

ЕВРОПЕЙСКИ СЪВЕТ

Европейският съвет, който включва държавните или правителствените ръководители на държавите членки, дава на Европейския съюз тласък, необходим за неговото развитие, и определя неговите общи политически насоки. Председателят на Комисията е също член (без право на глас). Председателят на Европейския парламент се изказва пред Европейския съвет в началото на заседанията му. С Договора от Лисабон Европейският съвет е определен като институция на Съюза и му се осигурява дългосрочно председателство.

ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

Членове 13, 15, 26, 27 и 42, параграф 2 от Договора за Европейския съюз (ДЕС).

ИСТОРИЯ

Понастоящем Европейският съвет е конференция на високо равнище на държавните или правителствените ръководители на държавите—членки на ЕС. Първата от тези европейски срещи на високо равнище се провежда в Париж през 1961 г., а след 1969 г. те стават по-чести.

На европейската среща на високо равнище в Париж през 1974 г. се взема решение такива срещи на държавните или правителствените ръководители в бъдеще да се провеждат редовно под наименованието „Европейски съвет“, който да може да приема общ подход към проблемите на европейската интеграция и да осигурява правилна координация на дейностите на ЕС.

[Единният европейски акт](#) (1986 г.) включва за първи път Европейския съвет в системата от договори на Общността, като определя неговия състав и предвижда провеждането на заседания два пъти годишно.

[Договорът от Маастрихт](#) (1992 г.) прави официална ролята му в институционалния процес на ЕС.

Договорът от Лисабон (с официално наименование „Договор за Европейския съюз“, 2009 г.) превръща Европейския съвет в пълноправна институция на ЕС (член 13) и определя като негови задачи да „дава на Съюза необходимия тласък за неговото развитие и определя неговите общи политически насоки и приоритети“ (член 15). Европейският съвет и Съветът на Европейския съюз (наричан по-долу „Съвета“) се споразумяват да споделят раздел II от бюджета на ЕС (член 43, буква б) от Финансовия регламент), поради което общият бюджет има само 10 раздела, а не 11, въпреки че Европейският съвет и Съветът са отделни институции.

ОРГАНИЗАЦИЯ

Европейският съвет, свикван от своя председател, се състои от държавните или правителствените ръководители на 27-те държави членки и председателя

на Комисията (член 15, параграф 2 от ДЕС). Върховният представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност участва в неговата работа. Председателят на Европейския парламент обикновено е поканен да се изкаже в началото на заседанието (член 235, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз — ДФЕС).

Председателят се избира от Европейския съвет за мандат от две години и половина с възможност за еднократно подновяване и представлява ЕС пред външния свят. Ролята на председателя е определена в член 15 от ДЕС. Настоящият председател Шарл Мишел започна първия си мандат на 1 декември 2019 г. и беше преизбран през март 2022 г. за втори мандат от 1 юни 2022 г. до 30 ноември 2024 г.

Европейският съвет обикновено взема решения с единодушие, но редица важни назначения се правят с квалифицирано мнозинство (по-специално относно поста на председател на Европейския съвет, избора на кандидат за поста председател на Европейската комисия и назначаването на върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност и на председателя на Европейската централна банка).

Европейският съвет заседава обикновено най-малко четири пъти годишно. От 2008 г. насам той заседава по-често, по-специално по време на финансовата криза и последвалата криза с дълговете в еврозоната. Напоследък въпросите за миграционните потоци към ЕС и вътрешната сигурност също са теми, обсъждани активно от Европейския съвет.

От 2016 г. насам държавните и правителствените ръководители започнаха да се срещат в състав ЕС-27, без Обединеното кралство. Тези срещи бяха отначало неформални преди официалното уведомление на Обединеното кралство за оттеглянето му от ЕС в съответствие с член 50 от Договора за ЕС през март 2017 г. След уведомлението успоредно с редовните заседания бяха проведени няколко официални заседания на „Европейския съвет (член 50)“ в състав ЕС-27.

Освен това членовете на Европейския съвет заседават в рамките на междуправителствени конференции (МПК): тези конференции на представителите на правителствата на държавите членки се свикват, когато трябва да се обсъждат и одобряват промени в Договорите на ЕС. Преди Договорът от Лисабон да влезе в сила през 2009 г., това беше единствената процедура за преразглеждане на Договорите. Сега тя се нарича „обикновена процедура за преразглеждане“. МПК се свиква от председателя на Европейския съвет и взема решенията за промяна на Договорите с единодушие.

РОЛЯ

А. Място в институционалната система на ЕС

Съгласно член 13 от ДЕС Европейският съвет е част от „единната институционална рамка“ на Съюза. Неговата роля обаче е по-скоро да предоставя общ политически тласък, отколкото да действа като орган за вземане на решения в правен смисъл. Той взема решения с правни последици за ЕС единствено в изключителни случаи (вж. буква В, параграф 2 по-долу), но е придобил

редица институционални правомощия за вземане на решения. Европейският съвет понастоящем е оправомощен да приема правно обвързващи актове, които могат да бъдат оспорвани пред Съда на Европейския съюз, като Съдът може да бъде сезиран и за установяване на неправомерно бездействие (член 265 от ДФЕС).

Член 7, параграф 2 от ДЕС дава на Европейския съвет правомощието да започне, при условие че е получено одобрението на Парламента, процедура за спиране на права на държава членка вследствие на тежко нарушение на принципите на ЕС.

Б. Отношения с останалите институции

Европейският съвет взема решения напълно независимо и в повечето случаи не изисква нито инициатива на Комисията, нито участие на Европейския парламент.

Договорът от Лисабон запазва обаче организационна връзка с Комисията, тъй като нейният председател е член на Европейския съвет без право на глас, а върховният представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност присъства на разискванията. Освен това при подготовката за своите заседания Европейският съвет често изисква от Комисията да представя доклади. В член 15, параграф 6, буква г) от ДЕС се предвижда, че след всяко заседание на Европейския съвет неговият председател представя доклад пред Европейския парламент. Също така председателят на Европейския съвет се среща ежемесечно с председателя на Парламента, както и с ръководители на политическите групи. През февруари 2011 г. тогавашният председател прие да разгледа въпроси на членове на ЕП с искане за писмен отговор, свързани с неговата политическа дейност. От друга страна, Европейският парламент може също така да упражнява неформално влияние посредством присъствието на своя председател на заседанията на Европейския съвет и на срещите преди заседанията на Европейския съвет на партийните ръководители в рамките на съответните им европейски политически семейства, както и посредством резолюциите, които Парламентът приема относно точките от дневния ред на заседанията, относно резултатите от заседанията и относно официалните доклади, представени от Европейския съвет.

Съгласно Договора от Лисабон новата Служба на върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност става допълнителен участник, който предлага и изпълнява външната политика от името на Европейския съвет. Председателят на Европейския съвет е отговорен за външното представителство на ЕС по въпросите, отнасящи се до общата външна политика и политика на сигурност, без да се засяга компетентността на върховния представител на Съюза по тези въпроси.

В. Правомощия

1. На институционално равнище

Европейският съвет дава на ЕС „необходимия тласък за неговото развитие“ и определя „неговите общи политически насоки и приоритети“ (член 15, параграф 1 от ДЕС). Той също така взема решения с квалифицирано мнозинство относно състава на Съвета и графика на ротацията на председателствата.

2. Въпроси, свързани с външната политика и политика на сигурност ([5.1.1](#)) и ([5.1.2](#))

Европейският съвет определя принципите и основните насоки на общата външна политика и политика на сигурност (ОВППС) и приема решения за общи стратегии за нейното изпълнение (член 26 от ДЕС). Той взема решение с единодушие дали да препоръча на държавите членки да се насочат към постепенно определяне на обща за ЕС политика на отбрана в съответствие с член 42, параграф 2 от ДЕС.

Ако държава членка възнамерява да се противопостави на приемането на решение поради важни причини, свързани с националната политика, Съветът, като действа с квалифицирано мнозинство, може да сезира Европейския съвет по въпроса, с оглед на приемането на решението с единодушие (член 31, параграф 2 от ДЕС). Същата процедура може да се прилага, ако държавите членки вземат решение за установяване на засилено сътрудничество в тази област (член 20 от ДЕС).

В приетата от Конференцията за бъдещето на Европа препоръка на гражданите № 21 се отправя искане към ЕС да подобри способността си да взема бързи и ефективни решения, по-специално чрез преминаване от гласуване с единодушие към гласуване с квалифицирано мнозинство в областта на ОВППС и чрез засилване на ролята на върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност. В своята [резолуция от 9 юни 2022 г. относно призива за свикване на Конвент за преразглеждане на Договорите](#) Парламентът представи на Съвета предложения за изменения на Договорите в рамките на обикновената процедура за преразглеждане, предвидена в член 48 от ДЕС. Едно от ключовите предложения беше да се позволи решенията в Съвета в съответните области, например приемането на санкции и в случай на извънредна ситуация да се вземат с квалифицирано мнозинство вместо с единодушие. Комисията по конституционни въпроси на Парламента също така подготвя доклад относно прилагането на клаузите за преход в Договорите на ЕС (т.е. клаузи, които позволяват промяна на законодателна процедура без официално изменение на Договорите), като предлага тези клаузи да бъдат задействани в някои приоритетни области на политиката, като например общата външна политика и политика на сигурност.

3. Икономическо управление и многогодишна финансова рамка (МФР) ([1.4.3.](#))

От 2009 г. насам кризата с държавния дълг превърна Европейския съвет и срещите на високо равнище на държавите от еврозоната в главните действащи лица в справянето с последиците от световната банкова криза. Различни държави членки получиха пакети финансова помощ посредством специални или временни споразумения, решени от държавните или правителствените ръководители и ратифицирани впоследствие от държавите членки. От 2012 г. насам се предоставя финансова помощ чрез постоянния Европейски механизъм за стабилност (ЕМС). Правителствата на държавите членки, с активното участие на Комисията, Парламента и Европейската централна банка, изготвиха международен договор — Договор за стабилност, координация и управление (наричан също така „Фискален пакт“), позволяващ по-строг контрол върху бюджетните и социално-икономическите политики на държавите членки. Това

повдига все повече въпроси относно ролята на Комисията и Парламента в икономическото управление на еврозоната.

Европейският съвет играе важна роля и в рамките на процеса на европейския семестър. На пролетните си заседания той дава политически насоки относно макроикономическата, фискалната и структурната реформа и относно политиките за засилване на растежа. На заседанията си през юни одобрява препоръките вследствие на оценката на националните програми за реформа, изготвени от Комисията и обсъждани в Съвета.

Той участва и в преговорите по многогодишната финансова рамка (МФР), в които играе централна роля за постигане на политическо споразумение относно ключови политически въпроси в обхвата на Регламента за МФР, например ограничения на разходите, програми за разходите и финансиране (ресурси).

4. Въпроси на полицейското и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси ([4.2.6](#) и [4.2.7](#))

По искане на член на Съвета Европейският съвет взема решение дали да бъде установено засилено сътрудничество по тема, свързана с тази област (член 20 от ДЕС). Договорът от Лисабон въвежда няколко нови преходни клаузи, които дават възможност на Европейския съвет да променя формулата за вземане на решение в Съвета от единодушие на мнозинство на гласовете ([1.2.4](#)).

ПОСТИЖЕНИЯ

Европейският съвет определи петгодишна стратегическа програма (2019—2024 г.), в която са набелязани приоритетните области за дългосрочните действия и цели на ЕС. В допълнение към стратегическата програма неговите краткосрочни работни програми (т.нар. „програми на лидерите“) определят теми за предстоящите заседания на Европейския съвет и международните срещи на високо равнище. Например в [индикативната програма на лидерите, публикувана през февруари 2023 г.](#), се определят индикативните приоритети за периода от януари до юли 2023 г., които включват по-специално непрекъснатата подкрепа от ЕС за Украйна в отговор на агресивната война на Русия, икономиката и повишаването на дългосрочната конкурентоспособност в ЕС и стратегическата автономност на ЕС, включително в областта на сигурността и енергетиката.

Приемането на стратегическата програма за периода 2024—2029 г. е планирано за юни 2024 г. За да се сложи начало на предварителното обсъждане, председателят Шарл Мишел изпрати [писмо](#) преди заседанието на Европейския съвет през юни 2023 г. Той предложи четири основни теми за предстоящия дневен ред: консолидиране на икономическата и социалната база на ЕС (екологичен и цифров преход, конкурентоспособност, иновации, здравеопазване); справяне с енергийното предизвикателство; укрепване на способностите на ЕС за сигурност и отбрана и задълбочаване на сътрудничеството с останалата част от света. Освен това той предложи да се укрепи цялостният подход на ЕС към миграцията.

А. Многогодишна финансова рамка

С цел да се помогне на ЕС да се възстанови след пандемията и да се подкрепят инвестициите в екологичния и цифровия преход, на [извънредното си заседание от 17—21 юли 2020 г.](#) лидерите на Европейския съвет постигнаха съгласие по всеобхватен пакет от 1824,3 милиарда евро, съчетаващ както многогодишната финансова рамка (МФР), така и извънредни усилия за възстановяване в рамките на инструмента Next Generation EU (NGEU).

На заседанието си от [1 февруари 2024 г.](#) Европейският съвет постигна съгласие относно преразглеждането на МФР за периода 2021—2027 г. Вследствие на това Съветът на ЕС одобри три законодателни акта, насочени към укрепване на дългосрочния бюджет и справяне с възникващите предизвикателства. Приетият пакет включва изменения на финансовата рамка и създаването на механизма за Украйна и на платформата за стратегически технологии за Европа (STEP).

Б. Външна политика и политика на сигурност

От началото на 90-те години на миналия век външната политика и политика на сигурност е съществена част от заседанията на високо равнище на Европейския съвет. Решенията, взети в тази област, включват:

- международната сигурност и борбата с тероризма;
- европейската политика за съседство и отношенията с Русия;
- отношенията със средиземноморските държави и Близкия изток.

На заседанието си в [Хелзинки от 10 и 11 декември 1999 г.](#) Европейският съвет прие решение да засили ОВППС чрез развиване на военен и невоенен капацитет за управление на кризи.

На [заседанието си от 22 и 23 юни 2017 г.](#) Европейският съвет постигна съгласие относно необходимостта от започване на постоянно структурирано сътрудничество (ПСС) за укрепване на сигурността и отбраната на Европа. ПСС беше установено с решение на Съвета от 11 декември 2017 г. В него участват всички държави — членки на ЕС, с изключение на Дания и Малта. Понастоящем в рамките на ПСС има общо 46 проекта.

На посоченото по-горе извънредно заседание от 17—21 юли 2020 г. Европейският съвет постигна съгласие за създаването на Европейски механизъм за подкрепа на мира като извънбюджетен инструмент за финансиране на действия в областта на сигурността и отбраната. Финансовият таван за инструмента за периода 2021—2027 г. беше определен на 5 млрд. евро, финансирани като извънбюджетна позиция извън МФР чрез вноски от държавите членки съгласно коефициент на разпределение въз основа на брутния национален доход (БНД).

На извънредното си заседание от 30 и 31 май 2022 г. Европейският съвет осъди агресивната война на Русия срещу Украйна и постигна съгласие по шестия пакет от санкции, обхващащи суровия нефт и нефтопродуктите, доставяни от Русия на държавите членки. Беше въведено временно изключение за суровия нефт, доставян чрез тръбопровод. Лидерите приканиха настойчиво Съвета на Европейския съюз да финализира и приеме без забавяне новите санкции.

Съгласно заключенията от [заседанието на Европейския съвет от 23 март 2023 г.](#) „Европейският съюз твърдо и изцяло подкрепя Украйна и ще продължи да предоставя силна политическа, икономическа, военна, финансова и хуманитарна подкрепа на Украйна и нейния народ толкова дълго, колкото е необходимо.“

В. Разширяване ([5.5.1](#))

Европейският съвет определи условията за всеки кръг от разширяването на ЕС. В Копенхаген през 1993 г. той постави основите за нова вълна на присъединяване (критериите от Копенхаген). Заседанията през следващите години уточниха критериите за приемане и предварително изискваните институционални реформи.

[Европейският съвет от Копенхаген \(12 и 13 декември 2002 г.\)](#) прие решение за присъединяването от 1 май 2004 г. на Естония, Кипър, Латвия, Литва, Малта, Полша, Словакия, Словения, Унгария и Чехия. Румъния и България се присъединиха към Съюза на 1 януари 2007 г.

На заседанието в Люксембург на 3 октомври 2005 г. Съветът одобри рамката на преговорите с Хърватия и Турция за тяхното присъединяване към ЕС. Договорът за присъединяване с Хърватия беше подписан на 9 декември 2011 г. и Хърватия се присъедини към ЕС на 1 юли 2013 г.

На 14 декември 2021 г. Съветът по общи въпроси прие [заключенията относно разширяването и процеса на стабилизиране и асоцииране](#) за Черна гора, Сърбия, Турция, Република Северна Македония, Албания, Босна и Херцеговина и Косово, като разгледа напредъка, постигнат във всяка от тези държави кандидатки и потенциални кандидатки.

[На 23 юни 2022 г.](#) Европейският съвет предостави на Украйна статут на държава кандидатка след кандидатурата ѝ за членство от 28 февруари 2022 г. и прикани Комисията да докладва на Съвета за изпълнението на условията, посочени в становището на Комисията относно кандидатурата за членство. Съветът ще вземе решение за по-нататъшни стъпки, след като всички тези условия бъдат изцяло изпълнени.

В [заключенията от извънредното си заседание от 9 февруари 2023 г.](#) Европейският съвет „отчита значителните усилия, положени от Украйна през последните месеци за постигане на целите, залегнали в основата на статута ѝ на страна кандидатка за членство в ЕС. Той приветства усилията на Украйна за реформи в тези трудни времена и насърчава Украйна да продължи по този път и да изпълни условията, посочени в становището на Комисията относно кандидатурата ѝ за членство, за да постигне напредък към бъдещо членство в ЕС“.

[На заседанието си от 14 и 15 декември 2023 г. Европейският съвет](#) реши да започне преговори за присъединяване с Украйна и Република Молдова и да предостави статут на страна кандидатка на Грузия, при условие че бъдат предприети съответните стъпки, посочени в препоръката на Комисията от 8 ноември 2023 г.

Г. Оттеглянето на Обединеното кралство от Европейския съюз

На 23 март 2018 г. Европейският съвет (член 50), заседаващ в състав ЕС-27, прие насоките относно рамката за бъдещите отношения с Обединеното кралство след Брексит. В съответствие с насоките ЕС изрази желание за възможно най-тясно партньорство с Обединеното кралство, което да обхваща, наред с другите области, търговското и икономическото сътрудничество и сигурността и отбраната.

На 17 октомври 2019 г. Европейският съвет, заседаващ във формат ЕС-27, одобри преразгледаното споразумение за оттегляне и преразгледаната политическа декларация, по които преговарящите от страна на ЕС и от страна на Обединеното кралство бяха постигнали споразумение на същата дата. Целта на споразумението беше да се позволи организирано оттегляне на Обединеното кралство от Европейския съюз.

На 29 октомври 2019 г., вследствие на искане от страна на Обединеното кралство, Европейският съвет прие решение за удължаване на срока, посочен в член 50, параграф 3 от ДЕС, до 31 януари 2020 г., за да се даде повече време за ратифициране на споразумението за оттегляне. Споразумението за оттегляне влезе в сила на 31 януари 2020 г. То отбеляза края на периода по член 50 от ДЕС и началото на преходен период, който продължи до 31 декември 2020 г. Сега Обединеното кралство вече не е държава—членка на ЕС, а трета държава.

Д. Институционални реформи

На заседанието на Европейския съвет в Тампере (15 и 16 октомври 1999 г.) беше прието решение относно условията за изготвяне на Хартата на основните права на ЕС ([4.1.2](#)). Европейският съвет от Хелзинки (декември 1999 г.) свика междуправителствената конференция за подготовка на Договора от Ница.

Европейският съвет от Лаакен (14 и 15 декември 2001 г.) прие решение за свикване на Конвент за бъдещето на Европа, който изготви неприетия Договор за създаване на Конституция за Европа ([1.1.4](#)). След две години и половина институционална парализа Европейският съвет от 21 и 22 юни 2007 г. прие подробен мандат за междуправителствена конференция, която доведе до подписването на 13 декември 2007 г. на Договора от Лисабон, влязъл в сила на 1 декември 2009 г. ([1.1.5](#)). На 25 март 2011 г. Европейският съвет прие решение за изменение на член 136 от ДФЕС, даващо възможност за създаването на ЕМС през 2012 г.

На 28 юни 2018 г. Европейският съвет прие [решение относно състава на Европейския парламент](#), даващо възможност на държавите членки да приемат необходимите вътрешни мерки за организиране на изборите за ЕП за мандата 2019—2024 г.^[1]

Неотдавнашните кризи, по-специално пандемията от COVID-19 и войната в Украйна, подчертаха необходимостта от институционални реформи, за да

[1] [Решение \(ЕС\) 2018/937 на Европейския съвет от 28 юни 2018 година за определяне на състава на Европейския парламент.](#)

се подобри способността на ЕС да реагира своевременно и ефективно на спешни ситуации.

В своята [резолуция относно резултатите от Конференцията за бъдещето на Европа](#), приета на 4 май 2022 г., Парламентът приветства заключенията и препоръките на конференцията, призна, че [промените в Договора са необходимост](#) и поиска от комисията по конституционни въпроси да изготви предложения за реформиране на Договорите на ЕС чрез Конвент в съответствие с [член 48 от ДЕС](#). На 9 юни 2022 г. Европейският парламент прие [резолуция относно призива за свикване на Конвент за преразглеждане на Договорите](#). Сред ключовите предложения е да се реформират процедурите за гласуване и да се позволи вземането на решения в Съвета с квалифицирано мнозинство вместо с единодушие в дадени области, например приемането на санкции и т.нар. клаузи за преход, както и при извънредна ситуация. На 11 юли 2023 г. Парламентът прие [резолуция](#) относно прилагането на клаузите за преход в Договорите на ЕС. На 22 ноември 2023 г. той прие [резолуция](#) относно предложения за преразглеждане на Договорите, в която настоятелно призова Европейския съвет да свика Конвент за преразглеждане на Договорите с цел модернизиране на законодателните процедури.

Eeva Pavy / Pablo Abril Marti
05/2024