

Az Európai Unió normatív hatalmának mérlege a 2016. március 18-i uniós–török nyilatkozat tükrében¹

Juhász Krisztina

A sokat vitatott 2016. március 18-i uniós–török nyilatkozat kapcsán joggal vetődik fel a kérdés: beszélhetünk-e az Európai Unióról mint a nemzetközi viszonyok normatív szereplőjéről, amely mind az uniós (bel)politikák, mind az EU külkapcsolatainak alakítása során az uniós normatív értékek érvényesítésére és terjesztésére törekszik, így célozva meg az állam- és érdekközpontú vesztfáliai rendszer átalakítását? A jelen tanulmány erre a kérdésre fókuszál. Írásomban bemutatom a normatív hatalom elméletének lényegét és az azt ért főbb kritikákat, megvizsgálom az uniós–török nyilatkozat elmeit és azok végrehajtását, valamint az azokkal kapcsolatos jogi, morális és reálpolitikai aggályokat.

It can be raised with reason whether we can speak about the European Union as the normative power of the international relations, in connection with the contested EU–Turkey declaration which was signed on 18th March 2016. The substance of the normative power approach is that the EU, while forming both its internal affairs and foreign relations, aims to enforce and spread its normative values trying to transform the state- and interest-centered Westphalian international system. The study focuses on the above-mentioned question, introducing the nucleus of the normative power theory and its main critics, examining the main elements of the EU–Turkey declaration and the state of its implementation as well as the related legal, moral and political concerns.

* * *

Ian Manners egy 2002-es tanulmányában vezette be a normatív hatalom fogalmát, amellyel az Európai Unió nemzetközi szerepére vonatkozóan egy újabb, azóta is tartó vitát indított el.² Koncepciójának lényege, hogy az Uniónak a többi nemzetközi szereplőtől eltérő normatív jellege a kialakulása történeti kontextusára, illetve a sajátos jogi-politikai felépítésére vezethető vissza. Azaz egyrészt arra, hogy az Európai Gazdasági Közösség a második világháború utáni, a világégéshez és a

genocídiumhoz vezető nacionalizmust elítélő légkörben született, és az alapító államok egy olyan együttműködési formát kerestek, amely hosszú távon biztosítja a békét és a szabadságot Európában. Másrészt az Európai Unió olyan sajátos keveréke a kormányzás kormányközi és szupranacionális módjának, amely egyedülálló jelleget ad neki a nemzetközi politikában, s meghaladja a vesztfáliai államközpontú nemzetközi rendszer kereteit. Ez a teljesen új és a többi nemzetközi szereplőtől különböző hibrid entitás

a tagállamai által elfogadott és követett olyan *univerzális* közös értékeken és elveken alapszik, mint a demokrácia, a jogállamiság, a szociális igazságosság és az emberi jogok tiszteletben tartása. Ezek az alapelvek képezik továbbá a tagállamok egymás közti viszonyának, valamint az EU külkapcsolatainak a bázisát is.³

Manners egyfajta *normatív alapot* tulajdonít az Európai Uniónak, amely több mint ötven év nyilatkozatait, szerződéseit, joganyagát, politikai alapelveit és feltételeit, valamint gyakorlatát foglalja magában. Az integráció fennállása során létrejött hatalmas mennyiségű jogi és politikai dokumentum, illetve uniós gyakorlat öt fő alapelvre épül, amelyek együttesen képezik az Unió vívmányainak az alapját. Ez az öt princípium a béke, a szabadság, a demokrácia, a jogállamiság, valamint az alapvető emberi és szabadságjogok tiszteletben tartása. Manners az öt fő norma mellett megemlíti négy kisebb jelentőségű elvet is: a szociális szolidaritást, a diszkrimináció tilalmát, a fenntartható fejlődés és a jó kormányzás követelményét.⁴

Azonban pusztán az, hogy az EU rendelkezik bizonyos normatív bázissal, még önmagában nem indokolja, hogy normatív hatalomként tekintünk rá. E normák érvényesítése és terjesztése legitimálja azt, hogy az Európai Unió több mint a tagállamai összessége, és hogy a normatív hatalom szerepét tölti be a nemzetközi politikában. Manners az EU normáinak hat különböző terjesztési formáját gyűjtötte össze, illetve különböztette meg.

- Az első az uniós normák járvány- vagy fertőzőesszerű terjedése, ami alatt azt kell értenünk, hogy számos európai norma terjedése nem az EU tudatos magatartására vezethető vissza, hanem arra, hogy más országok bizonyos gyakorlatokat, szabályokat, politikákat (önként és mindenféle elmentételezés nélkül) átvesznek az Európai Uniótól.
- A normák – immár tudatos és szándékolt – informális terjesztésének az eszközei azok a stratégiai jellegű nyilatkozatok, például a soros elnökség vagy az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) elnöke részéről, amelyek valamely új politikát hirdetnek meg.
- A procedurális vagy eljárások útján történő normaterjesztés az EU harmadik országokkal, illetve más nemzetközi szereplőkkel való kapcsolatainak az intézményesítése során valósul meg, és számos formát ölthet: például társulási és partnerségi megállapodások, régiók közötti együttműködési megállapodások vagy az EU más nemzetközi szervezetekhez való csatlakozása révén, de ide sorolható a bővítési procedúra is.
- A transzfer révén megvalósuló normaterjesztés esetében az EU árukereskedelmet folytat, segítyt vagy technikai támogatást nyújt harmadik országoknak, és e tevékenysége során az uniós normák és standardok is átadásra kerülhetnek.
- A nyílt normaterjesztés az Európai Unió harmadik országokban és

nemzetközi szervezetekben való fizikai jelenlétéből adódik, amelyet több szereplő is biztosít: a Bizottság delegációi, a tagállamok nagykövetségei, illetve a külügyi és biztonságpolitikai főképviselő munkáját segítő Európai Külügyi Szolgálat.

- Az Európai Unió normáinak, értékeinek, gyakorlatainak, politikáinak az utolsó terjesztési módja az ún. kulturális filter, amely a harmadik országok és a nemzetközi szervezetek politikai tanulási folyamatát, illetve a nemzetközi normák elfogadására való készségét próbálja befolyásolni vagy elősegíteni a társadalmi és politikai identitás alakításával.⁵

Normatív bázisának terjesztésével az Európai Unió hozzájárul a vesztfáliai típusú nemzetközi rendszer átalakulásához, ami szintén a normatív hatalmi jellegét támasztja alá.⁶

A normatív hatalom elméletének kritikái

A normatív hatalom elméletét ugyanakkor számos kritika érte, illetve éri. A koncepciót sokan sebezhetőnek tartják amiatt, hogy azokban a konkrét esetekben, amikor az EU alapvető érdekeinek az érvényesítése kerül kollízióba a saját normatív bázisának a terjesztésével, akkor az utóbbi jelentősége tipikusan háttérbe szorul. Nathalie Tocci kiemeli, hogy az EU és Izrael (valamint az Amerikai Egyesült Államok) közötti, hagyományosan pozitív és szoros kapcsolat aláásta az Unió

normatív diskurzusát és célkitűzéseinek az érvényesítését az arab–izraeli konfliktusban, ugyanis míg az EU hevesen tiltakozott az ellen, hogy az újabb izraeli telepeket építsenek a palesztinoktól elfoglalt területeken, addig a kereskedelmi kedvezményeit az ott létrejött vállalkozásokra is kiterjesztette, így tulajdonképpen belenyugodott az izraeliek jogsértő magatartásába.⁷ Oroszországgal szemben szintén kevésbé képes az EU a normatív bázisa terjesztésére és céljai érvényesítésére, mivel az energiafüggősége meglehetősen behatárolja a normatív eszköztára alkalmazhatóságát.⁸

Ryan Tilley a normatív hatalom kritikája kapcsán szintén azt hangsúlyozza, hogy az Unió stratégiai jelentőségű gazdasági és biztonságpolitikai érdekeinek az érvényesítése jellemzően az emberi jogok képviseletének a rovására történik. Tilley szerint ráadásul az EU külpolitikai tevékenységének a koherenciáját a lisszaboni reformok ellenére alapvetően megtépázza az a körülmény, hogy – a liberális kormányközi felfogás szerint – a tagállamok nemzeti érdekei, illetve a tagállamok közötti alkuk alakítják a politikaterületet. Végül rámutat arra a kettős mércére, amit az EU alkalmaz az emberi jogok érvényesítése terén: míg a harmadik országoktól elvárja azok betartását, addig maga – az Alapjogi Charta jogi kötőerővel való felruházása ellenére is – emberi jogi válságban van, különös tekintettel a menekültügyi, a migrációs és a kisebbségpolitikája terén tapasztalható ellentmondásokra.⁹

Adrian Hyde-Price nem az integráció-elméletek, hanem a nemzetközi viszonyok neorealista elméletének prizmáján keresztül vizsgálja a normatív hatalom elméletét, s azt hangsúlyozza, hogy az EU külpolitikájának, nemzetközi szerepvállalásának legfőbb determinánsai a nemzetközi rendszer jellemzői, illetve annak rendszerszintű változásai.¹⁰

Helene Sjursen több kételyt is felvet az Európai Unió normatív szerepével kapcsolatban. Az egyik, hogy az EU a nemzetközi szerepvállalása során nem feltétlenül az általa univerzálisnak tartott normatív értékeinek (normatív bázisának) a terjesztésére koncentrálna, hanem a saját érdekei érvényesítésére. Másrészt nem kizárólag az EU törekszik a normatív értékei terjesztésére, ezért a normatív hatalmi jelző nem megkülönböztető jegye az európai közös külpolitikának. Sjursen az Egyesült Államok normatív tevékenységére hívja fel a figyelmet, többek között Woodrow Wilson tizennégy pontjára, illetve az emberi jogoknak a Jimmy Carter külpolitikájában jellemző hangsúlyozására. Harmadrészt – teszi fel a kérdést Sjursen –, honnan tudható, hogy a nemzetközi szerepvállalás normatív módja morális értelemben feltétlenül csak jó lehet, ahogyan azt a normatív hatalom képviselői állítják?¹¹

Manners későbbi munkáiban, részben a fenti kritikákra is reagálva, tovább pontosította a normatív hatalom elméletét. Az EU normatív hatalmának elemzéséhez és megítéléséhez három tényező együttes figyelembe vételét javasolja: hogy milyen normák érvényesítésére törekszik az

EU; hogyan próbálja meg népszerűsíteni és terjeszteni ezeket a normákat; és milyen hatást ér el a normaterjesztéssel. Az Unió normatív bázisát képező elvekkel kapcsolatban Manners megjegyzi, hogy azok az Egyesült Nemzetek Szervezetének rendszerében általában elismert és alkalmazandó elvek.¹² Nem igaz tehát az a kritika, miszerint az Unió pusztán a saját partikuláris normáinak, értékeinek, illetve érdekeinek a terjesztésére törekedne, egyfajta kulturális gyarmatosítás keretében.

A normatív bázis terjesztésének előfeltétele és morális alapja, hogy az EU maga is példaként szolgál, azaz az általa propagált és terjesztett normatív értékek szerint alakítja a politikáit és a külkapcsolatait (*living by example*). A normaterjesztés normatív formája – ami megkülönbözteti az EU-t a nemzetközi viszonyok egyéb szereplőitől, amelyek esetenként szintén a saját normatív értékeik propagálására és terjesztésére törekednek – elsősorban a meggyőzés és az érvelés. Ezeket a harmadik országokkal folytatott párbeszéd, illetve azok elkötelezése (társulási, partnerségi megállapodások, bővítés, szomszédságpolitika, fejlesztési együttműködés) során alkalmazza.¹³

Végül, az Unió normaterjesztésének a hatása leginkább a következményetika alapján közelíthető meg, amely szerint az EU-nak a legkisebb sérelem okozására kell törekednie a nemzetközi kapcsolataiban, ennek érdekében folyamatosan és reflexív módon át kell gondolnia a külkapcsolati politikáinak a partnerországokra és régiókra gyakorolt hatását, valamint

elő kell segítenie a helyi érdekeltség és a pozitív feltételhez kötöttség megvalósulását. Míg az előbbi az egyoldalú hatalmi cselekvés helyett a helyi politikát és társadalmat bevonja a normaterjesztés folyamatába, addig az utóbbi biztosítja, hogy az előrelépést és fejlődést megfelelő ösztönzők és előnyök kísérjék.¹⁴

Manners ugyanakkor arra is rámutat, hogy a normaterjesztés hatását esetenként rendkívül nehéz megítélni, mert olyan körülmények befolyásolják, mint a terjesztett normák világossága, egyértelműsége; az adott nemzetközi környezet, szituáció egyszerűsége, amikor is az EU az egyetlen domináns szereplő (például a kilencvenes évek elején, a kelet-közép-európai államok társulási és csatlakozási folyamatában); a normaterjesztés konzisztenciája, azaz, hogy az EU nem alkalmaz kettős mércét a partnerországokkal szemben; vagy éppen az időtartam, amely a normaterjesztés fenntarthatóságát indikálja.¹⁵

Fontos megjegyezni, hogy az Unió normatív értékeinek terjesztése és azzal kapcsolatban a normatív hatalom koncepciója nem pusztán politikatudományi kreatúra, amely immár második évtizede szolgál alapul az EU nemzetközi szerepvállalásáról folytatott tudományos vitáknak, hanem uniós jogi alapja is van, amely az EU céljává és kötelezettségévé teszi a normatív értékek terjesztését. Az Európai Unióról szóló szerződés 3. cikkének (5) bekezdése az Unió céljainak rögzítése kapcsán leszögezi:

A világ többi részéhez fűződő kapcsolataiban az Unió védelmezi és érvényre juttatja értékeit és érdekeit, és

hozzájárul polgárainak védelméhez. Hozzájárul a békéhez, a biztonsághoz, a Föld fenntartható fejlődéséhez, a népek közötti szolidaritáshoz és kölcsönös tisztelethez, a szabad és tisztességes kereskedelemhez, a szegénység felszámolásához és az emberi jogok, különösen pedig a gyermekek jogainak védelméhez, továbbá a nemzetközi jog szigorú betartásához és fejlesztéséhez, így különösen az Egyesült Nemzetek Alapokmányában foglalt alapelvek tiszteletben tartásához.¹⁶

Az Unió külső tevékenységének elveit és céljait meghatározó 21. cikk (1) bekezdése pedig kimondja:

Az Unió nemzetközi szintű fellépése azon elvekre épül, amelyek létrehozását, fejlődését és bővítését vezérelték, és arra irányul, hogy ezek érvényesülését a világ többi részén is előbbre vigye; ezek az alapelvek a demokrácia, a jogállamiság, az emberi jogok és alapvető szabadságok egyetemes és oszthatatlan volta, az emberi méltóság tiszteletben tartása, az egyenlőség és a szolidaritás elvei, valamint az Egyesült Nemzetek Alapokmányában foglalt elvek és a nemzetközi jog tiszteletben tartása. Az Unió arra törekszik, hogy kapcsolatokat alakítson ki és partnerségre lépjen azokkal a harmadik országokkal, valamint nemzetközi, regionális vagy univerzális szervezetekkel, amelyek osztoznak vele az első albekezdésben említett elvekben.¹⁷

A tanulmány további részében azt vizsgáljuk, hogy az EU és Törökország között 2016. március 18-án létrejött migrációs

nyilatkozat kapcsán mennyiben tekinthetünk az Európai Unióra mint a nemzetközi viszonyok normatív szereplőjére.

Az EU–Törökország-nyilatkozat és annak végrehajtása

A 2016. március 18-án kiadott uniós–török nyilatkozat szerint az EU állam- és kormányfői megállapodtak török kollégáikkal a Törökországból származó illegális migráció felszámolásában, valamint a menekülteknek az Unióba való, jogszerű csatornákon keresztül, az európai uniós és a nemzetközi jognak megfelelő módon történő áttelepítésében. Fontos azonban megjegyezni, hogy jogi értelemben nem beszélhetünk nemzetközi megállapodásról: a 2016-os nyilatkozat egy politikai alku, amelynek be nem tartása jogi következményekkel nem jár, „csak” politikaival.¹⁸

A megállapodás központi elemét az az 1:1-es mechanizmus képezi, amelynek értelmében valamennyi, 2016. március 20. után Törökországból a görög szigetekre szabálytalanul érkező migránst – aki nem nyújt be menedékkérelmet, illetve akinek a kérelmét elfogadhatatlannak vagy megalapozatlannak nyilvánították – visszaszállítják Törökországba. Ugyanakkor minden egyes visszaszállított szíriai helyett egy törökországi szíriait áttelepítenek az Európai Unió valamely tagállamába. Amint már jelentősen és tartósan lecsökken a Törökországból érkező szabálytalan határátlépők száma, a mechanizmust felváltja egy önkéntes humanitárius letelepítési rendszer.

Törökország vállalta továbbá, hogy megtesz minden szükséges intézkedést az új szárazföldi vagy tengeri irreguláris migrációs útvonalak kialakulásának megelőzése érdekében. Az Európai Unió cserébe vállalta a vízumliberalizációs tárgyalások felgyorsítását, azaz a török állampolgárok vízummentességének a 2016. június végéig történő megvalósulását, amennyiben Törökország teljesíti annak mind a 72 feltételét. Az EU emellett felajánlotta 3 milliárd eurónak a Törökország területén élő menekülteket támogató eszköz keretében, az életkörülményeik javítása érdekében történő folyósítását, illetve annak 2018 végéig további 3 milliárd euróval való kiegészítését, amennyiben az első összeget addigra teljes mértékben felhasználják. Az Európai Unió ígéretet tett a csatlakozási tárgyalások újraindítására – a 33. fejezet megnyitására –, illetve a vámunió továbbfejlesztését célzó egyeztetések folytatására. A két fél megegyezett a szíriai humanitárius körülmények fejlesztése terén történő együttműködésről is.¹⁹

A közös nyilatkozattal kapcsolatban a 2016. március 17–18-i európai tanácsi csúcsertekezlet következtetési leszögeztek egyrészt, hogy az nem keletkezett a tagállamok számára semmilyen új áthelyezési és áttelepítési kötelezettséget, másrészt hogy az EU elvárja Törökországtól a demokrácia, a jogállamiság és az alapvető szabadságjogok legmagasabb szintű tiszteletben tartását és biztosítását.²⁰

Igen változatos képet kapunk, ha a megállapodás pontjainak a végrehajtását vizsgáljuk. Az Európai Unió számára a nyilatkozat legfontosabb eleme, az

1:1-es mechanizmus jelentős eredményt hozott a Törökországból a görög szigetekre szabálytalanul érkező migránsok számát illetően, vagy legalábbis jelentős részben hozzájárult annak csökkenéséhez. Míg a 2016. március 20. előtti három hétben 26.878 személy érkezett a görög szigetekre, addig a következő három hétben mindössze 5847.²¹ Az Európai Bizottságnak a nyilatkozat végrehajtásáról szóló legfrissebb, ötödik előrehaladási jelentése szerint ráadásul ez a szignifikánsan alacsony szint fenntarthatónak is bizonyult, hiszen 2016. december 8. és 2017. február 26. között összesen 3449 fő érkezett szabálytalanul Törökországból a görög szigetekre (ami napi átlag 43 személyt jelent). Ez a szám az egy évvel korábbi azonos időszakban közel 200.000 volt. De nemcsak a szabálytalanul érkezők száma csökkent számottevően, hanem az Égei-tengeren bekövetkezett haláleseteké is: ez idő alatt hetvenen veszítették életüket, míg a 2015–16-os vizsgált időszakban ezeregyezázan.²²

Meg kell azonban azt is jegyeznünk, hogy az EU és Törökország közötti megállapodás mellett egy másik tényező is hozzájárulhatott ahhoz, hogy számottevően kevesebben választották az Unióba vezető ún. kelet-mediterrán migrációs útvonalat. Ez pedig nem más, mint a nyugat-balkáni országok által elrendelt határzár 2016 januárjában.

Ugyanakkor, ha a Görögországból a török földre visszaszállított személyek számát nézzük – azaz azokat, akik 2016. március 20-a után érkeztek, és nem nyújtottak be menekültekérelmet, vagy azt az

elbírálók elfogadhatatlannak nyilvánították –, az 2016. március 20. óta mindössze 1487 fő. Igaz ugyan tehát, hogy a nyilatkozat alkalmazása óta jelentősen csökkent a Törökországot szabálytalanul elhagyók száma, azonban az oda visszaszállítottaké mérséklődése következtében sokkal többen jutnak el a görög szigetekre, mint ahánynak vissza kell térnie. Az Európai Bizottság előrehaladási jelentése szerint ez elsősorban annak az ügghátraléknak a következménye, amely a menedékkérelmek többlépcsős elbírálása – a dokumentum e téren elsőként a fellebbviteli bizottságok működésének lassúságát említi –, valamint a tartózkodási helyük változása miatt halmozódik fel. Emiatt továbbra is rendkívül nehéz körülmények uralkodnak Görögországban: 14.371 migráns zsúfolódik össze a szigetekeken található, összesen 7450 férőhelyes befogadó táborokban, további mintegy 62.300 a szárazföldön.²³

A Görögországra háruló nyomás enyhítését célozná az a szükséghelyzeti áthelyezési mechanizmus, amelyre a Bizottság 2015 tavaszán tett javaslatot a migrációs stratégiájában, majd az alapján az Európai Unió Tanácsa (a továbbiakban: Tanács) 2015 szeptemberében elfogadta a 2015/1523. és a 2015/1601. számú, összesen 160.000, egyértelműen nemzetközi védelemre szoruló személy Olaszországból és Görögországból történő áthelyezéséről szóló határozatát. A Görögország területén rekedt több mint 70.000 migráns számának a csökkentésére a jogi lehetőség és annak keretei tehát fennállnak, azonban a tagállamok nem megfelelő és

nem egységes felelősségvállalása miatt eddig mindössze 20.869 személyt sikerült áthelyezni, közülük 13.973-at Görögországból. A legtöbben Franciaországba, Németországba, Hollandiába, Finnországba, Portugáliába és Spanyolországba kerültek, míg Ausztria, Dánia,²⁴ Magyarország és Lengyelország nem vett át egyet sem közülük.²⁵

Ráadásul a török alkotmány módosításáról szóló 2017. áprilisi népszavazást megelőző kampány során Törökország és néhány uniós tagállam (Hollandia, Ausztria, valamint Németország) között kialakult diplomáciai feszültség oda vezetett, hogy március 15-én a török külügyminiszter, Mevlüt Çavuşoğlu bejelentette: hazája részben felfüggeszti a nyilatkozat végrehajtását, azaz nem vesz át több, Görögországból kitoloncolt migránst, továbbá az egyezmény teljes felmondását helyezte kilátásba, amennyiben az EU nem biztosítja a török állampolgárok vízummentességét.²⁶

A Törökországból az EU-ba áttelepített szíriaiak száma a nyilatkozat alkalmazásától 2017. február 27-ig összesen 3565 fő volt, s közel ezer olyan vár rá, akiknek a kérelmét már jóváhagyták.²⁷ Ehhez a jogi alapot az a 2015. július 20-i tanácsi határozat adja, amely a tagállamok önkéntes áttelepítési mechanizmusának keretében 22.504, nemzetközi védelemre szoruló személynek a nem uniós országokból az EU tagállamaiba való átszállítását biztosítja. Ugyanakkor vannak olyan tagállamok, amelyek annak ellenére, hogy részt vesznek az áttelepítési programban, még nem fogadtak Törökországból érkező szíriaiakat – ilyen például

Ausztria, Csehország, Dánia és Írország –, így a legtöbbjük Németországba, Hollandiába, Olaszországba és Belgiumba került.²⁸ Az 1:1-es mechanizmus keretében történő áttelepítések folytatása érdekében a Bizottság javaslata alapján a Tanács a 2016. szeptember 29-i, 2016/1754-es határozatával lehetővé tette, hogy az önkéntes áttelepítési mechanizmusban rendelkezésre álló 22.504 hely betöltését követően a szükséghelyzeti áthelyezési mechanizmus keretében fel nem használt, legfeljebb 54.000 hely esetében az 1:1-est alkalmazhassák a tagállamok, s így minden egyes áttelepített szíriaival csökkenthessék az áthelyezési mechanizmusban vállalt kötelezettségüket.²⁹

A nyilatkozat Törökország számára fontos elemei közül kiemelt jelentősége van a vízumliberalizáció kérdésének. A török állampolgárok vízummentességére eredetileg kitűzött, 2016. június végi határidőt a szükséges feltételek teljesítésének hiányában nem lehetett tartani, és nem sok remény van rá, hogy a törökök azokat valaha is végrehajtanák. Még a 2016. júliusi puccskísérlet megelőzően – egy nappal az uniós–török nyilatkozatot aláíró miniszterelnök, Ahmet Davutoğlu menesztése után – Erdoğan elnök ugyanis világossá tette, nem hajlandó a terrorizmussal kapcsolatos török jogi szabályozás és gyakorlat európai elvárásoknak megfelelő átalakítására – pedig az a vízummentesség egyik feltétele.³⁰ Szintén a még mindig teljesítésre váró feltételek közé tartozik az ún. harmadik generációs biometrikus útlevelek, valamint a korrupció elleni megelőző

intézkedések bevezetése; az Europollal való műveleti együttműködési megállapodás kialakítása; a személyes adatok védelmére vonatkozó jogi szabályozásnak az európai standardoknak megfelelő módosítása; a valamennyi EU-tagállammal való hatékony igazságügyi együttműködés kialakítása; az EU és Törökország között fennálló visszafogadási egyezmény minden rendelkezésének a végrehajtása.³¹ A vízummentességnek és a feltételek teljesítésének a kérdése a két fél merev álláspontja miatt folyamatos vita és feszültség forrását képezi.

Ez idáig a csatlakozási tárgyalások felgyorsítása sem bizonyult eredményesnek. A technikai munka a 23. és a 24. fejezet kapcsán folytatódik, ám azok olyan problémás témákat ölelnek fel, mint az alapvető jogok, az igazságügy, a korrupció elleni fellépés, a migráció és a menekültügy, a vízumszabályozás, a határigazgatás, a rendőrségi együttműködés, valamint a szervezett bűnözés és a terrorizmus elleni küzdelem. E területek ugyanis – különösen a 2016. nyári puccskísérlet óta – a legneuralgikusabb kérdéseknek számítanak, s a török kormány a zömükben nem hajlandó engedményeket tenni.

2016 novemberében újabb diplomáciai feszültséget okozott, hogy az Európai Parlament a csatlakozási tárgyalások ideiglenes felfüggesztését javasolta az egyik – egyébként nem kötelező jellegű – határozatában. Az okot a puccskísérlet után Törökországban bevezetett, aránytalanul súlyos büntető intézkedések, valamint a kormánynak a halálbüntetést visszaállító

törvényjavaslat benyújtására vonatkozó ígérete szolgáltatatta.³² Válaszul Erdoğan 2016 novemberében azzal fenyegetőzött, hogy semmisnek tekinti a márciusi nyilatkozatban foglaltakat, és megnyitja az ország határait a területén tartózkodó migránsok előtt, amennyiben az EU a csatlakozási tárgyalások felfüggesztése mellett dönt.³³ Az Európai Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője, Federica Mogherini erre békítő hangnemet ütött meg, s arra mutatott rá, hogy a csatlakozási tárgyalások befagyasztása mindkét fél számára vesztes játékot jelentene, és az EP javaslata az uniós–török párbeszéd alapvető fontosságú csatornáját szüntetné meg.³⁴

Ami az Unió pénzügyi kötelezettségvállalását illeti, a törökországi menekülteket támogató eszköz keretében az EU humanitárius és nem humanitárius célú támogatást is nyújt Törökországnak a területén tartózkodó migránsok életkörülményei javítására. Többek között a szállás és élelmiszer biztosításához, szükséghelyzeti szociális biztonsági háló működtetéséhez,³⁵ az iskoláztatás és a török nyelv tanulásának biztosításához, mindezek infrastrukturális feltételei megteremtéséhez,³⁶ valamint az egészségügyi ellátás feltételeinek a kialakításához és javításához. A 2016–2017-es időszakra felajánlott 3 milliárd eurót 2017 végéig sikerült lekötni a különböző szerződésekben – összesen mintegy 72 projekt finanszírozására –, s 1,85 milliárd eurót már folyósítottak is.³⁷

Az Európai Bizottság 2017 elején készített hatástanulmánya szerint az EU

és Törökország közötti vámunió továbbfejlesztése mindkét fél számára jelentős gazdasági előnnyel járna, ezért a Bizottság már 2016 decemberében elfogadta a tárgyalások megkezdéséről szóló javaslatot, amelyben a kétoldalú preferenciális kereskedelmi kapcsolatok bővítését tartalmazta, többek között a mezőgazdasági és a halászati termékek, a szolgáltatások, valamint a közbeszerzések területén. A javaslatban szerepel egy modern vitarendezési és konzultációs mechanizmus felállítása is.³⁸

A nyilatkozatot ért főbb kritikák

Az uniós–török nyilatkozat megszületése óta folyamatosak az azt érő kritikák, középpontjukban azzal az állítással, hogy a benne foglaltak nem felelnek meg az európai jognak, valamint a nemzetközi menekültügyi és humanitárius szabályoknak. A megállapodás lényegét képező 1:1-es mechanizmussal kapcsolatban felmerülő legfontosabb jogi kérdések és egyben aggályok, hogy

- Törökország esetében beszélhetünk-e az első menedék országáról vagy biztonságos harmadik országról?
- Érvényesül-e a visszaküldés tilalma?
- Diszkriminatív-e a megállapodás?

Mint azt korábban már részletesen bemutattam, a nyilatkozat értelmében 2016. március 20-ától a Törökországból a görög szigetekre szabálytalanul érkező valamennyi migránst, aki nem nyújt be menedékkérelmet, illetve akinek a kérelmét elfogadhatatlannak vagy megalapozatlannak nyilvánítják, török földre

szállítják vissza. Az eljárás módja alapja az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló 2013/32/EU irányelvének 33. cikk (2) bekezdés b) és c) pontja. Ez kimondja, hogy elfogadhatatlan a nemzetközi védelem iránti kérelem, ha az azt benyújtó olyan nem uniós államból érkezik az EU területére, amely az első menedék országának vagy biztonságos harmadik országnak minősül.³⁹ Az irányelv 35. cikke értelmében akkor tekinthető egy állam az első menedék országának, ha

- az a kérelmezőt már menekültként ismerte el, és ő még mindig igénybe veheti ezt a védelmet, vagy
- a kérelmező ott elegendő védelmet élvez, beleértve a visszaküldés tilalmára vonatkozó elv betartását is.⁴⁰

A biztonságos harmadik ország kritériumait a 38. cikk tartalmazza. E szerint az ilyen országban

- a) a kérelmező életét és szabadságát nem fenyegeti veszély a faji, vallási, nemzetiségi vagy valamely társadalmi csoporthoz való tartozása vagy politikai meggyőződése miatt;
- b) nem áll fenn a 2011/95/EU irányelvben meghatározott súlyos sérelem veszélye;⁴¹
- c) a genfi egyezményrel összhangban betartják a visszaküldés tilalmának elvét;
- d) tiszteletben tartják a nemzetközi jog azon szabályát, miszerint a kérelmező nem utasítható ki olyan ország területére, amelyben kínzásnak, kegyetlen,

embertelen vagy megalázó bánásmódnak lenne kitéve; illetve

- e) a menekült jogállás kérelmezésének a lehetősége, és annak megadása esetén a genfi egyezményrel összhangban levő védelme is biztosított.⁴²

Ha megvizsgáljuk Törökország menekültjogi szabályozását és gyakorlatát, arra a következtetésre jutunk, hogy ott – vagy a szabályozás hiányosságai, vagy a megfelelő szabályok be nem tartása okán – nem teljesülnek sem az első menedék országára, sem a biztonságos harmadik országára, sem pedig a visszaküldés tilalmára vonatkozó elvek és követelmények. Törökország aláírta és ratifikálta ugyan az 1951. évi genfi egyezményt, de földrajzi fenntartással élt, így csak bizonyos korlátozásokkal biztosítja az egyezményben foglalt menekültstátuszt és az ahhoz társuló védelmet, mégpedig kizárólag európai államok polgárai számára. A nem európai kérelmezőkkel kapcsolatosan tehát nem áll fenn olyan nemzetközi jogi kötelezettsége, amely alapján az egyezményben foglalt védelmet kellene nyújtania nekik. A külföldiekről és a nemzetközi védelemről szóló, 2013-ban elfogadott és 2014-ben hatályba lépett törvény⁴³ ugyan megteremtette a lehetőségét az ún. feltételes menekültstátusz, az ideiglenes, illetve kiegészítő védelemnek a nem európai államokból származó kérelmezőknek való megadására, azok azonban nem nyújtják a genfi egyezményben foglalt teljes körű védelmet és jogokat.⁴⁴

2016 januárjában a török kormány lehetővé tette, hogy az ideiglenes védelemben

részesülő szíriai állampolgárok munkavégzési engedélyért folyamodjanak – ami pozitív lépésként értelmezhető –, de az Európán kívüli többi országból származó személyeknek még mindig problémát jelent a nemzetközi védelem valamely korlátozott formájához való hozzáférés is.⁴⁵

Annak ellenére, hogy a külföldiekről és a nemzetközi védelemről szóló törvény 4. cikke biztosítja a visszaküldés tilalmát,⁴⁶ a jogvédő szervezetek (például a Human Rights Watch) 2015 augusztusa óta arra hívják fel a figyelmet, hogy a török határőrök erőszakkal szorítják vissza a Szíriából menekülőket, köztük nőket és gyerekeket is. A szervezet interjú készített azokkal az áldozatokkal és szemtanúkkal, akik a 2016. március eleje és április 17. közötti időszakban történt incidensek résztvevői, illetve szemtanúi voltak. A török határőrök az akkori eljárásaik során három migránst (egy férfit, egy nőt és egy 15 éves fiút), valamint egy embercsempészt agyonlőttek, egy másikat halálra vertek, nyolc migránst megsebesítettek a lövedékeikkel, míg hatot súlyosan bántalmaztak.⁴⁷ Az Amnesty International a 2016. március 23-i jelentésében arról írt, hogy a török határőrök mintegy harminc afgán származású migránst vettek őrizetbe (köztük nőket és gyerekeket), s miután megtagadták tőlük a menekültügyi eljárást, erőszakkal toloncolták vissza őket Afganisztánba.⁴⁸ Külön problémát jelent a szíriai kurd menedékkérők helyzete, akik közül 2016. augusztus végéig mintegy kétezret vettek őrizetbe a Kurdisztáni Munkáspárttal való feltételezett kapcsolatuk miatt.⁴⁹

Törökország tehát az uniós jog alapján nem tekinthető az első menedék országának, hiszen nem teljesül sem a menedékkérők elegendő védelmének, sem a visszaküldés tilalmának a feltétele. Nem tekinthető biztonságos harmadik országnak sem, hiszen nem érvényesül a visszaküldés tilalma, s nem biztosítja a genfi egyezményben foglalt, a teljes körű védelmet előíró menekültstátusz megszerzését a nem európai országokból származó menedékkérők számára. A jogvédő szervezetek jelentése szerint a törökök a menedékkérők életét és szabadságát a faji, vallási, nemzetiségi vagy valamely társadalmi csoporthoz való tartozásuk, politikai meggyőződésük miatt fenyegető veszély, illetve a 2011/95/EU irányelvben meghatározott súlyos sérelem veszélye elleni követelménynek sem tesznek eleget.

Az 1:1-es mechanizmust is sok kritika éri annak diszkriminatív jellege miatt. A megállapodás értelmében ugyanis Törökországból csak a szíriai állampolgárságú menedékkérők áttelepítésére van lehetőség, azaz nem az üldöztetés ténye, hanem az állampolgárság alapján állapítják meg az EU-ba telepítendőök körét.⁵⁰

Az ENSZ menekültügyi főbiztosa igen éles kritikával illette a nyilatkozat hatálybalépését követően alkalmazott új menekültügyi eljárási szabályokat, mivel azok értelmében a *hotspotok* – ahol korábban a menedékkérők fogadása, regisztrálása és az első segítségnyújtás zajlott – lényegében fogvatartási intézményekké váltak, hogy megakadályozzák a másodlagos mozgásokat a görög szárazföld irányába.

A főbiztos a bevezetett új eljárásra válaszul beszüntette bizonyos tevékenységeknek a zárt központokban történő el látását.⁵¹

Néhány európai parlamenti képviselő is aggodalmát fejezte ki, mivel nem voltak biztosak abban, hogy a nyilatkozatban foglaltak megfelelnek-e az európai és a nemzetközi jognak, és attól tartottak, hogy a „gyanús” megállapodás – amelyet az EU legmagasabb szintjén hoztak ugyan tető alá, de az EP kihagyásával – komoly következményekkel járhat. Az EP jogi szakértőinek a véleménye szerint a 2016. márciusi nyilatkozat leginkább politikai alkunak tekinthető, és nem minősül nemzetközi megállapodásnak, ezért jogilag nem kötelező erejű.⁵²

Végül, de nem utolsósorban érdemes azt a morális megfontolást is megvizsgálnunk, hogy az Európai Unió és tagállamai a gazdasági fejlettségüknek és a nemzetközi politikában betöltött szerepüknek megfelelő mértékű szolidaritást és felelősséget vállalnak-e a 2016. márciusi nyilatkozattal a menekültválság kezelésében – hiszen a világ mintegy 21 millió⁵³ menekültjének 86 százaléka⁵⁴ valamely fejlődő országban talált védelmet. Elfogadható-e továbbá a menekültprobléma „kiszervezése” az Unió határain kívülre – még akkor is, ha jelentős anyagi támogatást nyújt annak orvoslására –, ráadásul olyan országba, amelynek a területén már most is több mint 3 millió menedékkérő⁵⁵ tartózkodik, s a menekültügyi szabályozásával és gyakorlatával kapcsolatban komoly kifogások fogalmazhatók meg. Mindemelllett a 2016. júliusi puccskísérlet

óta alkalmazott elnyomó intézkedések és az alkotmánymódosítás az egyébként is gyenge lábakon álló török demokrácia és jogállamiság végét jelző körülmények,⁵⁶ amelyek még inkább kérdéssé teszik a nyilatkozatban foglaltak nemzetközi és európai jognak megfelelő végrehajtását.

A török belpolitikai helyzet azonban nemcsak morális kérdéseket vet fel a nyilatkozat végrehajtásával kapcsolatban, hanem realpolitikai kételyeket is. Nevezetesen, hogy a menekült- és migránskérdésben kiszolgáltatathatja-e magát az Európai Unió egy lényegében autoriter rezsimnek, azaz anélkül hogy rendelkezne egy B tervvel arra az esetre, ha Erdoğan elnök beváltja a régóta lebegtetett ígértét, és megnyitja a határait a menekültek előtt Európa felé. Ezzel kapcsolatban 2016 novemberében Hans Peter Doskozil osztrák védelmi és Sebastian Kurz külügyminiszter úgy fogalmazott, hogy az EU és Törökország közötti megállapodás pusztán egy áthidaló megoldás, tulajdonképpen az Uniónak a külső határai védelmére történő felkészülése idején alkalmazandó B terve.⁵⁷

Következtetések

A 2016. márciusi uniós–török nyilatkozat óta számottevően csökkent a Törökországból a görög szigetekre érkező menedékkérők száma, akárcsak az Égei-tengeren életüket veszítettéké, bár az nehezen állapítható meg, hogy mennyiben járult hozzá e tendenciához a nyugat-balkáni országok határára. Mondhatjuk tehát, hogy az Európai Unió a megállapodással

– legalábbis rövid távon – elérte a célját. Kérdéses azonban a vállalások fenntarthatósága, tekintettel a török fél számára kiemelten fontos vízumliberalizációs folyamat elakadására, valamint és az EU – illetve annak tagállamai – és Törökország között az elmúlt hónapokban zajlott diplomáciai vitáira. Nem lehet tudni, hogy a 2016. júliusi puccskísérelt óta a hatalmát a kormányzati rendszer átalakításával bebetonozni kívánó Erdoğan meddig mer elmenni – azaz csak időről időre meglebegteti-e a határok megnyitását, vagy meg is teszi. Szintén kérdéses, hogy ha az utóbbi mellett döntene, a török földön tartózkodó mintegy 3 millió menekült valóban megindulna-e Európa irányába, vagy a nyugat-balkáni és a magyar határár elrettentő erőt képez önmagában is. Végül, de nem utolsósorban, a megállapodás keretében az EU részéről tett, 2018 végéig szóló, 6 milliárd eurós pénzügyi elköteleződés és a vámunió megreformálásának a lehetősége a csatlakozási és (legfőképp) a vízumliberalizációs folyamat lassúsága ellenére is elég vonzó ellentételezése-e a migránsok török területen tartásának?

Az uniós–török migrációs nyilatkozat és megállapodás kapcsán egy valamit azonban nem szabad elfelejtenünk: azt a kényszer szülte. Az Európai Unió az évek óta növekvő migrációs nyomást a *European Agenda on Migration* elnevezésű, 2015 májusában elfogadott stratégiájában szereplő rövid és hosszú távú intézkedések révén igyekszik kezelni, amelyek végrehajtása azonban sokszor lassú és hiányos. Ez elsősorban a tagállamok közötti

érdek- és véleménykülönbségre, valamint a szolidaritás hiányára vezethető vissza, amelynek talán a legekleatásabb példája a szükséghelyzeti áthelyezési mechanizmus kudarca. Az egységes cselekvés elmaradása hiányában az Európába érkező tömegek sok esetben ellenőrizetlen beáramlása, valamint a migránsoknak a tagállamok közötti továbbáramoltatása az integráció egyik legfőbb vívmányának tartott schengeni rendszer létét és fenntarthatóságát veszélyeztette. A migrációs válság ráadásul akkor érte el az EU-t, amikor az még fel sem ocsúdott a 2008/2009-es pénzügyi és gazdasági válságból, amelynek hatására populista és sok esetben szélsőséges pártok sora erősödött meg Európa-szerte, s azok hangját és pozícióját csak tovább erősítette a migrációs válság és az EU-tagállamokat ért számos terrortámadás. Végül a nyugat-balkáni országok által 2015 novembere és 2016 januárja között alkalmazott határzár lényegében nem hagyott más lehetőséget, mint az akkor a legfrekvenciáltabbnak számító kelet-mediterrán migrációs útvonal lezárását a görög–török határon.

Az Európai Unió és tagállamai érdeke tehát azt diktálta, hogy megszűnjön – vagy legalábbis radikálisan lecsökkenjen – a területére történő tömeges bevándorlás, hogy így vegye elejét a schengeni rendszer összeomlásának, és reagáljon az egyre erősödő európai populizmusra, annak minden tagállami belpolitikai és európai politikai következményével együtt.

A nyilatkozatban foglalt megállapodás végrehajtásának vizsgálatakor megállapítható, hogy az annak lényegi elemét képező 1:1-es mechanizmus elemei nem felelnek meg a nemzetközi és az európai jogi követelményeknek, hiszen Törökország nem felel meg a 2013/32/EU irányelvben szereplő első menedék ország vagy biztonságos harmadik ország kritériumainak, és nem érvényesül a visszaküldés tilalmának elve sem, továbbá diszkriminatív a mechanizmus a nem szíriai származású menedékkérőkkel szemben. Az Európai Unió a migrációs válság kapcsán nem tud példaként szolgálni – pedig az tulajdonképpen a normatív hatalmának a morális előfeltételét jelentené. Egyrészt nem képes a migrációs stratégiája végrehajtása során az emberi jogok európai szintű érvényesítését biztosítani. Ennek oka az európai és a tagállami menekültügyi rendszerek számos hiányossága,⁵⁸ illetve a tagállami határvédelmi szervek tevékenysége.⁵⁹ Másrészt egy olyan politikai alkut kötött Törökországgal, amelynek súlyos emberi jogi következményei vannak.

Az uniós–török nyilatkozat jól példázta: ha az EU – és a tagállamok – stratégiai érdekei és az Unió normatív bázisát képező értékek kollízióba kerülnek, akkor az utóbbi érvényesítése és terjesztése másodrendű kérdéssé válik, ami megkérdőjelezi az Unió normatív hatalmi jellegét és azt a képességét, hogy átalakíthatja az állam- és érdekközpontú vesztfáliai nemzetközi rendszert.

Jegyzetek

- 1 A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett Egyed István Posztdoktori Program keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.
- 2 Az 1970-es évektől a civil hatalom vs. katonai hatalom vita uralta az EU nemzetközi szerepére vonatkozó diskurzust.
- 3 Ian Manners: „Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?”. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40. No. 2. (2002). 240–241. o.
- 4 Uo. 242–243. o.
- 5 Uo. 244–255. o.
- 6 Ian Manners: „The Normative Ethics of the European Union”. *International Affairs*, Vol. 84. No. 1. (2008). 45. o.
- 7 Nathalie Tocci: „The European Union as a Normative Foreign Policy Actor”. *Centre for European Policy Studies Working Document*, No. 281. (2008). 19. o.
- 8 Uo. 11. o.
- 9 Ryan Tilley: „Normative Power Europe and Human Rights: A Critical Analysis”. *POLIS Journal* Vol. 7. (2012). 452. o.
- 10 Adrian Hyde-Price: „»Normative« Power Europe: A Realist Critique”. *Journal of European Public Policy*, Vol. 13. No. 2. (2006). 217. o.
- 11 Helen Sjursen: „The EU as a »Normative« Power: How Can It Be?”. *Journal of European Public Policy*, Vol. 13. No. 2. (2006). 239. o.
- 12 Manners: „The Normative Ethics...”. 46. o.
- 13 Uo. 56–58. o.
- 14 Uo. 58–59. o.
- 15 Ian Manners: „The Concept of Normative Power in World Politics”. *DIIS Brief*, (2009. május). 4. o.
- 16 „Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes keretbe foglalt változata”. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, C 326. 17. o. 3. cikk (5) bekezdés.
- 17 Uo. 28. o.
- 18 A nyilatkozat előzményét a 2015. novemberi EU–Törökország-akcióterv jelenti.
- 19 „EU–Törökország nyilatkozat, 2016. március 18.”. *Európai Tanács Az Európai Unió Tanácsa*, <http://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>, 2016. március 18.
- 20 „European Council Conclusion, 17–18 March 2016”. *European Council*, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/european-council-conclusions/>, 2016. március 18.
- 21 „A menekültügyi válság kezelése: A Bizottság jelentése az EU–Törökország nyilatkozat végrehajtásáról”. *European Commission*, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1444_hu.htm, 2016. április 20.
- 22 „Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Fifth Report on the Progress Made in the Implementation of the EU–Turkey Statement”. *European Commission*, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170302_fifth_report_on_the_progress_made_in_the_implementation_of_the_eu-turkey_statement_en.pdf, 2017. március 2. 2. o.
- 23 Uo. 5–6. o.
- 24 Dánia nem része a szabadságon, biztonságon és jog érvényesülésén alapuló politikáknak.
- 25 „Relocation and Resettlement – State of Play”. *European Commission*, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170613_factsheet_relocation_and_resettlement_en.pdf, 2017. május 16.
- 26 „A törökök nem fogadnak vissza több menekültet”. *Kitekintő.hu*, <http://kitekinto.hu/2017/03/16/european-kivul/a-torokok-nem-fogadnak-vissza-tobb-menekultet/>, 2017. március 16.
- 27 „Report from the Commission to the European Parliament...”. 8. o.
- 28 „Relocation and Resettlement...”.

- 29 „A Tanács (EU) 2016/1754 határozata (2016. szeptember 29.) a nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról szóló (EU) 2015/1601 határozat módosításáról”. *EU Publications*, <http://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/45d5755b-8796-11e6-b076-01aa75ed71a1/prodSystem-cellar/language-hu/format-PDFA1A>, 2016. szeptember 29.
- 30 [Constanze Letsch](#) – Jennifer Rankin: „EU–Turkey Visa Deal on Brink as Erdoğan Refuses to Change Terror Laws”. *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/world/2016/may/06/erdogan-turkey-not-alter-anti-terror-laws-visa-free-travel-eu>, 2016. május 6.
- 31 „Report from the Commission to the European Parliament...”. 9. o.
- 32 „Freeze EU Accession Talks with Turkey Until It Halts Repression, Urge MEPs”. *News. European Parliament*, <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/20161117IPR51549/freeze-eu-accession-talks-with-turkey-until-it-halts-repression-urge-meps>, 2016. november 24.
- 33 Zia Weise – Peter Foster: „Erdogan Threatens to Open Turkey’s Borders to Europe in Protest at EU”. *The Telegraph*, <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/11/25/erdogan-threatens-open-turkeys-borders-europe-protest-eu/>, 2016. november 25.
- 34 Jennifer Rankin – Kareem Shaheen: „Turkey Reacts Angrily to Symbolic EU Parliament Vote on Its Membership”. *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/world/2016/nov/24/eu-parliament-votes-freeze-membership-talks-turkey>, 2016. november 24.
- 35 2017. február végéig több mint 250.000 menekült részesült támogatásban a rendszeren keresztül, ami havi 100 török lírányi támogatást jelent fejenként.
- 36 5200 török nyelvtanárt alkalmaztak, 1800 iskolaigazgató vett részt a szíriai tanulók integrációját elősegítő oktatásban, 70 új iskolát építettek, és biztosították a felszerelését, ösztöndíjprogramokat létesítettek szíriai fiatalok számára, a felsőoktatásban való részvételük előmozdítása érdekében.
- 37 „Annex to the Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Progress Report on the Implementation of the European Agenda on Migration”. *European Commission*, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20180314_annex-2-progress-report-european-agenda-migration_en.pdf, 2018. március 14. 1. o.
- 38 Uo. 12. o.
- 39 „Az Európai Parlament és a Tanács 2013/32/EU irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról (átdolgozás) 33. cikk L 180”. *EUR-Lex*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=HU>, 2017. március 18. 79. o.
- 40 Uo. 79–80. o.
- 41 A 2011/95/EU irányelv 15. cikke szerint súlyos sérelemnek minősül a) halálbüntetés kiszabása vagy végrehajtása; b) kínzás vagy embertelen, illetve megalázó bánásmód vagy büntetés alkalmazása a kérelmezővel szemben a származási országban; c) nemzetközi vagy belső fegyveres konfliktushelyzetek során megkülönböztetés nélküli erőszak következtében a polgári személy életének vagy testi épségének a súlyos és egyedi fenyegetése.
- 42 „Az Európai Parlament és a Tanács 2013/32/EU irányelve...”. 80. o.
- 43 Lásd a nem hivatalos angol fordítását: „Law on Foreigners and International Protection”. *Perma.cc*, <https://perma.cc/9VPV-GWYZ>, 2017. március 19.
- 44 Enzo Rossi – Paolo Iafrate: „The EU Agreement with Turkey: Does It Jeopardize Refugees’ Rights?”. *Center*

- for Migration Studies, <http://cmsny.org/publications/rossi-iafrate-eu-turkey-agrmt/>, 2016. december 16.
- 45 „Q&A: Why the EU–Turkey Migration Deal Is No Blueprint”. *Human Rights Watch*, <https://www.hrw.org/news/2016/11/14/qa-why-eu-turkey-migration-deal-no-blueprint>, 2016. november 14.
- 46 „Law on Foreigners and International Protection”. 20. o. Article 4.
- 47 Turkey: Border Guards Kill and Injure Asylum Seekers”. *Human Rights Watch*, <https://www.hrw.org/news/2016/05/10/turkey-border-guards-kill-and-injure-asylum-seekers>, 2016. május 10.
- 48 „Turkey »Safe Country« Sham Revealed as Dozens of Afghans Forcibly Returned Hours After EU Refugee Deal”. *Amnesty International*, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/03/turkey-safe-country-sham-revealed-dozens-of-afghans-returned/>, 2016. március 23.
- 49 Gloria Fernández Arribas: „The EU–Turkey Agreement: A Controversial Attempt at Patching up a Major Problem”. *European Papers*, Vol. 1. No. 3. (2016). 1100. o.
- 50 Rossi–Iafrate: i. m.
- 51 „UNHCR Redefines Role in Greece as EU–Turkey Deal Comes Into Effect”. *UNHCR. The UN Refugee Agency*, <http://www.unhcr.org/news/briefing/2016/3/56f10d049/unhcr-redefines-role-greece-eu-turkey-deal-comes-effect.html>, 2016. március 22.
- 52 „European Parliament Press Release: Visa Liberalisation for Turkey: EU Criteria Must Be Met, Say MEPs”. *News. European Parliament*, <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/201605091PR26368/visa-liberalisation-for-turkey-eu-criteria-must-be-met-say-meps>, 2016. május 10.
- 53 „Figures at a Glance”. *UNHCR. The UN Refugee Agency*, <http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>, 2017. június 30.
- 54 „Turkey: No Safe Refuge. Asylum-Seekers and Refugees Denied Effective Protection in Turkey”. *Amnesty International*, <https://www.amnesty.org/en/documents/eur44/3825/2016/en/>, 2016. június 3. 8. o.
- 55 Uo. 8. o.
- 56 Lásd az Európa Tanács Velencei Bizottságának véleményét: „Venice Commission: Proposed Constitutional Amendments in Turkey Would Be a »Dangerous Step Backwards« for Democracy”. *Council of Europe*, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=2454687&Site=DC&BackColorInternet=F5CA75&BackColorIntranet=F5CA75&BackColorLogged=A9BACE&direct=true>, 2017. március 10.
- 57 „Kurz: az EU–török menekültügyi egyezmény csupán egyfajta B terv”. *Kitekintő.hu*. <http://kitekinto.hu/2016/11/06/europai-ugyek/kurz-az-eu-torok-menekultugyi-egyezmeny-csupan-egyfajta-b-terv/>, 2016. november. 6.
- 58 Kiemelendő az ún. dublini rendelet alkalmazásának nehézsége a tömeges beáramlás kapcsán, valamint a görög menekültügyi rendszer hiányosságai, amelyek miatt több tagállam bírósága felfüggesztette a menedékkérők Görögországba történő visszafordítását. 2017 márciusában pedig a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága mondta ki: a magyar menekültügyi szabályozás, amely a menedékkérők tranzitónákban történő elhelyezést írja elő, megfelelő jogi garanciák hiányában jogellenes fogva tartásnak minősül.
- 59 Jogvédő szervezetek számos esetben jelezték a magyar határőröknek a határzárt átlépőkkel szembeni visszaéléseit, s verésekről, kutyaharapásokról és a mobiltelefonja meg rongálásáról számolt be több migráns is. „Pushed back at the Door: Denial of Access to Asylum in Eastern EU Member States”. *Magyar Helsinki Bizottság*, http://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/pushed_back.pdf, 2017.03.24. 12–14. o.