

## A MAGYAR UNIÓS ELNÖKSÉG MÉRLEGE A MIGRÁCIÓS SZAKPOLITIKA SZEMPONTJÁBÓL

### AZ ÁLTALÁNOS KONTEXTUS

A migrációs és menekültpolitika az elmúlt évek talán legforróbb témájává vált az Európai Unió és Magyarország között. Ebben nagy szerepet játszottak az uniós szakpolitikai folyamatok és a magyar kormány egyes elképzelései közti antagonisztikus ellentétek. Egyik oldalról Budapest 2015 óta kiemelt jelentőséget tulajdonított az irreguláris bevándorlás témájának, és az egyik leginkább migrációkritikus álláspontot képviselte az unióban. A másik oldalról a 2020 óta napirenden levő, majd 2024 májusában elfogadott és 2026 közepén életbe lépő, kötelező érvényű új migrációs és menekültügyi paktum olyan keretrendszert hozott létre – illetve tartott életben –, amely elfogadhatatlan volt a magyar – és a lengyel – kormány számára.<sup>1</sup> A döntés után Budapest jelezte, hogy a paktum rendelkezéseinek egyes elemeit nem fogja végrehajtani. Ezt mutatta, hogy miközben a Bizottság 2024 decemberét jelölte meg első határidőnek, amikor a tagállamoknak be kell mutatniuk cselekvési tervüket a paktum végrehajtására, a magyar kormány nem küldött be ilyen jellegű anyagot az uniós szervnek. A teljes képhez ugyanakkor hozzátartozik, hogy ezt egyébként a tagállamok csaknem fele elmulasztotta, a december 12-i határidőre ugyanis mindössze 14 ország küldte el cselekvési tervét a Bizottságnak.<sup>2</sup> Azt, hogy a paktum és a közös uniós szabályozás kérdése még nem lefutott ügy, jelezte, hogy 2024 szeptemberében az új, jobboldali radikális holland kormány *opt-out*ot kért a migrációs és menekültügyi rendszerben való részvétel alól, amelyhez pár nappal később a magyar kormány is csatlakozott.<sup>3</sup> A helyzet komolyságát mutatta, hogy ez volt azon ritka esetek egyike, hogy az egyik alapító tagállam ezzel az eszközzel élt. Ahogy Marjolein Faber holland menekültügyi és migrációs miniszter fogalmazott, „újra a saját kezünkbe kell vennünk a menekültpolitikánkat”.<sup>4</sup> Az *opt-out*ok ügyében egyelőre nem történt előrelépés.

<sup>1</sup> LIBOREIRO 2024a.

<sup>2</sup> GENOVESE 2024.

<sup>3</sup> Politico 2024.

<sup>4</sup> LIBOREIRO 2024b.

Az ellentéteket tovább fokozta, hogy alig három héttel az elnökség kezdete előtt az Európai Unió Bírósága 200 millió euró egyszeri és a szabályszegés fennállásáig további napi egymillió eurónyi büntetést szabott ki Magyarországra arra hivatkozva, hogy a kormány jogszerűtlen mértékben korlátozta a magyar menekültügyi rendszerhez való hozzáférést, és szintén jogszerűtlenül küldött vissza menedékkérőket Szerbia területére.<sup>5</sup> A döntés sokakat, egyes információk szerint magát a Bizottságot is meglepte, ugyanis az uniós szerv eredetileg hétmillió eurónyi egyszeri elmarasztalási összeget és további napi 16 393,16 eurós bírságot kért. Ezt azt jelenti, hogy az EUB a büntetést csaknem a 29-szeresére, a napi bírságot a 70-szeresére emelte. Nem véletlen, hogy a magyar kormány politikai és aktivista döntést emlegetve élesen reagált a helyzetre. A Miniszterelnökséget vezető miniszter, Gulyás Gergely például felháborítónak, elfogadhatatlannak és igazságtalannak nevezte az ítéletet, kijelentve, hogy „az ítélet teljesen szembemegy mindazzal, amit az európai jogról, a magyar alkotmányról, a külső határvédelemről és a migrációval szembeni hatékony fellépésről gondolunk”.<sup>6</sup>

A helyzet sajátos paradoxona, hogy miközben a Bizottság és a Bíróság támadta a magyar rendelkezéseket, a tagállamok egyre határozottabb rendszabályokat léptettek életbe az irreguláris migráció elleni fellépés terén. Az egyik legeklatánsabb példa erre az volt, amikor Finnország<sup>7</sup> vagy Lengyelország felfüggesztette a menedékkérelmek befogadását a belorusz, illetve orosz határon keresztül érkezőkkel szemben.<sup>8</sup> Egyelőre abból sem lett nagyobb ügy, hogy a tagállamok szisztematikusan vezetik vissza és tartják fenn az „ideiglenes” schengeni térségen belüli határellenőrzéseket.<sup>9</sup> Bár a magyar esetben a döntés utáni türelmi idő több év volt, elgondolkodtató és a politikai motiváció kérdését is felveti, hogy a finn, lengyel vagy a rendre meghosszabbított német rendelkezésekkel szembeni fellépés terén korántsem ilyen elkötelezett a Bizottság és a Bíróság.

Mindeközben az unióra nehezedő irreguláris migrációs nyomás továbbra is komoly kihívások elé állítja a tagállamokat. Bár 2024 során az előző évhez képest 38%-kal csökkent a külső schengeni határokon a sikeres irreguláris határátlépések száma,<sup>10</sup> a beadott menedékkérelmek száma csak 11%-os visszaesést mutatott, és

<sup>5</sup> Court of Justice of the European Union 2024.

<sup>6</sup> MAYER 2024.

<sup>7</sup> Euractiv 2024.

<sup>8</sup> DE RUITER 2025.

<sup>9</sup> European Commission 2025a.

<sup>10</sup> Frontex 2025.

továbbra is meghaladta az egymillió főt.<sup>11</sup> Mindez azt jelenti, hogy a menekültügyi és szociális ellátórendszerre nehezedő nyomás alig csökkent.

Mindezt egészíti ki az a több mint négyemillió Ukrajnából érkezett menekült, akik az EU+ tagállamaiban találtak menedékre.<sup>12</sup> Az idő múlásával ráadásul – illeszkedve a hasonló trendekhez – az látszik, hogy az ő visszatérési hajlandóságuk folyamatosan csökken. A dinamikákat jól mutatja, hogy míg 2022 végén az ukránok 74%-a tervezte a hazatérést, 2024 végére ez 43%-ra csökkent.<sup>13</sup>

#### A KÖZÖS ÉRDEK – A MIGRÁCIÓ KÜLSŐ DIMENZIÓJA

Az a terület, amelyben viszonylag kevés érdekütközés volt a felek között, és lehetőség volt a konszenzusra a tagállamok, illetve az EU-s intézmények között, a migráció külső dimenziója volt. A magyar elnökség időszakára egyértelművé vált, hogy az Európára nehezedő irreguláris migrációs nyomás enyhítésében kulcsszerepe van a külső partnereknek, illetve azoknak az erőfeszítéseknek, amelyek az uniós határokon kívül igyekeznek válaszokat adni a kihívásra.

A változás előkészítésében nagy szerepet játszott a 2015 óta következetesen képviselt magyar álláspont az irreguláris migrációs válság kezelésének külső dimenziója kapcsán. Így az Európai Tanács 2024. októberi ülésén elfogadott következtetésben már egyértelműen túlsúlyban voltak a külső partnerek és kihívások, legyen szó az Oroszország, Belorusz és más országok által gyakorolt hibrid migrációs fenyegetésekről, az EU-val szomszédos országokkal fennálló vízumpolitikák ügyéről, a kibocsátó és tranzitországokkal való együttműködésről, illetve az embercsempészcsoportok elleni határozott fellépésről. Fontos eredmény volt, hogy bár a dokumentum kiemelte a legális bevándorlás fontosságát, hangsúlyozta az egyes nemzetállamok felelősségét és autonómiáját annak kialakításában. Szintén fontos eredménye volt az elnökségnek, hogy a tanácsi következtetésekben sikerült eltávolodni azon korábbi megközelítésektől, hogy az irreguláris migrációs kérdést az EU és a tagállamok kizárólag a bevándorlási dimenzióban kezelték, és az ellene való küzdelmet nem kapcsolhatták össze más szakpolitikákkal. Ennek értelmében a dokumentum kiemelte, hogy az EU menekültügyi rendszerének Achilles-sarka, az elutasított menedékkérők repatriálása kapcsán minden releváns eszközt, beleértve a diplomáciát, a kereskedelmi és vízumegyezményeket, illetve a fejlesztési támogatásokat is,

<sup>11</sup> EUAA 2025.

<sup>12</sup> European Commission 2025b.

<sup>13</sup> Center for Economic Strategy 2025.

alkalmazni kell annak hatékonyabbá tételére.<sup>14</sup> Ezzel az EU lényegében kimondta, hogy ezeket nyomásgyakorlásra is fel lehet használni azon országokkal szemben, amelyek nem szeretnék visszafogadni állampolgáraikat. Ez komoly elmozdulást jelent a korábbi puhább uniós megközelítéshez képest.

A tanácskozáson felmerült az úgynevezett visszatérési központok (*return hub*) ügye is, amely már a Bel- és Igazságügyi Tanács október eleji találkozóján is téma volt. Bár ezzel kapcsolatban továbbra is voltak ellenvélemények, egyre több ország fejtette ki azon álláspontját, hogy ezek megvalósítása nélkül elképzelhetetlen a hatékony és jól funkcionáló visszatérési rendszer működtetése.<sup>15</sup>

Hasonlóan a migráció külső dimenziója – nevezetesen a harmadik országokkal történő együttműködés – kapott nagyobb hangsúlyt a Budapesti Folyamat 7. miniszteri szintű konferenciáján 2024. november közepén. A még 1993-ban indult kezdeményezés az egyetlen, amely uniós részvétellel folytat migrációs témájú párbeszédet a bevándorlás szempontjából egyre hangsúlyosabb Selyemút régió országaival. Az ötven ország és tíz nemzetközi szervezet részvételével működő Budapest Folyamat találkozóján a résztvevők közös nyilatkozatot és a hozzá tartozó cselekvési felhívást fogadtak el, hogy megalapozzák a migrációs párbeszéd következő évekre vonatkozó alapvetéseit, illetve prioritásait. A dokumentumok arra törekedtek, hogy átfogó és kiegyensúlyozott módon foglalkozzanak az együttműködés és a párbeszéd erősítésével, valamint a térséget érintő migrációs kihívásokkal.<sup>16</sup>

A visszatérési reform és az úgynevezett innovatív megoldások körüli diskurzus ösztönzése céljából Budapest adott otthont az Európai Migrációs Hálózat 2024. november 25–26-i konferenciájának, ahol a panelisták a menekültügyi eljárások esetleges kiszervezésének, a harmadik országokkal való együttműködés és a repatriálás sikeresebbé tételének témáit járták körül, különös tekintettel olyan próbálkozásokra, mint az olasz–albán és brit–ruandai megállapodások, illetve más bilaterális tagállami megoldások (például német–kenyai megállapodás) a kitoloncolások felgyorsítására. A rendezvényen mintegy 20 ország, több uniós ügynökség és nemzetközi szervezet képviselője vett részt.<sup>17</sup> 2025. március 11-én a Bizottság bemutatta új rendelettervezetét a visszatérések szigorítására. Részben a magyar elnökség erőfeszítéseinek eredményeképp a javaslatba bekerült a lehetőség harmadik országokban létrehozható visszatérési központok kialakítására. Bár a tervezet

<sup>14</sup> European Council 2024a.

<sup>15</sup> DRACHENBERG–TORPEY 2024.

<sup>16</sup> Hungarian Presidency 2024.

<sup>17</sup> Kormany.hu 2024.

számos kihívással küzd még, a javaslat csökkentheti a tagállamok leterheltségét, és elrettentő erővel bírhat az útra kelők számára.<sup>18</sup>

A Bel- és Igazságügyi Tanács 2024. december 12-i ülésén a tagállamok két rendeletet is elfogadtak a határbiztonság növelésére. Ezek keretében szabályozták a légi utasokra vonatkozó adatok összegyűjtését és megosztását, mielőtt azok elérnék az unió határait. A rendeletek célja az, hogy elősegítsék a tagállamok biztonságára veszélyt jelentő személyek kiszűrését. Figyelembe véve, hogy évi mintegy félmilliárd ember lép be légi úton az EU-ba, az ellenőrzések hatékonyabbá tétele és az információk jobb megosztása kulcsfontosságú feladat.<sup>19</sup> Szintén ekkor fogadtak el tanácsi következtetéseket az EU vízümpolitikájával kapcsolatos stratégiai megközelítésről annak érdekében, hogy azt a meglévő kihívásokhoz és követelményekhez igazítsák. A következtetések egyúttal politikai iránymutatást adtak a Bizottság számára a 2025-ben kidolgozandó uniós vízümpolitikához. A tagállamok ehhez elengedhetetlennek tartották a származási és tranzitországokkal történő szorosabb együttműködést. A magyar elnökség több programelemében – így a decemberi tanácsi ülésen is – előtérbe került a szervezett bűnözés és az embercsempészet elleni küzdelem fontossága, beleértve a hálózatok elleni küzdelmet, a határbiztonság erősítését, a vízum- és bevándorlási rendszerrel kapcsolatos visszaélésekkel szembeni harcot, illetve a kábítószer-kereskedelem visszaszorítását.<sup>20</sup>

#### A SCHENGENI BŐVÍTÉS

A schengeni térség bővítése Románia felé az elmúlt évek fontos magyar nemzetstratégiai célkitűzése volt, hiszen a belső határok átjárhatóságának növelése nagyban megkönnyítheti a partiumi és erdélyi magyarság és az anyaország közti kapcsolatok erősítését. A Bizottság már 2011-ben, az első magyar uniós elnökséggel egy időben megállapította, hogy mind Bukarest, mind Szófia teljesíti a csatlakozás technikai feltételeit. Ugyanakkor egyes tagállamok elsősorban politikai természetű ellenkezése megakadályozta azt, hogy ez megvalósuljon.<sup>21</sup> 2023-ban ugyan döntés született a két ország 2024. március 31-i schengeni csatlakozásáról, de ez csak a légi, illetve vízi közlekedést érintette, a szárazföldi határokon továbbra is megmaradt az ellenőrzés. Annak érdekében, hogy az osztrák és kisebb részben holland ellenkezést leküzdjék, a magyar diplomáciának komoly erőfeszítéseket kellett tennie.

<sup>18</sup> Migrációkutató Intézet 2025.

<sup>19</sup> European Council 2024b.

<sup>20</sup> European Council 2024c.

<sup>21</sup> European Commission 2025c.

Ennek keretében 2024. november 22-én négyoldalú találkozóra került sor Románia, Bulgária, Ausztria és Magyarország részvételével Budapesten. Bécs alapvetően pozitívan állt a csatlakozási kéréshez, annál is inkább, mert 2024 során jelentősen csökkent az Ausztriát elérő irreguláris migránsok száma. Mindezek ellenére a végső döntést decemberre ígérték az ügyben, annak függvényében, hogy sikerül-e kellően megerősíteni a bolgár–török határt egy közös uniós kontingenssel.<sup>22</sup> A Bel- és Igazságügyi Tanács 2024. december 12-i ülésén aztán a tagállamok egyetértettek abban, hogy 2025. január 1-jével megszüntetik a szárazföldi ellenőrzést is Románia és Bulgária felé,<sup>23</sup> ami nagy könnyebbséget jelentett az anyaország és a külhoni magyarság közti kapcsolattartásban. A határőrizet megszűnte ugyanakkor kihívásokat is hordoz magában. Egyrészt az embercsempészcsoportok a magyar–szerb határon tapasztalható szigorú intézkedések miatt már korábban is próbálták Románia felől Magyarországra csempészni az irreguláris bevándorlókat.<sup>24</sup> Másrészt a legálisan Romániában tartózkodó harmadik országokból származó munkavállalók egy része korábban is megpróbált illegálisan továbbutazni más EU-tagállamokba.<sup>25</sup> A probléma kezelésére mind a román, mind a magyar hatóságok folytatják a határ közelében történő mélyégi ellenőrzéseket.

## ÖSSZEGLZÉS

A migráció külső dimenziója kapcsán a magyar kormány az összes fontos területen vagy elérte a kitűzött célját, vagy komoly előrelépést tett. Ez különösen jelentős eredmény abból a szempontból, hogy az elnökséget megelőző politikai csaták alapján sokan azt várták, hogy az a bel- és igazságügyi együttműködés területén is csak korlátozott sikereket lesz képes felmutatni. Ehhez képest a schengeni bővítés lezárása Románia és Bulgária viszonylatában, illetve az innovatív megoldások keresése, a visszatérési központok koncepciójának erősítése vagy a határvédelem erősítése mind a magyar elnökség prioritásai között szerepelt.

Nem történt ugyanakkor előrelépés a belső viták terén: a Magyarországgal szembeni bírósági ítéletre egyelőre nem sikerült megoldást találni, és az *opt-out* kapcsán sem történt érdemi előrelépés. Emellett a migrációs és menekültügyi pak-tum ügyében sem közeledtek az álláspontok – bár, amint láttuk, egyre több tagállam fogalmazza meg kritikáit azzal kapcsolatban, illetve szabotálja annak alkalmazását.

<sup>22</sup> MOLNÁR 2024.

<sup>23</sup> LIBOREIRO–PSARA 2024.

<sup>24</sup> Interjú a magyar rendvédelmi szervekkel, Békéscsaba, 2025. május 22.

<sup>25</sup> DUMITRESCU 2025.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

- Center for Economic Strategy (2025): *Ukrainian Refugees After Three Years Abroad. Fourth Wave of Research*. Online: <https://ces.org.ua/en/refugees-fourth-wave/>
- Court of Justice of the European Union (2024): Bizottság kontra Magyarország C-123/22. *Curia.europa.eu*, 2024. június 13. Online: <https://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?num=C-123/22>
- DE RUITER, Emma (2025): Polish Parliament Votes to Extend Asylum Suspension at Belarus Border. *Euronews*, 2025. május 21. Online: <https://www.euronews.com/my-europe/2025/05/21/polish-parliament-votes-to-extend-asylum-suspension>
- DRACHENBERG, Ralf – TORPEY, Rebecca (2024): Outcome of the European Council Meeting of 17 October 2024. *EP Thinktank*, 2024. október 24. Online: <https://epthinktank.eu/2024/10/24/outcome-of-the-european-council-meeting-of-17-october-2024/>
- DUMITRESCU, Radu (2025): First Migrants Caught Trying to Illegally Leave Romania After Full Schengen Accession. *Romania Insider*, 2025. január 8. Online: <https://www.romania-insider.com/first-migrants-illegally-leave-romania-full-schengen-accession-january-2025>
- EUAA (2025): EU+ Asylum Applications Decrease by 11% in 2024, and Some Changing Trends Established. *EUAA*, 2025. március 14. Online: <https://euaa.europa.eu/news-events/eu-asylum-applications-decrease-11-percent-in-2024>
- Euractiv (2024): Finland Extends Russia Border Closure Indefinitely. *Euractiv*, 2024. április 5. Online: <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/finland-extends-russia-border-closure-indefinitely/>
- European Commission (2025a): *Temporary Reintroduction of Border Control*. Online: [https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_en)
- European Commission (2025b): 4.3 Million Under Temporary Protection in December 2024. *Eurostat*, 2025. február 10. Online: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20250210-1>
- European Commission (2025c): *Bulgaria and Romania Join the Schengen Area*. 2025. január 3. Online: [https://home-affairs.ec.europa.eu/news/bulgaria-and-romania-join-schengen-area-2025-01-03\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/news/bulgaria-and-romania-join-schengen-area-2025-01-03_en)
- European Council (2024a): *European Council Meeting (17 October 2024) – Conclusions*. 2024. október 17. Online: <https://www.consilium.europa.eu/media/2pebccz2/20241017-euco-conclusions-en.pdf>
- European Council (2024b): Passenger Information: EU Adopts Regulations to Improve Border Security and Fight Terrorism. *European Council*, 2024. december 12. Online: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/12/12/passenger-information-eu-adopts-regulations-to-improve-border-security-and-fight-terrorism/>
- European Council (2024c): Justice and Home Affairs Ministers Define Priorities for Next Five Years. *European Council*, 2024. december 12. Online: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/12/12/justice-and-home-affairs-ministers-define-priorities-for-next-five-years/>
- Frontex (2025): Irregular Border Crossings into EU Drop Sharply in 2024. *Frontex*, 2025. január 14. Online: <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/irregular-border-crossings-into-eu-drop-sharply-in-2024-oqpweX>

- GENOVESE, Vincenzo (2024): Half of EU Countries Missed First Deadline to Implement Migration Pact. *Euronews*, 2024. december 13. Online: <https://www.euronews.com/my-europe/2024/12/13/half-of-eu-countries-missed-first-deadline-to-implement-migration-pact>
- Hungarian Presidency (2024): A Budapest Folyamat 7. miniszteri konferenciája. Online: <https://hungarian-presidency.consilium.europa.eu/hu/esemenyek/a-budapest-folyamat-7-miniszteri-konferenciaja/>
- Kormany.hu (2024): Az Európai Migrációs Hálózat keretében, „A hatékonyabb visszatérési rendszerért” címmel megrendezett Magyar Elnökségi konferenciára 2024. november 25–26-án került sor Budapesten. 2024. november 29. Online: <https://kormany.hu/hirek/konferencia-a-hatekonyabb-visszateresi-rendszerert>
- LIBOREIRO, Jorge – PSARA, Maria (2024): Romania and Bulgaria Are Granted Full Schengen Membership, with One Caveat. *Euronews*, 2024. december 12. Online: <https://www.euronews.com/my-europe/2024/12/12/romania-and-bulgaria-are-granted-full-schengen-membership-with-one-caveat>
- LIBOREIRO, Jorge (2024a): EU Completes Reform of Migration Rules Despite Poland and Hungary Voting Against. *Euronews*, 2024. május 14. Online: <https://www.euronews.com/my-europe/2024/05/14/eu-completes-reform-of-migration-rules-despite-poland-and-hungary-voting-against>
- LIBOREIRO, Jorge (2024b): Hollandia bejelentette: a migrációs szabályokból való kilépését kérte a Bizottságtól. *Euronews*, 2024. szeptember 18. Online: <https://hu.euronews.com/my-europe/2024/09/18/hollandia-migracios-szabalyok-kilepes-europai-bizottsag-menekultugy>
- MAYER Tamás (2024): 200 millió eurós büntetést kapott Magyarország – Gulyás Gergely: Felháborító, igazságtalan és elfogadhatatlan az EU-bíróság ítélete. *Vasarnap.hu*, 2024. június 13. Online: <https://vasarnap.hu/2024/06/13/200-millio-euros-buntetest-kapott-magyarorszag-gulyas-gergely-felhaborito-igazsagatlan-elfogadhatatlan-eu-birosag-itelete/>
- Migrációkutató Intézet (2025): Vajúdtak a hegyek, kisegér született – Bizottsági rendelettervezet a repatriálások sikeresebbé tételére. *Fókuszpont*, (20), 2025. március 12. Online: <https://migraciokutato.hu/2025/03/12/fokuszpont-2025-20-vajudtak-a-hegyek-kiseger-szuletett-bizottsagi-rendelettervezet-a-repatrialasok-sikeresebbe-tetelere/>
- MOLNÁR Kristóf (2024): Ausztria decemberben dönti el, hogy feladja-e Bulgária és Románia teljes körű schengeni csatlakozásával szembeni vétóját. *444.hu*, 2024. november 22. Online: <https://444.hu/2024/11/22/ausztria-decemberben-donti-el-hogy-feladja-e-bulgaria-es-romania-teljeskoru-schengeni-csatlakozasaval-szembeni-vetojat>
- STANLEY-SMITH, Joe (2024): Hungary Piggybacks on Dutch EU Migration Opt-Out Request. *Politico*, 2024. szeptember 18. Online: <https://www.politico.eu/article/hungary-netherlands-opt-out-eu-migration-asylum-policies-janos-boka/>