

2021. II. félév

EUSTRAT

Műhelytanulmányok



2021. II. félév

EUSTRAT

Műhelytanulmányok



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

Impresszum

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

Szerkesztőbizottság

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 Közszerológati Egyetem, Ludovika Egyetemi Kiadó

Székhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

Kapcsolat: kiadvanyok@uni-nke.hu

A kiadásért felel: Deli Gergely rektor

Olvasószereksztők: Gergely Zsuzsánna, Resofszki Ágnes

Korrektor: Bíró Csilla

Tördelőszerkesztő: Fehér Angéla

Tartalom

Szerzők rövid szakmai életrajza	5
<i>Navracsics Tibor</i> A koronavírus-járvány hatása a kormányzatokra	12
<i>Petri Bernadett</i> Parlament kontra Bizottság – perben álló EU-intézmények a jogállamiság nevében	16
<i>Tárnok Balázs</i> A Kisebbségvédelmi Keretegyezmény szakértőinek szlovákiai országlátogatása	24
<i>Kalas Vivien – Tóth Bettina</i> Német választás európai uniós szemmel	29
<i>Varga Csilla</i> Megtörik a jég: magyar–ukrán közeledés vagy színjáték?	36
<i>Pató Viktória Lilla</i> Európai Digitális Identitás, a biztonságosabb és ellenőrizhető személyi adattér	39
<i>Varga Csilla</i> A nemzeti kisebbségvédelem jó gyakorlatainak bemutatása az ET magyar elnöksége keretében	43
<i>Petri Bernadett</i> Polexit vagy rutindöntés – a lengyel alkotmánybíróság ítélete az uniós alapszerződésről	47
<i>Tárnok Balázs</i> Magyar–szlovák feszültségek és a V4 egységének megőrzése	60
<i>Petri Bernadett</i> Politikai csörtéből intézményközi harc: mulasztási per indulhat a Bizottság ellen jogállamiságügyben	69
<i>Tóth Bettina – Miszlivetz Áron James</i> Egység a sokféleségben – Erő a sokféleségben?	77
<i>Kalas Vivien</i> Az uniós oktatáspolitikai fejlődése és jövője	83
<i>Máthé Réka Zsuzsánna</i> És még miért fontos nekünk a klímavédelem?	87
<i>Miszlivetz Áron James</i> Destabilizálódó szomszédok: Kényszerhelyzetben az unió	89
<i>Tárnok Balázs</i> Nemzeti régiók – a hetedik sikeres európai polgári kezdeményezés	93

<i>Gát Ákos Bence</i> Ellentmondásos rendelettel vonná el Brüsszel az uniós forrásokat	99
<i>Pató Viktória Lilla</i> Se veled, se nélküled	102
<i>Varga Csilla</i> Véget ért az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának soros magyar elnöksége	105
<i>Petri Bernadett</i> Jogállamisági elvárások és átláthatóság – az európai pártcsaládok működésének reformja	109
<i>Pató Viktória Lilla</i> Európa digitális évtizedének második éve – digitális szakpolitika az Európai Unióban 2021	115
<i>Varga Réka</i> Belorusz–lengyel határincidens	125
<i>Varga Réka</i> A tálib rezsim kormányként való elismerése	131
<i>Varga Csilla</i> A nemzeti kisebbségek védelmével kapcsolatos egyes nemzetközi fejlemények 2021-ben	136
<i>Balázs Tárnok</i> Human Rights of Ethnic Minorities in Ukraine – The ‘Kaboul Moment’ Is on the Way?	140
<i>Bálint Pongrácz</i> Mercenaries at the Forefront of Russian International Relations	144
<i>Bálint Pongrácz</i> A Short Overview of the Kremlin’s Perception of the Gradual Worsening of EU–Russian Relations over the Past Two Decades	149

Szerzők rövid szakmai életrajza

a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskolájában folytatta, a képzés keretein belül ösztöndíjjal tanult a Prágai Károly Egyetemen. Doktori tanulmányaival egy időben ösztöndíjként 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 jelent meg publikációja. Oktatott a Budapesti Corvinus Egyetemen és a Nemzeti Közzolgálati Egyetemen.

Kutatóként dolgozott az NKE Amerika Tanulmányok Kutatóintézetben, munkáját 2020-tól az Eötvös József Kutatóközpont 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 és 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 Közzolgálati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Európa Stratégia Kutatóintézet kutatója. 2021 márciusától az Európai Bizottság Szomszédsgpolitika és Bővítés Főigazgatóságán kiküldött nemzeti szakértőként segíti a Bizottság munkáját.

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

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.

Szerzők rövid szakmai életrajza

2010 és 2014 között közigazgatási és igazságügyi miniszteri és miniszterelnök-helyettesi pozíciót töltött be. 2014-ben külgazdasági és külügyminiszter volt, majd 2014 és 2019 között az Európai Bizottság kultúráért, oktatásért, ifjúság-politikáért és sportügyért felelős biztosaként dolgozott.

Jelenleg a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Európa Stratégia Kutatóintézetének (EUSTRAT) vezetője és a Veszprém–Balaton 2023 Európa kulturális fővárosa program kormánybiztosa. Emellett a Nemzeti Közzolgálati Egyetem címzetes egyetemi tanára és az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Politikatudományi Intézetének egyetemi docense.

Pató Viktória Lilla a Nemzeti Közzolgálati Egyetem igazgatásszervező (BA) és nemzetközi közigazgatási tanulmányok szakirányon (MA) szerzett egyetemi diplomát 2012–2017 között, ami alatt Erasmus-program keretein belül a Milánói Egyetem jogi karán is folytatott tanulmányokat, majd 2017-ben az NKE Közigazgatás-tudományi Doktori Iskolájában kezdte meg PhD-képzését a tudományirányítás kérdéseit kutatva. Egyetemi tanulmányai alatt több ízben szerzett szakmai tapasztalatot Magyarország Alkotmánybíróságán, az Országgyűlési Hivatalban és Magyarország Római Nagykövetségén.

2020-tól az Eötvös József Kutatóközpont Európa Stratégia Kutatóintézetben (EUSTRAT) az Európai Unió innovációs, digitalizációs és tudományfejlesztési szakterületeit vizsgálja.

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

A koronavírus-járvány hatása a kormányzatokra

Most már a járvány három – sőt némely országban már négy – hullámának ismeretében egyre több adat áll rendelkezésünkre, hogy vizsgáljuk, milyen hatással van a világjárvány életünkre. Ismerünk bizonyos élettani hatásokat, egyre inkább megismerjük a rövid és hosszabb távú társadalmi következményeket is. Az OECD idei kiadványa a járványnak a kormányzatra gyakorolt hatásával vet számot.

Az *Egy pillantás a kormányzatra 2021* című kiadvány¹ azt az ambiciózus célt tűzte ki maga elé, hogy az OECD-tagállamok adatainak összehasonlítása révén átfogó képet adjon arról, hogyan vizsgáztak az egyes országok kormányzati politikái a koronavírus-járvány kezelése során, illetve hogy milyen változásokat indított el a kormányzati szférában maga a világjárvány. A kiadvány ugyanakkor arra is vállalkozik, hogy a tapasztalatok összesítése révén a kormányzatok előtt álló jövőbeni kihívásokat is azonosítsa.

Általános tapasztalatként szembeötlő, hogy a közpénzügyek a koronavírus-járvány és annak kormányzati kezelése miatt fokozatos nyomásnak voltak kitéve. A világjárvány előtti időszakban az OECD-tagországok GDP-jének átlagosan 40%-át tették ki a központi kormányzati kiadások. Ez az arány minden elérhető adattal rendelkező ország esetében nőtt 2020-ban, nyilvánvalóan a járvány kezeléséhez szükséges anyagi erők mozgósítása következtében. Ez a megállapítás mindenképpen igaz Magyarországra: míg 2019-ben a magyar kormányzat kiadásai szinte azonos szinten voltak az európai uniós OECD-tagállamok átlagos kiadási szintjével, 2020-ban a némettel azonos módon már mintegy 5%-kal meghaladták azt. A legtöbb esetben azonban nem abszolút, hanem relatív kiadásnövekedésről beszélhetünk: a járvány okozta válság következtében zsugorodó GDP okozza a kiadások részarányának növekedését.

Nemcsak a kiadásokat illetően, de úgy tűnik, hogy a kormányzat működésében is új fejezetet nyitott a krízis. Általánosságban elmondható, hogy a kormányokat váratlanul, és ebből adódóan felkészületlenül érte a világjárvány, de meglehetősen gyorsan és hatékonyan alkalmazkodtak az új körülményekhez.

¹ OECD: *Government at a Glance 2021*. Paris, OECD Publishing, 2021.

A koronavírus-járvány hatása a kormányzatokra

Vonatkozik ez egyrészt a belső, szervezeti átalakításokra. Rohamosan terjedt az új idők jeleként a távmunka a központi közigazgatáson belül is. Ugyanakkor a döntéshozatalban is érezni lehetett az új munkamódszerek megjelenését a konzultációk és előkészítő tanácskozások szélesebb körű alkalmazásában. A konzultációk ugyanakkor nemcsak a döntések alaposabb előkészítését szolgálták, hanem a válság következtében meginogni látszó közbizalom megerősítését is. Ennek legbiztosabb jele, hogy a Magyarországon is alkalmazott kormány és állampolgárok közötti konzultációt a legtöbb OECD-ország szintén alkalmazta. Mindennek eredményeként a politikai rendszer bizalmi szintje szempontjából sikeresnek nevezhető a válságkezelés: a 2019-es szinthez képest az állampolgárok bizalma saját kormányuk iránt 2020-ban átlagosan 6,6%-kal nőtt.

Ugyancsak újdonságot jelentett a kormányzati politikák karakterében a válságkezeléssel kapcsolatos – elsősorban a gazdasági élénkítést szolgáló – lépések dominánssá válása. A kormányok mindegyikének célkitűzései között egyszerre szerepelt a járvány előtti időszak versenyképességi szintjének mielőbbi elérése, és ugyanakkor a válságnak leginkább kiszolgáltatott társadalmi csoportok védelme. Ehhez a két prioritáshoz képest sokkal kevesebben gondolták, hogy egy válság egyben kiváló alkalom a reformra, és építettek be a válságkezelésbe akár a zöld gazdaságot, akár a hatékonyabb egészségügyi rendszert szolgáló reformokat.

A jelentés a válságkezelés legfontosabb tanulságának azt tartja, hogy a kormányoknak a jövőben növelniük kell alkalmazkodó- és ellenálló képességüket. Ennek érdekében a koronavírus-járvány idején szükségből alkalmazott atipikus munkavégzési formákat minél szélesebb körben megtartani javasolja a szervezet. A lezárások alatt elterjedt és bevált otthoni munkavégzés, illetve a részmunkaidő vagy egyéb rugalmas megoldások ugyanis a közszféra hasznára váltak a felmérések szerint, és a korszerű technikai megoldásokra támaszkodva ma már teljes értékűen tudják pótolni a hagyományos, jelenléti munkavégzést.

A jogszabályalkotási folyamatok megújításánál az OECD felhívja a figyelmet arra, hogy a rendkívüli körülmények közepette működő politikai intézményrendszerek érthetően előnyben részesítették az intenzív tempójú jogszabályalkotást, ami sok esetben azt is jelentette, hogy az egyébként megszokott konzultációk is elmaradtak. Ugyanakkor e fejlemény – amennyiben fennmarad – tartós érvényesülése csorbíthatja a polgárok demokráciába vetett hitét, aminek a legközelebbi rendkívüli helyzetben láthatják a kormányok a kárát.

Másrészt ugyancsak a járvány irányította rá a figyelmünket arra, hogy az egyes szakpolitikai kérdések eldöntésében megkerülhetetlen szereplők a szakértők.

Mindezek összegzéseként az országok ellenálló képességének növelése érdekében a világszervezet felhívja a tagállamok figyelmét a nyilvános és széles körű konzultációk szerepére, valamint arra, hogy a szakértői vélemények becsatornázásának intézményi rendszerét is minél hamarabb ki kell alakítani. Ezek a lépések összességében nemcsak a döntéshozatal minőségének javulásához, de a közbizalom erősödéséhez is alapvetően járulnak hozzá.

Különös jelentőséget tulajdonít az ellenálló képesség növelése szempontjából a kormányok közvéleménnyel való kommunikációjának. A kérdésnek mind tartalmi, mind pedig technikai aspektusát is hangsúlyozva az OECD kiemeli a világos, tárgyyszerű, a közvélemény által is könnyen megérthető üzenetek jelentőségét, valamint a korszerű kommunikációs eszközök használatának fontosságát. A sikeres és hatékony kommunikáció ugyanis szintén alapvető hozzájárulást jelenthet a közbizalom – és ezáltal az egész politikai közösség és intézményrendszer – megerősítéséhez egy esetleges újabb válság-időszakban.

A koronavírus-járvány okozta vészhelyzet abban is új kihívást jelentett a kormányoknak, hogy hirtelen rövid idő alatt nagy mennyiségű eszközt kellett beszerezni. Akár orvosi műszerekre, akár maszkokra vagy később vakcinákra gondolunk, egyformán igaz az állítás, hogy az egyes kormányok közbeszerzési rendszerei példátlan nyomás alatt álltak. A különböző országokban a koronavírus-járvány alatti időszakban kirobbant egyes beszerzésekkel kapcsolatos botrányok azt mutatják, hogy nem mindegyik beszerzési rendszer tudott megbirkózni a feladattal. Volt, ahol integritási problémák okoztak válságot, másutt a rendszer technikai feltételrendszere bizonyult elavultnak, ismét máshol pedig a jogszabályi környezet korszerűtlensége vagy bonyolultsága okozott megoldhatatlan helyzeteket.

Az OECD éppen ezért a tagállamai számára a koronavírus-járvány utáni időszakra, az ellenállóképesség-növelő lépések sorába ajánlja a közbeszerzési rendszerek felülvizsgálatát és a kor követelményeihez igazítását. Vonatkozik ez a digitalizációs programok keretében megteremthető versenyképes és technikailag élenjáró eljárások megteremtésére, de az átláthatóság nagyobb fokú biztosítására is, ami – az eddigi ajánlásokhoz hasonlóan – ugyancsak a közbizalom erősítését szolgálhatja.

Összességében az OECD a kormányok előtt a koronavírus-járvány időszakát követően álló kihívásokat alapvetően két csoportba sorolja: az első csoportba azok a lépések tartoznak, amelyek eredményeként felgyorsulhat

A koronavírus-járvány hatása a kormányzatokra

a kormányzati döntéshozatal, illetve a döntések végrehajtása, beleértve ebbe a technikai korszerűsítést, de a jogszabályi környezet ilyen szempontú átvizsgálását is. A második csoportba pedig a közbizalom megerősítését vagy újjáépítését szolgáló lépéseket sorolhatjuk. Az átláthatóság, az érthető, nyílt és hamis információktól mentes, szakszerű kommunikáció a kormány iránti bizalom megerősödéséhez és ezzel a rendkívüli helyzetben a hatékonyabb védelemhez és cselekvéshez vezethet.

A járvány időszakára alatti politikai és gazdasági botrányok azt mutatják, hogy nem minden ország birtokolja még a sikeres válságkezelés receptjét. Az OECD ajánlásai tehát több mint hasznosak lehetnek a jövő politikai vezetői számára.

2021. szeptember 2.

Felhasznált irodalom

OECD: *Government at a Glance 2021*. Paris, OECD Publishing, 2021.

Az EUSTRAT Műhelytanulmányok a Nemzeti Közzolgálati 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 szomszédság- és bővítéspolitiká.

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.