محمود المعلم

مادة السياسات العامة

التكليف النهائي 07/06/2022

-----------------------------------

**ملف اللاجئين السوريين في تركيا: من سياسات الباب المفتوح إلى سياسات الدفع باتجاه العودة**

تعد تركيا من أكثر الدول احتواءً لموجات اللجوء السورية إذ تقول الإحصائيات الرسمية لمديرية الهجرة أن عدد اللاجئين السوريين المسجلين رسمياً تحت قانون الحماية المؤقتة قد بلغ 3,7 مليون سوري فضلاً عن السوريين من حملة الإقامات أو الغير المسجلين مما قد يسمح بالحديث عن 5 مليون سوري في تركيا. بدأت موجة اللجوء السورية باتجاه تركيا ولبنان والأردن والعراق وأوروبا وغيرها من الدول التي فتحت أبوابها نسبياً لاستقبال اللاجئين السورين مع اندلاع ثورة ٢٠١١ في سوريا والتي تمخض عنها حرب محلية دولية شملت جميع الأراضي السورية وما زالت رحاها تدور حتى تاريخ كتابة هذه الورقة. شكلت تركيا وجهة لملايين اللاجئين السوريين بحكم موقعها الحدودي مع سوريا واستقرار وضعها الداخلي نسبياً وباعتبارها محطة على طريق الهجرة نحو أوروبا. كل ذلك حول قضية اللاجئين السوريين إلى ملف مثير لاهتمام الحكومة التركية باعتبار ضخامة الكتلة السكانية الواردة إلى تركيا فضلاً عن موقف الحكومة التركية المناهض للنظام السوري والمصطف إلى جانب الثورة وقواها منذ البداية. ونتيجة لذلك يمكن القول أن ملف اللاجئين السوريين أصبح من الملفات الحاضرة على قائمة السياسات العامة للحكومة التركية. في الحقيقة إنه بتتبع سياسات الحكومة التركية تجاه ملف اللاجئين السوريين يمكن القول أن هذه السياسات قد مرت بالتدريج عبر مرحلتين أساسيتين وهما مرحلة سياسات الباب المفتوح 2013-2018وتليها مرحلة سياسات الدفع باتجاه العودة 2018-2022. تهدف هذه الورقة إلى تتبع ملامح كل مرحلة على حدا مع رصد انعكاسات هذه السياسات على المجتمع والفواعل التركية ودورها في التأثير على إعادة صياغة سياسات المرحلة الثانية ووصولاً إلى الحديث عن أسباب التغيير الجذري في سياسات الحكومة التركية تجاه ملف اللاجئين السوريين.

لمصطلح السياسات العامة تعريفات عديدة ولعل أصلح تعريف يمكن استخدامه لتوصيف السياسات التركية العامة تجاه ملف اللاجئين السوريين في مرحلته الأولى القول بأن السياسات العامة هي توجه الحكومة للقيام بعمل ما أو الامتناع عن القيام به. إذ يمكن القول بأن سياسات المرحلة اتسمت بصفتين أساسيتين إحداهما توجه الحكومة التركية لاحتضان اللاجئين السوريين وتقديم التسهيلات لهم لأغراض تتعلق بحكم الجوار وأهمية الملف إقليمياً ودولياً. أما الصفة الأخرى فهي امتناع الحكومة التركية عن التعامل مع ملف اللاجئين السوريين بتنظيم وانضباط محلياً بالتوازي مع توجهها نحو استقبال أعداد ضخمة من اللاجئين. كان جلياً منذ البداية اندفاع الحكومة التركية نحو مناصرة ثورات الربيع العربي والتعويل عليها بها باعتبارها فرصة قد تفتح باب جديد لتحالفات أوسع وأكثر فعالية مع الدول العربية. ظهر موقف تركيا من الربيع العربي بشكل جلي في تعاملها مع الملف السوري إذ رغم حرصها على عدم التدخل المباشر في سوريا عسكرياً في البداية إلا أنها لعبت دوراً كبيراً في دعم فصائل الثورة السورية إما عبر تقديم التسهيلات الحدودية تجاه تمرير السلاح والمقاتلين أو عبر الدعم المباشر اللوجستي (طبياً مثلاً) أو المالي. وكجزء من دعمها للملف السوري فقد نظرت الحكومة التركية إلى ملف اللاجئين باعتباره ضرورة إنسانية مؤقتة وواقعة كما أنها رأت فيه حملاً خفيفاً يمكن تحمله مقابل ما قد يعود على تركيا من دور ريادي في المنطقة العربية في حال نجاح الثورات في إزاحة الأنظمة العربية الحالية فضلاً عن استثمار الملف دولياً باعتبار ارتباطاته المتشعبة بدول ومنظمات عديدة مثل منظمة الأمم المتحدة، الاتحاد الأوروبي، روسيا، إيران، أمريكا. ولعله من الممكن رصد تجليات هذا الموقف عبر خطابات الرئيس التركي رجب طيب أردوغان التي ما فتئت تستدعي الرمزية الإسلامية لقضية "المهاجرين والأنصار" في سياق حديثه عن سياسات الحكومة التركية تجاه اللاجئين السوريين ولكنها وبنفس الوقت كانت تخاطب وتهدد المجتمع الدولي بضرورة مساندة الدولة التركية في ضبط هذا الملف حتى لا تطلق تركيا العنان للاجئين السوريين بالتدفق نحو دول القارة الأوروبية وبالفعل نجحت تركيا بإبرام اتفاقية 18 آذار 2016 مع الاتحاد الأوروبي والتي تنص على تمويل الاتحاد الأوروبي لتركيا وإلغاء تأشيرة الدخول للمواطنين الأتراك مقابل الحد من الهجرة غير الشرعية نحو أوروبا عبر الأراضي التركية. وفقاً لما سبق يمكن القول بأن الحكومة التركية متمثلة بالرئيس أردوغان وحزبه الحاكم حزب العدالة والتنمية كانا من الأطراف الأساسية في صياغة سياسات المرحلة الأولى تجاه اللاجئين السوريين في ظل رفض الأحزاب المعارضة على رأسها حزب الشعب الجمهوري لهذه السياسات لكن دون لعب دور يذكر في تغييرها أو تعديلها. بالعودة إلى صفتي سياسات المرحلة الأولى وهما التوجه نحو احتضان اللاجئين والامتناع عن تنظيم شؤونهم محلياً يمكن رصد سياسات عديدة. أولاً، من ناحية توجه الحكومة لاحتضان السوريين فقد فتحت تركيا حدودها بشكل غير منضبط أمام موجات الهجرة وصادقت على استصدار قانون الحماية المؤقتة الذي تم بموجبه منح اللاجئين السوريين بطاقات إقامة خاصة بهم عرفت باسم "بطاقات الحماية المؤقتة" وقد كانت هذه البطاقات بمثابة إقامات قانونية مجانية تشرعن وجود اللاجئين على الأراضي التركية وتمنحهم بعض الامتيازات مثل حق التعليم في المدارس الحكومية وحق التداوي المجاني في المشافي الحكومية فضلاً عن تشريعات أخرى خاصة بالسوريين صدرت لاحقاً مثل قانون منح المواطنة الاستثنائية للبعض الشرائح السورية مثل الجامعيين والمستثمرين وأصحاب الكفاءات وقانون اعفاء السوريين من تكاليف التعليم في الجامعات الحكومية. أما من ناحية امتناع الحكومة التركية عن تنظيم شؤون السوريين محلياً فقد كان من الملاحظ تساهل الحكومة مع تكتلات السوريين في الولايات التركية وإنشاء مجتمعات صغيرة حيوية متفاعلة إلى حد كبير ذاتياً بشكل منفصل عن المجتمع التركي فضلاً عن عدم الاهتمام بإطلاق مشاريع الاندماج وعبور اللاجئين عبرها ويزيد على ذلك غياب الرقابة بحق عدد جيد من اللاجئين السوريين الغير المسجلين في سجلات الحكومة التركية.

ومع دخول سياسات المرحلة الأولى في طوري التنفيذ والتقويم نجد أن فواعل جديدة بدأت تتفاعل مع هذه السياسات فكان منها أحزاب المعارضة التركية والإعلام التركي والشارع أيضاً. لم تكن الأحزاب المعارضة التركية راضية عن سياسات الحكومة التركية تجاه اللاجئين السوريين في طور صياغة السياسات وتبنيها وبداية تنفيذها ولكنها لم تستطع لعب دور فعال في البداية لتقيض هذه السياسات. بعد مضي فترة جيدة على تطبيق سياسات المرحلة الأولى وازدياد أعداد اللاجئين السوريين نجد انعكاس هذه السياسات سلباً على الحكومة التركية وخصوص الشق الامتناعي فيها والذي أثار حساسية الشارع التركي تجاه هذه المجتمعات الصغيرة الأجنبية الصاعدة المنغلقة على نفسها والمتمتعة ببعض الامتيازات مما خلق أرضيةً خصبةً لأحزاب المعارضة (حزب الشعب الجمهوري, الحزب الجيد, حزب المستقبل, حزب الديمقراطية والتقدم, حزب السعادة, والحزب الديمقراطي, حزب النصر) التي استثمرت ذلك من خلال انتقاد سياسات الحكومة هذه تجاه الملف السوري واستعماله كورقة ضغط لكسب الأصوات والتجييش شعوبياً ضد الحكومة وحلفائها من الأحزاب. وبناءً على ذلك يمكن القول بأن سوء إدارة الحكومة التركية لملف السوريين تنظيمياً وسعي أحزاب المعارضة لاستغلال ذلك بهدف الوصول للسلطة حول ملف اللاجئين السوريين من ملف مطروح على جدول السياسات العامة إلى قضية تنافس سياسي وملف ذو أولوية على جدول السياسات العامة. ركزت انتقادات أحزاب المعارضة لسياسات الحكومة تجاه اللاجئين على انعكاس هذه السياسات بالضرر على المجتمع والاقتصاد التركي وذلك من خلال ما صوروه باستنزاف الاقتصاد التركي(العمالة الرخيصة للسوريين, الإنفاق على السوريين في العلاج والتعليم) وتخريب انسجام المجتمع التركي(عبر توطين مجتمعات أجنبية غير قادرة على الانسجام مع ثقافة المجتمع التركي). وزاد على ذلك قرار الحكومة التركية بالمشاركة المباشرة في أولى عمليات الجيش التركي العسكرية في سوريا عام 2016 والتي عرفت باسم "درع الفرات" بالإضافة إلى التدهور التدريجي لقيمة الليرة التركية مقابل الدولار وارتفاع معدلات التضخم. كل ما سبق أدى إلى احتقان كبير في الشارع التركي ضد اللاجئين وسياسات الحكومة تجاههم وقد انعكس ذلك بشكل جلي في استخدام المعارضة لهذه الورقة في الانتخابات الرئاسية عام 2018 ولكن خسارة الحزب الحاكم "حزب العدالة والتنمية" في انتخابات إسطنبول وأنقرة المحلية عام 2019 كان بمثابة نقطة التحول في سياسات الحكومة التركية من المرحلة الأولى إلى المرحلة الثانية. كانت انتخابات 2019 النقطة التي أشعرت الحكومة التركية بخطر المضي قدماً في سياسات المرحلة الأولى مما أدى بها إلى إنفاذ تعديلات جذرية من خلال صياغة وتبني جدول سياسات جديدة تجاه اللاجئين السوريين وهي سياسات المرحلة الثانية. اتسمت سياسات المرحلة الثانية بالتوجه نحو تنظيم شؤون اللاجئين السوريين في تركيا مع إيصاد الحدود بشكل صارم تجاه أي موجات لجوء جديدة وقد أخذت هذه السياسات بالتصعيد في تنظيم شؤون اللاجئين السورين بشكل حاد ومفاجئ حتى تحولت إلى سياسات تدفع باتجاه إعادة اللاجئين إلى سوريا. ومن هذه السياسات إغلاق الحدود والامتناع عن استصدار بطاقات حماية مؤقتة جديدة. ومنها أيضاً العمل على توزيع اللاجئين بشكل متناسب بين المدن وأحياء المدن نفسها بشكل يمنع التكتل ويقطع التروية عن المجتمعات الصغيرة الغير متجانسة الناشئة دافعاً بها باتجاه الذوبان مع الكتلة التركية الكبيرة وذلك من خلال استصدار قوانين ومشاريع عديدة مثل "مشروع تخفيف ومكافحة التوزع المكاني" الصادر عن وزارة الداخلية وقانون تقييد حركة حاملي بطاقة الحماية المؤقتة بين الولايات التركية إلا بإذن. وزاد على ذلك إصدار قوانين تأديبية شديدة الردع بحق مرتكبي الجنح من اللاجئين(الترحيل القسري) وإلغاء بعض الامتيازات الممنوحة لحاملي بطاقة الحماية المؤقتة مثل إعادة فرض رسوم التعليم على الطلبة السوريين في الجامعات الحكومية التركية بعد أن كانوا معفيين منها ضمن حزمة سياسات المرحلة الأولى. وأخيراً بدأت الحكومة التركية بالحديث عن الإعداد لمشروع إعادة مليون لاجئ سوري بشكل طوعي وآمن إلى مناطق الشريط الآمن شمالي سوريا والتي كانت الحكومة التركية وما زالت تسعى للسيطرة عليه وإحلال الاستقرار فيه ضد وحدات الحماية الكردية YPG وقوات النظام السوري.

ختاماً، يعتبر مسار السياسات العامة التركية تجاه اللاجئين السوريين وتحولاته نموذجاً صارخاً عن وجاهة القول بأن عملية صنع السياسات العامة هي عملية تشاركية يدخل فيها الجميع بدرجات مختلفة من التأثير سواء كنا نتكلم عن مؤسسات رسمية(الحكومة التركية أو السلطة التنفيذية) أو مؤسسات غير رسمية(أحزاب المعارضة التركية) أو مؤسسات دولية(الاتحاد الأوروبي). من الواضح أن الحكومة التركية شعرت بحجم الخطر ويبدو أنها ستمضي قدماً في سياسات المرحلة الثانية والترويج لمشاريع دفع اللاجئين السوريين باتجاه العودة سعياً للبقاء في السلطة واستقطاب الناخبين قبل انتخابات 2023 الرئاسية.