

СЛОБОДАН ЗЕЧЕВИЋ*
Институт за европске студије
Београд

УДК 94(4+7):342.5
Монографска студија
Примљен: 11.12.2014
Одобрен: 25.01.2015

ДА ЛИ КОМИСИЈА ПОСТАЈЕ ВЛАДА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ?

Сажетак: Да ли данашња Комисија, имајући у виду њен начин избора и положај у институционалном систему Европске уније, може да претендује да буде влада Уније? Ово питање се намеће обзиром на демократизацију поступка избора председник Комисије у контексту европских парламентарних избора 2014. године. Од међународног функционера председник Комисије постао је политички лидер који се бира на непосредним изборима са општим правом гласа. Председник Комисије даје политичке смернице и руководи Комисијом попут председника владе. Поред тога, Комисија има надлежност законодавне иницијативе. Ипак, Комисија не располаже свим полугама које би јој омогућиле да попут класичне владе води економску политику. У области спољних послова потпредседник Комисије који је уједно и Високи представник за спољне послове и безбедносну политику заправо само излаже у јавности спољнополитичке ставове које су представници држава претходно једногласно усагласили на састанцима Европског савета и Савета. Комисија нема министра одбране јер је ова област у сфери међудржавног договарања чланица Европске уније.

Кључне речи: Комисија, Европска унија, влада, Европски парламент, председник Комисије, парламентарни избори, институционални систем Европске уније, надлежности

Увод

Влада као извршни орган државне власти има надлежност да води спољну и економску политику, подноси скупштини законодавне иницијативе и врши подзаконско уређивање. У демократском државном уређењу састав владе зависи од скупштинске већине проистекле из слободних вишестраначких избора са општим правом гласа. Да ли данашња Комисија, имајући у виду њен начин избора и положај у институционалном систему Европске уније, може да претендује да буде влада Уније? Европске заједнице као претеча данашње Ев-

* vzecevic@eunet.rs

ропске уније већ у зачетку су се разликовале у односу на класичне међународне организације јер је уговорима о оснивању предвиђено постојање »наднационалног« у односу на државе чланице независног органа који је имао значајно учешће у поступку доношења одлука. (Rideau, 2002: 360; Samardžić, 1998: 103) Временом, са променама оснивачких уговора, мењао се начин избора председника а затим и чланова Комисије, као и начин њеног унутрашњег функционисања. Тенденција је била да се ојача улога председника Комисије не би ли овај стекао ауторитет који имају председници влада у државама чланицама. На последњим парламентарним изборима 2014. године федерације европских политичких странака су унапред истакле своје кандидате за председника Комисије. Ови последњи су током парламентарне кампање заступали свој економски програм за излазак из кризе. Жан Клод Јункер, као кандидат европских народних партија које су добиле највише посланичких места у Европском парламенту, изабран је за председника Комисије. Састав данашње Комисије је плод договора два најбројнија посланичка клуба у Европском парламенту тј. Европских народних партија (умерена десница) и европских социјалиста. Дакле, начин бирања Комисије све више поприма демократски облик који јој даје легитимитет да претендује да постане влада Европске уније.

Комисија и по својој унутрашњој организацији рада подсећа на владу демократске државе у смислу хијерархијског ауторитета и политичког вођства њеног председника, као и расподеле задужења Комесара по ресорима. Претходно поменута има значајна овлашћења у погледу покретања законодавних иницијатива у Европској унији. Међутим, постоји низ ограничења која још увек не дозвољавају да се о Комисији говори као о класичној влади. Тако не би могло да се говори о томе да Комисија води спољну или економску политику Европске уније. Наиме, Европска унија нема јединствену спољну политику већ она зависи од договора држава чланица заснованог на консензусу. Потпредседник Комисије који је уједно и Високи представник за спољне послове и безбедносну политику само заступа претходно поменуте ставове. У области економске политике представници држава у Европском савету и Савету усвајају заједничке смернице, али и даље не постоје полуге за вођење јединствене европске економске политике.

Демократска легитимност Комисије која јој омогућава да претендује да постане влада Европске уније

Према одредбама уговора о Европској унији усвојеног у Лисабону 2009. године, Европски савет имајући у виду резултате избора за Европски парламент и након одговарајућих консултација, а на основу одлуке донете квалификованом већином предлаже Европском парламенту кандидата за председника Комисије.¹ Уговор из Лисабона дакле, уводи и формалну обавезу за Европски савет да приликом именовања кандидата за председника Комисије одабере

¹ Члан 17 став 7 уговора о Европској унији.

лице које припада странци која располаже већином у Европском парламенту. У пракси, приликом именовања господина Бароза (Jose Manuel Barroso) за председника Комисије, Европски савет је узимао у обзир политичку припадност кандидата иако га тада важећи уговор из Нице из 2003. године на то није обавезивао.² Уговорима из Лисабона такође је, у симболичном смислу, предвиђено да Парламент више не одобрава како је то било одређено уговором из Нице,³ већ бира предложеног кандидата за председника Комисије већином гласова својих чланова (Isaacs, 2012: 141). Уколико се кандидат за председника не изабере, Европски савет је дужан да у року од месец дана предложи другог кандидата. Из претходно изнетог проистиче да поступак именовања председника Комисије све више личи на поступак именовања председника владе у смислу да колективни шеф државе (Европски савет) предлаже скупштини тј. Европском парламенту кандидата за председника Комисије из редова странака које имају парламентарну већину (Bergampane, Rosseto, 2013: 157).

Ипак, треба имати у виду да кандидат за председника Комисије до парламентарних избора 2014. године није био шеф странке или коалиције странака која је победила на изборима, већ је била реч о лицу које су дискреционо одабрали шефови држава или влада чланица Уније, а које припада парламентарној већини. Уговорима из Лисабона није било предвиђено ни да посланички клубови у Европском парламенту имају право да унапред кандидују на парламентарним изборима лица за која сматрају да би требала да буду председници Комисије.

Новине у поступку избора председника Комисије проистекле из европских парламентарних избора 2014. године

Приликом избора за посланике у Европском парламенту 2014. године унета је новина у правцу јачања његовог утицаја и демократске легитимности будуће Комисије. Наиме, федерације европских политичких партија унапред су предложиле своје кандидате за председника Комисије. Тако су странке европске умерене деснице окупљене у посланичком клубу Европских народних партија кандидовале Луксбургжанина Жана Клода Јункера (Jean-Claude Juncker), европски социјалисти су подржали кандидатуру председника Европског парламента Немца Мартина Шулца (Martin Shultz), европске демократе и либерали су стали иза бившег белгијског премијера Ги Верхофштада (Guy Verhofstad), партије зелених екологиста су имале чак два кандидата Немицу Франциску Келер (Franciska Keller) и Француза Жозеа Бовеа (Jose Bove), док су странке европске левице стале иза Грка Алексиса Ципраса (Alexis Tsipras).⁴ Кандидати су водили активну кампању у државама чланицама Уније и учествовали у међусобним телевизијским сучељавањима и то 28. априла у Мастрихту, 9. маја у Фиренци и 15. маја 2014. године у Европском парламенту

² Члан 214 став 2 уговора о Европској заједници.

³ Члан 214 став 2 уговора о Европској заједници.

⁴ Sabine Suylfuss-Amaud, *Qui sera le prochain president de la Commission europeenne ?*, <http://www.challenges.fr>, 11.06.2014.

у Бриселу.⁵ Ово последње сучељавање преносило је више од сто четрдесет телевизијских станица широм континента. На парламентарним изборима 2014. године највише посланичких места освојила је европска умерена десница, односно Европске народне пратије (221) испред Европских социјалиста (191).⁶ Партије европске деснице нису имале апсолутну већину у Европском парламенту тако да је била неопходна шира коалиција како би се изабрао председник и чланови нове Комисије. Демократска логика ствари ишла је у прилог томе да Жан Клод Јункер добије подршку Европског савета као кандидат за председника Комисије обзиром да су странке десног центра освојиле највише гласова на изборима. Међутим, реч је о релативној већини тако да су у контексту парламентарних коалиција, а најреалније је била она велика између Европских народних партије и социјалиста, била могућа и друга решења. Управо овде су и настала размимоилажења у приступу избору кандидата за председника Комисије између Европског савета и Европског парламента. Главни актери у Европском савету (премијери Немачке, Француске и Велике Британије) у прво су време сматрали да у складу са уговорима из Лисабона и даље имају дискреционо право да предложи кандидата за председника Комисије. На тај начин би Европски савет као међудржавни орган задржао политички доминантну улогу у институционалном систему Уније и избегао дијалог и поделу власти са председником Комисије чија би политичка моћ порасла уколико би иза њега стајала одређена демократско изборна легитимност. Стога, није изненађење што је традиционално евроскептични британски премијер Дејвид Камерон (David Cameron) ушао у фронталну опозицију према кандидатури Жана Клода Јункера за председника Комисије, у страху од даље федерализације институционалног система Европске уније. Да би подвукао међудржавну природу претходно поменутог, као и да би очувао прерогативе Европског савета Камерон је изашао са тезом да Европски савет треба да предложи најбољу могућу, односно најјачу личност за председника Комисије. То наводно, по Камерону, свакако није Луксембуржанин Јункер.⁷ С друге стране, посланици у Европском парламенту били су одлучни да спрече да Европски савет наметне будућег председника Комисије. У том смислу чак је постојао и интерни договор међу кандидатима за председника Комисије који су учествовали на изборима 2014. године да заједнички подрже једног од њих.⁸ Европски парламент је имао чврст институционални аргумент у руци јер, према члану 17 уговора о Европској унији могао је већином гласова да одбије да подржи кандидата којег је предложио Европски савет. Имајући у виду претходно изнето, али и притиске којима је у Немачкој јавности била изложена Ангела Меркел у смислу да мора да поштује изборну вољу европских бирача, расположење у Европском

⁵ Sabine Suylfuss-Amaud, *Qui sera le prochain president de la Commission europeenne ?*, <http://www.challenges.fr>, 11.06.2014.

⁶ <http://www.resultats-elections2014.eu>, 23.06.2014.

⁷ Revue de presse, Presidence de la Commission europeenne : Cameron isole, <http://www.toutteleurope.eu>, 23.06.2014.

⁸ Sabine Suylfuss-Amaud, *Qui sera le prochain president de la Commission europeenne ?*, <http://www.challenges.fr>, 11.06.2014.

савету променило се у корист кандидатуре Јункера. Како је време одмицало постало је све јасније да Камерон не може да сакупи блокирајућу мањину против ове кандидатуре. Већина чланова Европског савета сматрала је да су партије деснице на челу са Јункером добиле изборе и да је боље прихватити његову кандидатуру од неизвесног вишемесечног сукобљавања са Европским парламентом у потрази за идеалним кандидатом.⁹ Стога је на седници Европског савета 27. јуна 2014. године донета одлука квалификованом већином уз гласове против председника владе Велике Британије и Мађарске, Дејвида Камерона и Виктора Орбана (Viktor Orbán) да Жан Клод Јункер буде кандидат за председника Комисије.¹⁰ У консултацијама које су претходиле гласању у Европском савету, а које је обавио његов председник Херман Ван Ромпуј (Herman Van Rompuy), била је присутна теза да би кандидат требало да буде изабран без гласања консензусом, обзиром да једини има подршку посланичких клубова у Европском парламенту. Међутим, премијер Британије Дејвид Камерон инсистирао је да се формално приступи гласању, надајући се вероватно да би у том последњем тренутку могао да преломи ствари у своју корист и да сакупи блокирајућу мањину. Ни ова иницијатива није донела жељени резултат те су његова гледишта претрпела политички пораз. Било како било, реч је о још једној победи Европског парламента у одмеравању снага са Европским саветом у смислу даљег јачања његових прерогатива унутар институционалног система Европске уније. Наиме, на овај начин направљен је институционални преседан у смислу кандидовања на изборима будућег председника Комисије који ће вероватно морати да се озакони у случају нових промена уговора о оснивању или у одсуству претходно поменутих да се примењује у пракси као демократско достигнуће. Иницијатива посланичких клубова да кандидују своје фаворите за председника Комисије допринела је порасту интересовања бирача за европске изборе¹¹, али и порасту демократске легитимности европских власти. У новој констелацији снага председник Комисије требало би да ојача свој политички положај и престиж. Међутим, извесно је да ће овај последњи да буде под већим надзором Европског парламента коме дугује свој избор.

Избор чланова Комисије

На основу заједничког споразума са кандидатом за председника Комисије, Савет усваја списак лица која намерава да предложи за чланове Комисије.¹² Овај списак се саставља на основу сугестија држава чланица Вегамдане, Rosseto, 2013 : 157). Ипак, треба имати у виду да државе чланице приликом предлагања кандидата за чланове Комисије морају да поштују критеријуме предвиђене уговором о Европској унији усвојеног у Лисабону као што су

⁹ Revue de presse, Présidence de la Commission européenne : Cameron isole, <http://www.toutteleurope.eu>, 23.06.2014.

¹⁰ <http://www.euractiv.fr>, internet, 30.06.2014.

¹¹ На изборима 2014. године по први пут од 1979. године је дошло до незнатног пораста броја изашлих на гласање у односу на претходне изборе (43,09 у односу на 43 одсто 2009. године). <http://www.toutteleurope.eu>, internet, 30.06.2014.

¹² Члан 17 став 7 уговора о Европској унији.

стручност, непристрасност и проевропска опредељења кандидата. ¹³ Уколико би нека од држава чланица предложила неадекватну личност, кандидат за председника Комисије има право да одбије сугестију о којој је реч, односно да захтева од државе чланице да предложи новог за њега прихватљивог кандидата.

Историјски посматрано поступак именовања чланова Комисије мењан је у смислу ширења надлежности кандидата за председника Комисије. Изворно кандидат за председника Комисије није имао никакав утицај на предлоге држава чланица у овој области.¹⁴ Тек је доношењем уговора о Европској Унији из Мастрихта 1993. године у члан 158 уговора о Европској заједници је уграђена одредба према којој владе држава чланица по консултовања мандатара за председника Комисије, одређују лица која намеравају да именују за чланове Комисије. Консултовање мандатара је у пракси, према тврдњама бивших председника Комисије, и даље било формално односно у суштини необавезујуће за владе држава чланица (Manin, 1996: 157).¹⁵ Уговором из Амстердама из 1999. године отишло се корак даље у смислу да владе држава чланица у споразуму са кандидатом за председника Комисије одређују кандидате за чланове Комисије.

Приликом избора Комисије Сантер 1995. Године (Manin, 2005: 242) Европски парламент је захтевао да се пре гласања о његовом одобрењу за постављање Комисије, изврши расподела дужности међу кандидатима за Комесаре. Ови последњи би затим, били саслушани пред скупштинским комисијама задуженим за одређене области, у складу са ресорима на које су распоређени (Simon, 2001: 186). На тај начин посланици би стекли слику о стручности будућих Комесара. У пракси није реткост да парламентарне Комисије Европског парламента одбију предлог држава чланица, што због мањка стручности предложеног кандидата што због његових неприхватљивих ставова. Тако су приликом избора прве Комисије Барозо 2004. године лош утисак на парламентарце оставили кандидат за Комесара «за порезе и царинску Унију» из Летоније госпођа Удре, као и италијански кандидат за ресор правосуђа господин Бутиљоне, због изразито конзервативних погледа на друштво и породицу, те је мандатар морао да их замени.¹⁶ Слично се догодило са Словенком Аленком Братушек коју је 2014. године Јункер предложио за потпредседника Комисије задуженог за енергетска питања. Наиме, пред посланичким комисијама Европског парламента она није показала довољну стручност. Пресудно је међутим било то што је кандидовала саму себе док је још била председница словеначке владе, те није уживала подршку актуелне словеначке владе левог центра премијера Мира Церара.¹⁷

¹³ Члан 17 став 7 и став 3 уговора о Европској унији.

¹⁴ Некадашњи члан 156 уговора о Европској економској заједници.

¹⁵ Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 2 édition, Paris, 1996, p. 157.

¹⁶ Господин Бутиљоне се изразито негативно изражавао о хомосексуалцима.

¹⁷ <http://www.touteleurope.eu>, Internet, 23.10.2014.

Именовање Комисије

Кандидовани председник, Високи представник за спољне послове и безбедносну политику и чланови Комисије затим су, као колегијум, подвргнути гласању о подршци (одобравању) пред Европским парламентом.¹⁸ Овим је потврђена пракса настала почетком осамдесетих година коју је наметнуо Европски парламент, а реч је о симболичном изласку нове Комисије пред посланике ради изгласавања поверења (Manin, 1998 : 185).

Поступак затим тече на следећи начин (Manin, 1998: 185). Кандидат за председника Комисије на пленарној седници Европског парламента излаже свој програм, затим следи расправа која доводи до израде предлога резолуције о одобравању или одбацивању програма нове Комисије. Подршка је стечена ако се за њу изјасни већина посланика. Гласање о поверењу се односи на Комисију у целини, тј. није предвиђено посебно изјашњавање о комесарима. Додуше, Парламент може да ускрати поверење целој Комисији, ако је незадовољан њеним појединим члановима, или пак њеном социјалном или полном структуром.

И поред тога што је гласање о подршци Европски парламент желео да оцени као постављање (инвеституру), у уговору о Европској унији употребљен је термин који заиста одговара стварном стању (Boulouis, 1995 : 96). Наиме, састав Комисије није као код класичних демократских влада у потпуности плод избора парламентарне већине, већ одражава и вољу држава чланица које предлажу њене чланове.

По добијању подршке у Европском парламенту, Европски савет квалификованом већином именује председника и чланове Комисије.¹⁹ Одлучивање квалификованом већином од стране шефова држава или влада чланица Уније окупљених у Европском савету је у систему Европске уније ретко али у овом случају једино оправдано зато што би било нелогично да се представнику неке од држава чланица дозволи да блокира постављање Комисије чији су чланови и председник били кандидовани квалификованом већином.

Унутрашње функционисање Комисије и стални раст овлашћења њеног председника

Организација рада Комисије

Зашто је Европска Комисија специфичан наднационални орган у институционалном систему Европске уније ? Пре свега, неопходно је истаћи да и чланове Комисије предлажу државе чланице међу »стручним и непристрасним особама«. ²⁰ У пракси државе чланице предлажу за чланство у Комисији искусне политичаре који су обављали функције министра или председника владе

¹⁸ Некадашњи члан 214 уговора о Европској заједници. Садашњи члан 17 став 7 уговора о Европској унији.

¹⁹ Члан 17 став 7 уговора о Европској унији.

²⁰ Члан 213 уговора о Европској заједници.

(Boulouis, 1995: 97). 21 Међутим, по избору чланови Комисије су дужни да раде и одлучују искључиво у интересу Европске уније као целине, односно не смеју да примају упутства од својих влада, нити да повлађују приватним интересима.²² Национална припадност ипак, неминовно веже чланове Комисије за државе из којих потичу (Defarges, 1998 : 37). Ове последње пак не могу у потпуности да се одрекну схватања по коме су Комесари државни представници (Manin, 2005 : 237).

Комесари су заштићени од државних притисака начелима »неопозивости« и »колегијалности«. У складу са начелом неопозивости, држава нема овлашћење да повуче свог члана Комисије (Manin, 1998: 187). Смена »комесара« је могућа једино у случају да је починио озбиљну грешку у раду, али о томе одлучује Суд правде на предлог Савета министара Европске уније или саме Комисије.²³ Иначе, до данас ни једна од држава чланица није била до те мере неделикатна да јавно врши притисак на свог комесара. Од политичких притисака чланове Комисије штити и начело »колегијалности« (Simon, 2001 : 190). Наиме, комесарима као и министрима у националним владама поверени су одређени ресори (спољни послови, финансије, конкуренција итд...) (Isaac, Blanquet, 2012 : 143). Чланови Комисије међутим не доносе најважније одлуке самостално, већ колегијално гласањем у оквиру саме Комисије. За усвајање одлуке довољна је проста већина. Седнице Комисије се одвијају иза затворених врата, а комесари су у име начела колегијалности дужни да не износе у јавност ништа од онога што се догађа на састанцима Комисије. Због тога је заправо релативно тешко сазнати како је који комесар гласао приликом одлучивања.

Јачање овлашћења председника Комисије

Изворно, одредбама уговора о оснивању Заједница, било је наглашено да Комисија доноси одлуке колективно, већином гласова њених чланова, те у овом контексту председник Комисије није имао посебна овлашћења већ је представљен само као први међу једнакима (Boulouis, 1995 : 94 i 95). Ипак, с обзиром на његово звање и положај било је природно да председник Комисије координира рад комесара и да председава седницама (Manin, 2005: 254). У даљем историјском развоју европске интеграције била је приметна тенденција да се ојачају овлашћења председника Комисије (Rideau, 2002 : 367), не би ли његов положај све више одговарао положају председника владе у демократским државама, који пресудно утиче на владино политичко усмерење. У том смислу изменама у изборном поступку о којима је већ било речи ојачана је персонализација у одабиру председника Комисије (ранији избор кандидата за председника Комисије у функцији његових личних квалитета уз учешће Европског парламента). Поред тога, уговором из Амстердама из 1999. године предвиђено на

²¹ Види састав Комисије Барозо или Јункер.

²² Члан 213 став 2 уговора о Европској заједници.

²³ Некадашњи члан 215 уговора о Европској заједници. Садашњи члан 245 уговора о функционисању Европске уније.

пример, да председник одређује политичке правце које Комисија мора да поштује у обављању дужности.²⁴ Уговором из Нице је пак предвиђено, да председник одређује правце деловања али и “унутрашњу организацију како би обезбедио склад, ефикасност и колегијалност акција Комисије.”²⁵

Председник додељује дужности члановима Комисије, а може и да их прерасподели у току трајања њеног мандата.²⁶ Чланови Комисије врше функцију коју им је доделио председник Комисије, под његовом влашћу и надзором (Isaac, Blanquet, 2012: 142). Шта више, председник је овлашћен да принуди члана Комисије да поднесе оставку уколико га у том захтеву подржи колегијум.²⁷ Уговором из Нице председник Комисије је добио још једно симболично овлашћење - да међу њеним члановима одреди потпредседника.²⁸ Међутим, и за именовања потпредседника Комисије, председник је морао да обезбеди подршку колегијума. Иначе, улога потпредседника Комисије није правно одређена и више је била почасне природе (замењује одсутног председника Комисије, на пример). На њу су се по правилу именовали искуснији комесари.

Претходно изнета временом стечена права председника Комисије садржана су и у уговору из Лисабона из 2009. године.²⁹ Ова права су чак и нешто ојачана ако имамо у виду да председнику за именовање потпредседника Комисије више није потребна подршка колегијума.³⁰ Међутим, један од потпредседника Комисије уједно је и Високи представник за спољне послове и безбедносну политику, кога бира и смењује Европски савет квалификованом већином уз сагласност председника Комисије.³¹ Жан Клод Јункер је искористио право да самостално одреди кандидате за потпредседнике Комисије предложивши чак шест лица на ову функцију од укупно седам.

Власт и ауторитет премијера у парламентарном режиму произилази и из чињенице да је реч о лидеру политичке партије која је освојила највише гласова на изборима. Плод изборног процеса за посланике у Европском парламенту 2014. Године је повећана персонализација у избору и увећан политички ауторитет председника Комисије што представља нови корак у еволуцији институционалног система Европске уније. Тако је Жан Клод Јункер приликом предлагања нових чланова Комисије пред посланицима Европског парламента говорио у првом лицу, представљајући се као политички руководилац и ауторитет.³² Јункер подсећа да су Комесари дужни да спроводе његов политички програм који је бранио пред бирачима током изборне кампање, иако истовремено подвлачи да уважава начела колегијалности и тимског рада. Иначе, треба има-

²⁴ Некадашњи члан 219 уговора о Европској заједници.

²⁵ Некадашњи члан 217 став 1 уговора о Европској заједници.

²⁶ Некадашњи члан 217 став уговора о Европској заједници.

²⁷ Некадашњи члан 217 став 4 уговора о Европској заједници.

²⁸ Некадашњи члан 217 став 3 уговора о Европској заједници.

²⁹ Члан 17 став 6 уговора о Европској унији.

³⁰ Члан 17 став 6 уговора о Европској унији.

³¹ Члан 18 став 1 уговора о Европској унији.

³² Jean-Jacques Mevel, *Une Commission musclée pour relancer l' UE*, <http://www.lefigaro.fr>, 15.09.2014.

ти у виду да начело колегијалности које подразумева да чланови Комисије заједнички доносе одлуке с једне, и хијерархијски ауторитет председника Комисије над њеним члановима с друге стране, могу да представљају два супротстављена концепта у функционисању овог органа. У програмском смислу Јункер се определио за готово Кенезијански модел јавних инвестиција ради покретања нових привредних грана и повећања запослености у Унији.³³

Специфична организациона структура Комисије Јункер из 2014. године

Уговорима из Лисабона председник Комисије је добио овлашћење да самостално, без сагласности већине њених чланова, именује потпредседнике Комисије изузев потпредседника који је уједно и Високи представник за спољне послове и безбедносну политику, а кога кандидује Европски савет.³⁴ Жан Клод Јункер доста је користио ово право предложивши шест од укупно седам потпредседника Комисије. У претходном периоду улога потпредседника Комисије није правно одређена и више је била почасне природе (замењује одсутног председника Комисије, на пример). На њу су се, по правилу, именовали искуснији комесари. У контексту нове организационе структуре Комисије Јункер потпредседници Комисије добили су веома важну улогу у раду колегијума.

Жан Клод Јункер се опередио за оригиналну структурну организацију Комисије у облику кластера (*clusters*) или „грозда“ тј. „јата.“ Испод председника налази се седам потпредседника Комисије задужених за одређене области. Потпредседници руководе „пројектним тимовима“ и усмеравају и усклађују рад неколицине „обичних“ Комесара чији ресори припадају њиховој области делатности.³⁵ Пројектни тимови раде на „приоритетним питањима“ које је одредио председник Комисије, а реч је конкретно о пројектима под називом: нови елан за запошљавање, раст и инвестиције; јединствено дигитално тржиште; еластичнија енергетска Унија; дубља и правичнија економска и монетарна Унија.³⁶

Тако примера ради потпредседник Комисије задужен за област запошљавања, привредног раста, инвестиција и компетитивности Финац Јирки Катаинен (Jyrki Katainen) руководи пројектом под називом „нови елан за запошљавање, раст и инвестиције.“ Проблем незапослености и привредне стагнације потреса Европску унију од избијања светске економске кризе 2009. године тако да је потпредседник Катаинен задужен да припреми и спроведе у дело амбициозан програм мера које треба да мобилишу до 300 милијарди евра јавних и приватних инвестиција у циљу остваривања привредног раста и повећања запослености.³⁷ Потпредседник Катаинен дужан је да руководи и усклади

³³ Излагање Жан Клод Јункера као кандидата за председника Комисије 15 јула 2014. године пред посланицима Европског парламента – <http://www.europa.eu>

³⁴ Члан 17 став 6 уговора о Европској унији.

³⁵ Press releases database, <http://www.europa.eu>, 15.10.2014.

³⁶ Press releases database, <http://www.europa.eu>, 15.10.2014.

³⁷ Press releases database, <http://www.europa.eu>, 15.10.2014.

рад више Комесара у циљу остваривања пројектног задатка, али и других суштинских циљева Европске уније у овој области. У те сврхе претходно поменути ће да надгледа и усклађује рад следећих генералних дирекција тј. ресора: за економске послове и финансије; за запошљавање, социјална питања, стручност и мобилност радника; за регионалну политику; за унутрашње тржиште, индустрију, предузетништво и мала и средња предузећа; за финансијску стабилност, финансијске услуге и унију тржишта капитала; за дигиталну економију и друштво; за климатске промене и енергију; за превоз и простор. Из претходно изнетог уочава се намера да се уведе заједнички тимски рад и међузависност потпредседника Комисије и више Комесара односно да се спречи да ови последњи буду затворени и изоловани у разматрању законодавних иницијатива само за свој ресор. Потпредседник Комисије добио је и улогу једне врсте „филтера“ коју обавља за рачун председника Комисије, обзиром да Комесари морају да имају његову политичку подршку не би ли унели свој законодавни предлог у програм рада Комисије, односно у дневни ред колегијума. С друге стране, потпредседник Комисије зависи од ангажовања Комесара у погледу остваривања пројектног задатка и других циљева.

Из претходно изнетог уочавамо да је циљ Комисије Јункер да ојача заједнички приступ сложеним проблемима са којима се суочава Европска унија с једне, али и да спречи хиперпродукцију европских законодавних предлога односно да регулише само она питања од изузетне важности за која сматра да се најефикасније уређују на европском нивоу с друге стране. У овом контексту треба имати у виду да је међу кандидованим потпредседницима Комисије двома дат посебан значај и улога.³⁸ Реч је о Франсу Тимермансу (Frans Timmermans) бившем холандском министру спољних послова који је кандидован за Првог потпредседника и десну руку председника Комисије. Први потпредседник задужен је за побољшање прописа, међуинституционалне односе и поштовање начела правне државе и Повеље о суштинским правима и уско сарађује са Комесарима задуженим за правосуђе и унутрашње послове и досељавање. Претходно поменути посебно је дужан да се стара да упозори председника Комисије у вези са поштовањем начела „супзидијарности“ и „пропорционалности“ што значи да може да се успротиви законодавној иницијативи било ког Комесара ако сматра да се њоме крше претходно поменута начела. Овим се практично уводи двоструки надзор законодавних иницијатива Комесара јер исте може да заустави за њих задужен Потпредседник Комисије сматрајући их непотребним или недовољно квалитетним, или у крајњој линији њен Први потпредседник из разлога поштовања начела супзидијарности и пропорционалности. Из свега изнетог крије се опсесивна намера држава чланица да су за коришћење законодавних надлежности Комисије као покретачке снаге европске интеграције.

Поред Првог потпредседника, посебну улогу има и Италијанка Федерика Могерини (Federica Mogherini) која је одлуком Европског савета од 30. августа

³⁸ Jean Jacques Mevel, *La nouvelle composition de la Commission*, <http://www.lefigaro.fr>, 10.09.2014., Cecile Barbier, *La nouvelle Commission europeenne joue sur les affectations paradoxales*, <http://www.euroactive.fr>, 10.09.2014.

2014. године изабрана за кандидата за Високог представника за спољне послове и безбедносну политику, а који је уједно и један од потпредседника Комисије. Госпођа Могерини задужена је за пројекат „јача Европа на међународној сцени“ и усмераваће и усклађиваће рад Комесара за суседске односе и проширење, за трговину, за међународну сарадњу и развој, као и за хуманитарну помоћ и управљање кризама.

Да ли Комисија има надлежности владе?

О томе да ли је Комисија у институционалном систему Европске уније носилац извршне власти тј. влада, воде се теоријске расправе имајући у виду разлике које постоје између уставног поретка државе и система Европске уније (Rideau, 2002: 380; Manin; 2005: 256; Defarges, 1998: 37; Samardžić, 1998: 104)). Одговор на питање о стварној улози Комисије може да се тражи у анализи њених надлежности. Комисија највише личи на владу у погледу поседовања права на законодавну иницијативу. У уговору о Европској унији из Лисабона назначено је да: „законодавни акт Уније може искључиво да се усвоји на предлог Комисије, осим када је уговором предвиђено другачије. Остали акти се усвајају на предлог Комисије када је то уговором одређено.“³⁹ Дакле, ово готово искључиво право на „законодавну (нормативну) иницијативу“ (Isaac, Blanquet, 2012: 145) давало је и даје Комисији улогу „мотора покретача“ европске интеграције. Међутим, мора се узети у обзир да у области спољних послова и одбране Комисија нема монопол над подношењем предлога, јер тим правом располажу и државе чланице. (Simon, 2001: 197) Из претходно изнетог уочавамо да је Комисија као заступник и заштитник општег интереса у Унији попут влада у државама, подносилац предлога у буџетској сфери и законодавних аката у свим областима у којима Унија има нормативне надлежности. (Manin, 2005: 257; Simon, 2001: 196) Савет или пак, Савет и Европски парламент не могу да донесу акт, а да у том смислу претходно нису примили предлог од Комисије. (Simon, 1997: 116)⁴⁰

У складу са чланом 17 став 1 данас важећег уговора о Европској унији, Комисија је дужна да надзире примену одредби уговора и аката које усвајају институције Уније.⁴¹ Замисао твораца оснивачких уговора била је да Комисији повери специфичну улогу "чувара законитости". (Isaac, Blanquet, 2012: 149) Стога, Комисији је дато право да од држава чланица тражи информације у вези са применом и поштовањем права Уније. (Simon, 2001: 192 i 103) Поред тога, Комисији је додељена надлежност да издаје препоруке и мишљења чија је сврха да припреме стварну примену правне норме када ова постане обавезујућа, или пак да одреде циљеве за државе чланице у областима у којима Унија не располаже правом да донесе обавезујуће акте. Поред превентивног Комисија

³⁹ Члан 17 став 2 уговора о Европској унији према предлогу из Лисабона.

⁴⁰ Чак 95 одсто законских или буџетских одлука се усваја на овај начин- D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, Paris, 1997., p. 116.

⁴¹ Некадашњи члан 211 став 1 уговора о Европској заједници.

има право и на репрерсивно деловање. У том смислу Комисија располаже овлашћењем да на основу чланова 258 и 259 уговора о функционисању Европске уније⁴² против држава чланица покрене правну акцију пред Судом правде због кршења или неиспуњавања обавеза предвиђених нормама комунитарног права (акција због неизвршења). Такође, Комисија је надлежна да опомене друге институције Уније у вези са поштовањем одредби европског права и у том смислу да против њих пред Судом правде покрене акцију "поништаја акта"⁴³ или пак "акцију због изостанка."⁴⁴ Према приватним и јавним предузећима, Комисија је овлашћена да изрекне санкције због кршења норми о слободној конкуренцији,⁴⁵ да усваја прописе примене везане за ову област као и да води истрагу.

Носиоцу извршне власти унутар државе признато је право самосталног деловања у погледу доношења извршних аката који допуњују или конкретизују законе. (Manin, 2005: 262) У већини држава законе које доноси скупштина као законодавна власт потребно је допунити уредбама примене коју пак усваја извршна власт (влада). Уговором о Европској заједници било је одређено да Комисија за извршавање правила која овај установљава добија надлежности од Савета.⁴⁶ У уговору о Европској унији из Лисабона се пак наглашава, да Комисија врши извршну функцију у складу са условима предвиђеним уговором.⁴⁷ У том смислу законодавни акт усвојен на основу примене редовног законодавног поступка може да садржи овлашћење којим се Комисији одобрава да са своје стране донесе акте који нису законодавни, а који допуњују или мењају поједине несуштинске елементе законодавног акта.⁴⁸ Законодавним актом се прецизира циљ, садржај, смисао и трајање овог овлашћења.

Комисија је, попут других законодавних органа, надлежна да извршава буџет Уније.⁴⁹ Међутим, пуштање кредитних линија уписаних у буџет Уније а које су намењене одређеној активности условљено је доношењем базног законодавног акта у том смислу, који усвајају Савет или Савет и Европски парламент. Претходно изложено значи да је у вршењу буџетских надлежности Комисија „везана“ актима које усвајају Савет и Европски парламент. (Manin, 2005: 268)

На међународном плану, Комисија је овлашћена да Савету предложи отварање преговора, препоручи закључивање међународног уговора са трећим државама и међународним организацијама, као и да у име Уније по овлашћењу

⁴² Некадашњи чланови 226 и 227 уговора о Европској заједници.

⁴³ Некадашњи чланови 230 и 231 уговора о Европској заједници. Садашњи члан 263 уговора о функционисању Европске уније.

⁴⁴ Некадашњи члан 232 уговора о Европској заједници. Садашњи члан 265 уговора о функционисању Европске уније.

⁴⁵ Некадашњи чланови 81, 82 и 86 до 89 уговора о Европској заједници. Садашње ВИИ Заглавље уговора о функционисању Европске уније.

⁴⁶ Члан 211 уговора о Европској заједници.

⁴⁷ Члан 17 став 1 уговора о Европској унији.

⁴⁸ Члан 290 уговора о функционисању Европске уније.

⁴⁹ Некадашњи члан 274 уговора о Европској заједници. Садашњи члан 317 уговора о функционисању Европске уније.

Савета води преговоре о његовом закључивању.⁵⁰ Комисија преговарачку функцију међутим, врши под туторством Савета који одобрава отварање преговора, одређује мандат и смернице за преговоре и надзире њихов ток путем "специјалних комитета." (Simon, 1997: 120) Одредбама уговора о оснивању Европске економске заједнице, Комисији није додељено право да представља Заједницу на спољном плану. (Manin, 2005: 269) Стога је француски председник Де Гол оспоравао праксу насталу током шездесетих година прошлог века према којој је председник Комисије примао акредитиве дипломата страних држава именованих на чело мисије при Заједници, а која је одговарала церемонијалу акредитације амбасадора у државама. Ипак, редовни контакт са трећим државама и међународним организацијама био је неопходан ради остваривања надлежности Заједнице, поготову у области трговинске политике. Зато је Комисија отварала своја представништва аналогна амбасади при трећим државама и међународним организацијама. (Simon, 2001: 201) Савет у трећим државама заступало је дипломатско представништво оне државе чланице која обавља дужност председавајућег Уније.⁵¹

Закључак

Из претходно изнетог можемо да закључимо да Комисија само делимично има овлашћења које у државама имају владе. Комисија има надлежности законодавне иницијативе које подноси Европском парламенту и Савету. Међутим, у вршењу извршних надлежности Комисија је спутана ограничењима. Наиме, њена извршна надлежност није опште природе јер може да доноси извршне акте само ако је овлашћена већ усвојеним законодавним актом. Комисија је овлашћена да се стара о поштовању законитости у Европској унији па самим тим може да упозорава и покреће поступке против држава чланица или институција Уније које крше европске правне норме. Ипак, Комисија не располаже свим полугама које би јој омогућиле да попут класичне владе води економску политику. У овом контексту треба имати у виду да су порески прописи и даље у надлежности држава чланица, као и да су буџетски приходи Уније ограничени тако да Комисија не може да развије своје економске програме у мери у којој то захтева актуелна криза. У области спољних послова Потпредседник Комисије који је уједно и Високи представник за спољне послове и безбедносну политику заправо само излаже у јавности спољнополитичке ставове које су представници држава претходно једногласно усагласили на састанцима Европског савета и Савета. Комисија нема министра одбране, јер је ова област у сфери међудржавног договарања чланица Европске уније.

⁵⁰ Некадашњи члан 300 уговора о Европској заједници. Садашњи члан 218 уговора о функционирању Европске уније.

⁵¹ На територији држава чланица Комисија не може да отвори амбасаду већ само биро за штампу и информације, те се односи између Комисије и ових држава одвијају преко њихових сталних мисија у Бриселу.

Ипак, избор председника и чланова Комисије поприма све више демократски облик. У том контексту треба узети у обзир преображај који је доживела улога председника Комисије у институционалном систему Европске уније. Од међународног функционера овај је постао политички лидер који се бира на непосредним изборима са општим правом гласа. Председник Комисије даје политичке смернице и руководи Комисијом попут председника владе. Ова увећана демократска легитимност Комисији даје могућност да уз подршку Европског парламента у будућности тражи да добије већа овлашћења аналогна онима којима располажу владе на националном нивоу.

Литература:

1. Alomar Bruno, Daziano Sebastien, Lambert Thomas, Sorin Julien, *Grandes questions européennes*, Sedes, 3 edition, Paris, 2013.
2. Berramdane Abdelkhaleq, Rosseto Jean, *Droit de l' Union europeenne*, LGDJ, 2 edition, Paris, 2013.
3. Boulouis Jean, *Droit institutionnel de l' Union européenne*, Montchrestien, 5 édition, Paris, 1995.,
4. Cartou Louis, *L' Union europeenne*, Precis-Dalloz, 2 edition, Paris, 1996.
5. Defarges Moreau Philippes, *Les institutions européennes*, Armand Colin, 3 edition, Paris, 1998., p. 76 i 77
6. Đurović Radomir, *Međunarodno privredno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 1997.
7. Isaac Guy, Blanquet Marc, *Doit general de l' Union europeenne*, Sirey, 10 edition Paris, 2012.
8. Jacque Jean-Paul, *Droit institutionnel de l' Union europeenne*, Dalloz, 5 edition, Paris, 2009.
9. Manin Philippe, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, Paris, édition 1998.
10. Manin Philippe, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005.
11. Prokopijeвић Miroslav, *Evropska unija*, Službeni glasnik, Beograd, 2009.
12. Samardžić Slobodan, *Evropska unija kao model nadnacionalne zajednice*, Institut za evropske studije, Edicija Analize, Beograd 1998.
13. Rideau Joel, *Droit institutionnel de L' Union et des Communautés européennes*, L.G.D.J., Paris, 1994.
14. Zečević Slobodan, *Evropska unija-pravo i institucionalni sistem*, Evropski univerzitet, Beograd, 2011.

DOES THE COMMISSION BECOMES THE GOVERNMENTS OF THE EUROPEAN UNION?

Summary: Is today the Commission, bearing in mind its election and the position in the institutional system of the European Union, can claim to be the government of the Union? This question arises given the democratization process of elections President of the Commission in the context of the European parliamentary elections in 2014. Officials from the International President of the Commission has become a political leader who is elected

through direct elections with universal suffrage. President of the Commission provides policy guidance and manages the Commission as Prime Minister. In addition, the Commission has jurisdiction legislative initiatives. However, the Commission does not have all the levers that would enable it to like classical governments pursue economic policies. In the area of foreign affairs vice-president of the Commission who is also the High Representative for Foreign Affairs and Security Policy in fact only exhibited in public foreign policy views that were previously state representatives unanimously agreed at meetings of the European Council and the Council. The Commission has no defense minister because this area is in the sphere of inter-state agreement among the members of the European Union.

Key words: the Commission, the European Union, governments, the European Parliament, the President of the Commission, the parliamentary elections, the institutional system of the European Union