

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 Kisebbségi Jogvédő Intézetben, több minisztériumban, illetve külföldön a berlini Szociális-Kulturális Intézetben, a bécsi Igazságügyi Minisztériumban és az Európai Parlamentben is.

A mesterképzés befejezése után az Igazságügyi Minisztérium Nemzetközi Büntetőjogi és Emberi Jogi Főosztályán, majd a Miniszterelnökség Nemzetközi Helyettes Államtitkárságán dolgozott, jelenleg pedig a Külgazdasági és Külügyminisztérium Magyarország szomszédságpolitikájának fejlesztéséért felelős miniszteri kabinetének munkatársa. Emellett 2020 januárjától a Nemzeti Közszerzői Egyetemen működő Eötvös József Kutatóközpont Európa Stratégia Kutatóintézetének kutatója, illetve részt vett egyes, az MTA Kisebbségkutató Intézetének kutatási projektjeiben is. Kutatása során kiemelten foglalkozott és foglalkozik a nemzeti kisebbségek identitásával és jogaival, Magyarország és a szomszédos országok között működő kisebbségi vegyes bizottságok munkájával, magyar szomszédságpolitikával, nemzetpolitikával és egyes nemzetközi intézmények nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos politikájával.

Varga Réka az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán és a Regensburgi Egyetemen tanult jogot, az ELTE ÁJK-n diplomázott. Doktori fokozatát a Pázmány Péter Katolikus Egyetemen szerezte, értekezése a háborús bűncselekmények nemzeti bíróságok előtti eljárásának jogi kihívásait vizsgálja. Szűkebb szakterülete a nemzetközi humanitárius jog, nemzetközi büntetőjog, nemzetközi szerződések joga, immunitás, nemzetközi szervezetek.

A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának egyetemi docense. Emellett 2001 és 2009 között a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottsága jogi tanácsadója, majd 2016-ig a Magyar Vöröskereszt elnökének nemzetközi jogi főtanácsadója volt. 2016-tól 2019-ig a Külgazdasági és Külügyminisztérium nemzetközi jogi főosztályát vezette. 2019 és 2020 között az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala főtitkára volt, 2020 óta az Igazságügyi Minisztérium nemzetközi jogi főtanácsadója.

Tagja a Nemzetközi Humanitárius Tényfeltáró Bizottságnak, az International Institute for Humanitarian Law-nak, az Állandó Választottbíróság magyar nemzeti csoportjának tagja, 2019 és 2020 között az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége Igazgatótanácsának magyar tagja. A Vienna Course on International Law for Military Legal Advisers, osztrák honvédelmi minisztérium és ESDC által szervezett kurzus alapító társszervezője, a *Hungarian Yearbook of International Law and European Law* társszerkesztője, majd szerkesztőbizottsági tagja.

Belorusz–lengyel határincidens

Az elmúlt hetekben több ezer olyan személy torlódott fel a belorusz–lengyel (illetve litván és lett) határnál, akik a híradások szerint Fehéroroszország aktív közreműködésével érkeztek oda, és nyugat felé igyekeznek.

Az ott felgyűlt tömegből többen többször is erőszakos módon igyekeztek a kerítéssel megerősített határon áttörni. A lengyel hatóságok a határáttöréseket vízágyúval és egyéb eszközökkel hárítják el, illetve a lengyel területre illegálisan jutott személyeket visszakísérik a belorusz oldalra. Fehéroroszország szerint az EU tehet róla, hogy magára hívta az oda kíváncszó migránsokat. Lengyelország szerint Fehéroroszország a szankciókkal szembeni bosszúból szervezi és utaztatja a határhoz a migránsokat, és könnygázzal és egyéb eszközökkel látja el őket, így kívánva destabilizálni a régiót és nyomást helyezni az EU tagállamaira. Jogi értelemben Lengyelország arra hivatkozik, hogy a személyek belorusz területen vannak, Fehéroroszország pedig arra, hogy a migránsok nem hozzájuk, hanem nyugatra kíváncsoznak, ők csak segítenek a szállításban.

A vitába Oroszország is beszállt: Oroszország New York-i ENSZ-nagykövet-helyettese az ENSZ Biztonsági Tanácsa sajtóeseményén¹ a lengyel és litván hatóságokat vádolta jogsértéssel, miszerint a lengyel hatóságok „visszatolják” a migránsokat belorusz területre, illetve bántalmazzák őket. A nagykövet-helyettes állítása szerint Belaruszba már évek óta érkeznek migránsok, akik javarészt Németországba tartanak. A helyzet csak annyiban új, hogy nyáron a belorusz hatóságok, a szankciók fényében, felfüggesztették a kitoloncolt emberek visszavételét. Ezzel együtt, mondja, a belorusz hatóságok beengedik az érintett területekre az érintett humanitárius és egyéb szervezeteket, míg a lengyel és litván hatóságok nem, különösen olyan területeken, ahol több ezer fegyveres van jelen – ami szerinte az EU-n belül is kérdéseket vetett fel.

Ebben az évben több mint 8000 ember próbált meg ezen a határszakaszon átjutni. Jelenleg körülbelül hétezer lehetnek Belaruszban, kétezren maradtak a határhoz közel álló területen, köztük különösen sérülékeny csoportok, így terhes nők, fogyatékkal élők, gyermekek százai, kísérő nélküliek is, akik

¹ United Nations: Russia on Belarus–Poland Border – Security Council Media Stakeout (11 Nov 2021). *YouTube*, 2021. november 11.

több hónapja élnek a szabad ég alatt. A vöröskereszt-szervezetek jelentései szerint eddig legalább 10, mások szerint legalább 13 ember meghalt, legtöbbször hipotermiában. Az igazi tél csak most kezdődik. Egy 19 éves, úszni nem tudó férfi egy folyóban vesztette életét, akit szemtanúk szerint egy belorusz katona kényszerített a folyóba.² A lengyel és belorusz Vöröskereszt és egyéb humanitárius szervezetek élelemmel, vízzel, elsősegély-ellátással, pokrócokkal igyekeznek segíteni az embereken. A lengyel külügyminisztérium egyes hírek szerint³ augusztusban segélyszállítmányt juttatott el a határhoz, amely ellen viszont a Lengyel Vöröskereszt élénken tiltakozott, hiszen a segélyszállítmány a vöröskereszt emblémájával volt ellátva. A vöröskereszt-embléma nemzetközi jogi védelem alatt áll, annak használata a honvédség egészségügyi alakulataira és a vöröskereszt-szervezetekre korlátozódik.

Fentiek mutatják, hogy a kérdés politikailag igencsak átítatott, és minden bizonnyal a megoldása is politikai lesz. Ezzel együtt egyvalami biztos, és ezt a morális imperatívuszt senki nem kérdőjelezte meg: az ott tartózkodó személyeknek az alapvető humanitárius ellátáshoz hozzá kell férniük, és ezt vagy a hatóságoknak kell nyújtaniuk, vagy engedniük azt, hogy humanitárius szervezetek tegyék meg.

Ez a migránsválság nem az a migránsválság

A belorusz–lengyel határon történő válság sok szempontból is eltér a hazánkat is korábban érintő válságtól. Az első szembetűnő különbség, hogy a jelentések szerint a belorusz–lengyel határon levő személyek érvényes igazolvánnyal vagy útlevéllel, turistavízummal érkeztek Fehéroroszországba, ott tehát feltehetőleg legálisan tartózkodnak. Úti céljuk viszont ennél nyugatabbra van. Kérdés, hogy amennyiben továbbjutnak, továbbra is hajlandók-e okmányokkal igazolni magukat.

A korábbi, az EU keleti határainál jelentkező válságoknál sokan dokumentumok nélkül érkeztek, vagy nem voltak hajlandók iratokkal igazolni magukat. Ezekben az esetekben a szomszédos országok tétlenek voltak, tranzitorzágnaként voltak érintettek, és nem tevőlegesen idézték elő a helyzetet. Ezzel

² Lorenzo Tondo: One-Year-Old Syrian Child Dies in Forest on Poland–Belarus Border. *The Guardian*, 2021. november 18.

³ Nizalowski Attila: Drámai a migrációs válság a lengyel–belorusz határon. *Mandiner*, 2021. augusztus 26.

szemben, a jelentések szerint Fehéroroszország kereskedelmi járatokkal szállította vagy szállíttatta az embereket a nyugati határhoz, ami miatt felmerül, hogy Fehéroroszország megsértette-e egyezményes kötelezettségeit, különösen az ENSZ nemzetközi szervezett bűnözés elleni Egyezményének a migránsok szárazföldön, légi úton és tengeren történő csempészete elleni fellépésről szóló Jegyzőkönyve⁴ rendelkezéseit. A migránsok csempészetének fogalma [3. cikk (a) bekezdés] pénzügyi ellenszolgáltatáshoz vagy egyéb vagyoni haszonszerzéshez köti az elkövetést, amely feltehetőleg fennáll az itt érintett embereknél. Ez az állam részéről kriminalizációs kötelezettséget von maga után.

Ezen túlmenően a Jegyzőkönyv szerint az államok kötelesek olyan jogi vagy egyéb, megfelelő intézkedéseket elfogadni, amelyek megakadályozzák a szállító vállalatok által üzemeltetett szállítóeszközöknek a migránsok csempészésének céljára történő felhasználását [11. cikk (2) bekezdés]. A híradások szerint azonban Fehéroroszország ennek épp ellenkezőjét csinálja: állami vállalatokon keresztül szervezi és intézi a kiindulási országból a migránsok lengyel határra történő szállítását. A Jegyzőkönyv következő rendelkezése szerint az ilyen intézkedések magukban foglalják a kereskedelmi szállító vállalatok azon kötelezettségének előírását, amelynek során arról kell meggyőződniük, hogy valamennyi utas rendelkezik-e a célországba való belépéshez szükséges úti okmányokkal [11. cikk (3) bekezdés]. Cinikus módon lehetne mondani, hogy a célország Fehéroroszország, ahova rendelkeztek turista- vagy egyéb vízummal az oda érkezők, célországnak itt már azonban a belorusz hatóságok szerint sem Fehéroroszországot, hanem a további nyugati célpontokat kell tekinteni. Így tehát felmerül Fehéroroszország ebben viselt felelőssége is.

További kérdés, hogy amennyiben az emberek nem jutnak át lengyel területre, mi vár rájuk Fehéroroszországban. A belorusz hatóságok több esetben elszállították a határterületen maradtakat hotelekbe, egyéb szálláshelyekre, ez hosszabb távon azonban nem biztos, hogy tartható megoldás. Több kiindulási országba már a visszaszállítás is megkezdődött, Irak például már 1000 személy visszaszállítását megszervezte,⁵ ami nyilván a helyzet megoldásával jár, ugyanakkor felmerül, hogy kinek a felelőssége, hogy gyakorlatilag feleslegesen, kísérletképpen vagy politikai játszma eszközeként ide-oda utaztatta és közben

⁴ 2006. évi CIII. törvény az Egyesült Nemzetek keretében, Palermóban, 2000. december 14-én létrejött, a nemzetközi szervezett bűnözés elleni Egyezménynek a migránsok szárazföldön, légi úton és tengeren történő csempészete elleni fellépésről szóló Jegyzőkönyve kihirdetéséről.

⁵ United Nations: *IOM Scales Up Aid at EU–Belarus Border, as Migrant Hypothermia Deaths Tick Up* (2021. november 29.).

akár életet veszélyeztető helyzetekbe kergette, ugyan feltehetőleg nem kényszerítette, emberek százait.

A humanitárius hozzájárulás

Függetlenül attól, hogy mi a migránsok ott-tartózkodásának oka, és ki felelős az előállt helyzetért, abban talán mindenki egyetért, hogy a humanitárius hozzájárulást biztosítani kell. A nemzetközi dokumentumok (jórészt a Vöröskereszt és Vörös Félhold Nemzetközi Konferencián elfogadott, nem kötelező erejű, de államok által is elfogadott határozatok) értelmében⁶ a vöröskereszt-társaságok a helyi hatóságok kiegészítőjeként járnak el azok humanitárius tevékenysége során. Ennek értelmében e szervezetek számára ilyen esetekben hozzájárulást kell biztosítani a rászorulókhöz. A vöröskereszt-szervezeteknek ezen túl mindig van jogosultságuk, hogy támogatásukat felajánlják, amely alapelveikkel összhangban mindig csak humanitárius alapú, független, pártatlan és semleges tevékenység lehet. Ugyanez igaz a többi, hasonló alapelvek mentén működő humanitárius szervezetre is.

A humanitárius hozzájárulásnak függetlennek kell lennie a kiváltó okoktól, így attól is, hogy mennyire legitim akár a belorusz, akár a lengyel kormány érvelése a krízis kirobbanásával vagy kezelésével kapcsolatban. A humanitárius hozzájárulás kérdése azonban kevésbé jelenik meg a helyzetről való diskurzusban vagy állásfoglalásokban, úgyhogy hosszú ideig ez kifejezett probléma volt.

Az ENSZ Biztonsági Tanácsának EU-s tagjai, illetve Norvégia, az Egyesült Királyság, az USA és Albánia egy közös állásfoglalásban⁷ adtak hangot aggodalmuknak a helyzet miatt, a Lukasenka-rezsimet a migránsok politikai célú felhasználásával vádolva. Az állásfoglalás röviden megemlíti, hogy a humanitárius hozzájárulást biztosítani kell. A november 11-én Kanada és az Egyesült Királyság nevében, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) előtt közzétett felszólalás egyáltalán nem említette a humanitárius szempontokat.⁸

November 18-án a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottsága (International Committee of the Red Cross, ICRC) és a Vöröskereszt és Vörös Félhold Társaságok Nemzetközi Szövetsége (International Federation of National Red Cross and

⁶ ICRC: *Statutes of the International Red Cross and Red Crescent Movement* (é. n.).

⁷ Government of the UK: *Joint Statement on Belarusian Authorities' Instrumentalisation of Migrants* (2021. november 11.).

⁸ Government of the UK: *Situation at Belarus Border with EU States: UK-Canada Joint Statement* (2021. november 11.).

Belorusz–lengyel határincidens

Red Crescent Societies, IFRC) közös állásfoglalást⁹ tett közzé, ami önmagában meglehetősen ritkának mondható. Az állásfoglalás a belorusz határon történtek humanitárius következményei feletti aggodalmat tükrözi, nevezetesen a határon rekedtek főképpen éhezés, illetve hideg okozta humanitárius szükségleteit emeli ki. Az IFRC több mint 1 millió svájci frankot adományozott a Belorusz, Litván és Lengyel Vöröskereszt társaságoknak, míg az ICRC technikai segítséggel és támogatással, különösen a családi kapcsolatok helyreállításában nyújt támogatást. Az állásfoglalás kiemeli a határon tartózkodókhoz való korlátlan hozzáférés szükségességét.

A Belorusz Vöröskereszt koordinálja a partnerek által felajánlott segélyeket, és ugyan bizonyos esetekben kapott hozzáférést, fontos a folyamatos jelenlét. Hasonlóképpen igyekszik segíteni a lengyel, litván és lett vöröskereszt-szervezet is.

A családi kapcsolatok helyreállítását az ICRC mindig is kiemelt figyelemmel követte, és a nemzeti vöröskereszt-társaságokkal egyetemben meglehetősen nagy *know-how*-t halmozott fel ezen a területen. Ugyan sok állam a családi kapcsolatok helyreállítását a migrációval összefüggő politikai veszélynek fogja fel (ha egy család bejut, akkor már hozza magával az egész pereputtyot), itt közelről sem csupán erről van szó. Különösen a kísérő nélküli kiskorúak családjukkal történő újraegyesítése kiemelten fontos, hiszen a kísérő nélküli kiskorúak fokozottan ki vannak téve fizikai és lelki ártalmaknak. A családi kapcsolatok helyreállítása nehézkes és sokszor sziszifuszi feladat, amire a hatóságoknak kevés szer jut ideje, ezért is fontos, hogy a humanitárius szervezetek elvégezhessék feladataikat.

2021. december 2.

Felhasznált irodalom

2006. évi CIII. törvény az Egyesült Nemzetek keretében, Palermóban, 2000. december 14-én létrejött, a nemzetközi szervezett bűnözés elleni Egyezménynek a migránsok szárazföldön, légi úton és tengeren történő csempészete elleni fellépésről szóló Jegyzőkönyve kihirdetéséről. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A0600103.TV>

Government of the UK: Joint Statement on Belarusian Authorities' Instrumentalisation of Migrants (2021. november 11.). Online: www.gov.uk/government/speeches/joint-statement-on-belarusian-authorities-instrumentalisation-of-migrants

⁹ ICRC: *ICRC and IFRC on Migration Crisis at the Borders between Belarus, Poland, Lithuania and Other Countries* (2021. november 18.).

Varga Réka

- Government of the UK: *Situation at Belarus Border with EU States: UK–Canada Joint Statement* (2021. november 11.). Online: www.gov.uk/government/speeches/situation-at-the-belarus-eu-border-uk-canada-joint-statement
- ICRC: *ICRC and IFRC on Migration Crisis at the Borders between Belarus, Poland, Lithuania and Other Countries* (2021. november 18.). Online: www.icrc.org/en/document/icrc-ifrc-migration-crisis-borders
- ICRC: *Statutes of the International Red Cross and Red Crescent Movement* (é. n.). Online: www.icrc.org/en/doc/assets/files/other/statutes-en-a5.pdf
- Nizalowski Attila: Drámai a migrációs válság a lengyel–belarusz határon. *Mandiner*, 2021. augusztus 26. Online: https://mandiner.hu/cikk/20210826_lengyelorszag_belarusz_migracio
- Tondo, Lorenzo: One-Year-Old Syrian Child Dies in Forest on Poland-Belarus Border. *The Guardian*, 2021. november 18. Online: www.theguardian.com/world/2021/nov/18/one-year-old-syrian-child-dies-in-forest-on-poland-belarus-border
- United Nations: Russia on Belarus-Poland Border – Security Council Media Stakeout (2021. november 11.). *YouTube*, (2021. november 11.). Online: www.youtube.com/watch?v=dnYc8le1Kn0
- United Nations: *IOM Scales Up Aid at EU-Belarus Border, as Migrant Hypothermia Deaths Tick Up* (2021. november 29.). Online: <https://news.un.org/en/story/2021/11/1106692>

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 bővítéspolitikák.

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.