



AZ EURÓPAI TANÁCS

A tagállamok állam-, illetve kormányfői által alkotott Európai Tanács adja az Európai Uniónak a fejlődéséhez szükséges ösztönzést, és meghatározza annak általános politikai irányvonalait. A Bizottság elnöke is az Európai Tanács – szavazati joggal nem rendelkező – tagja. Az Európai Parlament elnöke felszólal az Európai Tanács üléseinek elején. A Lisszaboni Szerződés uniós intézménnyé tette az Európai Tanácsot, és hosszú távú elnökséggel ruházta fel.

JOGALAP

Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 13., 15., 26. és 27. cikke, valamint 42. cikkének (2) bekezdése.

ELŐZMÉNYEK

Az Európai Tanács jelenleg az uniós tagállamok állam-, illetve kormányfőinek csúcstalálkozója. Az első ilyen „európai csúcstalálkozóra” 1961-ben került sor Párizsban, 1969-től kezdve a találkozók gyakoribbá váltak.

Az 1974 februárjában, Párizsban rendezett európai csúcstalálkozón született döntés arról, hogy az állam-, illetve kormányfők találkozóit attól kezdve rendszeresen, „Európai Tanács” néven kell megtartani. E találkozók során lehetőség nyílna egy általános megközelítés kialakítására az európai integrációval kapcsolatos problémák vonatkozásában, valamint az uniós tevékenységek megfelelő összehangolásának biztosítására.

Az Egységes Európai Okmány (1986) elsőként vette fel az Európai Tanácsot a közösségi Szerződések szövegébe, meghatározva annak összetételét, illetve azt, hogy üléseit évente kétszer hívják össze.

Az Európai Unió intézményi keretében betöltött szerepét a Maastrichti Szerződés (1992) rögzítette.

A Lisszaboni Szerződés az Európai Tanácsot az Európai Unió teljes jogú intézményévé tette (az EUSZ 13. cikke), és meghatározta feladatát, amely abban áll, hogy megadja „az Uniónak a fejlődéséhez szükséges ösztönzést, és meghatározza annak általános politikai irányait és prioritásait” (az EUSZ 15. cikke). Az Európai Tanács és az Európai Unió Tanácsa (a továbbiakban: Tanács) megállapodott abban, hogy közösen szerepelnek az uniós költségvetés II. szakaszában (a költségvetési rendelet 43. cikkének b) pontja). Ez az oka annak, hogy bár az Európai Tanács és a Tanács két külön intézmény, a költségvetésnek 11 helyett csak 10 szakasza van.



SZERVEZETI FELÉPÍTÉS

Az Európai Tanácsot a 28 tagállam állam-, illetve kormányfői, valamint a Bizottság elnöke alkotják, és saját elnöke hívja össze (az EUSZ 15. cikkének (2) bekezdése). Munkájában az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője is részt vesz. Az Európai Parlament elnökét általában felkérjük, hogy szólaljon fel az ülés elején (az EUMSZ 235. cikkének (2) bekezdése).

Az elnököt maga az Európai Tanács választja meg, megbízatása egyszer megújítható két és fél évre szól, és feladata, hogy az EU-t a külvilág előtt képviselje.

Az Európai Tanács általában konszenzussal hoz döntést, több fontos kinevezésről azonban minősített többséggel dönt; ezek közé tartozik saját elnökének, az Európai Bizottság elnöki tisztségére pályázó személynek, az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének, valamint az Európai Központi Bank elnökének megválasztása.

Az Európai Tanács általában évente legalább négy alkalommal ülésezik. 2008 óta az Európai Tanács gyakrabban ült össze, különösen a pénzügyi válság és az azt követő euróövezeti adósságválság idején. A közelmúltban az Unióba tartó migrációs áramlás és a belső biztonsági kérdések is sokszor szerepeltek az Európai Tanács napirendjén.

2016 óta az állam- és kormányfők „EU-27” összetételű megbeszéléseken is találkoztak, az Egyesült Királyság nélkül. Ezek a találkozók nem voltak hivatalos jellegűek egészen addig, míg az Egyesült Királyság 2017 márciusában hivatalos értesítést nem küldött arról, hogy az Európai Unióról szóló szerződés 50. cikke értelmében ki kíván lépni az Európai Unióból. A bejelentést követően az EU-27-ek részvételével több hivatalos „Európai Tanács (50. cikk)” ülésre is sor került a rendszeres találkozók mellett.

Ezen túlmenően az Európai Tanács tagjai kormányközi konferenciák keretében is találkoznak: a tagállamok kormányai képviselőinek e konferenciáit az uniós szerződések módosításainak megvitatása és az azokról való megállapodás céljával rendezik. A Lisszaboni Szerződés 2009-es hatálybalépése előtt ez volt az egyedüli eljárás a szerződésmódosításra. Ma „rendes felülvizsgálati eljárásként” ismeretes. A kormányközi konferencia, melyet az Európai Tanács elnöke hív össze, egyhangúlag dönt a szerződésmódosításokról.

SZEREP

A. Az Európai Tanács helye az Unió intézményrendszerében

Az EUSZ 13. cikke szerint az Európai Tanács az Unió „egységes intézményi keretének” része. Ugyanakkor szerepe sokkal inkább az, hogy általános politikai ösztönzést adjon, mint hogy jogi értelemben vett döntéshozatali szervként működjön. Az Unió számára jogi következményekkel járó határozatokat csak kivételes esetekben hoz (lásd alább a 2. pontot), de számos intézményi döntéshozatali hatáskört szerzett. Az Európai Tanács most már kötelező erejű jogi aktusokat is elfogadhat, amelyek – többek között a döntéshozatal elmulasztásának esetében is (az EUMSZ 265. cikke) – a Bíróság előtt megtámadhatók.



Az EUSZ 7. cikkének (2) bekezdése felhatalmazza az Európai Tanácsot arra, hogy az Európai Parlament egyetértésének elnyerését követően kezdeményezze azon tagállam egyes jogainak felfüggesztését, amely súlyosan megsérti az Európai Unió alapelveit.

B. A többi intézménnyel fenntartott kapcsolatok

Az Európai Tanács határozatait teljes mértékben függetlenül hozza, és azokhoz a legtöbb esetben sem a Bizottság kezdeményezése, sem az Európai Parlament bevonása nem szükséges.

A Lisszaboni Szerződéssel azonban továbbra is fennmarad a Bizottsággal való szervezeti kapcsolat, mivel annak elnöke az Európai Tanács szavazati joggal nem rendelkező tagja, az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője pedig részt vesz a vitákban. Másrészről az Európai Tanács gyakran felkéri a Bizottságot, hogy üléseihez nyújtson be előkészítő jelentéseket. Az EUSZ 15. cikke (6) bekezdésének d) pontja értelmében az Európai Tanács elnökének az Európai Tanács minden ülését követően jelentést kell benyújtania az Európai Parlamentnek. Az elnök emellett havonta találkozik a Parlament elnökével és a képviselőcsoportok vezetőivel is, továbbá egy 2011. februári megállapodás alapján válaszol a politikai tevékenységeire vonatkozóan az európai parlamenti képviselők által feltett, írásbeli választ igénylő kérdésekre. A Parlament ugyanakkor bizonyos mértékű informális befolyást is gyakorolhat azáltal, hogy elnöke jelen van az Európai Tanács ülésein, a pártvezetők pedig európai politikai családjukon belül találkozókat tartanak az Európai Tanács ülései előtt, illetve azáltal, hogy állásfoglalásokat fogad el az ülések napirendi pontjaira, az ülések kimenetelére és az Európai Tanács által benyújtott hivatalos jelentésekre vonatkozóan.

A Lisszaboni Szerződéssel további elemként megjelent egy új hivatal, az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője, aki az Európai Tanács részéről külpolitikai javaslatokat tesz, és részt vesz a külpolitika végrehajtásában. Az Európai Tanács elnöke – az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője hatáskörének sérelme nélkül – biztosítja az Unió külső képviseletét a közös kül- és biztonságpolitikához tartozó ügyekben.

C. Hatáskörök

1. Intézményi kérdések

Az Európai Tanács adja az Uniónak „a fejlődéshez szükséges ösztönzést” és meghatározza annak „általános politikai irányait és prioritásait” (az EUSZ 15. cikkének (1) bekezdése). Emellett minősített többséggel határoz a Tanács összetételéről és a soros elnökségek ütemezéséről.

2. Kül- és biztonságpolitikai kérdések (5.1.1.) és (5.1.2.)

Az Európai Tanács meghatározza a közös kül- és biztonságpolitika (KKBP) elveit és az arra vonatkozó általános iránymutatásokat, valamint határoz az annak végrehajtását célzó közös stratégiákról (az EUSZ 26. cikke). Az Európai Tanács az EUSZ 42. cikkének (2) bekezdése értelmében egyhangúlag határoz arról, hogy ajánlja-e a tagállamoknak egy közös uniós védelempolitika fokozatos kialakítását.



Ha egy tagállam jelentős nemzeti politikai okokból ellenezni kívánja egy határozat elfogadását, a Tanács minősített többséggel eljárva kérheti, hogy az ügyet egyhangú határozathozatalra terjesszék az Európai Tanács elé (az EUSZ 31. cikkének (2) bekezdése). Ugyanezt az eljárást lehet alkalmazni, ha a tagállamok e területen megerősített együttműködést kívánnak létrehozni (az EUSZ 20. cikke).

3. Gazdasági kormányzás és a többéves pénzügyi keret (TPK) (1.4.3.)

Az államadósság-válság miatt 2009 óta az Európai Tanács és az euróövezeti csúcstalálkozók főszereplőkké váltak a bankrendszer globális válságából adódó negatív következmények kezelése tekintetében. Több tagállam is részesült pénzügyi mentőcsomagokban olyan eseti vagy átmeneti megállapodások révén, amelyekről a tagállamok állam-, illetve kormányfői határoztak, és amelyeket a tagállamok később ratifikáltak. A jövőben a pénzügyi segítségnyújtás az állandó Európai Stabilitási Mechanizmuson keresztül fog történni. A tagállami kormányok a Bizottság, a Parlament és az EKB aktív közreműködésével „Szerződés a gazdasági és monetáris uniós stabilitásról, koordinációról és kormányzásról” címmel, „kötségvetési paktum” néven is ismert nemzetközi szerződést dolgoztak ki, amely lehetővé teszi a tagállamok költségvetési és szociális-gazdasági politikáinak szigorúbb ellenőrzését. Ez egyre inkább kérdéseket vet fel azzal kapcsolatban, hogy milyen szerepet töltsön be a Bizottság és a Parlament az euróövezet gazdasági kormányzásában.

Az Európai Tanács fontos szerepet játszik az európai szemeszter tekintetében is. Tavaszi ülésein politikai iránymutatásokat ad ki a makrogazdasági, költségvetési és strukturális reformról és a növekedésösztönző szakpolitikákról. Júniusi ülésein támogatja a Bizottság által készített és az Európai Unió Tanácsában megtárgyalt nemzeti reformprogramok értékelése nyomán születő ajánlásokat.

Emellett részt vesz a többéves pénzügyi keretről folytatott tárgyalásokon is, amelyek során kulcsszerepet játszik abban, hogy politikai megállapodás jöjjön létre a többéves pénzügyi keretről szóló rendelet legfőbb szakpolitikai kérdéseivel, köztük a kiadások felső határával, a kiadási programokkal és a finanszírozással (a forrásokkal) kapcsolatban.

4. Büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés (4.2.6.)

A Tanács bármely tagjának kérésére az Európai Tanács határoz arról, hogy létrejöhön-e megerősített együttműködés valamely e területtel kapcsolatos kérdésben (az EUSZ 20. cikke). A Lisszaboni Szerződés több új áthidaló záradékot vezetett be, amelyek lehetővé teszik az Európai Tanács számára, hogy a Tanácsban a döntéshozatal formáját az egyhangúról a többségi döntéshozatalra változtassa (1.2.4.).

EREDMÉNYEK

Az Európai Tanács hatékonynak bizonyult abban, hogy általános iránymutatásokat fogadjon el az Unió fellépésére vonatkozóan. 2014. június 27-én az Európai Tanácsban öt kiemelt területről született megállapodás, amelyek kijelölik az Unió következő 5 évben végzett munkájának fő irányait: 1) munkahelyteremtés, növekedés és versenyképesség; 2) a polgárok védelme és szerepvállalásuk ösztönzése; 3) az energia- és éghajlatpolitika; 4) szabadság, biztonság és jogérvényesülés; és 5) az EU



mint erős globális szereplő. Ezeket a prioritásokat „Az Unió stratégiai menetrendje a változások idején” című dokumentum foglalja össze. Célja az Európai Tanács munkájának megtervezése, valamint más uniós intézmények munkaprogramjának alapjaként is szolgál.

Az Európai Tanács a közösségi döntéshozatali folyamatban kialakult patthelyzeteken való túllépéshez is hozzájárult. Kormányközi felépítése és döntéshozatali eljárásai azonban általában véve akadályozhatják az európai integráció föderális fejlődését. A Lisszaboni Szerződéssel bevezetett intézményi változások értékelése még várat magára. Meg kell említeni, hogy az Európai Tanács elnöke rendszeresen jelentést tesz az Európai Parlamentnek.

A. Kül- és biztonságpolitika

Az 1990-es évek elejétől kezdve a kül- és biztonságpolitika fontos kérdés az Európai Tanács csúcstalálkozóin. Az e területen hozott határozatok a következőket érintették:

- nemzetközi biztonság és a terrorizmus elleni küzdelem;
- európai szomszédságpolitika és az Oroszországgal fenntartott kapcsolatok;
- a földközi-tengeri országokkal és a Közel-Kelettel fenntartott kapcsolatok.

1999. december 10–11-én az Európai Tanács Helsinkiben tartott ülésén úgy határozott, hogy a KKBP-t katonai és nem katonai válságkezelési kapacitások fejlesztésével erősíti meg.

2003. december 12-i brüsszeli ülésén az Európai Tanács jóváhagyta az európai biztonsági stratégiát.

Az Európai Tanács 2016. június 22-i és 23-i brüsszeli ülésén megállapodott arról, hogy az európai biztonság és védelem megerősítése érdekében állandó strukturált együttműködést (PESCO) kell indítani. A PESCO-t a 2017. december 11-i tanácsi határozat hozta létre. Az állandó strukturált együttműködésben Dánia, az Egyesült Királyság és Málta kivételével valamennyi uniós tagállam részt vesz.

B. Bővítés (5.5.1.)

Az Európai Tanács az Európai Unió bővítésének minden egyes fordulója tekintetében feltételeket határozott meg. Koppenhágában 1993-ban lefektette a csatlakozások újabb hullámának alapjait (koppenhágai kritériumok). Az ezt követő években lezajlott ülések még közelebbről meghatározták a csatlakozás kritériumait, valamint az azt megelőzően szükséges intézményi reformokat.

Az Európai Tanács koppenhágai ülésén (2002. december 12–13.) határozott Ciprus, a Cseh Köztársaság, Észtország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Szlovákia és Szlovénia 2004. május 1-jei csatlakozásáról. Románia és Bulgária 2007. január 1-jén lett az Unió tagja.

2005. október 3-án Luxembourgban a Tanács jóváhagyta a Horvátországgal és Törökországgal az Unióhoz történő csatlakozásukról folytatandó tárgyalások keretét. Horvátország csatlakozási szerződését 2011. december 9-én írták alá, a horvát csatlakozásra pedig 2013. július 1-jén került sor.



C. Intézményi reform

Az Európai Tanács Tamperében tartott ülésén (1999. október 15–16.) határozott az Európai Unió Alapjogi Chartájának kidolgozására irányuló rendelkezésekről (4.1.2.). A helsinki Európai Tanács (1999. december) a Nizzai Szerződés előkészítése céljából összehívta a kormányközi konferenciát.

A laekeni Európai Tanács (2001. december 14–15.) úgy határozott, hogy összehívja az Európa jövőjével foglalkozó konventet, amely kidolgozta a később sikertelennek bizonyult alkotmányszerződést (1.1.4.). A 2007. június 21–22-i Európai Tanács – két és fél éves intézményi patthelyzetet követően – elfogadta a Lisszaboni Szerződés 2007. december 13-i aláírásához vezető kormányközi konferencia részletes mandátumát. A szerződés 2009. december 1-jén lépett hatályba (1.1.5.). 2011. március 25-én az Európai Tanács határozatot fogadott el a 136. cikk módosításáról, amely megnyitotta az utat az Európai Stabilitási Mechanizmus létrehozása előtt.

Az Európai Tanács 2018. június 29-én elfogadta az Európai Parlament összetételéről szóló határozatot, amely lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy végrehajtsák a 2019–2024-es parlamenti ciklus előtti választások megszervezéséhez szükséges nemzeti intézkedéseket^[1].

2018. március 23-án az EU-27 összetételű Európai Tanács (50. cikk), elfogadta az Egyesült Királysággal a brexit utáni időszakra kialakítandó viszonyrendszer keretére vonatkozó iránymutatásokat. Az iránymutatás szerint az EU a lehető legszorosabb partnerségre törekszik az Egyesült Királysággal, amely egyéb területek mellett kiterjedne a kereskedelmi és a gazdasági együttműködésre, a biztonságra és a védelemre.

Az Európai Tanács 2019. április 10-én (az 50. cikk alapján) tudomásul vette Theresa May miniszterelnök 2019. április 5-i levelét, amelyben az EUSZ 50. cikkének (3) bekezdésében említett határidő további meghosszabbítását kéri. Az Európai Tanács hozzájárult a határidő-hosszabbításhoz annak érdekében, hogy az Egyesült Királyság meg tudja erősíteni a kilépésről rendelkező megállapodást. A határidő-hosszabbítás azonban csak a szükséges ideig tarthat, és semmiképpen nem nyúlhat túl 2019. október 31-én. Amennyiben a kilépésről rendelkező megállapodást ezen időpontot megelőzően mindkét fél megerősíti, a kilépésre a következő hónap első napján kerül sor.

Eva Pavy
05/2019

[1]Az Európai Tanács (EU) 2018/937 határozata (2018. június 28.) az Európai Parlament összetételének megállapításáról (HL L 165., 2018.7.2., 1. o.).

