



EUROPSKA KOMISIJA

Komisija je institucija EU-a s isključivim pravom zakonodavne inicijative i važnim izvršnim ovlastima u područjima kao što su tržišno natjecanje i vanjska trgovina. Glavno je izvršno tijelo Europske unije, a čini je Kolegij povjerenika sastavljen od po jednog povjerenika iz svake države članice. Komisija nadzire primjenu prava Unije i poštuju li države članice Ugovore te predsjedava odborima nadležnima za provedbu prava EU-a. Prijašnji je sustav odbora zamijenjen novim pravnim instrumentima – provedbenim i delegiranim aktima.

PRAVNA OSNOVA

Članak 17. Ugovora o Europskoj uniji (UEU), članci 234., 244. – 250., 290. i 291. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) te [Ugovor o osnivanju jedinstvenog Vijeća i jedinstvene Komisije Europskih zajednica](#) (Ugovor o spajanju)^[1].

POVIJEST

U početku je svaka zajednica imala vlastito izvršno tijelo: Visoko tijelo za Europsku zajednicu za ugljen i čelik osnovanu 1951. i Komisiju za svaku od dviju zajednica osnovanih Ugovorom iz Rima 1957. – Europsku ekonomsku zajednicu (EEZ) i Euratom. Ta su tijela Ugovorom o spajanju 8. travnja 1965. spojena u jedinstvenu Europsku komisiju (vidi informativni članak [1.1.2.](#)).

SASTAV I PRAVNI POLOŽAJ

A. Broj članova

Komisija se dugo sastojala od najmanje jednog i najviše dvojice povjerenika po državi članici. Ugovorom iz Lisabona prvotno je predviđeno da od 1. studenoga 2014. broj povjerenika odgovara broju dviju trećina država članica. Istodobno je uvedena i određena fleksibilnost tako što je Europskom vijeću dopušteno da odredi konačan broj povjerenika (članak 17. stavak 5. UEU-a). Europsko vijeće odlučilo je 2009. da će se Komisija i dalje sastojati od onoliko članova koliko je država članica.

B. Postupak imenovanja

U Ugovoru iz Lisabona navodi se da se rezultati europskih izbora moraju uzeti u obzir kad Europsko vijeće, nakon odgovarajućih savjetovanja (utvrđenih u Izjavi 11. o članku 17. stavcima 6. i 7. UEU-a priloženog Ugovoru iz Lisabona) i nakon što

[1]SL P 152, 13.7.1967., str. 2.



doneše odluku kvalificiranom većinom, Parlamentu predloži kandidata za predsjednika Komisije. Parlament bira predsjednika većinom glasova svojih članova (članak 17. stavak 7. UEU-a).

Vijeće Europske unije (dalje u tekstu „Vijeće”), odlučujući kvalificiranom većinom i u dogovoru s kandidatom za predsjednika, utvrđuje popis ostalih osoba koje predlaže za imenovanje članovima Komisije, na temelju prijedloga država članica.

Europski parlament glasovanjem daje suglasnost za sastav Komisije kao tijela, odnosno za predsjednika i ostale članove Komisije, uključujući Visokog predstavnika za vanjske poslove i sigurnosnu politiku, a zatim ih Europsko vijeće imenuje kvalificiranom većinom.

Od Ugovora iz Maastrichta mandat povjerenika traje koliko i saziv Europskog parlamenta, odnosno pet godina, i može se produžiti.

C. Odgovornost

1. Osobna odgovornost (članak 245. UFEU-a)

Članovi Komisije:

- moraju biti potpuno neovisni pri obavljanju svoje dužnosti, u općem interesu Unije, a to posebno znači da ne smiju tražiti niti primati upute bilo koje vlade ili nekog drugog vanjskog tijela;
- ne smiju se baviti ni jednim drugim zanimanjem, bilo da je plaćeno bilo da nije.

Sud Europske unije može povjerenike razriješiti dužnosti na zahtjev Vijeća ili same Komisije ako prekrše bilo koju od navedenih obaveza ili ih se proglasi krivima za teži propust u radu (članak 247. UFEU-a).

2. Kolektivna odgovornost

U skladu s člankom 234. UFEU-a Komisija je kolektivno odgovorna Parlamentu. Ako Parlament prihvati prijedlog za izglasavanje nepovjerenja Komisiji, ostavku moraju podnijeti svi njezini članovi, uključujući Visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku, barem u pogledu dužnosti koje ima u Komisiji.

ORGANIZACIJA I NAČIN RADA

Komisija djeluje pod političkim vodstvom svojeg predsjednika koji donosi odluke o njezinoj unutarnjoj organizaciji. Predsjednik povjerenicima dodjeljuje pojedine resore unutar Komisije. Svaki je povjerenik tako zadužen za određeni resor te ima nadležnost nad odgovarajućim administrativnim odjelima. Nakon dobivanja odobrenja Kolegija predsjednik među povjerenicima imenuje potpredsjednike. Visoki predstavnik automatski je i potpredsjednik Komisije. Član Komisije mora dati ostavku ako to zatraži predsjednik, pod uvjetom da je odobri Kolegij.

Komisija ima Glavno tajništvo koje se sastoji od 31 glavne uprave koje izrađuju, vode i provode politiku, pravo i financiranje EU-a. K tomu postoje i 22 posebna odjela (službe i agencije) koji se bave *ad hoc* ili horizontalnim pitanjima. Oni obuhvaćaju Europski ured za borbu protiv prijevара, Pravnu službu, Povijesni arhiv, Ured za publikacije, Europski centar za političke strategije i Radne skupine za vođenje pregovora s Ujedinjenom



Kraljevinom na temelju članka 50. Postoji i šest izvršnih agencija, kao što je Izvršna agencija za istraživanje, koje obavljaju zadaće koje im je dodijelila Komisija, ali imaju vlastitu pravnu osobnost. Osim u nekoliko iznimaka Komisija odluke donosi većinom glasova (članak 250. UFEU-a).

Komisija se sastaje svakoga tjedna kako bi raspravljala o politički osjetljivim pitanjima i donijela prijedloge o kojima se treba dogovoriti usmenim postupkom dok se manje osjetljiva pitanja donose pisanim postupkom. Mjere koje se odnose na upravljanje ili administraciju mogu se donositi posredstvom sustava ovlašćivanja, pri čemu Kolegij jednomu od svojih članova daje ovlast da donosi odluke u njegovo ime (to je osobito bitno u područjima kao što su poljoprivredne potpore ili antidampinške mjere), ili daljnjim delegiranjem, kad se odluke delegiraju na administrativnoj razini, obično glavnim direktorima.

OVLASTI

A. Ovlast za pokretanje inicijative

Komisija u pravilu ima isključivo pravo na inicijativu u zakonodavnim postupcima EU-a (članak 17. stavak 2. UFEU-a). Ona sastavlja zakonodavne prijedloge koje usvajaju dvije institucije s pravom odlučivanja, a to su Europski parlament i Vijeće.

1. Puna inicijativa: ovlast za podnošenje prijedloga

a. Zakonodavna inicijativa

Ovlast za podnošenje prijedloga potpuni je oblik ovlasti za pokretanje inicijative jer je uvijek isključiva i jer se njome ograničavaju tijela koja donose odluke tako što ne mogu donijeti odluku bez podnesenog prijedloga i što je moraju temeljiti na prijedlogu u onom obliku u kojem je podnesen.

Komisija sastavlja te Vijeću i Parlamentu podnosi zakonodavne prijedloge (uredbi i direktiva) nužne za provedbu Ugovorâ (vidi informativni članak [1.2.3.](#)).

b. Proračunska inicijativa

Komisija sastavlja prijedlog proračuna koji u skladu s člankom 314. UFEU-a predlaže Vijeću i Parlamentu (vidi informativni članak [1.2.5.](#)).

c. Odnosi s trećim zemljama

Ako je mandat dobila od Vijeća, Komisija je u skladu s člancima 207. i 218. UFEU-a nadležna za vođenje pregovora o međunarodnim sporazumima koji se potom dostavljaju Vijeću radi sklapanja. To obuhvaća i pregovore o pristupanju Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (članak 6. stavak 2. UEU-a). U području vanjske i sigurnosne politike o sporazumima pregovara Visoki predstavnik. Prema članku 50. UEU-a i članku 218. stavku 3. UFEU-a Komisija daje i preporuke o otvaranju pregovora o povlačenju iz EU-a.

2. Ograničena inicijativa: ovlast za davanje preporuke ili mišljenja

a. U kontekstu Ekonomske i monetarne unije (vidi informativni članak [2.6.2.](#))

Komisija sudjeluje u upravljanju Ekonomskom i monetarnom unijom (EMU). Ona Vijeću podnosi:



- preporuke o nacrtu općih smjernica ekonomskih politika država članica te upozorenja ako postoji rizik da te politike nisu u skladu sa smjericama (članak 121. stavak 4. UFEU-a);
- prijedloge za procjenu Vijeća o tome postoji li u nekoj od država članica prekomjerni deficit (članak 126. stavak 6. UFEU-a);
- preporuke o mjerama koje treba poduzeti ako država članica koja nije u europodručju ima poteškoće povezane s platnom bilancom, u skladu s člankom 143. UFEU-a;
- preporuke o deviznom tečaju između jedinstvene valute i drugih valuta te o općim smjericama tečajne politike, u skladu s člankom 219. UFEU-a;
- ocjene nacionalnih političkih planova i predstavljanja nacrtu preporuka specifičnih za svaku državu u kontekstu Europskog semestra.

b. U kontekstu zajedničke vanjske i sigurnosne politike

Mnoge nadležnosti iz tog područja prenesene su s Komisije na Visokog predstavnika Unije za vanjsku i sigurnosnu politiku te Europsku službu za vanjsko djelovanje (ESVD). Komisija, međutim, može podržati Visokog predstavnika kad on Vijeću predlaže donošenje bilo koje odluke o zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici (članak 30. UFEU-a). Visoki predstavnik ujedno je i potpredsjednik Komisije.

B. Ovlast za nadzor nad primjenom prava Unije

U Ugovorima se zahtijeva da Komisija osigura propisnu provedbu Ugovorâ i svih odluka donesenih u tu svrhu (sekundarno zakonodavstvo). To je njezina uloga čuvarice Ugovorâ. Komisija tu ulogu uglavnom ispunjava u postupku koji se primjenjuje na državu članicu koja nije ispunila neku obvezu iz Ugovorâ, kao što je predviđeno člankom 258. UFEU-a.

C. Provedbene ovlasti

1. Provedbene ovlasti dodijeljene Ugovorima

Glavne ovlasti Komisije su sljedeće: izvršenje proračuna (članak 317. UFEU-a); davanje ovlasti državama članicama da poduzmu zaštitne mjere propisane Ugovorima, osobito u prijelaznim razdobljima (npr. članak 201. UFEU-a); provedba pravila o tržišnom natjecanju, osobito praćenjem državnih subvencija, u skladu s člankom 108. UFEU-a.

Kad je riječ o paketima financijske pomoći za rješavanje problema dužničkih kriza nekih država članica, Komisija je odgovorna za upravljanje sredstvima prikupljenima i zajamčenima iz proračuna EU-a. Ako (u dogovoru s ESB-om) smatra da bi nedonošenje odluke o pružanju financijske pomoći ugrozilo gospodarsku i financijsku održivost europodručja, Komisija je također ovlaštena za izmjenu postupka glasovanja u okviru Europskog stabilizacijskog mehanizma (ESM), kojom Vijeću guvernera omogućuje da, umjesto jednoglasno, odluke donosi posebnom kvalificiranom većinom (85 %) (članak 4. stavak 4. Ugovora o ESM-u) (vidi informativni članak [2.6.8.](#)).



2. Provedbene ovlasti koje su delegirali Parlament i Vijeće

U skladu s člankom 291. UFEU-a Komisija izvršava ovlasti koje su joj dodijeljene za provedbu zakonodavnih akata koje su donijeli Parlament i Vijeće.

Ugovorom iz Lisabona uvedena su nova „pravila i opća načela za mehanizme kojima države članice nadziru izvršenje provedbenih ovlasti dodijeljenih Komisiji” (članak 291. stavak 3. UFEU-a i Uredba (EU) br. 182/2011). Prijašnji mehanizmi odbora zamjenjuju se dvama novim mehanizmima, i to savjetodavnim postupkom i postupkom ispitivanja. Službeno je uvršteno pravo nadzora dodijeljeno Parlamentu i Vijeću te je u slučaju sukoba predviđen žalbeni postupak.

3. Delegirani akti

Ugovorom iz Lisabona uvedena je i nova kategorija akata, između zakonodavnih i provedbenih. Ti „delegirani nezakonodavni akti” (članak 290. UFEU-a) su akti „opće primjene radi dopune ili izmjene određenih elemenata zakonodavnog akta koji nisu ključni” (nazvani također „temeljni akti”). U načelu Parlament ima jednaka prava nadzora kao i Vijeće.

D. Regulatorne i savjetodavne ovlasti

Komisiji se u Ugovorima rijetko daju pune regulatorne ovlasti. Primjer toga je članak 106. UFEU-a kojim se Komisija ovlašćuje za osiguravanje primjene pravila Unije o javnim poduzećima i poduzećima kojima je povjereno obavljanje usluga od općega gospodarskog interesa te po potrebi za upućivanje odgovarajućih direktiva ili odluka državama članicama.

Ugovorima su Komisiji u mnogim slučajevima dane ovlasti davanja preporuka ili podnošenja izvješća i mišljenja. Ugovorima se također predviđa savjetovanje s Komisijom o određenim odlukama, kao što je pristupanje novih država članica Uniji (članak 49. UFEU-a). S Komisijom se osobito održava savjetovanje i u pogledu promjena u statutima ostalih institucija i tijela, kao što su Statut zastupnika u Europskom parlamentu, Statut Europskog ombudsmana i Statut Suda Europske unije.

ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

Komisija je glavni sugovornik Parlamenta u zakonodavnim i proračunskim pitanjima. Nadzor Parlamenta nad radnim programom Komisije i njegovom provedbom sve je važniji za veći demokratski legitimitet upravljanja u EU-u.

Giorgio Mussa
05/2019

