

ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У НИШУ
XLVI/2005

Проф. др Зоран Радивојевић

ЕВРОПСКА КОМИСИЈА

UDK 341.1:061.1EU

Рецензент: проф. др Драган Стојановић

Сажетак

Европска комисија представља значајну новину о области трајног организовања међународне сарадње. Овлашћења која су јој поверена у оквиру Европске уније и независан статус који ужива у односу на државе чланице чине је сасвим особеним органом без преседана у историји међународних организација. По својој правној природи Европска комисија је хибридна институција која у себи садржи комбинацију елемената административног, изврши-

ног и законодавног карактера. Она се најпре појављује као предлагач одлука и иницијатор европске интеграције. У исто време, Комисија је надзорни и извршини орган који обезбеђује примену комунитарног права и стара се о спровођењу одлука других органа. Коначно, Комисија представља орган легислативног карактера који у одређеним случајевима располаже изворним или делегираним правом доношења одлука.

Кључне речи: Европска унија, Комисија, независност, наддржавност, иницијатива, надзор, извршење, предлагање, одлучивање.

Проф. др Зоран Радивојевић¹

ЕВРОПСКА КОМИСИЈА

І ПОРЕКЛО И ТЕРМИНОЛОГИЈА

Претече данашње Комисије су Висока власт Европске заједнице за угљ и челик (ЕЗУЧ) и посебне комисије Европске економске заједнице (ЕЕЗ) и Европске заједнице за атомску енергију (ЕВРОАТОМ). Међутим, између Високе власти образоване Париским уговором и две комисије формирале Римским уговором постојале су суштинске разлике. Док је Власт била носилац одлучивања и главни законодавац ЕЗУЧ, комисијама у оквиру ЕЕЗ и ЕВРОАТОМ-а била је првенствено поверила надлежност иницијативе².

Као један орган за све три Заједнице Комисија је установљена Уговором о успостављању јединственог Савета и јединствене Комисије³. Од тада је њен званични назив Комисија Европских заједница. Уговором о обједињавању органа усвојене су јединствене одредбе само у погледу састава и начина рада, али су и даље остала разлике у надлежности Комисије према Париском и Римском уговору⁴.

Уговором из Маастрихта надлежност Комисије проширена је изван Заједница на област заједничке спољне и безбедносне политике и сарадњу у области

¹ Редовни професор Правног факултета у Нишу.

² Савет ЕЗУЧ био је у процесу одлучивања потиснут у други план, без обзира што су га чинили представници држава чланица. Његова улога сводила се на давање одобрења не неке одлуке које донесе Висока власт уз могућност да их под одређеним условима укине. Насупрот томе, према Римском уговору, Савет је представљао главну легислативну власт док су комисије располагале законодавним овлашћењима у малом броју случајева. Више о томе: Т.С. Hartley, Основи права Европске заједнице (превод), Београд, 1998, стр. 13 и 34-35.

³ Закључен 8 августа 1965. године, а ступио на снагу јула 1967. године.

⁴ Усвајањем Уговора из Маастрихта и Амстердама те разлике нису укинуте, тако да Комисија нема иста овлашћења и задатке када поступа као јединствени орган Европских заједница.

правосуђа и унутрашњих послова. Тиме је постојећи назив постао преузак, па се сама Комисија 1993. године преименовала у Европску комисију⁵. Мада формално нема упориште у оснивачким уговорима, укључујући Уговоре из Амстердама и Нице⁶, тај је назив данас најшире прихваћен, вероватно и због тога што јасно указује на проевропску интегративну улогу Комисије.

II САСТАВ

Број чланова Комисије мењао се у складу са изменама оснивачких уговора и порастом броја држава чланица⁷. После ступања на снагу Уговора из Нице и најновијег проширења Европске уније Комисија се састоји од двадесет пет чланова (комесара). Чланови Комисије могу бити само држављани државе чланица, при чему најмање један члан мора бити држављанин сваке државе чланице.

Правило да све чланице имају по једног комесара важиће све док Европска унија не буде имала више од 27 држава чланица. Када се достигне та граница број чланова Комисије биће мањи од броја чланица Уније, с тим што се уводи систем равномерне ротације међу чланицама. Предвиђено је да Савет једногласном одлуком утврди правила примене принципа ротације. Држава чланица неће моћи да буде "одсутна" из Комисије дуже од једног мандата

⁵ Закључак Комисије од 17. новембра 1993. године; Europé, No 6130, 8/9, novembar 1993, p. 7. За даљу анализу: Ph. Manin, Les Communautés européennes, L'Union européenne, Paris, 1998, p. 180.

⁶ Ови уговори користе назив Комисија без икаквог другог одређења. Видети: чл. 155-163 Уговора из Амстердама и чл. 211-219 Уговора из Нице.

⁷ Према првобитном решењу Висока власт ЕЗУЧ и Комисија ЕЕЗ имале су по девет чланова, а Комисија ЕУРАТОМ-а пет. После ступања на снагу Уговора о објединавању јединствену Комисију чинило је четрнаест чланова (у прелазном периоду сагласно чл. 33 Уговора), да би се касније овај број свео на девет комесара (чл. 10-18 Уговора). Током времена се број чланова Комисије повећавао на тринест (Одлука Савета из 1973. године) и четрнаест (чл. 5 Акта о приступању из 1979. године) у складу са сваким новим проширењем Заједница. У доба усвајања Уговора из Мастрихта Комисија је имала седамнаест чланова (чл. 15 Акта о приступању из 1985. године), да би се после приступања Шведске, Финске и Аустрије повећао на двадесет. Према том решењу, које је важило до најновијег проширења 2004. године, веће државе (Француска, Италија, Немачка, В.Британија и Шпанија) имале су по два члана Комисије, а мање по једног (чл. 213 Уговора о ЕЗ; чл. 126 Уговора о ЕВРОАТОМ-у и чл. 9 Уговора о ЕЗУЧ).

(пет година), али ће се при том узети у обзир критеријум једнаке географске и демографске заступљености држава чланица⁸.

Чланови Комисије бирају се на основу опште способности (стручности) за обављање ове функције и несумњиве независности⁹. Иако држављани чланица, комесари су међународни функционери, односно службеници који своје дужности врше искључиво у интересу Уније. Њихов мандат је пет година и може се обновити¹⁰.

Поступак избора Комисије обухвата три фазе: кандидовање, одобравање избора (гласање о подршци) и постављање (инвеститура). У првој фази треба разликовати кандидовање председника од кандидовања члanova Комисије. Кандидата за председника бира Савет састављен од шефова држава или влада¹¹. Ова одлука се доноси квалификованом већином чиме се искључује могућност блокаде од стране поједињих држава чланица¹². Именовање кандидата за председника Комисије одобрава Европски парламент. Уколико Парламент ускрати сагласност, Савет мора да предложи другог кандидата.

⁸ Чл. 4 Протокола о проширењу Европске уније; за текст: Оснивачки уговори Европске уније, Београд 2003, стр. 357.

⁹ Став 1 чл. 213 (ранији чл. 157) Уговора о ЕЗ.

¹⁰ До измена и допуна извршених Маистрихтом мандат Комисије трајао је четири године. Проширење мандата на пет година треба довести у везу са трајањем посланичког мандата у Европском парламенту и његовом све важнијом улогом у избору Комисије.

¹¹ Тачка 2 чл. 214 (ранији чл. 158) Уговора из Нице. Према уговору из Маистрихта кандидата за председника Комисије именовале су заједничким споразумом владе држава чланица после обављених консултација са Европским парламентом (чл. 158 Уговора о ЕЗ). Користећи ову одредбу, Парламент је својим Пословником (чл. 32) предвидео да председник Парламента позива предложеног кандидата да даде изјаву пред посланицима. После спроведене расправе у којој може учествовати и Савет, Парламент већином гласова одлучује да ли ће подржати предложеног кандидата. Резултат гласања достављао се Европском савету и владама држава чланица у облику "мишљења Европског парламента" (ближе о томе: С. Зечевић, Европска унија-институције и право, Београд, 2001, стр. 75). Амстердамски уговор (чл. 214-2 Уговора о ЕЗ) значајно је ојачао улогу Парламента у поступку кандидовања председника Комисије. Уместо да буде само консултован, Парламент је сада стекао право да одобри или не одобри кандидата држава чланица (више о томе: Ph. Manin, op. cit., p. 184).

¹² На овај начин је поступила В. Британија приликом именовања председника Комисије 1994. године. О томе: Г. Илић-Гасме, Реформа Европске уније-институционални аспект, Београд, 2004, стр. 106.

Кандидате за чланове Комисије бира Савет, али на министарском нивоу. И ова одлука се доноси квалификованом већином на основу предлога сваке државе чланице. За именовање ових кандидата потребна је сагласност будућег председника Комисије¹³.

Пошто се на овај начин утврди листа кандидата за председника и остale чланове Комисије, прелази се на фазу одобравања избора од стране Европског парламента¹⁴. Пре гласања о подршци, кандидат за председника на пленарној седници Парламента излаже свој програм, а затим следи расправа која има за циљ да се утврди предлог одлуке о одобравању или одбацивању програма нове Комисије¹⁵. Комисија је добила подршку ако се за њу изјасни већина посланика. Гласање се односи на састав Комисије у целости, тако да није предвиђено посебно изјашњавање о председнику и појединим члановима.

После добијеног одобрења од стране Европског парламента, у трећој фази председника и чланове Комисије поставља Савет. Одлука о инвеститури доноси се квалификованом већином¹⁶. Ступањем на снагу те одлуке предложени кандидати постају комесари.

Чланови Комисије нису у свом раду везани за владе држава чланица, већ своје дужности извршавају потпуно независно. Они не смеју тржити нити примати упутства од било које владе или неког другог тела и морају се уздржавати од сваке радње која није у складу са њиховим дужностима. За

¹³ Тачка 2 чл. 214 Уговора из Нице. Према ранијем решењу из Мастрихта (чл. 158 Уговора о ЕЗ) владе држава чланица су након консултовања кандидата за председника одређивале остала лица која намеравају да изаберу за чланове комисије. Уговором из Амстердама (чл. 214-2) појачана је улога кандидата за председника, јер је потребно добити његову сагласност за именовање осталих чланова Комисије. Тако је будући председник, по узору на улогу мандатара за састав владе на националном нивоу, фактички добио право вета, односно могућност да одбије кандидате држава чланица који му не одговарају (у овом смислу: Н.Мисита, Основи права Европске уније, Сарајево, 2002, стр. 407).

¹⁴ Чл. 214 (ранији чл. 158) Уговора о ЕЗ и тачка 2 чл. 214 Уговора из Нице.

¹⁵ Више о томе: J. Bowlowis, Droit institutionnel de l'Union européenne, Paris, 1995, p. 96.

¹⁶ Тачка 2 чл. 214 Уговора из Нице. Према ранијем решењу (чл. 214 Уговора о ЕЗ) постављање Комисије вршило се заједничким споразумом представника влада држава чланица. Тај се споразум није сматрао актом Заједнице, већ међувладиним актом који не подлеже оцени Суда правде Европских заједница (у том смислу: Ph. Marin, op. cit. p. 185).

уврат, државе чланице су у обавези да поштују начело независности њиховог рада и да се уздрже од покушаја да утичу на чланове Комисије у извршењу њихових задатака¹⁷.

У складу са својим независним положајем, чланови Комисије не могу током трајања мандата да обављају било коју другу плаћену или неплаћену професионалну делатност. Они не могу вршити никакав изборни мандат, чак ни на локалном нивоу¹⁸. Њима је допуштено да прихвате почасне функције, али су обавезни да воде рачуна да те дужности не садрже ни најмањи ризик у по-гледу сукоба интереса¹⁹.

За време трајања функције, али и по истеку мандата, чланови Комисије дужни су да поштују обавезе које произилазе из њиховог независног статуса. Приликом ступања на дужност они се пред Судом правде обавезују да ће поштено и часно обављати функцију, као и да по престанку мандата неће прихватати послове или користи који би могли да се доведу у везу са њиховим задужењима у Комисији. У случају повреде ових обавеза Суд може разрешити дужности члана Комисије или га лишити права на пензију²⁰.

Чланови Комисије уживају читав низ привилегија и имунитета који су предвиђени посебним Протоколом. Међу њима најважнији су имунитет од поступака пред националним судовима за дела учињена у обављању званичних функција и имунитет од националног опорезивања плате које примају у Унији. Имунитети и привилегије дати су члановима Комисије искључиво у интересу Уније. Одлуку о одузимању имунитета може да донесе само Комисија уколико то није противно интересима ове организације²¹.

Независност члanova Комисије у односу на државе обезбеђује и начело неопозивости. Наиме, током трајања мандата државе чланице не располажу

¹⁷ Чл. 213 (ранији чл. 157), став 2 Уговора о ЕЗ.

¹⁸ Функција комесара ипак не искључује право на чланство у политичкој партији и пружање подршке тој партији током изборне кампање.

¹⁹ Реч је о функцијама у различitim установама и фондацијама на образовном, уметничком или хуманитарном пољу. Комесари, такође, морају да доставе изјаву о свом имовинском стању која се односи и на имовину коју поседује њихов брачни друг. Они, исто тако, морају да пријаве професионалне активности свог брачног друга. Више о томе: Ж.К.Зарка, Основи институција Европске уније, Београд, 2004, стр. 39.

²⁰ Члан 213 (ранији чл. 157), став 2, тачка 3 Уговора о ЕЗ.

²¹ Чланови 12-18 Протокола.

овлашћењем да комесара опозову са функције, већ је разрешење у искључивој надлежности Уније. Право да покрену овај поступак имају Савет и Комисија. Поступак се води пред Судом правде који доноси одлуку о разрешењу ако утврди да члан Комисије више не испуњава услове за вршење дужности или да је одговоран за озбиљне пропусте у раду²².

Поред одлуке о разрешењу, дужност члана Комисије престаје истеком мандата, смрћу или оставком. У овим случајевима упражњено место попуњава се за преостало време одлуком Савета која се доноси квалификованом већином. Савет, међутим, може једногласно одлучити да се упражњено место не попуњава. Осим у случају разрешења, чланови Комисије остају на дужности све док не буду замењени²³.

Мандат члanova Комисије може престати и изгласавањем неповерења у Европском парламенту. Комисија је у том случају у обавези да поднесе колективну оставку. Гласање о неповерењу може се спровести најраније три дана по подношењу предлога и мора бити јавно. За усвајање предлога потребна је двотрећинска већина присутних чланова који су и већина чланова Парламента. Уколико буде изгласано неповерење, нови састав Комисије бира се само за преостало време, по поступку који је предвиђен за избор Комисије²⁴.

III НАЧИН РАДА

Радом Комисије руководи председник. У раду му помажу потпреседници чији број није одређен²⁵, а које бира Комисија из реда својих чланова на

²² Члан 216 (ранији чл. 160) Уговора о ЕЗ и чл. 129 Уговора о ЕВРОАТОМ-у

²³ Члан 215 Уговора из Нице.

²⁴ Члан 201 (ранији чл. 144) Уговора о ЕЗ и чл. 114 Уговора о ЕВРОАТОМ-у. Европски парламент није до сада формално ниједном изгласао неповерење Комисији. Међутим, почетком 1999. године, због оптужби о корупцији, непотизму и ненаменском коришћењу средстава од стране поједињих комесара, Комисија на челу са Жаком Сантером била је принуђена да поднесе колективну оставку. Том приликом је Парламент гласао о неповерењу, али предлог није добио потребни већину (232 "за" према 293 "против"). После подношења колективне оставке изабрана је нова Комисија на челу са Романом Продијем.

²⁵ Према члану 14 Уговора о обједињавању, председника и шест потпреседника именовале су из реда чланова Комисије заједничким споразумом државе чланице. Њихов мандат био је две године и могао се обновити. Уговором из Мастрихта Комисија је добила право да међу својим члановима сама именује највише два лица

предлог председника²⁶. За разлику од ранијег решења²⁷, председник Комисије није више *primus inter partes* коме је поверена надлежност у организационим и административним пословима. Њему је сада дато овлашћење да политички руководи радом Комисије²⁸. Ово овлашћење значи право председника да утврђује унутрашње уређење и функционисање Комисије у циљу побољшања њене одговорности и ефикасности рада. Поред тога, он је овлашћен да врши расподелу и прерасподелу послова унутар Комисије, као и да именује њене функционере.

Чланови Комисије обављају послове које им додели председник, под његовим надзором. Председник има право да затражи од члана Комисије да се повуче. Уколико се већина у Комисији сложи са овим захтевом, члан Комисије ће морати да поднесе оставку. На овај начин се положај председника приближава улози коју на националном нивоу има председник владе.

Иако организује рад Комисије, председава њеним седницама и представља је унутар Уније и на међународном плану, председник нема право самосталног доношења одлука. У раду Комисије примењује се принцип колективног одлучивања. Комисија делује као колегијални орган и све њене одлуке су израз колективне воље. У исто време, начело колегијалности значи да чланови Комисије сносе колективну политичку одговорност за донете одлуке²⁹. Из тога произилази њихова обавеза да буду међусобно солидарни и да јавно

која ће обављати функцију потпредседника (чл. 217, ранији чл. 161, Уговора о ЕЗ, чл. 130 Уговора о ЕВРОАТОМ-у и чл. 11 Уговора о ЕЗУЧ).

²⁶ Став 3 чл. 217 Уговора из Нице.

²⁷ Члан 217 (ранији чл. 161) Уговора о ЕЗ. Упркос томе што је у односу на остале чланове био само први међу једнакима, председникова позиција веома је важна у односу на друге органе Заједнице и владе држава чланица. Председник Комисије, између осталог, учествује у раду Европског савета, а Европском парламенту подноси годишњи извештај о раду и програм законодавне активности. У исто време, он учествује на скуповима Велике седморице (Г 7), односно данас Велике осморице (Г 7+1). У пракси је утицај и моћ коју ова функција има зависила од личности самог председника. Поједини председници (нпр. Валтер Халштајн или Жак Делор) успели су да изграде снажан положај како унутар Комисије, тако и на нивоу Заједнице као целине (Више о томе: Н. Мисита, оп. сит., стр. 407; Ж. К. Зарка, оп. сит., стр. 43-44).

²⁸ Ставови 1-4 члана 217 Уговора из Нице.

²⁹ D. Simon, *Le système juridique communautaire*, Paris, 1997, p. 117. Видети став Суда правде Европских јединица у случајевима AKZO Chemie v. Commission (5/85, 1986, European Court Reports, p. 2585) и Commission v. BASF and Others (C-137/92, 1994, European Court Reports I, p. 2555).

не износе критике и неслагање са усвојеним одлукама, чак и када су приликом гласања остали у мањини.

Принцип колективног одлучивања, ипак, трпи неколико ограничења која су неопходна ради ефикаснијег рада Комисије. Прво од њих састоји се у писменом поступку изјашњавања чланова Комисије о одређеном предлогу. У том случају сматра се да је Комисија позитивно одлучила, односно да је усвојила предлог уколико у предвиђеном року чланови не доставе своје примедбе³⁰. С друге стране, постоји могућност да одсутног комесара на седници Комисије замени члан његовог кабинета. Међутим, ово лице може само да учествује у расправи, али не и да гласа уместо одсутног комесара³¹.

Највеће одступање од начела колегијалности представља пракса уступања овлашћења неком од чланова да донесе одлуку о одређеном питању (тзв. механизам делегације). Комисија, наиме, може овластити једног или више својих чланова да у њено име и под њеном контролом донесу менаџерске и управне мере које су јасно дефинисане или усвоје текст одлуке чија је суштина утврђена на некој од ранијих седница³². Остали чланови Комисије су и у том случају колективно одговорни за одлуке донете на основу пренетих овлашћења.

Комисија се, по правилу, састаје једном недељно³³. Седнице су затворене за јавност, а расправа на њима има поверљиви карактер. Кворум потребан за

³⁰ Ова процедура подразумева рок од 5 дана у коме се могу ставити примедбе, а у изузетним случајевима и уз сагласност председника рок се може скратити на 3 дана (чл. 12 Пословника о раду). У пракси се више од половине одлука Комисије доноси на овај начин. Више о томе: E. Noel, *Working Together: the Institutions of the European Community*, Luxemborg, 1998, p. 13; D. Simon, op. cit., p. 112; S. Weatherill-P. Beaumont, *European Union Law*, London, 1999, p. 56.

³¹ Члан 8 Пословника о раду.

³² Члан 13 Пословника о раду. Суд правде је у раније поменутим случајевима AKZO и BASF (видети белешку бр. 28) потврдио законитост уступања овлашћења члану Комисије да донесе одговарајуће одлуке. Том приликом Суд је уважио потребу да се о појединим питањима одлучивање препусти ресорном комесару, јер би у супротном рад Комисије био готово онемогућен, али је то сматрао допуштеним само за техничка питања везана за примену већ формулисаних општих ставова. Ближе о томе: Н. Мисита, op. cit., стр. 410, белешка бр. 194.

³³ Састанци се обично одржавају средом у згради Комисије у Бриселу. Ванредне седнице се сазивају на захтев председника или чланова уколико се за то укаже

рад претпоставља присуство већине чланова. Комисија доноси одлуке већином гласова на предлог једног или више чланова³⁴. Комуесар мора гласати лично.

Администрација Комисије веома је бројна и сложена. Пре свега, сваки члан Комисије има кабинет састављен од личности које сам поставља. Чланови кабинета не морају бити стално запослени у Комисији и лично су одговорни комесарима. Посебно је значајна улога шефова кабинета који се састају сваке недеље ради припреме седница Комисије. Када они постигну сагласност о неком питању Комисија усваја одлуку без расправе³⁵.

За разлику од кабинета, генерални секретаријат Комисије много је гломазније тело састављено од више дирекција³⁶. Његов је задатак да помаже председнику у руковођењу радом Комисије, да се стара о припреми њених седница и да врши друге административне послове. У надлежност генералног секретаријата спада и одржавање веза са осталим органима Уније и са државама чланицама.

У оквиру Комисије постоје различите службе које обављају опште или специјалне стручне задатке. Међу њима посебно су издвојене служба за информисање и медије, служба за публикације, служба за статистику, преводилачка и конференцијска служба и служба за писмено превођење. Нарочити значај има правна служба чије мишљење Комисија мора да достави уз сваки предлог правног акта³⁷.

потреба. Комисија усваја годишњи и томесечни програм рада на основу којих председник утврђује дневни ред седнице (чл. 5 Пословника о раду).

³⁴ Видети: члан 219 (ранији чл. 169) Уговора о ЕЗ, члан 132 Уговора о ЕВРОАТОМ-у, члан 17 Уговора о ЕЗУЧ и чланове 7-9 Пословника о раду.

³⁵ Тачке дневног реда Комисије обично се деле у две групе, при чему прву чине питања о којима је на састанцима шефова кабинета постигнута једногласност, те је њихово усвајање пуком формалност ("А" тачке дневног реда), док се о другима води расправа ("Б" тачке дневног реда).

³⁶ Обухвата више од 800 службеника распоређених у шест дирекција. Његовим радом руководи генерални секретар Комисије који у исто време председава седницама шефова кабинета.

³⁷ Састоји се од стотинак правника подељених на више група које покривају различите области права. Један члан ових група заступа Комисију у поступку пред Судом правде. На челу правне службе је генерални директор, иако сама служба није генерална дирекција.

Остале службе организоване су у оквиру више генералних дирекција, груписаних према стручним областима, почевши од спољних послова до здравства и заштите потрошача³⁸. На челу тих дирекција налазе се генерални директори. Свака од генералних дирекција везана је за члана Комисије који је задужен за одговарајућу област. Ове дирекције могле би се упоредити са министарствима или државним секретаријатима, док би чланови Комисије били ресорни министри, а генерални директори њихови помоћници. Генералне дирекције су даље подељене у дирекције на чијем челу се налазе директори, а оне на одељења којима руководе шефови³⁹.

IV НАДЛЕЖНОСТ

Надлежност Комисије најмање се изменила у периоду постојања Заједница и Уније. Наиме, Уговором о обједињавању органа нису уопште мењане одредбе о задацима Комисије садржане у Париском и Римском уговору. Како су овим уговорима овлашћења била различито регулисана, та разлика остаја је и после усвајања уговора из Мастрихта, Амстердама и Нице, мада је Комисија добила нове задатке у области заједничке спољне и безбедносне политике и полицијске и правосудне сарадње у кривичним стварима. Имајући у виду ове одредбе оснивачких уговора, могуће је разликовати надзорну, извршну, иницијативну, спољнополитичку и остале надлежности Комисије.

1. Надзорна надлежност обухвата право и обавезу Комисије да се стара о примени одредаба уговора и других мера које доносе органи Заједница. У "друге мере" заправо спадају одлуке органа који врше законодавну функцију (Савет и Савет и Европски парламент заједно). Комисија се овде појављује

³⁸ Број генералних дирекција често се мењао. Тренутно делују генералне дирекције у следећим областима: спољни послови, економски и финансијски послови, конкуренција, проширење, запошљавање и социјална политика, пољопривреда, развој, кадрови и управа, информатичке делатности, животна средина, истраживање, правосуђе и унутрашњи послови, рибарство, унутрашње тржиште, регионална политика, енергија и транспорт, трговина, буџет, финансијска контрола, порези и царине, образовање и култура, предузетништво, здравство и заштита потрошача.

³⁹ Уколико би се оваква административна структура посматрала хијерархијски, на челу би стајала Комисија као колегијални орган. Следећи ниво био би ресорни комесар, затим руководилац генералне дирекције који је одговоран комесару, потом директори који одговарају генералном директору и најзад шефови одељења који су одговорни руководиоцу дирекције. Видети: Н. Мисита, оп. cit., стр. 422.

као "чувар" правног поредка и "савест" Заједнице⁴⁰. Уговор из Мастрихта је ову функцију Комисије проширио овлашћењем да прати и контролише извршење пресуда Суда правде и Рачуноводственог суда⁴¹.

Надзору Комисије подвргнути су сви субјекти комунитарног права, почевши од држава чланица, преко органа и институција Заједнице, па све до индивидуалних субјеката (јавна и приватна предузетба). Уколико утврди да је дошло до кршења или неиспуњења обавеза предвиђених комунитарним правом, Комисија може да покрене поступак против државе чланице. Тада поступак има две фазе: административну и судску. У првој фази од државе се захтева да у одређеном року изнесе свој став о наводном прекршају. Пошто је тако пружила прилику држави да се изјасни, Комисија доноси образложено мишљење које државу обавезује. Уколико, пак, она не поступи по том мишљењу у остављеном року, Комисија стиче право да у другој фази покрене поступак пред Судом правде (тзв. поступак поводом неизвршења обавезе)⁴².

С друге стране, Комисија је овлашћена да контролише понашање органа Заједнице и сагласност њихових аката са одредбама комунитарног права. Том приликом она контролише не само већ донете акте, него може да испитује да ли је овлашћени орган пропустио да усвоји неки акт. Уколико ови органи не поступе по захтеву који им Комисија упути, њој је дато право да покрене поступак пред Судом правде са циљем да се акт у целости или делимично поништи (поступак оцене законитости) или да се органу наложи да тражени акт донесе (поступак поводом нечињења или пропуштања)⁴³.

⁴⁰ Према чл. 211 (ранији чл. 155) тачка 1 Уговора о ЕЗ Комисија "осигуруја примену одредаба овог уговора и мера које органи доносе у складу са њим". Више о томе: В.Кнежевић-Предић, Оглед о суверености: сувереност и Европска унија, Београд, 2001, стр. 219; J.Shaw, Law of the European Union, Basingstoke, 2000, pp. 117-121.

⁴¹ Члан 228 (ранији чл. 171) Уговора о ЕЗ и чл. 143 Уговора о ЕВРОАТОМ-у.

⁴² Члан 226 (ранији чл. 169) Уговора о ЕЗ. Комисија има право, али не и обавезу да покрене поступак пред Судом. Тако је њој дато дискреционо право са циљем да се начин отклањања повреде комунитарног права прилагоди природи прекршаја (у овом смислу: В. Кнежевић-Предић, Како делује правни поредак Европске уније, Београд 2001, стр. 25-26). Према ставу Суда правде покретање поступка зависи искључиво од мишљења Комисије (Star Fruit Company SA v. Commission, aff. 237/87; наведено према: Ж. К. Зарка, оп. сиц., стр. 49). У досадашњој пракси готово 60% спорова решава се у оквиру административне фазе, а преостали део завршава пред Судом правде. Током последњих неколико година Комисија је била ангажована у просеку у неких више од хиљаду поступака ове врсте, а пред Суд је изношено неких стотинак случајева (за детаљне податке: Н. Мисита, оп. сиц., стр. 412, белешка бр. 202).

⁴³ Члан 230 (ранији чл. 173) Уговора о ЕЗ.

И коначно, Комисија врши надзор који је усмерен према приватним и јавним предузећима. У том погледу значајна су њена овлашћења у примени одредбама уговора које се односе на тржишну конкуренцију и забрану дискриминације у транспорту. Комисија има право да у случајевима кршења ових норми изриче административне казне предузећима⁴⁴.

2. Комисија се појављује не само као чувар правног поретка Уније, већ и као његов извршилац⁴⁵. Међутим, извршна овлашћења Комисије нису јединствено регулисана оснивачким уговорима. У неким случајевима њена извршна власт заснива се на изричитим уговорним одредбама, док се у другим та овлашћења преносе накнадно одлукама Савета. Стога треба разликовати сопствену и делегирану извршну надлежност Комисије.

Најширу извршну власт Комисије предвиђа Уговор о оснивању ЕЗУЧ који на општи начин утврђује њену "дужност да обезбеди да се циљеви постављени овим уговором остварују у складу са његовим одредбама"⁴⁶. Насупрот томе, извршна овлашћења Комисије далеко су ужа у Уговору о оснивању ЕЗ и ЕВРОАТОМ-а. Она су углавном ограничена на примену правила о конкуренцији у односу на јавна предузећа и монополе⁴⁷.

Код последње две Заједнице Комисија много чешће добија од Савета надлежност за извршавање прописа које је овај орган донео. Комисија, према томе, нема општу извршну власт, већ располаже правом да повремено и по овлашћењу Савета спроводи његове одлуке. Као носилац изворне власти Савет може у посебним случајевима извршна овлашћења задржати за себе. Приликом преношења извршне надлежности Савет има право да утврди услове под којима ће Комисија вршити делегирана овлашћења⁴⁸.

Уобичајена је пракса да Савет усвоји само основне елементе уређења одређених питања, а да се Комисији препусти право да их детаљно регулише. У

⁴⁴ Видети: чл. 75 (ранији чл. 79), 83 (ранији чл. 87) и 85 (ранији чл. 89) Уговора о ЕЗ.

⁴⁵ В. Кнежевић-Предић, Оглед о суверености: сувереност и Европска унија, Београд, 2001, стр. 221.

⁴⁶ Члан 8 Уговора о ЕЗУЧ.

⁴⁷ Према ставу 2 чл. 13 Римског уговора Комисија је била овлашћена да упутствима утврђује рокове укидања дажбина које се примењују на увоз између држава чланица, а имају ефекат царине. Право на доношење упутства и одлука Комисија, такође, има на основу чл. 86 (ранији чл. 90) Уговора о ЕЗ.

⁴⁸ Члан 202 (ранији чл. 145) Уговора о ЕЗ

исто време, Савет обично оснива посебна помоћна тела - комитетете састављене од представника држава чланица – чији је задатак да прате и контролишу начин вршења делегираних овлашћења. Преко ових комитета ограничава се надлежност Комисије (тзв. комитологија)⁴⁹ о чему ће више бити речи приликом разматрања њене улоге у поступку одлучивања.

3. Комисији је поверена улога главног предлагача и иницијатора политике Уније. Ову надлежност Комисија остварује путем "малих" и "великих" иницијатива⁵⁰. Чешћи су случајеви давања тзв. малих иницијатива, које су заправо предлози комунитарних аката обавезног карактера поднети на усвајање Савету или Савету и Европском парламенту. У тој улози Комисија се појављује као најважнији и готово искључиви предлагач одлука, јер је веома мало правних аката који се могу донети без предлога Комисије.

Остављајући тренутно по страни делатност Комисије на припремању нацрта комунитарних аката, пажњу заслужују "велике" иницијативе, тј. њени предлози који се односе на шире поља активности Уније. Реч је у ствари о необавезујућим актима различитих назива (саопштења, препоруке, извештаји, програми или меморандуми) којима се указује државама чланицама или органима Уније на будуће акције које би требало предузети. Најпознатије иницијативе ове врсте јесу беле књиге у којима се објашњавају предлози Комисије за одређена питања Уније⁵¹.

Надлежност иницијативе ипак је ограничена у неким областима. Тако, у области монетарне политике право на иницијативу додељено је и Европској

⁴⁹ У ужем смислу овај израз означава механизам посредством кога се остварује делегирана извршна надлежност Комисије. Схваћен у ширем смислу, израз комитологија подразумева административну димензију деловања комунитарних институција као специфичан начин обједињавања политичког и административног деловања Уније. У овом случају синоним за комитологију је "политичка администрација" као кључно средство трансформације европске економске у политичку заједницу. Више о томе: Н.Мисита, op. cit., стр. 424.

⁵⁰ J. Shaw, op. cit., p. 117.

⁵¹ Најпознатија је Бела књига о довршавању унутрашњег тржишта, објављена јуна 1985. године, у којој је Комисија изложила детаљан план за увођење око триста различитих мера којима би се осигурало уклањање физичких, фискалних и техничких препрека на унутрашњем тржишту до 1992. године. Сличних аката било је и касније, али је њихов утицај и успех био много мањи (на пример, Бела књига о образовању и стручном усавршавању из 1995. или Бела књига о управљању Унијом из 1999. године).

централној банци⁵². У области заједничке спољне и безбедносне политике и полицијске и правосудне сарадње у кривичним стварима право предлагања Комисија дели са државама чланицама⁵³. И најзад, одређени органи Уније имају могућност да од Комисије затраже да користи своје право на иницијативу⁵⁴.

4. Спољнополитичка надлежност односи се на овлашћења Комисије за закључивање међународних уговора и представљање Уније на међународном плану. У поступку закључчења уговора Комисија се појављује као овлашћени преговарач, али ову улогу остварује под руководством и надзором Савета. На њен предлог Савет доноси одлуку којом је овлашћује да започне преговоре са трећом државом, групом држава или међународном организацијом. Преговоре води Комисија у договору са специјалним комитетима које имају Савет и на основу упутства које јој он може упутити. Комисија је овлашћена да само утврди коначни текст уговора, док одлуку о закључчењу уговора доноси Савет самостално или пошто прибави мишљење или одобрење Европског парламента⁵⁵.

У спољним односима Комисија има право представљања Уније. Пасивно право посланства остварује се преко сталних мисија држава при Европској унији. Том приликом акредитивна писма представника држава заједнички примају председник Комисије и председавајући Савета. Активно право послања Комисија врши путем својих делегација у државама нечланицама⁵⁶.

⁵² Члан 107 (ранији чл. 106) Уговора о ЕЗ.

⁵³ Члан 22 (ранији чл. Ј. 12) и 34 (ранији чл. К. 6) Уговора о ЕУ.

⁵⁴ Према чл. 208 (ранији чл. 152) Уговора о ЕЗ "Савет може тражити од Комисије да спроведе било које истраживање које сматра корисним за остваривање заједничких циљева и да му поднесе одговарајуће предлоге". Исти уговор омогућава и Европском парламенту да "тражи од Комисије да му поднесе одговарајући предлог о питањима која према његовом мишљењу захтевају израду аката на нивоу Заједнице ради спровођења овог уговора". У том случају Комисија нема обавезу да удовољи захтевима Савета и Парламента, већ и надаље задржава искључиво право иницијативе.

⁵⁵ Члан 300 (ранији чл. 228) Уговора о ЕЗ. Комисија је, такође, овлашћена да одржава односе и везе или да успоставља сарадњу са другим међународним организацијама (чл. 302-304), па у том циљу има имплицитно право да закључује посебне споразуме (за даљу анализу З. Радivojević, Уговорна способност Европске уније, Правни живот, 1998, бр. 12, стр. 589-603).

⁵⁶ Данас постоји скоро 170 дипломатских мисија акредитованих при Европској унији и више од 120 делегација Комисије у трећим државама. На територији чланица Комисија не може да отвара делегације, већ само бире за штампу и информације, те

Савет у трећим државама, пак, заступа дипломатско представништво оне државе која обавља дужност председавајућег Уније.

5. Остале надлежности обухватају различита задужења Комисије у другим областима. Једно од њих је управљање финансијама Уније које се састоји у праву Комисије да утврђује биланс прихода и расхода за претходну годину и да израђује нацрт буџета⁵⁷. Комисија је затим надлежна за извршење буџета и за подношење годишњег извештаја. Она је задужена и за управљање структурним и другим фондовима који постоје у Унији⁵⁸.

У области заједничке спољне и безбедносне политике Комисија је потпуно укључена у све активности. Она има право да скрене пажњу Савету на било које питање. Поред тога, Комисија је овлашћена да захтева ванредно заседање Савета и може му упућивати предлоге⁵⁹.

В УЛОГА У ПОСТУПКУ ДОНОШЕЊА ОДЛУКА

У оквиру надлежности која је поверена Комисији посебан значај има њена улога у поступку доношења одлука, јер се кроз тај процес ствара комунистарно право. Комисија се у овом поступку појављује као предлагач одлука, али може да буде и орган одлучивања.

1. Као орган легислативне иницијативе Комисија је основна покретачка снага европске интеграције. Основачким уговорима њој је поверена улога главног предлагача одлука. Уз пар изузетака, само је она овлашћена да предложи

се односи Комисије и ових држава одржавају преко њихових сталних мисија у Бриселу. Више о томе: С. Зечевић, оп. cit., стр. 86.

⁵⁷ Чланови 272-275 (ранији чл. 203-205) Уговора о ЕЗ.

⁵⁸ Структурни фондови су основни финансијски инструменти регионалне политике Уније. Према чл. 147 (ранији чл. 124) Уговора о ЕЗ Комисија управља Европским социјалним фондом који је основан још 1957. године. У вршењу овог задатка њој помаже комитет који чине представници влада, синдиката и организације послодавца (тзв. социјални партнери). Комисија, такође, управља фондовима који немају својство правног лица, као што су Европски фонд за пољoprивредну оријентацију и гаранције, Европски фонд за развој и Европски фонд за регионални развој. На овим задацима ангажована је готово половина административног особља Комисије. Ближе о томе: S. Weatherill-P. Beaumont, оп. cit., р. 68.

⁵⁹ Чланови 18 (ранији чл. J. 8) и 22 (ранији чл. J. 12) Уговора о ЕУ.

усвајање комунитарних правних аката. То монополско право представља моћно средство које стоји на располагању Комисији у процесу доношења одлука. Комисија остаје - "господар" свог предлога и над њим задржава пуну контролу до усвајања или одбацивања. Предлог који је поднела Савету или Савету и Европском парламенту она може у сваком тренутку изменити све до коначног изјашњавања о њему. Осим тога, Комисија је овлашћена да свој предлог повуче и тиме онемогући доношење одлуке.

Мада Савет није у обавези да усвоји предлог Комисије, свака његова измена пооштрава услове за усвајање акта. Ако се Савет одлучи да мења или допуњава предлог који му је упутила Комисија, за усвајање одлуке потребна је не квалификувана већина, већ једногласност његових чланова⁶⁰. Практично то значи да се већински систем гласања у Савету примењује само ако је његова одлука у складу са предлогом Комисије. Одатле произилази јак утицај који Комисија има у узори овлашћеног предлагача одлука⁶¹.

Од искључивог права Комисије на предлагање одлука постоји неколико изузетака. Тако је уговором из Амстердама предвиђено да у области која обухвата визе, азил, имиграцију и уопште слободу кретања лица (тзв. Schengen acquis који је из трећег пребачен у први стуб) право предлагања Комисија дели са државама чланицама током прелазног периода од пет година.. После истека тог рока Комисија је постала искључиви предлагач одлука, али има обавезу да узме у обзир сваки захтев држава чланица да поднесе предлог Савету⁶².

У неким ужим областима деловања Уније Савет има право да самостално доноси одлуке не чекајући предлоге Комисије. Реч је о утврђивању услова под којима ће Комисија сакупљати информације и вршити провере остваривања својих задатака или утврђивању правила о коришћењу званичних језика у органима Уније⁶³.

У области заједничке спољне и безбедносне политике и полицијске и правосудне сарадње у кривичним стварима Комисија није ексклузивни предла-

⁶⁰ Члан 250 (ранији чл. 189a) Уговора о ЕЗ

⁶¹ В. Кнежевић-Предић, Оглед о суверености: сувереност и Европска унија, Београд, 2001, стр. 224-225; D. Simon, La système juridique communautaire, Paris, 1997, pp. 116-117.

⁶² Члан 67 (ранији чл. 730) Уговора о ЕЗ.

⁶³ Чланови 284 (ранији чл. 213) и 290 (ранији чл. 217) Уговора о ЕЗ.

гач нити њени предлози имају исту тежину и значај као у првом стубу. Предлоге могу да подносе и државе чланице на потпуно равноправној основи⁶⁴. То значи да се одлука може донети и без предлога Комисије, што је иначе незамисливо у првом стубу.

2. Као орган одлучивања Комисија може да делује на основу сопствених овлашћења предвиђених оснивачким уговором или када је на то овласти Савет. Комисија се само изузетно појављује у уз洛зи носиоца изворних овлашћења, док случајеви преношења овлашћења од стране Савета представљају правило.

Најшире право доношења одлука Комисији је давао Уговор о ЕЗУЧ. У овој Заједници Комисија је била главна законодавна власт, иако је у неким случајевима морала да добије одобрење Савета⁶⁵. Римски уговор доделио је Комисији изворна законодавна овлашћења у далеко мањој мери, пошто у ЕЗ и ЕВРОАТОМ-у главну законодавну власт представља Савет самостално или заједно са Европским парламентом. Ипак, Комисији је овлашћена да доноси одлуке у области царинске уније, тржишне конкуренције или у случају поремећаја платног биланса, уколико то не учине друге надлежне институције (тзв. заштитне калузуле)⁶⁶.

Много више законодавних овлашћења Комисија добија на основу делегације од стране Савета и то посебно у области заједничке пољопривредне политike и јединственог тржишта. Том приликом Савет оснива комитете преко којих врши сталну контролу над коришћењем делегираних овлашћења од стране Комисије. У зависности од степена контроле разликују се три типа ових комитета, а с тим у вези и три поступка њиховог учешћа⁶⁷.

⁶⁴ Чланови 22 (ранији чл. Ј. 12) и 34 (ранији чл. К. 6) Уговора о ЕУ. За даљу анализу видети: Н. Мисита, оп. сиt., стр. 472-483.

⁶⁵ Члан 8 Париског уговора овлашћује Комисију да доноси одлуке и препоруке и да даје мишљења. Одлуке су обавезне за адресате у целости, док препоруке обавезују у погледу циља који треба постићи. Комисија је овлашћена да уместо одлуке донесе препоруку што јој оставља могућност избора у погледу средстава легислатије (чл. 14), као и право да ближе одреди начин остваривања одредаба о ступању на снагу одлука (чл. 15).

⁶⁶ Видети: чл. 81 (ранији чл. 85), 85 (ранији чл. 89), 86 (ранији чл. 90), 88 (ранији чл. 99), 119 (ранији чл. 109) и 134 (ранији чл. 115) Уговора о ЕЗ.

⁶⁷ Основни правни акт у овој области била је одлука Савета из 1987. године (тзв. прва Одлука о комитологији) која је легализовала већ постојећу праксу односа

Први од њих, познат као поступак уз учешће саветодавног комитета, састоји се у обавези Комисије да нацрт одлуке достави комитету и од њега затражи мишљење у одређеном року. Она је затим дужна да дато мишљење узме у обзир, али нема обавезу да га поштује и следи. У овом случају право одлучивања је у целости пренето на Комисију, јер мишљење комитета није обавезно и не утиче на даљи поступак усвајања одлуке⁶⁸.

Слобода одлучивања Комисије нешто је мања у поступку уз учешће управног комитета. По овој процедуре, нацрт одлуке доставља се комитету који мишљење усваја квалификованом већином у року који утврди сама Комисија. Ако у том року комитет не да мишљење или, пак, усвоји позитивно мишљење, Комисија на основу свог нацрта доноси одлуку. Међутим, негативно мишљење комитета има за последицу блокаду доношења одлуке, јер тада Комисија мора нацрт поднети Савету. У даљем току поступка Савет може квалификованом већином донети другачију одлуку која одговара ставовима комитета, а не Комисије. Уколико то није случај, одлука Комисије постаје коначна⁶⁹.

Највеће ограничење у вршењу овлашћења пренетих на Комисију постоји код поступка уз учешће регулаторног комитета. У овом случају Комисија може донети одлуку само ако добије позитивно мишљење комитета. Негативно мишљење или његов изостанак принуђује Комисију да нацрт упути Савету на евентуално одлучивање и да о томе обавести Европски парламент. Уколико у року који обично износи три месеца Савет не донесе било какву одлуку, Комисија може приступити коначном усвајању одлуке. Комисија,

Савета и Комисије у случају делегирања надлежности одлучивања. Посебном декларацијом уз уговор из Амстердама затражено је од Комисије да предложи одговарајуће измене ове одлуке. На основу њеног предлога Савет је 1999. године усвојио нову (другу) Одлуку о комитологији (Council Decision, 1999/468, Official Journal, 1999, L 184/23).

⁶⁸ Поступак I, чл.3 Одлуке. Декларације усвојене уз Јединствени европски акт препоручивале су коришћење ове процедуре код усвајања мера за довршавање заједничког тржишта. Више о томе: В.Кнежевић-Предић. Оглед о суверености: сувереност и Европска унија, Београд, 2001, стр. 189.

⁶⁹ Поступак II, чл. 2 Одлуке. Ова процедура нарочито се спроводи у области заједничке пољопривредне политике. Пракса показује да су случајеви блокирања доношења акта од стране комитета изузетно ретки. Тако, на пример, током 1996. године међу 1800 датих мишљења само су два била негативна . За друге примере: Н. Мисита, оп. cit., стр. 426-427.

међутим, неће моћи да усвоји одлуку ако је Савет простом већином одбио њен нацрт⁷⁰.

Механизам комитологије не налази на подршку како у Комисији, тако и у другим органима Уније. Њему се приговара да Савет de facto задржава, односно поново узима надлежност поводом онога што је већ делегирао Комисији⁷¹. Са своје стране, Европски парламент је чак покушао да покрене питање законитости Одлуке о комитологији, али је тај покушај пропао због одсуства његове активне процесне легитимације⁷². Пошто за сада не постоји меродавно мишљење Суда правде о овом питању, комитологија и даље постоји као легитиман начин контроле Савета над вршењем овлашћења делегираних Комисији.

VI НОВИНЕ КОЈЕ ДОНОСИ УСТАВ ЗА ЕВРОПУ

Уговор о Уставу за Европу, потписан 29. октобра 2004. године у Риму, садржи значајне промене⁷³ у погледу састава Комисије, услова за именовање и поступка избора њених чланова, кандидовања и овлашћења председника Комисије. Као потпуно нова уводи се функција министра иностраних послова Уније. Проширења је и делимично изменењена надлежност иницијативе Комисије у законодавном поступку, као и у областима заједничке спољне и безбедносне политике и полицијске и правосудне сарадње у кривичним стварима.

⁷⁰ Поступак III, чл. 5 Одлуке. Ова процедура била је установљена у области царина и трговинске политике. Садашња Одлука учешће регулаторног комитета везује за спровођење кључних одредаба основних комунитарних мера у области заштите здравља и безбедности људи, животиња и биљака.

⁷¹ Н. Мисита, оп. сит., стр. 429; S. Weatherill-P. Beaumont, оп. сит., р. 64.

⁷² Parliament v. Council, Comitology, Case 302/87, 1988, European Court Reports, р. 5615. Суд правде је захтев Парламента прогласио неприхватљивим због непостојања његовог овлашћења да покрене поступак за поништај одлуке Савета на основу тада важећег чл. 173 Уговора о ЕЗ (који је у међувремену промењен), тако да о меритуму, тј. комитологији и њеном месту у комунитарном праву, Суд није ни започео расправу. У вези са приступом документима из ове процедуре од значаја је пресуда Првостепеног суда (Rothmans v. Commission, Case T-188/97, October 14, 1999) којом је утврђено да комитет потпада под јурисдикцију Комисије која има овлашћење да ауторизује сва документа.

⁷³ Више о томе: З. Радивојевић-М-Живковић, Институционалне новине у Уставу за Европу, Европско законодавство, 2005, бр. 11, стр. 62-64.

1. Број чланова Комисије до 2014. године треба да буде једнак укупном броју држава чланица. После те године број чланова биће 2/3 од броја држава чланица, осим ако Европски савет једногласно не одлучи да измени такав састав. Тада ће свака држава имати свог комесара у току два од три петогодишња периода, односно биће одсутна из Комисије највише један мандатни период. Чланови Комисије бираће се на основу система једнаке ротације који треба да на задовољавајући начин изрази демографске и географске карактеристике држава чланица⁷⁴.

Као нови услов за именовање уведена је европска посвећеност (ангажованост, преданост) члана Комисије. Уставом су задржане постојеће фазе у поступку избора, али се мења надлежност у некима од њих. Тако, постављање чланова Комисије више неће вршити Савет, већ Европски савет квалификованим већином. Уставом је изменењена надлежност за кандидовање председника Комисије. Уместо Савета, Европски савет је овлашћен да Европском парламенту предложи председника. Он то чини квалификованим већином после обављених потребних консултација, водећи притом рачуна о резултатима парламентарних избора. Уколико кандидат не добије већину у Парламенту, Европски савет је дужан да у року од једног месеца предложи новог кандидата. С друге стране, председник је добио овлашћење да именује потпредседнике Комисије. Уз то, он има дискреционо право да затражи оставку члана Комисије. У том случају члан ће поднети оставку, не чекајући да захтев председника подржи већина осталих чланова⁷⁵.

2. Увођење функције министра иностраних послова⁷⁶ треба да превазиђе постојећи дуализам између високог представника ЕУ за спољну политику и безбедност и комесара задуженог за спољне послове. Међутим, упркос спајању ових функција у једној личности, министар се опет појављује у двострукој улози, јер је истовремено члан Комисије и Савета министара⁷⁷. Томе треба додати његову везаност за Европски савет који га бира и разрешава,

⁷⁴ Члан I-26.

⁷⁵ Члан I-27. Уколико је председник Комисије затражио оставку од министра иностраних послова Уније потребно је сачекати одлуку Европског савета о разрешењу која се доноси квалификованим већином.

⁷⁶ Члан I-28.

⁷⁷ Као члан Савета, министар председава седницама Савета иностраних послова. Његов је задатак да води заједничку спољну и безбедносну политику (чл. I-40) и заједничку политику безбедности и одбране (I-41). Својим предлогима доприноси развоју те политике и њеном спровођењу у оквиру мандата Савета.

као и за Европски парламент у чију надлежност спада давање сагласности или изгласавање неповерења⁷⁸ целој Комисији.

У Комисији министар има функцију потпредседника који је задужен да обезбеди кохезију спољне активности Уније. У његову надлежност спада област спољних односа Комисије и усклађивање других аспеката спољне активности Европске уније. Вршећи ову функцију, министар мора да поштује начело колегијалности у раду Комисије, које га обавезује да осигура подршку осталих комесара пре него што предузме било коју иницијативу или акцију.

Уставом се уводи европска служба за спољну активност⁷⁹. Ова служба стоји на располагању министру спољних послова, а чине је службеници одговарајућих одељења генералних секретаријата Савета и Комисије, као и особље из дипломатских служби држава чланица. Своје задатке обавља у сарадњи са националним дипломатским службама чланица.

3. Монопол иницијативе који данас Комисија има у оквиру првог стуба, Уставом је проширен на поступак доношења европских закона и оквирних закона. Тако се Комисија појављује као ексклузивни предлагач у "редовној" законодавној процедуре, пошто се закони могу усвојити само на њен предлог. Међутим, у случајевима који су посебно предвиђени Уставом законски акти могу се донети на иницијативу групе држава чланица или Европског парламента, на препоруку Европске централне банке или на захтев Суда правде или Европске инвестиционе банке⁸⁰.

У области заједничке спољне и безбедносне политике надлежност иницијативе подељена је између држава чланица и министра иностраних послова. Том приликом министар предлоге може подносити самостално или уз подршку и заједно са Комисијом. Овде су, међутим, искључени закони и оквирни закони, већ се доносе само европске одлуке. Исти је случај и код заједничке политике безбедности и одбране⁸¹.

⁷⁸ Према Уставу (чл. I-27, став 2), министар, заједно са председником и члановима Комисије, подлеже поступку добијања сагласности од Европског парламента. Уколико, пак, Парламент изгласа неповерење Комисији као колективном органу (чл. III-340), министар подноси оставку, али само на дужности које обавља као члан Комисије (чл. I-26, став 8).

⁷⁹ Члан III-296, став 3.

⁸⁰ Члан I-34.

⁸¹ Чланови I-40 и I-41.

Кад је у питању полицијска и правосудна сарадња у кривичним стварима⁸², Устав садржи значајну новину у поређењу са садашњим трећим стубом Уније. Према овом решењу, право законске иницијативе имају паралелно Комисија и државе чланице, али не више на равноправној основи. За разлику од Комисије, државе то право не могу користити појединачно, већ је потребно да предлог закона или оквирног закона поднесе група састављена најмање од $\frac{1}{4}$ укупног броја држава чланица.

⁸² Члан III-264.

Prof. Zoran Radivojević, LLD

Full Professor

THE EUROPEAN COMMISSION

Summary

The European Commission is a significant novelty in the field of permanent organization of international cooperation. The powers it has been assigned within the European Union and the independent status it enjoys in respect of other member states make it quite a specific body without precedent in the history of international organizations. Hence, there is no common attitude or unified standpoint in view of the legal nature of the Commission.

On the one hand, there is an assertion that the European Commission is a political and supranational body, or a body with federal elements, even some kind of the European government. On the other hand, the Commission is said to be an independent body that has a technical, administrative or executive character. In the background of these differences, there are two diametrically opposite points of view on the Commission. In the former, it is seen through the prism of the separation of the governing powers into the legislative, the executive and the judicial; thus, considering the nature of its entailing functions, it is proclaimed to be the executive body. The proponents of the opposite approach perceive the Commission as a typical international organization; primarily due to its structure, it is therefore qualified as an enforcement body.

The European Commission is, by its nature, a hybrid institution and represents a combination of administrative, executive and legislative components. It first has the role of a decision-proposing body and the initiator of the European integration. Concurrently, the Commission is a supervisory and enforcement body which secures the application of the communitarian law (*aquis communautaire*) and sees to the enforcement of decisions of other bodies. Besides, the Commission has a character of a legislative body which in certain cases can dispose of the original or delegated decision-making rights.

The Agreement on the Constitution for Europe, signed in Rome on 29th October 2004, contains significant changes in respect of the Commission structure, the conditions and proceedings for the appointment and selection of its members, the authorities and the nomination of the Commission Chairperson. In addition, there is a completely new office of the Minister of Foreign Affairs of the Union. The authority

of the Commission to initiate solutions in the legislative proceedings has been slightly expanded and partly changed, which also applies to the fields of common foreign and security policy as well as police and judicial cooperation in criminal matters.

Key words: the European Union, the European Commission, independence, supranationalism, initiative, supervision, enforcement, proposing, decision-making.