

A TEPSA HÁLÓZAT TAGJAINAK
AJÁNLÁSAI
AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSÁNAK
MAGYAR
ELNÖKSÉGE
SZÁMÁRA

2024. JÚLIUS-DECEMBER

TEPSA

trans-
european
policy
studies
association



Az Európai Unió
társfinanszírozásával

TARTALOM

„Egy politikailag terhelt elnökség”

Mariam Khotenashvili: ügyvezető igazgató, Trans European Policy Studies Association (TEPSA)

Nicoletta Pirozzi: az Európai Unióval foglalkozó program vezetője, Istituto Affari Internazionali (IAI), és TEPSA elnökségi tag

Richard Youngs: vezető munkatárs, Carnegie Europe, és TEPSA elnökségi tag

„Költségvetési feltételrendszer: vigyázz, mit kívánsz”

Saskia Hollander: tudományos főmunkatárs, Clingendael Institute

Louise van Schaik: az EU és globális ügyek csoportvezetője, Clingendael Institute

„A kohéziós politika jövője: mit kell figyelembe venni?”

Jakša Puljiz: az Európai Integrációs Osztály osztályvezetője, Institute for Development and International Relations (IRMO)

„Európának a valódi bevándorlási partnerség kiépítésére kell összpontosítania”

Luigi Scazzieri: vezető kutató, Európai Reformok Központja (CER)

RÖVIDÍTÉSEK

EU	Európai Unió
MFF	Többéves pénzügyi keret
RRF	Helyreállítási és Ellenállóképességi Eszköz

Egy politikailag terhelt elnökség



**MARIAM
KHOTENASHVILI**

Trans European Policy
Studies Association (TEPSA)



**NICOLETTA
PIROZZI**

Istituto Affari Internazionali
TEPSA elnökségi tag



**RICHARD
YOUNGS**

Carnegie Europe
TEPSA elnökségi tag

A 2024 július-december közötti magyar tanácsi elnökség számos kihívást tartogat. Az a tagállam, amely a legnyíltabban konfrontálódott számos uniós politikával, állásponttal és új együttműködési javaslattal, éppen akkor veszi át az elnöki stafétabotot, amikor az Unió új jogalkotási ciklusba lép. A magyar elnökség korai szakaszában viszonylag kevés jogalkotási javaslat lesz napirenden, mivel a jelenlegi ciklus a végéhez közeledik. Az Európai Tanács júniusban fogadta el a 2024-2029-es stratégiai menetrendet, közvetlenül azelőtt, hogy Magyarország megkezdje féléves elnökségét. A politikai tárgyalások a júniusi európai parlamenti választások nyomán kezdődnek meg. Ebben a politikai interregnumban a hangsúly a **következő Bizottság prioritásainak meghatározásán** és a következő **többéves pénzügyi keret (MFF) előkészítésén** lesz.

A magyar kormány számos hosszútávú strukturális kihívást jelölt meg elnökségének prioritásként. Az alábbiakban szakértőink ezek közül háromra reflektálnak, értékelve a következő többéves pénzügyi keret során megvalósuló teljesítményhez kötött finanszírozásról szóló vitákat, az uniós kohéziós alapok újratervezését és a demográfiai-migrációs kihívásokat.

A hat hónapos elnökséget azonban közvetlen politikai események is meghatározzák - ezek átfedésben lesznek az elnökségi feladatokkal, még akkor is, ha túlmutatnak a napirend-meghatározási hatáskörökön. A magyar kormány és az EU közötti, az elmúlt években **megromlott kapcsolatokat** tekintve pedig ezen a szinten lehet a leginkább kihívásokkal teli az elkövetkező elnökség.

Az uniós választásokat - a demokratikus legitimáció kontinensre kiterjedő gyakorlatát - közvetlenül egy olyan állam tanácsi elnöksége előtt tartják, amelyet idén a [V-Dem intézet](#) a „választási autokrácia”, az [Economist Intelligence Unit](#) a „félrecsúszott demokrácia”, a [Freedom House](#) pedig a „részben szabad” kategóriába sorol. Valószínű, hogy a nyarat és az őszt az uniós nagypolitikában a júniusi választásokat követő pártközi tárgyalások fogják uralni. Ezek középpontjában a **politikai centrum körüli koalícióépítés** kérdése áll majd szemben a választásokon várhatóan jól szereplő szélsőjobboldali vagy radikális jobboldali pártok sorával - éppen akkor, amikor az egyik ilyen párt, a Fidesz kormánya fogja betölteni az elnökséget.

Ez döcögőssé teheti az utat. A magyar elnökség minden bizonnyal megpróbálja majd eltéríteni néhány tagállam jelenlegi erőfeszítéseit, amelyek a jogállamiság és a tagállamok demokratikus visszacsúszásának uniós korrigálására irányulnak. A pragmatizmus szelleme mind Magyarországon, mind a többi tagállam, valamint a Bizottság részéről is segíthet az elnökség zökkenőmentes lebonyolításában, de ehhez az szükséges, **hogy számos jelentős nézeteltérést félretegyünk** erre az időszakra.

A **külső környezet** is felerősítheti a széttagoltságot a magyar elnökség alatt. A Magyarország és az EU többi tagállama közötti eltérések a kulcsfontosságú külső kihívások tekintetében nyilvánvalóan nem fognak hozzájárulni a harmonikus konszenzus kialakításához a külpolitikai kérdésekben - és még ha ezek közül néhány nem is tartozik közvetlenül a soros elnökség hatáskörébe, az általános hatás más politikai ügyekre nézve zavaró lehet. Magyarország Ukrajnának nyújtott visszafogott támogatása azzal a kockázattal jár, hogy a növekvő orosz agresszióval szemben tovább gyengül az EU politikai és anyagi segítsége. Ráadásul a magyar elnökség párhuzamosan zajlik majd az Egyesült Államokban zajló kiélezett választási kampánnyal, amely nagy hatással lesz az EU-ra. Orbán Viktor miniszterelnök nyílt támogatása Donald Trump mellett nem fogja megkönnyíteni az európai vezetés számára, hogy konszenzusos szellemben reagáljon a választásokra.

Mindezek ismeretében az EU politikai vezetésében turbulens hat hónapot jósolunk, mert a Tanács élén az Unió felé legkevésbé elkötelezett állam áll, amelynek kormánya az Unió nemzetek feletti jellegének visszaszorítását tűzte ki célul.

Ez annak próbájaként is felfogható, hogy az elnökség intézménye valóban képes-e gyakorolni a sokat hangoztatott **mérséklő hatását**. Ha a magyar elnökség képes konstruktívan hozzájárulni bizonyos ügyekhez, nagyrészt betartja a szabályokat, elősegíti a konszenzus kialakítását és egyben tartja az Uniót a változások időszakában, akkor talán szélesebb értelemben még pozitív hatással is lehet az integráció dinamikájára.

A Magyarországra gyakorolt hatás viszont jelentős lesz. Az elnökség alatt a többi tagállam problémáinak kezelése fontos az ország EU-n belüli tekintélye és befolyása szempontjából. Az elnökségnek az „őszinte közvetítő” elvén a kompromisszumos megoldások elősegítése a feladata; emellett reagálnia kell az Uniót érintő minden lényeges kérdésre, beleértve a biztonsági fejleményeket is. Mivel Magyarország a közelmúltban több kulcsfontosságú kérdésben - többek között az Ukrajnának nyújtott finanszírozás és a többéves pénzügyi keret felidős felülvizsgálata kapcsán - ellenállt a többi tagállamnak, **át kell alakítania jelenlegi diplomáciáját** ahhoz, hogy sikeresen betölthesse az elnökségi szerepet.

Ha Magyarország ragaszkodik a Kínával vagy Oroszországgal való kapcsolat erősítéséhez, vagy egyes olyan csatlakozási jelöltek előnyben részesítéséhez, amelyek kormányai közel állnak Orbán Viktor miniszterelnökhöz, akkor a viták élesebbé válhatnak a Tanácsban. Tágabb értelemben Magyarország jóléte a jól működő egységes piactól és az EU világviszonylatban elfoglalt helyétől függ. Ukrajna védelmének erodálódása és Oroszország megerősödése az egész közép-kelet-európai régió destabilizációjához vezetne, ami Magyarországra negatív gazdasági és biztonsági hatással lenne. A Tanács elnökeként Magyarországnak lehetősége lesz arra, hogy egy nagyon fontos időszakban hozzájáruljon Európa erejéhez és egységéhez. A politikai szempontból égető kérdés az, hogy él-e ezzel a lehetőséggel, vagy inkább az EU-val szembeni **konfrontatív álláspontjának** erősítése mellett dönt elnöksége alatt.

Költségvetési feltételrendszer: vigyázz, mit kívánsz



**SASKIA
HOLLANDER**
Clingendael Institute



**LOUISE VAN
SCHAIK**
Clingendael Institute

A költségvetési feltételrendszer kiterjesztése valószínűleg része lesz az EU jövőbeli hosszú távú költségvetésének. Egyelőre azonban nincs elegendő bizonyíték arra, hogy a „pénzt a reformokért” modell hatékonyan garantálja a hosszú távú változásokat. Ezenfelül az eszközöknek vannak **demokratikus hiányosságai**, például az eljárások átláthatóságának és egyértelműségének hiánya miatt. Mivel a költségvetési feltételelességnek messzemenő következményei vannak, legalább arról kellene konszenzusra jutni, hogy mely európai közjavak élveznek prioritást, és milyen feltételek szükségesek ezek megvalósításához.

A **költségvetési feltételrendszer alkalmazása nem újdonság**. A pénzügyi válságot követően makrogazdasági feltételrendszert vezettek be az uniós strukturális alapok esetében, ami azt jelenti, hogy a támogatások odaítélését a Stabilitási és Növekedési Paktumnak való költségvetési megfeleléshez kötik. 2020 óta a jogállamisági feltételelesség két eszközét vezették be. Először is a feltételelességi rendelettel, amelynek értelmében az országoktól utólagosan meg lehet vonni bármely uniós forrást a jogállamiság olyan megsértése esetén, amely az Unió pénzügyi érdekeit érinti. Másodszor, a közös rendelkezésekről szóló rendelettel, amellyel a strukturális alapok igénybevételét előzetesen az úgynevezett „horizontális feljogosító feltételekhez”, többek között az EU Alapjogi Chartájának betartásához kötik.

A feltételelesség egy másik uniós szintje a Helyreállítási és Ellenállóképeségi Eszközben (RRF) valósul meg, amely a COVID-19 világjárvány okozta (társadalmi-gazdasági) kihívások leküzdésében segítette az országokat. Az RRF keretében a forrásokat a jogállamisággal, a társadalmi-gazdasági teljesítményhez, valamint a zöld és a digitális átállással kapcsolatos országspecifikus célok széles körű listájához kötik. A kiadások feltételeit most vitára bocsátják, mivel a tagállamok azzal érvelnek, hogy a szabályok **túl sok bürokráciát generálnak**, ami azt eredményezi, hogy a forrásokat nem költik el.

A jövőbeli (2027 utáni) uniós költségvetést illetően a jelenlegi Bizottság azt fontolgatja, hogy nagyobb mértékben alkalmazza a **teljesítményalapú finanszírozást**, ami azt jelenti, hogy a pénzeszközök elosztása egyre inkább előre meghatározott feltételeken alapul majd. Ez vonatkozna például az EU strukturális alapjaira, de talán más alapokra is. A kohéziós politikáról szóló [kilencedik jelentésében](#) a Bizottság kifejti azon szándékát, hogy levonja a tanulságokat az RRF alapjául szolgáló „reformokért készpénz” modellből, és hangsúlyozza, hogy „a teljesítményalapú finanszírozási eszközök széles körű támogatást élveznek uniós szinten”.

A Bizottság és néhány tagállam lelkesedése ellenére, még túl korai lenne megmondani, hogy valóban hatékony mechanizmus-e a feltételelesség a szakpolitikai és jogállami reformok kikényszerítésére. **Bizonytalan, hogy a költségvetési feltételrendszer hatékonyan**

kényszerítette-e ki a jogállamisági reformokat, mivel az eszközök egyszerűen túl rövid ideje működnek ahhoz, hogy értékelni lehessen, hogy a célszágokban strukturális reformokhoz vezettek-e, vagy csupán az egyes tételek „kipipálását” idézték elő.

Ami az európai közjavak megvalósítását célzó reformok kikényszerítését illeti, azt lehet állítani, hogy a „büntetés” - azaz a pénzeszközök visszatartása a teljesítés elmaradása esetén - nem túl hatékony. Végül is az országok valószínűleg nem fogják tudni teljesíteni azokat az ehhez szükséges pénzeszközök nélkül. A „jutalmazás” - azaz (több) pénz a teljesítményért cserébe - működhet, de az ezzel kapcsolatos uniós szintű tapasztalatok túl újak ahhoz, hogy megfelelően számot lehessen adni róluk.

Bár maga a Bizottság a félidős értékelésében pozitívan értékeli az RRF-et, az előrehaladás lassú: félidőben **a mérföldkövek és célok közel 20 százaléka teljesült, és a rendelkezésre álló teljes összegnek kevesebb mint egyharmadát fizették ki a tagállamoknak**. A Bizottság arra számít, hogy az RRF második fele gyorsabb ütemben halad. Alig több mint két év van hátra, és az idő fogja megmutatni, hogy a modell hatékonyan járult-e hozzá a strukturális reformokhoz, és nem csak további szabályozási terheket okozott-e.

Ráadásul nem tudjuk, hogy a végrehajtott reformok valóban elérik-e a kívánt eredményt, mert ezt nem mérik. Amint azt az [Európai Számvevőszék az RRF félidős értékelésében](#) hangsúlyozta, **az RRF nem igazán teljesítményalapú**, mivel a monitorozás inkább az előrehaladást, mint az általános teljesítményt méri, és hiányosak a közös mutatók alapján történő jelentések.

A hatékonysággal kapcsolatos kérdéseken túlmenően a költségvetési feltételrendszer alkalmazásával kapcsolatban is vannak **demokratikus aggályok**. A költségvetési feltételeesség nagymértékben a Bizottság kezében összpontosítja a hatalmat olyan területeken is, amelyeken a Bizottság csak korlátozott hatáskörrel rendelkezik, legyen szó a társadalmi-gazdasági politikáról, a nemzeti igazságszolgáltatás és a demokratikus államberendezkedés megszervezéséről vagy a védelemről. Ez viszont kihatással lehet az EU-n belüli kapcsolatokra, és megkérdőjelezi az intézményi egyensúlyt. Az ilyen feszültségek a tagállamok közötti kölcsönös bizalom és szolidaritás aláásásának kockázatával járnak.

Ajánlások a magyar elnökségnek:

- ▶ Fontos, hogy a többéves pénzügyi keret (és az RRF) futamidejének felénél számot vessünk, és megkezdjük a következő többéves pénzügyi keretről és a teljesítményalapú finanszírozás kívánatos voltáról szóló beszélgetést. A költségvetési feltételrendszer javítását az ilyen megbeszélések napirendjében kiemelt helyen kell szerepeltetni.
- ▶ Javasoljuk továbbá a következő többéves pénzügyi keret által megvalósítandó (geo-)politikai prioritásokról szóló megbeszélések elősegítését. Ha a teljesítményalapú finanszírozást hatékony módszernek tekintik ezek megvalósítására, akkor a tagállamok között - legalábbis a közös célokat, prioritásokat és a lehetséges kompromisszumokat illetően - konszenzusunak kell kialakulnia már az előzetes szakaszban, elkerülendő a nem teljesítést a későbbi szakaszban. Ez kulcsfontosságú, mivel a feltételeesség olyan végrehajtási eszközt jelent, amely eltér az uniós kormányzás hagyományos - az uniós jognak való megfelelésen és a bírósági eljárásokon alapuló - elveitől. Ez nagyobb érzékenységet igényel a különböző nemzeti politikai kontextusok iránt, valamint a nemzeti parlamentek nagyobb (és folyamatos) bevonását a közvélemény támogatásának biztosítása érdekében.
- Végezetül ajánlott arra ösztönözni a Bizottságot, hogy biztosítsa a költségvetési feltételrendszer alkalmazása során alkalmazott eljárások egyértelműbbé és átláthatóbbá tételét. Ez megakadályozza az eszközök félreérthető alkalmazását, és lehetővé teszi a parlamenti ellenőrzést.

A kohéziós politika jövője: mit kell figyelembe venni?



**JAKŠA
PULJIZ**

Institute for Development and
International Relations (IRMO)

A területi fejlődés támogatásában szerzett közel négy évtizedes tapasztalatával a kohéziós politika az EU számára értékes eszköz. A korábbi végrehajtás során levont tanulságok alapján és az új globális realitásokat figyelembe véve folytatni kell **a régiókban rejlő lehetőségek felismerésére és támogatására, valamint az inkluzív és fenntartható növekedés lehetőségeinek kihasználására irányuló munkát.** Ehhez azonban megfelelő forrásokra van szükség. Mivel a kohéziós politika beruházási politika, a kohéziós politika gyakorlati hatása elsősorban a beruházásokra rendelkezésre álló források összegéhez kapcsolódik, így a többéves pénzügyi keret vitája döntő jelentőségű a 2027 utáni periódus szempontjából.

Az elmúlt két évtizedben jelentősen csökkentek a regionális egyenlőtlenségek az EU-ban, és ez az eredmény nagyrészt a kohéziós politika hatásának köszönhető. Mindazonáltal **az életszínvonalban meglévő különbségek még mindig elfogadhatatlanul nagyok,** és messze vannak az EU által elérni kívánt harmonikus területi fejlődéstől. Ráadásul az elmúlt 20 évben számos régióban hiányzott a gazdasági növekedés, ami **erős elégedetlenséghez és marginalizálódáshoz** vezetett. Az elmúlt két évtizedben az elégedetlenség új „földrajza” alakult ki, többek között néhány korábban fejlett helyen is. Ezért a beavatkozások területi fókuszáról szóló jövőbeli vitáknak figyelembe kell venniük a fejlődés szintjét és dinamikáját is.

Bár a gazdasági növekedés fellendítése továbbra is központi célkitűzés marad, olyan beavatkozásokat is elő kell mozdítani, amelyek az életminőséggel és a lehetőségekhez való hozzáféréssel foglalkoznak az EU minden lakosa számára. Amint azt a kohéziós politika jövőjéről szóló, nemrégiben közzétett jelentés megállapítja: „[...] ez magában foglalja a növekedésorientált célkitűzések összehangolását az egyenlőséggel és az esélyegyenlőséggel, a gazdasági szakadékok áthidalását és annak biztosítását, hogy a jólét mindenkit elérjen az EU-ban”. A **kedvezőtlen demográfiai fejlődés** komoly veszélyt jelent a növekedésre, és nagyobb figyelmet igényel, amikor a jövőbeli politikai prioritásokról beszélünk. A távoli és vidéki régiókat különösen fenyegeti a tehetségek elvesztésének és a jövőbeli növekedés lassulásának veszélye.

Miközben a kohéziós politikának továbbra is elsődlegesen az alapvető célkitűzéseit kell szem előtt tartania, folyamatosan alkalmazkodnia is kell az **EU előtt álló összetett és változó politikai, biztonsági, éghajlati és gazdasági kihívásokhoz.** Ezek a kihívások sok esetben különböző területi hatásokkal járnak, így sajátos területi válaszokra van szükség a kezelésükhöz. A kohéziós politika kétségtelenül a fő eszköz erre, amit az Igazságos Átmeneti Alap létrehozásával már fel is ismertek.

Annak ellenére, hogy a kohéziós politika hosszú távú politika, már bebizonyította, hogy képes **válságkezelő eszközként** működni, és segíteni az EU-t a közelmúltbeli globális válságok hatásainak enyhítésében és leküzdésében. Tekintettel arra, hogy különösen regionális és helyi szinten jelentős a hatása, ezt a válságkezelési képességét a jövőben is meg kell őrizni. Ez azonban nem mehet a kohéziós politika hosszú távú céljainak rovására, ami azt jelenti, hogy az EU-nak tovább kell fejlesztenie a valódi válságcsökkentő költségvetési eszközöket is.

A kohéziós politika sikere a közép- és kelet-európai régiók esetében a legnyilvánvalóbb. Ezzel szemben számos dél-európai régió esetében a kohéziós alapokból származó nagyvonalú támogatás nem volt elegendő ahhoz, hogy megváltoztassa fejlődési pályájukat, ami vitát váltott ki **a politika korlátairól és hiányosságairól**. A kohéziós politikának a gazdasági folyamatok megváltoztatására irányuló képességét gyakran a hazai gazdasági kormányzás hiányosságai korlátozzák. Ha ezeket a hiányosságokat reformok és beruházások kombinációjával kezeljük, oly módon, ahogyan azt jelenleg az RRF teszi, az a jövőre nézve megfelelő szakpolitikai kombinációt jelenthet. Ennek során a területi dimenzió szem előtt tartása, valamint a regionális és helyi szereplők erőteljes bevonásának biztosítása a beavatkozások előkészítésébe és a végrehajtásába kulcsfontosságú a kohéziós politika lényegének megőrzése érdekében.

Az egyszerűsítésre tett számos erőfeszítés ellenére a politika még mindig **jelentős adminisztratív terhet ró a hatóságokra és a kedvezményezettekre**, ami további egyszerűsítést tesz szükségessé. Másrészt az összetett ellenőrzési mechanizmusok nem voltak elegendőek ahhoz, hogy a kiadások terén a hibaarányt a 2%-os célküszöb alatt tartsák. A különböző tagállamok és régiók között azonban jelentős különbségek mutatkoznak abban, hogy mennyire képesek biztosítani az uniós források kezelésében az alacsony hibaszintet. Ez lehetőséget ad arra, hogy fontolóra vegyék az enyhébb ellenőrzési szabályok engedélyezését azon tagállamok és régiók számára, amelyek folyamatosan kiemelkedő teljesítményt nyújtanak a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás terén.

Az EU bővítése jelentős kihívások elé állítja az Unió jövőbeli területi fejlődését, elsősorban Ukrajna népességben és területben kifejezett mérete miatt. Ugyanakkor a korábbi bővítésekhez hasonlóan a kohéziós politika képes növelni az egyes tagjelölt országok versenyképességét, és elősegíteni gazdasági és társadalmi integrációjukat az EU többi részével. Ennek eléréséhez azonban további finanszírozást kell biztosítani az EU költségvetéséből, és tisztában kell lenni a következményekkel a meglévő uniós régiókra nézve, amelyek a bővítés miatt jelentős kohéziós politikai pénzügyi támogatást veszíthetnek.

Végezetül, bár a 2027 utáni kohéziós politikának reagálnia kell a változó és instabil globális környezetre, nem szabad megfeledkezni arról sem, hogy a **stabilitás és a kiszámíthatóság** a hatékony politikaalkotás szükséges összetevői. Ezért a kohéziós politika kialakításában a jövőbeni változtatásokat nagy körültekintéssel és érzékenységgel kell végrehajtani.

A soron következő magyar elnökség számára a jövőbeli kohéziós politikára vonatkozó főbb ajánlások a következőképpen foglalhatók össze:

- ▶ A kohéziós politika célkitűzéseinek **megfelelő pénzügyi források** biztosítása a 2027 utáni időszakban, tekintettel az EU előtt álló területi kihívások nagyságrendjére.
- ▶ A jövőbeli kohéziós politika **területi és tematikus fókuszának** kiigazítása.
- ▶ A kohéziós politikában rejlő lehetőségek kiaknázása a régiók azon képességének javítása érdekében, hogy kezelni tudják **a digitális, a zöld és a demográfiai átmenet kihívásait**.

- ▶ A kohéziós politika és a strukturális reformok közötti kapcsolat megerősítése, de a kohéziót veszélyeztető **központosítási tendenciák elkerülése.**
- ▶ A kohéziós politika további **egyszerűsítése.**
- ▶ A kohéziós politika felhasználása **a jövőbeli tagállamok hatékony uniós integrációjának támogatására**, olyan módon, hogy az ne legyen káros a jelenlegi gazdasági és társadalmi nehézségekkel küzdő uniós régiók számára.

Európának a valódi bevándorlási partnerség kiépítésére kell összpontosítania



**LUIGI
SCAZZIERI**

Centre for European Reform
(CER)

Számos sikertelen kísérlet után idén áprilisban az uniós jogalkotók megállapodtak az Unió bevándorlási szabályainak felülvizsgálatáról, az Új Migrációs és Menekültügyi Paktumról. A paktum azonban önmagában nem valószínű, hogy humánusabbá vagy hatékonyabbá teszi az EU bevándorláspolitikáját, mivel nem foglalkozik a migráció külső dimenziójával. **Az Európai Uniónak át kell gondolnia a külső partnerekkel kapcsolatos megközelítését,** és a migráció ellenőrzéséről a valódi partnerségek kialakítására kell összpontosítania.

A paktum új menekültügyi eljárásokat vezet be az uniós határokon, hogy felgyorsítsa a menedékkérelmek elbírálását. A menedékkérelmek kötelező „átvilágítási” eljáráson fognak átesni. A magas védelmi elismerési aránnyal rendelkező országokból érkezőket a szokásos menekültügyi eljárás alá vonják, míg az alacsony elismerési aránnyal rendelkező országokból érkezőket gyorsított eljárás alá vonják.

A paktum fenntartja azt a meglévő elvet, hogy az Európai Unió külső határai mentén fekvő országok felelősek szinte valamennyi menedékkérelmek feldolgozásáért, és új rendszereket vezet be a biometrikus adatok gyűjtésére és megosztására, amelyek lassítják a bevándorlók eltávozását azon országból, ahol először léptek be az Európai Unióba. Ezzel párhuzamosan a paktum bevezet néhány **szolidaritási intézkedést,** amelyeket az Unió külső határai mentén fekvő országok már régóta kértek. Ha egyes tagállamokra nagy migrációs nyomás nehezedik, a többieknek szolidaritást kell vállalniuk velük. A szolidaritás formája azonban rugalmas: a tagállamok például operatív támogatást nyújthatnak, befogadhatnak egyes migránsokat a határ menti országokból, vagy anyagilag hozzájárulhatnak a határ menti országok által viselt költségek egy részéhez.

A paktum végrehajtása kihívást jelent majd. A tagállamoknak ki kell építeniük kapacitásukat, beleértve a humán erőforrásokat és a határvédelmi eljárások lefolytatásához szükséges létesítményeket. Ez különösen a külső határok mentén fekvő államok számára jelent majd kihívást, akiknek több kérelmet kell gyorsabban feldolgozniuk. Ha egy tagállam nyomás alatt van, és sok védelmi kérelmet kap, akkor valószínűleg hosszabb lesz a feldolgozási idő, és nagy a kockázata annak, hogy **a bevándorlókat nem megfelelő körülmények között tartják fogva.**

Még ha az EU-nak sikerül is olyan rendszert létrehoznia, amely sokkal gyorsabban képes feldolgozni a menedékkérelmeket és kiadni a védelemre nem jogosultak számára a kitoloncolási parancsokat, más országok - gyakran a bevándorlók hazája - együttműködése nélkül nem lehet majd kitoloncolni azokat az embereket, akiknek a kérelmét elutasították. Ez

adminisztratív szempontból bonyolult, mivel a másik fél együttműködését igényli, és gyakran népszerűtlen lehet, mivel sok ország nem hajlandó migrációs végrehajtóként fellépni Európa nevében. Ennek eredményeképpen a tagállamok nehezen tudják végrehajtani a visszaküldéseket; az Eurostat adatai szerint 2022-ben 422 400 nem uniós állampolgárt utasítottak távozásra, de csak 77 530-an tették meg. Ez **az alacsony visszatérési arány hozzájárul ahhoz, hogy sok európai polgár negatívan vélekedik a bevándorlásról.**

A visszatoloncolások feldolgozásának nehézségei a Paktumból eredő további terhekkel együtt azt jelentik, hogy **az EU külső határai mentén fekvő országokat határaik szinte zárva tartására ösztönözheti,** és így arra, hogy az emberek eleve ne nyújtsanak be menedékkérelmet, vagy pedig a visszatoloncolásokra. Ha ez megtörténne, az EU elárulná az értékeit.

► A paktum nem elegendő az EU migrációs kihívásainak megoldásához. A humánusabb és hatékonyabb bevándorlási politika kialakításához elengedhetetlen, hogy **új partnerségeket alakítsunk ki harmadik országokkal.**

Eddig az EU harmadik országokkal folytatott kapcsolatai a bevándorlás ellenőrzésére összpontosítottak. Az Európai Unió például finanszírozást nyújtott olyan partnerországoknak, mint Tunézia, Marokkó, Libanon és Törökország, hogy megerősítsék határellenőrzésüket, csökkentve ezzel az Európába érkező migránsok számát, és hogy arra ösztönözze őket, hogy saját állampolgáraikat vegyék vissza. Bár ez hatékonyan csökkentette az érkezők számát, magas emberi áldozatokkal járt. **Emellett a partnerországokat arra ösztönzi, hogy folyamatosan emeljék az együttműködés árát, mivel fő érdekük az Európai Uniótól kapott pénzüsszegek növelése.** A származási országok esetében az EU gyakran próbálta elérni, hogy a visszatérés terén nagyobb fokú együttműködésre törekedjenek, a jutalmazás és büntetés ötvözésével. Az előbbit azonban sokkal gyakrabban alkalmazzák, mint az utóbbit, mivel kevés olyan eset van, amikor az EU hajlandó és képes összehangolni valamennyi tagállama érdekeit, és kollektív befolyását felhasználni a bevándorlással kapcsolatos célok elérésére, mivel ez veszélyeztetheti egyes tagállamok kétoldalú kapcsolatait és célkitűzéseit, instabilitást okozhat, vagy alááshatja az EU egyéb politikai céljait.

Az Európai Unió partnerei pénzügyi támogatást, nagyobb piaci hozzáférést Európához, gazdasági beruházásokat, technikai know-how-t, valamint migrációs és oktatási lehetőségeket szeretnének polgáraik számára. Európának a maga részéről az illegális bevándorlással kapcsolatos együttműködésen kívül számos más célja is van, többek között az energiaellátás, a kritikus nyersanyagok, a kereskedelmi kapcsolatok és a politikai együttműködés biztosítása. Európa számára döntő fontosságú, hogy az előregedő népesség pótlásához és szociális modelljének fenntartásához több millió bevándorlóra van szüksége. A **bevándorlásnak azonban irányítottnak és szabályozottnak kell lennie ahhoz, hogy az európai polgárok politikailag elfogadják.** Mindez **lehetőséget teremt egy olyan csomagmegállapodásra,** amely képes ötvözni az egyes felek érdekeit.

► Az Európai Uniónak a tagállamok és a harmadik országok **különböző politikai és gazdasági érdekeit** a bevándorláson túlmutató, koherens csomagba kell foglalnia.

Az EU eddigi erőfeszítései ezen a téren visszafogottak és kevés sikerrel jártak. A legfontosabb kihívás az összes tagállam és uniós intézmény egységének kialakítása, hogy a partnereknek egy „Unió szintű” ajánlatot tudjanak tenni, amely magában foglalja a legális bevándorlási útvonalakat, az uniós piachoz való jobb hozzáférést, valamint a nagyobb mértékű beruházásokat és technikai segítségnyújtást. Egy ilyen csomag segítené megteremteni azt az érzést, hogy a **bevándorlás olyan jelenség, amelyet az Európai Uniónak és partnereinek közösen kell kezelnie,** és hogy egy nagyobb együttműködés része.

Egy megújított partnerségi csomag lenne a legjobb garancia egy jobban működő és humánusabb bevándorlási rendszerre. De más előnyei is lennének. Egy olyan időszakban, amikor az európaiak attól tartanak, hogy elveszítik befolyásukat az úgynevezett „globális dél” nagy részén, a megújított partnerségek az ottani **befolyásuk növelését** is szolgálnák. Végül pedig azáltal, hogy az ilyen partnerségek nagyobb fokú ellenőrzést és kiszámíthatóságot biztosítanak a migrációs áramlásoknak, segítenének meggyőzni az európai polgárokat arról, hogy a bevándorlás jól szabályozható jelenség. Ez csökkentené a **politikai konfliktusokat** és hozzájárulna Európa gazdasági jövőjének biztosításához.

A kiadványban kifejtett vélemények kizárólag a szerzők álláspontját tükrözik, és nem képviselik sem az intézeteik, sem a Trans European Policy Studies Association (TEPSA) álláspontját.

A TEPSA köszönetet mond minden kutatónak, aki hozzájárult e kiadványhoz.

Szerkesztés: Mariam Khotenashvili (TEPSA), Nicoletta Pirozzi (IAI), Richard Youngs (Carnegie Europe), Allegra Wirmer (TEPSA)

Formázás: Allegra Wirmer & Hugh Evans (TEPSA)

Magyar fordítás: Túry Gábor (HUN-REN KRTK Világgazdasági Intézet)

Az Európai Unió társfinanszírozásával. A kifejtett nézetek és vélemények azonban kizárólag a szerző(k) sajátjai, és nem feltétlenül tükrözik az Európai Unió vagy az Európai Oktatási és Kulturális Végrehajtó Ügynökség (EACEA) véleményét. Ezekért sem az Európai Unió, sem a támogatást nyújtó hatóság nem tehető felelőssé.



Az Európai Unió
társfinanszírozásával