

ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Комисията е институцията на ЕС, която притежава монопол върху законодателната инициатива и има 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; освен това тя председателства комитетите, 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).

ИСТОРИЯ

Първоначално всяка общност има свой собствен изпълнителен орган: Висш орган на Европейската общност за въглища и стомана (ЕОВС) от 1951 г. и по една Комисия за всяка от двете общности, учредени с Договора от Рим през 1957 г.: ЕИО и Евратом. С Договора за сливане от 8 април 1965 г. са обединени в една Комисия на Европейските общности не само изпълнителните структури на ЕОВС, ЕИО и Евратом, но и бюджетите на тези институции (като най-важна е Комисията) ([1.1.2](#)). Когато през 2002 г. — 50 години след създаването на Европейската общност за въглища и стомана, Договорът за ЕОВС изтича, е [решено](#) активите на ЕОВС да се върнат на Комисията, която да отговаря за приключването на неизпълнените операции, за управлението на активите на ЕОВС и за гарантиране на финансирането на научноизследователските дейности в секторите, свързани с производството на въглища и стомана.

СЪСТАВ И ПРАВЕН СТАТУТ

А. Брой на членовете

Дълго време Комисията се състои от поне по един, но не повече от двама представители на всяка държава членка. В началото Договорът от Лисабон предвижда от 1 ноември 2014 г. Комисията да се състои от брой членове, който отговаря на две трети от броя на държавите членки. Успоредно с това Договорът въвежда елемент на гъвкавост, като позволява на Европейския съвет да определя броя на членовете на Комисията (член 17, параграф 5 от ДЕС). През 2009 г.

Европейският съвет решава броят на членовете на Комисията да продължи да бъде равен на броя на държавите членки.

Б. Метод на назначаване

В Договора от Лисабон се посочва, че Европейският съвет, като взема предвид резултата от изборите за Европейски парламент, 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“), който се състои от министри от правителствата на всяка държава от ЕС, приема списъка на другите лица, които предлага за членове на Комисията, като действа с квалифицирано мнозинство и по общо съгласие с избрания председател, въз основа на 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, който се състои от държавните и правителствените ръководители на държавите — членки на ЕС и действа 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.

Съдът може, по искане на Съвета или на самата Комисия, да освободи от длъжност член на Комисията, в случай че последният не изпълнява служебните си задължения или е извършил 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. По искане на председателя даден член на Комисията трябва да подаде оставка, която подлежи на одобрение от колегиума.

Комисията разполага с Генерален секретариат, състоящ се от 33 генерални дирекции, които разработват, управляват и прилагат политиките, законодателството и финансирането на ЕС. Освен това съществуват и 20 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 напр. Изпълнителната агенция за научни изследвания, които изпълняват задачи, делегирани им 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, по които трябва да бъде постигнато съгласие чрез 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 върху инициативата в законодателния процес на ЕС (член 17, параграф 2 от ДЕС). Тя изготвя предложения за актове, които евентуално да бъдат приети от двете институции, вземащи решения — Парламента 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 в Парламента всички законодателни предложения (за регламенти или директиви), необходими за изпълнение на договорите (1.2.3).

б. Бюджетна инициатива

Комисията изготвя проекта на бюджет, който предлага на Съвета и Парламента съгласно член 314 отДФЕС (1.2.5). Всяка институция, с изключение на Комисията, изготвя ежегодно прогнози, включващи всички нейни приходи и разходи, и ги изпраща на Комисията до 1 юли (член 39, параграф 1 от Финансовия регламент). Също така всеки орган, създаден по силата на Договорите, който има правосубектност и получава средства от бюджета, изпраща на Комисията прогнози до 31 януари всяка година. След това Комисията изпраща на Парламента и на Съвета предварителните разчети на агенциите на ЕС и предлага сумата на вноската за всеки орган на ЕС и броя на служителите, които счита, че ще са необходими през следващата финансова година.

Що се отнася до системата на ЕС за собствени ресурси, основното решение за тези ресурси се взема от Съвета с единодушие въз основа на предложение на Комисията (член 17 от ДЕС) и след консултация с Парламента, в съответствие със специална законодателна процедура. Възможно е по всяко време да се установят нови категории собствени ресурси или да се отмени вече съществуваща категория (член 311, параграф 3 отДФЕС), но решения се вземат само въз основа на предложение на Комисията (член 17, параграф 2 от ДЕС). Следователно Съветът, по предложение на Комисията и след като се консултира с Европейския парламент и Сметната палата, определя методите и процедурите, съгласно които бюджетните приходи се предоставят на бюджета на ЕС (член 322, параграф 2 отДФЕС).

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 отДФЕС, 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 от 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 отДФЕС Комисията внася също 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 (2.6.2)

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

- препоръки за съставяне 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, за да може Съветът да определи 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;
- оценка на националните политически планове и представяне на проекти за специфични за всяка държава препоръки в рамките на европейския семестър.

6. В рамките на външната политика и политиката на сигурност

Много от правомощията в тази област са 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 общата външна политика и политика 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 17, параграф 1 от ДЕС, 317 от ДФЕС). След приемането на бюджета от 1 януари на следващата финансова година всяка държава членка извършва [дължимите на ЕС плащания](#) с месечни вноски в бюджета на ЕС, които са депозирани по банкова сметка на името на Европейската комисия в Министерството на финансите или в централната банка на държавата;
- правомощия за упълномощаване на държавите членки да предприемат защитни мерки, предвидени в Договорите, особено в рамките на преходни периоди (напр. член 201 от ДФЕС);

- правомощия в областта на правилата на конкуренцията, особено при контрола на държавните помощи, съгласно член 108 отДФЕС.

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 е оправомощена също да промени процедурата на гласуване в рамките на Европейския механизъм за стабилност (ЕМС), като даде възможност на Съвета на управителите да взема решение със специално квалифицирано мнозинство (85 %), вместо единодушно, 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) ([2.6.8](#)).

2. Делегирани от Съвета и Парламента

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

Договорът от Лисабон въвежда 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 отДФЕС 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 въвежда нова категория правни разпоредби, разположена между законодателните актове и актовете за изпълнение. Тези „делегираны незаконодателни актове“ (член 290 отДФЕС) 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 отДФЕС е изключение — 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. Освен това те предвиждат провеждане на консултации с Комисията във връзка с определени решения, например относно приемането на нови държави членки в Съюза (член 49 отДЕС). 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 гарантиране на повече демократична легитимност на управлението на ЕС. Годишният проектобюджет е предложение, съдържащо проектобюжета, който да бъде внесен в Парламента и в Съвета до 1 септември на годината, която предхожда годината на изпълнение на бюджета (година $n - 1$). Комисията изпраща това предложение и на националните парламенти за сведение. Освен това Комисията изготвя свой собствен предварителен разчет, който тя изпраща също за одобрение поотделно на Парламента и на Съвета. В съответствие с член 319 от ДФЕС Парламентът има правото да освободи Комисията от отговорност за изпълнението на бюджета.

Решението за собствените ресурси се взема съгласно специална законодателна процедура (член 289, параграф 2 от ДФЕС), въз основа на предложение от Комисията (член 311, алинея 2 от ДФЕС) и след **консултация с Парламента**. Докато основното решение за собствените ресурси се взема в съответствие с тази процедура на консултация, съответните мерки по прилагане (съгласно член 291, параграф 2 от ДФЕС) се приемат от Съвета, след като бъде получено **одобрението на Парламента**, въз основа на предложение на Комисията (член 311, параграф 3 от ДФЕС).

Европейската комисия следва да поддържа постоянен диалог с Европейския парламент през целия си мандат, като се започне с [изслушванията на кандидатите за членове на Комисията](#) и се продължи с [конкретните ангажименти](#), поети по време на тези изслушвания, [междинното проследяване на тези ангажименти](#) и систематичния структуриран диалог с конкретни парламентарни комисии.

Съгласно Договора от Маастрихт, укрепен с Договора от Лисабон, Европейският парламент има право на законодателна инициатива, което му позволява да отправи искане до Комисията за представяне на предложение. Освен това Европейският парламент може да въведе в законодателството изисквания за докладване, задължавайки Европейската комисия да представя доклади за изпълнението.

Понякога Европейската комисия не изпълнява исканията за предложения на Европейския парламент (като в случая с препоръката на [Европейския парламент от 15 юни 2023 г. до Съвета и Комисията в резултат на разследването на предполагаеми нарушения и лошо администриране при прилагането на правото на Съюза във връзка с разследването на използването на Pegasus и еквивалентен шпионски софтуер за наблюдение](#)) или забавя представянето на

важни доклади за изпълнението (например първия доклад относно прилагането и функционирането на Директивата относно правоприлагането^[1]).

След като делото Schrems II доведе до обявяването за недействително на Решение за изпълнение (ЕС) 2016/1250 на Комисията относно адекватността на защитата, осигурявана от Щита за личните данни в отношенията между ЕС и САЩ, поради опасения, че гражданите на ЕС не са защитени при трансатлантическия обмен на данни, Парламентът разкритикува факта, че Комисията е поставила отношенията със САЩ пред интересите на гражданите на ЕС и че по този начин Комисията е оставила задачата за защита на правото на ЕС на отделни граждани^[2]. Въпреки тази критика и допълнителна [резолуция](#) на Парламента, в която се заключава, че рамката за защита на личните данни в отношенията между ЕС и САЩ не създава съществена равностойност по отношение на равнището на защита, на 10 юли 2023 г. Комисията прие третото си [решение](#) относно адекватното ниво на защита на личните данни съгласно Рамката за защита на личните данни в отношенията между ЕС и САЩ.

Настоящият информационен фиш е изготвен от Тематичния отдел по граждански права и конституционни въпроси на Европейския парламент.

Pablo Abril Marti / Mariusz Maciejewski
04/2024

[1] Vogiatzoglou P. и др., [Assessment of the implementation of the Law Enforcement Directive \(Оценка на изпълнението на Директивата относно правоприлагането\)](#), Тематичен отдел по граждански права и конституционни въпроси, Европейски парламент, декември 2022 г.

[2] [Резолуция на Европейския парламент от 20 май 2021 г. относно решението на Съда на Европейския съюз от 16 юли 2020 г. — Data Protection Commissioner срещу Facebook Ireland Limited и Maximilian Schrems \(„Schrems II“\) — Дело C-311/18.](#)