Gálik Zoltán

AZ EU KÖZÖS KÜL- ÉS BIZTONSÁGPOLITIKA EGYHANGÚ DÖNTÉSHOZATALI RENDSZERÉNEK MEGTÖRÉSE: A BIZOTTSÁG ÚJ MEGKÖZELÍTÉSE, A JOGALAP-VÁLASZTÁS LOGIKÁJA ÉS A JOGI KORLÁTOK

https://doi.org/10.65936/lzkhvmh 0009-0001-7227-9974

ÖSSZEFOGLALÓ

- Az EU Közös Kül- és Biztonságpolitikájában (KKBP) a hagyományos egyhangúsági döntéshozatal egyre gyakrabban vezet blokkoláshoz, különösen válság- és szankciós ügyekben. Aktuális példa az orosz állami/jegybanki eszközök Ukrajna támogatására történő felhasználásáról szóló vita.
- A Bizottság 2025 decemberében olyan megoldást javasolt, amely nem a KKBP szerződéses szabályait írja át, hanem EUMSZ-jogalapra helyezett aktussal teremti meg a minősített többségi döntés lehetőségét.
- Az „egyhangúság megtörése" a gyakorlatban jogalap-választási stratégiaként jelenik meg: külpolitikai konfliktushoz kötődő intézkedések „gazdasági stabilitás" célként keretezve kerülnek a EUMSZ alá.
- A KKBP intézményi sajátosságai (különös eljárások, jogalkotási aktusok kizárása, korlátozott bizottsági és parlamenti szerep, szűkebb bírói kontroll) felvetik az eljárással kapcsolatos alkotmányos kérdéseket.
- A Szerződések biztosítanak korlátozott rugalmasságot (konstruktív tartózkodás; EUSZ 31(2) minősitett többség-kivétel vészfékkel, EUSZ 31(3) passerelle), de ezek politikailag nehezen mozgósíthatók, és gyakran visszaterelik a döntéshozatalt az egyhangúsághoz.
- A Bizottság kulcsjogalapja az EUMSZ 122. cikk (különösen a 122(1)), amely válság- és szolidaritási logika mentén lehetővé teszi a gyors, minősített többségi tanácsi döntést.
- A jogalapváltás korlátait négy fő tényező adja: az EUSZ 40. cikk szerinti KKBP–EUMSZ elhatárolás, a jogalap „súlypontteszt" szerinti bírói kontrollja, a 122. cikk kivételességi/ideiglenességi és arányossági követelménye, valamint a szankciós rezsim KKBP–EUMSZ kettős szerkezete (EUSZ 29 + EUMSZ 215).
- A megoldás jogilag szűk térben mozog, inkább ideiglenes válságeszközként értelmezhető. Állandó alkalmazása viszont ratifikáció nélküli, de facto szerződésmódosítási hatású lehet a tagállami szuverenitás rovására.

Az Európai Unió Közös Kül- és Biztonságpolitikájában (KKBP) hagyományosan érvényesülő egyhangú döntéshozatali elv napjainkra egyre többször akadályának bizonyul. Ennek példája a *befagyasztott orosz állami vagyon* felhasználásának ügye Ukrajna megsegítésére. A tagállamok többsége támogatja az ötletet, de a viták során többen jelezték ellentétes álláspontjukat. Az Európai Bizottság 2025 decemberében újszerű javaslatot terjesztett elő, amely alapján az egyhangúság helyett minősített többséggel dönthetnek a tagállamok a kérdésben. Ennek az elemzésnek a célja az új mechanizmus jogi hátterének és következményeinek értelmezése.

Az Európai Unió Közös Kül- és Biztonságpolitikája történetileg a tagállami szuverenitás legerősebb „bástyája": a döntéshozatal főszabály szerint egyhangúságot kíván, az uniós intézményi szerepek pedig szándékosan korlátozottak (European Union, 2016). Az uniós integráció ezen a területen történetileg is óvatosan, lépésről lépésre, a rendes jogalkotástól eltérő, „különleges" eljárások mentén valósult meg (Koutrakos, 2017). Ugyanakkor a KKBP egyhangúságának ára – különösen válsághelyzetekben – a

döntéshozatal megbénulásának kockázata. Az egyhangúság vétólehetőséget teremt: egyetlen tagállam is képes lelassítani, felhígítani vagy megakadályozni a közös fellépéseket. A megszaporodott válság- és konfliktuskezelés, a szankciós politika, a hibrid fenyegetések és a „geopolitikai" kényszerek mellett ez a kockázat egyre nagyobb politikai és intézményi figyelmet kap. A kérdés nem egyszerűen „hatékonysági" vita: alkotmányos és jogalapi dilemmáról van szó: hogyan lehet a cselekvőképességet növelni anélkül, hogy az Unió jogrendje (különösen a hatáskör-átruházás és az intézményi egyensúly) sérülne (De Baere és Van den Sanden, 2016).

A Bizottság – saját szerepfelfogása és a válságkezelések során kialakult intézményi gyakorlat miatt – egyre inkább olyan jogi útakat keres, amelyek a KKBP-n belüli egyhangúsági követelményt nem szerződésmódosítással oldják fel, hanem a meglévő Szerződések más jogalapjain, más politikaterületeken keresztül teremtenek gyorsabb, minősített többséggel elfogadható intézkedéseket. Ennek kulcsszava az utóbbi években az „uniós vészhelyzeti jog" (emergency law) lett, valamint a kreatív, de jogilag vitatott jogalap-használat (Cinnirella, 2025; Mańko, 2025).

Egyhangúság és „szerződéses" rugalmasság a KKBP-ben

A KKBP egyik sajátossága, hogy nem a klasszikus „közösségi módszer" szerint működik. A Szerződés a KKBP-t különös eljárásokhoz köti: az Európai Tanács és a Tanács a főszereplő, a jogalkotási aktusok kifejezetten kizártak, és a döntéshozatal alapértelmezetten egyhangú (European Union, 2016: EUSZ 24. cikk (1), 31. cikk (1)). Ennek következménye az is, hogy a Bizottság kezdeményező szerepe és az Európai Parlament érdemi beleszólása korlátozottabb, mint az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződésre (EUMSZ) épülő politikákban.

Maga az EUSZ 31. cikk (1) bekezdése is megerősíti, hogy a KKBP fejezet alá tartozó *Tanácsi határozatokat egyhangúlag kell elfogadni*, kivéve, ha a fejezet másként rendelkezik. Ez a követelmény gyakorlatilag vétójogot ad minden egyes tagállamnak: bármelyik ország megakadályozhat egy közös külpolitikai lépést, ha az számára elfogadhatatlan. Fontos ugyanakkor megjegyezni, hogy az uniós gyakorlatban különbség van az *egyhangúság* és a *konszenzus* fogalma között. Az egyhangú határozathozatal formálisan megengedi a tartózkodást (vagyis nem szükséges minden tagállamnak „igen" szavazatot leadnia, elegendő, ha egyik sem szavaz „nemmel"), míg a gyakorlatban a konszenzus teljes egyetértést feltételez minden résztvevő részéről. Az Európai Tanács tipikusan konszenzusra törekszik még akkor is, ha elvben lenne lehetőség szavazásra, a KKBP területén azonban az egyhangú döntéshozatal jelenti a főszabályt, amely alól csak kevés kivétel akad.

Az egyedi jelleg másik eleme a joghatósági modell. A KKBP egyszerre kormányközi jellegű és uniós jogi keretbe ágyazott. A Bíróság (CJEU) KKBP-ügyekben csak szűk körben járhat el, például bizonyos szankciós ügyeknél vagy hatásköri/eljárási vitákban.

Az egyhangúság azonban a KKBP területén sem abszolút. Az EUSZ 31. cikke több olyan eszközt tartalmaz, amelyek célja a döntéshozatal rugalmasabbá tétele.

Konstruktív tartózkodás. A konstruktív tartózkodás lehetővé teszi, hogy egy tagállam formálisan nyilatkozzon: nem köteles alkalmazni a döntést, de nem akadályozza a döntés elfogadását (European Union, 2016: EUSZ 31. cikk (1)). Ez a módszer a „második legjobb" megoldásként jelenik meg a szakirodalomban, mert egyszerre ad lehetőséget a tagállami különutas megoldásnak, miközben a közös fellépés is megvalósulhat (Wessel és Szép, 2022). Kettős korlátai miatt a tagállamok azonban viszonylag ritkán alkalmazzák. Egyrészt az ilyen módon meghozott döntés a „nem vállaljuk, de hagyjuk" elv miatt reputációs és szolidaritási költséggel jár, másrészt szankciós kérdésekben különösen kérdéses, hogy a KKBP-döntéshez kapcsolódó EUMSZ-végrehajtási rendeleteknél (EUMSZ 215. cikk) hogyan értelmezhető a tartózkodás (Bartoloni, 2022).

Minősített többség a KKBP-ben – kivételek és a „passerelle”. Az EUSZ 31. cikk (2) bizonyos esetekben *taxatíve felsorolja*, mely esetekben térhet el a Tanács az egyhangúság követelményétől:

a) *Uniós akció vagy álláspont meghatározása egy Európai Tanács által elfogadott stratégiai döntés alapján:* Ha az Európai Tanács – amely maga is egyhangúlag határoz – a Szerződés 22. cikke (1) alapján meghatározza az EU stratégiai érdekeit és célkitűzéseit egy adott ügyben, akkor az ennek nyomán kidolgozott konkrét uniós fellépést a Tanács már minősített többséggel fogadhatja el. Vagyis az állam- és kormányfők konszenzusos iránymutatását követően a végrehajtó döntésnél nem szükséges újra egyhangúságot teremteni.

b) *Uniós akció vagy álláspont meghatározása a főképviselő javaslatára, az Európai Tanács felkérését követően:* Ha az Európai Tanács – saját kezdeményezésére vagy a külügyi és biztonságpolitikai főképviselő indítványára – felkéri a főképviselőt egy javaslat kidolgozására egy közös álláspontra vagy akcióra, akkor a Tanács ezen javaslatot minősített többséggel is elfogadhatja. Ez a rendelkezés lehetővé teszi, hogy a legmagasabb politikai szinten megfogalmazott igényeket a Tanács rugalmasabban valósíthassa meg.

c) *Már elfogadott uniós fellépés végrehajtására vonatkozó döntések:* Ha a Tanács korábban egyhangúlag meghozott egy uniós fellépésre vagy álláspontra vonatkozó döntést (pl. elfogadott egy közös stratégiát vagy határozatot), akkor az ehhez kapcsolódó végrehajtási intézkedéseket – tehát a részletek kidolgozását, a szankciós lista frissítését stb. – már minősített többséggel is meg lehet szavazni. E kivétel célja, hogy ne kelljen minden technikai módosításhoz ismét teljes egyetértés (hiszen az alapvető politikai döntés már megszületett egyhangúlag). A gyakorlatban a tagállamok éltek is a lehetőséggel: előfordult, hogy a Tanács minősített többséggel bővítette ki egy szankciós jegyzék személyi körét, miután az eredeti szankciós keretet konszenzussal elfogadták. Ugyanakkor ha egy végrehajtási kérdés utólag politikailag érzékennyé válik, a tagállamok hajlamosak ragaszkodni az egyhangúsághoz – erre példa, hogy az emberi jogi szankciórendszer (az ún. „Európai Magnitszkij-rendszer”) hatályba léptetésénél végül nem alkalmaztak minősített többséget, noha volt rá javaslat (European Commission 2018; Pomorska és Wessel, 2021).

d) *Különleges EU-képviselő kinevezése:* Az EUSZ 33. cikk alapján az EU különleges képviselőket nevezhet ki egyes válságövezetekbe vagy tematikus ügyekhez. Az ilyen különleges képviselő kinevezéséről a Tanács szintén minősített többséggel határozhat, nem kell hozzá egyhangúság. E kivétel praktikus indoka, hogy személyi kinevezéseknél nehezebb lenne minden tagállam teljes egyetértését elnyerni, viszont a minősített többség biztosítja, hogy a jelöltet a tagállamok túlnyomó többsége támogassa.

A fenti esetekben tehát a Szerződés maga enged eltérést az egyhangúságtól. Mindazonáltal még e *korlátozott minősített többség* lehetőségeket is övezi egy fontos fék. Az EUSZ 31. cikk (2) bekezdése tartalmaz egy ún. vészfék-klauzulát: ha egy tagállam a 31. cikk (2) szerinti minősített többséggel eldönthető esetekben nyomós és kifejtett nemzeti politikai okból ellenzi a döntés minősített többséggel való meghozatalát, akkor nem kerül sor szavazásra. Ehelyett a külügyi főképviselőnek konzultálnia kell a tiltakozó tagállammal a megoldás érdekében, és ha ez nem vezet eredményre, a Tanács minősített többséggel kérheti az ügy áttételét az Európai Tanácshoz, ahol viszont már *egyhangúlag* döntenek a kérdésben. Azaz, ha egy ország *vétójogának alapját képező létfontosságú érdekre* hivatkozik, a minősített többség alkalmazása végső soron visszaterelődik az egyhangúság követelményéhez az állam- és kormányfők szintjén. Ez a vészfék biztosítja, hogy sarkalatos nemzeti érdek esetén egy tagállam ne legyen egyszerűen leszavazható a külpolitikai ügyekben. Ugyanakkor azt is látni kell, hogy e klauzula alkalmazása politikailag jelentős lépés – ritkán fordul elő, hogy alkalmazzák, hiszen már önmagában a kilátásba helyezése is tárgyalásra, kompromisszumra ösztönöz.

Az EUSZ 31. cikk (3) bekezdése általános felhatalmazást (áthidaló klauzulát, franciául *passerelle*-t) tartalmaz arra az esetre, ha a tagállamok készek szélesebb körben is szakítani az egyhangúság elvével. A passerelle-klauzulák alkotmányos működését és korlátait részletesen elemzi a szakirodalom (Böttner, 2016; Kotanidis, 2020). Fontos leszögezni, hogy a KKBP-ben a minősített többséghez vezető út önmagában is egyhangúságot igényel (passerelle aktiválás). E szerint az Európai Tanács *egyhangú* döntéssel

felhatalmazhatja a Tanácsot, hogy a KKBP-t érintő egyes ügyekben minősített többséggel járjon el katonai és védelmi vonatkozású döntések kivételével (European Union, 2016: EUSZ 31. cikk (3)–(4)).

A passerelle alkalmazása lényegében egy belső, szerződésmódosítást nem igénylő reform-mechanizmusként fogható fel: ha minden tagállam politikai akaratot mutat rá, a legmagasabb szinten meg lehet engedni, hogy bizonyos területeken áttérjenek a többségi döntéshozatalra. Az EUSZ 31. cikk (3) egy „lex specialis passerelle" a KKBP területén (szemben az EUSZ 48. cikk (7) bekezdés szerinti általános passerelle-lel). Ezt a lehetőséget eddig még soha nem alkalmazták: ahogy a szakirodalom rámutat, minden tagállam egyhangú beleegyezése szükséges hozzá, így már önmagában az is elegendő, ha akár csak egy ország ellenzi, és az áthidaló klauzula nem léptethető életbe (Wessel és Szép, 2022).

A gyakorlatban eddig *több tagállam határozott fenntartással* viseltetett a külpolitikai többségi szavazás kiterjesztésével szemben – különösen azok, amelyek attól tartanak, hogy nemzeti érdekeik sérülhetnek. Például a Juncker-Bizottság 2018-ban javasolta, hogy a passerelle alkalmazásával fokozatosan vezessék be a minősített többséget három területen: az emberi jogokkal kapcsolatos nyilatkozatok, az EU általános szankciós politika, valamint a civil válságkezelő missziók indítása terén (Blockmans, 2013). A tagállamok fogadtatása hűvös volt: mindössze 7 nyugat-európai ország támogatta nyíltan, miközben tízen szkeptikusak voltak, tízen pedig kifejezetten ellenezték a javaslatot. Az eset rámutat, hogy a passerelle-klauzula alkalmazás politikailag mennyire érzékeny területnek számít. Ugyanakkor több tagállam jelezte óvatos nyitottságát bizonyos területeken a minősített többségi szavazás iránt, különösen a *szankciók és emberi jogi állásfoglalások* ügyében (Wessel, 2020). E fejlemények ellenére továbbra is messze vagyunk attól, hogy egyhangú egyetértés legyen a passerelle aktiválására, így ez az út inkább elvi lehetőség marad mindaddig, amíg legalább egy tagállam ragaszkodik vétójogához.

Megerősített együttműködés. Az EU Szerződések általános *rugalmassági mechanizmusa*, a megerősített együttműködés is alkalmazható a külpolitika terén, bár speciális korlátokkal. A megerősített együttműködés (EUSZ 20. cikk, valamint az EUMSZ 326–334. cikkek) lényege, hogy ha bizonyos tagállamok egy csoportja szeretne előre lépni egy olyan uniós politika terén, amelyben a teljes egyetértés hiányzik, akkor legalább 9 tagállam kezdeményezésére létrehozhatnak egy szorosabb együttműködést, amely a többiekre nem kötelező. A KKBP területén azonban a megerősített együttműködésre vonatkozó szabály szigorúbb: az EUMSZ 329. cikk (2) bekezdése szerint az ilyen együttműködés megindítását a Tanácsnak egyhangúlag kell engedélyeznie. Vagyis az a tagállam is vétót emelhet ellene, amely kimaradna belőle. E követelmény az eszközt a gyakorlatban erősen korlátozza, mindeddig egyetlen esetben sem éltek megerősített együttműködéssel a KKBP területén. Elméletileg, ha létrejönne egy ilyen együttműködés (pl. bizonyos országok koalíciója közös diplomáciai vagy szankciós frontot alkotna), akkor a részt vevő tagállamok egymás között – a Szerződés 333. cikke alapján – dönthetnének úgy, hogy áttérnek minősített többségi szavazásra az együttműködés keretén belül (European Union, 2016: EUMSZ 333. cikk). Az így hozott döntések csak az együttműködésben résztvevőket kötnék. Továbbá az ilyen együttműködés nem terjedhet ki katonai vagy védelmi területre (EUSZ 20. cikk (2) bekezdés).

Mindez azt jelenti, hogy a megerősített együttműködés elvben lehetséges megoldás az „áttörésre" – különösen, ha az érintett területen a nem résztvevő tagállamok hajlandók hozzájárulni a többiek előrehaladásához a kimaradásért cserébe. Valójában ez a módszer aligha alkalmazható a legvitatottabb külpolitikai kérdésekben, hiszen pont ott merül fel a használata, ahol egy vagy két tagállam mereven ellenzi a közös fellépést. Ők viszont aligha adnának egyhangú felhatalmazást a többieknek az együttműködésre. Ráadásul a megerősített együttműködés is csak viszonylag konszenzuális ügyekben működhetne (Blockmans, 2013).

A Bizottság „új módszere": más jogalap választása a döntéshozatalnál

A fenti okok miatt a Bizottság és a rendszert megreformálni igyekvő tagállamok figyelme egyre inkább a KKBP-n / Európai Unió Szerződésén kívüli, az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződésben kodifikált jogalapok felé fordul. Az EUMSZ-ban a döntéshozatal eleve minősített többséggel működik, egy, vagy akár több tagállam vétója nem blokkolja a döntéshozatalt.

A 2025 decemberében előterjesztett bizottsági javaslat a gyakorlatban egy jogforrási és eljárási kerülőutat alkalmaz a KKBP területén fennálló vétójog megkerülésére. Ahelyett, hogy a kérdéses döntést (az orosz állami vagyon Ukrajna támogatására való felhasználását) hagyományos KKBP határozatként próbálnák elfogadtatni (amely az EUSZ 31. cikk (1) alapján egyhangúságot igényelne) a Bizottság a tervezetet az EU-szerződések egy másik, nem külpolitikai fejezetéből származó jogalapra helyezi. Azaz a Bizottság által javasolt új módszer nem a KKBP területén töri meg az egyhangúságot, hanem más jogalapot választ a döntés meghozatalához.

Az uniós jogban az aktus jogalapja nem technikai formalitás, hanem alkotmányos jelentőségű: meghatározza az eljárást (minősített többségű vagy egyhangúság), az intézményi részvételt (az Európai Parlament szerepe), és az intézményi hatáskörök tiszteletben tartását (Eckes, 2016). A Bíróság klasszikus doktrínája szerint a jogalapot az aktus célja és tartalma alapján kell megválasztani („súlypontteszt”), és nem lehet pusztán eljárási előnyökért kedvezőbb jogalapot keresni (De Baere és Van den Sanden, 2016).

A jogalap választásának egyik útja az EUMSZ 122. cikke:

- **122. cikk (1)**: a Tanács – a Bizottság javaslata alapján – a tagállamok közötti szolidaritás szellemében, kivételes körülmények között, a gazdasági helyzetnek megfelelő intézkedéseket fogadhat el;
- **122. cikk (2)**: kivételes események által okozott súlyos nehézségek esetén pénzügyi támogatás nyújtható egy tagállamnak.

Ezen a ponton ér össze a „külpolitikai” és a „gazdasági” logika: ha a Bizottság képes egy intézkedést gazdasági stabilitási céllal indokolni (például pénzügyi piacok stabilitása, költségvetési kockázatok mérséklése), akkor a Tanács a főszabály szerinti minősített többséggel gyorsan dönthet, megkerülve a KKBP egyhangúsági követelményének szűk keresztmetszetét.

Mindenképpen meg kell említeni, hogy amikor a Tanács a 122. cikk alapján gyorsított eljárással fogad el intézkedéseket, akkor azt az Európai Parlament döntéshozatalba történő bevonása nélkül teszi (bár a Szerződés előírja, hogy az Európai Parlamentet tájékoztatni kell) és ez demokratikus legitimitási aggályokat is felvet (Mańko, 2025).

Az orosz vagyon / jegybanki eszközök és „gazdasági stabilitás”

A Bizottság 2025. december 3-án terjesztett elő egy olyan tanácsi rendeletjavaslatot, amely kifejezetten az EUMSZ 122. cikk (1) jogalapra épül, és „az Oroszország cselekményei által okozott súlyos gazdasági nehézségek” kezelésére hivatkozik. A javaslat – saját indokolása szerint – nem a KKBP-szankciók helyébe lép, hanem azok mellett, eltérő célrendszerrel (uniós gazdasági stabilitás) kíván ideiglenes vészintézkedéseket bevezetni, miközben érinti az orosz központi banki eszközök és a kapcsolódó pénzáramlások kezelését (European Commission, 2025).

Ez az a típushelyzet, ahol a „KKBP-egyhangúság megtörése” a gyakorlatban nem úgy jelenik meg, hogy a Bizottság átírja az EUSZ 31-et, hanem úgy, hogy EUMSZ jogalapra helyez egy válságintézkedést, amely külpolitikai konfliktushoz kötődik, de gazdasági stabilitási indokokkal legitimálja a minősített többségi eljárást.

A javaslat leginnovatívabb eleme tehát az eljárás: a Tanács a döntést minősített többséggel hozná meg, nem pedig egyhangúlag. A Bizottság szerint a vonatkozó EU-jog (EUMSZ 122. cikk) alapján a program elindítható, ha az EU általános minősített többségi szabálya (ún. kettős többség) szerint a tagállamok 55%-a (jelenleg 15 tagállam), az EU lakosságának legalább 65%-át képviselve jóváhagyja azt. Formailag tehát nem az EUSZ 31. cikk szerinti külügyi tanácsi határozat, hanem egy tanácsi rendelet vagy határozat lenne, amelyet az EUMSZ releváns cikke alapján fogadnak el – és így eleve a minősített többség az irányadó rá.

A jogalapváltoztatás „jogi trükkjének” határai

A jogalapváltoztatás több szempontból is aggályos**.**

1. Az EUSZ 40. cikkében rögzített elhatárolási (nem-érintési) klauzula. Az EUSZ 40. cikke kimondja, hogy a KKBP végrehajtása nem érintheti az uniós hatáskörök gyakorlásának eljárásait és terjedelmét más politikákban, és viszont: az EUMSZ-alapú politikák gyakorlása sem érintheti a KKBP sajátosságait (European Union, 2016: EUSZ 40. cikk). Ennek gyakorlati jelentése, hogy az EUMSZ 122. cikk nem használható arra, hogy ténylegesen KKBP-célú (például külpolitikai szankciós) döntéseket „gazdasági köntösben” fogadjanak el. Az EUSZ 40. cikke alkotmányos „ütközőpont”: megengedi a párhuzamos eszközhasználatot, de tiltja a szerződéses döntéshozatali logika kijátszását.

2. A jogalap-meghatározás bírói kontrollja és az Európai Unió Bíróságának szerepe: Az intézmények közötti viták egyik terepe a jogalap meghatározás kérdése. A Bíróság több ügyben is hangsúlyozta, hogy a KKBP jogalap és az EUMSZ jogalap elhatárolása nem pusztán formai kérdés: az intézményi részvétel (például EP tájékoztatása) és a hatáskörök tisztelete a tét. A *Parlament kontra Tanács* ügyben (C-658/11) a Bíróság például KKBP-vonatkozású nemzetközi megállapodás kapcsán rögzítette az eljárási garanciák jelentőségét és a KKBP sajátosságait (Court of Justice of the European Union, 2014). A szakirodalom ezt „poszt-lisszaboni” alkotmányos térként írja le, ahol a jogalap-választás intézményi erőviszonyokat és demokratikus kontrollt is meghatároz (De Baere és Van den Sanden, 2016).

3. A 122. cikk alkalmazásának korlátai: kivételesség, ideiglenesség, arányosság: A 122. cikket a jog és a gyakorlat is kivételes válságjogként kezeli. A 122. cikk alkalmazása különleges körülmények fennállást feltételezi, és visszatérő kritika, hogy az Európai Parlament kimaradása legitimációs hiányt okozhat. A 122. cikk így nem lehet általános felhatalmazás „mindenre, ami geopolitikailag sürgős”, hanem csak kivételes helyzethez kötött, célszerű és szükséges intézkedést kíván, valamint a fokozatosság és az alapjogi megfelelés mércéjével is mérhető. A Bíróság a válságjogi alapok kapcsán a 122. cikk (2) bekezdés értelmezésével kapcsolatosan is korlátozó: a *Pringle* ügyben például ez a jogalap nem volt alkalmas állandó stabilitási mechanizmus megalapozására, a kivetél nem állandósulhatott. (Court of Justice of the European Union, 2012; Borger, 2013).

4. Szankciók – a KKBP–EUMSZ „integrált rezsim” jellege miatt a teljes megkerülésre nincs lehetőség: A klasszikus uniós szankciós rendszer jogtechnikája önmagában is „kettős”: a politikai döntés KKBP / EUSZ 29 alapú, a végrehajtás gyakran az EUMSZ 215. cikkére épít. Ez az integrált rezsim egyszerre teszi lehetővé a gyors, közvetlenül alkalmazandó gazdasági intézkedéseket, de fenntartja a KKBP-politikai döntés egyhangúsági logikáját (Bartoloni, 2022). A Bíróság a szankciók jogi kontrollját is differenciáltan kezeli; a *Rosneft* ügy (C-72/15) kapcsán jelezte, hogy a KKBP-szankciós konstrukciók bírósági felülvizsgálata és az uniós jogrend koherenciája nem „szabadon alakítható” politikai tér (Court of Justice of the European Union, 2017).

Következésképp a Bizottság 122. cikkre építő „megoldása” legfeljebb kapcsolódó gazdasági stabilitási intézkedéseket képes minősített többséggel megvalósítani, de a szankciós politikai döntések KKBP-egyhangúságát nem tudja teljesen kiváltani.

Demokratikus kontroll és intézményi egyensúly: az Európai Parlament „kikerülése”, mint strukturális kockázat

Az EUMSZ 122. cikk jogalap egyik „ára”, hogy az Európai Parlament formálisan kimarad a döntéshozatalból. Ez nem pusztán politikai jellegű, hanem alkotmányos vitát is indukál arról, hogy válsághelyzetben mennyire alkalmazható végrehajtó jellegű döntéshozatal. Éppen ennek a helyzetnek feloldására alakultak ki kiegészítő, nem szerződéses jellegű garanciák (pl. költségvetési felügyeleti nyilatkozatok, EP belső eljárási szabályok), amelyek a Parlament szerepét legalább *ex post* erősíteni próbálják (European Parliament Research Service, 2025).

Következtetés

A Bizottság által keresett új megoldás lényege nem a KKBP szerződéses logikájának közvetlen felülírása (arra csak szerződésmódosítás vagy az EUSZ 31(3) passerelle-politikája képes), hanem a jogalap-választás stratégiai használata: külpolitikai konfliktushoz kapcsolódó, de gazdasági stabilitási célként bemutatott intézkedések EUMSZ-jogalapra helyezése, tipikusan az EUMSZ 122. cikkre támaszkodva. A 2025. december 3-i bizottsági javaslat jól illusztrálja ezt a logikát: a KKBP-szankciókkal párhuzamos, de „gazdasági stabilitás" célú vészintézkedésként keretezi a javaslatot (European Commission, 2025).

A mozgástér azonban jogilag szűk. Az EUSZ 40. cikket érintő elhatárolási elv, a jogalap-választás bírósági kontrollja, az EUMSZ 122. cikk alkalmazásának kivételes/ideiglenes természete és az Európai Parlament kizárásából fakadó legitimitási deficit mind olyan korlát, amely miatt a „KKBP-egyhangúság megtörése" inkább ideiglenes megoldásként értelmezhető. Nem helyettesíti, hanem megkerüli vagy kiegészíti a hivatalos KKBP döntéshozatali csatornát, ezzel együtt új alkotmányos vitákat nyit az EU válságkormányzásáról.

Amennyiben az EUMSZ 122. cikk kiterjesztő értelmezése állandósul, az ratifikációs eljárások nélküli, de facto szerződésmódosítást eredményezhet a tagállami szuverenitás kárára.

Források

- Bartoloni, M.E. (2022) 'Simple Abstention and Constructive Abstention in the Context of International Economic Sanctions: Two Too Similar Sides of the Same Coin?', *European Papers – European Forum (Insight)*, 7(3), pp. 1121–1130. doi:10.15166/2499-8249/616. European Papers
- Blockmans, S. (2013) 'Differentiation in CFSP', *Studia Diplomatica*, 66(3), pp. 53–67. European Parliament
- Borger, V. (2013) 'The ESM and the European Court's Predicament in Pringle', *German Law Journal*, 14(1), pp. 113–140. doi:10.1017/S2071832200001735. Cambridge University Press & Assessment
- Böttner, R. (2016) 'The Treaty Amendment Procedures and the Relationship between Article 31(3) TEU and the General Bridging Clause of Article 48(7) TEU', *European Constitutional Law Review*, 12(3), pp. 499–524. doi:10.1017/S1574019616000304.
- Cinnirella, C. (2025) '"Emergency Powers" of the European Union: An Inquiry on the Supranational Model', *European Papers*, 10(3), pp. 525–553. doi:10.15166/2499-8249/844. European Papers
- Court of Justice of the European Union (2012) *Pringle v Government of Ireland*, Case C-370/12, Judgment of 27 November 2012, EU:C:2012:756.
- Court of Justice of the European Union (2014) *European Parliament v Council*, Case C-658/11, Judgment of 24 June 2014, EU:C:2014:2025.
- Court of Justice of the European Union (2017) *Rosneft*, Case C-72/15, Judgment of 28 March 2017, EU:C:2017:236.
- De Baere, G. and Van den Sanden, T. (2016) 'Interinstitutional Gravity and Pirates of the Parliament on Stranger Tides: The Continued Constitutional Significance of the Choice of Legal Basis in Post-Lisbon External Action', *European Constitutional Law Review*, 12(1), pp. 85–113. doi:10.1017/S1574019616000055.
- Eckes, C. (2016) 'Common Foreign and Security Policy: The Consequences of the Court's Extended Jurisdiction', *European Law Journal*, 22(4), pp. 492–518. doi:10.1111/eulj.12183. Pure
- European Commission (2018) *A stronger global actor: a more efficient decision-making for EU Common Foreign and Security Policy*, COM(2018) 647 final, 12 September 2018.
- European Commission (2025) *Proposal for a Council Regulation on emergency measures addressing the serious economic difficulties caused by Russia's actions in the context of the war in Ukraine*, COM(2025) 3501 final, Brussels, 3 December 2025. https://commission.europa.eu/document/download/65ec50b2-81dc-4e00-9e6f-a5ba75123c00_en

- European Parliament (2022) *The implementation of Article 31 TEU and the use of Qualified Majority Voting: Towards a more effective Common Foreign and Security Policy?* Study, PE 739.139, 24 November 2022. (Authors: Wessel, R.A. and Szép, V.). European Parliament
- European Parliament Research Service (2020) Kotanidis, S. *Passerelle clauses in the EU Treaties: Opportunities for more flexible supranational decision-making*, Study, PE 659.420, December 2020. European Parliament
- European Parliament Research Service (2025) Mańko, R. *Legal bases in Article 122 TFEU: Tackling emergencies through executive acts*, Briefing, PE 769.579, April 2025. EUR-Lex
- European Union (2016) *Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union*, *Official Journal of the European Union*, C 202, 7 June 2016.
- Koutrakos, P. (2017) *The European Union's Common Foreign and Security Policy after the Treaty of Lisbon*, SIEPS Report 2017:3. Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies.
- Pomorska, K. and Wessel, R.A. (2021) 'Editorial: Qualified Majority Voting in CFSP: A Solution to the Wrong Problem?', *European Foreign Affairs Review*, 26(3), pp. 351–358. doi:10.54648/EERR2021024. Wiley Online Library
- Wessel, R.A., Anttila, E., Obenheimer, J. and Ursu, A. (2020) 'The future of EU Foreign, Security and Defence Policy: Assessing legal options for improvement', *European Law Journal*, 26(5–6), pp. 371–390. doi:10.1111/eulj.12405. ramseswessel.eu