

土耳其难民问题及难民法改革研究

邢爱芬 党菲

内容提要 由于地跨欧亚且紧邻局势动荡的中东地区和主要难民来源国，土耳其已成为名副其实的难民中转国和接收国。近年来，受周边国家动荡局势的影响，土耳其难民涌入和接收的形势愈加严峻。目前土耳其正在申请加入欧盟，入盟谈判要求土耳其难民法体系与欧盟有关法律保持一致。土耳其的难民法改革一方面需尽快建立起完善的难民保护体系以达欧盟标准，另一方面又要防止大量难民涌入对国家经济秩序和社会安全造成冲击。如何化解这种矛盾胶着的状态是土耳其未来应对难民问题的关键，它不仅直接影响流入土耳其的数十万难民的命运，也将给国际难民问题的解决提供启示和借鉴。

关键词 难民 难民法 土耳其 欧盟

作者简介 邢爱芬，北京师范大学法学院教授、博士生导师（北京 100875）；党菲，北京铭辉达知识产权代理有限公司职员（北京 100738）。

土耳其地处亚欧交界，位于巴尔干、高加索、中东和北非的包围之中，由于这些地区一直是难民的主要来源地，导致土耳其自建国以来逐渐成为一个难民输出和输入的集散地国。大量难民的涌入给土耳其社会经济带来了沉重负担并使国家安全受到威胁。近年来，土耳其受周边国家动荡局势的影响，其接受难民的数量激增，自 2011 年 3 月叙利亚危机爆发以来，叙利亚难民纷纷逃往土耳其。近期，活跃在伊拉克和叙利亚境内的极端组织“伊斯兰国”（IS）对叙利亚边境的库尔德人聚居地发起了猛烈攻势，迫使大批叙利亚库尔德人纷纷逃往土耳其，短短数日内致使土耳其境内的避难人数增加了 10 万。据美联社称，叙利亚内战爆发 3 年多来，仅越境来到土耳其寻求避难的叙利

亚人已超过100万。^①

与此同时,土耳其一直在寻求加入欧盟,而欧盟要求土耳其难民法与欧盟法取得一致,因此土耳其目前面临着修改难民法的重要任务,土耳其难民问题的应对将与其难民法改革紧密相关。土耳其难民问题的走向将不仅影响土耳其国内的政治、经济和国家安全,也将直接影响在土耳其数十万难民的前途和命运;此外,对土耳其难民问题的深入研究也将对全球难民问题的处理有一定的启示和借鉴作用。

土耳其接收难民状况分析

由于地理位置和历史文化等原因,土耳其自1923年建国以来一直是一个重要的难民接收国,并形成自身特点。

(一) 土耳其接收难民的来源地

从难民来源地来看,大致可分为以下两方面:第一是接收来自欧洲的难民。历史上,土耳其主要经历过以下几次比较大的来自欧洲的难民潮:第一次始于20世纪20年代的希腊与土耳其人口交换。这是为解决战争遗留问题,由希腊和土耳其两国政府参与并最终以条约形式赋予其合法性的人口交换活动,实则与难民问题息息相关。自1912年起接连不断的战争使得该地区大量居民流离失所,特别是在希土战争(1919~1922年)结束后,原来居住在土耳其的大批希腊东正教教徒跟随希腊战败士兵逃回希腊并形成数十万难民。根据希腊和土耳其于1923年1月23日在瑞士洛桑签订的《希腊和土耳其人口交换条约》第一条第一款的规定:“自1923年5月1日起,两国将对居住在土耳其境内信仰希腊东正教的土耳其国民和居住在希腊境内信仰伊斯兰教的希腊居民实行人口的强制交换。”可见,此次“人口交换”实质是单纯以宗教信仰为区分标准的一次强迫性的人口迁移。鉴于这种强迫性,仅在1923~1926年间,就大约有超过35万的希腊穆斯林被迫离开其居住地来到土耳其重新定居,而从土耳其迁往希腊的东正教教徒人数则更多。

第二波难民潮主要发生在第二次世界大战期间,大量来自希腊、保加利亚等地的人逃到土耳其寻求临时庇护。1933~1945年间,约有800名讲德语

^① 宦翔、刘皓然:《叙难民潮令土耳其压力倍增》,载《环球时报》2014年9月23日。

的欧洲难民到土耳其寻求保护，其中包括很多科学家、艺术家、大学教授和犹太裔知识分子，这些人在土耳其逗留期间为土耳其的学术发展做出了很大贡献。此外，还有资料表明：“二战期间大约有 67 000 名临时避难者到土耳其寻求保护，这些人当中仅有少部分留在了土耳其，大部分后来都返回了自己的祖国或移民到其他国家。”

第二次世界大战结束后，土耳其又经历过几次比较大的来自巴尔干地区的难民潮，这些难民主要来自南斯拉夫和保加利亚。由于意识形态以及为逃避铁托政权的政治压迫等原因，在 1946 ~ 1970 年间，约有 183 000 名南斯拉夫人逃到土耳其寻求庇护，这些人主要是土耳其裔穆斯林，另外还有少量阿尔巴尼亚人及斯拉夫裔穆斯林。90 年代，又发生过两次来自该国的难民潮，一次是在 1992 年，波黑战争使将近 20 000 名波斯尼亚人到土耳其寻求庇护，另一次则是 1999 年科索沃危机爆发后，约有 8 300 名科索沃人逃到土耳其。来自保加利亚的难民潮主要有两次，一次是在 1950 ~ 1951 年；另一次则是在 1989 年，当时有大批土耳其裔为逃避保加利亚政府的压迫，逃到土耳其并在后来成为土耳其公民。

第二，接收来自非欧洲的难民。土耳其第一次大规模接收非欧洲难民始于 1979 年，并从那以后开始源源不断地接收来自世界各地的难民。

在 1979 年爆发的伊朗伊斯兰革命以及随后的两伊战争期间，由于当时的土耳其政府允许逃亡的伊朗人可以免签证入境并在土耳其做短暂停留，因此，在 1980 ~ 1991 年间，约有 150 万伊朗人到土耳其寻求临时避难，不过，他们当中的大部分人最终都被重新安置到欧洲和北美。第二次和第三次难民潮则分别发生在 1988 年和 1991 年，难民主要来自伊拉克。1988 年，由于当时的伊拉克政府发动了针对该国北部库尔德人的代号为安法尔（Anfal）的屠杀，该年 8 月约有 50 000 名库尔德人进入土耳其寻求避难。1991 年海湾战争期间，约有 60 000 名外国劳工经由土耳其逃离伊拉克。同年 4 月，约有 70 万 ~ 85 万库尔德难民聚集在土伊边境寻求避难。

自第一次海湾战争结束后，土耳其虽然不再接收像 80 年代那样大规模的难民潮，但是每年依然会有大量来自亚非国家的难民到土耳其寻求避难。据联合国难民署统计，1994 ~ 2005 年，向土耳其提出避难申请的人数共计 62 302 人，主要来自中东国家和阿富汗、索马里、扎伊尔、苏丹等亚非国家，其中每年仅来自伊朗和伊拉克的申请者就占到总申请人数的 90% 以上。在申

请通过率方面, 1995 ~ 2005 年间, 除 1996 年、1997 年为 35% 以外, 其他年份的通过率均超过 40%, 2002 年甚至达到了 61%。如果将土耳其 1995 ~ 1999 年这 5 年间难民申请的通过率与一些欧盟国家做一比较, 可以发现土耳其的通过比率始终处于较高水平 (见表 1)。

表 1 1995 ~ 1999 期间土耳其与欧盟部分国家申请通过率比较

国 家	土耳其	奥地利	比利时	法 国	德 国	意大利	西班牙	英 国
通过率	38.8%	6.92%	26.12%	13.96%	11.56%	22.4%	10.68%	30.1%

资料来源: <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=224>, 2014-09-02。

由于主要难民输出国的情况并未得到根本改善, 在 2006 ~ 2008 年 7 月不到 3 年的时间内, 又有 18 035 名主要来自伊拉克、伊朗、索马里和阿富汗新到达者在土耳其寻求避难, 且这一数字在 2011 及 2012 年底已分别增加到 25 429 人和 32 672 人。前述数据仅是联合国难民署等国际组织或土耳其官方机构根据正式登记的人数统计出的结果, 由于很多人都是以非法方式入境并出于种种原因不愿或不能去有关机构提出正式申请, 因此实际居住在土耳其的难民人数比统计数据还要高。需要指出的是, 前述 2011 及 2012 年的统计数据中均不包含来自叙利亚的难民或避难者。

自 2011 年 3 月叙利亚危机爆发以来, 作为邻国的土耳其首当其冲成为叙利亚难民或避难者的接收国。据联合国难民署及土耳其政府提供的数据显示: 自 2011 年 4 月以来, 抵达土耳其的叙利亚人总数已达 266 147 人, 其中, 在土耳其营地登记的官方统计人数为 184 585 (数字截至 2013 年底); 此外, 据土耳其官方估计, 大约还有 10 万未经登记的叙利亚人分布在土耳其各省内。

(二) 近 30 年来土耳其接收难民的特点

通过对土耳其建国以来难民接收历史的梳理可以看出, 土耳其近 30 年来的难民接收呈现出以下特点:

第一, 随着时间的推移, 土耳其所接收的难民在来源国方面出现了明显变化。这种变化以 1979 年伊朗伊斯兰革命的爆发为分水岭, 在此之前, 土耳其接收的难民基本来自欧洲, 尤其是巴尔干地区国家; 但在 1980 年之后, 虽然土耳其在 20 世纪 90 年代还接收过一些来自欧洲国家的难民, 但他们无论在规模上还是数量上都无法与来自中东地区以及其他亚非国家的难民相比。到 2000 年以后, 土耳其接收的难民基本上都来自亚非国家, 亚洲国家又以伊

拉克、伊朗的人数最多，此外还有阿富汗、巴基斯坦、巴勒斯坦、孟加拉等国。从20世纪90年代中期开始，来自非洲国家的避难者开始逐渐增多，其中人数最多的是东非的索马里。

第二，从避难原因看，政治、宗教、种族、战争、经济等因素在难民形成问题上或单独或综合地发挥作用。其中，政治原因是最主要的原因并大多体现为政权更迭、政治压力等。典型案例是2009年伊朗大选后出现骚乱，骚乱被平息后很多曾支持并参与反对派候选人宣传抗议活动的人为了逃避政治压力逃到土耳其。战争也是造成难民的重要原因，而且往往还伴随对不同种族、不同宗教信仰者的屠杀。土耳其在20世纪80~90年代经历的几次大规模的难民潮都和战争有关，如80年代的两伊战争、90年代的海湾战争等。而1988年伊拉克政府发动的对该国库尔德人的屠杀，则是战争、种族等因素综合作用的例证。值得注意的是，经济因素也日渐成为很多人寻求避难的重要原因。一方面，经济落后往往与政局不稳、种族暴力等形成难民的因素密不可分；另一方面，因经济原因而驱动的带有非常规移民（Irregular Migration）倾向的人，可能会利用避难申请程序及难民的“不推回原则”来达到延长在中转国的停留时间或最终到达目标国的目的。这种非常规移民与寻求避难之间的模糊性在一些来自西非国家的“申请者”身上体现得最为明显。

第三，从避难目的上看，土耳其成为各国难民通向欧美的“中转站”。由于土耳其仅承认符合条件的非欧洲难民具有“临时避难者”的地位，因此它没有永久安置这些难民的义务。即使取得“临时避难者”的地位，这些临时避难者也不能长期停留在土耳其，他们必须向联合国难民署在安卡拉的分部提出难民申请并在申请通过后等待联合国的安排，最终被安排到欧美等国去。避难申请者中有不少人是因为直接在欧美各国，尤其是欧洲国家提出避难申请无望，遂“曲线救国”先到土耳其申请“避难”，然后借机前往欧洲或北美。有数据表明，1995~2007年间，有24741人被重新安置到欧洲、北美及澳洲各地。实际上，不仅仅是难民，还有很多带有非法移民目的的人也将土耳其视为通向欧洲、北美等国的跳板，每年都有大量的人以合法或非法的方式进入土耳其，然后再想办法从希腊等国进入欧洲。

以上种种特征表明，土耳其近年来在难民接收方面正在扮演着越来越重要的角色，已经从传统意义上的难民产生国逐渐转变为难民接收国、中转国。

(三) 土耳其成为难民接受“热门国”的原因分析

第一是独特的地理位置。土耳其地理位置独特，位于亚欧交界，是连接欧洲与亚洲、非洲的重要通道。其三面环海，北临黑海，西临爱琴海（与希腊隔海相望），南临地中海，拥有长达 8 333 公里的海岸线；陆地边界长 2 875 公里，西北部（欧洲部分领土）与希腊、保加利亚接壤，东部及东南部按顺时针方向依次与格鲁吉亚、亚美尼亚、阿塞拜疆、伊朗、伊拉克和叙利亚相连。如前所述，该国处在巴尔干、高加索、中东及北非的包围之中，而这些地区一直以来都是重要的难民产生地。以中东地区为例，多年来持续动荡的政治局势、接连不断的战争让数以万计的伊朗、伊拉克人通过本国与土耳其的交界地带进入土耳其寻求避难。而近两年愈演愈烈的叙利亚危机则是又一例证，土耳其与叙利亚之间有长达 900 公里的陆上边界，横跨土耳其西南部 6 个省份。除了地理位置相邻以外，一些边界省份在民族、历史、文化、宗教等方面均与叙利亚方面有着密切的联系，因此，危机爆发后，每天都有很多叙利亚人聚集在两国边境等待进入寻求避难。

此外，每年还有很多来自其他国家和地区的难民以及带有移民倾向的人试图从土耳其东部及东南部的陆路边界进入土耳其，然后再设法从土耳其西部进入希腊、保加利亚或者直接走海路到达欧洲各国。土耳其漫长的陆上和海上边界无疑给边境管理带来很大困难，这也给很多试图非法入境的人以“可乘之机”。此外，相对于周边国家和地区的动荡局势，土耳其近些年的发展态势良好，经济繁荣、政治稳定，这对于周边国家身处动乱之中的人来说自然具有很大的吸引力。

第二是相对宽松的签证政策。根据土耳其有关法律规定，土耳其公民和外国人出入土耳其时必须持有有效护照或与护照类似的替代文件及签证。从进入土耳其是否需要签证及其类型的角度看，可以把世界上的国家分为 3 类：需要签证、落地签和免签证。只有符合土耳其政府明确规定的特定条件的国民才可以享受落地签待遇，如埃及、墨西哥等。至于免签证的国家，目前，土耳其对约 75 个国家和地区的普通公民施行免签证待遇，这部分国家和地区的公民免签证进入土耳其后可以停留 30 ~ 90 天不等。若仔细审视土耳其免签国家或地区的名单，并将其与土耳其以往接收难民的历史作对比的话，就会发现：其一，与土耳其相邻的 8 个国家中有 6 个是免签证国家（不含伊拉克和亚美尼亚，但后者可享受落地签待遇），而免签证的六国均曾经或正在发生

难民或避难者涌入土耳其的情况；其二，除与土耳其相邻的国家外，名单中还包含很多东欧国家或地区（如科索沃、波黑）和苏联（如后来的中亚五国），这些国家中亦发生过难民或避难者前往土耳其寻求庇护的情形。其三，免签证国家中还包含很多南美国家。

这种相对宽松的签证政策原本是为促进本国旅游、贸易，特别是为促进与周边国家经济交流而设，但在客观上却为很多难民及一些怀有非法移民目的的人提供了“便利”。以伊朗为例，由于伊朗属于免签证国家，据估计每年有超过 100 万的伊朗人进入土耳其，其中有相当一部分是避难寻求者。但是，由于难民申请的成本高及等待安置期漫长等原因，并非所有避难寻求者都向联合国难民署提交申请。因此，很多避难寻求者很可能以游客的身份进入土耳其，然后在签证 3 个月的有效期限失效之前就融入当地社会，消失得无影无踪。因此，相较于欧盟标准，土耳其的签证政策显得过于宽松。这恐怕也是土耳其近年来成为难民接收的“热门国”的原因之一。

第三是欧美的替代选择。从全球移民大趋势看，欧美等各主要移民接收国自 2001 年“九·一一”事件后出于安全考虑开始逐步收紧移民政策，而近年的经济危机则使这种趋势进一步加剧。具体表现为实施严格的签证制度以限制入境，加强边境控制，提高移民门槛，加大对非法移民的打击力度等。此外，欧盟各国还与其周边国家合作打击非法移民，通过提供资金、技术以及签订重新接纳协议等方式协助遣返非法移民，打造“堡垒欧洲”。因此，面对欧美国家日益提高的“门槛”，很多人选择了地理位置独特、签证政策相对宽松的土耳其作为“跳板”，要么在通过联合国难民署安卡拉分部获得“难民”资格后等待被安置到欧美等国；要么干脆先停留在土耳其国内，然后找机会偷渡到欧洲去。

土耳其难民法及其改革问题

土耳其在 1999 年正式成为欧盟的入盟候选国，并在 2005 年开启了与欧盟入盟谈判。欧盟的目标是建立一个集商品、服务、资本和劳动力自由流动的共同市场，并逐步消除其成员国间的内部边界，这也给非法移民等不法活动提供了可乘之机。因此，如何保证欧盟内部的稳定与安全是欧盟与任何一个人盟候选国都要谈判的重点内容。土耳其地处欧亚非三大洲交界处，毗邻

局势动荡的中东地区，在加入欧盟后将成为欧盟的“西南门户”，可以预见的是，土耳其不仅仅会成为避难者，还会是很多非法移民通向西方与“富庶”之地的最佳选择。因此，土欧谈判的焦点问题之一在法律层面，其中重点是土耳其难民法如何与欧盟法保持一致。目前，相关章节的谈判由于来自塞浦路斯的阻挠而处于被冻结的状态。

（一）土耳其现行难民法体系及其重点内容

土耳其国内目前还没有一部由国家最高立法机关大国民议会（TBMM）制定的专门规范难民的法律。其有关难民的专门规定在性质上主要是行政规范，主要有 1994《规章》^①和 2006《指导条例》^②。1994《规章》是土耳其政府在管理非欧洲难民方面的重要准则。尽管《规章》于 1999 及 2006 年被两次修改以期更符合时代要求，鉴于规章对于很多问题的规定比较笼统，也招致了多方批评。除以上两部直接规范难民和避难事项的法律规范外，涉及难民事项的如签证、居住证等内容还散见于其他法律规范中，包括土耳其《宪法》、《移民法》、《护照法》、《土耳其国籍法》、《土耳其刑法典》等。

总体上，土耳其难民法体系中存在着以下值得重视之处：

第一是“地理限制”。这一概念源于 1951《难民公约》第一条中关于难民概念的规定：第一条第二款（甲）项 本公约第一条第一款所用“1951 年 1 月 1 日以前发生的事情”一语，应理解为：（子）“1951 年 1 月 1 日以前欧洲发生的事情”；或者（丑）“1951 年 1 月 1 日以前在欧洲或其他地方发生的”

① 鉴于大量非欧洲难民涌入土耳其寻求避难，给国家安全等造成的不利影响，土耳其政府于 1994 年 11 月 30 日出台了名为《关于针对希望在土耳其寻求避难或申请居住许可期向其他国家寻求避难的以个人/集体形式抵达土耳其的可能的人口流动或外国人的管理程序和原则》（以下简称 1994《规章》）的行政规章。该《规章》主要是针对非欧洲难民，规定了在土耳其申请临时避难过程中所涉及各方的权利和义务。《规章》首次明确了“难民”与“避难寻求者”的含义；第二部分规定了以个人身份在土耳其寻求避难或申请居留许可期向其他国家寻求避难时的程序和原则，确立了管理该事务的有权机关及其义务、决定程序等；第三部分是针对预防难民潮出现所采取的措施；第四部分是针对难民潮出现时所采取的行动措施；第五部分是共同条款，既适用于个人避难者同时也适用于集体避难者。

② 由于 1994《规章》对很多问题的规定过于模糊，再加上为满足与欧盟法律相一致的要求，土耳其内务部于 2006 年 6 月 22 日发布了第 57 号《申请指导条例》（以下简称 2006《指导条例》），详细规定了有权机关在处理难民/避难申请过程中所需遵循的各项具体要求。包括从申请者的身份识别、指纹采集到面谈注意事项、面谈结果的通知等各方面程序的操作事项（第三部分）；最后附件里还列明了相关表格名称及获得方式。2006《指导条例》是在 1994《规章》的基础上进一步细化并加以完善的一部法律规范，对《规章》起到了补充性作用。它虽然是一部针对有权实施机关的内部指导性法律规范，但它使得难民或避难申请程序更加规范透明，对于保障难民和避难寻求者权利而言，具有进步意义。

情”；缔约各国应予签字、批准，或加入时声明，为了承担本公约的义务，明确对这一用语采用何种解释。^① 因此，依据第二款的规定，各缔约国可以以地理界限为基础限制自己所承担的公约义务，仅保护欧洲的难民。然而，在1967年通过的旨在消除时间和地理限制的《难民议定书》里，又有这样一条规定：“第一条第三款：本议定书应由各缔约国执行，不受任何地理上的限制，但已成为公约缔约国的国家按公约第一条第二款（甲）项（子）目，所做的现有声明……亦应在本议定书下适用。”该条文中所提及的“公约第一条第二款（甲）项（子）目”所讲的内容即是1951《难民公约》中的“1951年1月1日以前在欧洲发生的事情”。也就是说，1951《难民公约》的缔约国如果在加入该公约时，选择将“难民”的定义解释为“1951年1月1日以前在欧洲发生的事情”，即该公约第一条第二款（甲）项（子）目这一项的话，那么该缔约国在加入《难民议定书》时仍可对“地理限制”提出保留。需要指出的是，在这种情况下对地理限制提出保留的，仅限于那些在加入《难民议定书》之前就已经是《难民公约》的缔约国并声明适用“地理限制”这一项的国家。土耳其就是在满足这样的条件下，对“地理限制”提出了保留。^② 因此，在土耳其正式宣布取消“地理限制”之前，土耳其仅对来自欧洲的难民具有国际公约上的义务。

第二是对避难寻求者的规范。如前所述，由于地理限制的存在，土耳其现行立法中实际上存在两种“难民”：一种就叫作“难民”（Refugee）。根据1994《规章》第三条的规定，它的定义为：“由于发生在欧洲的事情并因而有正当理由畏惧由于种族、宗教、国籍、属于某一社会团体或具有某种政治见解（而遭迫害）的原因留在其本国之外，并且由于此项畏惧而不能或不愿受该国保护的人，或者不具有国籍并由于上述事情留在他以前经常居住国家以外而现在不能或者由于上述畏惧不愿返回该国的人”。这一定义实际上和《难民公约》第一条第一款中规定的内容是一样的。另一种则叫作“避难寻求者”（Asylum Seeker）。1994《规章》将它定义为：“由于发生事情并因而有正当理由畏惧由于种族、宗教、国籍、属于某一社会团体或具有某种政治见解（而遭迫害）的原因留在其本国之外，并且由于此项畏惧而不能或不愿受该国保

① 梁淑英著：《国际难民法》，知识产权出版社，2009年版，第379页。

② See James C. Hathaway, *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge University Press, 2005, pp. 97 - 98, 260.

护的人，或者不具有国籍并由于上述事情留在他以前经常居住国家以外而现在不能或者由于上述畏惧不愿返回该国的人”。他们不在土耳其所承担的《难民公约》的义务范围之内，但是这些人在实践中要求被保护的需求却更迫切。

由此可见，难民与避难寻求者的唯一区别就在于畏惧迫害的事件是否发生在欧洲，其他方面的条件如畏惧理由等则完全一样，可以说两者在本质上是一样的，只是由于土耳其对“地理限制”提出保留，才会出现称谓上的不同以及程序上、待遇上的差别。因此，1994《规章》和2006《指导条例》规范的对象实际上是后者。

（二）土耳其难民法改革的主要困境——“地理限制”

根据1951《难民公约》，“难民”的范围限制为“1951年1月1日前在欧洲发生的事情；或者是1951年1月1日以前在欧洲或其他地方发生的事情。”这就是通常所说的“时间限制”和“地理限制”。土耳其作为最早的缔约国之一，在鉴别难民身份时也采用了这两个限制条件。随着时间的推移，1951《难民公约》中对难民范围的两个限定条件显得愈发的不合时宜，因此，1966年12月16日联合国大会通过并于1967年10月4日生效的《难民议定书》在适用上取消了原来的时间限制和地理限制；但是，在满足一定条件的前提下缔约国又可以对“地理限制”提出保留，因此，土耳其在1968年加入《难民议定书》时，出于多方面的考虑仅消除了“时间限制”，对“地理限制”则提出了保留。

由于“地理限制”的存在，在现有的土耳其难民法框架下，土耳其只承认并授予来自欧洲的避难者以“难民”身份，对于来自其他地区的只能授予其“临时避难者”的身份。但从实际情况看，自1980年以来，特别是最近的十几年，到土耳其寻求避难的人基本都来自欧洲以外的国家和地区。因此法律给予保护的人在实践中基本不存在；而真正需要法律保护的人却由于在法律上不具有《难民公约》和《难民议定书》中所规定的身份，得不到有效的保护。这一点已经在本次叙利亚危机中得到充分体现：在危机刚开始时，土耳其对前来避难的叙利亚人的定位仅仅是“客人（Guest）”，此举一度遭到很多国内外人权组织的批评。2011年11月，土耳其在联合国难民署于日内瓦召开的一次大会上，修正了其之前的立场并宣布会对所有叙利亚国民实施“临时保护（Temporary Protection）”。这一修正意味着，土耳其政府会对叙利亚国民开放边境，允许其在没有身份证等证件的情况下入境，不会将其强行“推

回”，并且为他们提供基本的居住和生活条件；但是，获得这种保护的前提是这些入境的叙利亚人必须到有关部门登记，并居住在靠近两国边界的指定营地内。尽管土耳其政府通过这种变通做法已经使超过 18 万的叙利亚人处在“临时保护”状态下，但这种“临时保护”在现行的土耳其的法律中并无依据，只是政府宣布的一种临时措施，避难者的权利和保护缺乏可靠的保障。与此同时，联合国难民署亦中止了对这些叙利亚人的“个别难民甄别”程序，且不再对新抵达的叙利亚避难者进行登记。因此，对于这些避难者来说，他们没有机会申请重新安置。如果叙利亚局势继续恶化以及避难人数的持续增加，土耳其的接收能力会受到更大的挑战，而这些避难者的境况也会愈发堪忧。

另外，在难民或避难申请程序上，由于由土耳其政府主导的“临时避难”申请程序和联合国难民署主导的身份甄别程序各自独立，因此在对同一案件的处理上，两个程序有可能会出现不同的结果。如果是土耳其授予了“临时避难”身份而联合国难民署认为不符合条件不同意授予难民身份，那么申请者在土耳其居留期满被要求离境还不会引起什么问题，至少不会违反“不推回原则”；但若是情况相反，即联合国难民署授予其难民身份，但土耳其政府却否决了其“临时避难”申请，则有可能引起驱逐的法律后果。这样一来，土耳其不仅违反了《难民公约》中的“不推回原则”，以及《欧洲人权公约》中的有关规定，还会使该难民陷入一种危险境地并可能造成严重后果。

（三）土耳其难以消除“地理限制”的原因

从现有资料看，目前找不到土耳其官方对“地理限制”提出保留的解释，但结合实际情况笔者分析主要有以下原因：

第一是为保证国家安全及社会经济的稳定。土耳其地跨亚欧且位于中东、东欧、巴尔干等重要地区的交汇处，而这些地区又恰恰是冲突频仍、战乱连绵的多事之地。另外，土耳其自身一直深受库尔德分裂问题的困扰，事实上，1988 和 1991 年两次来自伊拉克的难民潮都与当时的伊拉克政权对其北部库尔德人的镇压有关。因此，土耳其一直担心如果没有“地理限制”这层“保护”，大批难民会如潮水般涌入，尤其是库尔德人极可能会危及本国的安全与稳定。此外，他们还担心“允许这些难民进入土耳其可能会形成雪球效应——吸引更多的人前来避难，而且在没有国际社会持续援助的情况下，如何安置、照顾难民会成为土耳其政府的长期责任并可能导致其他问题。”对“地理限制”提出保留可以在很大程度上使土耳其避免承担因周边不稳定而带来

的国际义务，从而保证本国的安全与稳定。

第二是土耳其在移民政策上的态度。土耳其 1934 年《移民法》是其移民政策的基础，根据该法，只有那些是土耳其后裔或者和突厥文化有联系的人才有可能到土耳其移民、定居或获得难民身份。尽管该法在 2006 年修改时，与《难民公约》有冲突的难民定义部分被删掉了，但仍将“土耳其裔”和“与突厥文化相联系”这样的原则保留下来。由于土耳其更强调自己的“土耳其国民”性，因此，在对待移民的态度上，自然不如传统移民国家态度开放。事实上，土耳其以往接受过的来自巴尔干地区的难民中，有很多都是土耳其后裔或穆斯林，甚至有很多人就是说土耳其语的。

第三是受冷战思维的影响。冷战期间，土耳其基本上只对因政治原因来自东欧和苏联的人提供保护。这一方面是由于土耳其作为北约成员国，要利用其与苏联在地理位置上接壤的便利，帮助那些逃离者；另一方面，当时到土耳其避难的东欧和苏联难民的规模比较小，而且基本上都被安置到西方国家定居，因此，对于土耳其来说并没有什么负担。此外，安置难民等方面的费用也大多是由联合国难民署等国际组织来承担。

除上述土耳其国内原因外，在难民责任分担问题上与欧盟的矛盾和冲突是土耳其难以消除“地理限制”的重要外部原因。

欧盟一直以来都致力于建立起一个欧洲共同避难体系，但到目前为止，在共同体层面尚未出台统一的避难政策。在责任分担问题上，欧盟一方面通过法律规定明确了各成员国在审查避难申请上的责任，规定一个申请只由一国来审查，以避免出现“避难挑选”或“循环难民”的情形；另一方面，欧盟又倾向于通过“安全第三国”、“第一避难国”等手段，试图将负担转移到欧盟之外的国家，尤其是那些难民来源国或中转国身上，土耳其便首当其冲。从目前情况看，在土耳其与欧盟就责任分担问题达成某种共识之前，土耳其是不会轻易兑现取消“地理限制”承诺的。

（四）“地理限制”给难民或避难寻求者造成的困境

目前，土耳其的避难申请程序耗时很长，从申请者递交申请到最终被联合国难民署安置到第三国通常需要 1 至 2 年的时间，有的甚至可达 3 年之久。如何保障难民或避难申请者在此期间的的基本生存权利成了政府的一道难题。虽然土耳其 1994《规章》和 2006《指导条例》中有一些关于难民或避难申请者基本生存权利保障的规定，但大多停留在纸面上，实际执行状况并不理想。

首先,根据1994出台的《规章》,不管是通过合法还是非法途径进入土耳其,都应当在尽可能短的时间内到入境地警局登记并办理居住证等手续。居住证不仅是难民或避难申请者在土耳其居住的合法证明,也是他们根据法律享有工作、教育等权利的前提条件,但价格不菲,最新数据显示,2011年6个月的居住证费用为362.30里拉(合人民币将近1500元)。这对于很多难民或避难申请者来说都是一笔不小的开支。有的人在支付高额费用非法进入土耳其后已经所剩无几。虽然土耳其也有一些关于减免居住证费用方面的规定,但能真正得受其益的人数有限。还有的人则根本不知道有这个程序以及自己在这个过程中所享有的权利,就更谈不上申请了。如果不能申请到居住证,则属非法逗留,随时可能面临处罚甚至被驱逐。

其次,为了能够在土耳其维持最基本的生活,难民或避难申请者的经济来源也是很大的问题。根据土耳其《外国人工作许可法》的有关规定,只有拥有为期6个月及以上居住证的外国人才有资格向有关部门提交工作申请。除此之外,难民或避难申请者的申请工作还有其他障碍。雇主若要雇用难民或避难申请者,除了要为他们申请工作许可以外,还要向政府支付额外的费用且要满足该职位必须是“土耳其公民无法胜任,该难民的工作不会对国家安全、公共秩序、一般道德和健康等造成威胁”的条件;另外,这些难民或避难申请者大都被安置在土耳其发展相对落后的地区居住,那里的工作机会更少,因此,他们几乎不可能找到正规工作。如果选择打黑工,其权益就更得不到保障。由于他们大多经济困难且没有收入,其居住环境也多不尽人意,尤其卫生状况较差。有学者调查显示,大多数房子居住条件都不齐全,而且这些房间大都是位于地下室的单间,阴暗潮湿。

除以上问题以外,在土耳其生活的难民或避难申请者还会面临子女接受教育困难、语言障碍、因缺乏相应法律知识而无法维护自己权利等一系列问题。

土耳其难民法改革的走向

(一) 土耳其政府难民法改革的因素考量

事实上,尤其在已经开启加入欧盟谈判的背景下,土耳其政府早已认识到消除“地理限制”的必要性与紧迫性,但土耳其政府更有自己的担忧。

第一，土耳其政府一直对欧盟心存疑虑，对自己的入盟前景缺乏信心。尽管入盟谈判已经启动多年，但进展并不顺利——33 个待谈判章节仅启动了 13 个章节的谈判（其中“科学与研究”一章已结束），还有 8 个章节的谈判在已经启动的情况下因为土耳其在 2006 年时拒绝向塞浦路斯开放其港口和机场而被冻结。即使在那些已经开始谈判的章节上，土耳其也还有很多需要改进的地方。土耳其独特的穆斯林文化背景使得很多欧盟国内民众对于土耳其的加入持保留甚至反对态度。例如，“许多观察家认为，导致欧盟宪法在法国和荷兰被否决的一个因素就是，投票人对欧盟的持续扩张，尤其是土耳其未来可能加入欧盟的担忧，因为很多人都认为土耳其国土面积太大且文化差异巨大而不适合加入欧盟。”土耳其自然也意识到它与身为“基督教俱乐部”的欧盟之间在宗教文化上的差异以及由此所带来的影响。正是对入盟前景的担忧使得土耳其在取消“地理限制”上顾虑重重。因为对土耳其来说，如果贸然取消“地理限制”，则可能会沦为避难寻求者和非法移民的“收容站”，彻底变成欧盟的缓冲地带。而最糟糕的情形莫过于在取消“地理限制”后，却仍然没有取得欧盟成员国的身份。

第二，土耳其认为欧盟的难民处理机制在责任分担上发展不均衡。如前所述，欧盟在实践中一直倾向于通过“安全第三国”、“第一避难国”等手段，将负担转嫁到其他国家。根据欧盟的有关法律规定，土耳其在取消“地理限制”后就会成为欧盟所说的“安全第三国”或“第一避难国”。由于独特的地理位置，土耳其也必然会成为接收避难申请负担最重的国家。从以往实践来看，到土耳其寻求避难的难民最终都会被重新安置其他国家去，土耳其自身所需承担的责任相对较小。然而，取消“地理限制”将会改变这一状况，土耳其将面临巨大负担。

综上，土耳其在取消“地理限制”的问题上异常谨慎，反复强调要在满足一定条件下才能取消，在避难问题上则强调责任分担的重要性，但这又会使它与欧盟法律保持一致的问题上产生矛盾。土耳其在何时取消“地理限制”的问题上似乎陷入了一种进退两难的境地。

土耳其政府在 2003 年的“国家行动计划”中专门列出了针对难民法的改革计划：一方面要尽快废除“地理限制”，建立起完善的难民保护体系以达欧盟标准；另一方面，土耳其政府又担心取消“地理限制”会造成大量难民涌入，对国家的安全造成冲击。笔者认为，土耳其难民法改革的目的在于清除

其向西方靠拢道路上的障碍，其面临的关键问题是要消除“地理限制”，协调土耳其国家安全与社会经济利益同欧盟法之间的矛盾。欧盟法背后的支撑是欧盟利益，因而在欧盟法不做出修改的情况下，土耳其难民法改革的实质是要土耳其的国家利益向欧盟利益进行妥协。然而，土耳其能在多大程度上向欧盟妥协，则要看土耳其对于加入欧盟之利与放弃部分国家利益之弊这两者之间的权衡与抉择。

决定土耳其难民法改革力度的将是土耳其加入欧盟的进程和步伐，这取决于土耳其国内各方力量之间的博弈。近年来欧盟金融危机增加了土耳其加入欧盟的复杂性，对于土耳其入盟利弊的分析见仁见智；2013年爆发的“土耳其之夏”使原本虽缓慢但却执着的土耳其入盟进程平添悬念。笔者认为，土耳其入盟进程如何尚未尘埃落定，需看埃尔多安政府前景如何。土耳其民众的抗议活动反映了土耳其世俗和宗教意识形态上的两极化。鉴于土耳其国情的复杂性，任何一种势力上台都不可能采取某种绝对单纯的政治倾向，亦即既不可能将土耳其引向纯粹的伊斯兰宗教国家，也不可能使土耳其成为完全西方民主政治的世俗国家。从长远来看，土耳其加入欧盟的进程还将持续，其长达半个世纪的努力不会轻易中断。然而，从目前的情况看，土耳其在短期内取消“地理限制”的可能性不大。因此，尚难于从根本上解决土耳其在难民接收方面遇到的问题，但也并非无所作为，土耳其有可能从以下方面入手，化解土耳其难民问题当前面临的困境。

（二）土耳其难民法改革方向

第一，土耳其有望出台由国家立法机关层面制定的《难民法》，从而结束长期由行政规章规范难民或避难事务的现状。以往土耳其一直缺乏国家层面的立法，其国内与难民制度有关的法律规范在性质上都属于行政规章，相较于法律不够透明且不稳定。目前，土耳其立法机构——土耳其大国民议会已经出台土耳其《难民法》草案，这不仅有利于避免行政规章朝令夕改、不够公开透明等缺点，还可以在土耳其建立起更为完善的难民法法律体系，以符合欧盟标准。

第二，从一些相对“容易”的方面着手改进，将难民享有的权利落到实处。因为仅在法律上明确规定难民享有哪些权利是不够的，更重要的是，土耳其政府应当采取相应措施保障这些法律上的权利能够顺利实现。这样不仅能切实保障难民或避难者的一些基本权利，还可以向欧盟传递出一种积极的

信号,表明其入盟的决心。在这方面,土耳其首先要做到的就是要保证难民申请者能获得相关信息。尽管土耳其政府及联合国难民署都已制作一些难民申请程序方面的小册子进行宣传,但还是有很多人不清楚自己在法律上享有哪些权利,有的人甚至都不知道自己的情况已经符合“难民”的条件。因此,土耳其应当加大这方面的宣传力度,尤其是在难民经常出入的边境地区。要保证人人都有进入难民申请程序的机会,特别是对那些因非法入境而被捕的人,如果有迹象表明他们可能是潜在的难民,至少应当为他们提供进入难民申请程序的途径。此外,难民遇到的各种问题中,首当其冲的是要解决获得居住证的问题。对此,政府除规定符合相应条件者可免除居住证费用外,还可以考虑把针对难民群体的居住证费整体下调,尤其是初次办理的费用,以使难民不因居住证费用的问题而丧失享有其他权利的机会。另一个亟待解决的问题就是促进难民工作权利的落实,土耳其政府应当积极创造有利于难民工作的条件,例如适当放宽外国人在土耳其工作的限制,鼓励难民学习土耳其语及参加职业技能培训等。这不但能让他们更好地适应工作环境,也能帮助他们更快地融入当地社会。

第三,加强与欧盟的合作,为取消“地理限制”创造有利条件。面对欧盟取消“地理限制”的要求,土耳其一方面希望能够同欧盟达成某种协议使这种现状在转型期间再持续一段时间;另一方面,土耳其还希望欧盟能够在边界控制、非法移民及避难方面提供经济等方面的援助。近年来,为遏制非法移民,欧盟提出了欧盟边境一体化管理的概念,加强了与非欧盟国家就边境安全的行动合作,并于 2005 年 10 月 3 日成立了欧盟边境管理局(Frontex),管理欧盟成员国外部边境行动合作。由于该机构的职能包括遵照欧盟相关法律和国际相关法律促进、协调和改善欧盟成员国外部边境的一体化管理,其工作重点在于与土耳其接壤的边境。土耳其应积极配合和参与欧盟的边境一体化管理,例如,参加欧盟边境管理局培训第三国边境警卫使用新编的人口贩运手册等。在此过程中探索与欧盟法接轨的难民法改革措施和途径,为难民法内容的完善提供直接帮助。

第四,与各类国际组织密切合作,充分发挥其在解决难民问题上的积极作用。由于目前土耳其与难民打交道的人员大都是警察、边境巡逻人员等基层工作人员,其中很多人对于难民问题不甚了解,为此,土耳其政府首先应加强对难民事务相关工作人员的专业培训,通过与联合国难民署或大学等合

作，给他们讲授难民法和难民保护相关知识，使他们了解如何识别难民、特别是在边境地区如何区分难民与非法移民等。在改善难民生活条件方面，还可以动员非政府组织、民间慈善机构等参与到难民事务当中来，为有困难的人提供经济、医疗等方面的援助，以减轻政府的压力。

A Study on Refugee Issue and Refugee Law Reform in Turkey

Xing Aifen & Dang Fei

Abstract: Turkey has veritably become a refugee transiting and hosting country due to its location that straddles Eurasia and abuts the turbulent Middle East and countries of refugee resource. The pressure of refugees swarming into Turkey is becoming even more serious in recent years. Turkey has been applying for joining the European Union (EU), and will become the Southwest portal of EU if it succeeds. The accession negotiation requires that the system of Turkey's refugee law be in consistent with the relevant EU legislation. On the one hand, Turkey must establish sophisticated refugee protection system to fulfill the standards of human rights protection of EU as soon as possible; on the other hand, Turkey should protect its economic order and social security from the negative impact of massive refugees. How to find a way out of the dilemma is the key tusk of the refugee law reform in Turkey in that it will not only directly influence the refugees in Turkey, but also might provide helpful experiences on solving international refugee problems.

Key Words: Refugee; Refugee Law; Turkey; EU

(责任编辑:詹世明 责任校对:樊小红)