

УДК: 341.217(4-672EU)

Bibliid 1451-3188, 23 (2024)

Год XXIII, бр. 86, стр. 11-20

Изворни научни рад

Рад примљен 1. 4. 2024. године

Рад одобрен 2. 5. 2024. године

DOI: [https://doi.org/10.18485/iipe\\_ez.2024.23.86.1](https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2024.23.86.1)

## ИЗБОР ЕВРОПСКЕ КОМИСИЈЕ

Слободан ЗЕЧЕВИЋ\*

**Апстракт:** Према замисли Жана Монеа (*Jean Monnet*), једног од твораца Европских заједница, Европска комисија требало је да буде специфичан наднационални орган. У пракси, Комисија поседује хибридне елементе обележене упливом утицаја влада држава чланица на њен састав. Чланове Комисије иницијално предлажу владе држава чланице, водећи рачуна да то буду стручне и непристрасне особе. За чланство у Комисији државе чланице кандидују искусне националне политичаре, који имају професионална искуства у вршењу функција министара или председника влада. Улога Европског парламента у поступку избора Европске комисије је по себи незаобилазна, будући да Европски парламент одобрава избор кандидата за председника и чланове Европске Комисије, али и за именовање Комисије у целини.

**Кључне речи:** Европска комисија, Европски савет, Европски парламент.

### 1) УВОД

Европске заједнице су се разликовале у односу на класичне међународне организације. У уговорима о оснивању Европских заједница предвиђено је увођење у институционални систем, тзв. *наднационалног* у односу на државе чланице независног органа, који би имао битна овлашћења и улогу у поступку доношења одлука.<sup>1</sup>

\* Институт за европске студије, Београд. Е-mail: [szecevic5@gmail.com](mailto:szecevic5@gmail.com), <https://orcid.org/0000-0002-3393-8076>

<sup>1</sup> Joel Rideau, *Droit institutionnel de l'Union et des communautés européennes*, L.G.D.J., 4 édition, Paris, 2002, p. 360; Philippe Moreau Defarges, *Les institutions européennes*, Armand Colin, 3

У органе међународних организација по правилу се шаљу представници држава који поступају по упутствима својих влада. Ново решење је било без преседана у дотадашњој пракси, будући да је први пут било примењено у уговору о Европској заједници за угљ и челик са оснивањем Високе власти, а затим и у уговорима о Европској економској и Европској заједници за атомску енергију којима је успостављена Комисија, а које су уговором о спајању органа из 1965. године фузионисане у јединствену Комисију европских заједница – данас Комисију Европске уније или Европску комисију.<sup>2</sup> Према замисли Жана Монеа једног од твораца Европских заједница, Европска Комисија је требала да буде специфичан наднационални орган. У пракси Комисија поседује хибридне елементе обележене утицајем држава чланица на њен састав.<sup>3</sup> Пре свега, чланове Комисије иницијално предлажу владе држава чланица, водећи рачуна да то буду стручне и непристрасне особе. У пракси државе чланице предлажу за чланство у Комисији искусне националне политичаре, који су обављали функције министра или председника владе.<sup>4</sup> С друге стране, 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. Национална припадност и каријера коју су имали ипак веже чланове Комисије за државе порекла.

## **2) ПРОБЛЕМАТИКА БРОЈА ЧЛАНОВА ЕВРОПСКЕ КОМИСИЈЕ**

Данас свака од држава чланица има једног комесара у њеном саставу, што значи да их укупно има 27. Комесар по потреби може да обавести

---

édition, Paris, 1998; Denys Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001; Слободан Самарцић, *Европска унија као модел наднационалне заједнице*, Институт за европске студије, Едиција Анализе, Београд 1998, стр. 103; Душан Сиђански, *Федералистичка будућност Европе*, Просвета, Београд, 1996; Слободан Зечевић, *Институционални систем и право Европске уније*, Институт за европске студије, Београд, 2015; Сајмон Хикс, *Политички систем Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2007.

<sup>2</sup> Joel Rideau, *op. cit.*, p. 360; Louis Cartou, Jean-Louis Clergerie, Annie Gruber, Patrick Rambaud, *L'Union européenne*, Dalloz, 6 édition, Paris, 2006.

<sup>3</sup> Edouard Dubout, *Droit constitutionnel de l'Union européenne*, Bruylant, Paris, 2021, p. 294; Abdelkhaleq Berramdane, Jean Rosseto, *Droit de L'Union européenne*, Montchrestien, Paris, 2010; Jean Paul Jacqué, *Droit institutionnel de L'Union européenne*, Dalloz, 5 édition, Paris, 2009.

<sup>4</sup> Члан 17. став 7. Уговора о Европској унији.

остале чланове Комисије о одређеним националним тенденцијама, схватањима у земљи из које потиче.<sup>5</sup> С друге стране, члан Комисије неретко обавештава своје сународнике о политици Комисије и о њеним ставовима, тако да се одлуке Комисије боље прихватају на националном нивоу. Стога државе чланице желе да имају свог држављанина у Комисији. Међутим, састав Комисије је прегломазан, а прети да постане и већи са сваким новим проширењем Европске уније. У разговору Валери Жискара Дестена (*Valéry Giscard D'Estaing*) са бившим председником Комисије Жаком Делором (*Jacques Delors*), приликом припремања текста европског Устава 2003. године, констатовано је да је оптималан број чланова Комисије који јој омогућава да делује и доноси одлуке као колегијум око 15.<sup>6</sup> Мањи број Комесара од броја држава чланица омогућава већу ефикасност и кохезију рада унутар органа. Поред тога, комесари би добијали у надлежност политички оправдане и значајне ресурсе. Члан 17. став 5. Уговора о Европској унији (тзв. Лисабонски уговор), о примени система ротације међу државама чланицама никада није заживео, због противљења појединих држава чланица.<sup>7</sup> Отуд су у француско-немачком експертском извештају о проширењу и реформи Европске уније предложене две опције за смањење чланова Комисије.<sup>8</sup>

## Опција 1

### *Смањити број чланова колегијума*

Смањити број чланова на 2/3 од укупног броја држава чланица. Одлуком Европског савета напоскон би се применило решење иначе предвиђено уговорима из Лисабона. Наиме, по овом правилу од укупног броја од 27 чланица дошло би се до 19 чланова Комисије, уз примену правила о једнакости ротације. Свака од држава чланица била би заступљена у две од узастопна три састава Комисије. Претходно поменути циљ би се постигао прављењем скупова састављених од три или четири државе чланице – скуп А, Б, Ц, Д (...). У сваком скупу биле би обухваћене једна велика, две средње и једна мала држава чланица,

---

<sup>5</sup> Edouard Dubout, *op. cit.*, p. 295.

<sup>6</sup> Valéry Giscard D'Estaing, *La constitution pour L'Europe*, Albin Michel, Paris, 2003, p. 68.

<sup>7</sup> Jean-Luc Sauron, *Comprendre le traité de Lisbonne*, Gualino editeur, Paris, 2008.

<sup>8</sup> *Rapport du groupe indépendant des experts franco-allemands sur les réformes de l'Union européenne*. Интернет: <https://www.diplomatie.gouv.fr>, 5.12.2023.

узевши у обзир њихов број становника. У саставу Комисије ротирали би се одређени скупови држава чланица. Међутим, у вези са изнетим предлогом не постоји политичка подршка држава чланица. Иако је Комисија наднационална институција, државама чланицама је стало до присуства у њој.

## **Опција 2**

*Увести хијерахију унутар колегијума*

У случају да се задржи начело да свака држава предлаже једног комесара, онда ови не могу бити једнаки. Француско-немачки експерти предлажу диференцијацију на „главне комесаре и комесаре“, тако што би половину колегијума чинили главни комесари, другу половину комесари. Главни комесар и комесар добили би надлежност над једним ресором односно дирекцијом Комисије. Главни комесар би присуствовао седницама Комисије и гласао, или би пак на седнице ишао са комесаром и гласао заједно са њим. Могуће је да се поменута двојица ротирају на пола мандата Комисије. Ово решење, међутим, не доприноси континуитету у раду Комисије. Могуће је и да би једна држава могла добити место главног комесара у целом мандату, али да у следећем мандату задржи само место комесара. Поменута решења подразумевају измене у оснивачким уговорима, посебно из разлога што би неки комесари били ускраћени за право гласа у колегијуму.

## **3) ИЗБОР ПРЕДСЕДНИКА КОМИСИЈЕ**

Према одредбама Уговора о Европској унији, усвојеног 2009. године у Лисабону, 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.<sup>9</sup> Уговор из Лисабона уводи, дакле, и формалну обавезу да Европски савет приликом одређивања кандидата за председника Комисије одабере лице које припада странци или групацији странака које располажу већином у Европском парламенту. Измене предвиђене Уговором из Лисабона допринеле су да на изборима за Европски парламент 2014. године

---

<sup>9</sup> Члан 17. став 7. уговора о Европској унији.

европске политичке странке истакну унапред своје кандидате, тзв. *spitzenkandidat-e* за председника Комисије.<sup>10</sup> Поменути су, иначе, и водили предизборне кампање и имали дебате у медијима. Тада је Европски савет именовано Жана Клода Јункера (*Jean-Claude Juncker*), кандидата Европских народних партија као најјаче групације странака. После избора за Европски парламент 2019. године ствари су се вратиле у оквир међудржавних преговора. Урсула Фон Дер Лајен (*Ursula von der Leyen*) јесте припадала изборно најјачој групацији Европских народних партија, али је изабрана компромисним споразумом између француског председника Емануела Макрона (*Emmanuel Macron*) и немачке канцеларке Ангеле Меркел (*Angela Merkel*). Она није водила кампању нити је била *spitzenkandidat* Европских народњака. Поступак одређивања кандидата за председника Комисије подсећа на именовање председника владе у државама. Колективни шеф државе – Европски савет, предлаже Скупштини (у овом случају Европском парламенту) кандидата за председника Владе, односно Комисије из редова странака које имају парламентарну већину. Председник Комисије, међутим, још није оно што је председник владе у Великој Британији или Немачкој. Начело колективног доношења најважнијих одлука простом већином гласова чланова Комисије, умањује му лични ауторитет. Уосталом председница Комисије, изабрана на ту функцију 2019. године, није била лидер водеће странке у Европској унији нити њен кандидат за премијера. Предложени кандидат за председника Комисије мора да буде изабран у Европском парламенту већином гласова његових чланова. Уколико кандидат не добије тражену већину, Европски савет у року од месец дана предлаже другог кандидата који пролази кроз исти поступак избора.

#### **4) УСТАВНА УЛОГА ПРЕДСЕДНИКА КОМИСИЈЕ**

Историјски гледано два председника Комисије имала су упечатљиву улогу у процесу европских интеграција. Први је био Валтер Халштајн (*Walter Hallstein* – 1958–1967), као први председник Комисије Европске економске заједнице који се борио да оствари њену наднационалну улогу. Други је био Жак Делор (*Jacques Delors* – 1985–1995), који је пак допринео успостављању унутрашњег европског

---

<sup>10</sup> *Comment est élu le président de la Commission européenne*. Интернет: [www.toutel-europe.eu](http://www.toutel-europe.eu), 4.7.2023.

тржишта и стварању Европске уније. Изворно, одредбама Уговора о оснивању Заједница било је наглашено да Комисија доноси одлуке колективно, већином гласова њених чланова. У оваквој поставци, председник Комисије није имао посебна овлашћења већ је био само први међу једнакима.<sup>11</sup> Ипак, било је природно да председник Комисије координира рад комесара и председава седницама органа. Данас председник Комисије председава седницама, координира и арбитраира рад њених чланова, заступа Комисију у Европском савету и на међународном плану. Међутим, у складу са начелом колегијалности нема овлашћење за самостално доношење одлука. Председнику у раду помаже секретаријат Комисије. У даљем историјском развоју европских интеграција била је приметна тенденција да се ојачају овлашћења председника Комисије. Његов положај требало је више да одговара улози председника владе у демократским државама, с правом да пресудно усмерава политику органа. У том смислу изменама у изборном поступку, о којима је већ било речи, ојачана је персонализација у одабиру председника Комисије. Реч је о претходном избору кандидата за председника Комисије у функцији личних квалитета, уз учешће Европског парламента у поступку. Већ Уговором из Амстердама из 1999. године предвиђено је да председник одређује политичке правце које Комисија мора да поштује у обављању дужности.<sup>12</sup> Уговором из Нице било је предвиђено да председник одређује правце деловања, али и унутрашњу организацију како би обезбедио склад, ефикасност и колегијалност акција Комисије.<sup>13</sup> Председник додељује дужности члановима Комисије, а може и да их прерасподели у току трајања њеног мандата. Чланови Комисије врше функцију коју им је доделио председник Комисије, под његовом влашћу и надзором. Штавише, председник је овлашћен да принуди члана Комисије да поднесе оставку.<sup>14</sup> Уговором из Нице председник Комисије добио је још једно симболично овлашћење – да међу њеним члановима одреди потпредседнике. Међутим, и за именовања потпредседника Комисије, председник је морао да обезбеди подршку колегијума. Улога потпредседника Комисије није правно одређена и

---

<sup>11</sup> Jean Boulouis, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Montchrestien, 5 édition, Paris, 1995, p. 94.

<sup>12</sup> Члан 219, Уговора о Европској заједници.

<sup>13</sup> Члан 217. став 1. Уговора о Европској заједници.

<sup>14</sup> Члан 217. став 4. Уговора о Европској заједници.

више је била почасне природе (замена одсутног председника Комисије, на пример). На њу су се, по правилу, именовали искуснији комесари. Претходно изнета стечена права председника Комисије садржана су и проширена уговорима из Лисабона из 2009. године.<sup>15</sup> Ова права су и нешто ојачана, ако имамо у виду да председнику за именовање потпредседника Комисије више није потребна подршка колегијума. 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. Требало би имати у виду да начело колегијалности подразумева да чланови Комисије заједнички доносе одлуке. С друге стране пак, хијерархијски ауторитет председника Комисије над њеним члановима може да представља супротност претходном концепту функционисања овог органа.

## **5) ИЗБОР ЧЛАНОВА КОМИСИЈЕ**

Чланови Комисије се бирају на основу опште стручности, европског опредељења, међу држављанима држава чланица који пружају јемство у погледу независности и непристрасности.<sup>16</sup> Мандат члана Комисије износи пет година са могућношћу обнове. Број мандата није ограничен. Дужина трајања мандата комесара усаглашена је са трајањем посланичког мандата у Европском парламенту. Иначе, пре 1993. године и Уговора из Мастрихта износила је четири године. Савет заједничким споразумом са изабраним кандидатом за председника Комисије усваја списак лица која предлаже за чланове Комисије.<sup>17</sup> Списак се саставља на основу сугестија држава чланица, а у складу са критеријумима стручности, непристрасности и европског опредељења. Стручност кандидованих комесара проверавају у непосредном разговору чланови комисија Европског парламента. Уколико утврде да су кандидати неодговарајући, кандидованој Комисији прети опасност да не добије подршку у Европском парламенту. У пракси, кандидат за председника Комисије у том случају тражиће од државе чланице да измени свој предлог, односно да кандидује стручнију особу за одређени положај у Комисији. Потпредседника комисије, који је уједно и

---

<sup>15</sup> Члан 17. став 6. Уговора о Европској унији.

<sup>16</sup> Члан 17. став 3. Уговора о Европској унији.

<sup>17</sup> Члан 17. став 7. Уговора о Европској унији.

Високи представник за спољну и безбедносну политику, одређује Европски савет квалификованом већином гласова уз сагласност председника Комисије. Председник комисије међу њеним члановима распоређује дужности у складу са активностима Европске уније. Сваки комесар добија хијерархијску надлежност над одређеном облашћу попут економије, пољопривреде, унутрашњег тржишта, правде, унутршњих послова (...). Комесари руководе општим дирекцијама и службама. Комесари су дужни да припремају предлоге прописа из своје области, да их бране пред Саветом, а затим и да прате њихово спровођење у пракси. Одлуке Комисије се усвајају већином гласова на предлог једног или више њених чланова. За кворум је потребно присуство најмање прости већине њених чланова. Комесари гласају лично. Из начела колегијалитета проистиче обавеза чланова Комисије да буду међусобно солидарни, односно да јавно не критикују рад институције и усвојене одлуке. Комисија се састаје једном недељно, а састанци се по правилу одржавају средом у згради Комисије у Бриселу, с тим што могу да се сазову и додатне седнице уколико се за то укаже потреба.<sup>18</sup> Комисија усваја годишње и тромесечне програме рада на основу којих председник утврђује дневни ред седница. Чланови Комисије могу да затраже да се у расправу уврсти питање које није предвиђено програмом рада или да се одложи расправа о његовим појединим тачкама. Састанци Комисије нису јавни, јер су расправе које се у њој воде поверљиве природе, а комесари су дужни да у јавност не износе садржај седница.

## **6) ИМЕНОВАЊЕ КОМИСИЈЕ**

Кандидовани председник, Високи представник за спољне послове и безбедносну политику и чланови Комисије као колегијум подвргнути су гласању о подршци (одобравању) пред Европским парламентом.<sup>19</sup> Оваквим приступом потврђена је пракса настала почетком осамдесетих година 20. века, а коју је наметнуо Европски парламент. Реч је о изласку нове Комисије пред посланике ради добијања поверења.<sup>20</sup> Поступак изгласавања подршке Европској комисији тече на следећи начин. Кандидат за председника Комисије на пленарној седници Европског

---

<sup>18</sup> Guy Isaac, Marc Blanquet, *Droit général de l'Union européenne*, Sirey, 10 édition, Paris, 2012, p. 144.

<sup>19</sup> Члан 17. став 7. уговора о Европској унији.

<sup>20</sup> Philippe Manin, *L'Union européenne*, Pedone, Paris, 2005, p. 241.



парламента излаже свој програм. Затим следи расправа која доводи до израде предлога резолуције о одобравању или одбацавању програма нове Комисије. Подршка је стечена ако се за њу изјасни већина посланика. Гласање о поверењу односи се на Комисију у целини, тј. није потребно посебно изјашњавање о комесарима. Додуше, Парламент може да ускрати поверење целој Комисији, ако је незадовољан појединим кандидованим комесарима, 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. Састав Комисије није као код демократских националних влада у потпуности плод избора парламентарне већине, већ одражава и вољу влада држава чланица које предлажу њене чланове. По добијању подршке у Европском парламенту, Европски савет квалификованом већином именује председника и чланове Комисије.<sup>21</sup> Одлучивање квалификованом већином од стране шефова држава или влада чланица Уније окупљених у Европском савету ретко је, али у овом случају и једино оправдано. Било би нелогично да се представнику неке од држава чланица дозволи да блокира постављање Комисије чији су чланови и председник били кандидовани квалификованом већином.

## 7) ИЗВОРИ

- Berramdane, Abdelkhaleq, Rosseto, Jean, *Droit de L'Union européenne*, Montchrestien, Paris, 2010.
- Boulouis, Jean, *Droit institutionnel de L'Union européenne*, Montchrestien, 5 édition, Paris, 1995.
- Cartou, Louis, Clergerie, Jean-Louis, Gruber, Annie, Rambaud, Patrick, *L'Union européenne*, Dalloz, 6 édition, Paris, 2006.
- Defarges, Philippe Moreau, *Les institutions européennes*, Armand Colin, 3 édition, Paris, 1998.
- Хикс, Сајмон, *Политички систем Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2007.
- Isaac, Guy, Blanquet, Marc, *Droit général de L'Union européenne*, Sirey, 10 édition, Paris, 2012.

---

<sup>21</sup> Guy Isaac, Marc Blanquet, *Droit général de L'Union européenne*, Sirey, 10 édition, Paris, 2012, p. 141.

- Jacqué, Jean Paul, *Droit institutionnel de L'Union européenne*, Dalloz, 5 édition, Paris, 2009.
- Manin, Philippe, *L'Union européenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005.
- Rideau, Joel, *Droit institutionnel de L'Union et des communautés européennes*, L.G.D.J., 4 édition, Paris, 2002.
- Самарџић, Слободан, *Европска унија као модел наднационалне заједнице*, Институт за европске студије, Едиција Анализе, Београд 1998.
- Sauron, Jean-Luc, *Comprendre le traité de Lisbonne*, Gualino editeur, Paris, 2008.
- Simon, Denys, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001.
- Сиђански, Душан, *Федералистичка будућност Европе*, Просвета, Београд, 1996.
- Зечевић, Слободан, *Институционални систем и право Европске уније*, Институт за европске студије, Београд, 2015.

## ELECTION OF THE EUROPEAN COMMISSION

Slobodan ZEČEVIĆ\*

**Abstract:** According to the ideas of Jean Monnet, one of the creators of the European Communities, the European Commission was supposed to be a specific supranational body. In practice, the Commission has hybrid elements marked by the influence of member state governments on its composition. The governments of the member states first propose members of the Commission, ensuring they are unbiased and qualified individuals. For membership in the Commission, member states nominate experienced national politicians with professional experience performing the functions of ministers or prime ministers. The role of the European Parliament in the election of the European Commission is indispensable since the European Parliament approves the selection of candidates for the president and members of the European Commission and the appointment of the Commission as a whole.

**Keywords:** European Commission, European Council, European Parliament.

---

\* Institute of European Studies, Belgrade. E-mail: szecevic5@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-3393-8076>