

2021. II. félév

# EUSTRAT

## Műhelytanulmányok



2021. II. félév

# EUSTRAT

## Műhelytanulmányok



**LUDOVIKA**  
EGYETEMI KIADÓ

# Impresszum

**A Nemzeti Közszoigálati 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](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: 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

munkatársa. 2019-től 2020 végéig a Nemzeti Közszerológati Egyetem Nemzetközi Igazgatóság munkáját segítette.

2018-tól a Rákóczi Szövetség alelnöke. Az elmúlt években tanácsadóként segítette a felvidéki Magyar Közösség Pártja munkáját, 2019-ben a párt európai parlamenti képviselőjelöltje.

2020 januárjától a Nemzeti Közszerológati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Európa Stratégia Kutatóintézetének (EUSTRAT) tudományos segédmunkatársa. Kutatási területei: európai uniói jog és politika, uniói kisebbségvédelem és kisebbségi jogok, európai polgári kezdeményezés, viseigrádi együttműködés, civil politikai érdekérvényesítés.

2020-ban elnyerte a Hungary Foundation egyéves amerikai kutatói ösztöndíját, aminek eredményeként 2021. januártól a University of Notre Dame Kellogg Institute for International Studies vendégkutatója. Kutatási témája a civil szervezetek politikai érdekérvényesítő képessége az Európai Unióban és az Amerikai Egyesült Államokban, különös tekintettel a határon túli magyarok érdekében végzett civil érdekérvényesítési (lobbi) lehetőségekre.

---

*Tóth Bettina* a Nemzeti Közszerológati Egyetemen szerzett alapszakos diplomát nemzetközi biztonság- és védelempolitika szakon 2020-ban, jelenleg az NKE nemzetközi közszerológati kapcsolatok mesterszakán végzős hallgató. 2018 óta a Nemzetközi és Európai Szakkollégium tagja, 2020-tól pedig gazdasági alelnöke a szervezetnek. Kutatási és érdeklődési területei közé tartozik az Európai Unió zöldpolitikája, közös kül- és biztonságpolitikája, valamint Németország védelempolitikája és politikai rendszere.

Szakmai gyakorlatot folytatott korábban a Stratégiai és Védelmi Kutatóintézetnél, illetve a Paradigma Intézetnél és az Európa Stratégia Kutatóintézet gyakornoka is volt.

Jelenleg az Európa Stratégia Kutatóintézet kutatójaként is tevékenykedik.

---

*Varga Csilla* BA- és MA-diplomáját a Budapesti Corvinus Egyetem nemzetközi tanulmányok szakán szerezte, 2014-től pedig szintén az intézmény doktori hallgatója. Doktori fokozatát 2021-ben szerezte meg, disszertációjának címe: *Political Participation and Representation of National Minorities: The Work of Intergovernmental Committees on National Minorities between Hungary and Its Neighbors*. Egyetemi tanulmányai alatt szakmai gyakorlatot szerzett



## 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 Közszo­l­gá­lati 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 társigazgatója, a *Hungarian Yearbook of International Law and European Law* társszerkesztője, majd szerkesztőbizottsági tagja.

## A nemzeti kisebbségek védelmével kapcsolatos egyes nemzetközi fejlemények 2021-ben

A nemzeti kisebbségi témakör és terület a 2021-es év során olyan szempontból kedvezően alakult, hogy az idei évben több fórumon is foglalkoztak az említett réteg ügyeivel. Bár az Európai Unióban nem sikerült előrelépést elérni a nemzeti kisebbségek jogainak intézményes biztosítása szempontjából, az Európa Tanács 2021-ben megvalósuló magyar elnökségének prioritásai élére a nemzeti kisebbségek védelme került, ami által országunk sikeresen irányította rá a 27 ET-tagállam figyelmét a témakörre. Az EBESZ és ENSZ szintjén is történtek előrelépések, az EBESZ új nemzeti kisebbségi főbiztosa ez évben is több platformon és eseményen hangsúlyozta a kérdés fontosságát, az ENSZ kisebbségi jelentéstevője egyéb szervezetekkel karöltve pedig 2021-ben is folytatta a regionális fórumok megszervezését, hogy világszinten átfogó képet kapjon a kisebbségek helyzetéről és igényeiről.

A nemzeti kisebbségek európai uniós helyzete szempontjából az év negatívan indult, hiszen 2021. január 15-én az Európai Bizottság elutasította a Minority SafePack európai polgári kezdeményezést, illetve javaslatcsomagot, amelyet 1 123 422 uniós polgár támogatott. Az Európai Bizottság 2017 tavaszán jegyezte be az Európai Nemzetiségek Föderatív Uniója (FUEN) által elindított polgári kezdeményezést, amelynek célja az volt, hogy az Európai Bizottság foglalkozzon az őshonos nemzeti közösségek jogaival, és az Európai Unió fogadjon el kötelező érvényű jogi szabályozást a nemzeti és nyelvi kisebbségek védelme érdekében. Az aláírásgyűjtés sikeres volt, és a kezdeményezést az Európai Bizottság felé 2020. január 10-én nyújtották be. Az Európai Parlament 2020. október 15-én nyilvános meghallgatást tartott arról, ezt követően azonban év elején az Európai Bizottság kedvezőtlen döntést hozott a kezdeményezésről. A döntés ellen Hans Heinrich Hansen korábbi FUEN-elnök és Kelemen Hunor, az RMDSZ elnökének vezetésével 2021. március 24-én keresetet nyújtottak be az Európai Unió Bíróságához, hogy a Törvényszék semmisítse meg a Bizottság 2021. január 14-i közleményét, mivel az Európai Bizottság megsértette az EUMSZ 296. cikk második bekezdéséből eredő indokolási kötelezettségét, illetve nyilvánvaló értékelési hibát követett el, amikor megtagadta, hogy a sikeres Minority



SafePack – egymillió aláírás az európai sokszínűségért polgári kezdeményezést követően jogalkotási javaslatot fogadjon el.

A másik EU-s, nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos polgári kezdeményezés a *Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért* címet viselte, amivel kapcsolatban – több viszontagság után – 2019. május 7-én kezdődött meg az aláírásgyűjtés. A kezdeményezés célja, hogy az EU kohéziós politikájában kezelje kiemelt figyelemmel azokat a régiókat, amelyeket nemzeti, etnikai, kulturális, vallási, nyelvi sajátosságok különböztetnek meg az őket körülvevő régióktól. A kezdeményezés aláírási folyamatát elviekben 2020. május 7-én kellett volna lezárni, azonban a koronavírus miatt ezt az időszakot fél évvel, majd még két alkalommal három hónapra meghosszabbították. A kezdeményezést összesen 1 167 571 EU-s állampolgár támogatta, 2021. július 16-tól pedig az aláírások ellenőrzése, hitelesítése zajlik.

Az Európa Tanácsban (ET) hazánk az idei évben fontos szerepet töltött be, mivel június és november között Magyarország látta el az ET Miniszteri Bizottságának soros elnökségét. A magyar elnökség első helyi prioritása a nemzeti kisebbségek hatékony védelmének előmozdítása volt, aminek érdekében több hazai és strasbourgi esemény, konferencia megszervezésére is sor került, amelyeken magas rangú magyar és külföldi kormányzati képviselők, szakértők és kutatók vettek részt. A járványhelyzet ugyan lehetővé tette az események személyes részvétel melletti megtartását, azonban az érdeklődők online is követhették ezeket, ami által a konferenciák szélesebb rétegekhez jutottak el. Emellett fontos kiemelni, hogy a magyar elnökség a féléves elnökségi periódus végén kiadta a magyar külgazdasági és külügyminiszter, Szijjártó Péter által aláírt strasbourgi nyilatkozatot a nemzeti kisebbségek védelméről, ami megerősíti az ET nemzeti kisebbségvédelmi dokumentumainak, normáinak fontosságát, azoknak gyakorlatban történő alkalmazását, illetve további javaslatokat fogalmaz meg az Európa Tanács számára az említett témakörben. Az idei magyar ET-elnökség mindenképpen sikeresnek tekinthető a nemzeti kisebbségi kérdések képviselete szempontjából, mivel a megrendezett események által sikerült nemzetközi szinten is jobban felhívni a figyelmet a témakörre, az ezzel kapcsolatos jó gyakorlatokra és problémákra, illetve áttekinteni a jelenlegi helyzetet és felvázolni a jövőbeni célkitűzéseket. A nemzeti kisebbségi prioritáson túl természetesen a többi magyar ET-elnökségi célkitűzés keretében is számos esemény, konferencia, egyeztetés, szakmai és kultúrprogram valósult meg, így az ország sikeresen kiállt a számára fontosként, hangsúlyosként kezelt témák mellett, illetve a nagyszámú kulturális és egyéb esemény megszervezése által a magyar kultúrát is közelebb hozta az Európa Tanács többi tagállamához.

Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) keretében a szervezet új nemzeti kisebbségi főbiztosának a volt kazah külügyminisztert, Kairat Abdrakhmanovot 2020 végén nevezték ki, így a 2021-es év mandátumának első, kezdeti időszaka volt. A kisebbségi főbiztos több fórumon képviselte a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos ügyeket, illetve fontos magyar vonatkozásúként például kiemelhető, hogy a főbiztos a magyar ET-elnökség keretében megszervezett magas szintű zárókonferencián előadóként vett részt. A szervezet, illetve az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosának Hivatala 2021 nyarán ünnepelte a nemzeti kisebbségek oktatási jogairól szóló hágai ajánlások létrehozásának 25. évfordulóját, amit 1996. október 1-jén fogadott el és tett közzé a Nemzeti Kisebbségi Főbiztos Hivatala, kiemelten kezelve a nemzeti kisebbségek nyelvi oktatásának fontosságát és annak a nemzeti kisebbségek azonosságtudatának megőrzésében és elmélyítésében betöltött szerepét. A dokumentum, többek között, a decentralizációval és részvétellel, a köz- és magánintézmények szerepével, az alap-, közép- és felsőfokú kisebbségi oktatással, a kisebbségi oktatással a szakoktatásban, a tantervfejlesztéssel kapcsolatban fogalmaz meg javaslatokat. A Hivatal ebből az alkalomból 2021-ben konferenciát szervezett magas rangú nemzetközi előadók részvételével.

Az Egyesült Nemzetek Szervezetén (ENSZ) belül a kisebbségi ügyekkel foglalkozó különleges jelentéstevő, Fernand de Varennes az előző, 2019-es és 2020-as évekhez hasonlóan 2021-ben is négy regionális fórumot szervezett meg (amerikai, afrikai–közel-keleti, ázsiai–csendes-óceáni, európai), többek között a Tom Lantos Intézettel karöltve, annak érdekében, hogy bizonyos kisebbségekkel kapcsolatos kérdésekről átfogó képet kapjon az adott régióban élőkől, illetve ajánlásokat fogalmazzon meg a fórumok által kijelölt témakörökben. Az idei év fórumainak témája a konfliktusmegelőzés és a kisebbségek emberi jogainak védelme volt. A négy regionális fórumon megfogalmazott ajánlásokat a jelentéstevő az ENSZ Emberi Jogi Tanácsának 2022 márciusában tartandó 49. ülészakára készülő jelentésébe is beépíti, illetve a 2021 decemberében Genfben megrendezett ENSZ Kisebbségi Fórum 14. ülészakájának munkájához és ajánlásaihoz is felhasználta. A regionális fórumok az idei évben a következő tematikákat járták körül részletesen: a kisebbségeket érintő jelenlegi konfliktusok alapvető kiváltó okai; a kisebbségek emberi jogai és a konfliktusmegelőzés; a kisebbségi jogok érvényesülésének és a korai hatékony konfliktusmegelőzés akadályai; a kisebbségek védelmét és a konfliktusok megelőzését szolgáló emberi jogi mechanizmusok hiányosságainak felszámolásához vezető utak. A regionális fórumokon államok, ENSZ-szervezetek, nemzetközi és regionális szervezetek, nemzeti emberi jogi intézmények, civil szervezetek mellett

## A nemzeti kisebbségek védelmével kapcsolatos egyes nemzetközi fejlemények...

a kisebbségek képviselői, illetve kisebbségi szakértők is részt vettek, és a résztvevőknek lehetőségük nyílt szabadon elmondani tapasztalataikat, javaslataikat a fenti témakörben, illetve ezeket közösen megfogalmazott, egyeztetett ajánlásokba foglalni.

Emellett, ahogyan már fentiekben utaltunk rá, 2021 végén is sor került az ENSZ Kisebbségi Fórumának 14. ülészakára, amely a regionális fórumokhoz hasonlóan szintén a konfliktusmegelőzéssel és a kisebbségek emberi jogaival foglalkozott az ismertetett témakörök mentén.

A fenti rövid összefoglaló alapján látható, hogy az idei évben többször és több nemzetközi intézménynél is „terítékre került” a kisebbségek, illetve a nemzeti kisebbségek témaköre, ami pozitív fejleménynek tekinthető, hiszen a téma napirenden tartása nélkül jelentősebb előrelépést nem lehet elérni. Ezzel szemben azonban a multilaterális keretben megfogalmazott célkitűzések továbbra is csupán ajánlás jellegűek, és egyelőre sem az Európai Unióban, sem egyéb nemzetközi szervezetben nem sikerült elérni ezzel kapcsolatos szabályozás vagy további szabályozás létrejöttét. Ilyen módon az államok politikáik kialakítása során figyelembe vehetik ugyan a megfogalmazott ajánlásokat, de alapvetően a kisebbségek, nemzeti kisebbségek, a meglévő kötelező erejű normákon túl továbbra is az adott ország jóindulatára és esetlegesen, a bilaterális keretben elfogadott szabályozásra vannak utalva, ami sok esetben nem jelent kellő mértékű jogvédelmet.

2021. december 17.

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.