

CONSILIUL EUROPEAN

Consiliul European, format din șefii de stat sau de guvern ai statelor membre, asigură 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 ca pe viitor aceste reuniuni ale șefilor de stat sau de guvern să aibă loc regulat sub denumirea de „Consiliul European”, care urma să poată adopta o abordare generală a problemelor privind integrarea europeană și să garanteze că activitățile UE sunt bine coordonate.

[Actul Unic European](#) (1986) a inclus pentru prima dată Consiliul European în tratatele 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 (cunoscut anterior ca Tratatul privind Uniunea Europeană, 2009) a transformat Consiliul European într-o instituție a Uniunii Europene (articolul 13) și i-a definit atribuțiile, și anume „oferă Uniunii impulsurile necesare dezvoltării acesteia și îi definește orientările și prioritățile politice generale” (articolul 15). Consiliul European și Consiliul Uniunii Europene („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]. Înaltul 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 Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (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. Rolul președintelui este enunțat la articolul 15 din TUE. Actualul președinte Charles Michel și-a început primul mandat la 1 decembrie 2019 și a fost reales în martie 2022 pentru un al doilea mandat, de la 1 iunie 2022 până la 30 noiembrie 2024.

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 Înaltului Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate și a președintelui Băncii Centrale Europene).

Consiliul European se reunește de regulă 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 cu 2016, șefii de stat și de guvern s-au reunit 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 obișnuite, 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 „cadru 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 sens juridic. Acesta ia decizii cu consecințe juridice pentru UE numai în cazuri excepționale [a se vedea punctul C (2) de 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, 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 complet independent și, de cele mai multe ori, nu are nevoie de o inițiativă din partea Comisiei sau de 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. În februarie 2011, președintele a fost de acord să răspundă la întrebările cu solicitare de răspuns scris adresate de deputații în Parlamentul European cu privire la activitățile sale politice. Dar și Parlamentul poate exercita o anumită influență neoficială prin prezența președintelui său la reuniunile Consiliului European, prin reuniunile liderilor de partide în cadrul familiilor lor politice europene, 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 actor suplimentar care propune și pune în aplicare politica externă în numele Consiliului European. Președintele Consiliului European este însărcinat cu reprezentarea externă a UE 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). El 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).

Recomandarea nr. 21 a cetățenilor adoptată de Conferința privind viitorul Europei solicită ca UE să își îmbunătățească capacitatea de a lua decizii rapide și eficiente, în special prin trecerea de la unanimitate la votul cu majoritate calificată în domeniul PESC și prin consolidarea rolului Înaltului Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate. În [rezoluția sa din 9 iunie 2022 referitoare la convocarea unei convenții pentru revizuirea tratatelor](#), Parlamentul a prezentat Consiliului propuneri de modificare a tratatelor în conformitate cu procedura ordinară de revizuire prevăzută la articolul 48 din TUE. Una dintre propunerile cheie a fost să se permită luarea deciziilor în Consiliu prin vot cu majoritate calificată în loc de unanimitate în domenii relevante, cum ar fi adoptarea de sancțiuni și în situații de urgență. Comisia pentru afaceri constituționale a Parlamentului pregătește, de asemenea, un raport privind aplicarea clauzelor pasarelă din tratatele UE (adică clauzele care permit modificarea unei proceduri legislative fără o modificare formală a tratatelor), propunând activarea clauzelor pasarelă în anumite domenii de politică prioritare, cum ar fi politica externă și de securitate comună.

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 procesul de contracarare a 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 nivel de șefi de stat sau de guvern și care au fost, mai apoi, ratificate de statele membre. Începând din 2012, ajutorul financiar a fost canalizat prin Mecanismul european de stabilitate (MES) 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. Acest fapt ridică semne de întrebare tot mai mari în legătură cu 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, el emite orientări politice privind reforma macroeconomică, fiscală și structurală și politicile de intensificare a creșterii economice. La reuniunea sa din iunie, Consiliul aprobă recomandări care decurg din evaluarea programelor naționale de reformă elaborate de Comisia Europeană și discutate în cadrul Consiliului.

Este implicat și 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 conexe 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 majoritate de voturi ([1.2.4](#)).

REALIZĂRI

Consiliul European a stabilit o agendă strategică pe cinci ani (2019–2024) care identifică domeniile prioritare pentru acțiunea și orientarea UE pe termen lung. Pe lângă agenda strategică, programele sale de lucru pe termen scurt, așa-numitele Agende ale liderilor, stabilesc subiecte pentru viitoarele reuniuni ale Consiliului European și pentru summiturile internaționale. De exemplu, [Agenda orientativă a liderilor publicată în februarie 2023](#) a stabilit prioritățile orientative pentru perioada ianuarie–iulie 2023, care includ mai ales continuarea sprijinului acordat de UE Ucrainei ca răspuns la războiul de agresiune al Rusiei, economia și stimularea competitivității pe termen lung în UE și a autonomiei strategice a UE, inclusiv în ceea ce privește securitatea și energia.

Adoptarea Agendei strategice 2024–2029 este planificată pentru iunie 2024. Pentru a lansa discuții în avans, Președintele Michel a trimis o [scrisoare](#) înaintea Consiliului European din iunie 2023. El propune patru domenii majore pentru viitoarea agendă: consolidarea bazei economice și sociale a UE (tranziția verde și cea digitală, competitivitatea, inovarea, sănătatea); abordarea provocării în materie de energie; consolidarea capacităților de securitate și apărare a UE; și aprofundarea relațiilor cu restul lumii. În plus, el sugerează consolidarea abordării generale a UE în materie de migrație.

A. Cadrul financiar multianual

Pentru a ajuta UE să se reconstruiască după pandemie și pentru a sprijini investițiile în tranziția verde și în cea digitală, liderii Consiliului European au convenit, în cadrul [reuniunii lor speciale din 17-21 iulie 2020](#), asupra unui pachet masiv de 1 824,3 miliarde EUR, care combină atât cadrul financiar multianual (CFM), cât și un efort extraordinar de redresare în cadrul instrumentului Next Generation EU (NGEU).

În cadrul reuniunii sale din [1 februarie 2024](#), Consiliul European a ajuns la un acord cu privire la revizuirea CFM 2021–2027. În consecință, Consiliul UE a aprobat trei acte legislative care vizează consolidarea bugetului pe termen lung și abordarea provocărilor emergente. Pachetul adoptat cuprinde modificări ale cadrului financiar și instituirea Mecanismului pentru Ucraina și a platformei „Tehnologii strategice pentru Europa” (STEP).

B. 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. Printre temele deciziilor luate în acest domeniu s-au numărat:

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

Reunit [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.

În cadrul [reuniunii sale din 22 și 23 iunie 2017](#), Consiliul European a convenit că trebuie lansată o cooperare structurată permanentă (PESCO) pentru a consolida

securitatea și apărarea Europei. PESCO a fost instituită prin decizia Consiliului din 11 decembrie 2017. Toate statele membre ale UE participă la PESCO, excepție făcând Danemarca și Malta. În total, în cadrul PESCO sunt în desfășurare în prezent 46 de proiecte.

În cadrul reuniunii sale speciale din 17–21 iulie 2020 menționate mai sus, Consiliul European a convenit că Instrumentul european pentru pace va fi creat ca instrument extrabugetar pentru finanțarea acțiunilor în domeniul securității și apărării. Plafonul financiar pentru acest instrument pentru perioada 2021–2027 a fost stabilit la cinci miliarde EUR, urmând a fi finanțat ca post extrabugetar în afara CFM, prin contribuții din partea statelor membre stabilite conform unei chei de repartizare bazate pe venitul național brut (VNB).

În cadrul reuniunii sale speciale din 30 și 31 mai 2022, Consiliul European a condamnat războiul de agresiune al Rusiei împotriva Ucrainei și a convenit asupra celui de al șaselea pachet de sancțiuni, care vizează țițeiul și produsele petroliere livrate din Rusia statelor membre. A fost introdusă o excepție temporară pentru țițeiul livrat prin conducte. Liderii au îndemnat Consiliul Uniunii Europene să finalizeze și să adopte fără întârziere noile sancțiuni.

Conform concluziilor [reuniunii Consiliului European din 23 martie 2023](#), „Uniunea Europeană se poziționează ferm și pe deplin alături de Ucraina și va continua să furnizeze un important sprijin politic, economic, militar, financiar și umanitar Ucrainei și poporului ucrainean atât timp cât va fi nevoie”.

C. Extindere ([5.5.1](#))

Consiliul European a stabilit condițiile pentru fiecare rundă de extindere a UE. La Copenhaga, în 1993, acesta a pus bazele pentru următorul val de aderare (criteriile de la Copenhaga). La întâlnirile din anii următori au fost specificate și mai detaliat 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, Cehiei, Estoniei, Ungariei, Letoniei, Lituaniei, Maltei, Poloniei, Slovaciei și Sloveniei. România și Bulgaria s-au alăturat Uniunii la 1 ianuarie 2007.

Reunit 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.

La 14 decembrie 2021, Consiliul Afaceri Generale a adoptat [concluziile sale privind extinderea și procesul de stabilizare și de asociere](#) pentru Muntenegru, Serbia, Turcia, Republica Macedonia de Nord, Albania, Bosnia și Herțegovina și Kosovo, în care s-au trecut în revistă progresele realizate de fiecare dintre aceste țări candidate și potențial candidate.

[La 23 iunie 2022](#) Consiliul European a acordat Ucrainei statutul de țară candidată, în urma cererii sale de aderare din 28 februarie 2022, și a invitat Comisia să raporteze Consiliului cu privire la îndeplinirea condițiilor specificate în avizul Comisiei privind cererea de aderare. Consiliul va decide următorii pași odată ce toate aceste condiții vor fi îndeplinite integral.

În [concluziile reuniunii sale extraordinare din 9 februarie 2023](#), Consiliul European „[a luat act] de faptul că, în ultimele luni, Ucraina a făcut dovada unor eforturi

considerabile în direcția îndeplinirii obiectivelor care stau la baza statutului său de țară candidată la aderarea la UE. Acesta [a salutat] eforturile de reformă depuse de Ucraina în vremuri atât de dificile și [a încurajat-o] să continue pe această cale și să îndeplinească condițiile specificate în avizul Comisiei privind cererea sa de aderare, astfel încât să avanseze în direcția aderării viitoare la UE”.

[Consiliul European din 14 și 15 decembrie 2023](#) a decis să deschidă negocierile de aderare cu Ucraina și Republica Moldova și să acorde Georgiei statutul de țară candidată „cu condiția să fie luate măsurile corespunzătoare, stabilite în recomandarea Comisiei din 8 noiembrie 2023”.

D. Retragerea Regatului Unit din Uniunea Europeană

La 23 martie 2018, Consiliul European (articolul 50), reunit în formula UE-27, a adoptat orientările privind cadrul pentru viitoarea relație 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 17 octombrie 2019, Consiliul European, reunit în formatul UE-27, a aprobat acordul de retragere revizuit și declarația politică revizuită, asupra cărora negociatorii UE și ai Regatului Unit ajunseseră la un acord în aceeași zi. Această înțelegere urmărea să permită ieșirea 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 a marcat încheierea perioadei prevăzute la articolul 50 din TUE și începutul unei perioade de tranziție care a durat până la 31 decembrie 2020. În prezent, Regatul Unit nu mai este un stat membru al UE, ci o țară terță.

E. Reforme instituționale

Reuniunea Consiliului European de la Tampere (15 și 16 octombrie 1999) a hotărât cu privire la modalitățile de elaborare a Cartei Drepturilor Fundamentale a UE (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 și 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, ceea ce a permis crearea Mecanismului european de stabilitate în 2012.

La 28 iunie 2018, Consiliul European a adoptat o [decizie privind componența Parlamentului European](#), care le-a permis statelor membre să ia măsurile interne necesare pentru organizarea alegerilor pentru legislatura 2019-2024^[1].

[1] [Decizia \(UE\) 2018/937 a Consiliului European din 28 iunie 2018 de stabilire a componenței Parlamentului European.](#)

Crizele recente, în special pandemia de COVID-19 și războiul din Ucraina, au pus în evidență necesitatea unor reforme instituționale pentru a consolida capacitatea UE de a reacționa la situații de urgență la timp și efectiv.

În [rezoluția sa referitoare la rezultatul Conferinței privind viitorul Europei](#) adoptată la 4 mai 2022, Parlamentul a salutat concluziile și recomandările conferinței, a recunoscut că [se impune modificarea tratatelor](#) și a solicitat Comisiei pentru afaceri constituționale să pregătească propuneri de reformare a tratatelor UE printr-o convenție în conformitate cu [articolul 48 din TUE](#). La 9 iunie 2022, Parlamentul European a adoptat [o rezoluție referitoare la „convocarea unei convenții pentru revizuirea tratatelor”](#). Una dintre propunerile cheie este de a se reforma procedurile de vot și a se permite luarea deciziilor în Consiliu prin vot cu majoritate calificată în loc de unanimitate în domenii relevante, cum ar fi adoptarea de sancțiuni și a așa-numitelor clauze pasarelă și în situații de urgență. La 11 iulie 2023, Parlamentul a adoptat o [rezoluție](#) referitoare la punerea în aplicare a clauzelor pasarelă în tratatele UE. La 22 noiembrie 2023, el a adoptat o [rezoluție](#) referitoare la proiectele Parlamentului European de revizuire a tratatelor, solicitând Consiliului Europei să cadă de acord asupra revizuirii tratatelor pentru a moderniza procedurile legislative.

Eva Pavy / Pablo Abril Marti
05/2024