

2020

# EUSRAT

műhelytanulmányok



2020

# EUSTRAT

műhelytanulmányok



**LUDOVIKA**  
EGYETEMI KIADÓ

# Impresszum

**A Nemzeti Közzolgálati Egyetem  
Eötvös József Kutatóközpont  
Európa Stratégia Kutatóintézet kiadványa**

## **Szerkesztőbizottság**

Bagi Nikoletta Dóra  
Pató Viktória Lilla  
Schmidt Laura  
Tóth Bettina

## **Lektor:**

Dr. Navracsics Tibor

**A szerkesztőség címe: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.**

A szerkesztőség e-mail-címe: [schmidt.laura@uni-nke.hu](mailto:schmidt.laura@uni-nke.hu)

Weboldal: <https://eustrat.uni-nke.hu>

Kiadó: Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Ludovika Egyetemi Kiadó

Székhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

Kapcsolat: [kiadvanyok@uni-nke.hu](mailto:kiadvanyok@uni-nke.hu)

A kiadásért felel: Deli Gergely rektor

Olvasószerkesztők: Bujdosó Hajnalka, Gergely Zsuzsánna, Resofszki Ágnes

Tördelőszerkesztő: Stubnya Tibor

# Tartalom

Szerzők rövid szakmai életrajza 6

## Biztonság- és védelempolitika

*Tárnok Balázs*

A Bizottság bemutatta a migrációs paktum új tervezetét – továbbra is a migráció menedzselése és nem annak megállítása a cél 12

*Miszlivetz Áron James*

Elnöki ügyek: transzatlanti partner vagy védelmi szövetséges? 19

## Demokrácia és jogállamiság

*Navracsics Tibor*

Demokrácia és járvány 23

*Gát Ákos Bence*

Az Európai Unió és a jogállamiság: az elmúlt évtized trendje 28

*Petri Bernadett*

Münchhausen báró a mocsárban – Az Európai Parlament áprilisi távolsági plenáris ülése a koronavírus elleni küzdelemről 37

*Pató Viktória Lilla*

EYE 2020 – az Európai Ifjúsági Rendezvény és a részvételi demokrácia 44

*Navracsics Tibor*

Beszéd az Európai Unió állapotáról 51

*Kalas Vivien*

Közérdek vagy önérdék? – Az Európai Parlament választási reformról szóló javaslata 54

## Digitalizáció, innováció és tudományfejlesztés

*Pató Viktória Lilla*

Nemek közötti egyenlőtlenség a digitális térben, a Digital Gender Gap 58

*Pató Viktória Lilla*

Újabb mérföldkőhöz érkezett az Európai Bizottság a Digitális Európa felé vezető úton 63

## Gazdaság és pénzügy

*Máthé Réka Zsuzsánna*

Skizofrén csiga a nyeregben? 69

<i>Máthé Réka Zsuzsánna</i>	
A német nemzeti érdekek összeütközése a lopakodó föderalizmussal	74
<i>Máthé Réka Zsuzsánna</i>	
Mire lesz több és mire kevesebb pénz?	78
<i>Máthé Réka Zsuzsánna</i>	
Felértékelődött a régiók szerepe	82
<i>Máthé Réka Zsuzsánna</i>	
K mint katasztrófa?	85
<i>Kalas Vivien</i>	
Bizottsági jelentés egy erősebb Európáért	88
<i>Máthé Réka Zsuzsánna</i>	
Szegény Európa egyre szegényebb	92
<i>Máthé Réka Zsuzsánna</i>	
Csőbörből vödörbe: krízisből válságba?	96
<i>Petri Bernadett</i>	
Lehetetlenre nem szabad vállalkozni – uniós zöldpolitikai célok és a kisvállalkozások jövője	99

## **Kisebbségpolitika**

<i>Varga Csilla</i>	
Megemlékezés vagy ünneplés? – Trianon a szomszédainknál	105

## **Oktatás és kultúra**

<i>Kalas Vivien</i>	
Tanulmányi mobilitás: tovább nő a különbség Kelet- és Nyugat-Európa között?	109
<i>Kalas Vivien</i>	
Az európai oktatáspolitikai új irányvonalai	113
<i>Kalas Vivien</i>	
A tagállamok oktatási és képzési eredményei a 2020-as célok tükrében	117

## **Szomszédságpolitika**

<i>Miszlivetz Áron James</i>	
Zágrábtól Záhgrábig: Csúcson a Nyugat-Balkán?	121

## **Uniós intézmények**

<i>Petri Bernadett</i>	
Képviselői immunitás az Európai Parlamentben – A mentelmi jog alkalmazásának aktualitásai	124

<i>Petri Bernadett</i>	Érzékcsalódás vagy integrációra mért ütés – miről is szól tulajdonképpen a Német Szövetségi Alkotmánybíróság döntése?	134
<i>Petri Bernadett</i>	Luxemburg kontra Strasbourg – jogértelmezési bizonytalanságok a tranzitvonalak vitáiban	144
<i>Petri Bernadett</i>	Ockham borotvája a Jogi Bizottságban – az új biztosjelöltek összeférhetetlenségi vizsgálata	158
<i>Petri Bernadett</i>	Az Európai Parlament és a kiéheztetés politikája – néhány gondolat Katarina Barley nyilatkozatának margójára	164
<i>Petri Bernadett</i>	Időközi alelnökválasztás az Európai Parlamentben és a D'Hondt-rendszer aktualitásai	171
<i>Petri Bernadett</i>	Az Európai Unió 2020-ban V. – Az Európai Parlament	177

## V4

<i>Tárnok Balázs</i>	Milyen hatással lesz az új szlovák kormány a V4-es együttműködésre?	186
----------------------	---	-----

## English studies

<i>Áron James Miszlivetz</i>	Reimagining European Enlargement: A New Way Forward?	192
<i>Balázs Tárnok</i>	Impact of the Coronavirus on ECI Procedures – Will the Commission Extend Deadlines?	195
<i>Áron James Miszlivetz</i>	External Remedy for a Pandemic: Supporting the Eastern Partnership	201
<i>Áron James Miszlivetz</i>	Macro-financial Assistance in Challenging Times: The EU in Ukraine	205
<i>Balázs Tárnok</i>	Slovakia Still Applying the Beneš Decrees – Principle of Collective Guilt in the European Union	210
<i>Áron James Miszlivetz</i>	Western Balkans at the Door: The New Enlargement Package	217



## Szerzők rövid szakmai életrajza

*Gát Ákos Bence* a Párizsi Sciences Pón, a Strasbourgi Egyetemen, a Paris 1 Panthéon-Sorbonne Egyetemen és az ENA-n szerzett jogász, politológus és közigazgatási diplomákat, egy évig tanult ösztöndíjasként a barcelonai Pompeu Fabra Egyetemen. 2011-ben megalapította a Duel Amical – vitapolitika.hu nemzetközi internetes vitamagazint. 2014-től az Igazságügyi Minisztérium munkatársa és a Szegedi Tudományegyetem óraadója. Kutatóként dolgozott a Századvég Alapítványnál, valamint jogi tanácsadóként az Európai Parlament elnöki kabinetében. 2018-ban lefordította Bertrand Mathieu francia alkotmányjogász professzor *A jog a demokrácia ellen?* című könyvét, 2019-ben saját könyve jelent meg *Küzdelem az Európai színtéren – a Magyarországgal szembeni „jogállamiság”-kritika feltáratlan összefüggései* címmel.

Tudományos tevékenységét 2019-től a Nemzeti Közzolgálati Egyetemen folytatja doktoranduszként és az Eötvös József Kutatóközpont Európa Stratégia Kutatóintézet (EUSRAT) kutatójaként.

Szakterületei közé tartoznak a francia–magyar kapcsolatok, az európai jog és az európai politika, fő kutatási témája az európai uniós jogállamiság-politika.

*Kalas Vivien* 2019-ben szerzett diplomát az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának politológia alapszakán. 2021-ben fejezte be tanulmányait az ELTE ÁJK politikatudomány mesterszakán.

2021 szeptemberétől az ELTE ÁJK Politikatudományi Doktori Iskolájának PhD-hallgatója.

2020 januárjától a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Európa Stratégia Kutatóintézetének (EUSRAT) munkatársa.

Főbb kutatási területei közé tartozik az Európai Tanács döntéshozatala, az európai uniós demokrácia, a jogállamisági kérdések, illetve az Európai Unió oktatáspolitikája.

*Dr. Máthé Réka Zsuzsanna* PhD előbb kommunikációt, valamint német nyelvet és irodalmat tanult, később okleveles közgazdász végzettséget szerzett közintézmények menedzsmentje szakirányon a Michigan State University és a Babes-Bolyai Tudományegyetem közösen működtetett mesterképzésén. Tanulmányait a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskolájában

# Közérdek vagy önérdék? – Az Európai Parlament választási reformról szóló javaslata

Az Európai Parlament november végén tett javaslatot arra vonatkozóan, miképpen lehetne demokratikusabbá tenni az Uniót, valamint, hogy hogyan lehetne növelni a polgárok európai parlamenti választáson való részvételét. Az erre irányuló intézkedések azonban legfőképpen az intézmény szerepének erősödését eredményeznék.

2019-ben az új Európai Bizottság egyebek mellett azzal a szándékkal kezdte meg munkáját, hogy megújítja az Európai Uniót, mégpedig az állampolgárok bevonásával, véleményeik becsatornázásával. Ezt a célt szolgálja majd a két éven át tartó, Európa jövőjéről szóló konferencia, amely lebonyolításának mikéntjéről és lehetséges végkimeneteleiről a bejelentését követően tagállamok, civil szervezetek és az uniós intézmények is megfogalmazták<sup>1</sup> saját álláspontjukat. A leglényegesebb eltérés a vélemények között az esetleges szerződésmódosítás megítélése volt. A koronavírus-járvány miatt az eredetileg május 9-re tervezett kezdést a politikusok későbbre halasztották, pontos dátumot mindeztáig nem jelöltek ki, a felkészülés azonban folyamatosan zajlik, újabb és újabb témák merülnek fel, amelyeket mindenképpen érdemes lenne megvitatni a konferencia során.

November 26-án az Európai Parlament fogadott el egy állásfoglalást,<sup>2</sup> amelyben az Európai Unió demokratikusabbá tételére tesznek javaslatot, és ehhez választási reformokat szorgalmaznak, amelyek létjogosultságáról a rendezvénysorozat keretein belül lehetne döntést hozni. Az EP üdvözölte, hogy a 2019-es voksoláson minden eddigi szavazásnál többen vettek részt, a kedvező tendencia folytatásáért azonban tenni kell. Ennek okán a Parlament kiszélesítené az aktív választójogot, és minden 16. életévét betöltött személy számára lehetővé tenné a választáson való részvételt. Felhívta továbbá a figyelmet arra, hogy a jogszabályban való garantáláson túl, a gyakorlatban

<sup>1</sup> Kalas Vivien: *Konferencia Európa jövőjéről*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. március 13.

<sup>2</sup> Európai Parlament: *Az Európai Parlament 2020. november 26-i állásfoglalása az európai választások értékeléséről [2020/2088(INI)]* Brüsszel, (2020. november 26.).



is szükséges biztosítani, hogy a fogyatékkal élők, a kórházi ellátásra szorulóknak, a börtönbüntetésüket töltők, valamint a romák élhessenek választójogukkal. Az EP kifogással illetve a női képviselők alulreprezentáltságát is, a nemi arányok kiegyenlítése érdekében pedig azt szeretné elérni, ha olyan pártlisták jönnének létre, amelyekben azonos számú női és férfi jelölt lenne.

Ezekon túlmenően, az Európai Parlament erősítené a választások európai dimenzióját. Meglátásuk szerint ugyanis a magas részvételi arány azt mutatta meg, hogy a polgárok is egyre inkább úgy gondolják, korunk problémáira közösségi szinten kell megoldást találni. A képviselők javasolják, hogy nagyobb hangsúly kerüljön az európai politikai pártokra, akár csak úgy, hogy nevüket feltüntessék a szavazólapokon és valamennyi kampányanyagon, de a képviselők a transznacionális pártlisták lehetőségét is felvillantották. Ehhez kapcsolódóan – a 2019-es kudarc ellenére – ismételten a csúcsteljesítmény mellett érveltek. A Spitzenkandidat-rendszer jelenleg azt az elképzelést foglalja magában, hogy minden európai pártcsalád megnevezi saját bizottsági elnökjelöltjét, aki azután hazájában listavezetőként indul a választáson, és a tagországoknak arra kell törekedniük, hogy a legjobb eredményt elérő frakció politikusát válasszák meg a bizottsági elnöki posztra. Az európai parlamenti képviselők új elgondolása ezen változtatna, tudniillik azt szeretnék elérni, hogy a közös elnökjelöltek ne csupán saját államukban induljanak a voksoláson, hanem valamennyi nemzetben szavazhassanak rájuk a polgárok.

Az EP továbbá azt sürgeti, hogy az Európai Bizottságnak egyéni és kollektív felelőssége is legyen mind a Parlamenttel, mind a Tanáccsal szemben. A hatályos jogszabályok értelmében bizalmatlansági indítvány útján, az EP oszlathatja fel a Bizottság egészét. Az Európai Parlament szándékai szerint a jogalkotás során a tagállamok képviselőit tömörítő Tanács második kamarává válna, és felállítanak egy új intézményt is, az Európai Választási Hatóságot, amely a választójoggal kapcsolatos uniós szabályozások végrehajtását felügyelné.

A „több demokráciát” jelszó rendkívül népszerű napjainkban, nemcsak uniós, de nemzeti szinten is. Tévedés azonban azt hinni, hogy az általános, egyenlő, titkos, inkluzív választójog megléte mellett a választási részvétel növekedésétől bármely rendszer demokratikusabb lesz, azzal sokkal inkább a hatalmon lévők legitimitációja erősödik. A választójog kiterjesztése ugyanakkor valóban demokratikusabbá tehet egy országot, hiszen a többségi akarat – amelyen a demokrácia alapszik – ekkor abszolút értelemben is több embert foglal magában. Az aktív választójog 16 évre való leszállítása tehát nem feltétlenül elvetendő, Belgiumban már korábban e mellett döntöttek.

Felmerül ugyanakkor az a kérdés, hogy, ha minél több fiatal akarunk bevonni a választásba, hogy saját sorsukról dönthessenek, akkor miért állunk meg 16 éves kornál? Egy 15 éves kamasznak nincsen-e ugyanúgy joga határozni a jövőjét illetően? Amennyiben ezt elvetjük, akkor miért ne rendelkezzenek gyermekük helyett az édesanyák többszavazattal? A demokráciánál nincs jobb berendezkedés, de ha valóban növelni akarjuk a mértékét, akkor a már létező módszerek alkalmazásának kiszélesítésén túl, sokkal több kérdést lehet és talán kell kinyitni, amelyek valódi viták alapjait jelenthetik.

Az Európai Parlament javaslatának több pontja viszont megítélésem szerint alkalmatlan az Unió demokratikusabbá tételére, néhány esetben pedig kifejezetten az intézmény hatalmának növekedését, és az EU föderálisabbá tételét szolgálják. Az első a női képviselők arányának emelése. A passzív választójog valamennyi tagállamban, mindkét nem számára biztosított. Nincsen bizonyíték arra, hogy a nők kompetensebb politikusok lennének, mint a férfiak és megfordítva, így a kötelező előírása annak, hogy fele-fele részben legyenek a két nemből a pártlistákon, az nemhogy a demokrácia minőségét nem emeli, de adott esetben a romlásához is vezethet. További probléma ezzel kapcsolatban, hogy több országban nyílt listára szavaznak a polgárok, vagyis ők határozzák meg, milyen sorrendben szerezzenek mandátumot a jelöltek. Ezt a gyakorlatot alapjaiban kellene megváltoztatniuk a kormányoknak, hiszen általa nem biztosítható a nemi egyenlőség érvényesülése. Ilyen típusú szabályok helyett célravezetőbb lenne a Parlament számára, ha olyan intézkedésekre tenne javaslatot, amelyek a politikai életben való szerepvállalásra ösztönzik a nőket.

A második pont a transznacionális listákkal és a csúcsjelöltek valamennyi nemzetben való indulásával kapcsolatos. 2019-ben az Eurobarometer felmérése<sup>3</sup> alapján a választók 8%-a szavazott azért, hogy hozzájáruljon az Európai Bizottság leendő elnökének kiválasztásához. Ez az arány az új kezdeményezések bevezetésével is csak kis mértékben javulhatna, mivel a választópolgárok elkötelezettsége az európai politikai pártok és a külföldi politikusok iránt sokkal gyengébb, mint saját nemzetük politikai szervezetei, szereplői felé. Következésképpen ez a megoldás nem szükségszerűen eredményezi, hogy többen és tudatosabban vegyenek részt a legközelebbi választásokon, arra viszont alkalmas, hogy a polgárok akaratára hivatkozva, a következő bizottsági elnökválasztáskor az Európai Parlament ragaszkodjon a Spitzenkandidat-rendszerhez. A közös, európai listaállítást pedig az EU egységét erősítené.

---

<sup>3</sup> Julien Zalc – Nicolas Becuwe – Alexandrina Buruian: *The 2019 Post-Electoral Survey. Have European Elections Entered a New Dimension?* Brussels, Publications Office of the EU, 2019.

## Közérdek vagy önérdék...

A Tanács második kamarává alakításával az EP szerepe növekedne meg. A gyakorlati példákat alapul véve, a kétkamarás törvényhozások esetében a felsőház a legtöbb esetben kevesebb hatáskörrel rendelkezik, mint az alsóház, vétóján keresztül általában csupán késleltetni tudja a törvényjavaslatok elfogadását. Jelenleg az Unióban a rendes jogalkotási eljárás során az Európai Parlament társjogalkotó a Tanács mellett, azonban vannak olyan területek – például adóügy és versenyjog –, ahol az úgynevezett konzultációs eljárás érvényesül, vagyis a Tanácsnak a döntés előtt ki kell kérnie az EP véleményét, ám azt nem szükséges figyelembe vennie. Egy gyengébb jogkörökkel rendelkező Tanács esetében ez a fajta döntéshozatal megszűnne, és a nemzeti érdekek rovására az Európai Parlament akarata válna jelentékenyebbé. Az új intézmény létrehozása egyértelműen az Unió föderálisabbá válását jelentené, hiszen, amennyiben valamely választói csoport úgy érezné, hogy jogait nem tudta maradéktalanul érvényesíteni, úgy panaszát egy uniós testület vizsgálná ki.

Az Európai Parlament által szorgalmazott lépések tehát kevésbé a választási részvétel növelését és az EU demokratikusabbá tételét szolgálnák, sokkal inkább az EP befolyásának növekedését és az európai egység szorosabbra fűzését eredményeznék. Utóbbiak talán nem is annyira meglepőek annak fényében, hogy a Parlament hosszú idő óta a hatásköreinek bővüléséért küzd, és az Európa jövőjéről szóló konferencia következményeit tekintve, kezdetektől fogva a szerződésmódosítás mellett érvel.

2020. december 3.

## Felhasznált irodalom

- Európai Parlament: *Az Európai Parlament 2020. november 26-i állásfoglalása az európai választások értékeléséről* [2020/2088(INI)] Brüsszel, 2020. november 26. Online: [www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0327\\_HU.html#def\\_1\\_17](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0327_HU.html#def_1_17)
- Kalas Vivien: *Konferencia Európa jövőjéről*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/document/eski-uni-nke-hu/0313KV.pdf>
- Zalc, Julien – Nicolas Becuwe – Alexandrina Buruian: *The 2019 Post-Electoral Survey. Have European Elections Entered a New Dimension?* Brussels, Publications Office of the EU, 2019. Online: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/42b98847-db51-11e9-9c4e-01aa75ed71a1/language-en>

Az EUSTRAT Műhelytanulmányok a Nemzeti Közszerológati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Európa Stratégia Kutatóintézet munkatársainak azon gyorsjelentéseit tartalmazza, amelyek meghaladják egy blogbejegyzés terjedelmét, tanulmányok előtanulmányaiként szolgálnak. Célunk, hogy minél aktuálisabb témákat dolgozzunk fel, kutatási részeredmények bemutatásával. Az elemzések az Európai Bizottság struktúrájának megfelelően a magyarországi viszonylatban is kiemelten kezelt szakpolitikákat fogják össze, úgymint a biztonság- és védelempolitika, a demokrácia és jogállamiság, a digitalizáció, a gazdaság és pénzügy, a kisebbségpolitika, az oktatás és kultúra, valamint a szomszédsg- és bővítéspolitika.

A tanulmánykötetet ajánljuk az Európai Unió iránt érdeklődő szakmai közvélemény számára, amely az európai integrációról való intenzívebb kommunikációt szolgálja magyar és angol nyelven egyaránt.

---

The EUSTRAT Working Papers contains quick reports from the researchers of the Europe Strategy Research Institute of the Eötvös József Research Center at the University of Public Service, which exceed the scope of a blog post, and serve as preliminary studies. Our goal is to process current topics by presenting partial research results. In line with the structure of the European Commission, the analyzes bring together policies that are a priority in Hungary, such as security and defense policy, democracy and the rule of law, digitalisation, economy and finance, minority policy, education and culture, neighborhood and enlargement policy.

I recommend the working papers to the professional public interested in the European Union, which serves for more intensive communication about European integration in both Hungarian and English languages.