

TÖRÖKORSZÁG

MINT „HARMADIK ORSZÁG” – ORSZÁGINFORMÁCIÓS ÖSSZEFOGLALÓ

Törökország földrajzi helyzete okán a migránsok és menekültek számára az egyik fő „belépési pont” Európába. Számos fontos menekültkibocsátó országgal (pl. Irak, Irán) szomszédos és számos menekülési, illetve embercsempész útvonal halad keresztül az országon. Miután sok menedékkérő Törökországból lép az Európai Unió területére, szükséges megvizsgálni, hogy Törökország mennyire biztosítja a nemzetközi védelemre jogosult külföldieknek az őket megillető tényleges védelmet.

I. A török menekültügyi rendszer

Törökország 1949 óta tagja az Európa Tanácsnak, 1999 decembere óta pedig hivatalos Európai Unió tagállam-jelölt.¹

Törökország egyike a világ öt olyan államának, amely **földrajzi korlátozással** csatlakozott a menekültek helyzetére vonatkozó 1951-es Genfi Egyezményhez, melyet azóta is így alkalmaz. Ennek értelmében kizárólag Európából (az Európa Tanács tagállamaiból) érkező menedékkérők esetében folytat le menedékjogi eljárást és csupán ilyen állampolgárokat ismer el menekültként a feltételek fennállása esetén.² Tekintettel a földrajzi korlátozásra, az országban **az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság (UNHCR) folytatja le az Európán kívüli menedékkérők kérelmeinek vizsgálatát**, és a két fél közötti megállapodás értelmében az ENSZ köteles gondoskodni az így elismert menekültek Törökországból való mielőbbi áttelepítéséről valamely más befogadó országba. Tovább nehezíti az UNHCR által elismert menekültek helyzetét, hogy az ilyen céllal az országot elhagyni kívánó menekültek kizárólag erre vonatkozó kiléptetési engedély birtokában és abban az esetben tehetik, ha a tartózkodási engedéllyel kapcsolatos díjat megfizették. A fenti gyakorlatra vonatkozóan az Egyesült Államok Külügyminisztériuma 2008-as emberi jogi országjelentésében kiemeli, hogy ez **súlyos problémát okoz a menekültek áttelepítésében**, ugyanis a menekültcsaládokat olykor több ezer dollárnak megfelelő pénzüsszeg megfizetésére is kötelezik, akik így képtelenek elhagyni az ország területét.³

Jelenleg a török jog nem rendezi megfelelően a menekültek, illetve nemzetközi védelemre szoruló személyek jogállását, valamint a menekültstátusz megszerzésével kapcsolatos kérdéseket.⁴ Az Európai Bizottság 2008-as csatlakozási előrehaladási jelentése külön kiemelte – a menedékjogi kérelmek számának nagy mértékű emelkedésére tekintettel – a menekültügyi szabályozás reformjának szükségességét.⁵

Az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága (UNHCR) által nyilvánosságra hozott statisztikai adatok szerint 2008-ban, a nem Európából érkező menedékkérők összesen 12 980 új kérelmet adtak be, amely 70%-os emelkedést jelent a 2007-ben beadott 4 550 kérelemhez képest.

II. A menedékjogi eljárásról való hozzáférés – a non-refoulement elvének tiszteletben tartása

A hatályos török menedékjogi jogszabály biztosítja ugyan a menedékkérés jogát, a gyakorlatban azonban számos tényező akadályozza ennek tényleges érvényesülését. Az Európai Bizottság 2008-as országértékelő jelentésében kiemelte, hogy **a menedékkérők sérelmes bánásmódba való, nemzetközi jogi tiltás alá eső visszaküldése (refoulement) továbbra is komoly probléma**.⁶ A hatályos jogszabályok lehetőséget biztosítanak a menedékkérelmek előterjesztésére országhatáron belül, nem rendelkeznek azonban a kérelmek benyújtásáról az országhatárokon, ideértve a nemzetközi repülőtereket is. A nemzetközi iránymutatások értelmében szintén a non-

¹ Törökország már 1963-ban társulási szerződést kötött az Európai Gazdasági Közösség, hivatalosan pedig 1987-ben kérte felvételét a Közösségbe.

² Törökország az 1951-es Genfi Menekült egyezmény ratifikálásakor jelentette be, hogy élni kíván az Egyezmény 1 B cikkely (1) (a) pontjához fűzött földrajzi korlátozás lehetőségével, melyet az 1967-es, az időbeli korlátozást megszüntető kiegészítő jegyzőkönyv ratifikálásakor sem oldott fel.

³ US Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, 2008 Human Rights Report: Turkey, 2008 Country Reports on Human Rights Practices, February 25, 2009; <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2008/eur/119109.htm>; Az Európai Bizottság felhívta Törökországot a díjak mérséklésére: European Commission working staff document, Turkey 2008 Progress Report 2008-2009, accompanying the communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2008-2009; {COM(2008) 674}; Brüsszel, 2008. november 5., 73. oldal; http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/key_documents/reports_nov_2008/turkey_progress_report_en.pdf

⁴ Lásd: Amnesty International 2009-es országjelentése; Stranded: Refugees in Turkey denied Protection; <http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR44/001/2009/en/0f217291-cae8-4093-bda9-485588e245d8/eur440012009en.pdf>; 2009. április 22.; ld. még az Egyesült Államok Külügyminisztériuma által összeállított 2008-as emberi jogi jelentést; ld. fent (3)

⁵ European Commission working staff document, Turkey 2008 Progress Report 2008-2009, ld. fent (3)

⁶ Uott. 72. oldal

refoulement elvének megsértését jelenti, ha a menedékkérőket visszafordítják az országhatárokon⁷, valamint ha a határokat lezárják a menedékkérők előtt.⁸ Az Európai Bizottság, az USA Külügyminisztériuma és az Amnesty International is megerősíti és súlyos aggodalmát fejezi ki a **refoulement előfordulása kapcsán a török hatóság gyakorlatban** (például iraki vagy iráni állampolgárokat küldenek vissza származási országukba, úgy hogy ott ki vannak téve üldözés, vagy kínzás, embertelen vagy megalázó bánásmód veszélyének).

A fentiek túlmenően az Amnesty International beszámolt arról, hogy a nemzetközi repülőterek tranzitónáiba érkező személyeket őrizetbe veszik és megtagadják tőlük a menedékjogi eljárásához, valamint ügyvédhez, civil szervezetekhez vagy az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága kirendeltségeihez való hozzáférést arra hivatkozással, hogy a reptéri tranzitónák nem tartoznak török területi fennhatóság alá.⁹ Ezen érv érvénytelenségét az Emberi Jogok Európai Bírósága már az Amuur kontra Franciaország ügyben hozott 1996-os ítéletében is kimondta.¹⁰

A non-refoulement elvének maradéktalan tiszteletben tartása az elsődleges alapfeltétele annak, hogy egy ország biztonságos harmadik, illetve menedéket nyújtó országnak minősüljön.¹¹

III. A menedékkérők fogvatartása, menedékkérőkkel való bánásmód

III.1. Alapvető eljárásjogi garanciák

Az Európai Bizottság országértékelő jelentésében számos **kritikai észrevételt fogalmazott meg a migránsok, illetve menedékkérők fogvatartásával kapcsolatban**. Kiemelte többek között, a fogvatartást elrendelő döntésekhez fűzött írásbeli – és az érintett személy által értett nyelven tett – indokolás hiányát. Hangsúlyozta továbbá, szükséges az ilyen jellegű döntések elleni jogorvoslati lehetőséget biztosítani, a bírósági felülvizsgálatot is ideértve. A jelentés szerint a fogvatartás maximális idejét jogszabályban kell rögzíteni, vagy – legalább a huzamosabb ideig tartó fogvatartás esetében – biztosítani kell annak rendszeres felülvizsgálatát.

A török hatóságok a országba illegális úton érkezők nagy részét a belügyminisztérium alá tartozó ún. „vendégházakban” helyezik el, amely **közigazgatási őrizetnek** minősül. Az itt fogvatartott személyek csak időszakosan konzultálhatnak ügyvéddel; az UNHCR-rel való kapcsolatfelvételt a török hatóságok általában engedélyezik, azonban más nemzetközi és civil szervezetekkel való kapcsolatfelvétel kizárt. A nemzetközi repülőterek tranzitónáin belül fogvatartott menedékkérőket még az ENSZ képviselői sem látogathatják.¹²

III.2. Fogvatartási körülmények

A Bizottság jelentéséből kitűnik, hogy a **fogvatartás fizikai körülményei nem megfelelőek**, valamint hogy nem megoldott az őrizetbe vett személyek nem, életkor és büntetett előélet szerinti elkülönítése. A Bizottság hangsúlyozza továbbá, hogy szükséges lenne az ingyenes jogi segítségnyújtáshoz, tolmácsoláshoz, pszichológiai és orvosi ellátáshoz való hozzáférés, valamint a kísérő nélküli gyermekek speciális befogadó központokban való elhelyezése. Az USA Külügyminisztériuma és számos további szervezet fogalmazott meg hasonló kritikát: általánosságban jellemző a **túlzsúfoltság**, a fogvatartottakat érintő **súlyos egészségügyi problémák** megléte (főként a szennyezett ivóvíz, nem megfelelő minőségű étel és fertőző betegségek terjedése következtében), alapvető **orvosi ellátás hiánya**, fogvatartottak rendszeres **bántalmazása**.¹³

⁷ 2007 júliusában egy alkalommal 135 iraki személyt irányított vissza Törökország Irakba, amit az ENSZ hivatalos közleményben ítélt el; UNHCR deplores forced return of 135 Iraqis by Turkey”, <http://www.unhcr.org/news/NEWS/46a8aec30.html>; lásd még: UNHCR deplores refugee expulsion by Turkey which resulted in four deaths Friday, 25 April 2008; <http://www.unhcr.org/news/NEWS/4811e23c4.html>

⁸ E vonatkozásban lásd az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága által e tárgyban kiadott értelmező rendelkezéseket: UNHCR Executive Committee Conclusions No. 22 (XXXII) – 1981, No. 81 (XLVIII) – 1997, No. 82 (XLVIII) – 1997, No. 85 (XLIX) – 1998 and No. 99 (LV) – 2004; <http://www.unhcr.org/publ/PUBL/41b041534.pdf>

‘Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of *Non-Refoulement* Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol’:

http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/transnational_criminal_justice/2_PC-OC/Advisory%20Opinion%20Extraterritorial%20Application%20of%20Non-refoulement%20Obligati.pdf

⁹ Lásd: Amnesty International 2009-es országjelentése; Stranded: Refugees in Turkey denied Protection; Id. fent (4); ezt a gyakorlatot támasztották alá egy török menekültügyi civil szervezet vizsgálatai is: Helsinki Citizens’ Assembly Turkey: Unwelcome Guests: The Detention of Refugees in Turkey’s “Foreigners’ Guesthouses”, 2007 novembere; http://www.hyd.org.tr/staticfiles/files/rasp_detention_report.pdf

¹⁰ Amuur v. France, 17/1995/523/609, European Court of Human Rights, 1996. június 25., <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b76710.html>

¹¹ Lásd pl. 2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról, 2. § i)

¹² Ld. Helsinki Citizens’ Assembly Turkey: Unwelcome Guests: The Detention of Refugees in Turkey’s “Foreigners’ Guesthouses”, fent (9), 26. oldal; Id. még Amnesty International, Stranded: Refugees in Turkey denied Protection, fent (4)

¹³ Többek között lásd a következő tényfeltáró jelentéseket: Human Rights Watch, ‘Stuck in a Revolving Door Iraqis and Other Asylum Seekers and Migrants at the Greece/Turkey Entrance to the European Union’, 54-60. oldal; http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/greeceturkey1108_webwcover.pdf; Helsinki Citizens’ Assembly Turkey: Unwelcome Guests: The Detention of Refugees in Turkey’s “Foreigners’ Guesthouses”; fent (9), 41-42. oldal; Id. még Amnesty International, Stranded: Refugees in Turkey denied Protection, fent (4); 26-28. oldal, US Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, 2008 Human Rights Report: Turkey, 2008 Country Reports on Human Rights Practices; Id. fent (3)

IV. A török menedékjogi eljárás hiányosságai

Két, egymás mellett párhuzamosan folyó eljárás létezik az Európán kívüli menedékkérelmek elbírálására, a török belügyminisztérium az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság eljárásával párhuzamosan folyó eljárást végez, gyakran megerősítve az Főbiztosság döntését (a belügyminisztérium eljárása formálisan itt arról szól, hogy „folyamodhat-e védelemért a külföldi egy másik országban”, azaz jogosult lehet-e – menekültként – áttelepítésre az ENSZ segítségével). Azonban azok az ENSZ által menekültként elismert személyek, akik esetében a török hatóságok nem erősítették meg a döntést (ami ez elmúlt években egyre gyakrabban előfordul¹⁴), nem kapnak az ország területéről kilépést biztosító engedélyt, így az egyetlen megoldás, a továbbtelepítés sem lehetséges számukra.¹⁵

IV.1. A menedékjogi kérelmet elbíráló hatóság

A menekültjogi kérelmek elbírálásáért a belügyminisztérium egyik, a biztonsági ügyekért felelős részleg alá tartozó, osztálya felelős, amely azonban az egyes tartományokra szignálhatja ezt a feladatkört. Így a döntéshozatalt **nem egy független, megfelelően szakosodott és képzett szakértői testület végzi** (ami pedig a szakszerű eljárás elsődleges feltétele lenne). További problémát jelent a döntéshozók gyakori cserélődése, amely minden képzési vagy minőségbiztosítási kezdeményezés hatását megkérdőjelezi.

IV.2. Eljárásjogi garanciák hiánya vagy korlátozott érvényesülése¹⁶

A menedékkérők jogi segítségnyújtáshoz való joga az elsőfokú fokú döntést megelőző eljárási szakaszban nem biztosított; az elsőfokú döntés elleni felülvizsgálati eljárásban azonban a jogi képviselőt kötelező. Jogszabály kizárólag a közigazgatási döntés bírósági felülvizsgálata során biztosít lehetőséget az ingyenes jogi segítségnyújtásra, azonban a gyakorlatban a menedékkérők nem kapnak tájékoztatást e jog gyakorlásának lehetőségéről.

Rendkívül aggályos, hogy a török hatósági meghallgatások többnyire nem egyénileg, zártkörűen, hanem a többi menedékkérővel egy helyiségben, és tolmács részvétele nélkül zajlanak.

A menedékkérőnek a döntés elutasítását követő 15 nap áll rendelkezésére a fellebbezés előterjesztésére, azonban ez a határidő a belügyminisztérium döntése alapján megrövidíthető, amennyiben úgy ítélik meg, hogy az a döntés gyors meghozatala céljából szükséges. Abban az esetben, ha a menedékkérő nem támadja meg a kérelmet elutasító döntést, úgy az elutasítástól számított 15 napon belül köteles elhagyni az ország területét, ellenkező esetben a belügyminisztérium toloncolja ki az érintett személyt. Bár a menekültügyi jogszabályok előírják, hogy a menedékkérőket tájékoztatni kell az elsőfokú döntés tartalmáról, a gyakorlatban szinte kizárólag a kiutasításról szóló végzésről kapnak tájékoztatást. **Az első fokú döntés elleni jogorvoslathoz való jogról, valamint a jogi képviselőről a menedékkérők nem kapnak megfelelő tájékoztatást.** Továbbá a jogorvoslati szakban eljáró hatóság az első fokú döntés meghozataláért felelős hatósággal azonos szervezeti egységben helyezkedik el, így nem felel meg a pártatlanság kritériumának. Ezen kívül a másodfokú döntések elleni bírói felülvizsgálat ugyancsak nem tekinthető hatékony jogorvoslatnak tekintettel arra, hogy **a felülvizsgálat megindításának a kitoloncolásra nincs felfüggesztő hatálya.** Bár az eljáró bíróság közbenső intézkedés formájában elrendelheti a kitoloncolás felfüggesztését, a gyakorlatban ez nem akadályozza meg a kitoloncolást, ugyanis az intézkedést hónapokkal a kitoloncolás végrehajtását követően hozzák meg (amikor egyáltalán meghozzák).

További probléma a **gyorsított döntéshozatali eljárás.** A jogszabályok értelmében ilyen eljárás lefolytatására kerül sor az országba illegálisan belépő, az országból való kilépést illegálisan megkísérlő személyek és a bűncselekményt elkövetők esetében, továbbá a menedékkérelmet már korábban előterjesztettek ügyében (megjegyzendő, hogy hasonlóan más országokhoz, a menekültek jelentős része Törökországba is csak illegálisan tud belépni). Az eljárásjogi garanciák gyorsított eljárás során még kevésbé érvényesülnek, mint a rendes eljárás esetén. Az eljárás lefolytatásának ideje 5 nap, a jogorvoslati kérelmet 2 napon belül kell előterjeszteni. Azonban a gyakorlatban az eljárás elhúzódik és a menedékkérőket akár hónapokig fogva tartják, melynek során a jogi képviselő lehetőségéről nem kapnak tájékoztatást.

A fentiek alapján a tisztességes és hatékony menedékjogi eljáráshoz való hozzáférés és a nemzetközi menedékjog által nyújtott megfelelő védelem jelenleg még nem tekinthető biztosítottnak Törökországban.

¹⁴ Helsinki Citizens' Assembly Turkey: An Evaluation of UNHCR Turkey's Compliance with UNHCR's RSD Procedural Standards, 2007. szeptember, <http://www.hyd.org.tr/?pid=555>

¹⁵ US Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, 2008 Human Rights Report: Turkey, 2008 Country Reports on Human Rights Practices; ld. fent (3)

¹⁶ Amnesty International, Stranded: Refugees in Turkey denied Protectio, lásd fent (4); Helsinki Citizens' Assembly Turkey: An Evaluation of UNHCR Turkey's Compliance with UNHCR's RSD Procedural Standards, 2007. szeptember, lásd fent (14), US Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, 2008 Human Rights Report: Turkey, 2008 Country Reports on Human Rights Practices; ld. fent (3) alapján