



CONSILIUL EUROPEAN

Consiliul European, format din șefii de stat sau de guvern ai statelor membre, furnizează impulsul necesar pentru dezvoltarea Uniunii Europene și prevede orientările politice generale. Președintele Comisiei este, de asemenea, membru fără drept de vot. Președintele Parlamentului European se adresează Consiliului European la începutul reuniunilor sale. Tratatul de la Lisabona a instituit Consiliul European ca instituție a Uniunii și l-a înzestrat cu o președinție pe termen lung.

TEMEI JURIDIC

Articolele 13, 15, 26, 27 și articolul 42 alineatul (2) din Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE).

ISTORIC

Consiliul European reprezintă acum conferința la nivel înalt (summit) a șefilor de stat sau de guvern ai statelor membre ale Uniunii Europene. Primul dintre aceste „summituri europene” a avut loc la Paris în 1961, ele devenind tot mai frecvente începând din 1969.

La summitul european de la Paris din februarie 1974 s-a hotărât că, în viitor, aceste reuniuni ale șefilor de stat sau de guvern ar trebui să aibă loc în mod regulat sub denumirea de „Consiliul European”, care ar avea capacitatea de a adopta o abordare generală a problemelor privind integrarea europeană și care să garanteze că activitățile UE sunt coordonate în mod adecvat.

Actul Unic (1986) a inclus pentru prima dată Consiliul European în corpul tratatelor comunitare, definindu-i componența și stabilind că se reunește de două ori pe an.

Tratatul de la Maastricht (1992) a formalizat rolul acestuia în cadrul procesului instituțional al UE.

Tratatul de la Lisabona transformă Consiliul European într-o instituție a UE (articolul 13 din TUE) și definește sarcinile acestuia, care sunt de a „oferi Uniunii impulsurile necesare dezvoltării acesteia și a-i defini orientările și prioritățile politice generale” (articolul 15 din TUE). Consiliul European și Consiliul Uniunii Europene (denumit în continuare „Consiliul”) au convenit să împartă secțiunea II a bugetului UE [articolul 43 litera (b) din Regulamentul financiar], motiv pentru care bugetul general are doar 10 secțiuni și nu 11, deși Consiliul European și Consiliul sunt instituții distincte.



ORGANIZARE

Convocat de președintele său, Consiliul European reunește șefii de stat sau de guvern ai celor 27 de state membre și președintele Comisiei [articolul 15 alineatul (2) din TUE]. Înalțul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate participă la lucrările Consiliului European. Președintele Parlamentului European este, de obicei, invitat să intervină la începutul reuniunii [articolul 235 alineatul (2) din TFUE].

Președintele este ales de însuși Consiliul European, pentru un mandat de doi ani și jumătate, care poate fi reînnoit o singură dată, și acesta reprezintă UE pe plan internațional.

În general, Consiliul European ia deciziile prin consens, însă multe numiri importante se fac cu o majoritate calificată (în special în ceea ce privește președintele său, alegerea candidatului la funcția de președinte al Comisiei Europene și numirea Înalțului Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate și a președintelui Băncii Centrale Europene).

Consiliul European se reunește în mod normal de cel puțin patru ori pe an. Din 2008, s-a reunit mai des, în special în timpul crizei financiare și a crizei ulterioare a datoriilor în zona euro. Mai recent, fluxurile de migranți cu destinația UE și aspectele de securitate internă au ținut foarte ocupat Consiliul European.

Începând din 2016, șefii de stat și de guvern s-au reunit și în configurația „UE-27”, fără Regatul Unit. Aceste reuniuni au fost, la început, informale, înainte de transmiterea de către Regatul Unit a notificării formale de retragere din UE în temeiul articolului 50 din TUE în martie 2017. După notificare, pe lângă reuniunile normale, au avut loc mai multe reuniuni formale „Consiliul European (articolul 50)” cu participarea UE-27.

În plus, membrii Consiliului European se reunesc în formatul „conferințelor interguvernamentale” (CIG): aceste conferințe ale reprezentanților guvernelor statelor membre sunt convocate pentru a dezbate și a stabili de comun acord modificări ale tratatelor UE. Înainte de intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona în 2009, aceasta era singura procedură pentru revizuirea tratatelor. În prezent, ea se numește „procedura de revizuire ordinară”. CIG, convocată de președintele Consiliului European, decide asupra modificărilor tratatului în unanimitate.

ROL

A. Poziția în cadrul sistemului instituțional al UE

În conformitate cu articolul 13 din TUE, Consiliul European face parte din „cadrul instituțional unic” al Uniunii. Însă rolul său este mai degrabă să asigure un impuls politic general decât să acționeze ca un organism cu putere de decizie în sensul juridic al cuvântului. Acesta ia decizii cu consecințe juridice pentru UE numai în cazuri excepționale (a se vedea punctul C.2 mai jos), însă a căpătat o serie de competențe decizionale instituționale. În prezent, Consiliul European este autorizat să adopte acte cu caracter obligatoriu care pot fi atacate la Curtea de Justiție a Uniunii Europene, inclusiv în cazurile în care acesta se abține să hotărască (articolul 265 din TFUE).



Articolul 7 alineatul (2) din TUE conferă Consiliului European competența de a iniția, cu aprobarea Parlamentului European, procedura de suspendare a drepturilor unui stat membru în urma constatării existenței unei încălcări grave a principiilor UE.

B. Relațiile cu alte instituții

Consiliul European ia decizii deplin independent și, de cele mai multe ori, nu necesită o inițiativă din partea Comisiei sau implicarea Parlamentului.

Totuși, Tratatul de la Lisabona menține o legătură la nivel organizațional cu Comisia, având în vedere că președintele acesteia este membru fără drept de vot al Consiliului European, iar Înalțul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate participă la dezbateri. Mai mult, Consiliul European solicită, deseori, Comisiei să prezinte rapoarte pregătitoare pentru reuniunile sale. Articolul 15 alineatul (6) litera (d) din TUE stipulează că președintele Consiliului European prezintă Parlamentului European un raport după fiecare reuniune a Consiliului European. De asemenea, președintele Consiliului European se întâlnește lunar cu președintele Parlamentului, precum și cu liderii grupurilor politice și, în februarie 2011, a fost de acord să răspundă la întrebări scrise adresate de deputați în Parlamentul European în legătură cu activitățile sale politice. Dar Parlamentul poate exercita, de asemenea, o anumită influență informală prin prezența președintelui său la reuniunile Consiliului European, prin reuniunile liderilor de partide în cadrul familiilor politice europene corespunzătoare, înaintea reuniunilor Consiliului European, precum și prin rezoluțiile pe care le adoptă privind punctele de pe ordinea de zi a reuniunilor, rezultatul întâlnirilor și rapoartele formale prezentate de către Consiliul European.

Prin Tratatul de la Lisabona, noua funcție de Înalț Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate devine un element suplimentar, care propune și pune în aplicare politica externă în numele Consiliului European. Președintele Consiliului European asigură reprezentarea externă a Uniunii în chestiuni referitoare la politica sa externă și de securitate comună, fără a aduce atingere atribuțiilor Înalțului Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate.

C. Competențe

1. La nivel instituțional

Consiliul European oferă UE „impulsurile necesare dezvoltării acesteia” și îi definește „orientările și prioritățile politice generale” [articolul 15 alineatul (1) din TUE]. De asemenea, acesta decide cu majoritate calificată cu privire la formațiunile Consiliului și calendarul președințiilor rotative.

2. Chestiuni de politică externă și de securitate (5.1.1) și (5.1.2)

Consiliul European definește principiile și orientările generale ale politicii externe și de securitate comune (PESC) și adoptă deciziile privind strategiile comune de punere în aplicare a acesteia (articolul 26 din TUE). Acesta decide în unanimitate dacă este cazul să recomande statelor membre să adopte măsuri vizând definirea treptată a unei politici de apărare comune a UE, în conformitate cu articolul 42 alineatul (2) din TUE.

În cazul în care un stat membru intenționează să se opună adoptării unei decizii din rațiuni vitale de politică națională, Consiliul, hotărând cu majoritate calificată, poate



solicita Consiliului European să se pronunțe cu privire la chestiunea în cauză, în vederea adoptării în unanimitate a unei decizii [articolul 31 alineatul (2) din TUE]. Aceeași procedură poate fi aplicată dacă statele membre decid să stabilească o cooperare consolidată în acest domeniu (articolul 20 din TUE).

3. Guvernanța economică și cadrul financiar multianual (CFM) (1.4.3.)

Din 2009, criza datoriilor suverane a transformat Consiliul European și summiturile țărilor din zona euro în actori principali în ce privește confruntarea repercusiunilor crizei bancare mondiale. Mai multe state membre au primit pachete de ajutoare financiare prin acorduri ad-hoc sau temporare asupra cărora s-a hotărât la nivelul de șefi de stat sau de guvern și care au fost, mai apoi, ratificate de statele membre. În viitor, ajutoarele financiare vor fi acordate prin intermediul Mecanismului european de stabilitate permanent. Guvernele statelor membre, cu participarea activă a Comisiei, Parlamentului și Băncii Centrale Europene, au elaborat un tratat internațional – Tratatul privind stabilitatea, coordonarea și guvernanța (denumit și „Pact fiscal”) –, care permite un control mai strict al politicilor bugetare și socioeconomice ale statelor membre. Din ce în ce mai mult, acest lucru ridică semne de întrebare cu privire la rolul Comisiei Europene și al Parlamentului European în guvernanța economică a zonei euro.

Consiliul European joacă, de asemenea, un rol important în semestrul european. La reuniunea sa de primăvară, emite orientări politice privind reforma macroeconomică, fiscală și structurală și politicile de sporire a creșterii economice. La reuniunea sa din iunie, aprobă recomandări care decurg din evaluarea programelor naționale de reformă elaborate de Comisia Europeană și discutate în cadrul Consiliului.

Este implicat, de asemenea, în negocierea cadrului financiar multianual (CFM), în care joacă un rol esențial în atingerea unui acord politic privind chestiunile politice cheie din Regulamentul privind CFM, precum limitele cheltuielilor, programele de cheltuieli și (resurse de) finanțare.

4. Cooperarea polițienească și judiciară în materie penală (4.2.6) și (4.2.7)

La solicitarea unui membru al Consiliului, Consiliul European decide dacă poate fi stabilită o cooperare consolidată într-un domeniu conex cu acesta (articolul 20 din TUE). Tratatul de la Lisabona a introdus mai multe clauze-pasarelă noi care permit Consiliului European să schimbe formula de luare a deciziilor în cadrul Consiliului de la unanimitate la o majoritate de voturi (1.2.4).

REALIZĂRI

Consiliul European a fost eficace în adoptarea orientărilor generale de acțiune a UE. La 27 iunie 2014, Consiliul European a stabilit cinci domenii prioritare care să constituie un punct de orientare în activitatea UE în următorii cinci ani: (1) locuri de muncă, creștere economică și competitivitate; (2) autonomizarea și protejarea cetățenilor; (3) politicile privind energia și clima; (4) libertate, securitate și justiție și (5) UE ca actor mondial puternic. Aceste priorități figurează într-un document intitulat „Agenda strategică pentru Uniune într-o lume în schimbare”. El este folosit pentru a planifica activitatea Consiliului European și stă la baza programelor de lucru ale altor instituții ale UE.



Consiliul European a contribuit, de asemenea, la depășirea impasului produs în procesul de luare a deciziilor la nivelul UE. Cu toate acestea, componența sa interguvernamentală și procedurile de luare a deciziilor pot reduce dezvoltarea federală a integrării europene în general. Schimbările cu caracter instituțional introduse de Tratatul de la Lisabona nu au fost, încă, evaluate. Merită menționat faptul că președintele Consiliului European prezintă în mod regulat rapoarte Parlamentului European.

A. Politica externă și de securitate

De la începutul anilor 1990, politica externă și de securitate a reprezentat un element important în cadrul summiturilor Consiliului European. Decizii luate în acest domeniu au inclus:

- securitatea internațională și lupta împotriva terorismului;
- politica europeană de vecinătate și relațiile cu Rusia;
- relațiile cu țările mediteraneene și cu Orientul Mijlociu.

Reunindu-se la 10 și 11 decembrie 1999, la Helsinki, Consiliul European a decis să consolideze PESC prin dezvoltarea capacităților militare și nemilitare de gestionare a crizelor.

Reunindu-se la 12 decembrie 2003, la Bruxelles, Consiliul European a aprobat Strategia europeană de securitate.

Reunindu-se la Bruxelles la 22 și 23 iunie 2016, Consiliul European a fost de acord că trebuie lansată o cooperare structurată permanentă (PESCO), pentru a consolida securitatea și apărarea Europei. PESCO a fost instituit prin decizia Consiliului din 11 decembrie 2017. Toate statele membre ale UE participă la PESCO, excepție făcând Danemarca și Malta.

B. Extinderea (5.5.1)

Consiliul European a stabilit termenii pentru fiecare rundă de extindere a UE. La Copenhaga, în 1993, acesta a pus bazele pentru încă un val de aderare (criteriile de la Copenhaga). La întâlnirile din anii următori s-au specificat într-un mod și mai amănunțit criteriile de admitere și reformele instituționale necesare în prealabil.

Consiliul European de la Copenhaga (12-13 decembrie 2002) a decis aderarea la 1 mai 2004 a Ciprului, Republicii Cehe, Estoniei, Ungariei, Letoniei, Lituaniei, Maltei, Poloniei, Slovaciei și Sloveniei. România și Bulgaria s-au alăturat Uniunii la 1 ianuarie 2007.

Reunindu-se la 3 octombrie 2005, la Luxemburg, Consiliul a aprobat cadrul de negocieri cu Croația și Turcia privind aderarea acestora la UE. Tratatul de aderare cu Croația a fost semnat la 9 decembrie 2011, iar Croația a aderat la 1 iulie 2013.

C. Reforma instituțională

Reuniunea Consiliului European de la Tampere (15-16 octombrie 1999) a stabilit modalitățile de elaborare a Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (4.1.2). Consiliul European de la Helsinki (decembrie 1999) a convocat conferința interguvernamentală pentru pregătirea Tratatului de la Nisa.



Consiliul European de la Laeken (14 și 15 decembrie 2001) a hotărât să convoace o Convenție pentru viitorul Europei, care a elaborat Tratatul constituțional, însă acesta nu a avut succes (1.1.4). După doi ani și jumătate de impas instituțional, Consiliul European din 21-22 iunie 2007 a adoptat un mandat detaliat pentru Conferința interguvernamentală care a dus la semnarea Tratatului de la Lisabona, la 13 decembrie 2007, care a intrat în vigoare la 1 decembrie 2009 (1.1.5). La 25 martie 2011, Consiliul European a adoptat o decizie de modificare a articolului 136, prin care s-a permis crearea Mecanismului european de stabilitate.

La 29 iunie 2018, Consiliul European a adoptat o decizie privind componența Parlamentului European, care le permite statelor membre să pună în aplicare măsurile interne necesare pentru organizarea alegerilor pentru legislatura 2019-2024^[1].

La 23 martie 2018, Consiliul European (articolul 50), reunit în formula UE-27, a adoptat orientările privind cadrul pentru viitoarele relații cu Regatul Unit după Brexit. Potrivit orientărilor, UE își dorește un parteneriat cât mai strâns posibil cu Regatul Unit, care să acopere, printre altele, cooperarea comercială și economică, precum și securitatea și apărarea.

La 10 aprilie 2019, Consiliul European (articolul 50) a luat act de scrisoarea din 5 aprilie 2019 a prim-ministrului Regatului Unit, Theresa May, prin care se solicita o nouă prelungire a termenului menționat la articolul 50 alineatul (3) din TUE. Consiliul European a convenit asupra unei prelungiri până la 31 octombrie 2019 pentru a permite ratificarea Acordului privind retragerea.

La 17 octombrie 2019, Consiliul European, în formatul UE-27, a aprobat acordul de retragere revizuit și declarația politică revizuită, asupra cărora s-a convenit la în aceeași zi de către negociatorii UE și UK. Această înțelegere urmărea să permită o ieșire ordonată a Regatului Unit din Uniunea Europeană.

La 29 octombrie 2019, în urma unei cereri din partea Regatului Unit, Consiliul European a adoptat o decizie de prelungire a perioadei menționate la articolul 50 alineatul (3) din TUE până la 31 ianuarie 2020, pentru a acorda mai mult timp pentru procesul de ratificare a acordului de retragere. Acordul de retragere a intrat în vigoare la 31 ianuarie 2020. Acesta marchează încheierea perioadei prevăzute la articolul 50 din TUE și începutul unei perioade de tranziție care durează până la 31 decembrie 2020. Regatul Unit nu mai este un stat membru al UE, ci o țară terță.

Eeva Pavy
02/2020

[1]Decizia (UE) 2018/937 a Consiliului European din 28 iunie 2018 de stabilire a componenței Parlamentului European. JO L 165, 2.7.2018, p. 1.

