



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Комисията е институцията на ЕС, която притежава монопол върху законодателната инициатива и важни изпълнителни правомощия в области на политиката като конкуренцията и външната търговия. Тя е основният изпълнителен орган на Европейския съюз и се състои от колегиум от членове, включващ по един представител от държава членка. Комисията следи за прилагането на правото на Съюза и спазването на Договорите от страна на държавите членки; тя председателства също така комисиите, отговарящи за прилагането на правото на ЕС. Предишната система на комитология беше заменена с нови правни инструменти, а именно актове за изпълнение и делегирани актове.

ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

Член 17 от Договора за Европейския съюз (ДЕС) и членове 234, 244—250, 290 и 291 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), както и [Договорът за създаване на единен Съвет и единна Комисия на Европейските общности](#) (Договор за сливане)^[1].

ИСТОРИЯ

Първоначално всяка общност имаше свой собствен изпълнителен орган: Висшият орган на Европейската общност за въглища и стомана от 1951 г. и по една Комисия за всяка от двете общности, учредени с Договора от Рим през 1957 г., ЕИО и Европейската общност за атомна енергия. С Договора за сливане посочените органи се сляха в единна Европейска комисия на 8 април 1965 г. (вж. фиш [1.1.2](#)).

СЪСТАВ И ПРАВЕН СТАТУТ

А. Брой на членовете

В продължение на дълго време Комисията се състоеше от поне по един, но не повече от двама представители на всяка държава членка. В началото Договорът от Лисабон предвиждаше от 1 ноември 2014 г. броят на членовете на Комисията да отговаря на две трети от държавите членки. Успоредно с това Договорът въведе елемент на гъвкавост, като позволи на Европейския съвет да определя броя на членовете на Комисията (член 17, параграф 5 от ДЕС). През 2009 г.

[1] ОJ P 152, 13.7.1967 г., стр. 2



Европейският съвет реши, че броят на членовете на Комисията ще продължи да се равнява на броя на държавите членки.

Б. Метод на назначаване

Договорът от Лисабон посочва, че Европейският съвет, като взема предвид резултата от изборите за Европейски парламент и след провеждане на съответни консултации (съгласно посоченото в Декларация 11 по член 17, параграфи 6 и 7 от ДЕС, приложена към Договора) и като действа с квалифицирано мнозинство, предлага на Европейския парламент кандидат за длъжността председател на Комисията. Кандидатът за председател се избира от Европейския парламент с мнозинството на членовете, които го съставляват (член 17, параграф 7 от ДЕС).

Съветът на Европейския съюз (наричан по-нататък „Съветът“) приема с квалифицирано мнозинство и по общо съгласие с избрания председател списъка с другите лица, които възнамерява да назначи за членове на Комисията, съставен в съответствие с предложенията, направени от държавите членки.

Председателят и останалите членове на Комисията, включително върховният представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност, се подлагат колективно на гласуване за одобрение от Парламента и след това се назначават от Европейския съвет с квалифицирано мнозинство.

От Договора от Маастрихт насам мандатът на членовете на Комисията съвпада със законодателния мандат на Парламента с продължителност от пет години и подлежи на подновяване.

В. Отчетност

1. Лична отговорност (член 245 от ДФЕС)

Членовете на Комисията са длъжни:

- да бъдат напълно независими при изпълнение на задълженията си в името на общия интерес на Съюза; в частност те не бива нито да търсят, нито да получават инструкции от което и да е правителство или друг външен орган;
- да не упражняват друга платена или неплатена дейност.

Член на Комисията може да бъде освободен от длъжност от Съда по искане на Съвета или на самата Комисия, в случай че наруши своите служебни задължения или ако извърши сериозно нарушение (член 247 от ДФЕС).

2. Колективна отговорност

Комисията носи колективна отговорност пред Парламента съгласно член 234 от ДФЕС. Ако Парламентът гласува вот на недоверие срещу Комисията, всичките ѝ членове трябва да подадат оставка, включително върховният представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност, доколкото поисканата оставка се отнася до правомощията му в рамките на Комисията.

ОРГАНИЗАЦИЯ И РАБОТА

Комисията работи под политическото ръководство на своя председател, който определя вътрешната ѝ организация. Председателят разпределя областите



на дейност на Комисията между членовете ѝ. По този начин всеки неин член отговаря за конкретна област и разполага с правомощия по отношение на съответните административни отдели. След като получи одобрението на колегиума, председателят назначава заместник-председатели измежду неговите членове. Върховният представител е същевременно и заместник-председател на Комисията. Даден член на Комисията трябва да подаде оставка по искане на председателя, което подлежи на одобрение от колегиума.

Комисията разполага с Генерален секретариат, който се състои от 31 генерални дирекции, които разработват, управляват и прилагат политиките, законодателството и финансирането на ЕС. Освен това съществуват и 22 специализирани служби и агенции, които разглеждат ad hoc или хоризонтални въпроси. Те включват Европейската служба за борба с измамите, Правната служба, Историческите архиви, Службата за публикации, Европейския център за политическа стратегия и работната група за преговорите с Обединеното кралство по член 50. Освен това съществуват и шест изпълнителни агенции, като Изпълнителната агенция за научни изследвания, които изпълняват задачи, които са им делегирани от Комисията, но които имат собствена юридическа правосубектност. С няколко изключения Комисията взема решенията си с мнозинството от своите членове (член 250 от ДФЕС).

Комисията заседава веднъж седмично, за да разисква политически чувствителни въпроси и да приема предложения, които трябва да бъдат договорени по устна процедура, докато по-слабо чувствителни въпроси се приемат чрез писмена процедура. Мерки, свързани с управлението или администрацията, могат да се приемат чрез система за предоставяне на правомощия, при която колегиумът упълномощава един от своите членове да взема решения от негово име (това е от особено значение в области като подпомагане на селското стопанство или антидъмпингови мерки), или чрез вторично делегиране, при което решенията се делегират на административно равнище, обикновено на генералните директори.

ПРАВОМОЩИЯ

A. Право на инициатива

По правило Комисията притежава монопол на инициативата в законодателния процес на ЕС (член 17, параграф 2 от ДЕС). Тя подготвя законодателните предложения, които подлежат на приемане от двете институции, вземащи решения, а именно Европейския парламент и Съвета.

1. Пълна инициатива: право да се внасят предложения

a. Законодателна инициатива

Правото да се внасят предложения представлява пълната форма на правото на инициатива, тъй като то винаги е изключително и е обвързващо по отношение на органа, вземащ решения, до такава степен, че той не може да взема решение без внесено предложение и е длъжен да взема решението си въз основа на внесеното предложение.



Комисията изготвя и внася в Съвета и Парламента всички законодателни предложения (за регламенти или директиви), необходими за изпълнение на договорите (вж. фиш [1.2.3](#)).

б. Бюджетна инициатива

Комисията изготвя проекта на бюджет, който предлага на Съвета и Парламента съгласно член 314 от ДФЕС (вж. фиш [1.2.5](#)).

в. Отношения с трети държави

При мандат, възложен от Съвета, Комисията носи отговорност за преговорите по международните споразумения в съответствие с член 207 и член 218 от ДФЕС, които след това се внасят в Съвета за сключване. Правомощията включват и преговори за присъединяване към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (член 6, параграф 2 ДЕС). В областта на външната политика и политиката на сигурност преговорите по споразуменията се водят от върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност. Съгласно член 50 от ДЕС и член 218, параграф 3 от ДФЕС Комисията внася също така препоръки във връзка със започването на преговори за оттегляне от ЕС.

2. Ограничена инициатива: право да отправя препоръки или изразява становища

а. В контекста на икономическия и паричен съюз (вж. фиш [2.6.2](#))

Комисията играе роля в управлението на икономическия и паричен съюз (ИПС). Тя внася в Съвета:

- препоръки за съставянето на проект на основните насоки на икономическите политики на държавите членки, както и предупреждения, в случай че тези политики съдържат риск за несъответствие с насоките (член 121, параграф 4 от ДФЕС);
- предложения за оценка на Съвета дали в дадена държава членка е налице прекомерен дефицит (член 126, параграф 6 от ДФЕС);
- препоръки относно мерките, които трябва да се предприемат, ако държава членка, чиято парична единица не е еврото, изпитва затруднения по отношение на платежния баланс съгласно член 143 от ДФЕС;
- препоръки относно обменните курсове между единната валута и другите валути и за общи насоки за обменната политика съгласно член 219 от ДФЕС;
- оценки на националните политически планове и представяне на проекти за препоръки за всяка отделна държава в рамките на Европейския семестър.

б. В рамките на външната политика и политиката на сигурност

Много от правомощията в тази област бяха прехвърлени от Комисията на върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност и на Европейската служба за външна дейност (ЕСВД). Комисията все пак може да подкрепя върховния представител, когато той внася в



Съвета предложение относно външната политика и политиката на сигурност (член 30 от ДЕС). Върховният представител е и заместник-председател на Комисията.

Б. Право на контрол върху прилагането на правото на Съюза

Договорите възлагат на Комисията грижата да следи за правилното им прилагане, както и за прилагането на решенията, приети въз основа на техните разпоредби (вторично законодателство). Това е нейната роля на „пазителка на Договорите“. Тя изпълнява това задължение главно чрез процедурата, приложима по отношение на дадена държава членка, която не е изпълнила задължение, произтичащо от Договорите, съгласно посоченото в член 258 от ДФЕС.

В. Изпълнителни правомощия

1. Предоставени от Договорите

Основните правомощия на Комисията са следните: изпълнение на бюджета (член 317 от ДФЕС); правомощия да упълномощи държавите членки да предприемат защитни мерки, предвидени в Договорите, особено в рамките на преходни периоди (напр. член 201 от ДФЕС); както и правомощия в областта на правилата на конкуренцията, особено при контрола на държавните помощи, съгласно член 108 от ДФЕС.

По отношение на финансовите пакети, предназначени за справяне с кризата на държавния дълг, пред която са изправени някои държави членки, Комисията отговаря за управлението на средствата, получени и гарантирани от бюджета на ЕС. Комисията също така е оправомощена да промени процедурата на гласуване в рамките на Съвета на управителите на Европейския механизъм за стабилност (ЕМС) от единодушие на специално квалифицирано мнозинство (85 %), ако (съвместно с ЕЦБ) реши, че ако не бъде прието решение за предоставяне на финансова помощ, икономическата и финансова устойчивост на еврозоната би била изложена на опасност (член 4, параграф 4 от Договора за ЕМС) (вж. фиш [2.6.8](#)).

2. Делегирани от Съвета и Парламента

В съответствие с член 291 от ДФЕС Комисията упражнява правомощията, които са ѝ предоставени за прилагането на законодателните актове, приети от Парламента и Съвета.

Договорът от Лисабон въведе нови правила и нови общи принципи относно „условията за контрол от страна на държавите членки върху упражняването на изпълнителните правомощия от страна на Комисията“ (член 291, параграф 3 от ДФЕС и Регламент (ЕС) № 182/2011). Те заместват предишните механизми на комитети с два нови инструмента, а именно процедура по консултиране и процедура по разглеждане. Правото на контрол на Парламента и Съвета, както и разпоредбите относно процедурата за обжалване в случай на спор, са изрично посочени.

3. Делегирани актове

Договорът от Лисабон въведе нова категория правни разпоредби, разположена между законодателните актове и актовете за изпълнение. Тези „делегирани



незаконодателни актове“ (член 290 от ДФЕС) представляват „актове от общ характер, които допълват или изменят определени несъществени елементи от законодателния акт“ (наречен също „основен акт“). По принцип Парламентът се ползва със същите права за контрол, каквито има и Съветът.

Г. Регулаторни и консултативни правомощия

Договорите рядко предоставят на Комисията пълни регулаторни правомощия. Член 106 от ДФЕС е пример за това: той оправомощава Комисията да следи за прилагането на правилата на Съюза спрямо публични предприятия и предприятия, предоставящи услуги от общ икономически интерес, и при необходимост да отправя съответните директиви или решения до държавите членки.

Договорите предоставят на Комисията правото да отправя препоръки или да внася доклади и становища в редица случаи. Те също така предвиждат провеждане на консултации с Комисията във връзка с определени решения, например относно приемането на нови държави членки в Съюза (член 49 от ДЕС). По-конкретно консултации с Комисията се провеждат и във връзка с изменения на уставите на други институции и органи, като Устава на членовете на Европейския парламент, на Европейския омбудсман и на Съда.

РОЛЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

Комисията е основният събеседник на Парламента по законодателни и бюджетни въпроси. Парламентарният контрол над работната програма на Комисията и нейното изпълнение придобиват все по-голямо значение за гарантирането на повече демократична легитимност на управлението на ЕС.

Giorgio Mussa
05/2019

