



Материалы дискуссии (6)

Возвращение сирийских беженцев на родину: опыт Турции

Башак Явчан,

Университет экономики и технологий ТОББ, Анкара

Материалы дискуссии по итогам семинара: “Политические и практические аспекты реконструкции в Сирии”, Женева, Швейцария, 7-8 февраля 2019

Женевский центр политики безопасности (GCSP)

Женевский центр политики безопасности (GCSP) – это международный фонд, созданный в 1995 году, в который входит 52 страна-член, и главной целью которого является содействие миру, безопасности и международному сотрудничеству посредством обучения руководителей, прикладных исследований политики, и диалога. GCSP обучает правительственных чиновников, дипломатов, военных, международных гражданских служащих и сотрудников НПО и частного сектора в области международного мира и безопасности.

Центр стратегических исследований Омран

Независимый аналитический и политический центр, деятельность которого сосредоточена на представлении объективного понимания ситуации в Сирии и в регионе в целом, имея целью предоставление информации для представителей публичной политики, имеющих влияние в регионе. Омран начал свою работу в ноябре 2013 года в Стамбуле, Турция. Он публикует исследования и обзоры по сирийским и региональным проблемам в таких областях как политика, экономическое развитие и местное управление. Омран также проводит круглые столы, семинары и дискуссии, которые способствуют становлению более систематичной и методичной культуры принятия решений среди будущих лидеров Сирии. Омран занимается поддержкой механизмов принятия решений, предоставлением практических политических рекомендаций для лиц, принимающих решения, определением проблем в сирийском контексте и прогнозированием сценариев и альтернативных решений.

Башак Явчан

Доцент в Университете экономики и технологий TOBB в Анкаре, Явчан получила степень бакалавра в области политологии и международных отношений в Университете Богазичи, а также степень магистра и доктора философии по сравнительному политическому поведению в Университете Питтсбурга, факультет политических наук. Она проводила исследования в Межуниверситетском консорциуме политических и социальных исследований Мичиганского университета, в Нью-Йоркском университете и совсем недавно в рамках программы Современных турецких исследований им. Кеймана института Баффета при Северо-Восточном университете. Сосредоточив внимание на межгрупповых отношениях и общественном мнении, она фокусировалась на интеграции беженцев, влиянии иммиграционных настроений на евроскептицизм, аккультурации иммигрантов и влиянии фреймов СМИ на общественное мнение. Явчан проводила полевые исследования с использованием опросов, экспериментов, фокус-групп, глубинных интервью и контент-анализа. В настоящее время она работает над проблематикой сирийских беженцев в Турции, межгрупповых отношений, институционального доверия, эффективности политики и вмешательства в содействие интеграции, а также политики образования и социальной инклюзии сирийцев в Турции.

Семинар и публикация пользовались поддержкой Корпорации Карнеги и Фонда Роберта Боша. Взгляды, отраженные в этой статье, принадлежат исключительно автору.

Опубликовано в марте 2019

Все права принадлежат Женевскому центру политики безопасности и центру Омран

Введение:

По состоянию на 24 января 2019 г. в Турции зарегистрировано 3 636 617 сирийских беженцев¹. С 2015 г. Турция перешла от политики предоставления временного убежища беженцам к стратегии интеграции, одновременно поощряя их добровольное возвращение на родину. По статистическим данным Главного управления по вопросам миграции Турции, в 2018 г. 254 тыс. сирийцев добровольно вернулись в Сирию. Это рассматривалось как следствие нового политического курса правительства, направленного на возвращение беженцев и включавшего в себя разрешения на краткосрочные поездки и воссоединение семей. Однако 194 тыс. из них снова вернулись в Турцию, что ставит под сомнение успешность выбранной тактики и наличие соответствующих условий (как экономических, так и в сфере безопасности) внутри Сирии, которые бы способствовали их возвращению².

Политика Турции в отношении возвращения беженцев

Стратегия Турции в отношении возвращения сирийских беженцев, по заявлению главы Главного управления по вопросам миграции, включает одновременно интеграцию и поощрение добровольного возвращения на родину. Тем не менее, очевидно, что турецкое правительство не рассматривает сценарии добровольного возвращения в качестве приоритетных. Отчасти это связано с тем, что в последнее время страна столкнулась с повторным возвращением сирийских беженцев в Турцию после их добровольного перемещения в Сирию, а также переселением небольшого числа сирийцев в Турцию в зоны безопасности. Несмотря на то, что повторное возвращение беженцев не входит в интересы Турции, она предприняла меры по упрощению этого процесса.

Прежде всего, турецкое правительство стало выдавать разрешения на осуществление краткосрочных визитов в Сирию. Это, в частности, упростило передвижение беженцев во время религиозных праздников. Целью этих действий было снижение беспокойства беженцев и лиц, ищущих убежища, по поводу возвращения обратно в Турцию. Когда у беженцев есть возможность вернуться в родную страну, но при этом им отказывают в повторном возвращении в страну временного пребывания, они предпочитают не рисковать. Турция разрешает сирийцам ездить в Сирию на праздники, а также с целью посещения родственников, по учебе и работе, гарантируя сохранение их статуса по возвращении обратно. Таким образом, беженцы имеют возможность оценить текущие условия в своей стране и, как следствие, располагают достоверной информацией относительно своего возвращения. Ожидается, что разрешения на краткосрочные поездки позволят беженцам оценить преимущества и издержки возвращения на родину и будут способствовать добровольному возвращению беженцев. Однако данные пограничных служб Турции показывают, что сирийцы редко возвращаются на родину. В 2018 г. примерно 76% из них вернулись обратно в Турцию, что свидетельствует о том, что любая программа по возвращению беженцев будет неэффективна до тех пор, пока не изменится ситуация в самой Сирии.

Во-вторых, турецкое правительство закрыло границу для перемещения беженцев, не получивших на это специального разрешения. С момента подписания в 2016 г. соглашения по беженцам между Европейским Союзом и Турцией, Анкара больше не придерживается политики открытых границ с Сирией, а значит те, кто покинул страну, лишаются разрешения на временное убежище в Турции, и их повторная регистрация по возвращении не гарантируется. По информации, полученной из интервью, проводившихся

¹ http://www.goc.gov.tr/icerik6/gecici-koruma_363_378_4713_icerik

² Данные не являются публичными и получены от главы Главного управления по вопросам миграции Турции с разрешением использовать их исключительно для целей этого исследования.

для данного исследования, некоторые административные округа использовали эту возможность для сокращения количества зарегистрированных сирийцев и отказа в повторной регистрации тех из них, кто добровольно отказался от статуса беженца в Турции и вернулся в Сирию.

В-третьих, турецкое правительство создало зоны безопасности. И хотя экономические стимулы, поощряющие возвращение беженцев, эффективны на начальном этапе, предпосылкой для окончательного возвращения беженцев в Сирию является восприятие ситуации на родине с точки зрения безопасности. Следовательно, именно этот аспект имеет первоочередное значение. В этом же ключе можно рассматривать восприятие созданных Турцией зон безопасности в таких районах как Джераблус и Африн. Из этого следует, что важно обеспечить доступ к достоверной информации в этих регионах на всей Сирии посредством публикации национальных и международных докладов.

Данные интервью, проведенных для этого исследования, а также доклады и новостные сводки указывают на повышение уровня безопасности (т.е. снижение уровня угроз) в созданных Турцией зонах безопасности. И все же эксперты в своих интервью отмечают, что сирийские беженцы предпочитают скорее возвращаться в свои родные города в Сирии, нежели в зоны безопасности. В результате эти зоны, которые могли бы стать важными пунктами размещения сирийских временно перемещенных лиц, не вызывают желаемого интереса со стороны сирийцев в Турции. Тем не менее, некоторые муниципалитеты (такие, как Эсенюрт в Стамбуле) отчасти из-за политических опасений создали специальные механизмы для возвращения сирийских беженцев, предполагающие в том числе оплату их переезда в зоны безопасности. Однако количество тех, кто вернулся в Сирию, невелико, и факты, подтверждающие их окончательное возвращение, практически отсутствуют.

Вернувшиеся в Сирию: безопасность, экономика и образование

Интервью с экспертами из неправительственных организаций и служб по обеспечению безопасности, имеющими прямой доступ к сирийцам, вернувшимся на родину, а также данные полевых исследований подтверждают полученные результаты по интеграции сирийских беженцев в турецкое общество. Те, кто в большей степени идентифицирует себя с Турцией и лучше знает турецкий язык, менее заинтересованы в возвращении в Сирию. Это также подтверждается данными исследований, проведенных среди сирийских студентов в Турции. Несмотря на то, что большинство студентов заинтересованы в том, чтобы внести свой вклад в восстановление Сирии (а некоторые из них даже выбрали свою будущую специализацию исходя из данных предпочтений), многие из них не хотят возвращаться в Сирию в ближайшем будущем. При этом те, кто имеет более высокий уровень образования и более высокий доход, не обязательно менее заинтересованы в возвращении. В свою очередь, наиболее склонны к возвращению на родину те, у кого осталась семья в Сирии (воссоединение семей – одна из наиболее весомых причин, заставляющих беженцев возвращаться домой), а также те, кто ощущает дискриминацию по отношению к себе в Турции. Наконец, среди причин, препятствующих возвращению сирийцев на родину, следует выделить неблагоприятные инфраструктурные условия в их родных городах, а также ограниченные возможности для осуществления экономической деятельности, получения образования и опасения относительно своей безопасности.

В целом, говоря о политике Турции в отношении возвращения беженцев, можно сказать, что введение разрешений на поездки стало инновационной мерой, однако не столь эффективной, как ожидалось. Похожая ситуация наблюдалась с созданием зон безопасности. Основная проблема связана с отсутствием экономических стимулов для возвращения домой (к примеру, програм четырех «Р» - репатриации, реинтеграции,

реабилитации и реконструкции), что является следствием ограниченных экономических возможностей сирийского правительства. Однако политика Турции по интеграции беженцев, курсы профессиональной переподготовки и возможности для получения образования могут рассматриваться как инвестиции в человеческий капитал, которые дадут свою отдачу после их возвращения в Сирию. И все же отсутствие эффективной стратегии по официальному трудоустройству беженцев в Турции, вероятно, скажется на эффективности ее политики интеграции и будет способствовать в основном частичной занятости сирийцев в теневых секторах экономики.

Еще одним критерием успешности политики возвращения беженцев является характер взаимодействия с их родной страной по координации этого процесса. К сожалению, сотрудничество между страной, принимающей беженцев, и страной их происхождения не всегда возможно, во многом из-за отсутствия соответствующей правовой базы, регламентирующей добровольное возвращение беженцев. Хорошим примером здесь может служить Соглашение о возвращении беженцев, подписанное в 2016 г. между ЕС и Афганистаном. Для Турции было бы уместным в будущем подписать подобное соглашение с сирийским правительством. Однако в связи с высоким уровнем враждебности на дипломатическом уровне, заключение такого договора возможно только в условиях стабилизации политической ситуации в Сирии, а также после создания там соответствующих условий для беженцев.

Представители нескольких национальных организаций, НПО и МНПО, журналисты, а также международные организации, которые имеют прямой доступ к беженцам, в своих интервью отмечали, что основными причинами повторного возвращения беженцев в Турцию были ограниченные возможности для осуществления экономической деятельности, отсутствие правовой защиты и гарантий безопасности, а также доступа к сфере услуг (особенно к системам здравоохранения и образования). Еще одним препятствием для возвращения беженцев, в особенности молодых мужчин, является продолжающийся вооруженный конфликт во многих регионах Сирии и вероятность того, что их призовут в сирийскую армию. Это также подтверждают исследования, проведенные среди сирийцев в Турции, в ходе которых молодые мужчины продемонстрировали наименьшую заинтересованность в возвращении на родину. Важным аспектом являются будущие экономические перспективы Сирии после возвращения беженцев. Сирийцы трудоспособного возраста и молодежь демонстрируют низкий уровень ожиданий относительно своей жизни в Сирии; в основном беженцы старшего возраста, которые ведут ограниченную экономическую деятельность, стремятся вернуться в родную страну. Для большинства из них интерес к возвращению на родину связан с воссоединением с семьей. Однако, как отмечают представители турецких властей, лишь небольшое число сирийцев, предпринявших попытку вернуться на родину, остаются в Сирии.

Выводы

Полученные результаты показывают, что с точки зрения большинства сирийцев, отсутствуют предпосылки для возвращения (безопасность, экономическая стабильность, качество инфраструктуры и правовые гарантии неприкосновенности – их самих и частной собственности). Конечно, отсутствует и такой элемент безопасного и окончательного возвращения как политический диалог между турецкими и сирийскими властями, что негативно влияет на уровень безопасности и стабильности в регионе и лишь осложняет обсуждение условий для возвращения беженцев. Этот аспект отмечали в интервью представители турецких органов власти.

В заключение хотелось бы отметить, что с точки зрения ООН и Международной организации по миграции (МОМ), условия безопасности в Сирии не способствуют возвращению беженцев, и поэтому данные структуры не оказывают содействие возвращению сирийцев из Турции. В то же время, являясь участником Конвенции ООН о статусе беженцев, Турция связана обязательствами по невысылке, а значит, не имеет права осуществлять принудительное возвращение/депортацию сирийских беженцев. Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев и МОМ в Турции также оказывают помощь в возвращении выходцев из других стран, задержанных в Турции, в т.ч. из Афганистана и Ирака. И все же турецкие власти свидетельствуют о том, что, даже несмотря на оказание содействия беженцам в возвращении в безопасные зоны на территории Сирии, большинство из них возвращаются обратно в Турцию. Подобные выводы ставят под сомнение успех турецкой политики по возвращению сирийцев до тех пор, пока урегулирована ситуация в сфере безопасности внутри самой Сирии.