

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

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 Közszerzői Egyetemen folytatja doktoranduszként és az Eötvös József Kutatóközpont Európa Stratégia Kutatóintézet (Eustrat) 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 Közszerzői Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Európa Stratégia Kutatóintézetének (Eustrat) munkatársa.

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

Máthé Réka Zsuzsanna előbb kommunikációt, valamint német nyelvet és irodalmat tanult, később okleveles közgazdász végzettséget szerzett közintézmények menedzsmentje szakirányon a Michigan State University és a Babeş–Bolyai Tudományegyetem közösen működtetett mesterképzésén. Tanulmányait

Ellentmondásos rendelettel vonná el Brüsszel az uniós forrásokat

Brüsszeli híresztelések szerint az Európai Bizottság a napokban küldhet levelet egyes tagállamoknak az uniós források felhasználásával kapcsolatban. Egy olyan rendelet alkalmazásának kapujában állunk, amely súlyos jogi ellentmondásokat hordoz.

Több mint nyolc évvel ezelőtt, 2013. március 6-án a német, a dán, a finn és a holland külügyminiszterek levélben kérték az Európai Bizottság akkori elnökét, José Manuel Barrosót, hogy az unió hozzon létre különböző jogállamisági mechanizmusokat. Már az említett levél is előírányozta, hogy „végső megoldásként lehetővé kellene tenni az európai uniós pénzügyi támogatások felfüggesztését”.

A tagállamok feletti uniós jogállamisági ellenőrzés azonban kezdetektől fogva számos jogi dilemmát vetett fel. Az Európai Unió Tanácsának Jogi Szolgálatja 2014. május 27-én kiadott szakvéleményében egyértelműen megállapította, hogy az uniós intézmények az EU alapszerződesei alapján, a 7. cikk szerinti eljárások kivételével, nem vizsgálódhatnak a tagállamokkal szemben a jogállamiságra hivatkozva. A Tanács jogi szakértői annak idején már a Bizottság legelső, egyes tagállamok jogállamisági helyzetét értékelni hivatott eszközéről, az úgynevezett „jogállamisági keretről” is megállapították, hogy ellentétes az európai joggal. A Jogi Szolgálat szerint már az is uniós jogba ütközött, hogy a Bizottság szankciók nélküli jogállamisági vizsgálóeszközt hozott létre, amely keretében nem kötelező erejű jogállamisági ajánlásokat tervezett kibocsátani a tagállamok számára. Ebből az is következik, hogy az elmúlt években az Európai Unióban politikailag kikényszerített további jogállamisági eszközök is ellentétesek a szerződésekkel. Az a törekvés pedig, amely szerint lehetővé kellene tenni, hogy az unió bizonyos, jogállamiságra hivatkozó politikai követeléseit pénzügyi szankciós eszközök révén kérhesse számon a tagállamokon, hatványozottan jogellenes.

Hogy mindennek ellenére mára reális veszéllyé vált egyes tagállamok homályos jogállamisági kritériumokra hivatkozó pénzügyi szankcionálása, az a 2010-es évtized hosszas politikai manővereinek eredménye. Az unió bizonyos politikai erőcsoportjai lépcsőzetesen építették ki az elmúlt évek során

az uniós jogállamisági eszközrendszeret. Fokozatosan tolták ki a politikai ingerküszöbök, és emelték be a köztudatba a jogállamisággal összekötött pénzügyi szankciók gondolatát. A jogállamisággal összekötött pénzügyi szankciók lehetőségét 2020 év végén sikerült rendeletben rögzíteniük azáltal, hogy az ügyet a 2020–2027-es többéves uniós költségvetési tárgyalási keret részévé tették. Ez azt jelentette, hogy az európai országok vezetőinek a jövőbeli uniós költségvetésből országaiknak juttatandó összegekkel együtt kellett a költségvetési szankciós mechanizmusról tárgyalni, így azt több, korábban a témához szkeptikusan viszonyuló országgal is sikerült elfogadtatniuk összetett politikai és pénzügyi alkuk eredményeképpen.

A közbeszédben csak „jogállamisági kondicionalitási rendeletként” emlegett, valójában „az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről szóló” rendelet címet viselő jogszabályt 2020. december 16-án hirdették ki *Az Európai Unió Hivatalos Lapjában*. A rendelet zavarosságát mutatja azonban, hogy az Európai Tanács szokatlan módon, a 2020. december 11-i ülésén részletes értelmezési záradékot fogalmazott meg az új uniós jogszabállyal kapcsolatban. Magyarország és Lengyelország 2021. március 11-én keresetet nyújtott be a rendelettel szemben az Európai Unió Bíróságán.

A témában tapasztalható jogi és politikai zűrzavar abból adódik, hogy a kondicionalitási rendeletet keletkezésétől kezdve súlyos ellentmondás feszíti: papíron az uniós költségvetés védelmét kellene, hogy szolgálja, de valójában arra akarják használni, hogy néhány tagállamot pénzügyi nyomás alá helyezzenek, kiegészítve a 2010-es években ellenük megvalósított politikai nyomásgyakorlást.

Az ellentmondásos helyzet azért alakult ki, mert az EU jogszerűen nem hozhatott volna létre pénzügyi szankciókkal járó jogállamisági eszközt. Az uniós alapszerződések értelmében kizárólag a szigorú eljárási garanciákkal biztosított 7. cikk szerinti eljárások nyújtanak lehetőséget arra, hogy az uniós intézmények az EU értékeire hivatkozva politikai alapú vizsgálódást folytassanak egy-egy tagállammal szemben, de még ezek sem nevesítik a pénzügyi szankciók lehetőségét. A jogállamisággal összekötött pénzügyi szankciók bevezetésére irányuló politikai lobbizás azonban olyan erőteljes volt, hogy az uniós bürokrácia az alapszerződéseket kiforgató kerületet keresett annak bevezetésére. A rendelet céljaként és jogalapjaként nem a jogállamiság védelmét, hanem az uniós költségvetés védelmét határozták meg, amellyel kapcsolatban az unió már rendelkezik hatáskörrel. A rendelet szövegébe azonban becsempészték a jogállamiságra való utalásokat, erőltetett összefüggéseket kialakítva a jogállamiság és a költségvetés védelme között. Így sikerült olyan eszközt létrehozni, amely

Ellentmondásos rendelettel vonná el Brüsszel az uniós forrásokat

létjogosultságát az uniós költségvetés védelméből eredezteti, a gyakorlatban azonban felhasználható lehet az unió eddigi jogállamisági eszközeinek pénzügyi szankciós kiegészítésére. Ez a kettősség tükröződik a különböző európai uniós politikusok kommunikációjában is. Amikor a rendelet jogszerűségét kell igazolni, arra hivatkoznak, hogy az az uniós költségvetés védelmét szolgálja. Más nyilatkozataikban azonban már azt ünneplik, hogy sikerült a korábbi jogállamisági eljárásokat pénzügyi szankciókkal kiegészíteni, így lehetőség nyílik gazdaságilag is megbüntetni a 2010-es években a jogállamisági kritikák keresztüztébe került európai országokat.

A jogállamisági kondicionalitás keletkezési körülményei jól illusztrálják, hogy napjainkban az Európai Unió bonyolult politikai és intézményrendszerében, komplex nemzetközi hatalmi erőviszonyai között, a politikai akarat hogyan írja felül az uniós alapszerződésekben rögzített jogot. Az, hogy politikai okokból változtatnak az uniós jogon, természetesen önmagában még nem lenne probléma, hiszen a jogot általában a politika alkotja. Az azonban már súlyosan aggályos – különösen jogállamisági szempontból –, hogy az unióban a hatályos jogszabályok bizonyos esetekben a megfelelő eljárások megkerülésével is felülírhatók. A tagállamokkal szembeni, jogállamisági kritériumokhoz kötött pénzügyi szankciók lehetőségét normál esetben csak az alapszerződések módosításával lehetett volna bevezetni. Mivel azonban ez túl bonyolult lett volna, és minden tagállam egyetértését igényelte volna, az uniós hatalmi központ úgy döntött, sajátos jogi trükközéssel könnyíti meg a dolgát. Amennyiben azonban az uniós alapszerződések alacsonyabb jogszabályokon keresztül ilyen könnyedén kijátszhatók, joggal merül fel a kérdés, hogy mire valók egyáltalán. Mennyire nyújtanak az unió alapszerződései napjainkban biztonságot, kiszámíthatóságot a jogalanyoknak? A jogállamiság nevében az Európai Unióban jelenleg zajló folyamatok sajnálatosan abszurd módon a jogállamiság zálogát jelentő jogbiztonságot és joghoz kötöttséget kérdőjelezik meg.

2021. november 16.

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.