

## **Konvergencia, versengés és kooperáció**

### **A migrációs megállapodás a török–európai kapcsolatok stratégiai keretében**

Convergence, Competition and Cooperation

The Migration Deal

Within the Strategic Framework of Turkish–European Relations

**SZALAI MÁTÉ**

---

# KKI-elemzések

A Külügyi és Külgazdasági Intézet időszaki kiadványa

Kiadó:

Külügyi és Külgazdasági Intézet

Lektorálta:

Ugrósdy Márton

Szöveggondozás és tördelés:

Tevelyné Kulcsár Andrea

A kiadó elérhetősége:

H-1016 Budapest, Bérc utca 13-15.

Tel.: + 36 1 279-5700

Fax: + 36 1 279-5701

E-mail: [info@ifat.hu](mailto:info@ifat.hu)

<http://kki.hu>

© Szalai Máté, 2018

© Külügyi és Külgazdasági Intézet, 2018

ISSN 2416-0148

**Összefoglalás:** Az elemzés célja a Törökország és az Európai Unió által kötött migrációs megállapodás kilátásainak értelmezése a két fél együttműködésének stratégiai keretein belül. E keretek – elsősorban a NATO jelentette biztonságpolitikai és a vámunió révén megvalósuló gazdaságpolitikai együttműködés – az elmúlt évek retorikai feszültségei ellenére sem változtak, és előreláthatólag rövid távon nem is fognak megváltozni. Így a két fél közötti együttműködés lehetséges forgatókönyvei, azaz a konvergencia, a versengés és a kooperáció közül az utóbbi megvalósulására van a leginkább esély, amely a tranzakcionista, eseti és rugalmas együttműködési formáknak kedvez. A migrációs megállapodás is ilyen jellegű, így annak felmondására – a török–európai stratégiai keret változatlanlansága, a vízumliberalizációs és a vámunió modernizációjával kapcsolatos tárgyalások előrehaladása, valamint a 3+3 milliárd euró rendelkezésre állása esetén – nem számíthatunk.

**Abstract:** *The aim of the analysis is to interpret the prospects of the migration deal reached between Turkey and the European Union in the strategic framework of the cooperation between the two sides. This framework – consisting primarily of the security policy cooperation in NATO and the economic cooperation in the customs union – remained to be unchanged in the last couple of years in spite of rhetorical tensions. In this case, among the possible scenarios of the future trajectory of the EU–Turkey relations, namely convergence, competition, and cooperation, the last one has the highest chance to materialize, which favors transactionalist, flexible, and ad hoc forms of cooperation. The migration deal can be seen as such, therefore the chances of its termination – in case of constancy of the strategic framework, the continuation of the talks regarding visa liberalization and the modernization of the customs union, and the availability of the 3+3 billion Euro package – remains low.*

## BEVEZETÉS

Törökország és az Európai Unió kapcsolata az elmúlt években igen ellentmondásosan alakult. A heves retorikai harcok és a török belpolitikai változásokat érintő normatív kritikák ellenére a [két fél kapcsolatrendszerét szabályozó keret](#) – az Észak-atlanti Szerződés Szervezetében (NATO) való együttműködés és a vámunió – változatlan maradt, és az érdekalapú kooperáció formák – például a migrációs megállapodás – hatékonyak bizonyultak.

Az elemzés célja a török–európai kapcsolatok jelenének és jövőjének értelmezése [három forgatókönyv](#) alapján. A **konvergencia** szcenáriója szerint a két fél közötti együttműködés stratégiai kerete tovább bővül az európai uniós tagsággal. Ezzel szemben a **versengés** forgatókönyve az, hogy a felek értékei és érdekei is egyre eltávolodnak egymásétól, a csatlakozási folyamat véglegesen megszakad, a kétoldalú kapcsolatokat pedig egyre inkább a konfliktus határozza meg, a szektorális együttműködések mellett. E két forgatókönyv között helyezkedik el a **kooperáció**



narratívája, amely szerint a reláció stratégiai kerete érdemben nem változik, a két fél felismeri, hogy a teljes integráció nem kívánatos és nem esélyes, így a normatív alapú feszültségeket egy érdekek cseréjén alapuló, pozitív együttműködő viszony váltja fel. (Amanda Sloat gyakorlatilag [ugyanezeket a forgatókönyveket](#) fogalmazta meg az elköteleződés [*engagement*], elhagyás [*abandonment*] és tranzakcionalizmus [*transactionalism*] kifejezésekkel.)

Az elmúlt évek eseményei – a migrációs megállapodás, a török elnöki rendszer bevezetése, valamint a vízumliberalizációs és csatlakozási tárgyalások gyakorlata – mind a harmadik, a kooperáció forgatókönyvének bekövetkezési esélyeit növelik. Ez a török–európai kapcsolatok jelenlegi kereteinek a fenntartását, az érdekalapú együttműködési logika erősödését, valamint a retorikai-politikai feszültségek, illetve egyes biztonságpolitikai kérdésekben a vita fennmaradását egyszerre feltételezi. E szcenárió érvényesülése esetén a migrációs megállapodás felmondása nem valószínű.

Az elemzés első része bemutatja a stratégiai keret két elemével, a vámunióval és a NATO-n belüli biztonságpolitikai együttműködéssel kapcsolatos ügyeket, majd ebben a keretben értelmezi a 2016-os migrációs megállapodás végrehajtásának a tapasztalatait. Az írás végül a két fél közötti kapcsolatokra hatást gyakorló egyéb kérdések (vízumliberalizáció és politikai feszültségek), valamint a folyamattal kapcsolatos magyar érdekek azonosításával zárul.

## A TÖRÖK–EURÓPAI KAPCSOLATOK STRATÉGIAI KERETE

Törökország és az Európai Unió számos politikai, gazdasági, biztonságpolitikai és kulturális területen évtizedek óta elmélyült együttműködést folytat, az érdekek (és az értékek) azonban sok kérdésben nem feltétlenül egyeznek meg. Az elmúlt években a két fél közötti feszültségek egyértelműen megnöttek; ennek okait három csoportba lehet sorolni. Egyrészt [a közel-keleti regionális rendszerben](#) – amelynek Törökország az egyik meghatározó szereplője – lezajlott változások egyre versengőbbé tették a térség szereplői közötti viszonyt. Az egyes államok érdekei diverzebbé és eltérőbbé váltak, ami nagy nyomást helyezett az olyan stratégiai szintű, hosszú távú kapcsolatokra, mint az amerikai–szaúdi vagy a török–európai reláció. Ebben az új, folyamatosan változó és instabil környezetben a látható befolyáscsökkenést elszenvedő Európai Unióval való együttműködés leértékelődött. Másrészt a 2015 és 2017 közötti török belpolitikai instabilitás miatt az ország külpolitikája alárendelődött a hazai folyamatoknak. A török közvélemény tradicionális Nyugat-ellenessége miatt – bár [a társadalom többsége támogatja az európai csatlakozást](#), a közvélemény-kutatási adatok erős bizalmatlanságról árulkodnak – az európai integráció mindig is [egy elitprojekt](#) volt, így az európai kapcsolatok „dramatizálását” a török politikusok ki tudták használni. Harmadrészt [az európai közvéleményben](#) az iszlámmal és a muszlim kisebbségekkel kapcsolatosan zajló viták következtében az európai politikusok törökellenes retorikával

igyekeztek növelni a támogatottságukat (lásd a [holland](#) vagy a [német](#) példát), ami szintén növelte a reláció konfliktusosságát. (A német közvélemény kifejezetten törökellenesnek tekinthető: a [Die Zeit 2017. augusztusi közvélemény-kutatása](#) szerint a megkérdezettek 87 százaléka támogatná a Törökországgal való egyértelmű szakítást [60 százalék] vagy az arra irányuló lépéseket [27 százalék].) E jelenségek ellenére a legtöbb kérdésben a kooperáció nagyjából töretlenül folytatódott.

Ebben az ellentmondásos és feszültségekkel teli helyzetben a fontosságuk alapján különbséget kell tennünk a két fél különböző együttműködési formái között. „Stratégiai keretnek” azokat a dokumentumokat érthetjük, amelyek irányt szabnak a stratégiai együttműködésüknek, és meghatározzák annak kereteit és lehetőségeit. Az ennél kisebb jelentőségű politikák és közös cselekvési formák intenzitása könnyen változhat, de nem bírnak számottevő következménnyel a többi politikarületre.

Az Európai Unió és Törökország közötti kapcsolatok lehetséges jövőbeli alakulását vagy az egyes szakpolitikai kérdésekben való kooperáció (pl. a migrációs megállapodás) fennmaradását tehát a stratégiai keretet jelentő együttműködési formák stabilitásának az elemzésével tudjuk előre jelezni. Ebben a relációban két kapcsolatforma bír jelentőséggel: a NATO keretében történő biztonságpolitikai együttműködés és az 1996-ban létrejött vámunió.

## BIZTONSÁGPOLITIKAI EGYÜTTMŰKÖDÉS ÉS A NATO-TAGSÁG KÉRDÉSE

Törökország 1952-es NATO-csatlakozása óta az [ország szerepe számottevően megváltozott a védelmi szövetségen belül](#). A hidegháborúban és az azt követő években a geopolitikai jelentőségéből adódóan Ankara szoros funkcionális együttműködést folytatott a többi NATO-tagállammal. A 2000-es években azonban két válság is feszültséget okozott a szervezet nyugati tagjai (elsősorban az Amerikai Egyesült Államok) és Törökország között: 2003-ban Törökország nem engedélyezte az amerikai koalíció számára egy második iraki frontnak az ország területén keresztül történő megnyitását; 2007-ben pedig az USA utasította el a Kurdisztáni Munkáspárt (*Partiya Karkerên Kurdistan*, PKK) iraki állásai elleni török fellépéshez való segítségnyújtást. Ráadásul az egyre aktívabb török külpolitika miatt megindult a két fél biztonságpolitikai prioritásainak a szétválása, ami a 2010-es években csak folytatódott. Mindemellett a török kormány számára fájó pontot jelentett, hogy a 2016-os puccskísérlet kapcsán a NATO [támogató reakciója elmaradt](#).

Törökország NATO-tagságára nagymértékben hat az amerikai–török bilaterális kapcsolat alakulása. Donald Trump amerikai és Recep Tayyip Erdoğan elnök között láthatunk ugyan bizonyos mértékű politikai szimpátiát, ám [egyes szakpolitikai kérdésekben](#) komoly ellentétek feszülnek, [elsősorban](#)

- a szíriai kurd vezetésű Szíriai Demokratikus Erők (*Hêzên Sûriya Demokratîk*, SDF) szerepével,
- az orosz S-400-as légvédelmi rendszer megvásárlásával és a mélyülő orosz–török relációval,



- az F–35-ös lopakodó vadászgépek megvásárlásának elhúzóásával, valamint
- a török belpolitikai és belbiztonsági helyzet alakulásával kapcsolatban.

Ezeken kívül több kisebb ügy is mérgezte a két fél kapcsolatát. A washingtoni kormány [azzal vádolta meg a török állami Halkbankot](#), hogy segített kijátszani az Iránra kivetett amerikai szankciókat (a bankvezető-helyettest, Mehmet Hakan Atil-lát el is ítélték az amerikai bíróságok), bár a *Foreign Policy* szerint e kérdésben is történhetett előrelépés. Andrew Branson lelkipásztor 2016. októberi, kémkedés gyanújával történt letartóztatásának ügye 2018-ban gazdasági szankciók kivetéséhez vezetett – [ezt követően](#) Törökország egy hónapon belül hazaengedte Bransont az Egyesült Államokba. Ankara viszont nagyon nem nézi jó szemmel, hogy Fethullah Gülen továbbra is szabadon tartózkodhat az USA-ban.

E folyamat nem jelenti azt, hogy Törökország NATO-tagsága fenntarthatatlan lenne. Bár [elemzések](#) és [politikuskok](#) is latolgatják a török kilépés lehetőségét, erre [továbbra is kevés esély](#) mutatkozik. Egyrészt Törökország számára egyes fegyverek beszerzésében, eseti alapú együttműködésekben (pl. Szíria kapcsán) Oroszország vagy más szereplők jobb partnerek ugyan, mint a nyugati országok, nagyon jól tudja, hogy a NATO-tagsággal járó előnyök nem lenne alternatívája. Másrészt az a fejlemény, hogy [Törökország átmeneti mentességet](#) kapott a 2018. november 5-én életbe lépett iráni szankciókkal kapcsolatban, azt mutatja, hogy az Egyesült Államok és Törökország között továbbra is fennáll a zárt ajtók mögötti együttműködés lehetősége. Számottevő változásra a dél-törökországi [Incirlik légitámaszpont](#) kapcsán lehet esetleg számítani, amely helyett – a hírek szerint – az USA a 2016-os puccskísérlet után kezdett el alternatívát keresni.

Bár a NATO-n belüli biztonsági együttműködés kerete tehát valószínűleg középtávon nem fog megváltozni, az egyes tagállamok közötti politikai feszültségek hatással lehetnek annak gyakorlati megvalósulására. 2017 júniusában például [Németország visszavonta](#) az Incirlik légitámaszponttól a német katonákat. Ez azonban szintén nem jelenti azt, hogy Berlin elő kívánná mozdítani a törökök kiválását a NATO-ból – sőt, a [Brookings elemzése](#) szerint Németország a biztonságpolitikai kérdésekben a konvergencia forgatókönyvét támogatná hosszú távon, amíg pedig nem születnek meg annak a feltételei, addig a tranzakcionista együttműködést preferálja középtávon.

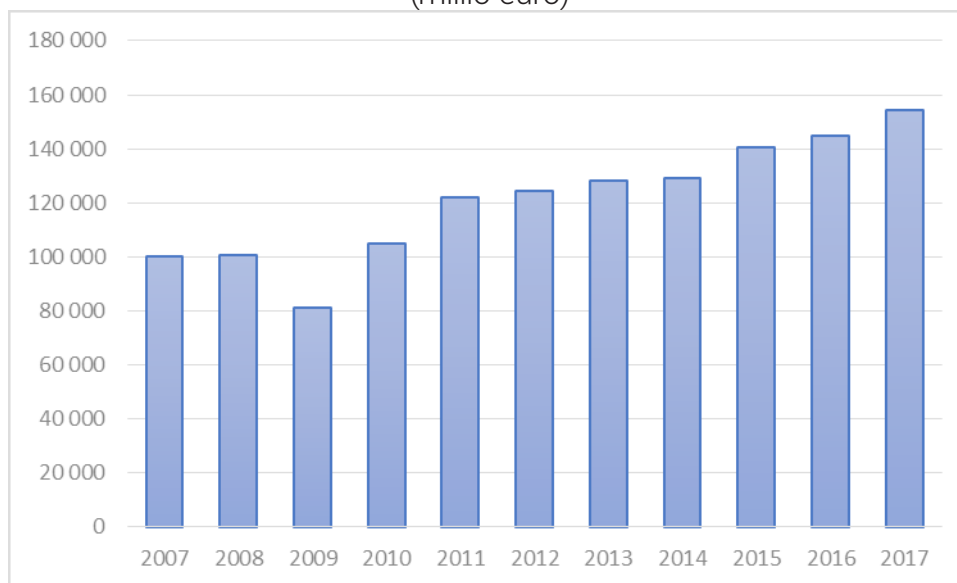
## A VÁMUNIÓ MODERNIZÁLÁSA ÉS GAZDASÁGI KAPCSOLATOK

Törökország Európai Unióhoz történő közeledésének az eddigi legmélyebb rétegét egy, az [1963-as ankarai egyezmény](#) alapján [1995-ben kötött megállapodással létrehozott](#) vámunió jelenti. A kereskedelmi akadályok (jelentős részének) felszámolása szoros gazdasági köteléket teremtett a két fél között, amelynek köszönhetően [ma](#) az Európai Unió Törökország első számú export- és

importpartnere (sorrendben 44,5 és 38 százalékos részesedéssel), míg Törökország az EU negyedik legnagyobb export-, és ötödik legnagyobb importpiaca. Bár az elmúlt évtizedben az EU részaránya kis mértékben csökkent a török külkereskedelemben, abszolút értékben mégis dinamikusabban növekszik (1. ábra), és mára a 2008-as válság előtti volumen másfélszeresére nőtt.

1. ábra

A kereskedelmi volumen alakulása Törökország és az Európai Unió között (millió euró)



A két fél közötti vámunió felmondása – a NATO-tagságtól eltérően – nem került fel érdemben a politikai napirendre, ami azt mutatja, hogy az együttműködésüknek ez a legstabilabb stratégiai eleme. Sőt, mindkét fél kifejezte – többek között a migrációs megállapodásban (lásd később), hogy modernizálni kívánják az 1995-ben kötött vámuniós egyezményt. A 23 éve született szabályrendszert ugyanis elavultnak tartják, ezért úgy vélik, frissítésre szorul, alapvetően [az alábbi szempontok alapján](#):

- az 1995-ös megállapodás nem végleges, hanem átmeneti állapotot hozott létre, éppen ezért továbbfejlesztett szabályok megalkotását helyezte kilátásba;
- a megállapodás ([többek között a Világbank jelentése szerint](#)) technikailag idejétmúlttá vált a 21. századi kereskedelmi trendek, valamint a két fél gazdasági fejlődésének tükrében;
- az Európai Unió 1995 óta több szabadkereskedelmi megállapodást is kötött harmadik partnerekkel, amelyek megkérdőjelezik a vámuniós egyezmény egyes pontjainak az érvényesülését (elsősorban a török termékek preferenciális helyzetét);
- az 1995-ös megállapodásból kimaradt több szektor is (így a mezőgazdaság, a közbeszerzések és a szolgáltatások), így az azokra történő kiterjesztése nagy potenciált jelent mindkét fél számára;



- a megállapodás nem tartalmaz jogi vitarendezési mechanizmusokat;
- az 1995-ös dokumentum aszimmetrikus viszonyt hozott létre a felek között a vámunióval kapcsolatos döntéshozásban: kihagyta Törökországot a döntések meghozatalából, ez pedig lassítja a jogszabályokhoz való török alkalmazkodást;
- Törökország és az Európai Unió között a nem vámjellegű korlátozások jelentős része megmaradt. Ennek fényében a vámunó reformjához nagymértékben hozzátartozik a [vízumliberalizáció kérdése](#) is, hiszen a hatékony szabadkereskedelem érvényesítésére pozitívan hat az üzletemberek és a gazdasági döntéshozók vízummentes utazása.

E pontokból kiderül, hogy a vámunió modernizálása Törökország és az Európai Unió kölcsönös gazdasági érdeke, s a megvalósulása [becslések szerint](#) az európai uniós gazdasági kibocsátás 0,01, a törökének pedig 1,44 százalékos növekedését eredményezné. A modernizáció – ami egy bilaterális preferenciális kereskedelmi egyezmény formájában jönne létre – legnagyobb akadályát az egyes európai tagállamok és Törökország közötti feszültségek jelentik (lásd később), amelyek hatására például [Németország arra kérte az Európai Bizottságot](#) (a továbbiakban: Bizottság), hogy állítsa le a vámunióval kapcsolatos tárgyalásokat Törökországgal. Ebben [érdemi előrelépés nem történt](#) a migrációs megállapodás aláírása óta, bár a kérdés megjelent [az októberi török–német csúcs](#) napirendjén is.

## A TÖRÖK EURÓPAI UNIÓS CSATLAKOZÁS KÉRDÉSE

A török–európai kapcsolatok stratégiai kerete nemcsak negatív, de pozitív irányba is fejlődhet (lásd a konvergencia forgatókönyvét). Ilyen változást jelentene Törökország európai uniós csatlakozása, amely új dinamikát szabna a kapcsolatoknak.

A törökök európai uniós csatlakozásának a kérdése három évtizede van jelen a politikai napirenden. Az ország először [1987-ben adott be csatlakozási kérelmet](#) az EU-hoz; a Bizottság viszont 1989-ben, a demokratikus alapelvek érvényesülésének hiányára hivatkozva elutasította azt. Az Európai Tanács egy évtizeddel később, 1999-ben adta meg Törökországnak a hivatalos tagjelölti státuszt, a tárgyalások pedig 2005-ben kezdődtek meg, ám a folyamat gyorsan kifulladt. A [csatlakozás alapját jelentő harmincöt fejezetből 2018-ig mindössze egyet zártak le, de azt sem véglegesen](#) (1. táblázat), tizenöt további megnyitottak, ám a többségük (tizenkilenc fejezet) még nem került napirendre.



1. táblázat  
A török csatlakozási tárgyalások alakulása az egyes fejezetek kapcsán

<b>Lezárt fejezetek</b>	<b>Megnyitott fejezetek</b>	<b>Még nem megnyitott fejezetek</b>
Tudomány és kutatás	Szabad tőkeáramlás	Az áruk szabad áramlása
	Vállalati jog	Szabad munkaerő-áramlás
	Szellemi tulajdonjog	A vállalkozás és szolgáltatásnyújtás szabadsága
	Információs társadalom és média	Közbeszerzések
	Adózás	Versenypolitika
	Statisztika	Pénzügyi szolgáltatások
	Vállalkozási és iparpolitika	Mezőgazdaság és vidékfejlesztés
	Transzeurópai hálózatok	Halászat
	Környezet	Közlekedéspolitika
	Fogyasztó- és egészségvédelem	Energia
	Pénzügyi ellenőrzés	Társadalompolitika és foglalkoztatás
	Regionális politika és a strukturális eszközök koordinációja	Igazságügy és alapvető jogok
	Gazdasági és monetáris politika	Igazság, szabadság és biztonság
	Pénzügyi és költségvetési előírások	Oktatás és kultúra
	Élelmiszerbiztonság, állat- és növényegészségügyi politika	Vámunió
		Külkapcsolatok
		Külpolitika, biztonság és védelempolitika
		Intézmények
		Egyéb ügyek



A bilaterális okokból és a török kapcsolatok átpolitizálódásából következően az egyhangú döntést igénylő csatlakozás esélyei középtávon minimálisak. A Bizottság [2018-as országjelentése](#) szerint Törökország számottevő haladást ért el több területen (például a vállalati jog és a transzeurópai hálózatok kérdésében), de csak korlátozottan lépett előre a közbeszerzések, a közlekedéspolitika és a statisztika témájú fejezetekhez tartozó ügyekben, ráadásul hátrafelé mozdult el az információs társadalom, a szociálpolitika és a foglalkoztatásügy, valamint a külkapcsolatok terén. Ebben a helyzetben a folyamat felgyorsulásához alapvető belpolitikai változásokra van szükség több európai államban és Törökországban egyaránt. Miközben az egyik oldalon az osztrák, a dán és a német kormánykoalíciót létrehozó [megállapodásban is helyet kapott](#) a török belépés elutasítása, így amíg ezek az egyezmények érvényben vannak, az említett kormányok nem is támogathatják a folyamatot. A másik oldalon pedig az Igazság és Fejlődés Pártja (*Adalet ve Kalkınma Partisi*, AKP), amely a hatalomra jutása óta hivatalosan támogatja ugyan az integrációt, a törvényhozásban jelenleg rászorul a Nemzeti Akciópárttal (*Milliyetçi Hareket Partisi*, MHP) való együttműködésre, amely szintén elutasítja az Unióba való belépést. Ráadásul az Európai Tanács 2006. decemberi döntése értelmében több fejezet (az áruk szabad áramlása, a vállalkozás és szolgáltatásnyújtás szabadsága, a pénzügyi szolgáltatások, a mezőgazdaság és vidékfejlesztés, a halászat, a közlekedéspolitika, a vámunió, valamint a külső kapcsolatok) [megnyitásához](#) a Bizottságnak szavatolnia kell, hogy Törökország felszámolt minden akadályt a ciprusi áruk szabad áramlása és a közlekedési utak megnyitása előtt, amire a ciprusi–török kapcsolatok javulása nélkül igen kicsi az esély. Ez a tilalom az új fejezetek megnyitására is érvényes, annak ellenére, hogy a [török értelmezés szerint](#) a vállalkozási és iparpolitikáról és a transzeurópai hálózatokról szólóak lezárásra készen állnak.

A török kormány az említett problémák ellenére napirenden tartja a csatlakozás kérdését. Az elnöki rendszer bevezetése, azaz majdnem három év óta először 2018. augusztus 29-én [ült össze](#) a Reform Akciócsoport, amely az európai uniós ügyekért felelős minisztériumhoz kapcsolódva felel a török EU-integráció előmozdításához szükséges reformok megvalósításáért. A kiadott [közleményük](#) szerint a török kormány – az Erdoğan által augusztus elején [bejelentett](#) száznapos programmal összhangban – elsősorban az igazságügy és az alapvető jogok, valamint az igazság, biztonság és szabadság fejezetéhez kapcsolódó kérdésekben akar előrébb lépni a tárgyalásokon.

## AZ EURÓPAI–TÖRÖK KAPCSOLATOK LEHETSÉGES FORGATÓKÖNYVEIRE VONATKOZÓ KÖVETKEZTETÉSEK

**A**z elemzésben leírtakból látható, hogy alapvetően minimális esély mutatkozik a Törökország és az Európai Unió közötti kapcsolatok stratégiai keretének az érdemi megváltozására – akár a konvergencia, akár a versengés forgatókönyve irányába –, így a kooperáció narratívája tűnik a legvalószínűbb jövőképpé.

(legalábbis középtávon). Bár hivatalosan mindkét fél számára cél a szorosabb együttműködés megvalósítása, az (mint a fentiekből láthattuk) komoly politikai akadályokba ütközik. A jelenlegi stratégiai keretet ezért sokak szerint megerősítené, ha a két fél kimondaná, hogy a csatlakozást nem tartja célnak, de a szoros kapcsolatok fenntartását annál inkább – [lásd](#) Németország „privilegizált partnerség” koncepcióját vagy az Európai Bizottság „társult tagságra” vonatkozó javaslatát.

Ráadásul a brexittel kapcsolatos tárgyalások előrehaladtával egyre inkább teret nyer az Európai Uniót körülvevő, [Törökország és az Egyesült Királyság által alkotott „öv” \(orbit\)](#) koncepciója. A London és Ankara közötti viszony minden bizonnyal szorosabbá fog válni a brit kiválást követően, hiszen számos [közös érdekük fog jelentkezni európai uniós kérdésekben](#), elsősorban [biztonságpolitikai és gazdasági](#) területen. Ez a folyamat mindenképpen pozitív az európai–török kapcsolatok szempontjából, még akkor is, ha a két ország együtt komolyabb nyomást tud majd gyakorolni az Európai Unióra.

## A MIGRÁCIÓS MEGÁLLAPODÁS ÉRTELMEZÉSE A TÖRÖK–EURÓPAI KAPCSOLATOK STRATÉGIAI KERETÉBEN

A kooperáció narratívájának megerősödése olyan gyakorlati együttműködési formáknak kedvez, amelyek elsősorban érdekalapúak, nem közös értékeken nyugszanak, eseti/szakpolitikai jellegűek és rugalmasak. Az ilyen együttműködésre a legjobb példa az elmúlt évekből maga a migrációs megállapodás.

A 2016. március 18-án aláírt [európai–török közös nyilatkozat](#) (vagyis a „migrációs megállapodás”) a Törökország és az Európai Tanács tagjai között 2015 novembere óta tartó tárgyalássorozat eredménye volt. Az egyezmény egy kilencpontos nyilatkozat formájában öltött testet, amely az irreguláris migráció megállítását célozza, az alábbi módokon:

- minden 2016. március 20-a után Törökországból érkező és Görögországba belépő irreguláris migránst visszaküldenek a hatóságok Törökország területére;
- minden Görögországból Törökországba visszaküldött szíriaiért cserébe az Európai Unió áttelepít (**resettle**) egy Törökországban regisztrált szíriai menekültet (ún. 1+1-es séma);
- Törökország minden szükséges intézkedést megtesz annak érdekében, hogy megakadályozza új szárazföldi vagy tengeri migrációs útvonalak kialakulását;
- amint az irreguláris migráció mértéke fenntarthatóan és jelentősen lecsökken (vagy megszűnik), a két fél a Görögországban tartózkodó szíriaiak Törökországba való önkéntes visszatérésének elősegítése érdekében aktiválja az önkéntes humanitárius befogadási rendszert (**Voluntary Humanitarian Admission Scheme**, VHAS);



- a két fél felgyorsítja a vízumliberalizáció folyamatát, és érdemi előrelépést tesz 2016. június végéig, amennyiben minden követelmény teljesül;
- az Európai Unió az ún. menekültügyi eszköz (*Facility for Refugees*, FfR) keretében 3 milliárd eurót bocsát Törökország rendelkezésére az ott tartózkodó menekültek egészségügyi, oktatási, infrastrukturális, ételmezési vagy egyéb, az életszínvonaluk javítását célzó projektet finanszírozására, az összeg felhasználását követően pedig újabb 3 milliárd eurót biztosít számára 2018 végéig;
- a két fél felgyorsítja a Törökország európai uniós csatlakozására irányuló folyamatot, elsősorban a 33. csatlakozási fejezet megnyitása kapcsán;
- a felek együttműködnek a szíriai humanitárius és biztonsági helyzet rendezése érdekében (különösen a török–szíriai határ menti területek ügyében), hogy a menekültek visszatérése megindulhasson, és ne keljenek útra még többen.

A migrációs paktumnak két sarkalatos jellemzője van, amely akár modellértékkel is szolgálhat a más országokkal foglalkozó egyezmények megkötéséhez. Egyrészt a megállapodás tranzakcionalizmusra, vagyis a „*quid pro quo*” elvére épül, azaz nem a közös értékekre vagy a közös érdekekre, hanem a két fél eltérő érdekeinek a „cseréjére”. Az Európai Unió az irreguláris migráció megállításáért és a Görögországban lévők visszatelepítéséért cserébe kétszer 3 milliárd eurót bocsát Törökország rendelkezésére, valamint felgyorsítja a vízumliberalizációs és a csatlakozási folyamatot. Ennek köszönhetően nem lehet azt állítani, hogy bármelyik fél is egyértelműen „kihasználná” a másikat, hiszen mindketten felismerték, hogy érdekükben áll a másikkal való együttműködés.

Ezzel összhangban áll a paktum második legfontosabb jellemzője: az aláírói számára nem hoz létre nemzetközi jogi értelemben vett jogokat vagy kötelezettségeket. A megállapodás így csak politikai síkon értelmezhető, a betartása (vagy esetleges felmondása) nem a dokumentum jogi erejéből következik, hanem a két fél politikai érdekeiből és szándékaiból. Ez az egyezménynek kétségtelenül a gyengesége (hiszen nem kikényszeríthető), ugyanakkor az erőssége is: egyrészt a végrehajtása tényleges politikai akaratot tükröz, másrészt pedig e jellegéből adódóan az aláírók a „paktummal” kapcsolatos [jogi problémákat](#) háttérbe tudták szorítani.

A megállapodás megszületését [követően](#) elindult a végrehajtásához szükséges jogszabályi környezet megteremtése. E folyamat keretében az EU tagjai biztonságos harmadik államnak ismerték el Törökországot, Ankara pedig az Izmir közelében lévő Dikili táborait határozta meg a visszafogadásban részt vevő pontokká. Maga a visszatelepítés április 4-én indult meg, s vele párhuzamosan elkezdődött Törökország külső határainak a védelme, a török–szíriai határon egy fal felépítése, valamint egyes, az országgal határos észak-szíriai területek „biztosítása”, amelynek köszönhetően szinte lehetetlenné vált a Törökországba való belépés Szíria irányából.

A Bizottság 2018 áprilisában, a megállapodás második évfordulóján adott ki utoljára [részletes jelentést](#) a végrehajtás tapasztalatairól. Ebből kiderült, hogy az Európai Unió területére érkező irreguláris migráció 97 százalékkal csökkent, az

Égei-tengeren meghaltak száma pedig 89 százalékkal. Az 1+1-es séma értelmében 2016 márciusa óta 12.476 szíriai menekültet fogadtak be az Európai Unió tagállamai ([elsősorban](#) Németország, Hollandia és Franciaország). A Törökországnak az EFR keretében, projekthalapon ígért 3 milliárd eurós keretösszeg egésze a rendelkezésre állt. Ebből 1 milliárdot a Bizottság, 2 milliárdot pedig a tagállamok nyújtottak. (Németország 427,5, az Egyesült Királyság 327,6, Franciaország 309,2, Olaszország 224,9, Spanyolország 152,8 milliót adott. Magyarország az első kétmilliárd eurós kerethez 14,7 millió euróval járult hozzá, míg a [2018. november 9-én kiadott 1556/2018. kormányhatározat](#) szerint a második csomaghoz további 7.870.809 euróval. A török hatóságok azonban 2018 áprilisáig csupán 1,85 milliárd eurót hívtak le; ebből kb. 1,2 millió szíriai menekült részesült készpénz formájában, ötszáz ezer szíriai kiskorú jutott el valamilyen oktatási intézménybe, továbbá hétszázhatvanezer az egészségügyi szolgáltatásokhoz. A jelentés szerint a megállapodás végrehajtásában a legnagyobb kihívást a Görögországba érkező határátlépők Törökországba való visszatelepítése jelenti: az említett 12.476 menekültnek 2 év alatt mindössze a hatodát, 2164 főt sikerült visszaküldeni, ami elsősorban a görög hatóságok infrastrukturális és logisztikai hiányosságainak, s nem a török állam visszafogadási hajlandóságának a következménye. (Rajtuk kívül összesen 12.569 migráns tért vissza Törökországba önkéntesen 2016 eleje óta a támogatott önkéntes hazatérő és reintegrációs program [*Assisted Voluntary Return and Reintegration Programme*] keretében.)

A görög problémákra vonatkozó megállapítás összhangban van a Bizottság 2018 májusában kiadott, az európai [migrációs fellépésről szóló előrehaladási jelentésében](#) megfogalmazottal is, amely a szükséges következő lépésekhez sorolja a görög hatóságok eljárásának a felgyorsítását mind a migránsok Törökországba való visszaküldésével, mind pedig általánosságban a török hatóságokkal történő szorosabb együttműködéssel kapcsolatban.

## A MIGRÁCIÓS MEGÁLLAPODÁS JÖVŐJE ÉS A VÍZUMLIBERALIZÁCIÓ KÉRDÉSE

A tranzakcionista megközelítésnek köszönhetően a migrációs megállapodás fenntartása mindkét fél érdeke. Törökország az elmúlt években többször is azzal fenyegette meg az Uniót ugyan, hogy felmondja a megállapodást, de ez nem jelenti azt, hogy meg is tenné. Azzal ugyanis elveszítené a zsarolási potenciálját az Unióval szemben, és megkérdőjeleződne az ilyen jellegű együttműködési forma létjogosultsága, valamint leállna a vízumliberalizációval és a vámunió modernizációjával kapcsolatos tárgyalás, a 3+3 milliárd euró kifizetése – ami semmiképp sem érdeke az országnak.

A török kormány abban az esetben mondaná fel a megállapodást, ha úgy érezné, hogy az Európai Unió kihasználta, és nem adta meg az ígért előnyöket. Ebből a szempontból – a 3+3 milliárd eurós csomag mellett – elsődleges kérdéssé a vízumliberalizáció folyamata vált, amelynek megvalósulása főleg a török félnek áll



érdekében, éppen ezért annak érdemi elmaradása jelenti a török kormány által hangoztatott kritikák egyik legfőbb forrását. A Bizottság által kiadott [hetvenként pontos kritériumcsomagból](#) Törökország a migrációs paktum kiadását követően [hétnek nem felelt meg](#). (Ezek: az európai és ICAO-standardoknak megfelelő biometrikus útlevelek kiadása; a korrupció elleni fellépés az Európa Tanács ajánlásai alapján; fokozottabb együttműködés büntetőügyekben az európai tagállamokkal; az Európával való műveleti együttműködési megállapodás megkötése és végrehajtása; a terrorizmussal kapcsolatos jogszabályi környezet felülvizsgálata az Emberi Jogok Európai Bíróságának ajánlásai alapján; az adatvédelmi szabályok megfeleltetése az európai standardoknak; az EU és Törökország között megkötött visszafogadási egyezmény végrehajtása.) A hiányosságok számát 2018-ra (a biometrikus útlevelek kiadásával) [sikerült](#) hatra csökkentenie. A fennmaradók közül a terrorizmusellenes törvények jelentik a legnagyobb kihívást, amelyet a török uniós nagykövet 2018 februárjában [egy éven belül megoldhatónak](#) nevezett, márciusban pedig [a német sajtó beszélt arról](#), hogy európai vezetők szerint a felek komoly haladást értek el a tárgyalásokban.

Kérdéses ugyanakkor, hogy ha formálisan Törökország teljesíti a követelményeket, valóban eléri-e a vízumliberalizációt. Erről ugyanis az Európai Parlamentnek (EP) is szavaznia kell, a testület azonban [júliusban elfogadott egy jelentést](#), amely szerint az Európai Uniónak Ciprus elismerését kell a döntés meghozásának feltételül kikötnie. Bár ez még nem jelent formális kritériumot, mégis jelzi, hogy az EP-ben a törökellenes hangok könnyen többségbe kerülhetnek.

Ennek ellenére [a török kormány célja](#), hogy a 2019. májusi európai parlamenti választások előtt, lehetőleg már februárban a testület elé kerülhessen a vízumliberalizáció kérdése. A választások kimenetelét nehéz megjósolni ugyan, de [jelenleg úgy tűnik](#), hogy az Európai Néppárt és a Szocialisták és Demokraták Progresszív Szövetsége együtt sem tud majd többséget alkotni, így felértékelődik a centrista pártok, például a Liberálisok és Demokraták Szövetsége Európáért (ALDE) szerepe. Ez utóbbi [heves ellenzője a török–európai kapcsolatok mélyítésének](#), így kétséges, hogy a jövőre összeülő EP-ben ki tud-e alakulni törökbarát többség.

## EGYÉB POLITIKAI FESZÜLTSEGEK

**A** török–európai együttműködés sikerességét nagyban árnyalják azok a feszültségek, amelyek az egyes tagállamok és Törökország kormánya között állnak fenn a különböző politikai és normatív kérdésekben. Ezek nagyrészt vagy a Törökországban zajló politikai folyamatokhoz (a 2016-os puccskísérelt és következményei, a kurdkérdés megoldatlansága, az elnöki rendszer bevezetése, a szabadságjogok vitatott helyzete), vagy történelmi feszültségekhez (a ciprusi kérdés megoldatlansága, az örmény népiirtás kérdése), vagy a török kapcsolatoknak az európai országokban tapasztalható átpolitizálódásával függnek össze. Ez utóbbi az elmúlt években a holland, osztrák és német belpolitikában is [tetten érhető volt](#).

(Ráadásul a nagyszámú német–török kettős állampolgár helyzete bonyolítja a német–török kapcsolatokat is, hiszen ezáltal a török hatóságok kifogásolható lépései akár német állampolgárokat is érinthetnek, lásd Osman Kavala [politikai okból történt letartóztatásának](#) esetét.) E jelenségen előre jelezhető belpolitikai változások (kormányváltások, pártok közötti erőviszonyok átalakulása stb.) nem változtatnának.

A harsány retorikai feszültségek ellenére kicsi annak az esélye, hogy e viták a konvergencia megakadályozásán kívül érdemi hatással lennének a török–európai kapcsolatok stratégiai keretére. Az elmúlt évek tapasztalatai ráadásul azt mutatják, hogy a Törökországgal kapcsolatos viták elsősorban az európai tagállamokban vagy az eurázsiai országban zajló választási kampányok során erősödnek fel (lásd a 2017. szeptemberi német vagy a 2017-es holland választásokat), az azokon kívüli időben a kapcsolatok a szakpolitikai kérdésekben (leszámítva a biztonságpolitikaiakat) zavartalanul folynak. Így 2019 első felében – a március 31-ei török helyhatósági és a májusi európai parlamenti választások miatt – elképzelhető a politikai viták újabb felszínre kerülése.

Németországtól, Ausztriától és Hollandiától eltérően, Közép-Európa országai-val viszonylag kiegyensúlyozott kapcsolata van Törökországnak, amit jól [mutat](#) Erdoğan elnök október 8–9-ei magyarországi látogatása, valamint a román miniszterelnök október 15-ei ankarai utazása is. Ez utóbbi [fontosságát kiemeli](#), hogy 2019 első felében Románia veszi át az európai soros elnökség szerepét a Törökországgal éppen feszült viszonyban lévő Ausztriától. Ezt a váltást a török elnök minden bizonnyal igyekszik majd kihasználni a csatlakozási tárgyalások folytatására vagy „csupán” egy csúcstalálkozó megszervezésére.

## KÖVETKEZTETÉSEK

**A** migrációs megállapodás fennmaradásának valószínűsége két feltétel teljesülése esetén erősödik meg. Egyrészt a két fél stratégiai kereteivel kapcsolatos forgatókönyvek közül a konvergencia és a kooperáció narratívájának kell megvalósulnia, a versengés ugyanis aláásná az ilyenfajta együttműködési formák létjogosultságát. Másrészt a megállapodás feltételül szabott uniós engedmények közül a vízumliberalizáció és a 3+3 milliárd eurós csomag rendelkezésre állása jelenti a két legfontosabb területet, ám az előbbi megvalósulása előtt több politikai akadály is áll. Ha ezek a folyamatok végleg megállnának, akkor megnövekedne a társadalom nyomása a török kormányon, hogy mondja fel a megállapodást.

Természetesen felmerül a kérdés, hogy amennyiben az említett két területen Törökország eléri a céljait, továbbra is érdeke fűződné-e a megállapodás fenntartásához. Ebből a szempontból egyrészt a vámunió modernizálásának a folyamata jelent kézzelfogható érdeket számára, másrészt új, hasonlóan érdekalapú együttműködési formák megteremtése ösztönözheti az egyezmény további betartására.