

2020

# EUSRAT

műhelytanulmányok



2020

# EUSTRAT

műhelytanulmányok



**LUDOVIKA**  
EGYETEMI KIADÓ

# Impresszum

**A Nemzeti Közszoigálati 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 Közszoigálati 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 tranzitzona vitában	144
<i>Petri Bernadett</i>	Ockham borotvája a Jogi Bizottságban – az új biztosjelöltek összeférhetlenségi 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

## Szerzők rövid szakmai életrajza

folytatta, a képzés keretein belül ösztöndíjjal tanult a prágai Károly Egyetemen. Doktori tanulmányaival egy időben ösztöndíjasként tanult a College of Europe mesterképzésén, ahol európai politikatudomány és közigazgatás szakon végzett. Felsőfokú tanulmányait román, német, angol és francia nyelveken végezte.

Tudományos tevékenysége során országos kutatói pályázatot nyert 2014-ben, amelynek szakmai felügyelője a Magyar Tudományos Akadémia volt, valamint 2017-ben az Új Nemzeti Kiválóság Program ösztöndíjpályázatán nyert doktorjelölt kategóriában. Számos nemzetközi konferencián adott elő, és több hazai és nemzetközileg is jegyzett folyóiratban megjelent publikációja van. Oktatott a Budapesti Corvinus Egyetemen és a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen.

Kutatóként dolgozott az NKE Amerika Tanulmányok Kutatóintézetben, munkáját 2020-tól az Európa Stratégia Kutatóintézetben (Eustrat) folytatja. Itt elsősorban a gazdasági és pénzügyi, valamint kohéziós politikákkal foglalkozik, de a szakterületei közé tartozik a szociális politikák, a nyilvános diplomácia, az európai és amerikai identitás, a társadalmi mozgalmak, valamint a társadalmi tőke is.

---

*Miszlivetz Áron James* 2012–2015 között a leideni egyetem nemzetközi tanulmányok (BA) hallgatója, majd 2018-ban a bruges-i College of Europe, Nemzetközi Kapcsolatok és Diplomácia szakirány ösztöndíjas mesterhallgatója. Diplomamunkáját az EU antikorrupciós tevékenységéről írta az ukrán védelmi szektorban, amely során elnyerte a legjobb antikorrupciós témájú szakdolgozat díját. 2018-tól az Európai Unió Ügyekért Felelős Államtitkárság főosztályvezető-helyetteseként, jelenleg a kabinetben segíti a magyar EU-s szakpolitikák koordinációját. 2020 márciusától a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Európa Stratégia Kutatóintézet kutatója. 2021 márciusától az Európai Bizottság Szomszédsságpolitika és Bővítés Főigazgatóságán kiküldött nemzeti szakértőként segíti a Bizottság munkáját.

Kutatási témái: EU-s szomszédsságpolitika, Keleti Partnerség, Nyugat-Balkán, EU-s biztonság- és védelempolitika, EU–NATO-kapcsolatok.

---

*Dr. Navracsics Tibor* 1990-ben szerzett diplomát az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán. 1999-ben doktorált az ELTE ÁJK-n politikatudományból. 2006-tól 2014-ig a Fidesz országgyűlési képviselője és frakcióvezetője volt. 2010 és 2014 között közigazgatási és igazságügyi miniszteri és miniszterelnök-helyettesi pozícióit



# A német nemzeti érdekek összeütközése a lopakodó föderalizmussal

A föderalisták vágya elé egy újabb akadály gördült, amikor a német szövetségi alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az Európai Központi Bank kötvényvásárlási programjával túllép a szerződésben megszabott hatáskörén. Döntésével az Európai Unió Bírósága felé is erős jelzést küldött, ami az európai integrációt körülvevő vitákra világít rá.

A vitát egy német közgazdászokból és vállalkozókból álló csoport 2015-ben indított pere váltotta ki, akik úgy vélték, hogy az Európai Központi Bank (EKB) 2015-ben bevezetett közszektoreszközeinek másodlagos piacon történő megvásárlására irányuló programja<sup>1</sup> (*public sector asset purchase programme*, PSPP) megszegi az Európai Unió működéséről szóló szerződés 123. cikkének 1. bekezdését, amely megtiltja, hogy az EKB, illetve a tagállamok jegybankjai a tagállamok központi kormányzata, regionális vagy helyi közigazgatási szervei, közjogi testületei, egyéb közintézményei vagy közvállalkozásai részére hitelt nyújtsanak vagy ezektől közvetlenül adósságinstrumentumokat vásároljanak. A felperesek azt is kifogásolták, hogy a PSPP által előírt intézkedések nem szorítkoznak a szerződések szerint előírt monetáris politikára, hanem súlyosan érintik a gazdaságpolitika területét is. Így az EKB túllépi a szerződésekben foglalt hatáskörét, hiszen nem tartja tiszteletben az uniós jog arányossági elvét.

Az ügyet a német szövetségi alkotmánybíróság előzetes véleményezésre továbbította az Európai Unió Bíróságához (EUB), amely, az uniós integrációt erősítő és felgyorsító jogszokásaihoz híven, 2018-as döntésében<sup>2</sup> úgy érvelt, hogy a PSPP célja az árstabilitás biztosítása, ennél fogva az EKB lépései a monetáris politika keretein belül maradtak, vagyis tiszteletben tartotta a szerződésekben foglalt arányossági elvét.

<sup>1</sup> Az Európai Központi Bank (EU) 2015/774 határozata a közszektor eszközeinek másodlagos piacon történő megvásárlására irányuló programról (EKB/2015/10) (2015. március 4.).

<sup>2</sup> Judgment of Court In Case C-493/17. 2018. december 11.

## A német nemzeti érdekek összeütközése a lopakodó föderalizmussal

Az esetet a német alkotmánybíróság ismét kivizsgálta, és két lényeges következtetésre jutott.<sup>3</sup> Egyrészt megállapította, hogy az EUB 2018-as döntése során nem mérte fel a PSPP gazdaságpolitikára tett hatását, ezért nem felel meg az átfogó felülvizsgálat követelményeinek arra vonatkozóan, hogy a program betartja-e a monetáris politikára szorítókozó mandátum korlátait. A német szövetségi alkotmánybíróság szerint ezzel a döntéssel az EUB nem csupán az arányosság, hanem a hatáskör-átruházás elvét is megszegte. A döntés második része maga az EKB-ra vonatkozott, amely szerint az Európai Központi Bank Kormányzótanácsa nem mérte fel és nem igazolta, hogy a PSPP intézkedései megfelelnek-e az arányosság elvének.

A német alkotmány értelmében azok az uniós döntések, amelyek a szupranacionális intézmények hatásköreinek túllépése révén születnek, nem elfogadhatók, tehát nem is kötelező érvényűek. Vagyis, az Európai Unió Bírósága e döntését nem tekinti irányadónak, annak ellenére, hogy a szokásjog értelmében az uniós jognak elsőbbsége van. Mi több, a német jegybank nem vehet részt a PSPP-programban, hacsak a következő három hónapban az EKB nem bizonyítja, hogy intézkedései során kellő körültekintéssel felmérte a fiskális és gazdasági hatásokat, valamint tiszteletben tartotta az arányosság elvét.

A döntés azonnali heves vitát váltott ki, amely három fő vonalon futott: egyesek a monetáris és a gazdasági politika ilyen szintű elhatárolását kifogásolták, mások az uniós jog elsőbbségére hivatkozva elfogadhatatlannak tartották a német döntést, végezetül voltak, akik amiatt aggódtak, hogy a döntés precedenst teremt és a koronavírus gazdasági hatásait fékező intézkedésekre is kiterjed majd. Ezek az érvek azonban néhány fontos szempontot figyelmen kívül hagytak, mégpedig az Európai Unió tagállamainak nagyon eltérő gazdaságpolitikáiból adódó különbségeket, amelyek hosszú távon még több feszültséget fognak okozni, az uniós jog arányosság- és a hatáskör-átruházás elveinek nehezen megragadható határait, valamint azt a tényt, hogy a döntés egyértelművé teszi, hogy nem vonatkozik a világvárvány kapcsán bevezetett intézkedésekre.

Kétségtől nehéz meghúzni a határt a monetáris és a gazdaságpolitika között, különösen, hogy az előbbi része az utóbbinak és a monetáris politika hatással van a gazdaság összes többi részére. A helyzetet tovább bonyolítja, hogy jelen esetben a monetáris politika uniós hatáskörbe tartozik, míg a gazdaságpolitika többi része a tagállamok hatáskörébe tartozik. De pontosan a szerződésben is megjelenő tagolás teszi szükségessé és lehetségessé, hogy

---

<sup>3</sup> BVerfG: Judgment of the Second Senate of 5 May 2020. 2 BvR 859/15.

egy adott ponton a gazdasági és monetáris politikákat elválasszuk. Amennyiben a határt ott húzzuk meg, hogy a közös, uniós monetáris politikák ne fejtsenek ki negatív hatást a nemzeti hatáskörbe tartozó költségvetési politikákra, és azáltal a fiskális, valamint a redisztribúciós politikákra is, már könnyebb dolgunk van. Csakhogy a nagyon eltérő gazdasági modellel és különböző államadóssággal rendelkező tagállamok esetében ez a határ minden esetben máshol lesz. Vagyis elkerülhetetlen, hogy egyes monetáris intézkedések bizonyos tagállamok számára kedvezők legyenek, míg más tagállamokat ugyanez negatívan érintsen.

A PSPP elsősorban a déli államoknak kedvez, míg a német gazdaságra negatívan hat, hiszen a kötvények felvásárlása a német költségvetést előre nem látott mértékben és szükségtelenül terheli, az alacsony kamatlábak miatt olyan vállalatok is üzemképesek maradtak, amelyek nem felelnek meg a piaci verseny követelményeinek és a német ordoliberalis gazdasági modellnek. Végezetül, de nem utolsósorban a költségvetés ilyenszerű megterhelése a német állampolgároktól is értékes forrásokat von meg. Minél nagyobb a PSPP volumene és minél hosszabb ideig tart, annál nagyobb gazdaságpolitikai kockázatoknak teszi ki a tagállamokat. A német szövetségi alkotmánybíróság is gyakorlatilag ezzel érvelt, hiszen meglátása szerint az EKB intézkedése csakis az infláció 2% alatt tartását kísérte figyelemmel, ugyanakkor nem mérte fel kellőképpen a programmal járó széles körű gazdaságpolitikai kockázatokat és nem ellen-súlyozta ezeket – emiatt vélik úgy, hogy az uniós intézmény nem tartotta be az arányosság elvét.

A német alkotmánybíróság döntése a hatáskör-átruházás érzékeny kérdését is érinti, ami ebben az esetben azért rendkívüli, hiszen az uniós jog elsőbbséget élvez a tagállami jogok felett. Csakhogy ez az elsőbbség nem a szerződésekben rögzített, hanem a EUB alakította ki 1964-es Costa kontra ENEL jogeset óta. Ugyanakkor, az Európai Unióról szóló szerződés 5. cikkének 2. bekezdése értelmében az unió kizárólag a tagállamok által a szerződésekben ráruházott hatáskörök határain belül járhat el a célkitűzések megvalósítása érdekében, vagyis az uniós intézmények nem határozhatják meg vagy bővíthetik ki saját hatásköreiket, ez kizárólag a tagállamok hatásköre. A szövetségi alkotmánybíróság viszont úgy vélte, hogy az EUB-jogeset elemzési módszere ellentmond eddigi gyakorlatának, ennél fogva kifogásolható, hiszen nem vizsgálta meg a vitatott monetáris politika eszközének gazdaságpolitikára kifejtett hatását, így azt sem, hogy az EKB betartotta-e az arányosság elvét. A német bírák úgy vélték, hogy a jogi döntéshozatal módszertana lehetővé tette az EKB hatáskörének kiterjesztését, ez pedig a korábbiak értelmében szerződésellenes.

## A német nemzeti érdekek összeütközése a lopakodó föderalizmussal

Németország élt azzal a lehetőséggel, amely szerint a tagállamok a szerződések őrei, és ragaszkodva a szerződésbe foglalt szubszidiaritás és arányosság elvéhez, nemet mondott egy módszertanilag kifogásolható uniós döntésre, amely nemzeti érdekeit sértette volna. Érvelése szerint a „a demokrácia elvének védelme érdekében elengedhetetlen az Európai Unióban a hatáskör-megosztás alapjainak tiszteletben tartása. Az európai integrációs menetrend véglegessége nem sértheti a hatáskör-átruházás elvét, amely az Európai Unió egyik alapelve”.

Más szavakkal: a német szövetségi alkotmánybíróság a tagállamok hatásköreinek drasztikus csökkentését vélte érezni, amelyet burkoltan, de mégiscsak demokráciaellenesnek minősített, ezzel nagyon erős jelzést küldött az Európai Unió Bíróságának, illetve az Európai Központi Banknak. Egyben érezte, hogy az integráció mértékét és ütemét tekintve nem hajlandó az uniós intézmények ütemét követni, hanem úgy véli, hogy azt a tagállamok kell hogy meghatározzák. Várható, hogy az Európai Unió egyes intézményei és a tagállamok között egyre több vita fog előtérbe kerülni úgy a hatáskör-átruházás, mint az arányosság elvének betartása körül. Ez az eset is rávilágít a *Konferencia Európa jövőjéről* című program fontosságára, hiszen az akár a szerződések felülvizsgálatához is vezethet.

2020. május 8.

### ***Felhasznált irodalom***

Bundesverfassungsgericht: Judgment of the Second Senate of 5 May 2020. 2 BvR 859/15 (2020. május 5.). Online: [www.bundesverfassungsgericht.de/e/rs20200505\\_2bvr085915en.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/e/rs20200505_2bvr085915en.html)

Az Európai Központi Bank (EU) 2015/774 határozata a közszektor eszközeinek másodlagos piacon történő megvásárlására irányuló programról (EKB/2015/10) (2015. március 4.) Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32015D0010&from=EN>

Judgment of Court In Case C-493/17. 2018. december 11. Online: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=208741&pageIndex=0&do clang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6360955>

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.