

2021. I. félév

EUSTRAT

Műhelytanulmányok



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

2021. I. félév

EUSTRAT

Műhelytanulmányok



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

Impresszum

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

Szerkesztőbizottság

Bagi Nikoletta Dóra

Pató Viktória Lilla

Schmidt Laura

Tóth Bettina

Lektor

Navracsics Tibor

A szerkesztőség címe: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

A szerkesztőség e-mail-címe: schmidt.laura@uni-nke.hu

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

Kiadó: Nemzeti Közszerológálati Egyetem, Ludovika Egyetemi Kiadó

Székhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

Kapcsolat: kiadvanyok@uni-nke.hu

A kiadásért felel: Deli Gergely rektor

Olvasószerkesztők: Gergely Zsuzsánna, Resofszki Ágnes

Korrektor: Bíró Csilla

Tördelőszerkesztő: Fehér Angéla

ISBN 978-963-531-786-8 (elektronikus PDF)

ISBN 978-963-531-787-5 (ePub)

Tartalom

Szerzők rövid szakmai életrajza	5
EUSTRAT Műhelytanulmányok 2021. I. félév	10
<i>Gát Ákos Bence</i> Az Európai Unió 2020-ban VIII. – A jogállamiság-politika előretörése	11
<i>Tárnok Balázs</i> Az Európai Bizottság lesöpörte az asztalról a Minority SafePack kisebbségvédelmi kezdeményezést	16
<i>Gát Ákos Bence</i> Az EU Alapjogi Chartája – a kifogatott instrumentum?	24
<i>Gát Ákos Bence</i> Jogellenes próbálkozás Magyarország és Lengyelország megbüntetésére	27
<i>Tárnok Balázs</i> Vajúdtak a hegyek és egeret szültek – az uniós lobbí átláthatóvá tételének újabb felvonása	30
<i>Gát Ákos Bence</i> Az Európai Bíróság szerepvállalása az uniós jogállamiság-politikában	38
<i>Bence Ákos Gát</i> Charter of Fundamental Rights of the European Union: A Reinterpreted Instrument?	41
<i>Pató Viktória Lilla</i> Az Európai Unió 2020-ban X. – Digitális szakpolitikai összefoglaló	44
<i>Pató Viktória Lilla</i> Nyilvános és ingyenes digitális hálózatok, Magyarország pályázati teljesítménye a WiFi4EU projektben	49
<i>Pató Viktória Lilla</i> Integráció az innováció útján, megalakult az Európai Innovációs Tanács	53
<i>Pató Viktória Lilla</i> „Ez egy boldog nap” – 2021 Digitális Közgyűlés Lisszabonban	60
<i>Pató Viktória Lilla</i> Magyarország igazságügyi rendszerének digitális fejlettsége: tanulságok a 2021-es uniós igazságügyi eredménytábla mutatóiból	64
<i>Áron James Miszlivetz</i> Cybersecurity in the European Union: Possibilities and Perspectives	68
<i>Viktória Lilla Pató</i> How EU Council Pandemic-Trio-Presidency Fosters Artificial Intelligence	73

<i>Bagi Nikoletta Dóra</i>	
Tagállami mozgástér az Európai Szemeszter tükrében – avagy csorbítja-e az Európai Szemeszter a tagállamok önálló gazdaságpolitikáját	78
<i>Tárnok Balázs – Nagy Dénes András</i>	
Folytatódik? A nemzeti régiókról szóló európai polgári kezdeményezés jövője	83
<i>Varga Csilla</i>	
Kettős állampolgárság – az élet hol ad, hol elvesz	89
<i>Tárnok Balázs</i>	
Véget ért a nemzeti régiókról szóló európai polgári kezdeményezés aláírásgyűjtése – mi következik most?	92
<i>Tárnok Balázs</i>	
Újabb pofon a nemzeti kisebbségeknek és az európai értékekbe vetett hitnek az Európai Bizottságtól	100
<i>Balázs Tárnok</i>	
European Commission: Ukraine Must Respect the Rights of National Minorities	104
<i>Kalas Vivien</i>	
Új uniós szintű oktatáspolitikai célok a 2021–2030-as időszakra	109
<i>Kalas Vivien</i>	
Az Európai Unió céljai a digitális oktatás területén – változások és változatlanságok	113
<i>Bagi Nikoletta Dóra – Mislivetz Áron James</i>	
Európai Egyetemek: transznacionális szövetségek és innováció	118
<i>Varga Csilla</i>	
EU–Ukrajna társulási megállapodás: a fejlődés csupán nézőpont kérdése	124
<i>Mislivetz Áron James – Felde András Bence</i>	
Szerbia és az Európai Unió a táguló nyugat-balkáni térségben	127
<i>Bálint Pongrácz</i>	
Three Factors Contributing to the Worsening of Russian–Turkish Relations	140
<i>Petri Bernadett</i>	
Közös uniós független etikai testület víziója az Európai Parlamentben, avagy: „Épelméjű üdülővendégek nem lehet világfürdőhelyet bazírozni”	144
<i>Petri Bernadett</i>	
Vállalati etika járványhelyzetben – felelős vállalatirányítási előírások az uniós jogalkotásban	153
<i>Petri Bernadett</i>	
Képviselői mandátum és frakciótagság – mivel jár a Fidesz-delegáció távozása a néppárti képviselőcsoportból	160
<i>Nagy Dénes András</i>	
Visegrád 30: intézményesül a V4?	166

Szerzők rövid szakmai életrajza

Petri Bernadett a Pázmány Péter Katolikus Egyetemen szerzett jogi diplomát. Tanulmányait köztársasági ösztöndíjjal végezte, emellett harmadévtől az Európai Közigazgatási Képzési Ösztöndíjprogram ösztöndíjasa. Ezt követően a Cambridge-i Egyetem képzése során angol jogi és európai uniós szakirányú tanulmányokat folytatott 2007 és 2010 között, majd közgazdasági szakterületen szerzett másoddiplomát a Budapesti Corvinus Egyetem Közgazdasági Továbbképző Intézeténél 2012-ben.

A jogi szakvizsga megszerzése után Budapesten, majd Brüsszelben folytatta szakmai tevékenységét gazdasági jogi, szellemi alkotások joga, nemzetközi jogi és társasági jogi területen angol, német és francia nyelven.

Az Európai Parlament Schuman gyakornoki programja keretében került az uniós intézményekhez, ennek során először az Európai Parlament Elnökségi Főigazgatóságánál dolgozott, majd az Európai Néppárt európai parlamenti frakciójánál szerzett további gyakorlatot. 2014-től szakmai tanácsadó az Európai Parlamentben, jogi, oktatásügyi területen, ezen belül szerzői jogi, valamint a digitális belső piachoz kapcsolódó egyéb jogalkotásért felelős.

Ezt követően az Európai Bizottságnál Navracsics Tibor oktatásért, kultúráért, ifjúságpolitikáért és sportügyekért felelős uniós biztos kabinetjének Erasmus-programért, a DiscoverEU kezdeményezésért és az intézményközi kapcsolatokért felelős munkatársa.

Jelenleg politikai tanácsadó az Európai Parlamentben, és oktatói tevékenységet folytat a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának Európajogi Tanszékén intézményi kapcsolatok és az uniós intézmények gyakorlati működésének témakörében. 2020 márciusától a Nemzeti Közszerzői Jogi Intézet (EJJI) keretében működő Eötvös József Kutatóközpont Európa Stratégia Kutatóintézet (EUSTRAT) kutatója.

Pongrácz Bálint 2019-ben kezdte meg tanulmányait a Lancasteri Egyetem egy közgazdaságtant, politológiát és filozófiát párhuzamosan oktató kombinált szakán (PPE).

2020 decemberétől a Nemzeti Közszerzői Jogi Intézet (EJJI) keretében működő Eötvös József Kutatóközpont Európa Stratégia Kutatóintézetének (EUSTRAT) munkatársa.

Legfőbb kutatási területe az általa közvetlenül megélt brexit okozta változások, különös tekintettel annak az európai felsőoktatási piacra gyakorolt hatásaira.

Petri Bernadett

Képviselői mandátum és frakciótagság – mivel jár a Fidesz-delegáció távozása a néppárti képviselőcsoportból

A Fidesz európai parlamenti delegációja ma délelőtt bejelentette kilépését az Európai Néppárt frakciójából. A döntésre arra tekintettel került sor, hogy az EPP képviselőcsoportja több mint 84%-os arányban megszavazta a tavaly december óta előkészítés alatt álló eljárási szabályzat módosítását, amely többek között rendelkezik arról, hogy egy eljárásban több képviselőt, akár teljes delegációkat is fel lehet függeszteni, illetve ki lehet zárni a néppárti frakcióból. Ezenfelül az eddigi kétharmados többség általános szabálya alól kivételt képezve, úgy szabályozza a felfüggesztés és kizárás intézményét, hogy arról a minősített helyett abszolút többséggel lehet dönteni, amennyiben az érintett képviselő vagy képviselők pártját a Néppártban mint európai pártszövetségben felfüggesztették vagy kizárták. Politikai értelemben talán megoldásként szolgál ez a döntés a fellélegezni látszó Európai Néppárt frakciója számára, a Fidesz kilépéséből adódó veszteségek azonban vélhetően még számukra sem teljesen előre láthatók.

A vitán felül, és kis késlekedéssel a CDU parlamenti vezetése által is elismert módon,¹ kifejezetten a Fidesz esetére szabott módosítások az eljárási szabályzatban számos ponton jogi és jogállamisági értelemben vitatható rendelkezéseket tartalmaznak, ilyen például az a szándék, hogy a folyamatban lévő ügyekre is ki akarja terjeszteni a pártcsalád a ma elfogadott módosítást. Így indulhatott volna el a szavazást követően akár azonnal az egyszerűsített szabályok szerinti felfüggesztési eljárás a Fidesz-delegáció tagjaival szemben. Ezek gyakorlati alkalmazására a kilépés bejelentését követően már nyilvánvalóan nem kerülhet sor.

Tekintettel arra, hogy a Fidesz tagsága az Európai Néppártban ugyan felfüggesztés alatt,² de jelenleg is fennáll, a Fidesz-delegációnak nem áll módjában

¹ Fidesz-Leuten im EU-Parlament droht offenbar Suspendierung aus EVP-Fraktion. *Handelsblatt*, 2021. február 26.

² EPP: *FIDESZ Membership Suspended after EPP Political Assembly* (2019. március 29.).

más frakcióhoz csatlakozni, mint az Európai Néppárt képviselőcsoportja, így a jelen döntés következményeként a képviselők csak független státuszban dolgozhatnak tovább. A független képviselők³ 27 főből álló „csoportja” meglehetősen diverz mind politikai, mind pedig tagállami szempontból, bár főként déli országok képviselőit találjuk itt, mint a 11 Ötcsillag Mozgalomhoz tartozó olasz, független és a Kommunisták Pártjához tartozó görögök és néhány katalán, akadnak azonban szlovákok, horvátok, sőt egy litván és egy német képviselő is. A Fidesz-delegáció csatlakozása a függetlenekhez tehát azt is jelenti egyben, hogy az Ötcsillag nem a legnagyobb független delegáció többé.

Arra természetesen lehetőség lenne, hogy a néppárti frakció és a Fidesz között egy, a korábbi EPP-ED-frakciószövetséghez⁴ hasonló megállapodás jöjjön létre. Az Európai Néppárt és az Európai Demokraták közötti megállapodás 1999 és 2009 között állt fent, ráadásul úgy, hogy a toryk soha nem voltak az Európai Néppárt pártcsaládjának tagjai. Mivel azonban egy ilyen frakciószövetség létrejötte jelenleg pusztán spekuláció, tekintsük inkább át azt, hogy a frakciótagság megszűnése és a Fidesz-delegáció így kialakuló független képviselői státusza milyen következménnyel jár mindkét fél számára.

A mandátum és a frakciótagság összefüggései röviden

Az európai parlamenti képviselők közvetlen, általános és titkos választás útján nyerik el megbízatásukat. Az Európai Parlament eljárási szabályzatának⁵ (eljárási szabályzat, házszabály) 2. cikke értelmében a képviselői mandátum jellege szerint, összhangban az Európai Parlament létrejöttének demokratikusságával, szabad mandátum.

A képviselői mandátummal kapcsolatos sérthetlenséget és kiváltságokat a lisszaboni szerződés 7. számú jegyzőkönyve határozza meg, amely szerint minden képviselő joga aktívan részt venni a Parlament szakszervezetek munkájában, valamint a delegációk munkájában az eljárási szabályzat szerint (5. cikk). Ezek tehát olyan jogosultságok, amelyeket nem érinthet az a tény, hogy az EP-képviselő tagja-e képviselőcsoportnak, vagy mandátumát független,

³ Lásd: www.europarl.europa.eu/meps/en/search/advanced?name=&groupCode=2970&countryCode=&bodyType=ALL

⁴ European Parliament: *Political Groups in the European Parliament since 1979* (2019. June).

⁵ Európai Parlament: *Az Európai Parlament Eljárási Szabályzata*. I. cím: Képviselők, parlamenti szervek és képviselőcsoportok. 1. fejezet: Az Európai Parlamenti képviselők. 2. cikk: Szabad mandátum.

tehát frakcióhoz nem tartozó képviselőként gyakorolja. Az eljárási szabályzat azon megfogalmazása, miszerint a Parlament Elnöksége határozza meg a független képviselők jogállását és parlamenti jogait, némileg azért elbizonytalanító (36. cikk 2. pont).

A képviselőcsoportokhoz tartozás számos területen érinti a képviselői jogok gyakorlását, a Covid-helyzet idején kevésbé releváns üléstermi elhelyezkedéstől⁶ kezdve egészen a szaktanácsadói tagságig.

Részvétel a plenáris ülésen

Ha már a plenáris ülésnél tartunk, a frakcióból való kilépés mind a viták során, mind pedig a szavazás során érezteti majd hatását. A vita során a felszólalók listájára a képviselők a hozzászólni kívánó képviselőcsoportból azok viszonylagos nagysága szerinti sorrendben kerülnek fel (171. cikk). A szabályok szerint a felszólalási idő első részét a képviselőcsoportok között egyenlő arányban kell elosztani, a második részt a képviselőcsoportok között tagjaik összlétszáma arányában osztják el, a független képviselők részére együttes felszólalási időt kell megállapítani. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a Fidesz-delegáció tagjai számára lényegesen csökken a felszólalás esélye a plenárison, bár azt is figyelembe kell venni, hogy az együttesen megállapított felszólalási időből az aktív képviselők jól profitálhatnak, mivel a függetlenek közül egyedül az Ötcsillag Mozgalom tagjai képviseltetik magukat rendszeresen a vitákban.

Ami a szavazást illeti, a Fidesz-delegáció tagjai a szavazás során ezt követően önállóan állapíthatják meg a szavazási indikációt, természetesen a függetlenek között erre nézve semmilyen koordináció nincs. Meg kell azonban jegyezni, hogy a 12 képviselő kilépése a néppárti frakció számára jelentős veszteség, a képviselőcsoport létszáma így 175 főre csökken, ami különösen nehéz helyzetet teremthet a szavazások során. Az eddigi szituációban sem volt biztosított a jobboldali győzelem még abban az esetben sem, ha az EPP-től jobbra lévő pártok mind a Néppárttal tartottak, a jelen helyzetben azonban azok a szavazatok, amelyeket a néppárti frakciócsoport a Renewtől remélhet a többség érdekében, csak abban az esetben lesznek elégségesek a győzelemhez, ha a Fidesz függetlenként is az EPP-vel szavaz.

⁶ Az üléstermekben a képviselőcsoportokhoz való tartozás szerint határozza meg az Elnökök Értekezlete az ülésrendet, a Fidesz-delegáció tagjai tehát a kilépés eredményeként a plenáris ülésrendben a független képviselők számára kialakított blokkban tudnak elhelyezkedni.

Új helyzet a szakbizottsági munkában

A szakbizottsági munkára nézve mind a Néppárt, mind a Fidesz-delegáció új helyzettel találja magát szemben. Az eljárási szabályzat 209. cikke szerint a bizottságok, a különbizottságok és a vizsgálóbizottságok tagjait a képviselőcsoportok és a független képviselők nevezik ki. A bizottságok összetétele – amennyire lehetséges – tükrözi a Parlament összetételét. A bizottsági helyeket az arányos számítás eredményként némi korrekcióval kell meghatározni a képviselőcsoportok között. Ez az arány pedig most olyan mértékben változott meg, ami a választások utáni helyzethez hasonlít.

A Fidesz-delegáció a mai döntéssel, legalábbis papíron, de elvesztette szakbizottsági helyeit, amelyekkel néppárti frakciótagságára tekintettel rendelkezett, az EPP pedig le kell hogy mondjon 12 szakbizottsági helyéről. A házszabály ugyanis a 210. cikkben arról rendelkezik, hogy a képviselőcsoportot váltó vagy függetlenné váló képviselők nem tarthatják meg egy bizottságban betöltött azon rendes vagy póttag státuszukat, amelyeket az eredeti képviselőcsoport tagjaként betöltöttek. Az újrendeződés során minden megoldás lehetséges. Arról van ugyanis szó, hogy ugyan a nagyobb képviselőcsoportok az arányosság elve szerint elsőbbséget élveznek az így felszabaduló fideszes szakbizottsági helyek felett, a függetlenek számára jutó helyek felett azonban szinte szabadon diszponálnak, a delegáció méretéből és abból adódóan, hogy a szakbizottsági munkában is elsősorban az Ötcsillag Mozgalom tagjai tekinthetők aktívnak a függetlenek közül, várhatóan tehát nem fognak két kézzel kapkodni a független képviselők az elérhetővé váló szakbizottsági helyekért. A helyek újraelosztását azonban akár egy frakcióközi megállapodással is rendezni lehet annak érdekében, hogy minden maradjon a régiben. Kérdés azonban, hogy mit szólna egy ilyen javaslatához az európai parlamenti baloldal.

Bárhogy is lesz, a szakbizottsági munkát nehezíti az a tényező, hogy a Bizottsági Elnökök Értekezlete 2015-ben határozatot fogadott el a független képviselők státuszával kapcsolatban, amelyben kimondta, hogy független képviselő ugyan lehet jelentéstevő, de e státusz elnyerése a koordinátorok döntésétől – jóindulatától – függ. Azt, hogy független képviselő árnyék-jelentéstevő legyen, ugyanez a határozat egyértelműen kizárja.

Epilógus – jogi tévedések a felfüggesztéssel kapcsolatban

Az eljárási szabályzat szerint tehát egy bizottság rendes vagy póttagjának státusza kizárólag egy adott képviselőcsoportbeli tagságától függ. Nem rendelkezik azonban a szabályzat olyan köztes állapotokról, mint a felfüggesztés, amely e szabályozási környezetben nem is értelmezhető. A házszabály fenti rendelkezése a bizottsági helyekről csak olyan esetekre vonatkozik, amikor egy képviselő másik képviselőcsoportban vagy független képviselőként folytatja tevékenységét. A képviselő tagsági jogviszonyának felfüggesztése azonban függő jogi helyzetet teremt, jogkövetkezményként ennek megfelelően az eljárási szabályzat rendelkezései nem alkalmazhatók. A szabályzat szerint egy képviselő vagy egy frakció tagja, vagy független.

Ezt az érvet az is alátámasztja, hogy a jelentéstevői tisztség nem a képviselők frakciótagságából adódó jogosítvány, hanem a képviselői szabad mandátumhoz tapadó jogosultság, amely csak a szakbizottsági tagsággal áll összefüggésben. Bármilyen olyan rendelkezés tehát, amely a képviselőcsoportbeli tagság felfüggesztéséhez azt a jogkövetkezményt fűzi, hogy a képviselő nem járhat el azokban a tisztségekben, amelyeket az adott képviselőcsoport tagjaként nyert el (például jelentéstevői vagy árnyék-jelentéstevői pozíció), ellentétes az eljárási szabályzattal.

Az EPP-frakciócsoport mai napon módosított eljárási szabályzata tehát ellentétes a Parlament házszabályával, ami különösen arra tekintettel problémás, hogy maga a képviselőcsoport az eljárási szabályzat felhatalmazásából jön létre.

Mindez azonban a mai bejelentést követően már várhatóan csak elméleti felvetés marad...

2021. március 3.

Felhasznált irodalom

EPP: *FIDESZ Membership Suspended after EPP Political Assembly* (2019. március 29.). Online: www.epp.eu/press-releases/fidesz-membership-suspended-after-epp-political-assembly/
Európai Parlament: *Az Európai Parlament Eljárási Szabályzata* (2021). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2021-01-18-TOC_HU.html

Képviselői mandátum és frakciótagság...

European Parliament: *Political Groups in the European Parliament since 1979* (2019, June). Online: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/637958/EPRS_STU\(2019\)637958_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/637958/EPRS_STU(2019)637958_EN.pdf)

Fidesz-Leuten im EU-Parlament droht offenbar Suspendierung aus EVP-Fraktion. *Handelsblatt*, 2021. február 26. Online: www.handelsblatt.com/politik/international/christdemokraten-fidesz-leuten-im-eu-parlament-droht-offenbar-suspendierung-aus-evp-fraktion/26957480.html?ticket=ST-13979405-BeNMEg60jjcBnn6Kfvo-ap3

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 ajánlom 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 analyses bring together policies that are a priority in Hungary, such as security and defence policy, democracy and the rule of law, digitalisation, economy and finance, minority policy, education and culture, neighbourhood 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.