



## KORMÁNYKÖZI DÖNTÉSHOZATALI ELJÁRÁSOK

A közös kül- és biztonságpolitika területén és számos más területen – például a megerősített együttműködés, bizonyos kinevezések és a szerződések felülvizsgálata esetében – a döntéshozatali eljárás eltér attól, ami a rendes jogalkotási eljárásban jellemző. E területek meghatározó jellemvonása, hogy a kormányközi együttműködés kiemelt szerepet kap. Az államadósság-válság miatti problémák az ilyen döntéshozatali mechanizmusok nagyobb mértékű igénybevételéhez vezettek, különösen az európai gazdaságirányítás keretében.

### JOGALAP

Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 20., 21–46., 48. és 49. cikke; az Európai Unió működéséről szóló (EUMSZ) szerződés 2. cikkének (4) bekezdése, 31. cikke, 64. cikkének (3) bekezdése, 81. és 89. cikke, 103. cikkének (1) bekezdése, 113., 115., 118., 127. és 153. cikke, 191. cikkének (3) bekezdése, 192. cikke, 194. cikkének (2) bekezdése, valamint 215., 218., 220., 221., 312., 329. és 333. cikke.

### LEÍRÁS

- A.** A szerződések módosítására irányuló eljárás (az EUSZ 48. cikke)
- Javaslat: bármely tagállam, a Parlament vagy a Bizottság részéről.
  - A Bizottság szerepe: konzultáció és részvétel a kormányközi konferencián.
  - A Parlament szerepe: konzultáció a kormányközi konferencia összehívása előtt (a konferenciák a Parlamentet eseti alapon vonják be, de befolyása egyre nő: egy időben a Parlamentet annak elnöke vagy két tagja képviselte, a legutóbbi kormányközi konferenciára a Parlament három képviselőt küldött).
  - Az Európai Központi Bank Kormányzótanácsának szerepe: konzultáció a pénzügyi területet érintő intézményi változások esetén.
  - Határozat: a kormányok közös megegyezése a szerződések módosításairól, amelyeket ezt követően a tagállamok elé terjesztenek, hogy azokat alkotmányos előírásaikkal összhangban megerősítsék; ezt megelőzően az Európai Tanács egyszerű többséggel hozott határozatára van szükség arról, hogy a Parlament egyetértését követően összehívjon-e egy konventet.
- B.** Az áthidaló klauzulák életbeléptetésének eljárása
- Európai Tanács: életbe lépteti és egyhangúlag határoz az általános áthidaló klauzula (az EUSZ 48. cikke) és a többéves pénzügyi keretre vonatkozó egyedi



áthidaló klauzula (az EUMSZ 312. cikke) használatáról. Az általános klauzula esetében minden nemzeti parlamentnek vétőjoga van.

- Tanács: egyhangúlag vagy minősített többséggel határozva dönthet egyéb áthidaló záradékok életbe léptetéséről a szerződések megfelelő rendelkezései (az EUSZ 31. cikke; az EUMSZ 81., 153., 192. és 333. cikke) szerint.

#### **C.** Csatlakozási eljárás (az EUSZ 49. cikke)

- Kérelem: bármely olyan európai állam részéről, amely megfelel az Unió értékeinek (az EUSZ 2. cikke); a nemzeti parlamentek és az Európai Parlament értesítése; az Európai Tanács megállapodik a jogosultság feltételeiről.
- A Bizottság szerepe: konzultáció; aktívan részt vesz a tárgyalások előkészítésében és lefolytatásában.
- A Parlament szerepe: egyetértés, a képviselők abszolút többségével.
- Határozat: a Tanács hozza meg, egyhangúlag; az Unió tagállamai és a kérelmező állam között létrejött, a csatlakozás feltételeit és a szükséges kiigazításokat meghatározó megállapodást az összes tagállam elé terjesztik, hogy alkotmányos előírásaikkal összhangban azt megerősítsék.

#### **D.** Kilépési eljárás (az EUSZ 50. cikke)

- Kérelem: az érintett tagállam értesíti az Európai Tanácsot szándékáról, saját alkotmányos előírásainak megfelelően.
- Döntés: a Parlament egyetértését követően a Tanács által megkötött kilépési megállapodás formájában történik, különleges minősített többséggel (az EUMSZ 238. cikke (3) bekezdésének b) pontja), amelyhez (az érintett tagállam kivételével) a részt vevő tagállamokat képviselő tanácsi tagok legalább 72%-ának szavazata szükséges, ezen tagállamok népességének legalább 65%-át képviselve.

#### **E.** Szankcionáló eljárás az Unió elveit súlyosan és tartósan megsértő tagállammal szemben (az EUSZ 7. cikke)

##### **1.** Fő eljárás

- Javaslat súlyos és tartós jogsértést megállapító határozatra: a tagállamok egyharmada vagy a Bizottság részéről.
- A Parlament egyetértése: a leadott szavazatok kétharmada és egyben az összes képviselő többségének szavazata szükséges az elfogadáshoz (a Parlament eljárási szabályzata 83. cikkének (3) bekezdése).
- A jogsértés meglétét megállapító határozat: az Európai Tanács fogadja el egyhangúlag, az érintett tagállam részvétele nélkül, miután a szóban forgó államot felkérték az ügygel kapcsolatos észrevételeinek benyújtására.
- Az érintett tagállam bizonyos jogainak felfüggesztésére irányuló határozat: a Tanács fogadja el, minősített többséggel (az érintett tagállam részvétele nélkül).



- 2.** A Nizzai Szerződés ezt az eljárást elővigyázatossági rendszerrel egészítette ki
- Indokolással ellátott javaslat az uniós alapelvek valamely tagállam által történő súlyos megsértésének egyértelmű kockázatát megállapító határozatra: a Bizottság, a Parlament vagy a tagállamok egyharmadának kezdeményezésére.
  - A Parlament egyetértése: a leadott szavazatok kétharmada és egyben az illetékes képviselők többségének szavazata szükséges az elfogadáshoz.
  - Határozat: a Tanács fogadja el, tagjainak négyötödös többségével, a szóban forgó tagállam meghallgatását követően. A Tanács egy ilyen határozat meghozatala előtt ajánlásokat intézhet a tagállamhoz.

#### **F. Megerősített együttműködési eljárás**

##### **1. Általános szabályok (az EUSZ 20. cikke, az EUMSZ 329. cikkének (1) bekezdése)**

- Javaslat: a Bizottság kizárólagos joga; a megerősített együttműködést kialakítani kívánó tagállamok ilyen irányú kérelemmel fordulhatnak a Bizottsághoz.
- A Parlament szerepe: egyetértés.
- Határozat: a Tanács hozza meg, minősített többséggel eljárva.

##### **2. Együttműködés a közös kül- és biztonságpolitika (KKBP) területén (az EUMSZ 329. cikkének (2) bekezdése)**

- Kérelem a Tanácshoz az érintett tagállamoktól.
- Javaslat továbbítása az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének, aki véleményezi azt.
- A Parlament tájékoztatása.
- A Tanács egyhangúlag jár el.

Hasonló eljárás vonatkozik a védelempolitikában folytatandó strukturált együttműködés kezdeményezésére is, amelyet a Lisszaboni Szerződés vezetett be [\(5.1.2.\)](#).

#### **G. Külügyi határozatokra vonatkozó eljárások**

A Lisszaboni Szerződés megszüntette a korábbi szerződések három pillérből álló szerkezetét, de a külpolitikát továbbra is különválasztja a többi uniós politikától. A KKBP célkitűzései és rendelkezései az Európai Unióról szóló szerződés részét képezik. Ezek a korábbi szerződésekhez képest most jobban meg vannak fogalmazva és koherensebbek.

Nagyarányú intézményi változást jelent a főképviselői tisztség létrehozása, akit az új Európai Külügyi Szolgálat segít, és aki kezdeményezéseket javasolhat a KKBP keretében. A KKBP beépült az uniós keretbe, de külön szabályok és eljárások hatálya alá tartozik (az EUSZ 24. cikkének (2) bekezdése).

- Javaslat: bármely tagállam, a főképviselő vagy a Bizottság részéről (az EUSZ 22. cikke).



- A Parlament szerepe: az Elnökség rendszeresen tájékoztatja, illetve a fő szempontokkal és alapvető választási lehetőségekkel kapcsolatban konzultációt folytatnak vele. A KKBP finanszírozásáról szóló intézményközi megállapodás értelmében ez a konzultációs folyamat éves esemény, és egy tanácsi dokumentum alapján kerül rá sor.
- Határozat: az Európai Tanács vagy a Tanács hozza meg, egyhangúlag. Az Európai Tanács határozza meg az EU prioritásait és stratégiai érdekeit; a Tanács határozatokat vagy intézkedéseket hoz. Ezeket a határozatokat a főképviselő és a tagállamok hajtják végre, nemzeti vagy uniós források felhasználásával. Amennyiben a nemzetközi fejlemények ezt szükségessé teszik, az Európai Tanács elnöke összehívhatja az Európai Tanács rendkívüli ülését.

#### H. Egyéb jogalkotási intézkedések (2.6.8.)

A kormányközi döntéshozatalt az uniós politikák számos konkrét, esetlegesen érzékeny területén is alkalmazzák, különösen az alábbiakon:

- bel- és igazságügy: a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködéssel és az igazságügyi együttműködéssel kapcsolatos intézkedések (az EUMSZ 89. cikke);
- a belső piac: a tőke mozgás korlátozása (az EUMSZ 64. cikkének (3) bekezdése), versenypolitika (az EUMSZ 103. cikkének (1) bekezdése), adóharmonizációs intézkedések (az EUMSZ 113. cikke), a belső piac megteremtését érintő jogszabályok közelítése (az EUMSZ 115. cikke), szellemi tulajdon-jogok (az EUMSZ 118. cikke);
- monetáris politika: egyes konkrét prudenciális felügyeleti feladatkörök átruházása az Európai Központi Bankra (az EUMSZ 127. cikke);
- egyéb szakpolitikai területek, például a szociális és foglalkoztatási politika (az EUMSZ 153. cikke), az energiaügy (az EUMSZ 194. cikkének (2) bekezdése) vagy a környezetvédelem (az EUMSZ 191. cikkének (3) bekezdése).

#### I. Pénzügyi válságkezelés (2.6.8.)

Mivel 2010-ben néhány tagállamban súlyos pénzügyi nehézségek támadtak, különböző formákban a segítségükre kellett sietni. A mentőcsomag egyes elemeit – például az európai pénzügyi stabilizációs mechanizmust – az Unió kezeli. A nagyobb részt, konkrétan az európai pénzügyi stabilitási eszközhöz (EFSF) való hozzájárulásokat közvetlenül a tagállamok fizetik. Az EFSF „különleges célú gazdasági egység”, amelyet az euróövezet tagállamai közötti kormányközi megállapodás hozott létre. Az ilyen kormányközi intézkedésekhez szükséges határozatokat ezért az Európai Tanács vagy az eurócsoport állam- és kormányfőinek szintjén kellett meghozni, ideértve azoknak a tagállamok általi, saját nemzeti alkotmányos előírásaikkal összhangban lévő megerősítését is. Ennek a fejleménynek két fontos oka van: a megmentés tilalmáról szóló záradék (az EUMSZ 125. cikke) és néhány nemzeti alkotmánybíróság ellenállása azzal szemben, hogy további pénzügyi és költségvetési hatásköröket ruházzon át az Európai Unióra.



Az Európai Tanács a szerződés egyszerűsített felülvizsgálatára vonatkozó eljárás keretében 2011. március 25-én konvent összehívása nélkül elfogadta az EUMSZ 136. cikkének (gazdaságpolitikai koordináció) módosítását (2011/199/EU európai tanácsi határozat). A határozat 2013 áprilisában lépett hatályba, lehetővé téve olyan állandó válságmegelőzési mechanizmusok működésbe lépését, mint az Európai Stabilitási Mechanizmus (ESM). Az ESM-et az euróövezet tagjai közötti kormányközi szerződés hozta létre, amely 2012. szeptember 27-én lépett hatályba. Igazgatóságának szavazási szabályai között úgynevezett „vészhelyzeti eljárás” is szerepel, amelyhez 85%-os minősített többség szükséges, amennyiben a Bizottság és az EKB arra a következtetésre jut, hogy pénzügyi támogatásra vonatkozó sürgős határozatra van szükség. Végül pedig a tagállamok kormányai elkészítették a gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról szóló nemzetközi szerződést, amely 2013. január 1-jén lépett hatályba, miután tizenkét szerződő fél, amelyeknek pénzneme az euró, letétbe helyezte megerősítő okiratait.

## J. Kinevezések

- Az Európai Tanács a Tanács ajánlása alapján, az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően minősített többséggel nevezi ki az Európai Központi Bank elnökét, alelnökét és Igazgatóságának további négy tagját (az EUMSZ 283. cikkének (2) bekezdése).
- Az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjét a Bizottság elnökének jóváhagyásával az Európai Tanács nevezi ki minősített többséggel (az EUSZ 18. cikkének (1) bekezdése); a Bizottság alelnökeként a főképviselőre azonban vonatkozik a Bizottság egészére vonatkozó parlamenti jóváhagyás is.
- A tagállamok kormányai közös megegyezéssel nevezik ki az Európai Unió Bíróságának és a Törvényszék (korábban Elsőfokú Bíróság) bíráit és főtanácsnokait (az EUSZ 19. cikkének (2) bekezdése).
- A Számvevőszék tagjait az egyes tagállamok ajánlásai alapján és a Parlamenttel folytatott konzultációt követően a Tanács nevezi ki minősített többséggel (az EUMSZ 286. cikkének (2) bekezdése).

## AZ EURÓPAI PARLAMENT SZEREPE

Az 1996. évi kormányközi konferencia előkészítése során a Parlament a második és a harmadik pillér „közösségiesítésére” szólított fel, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés szerint alkalmazandó döntéshozatali eljárások ezekre is alkalmazhatók legyenek.

Miután a Parlament az európai konvent során kitartóan törekedett arra, hogy a korábbi második és harmadik pillért az Unió struktúrájának részévé tegye (1.1.4.), a Lisszaboni Szerződés a nemzetek feletti döntéshozatalt kiterjesztette a korábbi harmadik pillérre (bel- és igazságügyek), és koherens intézményi keretet vezetett be a kül- és biztonságpolitikában, olyan fontos újításokkal, mint az Európai Tanács állandó elnöke és az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének tisztsége.

A gazdasági és költségvetési irányítás egyre inkább kormányközi szintre kerülésének összefüggésében a Parlament szerepet játszott annak biztosításában, hogy az uniós



intézményeket kellően bevonják az I. pontban említett nemzetközi szerződésről folytatott tárgyalásokba.

2019. februárban a Parlament állásfoglalást fogadott el a Szerződés megerősített együttműködésre vonatkozó rendelkezéseinek végrehajtásáról<sup>[1]</sup>, amelyben ajánlásokat fogalmazott meg a megerősített együttműködés jövőbeli alakulására vonatkozóan. A Parlament különösen úgy vélte, hogy ki kell dolgozni egy eljárást a kiemelt politikai jelentőségű területeken létrehozandó megerősített együttműködés gyorsított engedélyezésére, amelynek határideje két egymást követő tanácsi elnökség időtartamánál rövidebb lenne. Felszólította továbbá a Bizottságot, hogy tegyen javaslatot egy olyan rendeletre, amely egyszerűsíti és egységesíti a megerősített együttműködés vonatkozó jogi keretét.

Eeva Pavy  
05/2019

---

[1][Az Európai Parlament 2019. február 12-i állásfoglalása a Szerződések megerősített együttműködésre vonatkozó rendelkezéseinek végrehajtásáról \(Elfogadott szövegek, P8\\_TA\(2019\)0077\).](#)

