

**ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ  
УНИВЕРЗИТЕТА У БЕОГРАДУ**

**Марко П. Миленковић**

**ЈАВНЕ АГЕНЦИЈЕ И ЗАШТИТА  
ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ  
У ПРАВУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И У ПРАВУ  
СРБИЈЕ**

**докторска дисертација**

**Београд, 2014.**

**UNIVERSITY OF BELGRADE  
FACULTY OF LAW**

**Marko P. Milenković**

**PUBLIC AGENCIES AND THE  
PROTECTION OF THE ENVIRONMENT IN  
EUROPEAN UNION LAW AND SERBIAN  
LAW**

**Ph.D. thesis**

**Belgrade, 2014**

**Ментор:**

**Др Стеван Лилић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду**

**Чланови Комисије за оцену и одбрану докторске дисертације:**

**Др Стеван Лилић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду**

**Др Предраг Димитријевић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Нишу**

**Др Мирјана Дреновак Ивановић, доценткиња Правног факултета Универзитета у Београду**

**Датум одбране: \_\_\_\_\_**

## Резиме

### **„Јавне агенције и заштита животне средине у праву Европске уније и у праву Србије“**

Јавна управа, као и начин на који она обавља своје послове, доживела је велику трансформацију у последњих тридесет година услед значајних глобалних политичких, правних и економских промена. Важан аспект управних реформи представља широко распрострањено коришћење јавних агенција као облика организације управе, у циљу обављања растућег броја послова који захтевају висок ниво специјализованих знања.

Предмет ове дисертације су различити аспекти агенцификације управе, пре свега на европском нивоу, али и у Србији у контексту европских интеграција, уз испитивање специфичности које овај облик организовања добија у области заштите животне средине. Тежиште овог истраживања се поставља на правна питања, у првом реду на регулаторну функцију агенција на европском нивоу, њихову интеракцију с другим релевантним телима и актерима у регулаторном процесу, обављање различитих управних послова, али највише на учешће у доношењу аката (одлука), како општих тако и појединачних, као и на послове инспекцијског надзора, који је од кључног значаја за ваљану имплементацију Права животне средине. У студији се испитују особености процеса агенцификације и трансформације јавне управе и утицај европских модела на организацију обављања послова у области заштите животне средине у Републици Србији.

Циљ истраживања био је да се сагледају еволуција и тренутни положај и улога агенција у области заштите животне средине у ЕУ и Србији, њихова интеракција са сложеним институционалним аранжманима на европском нивоу и преиспита сврсисходност њиховог даљег осамостаљивања уз ширење надлежности, пре свега регулаторних. Циљ истраживања био је и да пружи допринос теоријском испитивању концепта агенције као облика организације управе на националном и супранационалном нивоу, као и његовим функционалним могућностима на нивоу

Европске уније и у Републици Србији, а посебно особености у области заштите животне средине.

Дисертација „Јавне агенције и заштита животне средине у праву Европске уније и у праву Србије“ састоји се од Увода, три дела и Закључка. Након уводног разматрања предмета, циљева, друштвене и научне релевантности теме, као и примењене методологије, у првом делу предмет истраживања представљају феномен агенцификације на националном и супранационалном нивоу, положај и врсте агенција у праву ЕУ, као и учешће агенција у доношењу одлука у Европској унији, што препознајемо као најизазовније правно питање у вези са функционисањем европских агенција данас. У првом делу дисертације је, такође, извршен увод у проблематику агенцификације и осликан значај овог феномена за управноправну анализу и разумевање управних система Европске уније и Србије – оба у континуираној трансформацији.

У другом делу, након анализе поделе надлежности између држава чланица и Уније у пословима заштите животне средине, испитују се положај и улога две постојеће агенције у овој области – Европске агенције за животну средину и Европске агенције за хемикалије. Анализом у другом и трећем делу доктората, уочено је да је област заштите животне средине веома погодна за сагледавање (интердисциплинарног) феномена агенцификације, како у Европској унији тако и у Србији. Ово је, пре свега, последица природе правних изазова са којима се савремена јавна управа, било национална било наднационална, било као заједничка/интегрисана/јединствена суочава у овој области.

У трећем делу, након уводног разматрања агенцификације у Србији и правног оквира за деловање јавних агенција у нашем праву према Закону о јавним агенцијама, испитује се положај и улога Агенције за заштиту животне средине (јединствене агенције у нашем праву, која је по свом положају орган у саставу надлежног министарства) као и утицај који је модел Европске агенције за заштиту животне средине имао на обликовање послова наше агенције. Коначно, у трећем поглављу се посматрају додатни аспекти агенцификације и деагенцификације наше јавне управе у области заштите животне средине, кроз анализу положаја и улоге

(укинуте) Агенције за хемикалије и организације која је, упркос тежњама да се укине, наставила са радом – Агенције за заштиту од јонизујућих зрачења и нуклеарну сигурност Србије.

У току рада на истраживању у Републици Србији су се одиграли паралелни процеси агенцификације и деагенцификације, а домен заштите животне средине препознат је као локус ових промена, узбудљивих у истраживачком и теоријском, али и у практичном смислу. Ови налази послужили су за формулисање закључака у вези са даљим током процеса агенцификације и неизвесним могућностима за формирање агенције са ширим управним овлашћењима у области заштите животне средине у нашем управном систему.

**Кључне речи:** јавне агенције, Право животне средине, Европска унија, организација управе, управна делатност, имплементација прописа, доношење одлука, европске интеграције Србије, агенцификација, деагенцификација.

**Научна област:** Право

**Ужа научна област:** Управно право

**УДК број:** 502:34(4-672EU:497.11)(043.3)

## **Summary**

### **Public Agencies and the Protection of the Environment in European Union Law and Serbian Law**

Public administration organisation and the performance of public tasks have significantly altered over the past 30 years through global political, legal and economic change. An important aspect of the administrative reforms is the widespread use of public agencies as a model of administrative organisation to perform an increasing number of specific tasks requiring high levels of expertise.

This PhD thesis analyses the agencification of public administration and the specificities of the process in the field of environmental protection at the European level and in Serbia. The main focus of the research is on the legal aspects of the phenomenon, namely the regulatory functions of agencies at the European level: their interaction with other relevant bodies and actors in the regulatory process; their performance of different administrative tasks (including inspections); and their decision-making roles. The thesis examines specific aspects of the agencification process, the transformation of Serbian public administration in the context of European integration, and the influence this transformation has had on environmental governance.

The goal of the research is to examine the evolution and current position of environmental agencies in the European Union's and Serbia's legal orders, to analyse the agencies' interaction with complex administrative arrangements developed at the supranational level, and to argue for enhancing their independence and (regulatory) competencies. The further goal is to contribute to legal scholarship on agencification at national and supranational levels, and especially in the field of environmental protection.

The thesis consists of the introduction, three parts and the conclusion. The introduction frames and contextualises the research topic, goals and scientific relevance, and it provides a methodological framework. Part one examines the agencification process primarily at the European level but also nationally. The thesis draws attention to EU-level agency position, typology and administrative decision-making, which are highlighted as challenging issues

for legal analysis. The second part examines environmental agencies in the EU. This is done first by studying the division of competencies between the EU and member states for the implementation of environmental *acquis*. The thesis then turns to the development of the European Environmental Agency and European Chemicals Agency, the tension over their functions, and conflicting perspectives on the organisation of community administration and the implementation of relevant regulatory regimes. The third part examines agencification in the Serbian context by studying the transformation of Serbian public administration through the process of European integration and harmonisation with environmental *acquis*. We study the influence of the process on the creation of three agencies in the area of environmental protection; however, this is contrasted with the de-agencification process that occurred during this research project. It enabled to draw valuable conclusions and sketch the chaotic legislative and political context in which protection of the environment and the expertise necessary for the required highly complex tasks is being sidetracked and discredited.

All findings from the analysis are used to gather conclusions on the legal transformation of agencies both at the European level and in Serbian law, as well as these agencies' position and prospects in a changing legal landscape. The findings are also used to suggest possibilities for further development of the agency model in Serbian law, but also to contextualise Serbian environmental agencies in an ever-changing European governance process.

**Key words:** Public agencies, Environmental law, European Union, administrative organisation, administrative activities, implementation of legislation, decision-making, European integration of Serbia, agencification, deagencification.

**Scientific area:** Law

**Specific scientific area:** Administrative Law

**UDC:** 502:34(4-672EU:497.11)(043.3)



## САДРЖАЈ

<b>УВОД</b>	1
<b>ДЕО ПРВИ: АГЕНЦИФИКАЦИЈА УПРАВНЕ ДЕЛАТНОСТИ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ И НА НАЦИОНАЛНОМ НИВОУ</b>	16
<b>Глава 1. Агенције и обављање управне делатности</b>	17
1.1. Савремена улога јавне управе и растући број њених послова	18
1.2. Прелиминарно о моделу јавне агенције или да ли је (јавне) агенције могуће дефинисати и да ли за тим уопште постоји потреба?	23
1.3. Разлози за оснивање агенција на националном нивоу	30
1.4. Разлози за оснивање агенција у Европској унији	34
1.5. Тренд агенцификације у Србији	40
<b>Глава 2. Врсте агенција у Европској унији и њихов правни положај</b>	42
2.1. Правни положај агенција у ЕУ	44
2.1.1. Правни основ за оснивање и деловање агенција и делегирање јавних овлашћења	51
2.1.2. Одговорност, транспарентност рада и политичка контрола агенција	53
2.1.3. Правна контрола аката агенција ЕУ од стране управе и судова	61
2.1.4. Посебно о положају извршних агенција	63
2.2. Институционалне и теоријске класификације агенција – неки концепцијски проблеми	65
<b>Глава 3. Пренос надлежности за доношење одлука на агенције у Европској унији</b>	73
3.1. Поступци доношења одлука у Европској унији	75
3.2. Поверавање надлежности Европској комисији за доношење нелегислативних аката	78
3.3. Агенције и доношење аката – ограничења и трансформација правног оквира	86
3.3.1. Доктрина Мерони и њена релевантност за ограничење делегације надлежности агенцијама	88
3.3.2. Учесће агенција у припреми нацрта аката	91
3.3.3. Директно делегирање агенцијама или субделегирање од стране Комисије	93

<b>ДЕО ДРУГИ: АГЕНЦИЈЕ У ПРАВУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И ЗАШТИТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ</b>	100
<b>Глава 1. Заштита животне средине и послови јавне управе у Европској унији</b>	101
1.1. Управни послови у области заштите животне средине и подела надлежности између Европске уније и држава чланица	102
1.1.1. Примарни правни извори ЕУ у области заштите животне средине	104
1.1.2. Комунитарне институције и политика заштите животне средине	108
1.2. Инспекцијски надзор и заштита животне средине – изазови јединственог оквира у ЕУ	112
1.3. Начини имплементације комунитарних прописа у области заштите животне средине – тренд агенцификације	119
<b>Глава 2. Положај и улога Европске агенције за животну средину (ЕЕА)</b>	125
2.1. Правни положај и структура Агенције	129
2.1.1. Однос Агенције са Европском комисијом и другим телима	136
2.2. Надлежности и улога ЕЕА	142
2.3. Европска агенција за животну средину и мреже националних агенција	150
2.3.1. Положај и улога <i>EIONET</i> мреже	153
2.3.2. Друге мреже националних органа у области заштите животне средине	155
2.4. Потенцијали развоја надлежности агенција у области заштите животне средине у Европској унији – мреже као будућност?	157
<b>Глава 3. Положај и улога Европске агенције за хемикалије (ЕСНА)</b>	163
3.1. Правни положај и структура Агенције	165
3.1.1. Однос Агенције са Европском комисијом и другим телима ЕУ	171
3.2. Управни послови ЕСНА и доношење појединачних одлука	173
3.3. Однос Агенције са мрежом националних надлежних органа	180
<b>ДЕО ТРЕЋИ: АГЕНЦИЈЕ У ПРАВУ СРБИЈЕ И ЗАШТИТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ</b>	183
<b>Глава 1. Агенције у правном систему Србије</b>	184
1.1. Агенцификација јавне управе у Србији	185
1.2. Правни оквир за оснивање и функционисање јавних агенција	188
1.3. Класификације агенција у праву Србије	197
1.4. Положај и улога агенција у Србији данас и нека разматрања будуће улоге у правном систему	200

<b>Глава 2. Положај и улога Агенције за заштиту животне средине</b>	203
2.1. Организација јавне управе у области заштите животне средине у Србији у контексту европских интеграција	208
2.1.1. Организација јавне управе, послови заштите животне средине и инспекцијски надзор	213
2.2. Положај Агенције као управног органа у саставу надлежног Министарства	220
2.3. Надлежности и улога Агенције за заштиту животне средине	225
2.4. Однос Агенције за заштиту животне средине са Европском агенцијом за животну средину и утицај модела <i>ЕЕА</i> на обликовање Агенције за заштиту животне средине	229
<b>Глава 3. Од агенцификације до деагенцификације управних послова у области заштите животне средине у Србији – трансформације правног режима</b>	232
3.1. Послови управљања хемикалијама у Србији – настанак, развој и укидање Агенције за хемикалије	234
3.2. Положај укинуте Агенције за хемикалије и трансформисани институционални оквир у области управљања хемикалијама	240
3.3. Управни послови у области управљања хемикалијама – доношење подзаконских аката и решавање у управним стварима	242
3.4. Положај Агенције за заштиту од јонизујућих зрачења и нуклеарну сигурност Србије	244
3.5. Надлежности Агенције за заштиту од јонизујућих зрачења и нуклеарну сигурност Србије – решавање у управним стварима и доношење подзаконских аката	246
3.6. Реформа јавне управе у области заштите животне средине и редефинисање улоге агенција у области заштите животне средине – једна агенција или деагенцификација?	251
<b>ЗАКЉУЧАК</b>	256
<b>ЛИТЕРАТУРА</b>	273

## УВОД

Положај и улога јавних агенција у системима јавне управе представљају предмет интересовања правне теорије већ деценијама. Развој и трансформација начина управљања у већини јурисдикција, али и на наднационалном нивоу, створили су бројне правне и политичке изазове за традиционалне управноправне системе. Јавна управа, као и начин на који она обавља своје послове, доживела је велику трансформацију у последњих тридесет година услед значајних глобалних политичких, правних и економских промена. У претходних тридесет година у великом броју земаља је дошло до широког редефинисања начина рада јавне управе и увођења нових принципа обављања управне делатности у циљу, и са образложењем да се на тај начин доприноси унапређењу њене ефикасности, одговорности и транспарентности. Те промене су резултат трансформације схватања управе и њене улоге у друштву, као и усложњавања функција које држава обавља. Трансформација, поред увођења нових начела рада и преузимања модела руковођења из привреде, обухвата и додатне системе правне и политичке контроле и одговорности управних организација, али и установљавање низа нових организационих облика чија је сврха ефикасније обављање послова. Важан аспект управних реформи представља широко распрострањено коришћење јавних агенција као облика организације управе, у циљу обављања растућег броја послова који захтевају висок ниво специјализованих знања. У том смислу се у литератури често реферира и на *процес агенцификације*<sup>1</sup> јавних управа како на националном тако и на супранационалном нивоу.

У Републици Србији се, што због непостојања континуираног и стабилног економског и политичког развоја током два века модерне државе, што због специфичности њене међународне позиције током последње деценије 20. века, агенцијски модел унапређивања управе, који у значајној мери одудара од популарних облика непосредне демократије, у јавности, по правилу, веома често погрешно квалификује, па и дисквалификује. Обављање специфичних функција државне

---

<sup>1</sup> *Agencification* (енгл.) - процес развоја и преноса надлежности на агенције. Због непостојања одговарајућег превода користиће се израз *агенцификација*.

управе кроз агенцијски модел, а не кроз традиционалан секторски модел у министарствима, често се критикује као недемократски, партократски, сматра се специфично српском мутацијом демократије и манипулацијом политичких елита.<sup>2</sup> Међутим, брижљиво упознавање историје и савремених трансформација агенцијског модела показује да је он важан и веома раширен тип реорганизације управе широм Европе па тако и у оквиру саме управе Европске уније, а да се на многа правна и политичка питања у вези са управним пословима које агенције обављају може одговорити на начин који гарантује висок ниво контроле, транспарентности и заштите права грађана и предузећа.

Са процесима глобализације привредних односа и либерализације тржишта, створен је, односно повећао се постојећи корпус правила која примењују национални органи па агенцификацију треба посматрати и као један од облика институционалног решавања овог изазова. Током њеног вишедеценијског постојања, продубљивањем интеграција у оквиру Европске уније, државе чланице су повериле већи број надлежности ЕУ, што је, са једне стране, увећало број послова, а са друге створило потребу за кадровским проширењем ЕУ администрације. У многим областима је решење пронађено кроз формирање специјализованих организација ради обављања консултативних, информативних, и других послова по угледу на агенције у националним државама. Анализа постојећих агенција у ЕУ указује на непостојање јединственог модела устројства и функционисања, већ на хетерогеност решења, како у погледу односа са Европском комисијом тако и делокруга послова и временског периода за који се агенције оснивају.

Заштита животне средине представља динамичну област деловања јавне управе, уз приметан раст броја послова који проистичу из сложеног система прописа у овој области. Уз континуирано умножавање еколошких прописа, усложњавање процедура и развој оквира заштите (еколошких) људских права, укључујући право на информисање о стању животне средине, пред савремене јавне управе поставља се

---

<sup>2</sup> Феноменом негативне перцепције агенција у српском јавном дискурсу опширније смо се бавили у: Milenković Marko, Milenković Miloš, "Administrative reform and debates over public agencies' role in Serbia", *The Annals of the Faculty of Law in Belgrade – Belgrade Law Review*, vol. 61, no. 3, 2013, 135-150.

изазов квалитетног обављања делатности. Савремени управни системи у циљу ефикасног обављања све сложенијих послова у све већој мери користе агенцијски облик организације и обављања послова, а заштита животне средине представља једну од области у којима је агенцијски модел посебно раширен.

Област заштите животне средине је у том погледу посебно интересантна због прогресивног развоја нормативног оквира, како на националном тако и на међународном нивоу, повећања броја процедура и стандарда који субјекти који утичу на животну средину морају да поштују, као и потребе континуираног и интензивнијег надзора него раније. Процес регулације у области заштите животне средине спада у комплексније због значајних економских и политичких импликација, пре свега раста инвестиционих трошкова и ризика релокације бизниса и радних места у јурисдикције са нижим стандардима заштите животне средине.<sup>3</sup> Додатно, легислативни процес у овој области је неретко усмерен на регулацију ризика која, уз неопходност политичке спремности за суочавање са еколошким изазовима, захтева висок ниво софистицираних стручних знања. На тај начин се, независно од конкретних модалитета усвајања прописа, процес регулације налази у рукама експерата изван домена класичне државне управе, па правнотеоријско истраживање ове проблематике отвара и шира питања као што су легитимност експертизе, питање поверења у науку и утицаја јавности на управу.

Ову, као и друге области регулације, одликује управљање на више нивоа (*multi level governance*)<sup>4</sup> па је анализа и сагледавање институционалних, али и функционалних и процедуралних проблема и изазова потребно вршити имајући у виду интеракцију различитих нивоа управљања и одлучивања. Конкретно, у области заштите животне средине - међусобни утицај и интеракцију међународног, регионалног/наднационалног, тј. европског нивоа, нивоа држава чланица и нивоа политичког организовања у оквиру самих националних држава.

---

<sup>3</sup> За изазове регулације у области заштите животне средине, мотиве за регулацију, а посебно за регулацију у Европској унији, видети: Lee Maria, *EU Environmental law, Challenges, Change and Decision-making*, Hart Publishing, Oxford, 2005., 2 – 15.

<sup>4</sup> Више о појму *multi level governance* видети: Egeberg Morten (Ed.), *Multilevel Union Administration: The Transformation of Executive Politics in Europe*, Palgrave Macmillan, 2006.; Enderlein Henrik, Wälti Sonja, Zürn Michael (Eds.), *Handbook On Multi-Level Governance*, Edward Elgar, 2010.

Предмет ове студије су различити аспекти агенцификације управе, пре свега на европском нивоу, али и у Србији у контексту европских интеграција, уз испитивање специфичности које овај облик организовања добија у области заштите животне средине. Ипак, имајући у виду значајну пажњу која је у литератури већ посвећена различитим политичким (питање демократског дефицита, контроле и одговорности) и организационим аспектима агенција, тежиште овог истраживања се поставља на правна питања – на регулаторну функцију агенција на европском нивоу, њену интеракцију с другим релевантним телима и актерима у регулаторном процесу, обављање различитих управних послова, у првом реду на учешће у доношењу аката (одлука), како општих тако и појединачних, и на послове инспекцијског надзора који је од круцијалног значаја за ваљану имплементацију Права животне средине. Коначно, имајући у виду карактер пројекта у оквиру кога је ово докторско истраживање реализовано, у студији се испитују особености процеса агенцификације и трансформације јавне управе и утицај европских модела на организацију обављања послова у области заштите животне средине у Републици Србији.

У студији се анализирају разлози за формирање јавних агенција у појединим државама, али и у оквиру управе ЕУ, њихов положај, улога, врсте и однос са доносиоцима одлука у регулаторном процесу. Специфично, испитаће се модел две агенције – Европске агенције за животну средину и Европске агенције за хемикалије. Анализа ове две институције, уз компаративно истраживање модела агенције на нивоу ЕУ, послужиће за формирање закључака о њиховом положају, постојећим и потенцијалним улогама у процесу доношења европских еколошких прописа и могућем проширењу њихових надлежности. Агенције у праву Европске уније сагледавамо у контексту интеринституционалне динамике, која постоји у ЕУ и која је током претходних деценија довела до многобројних правних промена у поретку Уније. Такође, сагледавамо је и у динамици односа држава чланица и супранационалне организације, нарочито у контексту доношења и имплементације прописа.

Предмет истраживања ће такође бити и важећи оквир за оснивање и функционисање јавних агенција у нашем праву и успешност њихове примене у

претходној деценији, на примеру заштите животне средине, уз испитивање специфичности Агенције за заштиту животне средине, Агенције за заштиту од јонизирајућег зрачења и нуклеарну сигурност Србије и Агенције за хемикалије. Имајући у виду да је потоња укинута у септембру 2012. године, током трајања истраживања, као да је било предлога за укидање и осталих агенција у овој области, анализа је консеквентно усмерена и на феномен *деагенцификације* нашег управног система, а посебно аналитички узбудљивом, а теоријски компаративно релеватном феномену *једновремене агенцификације и деагенцификације*.

Изазов у погледу предмета се огледа и у томе што се анализом агенција на супранационалном и националном нивоу, у литератури неретко (а можда и неизбежно) улази и у поређење та два нивоа. Ипак, иако је формулација теме овог истраживања таква да би се лако могло отићи у поменути компаративну анализу, чини нам се да смо успели да је избегнемо у мери у којој је то могуће у студији у којој се изучавају како агенције на нивоу ЕУ, тако и феномен формирања институција и управних овлашћења агенција у земљи кандидату за приступање ЕУ.

\*\*\*

Анализе спроведене у фази припреме истраживања и у фази прелиминарног истраживања указују на неколико иницијалних налаза - прелиминарних хипотеза, које ће бити проверене и елабориране у самој тези. Први је да се *организациони модел агенција на нивоу Европске уније показао као успешан* и погодан за управљање комплексним областима као што је заштита животне средине, у којима је потребна континуирана активност на праћењу стања, евалуирању и ремоделовању политика и правних режима, уз висок ниво координације међу државама чланицама. Досадашња искуства указују на могућности, али и на потребу, даљег развоја модела агенција и у Европској унији и у националним јурисдикцијама, уколико се одговори на најважније дилеме које се постављају у вези са радом агенција, а то је, пре свега, обим делегирања регулаторних надлежности и послова решавања у управним стварима, као и са њима повезани начини правне (и политичке) контроле ових органа



управе. Досадашњи развој права ЕУ и реформе оснивачких уговора иду у прилог даљем јачању ових могућности контроле. Постоје извесни проблеми и дилеме у вези са демократским дефицитом при делегирању који се могу превазићи развојем процедура за транспарентност процеса регулације у оквиру агенција, пре свега кроз примену тековина које већ постоје у Унији, тј. кроз примену постојећих модела укључивања што више заинтересованих страна у све фазе регулаторног процеса: од дефинисања проблема, преко проналажења одговарајућих легислативних решења до њихове имплементације. Природа проблема и ризика са којима се суочавају доносиоци одлука у области заштите животне средине захтевају висок ниво специјализованих знања (често техничких по карактеру), те највеће гаранције квалитетног и легитимног процеса доношења одлука леже, поред учешћа јавности, и у спровођењу најбољих пракси партиципације (стручне) јавности у доношењу еколошких одлука.

Агенције су своју пуну афирмацију у српском праву добиле почев од 2001. године уз постојање плуралитета организационих облика са различитим степеном самосталности и функцијама, што је представљало приметан истраживачки изазов за ауторе који су се овим питањем бавили у нашој правној литератури. Анализом положаја две постојеће агенције у области заштите животне средине (Агенције за заштиту животне средине и Агенције за заштиту од јонизирајућег зрачења и нуклеарну сигурност Србије), и једне која је током рада на овом истраживању укинута (Агенција за хемикалије), уочавају се дискрепанце у положају и врстама управних овлашћења, и закључује се да је процес агенцификације у области животне средине у Србији био неуједначен, те да је приметно концепцијско лутање законодавца у погледу позиције ових тела у управном систему, начина њихове контроле, утицаја на рад и надлежности које обављају.

Циљ истраживања био је да се сагледају еволуција и тренутни положај и улога агенција у области заштите животне средине у ЕУ и Србији, као и њихова интеракција са сложеним институционалним аранжманима на европском нивоу (кроз релевантне мреже националних надлежних органа) и преиспита сврсисходност њиховог даљег осамостаљивања уз ширење надлежности, пре свега регулаторних.

Посебна пажња посвећена је важном питању обрађиваном у литератури о овој области – обиму делегирања надлежности независним телима у праву ЕУ, уз аргументацију да би уз одређене измене оснивачких уговора, а имајући у виду искуства са агенцијским моделом у ЕУ, даље поверавање послова у области заштите животне средине било могуће и пожељно.

Циљ истраживања био је и да пружи допринос теоријском испитивању концепта агенције као облика организације управе на националном и супранационалном нивоу, као и његовим функционалним могућностима на нивоу Европске уније и у Републици Србији. Компаративна анализа имала је за циљ да допринесе правној теорији путем демонстрирања њене моћи да унапреди државну управу рационалном аргументацијом и проверивим доказима. Током истраживања смо, у том смислу, настојали да сагледамо политичке, економске и друштвене утицаје који формирају моделе агенција у овој области. Коначно, истраживање има и амбицију да допринесе општој дебати о употреби агенцијских модела у обављању управне делатности, на европском и глобалном нивоу.

\*\*\*

Научна и друштвена релевантност теме се огледа у више домена. Обимно редефинисање улоге јавне управе у савременом свету и потреба све већег нивоа поверавања управних послова специјализованим управним организацијама покренула је талас агенцификације у многим друштвима, одн. правним системима. Са друге стране, Право животне средине представља тренутно и најбрже развијајућу грану права која поред непрекидног успостављања и унапређивања стандарда заштите животне средине (и здравља људи) захтева и комплексне механизме за формирање одговарајућих политикâ и имплементацију легислативе. Додатно, потреба за регулацијом ризичних и непознатих појава изискује другачији вид регулаторног процеса уз нагласак на трансформацији (не)поузданих научних сазнања у правне норме, најчешће од стране експерата који не припадају уобичајеном кругу доносилаца одлука у институцијама.

Јавне агенције, како на националном, тако и на супранационалном нивоу, јесу интересантна истраживачка тема зато што и даље представљају теоријски изазовно поље за истраживање управне делатности, нарочито у специфичним областима управе као што је заштита животне средине. Тема јавних агенција није у већем обиму обрађивана у нашем праву, али привлачи све већу пажњу теорије, те смо овом студијом тежили да допринесемо сагледавању тог феномена и у нашем праву.<sup>5</sup>

Проблематика јавних агенција на националном и наднационалном нивоу (а поготово у Европској унији) привлачила је доста пажње правне, економске и политиколошке теорије током претходних тридесет година. Имајући у виду значајне цивилизацијске, политичке, економске и консеквентно правне промене које су се одиграле у претходне три деценије, тематика јавних агенција, а нарочито њихова улога у појединим областима регулације, не престаје да изазива интересовање теорије. Већина аутора који су се бавили изучавањем агенција до данас, углавном се концентрисала на лимитирани број питања који се односио на: 1. делегирање надлежности независним (регулаторним) телима на националном и нивоу ЕУ, 2. различите видове контроле (политичка, правна, буџетска), 3. одговорност за деловање агенција, и 4. ефекте (организационе и економске) другачијих видова организације управе. Агенције ЕУ се све више перципирају и као „проблем по себи“ и конотирају као „примери патологије“ која се појављује са делегирањем надлежности управним телима која постоје паралелно са централним институцијама, институционалној фрагментацији на нивоу ЕУ уз оцене о недостатку њихове одговорности.<sup>6</sup> Уз уважавање различитих приступа, примећује се да је ово углавном последица чињенице да су се интердисциплинарном темом бавили политиколози, експерти у пољу јавне политике и јавне управе односно организационих наука, а не управноправни теоретичари и истраживачи.

---

<sup>5</sup> У упоредној литератури може се наћи значајан број радова на тему јавних агенција и њиховог места у управним системима националних држава као и дискусије на тему управних агенција у Европској унији.

<sup>6</sup> Упоредити: Busuioc Madalina, Groenlles Martijn, Trondal Jarle, "Preface", in: Busuioc Madalina, Groenlles Martijn, Trondal Jarle, (Eds.) *The agency phenomenon in the European Union – Emergence, institutionalization and every day decision making*, Manchester University Press, Manchester, New York, 2012., xi.

Значај овог истраживања се огледа и у томе што први пут на монографски начин обрађује питање обављања сложених управних послова заштите животне средине од стране овог облика (не)зависних управних организација, уз сагледавање и анализу највећих правних изазова, као и проучавања значаја које агенције (и одговарајуће мреже националних тела) имају у заштити животне средине, пре свега у нашем праву. Растући обим правне литературе на ове теме доказао је значај који правна анализа може имати у сагледавању ових процеса, као и неопходност правне анализе како би се сам феномен сагледао у тоталитету. Ово је нарочито случај када се крене у анализу појединачних регулаторних области, односно правних области и особености које агенцијски модели и процес агенцификације са собом носи.

Посебну пажњу како правних тако и других анализа у области друштвено-хуманистичких наука привлачи и истраживање улоге националних (регулаторних) агенција у контексту сарадње која се остварује кроз институције и механизме европских интеграција.<sup>7</sup> У том смислу се пажња и посвећује улози српских агенција у садашњој, али и будућој регулаторној сарадњи.

Друштвена релевантност теме проистиче и из традиционалног питања контроле и одговорности управе. Стиче се утисак да и теорија и политички дискурси инсистирају на утврђивању стандарда одговорности и контроле, посебно за управне агенције. То је донекле разумљиво, имајући у виду значајан независан положај неких од ових организација и могућност политичке самовоље и злоупотреба инхерентну непостојању (демократске) контроле. У том погледу ћемо тврдити да поред онога што су стандарди контроле рада управе, који важе и за класичну организацију управе, за агенције се само може тражити додатна политичка контрола онда када врше регулаторну функцију као тела која нису изабрана на директним демократским изборима (тј. када немају директну легитимацију за доношење опште обавезујућих

---

<sup>7</sup> Како истиче Мартенс (у контексту свог истраживања о улози скандинавских агенција у области заштите животне средине) троструки су разлози због којих је ово питање интересно. Прво зато што регулаторне агенције представљају важан део националних политичких система у чланицама ЕУ, како у формулацији тако и у имплементацији политика. Друго је релативно мала обрађиваност питања улоге националних агенција у европској кооперацији (наспрам теоријске пажње која је била посвећена питању самих европских агенција) и трећи испитивање сарадње која се развија између Европске комисије и обим агенција. Упоредити: Martens Maria, "Runaway Bureaucracy? Exploring the Role of Nordic Regulatory Agencies in the European Union", *Scandinavian Political Studies*, vol. 31, no. 1, 2008, 28.

правила). Сви остали видови контроле, а нарочито могућност вођења управног спора против појединачних (под неким условима и у неким јурисдикцијама, и општим) аката управе су, у суштини, исти као и код „зависних“ облика управних организација.<sup>8</sup>

Изучавање јавних агенција такође захтева и преиспитивање два фундаментална процеса која су оба у супротности и тензији са владајућим идеолошким становиштима у многим западним друштвима у последњих тридесет година. Први је усложњавање поља регулације и поља у којима јавна управа обавља своје делатности. Друго је, питање увећавања администрације, наспрам генералних тежњи да се администрација смањи, редукује, „рационализује“. Претходних тридесет година донело је многе промене у погледу регулације уопште, а нарочито у погледу врсте и броја регулатора – централна влада, супранационалне институције, локална управа, независне агенције, саморегулације путем усвајања индустријских стандарда итд.

Ове реформске процесе треба сагледавати у ширем контексту реформи западних, али и других економија и међуповезаних процеса либерализације, дерегулације и ререгулације, који су настали у процесу трансформације државе из „Кејнзијанске државе благостања у регулаторну државу“, са другачијим приступима тржишним проблемима и њиховој регулацији, уз другачију композицију актера одговорних како за регулацију тако и за спровођење нових регулаторних инструмената, о чему ће више речи бити у првом поглављу.<sup>9</sup> Други феномен се односи на раст и усложњавање државне управе. Јачање свести о јавном интересу, пораст области регулације, коначно транзиција ка правној држави и заштити све већег броја вредности (у оним

---

<sup>8</sup> У том смислу тврди да се независност агенције односи само на њен однос са другим органима извршне власти док у погледу судске контроле не постоје разлике. Видети више: Zwart Tom, “Judicial review of agency action” in: Tom Zwart, L. Verhey (Eds.), *Agencies in European and Comparative Law*, Intersentia Publishing, Antwerpen, 2003., 171.

<sup>9</sup> Ове идеје су у великој мери анализирани у правној, али и литератури из сродних дисциплина посвећеној проучавању јавних агенција, док су своју највећу афирмацију добиле у радовима Мајонеа. Упоредити: Majone Giandomenico (Ed.), *Regulating Europe*, Routledge, New York, 1996.

друштвима у којима се тај процес одвија) нужно води потреби увећања администрације, а не њеног смањења.<sup>10</sup>

У погледу структуре истраживања појавио се велики изазов анализе агенција на нивоу супранационалне организације и на нивоу појединачне државе, конкретније државе кандидата за приступање Европској унији, односно улога ове врсте управних организација у њиховом управним системима и улоге које имају. Ипак, оваква врста анализе била је неопходна имајући у виду: 1) утицај који право Европске уније има на легислативне изборе и конструкте у нашем праву у последњих четрнаест година, као и чињеницу да 2) делове нашег система управе треба припремити да у будућем периоду активно учествују у европском систему управљања заштитном животне средине и регулаторним и другим пословима. Оваква врста анализе, поред изазова обимности, носи са собом и методолошке изазове компарације два типа агенција, агенција у државама и агенција на нивоу супранационалне организације.<sup>11</sup>

Конечно, један од главних практичних, ка употреби правне анализе у формулисању јавних политика оријентисаних циљева овог истраживања, био је да сагледа оквире институционалне сарадње државе кандидата са Европском унијом, како у погледу садашњег чланства у мрежи европске агенције за заштиту животне средине тако и у погледу будуће улоге коју ће у њој имати.

\*\*\*

---

<sup>10</sup> Овај проблем у контексту агенцификације посебно смо анализирали у: Milenković Marko, Milenković Miloš, "Administrative reform and debates over public agencies' role in Serbia", *The Annals of the Faculty of Law in Belgrade – Belgrade Law Review*, vol. 61, no. 3, 2013, 135-150.

<sup>11</sup> Приликом реализације истраживања уочене се две врсте оваквих изазова пред којима су се налазили поједини аутори. Једна је компарација између два нивоа (националног и супранационалног), док је други компарација агенција Европске уније (као супранационалне организације) са федералним агенцијама Сједињених Америчких Држава. Иако агенције у САД представљају занимљив пример независних регулаторних, али и тела за имплементацију, упоређивање њихових функција са функцијама органа у ЕУ представља такође компарацију неупоредивих категорија, имајући у виду да се у првом случају ради о федералним органима суверене државе, који своје функције обављају на основу овлашћења добијених законодавним актима, док је у другом случају реч о органима који своје функције обављају на основу преноса надлежности од стране суверених држава на наднационалну организацију и њене институције и тела.

Студија обухвата теоријско испитивање концепта агенције као облика организације управе на националном и супранационалном нивоу и испитивање положаја и улоге постојећих агенција у области заштите животне средине у Европској унији и Србији. У истраживању су примењени правни метод, уз анализу садржаја легислативних докумената на нивоу Европске уније, домаћег позитивног законодавства као и стратешких докумената ЕУ и Србије релевантних за тему. У дисертацији се врше синтеза и преглед академске и стручне литературе која је обрађивала конкретна питања у вези са правним положајем и функционисањем агенција. Ова врста анализе је допуњена освртом на праксу Суда правде Европске уније, у домену делегирања надлежности агенцијама у Европској унији.

За ову врсту истраживања од великог значаја је компаративни метод. Путем проучавања различитих искустава агенцификације, рад ће разматрати и могућности трансформације надлежности релевантних тела на националном нивоу, ЕУ агенција, као и даљи развој модалитета за регулацију у овој области. Коначно, у истраживању се тежило томе да се у што већој мери сагледају друштвени, политички и економски утицаји који обликују легислативну праксу у домену организације управе и заштите животне средине, формирајући и моделе агенција, као и повратни утицај трансформације управе на друштво.

Истраживање почива на неколико носећих и допунских хипотеза. Прво, да су упркос одређеним теоријским приговорима у погледу оснивања агенција и одређених проблема у пракси који прате рад свих управних организација, досадашња искуства са агенцијама као моделом управног организовања у ЕУ и многим државама показала позитивне резултате и да су агенције допринеле успешном обављању растућег броја послова управе,<sup>12</sup> те да представљају један од корисних механизма организације управљања (*governance*) у савременом контексту. Друго, да је развој агенција као

---

<sup>12</sup> Хипотеза је формулисана на основу истраживања литературе која је укључивала како теоријска тако и емпиријска истраживања јавних агенција у појединим јурисдикцијама и у Европској унији. Ипак, морају се уважити и они (мањински) ставови који исказују уздржаност према агенцијском моделу, али и закључци одређених аутора да се на основу постојећих увида отвара низ питања у вези са овим организационим моделом и обављањем управних делатности од стране агенција, те њиховом успешношћу. Упоредити: Talbot Colin, "The Agency Idea: sometimes old, sometimes new, sometimes borrowed, sometimes untrue" in: Christopher Politt, Talbot Colin (Eds.) *Unbundled Government – A critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation*, Routledge, 2004., 20-21.

центра експертизе (и са њима повезаних управних облика као што су мреже тела задужених за доношење одлука и имплементацију) посебно важне за област заштите животне средине, због комплексности регулаторног процеса, високих економских и друштвених последица које она има, многобројности актера, али најпре због високог нивоа специфичних знања која су потребна у овом процесу. Треће, да упркос томе што се неретко у литератури, политичком дискурсу и ставовима ЕУ институција истичу резерве у односу на делегирање надлежности за доношење одлука агенцијама Европске уније, већ постоје адекватна правна решења у оснивачким уговорима и довољна искуства са њиховом применом, те да успостављени модалитети контроле могу ефикасно одговорити на овај изазов. Четврто, да је природа регулаторног процеса у многим областима, а нарочито у области заштите животне средине таква да у формулисању регулаторних решења (превасходно норми) у највећој мери учествују експерти (било да се они налазе у структурама министарстава или независним телима) уз учешће формалних доносилаца одлука (које се своди на потврђивање унапред припремљених решења). Пето, да се гарант легитимитета доношења аката у области заштите животне средине (како општих тако и посебних) налази у континуираном развоју транспарентног оквира контроле агенција и партиципације (компетентне) јавности у доношењу релевантних одлука. Шесто, да се модел обављања управне делатности путем агенција (а нарочито у области заштите животне средине) може даље развијати у нашем праву, уз проналажење адекватних модалитета за пренос управних послова на независна (регулаторна) тела. Седмо, да је област заштите животне средине посебно истраживачки интересантна за праћење процеса агенцификације (али и супротног процеса деагенцификације) и на нивоу ЕУ, али и у нашем контексту, с обзиром да комплексност материје рефлектује сва кључна правна и политичка питања у вези са агенцијским моделом организовања управе. Осмо, да је примена агенцијског модела управе у нашем праву (а нарочито у области заштите животне средине) демонстрирала утицај модела на комунитарном нивоу на организовања управних послова, као и несталност опредељења за изградњу стабилног система за управљање заштитом животне средине у контексту интеграције у Европску унију и прихватања њених правних тековина.



\*\*\*

Студија „Јавне агенције и заштита животне средине у праву Европске уније и у праву Србије“ састоји се од увода, три дела и закључка. Након уводног разматрања предмета, циљева, друштвене и научне релевантности теме, као и примењене методологије, у првом делу предмет истраживања су феномен агенцификације на националном и супранационалном нивоу, положај и врсте агенција у управном праву и учешће агенција у доношењу одлука у Европској унији, што препознајемо као најизазовније правно питање у вези са функционисањем европских агенција данас. У другом делу, након анализе поделе надлежности између држава чланица и Уније у пословима заштите животне средине, испитују се положај и улога две постојеће агенције у овој области – Европске агенције за заштиту животне средине и Европске агенције за хемикалије. У трећем делу, након уводног разматрања агенцификације у Србији и правног оквира за деловање јавних агенција у нашем праву према Закону о јавним агенцијама<sup>13</sup>, испитује се положај и улога Агенције за заштиту животне средине (јединствене агенције у нашем праву, која је по свом положају орган у саставу надлежног министарства), као и утицај који је модел Европске агенције за заштиту животне средине имао на обликовање послова наше агенције. Коначно, у трећем поглављу се посматрају додатни аспекти агенцификације и деагенцификације наше јавне управе у области заштите животне средине, кроз анализу положаја и улоге (укинута) Агенције за хемикалије и организације која је упркос тежњама да се укине наставила са радом – Агенције за нуклеарну сигурност и заштиту од јонизирајућег зрачења. Ови налази послужили су за формулисање закључака у вези са даљим током процеса агенцификације и неизвесним могућностима за формирање јаче агенције у области заштите животне средине у нашем управном систему.

\*\*\*

---

<sup>13</sup> Закон о јавним агенцијама, „Сл. гласник РС“ бр. 18/2005, 81/2005.

Начин на који јавне агенције обављају своје делатности, на који су организоване, као и модалитети њихове контроле, у великој мери су били предмет анализе политичких наука, науке о управи, тј. јавне управе као посебне дисциплине, или предмет различитих врста интердисциплинарних истраживања. Имајући све то у виду, теми истраживања јавних агенција и њиховом ангажовању у посебној области јавних политика и законодавства приступамо интердисциплинарно, али превасходно са становишта правне анализе. Правну анализу овде сматрамо примарном из више разлога. Прво, зато што су органи управе превасходно правне творевине, да су им функције имплементација права, као и због тога што им овлашћења извиру из правних аката којима су устројене. Додатно, уважавајући мултиплицитет приступа који истраживачима стоје на располагању, истичемо да данашња наука о управи (јавна управа) превасходно своје корене вуче из јавног права (управног па и уставног), те се у том погледу и анализа јавне управе треба вршити превасходно из правне перспективе, уважавајући остале приступе који само могу помоћи и допринети свеобухватнијем сагледавању сложене проблематике.

**ДЕО ПРВИ:**  
**АГЕНЦИФИКАЦИЈА УПРАВНЕ ДЕЛАТНОСТИ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ**  
**И НА НАЦИОНАЛНОМ НИВОУ**

## Глава 1. Агенције и обављање управне делатности

- 1.1. Савремена улога јавне управе и растући број њених послова
- 1.2. Прелиминарно о моделу јавне агенције или да ли је (јавне) агенције могуће дефинисати и да ли за тим уопште постоји потреба?
- 1.3. Разлози за оснивање агенција на националном нивоу
- 1.4. Разлози за оснивање агенција у Европској унији
- 1.5. Тренд агенцификације у Србији

У претходних тридесет година у великом броју земаља је дошло до широког редефинисања начина рада јавне управе и до увођења нових принципа обављања управне делатности у циљу унапређења њене ефикасности, одговорности и транспарентности. Те промене су резултат трансформације схватања управе и њене улоге у друштву и усложњавања функција које држава обавља. Трансформација, поред увођења нових начела рада и преузимања модела руковођења из привреде, обухвата и додатне системе правне и политичке контроле и одговорности управних организација, али и установљавање низа нових организационих облика чија је сврха ефикасније обављање послова.<sup>14</sup> У овом поглављу обрађујемо питање раста броја послова које обавља савремена јавна управа као контекста за увећање броја јавних агенција. Потом приступамо разматрању појма јавне агенције објашњавајући да хетерогеност модела, тј. правних решења која постоје у упоредној пракси, у значајној мери отежава њихово дефинисање. С обзиром на то да тренд агенцификације јавних управа у многим јурисдикцијама траје већ деценијама, вршимо анализу главних разлога за њихово оснивање на националном и наднационалном нивоу који су обрађивани у литератури. На крају, дајемо прелиминарни приказ тренда

---

<sup>14</sup> У литератури је доста пажње посвећивано моделима управљања у јавном сектору а нарочито у јавној управи. Ове анализе су у највећој мери вршене од стране политиколошких и науке јавне управе са нагласком на томе да се утврди које су сличности а које разлике управљања у јавном и у приватном сектору. Ламе, заступајући тезу различитости, истиче да јавно управљање разликује његова веза са, односно, постојање политике и јавног сектора. Видети више: Lame Jan-Erik, *Državno upravljanje – Razmatranje modela javne uprave i javnog upravljanja*, Službeni glasnik, Megatrend Univerzitet, Beograd, 2012., 15-24.

агенцификације јавне управе у Србији почев од 2000. године који ће бити комплементиран детаљном анализом у трећем делу студије.

### 1.1. Савремена улога јавне управе и растући број њених послова

Послови савремене управе су разноврсни. Управну делатност, као укупност свих активности управе, чине: 1. извршавање прописа, 2. учествовање у обликовању политика (укључујући рад на припреми прописа и њихово доношење), 3. праћење стања, 4. инспекцијски надзор и 5. остали стручни послови, попут израде анализа, прикупљања података и информисања.<sup>15</sup> У погледу извршавања прописа ови послови се у великој мери састоје од решавања у појединачним управним стварима и примени општих правила на посебне животне ситуације приликом одлучивања о правима, обавезама или правно заснованим интересима појединаца.<sup>16</sup> Како се истиче: „За савремену управу су карактеристичне тенденције повећања броја управних организација, системске диференцијације, смањења улоге присиле, професионализације, а могла би се навести и тенденција сталне модернизације односно ‚реформе‘ управних система“.<sup>17</sup> Како истиче Дујић, савремена управа обавља уместо једне (репресивне, односно регулаторно-ауторитативне) све три најважније функције: а) „класичну“ ауторитативну функцију, б) сервисну функцију, као и ц) развојну функцију у корист других друштвених (под)система.<sup>18</sup>

Теорија се интердисциплинарно бавила феноменом регулације, односно регулаторног процеса и његовим актерима, и различити аутори их дефинишу на

---

<sup>15</sup> Ови послови дефинишу се на различите начине у позитивном законодавству и стратешким документима. О управној делатности и улози управе видети: Лилић Стеван, *Управно право – Управно процесно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2014., 265-272.

<sup>16</sup> Више о законском и теоријском појму управне ствари видети: Лилић Стеван, *Res Administrativa – Управна ствар*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2011. Више о појму еколошке управне ствари видети: Дреновак Ивановић Мирјана, *Приступ правди у еколошким управним стварима* - докторска дисертација одбрањена на Правном факултету Универзитета у Београду, Београд, 2012.

<sup>17</sup> Дујић Slobodan, „Јавне службе и независна регулаторна тијела“, *Moderna uprava*, br. 3-4, 2010, 15.

<sup>18</sup> *ibid*, 16.

различите начине.<sup>19</sup> Како истиче Јованић: „Јавна‘ регулација (од стране државе) састоји се од законодавних и административних мера помоћу којих држава или други ентитет утврђује, контролише или утиче на понашање регулисаног у циљу спречавања понашања које може нанети штету легитимним интересима друштва“, а сам „процес регулисања било ког аспекта економије почива на три базична елемента: постављању стандарда, правила и других норми, мониторинга или установљавања одговарајућег одговора ... и механизма предвиђених за корекцију понашања“.<sup>20</sup>

Како истиче Дујић приликом дефинисања појмова „регулаторно тело“ и појма „регулације“: „Регулисати значи контролисати и усмјеравати помоћу правила, ограничења и (на крају) санкција. Дакле, регулисати значи контролисати и усмјеравати помоћу правила, а регулаторно је оно, што има моћ да званично контролише одређену сферу, како би обезбиједили сигурност правилног дјеловања система. У политичком смислу овај израз се може третирати као правило понашања које је директно заштићено легитимним санкцијама од стране државе (наравно на крају, ако откажу сви други механизми за имплементацију постављеног правила).“<sup>21</sup> Овај аутор такође истиче да се концепт регулације „у реалном правном систему протеже све од највиших општих и апстрактних правних правила понашања (уставни ниво), преко нивоа оригинерног законског регулисања (најважнији ниво правне регулације у савременом друштву), преко подзаконских механизма регулације (владине уредбе, правилници министара итд.), па све до регулаторне функције недржавних субјеката на које су пренесена одређена јавна овлашћења – као што се може констатовати – чак и овлашћење за општу и апстрактну друштвену регулацију у одређеној области (нпр. издавање правилника и сличних општих и апстрактних правила, као и конкретних и појединачних управних аката).“<sup>22</sup> Разлози за регулацију

---

<sup>19</sup> Видети детаљније: Jovanić Tatjana, *Proces regulacije*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2014.

<sup>20</sup> Jovanić Tatjana, “Some paradigms of regulation of risks to society“, *The Annals of the Faculty of Law in Belgrade – Belgrade Law Review*, vol. 58, no. 3, 2010, 286.

<sup>21</sup> Dujić Slobodan, „Јавне службе и независна регулаторна тијела“, *Moderna uprava*, br. 3-4, 2010, 21-22.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

су разноврсни, а најчешће се истиче потреба регулисања недостатака тржишта (*market failures*).<sup>23</sup>

Промене које су настале од осамдесетих година 20. века у односу државе према економији огледају се кроз процесе приватизације значајних сектора привреде који су раније били у државном власништву, либерализације многобројних сектора привредне активности, дерегулације, али и ре-регулације, односно стварања нових стандарда и развоја контроле раније либерализованих сектора, што је довело и до развоја нових или проширења постојећих функција државе.<sup>24</sup> Мајоне тако истиче да ни процес приватизације ни процес дерегулације нису довели до смањења регулације већ до њеног другачијег позиционирања, са извесним олакшицама али никако нису значили њихово укидање већ редефинисање функција.<sup>25</sup> Истиче се, такође, и да је дерегулација тржишта управо довела до јачања регулаторне улоге државе.<sup>26</sup> Ова обимност послова управе се нарочито манифестује у области заштите животне средине, уз околност да процес регулације у овој области спада у комплексније због значајних економских и политичких импликација.<sup>27</sup> Путем интензивирања интеграција у оквиру Европске уније државе чланице су пренеле значајан обим надлежности на Европску унију, што са једне стране увећава број управних послова, а са друге стране креира потребу за повећањем администрације Уније, али не само ње већ и националних администрација, имајући у виду да је примена законодавства ЕУ примарно надлежност држава чланица. Додатно, и процес глобализације створио је, односно повећао постојећи корпус правила која примењују национални органи, па агенцификацију треба посматрати и као један од облика институционалног решавања

---

<sup>23</sup> За типове видети, између осталог: Nicolaidis Phedon, "Regulation of Liberalised markets: A New Role for the State? (or How to Induce Competition Among Regulators)" in: Gerardin Damien, Muñoz Rodolphe, Petit Nicolas (Eds.) *Regulation through Agencies in the EU – A New Paradigm of European Governance*, Edward Elgar, 2005., 25-43.

<sup>24</sup> У погледу ових дивергентних процеса видети више: Мајоне Giandomenico, "The rise of regulatory state in Europe", *West European Politics*, vol. 17, no. 3, 1994, 77-101.

<sup>25</sup> Мајоне Giandomenico, "The rise of regulatory state in Europe", *West European Politics*, vol. 17, no. 3, 1994, 79.

<sup>26</sup> Упоредити: Табороши Светислав, Татјана Јованић, „Економско право као право тржишта и слобода конкуренције“, *Право и привреда*, год. 47, бр. 7-9, 2010, 315.

<sup>27</sup> Пре свега раста инвестиционих трошкова и ризика релокације бизниса и радних места у јурисдикције са нижим стандардима.

овог изазова.<sup>28</sup> Полит и сарадници указују да се већина „правог посла“ које обављају владе у Сједињеним Државама и Уједињеном Краљевству сада обавља кроз агенције.<sup>29</sup> Међутим, након ширења процеса агенцификације, то није више случај само у овим јурисдикцијама. Број агенција се и даље увећава, а средства којима располажу у обављању својих послова су значајна.<sup>30</sup>

Додатни изазов, а нарочито у области заштите животне средине, јесте регулација ризика које одређене активности, материје итд. представљају за друштво. Како се истиче, ово питање представља једну од најважнијих сфера активности савремене државе.<sup>31</sup> Како истиче Јованић, „дизајнирање одговарајуће институционалне поделе и баланса између регулатора, политичара, судова, оних на које се регулација односи и јавности представља један од најважнијих изазова регулаторног капитализма“.<sup>32</sup>

Важан аспект управних реформи представља раширено оснивање јавних агенција за обављање све већег броја послова који захтевају висок ниво специјализованих знања и консеквентно запошљавање, односно друге облике ангажовања експерата у низу области. Разлози за оснивање агенција на нивоу ЕУ су различити. То су, пре свега, поверавања одређених (лимитираних) стручних послова специјализованим организацијама, остваривање временски-просторно ограничених програма Уније, избегавање увећавања централног дела администрације Уније, упркос расту броја послова, као и омогућавање лакшег формулисања политика у многим областима уз помоћ експертских организација.<sup>33</sup> Ово посебно важи у области животне средине. Иако се најчешће повезују са новим трендовима у организацији јавне управе, јавне агенције нису нова појава и сам модел обављања управних послова кроз јавне агенције ипак није скоријег датума. Агенције и друга независна тела обављала су

---

<sup>28</sup> Обимну анализу процеса агенцификације у контексту регулаторних реформи пружају Christensen Tom, Laegreid Per, “Agencification and regulatory reforms” in: Tom Christensen and Per Lægheid, (Eds.) *Autonomy and Regulation. Coping with agencies in the modern state*, Edward Elgar, 2006, 1-21.

<sup>29</sup> Talbot Colin, Caulfield Janice, Smullen Amanda, *Agencies - How do governments do things through semi – autonomous organisations*, Palgrave, 2004., 3.

<sup>30</sup> *ibidem*

<sup>31</sup> Jovanić Tatjana, “Some paradigms of regulation of risks to society“, *The Annals of the Faculty of Law in Belgrade – Belgrade Law Review*, vol. 58, no. 3, 2010, 285.

<sup>32</sup> *ibid*, 297.

<sup>33</sup> Разлози за оснивање агенција на националном и наднационалном нивоу биће посебно анализирани у наредном поглављу.



значајне управне и регулаторне послове у Уједињеном Краљевству већ од 18. века, а модел је касније примењен и у Сједињеним Америчким Државама,<sup>34</sup> где је доживео и највећу афирмацију.<sup>35</sup> Ипак, може се уочити тренд раста броја агенција у многим јурисдикцијама од осамдесетих година 20. века, па се зато и говори о процесу агенцификације јавних управа, на националном нивоу и на нивоу Европске уније. Овај процес је био присутан како у развијеним земљама попут Уједињеног Краљевства, али и у другим европским и ОЕЦД земљама, тако и у многим земљама у развоју. У литератури су чак присутне и оцене да се ради, одн. да је било речи о „моди агенцификације“ која је захватила процесе реформи.<sup>36</sup>

У контексту процеса агенцификације, јавља се и питање одвајања послова који представљају обликовање политике (укључујући ту и учешће у процесу регулације) од оних који представљају класичну (бирократску) делатност, попут прикупљања информација, доношења управних аката (решавање у појединачним случајевима) или спровођења инспекцијског надзора. Ово питање ће бити посебно обрађено у наредним поглављима. Пошто се неретко појављује у стратешким разматрањима институција ЕУ. Ипак, потребно је на овом месту нагласити да је регулисање одређених питања нераскидиво повезано са праћењем стања и прикупљањем информација у различитим областима које формирају базу за доношење одлука, па је у том смислу тешко јасно раздвојити ове две врсте послова. Иако без формалних надлежности за доношење општеобавезујућих аката, агенције као извори

---

<sup>34</sup> Everson Michelle, “Independent Agencies: Hierarchy Beaters?”, *European Law Journal*, vol. 1 no. 2, 1995, 182.

<sup>35</sup> Више о агенцијама у САД видети: Davinić Marko, „Pojam, vrste i aktivnosti Federalnih agencija u pravnom sistemu SAD” u: Jovan Ćirić (ur.), *Uvod u pravo SAD*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2008., 71-88.; Breger Marshall J., Edles Gary J., “ Established By Practice: the Theory and Operation of Independent Federal Agencies”, *Administrative Law review*, vol.52, 2000, 1111-1294.

<sup>36</sup> Pollitt Christopher, Bathgate Karen, Caulfield Janice, Smullen Amanda, Talbot Colin, “Agency Fever? Analysis of an International Policy Fashion”, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, vol. 3, no. 3, 2001, 271-290. Видети и: Talbot Colin, Caulfield Janice, Smullen Amanda, *Agencies - How do governments do things through semi – autonomous organisations*, Palgrave, 2004.; Jordana Jacint, David Levi-Faur, Xavier Fernández, “Global Diffusion of Regulatory Agencies: Channels of Transfer and Stages of Diffusion”, *Comparative Political Studies*, vol. 44, no. 10, 2011, 1343-1369.

информација могу у значајној мери да обликују саму одлуку коју доноси Европска Комисија или други доносиоци (на наднационалном или националном нивоу).<sup>37</sup>

## **1.2. Прелиминарно о моделу јавне агенције или да ли је (јавне) агенције могуће дефинисати и да ли за тим уопште постоји потреба?**

Чињеница да не постоји јединствени модел (правно устројство) агенција на националном и супранационалном нивоу отежава њихово изучавање мада за истраживаче из правне и повезаних дисциплина представља и прави научни изазов. Агенције се разликују у погледу своје независности, односно односа према извршној грани власти, државној управи, односно парламенту, као и према обиму и природи послова из свог делокруга. Овом диверзитету решења додатно доприноси и обликовање агенција у оквиру супранационалних структура као што је Европска унија. Јавне агенције су у литератури окарактерисане на различите начине: као „четврта грана власти“,<sup>38</sup> потенцијални „рушитељи хијерархије“ (*hierarchy beaters*)<sup>39</sup>, „главна институционална одлика регулаторног капитализма“<sup>40</sup>, што само указује на њихову комплексност, како у погледу уставно-правног положаја<sup>41</sup> тако и на нова схватања улоге државе у савременом друштву. Полит и др. истичу још један важан моменат у вези са агенцификацијом, а то је да се она као појава мора сагледавати у политичко–административном контексту у коме се налази, те се на основу тога онда могу уочавати различитости између система у којима постоје дуго времена, као што су САД или Шведска, или оне у којима је дошло до њиховог значајног увећавања у

<sup>37</sup> Више о улози информација у регулаторном процесу и значају агенција видети: Majone Giandomenico, “The new European agencies: regulation by information“, *Journal of European Public Policy*, vol. 4, no. 2, 1997, 262 – 275.

<sup>38</sup> Strauss Peter L., “The place of agencies in government: separation of powers and the fourth branch“, *Columbia Law Review*, vol. 84, no. 3, 1984, 573–633.

<sup>39</sup> Everson Michelle, “Independent Agencies: Hierarchy Beaters?“, *European Law Journal*, vol. 1 no. 2, 1995, 180–204.

<sup>40</sup> Giraldi Fabrizio, “The Institutional Foundations of Regulatory Capitalism: The Diffusion of Independent Regulatory Agencies in Western Europe“, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 598, no.1, 2005, 84-101.

<sup>41</sup> Видети више: Вучковић Јелена, „Положај агенција у систему поделе власти“, докторска дисертација одбрањена на Правном факултету Универзитета у Београду, 2013.

оквиру реформи које су спроведене (УК)<sup>42</sup>. Имајући ово у виду, вршићемо анализе у даљем тексту.

Само дефинисање јавне агенције је прилично тежак задатак.<sup>43</sup> Теорија се бавила дефинисањем агенцијског модела најчешће кроз емпиријска истраживања појединачних решења у одређеним државама.<sup>44</sup> Ипак, већина резултата истраживања указује на велику шароликост легислативних решења у погледу статуса оваквих управних организација, њиховог односа са владама, парламентом, судском контролом њихових аката, буџетским аранжманима за реализацију њихових активности, постојања регулаторних функција и уопште обима делегације управних а још више регулаторних овлашћења (за усвајање подзаконских аката).

Додатно, постоји у извесној мери и терминолошки проблем неозначавања оваквих тела у сваком случају као агенција, већ често таква тела носе назив Комисија, Управа (*Authority*)<sup>45</sup> или својим именом указују на научну делатност која може бити једна од њихових активности (Завод).<sup>46</sup> Проблем је такође присутан и на супранационалном нивоу.<sup>47</sup> У таквој ситуацији веома је тешко говорити о јединственом моделу агенција иако је у теорији било оваквих тежњи, тј. покушаја да се дефинише оваква врста тела.

---

<sup>42</sup> Politt Christopher, Talbot Colin, Caulfield Janice, Smullen Amanda, *Agencies - How do governments do things through semi – autonomous organisations*, Palgrave, 2004., 45. У Уједињеном Краљевству је 1988. кроз обимну реформу управе уведено и преко 100 тзв. „Next step“ агенција којима је у различитим ресорима поверено обављање низа управних послова. Видети више, између осталог и: Gains Francesca, “Executive Agencies in Government: The Impact of Bureaucratic Networks on Policy Outcomes“, *Journal of Public Policy*, vol. 23, 2003, 55-79.

<sup>43</sup> Barbieri Dario, Edoardo Ongaro, “EU agencies: what is common and what is distinctive compared with national-level public agencies“, *International Review of Administrative Sciences*, vol. 74, no.3, 2008, 396. Видети више: Politt Christopher, Talbot Colin, Caulfield Janice, Smullen Amanda, *Agencies - How do governments do things through semi – autonomous organisations*, Palgrave, 2004.; Politt Christopher, Talbot Colin (Eds.) *Unbundled Government – A critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation*, Routledge, 2004.; Verhoest Koen, Van Thiel Sandra, Bouckaert Geert and Lægreid Per, *Government Agencies - Practices and Lessons from 30 Countries*, Palgrave Macmillan, 2011.

<sup>45</sup> Levi-Faur David, “Regulatory networks and regulatory agencification: towards a Single European Regulatory Space“, *Journal of European Public Policy*, vol. 18, no. 6, 2011, 810-829.; Greve Carsten, Flinders Matthew, van Thiel Sandra, “Quangos - What’s in a name? Defining Quangos from a Comparative Perspective“, *Governance*, vol. 12, no. 2, 1999, 129-146; Dujic Slobodan, „Javne službe i nezavisna regulatorna tijela“, *Moderna uprava*, br. 3-4, 2010, 18.

<sup>46</sup> Тако код нас нпр. Завод за заштиту природе или Републички хидрометеоролошки завод представљају две институције са дугом традицијом којима су поверавана одређена управна овлашћења.

<sup>47</sup> Леви Фаур тако истиче да само 11, од укупно 28 агенција ЕУ које је изучавао у једној од својих студија у свом називу термин имају „агенција“. Упоредити: Levi-Faur David, “Regulatory networks and

Агенције (или можда сам феномен агенцификације) можемо посматрати и као један од најраширенијих правних транспланта савременог доба. Ова врста трансплантирања (али и модификовања модела) обављала се како међу развијеним економијама, тако и у оним процесима интензивних реформи, а може се рећи и да је послужила као модел за решавање сложених регулаторних изазова и изазова имплементације у процесу европских интеграција, о чему ће више речи бити непосредно у овом поглављу. Увиђамо неколико таласа трансплантације агенцијског модела: 1. међу развијеним економијама по угледу на (заборављене) раније моделе у самим европским државама и поготово под утицајем САД и њихове традиције независних агенција, 2. трансплантације у земље у развоју под утицајем међународних развојних институција, као и 3. трансплантација у земље централне и источне Европе у оквиру процеса економске транзиције и интеграције у Европску унију.

Приликом дефинисања јавних агенција аутори полазе од различитих критеријума. У теорији можемо уочити више оваквих врста тежњи или различитих методолошких приступа који се користе ради дефинисања: да се изгради модел путем налажења најмањих заједничких садржалаца (ове тежње, стиче се утисак, најчешће се завршавају на констатацији аутора да се због мора емпиријских решења једино може издвојити да је реч о телима која обављају јавноправна овлашћења – није, дакле, увек реч ни о јавноправном телима – која су под неком врстом контроле од стране или органа управе или парламената; да се пореде национални и супранационални ниво<sup>48</sup>; да се пореде амерички модел управних агенција са европским путем примене федералних модела<sup>49</sup>; да се превише пажње посвећује агенцијама у појединим јурисдикцијама и да се на основу њихове анализе врше генерализације.

---

regulatory agencification: towards a Single European Regulatory Space“, *Journal of European Public Policy*, vol. 18, no. 6, 2011, 816.

<sup>48</sup> Иако је формулација теме овог истраживања таква да би се лако могло отићи у ову врсту анализе, чини нам се да смо успели да је избегнемо у мери у којој је то могуће у студији у којој се изучавају и феномен формирања институције и управних овлашћења агенција у земљи кандидату за приступање ЕУ.

<sup>49</sup> Ипак, Шапиро у својој анализи указује и на, за ову анализу важан, феномен специфичног схватања независности америчких управних агенција од стране европске литературе, аргументујући да ове организације у америчком управном систему често представљају департмане у оквиру владе, а не

Талбот врши дефинисање агенција путем искључења.<sup>50</sup> Тако из дефиниције прво изузима оне ентитете који су у државном власништву, али обављају делатност на тржишту (често уз субвенције), што их разликује од оних тела која пружају јавне услуге (*public services*).<sup>51</sup> Он даље искључује и она тела која имају социјалне, хуманитарне функције, али су често волонтерска и не запошљавају државне службенике иако су неретко финансирана из буџета.<sup>52</sup> Истраживачки проблем представља то што тела овог карактера у неким јурисдикцијама носе назив агенција (Шведска или Норвешка). Такође, он ради прецизнијег дефинисања и лакшег истраживања искључује и она јавна тела на субнационалном нивоу која носе тај назив.<sup>53</sup> Талбот даље за статус агенције нуди следеће критеријуме:

1. На одређеној дистанци од централне владе<sup>54</sup>
2. Врше јавне задатке/активности (*public tasks*) – пружање услуга, регулација, решавање у појединачним стварима (адјудикација), издавање сертификата на националном нивоу.
3. Запошљавају јавне службенике (не нужно и државне службенике).<sup>55</sup>

---

независне институције. Упоредити: Shapiro Martin, "The problems of independant agencies in the United States and the European Union", *Journal of European Public Policy*, vol. 4, no. 2, 1997, 276-277. О значају америчког модела за Европску унију видети: Yataganas A. Xénophon, "Delegation of regulatory authority in the European Union -The relevance of the American model of independent agencies", *Jean Monnet Working Paper 3/01*, New York University School of Law New York, 2001.

<sup>50</sup> Talbot Colin, "The Agency Idea: sometimes old, sometimes new, sometimes borrowed, sometimes untrue" in: Politt Christopher, Talbot Colin (Eds.) *Unbundled Government – A critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation*, Routledge, 2004., 4-5.

<sup>51</sup> Код дефинисања имамо и додатне термилошке проблеме. „Public services“ је тешко превести само као „јавне услуге“, с обзиром на то да је њих лако поистоветити са услугама од општег економског интереса, које опет савремене државе често пружају и чији квалитет гарантују паралелно са другим услугама попут здравства, просвете, културе или оних које можемо сматрати базичним административним активностима, а на које се превасходно овде усмеравамо и које смо одредили на почетку поглавља.

<sup>52</sup> У таква тела бисмо могли да сврстамо организације Црвени крст и Црвени полумесец, које у многим друштвима обављају и неке послове социјалне заштите уз финансијску помоћ државе, као што је то случај и у Србији.

<sup>53</sup> Ово је посебно значајно питање. Реформе централних влада често су биле праћене и реформама регионалних и локалних власти па се неретко сусрећу и локалне агенције. Ипак, улажење у њихове детаље и положај делује комплексно при оваквим анализама, али завређује пажњу будућих истраживања у погледу овлашћења оваквих тела, сарадње са другим регионалним, националним, али и наднационалним и међународним (регулаторним) агенцијама, као и улогу које оне могу имати у различитим врстама међународних мрежа.

<sup>54</sup> Овде се превасходно реферира на положај. У литератури је то још дефинисано и као „being at the arms length from the central government“. Упоредити: Everson Michelle, "Independent Agencies: Hierarchy Beaters?", *European Law Journal*, vol. 1 no. 2, 1995, 180–204.

4. Финансиране су из државног буџета, премда се указује на оне које се финансирају и из сопствених прихода остајући под финансијском контролом.

5. Обавезане су на спровођење јавноправних/управноправних процедура (то, дакле, нису ентитети којима се управља у складу са принципима приватног права).

Конечно, Талбот додаје и дистинкцију између квазиаутономних агенција које су у саставу владе и оних које су у позицији независних тела. Овој подели ћемо се вратити приликом анализе Агенције за заштиту животне средине Србије и њене позиције у нашем правном систему, тј. односа са надлежним министарством, као јединственим примером агенције у нашем праву која је по свом положају орган у саставу министарства.<sup>56</sup>

У својој детаљној анализи регулаторних тела у нашем региону, али и упоредној правној пракси, Дујић наводи следећу поделу: 1. агенција као орган, односно организација из (уже) система државне управе (основана прописом, који одређује структуру државне управе); 2. агенција као посебно регулаторно парадржавно тело основано законом за одређену област на централном управном нивоу (нпр. област телекомуникација, енергетике, радиодифузије, саобраћаја и веза,...); 3. агенција као посебно јавноправно тело под надзором државног парламента за обављање одређених државних функција из области државне безбедности; 4. агенције као посебна тела на локалном нивоу управног система (нпр. општинске агенције за управљање отпадним водама); 5. агенција као приватноправна организација (нпр. агенција за посредовање некретнинама, агенција за организовање туристичких путовања итд.).<sup>57</sup> Имајући у виду да сам термин „агенција” може подразумевати и тела приватног права, наглашавамо да у овој анализи изостављамо ту врсту ентитета, с обзиром на то да не спадају у домен анализе Јавног већ других грана права.

---

<sup>55</sup> Ово проширење има смисла због различитог положаја запослених у јавном сектору у многим државама. И у нашем праву је присутна ова дистинкција, што је неретко изазивало критике и значајно угрозило јавне перцепције агенција у нашем управном систему. Видети више: Milenković Marko, Milenković Miloš, “Administrative reform and debates over public agencies’ role in Serbia”, *The Annals of the Faculty of Law in Belgrade – Belgrade Law Review*, vol. 61, no. 3, 2013, 135-150.

<sup>56</sup> У трећем делу биће више речи о истраживачком проблему евидентирања јавних агенција у нашем праву. Према расположивим подацима које поседујемо Агенција за заштиту животне средине је једини пример агенције у нашем праву која је орган у саставу Министарства, иако Закон о државној управи не предвиђа агенцију као врсту органа у саставу.

<sup>57</sup> Видети: Dujic Slobodan, „Javne službe i nezavisna regulatorna tijela“, *Moderna uprava*, br. 3-4, 2010, 18-19.

Тачер истиче да је дефинисање „независних регулаторних агенција“ изузетно тешко због њихове разноликости, разлике правних приступа између држава, наводећи примере назива ових тела у различитим европским државама и дајући минималне услове како би се тело класификовало као независна (регулаторна) агенција: поседовање сопствених овлашћења и дужности, у складу са јавно правним прописом; организациона одвојеност од министарства; као и то да није изабрана директно, нити је вођена од стране изабраних функционера.<sup>58</sup> Агенције се најчешће асоцијативно повезују са независним положајем ових организација. Ипак, има мишљења у литератури која истичу проблематичност појма „независне“ у контексту независних агенција. Тако Шапиро констатује да њихова независност веома варира међу системима, као и то да је једина њихова јединствена одлика сепарација од министарстава и уобичајене контроле у таквим организацијама. На тај начин, према његовом схватању, у системима који имају на уставу базирану поделу моћи (међу гранама власти, прим. аутора) оне нужно представљају аномалију која се објашњава правним фикцијама које им омогућавају да уживају неки вид независности док се истовремено налазе и у некој од уставом препознатих грана власти.<sup>59</sup>

Леви Фрау језгровито дефинише агенцију као управну организацију са дистинктивним, формалним идентитетом, унутрашњом хијерархијом, функционалним капацитетима и, као најважније, са барем једним принципалом.<sup>60</sup> Управо је однос са принципалом, односно примена теорија принципал - агент била централна за студије агенција код многих аутора, нарочито из домена политичких наука и у односу на питање политичке, али и других облика контроле деловања агенција.<sup>61</sup>

---

<sup>58</sup> Упоредити: Thacher Mark, “Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation”, *West European Politics*, vol. 25, no. 1, 2002, 126-127.

<sup>59</sup> Shapiro Martin, “Independant agencies” in: Paul Craig, Grainne de Burca (Eds.) *The Evolution of EU Law*, second edition, Oxford university press, Oxford, 2011., 111.

<sup>60</sup> Levi-Faur David, “Regulatory networks and regulatory agencification: towards a Single European Regulatory Space”, *Journal of European Public Policy*, vol. 18, no. 6, 2011, 813.

<sup>61</sup> Више о моделу „принципал - агент“ видети: Dehousse Renaud, “Delegation of powers in the European union: The need for a multi-principals model”, *West European Politics*, vol. 31, no. 4, 2008, 789-805. Како истиче Куртин, модел „принципал-агент“ је најчешће коришћен од стране политиколога у обличавању делегације и одговорности (accountability) у политичком систему. Према овом моделу један актер се ослања на другог да делује у његово име, и парламентарна демократија се може разумети као ланац

Сматрамо да је Талботова (релативно широка) класификација прикладна и за нашу даљу анализу, те да је јавноправност њиховог карактера (која се огледа кроз обављање овлашћења односно процедуру у складу са којом делују), она специфичност која их одваја од других тела која могу подсећати, мада нису, она врста органа чије су функције и устројство предмет овог истраживања.

Ипак, намеће се питање да ли можемо у потпуности направити дистинкцију између ужих и ширих делатности, а пре свега комерцијалних и некомерцијалних. Сложени изазови данашњице доводе до тога да се тела баве разноврсним активностима и делатностима тако да често може долазити до преклапања, нарочито приликом поверавања јавних овлашћења. Ово је нарочито случај код оних тела која представљају својеврсна „острва експертизе“. Код њих ће по правилу моћи до дође до ових конфузија уколико дође до преклапања или примарно поверавања овлашћења оним телима која могу бити у јавном власништву и користити јавна средства, али без обављања јавних овлашћења као своје примарне функције, на пример, научна делатност, праћење стања и прикупљање података за доносиоце одлука, предлагање и учешће у формирању политика, израда индивидуалних анализа за тржиште. Типични примери за овакве организације су научне установе у области метеорологије, водопривреде и у сличним областима (дакле веома блиским и значајним за заштиту животне средине). Ово нам не указује само на релативност различитих подела, већ и на изазове које оваква врста организација представља за научну систематизацију и обраду.

Коначно, поставља се и питање да ли је потребно дефинисати јавне агенције. Чини се да је осим потребе за класификацијом и одређивањем категорија (некада и простим разврставањем) којем је склона правна теорија, не постоје већи разлози да се тежи ка јединственој дефиницији јавних агенција. Постоје заједнички елементи, пре свега мислимо на јавноправни карактер, као најважнију карактеристику, али бројност

---

делегација па тако и јединствени ланац иде од бирача до државних службеника који на крају имплементирају јавне политике. Видети детаљније: Curtin Deirdre, "Holding (Quasi-)Autonomous EU Administrative Actors to Public Account", *European Law Journal*, vol. 13, no. 4, 2007, 523.



правних форми, послова, и конкретних решења за њихово обављање не дозвољавају дефинисање агенције на јединствен начин. Наредна поглавља о разлозима за оснивање агенција на националном и на нивоу Европске уније ће додатно поткрепити овај аргумент.

### 1.3. Разлози за оснивање агенција на националном нивоу

Готово све референце које се баве питањем агенцификације садрже одређену анализу разлога за оснивање агенција у појединим јурисдикцијама и на нивоу ЕУ. С обзиром на то да главни предмет ове студије представљају јавне агенције у контексту обављања специфичних управних послова у области заштите животне средине, у овом потпоглављу даћемо основни преглед разлога на који аутори најчешће упућују у литератури.<sup>62</sup> Разлози се свакако разликују ако се анализирају Западна Европа и развијене капиталистичке државе, наспрам транзиционих друштава (Источне Европе) и земаља у развоју. Мора се уочити да је ова врста промена, барем у Западној Европи, била део ширих правних реформи и сматрамо да се нужно мора посматрати у контексту дерегулације, нових врста регулације и другачијег позиционирања државе према грађанима и привреди. Без улажења детаљније у процесе реформи јавних управа вођених идејама новог јавног менаџмента<sup>63</sup>, сматрамо да ипак треба

<sup>62</sup> Видети између осталог: Everson Michelle, "Independent Agencies: Hierarchy Beaters?", *European Law Journal*, vol. 1 no. 2, 1995, 180–204.; Pollitt Christopher, Bathgate Karen, Caulfield Janice, Smullen Amanda, Talbot Colin, "Agency Fever? Analysis of an International Policy Fashion", *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, vol. 3, no. 3, 2001, 271-290.; Giraldi Fabrizio, "Policy Credibility and Delegation to Independent Regulatory Agencies: A Comparative Empirical Analysis", *Journal of European Public Policy*, vol. 9, no. 6, 2002, 873-893.; Laking Rob, "Agencies: Their Benefits and Risks", *OECD Journal on Budgeting*, vol. 4, no.4, 2005, 6-25.; Geradin Damien, Petit Nicolas, *The Development of Agencies at EU and National Levels: Conceptual Analysis and Proposals for Reform*. Working Paper 01/04. NYU School of Law: Jean Monnet programme, 2004.

<sup>63</sup> Димитријевић истиче да су јавне агенције у већини развијених европских земаља показале као најадекватнија форма за остваривање циљева новог јавног менаџмента. Видети: Димитријевић Предраг, „Јавне агенције у управном систему Републике Србије“, у: Невена Петрушић (ур.) *Право на приступ правосуђу – инструменти за имплементацију европских стандарда у правни систем Републике Србије- књига V*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, 2010, 3. Више о принципима и идејама новог јавног менаџмента видети: Trbović Ana, Đukanović Dragana, Knežević Boris, *Javna uprava i evropske integracije Srbije*, Fakultet za ekonomiju, finansije i administraciju, Beograd,

истаћи разлику између агенцификацијских токова и трендова у развијенијим економијама, у односу на оне у развоју. Прве су најчешће биле последица тражења нових модела управљања и притисака грађана на владе да дају све више резултата и пруже што већи број јавних услуга<sup>64</sup>, док су у земљама у развоју агенције најчешће увођене као врста реформских пројеката вођених различитим циљевима.<sup>65</sup>

Полит и др. такође истичу да су разлози за оснивање агенције „подизање ефикасности јавне управе, подстицање професионализације управљања, приближавање јавних услуга грађанима, смањење политичког уплива у обављање послова као и обезбеђивање министарствима да се концентришу на крупнија питања креирања политика“.<sup>66</sup> Како истиче Крејг, све већа улога агенција последњих деценија се доводи у везу са промењеном улогом државе у регулацији („регулаторном државом“) чија је главна улога у исправљању недостатака тржишта (*market failures*) и регулисању појединих сегмената тржишта, а у којој главне институције и актери доношења одлука више нису класични органи попут парламента, владе, државних службеника, већ парламентарни комитети, регулаторне агенције и актери као што су експерти и судови, и у којој је одговорност за доношење одлука индиректнија од класичних облика одговорности демократски изабраних тела.<sup>67</sup>

Тачер истиче да се изабрани представници одлучују за делегирање надлежности независним регулаторним агенцијама како би остварили функције као што су превазилажење асиметрије у информацијама, пребацивање одговорности, посвећеност (питању по среди, прим. аут.), и бављење комплексним техничким

---

2010. 45-58; Shafritz Jay, Hyde Albert, Parkers Sandra, “From Reagan to reinvention (1980s and 1990s)” u: Shafritz Jay, Hyde Albert, Parkers Sandra (Eds.) *Classics of Public Administration*, Thomson – Wadsworth, 2004., 370-395.

<sup>64</sup> Politt Christopher, Talbot Colin (Eds.) *Unbundled Government – A critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation*, Routledge, 2004.

<sup>65</sup> У литератури се могу наћи и суздржане оцене према улози међународних организација као промотера ове врсте реформи. Talbot Colin, “The Agency Idea: sometimes old, sometimes new, sometimes borrowed, sometimes untrue” in: Politt Christopher, Talbot Colin (Eds.) *Unbundled Government – A critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation*, Routledge, 2004., 3.

<sup>66</sup> Pollitt Christopher, Bathgate Karen, Caulfield Janice, Smullen Amanda, Talbot Colin, “Agency Fever? Analysis of an International Policy Fashion”, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, vol. 3, no. 3, 2001, 273.

<sup>67</sup> Craig Paul, *EU Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012., 141-142.

питањима; уз то, додаје и да се у обзир морају узети и други фактори као што су нпр. традиције у одређеној држави.<sup>68</sup>

Као што Егеберг истиче, истраживања су показала да су полу-независна тела (*semi-detached bodies*) много мање подложна политичком утицају него што је то случај са министарствима,<sup>69</sup> што се такође мора узети као важан аргумент.

Према Дујићу, главне предности преношења одређених јавних функција на организације изван система државе, односно државне управе, јесу следеће: „повећава се ниво ефикасности дјеловања система (повећава се системска флексибилност, као и менаџерска самосталност у извршавању тих послова); обезбјеђивање се стручне и други облика самосталности тих агенција, а тиме и удаљавање од политичку утицаја и притисака у обављању одређених важних јавних послова односно нуђењу јавних услуга; обезбјеђивање укључивања цивилног друштва у одлучивање (нпр. кроз чланство у савјетима јавних агенција)“.<sup>70</sup>

Ипак, како се констатује, чак и у САД питање агенција остаје контроверзно до данашњих дана. Главни аргумент у прилог независним регулаторним агенцијама почива на томе да њихов рад подсећа на судски (*juridical-like work*) и неопходности да се изолује доношење одлука, али постаје такође очигледно и да је демократски легитимитет таквог одлучивања није разјашњен као и да остаје нејасно у којим су областима политике независне управне институције потребне и легитимне.<sup>71</sup>

Дујић увиђа и одређене проблеме, односно ризике преноса надлежности, од којих су најважнији: „смањење степена надзора над тим институцијама (нема више непосредног надзора и утицаја као у случају када се ти послови обављају у оквиру надлежног министарства, односно органа у саставу министарства); смањење степена министарске одговорности (и у овом случају треба да остане одговорност министра за стање у одређеној управној области, али се, објективно, степен ове одговорности

---

<sup>68</sup> Thacher Mark, “Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation”, *West European Politics*, vol. 25, no. 1, 2002, 126.

<sup>69</sup> Egeberg Morten, “Europe’s Executive Branch of Government in the Melting Pot: an Overview”, in: Morten Egeberg (Ed.), *Multilevel Union Administration: The Transformation of Executive Politics in Europe*, Palgrave Macmillan, 2006, 10.

<sup>70</sup> Dujić Slobodan, „Јавне службе и независна regulatorna tijela“, *Moderna uprava*, br. 3-4, 2010, 30.

<sup>71</sup> Упоредити: Bredt Stephan, “Prospects and Limits of Democratic Governance in the EU”, *European Law Journal*, vol. 17, no. 1, 2011, 48.

смањује пропорционално степену правне, стручне, организационе, персоналне и финансијске самосталности јавних агенција); смањење степена прегледности и транспарентности обезбеђивања одређених јавних добара и јавних услуга у тзв. „јавном сектору“; као и могућности да понекад дође до одређених дисфункционалности у деловању ових институција, када нпр. на прво место постављају своје уже интересе пред интересима корисника услуга (тако нпр. могу неоправдано постићи повећање тарифа, иако за то нема објективне потребе, издавати лиценце по одређеним критеријумима који нису у складу са начелом једнакости субјеката пред законом и сл.).<sup>72</sup>

Разлози укључују и установљавање специјализованих тела са довољним степеном експертизе у техничким, научним, економским и другим пољима како би обављали растући број регулаторних и информативних послова. Као разлози се истичу и обрада растућег броја управних предмета у вези са којима је потребно донети одлуку, издавања дозвола, потврда као и пружање других услуга грађанима. Приликом компаративне анализе разлога за оснивање јавних агенција као облика организације јавне управе, мора се узети у обзир велика различитост која постоји у организацији органа у различитим државама. Ове разлике, поред тога што су интересантне за студије саме организационе структуре органа и особености њиховог функционисања, понајвише су интересантне у контексту анализе ефеката које производе у правном систему, односно анализе тога да ли се „у односу на институционални оквир добијају различити резултати“.<sup>73</sup> Овде, пре свега, мислимо на питање да ли одређени организациони облици сами по себи доносе боље резултате у обављању управне делатности, а како ћемо показати у даљој анализи, ове тврдњу није лако доказати.

Додатно, у транзиционом контексту мотиви за оснивање јавних агенција могу се наћи и у квалитативно и квантитативно новим пословима који се стварају за јавну управу у контексту европских интеграција, дакле не само оних послова који настају као последица глобализације светске привреде и либерализације тржишта. Из тог разлога се закључује да транзиционе земље имају додатне мотиве да установе нове

<sup>72</sup> Dujic Slobodan, „Javne službe i nezavisna regulatorna tijela“, *Moderna uprava*, br. 3-4, 2010, 31.

<sup>73</sup> То питање поставља и Ламе. Видети: Ламе Јан-Ерик, *Državno upravljanje – Razmatranje modela javne uprave i javnog upravljanja*, Službeni glasnik, Megatrend Univerzitet, Beograd, 2012., 21.

јавне агенције, односно контролна тела. Као последица тога, модел јавних агенција је постао широко распрострањен у земљама Централне и Источне Европе, и како истиче Петерс, „избор агенције као формата за управљање данас представља уобичајени избор за структурне реформе иако није увек сигурно да може да произведе све бенефите који му се приписују“.<sup>74</sup>

#### 1.4. Разлози за оснивање агенција у Европској унији

Разлози за оснивање агенција на нивоу Европске уније, који се препознају у литератури, такође су разноврсни и делимично се поклапају са разлозима који се обично истичу у прилог оснивању агенција на националном нивоу. То су, пре свега, поверавања одређених (али ипак лимитираних) стручних послова специјализованим организацијама, остваривање временски-просторно ограничених програма Уније, избегавање увећања централног дела администрације Уније, упркос расту броја послова, као и омогућавање лакшег формулисања политика у многим областима уз помоћ експертских организација.

Већина аутора подвлачи да је оно што води доношењу одлука за оснивање агенција потреба да се део или већина управних послова у одређеној области повери организацији која поседује (груписану) експертизу у тој области, а која је одвојена од класичне бирократије. Крејг истиче да оваква решења растеређују надлежно министарство које се може концентрисати на стратешка питања у својој области, одвајају техничка питања регулације од дневно политичких питања и доприносе кредибилитету самих одлука.<sup>75</sup> Он такође истиче да се на овај начин могу и комбиновати капацитети за доношење прописа и њихово спровођење уз флексибилност у погледу запошљавања и изолованост од дневнополитичких

---

<sup>74</sup> Peters Guy B., “The politics and management of agencies”, *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, Special Issue, 2011, 8.

<sup>75</sup> Ово је аргумент који је надовезује на идеје о кредибилитету одлука које је промовисао Мајоне- Видети више: Craig Paul, *EU Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012., 141.

процеса.<sup>76</sup> Може се приметити да је ово становиште касније уграђено и у документа Европске комисије уз инсистирање на поделу послова на „политичке” и „техничке”.<sup>77</sup>

Шапиро износи неколико веома интересантних аргумената у погледу оснивања агенција на нивоу Европске уније. Према његовом мишљењу, аргументи о томе да агенције треба да буду независне у обављању „менаџерских”, „техничких” или послова скупљања и обраде информација од Комисије, има смисла у америчком контексту у коме се ови послови одвајају од владиних департмана. Ипак, у европском контексту, у коме Комисија већ представља издвајање технократа од међувладине политике оличене у Савету, креирање нових технократских структура делимично може бити пронађено и у жељи да се не врши даља концентрација моћи у рукама технократа из Брисела.<sup>78</sup> Тако, управо на примеру функција за које је основана Европска агенција за заштиту животне средине, илуструје и да су послови за које је основана могли бити обављани и од стране саме Комисије, али да су преовладали разлози неповерења у бриселске структуре.<sup>79</sup> Овај аргумент треба озбиљно размотрити у контексту мотива, како за раније оснивање агенција тако и за даље расправе, али и разумевање будућих догађаја у вези са правном и политичком трансформацијом функције постојећих агенција и настанком нових.

Ипак, исти аутор истиче и друга два разлога – пролиферација малих тела са ограниченим надлежностима, „техничких агенција“, је политички безбеднија, и коначно технократски мотив одн. идеја да ће инкорпорирање ентитета које већим делом чине научници довести до тога да технократе преузму агенције од политичара.<sup>80</sup> Шапиро такође истиче да се бујање агенција у данашње време може поредити са комитологијом из времена пре Уговора о Лисабону. Пореди их са комитолошким комитетима, он истиче да су, попут комитета, агенције удаљене

---

<sup>76</sup> *Ibidem.*

<sup>77</sup> На тој позицији константно је и била и Европска Комисија. Упоредити: European Commission, *European governance*, White paper, Brussels, 25.7.2001 COM(2001) 428 final.

<sup>78</sup> Видети: Shapiro Martin, “The problems of independent agencies in the United States and the European Union”, *Journal of European Public Policy*, vol. 4, no. 2, 1997, 281.

<sup>79</sup> Упоредити: Shapiro Martin, “Independent agencies” in: Paul Craig, Grainne de Burca (Eds.) *The Evolution of EU Law*, second edition, Oxford university press, Oxford, 2011., 113.

<sup>80</sup> Shapiro Martin, “The problems of independent agencies in the United States and the European Union”, *Journal of European Public Policy*, vol. 4, no. 2, 1997, 281-282.

неколико корака од изборног тела, али да ипак стварају могућност да експерти из националних министарстава учествују у процесу управљања, али да као и са регулаторним и квазирегулаторним агенцијама уопште, оне представљају још већу и лакше доступну мету за интересне групе.<sup>81</sup>

Оснивање агенција на нивоу Европске уније треба сагледавати и у контексту растућих послова Уније, проширивања надлежности и потреба имплементације све већег броја прописа, али и различитих програма Уније. Анализирајући централизован и подељени менаџмент (као вид организације управе ЕУ), Крејг истиче да се у погледу реализације програма пружало више могућности, да их обавља комисија, извршне агенције, да се имплементација повери телу заједнице или агенцији, да се неки од послова делегирају мрежама или националним агенцијама, као и да се за неке послове ангажују приватни извршиоци.<sup>82</sup>

Један од разлога за оснивање агенција се може тражити и у потреби за обављањем све већег броја управних послова Уније, али без персоналног повећања Европске комисије.<sup>83</sup> На тај начин је, како је откривено, ЕУ успела да прошири свој „регулаторни капацитет“ без увећања примарног извршног органа, тако да данас више од тридесет агенција Уније запошљавају преко 4000 људи са буџетом од преко 1,25 милијарди евра.<sup>84</sup> Ипак, има и аутора који наводе како је до раста броја запослених дошло паралелно са растом Комисије, али да се тај раст може приписати и порасту броја чланица у последњих двадесетак година.<sup>85</sup>

---

<sup>81</sup> Shapiro Martin, “Independent agencies” in: Paul Craig, Grainne de Burca (Eds.) *The Evolution of EU Law*, second edition, Oxford university press, Oxford, 2011., 116.

<sup>82</sup> Craig Paul, *EU Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012., 22. Касније у анализи указаћемо и на идеје о централизованој и подељеној управи у ЕУ.

<sup>83</sup> Ипак, постоје и анализе које указују да је заправо паралелно са агенцификацијом деведесетих година 20. века дошло до раста броја запослених у Комисији.

<sup>84</sup> Kelemen Daniel, Giandomenico Majone, “Managing Europeanization: The European Agencies,” in: Peterson John, Shackleton Michael (Eds.) *The Institutions of the European Union*, Oxford University Press, 2012, 220. Касније у оквиру студије показаћемо да су студије рађене за потребе Европске Комисије само у случају једне агенције (Европске агенције за хемикалије) пронашле директну везу између потребе за бројем запослених који ће имплементирати нови правин режим и оснивања агенције).

<sup>85</sup> Barbieri Dario, Edoardo Ongaro, “EU agencies: what is common and what is distinctive compared with national-level public agencies”, *International Review of Administrative Sciences*, vol. 74, no.3, 2008, 395-420.

Еверсон нуди виђење агенција као одговор на постојање административних празнина у јединственој и комплексној политичкој заједници (*polity*) у настајању и у којој управо агенције одржавају сложене односе са супранационалном и националним администрацијама, као и политичким органима, уз оцену да, имајући у виду велики број виталних функција које обављају интерагујући са тим различитим нивоима управљања и одговарајући на потребе координације, *више није ни могуће управљати Европском унијом без агенција*.<sup>86</sup> С овим налазом на уму, и ми ћемо у даљем аргументу преиспитати једну изведену хипотезу: да ли је без агенција могуће управљати европским интеграцијама сопствене државе и друштва? Под овим подразумевамо не нужно сам агенцијски облик организације управе већ оно што агенције као центри експертизе представљају у савременом управљању и реализацији јавних политика.

Такође, један од разлога за оснивање агенција на нивоу ЕУ може се тражити и у потреби за институционализацијом експертизе и обезбеђивањем њене независности, имајући у виду проблематичност система научних комитета које је Комисија у ранијем периоду оснивала, транспарентности и кредибилитета њиховог рада. У том смислу агенција, као институционални оквир за окупљање експертизе, пружа одговор на питања контроле и одговорности експерата за њихов рад.<sup>87</sup>

Вос истиче да су агенције углавном биле креиране као одговор на повећану потребу за информацијама и координацијом на европском нивоу, као и потребе да се смањи оптерећење Комисије и тиме олакша њена потрага за ефикасним и ефектним доношењем одлука у различитим областима. Уз истицање да су ове агенције често базиране на постојећим научним комитетима који су већ од раније служили за окупљање експерата из целе Уније, Вос подвлачи улогу коју агенције имају у идентификацији, припреми и евалуацији специфичних мера у различитим

---

<sup>86</sup> Everson Michelle, "European Agencies: Barely Legal?", in: Everson Michelle, Monda Cosimo, Vos Ellen (Eds.), *European Agencies in between Institutions and Member States*, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2014., 53.

<sup>87</sup> Упоредити: Everson Michelle, "European Agencies: Barely Legal?", in: Everson Michelle, Monda Cosimo, Vos Ellen (Eds.), *European Agencies in between Institutions and Member States*, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2014., 53.



областима.<sup>88</sup> Анализирајући дебату о предностима и манама овакве врсте институција у ЕУ, Вос истиче коришћење капацитета експерата са техничким и научним знањима који нису део уобичајених бирократских структура, предности флексибилних решења у погледу запослених, омогућавање да се администрација концентрише на стратешка питања креирања политике уз смањени обим посла уз раздвајање техничких регулаторних питања од свакодневних политичких промена. Такође, она истиче и да су агенције начин да се на јаснији начин дефинишу разграничења Европске комисије од комитета (научних и других) чиме се заправо повећава транспарентност доношења одлука. Ово је веома важан разлог за развој агенција, и заправо је супротан често присутним мишљењима (мада углавном не стручним) да агенције смањују транспарентност. Тела са јасно (и демократски и транспарентно) установљеним надлежностима као и модалитетима рада, заправо имају много већи легитимитет и транспарентност од великог броја флуидних, несталних и *ad hoc* тела креираних на различите (често нетранспарентне) начине како би се размотрило или регулисало одређено питање.<sup>89</sup>

Болдвин и Крудер су још 1987. године (дакле, много пре „експлозије” ЕУ агенција) препознали да агенције у ЕУ могу допринети транспарентности и одговорности, али и уочили да је делегација доношења одлука оваквим телима ствара забринутост да би та тела могла лако бити под утицајем оних које треба да регулишу.<sup>90</sup> Ови аутори су заправо изразили бојазан да би се у случају европских регулаторних агенција могао појавити феномен познат и као *regulatory capture*, одн. регулаторно преузимање, појава у којој заинтересовани актери (најчешће привреда)

---

<sup>88</sup> Vos Ellen, “Agencies and the European Union”, in: Zwart Tom, Verheij Luc (Eds.), *Agencies in European and Comparative Law*, Intersentia Publishing. Antwerpen, 2003., 114.

<sup>89</sup> Комитети Европске уније привлачили су доста пажње у теорији. Видети: Craig Paul, *EU Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012., 109-139.; Vos Ellen, “Fifty years of European Integration, Forty-five years of Comitology”, in: Ott Andrea, Vos Ellen (Ed.) *Fifty Years of European Integration: Foundations and Perspectives*, TMC Asser Press, 2009., 31-56; Joerges Christian, Neyer Jiirgen, “From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes: The Constitutionalisation of Comitology”, *European Law Journal*, vol. 3, no. 3, 1997, 273- 299.; Trondal Jarle, “EU committee governance and the multilevel community administration”, in: Hofmann Herwig C.H., Türk H. Alexander (Eds.) *EU Administrative Governance*, Edwar Elgar, 2006., 391-415.

<sup>90</sup> Baldwin, McCrudden, *Regulation and Public Law*, Weidenfeld and Nicolson, London, 1987. наведено према: Vos Ellen, “Agencies and the European Union”, in: Zwart Tom, Verheij Luc (Eds.), *Agencies in European and Comparative Law*, Intersentia Publishing. Antwerpen, 2003., 115.

вршећи различите врсте утицаја на регулаторно тело (а не демократски изабрано тело) доводе до резултата који им погодују.<sup>91</sup>

Кити износи допунски важан аргумент за оснивање ЕУ агенција, наводећи да било која одлука да се оснује додатни орган паралелно са Комисијом, не служи преваходно оснивању органа који ће бити независан од одређених политичких, бирократских или економских утицаја, већ се указује као прилика да се у одређеној области формира *децентрализовани систем*. На тај начин, према њему, овде није реч о формирању организација које би деловале независно од потенцијалних интереса, како је то обично случај са независним телима. Према њему, овакво јавно тело се установљава с циљем обављања активности, које из техничких, али и политичких разлога, не може да обавља директно Комисија.<sup>92</sup>

Један од разлога оснивања агенција као координативних органа на нивоу супранационалних организација јесте и превазилажење такозваног имплементационог јаза који се јавља приликом примене прописа, нарочито у софистицираним областима као што је заштита животне средине.<sup>93</sup> Како истичу Кединг и Верлуис, ако се прихвате као чворишта трансационалних мрежа професионалаца у области инспекције, ЕУ агенције могу играти важну улогу у премошћавању имплементационог јаза и на тај начин омогућити функционисање заједничког тржишта.<sup>94</sup>

---

<sup>91</sup> О феномену регулаторног освајања, преузимања односно заробљавања видети више: Jovanić Tatjana, *Proces regulacije*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2014.

<sup>92</sup> Chiti Edoardo, "Decentralisation and Integration into the Community Administrations: A New Perspective on European Agencies", *European Law Journal*, vol. 10, no. 4, 2004, 402.

<sup>93</sup> О изазову имплементационог јаза у праву видети: Lee Maria, *EU Environmental law, Challenges, Change and Decision-making*, Hart Publishing, Oxford, 2005.

<sup>94</sup> Kaeding Michael, Verluys Esther, "EU Agencies as a Solution to Pan-European Implementation Problem" in: Everson Michelle, Monda Cosimo, Vos Ellen (Eds.), *European Agencies in between Institutions and Member States*, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2014., 84.

## 1.5. Тренд агенцификације у Србији

Оснивање јавних агенција у Србији у протеклом периоду привлачило је велику пажњу јавности и било предмет политичких расправа, али су упркос расту броја анализа последњих година оне ретко биле тема академских студија. У трећем делу студије анализираћемо општи режим за оснивање и рад јавних агенција у нашем праву, као и посебно три организације у области заштите животне средине. Ипак, потребно је на овом месту у студији истаћи да је поред тренда агенцификације у многим националним јурисдикцијама, као и на нивоу Европске уније (чиме се посебно бавимо у истраживању), овај тренд присутан и у нашем праву и изнети неколико претходних напомена за његово разумевање у контексту осталих анализа. Јавне агенције су у већој мери уведене у правни систем Србије релативно недавно, након политичких промена 2000 године,<sup>95</sup> али је начин на који су оне уведене у правни систем и читав спектар створених управних организација<sup>96</sup>, према нашем мишљењу, озбиљно угрозио даље коришћење овог типа организација у нашем праву, посебно имајући у виду традиционалне резерве које су присутне у погледу делегирања управних овлашћења агенцијама, а које ћемо детаљно анализирати у студији.

Трансформација српске јавне управе је под утицајем два велика испреплетана процеса. Први је трансформација у тржишну економију, а други је интеграција у Европску унију. Интеграција Србије у Европску унију подразумева свеобухватну трансформацију правног система земље. Због обима и темпа реформи спроведених у процесу приступања Европској унији, процес реформи се у јавности (како стручној тако и широј), често изједначава са процесом интеграције земље у ЕУ. За спровођење

<sup>95</sup> Ипак, постоје примери агенција која су обављале послове у области приватизације према прописима из 1990. и 1997. године, о чему ће више речи бити у трећем делу.

<sup>96</sup> Као је оцењено од стране Сигме 2009. године организацији управе у Србији недостаје јасноћа и одговорност. У овој процени је посебно истакнуто да су се: "Агенције као специфичне ад хок организационе форме управних техничких служби, појавиле у Србији после 2000, наводно као одговор на потребу за усклађивање националног законодавства са законодавством ЕУ. У пракси су оне биле политички покушај да се креира паралелна државна управа, у којој не би било људи повезаних са Милошевићем. Сада је она постала лавиринт административних агенција без јасних линија одговорности, што значајно компликује административну организацију у држави." *Sigma, Serbia Administrative Legal Framework Assessment—May 2009, Paris.*, 3-4.

процеса интеграције потребни су адекватни административни капацитети ради усклађивања законодавства са *acquis communautaire* и примене новоуспостављених режима, стандарда и процедура. Након распада Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, током постојања заједничке државе са Црном Гором, Србија је прошла кроз проблематичан и спор процес друштвених и законских промена, укључујући делимичне тржишне реформе и процес приватизације, који су се одигравали у контексту ратова у региону и санкција Уједињених нација. Из тог разлога, Србија у великој мери заостаје за другим земљама у транзицији у источној и централној Европи у погледу спровођења реформи. У овом контексту се, такође, транзиција у Србији обично карактерише као „одложена“ или чак „пропала“.<sup>97</sup> Имајући у виду заостајање у трансформацији правног и економског система са другим земљама источне и централне Европе, у Србији је процес агенцификације био интензиван али у великој мери неуједначен и несинхронизован, као и генерално процес правне трансформације.

Коначно, у трећем делу студије ћемо се и осврнути на феномен паралелне агенцификације држава чланица (као и кандидата) и саме Европске уније у одређеним областима (попут заштите животне средине). Сам процес агенцификације неопходно је сагледавати у контексту трансплантирања и копирања решења између националног и наднационалног нивоа, попут формирања агенција на националном нивоу како би вршиле део послова у оквиру новоформираног режима, одн. мреже на наднационалном нивоу. Ова појава је посебно приметна у области заштите животне средине и поделе послова између Уније и држава чланица, те је од значаја за нашу анализу.

---

<sup>97</sup> Miller Nick, “A Failed Transition: The Case of Serbia”, in: Dawisha Karen, Parrott Bruce (Eds.) *Politics, Power, and the Struggle for Democracy in South-East Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, New York, 1997, 146-188.; Bieber Florian, “The Serbian Opposition and Civil Society: Roots of the Delayed Transition in Serbia”, *International Journal of Politics, Culture, and Society*, vol.17, no. 1, 2003, 73–90.

## Глава 2. Врсте агенција у Европској унији и њихов правни положај

### 2.1. Правни положај агенција у ЕУ

2.1.1. Правни основ за оснивање и деловање агенција и делегирање јавних овлашћења

2.1.2. Одговорност, транспарентност рада и политичка контрола агенција

2.1.3. Правна контрола аката агенција ЕУ од стране управе и судова

2.1.4. Посебно о положају извршних агенција

2.2. Институционалне и теоријске класификације агенција – неки концепцијски проблеми

Развој агенција у Европској унији треба сагледавати у контексту укупних реформи и трансформација администрације Европске уније, која представља непрекидни процес развоја и прилагођавања форми управних организација и начина обављања управних делатности правном систему који се налази у непрекидним променама,<sup>98</sup> али и кроз призму интеринституционалних односа, као и односа држава чланица међусобно и са Европском унијом као целином. Агенције јесу актуелно питање управљања у Европској унији, али их треба сагледавати само као један од могућих модела. Скот истиче да се може препознати најмање десет модела „регулаторног управљања“ (*regulatory governance*) који тренутно постоје у ЕУ, а да су агенције међу најмање развијеним као и да постоје озбиљне препреке у погледу даљег развоја.<sup>99</sup>

Иако је мали број агенција основан до почетка деведесетих година, тачније само две, током последње деценије 20. века, а потом и после 2000. године њихов број је

---

<sup>98</sup> За преглед трансформације управе Европске уније током деценија њеног постојања видети: Craig Paul, *EU Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012., 3-34; Harlow Carol, “Three phases in the Evolution of EU Administrative law”, in: Craig Paul, de Burca Graine (Eds.), *Evolution of EU Law*, Oxford University Press, 2011., 455.

<sup>99</sup> Упоредити: Scott Colin, “Agencies for European regulatory governance : a regimes approach” in: Gerardin Damien, Muñoz Rodolphe, Petit Nicolas (Eds.) *Regulation through Agencies in the EU – A New Paradigm of European Governance*, Edward Elgar, 2005., 69.

знатно порастао, укључујући број радних места у овим административним телима.<sup>100</sup> Занимљиво је истаћи да је прва у низу агенција основаних 1990-тих година била управо Европска агенција за животну средину (*EEA*) о чему ће више речи бити даље у тексту. Овај развој није био једносмеран, нити је постојала општа политичка сагласност у вези са дефинисањем јединственог модела агенције на нивоу ЕУ, што представља изазов за правну анализу. Ипак, истиче се како „више не може ни да се замисли да ЕУ функционише без агенција које обављају кључну улогу у процесу европских интеграција”.<sup>101</sup>

Циљ анализе у оквиру овог поглавља јесте сагледавање положаја агенција у управном систему Европске уније, узимајући у обзир све њихове специфичности и разлике које су се јавиле применом и константном трансформацијом овог организационог модела у праву ЕУ. Упркос постојању око 40 различитих управних организација на нивоу Европске уније које представљају децентрализоване, одн. извршне агенције, уочава се да су оне типски релативно хомогене за разлику од агенција на националном нивоу<sup>102</sup>, па је и њихово проучавање у том смислу лакше. Барбиери и Онгаро управо објашњавају релативне хомогености европских агенција виде као значајно истраживачко питање за које литература треба да тражи одговор.<sup>103</sup> Мишљења смо да се прелиминарно може рећи да су разлози хомогености, тј. истоветност/сличност политичких и правних ограничења, мандата који агенције добијају од ЕУ, одн. држава чланица, однос са Комисијом, питање доношења одлука које могу обавезивати трећу страну, као и питање демократске контроле и легитимитета деловања, суштински исти, било да је реч о управљању хемикалијама,

---

<sup>100</sup> За прву академску анализу агенција ЕУ видети: Lauwaars Richard H., “Auxiliary Organs and Agencies in the E. E. C.”, *Common Market Law Review*, vol. 16 no. 3, 1979, 365-387.

<sup>101</sup> Everson Michelle, Monda Cosimo, Vos Ellen, “European Agencies in between Institutions and Member states” in: Everson Michelle, Monda Cosimo, Vos Ellen (Eds.), *European Agencies in between Institutions and Member States*, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2014., 3.

<sup>102</sup> Barbieri Dario, Edoardo Ongaro, “EU agencies: what is common and what is distinctive compared with national-level public agencies”, *International Review of Administrative Sciences*, vol. 74, no.3, 2008, 395. Барбиери и Онгаро такође примећују да је овакав закључак прилично збуњујућ, имајући у виду да теоретичари који проучавају агенције на националном нивоу указују на хетерогеност ових органа. *ibid*, 396, 413.

<sup>103</sup> *ibid*, str 414.

признавању патената или безбедности авио-саобраћаја (да наведемо само неке од домена управљања у којима је дошло до агенцификације на нивоу ЕУ).

У овом поглављу ће, поред класификације, бити разматрані и положај и улога агенција у праву Европске уније, са циљем да се види у којој мери је остварена њихова регулаторност, односно у којој мери су агенције заиста и добиле надлежности да доносе правно обавезујуће одлуке. У том контексту ће бити преиспитане и класификације агенција Европске уније као „регулаторних“, подели на којој је Европска комисија инсистирала до 2012. године, што је једна од и даље отворених, кључних дебата у чијим оквирима се у правној и интердисциплинарној теорији промишља агенцификација.

У овом поглављу анализираћемо најспорнија питања положаја и улоге европских агенција, укључујући главне препреке за њихову проминентнију улогу у управљању у Европској унији. Ипак, како ће се видети из даље анализе, и премда Савет, Комисија и Парламент нису могли да се договоре око стандардног модела за агенције, они су током читавог овог периода наставили да их оснивају,<sup>104</sup> те је релативно заокружени правни оквир (или пак само компромисни политички договор) постигнут тек Заједничким приступом о децентрализованим агенцијама из 2012. године.<sup>105</sup>

## 2.1. Правни положај агенција у ЕУ

Питање правног положаја агенција у Европској унији је нераскидиво повезано са њиховом класификацијом. Анализа правног положаја агенција није једноставна, с обзиром на то да обухвата питања њиховог уставног положаја, места у институционалној архитектури ЕУ као и питања проналажења адекватног правног

---

<sup>104</sup> Kelemen Daniel, Giandomenico Majone, “Managing Europeanization: The European Agencies,” in: Peterson John, Shackleton Michael (Eds.) *The Institutions of the European Union*, Oxford University Press, 2012., 229.

<sup>105</sup> European Parliament, the Council, European Commission, *Joint Statement of the European Parliament, the Council of the EU and European Commission on decentralised agencies*, 19/7/2012., доступно на: [http://europa.eu/agencies/documents/joint\\_statement\\_and\\_common\\_approach\\_2012\\_en.pdf](http://europa.eu/agencies/documents/joint_statement_and_common_approach_2012_en.pdf)

основа за примену овог организационог модела у реализацији политика Уније.<sup>106</sup> Анализа на тај начин мора да обухвати и оснивачке уговоре и акте секундарног законодавства којим су по правилу агенције основане, али и утицај судских схватања Суда правде Европске уније (пре свега у домену делегирања овлашћења за одлучивање агенцијама). Имајући у виду бројност ових организација, свеобухватна анализа и разматрање да ли се, осим правилности може говорити и о законитости у научном смислу, превазилази оквире појединачног истраживања (мада може бити тема пројекта, тј. рада истраживачког тима).

И поред закључака неких аутора да је модел агенција релативно хомоген на европском нивоу, други аутори су мишљења да је систем европских агенција нејасан и збуњујући због недостатка заједничког оквира.<sup>107</sup> Мишљења смо ипак да је систем агенција ЕУ пре изазован него збуњујућ, а да је правни развој, иако није био усмерен на кодификацију правила, ипак довео до формирања извесног оквира према коме је могуће оснивати агенције, али што је можда и важније за оне са резервисаним ставом према њиховом постојању, и контролисати их. Претходна деценија је протекла у трагању управо за таквим заједничким оквиром. И премда је он пронађен релативно лако за извршне агенције још 2003 (Регулатива 58/2003 којом се утврђује статут извршних агенција којима се поверавају извесни послови у спровођењу програма Заједнице (Уније)), у погледу оних агенција Уније које обављају сложеније управне послове и имају утицаја на регулаторни процес вођене су сложене дебате. Комисија је у више наврата покушавала да иницира усвајање заједничког оквира (2002<sup>108</sup>, 2005<sup>109</sup> и 2008<sup>110</sup> године), али су се агенције као једна од најспецифичнијих аспеката

---

<sup>106</sup> За преглед најважнијих питања и опис како се пажња литературе усмеравала на поједина од ових питања видети: Rittberger Berthold, Arndt Wonka, "Introduction: Agency governance in the European Union", *Journal of European Public Policy*, vol. 18, no. 6, 2011, 780-789.

<sup>107</sup> Andoura Sami, Peter Timmerman, "Governance of the EU: The Reform Debate on European Agencies Reignited", *EPIN Working paper* No. 19/2008. Супротно Кити је још 2004 истицао да се упркос недостатку заједничке структуре за различите агенције и разликама на које указују регулативе на основу којих су основане постоји могућност да се очува заједничка регулаторна структура. Упоредити: Chiti Edoardo, "Decentralisation and Integration into the Community Administrations: A New Perspective on European Agencies", *European Law Journal*, vol. 10, no. 4, 2004, 405.

<sup>108</sup> European Commission, *Communication from the Commission - The operating framework for the European Regulatory Agencies*, Brussels, 11.12.2002 COM(2002) 718 final.

<sup>109</sup> European Commission, *Draft Interinstitutional agreement on the operating framework for the European Union regulatory agencies*, Brussels, 25.02.2005, COM(2005) 59 final.



управљања у ЕУ показале као питање разилажења институција и немогућности успостављања интеринституционалног баланса. Резервисан став према ширењу надлежности агенција јавно је исказан и у говору тадашњег председника Европске комисије Романа Продија 2000. у обраћању Европском парламенту: „Не треба да имамо илузије: [...] Агенције би заиста могле да буду потребне Унији, како би добила тела и власти (*authorities*, прим.аут.) какве постоје у свим системима данашњице, и како би Комисији омогућили да боље врши своју извршну улогу без претераног бирократског оптерећења. Али, то се мора чинити придржавањем логике система Заједнице. Те агенције морају радити у оквирима ауторитета Комисије, која за своје поступке одговара Вама (Европском парламенту).”<sup>111</sup> Један од разлога је и чињеница да питање положаја агенција неминовно за собом повлачи и преиспитивање уставног положаја различитих органа у систему Европске уније – предмета бројних политичких борби у вишедеценијском развоју Уније.

У овом потпоглављу сумарно ћемо анализирати основна питања оснивања агенција и најважније правне и политичке изазове у вези са њиховим постојањем у правном и политичком систему ЕУ. На овом месту ћемо, ради лакше анализе, направити дистинкцију између децентрализованих агенција које условно речено имају већи ниво независности и под мањим су утицајем Европске комисије и извршних агенција које су под већом контролом и по правилу временски ограничене и намењене реализацији специфичних програма Уније,<sup>112</sup> мада постоје и агенције које се не могу уклопити у ову врсту поделе.<sup>113</sup>

---

<sup>110</sup> European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – European agencies – The way forward* {SEC(2008) 323} /\* COM/2008/0135 final.

<sup>111</sup> Prodi Romano, *Address by Mr Prodi to the European Parliament – The Danger of Fragmentation*, Bulletin EU 10-2000, 3 October 2000, dostupno na: <http://europa.eu/bulletin/en/200010/p000411.htm>

<sup>112</sup> Ову поделу вршимо на основу Заједничке изјаве Европског парламента, Савета ЕУ и Европске Комисије о децентрализованим агенцијама из 2012 године. European Parliament, the Council, European Commission, *Joint Statement of the European Parliament, the Council of the EU and European Commission on decentralised agencies*, 19/7/2012.

<sup>113</sup> Положај Европског механизма за финансијску стабилност (European Financial Stability Facility) као агенције је упитан, имајући у виду да је, иако комунитарно тело са јавним овлашћењима основан од стране чланица монетарне уније, инкорпориран као приватно правни субјект према праву Луксембурга. Упоредити: EFSF Framework Agreement. Dostupno na: [http://www.efsf.europa.eu/attachments/20111019\\_efsf\\_framework\\_agreement\\_en.pdf](http://www.efsf.europa.eu/attachments/20111019_efsf_framework_agreement_en.pdf)

Након почетка интеринституционалног дијалога о Европским агенцијама и формирања интеринституционалне радне групе у марту 2009. године<sup>114</sup>, у октобру 2012. године усвојена је Заједничка изјава Европског парламента, Савета ЕУ и Европске комисије о децентрализованим агенцијама, која је праћена тзв. Заједничким приступ, којем је Комисија приложила и Мапу пута уз Заједнички приступ (*Road map*). У Заједничкој изјави и Заједничком приступу за европске агенције из 2012. године преовладало је становиште да је потребно правити дистинкцију на децентрализоване и извршне агенције. Како истиче Вос, нарочито је на страни Савета постојала уздржаност да се правни оквир за агенције реши путем установљавања интеринституционалног уговора<sup>115</sup> (што је и био предлог Комисије из 2005), те је компромисно решење на крају пронађено у усвајању заједничке изјаве три институције.<sup>116</sup> Ипак, потребно је истаћи да је самом Заједничком изјавом предвиђено да Изјава и Заједнички приступ нису правно обавезујући, чиме се заиста и дошло до једног међурешења које омогућава, за разлику од извршних агенција, да се децентрализоване агенције установљавају на различите начине у свакој од појединачних области.

Агенције нису оснивачким уговорима предвиђене као институције Европске уније, нити је приликом преговарања Уговора из Лисабона постигнут споразум да се специфичним (јединственим) чланом уговора установи правни основ за њихово оснивање. Ипак, иако нису експлицитно добиле централно место у институционалној структури, „питање агенција се у уговорима третира на скривен начин“.<sup>117</sup> Већи број

---

<sup>114</sup> Ова Комисија преиспитивала је улогу и положај агенција у институционалној структури ЕУ, њихово креирање, структуру и рад као и финансирање и буџетка питања, супервизију и управљање. Видети више: *Evaluation of the EU decentralised agencies in 2009 vol I-III*, Brussels, 2009., доступно на: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/libe/dv/evaluation\\_eu\\_agencies\\_vol\\_iii/evaluation\\_eu\\_agencies\\_vol\\_iii\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/dv/evaluation_eu_agencies_vol_iii/evaluation_eu_agencies_vol_iii_en.pdf)

<sup>115</sup> Vos Ellen, “European agencies and the Composite EU Executive”, in: Everson Michelle, Monda Cosimo, Vos Ellen (Eds.), *European Agencies in between Institutions and Member States*, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2014., 11.

<sup>116</sup> У погледу тока ових интеринституционалних преговора видети: Vos Ellen, “European agencies and the Composite EU Executive”, in: Everson Michelle, Monda Cosimo, Vos Ellen (Eds.), *European Agencies in between Institutions and Member States*, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2014., 11-12.

<sup>117</sup> Hofmann Herwig C.H., Morini Alessandro, “Constitutional aspects of the pluralisation of the EU executive through 'agencification'”, *European Law Review*, vol. 37, no. 4, 2012, 441.

чланова реферира на агенције, кроз општа правила и гаранције у вези са деловањем институција.

Уговор о Европској унији предвиђа у члану 9 примену принципа једнакости грађана, која се примењује у раду институција укључујући и агенције.<sup>118</sup>

Према члану 15 Уговора о функционисању Европске уније (УФЕУ) успостављена су правила транспарентности и приступа документима и предвиђено је да ће ради промовисања доброг управљања и обезбеђивања партиципације (учешћа) цивилног друштва, институције тела, канцеларије и агенције Уније обављати своје послове што је транспарентније могуће. Ова тела (укључујући агенције) дужна су да своје поступке учине транспарентним као и да разраде Процедурална правила у која уносе одредбе о приступу документима.

Чланом 16 УФЕУ гарантовано је свакоме право на заштиту података о личности у вези са њима, и правила заштите података о личности обавезују експлицитно и агенције.

Чланом 228 предвиђено је да је надлежност Европског омбудсмана да испитује случајеве лошег поступања управа и када су у питању европске агенције.

У складу са чланом 263 УФЕУ-а предвиђена је контрола правних аката Уније којима је тужиоцу повређено неко право и то законитост законодавних аката Савета, Комисије и Европске централне банке (изузев препорука и мишљења) као и аката Европског парламента и Савета који су намењени да производе правне последице према трећим странама. Такође, предвиђено је да је надлежност суда и преиспитивање законитости аката тела, канцеларија или агенција Уније који производе правно дејство према трећим лицима.

Такође је предвиђено и да оснивачки акти тела, канцеларија и агенција могу предвиђати посебне услове и поступке (*arrangements*) у вези са поступцима које

---

<sup>118</sup> Ово представља једино помињање агенција у оснивачком уговору, осим одредби које се односе на конкретну организацију – Европску одбрамбену агенцију чије су статус и (координативне) функције предвиђене члановима 42 и 45 Уговора. Ипак, као део некадашњег другог стуба ЕУ остају изван домена овог истраживања.

покрећу физичка или правна лица против аката ових тела, а који производе правна дејства према њима.<sup>119</sup>

Чланом 265 УФЕУ-а предвиђено је средство у случају пропуштања, које омогућава да уколико Европски парламент, Европски савет, Савет, Комисија или Европска централна банка кршећи уговор пропусте да поступају, држава чланица или институција Уније може покренути поступак да се утврди повреда пред Судом правде. Овај члан се под истим условима примењује и на тела, канцеларије и агенције Уније када пропусте да делају, уз услов да је институција, односно друго тело (укључујући агенцију) прво било позвано да предузме кораке. Свако физичко или правно лице може се под истим условима жалити Суду да институција, односно тело није донело одлуку која се тиче тог лица, изузев препорука и мишљења.

У складу са чланом 267 могуће је поднети захтев за прелиминарно мишљење у вези са, између осталог, валидношћу и интерпретацијом аката институција, тела, канцеларија или агенција Уније, када се такво питање покрене пред било којим судом у држави чланици.

Чланом 287 прописана је јурисдикција Европског рачуноводственог суда и овом одредбом је предвиђено да ће он испитивати приходе и расходе свих тела, канцеларија и агенција, осим уколико њихов оснивачки акт не искључује ову могућност.

Додатно, Повеља о основним правима Европске уније<sup>120</sup> примењује се и на рад агенција односно њихове акте, с обзиром да су у складу са чланом 51 Повеље институције и друга тела Уније обавезана да поштују права гарантована њома када примењују право ЕУ, укључујући право на делотворно правно средство и право на добру управу.

---

<sup>119</sup> Тако, примера ради, Регулатива којом је основана Европска агенција за хемикалије предвиђа постојање жалбене комисије и поступак у оквиру саме агенције против одлука Агенције. Ово правно средство се мора користити пре обраћања Суду правде.

<sup>120</sup> Повеља о основним правима Европске уније прикључена је Оснивачким уговорима и институције ЕУ и државе чланице су дужне да поштују њене одредбе када примењују право Уније. Повеља не реферира директно на агенције али поједини чланови упућују, поред институција, и на друга тела Уније.

На основу Анализе наведених одредби оснивачких уговора агенције, иако нису експлицитно именоване у институционалној структури, подлежу подједнакој контроли својих аката као и Комисија као главни орган извршне власти. У том смислу не постоје правне препреке за доношење одлука од стране агенције (нарочито у појединачним случајевима) имајући у виду да је ниво правне заштите једнак те да једине критике које се могу упутити на решавање у управним стварима од стране агенцију јесу идентичне оним које се могу упутити доношењу одлука од стране невећински изабраних органа у било којој сувереној држави.

Као што смо већ истакли, различити аутори на различите начине дефинишу и обрађују кључне изазове агенцијског модела организације управе, али се такође и у анализи издвојило неколико централних питања која представљају срж дебате о положају и улози агенција у различитим управним системима. Ова питања још су изазовнија на наднационалном нивоу због карактера политичке заједнице и особености правног режима. Анализа агенција положаја и улоге агенција у ЕУ ће бити обављена на исти начин, тј. за исти скуп питања, али без улажења у детаље устројства агенција основаних директно од стране Савета, које своје функције обављају у некадашњем другом и трећем стубу Европске уније<sup>121</sup> (укључујући ЕУРАТОМ агенције), док за извршне агенције вршимо засебну анализу. Питања за која вршимо анализу су следећа:

1. Правни основ за оснивање и деловање агенција и делегирање јавних овлашћења.
2. Одговорност, транспарентност рада и политичка контрола агенција (од стране демократски изабраних органа).
3. Правна контрола агенција (од стране управе и судова).

---

<sup>121</sup> Као што је случај са горепоменутом Европском одбрамбеном агенцијом.

### 2.1.1. Правни основ за оснивање и деловање агенција и делегирање јавних овлашћења

Питање правног основа за установљење новог тела Европске уније од велике је важности, а дилеме око уговорне основне за оснивање органа или започињање програма Уније често доводе до политичких и правних несугласица међу институцијама и државама чланицама. Као што смо већ истакли, не постоји специфични члан оснивачких уговора који би предвиђао агенције као посебне управне организације у институционалном систему Уније. На основу анализе постојећих агенција, највећи број њих је установљен на основу легислативних аката ЕУ (најчешће регулатива) који су базирани на одредбама оснивачких уговора који омогућавају усвајање „мера“ за хармонизацију или апроксимацију националних законодавстава.<sup>122</sup>

У анализи развоја агенција Европске уније аутори најчешће издвајају три генерације агенција: 1. прве, настале 1970-тих година, 2. друге, настале 1990-тих година и 3. агенције треће генерације, настале од 2000. године до данас, када се чак може говорити и о феномену „експлозије“ употребе агенција као форме за обављање разноврсних послова ЕУ.<sup>123</sup> Ипак, све се више уочава да је са распламсавањем светске европске кризе и формирањем одговора држава чланица еврозоне, али и Уније као такве, дошло до формирања и четврте генерације агенција са овлашћењима у финансијском сектору.

Агенције Европске уније оснивају се регулативама које дефинишу њихов положај и функције које ће обављати. Такве регулативе у новије време по правилу наводе правни основ за оснивање агенције, који представља одређени члан оснивачких уговора, додељују јој статус правног лица и омогућавају да води спорове пред националним судским органима и прописују одговорност за штету коју агенције могу

<sup>122</sup> Hofmann Herwig C.H., Morini Alessandro, “Constitutional aspects of the pluralisation of the EU executive through 'agencification'”, *European Law Review*, vol. 37, no. 4, 2012, 427.

<sup>123</sup> Експертска група задужена за анализу агенција 2009. уочила је, ипак, да постоје четири специфична таласа: пре 1990-их, током 1990-их, током 2000-их и у текућој деценији. Упоредити: European Commission, „Evaluation of the EU decentralised agencies in 2009 Final Report Volume II - Conclusions at System Level“, December 2009, Brussels, 10.

нанети својим деловањем. Заједничка им је контрола аката од стране Суда правде Европске уније (члан 263 УФЕУ). Највећи број агенција основан је релевантним одлукама Савета и Парламента у виду регулатива које су за свој правни основ имале некадашњи члан 308 (односно 235) Уговора о европској заједници, који омогућава ближу сарадњу држава чланица у одређеним областима (све агенције тзв. прве и друге генерације),<sup>124</sup> са изузетком Европске агенције за заштиту животне средине за чији основ је узет члан 175. Уговора, који регулише питања заштите животне средине, а што се може сматрати необичним изузетком. Данашњи члан 352 Уговора о функционисању Европске уније (бивши 308, одн. 235) и даље садржи тзв. „клаузулу флексибилности“, која омогућава државама чланицама да предузимају мере ради остварења циљева Уније у оквиру политика дефинисаних уговором уколико мере нису предвиђене самим актом.<sup>125</sup>

Важно је истаћи и то да је ваљани правни основ за оснивање одређене агенције круцијалан због поверавања одређених надлежности тој конкретној агенцији, уз јасну немогућност да јој буду поверена она овлашћења која су уговором предвиђена експлицитно као надлежност неког другог тела. У погледу увођења конкретног члана у оснивачки уговор на основу којег би се оснивале агенције Европске уније, вођена је широка дебата још током усаглашавања уговора из Нице 2001. године, уз неколико верзија потенцијалног члана у оптицају,<sup>126</sup> уз отворено противљење Комисије у том тренутку да Савет, путем креирања агенција, створи паралелне центре моћи, уз инсистирање да ове агенције морају бити под контролом Комисије. Ово је био фундаментални ударац концепту независних агенција, и доказ тезе да у Комисији непрекидно постоји двојство у погледу тога да ли и на који начин сама Комисија треба да се позиционира према агенцијама и њиховој улози. Ипак, примећује се да су

<sup>124</sup> Vos Ellen, “Independence, Accountability and Transparency of European Regulatory Agencies” in: Gerardin Damien, Muñoz Rodolphe, Petit Nicolas (Eds.) *Regulation through Agencies in the EU – A New Paradigm of European Governance*, Edward Elgar, 2005., 129.

<sup>125</sup> За детаљну анализу домета редефинисане „клаузуле флексибилности“ и умањење њеног значаја након реформи које је донео Уговор из Лисабона видети: Rossi Lucia Serena, “Does the Lisbon Treaty provide a Clearer Separation of Competences between EU and Member States?” in: Biondi Andrea, Eeckhout Piet, Ripley Stefanie (Eds.), *EU Law after Lisbon*, Oxford University Press, 2012, 90–93, 103-105.

<sup>126</sup> Видети више у: Vos Ellen, “Independence, Accountability and Transparency of European Regulatory Agencies” in: Gerardin Damien, Muñoz Rodolphe, Petit Nicolas (Eds.) *Regulation through Agencies in the EU – A New Paradigm of European Governance*, Edward Elgar, 2005., 128-129.

последњим реформама агенције прескочене у погледу делегације надлежности за усвајање делегираних и имплементирајућих аката (чланови 290 и 291 УФЕУ, видети анализу у поглављу 3), те да је она предвиђена само за Комисију, чиме она остаје једини актер са извршним овлашћењима на нивоу ЕУ. Ипак, секундарно законодавство све више уводи агенције у послове припреме делегираних и имплементирајућих аката, иако оне формално нису њихови усвојоци.

Конечно, потребно је констатовати да Заједничка изјава и заједнички приступ из 2012. не помињу питање правног основа за оснивање агенција у Уговорима, али садрже одредбу да свака регулатива којом се оснива агенција треба да садржи такозвану клаузулу о гашењу или разматрању постојања агенције (*“sunset/evaluation” clause*).

### **2.1.2. Одговорност, транспарентност рада и политичка контрола агенција**

Питање политичке контроле агенција и њихове одговорности, као независних непредставничких тела која не представљају резултат избора и демократских процеса (*non majoritarian*), јесте вероватно најрасправљаније опште питање агенцијског модела у литератури.<sup>127</sup> Проблем политичке контроле и одговорности агенција најчешће се расправља у вези са аутономијом агенција као честом, али како демонстрира и ова студија, не увек и присутном одликом агенција. Имајући у виду његов карактер, највише је привлачио пажњу политиколошких и анализа јавног менаџмента мада му се одговарајућа пажња пружа и у правној егзегези.<sup>128</sup> Одређени аутори су још на почетку процеса агенцификације истицали потребу за проналажењем модела контроле који би подразумевао да су агенције одговорне

<sup>127</sup> Имајући у виду карактер овог истраживања, питање мапирамо као једно од круцијалних у теоријској и политичкој дебати о улози агенција али у њега нећемо детаљније улазити с обзиром на то да превазилази оквире ове студије.

<sup>128</sup> Међу правницима, монографски су ово питање са правног становишта (укључујући у докторским дисертацијама) обрађивали Groenler и Busuioc. Ово двоје аутора заједнички дају и сумарни преглед очекивања у вези са овим проблемом и праксе која је развијена. Видети: Busuioc Madalina, Groenler Martijn, “The Theory and Practice of EU Agency Autonomy and Accountability: Early Day Expectations, Today’s Realities and Future Perspectives” in: M. Everson, C. Monda, E. Vos (Eds.), *European Agencies in between Institutions and Member States*, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2014, 175-200.



традиционалним институцијама као и јавности, на начин који не угрожава њихову аутономију, у једној вишеструкој шеми надзора према којој „нико не контролише агенцију али је агенција ипак под контролом“.<sup>129</sup>

Највећи број аутора у анализи односа агенција са (демократски) изабраним представницима грађана примењује модел „принципал–агент” у погледу поверавања/делегирања независним (регулаторним) телима овлашћења за вршење одређених послова – у овом контексту извршних.<sup>130</sup> Одговорност и политичка контрола агенција се може посматрати како у односу на институције Европске уније (Парламент као демократски легитимисан, Комисију као главни извршни орган и Савет као тело које представља чланице), тако и у односу на саме државе чланице (што се опет најчешће постиже кроз учешће Савета у контроли, о чему ће више речи бити касније).

Питање је, пре свега, анализирано у контексту тзв. „демократског дефицита“<sup>131</sup>, који је приписиван организацији и деловању агенција тј. недостатку директног представљања грађана кроз институције које доносе одлуке.<sup>132</sup> Ова замерка је и иначе често упућивана институцијама ЕУ, како у политичком тако и у академском

---

<sup>129</sup> Упоредити: Moe M Terry., “Political institutions: the Neglected side of the story” *Journal of Law, Economics and Organisation*, vol. 6, special issue, 1990, 143. Наведено према: Majone Giandomenico, *Dilemmas of European integration - The ambiguities and pitfalls of integration by stealth*, Oxford University Press, 2005., 86.; Everson Michelle, “European Agencies: Barely Legal?”, in: Everson Michelle, Monda Cosimo, Vos Ellen (Eds.), *European Agencies in between Institutions and Member States*, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2014., 49-70.; Everson Michelle, “Independent Agencies: Hierarchy Beaters?”, *European Law Journal*, vol. 1 no. 2, 1995, 180–204.

<sup>130</sup> За основне идеје делегације видети: Lupia Artur, “Delegation of Power: Agency Theory”, in: Neil J. Smelser, Paul Baltes (Eds.) *International Encyclopedia of Social and Behavioral Sciences* 5, Elsevier, Oxford, 2001., 3375-3377.

<sup>131</sup> Питање демократског дефицита било је широко расправљано у литератури, нарочито у политичкој теорији. Видети између осталог: Follesdal Andrew, Simon Hix, “Why is there democratic deficit in Europe – a response to Majone and Moravcsik”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, no. 3, 2006, 533-562.; Moravcsik Andrew, “In Defence of the ‘Democratic Deficit’: Reassessing Legitimacy in the European Union”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, no. 4, 2002, 603-624. За идеју другачијег методолошког приступа у сагледавању демократског дефицита видети: Cheneval Francis, Frank Schimmelfennig, “The Case for Democracy in the European Union”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 51, no. 2, 2013, 334-350.

<sup>132</sup> Уз напомену на овом месту да агенције или углавном не доносе одлуке или када доносе одлуке постоје механизми за учешће (влада) држава чланица и институција (укључујући Европски парламент) у њиховом доношењу те су и представници грађана укључени у њихово доношење.

дискурсу.<sup>133</sup> Мајоне, тако, истиче да стандарди демократског легитимитета примењиви на друштва организована у националне државе нису прикладни за конфедерације, како он карактерише тренутни степен интеграције, те и критике у погледу дефицита према њему „имају смисла само ако неко предвиђа трансформацију садашње Европске уније у федералну државу“.<sup>134</sup> Како у својој детаљној анализи истиче Јатаганас, разматрајући проблем демократског дефицита у контексту агенција ЕУ: „Да би било дефицита, мора постојати фактор за поређење, а да би се поредило, морају постојати упредива тела. Идеја демократског дефицита институција ЕУ узима да се оне пореде са националним институцијама и да су ове две (категорије, нап. аут.) упоредиве. Ове претпоставке су неутемељене. Европски подухват (*The European Enterprise*) је био прагматична измишљотина (*invention*), а не унапред планирани (*preconceived*) модел. Концепт демократског дефицита је био комплетна измишљотина, развијена искључиво од стране академске мисли. Како префињена окупација, дати емпиријској структури теоријску, чак шта више демократску конзистентност!“<sup>135</sup>

Иако студије које се односе на националне агенције често указују да поверавање послова агенцијама са собом може носити и умањење парламентарне контроле и супервизије рада, на нивоу Европске уније уочава се боља ситуација.<sup>136</sup> Ово је делимично и последица чињенице да је забринутост због оснивања агенција, губитка контроле како од стране држава чланица тако и од стране институција које су се деценијама бориле за свој положај у политичком систему ЕУ, довео до тога да су креирани бројни механизми правне и политичке контроле о којима ће детаљно бити

---

<sup>133</sup> Ипак, имајући у виду развој начина доношења одлука и трансформације институција Уније, неки аутори критику о постојању демократског дефицита сматрају „бесмисленом репетицијом“. Упоредити: Mangiameli Stelio, “The Institutional Design of the European Union After Lisbon”, in: Blanke Hermann-Josef, Mangiameli Stelio (Eds.) *The European Union after Lisbon - Constitutional Basis, Economic Order and External Action*, Springer, 2012., 95.

<sup>134</sup> Упоредити: Majone Giandomenico, *Dilemmas of European integration - The ambiguities and pitfalls of integration by stealth*, Oxford University Press, 2005.vi.

<sup>135</sup> Yataganas A. Xénophon, “Delegation of regulatory authority in the European Union -The relevance of the American model of independent agencies”, *Jean Monnet Working Paper 3/01*, New York University School of Law New York, 2001., 32.

<sup>136</sup> Упоредити: Vos Ellen, “Independence, Accountability and Transparency of European Regulatory Agencies” in: Gerardin Damien, Muñoz Rodolphe, Petit Nicolas (Eds.) *Regulation through Agencies in the EU – A New Paradigm of European Governance*, Edward Elgar, 2005., 126.

речи у наредним поглављима, а посебно ћемо их изучавати на примеру Европске агенције за заштиту животне средине и Европске агенције за хемикалије.

Постављање руководећих органа агенције такође представља вид политичке контроле њеног рада, било да је реч о извршном директору (кога има већина агенција) или да је реч о управном одбору, тј. одбору менаџера, комитету држава чланица или сл. Именовање директора на предлог Комисије од стране управљачких тела агенције у којима су представљене државе чланице и друге институције ЕУ (укључујући на директним изборима изабрани Парламент) представљају додатни гарант контроле. Анализом позитивног законодавства долази се до закључка да (извршне) директоре као руководеће органе агенција по правилу постављају управни одбори па се у том смислу може разматрати и могућност да се ова пракса измени на тај начин што би се дала улога Европском парламенту у избору директора чиме би се, без сумње, дао и политички ауторитет и легитимитет агенцијама, нарочито имајући у виду анализе које објашњавају положај агенција у концепту мулти принципал (више принципала) и предности које они имају. Агенције су у већој или мањој мери под контролом Комисије, али и Савета, и како истиче Егеберг, позиција већина може бити перципирана као на пола пута између Комисије и Савета па се праве поређења са “*double headedness*”.<sup>137</sup>

У погледу контроле рада агенција од стране држава чланица, она се делимично постиже и кроз чланство представника држава у управним одборима агенција, иако се из докумената које је предлагала Комисија у периоду 2002 - 2008. може видети стална тежња Комисије да се композиција помери ка другачијем представљању, тј. више ка представљању институција, а не држава чланица. Ова настојања Комисије нису уродила плодом што је и разумљиво у контексту непрекидних тежњи држава чланица да очувају своје суверене позиције у оквиру ЕУ. Вос уочава неколико покушаја смањења утицаја држава чланица у одборима агенција кроз предлоге Комисије у вези са композицијом чланова, њиховом експертизом, ротацијом,

---

<sup>137</sup> Egeberg Morten, “Europe’s Executive Branch of Government in the Melting Pot: an Overview”, in: Morten Egeberg (Ed.), *Multilevel Union Administration: The Transformation of Executive Politics in Europe*, Palgrave Macmillan, 2006., 7-8.

заступљеношћу различитих заинтересованих страна и друго.<sup>138</sup> Никада не постоје гаранције чије ће интересе заступати члан тела и у којој мери ће бити под утицајем своје владе. Када је он експерт, можда су шансе за утицај мање, али не можемо тврдити да постоје гаранције какви ће бити резултати и објективност његовог или њеног одлучивања. Питање чланства представника различитих тела је веома битно за даљи развој агенцијског модела и сигурно ће имати велики утицај на даље ставове самих институција и одражавати се на интеринституционалну борбу за утицај у телима агенције.

Може се констатовати да теорија посебно инсистира на питању транспарентности рада независних тела, иако не увиђамо да је ово питање у значајној мери различито у односу на питање транспарентности рада других облика управних организација, осим у погледу тога што независна тела нису директно проистекла из резултата демократских избора.<sup>139</sup> Сматрамо ипак да је за легитимисање рада агенција у јавности кључно развијање стандарда транспарентности која консеквентно омогућава и контролу од стране јавности, тј. стручне јавности, која је најкомпетентнија да контролише рад агенција.

Иако се може претпоставити да ће државе чланице по правилу тежити да остваре што већи утицај и осигурају перманентно или што чешће присуство својих представника, може се истаћи да је веће присуство експерата у оваквим телима елемент који доприноси раду независних тела и подизању њиховог угледа. Ипак, са друге стране, увек остају отворени ризици карактера репрезентације чланова из различитих држава чланица, питања лојалности различитим интересима и могућности политичког утицаја, али треба истаћи да су то питања која се могу јавити за чланство било кога у било ком телу.

---

<sup>138</sup> Приликом припреме Белог папира о европском управљању, Радна група је предложила да се лимитира број места за државе чланице у управним одборима агенција како би се фокус њиховог одлучивања пребацио са заступања националних на више комунитарни приступ, уз тврдњу да је принцип једног места за сваку чланицу неефикасан, наведено према: Vos Ellen, "Independence, Accountability and Transparency of European Regulatory Agencies" in: Gerardin Damien, Muñoz Rodolphe, Petit Nicolas (Eds.) *Regulation through Agencies in the EU – A New Paradigm of European Governance*, Edward Elgar, 2005., 123-124.

<sup>139</sup> За анализу односа транспарентности и легитимитета у ЕУ контексту видети више: Curtin Deirdre, Albert Meijer, "Does transparency strengthen legitimacy in the EU? A critical analysis of European Union policy documents", *Information Polity*, vol. 11, 2006, 109-122.

У погледу транспарентности рада агенција и њихове комуникације са грађанима поставља се и питање употребе језика. Уговором о функционисању Европске уније свим грађанима је гарантовано да могу комуницирати на свим језицима ЕУ. Ипак, у свом раду агенције (па тако и *ЕЕА* и *ЕСНА*) ограничавају језике на којима комуницирају са грађанима. Вос указује да ово ограничавање коришћења језика може угрозити и права грађана и права држава чланица, а преношењем надлежности на агенције и каснијим дефинисањем модалитета њиховог рада ово се право грађана еродира.<sup>140</sup> Као што је већ истакнуто, члан 15 Уговора о функционисању Европске уније прописује да органи Уније (укључујући агенције) спроводе своје активности што је отвореније могуће, истовремено прописујући право приступа документима Европске уније под одређеним условима који се односе на заштиту јавних и приватних интереса.

Годишњи извештаји, које предвиђа већина регулатива којима су основане агенције, представљају важан вид политичке контроле. Политичка контрола рада агенција се такође остварује кроз утицај на дефинисање годишњих планова рада агенција. Генерално, програм усваја управни одбор (који, подсећамо, чине представници држава чланица и институција) уз мању или већу улогу институција Уније које дају мишљење или сагласност (нпр. у случају Европске агенције за поморску безбедност).<sup>141</sup> Ипак, како истиче Бусуок, саме формулације у одговарајућим правним актима нису довољне да осликају у пуној мери колики је утицај Комисије на програм рада агенције.<sup>142</sup>

Вос истиче да видљивост агенција може довести до веће пажње која се посвећује њиховом раду и распламсати дебате о њиховој улози. Такође, она потцртава и чињеницу да у погледу транспарентности рада агенција и њихове контроле додатни

---

<sup>140</sup> Vos Ellen, "Independence, Accountability and Transparency of European Regulatory Agencies" in: Gerardin Damien, Muñoz Rodolphe, Petit Nicolas (Eds.) *Regulation through Agencies in the EU – A New Paradigm of European Governance*, Edward Elgar, 2005., 136.

<sup>141</sup> Видети више: Craig Paul, *EU Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012., 164-165.

<sup>142</sup> Busuioc Madalina, "Accountability, Control and Independence: The Case of European Agencies", *European Law Journal*, vol. 15, no. 5, 2009, 599-615.

ниво могу чинити мреже у које се оне укључују, а које чине национални регулатори и друге заинтересоване стране.<sup>143</sup>

У погледу анализе положаја агенција на европском нивоу и њихове контроле може се посегнути и за америчким моделом. Ипак, Шапиро истиче да је амерички модел независности агенција од мале користи за европски због тога што се независност агенција у америчком систему пре свега огледа у независности од непосредне контроле две највеће политичке партије (али не и независности од три велике уставом установљене гране власти), па да је из те перспективе искуство САД у погледу независности агенције у извесној мери и нерелевантно за ЕУ. Како истиче, циљ независности агенција у америчком систему је њихово изоловање од „нормалне или уобичајене политике” (мислећи на политичку борбу две највеће партије, прим. аут.), док је, са друге стране, у ЕУ „нормална или уобичајена политика” она која одражава политику држава чланица. Тако се и независност европских агенција огледа у томе што су делимично независне од Комисије, а не од међувладине политике.<sup>144</sup> Имајући ово у виду, и независност агенције на нивоу ЕУ сматрамо да треба посматрати као независност у обављању стручних послова и утицаја на продукте експертизе, а не као независност у погледу контроле од стране појединих институција, с обзиром на то да нам дугогодишња позиција органа ЕУ говори да постоје многоструке тежње да се у правила функционисања организација уграде формални механизми контроле од стране институција и држава чланица. Ипак, исти аутор истиче да независне агенције ЕУ представљају дупли парадокс, карактеришући их као „нову формацију бирократа креираних због неповерења у бирократију” (Комисију, прим. аут.) који се премда независни од држава чланица и посвећени генералном интересу Уније, налазе под већом контролом држава чланица него да су

---

<sup>143</sup> Vos Ellen, “Independence, Accountability and Transparency of European Regulatory Agencies” in: Gerardin Damien, Muñoz Rodolphe, Petit Nicolas (Eds.) *Regulation through Agencies in the EU – A New Paradigm of European Governance*, Edward Elgar, 2005., 130-131.

<sup>144</sup> Shapiro Martin, “The problems of independant agencies in the United States and the European Union”, *Journal of European Public Policy*, vol. 4, no. 2, 1997, 280.

делови директората у оквиру Комисије.<sup>145</sup> Ово је теза којој је потребно посветити пажњу у даљим емпиријским радовима о положају европских агенција.

Коначно, и у погледу буџетске контроле, правила су се развијала паралелно са развојем агенција. Поред буџетских правила садржаних у појединачним регулативама које се односе на њихов рад, агенције су обавезане и на примену Регулative 1605/2002, која се односи на буџет Европских заједница (сада Европске уније).

Већ је раније истакнуто да положај и улогу европских агенција треба сагледавати и кроз динамику интеринституционалних односа у ЕУ. У том погледу може се уочити тренд неповерења према агенцијама, како из позиције Комисије тако и из позиције Европског парламента. Код агенција је заправо присутан феномен ерозије политичког утицаја и ширине простора за деловање обе институције, уколико се пође од претпоставке да су агенције тела која добијају или ће добити све више регулаторних овлашћења у будућности. У том смислу и раније наведени ставови Европске комисије у погледу положаја ЕУ агенција јасно одражавају став о потреби ограничења њиховог деловања. Са једне стране, историју међуинституционалних односа у ЕУ обележила је борба Европског парламента за проширење надлежности (што је и рефлектовано значајним реформама процедуре усвајања прописа и улоге парламента у њему). Имајући све ово у виду, резервисан (или чак негативан) став Европског парламента према агенцијама је очекиван. Ипак, како указује Лорд у својој емпиријској анализи на примеру оснивања шест (регулаторних) агенција у периоду 2004–2009. године, уочава се један парадокс по овом питању – упркос критикама на рачун агенцификације, управо је парламент институција која је путем својих амандмана повећавала овлашћења и независност европских агенција.<sup>146</sup>

С друге стране, може се тврдити да оваква врста потеза Парламента није изненађујућа. Имајући у виду дугу традицију тензија између Парламента и Комисије,

---

<sup>145</sup> Shapiro Martin, "Independent agencies" in: Paul Craig, Grainne de Burca (Eds.) *The Evolution of EU Law*, second edition, Oxford university press, Oxford, 2011., 114.

<sup>146</sup> Дакле у периоду који се најчешће карактерише као трећи талас агенцификације. Видети више: Lord Christopher, "The European Parliament and the legitimization of agencification", *Journal of European Public Policy*, vol. 18, no. 6, 2011, 909-925.

и тежњи за политичком и правном контролом њеног деловања од стране Парламента, очекивано је да парламентарци стану на становиште да је плаузабилно поверити обављање управних послова новим организацијама онда када је могуће, већ у њихов дизајн и правни статус уградити механизме контроле – најочигледнији би био учешће представника парламента у телима организације, утицај на усвајање планова итд.<sup>147</sup>

### 2.1.3. Правна контрола аката агенција ЕУ од стране управе и судова

Контрола аката европских агенција је неопходан услов за добијање овлашћења за доношење одлука које могу обавезивати трећа лица. Контрола аката агенција није била иницијално предвиђена оснивачким уговорима, што је и рефлектовало иницијалну тенденцију да агенције не буду начин вршења извршних послова Уније. Ипак, са оснивањем агенција које имају овлашћења за решавање у управним стварима, поставило се и питање регулисања овог проблема. Ранији члан 230 Уговора о Европској заједници није садржао овакву одредбу. Ипак, услед повећања броја агенција, Европски суд правде је 2008. године (пре ступања на снагу Уговора из Лисабона 2009. године) стао на становиште да се против аката агенција могу водити спорови пред тим судом у случају *Солегма*. Суд је резонувао да је неопходно да постоји судска заштита у случају свих аката који производе правне последице.<sup>148</sup> Ипак, упркос садашњем постојању судске контроле оно што се јавља као проблем јесте ситуација у којој суд контролише одлуку Комисије која је (у потпуности) базирана на препоруци агенције, па у том смислу Крејг истиче да је неопходно да суд буде у стању да испита резонување које стоји иза одређене одлуке иако њу формално

---

<sup>147</sup> За најактуелнија питања односа агенција и Парламента видети: Jacobs Francis, "EU Agencies and the European Parliament", in: Everson Michelle, Monda Cosimo, Vos Ellen (Eds.), *European Agencies in between Institutions and Member States*, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2014., 201-228.

<sup>148</sup> Упоредити: Craig Paul, *EU Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012., 158.



није донела агенција.<sup>149</sup> Овом питању вратићемо се касније приликом анализе рада *ЕСНА*.

Уговор из Лисабона донео је новину у погледу правне (судске) контроле аката агенција, експлицитним предвиђањем у члану 263 да се против одлуке-акта агенције Европске уније може водити поступак пред Судом правде Европске уније. Члан 267 омогућава и поступак за поништај (општег) акта Уније који повређује права појединца те се и он може користити против аката агенција, када и иако оне буду добиле надлежности за доношење општих аката (мимо контекста регулације финансијског тржишта).

Поред судске, одговарајуће Регулативе предвиђају и инстанциону контролу од стране Комисије или оснивање посебног жалбеног тела у оквиру саме агенције која проверава потенцијалне повреде у првостепеном поступку. Овом питању ћемо се такође више посветити у поглављу о положају и улози *ЕСНА*.

Такође, треба узети у обзир и чињеницу да рад агенција Европске уније може бити подвргнут (а у пракси и јесте подвргнут) и контроли од стране Европског омбудсмана. Иако правно необавезујућа, његова становишта су од великог значаја за рад европских институција и неспоран је његов допринос развоју Управног права Европске уније.<sup>150</sup> У прилог тези да је могуће, а и пожељно, извршити трансфер надлежности агенцијама за решавање у појединачним управним стварима иде и чињеница да је од 2000. године и усвајања Повеље о фундаменталним правима Европске уније, међу начела кодификовано и начело права на добру администрацију, тј. на добру управу (*good administration*). Како је прописано повељом, ово право се примењује на све институције, и тела Европске уније. На тај начин је грађанима Европске уније гарантован читав низ права обухваћених правом на добру управу.<sup>151</sup>

<sup>149</sup> Craig Paul, *EU Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012., 159.

<sup>150</sup> Davinić Marko, "The European Ombudsman – The Champion of Transparency within Brussels Bureaucracy", *The Annals of the Faculty of Law in Belgrade – Belgrade Law Review*, vol. 61, no. 3, 2013, 119-134.

<sup>151</sup> У складу са чланом 41 Повеље о основним правима Европске уније свако има право да институције, органи, службе и агенције Уније његове послове обрађују непристрасно, правично и у разумном року. Ово право подразумева нарочито: а) право сваког лица да се изјасни пре доношења било које појединачне мере која би на њега могла неповољно утицати, б) право сваког лица на приступ свом спису, уз поштовање легитимног интереса поверљивости и професионалне и пословне тајне, ц)

Конечно, потребно је истаћи да ће додатни ниво гаранције у вези са доношењем одлука од стране европских агенција представљати и доношење Регулative која ће кодификовати управно-процесна правила у Унији, што до сада није био случај, а у погледу кога траје процес усаглашавања предлога.<sup>152</sup>

#### 2.1.4. Посебно о положају извршних агенција

Посебну врсту агенција у управном систему Европске уније чине тзв. извршне агенције које се оснивају за реализацију одређених програма Уније и налазе се под директном контролом Комисије.<sup>153</sup> Комисија је континуирано разматрала њихову улогу у обављању управних послова. Тако је 2000. године предложена екстернализација програма које спроводи Комисија путем тзв. Оквирa за извршне агенције, у којем су предложене три институционалне варијанте екстернализације послова: 1. извршне агенције, 2. управљање путем мреже националних агенција, 3.

---

обавезу управе да своје одлуке образложи. Такође, свако има право да му Унија надокнади сваку штету коју проузрокују њене институције или службеници при обављању својих дужности, у складу са општим начелима која су заједничка правним системима држава чланица. Конечно, ово право обухвата и могућност да свако може да се обрати институцијама Уније на једном од језика Уговора и мора да добије одговор на истом језику. Додатно, у складу са чланом 42, сваки грађанин Уније и свако физичко или правно лице са пребивалиштем или регистрованим седиштем у некој од држава чланица има право приступа документима институција, органа, служби и агенција Уније, без обзира на носиоца података. Према члану 43 Европски омбудсман, сваки грађанин Уније и свако физичко или правно лице са пребивалиштем или регистрованим седиштем у некој од држава чланица има право да се обрати Европском омбудсману у погледу неправилности у раду институција, органа, служби или агенција Уније, са изузетком Суда правде Европске уније у вршењу његове судске функције. О праву на добру управу у ЕУ видети детаљно: Jovičić Jelena, "The Right to Good Administration under Article 41 of the European Union Charter of Fundamental Rights", in: Marko Milenković (Ed.) *Igalo series 2012*, Centre for Constitutional Studies and Democratic Development, Clueb, Bologna, 2013., 5-26.

<sup>152</sup> Питање усвајања управно-процесних правила у Унији по угледу на амерички *Administrative Procedure Act* већ извесно време се дебатује у академским и политичким круговима. Након дугог процеса консултација, 13. јануара 2014 године, Европски парламент је упутио предлог Комисији да поднесе предлог регулативе која би садржала овај скуп правила. Видети више: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0004&language=EN>. У погледу потребе усвајања овог акта видети: Meuwese Anne, Schuurmans Ymre, Voermans Wim J. M., "Towards a European Administrative Procedure Act", *Review of European Administrative Law*, vol. 2 no. 2, 2009, 3-35.

<sup>153</sup> Таквих агенција је тренутно шест. То су: *Education, Audiovisual and Culture Executive Agency (EACEA)*, *Executive Agency for Small and Medium-sized enterprises (EASME)*, *European Research Council Executive Agency (ERC Executive Agency)*, *Executive Agency for Health and Consumers (EAHC)*, *Research Executive Agency (REA)*, *Innovation & Networks Executive Agency (INEA)*.

ангажовање треће стране (*outsourcing*).<sup>154</sup> Сва три начина спровођења програма нашли су отелотворење у управној пракси Уније, а за наше истраживање најинтересантније су извршне агенције и обављање послова кроз мреже националних тела којима координирају агенције (а некада и сама Комисија).

У складу са Регулативом 58/2003 одлуку о оснивању извршне агенције доноси Комисија, што их разликује од „обичних“ децентрализованих агенција које се оснивају у складу са одговарајућом регулативом у обичној законодавној процедури. У складу с тим, ове агенције се налазе под директном контролом Комисије. Једна од специфичности њиховог оснивања јесте та да оне немају симболичку/компензациону вредност као децентрализоване агенције које своје седиште имају широм Европе, омогућавајући на тај начин (скоро) свим државама чланицама да буду седиште неке од институција/тела Уније, већ се у складу са релевантним законодавством могу налазити само у Бриселу или Луксембургу, у складу са протоколом о седиштима органа Уније, односно морају пратити локацију Комисије и њених департмана (члан 5).

У погледу организације обављања управних послова, извршне агенције ЕУ се такође могу поредити са *contracting out* аранжманима, тј. ангажовањем приватних ентитета за обављање послова, што је раширена пракса у оним управним системима у којима су пре тридесетак година преовладале идеје Новог јавног менаџмента. Ипак, у овом случају, за разлику од ангажовања приватних ентитета, формирају се организационе структуре које су у саставу управе ЕУ, али без пратећих “повика” на

---

<sup>154</sup> У овом документу Комисија је проучавала различите видове екстернализације програма па су тако као могуће варијанте наведене следеће: „Екстернализација може имати више различитих форми. Извршни задаци, који су у надлежности јавних тела, или за које не постоји истински компетентно тржиште, могу се третирати: (1) *деволуцијом*, тј. делегирањем извршних надлежности јавним телима Заједнице (извршним агенцијама) осмишљеним у оквиру њене проширене административне архитектуре; (2) *децентрализацијом*, тј. делегирањем извршних надлежности одговарајућим националним јавним телима подржаним од стране државе, како би као партнер имплементирала извесне јавне политике Заједнице. Неки задаци, који захтевају техничку експертизу и бројне припремне или помоћне административне задатке, који нису инхерентни домену јавних управних ауторитета нити захтевају дискреционо одлучивање, могу бити обављани (3) ангажовањем треће стране (*outsourcing*) путем уговора са приватним сектором. За сваку појединачну врсту екстернализације предложен је посебан инструмент.“ Упоредити: European Commission, *Communication from Commission Externalisation of the management of Community programmes including presentation of a framework regulation for a new type of executive agency*, Brussels 2000, final., 4.

ширење и увећавање централне администрације и броја њених службеника. Извршне агенције су посебно интересантне у контексту делегирања, односно суб-делегирања овлашћења за доношење одлука, нарочито у појединачним случајевима у оквиру имплементације пројеката. Оне се и сматрају најважнијим случајевима суб-делегирања од стране Комисије.<sup>155</sup>

Ове агенције оснивају се одлуком Комисије након обављене *cost-benefit* анализе њихове употребе за спровођење програма Уније. Одлука садржи и одредбу о временском периоду за који се агенција успоставља.<sup>156</sup> Ове агенције су тела Уније са јавном улогом и имају статус правног лица (члан 4), а представља их директор који се налази на њиховом челу, уз постојање надзорног одбора (*steering committee*).

Агенцијама се могу поверити послови спровођења програма Уније са изузетком поверавања послова који подразумевају „дискрециона овлашћења превођења политичких одлука у примену“ (*“discretionary powers of translating political choices into action”*) (члан 6). Правну контролу аката извршних агенција врши Комисија којој је могуће изјавити жалбу на акте агенција којима се повређују права трећих лица или држава чланица. Против одлуке Комисије о овој жалби могуће је покренути и поступак за поништај акта пред Судом правде у складу са чланом 263 УФЕУ (упоредити члан 22 Регулative 58/2003).

## **2.2. Институционалне и теоријске класификације агенција – неки концепцијски проблеми**

Правна теорија у обради института по правилу тежи класификацији и разврставању, што свакако доприноси разумевању ширег контекста и објашњавања појединачних феномена који представљају предмет анализе. У случају јавних агенција, како оних националних тако и оних на супранационалном нивоу, то се чини као посебно тежак задатак. Ово је, пре свега, последица разноврсности положаја и

<sup>155</sup> Hofmann Herwig C.H., Morini Alessandro, “Constitutional aspects of the pluralisation of the EU executive through 'agencification'”, *European Law Review*, vol. 37, no. 4, 2012, 425.

<sup>156</sup> Идеја иза овог решења касније је пренета и у Заједнички приступ децентрализованим агенцијама.

улога агенција, што креирање хомогених категорија у које се оне могу уклопити чини веома компликованим.<sup>157</sup> Већ приликом дефинисања агенција видело се какви проблеми постоје услед немогућности различитих тела да испуне све услове. Посебно проблематична је била класификација коју је до реформи оквира за агенције вршила Европска комисија, систематично инсистирајући у својим документима на називу „регулаторне” за већи број агенција. Ово је неретко наилазило и на критике у литератури,<sup>158</sup> с обзиром на то да је било јасно да се нису могле класификовати као регулаторне оне агенције које нису имале (а није их имала ниједна) овлашћење за усвајање општеобавезујућих правила.

Данас Европска унија у свим областима свог деловања има преко четрдесет различитих агенција, које се међусобно веома разликују по правном основу свог установљења, делегираним надлежностима и овлашћењима које поседују за њихово обављање.<sup>159</sup>

Европска комисија је у више својих докумената вршила класификацију агенција. Упркос њиховој бројности, класификација је до 2012. године по правилу вршена у две најшире категорије – извршне и регулаторне агенције, које се касније, у зависности од документа, времена, и анализе положаја другачије класификују, што ствара проблеме приликом одређивања позиције Комисије према агенцијама у

---

<sup>157</sup> Како истиче Крејг, „не треба да дозволимо да нас жеља за „редом” доведе до наметања таксономије која ће агенције класификовати у оквиру који нису добро постављени”. Craig Paul, *EU Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012., 148.

<sup>158</sup> У погледу проблематичности класификације коју је вршила Комисија упоредити између осталог: Vos Ellen, “European agencies and the Composite EU Executive”, in: Everson Michelle, Monda Cosimo, Vos Ellen (Eds.), *European Agencies in between Institutions and Member States*, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2014., 11-49. Такође видети и: Craig Paul, *EU Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012. Мајоне је истицао да је „једина формула која се чини прихватљивом за Брисел оксиморон: регулаторна агенција без регулаторних моћи“. Majone Giandomenico, *Dilemmas of European integration - The ambiguities and pitfalls of integration by stealth*, Oxford University Press, 2005., 93.

<sup>159</sup> Наратив о „бујању агенција“ („*mushrooming of agencies*“) је веома популаран у литератури која обрађује њихову тематику. Њихово умножавање је импозантно, а сигнификантан детаљ у погледу класификације и „пребројавања“ агенција представља и чињеница да се ни на самом сајту Европске комисије не наводи њихов тачан број већ само да их је „преко четрдесет“. Упоредити: [http://europa.eu/about-eu/agencies/index\\_en.htm](http://europa.eu/about-eu/agencies/index_en.htm)

различитом тренутку у времену, у зависности од контекста у којем се анализа спроводи.<sup>160</sup>

Након усвајања Заједничке изјаве и Заједничког приступа за децентрализоване агенције 2012. године, донекле се и променила класификација коју Комисија примењује, а која проистиче из компромиса који је постигнут током дуготрајног процеса усаглашавања овог споразума. Комисија сада прави дистинкцију између четири категорије тела: 1. „децентрализоване агенције“ (дакле не више као регулаторне како је раније чинила)<sup>161</sup>, 2. извршне агенције, 3. ЕУРАТОМ агенције (основане у складу са Уговором о Европској атомској заједници) и 4. Европски институт за иновације и технологију. Предмет наше анализе су превасходно децентрализоване и извршне агенције, имајући у виду да су ЕУРАТОМ агенције тела основана у складу са различитим Уговором и да представљају потпуно специфичан правни режим, у складу са материјом. Под децентрализованим агенцијама Комисија сматра она тела која су независна правна лица на која се примењују правила европског јавног права, различита од ЕУ институција, која имају важну улогу у имплементацији политика ЕУ, а нарочито „послова техничке, научне, оперативне и/или регулаторне природе“, уз традиционални аргумент који је присутан у комисијским документима већ више од деценију – да на овај начин европске институције, а нарочито Комисија, добијају могућност да се концентришу на формулисање политика. У овој класификацији, истиче се и да агенције подржавају кооперацију између Европске уније и националних влада „окупљањем техничке и специјалистичке експертизе“, како из институција ЕУ тако и са националног нивоа<sup>162</sup>.

Следећу категорију у класификацијама представљају „извршне агенције“, чији се положај и сврха донекле разликују од претходне категорије, пре свега јер их оснива Комисија под чијом се контролом налазе, тј. под чијом контролом остају.

---

<sup>160</sup> Ипак, постоје примери да је Комисија одређене агенције, укључујући Европску агенцију за животну средину, карактерисала и као „информативне агенције“. Упоредити: European Commission, Report from the Commission to the Council - Review of the European Environment Agency (EEA), Brussels, 22.12.2003, COM(2003) 800 final., 4-5.

<sup>161</sup> На њих се примењује усвојени Заједнички оквир.

<sup>162</sup> Упоредити: [http://europa.eu/agencies/regulatory\\_agencies\\_bodies/index\\_en.htm](http://europa.eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/index_en.htm)

Изван претходне две категорије остају тзв. ЕУРОАТОМ агенције, које настају ради спровођења Еуроатом уговора, који је, иако институционално повезан, остао изван домашаја Уговора о ЕУ и УФЕУ. С обзиром на то да су надлежности ЕУ које се тичу заштите животне средине у овој области релативно мале, нећемо посебно анализирати институције у оквиру ЕУРАТОМ структура, али је потребно нагласити да, за разлику од Уговора о Европској унији и Уговора о функционисању Европске уније, Уговор о Европској заједници за нуклеарну енергију који као тело Заједнице именује ЕУРАТОМ агенцију за снабдевање. Коначно, Комисија у посебну категорију агенција у својој четвороделној подели издваја Европски институт за иновације и технологију са седиштем у Мађарској.<sup>163</sup>

У теорији су присутне различите класификације агенција. Ове типологије варирају од функционалних до инструменталних, како истиче Вос, па се тако могу класификовати у складу са својом функцијом, величином, правним основом, природом овлашћења, инструментима које могу да усвоје (актима, нап. аут.) и начином на који могу независно да обављају своје функције. Ипак, када се све ове поделе узму у обзир, агенције се могу класификовати у складу са: 1. функционалном, 2. нумеричком и 3. правном таксономијом.<sup>164</sup> Према овој ауторки, у функционалном смислу агенције се могу класификовати у складу са пет главних задатака који су поверени агенцијама: 1. експертиза, 2. информативни и кооперативни, 3. вршење услуга регистрација и сертификација, 4. супервизија, инспекција и 5. спровођење програма ЕУ.<sup>165</sup> Ипак, ауторка истиче да плуралитет послова који се додељује агенцијама чини тешким класификацију с обзиром на то да неке од агенција, попут *ЕСНА*, имају више врста поверених послова. Из правне перспективе, према њој су значајна три аспекта: 1. правни основ, 2. природа овлашћења и 3. независност у доношењу одлука. Тако се према правном основу могу даље разликовати агенције које су настале актима Комисије, одлуком Савета, Заједничким акцијама Савета (тип

<sup>163</sup> Институт је основан у складу са Регулацивом Regulation (EC) No 294/2008 Савета и Парламента.

<sup>164</sup> Упоредити Vos Ellen, "European agencies and the Composite EU Executive", in: Everson Michelle, Monda Cosimo, Vos Ellen (Eds.), *European Agencies in between Institutions and Member States*, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2014., 19.

<sup>165</sup> *ibidem*.

одлуке Савета министара) или актом Савета министара и Парламента. При томе су оне које су основане актима Комисије замишљене да буду помоћ Комисији у обављању послова.<sup>166</sup> У погледу природе овлашћења и инструмената Вос даље истиче да се може направити дистинкција између оних агенција које имају овлашћења за доношење правно обавезујућих инструмената (што је мањина) и оних које их немају. Међу агенције које имају ова овлашћења спада и Европска агенција за хемикалије, што ће детаљно бити анализирано у трећем поглављу трећег дела. На овај начин већина агенција усваја различите документе који су информативног карактера, или представљају мишљења, препоруке, стандарде, смернице, научне извештаје.<sup>167</sup> У том погледу се нарочито издваја Европска агенција за заштиту животне средине због свог раширеног деловања у погледу прикупљања, обраде и анализирања података у вези са заштитом животне средине, о чему ће више речи бити у глави 2 трећег дела.

У погледу овлашћења за усвајање специфичних аката (појединачних аката, прим. аут.) Вос даље прави дистинкцију између оних којима је потребна претходна сагласност пре усвајања акта, консултација са Комисијом као и оне које самостално могу усвајати акте.<sup>168</sup> Коначно, осврћући се на најновију класификацију из докумената ЕУ, ова ауторка истиче да се агенције ЕУ могу дефинисати на различите начине, имајући у виду њихову поделу и овлашћења која врше на основу оснивачких аката. „Децентрализованим агенцијама“ могу се сматрати она тела на која се односи европско јавно право, а која имају правни субјективитет и одвојена су од ЕУ институција.<sup>169</sup>

Крејг анализирајући агенције Европске уније даје једну од најобухватнијих подела, на регулаторне, квазирегулаторне, агенције овлашћене за доношење одлука, агенције усмерене на координацију и информисање. Констатујући да регулаторност агенције, онако како је схваћена у националним државама, подразумева овлашћења

---

<sup>166</sup> За поделу упоредити: Vos Ellen, “European agencies and the Composite EU Executive”, in: Everson Michelle, Monda Cosimo, Vos Ellen (Eds.), *European Agencies in between Institutions and Member States*, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2014., 20.

<sup>167</sup> *ibid*, 21.

<sup>168</sup> *ibid*, 21.

<sup>169</sup> *ibid*, 18.



неког тела да доноси опште или појединачне акте (адјудикација), као и да располаже дискреционим овлашћењима у одлучивању, он констатује да се ниједна агенција ЕУ у овом тренутку не може класификовати као регулаторна, упркос одређеном утицају који имају на процес регулације у Европској унији.<sup>170</sup> У агенције које имају овлашћења за доношење појединачних одлука убраја више њих и, позивајући се на *White Paper on European Governance*, констатује да се њихова овлашћења за доношење одлука односе на области у којима доминира „један правни интерес“ и када се пред агенцијом не налази потреба да арбитра између супротстављених интереса, врши политичке одлуке или спроводи комплексне економске анализе.<sup>171</sup>

Следећа категорија коју истиче су квазирегулаторне агенције које имају „велику моћ давања препорука“ и самим тим велики практични утицај на формирање законодавства – пре свега Европска агенција за безбедност летења, Европска агенција за лекове, Европска агенција за поморску сигурност и Европска власт за безбедност хране. Он посебно истиче значај који тела са овом врстом овлашћења добијају у контексту економске кризе, посебно *European Banking Authority*, основана ради стабилности банкарског сектора у Европи, као и све већег значаја који судови дају предлозима ових тела у разматрању аката.<sup>172</sup> Коначно, класификује агенције као оне усмерене на координацију и прикупљање информација, међу које убраја и *EEA*. Према његовој оцени, већина агенција обавља ове послове као своју главну функцију док је готово све обављају у одређеној мери<sup>173</sup>, а они се састоје од: прикупљања и обраде информација, помоћи приликом дефинисања политика, као и координација и интеракција са другим актерима у одређеној области. У том смислу Крејг истиче Европску агенцију за заштиту животне средине као главни пример, али и Европску агенцију за поморску сигурност.

У својој обимној анализи Европских агенција из 2001. године Јатаганас класификује европске агенције у четири категорије, односно модела:<sup>174</sup>

---

<sup>170</sup> Упоредити: Craig Paul, *EU Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012., 149-150.

<sup>171</sup> *Ibidem*.

<sup>172</sup> Упоредити: Craig Paul, *EU Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012., 151, 159-160.

<sup>173</sup> Craig Paul, *EU Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012., 152.

<sup>174</sup> Подела датира из 2001. године, када је у Европској унији постојао значајно мањи број агенција али је подела од изузетног значаја за теоријску класификацију. Упоредити: Yataganas A.

1. Агенције које служе функционисању јединственог тржишта (регулаторни модел), где као пример наводи Европску агенцију за евалуацију медицинских производа (касније Европска агенција за лекове) и Канцеларију за хармонизацију тржишта (патенти), које дефинише као агенције које служе функционисању унутрашњег тржишта, тј. агенције које имају квазирегулаторне функције. Такву улогу су задржале и до данас, а аутор их и препознаје као прототип за модел европске агенције. Може се уочити да је овај модел праћен приликом оснивања *ЕСНА* која није постојала у време прављења ове поделе.

2. Опсерваторије (мониторинг модел), у који спада и Европска агенција за заштиту животне средине, чији је главни задатак обезбеђивање објективних, поузданих и упоредивих информација прибављених кроз мрежу партнера коју установљавају и којом управљају на дневном нивоу.

3. Агенције које промовишу социјални дијалог на европском нивоу (модел кооперације), као што је првооснована агенција - *European Centre for the Development of Vocational Training*, а које одликује трипартитни управни одбор у коме су поред Комисије и држава чланица представљени и послодавци и радници. И коначно,

4. Агенције које раде као подизвођачи (*subcontractors*) вршећи европске јавне службе (извршни модел), чији је пример Преводилачки центар за тела Европске уније.

Може се закључити да је дуго година у пракси Комисије доминирала неодговарајућа терминологија и да су као „регулаторне“ карактерисане агенције које то свакако нису. Ова тенденција постојала је и у старијим теоријским радовима из ове области, што се може увидети већ и самим прегледањем њихових наслова и сажетака. Ипак, након значајних критика изнетих на рачун оваквих класификација, дошло се до уједначеног модела који на адекватан начин одражава природу управних организација, као спроводилаца програма Уније под контролом Комисије (извршне), односно већег броја организација које обављају разнородне управне послове а одражавају и тенденцију организовања обављања управних послова изван оквира

---

Xénophon, "Delegation of regulatory authority in the European Union -The relevance of the American model of independent agencies", *Jean Monnet Working Paper 3/01*, New York University School of Law New York, 2001., 24-25.

Комисије (како у погледу надлежности тако и локацијски – децентрализоване). Ипак, питање њихове „регулаторности“ остаје значајно, те ћемо у наредном поглављу анализирати детаљније улогу и ограничења агенција у доношењу аката у ЕУ.

### Глава 3. Пренос надлежности за доношење одлука на агенције у Европској унији

- 3.1. Поступци доношења одлука у Европској унији
- 3.2. Поверавање надлежности Европској комисији за доношење нелегислативних аката
- 3.3. Агенције и доношење аката – ограничења и трансформација правног оквира
  - 3.3.1. Доктрина Мерони и њена релевантност за ограничење делегације надлежности агенцијама
  - 3.3.2. Учешће агенција у припреми нацрта аката
  - 3.3.3. Директно делегирање агенцијама или субделегирање од стране Комисије

У претходним поглављима приказали смо бројност и природу правних изазова који се доводе у везу са оснивањем и функционисањем агенција, пре свега на нивоу Европске уније. Потом смо дефинисали две улоге агенција на нивоу ЕУ као најјактуелније за даље разматрање у оквиру правних и сродних истраживања – питање регулаторне улоге агенције (превасходно надлежности за доношење општеобавезујућих аката), као и питање спровођења надзора над применом права од стране агенција, што ћемо у наредним поглављима детаљније обрадити у контексту две агенције у области заштите животне средине у ЕУ. За проблематику доношења одлука од стране агенција (пре свега оних са општим дејством) неопходно је да укратко анализирамо и питање надлежности саме Уније за доношење одлука. Ступањем на снагу Уговора о функционисању Европске уније (након измена из Лисабона) у оснивачком акту Европске уније се први пут нашао јасан каталог надлежности ЕУ, уз њихову поделу на ексклузивне (искључиво пренете од стране држава чланица на ЕУ), подељене и подржавајуће (*supporting*), (чланови 2-6 УФЕУ).<sup>175</sup> Како истиче Роси, нови члан 5. Уговора о Европској унији открива намеру

<sup>175</sup> Више о овој подели надлежности видети: Dougan Michael, "The treaty of Lisbon: winning minds, not hearts", *Common Market Law Review*, vol. 45, no. 3, 2008, 617-703.; Rossi Lucia Serena, "Does the Lisbon Treaty provide a Clearer Separation of Competences between EU and Member States?" in: Biondi Andrea, Eeckhout Piet, Ripley Stefanie (Eds.), *EU Law after Lisbon*, Oxford University Press, 2012, 85-106.

Уговора из Лисабона да и пренос и коришћење надлежности Уније стави под већу контролу, уз наглашавање да су надлежности „поверене“ Унији од стране држава чланица (члан 3 УЕУ) и јасну интенцију да је ово поверавање реверзибилно, те да ова „опсесија питањем поверавања“ јасно указује на неповерење које су државе чланице демонстрирале у односу на надлежности Уније.<sup>176</sup> Питање поделе надлежности између држава чланица и Европске уније не престаје да буде предмет политичких и академских расправа још од настанка европских заједница, али је такође била и предмет значајне активности Суда правде и предмет вишеструке ревизије оснивачких уговора. Иако веома значајна, остаје изван разматрања у оквиру ове дисертације, осим у погледу поделе надлежности у области управних послова и заштите животне средине, као и разматрања о организацији обављања управних послова у оквиру извршне власти ЕУ.

У овом поглављу се сумарно бавимо процедуром доношења аката у Европској унији, делегирањем овлашћења<sup>177</sup> Комисији за усвајање дела нелегислативних аката, као и питањем доношења нелегислативних аката и појединачних аката од стране европских агенција и утицаја Доктрине Мерони Суда правде на делегирање агенцијама. Имајући у виду да је ово питање широко заступљено у литератури, у анализи нудимо сумарни приказ главних одлика ове доктрине и преиспитујемо њене домете у контексту делегирања овлашћења агенцијама. Иако доста расправљано у литератури, ово питање и даље остаје и академски и политички контроверзно, па га из тог разлога и препознајемо као централни правни изазов у вези са агенцијама у европском управном простору.

---

<sup>176</sup> Упоредити: Rossi Lucia Serena, “Does the Lisbon Treaty provide a Clearer Separation of Competences between EU and Member States?” in: Biondi Andrea, Eeckhout Piet, Ripley Stefanie (Eds.), *EU Law after Lisbon*, Oxford University Press, 2012, 93-94.

<sup>177</sup> Важну старију анализу делегације у Европској заједници пружио је Ленартс. Видети више: Lenaerts Koen, “Regulating the regulatory process: “delegation of powers” in the European Community”, *European Law Review*, vol. 18,no.1, 1993, 23-49.

### 3.1. Поступци доношења одлука у Европској унији

Доношење одлука и усвајање правних и других аката у Европској унији одувек је било сложено имајући у виду велики број актера, различитост интереса и бројност питања која често у великој мери задиру у оне надлежности држава чланица које нису пренете Европској унији. У анализи ових процедура треба имати у виду да је однос између легислативних аката и осталих аката које усвоје институције ЕУ током године изразито непропорционалан. Наспрам око 50 легислативних аката стоји око 2000 других аката који углавном припадају категорији делегираних и имплементирајућих аката, као и појединачних аката се доносе у примени права ЕУ (у оном малом броју ограничених случајева у којима ЕУ има надлежност за имплементацију, као што је право конкуренције).

Уговор из Лисабона замишљен је и као начин за модификовање процедура и поједностављивање, као и смањивање броја аката у Европској унији.<sup>178</sup> Уговором је предвиђена дистинкција између легислативних и нелегислативних аката, а њихово разликовање се, пре свега, врши путем тога која је процедура предвиђена за њихово усвајање. Као легислативне акте Уговор предвиђа регулативе<sup>179</sup>, директиве, одлуке које се усвајају путем тзв. обичне легислативне процедуре, или у специјалним легислативним процедурама када је то предвиђено уговором. Под обичном процедуром се сматра раније развијена процедура коодлучивања Савета министара и Европског парламента, уз коришћење квалификоване већине гласова у Савету. Под

---

<sup>178</sup> Ипак, и поред преко тридесет различитих назива за акте Уније, Кнежевић-Предић и Радивојевић истичу да је заправо пре ступања на снагу уговора из Лисабона постојало само пет општих и неколико посебних процедура за доношење аката. Упоредити: Radivojević Zoran, Knežević – Predić Vesna, „Postupci odlučivanja u Evropskoj uniji posle Lisabonskog ugovora“, u: Dimitrijević Duško, Miljuš Branko (ur.), *Harmonizacija zakonodavstva Republike Srbije sa pravom Evropske unije (II)* Institut za međunarodnu politiku i privredu, 2012., 75.

<sup>179</sup> У погледу коришћења термина “регулатива” (*regulation eng*) већ дуже време постоји дебата у нашој стручној јавности, па је коришћен и назив Уредба. Под утицајем дела стручне јавности, Канцеларија за европске интеграције је усвојила израз уредба у превођењу. Овај избор се може критиковати с обзиром на то да је уредба термин којим се у нашој правној традицији означавају подзаконски документи и из тог разлога је неприкладна за назив врсте правног акта супранационалне организације. Признајући одређену неприкладност израза регулатива, ипак се у недостатку прикладније одредељујемо за његово коришћење у овој студији.

нелегислативним актима се подразумевају они правни акти који су усвојени мимо ових процедура.<sup>180</sup>

Члан 288. Уговора о функционисању Европске уније (УФЕУ) прописује врсте правних аката ЕУ и њихово дејство.<sup>181</sup> Према овом члану, у примени својих надлежности институције Уније усвајају регулативе, директиве, одлуке, препоруке и мишљења. Регулative су акти са општим важењем који су обавезујући у целини и директно примењиви у свим државама чланицама. Директиве су обавезујуће, у погледу циља који се њима жели постићи, за све државе чланице на које се односе, али остављају да власти на националном нивоу направе избор форми и метода за њихову примену.<sup>182</sup> Одлуке су обавезујуће у целини, али оне одлуке које прецизирају коме су упућене су обавезујуће само за њиховог адресата. Препоруке и мишљења немају обавезујућу снагу.<sup>183</sup>

Чланом 289. УФЕУ су предвиђене врсте легислативних процедура. Прва је тзв. обична легислативна процедура за усвајање правних аката у Унији.<sup>184</sup> Она се састоји из заједничког усвајања регулатива, директива и одлука од стране Европског парламента и Савета, а на предлог Комисије и детаљно је прописана чланом 294. Обична легислативна процедура<sup>185</sup> подразумева право легислативне иницијативе Комисије која потом упућује предлог Парламенту и Савету министара уз истовремено слање предлога и националним парламентама, који се у складу са

---

<sup>180</sup> У погледу значаја и последица ове дистинкције видети: Dougan Michael, "The Treaty of Lisbon: winning minds, not harts", *Common Market Law Review*, vol. 45, no. 3, 2008, 638-639.

<sup>181</sup> Уговором је смањен број врста правних аката са 14 на 5, што одражава и промене у структури Уније из које су нестали тзв. „стубови“ на којима је она почивала, а који су имали своје дистинктивне начине доношења одлука. Ипак, за област Заједничке спољне и безбедносне политике остали су специфични инструменти, па постоје аргументи да тиме и није нестала структура Уније која почива на стубовима.

<sup>182</sup> О врстама правних аката и њиховом дејству видети: Dashwood Allan, Wyatt, *European Union Law*, Hart Publishing, 2008.

<sup>183</sup> Иако немају формално правну снагу, политички су то веома значајни акти, с обзиром на то да изражавају усмерење Уније у погледу остваривања политике у појединим областима њене надлежности.

<sup>184</sup> Ова процедура је пре измена које је донео Уговор из Лисабона називана и процедура коодлучивања и представља резултат борбе Европског парламента за што већи утицај у доношењу правних аката уније. За детаљну анализу видети: Dougan Michael, "The Treaty of Lisbon: winning minds, not harts", *Common Market Law Review*, vol. 45, no. 3, 2008, 617-703.; Best Edward, "Legislative procedures after Lisbon: fewer, simpler, clearer?", *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol.15, no.1, 2008, 85-96.

<sup>185</sup> Чланови 10 Уговора ЕУ, 293 и 294 Уговора о функционисању ЕУ.

Протоколом о статусу националних парламената, могу изјаснити у року од осам недеља.<sup>186</sup> Уговор такође предвиђа и да Савет и Парламент могу затражити од Комисије да поднесе предлог одређеног акта, као и ново право – да милион грађана Европске уније могу поднети иницијативу (члан 11 Уговора о Европској унији).

Уговором из Лисабона монопол предлагања аката од стране Комисије је сужен с обзиром на то да, у извесним ситуацијама, ово право имају и група држава чланица, Европска централна банка или се акт може донети на захтев Суда правде (упоредити члан 294 став 15). На овај начин је „тихо“ нарушен монопол Комисије, јер имајући у виду ауторитет институција и њихових представника, тешко се може замислити ситуација у којој би Комисија могла да одбије да изађе у сусрет захтеву институције за разматрање одређеног акта.<sup>187</sup>

Уговор такође предвиђа и одређен број случајева у којима се примењују тзв. специјалне процедуре, које најчешће захтевају једногласност у Савету, или подразумевају другачију улогу Парламента, који може само дати сагласност или мишљење о одређеном предлогу или међународном споразуму. Примери таквих процедура су, после усвајања уговора из Лисабона, они случајеви у којима одлуку доноси Савет али је потребна сагласност Парламента (као што је случај са Уговорима о приступању Унији) или за оне ситуације у којима се Парламент само консултује.<sup>188</sup>

Уговор из Лисабона је дао важан допринос разјашњењу својеврсне конфузије која је постојала у погледу природе аката у праву ЕУ и њиховог дејства, направивши разлику између легислативних и нелегислативних аката. Тако члан 289 предвиђа да се правни акти који се усвајају у складу са легислативном процедуром сматрају легислативним актима, што значи да се акти који нису усвојени у овој процедури сматрају нелегислативним актима. Ова дистинкција је веома важна, али и недовољно

---

<sup>186</sup> На тај начин су уведени додатни нивои контроле свих легислативних предлога уз остављање могућности националним парламентима да реагују у складу са овим и Протоколом о примени начела супсидијарности и пропорционалности. Тако нпр. дански парламент једном недељно на седницима парламентарног одбора за европска питања разматра нове предлоге европског законодавства. Белешке аутора, Предавање Jean-Paul Jacqué, 11- 13 март 2013, Правни факултет, Универзитета у Болоњи.

<sup>187</sup> Белешке аутора, Предавање Jean-Paul Jacqué, 11- 13 март 2013, Правни факултет, Универзитета у Болоњи.

<sup>188</sup> Консултативна процедура је била прва процедура за усвајање општих аката у време оснивања Уније, али је касније трансформисана у изузетак јачањем улоге Европског парламента.



прецизна. Наиме, у пракси Европске уније постоји веома велики број аката са општим дејством који се не усвајају у складу са легислативном процедуром – пре свега делегирани и имплементирајући акти којима ћемо се вратити нешто касније у анализи.

### 3.2. Поверавање надлежности Европској комисији за доношење нелегислативних аката

За наш аргумент, у контексту анализе постојећих и потенцијалних функција агенција, нарочито је важно усвајање нелегислативних аката.<sup>189</sup> Доношење секундарних аката<sup>190</sup> од стране Комисије одувек је привлачило велику пажњу правне и политиколошке теорије и изазивало значајну забринутост у погледу карактера доношења одлука, уплива егzekутиве у легислативни процес и нарушавања интеринституционалног баланса. У том погледу је још од шездесетих година развијена процедура комитологије путем које је вршена контрола усвајања аката од стране институција и држава чланица,<sup>191</sup> у многим областима европског управљања,

---

<sup>189</sup> Уговор експлицитно прави дистинкцију између делегираних и имплементирајућих аката док Дуган додатно препознаје и оне нелегислативне акте које се усвајају директно позивајући се на основу у оснивачким уговорима. Дуган посебно истиче проблеме које ће ове врсте аката стварати у погледу свог карактерисања, избора између обичне-специјалне или нелегислативне процедуре приликом предлагања од стране комисије као и контроле ових аката. Детаљније видети: Dougan Michael, "The Treaty of Lisbon: winning minds, not hearts", *Common Market Law Review*, vol. 45, no. 3, 2008, 644-648.

<sup>190</sup> Ови тзв. секундарни акти се доносе ради допуне примарних, с обзиром на то да се примарним актима не могу нити предвидети нити прописати сви детаљи режима у одређеној области, омогућавају да се одлуке доносе а пре свега мењају у једноставнијој процедури без релативно дуготрајног процеса коодлучивања Европског парламента и Савета. У вези са означавањем ових аката, како у еглеском (и другим званичним језицима Уније) тако и на српском, постоје извесне термиолошке неусклађености. Пре свега, прави се дистинкција између примарног законодавства (оснивачких уговора) и секундарног законодавства (регулатива и директива). Ипак, у литератури се у анализама легислативних и нелегислативних аката Уније, сусреће и дистинкција између примарних и секундарних аката, где прве чине регулативе и директиве (усвојене у легислативној процедури) док у друге спадају акти који произлазе из ових претходних. Питање се додатно компликује могућношћу да се нелегислативни акти такође означавају истим именом као и легислативни.

<sup>191</sup> Комитологија, као метод за доношење секундарних аката у Европској унији, постоји више од педесет година, али је до данашњих дана задржао високу дозу контроверзности у вези са својом организацијом, која у највећој мери рефлектује проблематику интеринституционалног баланса у процесу доношења одлука. Детаљна анализа трансформације ове процедуре би била преобимна за ову студију. Анализе се могу наћи у: Bergstrom Carl Fredric, *Comitology – Delegation of Powers in the*

укључујући заштиту животне средине.<sup>192</sup> Након измена које је донео Уговор из Лисабона, ова врста процедуре усмерене на контролу секундарних аката опстала је у домену имплементирајућих аката, па ће пажња бити посвећена и овој процедури. Ипак, поред тзв. Комитолошких комитета у легислативној пракси ЕУ настајао је и већи број других тела који је окупљао националне стручњаке различитих профила (често научне експерте), а који су имали саветодавну, односно улогу у формирању политика ЕУ. Совино истиче како читав овај систем различитих комитета игра крuciјалну улогу у различитим фазама супранационалног законодавног процеса,<sup>193</sup> а интересантан је за ову анализу и због чињенице да се (научни) комитети као инструменти за експертски допринос у процесу регулације широко користе и од стране Комисије и од стране агенције и других тела Уније.

За анализу о начинима и дoметима делегирања легислативних овлашћења органима управе ЕУ полазну основу представљају чланови 290. и 291. Уговора о функционисању Европске уније који регулишу природу и начине усвајања ових врста аката.

Члан 290 предвиђа да се легислативним актом може Комисији делегирати надлежност за усвајање нелегислативних аката са општом снагом (*general application*) како би се прецизирали/како би се додало или као би се изменили одређени неесенцијални елементи легислативног акта (*to supplement or amend certain*

---

*European Union and the Committee System*, Oxford University Press, Oxford, 2005.; Christiansen Thomas, Miriam Oettel Johanna, Vaccari Beatrice (Eds.), *21 century comitology – Implementing Committees in the Enlarged European Union*, European Institute for Public Administration, 2009.; Brandsma Gijs Jan, Curtin Deirdre and Meijer Albert, “How Transparent are EU ‘Comitology’ Committees in Practice?”, *European Law Journal*, vol. 14, no. 6, 2008, 819-838.; Egeberg Morten, Schaefer Guenther F., Trondal Jarle, “EU committee governance between intergovernmental and Union administration”, in: Morten Egeberg (Ed.), *Multilevel Union Administration: The Transformation of Executive Politics in Europe*. Palgrave Macmillan, 2006, 66-85.

<sup>192</sup> За специфичности комитологије у области заштите животне средине (пре усвајања Уговора из Лисабона) видети више: Roller Gerhard, “Comitology in environmental policy: practical experiences between efficiency and legitimacy” in: Hofmann Herwig C.H., Türk H. Alexander (Eds.) *EU Administrative Governance*, Edward Elgar, 2006., 115-145.

<sup>193</sup> Видети више: Sovino Mario, “The role of Committees in the EU institutional Balance: Deliberative or Procedural Supranationalism?” in: Christiansen Thomas, Oettel Johanna Miriam, Vaccari Beatrice (Eds.), “*21 century comitology – Implementing Committees in the Enlarged European Union*”, European Institute for Public Administration, 2009., 19-48.

*non-essential elements of the legislative act*).<sup>194</sup> Такође је предвиђено да се легислативним актом експлицитно дефинишу циљеви, садржај, обим и трајање делегираних надлежности. Есенцијални елементи области су према Уговору резервисани за легислативне акте и не могу бити предмет делегације. На овај начин су експлицитно сва тела осим Комисије изузета од могућности доношења делегираних аката. Како се истиче, делегирани акти предвиђени чланом 290 представљају „легислативну међуформу“ (*intermediate form of lawmaking*) између легислативних аката и имплементирајућих аката.<sup>195</sup> Изузетак од овога представља Европска централна банка, која иако јесте независно регулаторно тело, не може да се пореди са агенцијама ЕУ, превасходно због свог уставног положаја, односно чињенице да је институција предвиђена уговором. Кључни проблем за нашу расправу о агенцијама и њиховој улози јесте да је под утицајем доктрина, о којима ће касније бити више речи, као и услед притиска да Комисија не изгуби своје надлежности, Уговор предвиђа да ову врсту аката може да усваја само Комисија. На тај начин сва друга тела односно (не)регулаторне агенције ЕУ бивају искључене из доношења одлука, тј. њихова функција се редукује на припрему одговарајућих (не)легислативних аката. Друго важно питање у анализи ове категорије аката јесте одређивање неесенцијалних елемената. Додатно, за нашу анализу се поставља и питање шта су есенцијални, а шта неесенцијални елементи, посебно у контексту заштите животне средине и доношења одлука у овој области?<sup>196</sup>

Истиче се да је увођење категорије неесенцијалних елемената омогућило да се легислатива ЕУ концентрише само на кључне аспекте приликом доношења законодавних докумената, као и да се омогући да се неесенцијални акти усвајају

<sup>194</sup> Иако за ову врсту аката више није предвиђена комитолошка контрола, Декларацијом бр. 39 уз УФЕУ којом је Комисија исказала намеру да се и даље консултује са експертима које именују државе чланице у вези са доношењем делегираних аката у области финансијских услуга.

<sup>195</sup> Hofmann Herwig C.H., “Legislation, Delegation and Implementation under the Treaty of Lisbon: Typology Meets Reality”, *European Law Journal*, vol. 15, 2009, 494-496.

<sup>196</sup> Непосредно пред закључење ове студије (18. марта 2014.) Суд правде је донео одлуку C-427/12 *European Commission v European Parliament and Council of the European Union*, у коме је Европска комисија оспоравала да је акт који је била обавезана да донесе у складу са чланом 80 Регулative 528/2012 о биоцидним производима, који се односи на таксе које се плаћају Европској агенцији за хемикалије, треба да буде имплементирајући, већ је тврдила да је у питању делегирани акт. Суд је одбио овај захтев Комисије.

брже како би се одговорило на понашање тржишта и развој науке. Ово је од посебног значаја за нашу анализу, имајући у виду да је за многа питања у вези са заштитом животне средине неопходно константно праћење стања али и алтерација нормативног оквира у складу са новим сазнањима и резултатима експертизе. Такође, постоје мишљења да је ово била прилика да се направи јаснија подела управних послова Уније између квазилегислативних и чисто управних, уз могућност да прва категорија буде у већој мери под контролом Европског парламента.<sup>197</sup> Ово је од великог значаја, пошто: 1. признаје улогу и предности које регулација од стране извршних органа носи, али такође 2. не лишава те одлуке легитимности путем контроле и јавности која се постиже кроз улогу Европског парламента. И заиста, ово је од круцијалне важности за дебату о улогама и будућим улогама агенција и мрежа агенција. Иако садашњи уговор не дозвољава да се ова врста аката доноси од стране агенција, сама пракса усвајања спојена са чињеницом да ће већи део информација – готових формулисаних легислативних решења или њихов значајан део доћи од стране компетентних/експертских агенција, само доприноси идеји да се може у будућности размишљати о даљој делегацији, што ћемо детаљније анализирати у потпоглављу 3.3.

Уговором је такође предвиђено да ће легислативним актима експлицитно бити предвиђени услови за делегирање, а који могу бити: (а) да Европски парламент и Савет могу одлучити да повуку делегирање и (б) да делегирани акт може ступити на снагу само ако није било противљења од стране Европског парламента или Савета у периоду који је предвиђен легислативним актом. Овим чланом је такође предвиђено и да у две наведене ситуације Парламент<sup>198</sup> одлучује већином гласова, а Савет квалификованом већином. Иако није експлицитно наведено, претпостављамо да је у питању уобичајена квалификована већина предвиђена чланом 294. Коначно, члан

---

<sup>197</sup> Dougan Michael, "The Treaty of Lisbon: winning minds, not harts", *Common Market Law Review*, vol. 45, no. 3, 2008, 649.

<sup>198</sup> У погледу улоге Европског парламента и доношења делегираних аката видети: Christiansen Thomas, Dobbels Mathias, "Comitology and delegated acts after Lisbon: How the European Parliament lost the implementation game", *European Integration online Papers (EIoP)*, vol. 16, Article 13, 2012.

предвиђа и да се придев “делегирани” налази у наслову делегираног акта, чиме се омогућава лакше препознавање природе акта.

Према становишту Комисије, овај тип делегирања омогућава да се у примарном акту законодавац бави само питањима која представљају основну трасу неке политике (*policy direction*) и постављање њених циљева без улажења у, како се наводи, „техничке детаље“.<sup>199</sup> Ипак, како смо раније већ истакли, прављење јасне разлике између „политичког правца“ и „техничких питања“ није лако, а у областима као што је заштита животне средине често није ни могуће, па у том смислу оваква дистинкција долази под сумњу. Наиме, само бављење „техничким питањима“ у областима као што је животна средина представља заправо учовање, праћење али (неминовно) и давање предлога за решавање проблема који, неретко, леже у недовољно испитаним областима људског знања о природним феноменима и интеракцији различитих фактора на и у животној средини, те и само „регулисање ризика“. Таква ситуација неретко намеће потребу доношења политичке одлуке у погледу прихватања ризика, па и захтева јасну политичку контролу у овом случају од стране институција ЕУ а најпре држава чланица. Ту се суочавамо са следећим правним изазовом: у погледу делегираних аката, УФЕУ не помиње постојање комитолошке процедуре путем које би државама чланицама било омогућено да врше контролу над усвајањем делегираних аката, већ само поменуто могућност противљења Савета и Парламента.

Члан 291 регулише материју друге категорије нелегислативних аката које примарно доноси Комисија – имплементирајућих аката.<sup>200</sup> Полазиште Уговора јесте, да државе чланице саме усвајају, у оквиру националних права, мере које су потребне ради имплементације правно обавезујућих аката Уније. У ситуацијама када је

---

<sup>199</sup> Упоредити:

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/lisbon\\_treaty/ai0032\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0032_en.htm)

Ово је посебно интересантно имајући у виду традиционално инсистирање Комисије да се управо она бави питањима формирања политика (превасходно кроз овлашћење за предлагање аката) док би се агенције сконцентрисале на спровођење техничких послова.

<sup>200</sup> У вези са применом члана 291. усвојена је нова регулатива којом је предвиђена комитолошка контрола аката, али она остаје ван оквира ове анализе. Видети више: Regulation (EU) No 182/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 laying down the rules and general principles concerning mechanisms for control by Member States of the Commission's exercise of implementing powers, Official Journal of the European Union L 55/13, 28.2.2011.

потребно поставити униформне услове за имплементацију правно обавезујућих аката Уније, према Уговору је прописано да ти акти (правно обавезујући легислативни акти) поверавају надлежности за имплементацију Комисији или у ваљано оправданом случају (*duly justified case*) као и у случају чланова 24 и 26 УФЕУ – Савету.

Такође је предвиђено и да за потребе овог члана, Европски парламент и Савет у складу са обичном легислативном процедуром унапред одређују правила и генералне принципе који предвиђају контролу држава чланица над коришћењем ових овлашћења од стране Комисије. Ово је заправо, опстанак комитолошке процедуре као један од начина да државе чланице задрже контролу над радом Комисије у легислативном процесу.<sup>201</sup> Као и претходни, и овај члан предвиђа да се реч „имплементирајући“ нађе у наслову имплементирајућег акта. Ово је промена у начину усвајања имплементирајућих аката, с обзиром на то да је до усвајања Уговора из Лисабона доношење имплементирајућих аката у принципу било у надлежности Савета, који је могао да делегира Комисији њихово доношење.

Оваква ситуација ставља правну анализу пред две велике и значајне недоумице. Прво, јасно је да се тренутним решењем определило да се Комисији повећа улога у доношењу ове врсте аката, и да се тиме заправо јача управа и препознаје значај експертизе (у овом случају наднационалне) у доношењу норми (колико год оне формално скромно деловале). Са друге стране, отвара се питање да ли је овим започет тренд који би се једног дана могао завршити и поверавањем овлашћења агенцијама за усвајање оваквих аката? Садашња дефиниција члана 291 која предвиђа само Комисију, и изузетно Савет, као доносиоца имплементирајућих аката представља препреку за давање оваквих овлашћења агенцијама.

Иако УФЕУ дефинише једино Комисију као овлашћену за доношење обе врсте аката, и делегираних и имплементирајућих, увиђа се, међутим, да постоји простор за улогу агенција како формалну тако и неформалну (кроз стручну припрему аката што је већ и постала пракса). Формалну онога тренутка када се буде променио Уговор о

---

<sup>201</sup> Иако се овде не ради о “легислативним актима” свакако се може рећи да се ради о легислативним процесу имајући у виду да се усвајају акти са општим дејством.

функционисању Европске уније и када агенције буду предвиђене као доносиоци, самостално или по евентуалном даљем делегирању Комисије? (уз евентуално уговорно дефинисање могућности ове делегације од стране Комисије и постојање механизма контроле).

Уговор је поставио и један додатни изазов за примену ових процедура. Наиме, анализом формулација чланова 290 и 291 не може се у пуној мери тврдити каква је пуна разлика између ове две категорије аката.<sup>202</sup> Не може се јасно утврдити када Комисија својим деловањем само допуњује акте којима су јој делегиране надлежности а када својим деловањем обезбеђује јединствени образац за имплементацију. Ово је посебно важно имајући у виду важну разлику коју Уговор прави у погледу контроле аката који припадају овим два категоријама. Наиме, члан 290 не предвиђа да се делегирани акти подвргавају контроли комитолошких комитета, док члан 291 предвиђа ову врсту контроле за имплементирајуће акте.

У погледу класификације аката очекивано је да ће она доводити до интеринституционалних спорова у погледу категорисања појединачних аката, имајући у виду могућности контроле које су на располагању органима Уније, тј. државама чланицама. С обзиром на композицију Савета тј. Корепера<sup>203</sup> као и Комитета за акте на основу члана 291, може се са великим степеном извесности очекивати и међусобон утицај и размена мишљења између националних представника у две врсте тела.<sup>204</sup>

Додатно, треба истаћи да Уговор предвиђа да се имплементирајући акти усвајају онда када је потребно постићи униформност у примени правила. Управо у том погледу постоји велики потенцијални простор за агенције, будући да оне служе као „чворишта“ мрежа (формалних и неформалних) између националних органа.

---

<sup>202</sup> У својој анализи Крејг препознаје пет проблема у вези са поделом аката на делегиране и имплементирајуће: 1. Језички проблем, 2. Временски проблем (темпорал), 3. Институционални проблем, 4. Проблем класификације у транзиционом периоду и 5. Формалистички проблем. Видети детаљно: Craig Paul, "Delegated Acts, Implementing Acts and the New Comitology Regulation", Oxford Legal Studies Research Paper No. 58/2011.

<sup>203</sup> COREPER (*Committee of Permanent Representatives*, Одбор сталних представника) у складу са чланом 240 УФЕУ има важну улогу у припреми седница Савета и разматра све одлуке пре него што се о њима одлучује на седницама Савета.

<sup>204</sup> Упоредити: Craig Paul, "Delegated Acts, Implementing Acts and the New Comitology Regulation", Oxford Legal Studies Research Paper No. 58/2011.

Агенције као чворишта мрежа могле би на тај начин да буду доносиоци имплементирајућих аката у кооперацији са мрежама националних регулатора и других надлежних институција, чиме би се такође остварила контрола држава чланица. Додатно, треба узети у обзир све оне аргументе који се могу наћи у литератури који управо и говоре да национални регулатори, одн. надлежна тела, када делују у мрежи развијају културу лојалности и мрежи и стручним вредностима,<sup>205</sup> о чему ће више бити речи у анализи начина имплементације прописа, чиме се ствара већи простор за експертизу у процесу доношења одлука. Ово свакако представља само једно од могућих решења која потенцијално стоје на располагању па сматрамо да би у том смислу државе чланице биле у могућности да се у зависности од питања одреде за усвајање аката од стране Комисије (уз комитолошку контролу у случају имплементирајућих аката), од стране агенција (са уграђеним системима контроле) или од стране будућих механизма у оквиру мрежа националних надлежних тела.

Турк истиче да у погледу имплементирајућих аката Уговор поставља два ограничења, прво ограничење проистиче из домена члана 290, који даје овлашћења за доношење аката који мењају или допуњују легислативни акт (делегирани акти), а друго проистиче из самог ограничења ставом 2 члана 291 који предвиђа мере на имплементацији на комунитарном нивоу само када су такве мере потребне.<sup>206</sup> Он такође уочава да чланом 291 није предвиђено усвајање имплементирајућих аката једино када то предвиђа легислативни акт па у том смислу разликује три основа за њихово усвајање: 1. легислативни акти када то сами предвиђају; 2. нелегислативни акти, када су донети по специјалној процедури која се директно базира на Уговору (дакле не делегирани и имплементирајући) и 3. када је то предвиђено делегираним актима.<sup>207</sup>

Један од кључних проблема у вези са секундарним актима је њихова садржина и питања која регулишу. Полазећи од идеје да се примарним актима регулишу кључна

---

<sup>205</sup> Majone Giandomenico, *Dilemmas of European integration - The ambiguities and pitfalls of integration by stealth*, Oxford University Press, 2005., 100.

<sup>206</sup> Упоредити: Türk Alexander, "Lawmaking after Lisbon" in: Biondi Andrea, Eeckhout Piet, Ripley Stefanie (Eds.), *EU Law after Lisbon*, Oxford University Press, 2012., 77.

<sup>207</sup> *ibid*, 78.



питања, као и она питања која захтевају доношење важнијих политичких одлука, за секундарне акте би се везивало решавање техничких питања, питања имплементације општих одредби и мање важна питања која нису политичког карактера, одн. она која у суштини нису контроверзна. Али, како се истиче, могуће је да овакви акти регулишу и принципијелна питања, као и она питања која захтевају доношење политичких избора која су самим тим и контроверзна<sup>208</sup>. И управо је оно што нас доводи и до кључних проблема приликом разликовања политичког и техничког одн. технократског у процесу управљања, тј. питања да ли је и у којој мери могуће разлучити ова питања. У области заштите животне средине, а нарочито у оним ситуацијама које представљају регулисање ризика, прављење разлике између „техничке“ и „политичке“ одлуке није увек ни могуће.

### **3.3. Агенције и доношење аката – ограничења и трансформација правног оквира**

У претходним потпоглављима представили смо најважнија питања доношења легислативних аката у ЕУ и овлашћења Комисије за доношење делегираних и имплементирајућих аката у складу са Уговором из Лисабона.<sup>209</sup> Ипак, они чине само део мозаика аката који настају у сложеним аранжманима предвиђеним комунитарним законодавством. Поред дефинисаних процедура за доношење легислативних и нелегислативних аката (пре свега делегираних и имплементирајућих) процеси креирања правила који се одигравају изван формалних легислативних процедура продукују разноврсна регулаторна акта, која имају разноврсне функције, попут креирања агенди и дефинисања политика.<sup>210</sup> Подсећамо да већина аутора за анализу делегирања користи модел „принципал-агент“, који у парламентарној демократији

<sup>208</sup> Упоредити: Craig Paul, *EU Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012., 110.

<sup>209</sup> Детаљно о делегацији у контексту уставног оквира Уније видети: Hofmann Herwig C.H., Rowe Gerard C., Türk Alexander H., *Administrative law and Policy of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2011., 223-255.

<sup>210</sup> Curtin Deirdre, Hofmann Herwig and Mendes Joana, “Constitutionalising EU Executive Rule-Making Procedures: A Research Agenda”, *European Law Journal*, vol. 19, no. 1, 2013, 2.

осликава везу у ланцу делегације од бирача, преко државних службеника до субјеката који спроводе јавне политике. Ипак, има мишљења да овај модел није у потпуности применљив на анализу делегирања у Европској унији, између осталог и због тога што не постоји један принципал.<sup>211</sup>

Када говоримо о делегирању надлежности за доношење одређених врста одлука, односно општих аката, морамо извршити анализу самог процеса делегирања, односно поставити следећа питања: 1. Шта се делегира, 2. Од стране кога, 3. Кога, 4. Начин на који се делегација врши (Уговором или актом законодавства), и 5. Који су модалитети контроле аката који проистичу из те делегације.<sup>212</sup>

Приликом увођења новог регулаторног режима, развоја прописа или једноставног проширења управних послова у Унији, пред државама чланицама и институцијама Уније се налазе три могућности. Прва је да се обављање посла делегира самој Европској комисији, други је да се повери европској агенцији, а трећи је да се повери мрежи националних (регулаторних) агенција, односно других овлашћених тела, која су опет координисана или од стране Комисије или од стране неке од европских агенција.<sup>213</sup> Ипак, то није једина подела делегације коју аутори истичу, па тако Грилер и Оратор препознају три врсте делегације: 1. када Савет препушта „имплементацију“ права Заједнице (Уније) државама чланицама или Комисији (наглашавајући велику разлику између две врсте); 2. трансфер овлашћења међународном телу, и 3. поверавање овлашћења агенцијама ЕУ.<sup>214</sup>

Све ово указује на резервисаност држава чланица у погледу делегације надлежности Комисији. Имајући у виду сва ова питања, приступићемо даљој анализи процеса делегирања, пре свега регулаторних овлашћења европским агенцијама, сумирајући најважније теоријске дебате и илуструјући утицај судске праксе на

<sup>211</sup> У том смислу видети: Curtin Deirdre, “Holding (Quasi-)Autonomous EU Administrative Actors to Public Account”, *European Law Journal*, vol. 13, no. 4, 2007, 525.

<sup>212</sup> Слично: Hofmann Herwig C.H., Morini Alessandro, “Constitutional aspects of the pluralisation of the EU executive through 'agencification'”, *European Law Review*, vol. 37, no. 4, 2012, 419-443.

<sup>213</sup> Упоредити: Kelemen Daniel, Giandomenico Majone, “Managing Europeanization: The European Agencies,” in: Peterson John, Shackleton Michael (Eds.) *The Institutions of the European Union*, Oxford University Press, 2012, 225.; Levi-Faur David, “Regulatory networks and regulatory agencification: towards a Single European Regulatory Space”, *Journal of European Public Policy*, vol. 18, no. 6, 2011, 810-829.

<sup>214</sup> Видети: Griller Stefan, Orator Andreas, *Meroni Revisited – Empowering European Agencies between Efficiency and Legitimacy*, New Modes of Governance project, Europainstitut, WU-Vienna, 2007., 4.

формирање политичких полазишта институција ЕУ у дебати о агенцијама, али и видети на који начин је теорија тумачила домете судске праксе настале поводом различитих видова делегирања кроз историју европских интеграција. Ову анализу спровешћемо на примеру вероватно кључног случаја из судске праксе – случаја Мерони и из њега изведене „доктрине“.

### **3.3.1. Доктрина Мерони и њена релевантност за ограничење делегирања надлежности агенцијама**

Делегирање овлашћења агенцијама се током година показало као веома проблематично питање за европске институције, али и за правну теорију, због правних схватања Европског суда правде у случајевима Мерони из 1958. године, који су на својеврстан начин „кодификовали“ ограничења трансфера надлежности независним телима и одредили значајна ограничења у погледу тога какви послови се могу трансферисати телима изван класичног система институција ЕУ.<sup>215</sup> И поред тога што су се случајеви односили у суштини на субделегирање и однос са телом које није у институционалној структури ЕУ, поменута схватања суда оставила су значајан утицај на даље формирање решења у погледу делегирања надлежности за доношење одлука у општијем смислу. Одлука која је касније названа Мерони доктрина остварила је велики утицај на правну теорију и становиште Комисије према агенцијама. Ипак, како се примећује, „готово сваки аутор који се бави темом реферира на пресуду у случају Мерони из 1958. године, иако Европски суд правде никада није применио пресуду ни на једну агенцију“.<sup>216</sup> У случајевима Мерони из 1958 (1956. године су поднети захтеви Суду) покренуто је питање овлашћења

---

<sup>215</sup> С 9/56 и С 10/56, *Meroni vs. ECSC High Authority* (1958). Компанија Мерони је поднела две тужбе, чије се пресуде у великој мери поклапају. За чињенице случаја видети: Griller Stefan, Orator Andreas, *Meroni Revisited – Empowering European Agencies between Efficiency and Legitimacy*, New Modes of Governance project, Eurpainstitut, WU-Vienna, 2007., 4-5.

<sup>216</sup> Упоредити: Chamon Merijn, “EU Agencies between Meroni and Romano or the devil and the deep blue sea”, *Common Market Law Review*, vol. 48, no. 4, 2011, 1056.

тадашње Високе власти (*High Authority*), извршног тела тадашње Заједнице за угаљ и челик, да пренесе на екстерно (у овом случају приватно правно тело) овлашћење за доношење (дискреционих) одлука у примени прописа Заједнице. Суд правде стао је на становиште да у конкретном случају није постојао основ за ту врсту делегирања, али је *није у потпуности негирао, већ је поставио критеријуме* за њено вршење. Анализом тих судских одлука препознају се следећи критеријуми за трансфер овлашћења на (субординиране) органе које су изван институција ЕУ: 1. Комисија не може да делегира шира овлашћења него што сама има; 2. могу да се делегирају искључиво извршна овлашћења; 3. не могу да се делегирају дискрециона овлашћења; 4. вршење делегираних овлашћења се не може изузети од услова који се иначе морају испунити када би били директно обављани од Комисије, а нарочито обавезе да се наведу разлози за донету одлуку и постојање судске контроле; 5. делегирање овлашћења остаје подложно условима које поставља Комисија и њеној сталној супервизији; 6. не сме се нарушити институционални баланс између институција ЕУ.<sup>217</sup>

Иако није примењивао ову доктрину на агенције, Суд јесте имао сличан приступ у ситуацијама делегирања различитим телима, чија анализа превазилази обим ове студије.<sup>218</sup> У случају *Романо*<sup>219</sup>, коме такође изванредан број аутора посвећује пажњу у анализи, радило се о делегирању овлашћења јавноправном телу (Административна комисија Европских заједница за социјалну сигурност радника миграната), али су се као главни проблем јавили недостатак правног основа за делегирање од стране Савета јавноправном телу, као и немогућност добијања правне заштите у

---

<sup>217</sup> Видети више: Vos Ellen, "Agencies and the European Union", in: Zwart Tom, Verheij Luc (Eds.), *Agencies in European and Comparative Law*, Intersentia Publishing. Antwerpen, 2003., 130.

<sup>218</sup> За преглед случајева који су следили видети: Yataganas A. Xénophon, "Delegation of regulatory authority in the European Union -The relevance of the American model of independent agencies", *Jean Monnet Working Paper 3/01*, New York University School of Law New York, 2001.; Griller Stefan, Orator Andreas, *Meroni Revisited – Empowering European Agencies between Efficiency and Legitimacy*, New Modes of Governance project, EuropaInstitut, WU-Vienna, 2007., 6-8.; Chamon Merijn, "EU Agencies between Meroni and Romano or the devil and the deep blue sea", *Common Market Law Review*, vol. 48, no. 4, 2011, 1055-1075.

<sup>219</sup> Case 98/80, Giuseppe Romano v Institut national d' assurance maladie-invalidite (1981) ECR 1241

индивидуалном случају према тадашњем члану 173 Уговора о европској заједници.<sup>220</sup> Таква ситуација је, барем у погледу правне заштите, сада превазиђена, имајући у виду да је чланом Уговора о функционисању ЕУ (члан 263) предвиђена правна заштита и у случају аката агенција.

У случају *Schröder* Суд је стао на становиште да Канцеларија за разноврсност биљака (*Community Plant Variety Office*) може вршити дискрециона овлашћења и указао на велику маргину дискреције (*margin of discretion*) који ужива тело Уније (*Union authority*) увек када треба да изврши комплексну процену у оквиру својих дужности.<sup>221</sup> Ово је супротно становишту које је заузето у случајевима Мерони. У случајевима *ENISA* и *Smoke flavourings* Суд правде је разматрао случајеве у којима агенције врше припрему аката за Комисију (не и доношење правно обавезујућих одлука), у којима их је перципирао као „мере“ предвиђене чланом 114 УФЕУ и закључио да је могуће оснивање тела Европске уније „чија је дужност да допринесу имплементацији процеса хармонизације“, тј. административних моћи држава чланица „у ситуацијама када, у циљу постизања униформности имплементације и примене аката базираних на том основу, усвајање необавезујућих помоћних и оквирних мера делује прикладно“ (подвукли Хофман и Морини).<sup>222</sup>

Крејг сматра да је Мерони доктрина индиректно оснажена усвајањем члана 290 Уговора о функционисању Европске уније, који предвиђа да је услов за тода делегација овлашћења Комисији буде законита тај да законодавни акт мора да одреди основне елементе у датој области, као и да комисија не може правити дискреционе

---

<sup>220</sup> За факте случаја видети: Griller Stefan, Orator Andreas, *Meroni Revisited – Empowering European Agencies between Efficiency and Legitimacy*, New Modes of Governance project, Europainstitut, WU-Vienna, 2007., 7. Шамон истиче да је овај случај много релевантнији за питање анализе делегације агенција имајући у виду да се радило о телу које је основано актом секундарног законодавства, а не приватно правном телу, да је делегацију вршио Савет као и да је пресуда донета у складу са Уговором о Европској Економској Заједници (који је и сада, уз измене, на снази као УФЕУ, прм.аут.) Видети: Chamon Merijn, “EU Agencies between Meroni and Romano or the devil and the deep blue sea”, *Common Market Law Review*, vol. 48, no. 4, 2011, 1060.

<sup>221</sup> Видети: Case: T-187/06, *Schrader v CPVO*, (2008) ECR II-3151. Упоредити: Chamon Merijn, “EU Agencies between Meroni and Romano or the devil and the deep blue sea”, *Common Market Law Review*, vol. 48, no. 4, 2011, 1059.

<sup>222</sup> Hofmann Herwig C.H., Morini Alessandro, “Constitutional aspects of the pluralisation of the EU executive through 'agencification'”, *European Law Review*, vol. 37, no. 4, 2012, 428-429.

одлуке у обликовању политике приликом доношења аката. „*A fortiori* би се исто применило и на агенције“.<sup>223</sup> Како Турк истиче, члан 291 је предвидео поверавање овлашћења за усвајање имплементирајућих аката само за Комисију и под одређеним условима за Савет, чиме је оснажена Мерони доктрина недеlegerирања другим актерима као што су агенције.<sup>224</sup> Ипак, у случају агенција доктрина Мерони је вероватно већ „растегнута до максимума“ према оцени Турка, с обзиром на то да су неке од агенција добиле овлашћења да доносе обавезујуће одлуке као и да утичу у великој мери на доношење одлука.<sup>225</sup>

Сагледавајући Мерони доктрину са историјске дистанце, има мишљења и да је тадашња забрана делегирања дискреционих овлашћења институцији која није именована у оснивачком уговору, у ондашњем контексту служила да превенира „злоупотребу моћи“ од стране Високе комисије тадашње Заједнице за угаљ и челик, односно трансфера који је тада значио поверавање дискреционих овлашћења телу установљеном у складу са правилима приватног права.<sup>226</sup>

### 3.3.2. Учешће агенција у припреми нацрта аката

Иако и даље трају политичка спорења, односно теоријска дебата у погледу тога у којој мери се агенцијама може 1. делегирати доношење општих аката секундарног законодавства, па и 2. поверити решавање у појединачним случајевима, постојеће агенције су већ добиле извесна овлашћења. Поред оних ретких случајева у којима могу доносити правно обавезујуће одлуке, попут одлука о одбијању захтева за регистрацију хемикалије (али не и одобрења), што ћемо детаљније видети у поглављу

<sup>223</sup> Craig Paul, *EU Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012., 154-155.

<sup>224</sup> Türk Alexander, "Lawmaking after Lisbon" in: Biondi Andrea, Eeckhout Piet, Ripley Stefanie (Eds.), *EU Law after Lisbon*, Oxford University Press, 2012., 82.

<sup>225</sup> *Ibid*, 82.

<sup>226</sup> Vos Ellen, "European agencies and the Composite EU Executive", in: Everson Michelle, Monda Cosimo, Vos Ellen (Eds.), *European Agencies in between Institutions and Member States*, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2014., 12.

о *ЕСНА*, у извесном броју случајева агенције учествују у припреми аката чији је Комисија доносилац. Такве агенције су Европска агенција за лекове (*ЕМА*) и Европска власт за безбедност хране (*ЕФСА*). Оне, у прописаним случајевима, дају научна мишљења Комисији, док је такође предвиђено да Европска агенција за безбедност пловидбе (*ЕМСА*) учествује у припреми ажурирања и развоја законодавства у пољу поморске безбедности и превенције загађења са бродова.<sup>227</sup> Са друге стране, Европска агенција за безбедност летења (*ЕАСА*) у складу са оснивачком регулативом учествује у формулисању техничких правила, које усваја Комисија, али које не можемо променити пре претходне координације са агенцијом која је предложила нацрт мера. Може се закључити да у овим ситуацијама одлучивање од стране агенција ипак остаје у оквирима доктрине Мерони.

Европска комисија је 2001. године у Белом папиру о европском управљању изнела став да би формирање аутономних „регулаторних агенција“ (како је тада на њих реферирала) у јасно дефинисаним областима унапредило начин на који се правила спроводе широм Уније, као и да такве агенције треба да добију овлашћење за доношење појединачних одлука, да имају одређени степен самосталности у раду у оквиру јасног оквира који би био установљен законодавством. Оснивачка регулатива би за сваку агенцију постављала лимите њихових активности и овлашћења, њихових одговорности (*responsibilities*) и захтева за транспарентношћу (*openness*). Коначно, истакнуто је да је за Комисију то користан начин да фокусира своје ресурсе на главне задатке.<sup>228</sup>

Како закључују Хофман и Морини, садашња позиција „позадинске улоге“ агенција у припреми мера заправо им омогућава да „избегну судску контролу“ иако њихово деловање има утицаја на права и интересе појединаца, па је у том смислу и формирање законодавног оквира за агенције једно од решења, као и хармонизовање процедуралних правила доношење одлука од стране агенција које се „може

---

<sup>227</sup> За анализу видети: Hofmann Herwig C.H., Morini Alessandro, “Constitutional aspects of the pluralisation of the EU executive through ‘agencification’”, *European Law Review*, vol. 37, no. 4, 2012, 442.

<sup>228</sup> European Commission, *European governance*, White paper, Brussels, 25.7.2001 COM(2001) 428 final.

моделовати на постојећим примерима правних оквира за извршне агенције и комитологију”.<sup>229</sup>

### 3.3.3. Директно делегирање агенцијама или субделегирање од стране Комисије

Као што се може видети, приступ Комисије према агенцијама и њиховој регулаторно-адјукативној активности је варирао, али уз приметан општи тренд уздржаности. Приметна је и константна тежња да се оствари што већа контрола Комисије над агенцијама. У погледу последњег наведеног, тј. субделегирања најочигледнији пример су извршне агенције ЕУ, које оснива сама Комисија и практично им делегира овлашћења, као што смо видели у претходном поглављу. Поред субделегирања, други модел делегирања надлежности за имплементацију агенцијама би био онај у коме се врши директно делегирање од стране држава чланица.<sup>230</sup> Хофман и Морини истичу да би аргумент за успостављање таквог модела делегирања могао да гласи: „на основу УФЕУ, само под одређеним околностима правни акти ЕУ могу делегирати надлежности за имплементацију европских политика Комисији. Уобичајено стање (*the default position*) у Европској унији јесте децентрализована администрација европских политика. Али, као што је већ поменуто, децентрализована имплементација јавних политика примењива широм Уније захтева веома висок степен координације међу актерима на различитим нивоима. Таква координација представља суштинску функцију „независних“ или

<sup>229</sup> Hofmann Herwig C.H., Morini Alessandro, “Constitutional aspects of the pluralisation of the EU executive through 'agencification'”, *European Law Review*, vol. 37, no. 4, 2012, 443.

<sup>230</sup> Како иситче Хофман, фундаментална разлика између различитих типова агенција се јавља поводом делегирања овлашћења па он тако разликује извршне агенције чије надлежности за имплементацију произлазе из одлуке Комисије, агенције које су креиране као „структурне мере у складу са чланом 114 Уговора, како би се унапредила имплементација у неком пољу деловања Уније или ради остваривања циљева Уније (члан 352). Коначно, Хофман сматра да агенцијама основаним на основу специфичних одредби оснивачких уговора делегирање долази на основу самих оснивачких уговора. Видети више: Hofmann Herwig C.H., “The European Research Council as Case Study for Agency Design in the EU”, *European Public Law*, vol. 18, no. 1, 2012, 175–190.



„регулаторних“ агенција у ЕУ. Уз то, неки облик заједничке активности на плану примене често је неопходан како би се политикама уопште управљало.“<sup>231</sup> ... „Уколико би се прихватио тај модел „директног“ делегирања надлежности европским агенцијама од стране држава чланица, последице би биле далекосежне. Резултат би представљале европске агенције, успостављене у складу с правом Уније, које примењују процесно право ЕУ, док упражњавају компетенције држава чланица. Овај концепт, заснован на мешовитом приступу, последично би довео ни мање ни више до тога да буду створене агенције као тела која, правно посматрано, заузимају место између права Уније и држава чланица.“<sup>232</sup>

Конечно, ови аутори истичу и други битан проблем, а то је „чињеница да члан 352 УФЕУ, који би се могао сматрати правном основом за успостављање типа агенција с пуним надлежностима, није најприкладнији за овај модел. Тај члан дозвољава европским законодавцима да предузму прикладне мере уколико је акција Уније неопходна за остварење циљева Уговора, али тамо где Уговор није омогућио “изричите или имплицитне надлежности“ (*express of implied powers*) као ни средства неопходна за остварење тога. Речима суда, тај члан „не може послужити као основа за проширење надлежности Заједнице (данас Уније)“ – онога што би директно делегирање надлежности европским агенцијама несумњиво учинило. Концептуализовање делегирања надлежности агенцијама у Унији као директног или хоризонталног, иако згодно из перспективе политиколога, тешко се може успоставити са становишта права Уније.“<sup>233</sup>

Овај дужи екстракт из анализе Хофмана и Моринија, послужио је да илуструје да директно делегирање није једноставно са правног становишта. Чак и уколико би

---

<sup>231</sup> Hofmann Herwig C.H., Morini Alessandro, “Constitutional aspects of the pluralisation of the EU executive through 'agencification'”, *European Law Review*, vol. 37, no. 4, 2012, 431.

<sup>232</sup> Хофман и Морини на овом месту даље цитирају Дехауса: „То би одговарало примедби да „Европске интеграције представљају покушај без преседана да се изгради облик континенталног поретка без рекреирања хијерархијске структуре моћи држава“ Dehousse Renaud, “Delegation of powers in the European union: The need for a multi-principals model”, *West European Politics*, vol. 31, no. 4, 2008, 789, 793. Наведено према: Hofmann Herwig C.H., Morini Alessandro, “Constitutional aspects of the pluralisation of the EU executive through 'agencification'”, *European Law Review*, vol. 37, no. 4, 2012, 432.

<sup>233</sup> Hofmann C.H.Herwig, Alessandro Morini, Constitutional aspects of the pluralisation of the EU executive through "agencification", *E.L. Rev.* 2012, 37(4), 433.

дошло до успостављања уговорног основа за оснивање агенција као и основа за директно делегирање њима, оваква врста делегирања значила би *de facto* фундаментално прекомпоновање правног и политичког система Уније какав познајемо и какав је развијан деценијама уназад. Из тих разлога може се и објаснити недостатак одлучности да се приликом реформи које је донео Уговор из Лисабона иде корак даље у установљавању уставног положаја ЕУ агенција и отварања врата за редефинисање начина на који се имплементирају политике и право ЕУ.

Већ смо истакли да је Доктрина Мерони послужила Европској комисији у учвршћивању своје позиције о лимитирању овлашћења које могу добити агенције у ЕУ. Тако је 2001. године у Белом папиру о управљању у Европској унији под насловом „Боља примена европских правила кроз регулаторне агенције“, Комисија констатовала важност регулаторних агенција на националном, и постојећу (тадашњу) улогу на европском нивоу. У погледу доношења одлука од стране агенција истакнуто је да ће: „Даље стварање аутономних европских *регулаторних агенција* у јасно дефинисаним подручјима унапредити и оснажити примену правила широм Уније. Таквим агенцијама требало би дати надлежност да самостално доносе одлуке о примени регулаторних мера. Требало би да функционишу с великим степеном независности и у јасно дефинисаном правном оквиру. Регулатива за успостављање сваке појединачне агенције би требало да успостави ограничења њиховим активностима и надлежностима, њиховој одговорности и захтеве за отвореношћу.“ Такође је овим документом истакнуто: „Предност на страни агенција често је та да су способне да се носе с високо сложеним, за одређени сектор специфичним питањима, висок степен видљивости у самом сектору на који се односе (а понекад и за јавност) као и то, да често доносе уштеду у пословању. За Комисију, стварање агенција такође представља и користан начин да се обезбеди фокусирање ресурса на своје кључне задатке.“ Том приликом истакнути су и одређени услови за формирање регулаторних агенција на нивоу ЕУ, у које спадају: „1. Агенцијама се може дати моћ да доносе индивидуалне одлуке у специфичним областима али не и да усвајају општеважеће регулаторне мере. Конкретно, њима се може делегирати надлежност за доношење одлука у оним областима у којима доминира јединствен јавни интерес, а задатак који

треба обавити захтева специфичну експертизу (пр. Безбедност саобраћаја); 2. Агенцијама се не може пренети одговорност за она питања, у вези с којима је Уговор директну надлежност поверио Комисији (на пример, у области политике конкуренције); 3. Агенцијама се не може пренети надлежност одлучивања у оним областима у којима би морале да арбитражују поводом јавног интереса у вези с којим постоји конфликт, у којима би на снагу ступила дискреција политичке одлуке или у којима би морале да врше сложене економске процене.; 4. Агенције морају бити подложне ефикасном систему супервизије и контроле.<sup>234</sup>

И Јатаганас истиче да се пресуда не може применити на специфичан проблем „јавних тела-сателита“ створених легислативом Заједнице, како их назива, те и *numerous clausus* ових тела створених у складу са одредбама за ближу сарадњу (помиње члан 211 бивши), подсећајући да чак ни та пресуда није била у потпуности затворена за делегирање приватним телима, те да је „транспозиција те пресуде *in toto* у контекст агенција погрешна и зававајућа“.<sup>235</sup>

Како сматрају Хофман и Морини, када се стварају агенције у Европској унији, њима се делегирају надлежности или у виду суб-делегације овлашћења за имплементације од стране европских институција, и у тим случајевима је примењива Доктрина Мерони, или путем креирања мера неопходних за обезбеђивање исправне имплементације европских политика. Према схватању ових аутора, код другог типа ограничења креирању агенција и њихових моћи настају из уставних принципа као што су поверавање (*conferral*), пропорционалност и супсидијарност. Далекосежно делегирање надлежности европским агенцијама, не само за доношење обавезујућих аката у појединачним случајевима већ и за усвајање правила, тако би било могуће у Унији. Додатно, ови аутори сматрају да „делегирање надлежности за имплементацију јавних политика ЕУ или политика које се врше у оквирима европског права такође може бити остварено делегирањем телима креираним на основу правила

---

<sup>234</sup> European Commission, European Governance – A white Paper, Brussels, 25.7.2001, COM(2001) 428 final, 23-24.

<sup>235</sup> Yataganas A. Xénophon, "Delegation of regulatory authority in the European Union -The relevance of the American model of independent agencies", *Jean Monnet Working Paper 3/01*, New York University School of Law New York, 2001., 28.

Међународног јавног или приватног права“.<sup>236</sup> Мало се може приговорити оваквом схватању, које почива на суверености држава чланица и могућности да институционалну архитектуру Уније мењају споразумно. Ипак, оно што може бити препрека последњем ставу који изnose Хофман и Морини јесу уставна устројства држава чланица и ограничења у погледу преноса суверености која постављају највиши национални правни акти. Већина чланица Уније предвиђа (на различите начине) пренос дела суверенитета на Европску унију и њене институције. Отвара се уставноправно питање да ли овај пренос важи за све институције и органе Уније? Нарочито за оне који нису предвиђени оснивачким уговорима и као такви нису били предмет демократског изјашњавања грађана у погледу овог преноса, нити су институције које одликује демократски легитимитет. Ово питање постаје нарочито интересантно када се тај трансфер врши телу основаном у складу с правилима приватног права, а у контексту кризе веома актуелно када се таквом телу повере овлашћења у области финансијске регулације и пренесу значајна финансијска средства.<sup>237</sup>

Ова тема је посебно значајна имајући у виду да у контексту делегирања утицај Комисије може бити смањен, а утицај држава чланица повећан у случајевима постојања агенција у одређеним областима, што зависи од природе саме агенције, њених овлашћења и норми које уређују одређену област. Формирањем агенције може доћи до слабљења утицаја Комисије у одређеној области наспрам раста утицаја држава чланица, преко њихове контроле самог рада агенције, нарочито у оним областима у којима агенција не служи само за прикупљање информација, већ и где велику улогу игра техничка експертиза.<sup>238</sup>

Ово је теза која захтева пажњу, а може нам делимично и објаснити генерално уздржан став који Комисија у континуитету изражава према агенцијама. Формирање агенција као тела која углавном не доносе одлуке, без значајних инспекцијских

---

<sup>236</sup> Видети више: Hofmann C.H.Herwig, Alessandro Morini, Constitutional aspects of the pluralisation of the EU executive through "agencification", E.L. Rev. 2012, 37(4), 434.

<sup>237</sup> Непосредно пред завршетак ове студије Суд правде Европске уније одбацио је тужбу Уједињеног Краљевства против Савета и Парламента у случају С 270/12, који се односио на овлашћења ЕСМА приватно правног тела инкорпорираног у Луксембургу.

<sup>238</sup> Видети: Craig Paul, *EU Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012., 31.

овлашћења (у оним ограниченим условима где ова овлашћења постоје за комунитарне органе), нити са могућностима да у већој мери контролишу примену права заправо доприноси одржању баланса и (ефективном) задржавању надлежности на нивоу држава чланица. Залажући се за већу улогу агенција, Вос истиче да се давање већих (дискреционих) овлашћења агенцијама може балансирати јачим процедурама контроле (укључујући судску) и одређивањем правног основа за оснивање агенција и пренос надлежности из разлога правне сигурности.<sup>239</sup> Нажалост, Уговор из Лисабона није извршио ово увођење правног основа иако је био драгоцен прилика да се изврши ова врста правне трансформације. Ипак, уставни положај агенција и даље остаје велика препрека. Како истиче Куртин, „Начин на који се надлежности и послови делегирају у пракси читавој серији *non majoritarian* агенција које су установљене и активне на европском нивоу управљања запањујућа је илустрација како се у пракси развијају институционалне структуре које се налазе изван оквира Уговора“.<sup>240</sup> „Уговор из Лисабона није успео да затвори „институционални дефицит“ на који су указивали Еверсон и Мајоне, зато што још увек не омогућава улогу агенцијама ЕУ у имплементацији политика ЕУ, остављајући процес агенцификације ЕУ администрације на турском правном тлу“.<sup>241</sup> Најновији талас агенцификације је демонстрирао да постоји политичка воља код држава чланица да формирају агенције са све већим регулаторним овлашћењима (макар она била само усмерена на припрему нацрта правила од којих Комисија *de facto* не може да одступи). Такође, агенције су се као што је показано у претходној анализи „ушуњале“ у оснивачке уговоре мада не и у уставни поредак какав познајемо. Може се закључити да ово питање не престаје да буде изазовно за правну теорију, а

---

<sup>239</sup> Такође, анализирајући аргументацију да би већа независност агенција водила феномену “заробљавања агенције” (*agency capture*) (као врсту “регулаторног заробљавања”, прим. аут.) она истиче да је заробљавање генерални проблем свих регулатора и да постоји мало разлога да се мисли да би код агенција ово био већи проблем него иначе. Видети: Vos Ellen, “Independence, Accountability and Transparency of European Regulatory Agencies” in: Gerardin Damien, Muñoz Rodolphe, Petit Nicolas (Eds.) *Regulation through Agencies in the EU – A New Paradigm of European Governance*, Edward Elgar, 2005., 132.

<sup>240</sup> Curtin Deirdre, “Holding (Quasi-)Autonomous EU Administrative Actors to Public Account”, *European Law Journal*, vol. 13, no. 4, 2007, 527.

<sup>241</sup> Chamon Merijn, “EU Agencies between Meroni and Romano or the devil and the deep blue sea”, *Common Market Law Review*, vol. 48, no. 4, 2011, 1075.

политичка пракса ће показати и да ли ће управо питање агенција бити једно од главних поља борбе за обликовање аранжмана управљања у ЕУ, ако не и самог правца у коме ће се кретати.

**ДЕО ДРУГИ: АГЕНЦИЈЕ У ПРАВУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ  
И ЗАШТИТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ**

## **Глава 1. Заштита животне средине и послови јавне управе у Европској унији**

- 1.1. Управни послови у области заштите животне средине и подела надлежности између Европске уније и држава чланица
  - 1.1.1. Примарни правни извори ЕУ у области заштите животне средине
  - 1.1.2. Комунитарне институције и политика заштите животне средине
- 1.2. Инспекцијски надзор и заштита животне средине – изазови јединственог оквира у ЕУ
- 1.3. Начини имплементације комунитарних прописа у области заштите животне средине – тренд агенцификације

Продубљивањем интеграција у оквиру Европске уније државе чланице јој поверавају све већи обим надлежности, услед чега долази до укупног увећања броја управних послова и потребе за кадровским проширењем администрације. Област заштите животне средине је у том погледу посебно интересантна због прогресивног развоја нормативног оквира, како на националном тако и на међународном нивоу, повећања броја процедура и стандарда који субјекти који утичу на животну средину морају да поштују, што узрокује и потребу за континуираним и интензивнијим надзором. Процес регулације у области заштите животне средине спада у комплексније, због значајних економских и политичких импликација, пре свега раста инвестиционих трошкова, као и ризика релокације бизниса и радних места у јурисдикције са нижим стандардима.

Обим делегирања надлежности Европској унији у области животне средине од стране држава чланица и модалитети обављања регулаторних (пре свега постављање стандарда заштите), информативних, едукативних, послова систематизације и размене података на наднационалном нивоу повећавао се током деценија интеграције. Међу овим пословима од класичних активности управе недостају послови управног надзора, имајући у виду да су они у највећој могућој мери задржани у домену надлежности држава чланица. Ипак, управо на примеру области заштите животне средине могу да се преиспитају могућности обављања



инспекцијских послова од стране комунитарних органа, као и обављање управних послова путем умрежавања националних органа и јавних агенција које обављају послове у овој области.<sup>242</sup> Изазови имплементације еколошких прописа су бројни и произлазе како из сложености и трошкова који су са њима везани, тако и из различитости националних система који их имплементирају. Са проширењем Европске уније продубила се асиметрија између економске моћи чланица и њихових способности и традиција заштите животне средине, те овако неусклађени системи управљања заштитом животне средине могу довести, и доводе, до дисбаланса у нивоу заштите и стања животне средине,<sup>243</sup> тј. до тзв. имплементационог јаза који се уочава у примени одређених режима. У овом поглављу обрађујемо питање поделе надлежности у области заштите животне средине између Европске уније и држава чланица, у складу са Уговором о функционисању европске уније (УФЕУ), затим разматрамо врсте постојећих и потенцијалних управних послова у области заштите животне средине на нивоу Уније и анализирамо начине организовања вршења нових послова Уније, како бисмо разматрили из којих је разлога у области заштите животне средине преовладало опредељење за агенцификацијом послова наспрам других модалитета.

### **1.1. Управни послови у области заштите животне средине и подела надлежности између Европске уније и држава чланица**

Политика заштите животне средине у оквиру Европске економске заједнице започета је кроз облик међувладине сарадње почетком 1970-тих година, тада без

---

<sup>242</sup> Овај проблем смо претходно испитивали у: Milenković Marko, „Upravni poslovi u oblasti zaštite životne sredine u Evropskoj uniji i podela nadležnosti sa državama članicama“ у: Mirjana Rašević, Milan Marković (ur.) *Pomeraćemo granice*, Institut društvenih nauka, 2012., 153-170.

<sup>243</sup> Ово се, пре свега, односи на могућности и капацитете нових чланица ЕУ да транспонују и имплементирају еколошки *acquis*. Упоредити: Toshkov Dimitar, “Embracing European Law Compliance with EU Directives in Central and Eastern Europe”, *European Union Politics*, vol. 9, no. 3, 2008, 379–402.; Börzel Tanja, Fernandez Ana, Font Nuria, *Coping with Accession to the EC: New Modes of Environmental Governance*, Paper presented at the Annual Convention of the American Political Science Association, Washington, DC, September 1-5, 2010.; European Commission (Directorate-General Environment), *The costs of not implementing the environmental acquis - Final report*, ENV.G.1/FRA/2006/0073 September 2011

правног основа у оснивачким уговорима, да би своје уговорно уобличење добила тек 1986. године увођењем заштите животне средине у Јединствени европски акт.<sup>244</sup> Уговором из Лисабона на експлицитан начин су дефинисане искључиве надлежности Европске уније, подељене надлежности и оне надлежности које припадају државама чланицама а за које ЕУ има само координативну улогу.<sup>245</sup> Заштита животне средине и са њом блиско повезане политике и надлежности у области рибарења, енергетике и пољопривреде представљају подељене надлежности. Са друге стране, заштита поморских биолошких ресурса у оквиру политике рибарења, изменама које је донео Уговор из Лисабона, постала је искључива надлежност Европске уније.

Важно је нагласити да законодавство Европске уније у области заштите животне средине чини више стотина различитих аката, укључујући регулативе, директиве и акте меког права у широком пољу регулације које покрива ова област.<sup>246</sup> Поред проблема и природе регулаторног процеса у овој области, кључни изазов представља спровођење прописа и надзор над спровођењем од стране управе. Као што је већ наглашено, у области заштите животне средине надлежности за инспекцијски надзор се налазе на нивоу држава чланица, али се повремено појављују иницијативе за измену оваквог решења које ће бити анализирани даље у дисертацији, а посебно су релевантне за изучавање улоге агенција на нивоу Европске уније.

Надлежности ЕУ за обављање послова у области животне средине може се троструко анализирати – у односу на надлежности држава чланица, надлежност у питањима међународне сарадње у области животне средине, као и надлежност појединих органа ЕУ. Иако припада једној од области у којима је ЕУ донела највећи

---

<sup>244</sup> Више о развоју еколошког права и политике ЕУ видети: Kramer Ludwig, *EC Environmental Law*, Sweet & Maxwell, London, 2007.; Lee Maria, *EU Environmental law, Challenges, Change and Decision-making*, Hart Publishing, Oxford, 2005.; Todić Dragoljub, *Vodič kroz EU politike – životna sredina*, Evropski pokret, Beograd, 2011.; Чавошки Александра, *Основи еколошког права Европске уније*, Правни факултет Универзитета Унион – Службени гласник, Београд, 2007.

<sup>245</sup> За детаљну анализу видети између осталог и: Rossi Lucia Serena, “Does the Lisbon Treaty provide a Clearer Separation of Competences between EU and Member States?” in: Biondi Andrea, Eeckhout Piet, Ripley Stefanie (Eds.), *EU Law after Lisbon*, Oxford University Press, 2012., 85-106.; Avbelj Matej, “The treaty of Lisbon: an ongoing search for structural equilibrium”, *Columbia Journal European Law*, vol. 16, no.3, 2010, 521-530.

<sup>246</sup> За преглед законодавства по областима видети: Todić Dragoljub, *Vodič kroz EU politike – životna sredina*, Evropski pokret, Beograd, 2011.; Чавошки Александра, *Основи еколошког права Европске уније*, Правни факултет Универзитета Унион – Службени гласник, Београд, 2007.

број аката, ова надлежност је и даље ограничена принципом супсидијарности, који је први пут имплементиран за животну средину, и једногласним одлучивањем за најзначајније аспекте политике.<sup>247</sup>

### 1.1.1. Примарни правни извори ЕУ у области заштите животне средине

Правни извори Европске уније у области заштите животне средине су бројни и покривају широку материју хоризонталног еколошког законодавства и секторска питања заштите природних добара, утицаја на појединачне медијуме животне средине, као и интерсекторална питања попут пољопривреде и енергетике. Уговор из Лисабона није увео веће новине у погледу заштите животне средине у односу на претходне верзије Уговора, нарочито у погледу евентуалног проширивања надлежности Европске уније и овлашћења њених органа за обављање одређених послова у овој области.<sup>248</sup> Ипак, и у Уговору о Европској унији и у Уговору о функционисању Европске уније додатно је наглашен значај заштите животне средине и инкорпорација заштите животне средине у све секторске политике Уније и законодавство,<sup>249</sup> уз веће инсистирање на принципу одрживог развоја и његове интеграције у политике Уније.

Уговор о Европској унији међу основним начелима предвиђа да „Унија ради на одрживом развоју Европе, који почива на уравнотеженом економском расту и стабилности цена, високо конкурентној социјалној тржишној привреди, чији је циљ пуна запосленост и друштвени напредак, као и висок ниво заштите и побољшања

<sup>247</sup> Todić Dragoljub, *Vodič kroz EU politike – životna sredina*, Evropski pokret, Beograd, 2011., 27-28.

<sup>248</sup> Шире анализе утицаја Уговора из Лисабона на Еколошко право и политику: Benson David, Jordan Andrew, “A Grand Bargain or an `Incomplete Contract`? European Union Environmental Policy after the Lisbon Treaty”, *European Energy and Environmental Law Review*, vol. 17, no. 5, 2008, 280-290.; Benson David, Jordan Andrew, “European Union environmental policy after the Lisbon Treaty: plus ça change, plus c'est la même chose?”, *Environmental Politics*, vol.19, no. 3, 2010, 468-474.; Vedder Hans, “The Treaty of Lisbon and European Environmental Law and Policy”, *Journal of Environmental Law*, vol. 22, no. 2, 2010, 285-299.; Client Earth, “The impact of the Lisbon Treaty- an environmental perspective”, London, 2010.

<sup>249</sup> Више о интеграцији заштите животне средине у остале политике ЕУ видети: Jordan Andrew, Lenschow Andrea, “Environmental Policy Integration: a State of the Art Review”, *Environmental Policy and Governance*, vol. 20, no.3, 2010 147–158.

животне средине“ (члан 3 ст. 2) као и да „доприноси одрживом развоју планете“ (члан 3 ст. 5).

Насловом V Уговора о Европској унији који се односи на активности Европске Уније у области спољне и безбедносне политике (члан 21) је, између осталог, предвиђено да ће Унија спроводити заједничку политику и активности и радити на остваривању високог нивоа сарадње у области међународних односа с циљем да се убрза економски, друштвени и развој у области животне средине земаља у развоју, са примарним циљем искорењивања сиромаштва као и са циљем помоћи развоју међународних мера потребних ради очувања и унапређења квалитета животне средине и одрживог развоја глобалних природних ресурса и обезбеђења одрживог развоја.<sup>250</sup>

Уговор о функционисању Европске уније<sup>251</sup> у члану 4. предвиђа да Европска унија има подељену надлежност са државама чланицама у погледу већег броја области, укључујући заштиту животне средине, с тим што очување морских биолошких ресурса, у складу са заједничком политиком рибарства, спада у искључиву надлежност Уније (члан 3).<sup>252</sup> Уговор о функционисању Европске уније у члану 11. прописује начело интегралности предвиђа да ће захтеви заштите животне средине бити интегрисани у све политике ЕУ, нарочито одрживог развоја.

У наслову XX – чланови 191-193 (некадашњи чланови 174-176) садржане су одредбе које се директно односе на животну средину. Члан 191 предвиђа циљеве политике Уније у области животне средине: 1. очување, заштита и побољшање квалитета животне средине; 2. заштита здравља и људи; 3. мудро и рационално коришћење природних ресурса; 4. подстицање мера, на међународном нивоу, за решавање регионалних или глобалних проблема животне средине, а нарочито у

---

<sup>250</sup> Постоје критике у литератури да се изменама које је донео Уговор из Лисабона и даље на слаб начин указује на важност одрживог развоја Vedder Hans, “The Treaty of Lisbon and European Environmental Law and Policy“, *Journal of Environmental Law*, vol. 22, no. 2, 2010, 287.

<sup>251</sup> Некадашњи уговор о Европској заједници.

<sup>252</sup> У областима у којима су подељене надлежности, постоји могућност деловања како држава чланица тако и Европске уније, али су чланице ограничене у погледу деловања тиме да ли је Унија већ користила надлежности у одређеној области. За анализу поделе надлежности у области заштите животне средине и политике рибарења видети: Client Earth, “The impact of the Lisbon Treaty- an environmental perspective“, London, 2010., 6-17.

борби против климатских промена. Последњи циљ представља новину Уговора из Лисабона, и значајан је пошто истиче питање климатских промене као посебан циљ политике заштите животне средине ЕУ, у том смислу најављујући даље усмерење и активности Уније поводом овог проблема. Уговор такође предвиђа да политика Уније у области животне средине има за циљ да се постигне висок степен заштите, водећи рачуна о различитим стањима у различитим регионима Уније, као и да се заснива на начелима 1) предострожности и превентивног деловања, 2) отклањања нанесене штете на извору и на 3) начелу загађивач плаћа. С тим у вези, Уговор предвиђа и да мере за хармонизацију са захтевима заштите животне средине које усвајају државе чланице могу укључивати заштитне клаузуле, из разлога који су везани за животну средину а нису економске природе, уз услов да буду контролисане од стране Европске уније. Члан 191 такође поставља и оквире за креирање политике у овој области, прописујући да Унија води рачуна о: 1. расположивим научним и техничким подацима; 2. стању животне средине у разним регионима Уније; 3. могућим користима и трошковима деловања или неделовања; 4. економском и социјалном развоју Уније у целини и уравнотеженом развоју њених региона. Уговором о функционисању ЕУ такође је предвиђено да, у оквиру својих надлежности, Унија и државе чланице сарађују са трећим земљама и надлежним међународним организацијама, као и да појединости сарадње Уније могу бити предмет споразума између Уније и заинтересованих трећих страна. Додатно је прецизирано да наведена норма не доводи у питање надлежност држава чланица за вођење преговора у међународним телима и за закључивање међународних споразума.

Члан 192. се односи на доношење одлука у области заштите животне средине. Њиме је предвиђено да Европски парламент и Савет, у складу са редовним законодавним поступком („коодлучивање“), а након саветовања са Економско-социјалним комитетом и Комитетом региона, одлучују које мере Унија треба да предузме ради остваривања циљева из члана 191. Изузетно, савет једногласно одлучује у складу са посебним законодавним поступком, након саветовања са Европским парламентом, Економско-социјалним комитетом и Комитетом региона, у

погледу: 1. одредби првенствено фискалне природе; 2. мера које утичу на: просторно планирање; управљање количинама водних ресурса или које утичу, непосредно или посредно на расположивост ових ресурса; употребу земљишта, са изузетком управљања отпадом; 3. мера које значајно утичу на избор државе чланице између различитих извора енергије и на општу структуру њеног снабдевања енергијом. Савет може, једногласно на предлог Комисије и након саветовања са Европским парламентом, Економско-социјалним комитетом и Комитетом региона, одлучити да се редовни законодавни поступак примењује на претходно наведена питања, чиме државе чланице споразумно проширују могућности деловања ЕУ у будућности. Уговор такође предвиђа да, не доводећи у питање одређене мере које је утврдила Унија, државе чланице финансирају и спроводе политику у области животне средине. Ова одредба је опстала у тексту Уговора од 1986. године, чиме се јасно изражавају политичке преференције држава чланица да се надлежност задржи на националном нивоу.<sup>253</sup>

Коначно, члан 193 предвиђа да државе чланице могу да задрже или уведу строже стандарде заштите животне средине ако су они у складу са Уговором и ако се о њима обавести Европска комисија, што се може објаснити и потребом да се државама „шампионима“ заштите животне средине омогући да прогресивно развијају свој нормативни оквир. Ово је посебно важно и у контексту настанка и унапређења стандарда животне средине, а нарочито њиховог трансфера из држава чланица ЕУ, у овом случају, на оне државе са нижим стандардима заштите.

Ипак, било је и критика да Уговор из Лисабона није на добар начин направио разграничење између надлежности држава чланица и Европске уније, као и да домен подељених надлежности не омогућава грађанима да разумеју ко обавља које послове.<sup>254</sup> У погледу заштите животне средине, може се истицати да државе у принципу ни не желе да делегирају у већој мери надлежности на комунитарни ниво тамо где Уговор експлицитно предвиђа да је финансирање политике заштите

---

<sup>253</sup> Члан 197 УФЕУ предвиђа административну сарадњу држава чланица, и модалитете за њено унапређење.

<sup>254</sup> Delors Jacques, “JCMS 50th Anniversary Lecture - Economic Governance in the European Union: Past, Present and Future”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 50, no. 2, 2013, 177.

животне средине на државама чланицама, изузев у ситуацијама када се финансирају извесне мере Уније (члан 192). Овом важном аспекту вратићемо се касније више када будемо разматрали обављање одређених послова од стране постојећих комунитарних агенција у сарадњи са државама чланицама.

Поред два (оснивачка) уговора, Изменама из Лисабона једнака правна снага је дата и Повељи о основним правима Европске уније. Члан 37 Повеље предвиђа да висок ниво заштите животне средине и унапређења квалитета животне средине мора бити интегрисан у политике Европске уније и остварен у складу са принципом одрживог развоја.<sup>255</sup>

### 1.1.2. Комунитарне институције и политика заштите животне средине

Европске интеграције и развој политика у оквиру Заједнице, а потом и Уније, променио је начин на који се традиционално може поимати подела сфера и послера између националног нивоа и међународног нивоа, па у том смислу и врста и природа послова које обавља администрација.<sup>256</sup> Од настанка Европске економске заједнице, могла су се приметити два основна модела организације обављања управних послова која се карактеришу као централизована администрација и подељена администрација, премда су, за највећи број надлежности, извршавање прописа и примена права до данашњих дана у највећој мери остали део надлежности/активности држава чланица са веома малим уделом „централизоване“ ЕУ администрације (то се највише и пре свега огледа у инспекцијским активностима). Како примећује Крејг, почев од 1980-тих година и Јединственог европског акта долази до све већег развоја заједничке (*shared*) управе, агенција и мрежа.<sup>257</sup> Додатно, у погледу развоја административних капацитета за

<sup>255</sup> Више о значају овог члана видети: Client Earth, “The impact of the Lisbon Treaty- an environmental perspective“, London, 2010., 5.

<sup>256</sup> У том смислу видети: Hofmann Herwig C.H., Rowe Gerard C., Türk Alexander H., *Administrative law and Policy of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2011., 5-6.

<sup>257</sup> За развој различитих модалитета обављања управних послова видети: Craig Paul, *EU Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012., 3-34.

имплементацију растућег броја прописа значајна су два повезана процеса, процес агенцификације европске администрације и процес децентрализације имплементације одређених послова<sup>258</sup> путем развоја „умреженог административног система“ (networked administrative system) у оквиру кога (полу)независне националне агенције и надлежни органи имају двоструку улогу обављања послова за националне владе и послова за Европску комисију,<sup>259</sup> односно обављања послова које би у другачијем моделу примене прописа обављала централизована администрација. Како примећује Мајоне, “недостатак административне инфраструктуре значи да између супранационалног нивоа на коме настају правила и националног нивоа на коме се спроводе постоји институционални вакуум, за који се претпоставља да ће се лојалном кооперацијом националних органа“.<sup>260</sup> За нашу тему је значајно да управо у овој фази, фази имплементације, европске агенције, али и националне агенције могу да одиграју кључну улогу у попуњавању те празнине која настаје. Мајоне посебно истиче потенцијал који европске агенције имају да постану седишта мрежа, као и могућност да у оквиру таквих мрежа национални органи могу бити „мотивисанији да заштите професионалне стандарде и посвећеност политици (коју спроводе, нап. аут.) наспрам спољних утицаја, као и да у доброј вери сарађују са другим члановима мреже. Ово је из разлога што функционери агенције имају подстицај да одрже репутацију у очима колега из других држава чланица.“<sup>261</sup> У овом тренутку, пошто је прошло више од двадесет година од почетка шире агенцификације комунитарне администрације, и након развоја мрежа у многим областима деловања Уније, може се и у већој мери сагледавати домет једног оваквог приступа и значаја које су идеје оваквог начина организације управе имале.

---

<sup>258</sup> Највећи и најбољи пример за то је свакако област заштите конкуренције. Харлоу тако истиче да је у области конкуренције, коју назива „парадигмом директне администрације“, Комисија сада постала чвориште националних регулатора у области конкуренције. Упоредити: Harlow Carol, “Three phases in the Evolution of EU Administrative law”, in: Craig Paul, de Burca Graine (Eds.), *Evolution of EU Law*, Oxford University Press, 2011., 455.

<sup>259</sup> Nørnard Gitte Hyttel, “National Limits to Transnational Networking? The Case of the Danish IT and Telecom Agency”, in: Egeberg Morten (Ed.), *Multilevel Union Administration: The Transformation of Executive Politics in Europe*. Palgrave Macmillan, 2006., 163-164.

<sup>260</sup> Majone Giandomenico, *Dilemmas of European integration - The ambiguities and pitfalls of integration by stealth*, Oxford University Press, 2005., 100.

<sup>261</sup> *ibid*, 101.



Крејг истиче да је област заштите животне средине са становишта организације администрације интересантна из два разлога. Први је тај што је формирана Агенција за заштиту животне средине што је означило почетак таласа оснивања агенција ЕУ у 1990-тим као и да је она послужила као модел за дефинисање каснијих агенција, путем оснивања тела чија је превасходна улога прикупљање и координација информација међу државама чланицама, уз комбинацију агенције на нивоу Уније којој помаже мрежа националних тела.<sup>262</sup> Други аспект на који указује Крејг је улога коју националне власти имају у заједничкој управи (*shared administration*) након усвајања прописа, илуструјући примером примене директива у области контроле квалитета ваздуха према којој су националне власти задужене за контролу поштовања ограничења и примену санкција уз сарадњу са надлежним органима других држава чланица, развој заједничких планова и размену података.<sup>263</sup> Потребно је нагласити да се примена ових прописа врши не од стране Комисије, већ од стране Европске агенције за заштиту животне средине и *EIONET* мреже којом координише и коју чине национални органи, а да се различити аспекти контроле примене прописа од стране оператера врше кроз *IMPEL* мрежу која обухвата националне органе надлежне за инспекцијски надзор.

Европска комисија има веома значајну улогу у креирању политике заштите животне средине, превасходно као предлагач прописа ЕУ. Иако нема директну надзорну улогу над применом прописа, о чему ће више речи бити у наредном поглављу, Европска комисија може да иницира процедуре пред Судом правде Европске уније у случају да државе чланице не имплементирају обавезе из комунитарних прописа, у складу са чланом 211 УФЕУ. У оквиру Европске Комисије питањима заштите животне средине бави се више директората: Директорат за заштиту животне средине, Директорат за енергетику, Директорат за заштиту здравља и потрошаче, Директорат за пољопривреду и рурални развој, Директорат за поморска

---

<sup>262</sup> Craig Paul, *EU Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012., 12. До сличног закључка долазе и Келемен и Мајоне анализирајући ЕЕА као модел који је касније реплициран и прилагођаван за друге регулаторне режиме. Упоредити: Kelemen Daniel, Giandomenico Majone, "Managing Europeanization: The European Agencies," in: Peterson John, Shackleton Michael (Eds.) *The Institutions of the European Union*, Oxford University Press, 2012., 219-240.

<sup>263</sup> Craig Paul, *EU Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012., 12-13.

питања и рибарење. Посебни Директорат за климатске акције основан је 2010. године и преузео је део надлежности од Директората за заштиту животне средине и Директората за енергетику у оквиру јачег дефинисања и ангажовања Европске уније по питању решавања проблема климатских промена. На овај директорат су прешли послови у вези са координисањем Европске шеме за трговину емисијама гасова стаклене баште као и учешће Европске уније у међународним преговорима о климатским променама.

Европски парламент, уз Савет министара, доноси акте секундарног законодавства на предлог Комисије. Питањима животне средине у оквиру Парламента се бави Комитет за животну средину, јавно здравље и безбедност хране, који чини укупно 64 од 736 чланова Парламента, и који разматра законодавне предлоге пре усвајања на пленарним заседањима парламента. Савет министара, уз Европски парламент, усваја секундарне прописе и политичке акте, укључујући оне који се односе на животну средину. Када разматра питања у овој области, заседа као Савет министара за животну средину држава чланица ЕУ.

Коначно, Суд правде Европске уније има значајну улогу у овој области и донео је велики број пресуда, нарочито у случајевима неиспуњавања обавеза које произлазе из секундарног законодавства од стране држава чланица. Однос Комисије и две агенције у области заштите животне средине ћемо посебно анализирати у наредним поглављима.

Уговором о Европској унији предвиђено је и постојање два специјална комитета – Комитета региона и Европског економског и социјалног комитета. Њихова улога је пре свега саветодавна.<sup>264</sup>

Са становишта обављања растућег броја управних, регулаторних и стручних послова за ову анализу посебно је интересантно неколико агенција Европске уније у овој области. То су превасходно Европска агенција за заштиту животне средине и

---

<sup>264</sup> За анализу утицаја ових комитета на формирање политике и оцену о релативно слабом утицају видети више: Hönnige Christoph, Panke Diana, "The Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee: How Influential are Consultative Committees in the European Union? The Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee: How Influential are Consultative Committees in the European Union?", *Journal of Common Market Studies*, vol. 51, no. 3, 2013, 452-471.

Европска агенција за хемикалије, али и Европска агенција за поморску безбедност, Агенција за контролу рибарења, и други облици сарадње и координације националних органа, о којима ће више речи бити у последњем потпоглављу.

## **1.2. Инспекцијски надзор и заштита животне средине – изазови јединственог оквира у ЕУ**

Инспекцијски надзор представља један од најважнијих видова управне делатности, од велике је важности за успешну имплементацију легислативе у свим областима и један је од предуслова за остваривање права појединаца и привредних друштава.<sup>265</sup> У домену заштите животне средине ова врста контроле посебно је важна због потенцијалних штетних последица по животну средину и здравље људи које непримењивање прописа о заштити животне средине може да изазове. Распрострањена дерегулација и умањивање броја потенцијалних ситуација које могу бити изложене контроли, уз успостављање нових принципа попут „контролисања резултата а не процеса“<sup>266</sup>, водила је и општој тенденцији смањења обима увида администрације (превасходно *ex ante* увида) у многим делатности приватног сектора. Заштите животне средине представља изузетак од овог тренда услед прогресивног развоја нормативног оквира и релевантних стандарда, увећавања броја процедура и услова који оператери који утичу на животну средину морају да поштују, као и потребе континуираног и интензивнијег надзора него раније. Ово је посебно релевантно за транзиционе земље у којима заштита животне средине традиционално

---

<sup>265</sup> Више о инспекцијском надзору у области заштите животне средине видети: Milenković Marko, „Ekološka inspekcija i decentralizacija Srbije“, u Predrag Dimitrijević, Nataša Stojanović (ur.) *Ekologija i pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Nišu, 2011, 513-528.

<sup>266</sup> Kavran Dragoljub, *Javna uprava - reforma, trening, efikasnost*, Savet za državnu upravu Republike Srbije, Beograd, 2003., 66.

није била развијена,<sup>267</sup> а сада су део Европске уније или су, попут Србије, кандидати за чланство.

Посебан значај за имплементацију еколошких прописа има обављање надзора над спровођењем прописа од стране оператера који утичу на животну средину, тј. на конкретна правна и физичка лица у државама чланицама. Надзорни (контролни) процес карактерише коришћење управно правних овлашћења, које законодавац додељује контролном надзорном органу и који он може вршити према контролисаном субјекту, а у вези са објектом, односно предметом контроле. У складу са важећом поделом надлежности између Европске уније и држава чланица, ови послови се налазе на националном нивоу и (осим у ограниченим случајевима) нису пренети комунитарним органима. Задржавање овог облика контроле на националном нивоу проистиче и из природе контролног процеса и ширине овлашћења и (потенцијалног) задирања у права оператера. У материји заштите животне средине, могуће је правити дистинкцију између правних и осталих видова контролисања надзираног лица.<sup>268</sup> У овој области, мисли се, пре свега, на стручну (техничку) наспрам правне, која би за свој предмет имала првенствено поштовање процедура установљених релевантним прописима. Није могуће у потпуности раздвојити ова два вида контроле, с обзиром на то да су технички нормативи најчешће преточени у правна правила. Еколошке инспекције, по правилу, поред превентивног карактера, имају и законске могућности ургентног деловања у циљу непосредног спречавања настанка еколошке штете, као и отклањања даљих последица по животну средину у конкретним ситуацијама. Због хитности оваквих ситуација, у управна овлашћења инспектора се укључује и (привремена) забрана вршења извесних делатности које су такве природе да могу проузроковати загађивање животне средине, док се не прибави дозвола (одобрење) надлежног органа за обављање такве делатности односно док не буду уклоњене сметње за обављање делатности у складу са издатим одобрењем.

---

<sup>267</sup> О инспекцијском надзору у области животне средине у Републици Србији у транзиционом периоду видети: Živković Tatjana, Vavić Igor, Jovanović Đorđe, „Zaštita životne sredine i inspekcijски nadzor (kontrola) u Republici Srbiji“, *Kvalitet*, vol. 18, no. 9-10, 2008, 78-80.

<sup>268</sup> Иако су све врсте увида законски засноване и представљају вршење управних овлашћења.

У области заштите животне средине (као и у низу других области) постоје разноврсни облици контроле. Разликују се тако, надзор односно контрола,<sup>269</sup> која се врши над радом физичких и правних лица у обављању делатности, а ради провере спровођења прописа – ово се, по правилу, обавља путем инспекцијског надзора, као и различите врсте управне контроле рада управе. Карактеристично за све видове наведених контролних активности јесте да оне представљају правну контролу, односно онакву врсту контроле која је предвиђена и регулисана правним нормама, уз правна овлашћења контролора према контролисаном, а у односу на предмет контроле и у смислу мењања, уклањања и предузимања контролисаног понашања.<sup>270</sup>

Област заштите животне средине, поред веће заступљености превентивне контроле, карактерише и континуитет контроле нпр. путем непрекидног мониторинга емисија загађујућих материја у медијуме животне средине због природе активности и потенцијалне опасности.<sup>271</sup> Поред превентивног карактера еколошке инспекције, значајне су и њене могућности (најчешће законом дефинисана овлашћења) ургентног деловања у циљу спречавања настанка веће штете, као и отклањања даљих последица по животну средину у конкретним ситуацијама. Услед ургентности одређених ситуација које у вршењу своје делатности могу утврдити еколошки инспектори, у њихова управна овлашћења убраја се, по правилу, и (привремена) забрана вршења извесних делатности које су такве природе да могу проузроковати загађивање животне средине, док се не прибави дозвола (одобрење) надлежног органа за обављање такве делатности односно док не буду уклоњене сметње за обављање делатности у складу са издатим одобрењем. Имајући у виду ове специфичности инспекцијског надзора у области животне средине, увиђа се предност његовог

---

<sup>269</sup> Термини надзор и контрола се често у литератури користе као синоними. Ипак, има и тенденција да се термином надзор означава један трајнији процес увида у одређене активности надзираног лица, у коме би контрола представљала његов најјачи или централни вид. Упоредити: Томић Зоран, *Управна контрола управе*, Београд, 1987., 13. Са друге стране има и аутора који стриктно праве разлику између два појма, видети Živković Tatjana, Vavić Igor, Jovanović Đorđe, „Zaštita životne sredine i inspekcijски nadzor (kontrola) u Republici Srbiji“, *Kvalitet*, vol. 18, no. 9-10, 2008, 78.

<sup>270</sup> Упоредити: Томић Зоран, *Опште управно право*, Београд, 2009., 54.

<sup>271</sup> У том смислу, на примеру заштите животне средине, може се оправдати прављење дистинкције између надзора (као континуираног процеса који може бити и трајан) и контроле која би била временски омеђена.

вршења на нижим нивоима управљања, али и потреба координације и установљивања заједничких стандарда контроле, о чему ће више речи бити даље у тексту.

Проблеми имплементације права ЕУ се разликују у зависности од области и држава чланица, па се тако према Кедингу и Верлуису проблеми могу појавити самостално или у комбинацији као: 1. непридржавање као опозиција, односно недостатак воље; 2. због нејасних правила или услед недостатка експертизе, или 3. због проблема у погледу административних капацитета.<sup>272</sup> Кључно питање за ефективност Еколошког права ЕУ је како премостити имплементациони јаз<sup>273</sup> који постоји између држава чланица и како довести до усаглашеног нивоа примене (оквирно-циљних) комунитарних прописа на националном нивоу. Уочавају се два могућа тренда, односно два пута. Први би се састојао у проширивању овлашћења комунитарних органа, тј. конкретно у давању инспекцијских надлежности комунитарним органима. Други би се огледао у даљем развијању координације кроз мреже националних тела. Органи Европске уније, тј. Европска комисија, већ имају овлашћења да за вршење инспекцијског надзора одн. теренских провера, уз асистенцију националних органа, у области права конкуренције, а на основу прикупљених доказа, могу да изричу казне компанијама за повреде прописа о заштити конкуренције.<sup>274</sup> Слично, проблеми загађења животне средине су транснационалног карактера и том погледу постоји потреба за прекограничном сарадњом и спровођењем еколошких инспекцијских контрола. С обзиром на

---

<sup>272</sup> Kaeding Michael, Verluis Esther, "EU Agencies as a Solution to Pan-European Implementation Problem" in: Everson Michelle, Monda Cosimo, Vos Ellen (Eds.), *European Agencies in between Institutions and Member States*, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2014., 85.

<sup>273</sup> „Имплементациони јаз“ је израз који се често користи за означавање разлике која у пракси настаје између зацртаних циљева одређене политике односно прописа и резултата који настају њеном применом. Конкретно у области заштите животне средине он је често присутан. О проблемима имплементационог јазу у овој области упоредити: European Commission (Directorate-General Environment), (2011) *The costs of not implementing the environmental acquis - Final report*, September 2011 ([http://ec.europa.eu/environment/enveco/economics\\_policy/pdf/report\\_sept2011.pdf](http://ec.europa.eu/environment/enveco/economics_policy/pdf/report_sept2011.pdf)) Као неки од разлога за недостатак имплементације препознају се и примена права на субнационалном нивоу управе (који није био укључен у преговарање у вези са регулаторним режимом), као и различити технички, административни и финансијски разлози. Упоредити: Butt Philip Alan, "The European Union: Environmental Policy and the prospects for sustainable development" in: Hanf Kenneth, Jansen Alf-Inge (Eds.), *Governance and Environment in Western Europe – Politics, Policy and Administration*, Longman, 1998, 253-276.

<sup>274</sup> Иако формалну одлуку доноси Колеџ комесара, поступак контроле и припрему одлуке врши Директорат за заштиту конкуренције.

непостојање централизованих инспекцијских органа и адекватних овлашћења на нивоу Уније<sup>275</sup>, јављала се потреба за координацијом рада инспекцијских органа у оквиру држава чланица. У том циљу су 2001. године Европски парламент и Савет усвојили Препоруку о минималним критеријумима за еколошке инспекције у државама чланицама.<sup>276</sup> Како сам документ истиче, разлози за његово усвајање су биле значајне разлике између инспекцијског надзора у државама чланицама (тачка 2), како у погледу њихових капацитета тако и обима и садржине инспекцијске контроле (тачка 7). Препорука дефинише еколошку инспекцију и њене активности (провера поштовања комунитарних прописа од стране контролисаних постројења, мониторинг утицаја контролисаних постројења на животну средину, теренске контроле, проверу извештаја и изјава оператера као и процедура само-мониторинга, као и извештаја). Мана ових смерница је што, као предмет инспекцијског надзора предвиђају само индустријска постројења, чиме нису у пуној мери покривени сви потенцијални штетни утицаји на животну средину. Препорука предвиђа да се теренске контроле еколошке инспекције могу обављати као рутинске и као нерутинске (члан 2). Овим актом је такође предвиђено и да ће државе чланице путем управних органа међусобно асистирати једна другој путем размене релевантних информација, и када је потребно и самих овлашћених лица која врше инспекцију, као и да ће путем мреже ИМПЕЛ обезбедити координацију инспекција у вези са инсталацијама које могу имати значајан прекогранични утицај (члан 3). Препорука такође садржи и детаљне одредбе о изради и садржини планова за еколошке инспекције на националном, регионалном и локалном нивоу, критеријуме у вези са теренским инспекцијама инсталација које утичу на животну средину, као и обавезе подношења извештаја у вези са применом ове препоруке Европској Комисији.<sup>277</sup> Ова препорука је одраз

---

<sup>275</sup> 1997. године, Резолуцијом Савета одлучено је да не треба формирати комунитарне инспекцијске органе. Упоредити: European Parliament and European Council, (2001) *Recommendation of the European Parliament and of the Council of 4 April 2001 providing for minimum criteria for environmental inspections in the Member States* (2001/331/EC), тачка 5.

<sup>276</sup> Recommendation of the European Parliament and of the Council of 4 April 2001 providing for minimum criteria for environmental inspections in the Member States (2001/331/EC).

<sup>277</sup> Више о садржини препоруке и примени у Србији видети: Lilić, Stevan „Ekološka inspekcija u zakonodavstvu Srbije i EU“, u: Jovan Ćirić (ur.) *Pedeset godina Evropske unije*, Institut za uporedno pravo, Kancelarija za pridruživanje EU, Beograd, 2007, str. 277-287.

другог приступа, одн. развоја сарадње и координације, уз задржавање инспекцијског надзора на националном нивоу.

У марту 2012. године, Европска комисија је издала Саопштење (Коминике) - Унапређивање остваривања бенефита еколошких мера ЕУ: „Изградња поверења кроз боље знање и одговоре“.<sup>278</sup> Овај документ истиче ефективну имплементацију еколошких прописа као главни изазов, и његов значај је вишеструк, нарочито у погледу поновног отварања питања инспекцијских овлашћења комунитарних органа. У оквиру реализације ефектније имплементације истичу се следећи циљеви: увођење ефективнијих информационих система о имплементацији на националном нивоу, унапређење информисања на нивоу ЕУ, подизање поверења у прикупљене информације на националном, регионалном и локалном нивоу, сузбијање недостатака у информисању о поштовању стандарда и мониторингу.<sup>279</sup> Други скуп циљева на којима инсистира документ се односи на унапређивање одговорности на националном, регионалном и локалном нивоу предвиђајући обавезе за низ актера у области животне средине који укључују националне инспекторе, омбудсмане, тужиоце, судове, ревизоре и невладине организације. Као посебне циљеве Коминике истиче унапређење инспекција и надзора спровођења прописа ЕУ, бољу обраду жалби и медијацију на националном нивоу и унапређење приступа правди.<sup>280</sup> У погледу унапређења инспекцијске контроле, Комисија је изнела неке важне предлоге. То су унапређење постојећих оквира за инспекцију и надзор (пре свега постојеће Смернице) као и разматрање могућности да сваки нови пропис буде праћен специфичним одредбама о инспекцијском надзору, уз предлог да се размотре опције за комплементирање националних инспекција и увођење надзора за конкретна питања на нивоу ЕУ. Конкретно, Комисија је истовремено предложила 1. формирање

---

<sup>278</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Improving the delivery of benefits from EU environment measures: building confidence through better knowledge and responsiveness /\* COM/2012/095 final.

<sup>279</sup> Видети: European Commission, (2012) *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions - Improving the delivery of benefits from EU environment measures: building confidence through better knowledge and responsiveness*, Brussels, 7.3.2012 COM(2012) 95 final, 4-7.

<sup>280</sup> Упоредити: *ibid*, 7-11.



капацитета на нивоу ЕУ за инспекцијски надзор, 2. лимитирану инспекцијску улогу за Комисију уз поштовање управне аутономије држава чланица, 3. систематичније коришћење модела заједничких инспекција које су развијене у оквиру ИМПЕЛ-а, као и 4. увођење одређених аранжмана који би омогућили допринос *ad hoc* ангажованих експерата ради решавања компликованих ситуација.<sup>281</sup> Посебну пажњу привлачи разматрање о лимитираној инспекцијској улози за Комисију и два постојећа примера. Регулатива 1005/2009 о супстанцама које оштећују озонски омотач у делу о надзору над применом прописа предвиђа да ће након споразума између Комисије и државе чланице службеници Комисије асистирати националним службеницима у обављању инспекцијских дужности (члан 28). Директива 2010/63/ЕУ о заштити животиња које се користе у експерименталне сврхе, такође предвиђа инспекцијска овлашћења Комисије али путем управне контроле националних инспекцијских органа од стране Комисије уз могућност налагања одређених мера ради унапређења процеса контроле (члан 35). Овај пример је посебно значајан, с обзиром на то да представља пример управне контроле управе и да се његова даља примена може разматрати и у другим областима законодавства о заштити животне средине.

Инспекцијски надзор се не може у потпуности изместити на наднационални ниво нити би то било практично. Ипак, увиђа се потреба за одређеним модалитетима наднационалног инспекцијског надзора, односно стварања одговарајућих легислативних решења која би омогућила наднационалним органима да врше спровођење контроле имплементације на националном нивоу. Разматрања тих идеја било је и у прошлости, конкретно у контексту настанка Европске агенције за животну средину, чему ћемо се вратити даље у анализи. Оваква решења отварају питања односа више нивоа власти и захтевају детаљно регулисање овлашћења и поступка наднационалних контролора. Уочавамо следећа потенцијална питања: 1. Ко врши наднационалну контролу – какви су институционални аранжмани у контексту интеринституционалног баланса, конкретно тежње Комисије да не изгуби

---

<sup>281</sup> Упоредити: European Commission, (2012) *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions - Improving the delivery of benefits from EU environment measures: building confidence through better knowledge and responsiveness*, Brussels, 7.3.2012 COM(2012) 95 final, str 8

надлежности?; 2. Шта је предмет контроле, тј. на која се питања контрола ограничава имајући у виду да је реч о једној од области са највећим интензитетом контроле?; 3. Које су врсте овлашћења која наднационални контролори имају (и да ли се и на који начин она разликују од управних овлашћења националних овлашћених лица)?; 4. Каква је улога националних органа у таквим врстама контроле?; 5. Колико је ова врста контроле успешна – то је хипотетичко питање о којем би нам одређене мање области могле дати назнаку?; 6. Какве врсте правних средстава стоје на располагању оператерима против појединачних аката који настају као резултат контроле<sup>282</sup>?; 7. На који начин је могуће обезбедити финансирање обављања ове врсте наднационалне контроле и ко би финансирао додатне запослене? Сва ова питања остају изван домена анализе у овој студији, али завређују пажњу будућих истраживања о трансформацији управљања у Унији.

### **1.3. Начини имплементације комуитарних прописа у области заштите животне средине – тренд агенцификације**

Повећање броја прописа усвојених на нивоу Уније повећао је у великој мери и притисак на државе чланице да имплементирају те прописе у својим националним системима.<sup>283</sup> У Белом папиру о управљању у Европи, Комисија је 2001. године анализирајући, како је тада дефинисано, „бољу примену права на нивоу држава“, подвукла да: „Утицај правила ЕУ суштински зависи од воље и способности власти државе чланице да обезбеде њихово ефикасно транспоновање и примену, у потпуности и правовремено. Касно и лоше транспоновање или слаба примена

---

<sup>282</sup> Ово питање смо већ покренули у претходном делу и дошли до закључка да Уговор о функционисању Европске уније пружа широку заштиту против аката свих институција и тела Уније, те да је са становишта могућности контроле ове делатности могуће поверити и агенцијама.

<sup>283</sup> Egeberg Morten, “Europe’s Executive Branch of Government in the Melting Pot: an Overview”, in: Morten Egeberg (Ed.), *Multilevel Union Administration: The Transformation of Executive Politics in Europe*, Palgrave Macmillan, 2006., 1.

доприносе утиску у јавности о неучинковитости Уније. Примарна одговорност за то лежи на државној администрацији и судству.<sup>284</sup>

У складу са чланом 197 УФЕУ, ефективна имплементација права Уније од стране држава чланица сматра се заједничким интересом, а Унија може подржавати чланице да унапреде своје капацитете за примену права Уније, што може укључивати размену информација и државних службеника, као и шеме за тренинге (обуке). Уговор јасно истиче да ни једна држава чланица неће бити обавезана да користи такву помоћ, као и да Савет и Парламент могу у обичној законодавној процедури установити одговарајуће мере, али да оне искључују хармонизацију закона и регулативе држава чланица. Овај члан не дира у обавезу држава чланица да имплементирају право Уније нити у прерогативе и обавезе Комисије, као ни у одредбе Уговора које предвиђају административну сарадњу међу државама чланицама и између њих и Уније.

У овом поглављу смо већ анализирали постојање подељене администрације и имплементације прописа ЕУ,<sup>285</sup> како на комунитарном нивоу, али у интензивној интеракцији са владама и административним системима држава чланица, регулација и имплементација се одвијају кроз различите моделе попут децентрализованих/регулаторних агенција, мрежа националних надлежних тела које координира или релевантна агенција ЕУ или сама Комисија, комитете (комитолошке и научне) као и друге мање или више формализоване облике.

Потребно је, пре свега, размотрити да ли је могућа имплементација правила од стране комунитарних органа, односно шта она уопште значи. У области заштите животне средине примена (тј. поштовање) прописа почива на самим оператерима и

---

<sup>284</sup> У оквиру ове стратегије је такође истакнуто и: „Европско право је део државног правног поретка и као такво се мора и спроводити. Упркос дуготрајној сарадњи с Европским судом правде, адвокати и судови на државном нивоу морали би да се боље упознају с комунитарним правом и да преузму одговорност за остваривање константне заштите права загарантованих Уговором и европским законодавством“... „Коначно, Комисија ће наставити да води активан дијалог с државама чланицама поводом спровођења. Предност овога састоји се у томе да се унапређује двосмерна комуникација о томе како се правила примењују у пракси. Такође, може водити бржем решавању потенцијалног кршења права од пуног трајања судског процеса и тиме понудити брже решење некој особи на самом месту где је жалба поднета.“ European Commission, *European governance*, White paper, Brussels, 25.7.2001 COM(2001) 428 final., 21-22.

<sup>285</sup> У литератури се на ову интеракцију различитих нивоа управе реферира и као на „интегрисану администрацију“. Curtin Deirdre, “Holding (Quasi-)Autonomous EU Administrative Actors to Public Account”, *European Law Journal*, vol. 13, no. 4, 2007, 523.

свима онима који могу утицати на медијуме животне средине (нпр. путем емисије загађујући материја) или који су релевантним законодавством обавезани на одређено поступање у вези са заштитом животне средине (нпр. на спровођење процедура процене утицаја на животну средину). У том смислу, поштовање ових прописа захтева и спровођење надзора над имплементацијом, које се у пракси најчешће реализује или кроз процес мониторинга стања животне средине (путем различитих техника и мерења) или непосредним инспекцијским надзором коришћењем управних овлашћења прописаних законом. У том смислу, контрола се обавља на више нивоа, али је она свакако доминантно локалног карактера, без обзира на утицаје на животну средину који нису локалног карактера. У том смислу је питање контроле на националном, а још више на регионалном, односно локалном нивоу, питање ефикасности обављања ове управне делатности.

Подсећамо да је у складу са правом ЕУ предвиђено учешће комунитарних органа у инспекцијском надзору у неколико области: 1. супстанце које оштећују озонски омотач, 2. експерименти на животињама, 3. контрола у области поморске безбедности. Ови примери указују на то да је јачање инспекцијских надлежности Уније могуће (имајући у виду садашњи ниво развоја права), а може се оценити и као потребно. Ипак, како истиче Ли, даљем развоју инспекцијских капацитета треба приступити веома опрезно, пошто само централизовање ових функција на нивоу Уније не би нужно допринело и бољој контроли.<sup>286</sup>

У разматрању потенцијалних аранжмана за обављање управних послова учавамо тренд агенцификације управљања на нивоу Европске уније. *ЕЕА* је била прва агенција основама у другом таласу агенцификације Уније (1990. године), а за који заправо можемо и тврдити да је почетак праве агенцификације управљања у ЕУ. Њено оснивање је представљало поверавање дела постојећих послова комисије специјализованој агенцији, уз развој капацитета за размену информација и координацију националних органа. Са друге стране, *ЕСНА* је одраз опредељења да се имплементација новог режима у оквиру комунитарног права (о коме ће више речи

---

<sup>286</sup> Lee Maria, *EU Environmental law, Challenges, Change and Decision-making*, Hart Publishing, Oxford, 2005., 75.

бити у поглављу 3, повери новој административној организацији која ће бити задужена за већи део стручног посла у његовој имплементацији.

Поред њих још две агенције обављају послове који су од значаја за заштиту животне средине. Европска агенција за поморску безбедност има превасходне надлежности у домену саобраћаја – обука у области издавања дозвола, контроле обављања пловидбе, координација надлежних тела држава чланица задужених за поморски саобраћај. Ипак, њена овлашћења и улоге у области заштите животне средине су значајне и обухватају: безбедност пловидбе и спречавање загађења, успостављање мреже за надзор транспорта опасних супстанци морским путем, обезбеђивање помоћи државама чланицама приликом еколошких инцидената на мору (нарочито истицања нафте), као и развој сателитског система за рано упозоравање у случају изливања опасних супстанци у море. Са становишта обављања управних послова, посебно је значајна могућност инспекцијског надзора националних тела задужених за контролу прописа у области безбедности пловидбе, чиме се индиректно утиче и на заштиту животне средине, што представља изузетак међу инспекцијским овлашћењима комунитарних органа. Ово решење није непознаница за управни систем ЕУ и чак је разматрано као једна од могућих улога *EEA* приликом расправа о одређивању њеног мандата приликом оснивања о чему ће више речи бити у наредном поглављу. Европска агенција за поморску сигурност тако има, између осталог, и овлашћења да асистира Комисији и државама чланицама у погледу идентификације бродова који крше прописе о сигурности пловидбе и загађењу мора, и тиме учествује у процесу имплементације еколошког законодавства (члан 2ф Регулative). Ипак, може се констатовати да је улога Агенције (колико год важна) само помоћна у процесу имплементације, али да на трагу садашњих искустава треба тражити модалитете за проширење ових овлашћења у оквиру потенцијалне будуће реформе овлашћења за имплементацију права ЕУ и ширег трансфера надлежности на тела Европске уније.

Агенција за контролу рибарења има улогу у спровођењу сложене комунитарне политике рибарења чији један од циљева представља и заштита рибљег фонда од прекомерног улова. Она своје активности обавља кроз координацију и организацију

кооперације држава чланица, обука националних инспектора (али не и директну инспекцијску контролу), развој техника контроле.

Развој агенцијског модела, како на националном тако и на супранационалном нивоу носи и проблем уситњавања и креирања великог броја посебних организација за уже области у оквиру одређене материје. Постојале су у прошлости и идеје за оснивање још неких агенција за одређене уже области у вези са заштитом животне средине, укључујући Европске агенције за коришћење земљишта и Агенције за биодиверзитет.<sup>287</sup> За нашу анализу је посебно интересантна идеја за оснивање агенције која би се посебно бавила питањем заштите биодиверзитета, као важне политике Европске уније, како на интерном тако и међународном плану. Ипак, важно је истакнути да је у погледу биодиверзитета значајна континуирана активност Европске агенције за заштиту животне средине, у оквиру тематског центра посвећеног тој теми.

Имајући у виду да тренутно постоје две агенције у области заштите животне средине, да је првобитни мандат *ЕЕА* пажљиво усаглашаван годинама, што ћемо видети у наредном поглављу, као и да је оснивање *ЕСНА* такође било предмет анализа у вези са потенцијалним модалитетима примене новог режима, као и да се од две агенције одустало, може се закључити да иако присутна, агенцификација администрације ЕУ у области животне средине није била стихијска, већ део промишљеног процеса процене и налажења најбољих модалитета за вршење послова.<sup>288</sup>

Као што ћемо видети у наредним поглављима, и у погледу *ЕЕА* постојале су идеје, али и отпори, у вези са њеном већом улогом у примени права. Заједничка изјава о европским агенцијама из 2012. године не реферира директно на потенцијале имплементације које могу пружити европске агенције, па се стиче утисак да је такво становиште плод компромиса између институција приликом дефинисања ове

---

<sup>287</sup> Упоредити: Yataganas A. Xénophon, "Delegation of regulatory authority in the European Union -The relevance of the American model of independent agencies", *Jean Monnet Working Paper 3/01*, New York University School of Law New York, 2001., 25.

<sup>288</sup> Овакав закључак поткрепљују и темељна разматрања улоге агенција обављена 2009. године. *Evaluation of the EU decentralised agencies in 2009 vol I-III*, Brussels, 2009.

платформе. Ипак, у контексту имплементације и премошћавања постојећег јаза, за нашу анализу се поставља као кључно питање улоге агенција Европске уније у имплементацији комунитарног права, конкретно то да ли креирање ЕУ агенција које централизују или макар координирају одређене послове имплементације могу бити решење за проблем паневропске имплементације. Ово питање су у свом истраживању испитивали Кединг и Верлус уз констатацију да је литература о агенцијама до сада посвећивала веома малу пажњу овом проблему, али и закључак да треба бити веома опрезан у доношењу закључака да би више надлежности не само значајно допринело унапређењу имплементације већ и да би могло додатно да доведе до нарушавања баланса моћи између агенција, њихових мрежа националних органа и Комисије.<sup>289</sup> Анализа у наредна два поглавља испитаће у којој мери су улоге које су добиле *ЕЕА* и *ЕСНА* допринеле унапређењу спровођења комунитарних прописа кроз анализу два потпуно различита приступа организацији обављања послова, као и да се испита да ли у садашњој уставноправној констелацији Уније, опредељењима институцијама за развој надлежности, преференцијама држава чланица у погледу трансфера на комунитарни ниво и процена успешности имплементације права како кроз модел централизоване тако и кроз модел интегрисане администрације има простора за даље ширење надлежности самих агенција.

---

<sup>289</sup> Видети више: Kaeding Michael, Verluis Esther, “EU Agencies as a Solution to Pan-European Implementation Problem“ in: Everson Michelle, Monda Cosimo, Vos Ellen (Eds.), *European Agencies in between Institutions and Member States*, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2014., 75, 86.

## Глава 2. Положај и улога Европске агенције за животну средину (ЕЕА)

### 2.1. Правни положај и структура Агенције

#### 2.1.1. Однос Агенције са Европском комисијом и другим телима

#### 2.2. Надлежности и улога ЕЕА

#### 2.3. Европска агенција за животну средину и мреже националних агенција

##### 2.3.1. Положај и улога EIONET мреже

##### 2.3.2. Друге мреже националних органа у области заштите животне средине

#### 2.4. Потенцијали развоја надлежности агенција у области заштите животне средине у Европској унији – мреже као будућност?

Европска агенција за заштиту животне средине (ЕЕА) основана је Регулацивом Савета министара<sup>290</sup> 1990, док је са радом започела 1994. године, након вишегодишњих спорова у вези са седиштем агенције за које је на крају одређен Копенхаген.<sup>291</sup> Претходно су државе чланице већ 1986. године оформиле тзв. CORINE мрежу, која је имала за циљ размену информација о стању животне средине између држава чланица и коју је координирала Европска комисија, односно

<sup>290</sup> Regulation 1210/1990, у време када је усвојена Регулацива, надлежност за усвајање легислативних аката у области заштите животне средине имао је Савет, док је Европски парламент према *Single European Act* имао само консултативну улогу у области заштите животне средине. Регулацива је услед бројних и обимних промена кодификована 2009. Regulation (EC) No 401/2009 of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the European Environment Agency and the European Environment Information and Observation Network (Codified version), OJ C 162, 25.6.2008, p. 86. За идеје у вези са оснивањем агенције и политички процес у том тренутку видети више: Zito Anthony R., “European agencies as agents of governance and EU learning“, *Journal of European Public Policy*, vol. 16, no. 8, 2009, 1229-1230.

<sup>291</sup> О пракси да европске децентрализоване агенције имају седиште ван Брисела, Луксембурга и Стразбура већ је било више речи у поглављу 2 првог дела. У конкретном случају, одабиру локације Агенције за животну средину само три од тадашњих дванаест чланица Европске заједнице нису изразиле жељу да код њих буде седиште ове агенције. На крају је постигнут политички договор да Копенхаген буде седиште. Ово је и разумљиво, имајући у виду да је ЕЕА, не рачунајући агенције основане 1970-тих година, била практично прва у низу агенција које је заједница тј. Унија основала у претходних више од двадесет година. О дебати и почетку рада видети више: Schout Adriaan, “The European Environment Agency (EEA): Heading toward maturity?”, in: Everson Michelle, Majone Giandomenico, Metcalfe Les, Schout Adriaan, *The Role of Specialised Agencies in Decentralising EU Governance – Report for the European Commission*, European Institute for Public Administration, Maastricht, 1999., 79-173.



Директорат за животну средину.<sup>292</sup> Као што је већ раније истакнуто, највећи број агенција основан је одлукама Савета и Парламента, путем регулатива које су за свој правни основ имале некадашњи члан 308. Уговора о Европској заједници, који омогућава ближу сарадњу држава чланица у одређеним областима, односно установљавање одговарајућих мера за имплементацију политика ЕУ. Први изузетак је била управо Европска агенција за заштиту животне средине за чији основ је одређен члан 175. Уговора о ЕЗ (садашњи члан 192 УФЕУ), који регулише питања заштите животне средине.<sup>293</sup>

Оснивање Агенције, будући *прво стварање таквог органа у институционалној архитектури Уније*, представљало је делегирање новооснованој агенцији одређених послова које је претходно обављала Комисија,<sup>294</sup> уз „јасну поруку држава чланица да се Комисија не може проширивати“.<sup>295</sup> Као што је и уобичајено у законодавном процесу у ЕУ, око усвајања ове регулативе вођена је широка дебата уз значајна неслагања између институција и држава чланица у погледу улоге будуће агенције.<sup>296</sup> Првобитни предлог Регулative предвиђао је, поред Агенције, и формирање Европске мреже за мониторинг и размерну информација (*European Environment Monitoring and Information Network*). На тај начин, Агенција би добила одређене надзорне надлежности, односно улогу у координирању мреже органа који се баве надзором

<sup>292</sup> Видети: Diling Rasmus, “Improving implementation by networking: the role of the European Environment Agency” in: Christoph Knill, Andrea Lenschow (Eds.), *Implementing EU environmental policy: new directions and old problems*, Manchester University Press, 2000., 69; Schout Adriaan, “The European Environment Agency (EEA): Heading toward maturity?”, in: Everson Michelle, Majone Giandomenico, Metcalfe Les, Schout Adriaan, *The Role of Specialised Agencies in Decentralising EU Governance – Report for the European Commission*, European Institute for Public Administration, Maastricht, 1999., 79-173.

<sup>293</sup> Више о уговорној основи за оснивање агенција видети поглавље 2 првог дела.

<sup>294</sup> Аутори указују да је предлог тадашњег председника Комисије Делора, затекао представнике у Директорату за животну средину. Видети: Schout, A., “The European Environment Agency (EEA): Heading toward maturity?”, in Everson, M., G. Majone, L. Metcalfe and A. Schout, *The Role of Specialised Agencies in Decentralising EU Governance – Report for the European Commission (Maastricht: EIPA)*, 1999, 79-173

<sup>295</sup> Ово објашњење нуди Скоут, додајући да је у време настанка *EEA* идеја мреже била веома zgodно решење, као и да је у том периоду постојала значајна подршка за принцип супсидијарности. Сцхоут 86. И заиста ако агенцију сагледамо у контексту ова два тренда, одређење за овакав институционални избор чини нам се као веома вероватан у том моменту.

<sup>296</sup> Видети Schout, A., “The European Environment Agency (EEA): Heading toward maturity?”, in Everson, M., G. Majone, L. Metcalfe and A. Schout, *The Role of Specialised Agencies in Decentralising EU Governance – Report for the European Commission (Maastricht: EIPA)*, 1999, 79-173

над спровођењем прописа у области заштите животне средине.<sup>297</sup> У Европском парламенту су додатно постојале иницијативе да се иде у правцу развијања (комунитарног) инспектората за животну средину<sup>298</sup>, али се приликом усвајања Регулative од стране Савета (у складу са тадашњим оснивачким уговором Парламент је имао само консултативну улогу), дошло се до опредељења за скромнију дефиницију надлежности. Као што смо видели у претходном поглављу, дебата о организацији инспекцијских послова у вези са применом комунитарних прописа у области заштите животне средине и даље је актуелна, те се очекује да ће као одраз Коминикеа Комисије из марта 2012. године уследити нови предлози и дебате у вези са институционалним аранжманима за њихово обављање у складу са приступом о подељеним улогама у имплементацији права ЕУ.

Специфичност оснивачког акта *EEA* представља и то да је самом регулативом којом је основана Агенција установљена и *EIONET* мрежа (члан 4). Ипак, иако су надлежности остале ограничене, заправо представљајући издвајање функције прикупљања података из комисијског директората<sup>299</sup>, а имајући у виду значај који прикупљање и обезбеђивање информација има у процесу регулације. Ово покреће питање утицаја агенција на креирање политика уопште, и *EEA* у конкретном случају за политику животне средине, о чему ће више речи бити даље у поглављу.

Европска агенција за заштиту животне средине има 33 земље чланице (28 чланица ЕУ, Исланд, Лихтенштајн, Норвешку, Швајцарску и Турску) и шест држава са којима остварује сарадњу (све државе Западног Балкана – Албанија, Босна и Херцеговина, Бивша Југословенска Република Македонија, Црна Гора, Србија и Косово (у складу са Резолуцијом Савета безбедности УН 1244/99))<sup>300</sup>. У том смислу, биће интересантно за даље проучавање сарадње Србије са Европском унијом у процесу

<sup>297</sup> Касније је развијена *IMPEL* мрежа о којој ће више речи бити даље у поглављу.

<sup>298</sup> Упоредити: Diane Ryland, „European Environment Agency“, *European Environmental Law Review*, 1994, 140. За анализу зашто је мониторинг изостао из регулативе видети: Bailey Patricia M., 'The Changing Role of Environmental Agencies', *European Energy and Environmental Law Review*, vol 6, no 5, 1997, 149-150.

<sup>299</sup> Dario Barbieri and Edoardo Ongaro, "EU agencies: what is common and what is distinctive compared with national-level public agencies", *International Review of Administrative Sciences*, vol 74, 2008, 416.

<sup>300</sup> Сарадња са државама Западног Балкана је инкорпорисана у процес стабилизације и придруживања и техничку и финансијску помоћ путем ИПА фондова.

приступања, како у погледу садашњег односа са *EIONET* мрежом тако и у погледу будућег потенцијалног чланства и улоге коју ће у њој имати. Ова тема се додатно истиче као интересантна имајући у виду могућности чланства у Агенцији и без чланства у Унији, те се у контексту премора од проширења<sup>301</sup> и неизвесне судбине интеграција држава кандидата ово намеће као корисна алтернатива за систем управљања заштитом животне средине.

*EIONET* мрежа представља партнерство Агенције и држава чланица. У свим државама постоје национална надлежна тела (*national reference points*), која координирају даље мреже у оквиру држава тако да се укупан број умрежених институција процењује на око 350, уз око хиљаду инволвираних експерата.<sup>302</sup> Како предвиђа регулатива, Агенција је отворена за државе које нису чланице Заједнице (Уније), али које деле заједничку бригу са заједницом и државама чланицама у погледу циљева агенције и складу са уговорима које агенција потписује са државама у складу са чланом 300 ТФЕУ. Уговор који је основа за закључење међународних уговора између Европске уније и држава чланица са трећим државама и међународним организацијама.<sup>303</sup>

У овом поглављу испитујемо положај Европске агенције за животну средину који је посебно интересантан с обзиром на то да је био модел<sup>304</sup> за оснивање каснијих агенција у другом таласу агенцификације управе Европске уније, њену улогу која се након политичких преговора задржала на информативној али уз значајне могућности утицаја на доношење одлука у области заштите животне средине. Нарочита пажња се посвећује њеном односу са Европском комисијом и тензијама које су постојале у погледу усаглашавања улога које ЕЕА треба да обавља у процесу управљања

<sup>301</sup> За феномен замора проширењем видети: Milenković Miloš, Milenković Marko, "Serbia and the European Union: is 'culturalization' of accession criteria on the way?"; in: Finn Laursen (ed.), *EU Enlargement - Current Challenges and Strategic Choices*, P.I.E. Lang, Brussels, 2013., 153-172.

<sup>302</sup> Према подацима: <http://www.eionet.europa.eu/>. За улогу експерата у формирању одлука видети посебно: Jasanoff Sheila, *The Fifth branch science advisors as policy makers*, MIT University Press, 1990.

<sup>303</sup> Агенција је отворена за земље које нису чланице Заједнице (Уније), али које са њом и државама чланицама деле бригу за циљеве Агенције, у складу са уговором закљученим у складу са чланом 300 ТФЕУ.

<sup>304</sup> Kelemen Daniel, Giandomenico Majone, "Managing Europeanization: The European Agencies," in: Peterson John, Shackleton Michael (Eds.) *The Institutions of the European Union*, Oxford University Press, 2012., 219 - 240

животном средином. Такође се обрађује и питање референтне мреже којом координира агенција, али и других мрежа националних органа које су основане ради управљања у области заштите животне средине у ЕУ. У поглављу се сумарно испитују и потенцијали мреже као вида управљања политиком животне средине у Европи, имајући у виду дивергентне тенденције у погледу поделе надлежности између комунитарних и националних органа са једне, и потребе континуиране и интензивне сарадње и усаглашавања пракси имплементације стандарда, са друге стране. Коначно, сумирајући анализе о подели надлежности између ЕУ и држава чланица, интеринституционалних тензија, дебата о доношењу одлука и месту агенција у процесу регулације, тренутног уставноправног оквира за постојање агенција у праву ЕУ и врше се разматрања потенцијалне улоге агенција у управљању и домаћаја њихових надлежности.

## 2.1. Правни положај и структура Агенције

У складу са чланом 7. Регулative, *ЕЕА* има својство правног лица које ужива у најширем капацитету у складу са правом држава чланица. На челу Агенције се налази Управни одбор (*Management Board*), који чине по један представник сваке државе чланице и два представника Комисије. Додатно, уредбом је омогућено да по једног представника имају и остале земље које учествују у раду Агенције, у складу са релевантним прописима. Такође, предвиђено је да и Парламент одреди као чланове одбора два члана који су научници (*scientific personalities*, како их дефинише Регулative, прим. аут.), који су посебно квалификовани у области заштите животне средине и који се бирају на основу доприноса који се очекује да ће дати раду агенције. Сваки члан одбора може бити представљен алтернативним чланом.

Овакво решење интересантно је у контексту овог истраживања из најмање три разлога. Прво, увиђа се да у овом случају Комисија није успела у својим вишедеценијским тежњама за остваривањем утицаја и контроле агенција, те да је утицај држава чланица доминантан путем представљања сваке у управљачком телу

Агенције, а самим тим и доношењу свих релевантних одлука и усмеравању њеног рада. Решење у погледу композиције Управног одбора опстало је и након неколико промена регулативе током двадесет година, а и нова агенција основана 2006. године у области управљања хемикалијама, *ЕСНА*, такође има сличну структуру, што ћемо детаљније обрадити у наредном поглављу. На тај начин се клатно интеринституционалног баланса померило у корист Савета, односно консеквентно држава чланица наспрам Комисије као комунитарног органа. Друга специфичност је могућност да и друге државе чланице Агенције имају чланство у њеном одбору, чиме она додатно губи карактер комунитарног тела, а карактер међувладине сарадње више добија на значају. Коначно, улога Европског парламента, иако скромна у домену управљања Агенцијом<sup>305</sup>, специфична је с обзиром на то да се од његових представника очекује посебна експертиза у области заштите животне средине, па се сасвим симболично, као представници демократски изабраног органа, појављују експерти (научници) који од њега добијају легитимитет за учешће у доношењу одлука и својеврсну контролу рада управљачког органа. Ипак, овакво решење наводи на још један закључак. Оваква структура заправо у великој мери одражава структуру (комитолошких) комитета, што са друге стране пружа гаранције да би процес усвајања нелегислативних аката био под контролом држава чланица уколико би изменама уговора потенцијално био омогућен и агенцијама, чиме смо се бавили у поглављу три првог дела.

Управни одбор бира председавајућег из реда чланова на период од три године. Сваки члан одбора има право гласа.<sup>306</sup> Одлуке се доносе двотрећинском већином гласова. Одбор доноси свој пословник по коме ради. Управни одбор бира тзв. Биро, коме може да делегира доношење извршних одлука у складу са пословником. Одбор усваја вишегодишњи програм рада (који укључује и вишегодишње буџетске пројекције) који се базира на приоритетним областима одређеним у члану 3 Регулative (што ће бити детаљно обрађено у наредном потпоглављу), а на основу

---

<sup>305</sup> Изузев могућности буџетске контроле и притиска о чему ће више речи бити даље у тексту.

<sup>306</sup> Овакво решење произлази из чињенице да су сви чланови одбора или представници чланица или институција ЕУ. С обзиром на делимично другачију структуру Управног одбора Европске агенције за хемикалије, сви чланови Одбора немају право гласа. Видети више у глави 3 овог дела.

предлога који подноси извршни директор Агенције, уз претходно консултовање научног комитета Агенције као и мишљења Комисије. На тај начин је план рада изложен вишеструкој контроли – политичкој кроз одбор, интеринституционалној путем мишљења Комисије и експертској путем консултовања научног одбора. Све ово потврђује тврдње да упркос традиционалним замеркама које постоје у вези са агенцијама и њиховом самосталношћу, добро калибрирана решења и мултиплицитет контроле могу остварити адекватан (и демократски) надзор. На основу вишегодишњег плана, у истоветној процедури консултовања Комисије и Научног комитета, усвајају се и појединачни годишњи планови и по потреби мењају током године.

Додатно, Одбор усваја годишњи извештај о раду Агенције и прослеђује га најкасније до 15. јуна сваке године Европском парламенту, Савету, Комисији, Рачуноводственом суду ЕУ и државама чланицама. Интересантно је да је управо рад *ЕЕА* наишао на критике у Европском парламенту у недавној прошлости у погледу транспарентности трошења новца.<sup>307</sup> У складу са чланом 16 регулативе Протокол о привилегијама и имунитетима Европских заједница се примењује на Агенцију. На особље Агенције се примењују правила која важе за званичнике и друге службенике Европских заједница (данас Уније). Правила која се односе на запослене усваја Управни одбор Агенције.

На основу члана 9. на челу Агенције се налази извршни директор кога бира Управни одбор коме је и одговоран, и чији мандат траје пет година уз могућност обнављања мандата. Извршни директор је одговоран за: (а) ваљану припрему и извршавање одлука и програма које усваја Управни одбор; (б) свакодневно управљање агенцијом; (в) за извршавање задатака из чланова 12 и 13 регулативе; (д) за припрему и публикавање извештаја предвиђених регулативом у члану 2(х); (е) за сва кадровска питања, и обављање послова из чланова 8(4) и (5). Извршни директор такође прибавља мишљење Научног комитета приликом запошљавања научног особља Агенције.

---

<sup>307</sup> Видети више: Vos Ellen, “European agencies and the Composite EU Executive”, in: Everson Michelle, Monda Cosimo, Vos Ellen (Eds.), *European Agencies in between Institutions and Member States*, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2014., 11-49.

Научни комитет представља стручно тело које је замишљено као помоћ Управном одбору и извршном директору, које даје мишљење у случајевима који су предвиђени оснивачком Регулацивом или у случајевима када је мишљење затражено од стране Одбора или извршног директора. У складу с регулативом (члан 10) Научни комитет чине чланови који су посебно квалификовани у области заштите животне средине, а бира их Управни одбор на период од четири године (уз могућност реизбора) узимајући у обзир, између осталог, и научне области које треба да буду представљене у комитету како би се асистирало Агенцији у свим областима њених активности. Поред вишегодишњих и годишњих планова рада, то су и горепоменута питања запошљавања научног особља агенције. Одбор обавља своју функцију на основу процедуралних правила које одређује Управни одбор. Питање поверења у научно знање је јако важна тема управљања у Европи<sup>308</sup>, као што је истакнуто и у Белом папиру о Европском управљању из 2001. који је испитивао питање постојања „Поверења у експертско мишљење“, посебно су анализирана питања доприноса експерата у контексту суочавања са ризицима и очекивања јавности у том погледу. У овом документу се истиче: „Научни и други експерти играју све већу улогу у припреми и надзору доношења одлука. Од здравља људи и животиња до легислативе у области социјалне заштите, институције се ослањају на специјалистичку експертизу како би антиципирале и идентификовале природу проблема и неизвесности с којима се Унија суочава, како би донеле одлуке и обезбедиле да ризици буду јасно и једноставно објашњени јавности. Та питања добијају на значају увек када се од Уније очекује да примени принцип предострожности и одигра своје улоге процене и управљања ризиком. Комисија је током низа година на ове изазове одговарала, на пример, путем преиспитивања система научних комитета 1997. године и обезбеђивањем да њихово мишљење буде јавно доступно. Од јуна 2002. године Комисија ће објавити смернице за прикупљање и употребу експертских мишљења како би обезбедила одговорност, плуралитет и интегритет коришћених мишљења. То укључује објављивање добијених мишљења. Током времена би та мишљења могла да

---

<sup>308</sup> Everson Michelle, Majone Giandomenico, Metcalfe Les, Schout Adriaan, *The Role of Specialised Agencies in Decentralising EU Governance – Report for the European Commission*, European Institute for Public Administration, Maastricht, 1999.

оформе основу заједничког приступа за све институције и државе чланице.<sup>309</sup> Увиђа се да је питање транспарентности учешћа научника и других експерата било проблематично питање, може се рећи и остало, и да је установљавање механизма за транспарентност рада свих ових облика консултовања експертизе (експертске групе, научни комитети, па и комитолошки комитети, иако другачији по својој природи) неопходно имајући у виду достигнуте стандарде транспарентности и добре управе у државама чланицама Уније. Томе треба додати и тековине које је у области заштите животне средине донела Архуска конвенција, управо заснована на идеји приступа информацијама, а ради активног учешћа свих заинтересованих страна.<sup>310</sup> Имајући у виду да научни одбори (тј. различите експертске групе и комитети) немају директну демократску легитимацију, њихов положај је до данас остао предмет контроверзе у правним и политичким расправама о ЕУ.<sup>311</sup> Развијајући идеје из Белог папира, Комисија је током прошле деценије наставила да ради на развоју критеријума за учешће експерата у раду Комисије. У том смислу је 2002. године објављен Коминике о прикупљању и коришћењу експертизе од стране Комисије: принципи и смернице – „Унапређење базе знања за боље политике“<sup>312</sup>, док је 2010. године усвојен Коминике који садржи оквир за експертске групе Комисије.<sup>313</sup> Ипак, треба нагласити да се ови документи, иако значајни за развој праксе употребе експертског знања у управљању Унијом односе само на рад ових тела при Комисији, те да изван њихових домашаја остају комитолошки комитети (чија је улога сведена сада на имплементирајуће акте)

---

<sup>309</sup> European governance - a white paper, Brussels, 25.7.2001 COM(2001) 428 final, 16. Наредне године Комисија је објавила: European Commission, *Communication from the Commission on the collection and use of expertise by the commission: principles and guidelines "Improving the knowledge base for better policies"*, Brussels, 11.12.2002 com(2002) 713 final.

<sup>310</sup> Видети детаљно: Дреновак Ивановић Мирјана, *Приступ правди у еколошким управним стварима* - докторска дисертација одбрањена на Правном факултету Универзитета у Београду, Београд, 2012.

<sup>311</sup> Поред обимне литературе која обрађује питање комитолошких и других комитета, било је и истраживања на тему структуре ових тела, тј. одговора на питање ко пружа информације за доношење одлука у ЕУ. Видети више: Gornitzka Ase, Sverdup Ulf, "Who are the experts? The information basis of EU decision making", *Arena – Working Paper series no. 14*, June 2008.; Gornitzka Ase, Sverdup Ulf, "Who consults? The configuration of Expert Groups in the European Union", *Western European Politics*, vol. 31, no. 4, 2008, 725–750.

<sup>312</sup> Communication from the Commission on the collection and use of expertise by the commission: principles and guidelines "Improving the knowledge base for better policies", Brussels, 11.12.2002 com(2002) 713 final.

<sup>313</sup> Communication from the president to the commission framework for Commission expert groups: Horizontal rules and public register, Brussels, 10.11.2010 c(2010) 7649 final.



и Научни комитети у оквиру агенција Европске уније. Са друге стране, мора се истаћи да се на све три категорије научних тела примењују општа правила транспарентности рада институција и осталих тела која су садржана у оснивачким уговорима и Повељи о основним правима ЕУ.

Из конкретног решења за Научни одбор *ЕЕА* види се да чланови Одбора свој легитимитет повлаче из Управног одбора у коме су представљене државе чланице, као и да постоје критеријуми стручности који додатно легитимишу чланове ради компетентног доношења одлука. Имајући у виду неспоран значај који могу имати, налази се и решење које гарантује да су сва мишљења научног комитета јавна. Ово је посебно значајно имајући у виду утицај који прикупљање, али поготово обрада информација, имају у формирању политике заштите животне средине, тј. самих норми у области заштите животне средине. То додатно легитимише само доношење одлука, односно у овом случају припремање информације и њену обраду за (политичког) доносиоца. О учешћу експерата у доношењу одлука више речи ће бити у подпоглављу о улози Агенције.

Већ смо у глави 2 првог дела указали на важност коју финансијска контрола, односно контрола буџета агенција представља за њихов положај. Финансирање Агенције се врши из генералног буџета Европске уније као и накнада за услуге које пружа Агенција,<sup>314</sup> Регулатива захтева да приходи и расходи агенције буду уједначени. Расходи су, у складу с регулативом, плате запослених, административни и инфраструктурни трошкови, оперативни трошкови као и трошкови који произлазе из уговора који су закључени са институцијама и телима које чине део мреже (мисли се на *EIONET* мрежу)<sup>315</sup> или са трећим странама (члан 11). Управни ОДБОР сваке

---

<sup>314</sup> Питање пружања (комерцијалних) услуга од стране јавних агенција посебно је значајно из више разлога. Први је веза независности агенције и принципала, односно тела којима је одговорна, а чији је утицај у значајној мери нарушен у ситуацијама када агенција може самостално на основу услуга које пружа, или на основу накнада које убира у складу са прописима, да самостално финансира своје деловање. Други важан аспект представља питање располагања средствима која независно тело убира обављајући послове за које је једино овлашћено или за које једино има услове које је директно створио оснивач.

<sup>315</sup> На овај начин је индиректно отворена могућност финансирања дела трошкова *EIONET* мреже, односно надлежних националних органа који врше послове мониторинга и прикупљања информација у области заштите животне средине. Ово је значајна могућност која је отворена упркос начелном

године припрема изјаву (*statement*) о предвиђеним приходима и расходима агенције за наредну годину на основу предлога који припрема извршни директор, и упућује га Комисији до 31. марта (за наредну годину). Након тога Комисија ову процену прослеђује Парламенту и Савету заједно са прелиминарним буџетом Уније. Комисија на основу плана уноси у предлог буџета износ субвенција који сматра да је неопходан из генералног буџета Уније за рад Агенције. Парламент и Савет усвајају Буџет у за то предвиђеној процедури. Коначно, Буџет Агенције усваја Управни одбор и постаје коначан након усвајања Буџета Уније. Додатно, истим чланом 12 регулативе је предвиђена и обавеза обавештавања Парламента, Савета и Комисије у вези са већим планираним расходима, а нарочито оним који се односе на куповину или унајмљивање некретнина (уколико Парламент или Савет нотификују да ће исказати своје мишљење у вези са тим расходом, дужни су да га доставе у року од шест недеља од достављања обавештења од стране Одбора Агенције). На овај начин постигнут је додатни ниво контроле рада Агенције, али она није ограничена, тј. не постоји правно формална могућност блокирања одређеног пројекта/расхода осим кроз редовну годишњу буџетску контролу. Додатно, Комисија је изузета формално из круга органа који могу да дају мишљење у погледу ових расхода, што је још један од ораза интенције да се утицај Комисије на Агенцију смањи.

Извршни директор Агенције је задужен за имплементацију буџета. У складу са чланом 13 регулативе, рачуноводство Агенције је дужно да до 1. марта сваке године достави рачуноводственој служби Европске комисије радну верзију завршног рачуна заједно са извештајем о буџету и финансијском менаџменту током финансијске године. Рачуноводствена служба Комисије обједињује прелиминарне завршне рачуне институција и децентрализованих тела у складу са чланом 128 Регулative Савета (ЕС, Euratom) 1605/2002 од 25. јуна 2002. о финансијским регулативама које се примењују на генерални буџет европских заједница.<sup>316</sup>

---

опредељењу у Уговору о функционисању Европске уније (члан 192) да државе чланице саме финансирају спровођење еколошке политике.

<sup>316</sup> Након што добије коментаре Рачуноводственог суда (*Court of Auditors' observations*) у складу са чланом 129 Регулative Савета 1605/2002, извршни директор саставља завршни извештај који представља његову личну одговорност (*eng. under his own responsibility*) и подноси на мишљење

У складу са чланом 14, финансијска правила која се примењују на агенцију усваја Одбор након консултовања са Комисијом. Она не могу да одступају од релевантног прописа у области,<sup>317</sup> осим уколико ово одступање није специфично потребно ради обављања послова агенције и уколико Комисија није дала сагласност у вези са њим. На тај начин, Комисија задржава право које јој је делегирано, да у оквиру својих овлашћења уређује питања финансијског пословања органа и организација у Унији.

На уговорну одговорност агенције се примењују правила која важе за одговарајући уговор, а чланом 18 је такође предвиђено да Рачуноводствени суд има надлежност да пресуђује ако уговор садржи арбитражну клаузулу. У погледу вануговорне одговорности, Агенција одговара за накнаду штете у складу са правилима држава чланица за сву штету која проистекне из њеног односно деловања њених запослених које је у вези с обављањем функција Агенције. Коначно, Регулатива предвиђа да ће Суд правде имати надлежност за спорове у погледу компензације за овакву штету. Лична одговорност запослених према Агенцији се уређује према правилима која се примењују на запослене у Агенцији.

### **2.1.1. Однос Агенције са Европском комисијом и другим телима**

Однос Европске агенције за заштиту животне средине и Европске комисије тј. политичко опредељење у погледу функционалног статуса Агенције најбоље је осликано ставом 9. Инвокације Регулативе 401/2009 који гласи „Агенција треба да сарађује са постојећим структурама на комунитарном нивоу како би се омогућило Комисији да обезбеди пуну апликацију комунитарне легислативе у домену заштите животне средине.“ На овај начин је јасно изнет и став у погледу положаја и улоге Агенције, као и њеног места у управном систему Уније. Он одражава генерални став

---

одбору Агенције. Извршни директор потом до 1. јула подноси завршни рачун Парламенту, Савету, Комисији и Рачуноводственом суду заједно са мишљењем Одбора. Овај завршни рачун се објављује.

<sup>317</sup> Commission Regulation (EC, Euratom) No 2343/2002 of 19 November 2002 on the framework Financial Regulation for the bodies referred to in Article 185 of Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities(OJ L 357, 31.12.2002, 72.

Комисије (као предлагача овог акта и једног од актера интеринституционалне динамике) у погледу положаја и послова које агенције обављају. Ипак, видећемо у наредној анализи да је тај однос вишеслојан и да је током година постојања Агенције одликовала изразита тензија између агенције и Комисије у погледу сагледавања мандата и функције агенције.

Како истиче Зито, предлог за оснивање *ЕЕА* изненадио је многе у Директорату за животну средину 1989. године, а иницијалним предлогом је било предвиђено да се поред *ЕЕА* оснује и мрежа за информације и надгледање са циљем да се координише усвајање политика заштите животне средине на националном и нивоу заједнице, процењује утицај мера у области животне средине, обезбеде методе за креирање модела и предвиђање како да се подаци хармонизују и чувају.<sup>318</sup> Овај иницијални предлог касније је допуњен и предлозима парламентарца о увођењу инспекцијских надлежности за Агенцију, али је такав модел наилазио на неслагање држава чланица и амбивалентан став саме Комисије. Како истичу Мајоне и Келемен, „званичници Директората за животну средину су у то време били забринути због критика од стране индустрије и држава чланица да им предлози нису утемељени у правој науци (*good science*). Још више су били забринути због слабе примене директива у области животне средине. Из тог разлога идеја да би *ЕЕА* могла постати нека врста „инспектората националних инспектората“ имала је иницијално већи број утицајних присталица”.<sup>319</sup> Из наведеног увида, произлази да су бриге биле двоструке и усмерене на питања која сматрамо најделикатнијим у контексту организације управљања и (потенцијалне) улоге агенција у овој области. Са једне стране, регулаторни изазови који су тада стајали пред Заједницом (између осталих антропогени утицај на изазивање климатских промена, употреба генетски модификованих организама у исхрани, модалитети заштите биодиверзитета, установљавање начина за ефикасно управљање хемикалијама у ЕУ. итд.) захтевали

---

<sup>318</sup> Видети: Zito Anthony R., “European agencies as agents of governance and EU learning“, *Journal of European Public Policy*, vol. 16, no. 8, 2009, 1229-1230.

<sup>319</sup> Kelemen Daniel, Giandomenico Majone, “Managing Europeanization: The European Agencies,” in: Peterson John, Shackleton Michael (Eds.) *The Institutions of the European Union*, Oxford University Press, 2012., 229-230.

су сложене научне процене, одговоре и доприносе доношењу политичких/правних одлука. Са друге стране, имплементациони јаз у тадашњој дванаесточланој заједници којој је тек недавно приступило три од четири чланице редовно карактерисане као проблематичне<sup>320</sup> у транспозицији директива и имплементацији стандарда заштите животне средине био је тада високо позициониран у дискусијама о развоју еколошког права и политике ЕУ. Из тих разлога не чуде идеје да се решење тражи у независнијој и регулаторнијој агенцији него што је она на крају испала, као и да се као инспирација за уређење надлежности тражи у Сједињеним Америчким Државама и њиховој развијеној (и моћној) Агенцији за заштиту животне средине (*EPA*). Као што смо већ навели у претходном делу анализе, формирање (правих) регулаторних агенција какве познајемо на националном нивоу почело је тек у контексту финансијске кризе уз значајне примедбе на њихову легалност. У том контексту, агенција која је ефективно била прва у низу основаних 1990-тих година, није имала много шансе да постане онаква каквом су је неки од заговорника замишљали те је и њен мандат значајно био ограничен и под константном присмотром Комисије.

Прве процене утицаја *EEA* на управљање у ЕУ, биле су усмерене и на однос Агенције са Комисијом, па је у специјалном извештају припремљеном за Комисију 1999. године истакнуто да „Комисија треба да разјасни свој однос са Европском агенцијом за животну средину, а нарочито у погледу основних дужности агенције“. Истом приликом је оцењено и да „са адекватним ресурсима, *EEA* може играти централну улогу у обезбеђивању да захтеви заштите животне средине буду интегрисани и у дефиницију и имплементацију надлежности Уније“.<sup>321</sup> Оваквом закључку претходиле су значајне тензије у погледу схватања улога које има *EEA*, па је тако са стране Комисије доминирао став да је *EEA* корисна за прикупљање информација<sup>322</sup>, док је руководство *EEA*, иако није истицало захтеве и идеје за новим

---

<sup>320</sup> Видети више: Börzel, Tanja, “Why There Is No Southern Problem. On Environmental Leaders and Laggards in the European Union“, *Journal of European Public Policy*, vol. 7, no. 1, 2000, 141-162.

<sup>321</sup> Everson Michelle, Majone Giandomenico, Metcalfe Les, Schout Adriaan, *The Role of Specialised Agencies in Decentralising EU Governance – Report for the European Commission*, European Institute for Public Administration, Maastricht, 1999., 17.

<sup>322</sup> Видети више: Kreher Alexander (Ed.), *The New European Agencies – Conference Report*, European University Institute, Florence, 1996.

надлежностима, перципирало своју организацију више као стручно тело за анализу података ради доношења одлука.<sup>323</sup> Како се истиче: „Тензија између прикупљања података и анализе политика представља лајтмотив историје *ЕЕА*“<sup>324</sup>. Иако су се овим конкретним питањем у великој мери бавили политиколози, сматрамо да је оно круцијално за правну анализу. Не зато што нам указује на расподелу надлежности, већ зато што нам у пракси указује делотворност механизма установљених за контролу рада (независне) агенције. Враћајући се на дихотомију „принципал-агент“, лако би се могло поћи за тим да поставка надлежности (о којој ћемо детаљније говорити у наредном потпоглављу) указује на Комисију као на „принципала“.<sup>325</sup> Ипак, пажљивом анализом закључује се да је Комисија превасходно корисник „производа/услуге“ који проистиче из рада овог специфичног центра експертизе, а да се као принципал превасходно могу посматрати институције: Савет и, касније, са јачањем надлежности, Парламент, као и државе чланице. Да је интенција институција, односно држава чланица била другачија, положај *ЕЕА* би био сличан оном који данас имају извршне агенције под директном контролом Комисије.

У оквиру својих истраживања о агенцификацији управе ЕУ у области заштите животне средине, спроводећи квалитативно истраживање Мартенс је дошла до вредних увида у погледу трансформације позиције Комисије према *ЕЕА*. Тако се истиче да је: „Европска комисија, а посебно Директорат за заштиту животне средине, временом стекла привилеговану, утицајну позицију *vis-à-vis* *ЕЕА* кроз процесе учења и изградње поверења, интеракцију и мешавину процеса моћи и зависности у погледу ресурса. Такође се истиче да је *ЕЕА* постепено развила стандардизоване процедуре процесуирања и пружања информација, постепено учивши да цени ту повлашћену

<sup>323</sup> Jimenez Beltran Domingo, “The European Environmental Agency” in: Kreher Alexander (Ed.), *The New European Agencies – Conference Report*, European University Institute, Florence, 1996, 29-41.

<sup>324</sup> Martens Maria, “Voice or Loyalty? The Evolution of the European Environment Agency (EEA)”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 48, no. 4, 2010, 888.

<sup>325</sup> Скоут је такође уочио да између Директората за животну средину и *ЕЕА* постоји „имплицитна везаност“ коју је он атрибуирао мандату *ЕЕА*. Он је такође вршио и анализу *ЕЕА* у систему „децентрализоване администрације“ те је означио да се *ЕЕА* може посматрати као: 1. Зависно тело Комисије (*Subsidiary of Commission*), 2. Чвориште у мрежи (*Node within network*), и 3. Корак од регулације ка меком праву. Упоредити: Schout Adriaan, “The European Environment Agency (EEA): Heading toward maturity?”, in: Everson Michelle, Majone Giandomenico, Metcalfe Les, Schout Adriaan, *The Role of Specialised Agencies in Decentralising EU Governance – Report for the European Commission*, European Institute for Public Administration, Maastricht, 1999., 97-102.

позицију инсајдера и поузданог партнера у систему Уније, тежећи да пронађе равнотежу између слободе да буде критична и „истину супротстави сили“ с једне стране, и потребе за стабилношћу, партнерством и осигураним приливом средстава, с друге стране.<sup>326</sup> Ипак, према информацијама које су информанти пружили Мартенс, овај однос се током година променио: „Однос између *ЕЕА* и Комисије постао је током година мање затегнут. Та промена се иницијално одиграла на нивоу извршилаца. Једна од њених важних одлика било је повећање степена у којем су званичници Директората за животну средину прихватили да *ЕЕА* спроводи анализу политика. Након неколико година, званичници Комисије који свакодневно раде с *ЕЕА* постали су мање резервисани и признали у већој мери рад те организације.“<sup>327</sup> Мартенс даље илуструје ову врсту трансформације односа: „таква промена је била повезана с порастом признања *ЕЕА* као *професионалног* тела које пружа *поуздане* информације. Како је то својим речима формулисао један званичник Директората: постали су мање налик на НВО (у интервјуу, 6.03.2007).“<sup>328</sup> Овај увид нам је драгоцен из више разлога. Пре свега сматрамо да доказује тезе коју су заговорници агенцификације од почетка истицали, а то је да се формирањем и измештањем послова у специјализована тела постиже виши ниво експертизе. Друго, указује нам и да је идеја о кредибилитету у регулаторном процесу коју је истицао Мајоне постигнута, имајући у виду да рад Агенције и начин на који обавља функције наилази на широко прихватање.

Додатно, у складу са чланом 114 Уговора о функционисању Европске уније Комисија је, између осталог, и у области заштите животне средине, обавезана да узима у обзир „све промене базиране на научним чињеницама“ када подноси предлоге за апроксимацију закона. На тај начин се директно признаје изузетан значај

---

<sup>326</sup> Martens Maria, “Voice or Loyalty? The Evolution of the European Environment Agency (EEA)“, *Journal of Common Market Studies*, vol. 48, no. 4, 2010, 883.

<sup>327</sup> *Ibid.*, 890.

<sup>328</sup> *Ibid.*, 890. Потребно је истаћи на овом месту да и наше искуство и контакти са запосленима у новокреираним телима у оквиру српске јавне управе указују на сличан налаз – да су перципирани и/или самоперципирани као НВО у оквиру управе те се увиђа потреба за новим и даљим квалитативним истраживањем овог феномена кроз интердисциплинарни приступ, посебно комбинујући правну са социолошом и антрополошком методологијом теренског рада.

који научно знање има у обликовања правног оквира заштите животне средине у ЕУ, те и значај научног комитета али других тела под окриљем *ЕЕА*.

Предвиђена је и сарадња *ЕЕА* са другим телима Уније. У складу са чланом 15 регулативе, Агенција треба да настоји да сарађује са другим телима и програмима Уније, а пре свега Заједничким истраживачким центром (директорат у оквиру Комисије о коме ће више речи бити приликом анализе рада *ЕСНА*), Статистичком канцеларијом Европске уније (*Eurostat*) као и програмима Уније у области истраживања и развоја.<sup>329</sup> Такође, предвиђено је да Агенција „активно сарађује“ са телима као што су Европска агенција за свемир, Организација за економску сарадњу и развој (*OECD*), Савет Европе и Међународна агенција за енергију, као и Уједињене нације и њене специјализоване агенције, а нарочито Програм за животну средину Уједињених нација, Светска метеоролошка организација и Међународна агенција за атомску енергију. Агенцији је такође омогућено и да у областима од заједничког интереса сарађује са институцијама земаља које нису чланице Заједнице (Уније), а које могу обезбедити податке, информације или експертизу, методологије за прикупљање података, анализу и процену које су од заједничког интереса и које су потребне за успешно обављање рада Агенције. Једна од кључних идеја коју промовише овај члан је и избегавање дуплирања послова, како са телима Уније тако и с телима других организација, односно националним институцијама.

Регулатива прави директну референцу на могућност сарадње Агенције са другим телима у погледу размене информација, нарочито наглашавајући Европску мрежу за имплементацију и спровођење еколошког права *IMPEL* (члан 3). Ипак, члан пажљиво сужава ову сарадњу на размену информација (а не и на друге облике сарадње управних органа) додатно наглашавајући да се у активностима агенције избегава дуплирање постојећих активности других институција и тела, чиме се са једне стране ограничава простор деловања агенције, а са друге стране стављају границе према

---

<sup>329</sup> Анексом I Регулative детаљно су одређени конкретни елементи сарадње па се тако, примера ради, са Заједничким истраживачким центром ради на хармонизацији метода за мерења у области заштите животне средине. Такође предвиђено је да ће *ЕЕА* корисити статистичке податке Еуростата, као и да ће статистички програм у области животне средине бити усаглашен између извршног директора *ЕЕА* и генералног директора Еуростата и одобрен од стране Управног одбора Агенције и Статистичког програмског комитета. Упоредити члан 15 и Анекс I Регулative.



оним областима које представљају надлежности: 1. институција Уније (као што је нпр усвајање имплементирајућих аката или надзор над спровођењем прописа), 2. других тела Уније (као што је Европска агенција за хемикалије), 3. других мрежа које нису директно у вези са за Агенцијом, тј. нису координисане од саме *ЕЕА*.

## 2.2. Надлежности и улога *ЕЕА*

Улогу Европске агенције за заштиту животне средине можемо сагледати кроз различите послове које обавља, али и сврху коју оне добијају у процесу регулације. Ако се процес формирања политика у Европској унији концептуализује у четири фазе – дефинисање проблема (*agenda setting*), формулисање опција (одн. спецификација алтернатива), одлука о политици (*policy decision*) и имплементација политике, примећује се да већима европских агенција своју главну улогу остварује у имплементацији политика.<sup>330</sup> Ово је нарочито случај са извршним агенцијама. Ипак, Европска агенција за заштиту животне средине се издваја у групи оних које имају утицај и у формирању политика, односно њиховом формулисању, али без формалних овлашћења за доношење одлука.<sup>331</sup>

Европска агенција за заштиту животне средине има две главне функције: 1. обезбеђивање објективних, поузданих и упоредивих информација у области заштите животне средине за Унију и државе чланице које касније користе институције ЕУ и држава чланица чиме им се омогућава предузимање мера за заштиту животне средине (али и процена резултата тих мерења и обезбеђивање да јавност буде на ваљан начин информисана о стању животне средине), као и обезбеђивање неопходне техничке и научне помоћи<sup>332</sup> (члан 1 Регулative), 2. координисање *EIONET* – Европске мреже за праћење и прикупљање еколошких информација (*European*

---

<sup>330</sup> Упоредити: Barbieri Dario, Edoardo Ongaro, “EU agencies: what is common and what is distinctive compared with national-level public agencies”, *International Review of Administrative Sciences*, vol. 74, no.3, 2008, 397.

<sup>331</sup> *ibidem*

<sup>332</sup> На овом месту указујемо на двоструку намену информација које служе како доносиоцима одлука о животној средини тако и информисању грађана, чему ћемо се додатно вратити касније у анализи.

*environment information and observation network*).<sup>333</sup> На тај начин она обезбеђује мониторинг, извештавање и умрежавање. Како истиче Касперсен, *EEA* и није била замишљена као нови, паралелни систем мониторинга и процене стања животне средине, већ је интенција Регулative 1210/90(ЕЕС) била да се коришћењем постојећих података ради на изградњи и унапређењу постојећих капацитета и повезивање партнера на различитим нивоима (локалном, националном и међународном).<sup>334</sup> Управо на трагу ове идеје може се и сагледавати развој њених функција као и улога у разноврсној координацији мрежа националних надлежних тела, тј. својеврсно координисање мрежа већ постојећих мрежа институција чија је надлежност прикупљање информација о стању животне средине.

У складу са чланом 2 Регулative, предвиђено је да ће у сврху постизања циља постављеног у члану 1. задаци Агенције бити: (а) да, у сарадњи с држава чланицама, успостави и координише *EIONET* мрежу; (б) да пружи Заједници (Унији) и државама чланицама објективне информације неопходне за обликовање и спровођење утемељених и ефикасних политика заштите животне средине; с тим циљем, а посебно како би пружила Комисији информације које су јој потребне да би била у стању да успешно спроведе своје задатке идентификације, припреме и евалуације мера и легислативе у области заштите животне средине; (в) да помогне при надзору мера заштите животне средине кроз одговарајуће захтеве за извештавањем; (г) да саветује појединачне државе чланице<sup>335</sup>; (д) да прикупља, срањује и обрађује податке о стању животне средине, да израђује експертске извештаје о квалитету, осетљивости и притисцима на животну средину на територији Заједнице, да понуди јединствене критеријуме процене примене података о заштити животне средине у државама чланицама, да настави да развија и одржава референтни центар за

<sup>333</sup> Детаљна анализа улоге Агенције и разматрање њене будућности у формирању политике урађена је 2003. године. Упоредити: Commission of the European Communities, Report From The Commission to the Council - Review of the European Environment Agency (*EEA*), Brussels, 22.12.2003, COM(2003) 800 final, 6-10, 18

<sup>334</sup> Caspersen Ove, "The European Environment Agency", *Global Environmental Change*, vol. 9, no. 1, 1999, 73.

<sup>335</sup> На њихов затев и тамо где је то у складу с годишњим програмом рада Агенције, о развоју, успостављању и ширењу њихових система надгледања мера заштите животне средине, уколико те активности не угрожавају испуњавање других задатака успостављених овим чланом. Та саветодавна улога може да укључује и независну рецензију експерата по посебном захтеву државе чланице.

информације о животној средини. Предвиђено је да ће Комисија користити те информације при обављању свог задатка да обезбеди имплементацију комунитарне легислативе о заштити животне средине; (ђ) да обезбеди да подаци о заштити животне средине у Европи буду упоредиви и, по потреби, да охрабри прикладним средствима хармонизацију метода тих мерења; (е) да промовише уврштавање европских информација у области животне средине на међународном плану у програме попут оних успостављених од стране Уједињених нација и њених специјализованих агенција; (ж) да објављује извештај о стању, трендовима и предвиђањима о стању животне средине на сваких пет година, употпуњен извештајима о индикаторима фокусираним на специфична питања; (з) да стимулише развој и примену техника предвиђања стања животне средине тако да се адекватне превентивне мере могу предузимати на време; (и) да стимулише развој метода за процену штете по животну средину и цену превентивне заштите и политика обнове; (ј) да стимулише размену информација о најбољим расположивим технологијама за превентиву и редуkcију наношења штете животној средини; (к) да сарађује с телима и програмима наведеним у члану 15. пре свега Заједнички истраживачки центар и Еуростат (нап. аут.); (л) да обезбеди широку дисеминацију поузданих и упоредивих података о животној средини, посебно о њеном стању, општој јавности и да, с тим циљем, промовише употребу нове технологије телематике.

Конечно, а за однос са Комисијом посебно важно, чланом 2 је предвиђено да Агенција: (љ) подржава Комисију у процесу размене информација о развоју методологија за процену стања животне средине и најбољих искустава у том погледу; (м) помаже Комисији при дифузији информација о резултатима релевантних истраживања животне средине, у облику који може најбоље да користи развоју јавних политика. На овај начин је додатно рефлектован однос Комисије и Агенције, тј. схватање да је Агенција (иако током година призната као партнер) превасходно у функцији омогућавања Комисији да формира политику. Опстанак такве дефиниције након двадесет година искуства са резултатима рада Агенције и неколико промена регулативе упућује да је базична идеја о односу Комисије и *ЕЕА* и даље на снази.

У складу са чланом 3 Регулative предвиђено је да ће основне активности Агенције, колико год је могуће, укључити оне елементе који јој омогућавају да прикупи оне информације које би јој омогућиле да опише тренутно и предвиди будуће стање животне средине са следећих становишта: (а) квалитета животне средине; (б) притисака на животну средину (ц) осетљивости животне средине, укључујући њихово стављање у контекст одрживог развоја.

Информације о стању животне средине/еколошке информације не треба посматрати само у контексту праћења стања (у контролном процесу) или као базе за формирање одлука у регулаторном процесу, већ и као саму основу за учешће јавности у доношењу одлука у еколошким управним стварима. Како истиче Дреновак Ивановић: „Компетентно и квалитетно учешће јавности у расправама и поступку доношења одлука у еколошким управним стварима може се постићи само ако је јавност благовремено информисана и ако располаже информацијама које се односе на различите аспекте еколошке управне ствари. Тако, залагање или опонирање доношењу одређене одлуке у еколошкој управној ствари има вредност само када је реч о јавности која располаже релевантним еколошким информацијама.“<sup>336</sup> Из тих разлога је улога *ЕЕА*, али и националних надлежних тела, круцијална за остваривање важног (процедуралног) аспекта права на здраву/адекватну животну средину. Ипак, у обављању ове важне функције (омогућавања остваривања компоненте права) организација са вишеструком функцијом прикупљања података и обавештавања, како доносиоца одлука тако и опште јавности, може се наћи у извесној конфузији у погледу извештаја које припрема. Чини се да је у првим годинама њеног рада то и био случај, јер, како истиче Мартенс: „Према мојим информантима, Директорат за заштиту животне средине је више пута позивао на *усмереније* и *релевантније* информације током првих година постојања Агенције. Извештаји о стању животне средине су перципирани као исувише општи за њихове специфичне потребе. Ипак, *ЕЕА* је инсистирала на обраћању општој публици повезујући Агенцију с основним и општијим дебатама о еколошкој политици Уније, уместо с посебним и детаљним

---

<sup>336</sup> Дреновак Ивановић Мирјана, *Приступ правди у еколошким управним стварима* - докторска дисертација одбрањена на Правном факултету Универзитета у Београду, Београд, 2012., 94.

извештајима.<sup>337</sup> У ситуацији у којој је режим прикупљања података о животной средини у Европи устројен тако да је de facto у рукама ЕЕА, а не Комисије, те да је Комисија зависна од ЕЕА, неодговарајући рад ЕЕА<sup>338</sup> може угрожавати Комисију у обављању њене функције, што нас поново враћа малопређашљој анализи и разматрању модела принципал-агент, те и отварању питања одговорности Агенције, којом се теорија у великој мери бавила.

Као што смо раније указали, регулација у области животне средине посебно је компликована. Ово је, пре свега, последица сложености питања и високог нивоа разноврсних а специјализованих знања која су потребна ради сагледавања проблема и изналажења адекватних алтернатива које могу да задовоље често непомирљиве циљеве одрживог развоја. Теорија права животне средине, али и нормативна пракса, претходних двадесет година је преокупирана изградњом превасходно процедуралних стандарда за учешће јавности у доношењу одлука од значаја за животну средину.

Литература се обимно бавила овим питањем уз инсистирање на обавештавању јавности и пуном приступу информацијама ради њеног *компетентног учешћа* у доношењу одлука. Ипак, и поред неспорног значаја информација за учешће јавности, не може се заобићи ни чињеница да се у литератури неретко инсистира на дихотомији између грађана и експерата у анализама доношења одлука од значаја за животну средину. Теш истиче да е ова дихотомија најчешће не сагледава чињеницу да грађани своју забринутост у погледу одређених ризика испољавају управо кроз организоване групе које опет ангажују и имају приступ експертима, те да најважнији конфликт представља онај између различитих група експерата.<sup>339</sup> Са друге стране, право на приступ информацијама и учешће у доношењу одлука данас представља достигнути стандард. Иако политички неспорно важан и круцијалан у демократском друштву, саме гаранције учешћа јавности нису и гарант квалитетног и компетентног

---

<sup>337</sup> Martens Maria, "Voice or Loyalty? The Evolution of the European Environment Agency (EEA)", *Journal of Common Market Studies*, vol. 48, no. 4, 2010, 888.

<sup>338</sup> О ефикасности рада ЕЕА видети: Technopolis, *Effectiveness Evaluation of the European Environment Agency Revised Final Report*, Brighton, 2008.

<sup>339</sup> Tesh Sylvia, "Citizen experts in environmental risk", *Policy Sciences*, vol. 32, no. 1, 1999, 39-58.

доприноса процесу регулације.<sup>340</sup> У том смислу, истичемо да је кључни допринос обавезности учешћа јавности у доношењу одлука заправо могућност да у процесу узму учешћа и компетентни појединци који из различитих разлога нису укључени у рад стручних тела, односно органа јавних власти који раде на припреми прописа, односно других одлука. Разлози њиховог неучествовања су различити и у то не можемо улазити на овом месту (практична питања организације одлучивања на националном и наднационалном нивоу, композиција сталних експертских/консултативних група/тела, рад за ентитете чије се деловање регулише, итд.). Оно што сматрамо неспорним јесте да управо тај експертски део јавности, који називамо и компетентна јавност, може по правилу дати највећи допринос регулисању одређених питања. Ово пре свега због искуства и познавања конкретних материја, научних и техничких знања, односно специјализације и компетентности у одређеној области.

Ово нас води у расправу о композицији тела за доношење одлука, ангажовања експерата у њима и организацији консултативног процеса. То нас враћа на аргумент да тренутна поставка ових питања, како на националним тако и на нивоу ЕУ, у великој мери улива поверење у постојање могућности за овакво компетентно учешће. Познајући природу савременог регулаторног процеса и његову нужну комплексност, јасно је да формални доносиоци одлука изабрани на демократским изборима немају ни временских нити стручних капацитета да учествују у обимном процесу регулације и доношења великог броја (општих) аката. Јасно је да су у том контексту експертска тела (какве агенције често јесу или су замишљене да буду) управо места за доношење квалитетних аката, или макар за њихову комплетну стручну припрему. Она се могу схватити и као нужност у ери регулације ризика и комплексности уређења питања о којима релативно мали број појединаца може компетентно да одлучује. Тековине

---

<sup>340</sup> За разматрања учешћа грађана видети, између осталог: Irvin Renée A., Stansbury John, "Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort?", *Public Administration Review*, vol. 64, no. 1, 2004, 55-65.; Mihaly Marc B., "Citizen Participation in the Making of Environmental Decisions: Evolving Obstacles and Potential Solutions Through Partnership With Experts and Agents", *Pace Environmental Law Review*, vol. 27, no. 1, 2009, 151-226.

процедурализације еколошког права и развоја процедуралних аспеката права на здраву/адекватну животну средину<sup>341</sup> управо доприносе томе да сви они компетентни појединци који познају материју, а желе да учествују у процесу доношења појединих општих али и појединачних одлука, могу у тај процес и да се укључе. Да ли ће они то радити појединачно или у име и у сарадњи са бизнис заједницом или невладиним организацијама, одвојено је питање које остаје ван оквира овог разматрања.<sup>342</sup>

Имајући у виду широко постављени домен рада *ЕЕА* као и капацитете којима располаже, поставља се питање да ли она треба да буде „прости” сакупљач и обрађивач информација или експертско тело за формирање и процену домашаја политика? Ово је дилема која се појављивала у дебати о њеном раду и остала је делимично отворена до данас.<sup>343</sup> Наглашавамо да је немогуће раздвојити прикупљање података о стању животне средине од прикупљања података који су резултати имплементација прописа у области животне средине. Оне су по својој природи често поклапају. У том смислу се *ЕЕА*, хтели то њени запослени или не, и била то интенција ЕУ законодавца или не, бави праћењем имплементације еколошког законодавства.<sup>344</sup>

---

<sup>341</sup> Hayward Tim, *Constitutional Environmental Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2005.; Boyle Alan, “Human Rights and the Environment: Where Next?”, *European Journal of International Law*, vol. 23 no. 3, 2012, 613-642.

<sup>342</sup> Ипак, важно је истаћи да добро организовано цивилно друштво може дати немерљив допринос заговарању легислативних решења у области заштите животне средине нарочито кроз ангажовање експерата. Више о улози цивилног друштва видети: Лилић Стеван, Мирјана Дреновак Ивановић, *Еколошко право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2014.

<sup>343</sup> У извесној мери дивергентна виђења улоге Агенције само три године по њеном оснивању могу се видети из излагања представника Комисије и *ЕЕА*. Упоредити: Kreher, Alexander (Ed.), *The EC Agencies between Community Institutions and Constituents: Autonomy, Control and Accountability – Conference Report*, European University Institute, Florence, 1998.; Kreher Alexander (Ed.), *The New European Agencies – Conference Report*, European University Institute, Florence, 1996. Скоут је у својој детаљној анализи рада *ЕЕА* 1999. године управо давање коментара везаних за политике означио као предмет тензије између Директората и Комисије Schout Adriaan, “The European Environment Agency (EEA): Heading toward maturity?”, in: Everson Michelle, Majone Giandomenico, Metcalfe Les, Schout Adriaan, *The Role of Specialised Agencies in Decentralising EU Governance – Report for the European Commission*, European Institute for Public Administration, Maastricht, 1999., 85.

<sup>344</sup> Мартенс је у свом истраживању наилазила на тврдње запослених у *ЕЕА* да се не баве проценом спровођења законодавства већ да Комисији обезбеђују податке које служе тој сврси, ипак наводи: „Речима једног од њих: ’Могли бисмо да кажемо да трагамо за подацима које можемо да искористимо у извештајима о стању животне средине у једном ширем смислу, док Комисија трага за подацима које може да искористи како би проценила поштовање правила. У суштини, то су често исти подаци. И они се интегрисху у системе података којима ми оперишемо (из интервјуа одржаног 22.10.2007. године) ’.“

Видели смо да регулатива уз члан 2 предвиђа да је надлежност *ЕЕА* да пружи Заједници (Унији) и државама чланицама објективне информације неопходне за обликовање и спровођење утемељених и ефикасних политика заштите животне средине, а посебно како би пружила Комисији информације које су јој потребне да би била у стању да успешно спроведе своје задатке идентификације, припреме и евалуације мера и легислативе у области заштите животне средине. Како се истиче, „ова формулација је довољно општа, како би било нејасно да ли агенција може директно да на формулисање политике, на пример кроз поређење алтернативних предлога регулаторних мера“.<sup>345</sup> Како примећује Зито, више стручних извештаја о раду *ЕЕА* указивало је на чињеницу да је потребно проширити послове *ЕЕА* и омогућити њен утицај на формирање политика, као и да изменама регулативе из 1999. године формулација улоге Агенције није драматично промењена, али је наглашена улога прибављања објективних информација неопходних за обликовање и спровођење ваљаних (*sound*) и ефикасних политика заштите животне средине, што је, према овом аутору, дало повода да се разуме да *ЕЕА* није само скупљач података већ и да има експлицитну улогу у формирању политика.<sup>346</sup>

Питањем проширења функција Агенције посебно се бавио Дилинг.<sup>347</sup> Овај аутор је у једном од својих ранијих радова бавио испитивањем регулаторних надлежности за Европску агенцију за заштиту животне средине, уз констатацију да је она у том тренутку била немогућа.<sup>348</sup> У својој студији о Европској агенцији за животну средину

---

Martens Maria, “Voice or Loyalty? The Evolution of the European Environment Agency (EEA)“, *Journal of Common Market Studies*, vol. 48, no. 4, 2010, 891.

<sup>345</sup> Kelemen Daniel, Giandomenico Majone, “Managing Europeanization: The European Agencies,” in: Peterson John, Shackleton Michael (Eds.) *The Institutions of the European Union*, Oxford University Press, 2012., 230.

<sup>346</sup> Видети: Zito Anthony R., “European agencies as agents of governance and EU learning“, *Journal of European Public Policy*, vol. 16, no. 8, 2009, 1234-1235.

<sup>347</sup> Према нама доступним подацима, Дилинг је једини аутор који је из правне перспективе обрађивао тему Европске агенције за животну средину у оквиру докторске дисертације. Видети више: Diling Rasmus “Transnational law and environmental governance: new directions for the independent European Environment Agency : a strategic transnational concept”, European University Institute, Firenca, 2012. (доступан сажетак дисертације) видети: <http://www.eui.eu/seminarsandevents/index.aspx?eventid=89330>.

<sup>348</sup> Аутор тако анализира значај који мрежа *ЕЕА* има за унапређење имплементације. Diling Rasmus, “Improving implementation by networking: the role of the European Environment Agency” in: Christoph Knill, Andrea Lenschow (Eds.), *Implementing EU environmental policy: new directions and old problems*, Manchester University Press, 2000., 62-86.



из перспективе транснационалног права он транснационалну *ЕЕА* посматра, како истиче, као део „стратешког транснационалног концепта“ који представља трећи ниво ЕУ интеграција, који није ни супранационални нити је „лабава кооперација међу државама чланицама“. Како истиче Дилинг, нови концепт имплицира нову аутономну улогу за *ЕЕА* фокусирану на „стратешки менаџмент и структуре за доношење одлука (*deliberation*)“. Према његовој оцени, садашњи оквир *ЕЕА* пружа мало подршке таквој улози. Додатно, истиче како генерални мандат и циљеви Агенције захтевају појашњење, као и да као „глобални хибрид“ *ЕЕА* води ЕУ ка домену глобалног транснационалног управљања у настајању.

Како истичу Келемен и Мајоне: „Политички компромис произвео је институционални дизајн који карактеришу несигурне надлежности, нерешени конфликти и неуспех да се изађе на крај са озбиљним проблемима имплементације политике заштите животне средине ЕУ.“ Ови аутори чак и даље констатују да је „компромис у вези са креирањем *ЕЕА* установио модел који је био груби оквир за будуће предлоге за оснивање агенција... већи број најважнијих елемената дизајна *ЕЕА* реплициран је код других агенција. На пример, управни одбори су и даље под доминацијом представника држава чланица, агенције служе као чворишта регулаторних мрежа које укључују (а не замењују) националне регулаторне органе.”<sup>349</sup>

### **2.3. Европска агенција за животну средину и мреже националних агенција**

Студије управљања у Европској унији велику пажњу поклањају питању постојања (регулаторних) мрежа<sup>350</sup>, као модалитета управљања у оквиру којег на мање или

---

<sup>349</sup> Kelemen Daniel, Giandomenico Majone, “Managing Europeanization: The European Agencies,” in: Peterson John, Shackleton Michael (Eds.) *The Institutions of the European Union*, Oxford University Press, 2012., 230-231.

<sup>350</sup> За преглед литературе која проучава различите концепције „мрежа“ видети: Chiti Edoardo, “Decentralisation and Integration into the Community Administrations: A New Perspective on European Agencies”, *European Law Journal*, vol. 10, no. 4, 2004, 425-431. За анализу мрежа у управљању у

више формалан начин у регулаторним процесу долази до умрежавања и заједничког учешћа институција Европске уније, националних надлежних органа али и експерата, представника привреде, удружења грађана и других заинтересованих страна. Како истиче Петерсон, израз „мрежа” се често користи за описивање различитих кластера (скупина) актера који су повезани у политичком, друштвеном и економском животу.<sup>351</sup> Ове мреже се по свом устројству и надлежностима значајно разликују и развијене су за велики број сектора.<sup>352</sup> Леви Фаур мреже дефинише на следећи начин: „Мрежа је сет релативно стабилних односа, нехијерархијске и независне природе, које повезују мноштво актера. За разлику од агенција. Мреже најчешће немају принципала или административне и независне финансијске капацитете. Њихова правила за доношење одлука су флексибилна и неформална, а чланство је на добровољној бази.”<sup>353</sup>

Европске регулаторне мреже сматрају се и главним управљачким инструментом за неформалну координацију јавне регулације на Евроском нивоу кроз координацију националних регулатора и обезбеђивања ваљане имплементације, развијање најбољих пракси и процедура.<sup>354</sup> Неке окупљају само надлежне националне органе под покровитељством одговарајуће агенције на нивоу Европске уније или Комисије, док неке укључују и друге заинтересоване стране. С обзиром на ограниченост простора, у овој дисертацији се мрежама бавило само кроз призму организације обављања управних послова у области заштите животне средине у Европској унији, пре свега послова прикупљања података о стању животне средине, али и доприноса имплементацији комунитарних прописа.

---

Европи и везу са агенцијама видети: Dehousse Renaud, “Regulation by Networks: The role of European Agencies”, *Journal of European Public Policy*, vol. 4, no.2, 1997, 246-261.

<sup>351</sup> Peterson John, *Policy Networks, Political Science Series* - Institute for Advanced Studies Vienna, 2003., 1.

<sup>352</sup> Као и у случају агенција, јављају се проблем терминолошке природе у погледу назива тела која обављају функције (регулаторних) мрежа. Тако је Леви Фаур у својој студији о 51 регулаторној мрежи у ЕУ идентификовао само 19 (38%) које су недвосмислено имале „мрежа“ у свом називу. Девет су се називале „комитети“, седам „група“ а четири „форум“. Упоредити: Levi-Faur David, “Regulatory networks and regulatory agencification: towards a Single European Regulatory Space”, *Journal of European Public Policy*, vol. 18, no. 6, 2011, 816.

<sup>353</sup> Levi-Faur David, “Regulatory networks and regulatory agencification: towards a Single European Regulatory Space”, *Journal of European Public Policy*, vol. 18, no. 6, 2011, 813.

<sup>354</sup> Maggetti Martino, Gilardi Fabrizio, “The policy-making structure of European regulatory networks and the domestic adoption of standards”, *Journal of European Public Policy*, vol. 18, no. 6, 2011, 830.

Кључни аспект деловања мрежа као облика обављања управних (али и регулаторних) послова представља координација активности држава чланица, а неретко, као у случају *EEA* и *EIONET* мреже ту координацију врши релевантна агенција на нивоу ЕУ. Како истиће Шапиро, координација активности држава чланица које омогућавају агенције често се приближава правној хармонизацији,<sup>355</sup> па се у контексту различитих облика регулације присутних у Европској унији, он може посматрати и као веома ефикасан, с обзиром да не захтева формално усвајање правила у процедури коју предвиђа уговор, али ипак гарантује висок степен партиципације свих релевантних актера и заинтересованих страна. Тако се, примера ради, кроз *IMPEL* мрежу (*The European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law*) која координише активности у погледу имплементације права, а нарочито инспекцијски надзор.

У овом потпоглављу ћемо представити значајну координативну улогу Европске агенције за заштиту животне средине у окупљању националних тела (по организационој структури и имену често-агенција) која делују као национална референтна тела у области заштите животне средине. Занимљиво је да по својој природи национална тела често у данашње време представљају својеврсне мреже бројних других националних органа (на нижем нивоу), па самим тим можемо разматрати и питање постојања мреже мрежа и сарадње различитих врста актера у процесима регулације и имплементације еколошког законодавства.

Леви Фаур истиче експанзију и институционализацију регулаторних мрежа као интересантну одлику јединственог европског регулаторног простора. Истичући да су деведесетих година, ове мреже као места окупљања јавних функционера постала веома популарне, такође примећује да се корени регулаторних мрежа могу наћи чак и у 1930тим као и у послератном периоду.<sup>356</sup> На тај начин уочавамо да се у управљању

---

<sup>355</sup> Shapiro Martin, "Independent agencies" in: Paul Craig, Grainne de Burca (Eds.) *The Evolution of EU Law*, second edition, Oxford university press, Oxford, 2011., 116.

<sup>356</sup> Тако се према његовим налазима 1964. основана мрежа челних људи централних банака Европске економске заједнице која се називала "Комитет гувернера". 1975. формирана је тајна ТРЕВИ мрежа која је окупљала владе држава чланица а бавила се питањима полицијске сарадње у домену унутрашњег тероризма. Како истиче Леви Фаур, обе ове мреже више не функционишу, а у тим областима настале су Европска централна банка и Интерпол. Упоредити: Levi-Faur David, "Regulatory

Европом, попут агенција, прибегло још једном релативно старом и опробаном механизму организовања регулаторних и управних послова, у овом случају посебно погодном имајући у виду међународни карактер послова.

### 2.3.1. Положај и улога *EIONET* мреже

*EIONET* мрежа је установљена оснивачком Регулацивом *EEA* као мрежа за прикупљање података о стању животне средине коју координише *EEA*. Као што смо већ навели, настанку *EEA* и *EIONET* мреже претходило је формирање мреже претходнице још 1985. године – *CORINE* чији је рад координирала Европска Комисија. Ипак, преовладало је опредељење за оснивање агенције којој ће бити поверени послови прикупљања и обраде информација и мреже која би била везана за њу – потез који ће, како се касније показало, утицати на начин организовања управних послова у ЕУ.<sup>357</sup> Мајоне је још 1997. истицао да су тадашње нове агенције креиране на такав начин да су сарадња и умрежавање неизбежни, и да управо усмереност на сарадњу, поред уске улоге која је дефинисана агенцији (овом случају *EEA*) може да се покаже као корист, те да „тимски рад“ може допринети кредибилном посвећивању (*credible commitment*) који је овај аутор промовисао и као важан мотив за оснивање агенција.<sup>358</sup>

У складу са чланом 4 регулативе *EIONET* мрежу чине: (а) главни делови националних мрежа за информације; (б) националне фокалне тачке<sup>359</sup> (*national focal points*); (ц) тематски центри (*topic centres*). Према одредбама овог члана, државе

---

networks and regulatory agencification: towards a Single European Regulatory Space“, *Journal of European Public Policy*, vol. 18, no. 6, 2011, 811.

<sup>357</sup> Више о *CORINE* мрежи и настанку *EEA* и *EIONET* видети: Schout Adriaan, “The European Environment Agency (EEA): Heading toward maturity?”, in: Everson Michelle, Majone Giandomenico, Metcalfe Les, Schout Adriaan, *The Role of Specialised Agencies in Decentralising EU Governance – Report for the European Commission*, European Institute for Public Administration, Maastricht, 1999., 88-89.

<sup>358</sup> Majone Giandomenico, “The new European agencies: regulation by information”, *Journal of European Public Policy*, vol. 4, no. 2, 1997, 272.

<sup>359</sup> Националне фокалне тачке задужене су за координацију мрежа националних референцијних центара, и према доступним подацима окупљају укупно хиљаду експерата у преко 350 националних институција односно тела које се баве информацијама о животној средини. Видети детаљније: <http://www.eionet.europa.eu/>.

чланице обавештавању агенцију главним саставним елементима њихових националних мрежа за информације, нарочито у приоритетним областима, укључујући било коју институцију која према оцени држава чланица може допринети раду агенције, узимајући у обзир потребу да се оствари максимална географска покривеност. Државе чланице су дужне да, у складу са приликама, сарађују са агенцијом и доприносе раду Европске мреже за информације и опсервацију у складу са планом рада агенције путем прикупљања, сабирања и анализирања података на националном нивоу. Државе чланице се такође могу удружити ради сарадње у овим активностима на транснационалном нивоу. Државе чланице у складу са регулативом могу да међу институцијама које чине делове њихових мрежа за информације, али и другим институцијама, одреде институцију која ће представљати националну фокалну тачку<sup>360</sup>, задужену за координацију и/или трансмисију информација сакупљених на националном нивоу агенцији и институцијама и телима које чине део мреже, укључујући тематске центре.<sup>361</sup>

Тематски центри се оснивају одлуком Управног одбора Агенције на период који не може бити дужи од појединачног вишегодишњег програма рада Агенције, али је њихов рад могуће одлуком Одбора продужити за нови период. Раздељивање посебних задатака центрима се предвиђа вишегодишњим планом рада Агенције. Коначно, чланом 4 је предвиђено и да Агенција периодично преиспитује компоненте мреже и да се промене у структури могу вршити на основу одлуке Управног одбора Агенције, узимајући у обзир ново одређивање ових органа од стране држава чланица. На тај начин су створени услови да се испрате институционалне трансформације на нивоу држава чланица, односно промене њихових надлежних органа који обављају

---

<sup>360</sup> Листа националних фокалних тачки доступна је на: <http://www.eea.europa.eu/about-us/countries-and-eionet/list-of-members-of-the-nfr-eionet-group>. Занимљиво је да је у важећем тексту Регулative опстала и одредба по којој до 30. априла 1994. године државе чланице могу идентификовати институције или друге организације са своје територије којима могу бити поверени специфичне надлежности кооперације са Агенцијом у вези са специфичним темама од посебног интереса (члан 4 став 4). Ова одредба у најмању је руку чудна с обзиром да се број чланица агенције са проширењем Уније више него удвостручио након овог датума, те је можемо сматрати и омашком у ревизији текста Регулative.

<sup>361</sup> У оквиру *EIONET*, а у складу са Регулativeм, функционише и шест тематских центара који покривају области ваздуха и климатских промена, билешке разноврсности, утицаја, подложности и адаптацији на климатске промене, воду, употребу земљишта и информације о простору, као и анализе и одрживо коришћење и производњу. Видети детаљније: <http://www.eionet.europa.eu/>

послове у овој области. У трећем делу видећемо више како је модел ове Агенције и умрежавања органа утицао на избор институционалног дизајна за националне органе, како у погледу назива тако и у погледу надлежности органа. У складу са чланом 5 Регулative, Агенција може са институцијама и телима која су чланови мреже постићи споразум о неопходним аранжманима, нарочито уговорима, ради успешног спровођења задатака које им може поверити.<sup>362</sup>

### 2.3.2. Друге мреже националних органа у области заштите животне средине

Сарадња у области заштите животне средине у Европској унији се, поред главних комунитарних органа, одвија и кроз релевантне агенције, мреже агенција и друге координативне облике креиране за унапређење сарадње између националних органа. Европске регулаторне мреже сматрају се и главним управљачким инструментом за неформалну координацију јавне регулације на европском нивоу кроз координацију националних регулатора и обезбеђивања ваљане имплементације, развијање најбољих пракси и процедура.<sup>363</sup> Оваква врста управљања, кроз административну сарадњу и координацију има много предности мада, како подвлаче Скаут, Џордан и Твина, за њену успешност неопходно је постојање довољних административних капацитета држава чланица.<sup>364</sup> То су следеће организације: Мрежа ЕУ за спровођење и поштовање прописа у области животне средине (*The European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law - IMPEL*); Мрежа за спровођење прописа у области хемикалија (*The Chemicals legislation Enforcement Network - CLEEN*) о којој ће више речи бити у наредном поглављу; Европска мрежа шефова

<sup>362</sup> У контексту одредби УФЕУ (члан 192) да финансирање спровођења политике животне средине врше државе чланице, ово је важна одредба пошто омогућава да се путем агенције финансира вршење мониторинга у државама чланицама, али такође и државама са којима се остварује сарадња. Тако је, примера ради, кроз *IPA* програме финансирана и изградња инфраструктуре за мониторинг емисија загађујућих материја у Србији.

<sup>363</sup> Maggetti Martino, Gilardi Fabrizio, "The policy-making structure of European regulatory networks and the domestic adoption of standards", *Journal of European Public Policy*, vol. 18, no. 6, 2011, 830.

<sup>364</sup> Schout Adriaan., Jourdan Andrew, Twena Michelle, "From 'Old' to 'New' Governance in the EU: Explaining a Diagnostic Deficit", *West European Politics*, vol. 33, no. 1, 2010, 154-170.

агенција за заштиту животне средине (*The European Network of Heads of Environmental Protection Agencies – EPA*), Саветодавна већа за животну средину и одрживи развој (*The European Environment and Sustainable Development Advisory Councils - EEAC*); Европска мрежа шефова Агенција за очување природе (*The European Network of Heads of Nature Conservation Agencies – ENCA net*); међу овим телима је и мрежа духовитог назива – Мрежа зеленог паука (*The Green Spider Network - GSN*), која обухвата националне службенике за информације. Поред ових агенција постоје и оне у областима рибарења и поморске безбедности.<sup>365</sup> Током година основан је и изванредан број неформалних мрежа које се разликују по својој структури (локалне самоуправе, професионална удружења, невладине организације) али које су у већој или мањој мери повезане са деловањем генералног директората за животне средину.<sup>366</sup>

Најзначајнију од ових мрежа представља Мрежа ЕУ за спровођење и поштовање прописа у области животне средине. *IMPEL* мрежа настала је 1992. године као непрофитно удружење надлежних органа у области заштите животне средине. Она је првобитно била координисана од стране Европске комисије да би касније стекла извесан ниво институционалне самосталности са сопственим секретаријатом. Главна карактеристика *IMPEL* мреже је њена неформалност, која је последица немогућности стварања чвршће, тј. институционализоване структуре у том тренутку.<sup>367</sup> Она је настала као неформална кооперација и размена искустава представника релевантних надлежних тела држава чланица и њен првобитни назив је био Честер мрежа, која је касније 1993. године преименована у *IMPEL*, да би тек 1996. добила званичан секретаријат и седиште.<sup>368</sup> Данас је *IMPEL* установљен као међународно непрофитно удружење инкорпорирано према белгијском праву, уз постојање меморандума о

<sup>365</sup> За детаљан преглед ових мрежа, њиховог координатора (агенцију или Комисију) и однос са координатором видети више: Levi-Faur David, “Regulatory networks and regulatory agencification: towards a Single European Regulatory Space“, *Journal of European Public Policy*, vol. 18, no. 6, 2011, 818.

<sup>366</sup> Видети: [http://ec.europa.eu/environment/networks/networks\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/networks/networks_en.htm).

<sup>367</sup> За околности настанка и детаљну анализу првих година рада видети: Schout Adriaan, Claessens Fleuer, “The European Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law (IM PEL)” in: Everson Michelle, Majone Giandomenico, Metcalfe Les, Schout Adriaan, *The Role of Specialised Agencies in Decentralising EU Governance – Report for the European Commission*, European Institute for Public Administration, Maastricht, 1999., 254-278.

<sup>368</sup> *Ibid*, 260-262.

сарадњи са Комисијом. На тај начин ентитет одржава своју самосталност у односу на Комисију, али и на *ЕЕА*. Скаут и Класенс су у својој детаљној анализи 1999. године сагледавали да ли се ова мрежа може посматрати као агенција и установили да јој, иако се може условно сматрати агенцијом, недостаје значајан број елемената да би то и била.<sup>369</sup>

#### **2.4. Потенцијали развоја надлежности агенција у области заштите животне средине у Европској унији – мреже као будућност?**

У претходном поглављу истакли смо да су стратешки документи Комисије у више наврата разматрали начине организације обављања управних послова и примене права Европске уније. Као алтернативе су се разматрале различите варијанте екстернализације послова путем поверавања послова агенцијама, мрежама националних органа<sup>370</sup> или уговарања са спољним извршиоцима.<sup>371</sup> Ова решења могу се посматрати као алтернативе, али и као модалитети који се међусобно допуњују. *ЕЕА* је добар пример за то и у литератури је и апострофирана као доказ да агенција може сарађивати са мрежама и „преузети карактеристике мреже“.<sup>372</sup> Садашњи статус ове (бивше) (неформалне) мреже нас у контексту недавних иновација у погледу оснивања европских тела у домену финансијске сигурности и њиховог инкорпорирања као тела приватног права, подсећа на иновативне могућност у организацији управљања у ЕУ и институционални плуралитет. У том смислу, сагледавајући позицију коју *IMPEL* има до сада и јасно реферисање на ову мрежу/институцију у актима Уније о којима је претходно било речи, има простора да

<sup>369</sup> *Ibid*, Str 274-276.

<sup>370</sup> 2001. године Европска комисија је увидела потенцијале које има умрежавање националних надлежних тела за управљање комунитарним програмима од стране националних тела у: Communication from the Commission on the management of Community programmes by the network of national agencies COM (2001) 648 final, наведено према: Vos Ellen, “European agencies and the Composite EU Executive”, in: Everson Michelle, Monda Cosimo, Vos Ellen (Eds.), *European Agencies in between Institutions and Member States*, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2014.

<sup>371</sup> European Commission, *European governance*, White paper, Brussels, 25.7.2001 COM(2001) 428 final.

<sup>372</sup> Levi-Faur David, “Regulatory networks and regulatory agencification: towards a Single European Regulatory Space”, *Journal of European Public Policy*, vol. 18, no. 6, 2011, 825.



се размишља о *IMPEL*-у у контексту промена начина управљања, агенцификације и нових комунитарних надлежности у области инспекцијског надзора.

Како истиче Леви-Фаур, разлика између мрежа и агенција „није толико у функцији већ у степену у коме могу да развију административне и регулаторне капацитете, као и да буду подвргнуте захтевима одговорности и транспарентности“. Он такође додаје да „на ова три поља – капацитет, одговорност и транспарентност – агенције представљају ’природан’ избор. Ипак, како истиче овај аутор, агенције нису увек у интересу свих актера у процеса, у ситуацијама слабе политичке посвећености или лимитираних ресурса предност се даје мрежи.<sup>373</sup> Кити, са друге стране, указује да може постојати примена овог концепта на оне области у којима постоји подела послова између супранационалног нивоа овлашћеног за доношење одлука и администрација држава чланица, али и да је његова релевантност лимитирана.<sup>374</sup> Упркос томе, Леви-Фаур истиче да се агенције и мреже се могу схватити као „административне иновације које су међусобно комплементарне, али се и такмиче међусобно и са етаблиранијим моделима регулаторног управљања као што је Комисија“ ... „Када се пореде са Комисијом и агенцијама, мреже представљају мање хијерархијски постављене моделе управљања које карактерише колегијални однос.“ Он такође поставља и питање „Да ли су мреже само тренутни и провизорни корак на дугом путу ка вишим и развијенијим формама институционализације, или су пак независне, стабилне и представљају нове регулаторне институције?“ Налази испитивања већег броја регулаторних режима указују на тренд агенцификације управљана у ЕУ, али и паралелног институционализовања зависних мрежа под окриљем Комисије или агенција.<sup>375</sup>

Ипак, у контексту наше анализе морамо се вратити потенцијалима мрежа за бољу имплементацију комунитарног права. Ако се прихвате као чворишта

---

<sup>373</sup> Levi-Faur David, “Regulatory networks and regulatory agencification: towards a Single European Regulatory Space“, *Journal of European Public Policy*, vol. 18, no. 6, 2011, 814.

<sup>374</sup> Chiti Edoardo, “Decentralisation and Integration into the Community Administrations: A New Perspective on European Agencies“, *European Law Journal*, vol. 10, no. 4, 2004, 424-425.

<sup>375</sup> Ипак, Леви-Фаур примећује и настанак две хибридне организације “умрежене агенције” и “агенцификоване мреже”. Видети детаљно: Levi-Faur David, “Regulatory networks and regulatory agencification: towards a Single European Regulatory Space“, *Journal of European Public Policy*, vol. 18, no. 6, 2011, 811-813.

транснационалних мрежа инспектора, како истичу Кадинг и Верлуис, ЕУ агенције могу играти важну улогу у премошћавању имплементационог јаза и на тај начин омогућити функционисање заједничког тржишта.<sup>376</sup> *IMPEL* мрежа, коју смо анализирали у овом поглављу, као и у контексту кодификације препорука у погледу обављања еколошког инспекцијског надзора, добар је пример и може служити за изучавање модела сарадње кроз мреже и изван оквира овог појединачног регулаторног режима.

Све претходно наведене мане, ограничења, али и праксе употребе мрежа враћају нас на питање да ли су оне само допуна агенцијском моделу? Имајући у виду сложеност политичког система Уније и односа који постоји између ЕУ и држава чланица, као и сталне „борбе“ која постоји у погледу преноса надлежности и обављања послова, поставља се и питање даљег односа на релацији Комисија – европске агенције – националне агенције (умрежене или неумрежене). Ово питање је посебно интересантно и значајно у области заштите животне средине, због растућег броја прописа, прекограничног утицаја активности које утичу на животну средину и супротстављених тенденција у погледу поделе одговорности за имплементацију прописа. Као што истиче Егеберг, имплементација политика Уније од стране националних влада чини ове политике веома изложеним политичким кретањима на националном нивоу као и појединачним административним традицијама.<sup>377</sup> На тај начин, за разлику од експертских комитета окупљених од стране Европске комисије, о којима је раније било речи, учешће националних агенција у мрежама које су посвећене специфичним питањима и вођење од стране Комисије или ЕУ агенције, може се протумачити као даљи корак у изградњи администрације ЕУ на више нивоа (*multilevel union administration*), а учешћем ових управних организација уместо појединаца постиже се и виши ниво регуларности и институционализације односа

---

<sup>376</sup> Kaeding Michael, Verluise Esther, “EU Agencies as a Solution to Pan-European Implementation Problem“ in: Everson Michelle, Monda Cosimo, Vos Ellen (Eds.), *European Agencies in between Institutions and Member States*, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2014., 84.

<sup>377</sup> Егеберг на овом месту упућује на већи број истраживања која долазе до оваквих закључака. Видети: Egeberg Morten, “Balancing Autonomy and Accountability: Enduring Tensions in the European Commission’s Development” in: Morten Egeberg (Ed.), *Multilevel Union Administration: The Transformation of Executive Politics in Europe*, Palgrave Macmillan, 2006., 45.

међу различитим нивоима у процесу управљања.<sup>378</sup> Додатно, „имајући у виду ослоњеност на национални ниво у погледу имплементације прописа и утицај који политичке промене и локална административна култура имају на овај процес, за Европску комисију је корисна могућност ослањања на тела која имају одређени простор за самостално деловање“.<sup>379</sup> Такође, истиче се и како се националне агенције налазе у ситуацији „служења двојници господара“, тј. да имају двоструку улогу истовремено чинећи део националних влада (којима асистирају у креацији правила на комунитарном нивоу, мада често под лидерством надлежног министарства), али и чинећи део мрежа на чијем се челу налазе ЕУ агенције или Комисија истовремено играјући значајну улогу и у транспоновању законодавства на национални ниво (неретко сарађујући са другим националним телима). Истиче се како тада може доћи и до ситуација у којима је на агенцијама улога да бране одлуке које су у супротности са схватањима њихових сопствених влада.<sup>380</sup> Слично овим закључцима, и Мартенс истиче да се националне регулаторне агенције, бивајући у двострукој улози, заправо јављају као агенти Европске комисије у мрежама које она предводи.<sup>381</sup>

Увиђа се и појава оснивања националних тела под утицајем европских директива, након чега та тела служе за имплементацију правних режима као и за учешће у обликовању регулаторних режима, са Комисијом као чвориштем тих мрежа. На тај начин долази се до ситуације у којој националне агенције играју улогу како на националном тако и на европском нивоу.<sup>382</sup> Укључење у мреже треба посматрати и као део процеса европеизације земаља Западног Балкана. У контексту дугог процеса

---

<sup>378</sup> Egeberg Morten, “Europe’s Executive Branch of Government in the Melting Pot: an Overview”, in: Morten Egeberg (Ed.), *Multilevel Union Administration: The Transformation of Executive Politics in Europe*, Palgrave Macmillan, 2006., 9.

<sup>379</sup> *Ibid*, 10.

<sup>380</sup> *Ibid*, 10).

<sup>381</sup> Ово је рађено пре свега у контексту односа Комисије и националних агенција у оквиру *IMPEL* мреже. Ипак, временом је овај однос еволуирао па је *IMPEL* мрежа од неформалне мреже националних тела које је окупљала Комисија као секретаријат ( и ефективно као координатор) прерасла у посебно тело са сопственом структуром и организацијом али уз задржавање односа и са европском Комисијом. Упоредити: Martens Maria, “National Regulators between Union and Governments: a Study of the EU's Environmental Policy Network IMPEL“, in: Egeberg Morten (Ed.), *Multilevel Union Administration: The Transformation of Executive Politics in Europe*, Palgrave Macmillan, 2006., 124-142.

<sup>382</sup> Упоредити: Egeberg Morten, “Balancing Autonomy and Accountability: Enduring Tensions in the European Commission’s Development” in: Morten Egeberg (Ed.), *Multilevel Union Administration: The Transformation of Executive Politics in Europe*, Palgrave Macmillan, 2006., 45

стицања формалног чланства у Европској унији, могућност да националне администрације и/или релевантна (независна) (стручна) тела учествују у раду различитих мрежа може веома допринети остварењу правних реформи, развијању али и одржавању капацитета јавних управа и води као вишем нивоу имплементације европских стандарда. Додатно, у конкретном случају *EEA* и мреже коју она координише, пуно чланство у Агенцији и мрежи може се остварити и без приступања Европској унији, што је за изградњу система заштите животне средине значајно у контексту неизвесности интеграције и премора проширењем.

Ипак, вратимо се у овом испитивању мрежа и самој *EEA*. Како истиче Зито, „*EEA* представља отелотворење „управљања путем мрежа“ (*network governance*) у коме децентрализоване мреже замењују *top-down* механизме управљања друштвом од стране државе“.<sup>383</sup> И заиста, може се рећи да за разлику од класичног *command-control* система<sup>384</sup> (наредби и контроле), ово представља интересантну алтернативу. Можемо рећи чак и нужну алтернативу у ситуацији када: 1. Спровођење комунитарног права није могуће од стране комунитарне институције/институција (каква би била моћнија *EEA*), 2. Није могуће постојање инспектората (каква је могла бити *EEA*) и 3. Правно најефективније средство за спровођење законодавства представља тужба од стране Комисије против државе чланице за неимплементирање комунитарних аката која је, иако коришћен, спор и политички осетљив инструмент.

Све ово нас наводи на закључак о корисности постојећих мрежа и потреби њиховог даљег коришћења у пракси управљања у Европској унији. Као што смо показали у претходним анализама, делује да је агенцијски модел на нивоу Европске уније достигао максималан могући ниво независности и нашао место у обављању извршних функција иако без јасне уговорне основе, сада већ као део уставне/управне/институционалне традиције Уније са изграђеним и након последњег Заједничке изјаве и Заједничког приступа релативно заокруженим моделом за своју контролу. Са друге стране, као што смо видели у анализи из првог дела – доношење

---

<sup>383</sup> Zito Anthony R., “European agencies as agents of governance and EU learning“, *Journal of European Public Policy*, vol. 16, no. 8, 2009, 1230.

<sup>384</sup> Више о *command control* систему у еколошком праву ЕУ видети: Lee Maria, *EU Environmental law, Challenges, Change and Decision-making*, Hart Publishing, Oxford, 2005.

одлука како у појединачним случајевима, тако и општим, иако присутно у пракси и знатно легитимније и са могућношћу правне контроле након Уговора из Лисабона, и даље представља контроверзно питање управљања у Европи. Коначно, питање обављања инспекцијског надзора у новонасталом систему интегрисане управе и даље опстаје као отворено питање уз могућности стварања ширих комунитарних надлежности, потенцијално и за агенције. Имајући све то у виду, морамо оценити да смо скептични у погледу могућности проширивања надлежности постојеће агенције у области животне средине или креирања нове а моћније. У прилог томе иде и опредељење да се за сектор хемикалија креира посебна управна организација са (лимитираним) регулаторним овлашћењима, али и опсегом деловања. Из свега наведеног закључујемо и да је концепт мреже и његов даљи развој значајан за будућа испитивања облика управљања у ЕУ, а нарочито у овој области, те да предвиђамо и његов даљи процват у наредном периоду, гледајући, при томе, на агенције и мреже као на комплементарне, а никако супротстављене моделе управне сарадње.

## Глава 3. Положај и улога Европске агенција за хемикалије (ЕСНА)

### 3.1. Правни положај и структура Агенције

#### 3.1.1. Однос Агенције са Европском комисијом и другим телима ЕУ

#### 3.2. Управни послови ЕСНА и доношење појединачних одлука

#### 3.3. Однос Агенције са мрежом националних надлежних органа

Управљање хемикалијама представља значајан еколошки и регулаторни изазов имајући у виду штетна, односно потенцијално штетна дејства многих хемикалија и њиховог (неадекватног) коришћења. У том смислу, постојање ефикасног система управљања хемикалијама, представља императив сваког политичког/правног/управног система који тежи високом степену заштите животне средине и здравља људи.<sup>385</sup> У европском контексту овим приоритетима се додају и несметан проток робе између држава чланица на јединственом тржишту уз одржавање конкуритивности привреде на глобалном нивоу,<sup>386</sup> чему генерално треба да одговори право заштите животне средине. У тези се посебна пажња посвећује управо овом режиму, не само зато што је у оквиру њега основана агенција, чиме је постао део процеса агенцификације администрације Уније, већ и зато што представља једно од најсложенијих и најконтрверзнијих питања у области. Политика Европске уније у области управљања хемикалијама прошла је кроз различите фазе од 1967. године, када је усвојен први акт у овој области, до усвајања тзв. *REACH* регулативе 2006 године.<sup>387</sup> Најважнији документ у области управљања

<sup>385</sup> Трансформацију режима управљања хемикалијама и обављање послова од стране ЕСНА посебно смо анализирали: Milenković Marko, „Neka institucionalna pitanja režima upravljanja hemikalijama u Evropskoj uniji“ u: Stevan Lilić (ur.) *Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije – sveska 3*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2013., 275-291.

<sup>386</sup> Ови циљеви су препознати и у: European Commission, *Strategy for a Future European Chemicals Policy*, White Paper, COM(2001) 88 final, Brussels, 2001.

<sup>387</sup> До усвајања *REACH* правни оквир су чиниле: Council Regulation (EEC) 793/93 of 23 March 1993 on the evaluation and control of existing chemical substances, [1993] OJ L84/1, Council Directive 67/548/EEC of 27 June 1967 on the approximation of laws, regulations and administrative provisions relating to the classification, packaging and labelling of dangerous substances, [1967] OJ 196/1, Council Directive 1999/45/EC of 31 May 1999 on the approximation of laws, regulations and administrative provisions relating to the classification, packaging and labelling of dangerous preparations, [1999] OJ L200/1, Council Directive 76/769/EEC of 27 July 1976 on the approximation of laws, regulations and administrative provisions relating

хемикалијама, Регулатива о регистрацији, евалуацији, ауторизацији и ограничењу употребе хемијских супстанци (*REACH*)<sup>388</sup> представља један од најконтроверзнијих аката у историји Европског права, који је привукао значајну пажњу и генерисао широко дебату током процеса усвајања.<sup>389</sup> У циљу обављања дела управних послова у вези са управљањем хемикалијама, у складу са *REACH* регулативом је основана и започела са радом 2008. године Европска агенција за хемикалије (*ECHA*).<sup>390</sup>

Испитивање институционалних облика управљања хемикалијама на европском нивоу је посебно интересантно имајући у виду многобројност управних послова, приступе интегрисане администрације, али и традиционалну опредељеност држава чланица за задржавање имплементације на националном нивоу. Ова анализа је такође интересантна и због избора који је направљен када је одлучено да се уведе нови систем управљања хемикалијама (пре свега регистрације). Када је, између више потенцијалних опција – стварања нових послова за Комисију (уз њено персонално увећање), обављања послова примене заједничког режима од стране националних органа који би вршили јединствену ауторизацију за читаво тржиште Уније, или формирања посебне управе организације, на крају одлучено да се формира посебна организација. Анализе режима управљања хемикалијама отварају значајна питања и контроверзе регулације ризика, дебате о начинима расподеле ризика, управљања њима и улоге државе у целом процесу, легитимитета институција које доносе одлуке,

---

to restrictions on the marketing and use of certain dangerous substances and preparations, [1976] OJ L262/201.

<sup>388</sup> Regulation (Ec) No 1907/2006 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2006 concerning the Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals (REACH), establishing a European Chemicals Agency. Поред ње, основне системе уређују и још два важна инструмента у овој области - Regulation (EC) No 1272/2008 on classification, labelling and packaging of substances and mixtures, amending and repealing Directives 67/548/EEC and 1999/45/EC, and amending Regulation (EC) No 1907/2006, L 353/1, Regulation (EU) No 528/2012 of the European Parliament and of the Council of 22 May 2012 concerning the making available on the market and use of biocidal products L 167, 27 June 2012, Regulation (EU) 649/2012 concerning the export and import of hazardous chemicals, L 201/60, 31.12.2008.

<sup>389</sup> Упоредити: Fisher Elizabeth, "The 'perfect storm' of REACH: charting regulatory controversy in the age of information, sustainable development, and globalization", *Journal of Risk Research*, vol. 11, no. 4, 2008, 541-563.; Hansen Bjorn, Mark Blainey, "Registration: The Cornerstone of REACH", *Review of European Community and International Environmental Law* vol. 17, no. 1, 2008, str 107-125.

<sup>390</sup> За детаљну анализу настанка ЕЧА и дебата око њеног положаја и овлашћења, као и почетној фази рада видети: Martens Maria, "Executive power in the making: the establishment of the European Chemicals Agency" in: Busuioc Madalina, Groenleer Martijn, Trondal Jarle (Eds.), *The agency phenomenon in the European Union - Emergence, institutionalisation and everyday decision-making*, Manchester University Press, 2012., 42-61.

формулисања проблема у вези са ризиком повезаним са хемикалијама<sup>391</sup>, које превазилазе оквире ове анализе, али их је потребно имати у виду приликом разматрања ових.

У оквиру поглавља се преиспитују нека од институционалних решења постављена *REACH* регулативом, односно особености положаја Европске агенције за хемикалије као управне организације у административном систему ЕУ која својом комплексном структуром одражава и својеврсне експерименталне тенденције у погледу природе одлука које доноси. Питање положаја и институционалних решења је нераскидиво повезано са процедуралним овлашћењима и моделирањем надлежности Агенције, па ће анализа у раду ићи у правцу сагледавања институционалних решења као рефлексије компромисне поставке надлежности и њиховог обављања, као и ограничене делегације надлежности за доношење правно обавезујућих одлука Агенције, али и послужити као део ширег разматрања о агенцијама и заштити животне средине, те и испитивању тезе да се управо кроз успостављање *ECHA* дошло до максимума у погледу стварања независне (регулаторне) агенције у области заштите животне средине за овај ужи специфични режим, а имајући у виду раније анализирана ограничења која постављају оснивачки уговори и досадашња пракса институција.

### 3.1. Правни положај и структура Агенције

Агенција за хемикалије је тело Европске уније и има правни субјективитет, који ужива у најширем обиму у свакој држави чланици у складу са правилима за правна лица у тој чланици. Агенцију представља извршни директор.<sup>392</sup> У погледу положаја и права запослених примењују се општа правила ЕУ која важе за званичнике и

---

<sup>391</sup> Видети више: Fisher Elizabeth, "The 'perfect storm' of REACH: charting regulatory controversy in the age of information, sustainable development, and globalization", *Journal of Risk Research*, vol. 11, no. 4, 2008, 542-543.

<sup>392</sup> Упоредити члан 100 *REACH* регулативе. Регулативом је такође предвиђена и сходна примена Протокола о привилегијама и имунитетима ЕУ на Агенцију.



службенике ЕУ. Запослене чине званичници привремено упућени у Агенцију од стране Комисије или држава чланица као и запослени ангажовани на обављању послова Агенције.<sup>393</sup> Према налазима обимне анализе европских агенција обављене за потребе Европске комисије 2009. године утврђено је да раст ЕУ администрације није главни мотив за оснивање агенција, али су посебно издвојили *ЕСНА*.<sup>394</sup> Ово није изненађујуће, имајући у виду број хемикалија и обим административног и техничког посла у вези са регистрацијом сваке од њих. Финансирање Агенције се обавља из више извора који укључују и буџет ЕУ и накнаде које плаћају физичка и правна лица која покрећу поступке пред агенцијом. *REACH* регулатива почива на идеји да агенција, односно њени запослени треба да обављају техничко-административне и научне послове без ангажовања научних и техничких ресурса држава чланица,<sup>395</sup> што је у извесној мери контрадикторно идеји на којој је устројена организациона структура агенције чија тела укључују стручњаке представнике држава чланица што ће детаљно бити анализирано у поглављу.

Организациону структуру Агенције, у складу са чланом 76. *REACH* чине Управни одбор, извршни директор, као и три специјализована комитета - Комитет за процену ризика, Комитет за социо-економску анализу и Комитет држава чланица. У надлежности Комитета за процену ризика се налази припрема мишљења Агенције о евалуацији, пријави за ауторизацију, предлогу за рестрикцију и предлога за класификацију и обележавање (у складу са Регулативом 1272/2008) као и сва друга питања која се појаве као резултат примене Регулативе, а у вези са ризицима за људско здравље и животну средину. Комитет за социоекономску анализу има у надлежности припрему мишљења Агенције о апликацији за ауторизацију, предлоге за рестрикцију, али и било које друго питање које проистиче из примене Регулативе, а односи се на социоекономски утицај потенцијалних легислативних акција које се односе на супстанце. Комитет држава чланица је надлежан за решавање

---

<sup>393</sup> ЕСНА у овом тренутку има више од 500 запослених и четири научна комитета са експертима из свих земаља чланица.

<sup>394</sup> European Commission, "Evaluation of the EU decentralised agencies in 2009 Final Report Volume II - Conclusions at System Level", December 2009, Brussels, 13.

<sup>395</sup> Упоредити *REACH* инвокација тачка 98.

потенцијалних разлика у мишљењима о нацртима одлука које предлаже Агенција или држава чланица у вези са евалуацијом супстанци које постављају разлог за бригу и које подлежу процесу ауторизације. Поред тога, у организационој структури се налазе још и Форум за размену информација о спровођењу прописа, чија је надлежност координација мреже надлежних органа држава чланица, као и Секретаријат, који се налази под управом извршног директора и пружа техничку, научну и административну подршку комитетима и Форуму и обезбеђује координацију између њих као и обављање послова у вези са процедурама регистрације, регистрације и евалуације као и припреме одговарајућих водича, одржавање базе података и обезбеђивање информација. Коначно организациону структуру чини и Одбор за жалбе који одлучује о жалбама на одлуке Агенције (у оном лимитираном броју случајева у коме је Агенцији дато у надлежност доношење одлука). Члан о организацији Агенције такође садржи и одредбу да комитети и Форум могу у складу са потребом тражити савет у вези са научним или етичким питањем од „релевантног експертског извора“, чиме је на својеврстан начин омогућено и да се у оквиру саме Агенције оснивају одговарајућа *ad hoc* експертска тела односно групе, као што у својој пракси редовно чини Европска комисија о чему је више речи било у претходном поглављу.

Управни одбор Агенције поставља извршног директора, усваја генерални извештај о раду Агенције за претходну годину, програм рада Агенције за наредну годину, финални буџет Агенције, вишегодишњи програм рада, као и правила процедуре Агенције, поставља председавајућег и чланове Одбора за жалбе, и Комитета Агенције. Чине га по један представник из сваке државе чланице и максимално шест представника које поставља Комисија, укључујући минимално три представника заинтересованих страна који немају право гласа, као и два представника Европског парламента. Представнике држава чланица поставља Савет министара након што их оне номинују. Чланови Управног одбора се постављају на основу релевантног искуства и експертизе у области сигурности хемикалија или регулације хемикалија, а

у складу са критеријумом да се међу члановима Одбора обезбеди релевантна експертиза и у погледу општих, правних и економских питања.<sup>396</sup>

У складу са чланом 83 *REACH* регулативе, Агенцијом управља извршни директор за кога је прописано обавеза вршења дужности у интересу ЕУ, који је правни заступник Агенције и одговоран је за њено свакодневно функционисање, управљање ресурсима, поштовање рокова за усвајање агенцијских мишљења, координацију Комитета и Форума, буџетска и кадровка питања и друге послове.<sup>397</sup> Извршног директора поставља Управни одбор на основу листе кандидата које предлаже Европска комисија, а која се саставља након позива за исказивање интереса који се објављује у „Службеном гласнику ЕУ“. Директор се, у складу са Регулативом, поставља на основу стручности као и доказаног административних и менаџерских вештина као и релевантног искуства на пољу управљања хемикалијама и мандат му траје пет година. Пре постављења, кандидат изабран од стране Управног одбора има дужност обраћања Европском парламенту и одговарања на посланичка питања. Из анализе процедуре избора може се закључити да је Комисија успела да задржи велики утицај на избор самог директора путем сужавања избора на листу кандидата које сама предлаже као и да је улога Европског парламента само симболична, и да осим могућности гласања чланова који су изабрани од стране Парламента нема већег утицаја европских посланика на овако важно питање као што је избор извршног директора Агенције. Овакво решење уједно представља и одраз релативно дефанзивног односа Парламента ка креирању нових агенција, и доказ тврдње да је упркос релативно снажним реторичким иступима чланова ЕП у погледу организационих решења и устројства више европских агенција Парламент на крају усвајао решења која су била на трагу мањег нивоа директне контроле од стране Парламента.

Систем устројен *REACH* регулативом такође почива на интенцији да два комитета у оквиру Агенције - за процену ризика и за социоекономске анализе, а који имају улогу сличну оној научних комитета које Европска комисија често користи у

<sup>396</sup> Упоредити члан 79. *REACH*.

<sup>397</sup> У дужности извршног директора такође спадају и израда годишњег плана рада, буџета, извештаја о раду и других одлука које усваја Управни одбор. За детаљну листу послова видети: члан 83 *REACH*.

различитим регулаторним режимима. Са друге стране, оснивање Комитета држава чланица као органа Агенције има за функцију усаглашавање надлежних националних органа по питањима од важности за функционисање режима, чиме се наглашава јак међувладин карактер Агенције.<sup>398</sup> Избор чланова Комитета је уређен чланом 85 Регулативе и предвиђа да свака држава чланица може предложити кандидате за чланство у Комитету за процену ризика, након чега извршни директор саставља (јавну) листу номинованих међу којима Управни одбор врши избор и постављење на основу искуства у обављању послова. У погледу Комитета држава чланица предвиђено је именовање по једног представника сваке од држава чланица. Регулатива поставља широко поље експертизе као критеријум за избор састава Комитета, па се у том смислу омогућава да комитети кооптирају до пет додатних чланова на основу њихове специфичне компетенције. Чланови Комитета се постављају на период од три године који се може обновити. Чланови Управног одбора не могу бити и чланови Комитета. Регулатива предвиђа да ће се чланови Комитета старати да постоји адекватна координација између послова које обавља Агенција и надлежни органи држава чланица, што се пре свега односи на Комитет држава чланица и његове чланове. Регулатива такође предвиђа да чланови Комитета имају подршку научних и техничких ресурса који су на располагању у државама чланицама, прописујући обавезу држава чланица да обезбеде подршку члановима које су номиновале.<sup>399</sup> На челу свих комитета се налазе запослени у Агенцији, што се може сматрати значајним кораком у обезбеђивању замишљење централне позиције Агенције у спровођењу регулаторног режима. Регулативом је предвиђено да комитети треба да учине све што је могуће да се приликом припреме мишљења постигне консензус, а уколико он није могућ, мишљење се састоји од позиције већине чланова и њиховог образложења као и мањинске позиције или позиција, укључујући објашњења.<sup>400</sup> Анализа постојећих састава комитета указује да већину

---

<sup>398</sup> Упоредити: REACH инвокација, тачке 102 и 103.

<sup>399</sup> На државама чланицама је такође и обавеза да се уздрже од давања инструкција како члановима Комитета за процену ризика и Комитета за социоекономска питања тако и њиховим научним и техничким саветницима и експертима када су такви савети некомпатибилни са њиховим пословима, одговорниотима и независношћу агенције.

<sup>400</sup> Упоредити члан 85 REACH

чланова чине запослени у владама држава чланица, најчешће из самих надлежних органа у области управљања хемикалијама, као и да само мали број чланова комитета представљају независни научници (уз примере да су мање државе чланице номинувале стране експерте за чланство у комитетима, попут Словеније и Естоније).<sup>401</sup>

Трочлани одбор за жалбе се именује од стране Управног одбора на основу листе коју предлаже Европска комисија након конкурса у „Службеном гласнику ЕУ“, што је идентичан механизам као и за избор чланова комитета у оквиру Агенције и рефлектује јак утицај Комисије на композицију тела у оквиру Агенције.<sup>402</sup> У складу са Регулацивом чланови Одбора за жалбе не могу примати инструкције и не могу обављати друге функције у Агенцији, а предвиђено је и изузеће од одлучивања у случајевима сукоба интереса као и када су учествовали у претходним фазама доношења одлука против којих је поднета жалба Одбору.<sup>403</sup> Детаљне квалификације чланова Одбора су одређене Регулацивом Комисије 1238/2007 о правилима за квалификације чланова Одбора за жалбе Европске агенције за хемикалије. Овај акт предвиђа постојање правних и техничких квалификација чланова Одбора, као и да се на челу Одбора налази особа са правничким квалификацијама. Чланови комитета са техничким квалификацијама у складу са регулативом треба да поседују значајно професионално искуство у области процена опасности, изложености или управљања ризицима у погледу људског здравља или еколошких ризика или у повезаним пољима.

---

<sup>401</sup> Видети: PricewaterhouseCoopers, “Final Report on the Review of the European Chemicals Agency”, Brussels, 2012., 36-37.

<sup>402</sup> За процедуру, квалификације чланова као и могућност избора додатних чланова Одбора за жалбе видети члан 89 REACH и Commission Regulation (EC) No. 1238/2007 of 23 October 2007 on laying down rules on the qualifications of the members of the Board of Appeal of the European Chemicals Agency, OJ L280 / 10 of 24.10.2007

<sup>403</sup> Упоредити члан 90 REACH

### 3.1.1. Однос Агенције са Европском комисијом и другим телима ЕУ

Однос Европске агенције за хемикалије и Европске комисије је посебно значајан у анализи институционалних решења режима управљања хемикалијама, али и позиционирања агенција према Комисији уопште, имајући у виду да је у коначној форми дошло до значајног задржавања управних надлежности у рукама Комисије као рефлексија континуираних тежњи за очувањем овлашћења и смањењем обима трансфера другим телима ЕУ. Као што је већ и раније истакнуто, позиција коју је Европска комисија заузимала према агенцијама била је амбивалентна и најчешће изражавала суздржаност у погледу преноса надлежности, али су континуирано сагледаване као корисна помоћ Комисији. Према ставу Комисије у време оснивања *ЕСНА*, агенције су окарактерисане као „корисан алат, када је то потребно, да помогну вршење извршне функције ефикасније и са већим утицајем“ као и да је „коришћење агенција помогло да се обезбеди да јавне политике задрже континуитет, кредибилитет и видљивост“<sup>404</sup>.

У складу са регулативом, Агенцији је прописана обавеза сарадње са другим органима Уније како би се остварила међусобна подршка у обављању делатности и избегло дуплирање обављања послова, како са Европском комисијом тако и са друге две агенције ЕУ са (делимичним) регулаторним овлашћењима – Европске власти за безбедност хране (European Food Safety Authority) и Европске агенције за лекове као и Европске агенције за здравље и безбедност на раду. Регулатива у погледу сарадње предвиђа и усвајање посебних правила за у вези са управљањем хемикалијама које се испитују у погледу коришћења за исхрану.<sup>405</sup> *REACH* регулатива такође садржи и одредбе о решавању конфликта када се мишљења агенције и других тела Уније које обављају сличне послове, укључујући друге агенције, разликују у погледу заједничких питања. Ова правила обавезују агенцију на рану идентификацију потенцијалних узрока конфликта, остваривање контакта са другим телима ради размене релевантних научних или техничких информација и идентификације

<sup>404</sup> Barroso Manuel J., *European Chemicals Agency: Turning REACH into Reality*, Inauguration of the European Chemicals Agency, SPEECH 08/298, 3 June 2008, Helsinki, 3.

<sup>405</sup> Упоредити детаљно члан 110 *REACH*

потенцијалних техничких детаља у погледу којих постоји разилажење. У случају постојања фундаменталних неслагања/конфликта у погледу научних и техничких питања између *ЕСНА* и друге агенције ЕУ или Научног комитета, предвиђено је да агенција и то тело заједнички раде на решавању конфликта или да поднесу заједнички документ Комисији у којем се разјашњавају научне и/или технички детаљи конфликта.<sup>406</sup> Ово је важан механизам имајући у виду да различита (и бројна) стручна тела ангажована у оквиру управног система ЕУ могу доћи до различитих закључака, нарочито у питањима регулације ризика, као и да је Европска комисија често у специфичној позицији доносиоца одлука на основу мишљења и након стручне обраде других тела. У том погледу заједнички документ који објашњава разлике у приступима проблему може чинити основу за доношење дискреционе одлуке у том случају, али се такође и отвара питање стављања Комисије у позицију својеврсног арбитра у ситуацијама разилажења позиција у погледу научних и техничких чињеница. Комисија је обавезана да ова мишљења узме у обзир, али имајући у виду практичан изостанак стручних и научних капацитета у самој Комисији за спровођење адекватних провера, ова мишљења представљају *de facto* одлуке, о чему је речи већ било у првом делу, те се консеквентно јављају и дилеме у вези са правном контролом ових аката, тј. нужности да се овим случајевима правна заштита користи против формалног доносиоца који не стоји ефективно иза обликовања и образложења одлуке. У складу са опредељењем да се супстанца може ставити у промет и дозволити њено коришћење уколико постоје докази да се ризик њеног коришћења може адекватно контролисати, као и да бенефити превазилазе ризике, у коначном тексту Регулative је одлучено да ипак Комисија буде орган који ће доносити одлуке о ауторизацији супстанци што је у извесном нескладу са чињеницом да готово целокупан стручни рад на припреми предметне одлуке врши Агенција са својим стручним потенцијалима. Ово решење није непознато у Европском праву, имајући у виду да је сличан режим устројен и за Европску агенцију за лекове (*EMA*) као и Европску власт за безбедност хране (*EFSA*) тј. да агенције имају улогу стручних служби које припремају одлуке које касније усваја Европска

---

<sup>406</sup> Упоредити члан 95 *REACH*.

комисија. Овакво решење није без мана, о чему је раније већ било речи, и наилазило је на критике у литаратури у погледу ситуације да се правна средства користе против одлуке органа који није супстанцијално учествовао у њеном доношењу.<sup>407</sup>

### 3.2. Управни послови ЕСНА и доношење појединачних одлука

Европска агенција за хемикалије обавља разноврсне стручне и техничке активности у систему управљања хемикалија у вези са регистрацијом, евалуацијом, ауторизацијом и рестрикцијама промета хемијских супстанци у Европској унији (кроз сарадњу са надлежним органима држава чланица), информисање јавности и припрему стручних извештаја и анализа (укључујући остваривање права на приступ информацијама о опасним супстанцама), помоћ компанијама ради примене *REACH* регулативе, али и учешће у формирању политика и доношењу аката кроз обезбеђивање научних информација у регулаторном процесу (путем деловања комитета основаних у оквиру Агенције). У складу са чланом 75. регулативе Европска агенција за хемикалије је установљена са циљем менаџерисања (управљања) и у, како је формулисано, неким случајевима обављања техничких, научних и административних аспеката Регулative, како би се обезбедила конзистенција на комунитарном нивоу у вези са овим аспектима.<sup>408</sup>

Сама недовољно јасна формулација указује на компромисно решење у погледу устројства Агенције и њених функција, лутања од стране Комисије у погледу предлагања режима и проналажења институционалног решења као и тежње држава чланица да у коначном облику добију већу контролу кроз различите видове учешћа у доношењу релевантних одлука. Регулative такође наглашава и важност

<sup>407</sup> Hofmann Herwig C.H., Morini Alessandro, "Constitutional aspects of the pluralisation of the EU executive through 'agencification'", *European Law Review*, vol. 37, no. 4, 2012, 419-443.

<sup>408</sup> Упоредити члан 75 *REACH*. *REACH* регулатива предвиђа у члану 75 и спровођење евалуације рада ЕСНА до јуна 2012. године. У извештају је констатовано да је *ЕСНА* установила ефективну организациону структуру током периода покривеног извештајем као и да је успела да имплементира највећи део одговорности (послова) предвиђених *REACH* и *CLP* регулативама као и другим регулативама које имплементира. Видети: PricewaterhouseCoopers, "Final Report on the Review of the European Chemicals Agency", Brussels, 2012., 5.



обезбеђивања кооперације између Агенције и надлежних органа држава чланица, како би се научна мишљења Комитета за процену ризика и Комитета за социоекономске анализе базирала на најширој могућој научној и техничкој експертизи која је доступна у ЕУ, као да Комитети треба да буду у стању да користе додатну експертизу у случајевима када је она потребна.<sup>409</sup> *REACH* регулатива почива на идеји да Агенција, односно њени запослени, треба да обавља техничко-административне и научне послове без ангажовања научних и техничких ресурса држава чланица.<sup>410</sup> Ипак, и овде се може уочити извесни несклад у погледу опредељења законодавца да ли или не треба ангажовати капацитете држава чланица, одн. начелно опредељење да се у административном погледу не врши обрада појединачних предмета од стране држава чланица, већ да се надлежни органи и њихове, постојеће али свакако неуједначени потенцијали, користе када је то потребно од стране комитета у оквиру Комисије, а касније у имплементационој фази и кроз Форум за сарадњу у оквиру Агенције.

Пре увођења новог система путем *REACH* регулативе, постојале су две категорије хемикалија у промету, једна која је пролазила тадашње систем нотификације (пријаве) као и процену са њом повезаног ризика, и друга којој је припадао највећи број хемикалија које су биле у промету на тржишту од пре увођења система нотификације и процене.<sup>411</sup> У складу са Регулацивом *EEC 793/93* која се односи на постојеће хемикалије, произвођачи и увозници су били дужни да пријаве све хемикалије Европском бироу за хемикалије (*ECB*), који је тада био део Заједничког научног центра (Joint Research Centre) – директората у оквиру Европске комисије, док су значајну улогу у нотификацији нових хемикалија и процени ризика имали

---

<sup>409</sup> Упоредити: *REACH* инвокација тачка 104

<sup>410</sup> Упоредити *REACH* инвокација тачка 98. Ипак, у погледу евалуације досијеа о супстанцама које достављају регистрант предвиђено је укључивање националних надлежних органа у процес евалуације. Упоредити члан 41.

<sup>411</sup> Поред потенцијалних ризика које је овакав систем представљао он је, како се истиче у литератури, и фаворизовао старе супстанце у односу на нове због непостојања подједнако стриктних услова. Видети детаљније: Науваерт Веерле, "The EU Chemicals Policy: Towards Inclusive Governance?", in: Vos Ellen (Ed.), *European Risk Governance: Its Science, Its Inclusiveness and Its Effectiveness*, CONNEX Report Series Nr 06, University of Mannheim, 2008., 187.

национални надлежни органи.<sup>412</sup> Замерке на тадашњи режим су биле бројне, и поред несвеобухватности су укључивале и спорост и неефикасност система у идентификацији и процени ризика и увођења мера за управљање ризиком,<sup>413</sup> као и недовољне капацитете *ЕСВ* и његов положај у оквиру Комисије.<sup>414</sup>

*REACH* регулатива је у том погледу предвидела обавезу регистрације свих супстанци које се стављају у промет, али и предвидела прелазне рокове за регистрацију<sup>415</sup> супстанци које се налазе на тржишту од ступања на снагу акта до 2018. године, што представља транзициони рок од 12 година, као и 10 година од почетка рада Агенције што омогућава да се у наредном периоду прате институционални развој и донети имплементације режима од стране специјализоване агенције. *REACH* регулатива у великој мери одговорност за управљање ризицима које представљају супстанце преноси на правна и физичка лица која производе, увозе, или стављају на тржиште или користе ове супстанце, уз постојање обавезе достављања информација о супстанцама Агенцији.<sup>416</sup> Управо стварање обавезе приватним актерима да обезбеде информације, да врше процене, да их објављују као и под одређеним условима достављају другим учесницима окарактерисане су као контроверзне, с обзиром на то да као такве нису постојале раније и да представљају својеврсну интернализацију трошкова у вези са управљањем хемикалијама.<sup>417</sup> Након достављања информација може се приступити евалуацији досијеа уколико је у зависности од типа супстанце таква процедура предвиђена регулативом како би се

---

<sup>412</sup> Видети детаљно: Huyvaert Veerle, "The EU Chemicals Policy: Towards Inclusive Governance?", in: Vos Ellen (Ed.), *European Risk Governance: Its Science, Its Inclusiveness and Its Effectiveness*, CONNEX Report Series Nr 06, University of Mannheim, 2008., 187-190.

<sup>413</sup> Видети: Hansen Bjorn, Mark Blainey, "REACH: A Step Change in the Management of Chemicals", *Review of European Community and International Environmental Law*, vol. 15 no. 3, 2006., 270.

<sup>414</sup> Видети: Ehnert Tanja, *The European Chemicals Agency - Beyond the Scope of the Meroni Doctrine?*, master teza odbranjena na Univerzitetu u Mاستrihtu, Mاستriht, 2008., 29.

<sup>415</sup> Детаљна разматрања процедуре регистрације: Hansen Bjorn, Mark Blainey, "Registration: The Cornerstone of REACH", *Review of European Community and International Environmental Law* vol. 17, no. 1, 2008, 107-125.

<sup>416</sup> До 31. маја 2013 године, када је у складу са регулативом био рок за достављање досијеа о хемикалијама које се производе или увозе у количинама између 100 и 1000 тона годишње, *ЕСНА* је достављено 9084 регистрационих досијеа од стране 3215 лица. Видети детаљније: <http://echa.europa.eu/reach-2013/overview>.

<sup>417</sup> Упоредити: Fisher Elizabeth, "The 'perfect storm' of REACH: charting regulatory controversy in the age of information, sustainable development, and globalization", *Journal of Risk Research*, vol. 11, no. 4, 2008, 548.

обезбедило више информација, или ако Агенција у сарадњи са државама чланицама сматра да постоји основа да супстанца представља ризик за здравље људи и животну средину.<sup>418</sup> У фази евалуације, предвиђено је учешће надлежних органа држава чланица у обради појединачних предмета уз координативну улогу Агенције.<sup>419</sup> У складу са Регулативом, Комисија (а не *ЕСНА*) доноси одлуку о ауторизацији за стављање у промет и коришћење само ако се ризици који проистичу из њихове употребе могу адекватно контролисати, ако је то могуће, или ако је коришћење оправдано из социоекономских разлога и не постоји одговарајућа алтернатива која је технички и економски доступна.<sup>420</sup> Режим управљања хемикалијама установљен *REACH* регулативом предвиђа, дакле, већу улогу и самосталност Агенције у иницијалној фази регистрације и њена улога, као и контрола држава чланица (путем тела Агенције), одн. саме Комисије повећава се како се прелази у фазу евалуације и коначно ауторизације и рестрикције хемикалија.<sup>421</sup> Успостављени комплексни режим регистрације, ауторизације и рестрикције хемикалија је извршио значајан трансфер надлежности на комунитарни ниво, уз мање учешће држава чланица (изузимајући контролу кроз учешће у телима Агенције и делимично у процесу евалуације) и доношење одлука од стране Комисије (уз комитолошку контролу) па је у том смислу у литератури и окарактерисан као пример „регулаторног централизма“,<sup>422</sup> наспрам ранијег режима у коме су централно место у погледу нотификације и процене ризика имали национални органи.<sup>423</sup>

---

<sup>418</sup> Упоредити: *REACH* инвокација тачка 20, чланови 40 и 41 *REACH*.

<sup>419</sup> Упоредити: *REACH* чланови 45 - 48

<sup>420</sup> Упоредити: члан 61 *REACH*.

<sup>421</sup> Упоредити: Bronckers Marco, Yves Van Gerven, “Legal remedies under the EC’s new chemicals legislation REACH: Testing a new model of European governance”, *Common Market Law Review*, vol. 46, no. 6, 2009, 1836.

<sup>422</sup> Упоредити: Huyvaert Veerle, “The EU Chemicals Policy: Towards Inclusive Governance? ”, in: Vos Ellen (Ed.), *European Risk Governance: Its Science, Its Inclusiveness and Its Effectiveness*, CONNEX Report Series Nr 06, University of Mannheim, 2008., 196; Martens Maria, “Executive power in the making: the establishment of the European Chemicals Agency “ in: Busuioc Madalina, Groenleer Martijn, Trondal Jarle (Eds.), *The agency phenomenon in the European Union - Emergence, institutionalisation and everyday decision-making*, Manchester University Press, 2012., 42.

<sup>423</sup> Видети више: Huyvaert Veerle, “The EU Chemicals Policy: Towards Inclusive Governance? ”, in: Vos Ellen (Ed.), *European Risk Governance: Its Science, Its Inclusiveness and Its Effectiveness*, CONNEX Report Series Nr 06, University of Mannheim, 2008., 188.

У складу са прокламованим идејама *REACH* регулативе, Агенција треба да има централно место у обезбеђивању да легилативни инструменти и процес доношења одлука о хемикалијама као и научна основа на којима почивају имају кредибилитет код свих заинтересованих страна и јавности. Може се уочити да се у вредносне поставке режима управљања хемикалијама и Агенције као централног институционалног облика за његово спровођење поставља кредибилитет, који се у дебатама о агенцијском моделу организације европске управе истицао као кључна одлика за опредељење да се (део) стручних и регулаторних послова повери (регулаторним) агенцијама. У том смислу Регулатива истиче како је од есенцијалне важности поверење у Агенцију од стране комунитарних институција, држава чланица, опште јавности и свих заинтересованих страна, као и да је из тих разлога неопходно обезбедити њену независност, високе научне, техничке и регулаторне капацитете као и транспарентност и ефикасност.<sup>424</sup> Упоредно са тим, сматрамо да регулаторни режим мора да дође до институционалних решења која одражавају тежње држава чланица да одрже (значајан) степен контроле над радом комунитарних институција као и тежњи других тела ЕУ да одрже баланс, уз превасходну заинтересованост Европске комисије за задржавање (дела) извршних овлашћења и контролу вршења делатности. С тим у вези се и дошло до институционалног решења Агенције у коме структуру органа осликавају вишеструкост контроле, како кроз композицију комитета тако и начине предлагања (независних) стручњака који их чине. Регулатива промовише хармонизовани приступ рестрикцијама хемикалија на европском нивоу, уз Агенцију као координатора процедуре, који прикупља податке, поставља известице у погледу одређених супстанци и верификује њихову сагласност са захтевима релевантних анекса регулативе као и припрему досијеа у погледу рестрикције одређене супстанце.<sup>425</sup> Свакако, плодотворност оваквих решења

---

<sup>424</sup> Упоредити: *REACH* инвкоација тачка 95.

<sup>425</sup> Али уз наглашавање да ова надлежност агенције треба да пружи прилику комисији да одговори на ризик који представља супстанца, чиме норма одражава приступ задржавања овлашћења у рукама Комисије наспрам трансфера на Агенцију као независно тело.

биће могуће испитати тек након значајног периода рада саме организације и уз примену адекватних квалитативних метода.<sup>426</sup>

Специфичност *REACH* режима представља чињеница да *ЕСЧА* доноси и одређени број одлука које нису само саветодавног карактера или не представљају само стручну обраду и припрему одлуке Европској комисији, већ стварају обавезе за адресате. Консеквентно, против њих се могу користити правни лекови: у првом степену жалба Одбору за жалбе у самој Агенцији, а затим тражити и судска заштита пред Судом прве инстанце, одн. Судом правде Европске уније.<sup>427</sup> То су одлуке које се односе на: 1. постављање услова за руковање хемикалијама у случајевима супстанци које се производе и увозе за употребу у истраживачким процесима а изузете су од обавезе регистрације (члан 9, став 4 *REACH*), 2. продужење рока од пет година за изузимање од обавезе регистрације у случајевима супстанци које се производе или увозе за употребу у истраживачким процесима (члан 9, став 7 *REACH*), 3. одлука о одбијању захтева за регистрацију (члан 21, став 2 *REACH*); 4. дозвола за приступ информацијама садржаним у регистрационом досијеу другог регистранта у вези са хемикалијом (ради избегавања вршења додатних тестирања на животињама) (члан 27 став 6 *REACH*); 5. одлука који од потенцијалних регистраната или корисника ће извршити израду студије како би се прибавиле потребне информације у вези са супстанцом када ниједно од лица није претходно израдило студију (ради избегавања вршења додатних тестирања на животињама) (члан 30 став 2 *REACH*), односно Дозвола за приступ информацијама садржаним у студији коју је израдио други регистрант или корисник у вези са хемикалијом (члан 30 став 3 *REACH*); 6. одлука Агенције након извршене евалуације досијеа (члан 51). Против свих ових одлука могуће је уложити жалбу Одбору за жалбе од стране правних и физичких лица на

---

<sup>426</sup> За прва истраживања оваквог и сличног карактера видети више: Martens Maria, "Executive power in the making: the establishment of the European Chemicals Agency" in: Busuioc Madalina, Groenleer Martijn, Trondal Jarle (Eds.), *The agency phenomenon in the European Union - Emergence, institutionalisation and everyday decision-making*, Manchester University Press, 2012., 42-61; PricewaterhouseCoopers, "Final Report on the Review of the European Chemicals Agency", Brussels, 2012.

<sup>427</sup> Детаљну анализу правне заштите у погледу одлука које се доносе на основу *REACH* режима видети: Bronckers Marco, Yves Van Gerven, "Legal remedies under the EC's new chemicals legislation REACH: Testing a new model of European governance", *Common Market Law Review*, vol. 46, no. 6, 2009, 1823-1871.

које се односи, али и од стране лица на које одлука може утицати. Жалба се подноси Агенцији у року од три месеца од нотификације одлуке или од сазнања за одлуку уколико није другачије одређено Регулативом.<sup>428</sup> Жалба против ових одлука има суспензивно дејство. У складу са *REACH* регулативом постоји могућност да извршни директор, након консултација са председавајућим Одбора за жалбе, уколико сматра да постоје основи за жалбу, може изменити одлуку против које је поднета у року од 30 дана од подношења. У супротном, председавајући Одбора у року од 30 дана од подношења, испитује допуштеност жалбе и упућује је Одбору на разматрање уз могућност организовања усмене расправе. Против одлука Одбора за жалбе, као и у ситуацијама у којима није била могућа жалба, постоји могућност покретања поступка пред Судом прве инстанце и Суда правде ЕУ.

Већ смо раније анализирали домашаје доктрине Мерони Суда правде за доношење одлука у појединачним случајевима. И поред великог утицаја доктрине Мерони на формирање агенција ЕУ до данас, и лимитирања њихових овлашћења, у неколико случајева се ипак отишло даље у погледу могућности доношења правно обавезујућих индивидуалних одлука - Канцеларија за разноврсност сорти (Community Plant Variety Office), *ESCA* као и Канцеларија за хармонизацију унутрашњег тржишта (у области патената) у којима им је на располагању лимитирана могућност доношења дискреционих одлука у складу са релевантним правним актима, а овакве индивидуалне одлуке често захтевају спровођење експеримената и прикупљање информација у дуготрајним и комплексним процедурама које захтевају научни допринос.<sup>429</sup> Ипак, у погледу Канцеларије за хармонизацију унутрашњег тржишта сматра се да одлуке не излазе из оквира Мерони доктрине с обзиром на то да се доносе на основу унапред стриктно одређених критеријума.<sup>430</sup> Више аутора истиче како су доношењем *REACH* регулативе ЕУ и државе чланице креирале агенцију чија су овлашћења само у извесној мери компатибилна са Мерони доктрином<sup>431</sup> или „гура

---

<sup>428</sup> Упоредити члан 92 *REACH*.

<sup>429</sup> Видети: Hofmann Herwig C.H., Morini Alessandro, "Constitutional aspects of the pluralisation of the EU executive through 'agencification'", *European Law Review*, vol. 37, no. 4, 2012, 426.

<sup>430</sup> Ehnert Tanja, *The European Chemicals Agency - Beyond the Scope of the Meroni Doctrine?*, master teza odbranjena na Univerzitetu u Maastrichtu, Maastricht, 2008., 40-41.

<sup>431</sup> *Ibid*, str 64

их у зону доношења дискреционих одлука“.<sup>432</sup> Са друге стране, значајно укључење држава чланица у доношење одлука кроз тела Агенције (а пре свега кроз Комитет држава чланица) у процесе доношења одлука Агенције се може сматрати корисним са становишта одговорности и контроле рада агенције.<sup>433</sup> На овај начин *ЕСНА* представља и значајан пример у трансформације извршне функције на нивоу ЕУ, и начина на који се ангажују стручни капацитети агенција.

### 3.3. Однос агенције са мрежом националних надлежних органа

Једну од функција Агенције представља и координација мреже националних органа која се одвија кроз тело у оквиру агенције, по чему се ова мрежа донекле разликује од *EINET* мреже установљене оснивачком регулативом *ЕЕА*. Форум као тело за координацију мреже надлежних националних тела има у складу са чланом 77. функцију ширења добрих пракси и скретање пажње на проблем на комунитарном нивоу, предлагање, координацију и евалуацију хармонизованих пројеката за спровођење заједничких инспекција, координисање размене инспектора, идентификовање стратегија спровођења и најбољих пракси спровођења, развијање метода техника за коришћење локалних инспектора, развој процедура за електронску размену информација, сарадњу са индустријом и другим заинтересованим странама укључујући међународне организације, испитивање предлога за рестрикцију супстанци у погледу саветовања у вези са спровођењем рестрикције. Имајући у виду сложеност примене еколошких стандарда, као и начело да се спровођење права ЕУ врши од стране органа држава чланица, координација напора у погледу спровођења представља нужно и једино могуће решење у ситуацији изостанка инспекцијских органа на комунитарном нивоу. Такође, увиђа се да су надлежности Форума у

---

<sup>432</sup> Kelemen Daniel, Giandomenico Majone, “Managing Europeanization: The European Agencies,” in: Peterson John, Shackleton Michael (Eds.) *The Institutions of the European Union*, Oxford University Press, 2012., 225.

<sup>433</sup> Упоредити: Bronckers Marco, Yves Van Gerven, “Legal remedies under the EC’s new chemicals legislation REACH: Testing a new model of European governance”, *Common Market Law Review*, vol. 46, no. 6, 2009, 1829.

значајној мери усклађене са функцијама *IMPEL*-а али прилагођене уско секторским питањима управљања хемикалијама. У складу са чланом 86. све државе чланице постављају на трогодишњи мандат члана форума на основу њихове улоге и искуства у примени законодавства о хемикалијама. Чланови форума одржавају контакте са надлежним органима држава чланица. Попут Комитета и чланови Форума могу ради постизања релевантности експертизе у свој састав кооптирати до пет чланова.

Додатно, постоји могућност учешћа представника међународних организација у области управљања хемикалијама у раду агенције у својству посматрача, као и могућност остваривања контаката са заинтересованим странама и њиховим организацијама у договору са Комисијом.<sup>434</sup> Додатни механизам који предвиђа *REACH* регулатива представља формирање више форума за размену информација о супстанцама (*Substance Information Exchange Forums*). Чланице сваког форума представљају потенцијални регистранти, корисници, као и трећа лица која су поднела информације Агенцији, као и они који су поднели захтеве за регистрацију. Ови форуми се оснивају са циљем омогућавања регистрације и размене информација ради избегавања дуплирања израде одговарајућих студија, као и ради постизања договора у вези са класификацијом и обележавањем супстанци када постоје разлике између потенцијалних регистраната.<sup>435</sup>

Посебно интересантан аспект функционисања Агенције представља могућност партиципације трећих држава у раду њених тела, а одлуку о позивању трећих земаља за учешће у раду Агенције доноси Управни одбор у сагласности са релевантним комитетом или форумом.<sup>436</sup> То је учињено у случају Норвешке, Исланда и Лихтенштајна као чланица Европског економског простора на које се примењује овај део *acquis*-а. Имајући у виду искуства учешћа у мрежама Европске агенције за заштиту животне средине, као и опште обавезе правних и физичких лица изван ЕУ која стављају хемикалије у промет да подносе одговарајуће пријаве и испуне услове регистрације, значај тржишта ЕУ за земље кандидате и потенцијалне кандидате, као и постојећи и будући обим трговинске размене са ЕУ, може се очекивати и

<sup>434</sup> Упоредити чланове 107 и 108 *REACH*.

<sup>435</sup> Видети детаљније члан 29 *REACH*.

<sup>436</sup> Упоредити члан 106 *REACH*.



потенцијално учешће западнобалканских држава у раду ових тела уколико не дође до скорог приступања Европској унији, а уз истовремено преузимање већег дела обавеза из еколошког *acquis*-а. Имајући у виду ове алтернативне видове европских интеграција у области заштите животне средине, приступићемо даљим анализама агенцификације јавне управе Србије у области заштите животне средине.

**ДЕО ТРЕЋИ:**  
**АГЕНЦИЈЕ У ПРАВУ СРБИЈЕ И ЗАШТИТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ**

## Глава 1. Агенције у правном систему Србије

### 1.1. Агенцификација јавне управе у Србији

### 1.2. Правни оквир за оснивање и функционисање јавних агенција

### 1.3. Класификације агенција у праву Србије

### 1.4. Положај и улога агенција у Србији данас и нека разматрања будуће улоге у управном систему

Агенцијски модел организације уведен је у већој мери у систем јавне управе Републике Србије релативно недавно – након политичких промена 2000. године. У домаћој литератури није било анализа процеса агенцификације у ширем обиму, а сама појава се у јавним дебатама последњих година карактерише као „непотребно буџетско оптерећење“, „смртна претња демократији“ и „партократска атомизација државне управе“.<sup>437</sup> Ове врсте критика нарочито су се интензивирале с почетком економске кризе крајем прошле деценије, уз велику пажњу коју је „пребројавање“ јавних агенција (односно других посебних управних организација) привлачило у медијима, уз изразито критично, па и критизерско преиспитивање константног оснивања нових управних организација.<sup>438</sup> Чак је и у стручним анализама било критика: „Јавне агенције углавном имају слабе резултате и у пракси нису одговорне Влади, с обзиром да се законски установљени механизми за контролу (*accountability*, прим. аут.) ретко примењују у пракси.“<sup>439</sup>

---

<sup>437</sup> Релативно касна појава и ширење агенција у јавној управи се може објаснити и чињеницом да је реформа јавне управе била отежана, па и одложена ратовима и санкцијама 1990-их година, наслеђем планске економије и традиције самоуправног социјализма, једнопартијским или квазидемократским политичким системом, одсуством развијеног цивилног сектора и трајнијих демократских традиција. Видети више: Milenković Marko, Milenković Miloš, “Administrative reform and debates over public agencies’ role in Serbia”, *The Annals of the Faculty of Law in Belgrade – Belgrade Law Review*, vol. 61, no. 3, 2013, 135-150.

<sup>438</sup> Та мода *ad hoc* успостављања агенција баца сумњу на сам процес реформи, па тиме и на процес европских интеграција (имајући у виду да је реформа јавне управе готово у потпуности уклопљена у процес европских интеграција). Тако су модернизација, демократизација и европеизација српског друштва гурнуте у запећак у јавном дискурсу, већ преоптерећеном партијским и идеолошким поделама.

<sup>439</sup> Sigma, *Serbia Administrative Legal Framework Assessment*—May 2009, Paris.

Како ћемо осликати на примеру агенција у области заштите животне средине, 2012. године уочен је јак антиагенцијски дискурс у српској јавности. То је довело до укидања агенција првенствено у области заштите животне средине, мада се тада започет процес *деагенцификације* зауставио, без јасног политичког опредељења за такав легислативни приступ Имајући у виду да је више састава парламента, као и влада, видело агенције као важан део реформе државне управе, остаје отворено питање да ли ће то бити визија и наредних влада.

У поглављу се, након кратког разматрања агенцификације српске јавне управе, разматрају питање правног оквира за оснивање и функционисање јавних агенција, теоријске класификације агенција и даје осврт на будућност агенцијског модела, што ће све послужити као увод у разматрање агенцификације и деагенцификације српске јавне управе у области животне средине у наредим поглављима.

### **1.1. Агенцификација јавне управе у Србији**

Током претходне деценије, у српском јавном сектору дошло је до пролиферације агенција различитог степена независности и поверених надлежности. Иако се почетак агенцификације у литератури углавном повезује са 2001. годином и политичким променама које су тада наступиле, током истраживања су откривена два ранија примера, односно две организације настале раних 1990-их година под називом „агенција“, обе у оквиру процеса приватизације – Агенција за страна улагања и Агенција за стране инвестиције, имовинску и производну трансформацију, коју је касније заменила Агенција за процену капитала (а која је и сама укинута Законом о својинској трансформацији из 1997. године).<sup>440</sup> Правни основ за оснивање јавних агенција у српском праву у време почетка процеса агенцификације 2001. године није

---

<sup>440</sup> Алексић и Радуловић идентификују више управних организација у нашем систему које класификују као агенције током читавог двадесетог века, укључујући једну из 19 века. Упоредити: Aleksić Dragana, Radulović Branko, *Agencies in Serbia Analysis and Recommendations for Reform*, USAID BEP project, Belgrade, 2013., 51. Ипак, треба указати на проблематичност и неусклађеност означавања органа као и неустаљеност оквира за оснивање органа и организација у оквиру управе.

био неспоран. Будући да управно законодавство није познавало (јавне) агенције као облик управноправне организације, оснивање укупно тринаест агенција учињено је владином уредбом о Генералном секретаријату и другим службама Владе.<sup>441</sup> Интересантно је да је том уредбом основана и Агенција за унапређење државне управе. Како истичу Радуловић и Алексић, управо је сарадња ове агенције са експертским тимовима из Норвешке била један од разлога за трансфер модела из значајно развијеније средине у наш управни контекст.<sup>442</sup> Успостављање неколико агенција као владиних служби кроз подзаконска акта наилазило је на критике међу опозицијом у то време. У литератури су критиковани непостојање правне основе за њихово успостављање, као и сама правна природа тих новоуспостављених ентитета.<sup>443</sup> Према нашем мишљењу, увођење нове форме управне организације 2001. године, макар као помоћног органа Владе, и имајући у виду начин на који је обављено, а у земљи која је тек била изашла из међународне изолације, од самог почетка само је подстицало негативну перцепцију јавности. Једноставније речено – начин на који је агенцијски модел уведен у српски управни систем у значајној мери је предодредио каснију његову негативну перцепцију у јавности, која је касније у значајној мери утицала на појаву упоредно и теоријски интересантног феномена *једновремене агенцификације и деагенцификације*, који разматрамо и у овој тези.

При разматрању корисних и штетних аспеката примене агенцијског модела у контексту реформи у транзиционим земљама, Лакинг истиче више различитих типова аргумената усмерених на критику агенција: „губитак контроле над пословима агенција; закидање политичке одговорности; заобилажење општих правила запошљавања и буџетирања; излагање владе финансијским ризицима и оним повезаним са запошљавањем; стварање прилика за патронажу и корупцију“.<sup>444</sup> Као

<sup>441</sup> Уредба о Генералном секретаријату и другим службама Владе Републике Србије, „Сл. Гласник РС“, бр. 15/01, 16/01, 32/01, 64/01, 29/02, 54/02, 91/03, 95/03, 117/03, 130/03, 132/03, 23/04, 25/04).

<sup>442</sup> Aleksić Dragana, Radulović Branko, *Agencies in Serbia - Analysis and Recommendations for Reform*, USAID ВЕР project, Belgrade, 2013.,53.

<sup>443</sup> Давинић је истицао да је „потребно да се оснивају искључиво законом, како би се обезбедиле уставност и законитост њиховог постојања и парламентарна подршка за обављање значајних функција које им се поверавају“. Давинић Марко, *Концепција управног права Сједињених Америчких Држава*, Досије, Београд, 2004., 88.

<sup>444</sup> Laking Rob, “Agencies: Their Benefits and Risks”, *OECD Journal on Budgeting*, vol. 4, no.4, 2005, 8.

што ћемо и сами истаћи у анализи, сви ови типови критике упућивани су и током процеса развоја агенција у Републици Србији. Штавише, они доминирају јавним дискурсом, суштински подривајући саму идеју агенцификације, али бројност и разноврсност (јавних) агенција и недостатак системске анализе већине ових аспеката у ширем броју регулаторних режима у којима су креиране, не омогућавају доношење оцене о томе у којој мери су ове појаве биле заступљене и у случају агенција у Србији. Како истиче Беблavi, агенцификација у транзиционим земљама углавном представља креирање нових аутономних тела са новим функцијама или значајно повећање аутономије постојећих посебних тела.<sup>445</sup> У случају Србије то је најчешће било оснивање нових управних организација.

У претходном периоду било је доста критика на рачун пролиферације броја агенција у српској јавној управи. Иако подаци о броју организација нису доступни званично од стране надлежног министарства,<sup>446</sup> сам њихов број не указује нужно ни на једну позитивну или негативну страну овог процеса. Штавише, нека од најразвијенијих европских друштава имају веома велики број агенција. Како истиче Вучковић у својој анализи агенцификације нордијских земаља које традиционално одликује коришћење ових организација за обављање управних послова: „Ако се упореди степен агенцификације, у смислу броја агенција, Шведска има највећи број агенција (око 360 агенција), иако је тај број смањен у последње време, а Финска има најмањи број агенција (око 134). Норвешка се са 311 агенција налази између

---

<sup>445</sup> Beblavý Miroslav, “Understanding the Waves of Agencification and the Governance Problems They Have Raised in Central and Eastern European Countries”, *OECD Journal on Budgeting*, vol. 2, no. 1, 121-139. За питање агентификације у транзитивном контексту видети више: Peters Guy B., “The politics and management of agencies”, *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, Special Issue, 2011, 7-14. Musa Anamarija, Ivan Koprić, “What Kind Of Agencification In Croatia? Trends and Future Directions”, *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, Special Issue, 2011, 33-53.; Van Thiel Sandra, “Comparing Agencification In Central Eastern European And Western European Countries: Fundamentally Alike In Unimportant Respects?”, *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, Special Issue, 2011, 15-32.

<sup>446</sup> На проблем непознанице у погледу броја ових органа у нашем управном систему указивало је више аутора у својим радовима. Алексић и Радуловић су за потребе своје студије направили попис агенција али уз оgradu у погледу његове исцрпности. Упоредити: Алексић Dragana, Radulović Branko, *Agencies in Serbia - Analysis and Recommendations for Reform*, USAID BEP project, Belgrade, 2013.

Шведске и Финске, док Данска има 262 агенције. Насупрот томе, у овим државама државна управа је знатно мањег обима (мали број министарстава).<sup>447</sup>

## 1.2. Правни оквир за оснивање и функционисање јавних агенција

Као део ширег процеса регулаторне реформе<sup>448</sup> 2004. године усвојена је и Стратегија реформе државне управе, како би подстакла деполитизацију, децентрализацију, професионализацију, рационализацију и модернизацију јавне управе Републике Србије<sup>449</sup>. Она је предвиђала постојање јавних агенција као облика организовања управе. Тек након што је више јавних агенција већ постало оперативно у различитим правним областима 2005. године, усвојен је Закон о јавним агенцијама којим је постављена основа за успостављање, функционисање и контролу агенција. Ипак, овим законом није успостављена ниједна појединачна агенција, већ он представља само општи оквир за оснивање и рад агенција, који се може модификовати посебним прописима. То ћемо размотрити на конкретном примеру агенција у области заштите животне средине, уз тражење одговора на питање да ли се, у складу са нашим правом, Агенција за заштиту животне средине уопште и може сматрати јавном агенцијом.

Устав Републике Србије предвиђа да је државна управа самостална, везана Уставом и законом, као и да за свој рад одговара Влади, да се послови државне управе одређују законом, а да послове државне управе обављају министарства и други органи државне управе предвиђени законом.<sup>450</sup> Устав у члану 137 такође предвиђа да се у интересу ефикаснијег и рационалнијег остваривања права и обавеза грађана и задовољавања њихових потреба од непосредног интереса за живот и рад,

<sup>447</sup> Vučković Jelena, „Јавне агенције у nordijskim i baltičkim државима“, *Glasnik prava*, god. 4, br. 3, 2013, 71-81.

<sup>448</sup> Milovanović Dobrosav, „Reforma јавне управе i analiza uticaja regulative“, *Pravni život*, god. 55, br. 10, 2006, 303-316.

<sup>449</sup> Влада Републике Србије, Стратегија реформе државне управе, 2004.

<sup>450</sup> Устав Републике Србије („Сл. гласник РС“ бр. 98/2006) члан 136. Више о организацији државне управе у нашем праву видети: Dimitrijević Predrag, „Organizacija државне управе u Republici Srbiji“, *Zbornik radova правног факултета u Нишу*, no. 62, 2012, 73-90.

законом може поверити обављање одређених послова из надлежности Републике Србије аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе. Такође, предвиђено је и да се поједина јавна овлашћења могу законом поверити и предузећима, установама, *организацијама* и појединцима.<sup>451</sup> За нашу анализу је посебно значајан став који предвиђа да се *јавна овлашћења могу законом поверити и посебним органима преко којих се остварује регулаторна функција у појединим областима или делатностима.*<sup>452</sup> Устав предвиђа да Република Србија, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе могу основати јавне службе. Делатности и послови због којих се оснивају јавне службе, њихово уређење и рад прописују се законом. У време доношења актуелног Устава Републике Србије већ је био завршен први талас агенцификације наше јавне управе, и био је на снази Закон о јавним агенцијама. Ипак, творци Устава се нису определили да агенције посебно именују као врсту организације којој се може поверити обављање јавних овлашћења, што сматрамо значајним за сагледавање променљивог политичког односа према агенцијама у нашем управном систему. Према Закону о државној управи (члан 4) поједини послови државне управе законом се могу поверити јавним предузећима, установама, јавним агенцијама, и другим организацијама.

У складу са Законом о јавним агенцијама (ЗЈА),<sup>453</sup> јавна агенција је организација која се оснива за „развојне, стручне или регулаторне послове од општег интереса“. Закон такође предвиђа да се посебним законом могу, сходно сврси јавне агенције, поједина питања положаја јавне агенције уредити друкчије него овим законом. Као услове за оснивање јавне агенције поставља се да се агенција оснива ако развојни, стручни и регулаторни послови не захтевају сталан и непосредан политички надзор и ако јавна агенција може боље и делотворније да их врши него орган државне управе, нарочито ако се у целини или претежно могу финансирати од цене коју плаћају

---

<sup>451</sup> Апостофирајући овај став члана 137. Томић истиче да се ту препознају јавне агенције као вандржавна тела. Видети: Томић Зоран, „Управне и јавне агенције у Србији, класификација и правни положај“, Право и привреда, бр 5-8, 2008, 418.

<sup>452</sup> Митић ову одредбу препознаје као начин на који су „јавне агенције добиле статус уставне категорије“ упоредити: Митић Душан, „Правна природа јавних агенција у правном систему Републике Србије“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Nišu*, 2007, 209-248.

<sup>453</sup> . Закон о јавним агенцијама, „Сл. гласник РС“ бр 18/2005, 81/2005.



корисници услуга. (члан 2 ЗЈА) Анализом одредби увиђа се да је, поред стандардних мотива који се и иначе у правној и политичкој теорији истичу у анализи разлога за оснивање агенција (о чему смо детаљније говорили у глави 1 првог дела), попут стручности послова или делотворности њиховог обављања изван класичних органа државне управе, истиче и питање политичке контроле, односно изостанак нужности сталног политичког надзора над радом. Ово питање је посебно интересно у контексту обављања регулаторних послова за које закон овлашћује агенције. Додатно, чланом 2 је предвиђено да оснивач мора посебним законом бити овлашћен на оснивање јавне агенције, те је на тај начин разрешена правна дилема која је постојала у погледу могућности да Влада (или други орган) без законског основа, оснива ове организације.

За анализу организације јавне управе у области која захтева висок ниво стручних знања посебно је интересно питање делегирања јавних овлашћења.<sup>454</sup> Наш закон почива на концепцији да јавне агенције врше поверене послове, те је самим тим и њихова независност и самосталност концепцијски доведена у питање, што ћемо илустровати и самим решењима из закона у погледу модалитета утицаја Министарстава на рад агенција.<sup>455</sup> Тако је предвиђено да се агенцији може посебним законом, као јавно овлашћење, поверити следећи послови државне управе: 1) *доношење прописа за извршавање закона и других општих аката* Народне скупштине и Владе; 2) *решавање у првом степену у управним стварима*; 3) *издавање јавних исправа и вођење евиденција*. Увиђа се да је решењем из закона од традиционалних послова јавне управе изостало, поред праћења стања и учешћа у обликовању политике<sup>456</sup>, вршење инспекцијског надзора, чиме је ово решење усклађено са решењима из Закона о државној управи који омогућава поверавање

---

<sup>454</sup> Како истичу Радуловић и Алексић, „наше право одликују превазиђени концепти делегирања јавних овлашћења“. Aleksić Dragana, Radulović Branko, *Agencies in Serbia - Analysis and Recommendations for Reform*, USAID BEP project, Belgrade, 2013.

<sup>455</sup> Супротно, Митић прави разлику између „пренетих“ и поверених послова јавних агенција те анализом ЗЈА међу пренете убраја развојне, стручне и надзорне послове. Упоредити: Mitić Dušan, „Pravna priroda javnih agencija u pravnom sistemu Republike Srbije“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Nišu*, 2007, 237-241.

<sup>456</sup> Ово је донекле и разумљиво с обзиром на то да је обликовање политике традиционални прерогатив Владе, а предвиђено је да су агенције самосталне у односу на Владу.

послова инспекцијског надзора искључиво аутономној покрајини, односно локалној самоуправи (додати члан), о чему ће више речи бити у даљој анализи.

Ипак, у контексту раширене агенцификације и опредељења да се формирају организације са специјализованим капацитетима за обављање послова у посебним областима које захтевају експертизу, отвара се питање о нужности да се одредбе о могућностима поверавања послова инспекцијског надзора у нашем праву прилагоде управној реалности, односно чињеници да је у многим сферама дошло до креирања специјализованих организација које обављају и регулаторне и управне послове, па се не види јасан разлог за изостанак инспекцијског надзора као надлежности. Управо супротно, баш ћемо на примеру заштите животне средине показати како се у случају (укинуте) Агенције за хемикалије, „расцепканост надлежности“ за инспекцијски надзор између агенције и три министарства показала као проблематично решење, као и да у случају Агенције за заштиту од јонизујућих зрачења и нуклеарну сигурност Србије постоји надлежност два министарства за обављање послова инспекцијског надзора.

У складу са Законом о јавним агенцијама предвиђено је да је јавна агенција самостална у свом раду, те да Влада не може усмеравати рад јавне агенције, нити га усклађивати са радом органа државне управе.<sup>457</sup> Управо ово решење нам је важно у наредној анализи Агенције за животну средину, њеног положаја као органа у саставу Министарства, а не јавне агенције као и разматрања да ли би промена овог положаја била оправдана и сврсисходна.

Законом је такође предвиђено да јавне агенције имају својство правног лица, које стичу уписом у судски регистар<sup>458</sup>. Коначно, Закон предвиђа да се јавна агенција финансира из 1. цене коју плаћају корисници услуга, 2. поклоне (донација), 3. прилога покровитеља (спонзорстава), 4. буџета Републике Србије, и 5. других прилога и прихода које оствари према закону. Овај члан представља у најмању руку интересантно решење пошто као изворе финансирања сврстава поклоне/донације и покровитељства испред средстава буџета, што указује на везу процеса

---

<sup>457</sup> Члан 4 ЗЈА.

<sup>458</sup> Члан 5 ЗЈА. Закон такође предвиђа да се за остваривање сврхе јавне агенције на одређеној територији могу образовати подручне унутрашње јединице у јавној агенцији.

агенцификације са процесима интеграције Србије у ЕУ и сарадње са међународним организацијама, те очекивања да се овакве организације оснивају у оквиру специјалних програма ових институција усмерених на правне реформе у Републици Србији. У складу са чланом 7 ЗЈА у погледу законитости, стручности, политичке неутралности, непристрасности, употребе службеног језика и писма, стручне спреме и оспособљености запослених који раде на повереним пословима државне управе и у погледу канцеларијског пословања, на рад јавне агенције примењују се прописи у вези са државном управом.<sup>459</sup> За анализу процеса агенцификације, али и негативне перцепције коју је изазвала у друштву, посебно је значајна одредба става 2 члана 7 која прописује: „На права, обавезе, одговорности и зараде директора и запослених у јавној агенцији примењују се општи прописи о раду, ако овим или посебним законом није што друго одређено.“ Управо је ова одредба омогућила стварање паралелних структура у јавној управи, а често и различито плаћање запослених у органима државне управе и јавним агенцијама за обављање истих, односно сличних послова, попут решавања у управним стварима.<sup>460</sup>

Закон, такође, прецизира процес успостављања агенција од стране Републике Србије, аутономне покрајине и локалне самоуправе, укључујући вршење оснивачких права, акта о оснивању обезбеђивању средстава за почетак рада агенције, органе агенције (делокруг рада, именовање, положај чланова), однос према корисницима као и финансирање и престанак рада јавне агенције.<sup>461</sup>

У складу са чланом 35 ЗЈА јавна агенција може истовремено да врши и развојне и стручне и регулаторне послове одређене актом о оснивању јавне агенције сагласно

---

<sup>459</sup> У складу са Законом се такође Актом о оснивању јавне агенције могу одредити послови које запослени у јавној агенцији, ради спречавања сукоба приватног и јавног интереса, не могу вршити у своје име и за свој рачун или у име и за рачун неког другог правног или физичког лица.

<sup>460</sup> Лоша економска ситуација и немотивисаност стручњака који по природи свог посла могу наћи запослење ван система државне управе (или у шире схваћеном јавном сектору) у значајној мери отежава задржавање квалитетних кадрова у оквирима министарстава и других органа државне управе. Питањем задржавања експерата у оквирима управе али и повезивање овог различитог система плата са партикратијом у Србији бавили смо се детаљније у: Milenković Marko, Milenković Miloš, “Administrative reform and debates over public agencies’ role in Serbia”, *The Annals of the Faculty of Law in Belgrade – Belgrade Law Review*, vol. 61, no. 3, 2013, 135-150.

<sup>461</sup> За детаљну анализу закона видети: Balinovac Zoran, “Overview of the Public Agencies Act” in: Balinovac Zoran, Damjanović Jasmina. (Eds.), *The government and state administration system in the Republic of Serbia—compilation of laws and explanatory articles*, Dial, Grafolik, Beograd, 2006.

посебном закону, а поред тога, јавна агенција може да врши и друге послове повезане са сврхом свог оснивања према акту о оснивању јавне агенције. У погледу поверавања послова, а додатно у односу на члан 3 ЗЈА предвиђа да „јавној агенцији могу посебним законом бити поверени сви послови државне управе који се према овом закону уопште могу поверити јавним агенцијама“. Ови послови, као што смо видели, не обухватају експлицитно праћење стања и учешће у обликовању политике владе, нити послове инспекцијског надзора.

У складу са законом, јавна агенција врши развојне и стручне послове „сагласно сврси свог оснивања“. Према ЗЈА, развојни послови састоје се од „подстицања и усмеравања развоја у областима из делокруга јавне агенције, додељивања и распоређивања финансијских подстицаја и других развојних средстава, предузимања мера на које је јавна агенција овлашћена посебним законом и од других послова одређених актом о оснивању јавне агенције сагласно посебном закону“. Са друге стране, ЗЈА не садржи дефиницију „стручних послова“ иако је њихово обављање један од мотива за оснивање агенција у складу са чланом 1 ЗЈА.

Према члану 37 ЗЈА Регулаторни послови јавне агенције састоје се у доношењу прописа за извршавање закона и других општих аката Народне скупштине и Владе, уз одређење да прописи јавне агенције морају по природи и називу да одговарају прописима које доносе органи државне управе. Њих доноси управни одбор јавне агенције и објављује их у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Решавање у управном поступку представља следећу категорију послова која се може поверити јавној агенцији. У складу са законом (члан 38) решења у управном поступку доноси директор јавне агенције или лице које он овласти. Кључни проблем законског решења представља одредба да о жалби на решење јавне агенције решава министарство у чијем су делокругу послови јавне агенције, чиме се *de facto* стало на становиште да јавне агенције (барем оне на који се примењује општи правни режим)<sup>462</sup> не треба да буду самосталне у свом раду (уз правну контролу суда у управном спору), већ да директно ресорно министарство може утицати на решавање

---

<sup>462</sup> Ово не искључује могућност да се посебним законом одреди да су решења агенције коначна у управном поступку.

у управним стварима, што доводи у сумњу иницијално опредељење да се агенцији повери вршење „стручних послова“, имајући у виду да се оне најчешће и оснивају као својеврсни центри експертизе, окупљајући службенике специфичних профила којих у министарствима или нема или их нема у довољном броју. У нашој законодавној пракси има примера агенција чија су решења коначна и против којих се може водити управни спор. Такав је случај са Републичком радиодифузном агенцијом. Лилић посебно истиче као осетљиво у овом контексту питање доношења дискреционих аката, с обзиром на то да Управни суд у спору може контролисати само законитост, али не и целисходност донете одлуке.<sup>463</sup>

Закон о јавним агенцијама (члан 39) садржи релативно недоречену одредбу о надзору, која предвиђа да јавна агенција надзире наменско и сврсисходно коришћење додељених финансијских средстава и подстицаја и стручност и сврсисходност рада других лица одређених посебним законом или актом о оснивању јавне агенције. Јавна агенција дужна је да састави извештај о надзору и заснује га на потребној документацији и изјашњењу странака. Извештај о надзору јавна агенција доставља министарству у чијем делокругу су послови јавне агенције. Претпостављамо да је реч о надзору над трошењем средстава из програма којима руководи агенција, вршећи један од типова развојних послова, како је то дефинисано чланом 37 – „додељивања и распоређивања финансијских подстицаја и других развојних средстава“.

За нашу анализу су од значаја и одредбе о заштити општег интереса у раду јавне агенције које су садржане у члановима 42-46 ЗЈА. Њима је, између осталог, предвиђено да поред именована и разрешења чланова управног одбора и директора јавне агенције, оснивач даје сагласности на годишњи програм рада, на финансијски план јавне агенције и на друге акте одређене овим или посебним законом. Посебно су значајне одредбе о надзору над прописима јавне агенције. Тако је, према члану 43, јавна агенција дужна да пре објављивања прописа прибави од министарства у чијем делокругу су послови јавне агенције мишљење о уставности и законитости прописа, а министарство да њој достави образложени предлог како да пропис усагласи са

---

<sup>463</sup> Видети више: Лилић Стеван, „Јавне агенције и управна реформа“, у: Светислав Табороши (ур.) *Развој правног система Србије и хармонизација са правом ЕУ- прилози пројекту 2009*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010, 37-48.

Уставом, законом, прописом или другим општим актом Народне скупштине и Владе. Додатно, ако јавна агенција не поступи по предлогу министарства, оно (министарство) је дужно да оснивачу предложи доношење решења о обустави од извршења прописа и на њему заснованих појединачних аката и покретање поступка за оцењивање уставности и законитости прописа. Решење о обустави од извршења прописа ступа на снагу кад се објави у „Службеном гласнику Републике Србије“ и престаје да важи ако оснивач у наредних 15 дана не покрене поступак за оцењивање уставности и законитости прописа. Овакво решење додатно ограничава независност агенција и отвара нови канал притиска Владе на независну јавну агенцију.

Према члану 44 надзор над радом јавне агенције у повереним пословима државне управе врши министарство у чијем делокругу су послови јавне агенције, док законито и наменско коришћење средстава јавне агенције и примену прописа којима се уређују јавне финансије и финансијско и рачуноводствено пословање надзире министарство надлежно за послове финансија. Примену прописа о службеној употреби језика и писма, канцеларијском пословању, пословању са странкама и корисницима, као и ефикасност и ажурност решавања у управном поступку, стручну спрему запослених који решавају у управном поступку и овлашћења за решавање у управном поступку надзире министарство надлежно за послове управе. У нашој правној пракси забележен је и случај из 2008. године у коме је Министарство телекомуникација донело решење којим на 120 дана преузима обављање поверених послова од републичке агенције за телекомуникације, што је изазвало разматрања у литератури у вези са поштовањем независности регулаторних тела у Србији.<sup>464</sup>

Управни одбор јавне агенције усваја и до 15. децембра текуће године подноси оснивачу на сагласност програм рада јавне агенције за наредну годину и финансијски

---

<sup>464</sup> Šuput Dejan, „Republička агенција за телекомуникације – primer nedorečenog statusno-pravnog položaja samostalnog regulatornog tela u pravnom sistemu Republike Srbije“, *Pravni život*, god. 59, br. 8, 2010, 807-823. За разматрања положаја независних регулаторних тела у правном систему Србије видети: Радивојевић Миодраг, „Независна (регулаторна) тела и институције у Србији“, Српска политичка мисао, год. 30, бр 4, 53-76.; Šuput Dejan, „Samostalna regulatorna tela u pravnom sistemu Republike Srbije“, *Telekomunikacije*, god. 2, br. 3, 2009, 49-56. Томић и Јованчић урадили су студију степена независности регулаторних агенција у Србији: Tomić Slobodan, Jovančić Aleksandar, „Nastanak i nezavisnost regulatornih tela u Srbiji: domaće ili eksterne determinante?“, *Političke perspektive*, br. 5, 2012, 23-53.

план јавне агенције. Годишњим програмом рада се, сагласно акту о оснивању јавне агенције, одређују основни циљеви јавне агенције за наредну годину и начини њиховог постизања. Годишњи програм рада садржи и предлог мера за делотворнији рад и економичније коришћење средстава јавне агенције. У складу са ЗЈА, посебним законом или актом о оснивању, јавна агенција може бити обавезана да годишњим програмом рада обухвати и друга питања значајна за њен рад. Управни одбор јавне агенције усваја и подноси оснивачу годишњи извештај о раду за протеклу годину најкасније до 1. марта текуће године. Оснивач може, сагласно акту о оснивању јавне агенције, захтевати да му управни одбор јавне агенције поднесе периодични извештај о раду или извештај о извршењу неког посла. Управни одбор јавне агенције усваја и подноси оснивачу финансијски извештај према правилима за подношење завршних рачуна јавних предузећа.

За анализу положаја јавних агенција значајан је и Закон о јавним службама који предвиђа да се јавном службом, у смислу овог закона, сматрају установе, предузећа и *други облици организовања утврђени законом*, који обављају делатности, односно послове којима се обезбеђује остваривање права грађана, односно задовољавање потреба грађана и организација, као и остваривање другог законом утврђеног интереса у одређеним областима.<sup>465</sup> Како истиче Томић, међу агенцијама које се оснивају по посебним законима посебно се истичу оне које послују по прописима о јавним службама и као примере таквих агенција у нашем праву наводи Агенцију за привредне регистре, Агенцију за лиценцирање стечајних управника и Агенцију за приватизацију.<sup>466</sup>

Коначно, одступање од општег режима, представљају независна регулаторна тела као што су Републичка радиодифузна агенција, Комисија за заштиту конкуренције, Комисија за хартије од вредности.<sup>467</sup>

---

<sup>465</sup> „Сл. гласник РС“ бр 42/91, 71/94, 79/2005.

<sup>466</sup> Упоредити: Зоран Томић, „Управне и јавне агенције у Србији, класификација и правни положај“, *Право и привреда*, год. 45, бр. 5-8, 2008, 420-421.

<sup>467</sup> Томић ове агенције назива и „независне јавне агенције регулаторног типа“ Зоран Томић, „Управне и јавне агенције у Србији, класификација и правни положај“, *Право и привреда*, год. 45, бр. 5-8, 2008, 421.

### 1.3. Класификације агенција у праву Србије

Питање положаја и класификације јавних агенција у нашем праву привлачило је пажњу науке у претходној деценији.<sup>468</sup> Надлежности агенцијама у Републици Србији данас заузимају распон од јавног здравља (Агенција за акредитацију здравствених установа, Агенција за лекове и медицинских средства<sup>469</sup>) преко транспорта (Агенција за безбедност саобраћаја, Директорат цивилног ваздухопловства<sup>470</sup>) и телекомуникација (Републичка агенција за телекомуникације) до енергетике (Агенција за енергетику).<sup>471</sup> Пример такве институције у Републици Србији јесте Агенција за приватизацију, основана 2001. године да потпомогне временски ограничен процес приватизације до 2005. године. Ипак, тринаест година касније тај процес није приведен крају и агенцији је у неколико наврата продужен рад с обзиром на то да процес приватизације није завршен.

Постоји више класификација агенција у српској правној литератури. Лилић их класификује на следећи начин: 1. Јавне агенције (у ужем смислу) у које се убрајају агенције које су самом ЗЈА или другим законом означене као јавне агенције; 2. Агенције (јавне агенције у ширем смислу) које „нису као такве означене, али које имају јавна овлашћења за обављање одређених регулаторних, развојних и стручно-управних послова из области за које су основане“; и 3. Државне агенције.<sup>472</sup> Како

<sup>468</sup> С обзиром на то да је већ више аутора понудило различите поделе агенција у нашем праву, а имајући у виду да уставноправни односно управноправни положај агенција у нашем праву није у главном фокусу овог истраживања, одредили смо се да не правимо посебну поделу агенција, већ само да направимо преглед постојеће литературе.

<sup>469</sup> У погледу положаја и улоге ове агенције видети више: Mujović Zornić Hajrija, Milenković Marko, “Pravni aspekti rada Agencije za lekove i medicinska sredstva i značaj za sigurnost lekova”, *Pravni život*, god. 61, br 3, 2012, 409-432.

<sup>470</sup> Потребно је напоменути да је у овој области основано и једно привредно друштво са називом агенција којем је поверено вршење послова контроле летења – Агенција за контролу летења Србије и Црне Горе, која је у сувлаништву две државе и надлежна за контролу летења изнад територије Србије, Црне Горе и дела Босне и Херцеговине.

<sup>471</sup> Број агенција тј, органа и организација које садрже термин „агенција“ у свом називу, био је предмет медијских нагађања уз изношење податка да уз одређени број канцеларија, директората и завода овај број прелази 130.

Видети: [http://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2011&mm=12&dd=17&nav\\_id=566448](http://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2011&mm=12&dd=17&nav_id=566448)

<sup>472</sup> Видети више: Лилић Стеван, „Јавне агенције и управна реформа“, у: Светислав Табороши (ур.) *Развој правног система Србије и хармонизација са правом ЕУ- прилози пројекту 2009*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010, 37-48.



истиче Лилић, „према нашим прописима, осим јавних агенција као организација са јавним овлашћењима могу се оснивати и агенције као посебне управне организације у саставу државне управе или као самосталне посебне организације. Међу овим организацијама разликују се агенције као посебне организације које су основане Законом о министарствима и оне које су основане посебним законом.“ У том смислу се посебно као илустративан пример апострофира Агенција за заштиту животне средине као орган у саставу Министарства.<sup>473</sup>

Томић, остављајући по страни профитне агенције, у јавноправном непрофитном смислу разликује два главна облика агенција: 1. Управне (државне) агенције – као „облик органа државне управе, у рангу тзв. Управно стручних („посебних“) државних организација, а по изузетку и као орган управе у саставу другог државног органа управе“) и 2. Јавне агенције као „стручна јавна тела изван структуре државног управног апарата, које обављају одређене послове у општем интересу“.<sup>474</sup>

При анализи различитих типова агенција које раде у Србији, Димитријевић сматра да према свом правном положају агенције могу бити подељене у четири односно пет група: јавне агенције као недржавни субјекти са јавним овлашћењима (јавне службе) (нпр. Агенција за приватизацију), јавне агенције као друге организације с посебним положајем ван државне управе (нпр. Агенција за телекомуникације), јавне агенције као државне агенције, односно стручне службе Владе (нпр. бивша Агенција за унапређење државне управе), јавне агенције као посебне (државне) управне организације у систему државне управе (нпр. Безбедносно информативна агенција) и, на крају, агенције које не припадају ниједној од наведених категорија – *sui generis* агенције (нпр. Агенција за осигурање депозита, стечај и ликвидацију банака)<sup>475</sup>.

---

<sup>473</sup> Лилић Стеван, „Јавне агенције и управна реформа“, у: Светислав Табороши (ур.) *Развој правног система Србије и хармонизација са правом ЕУ- прилози пројекту 2009*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010, 37-48.

<sup>38</sup> Томић Зоран, „Управне и јавне агенције у Србији, класификација и правни положај“, *Право и привреда*, год. 45, бр. 5-8, 2008, 416.

<sup>475</sup> Упоредити: Димитријевић Предраг, „Јавне агенције у управном систему Републике Србије“, у: Невена Петрушић (ур.) *Право на приступ правосуђу – инструменти за имплементацију европских стандарда у правни систем Републике Србије- књига V*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, 2010, 6-7.

Миленковић врши дистинкцију на три врсте агенција: 1. Јавне агенције – као недржавне субјекте, односно облик недржавне управе са регулаторним и развојним јавним овлашћењима; 2. Државне агенције, као органе државне управе, односно као органе у саставу Министарства (Војнобезбедносна агенција, АЖС) или посебна организација (БИА); 3. Независне контролне органе и тела који носе назив агенција.<sup>476</sup>

Из горенаведених теоријских класификација може се закључити да је веома жива легислативна активност више влада заредом створила сложену мрежу различитих јавних тела. Та сложена структура не мора представљати нужно проблем по себи, с обзиром на то да различите форме организације по правилу одражавају сложеност управних послова и потребу да се нађу одговарајући модалитети њиховог обављања.<sup>477</sup> Ипак, начин на који су многе међу тим агенцијама организоване условио је проблематичну јавну перцепцију агенција као таквих, представљајући плодно тле за многобројне приговоре у вези с њима (уз оне уобичајене, усредсређене на партијску злоупотребу моћи агенција, расипање новца и сл.). Највећи проблем који је произашао из овог процеса губљења поверења у агенцијски модел је шири процес губљења поверења у саму експертизу, објашњен на другом месту.<sup>478</sup>

---

<sup>476</sup> Milenković Dejan, *Javna uprava – odabrane teme*, Fakultet političkih nauka, Čigoja, Beograd, 2013, 146..

<sup>477</sup> У наредном поглављу демонстрираћемо то на примеру разноврсности правних форми у којима се налазе надлежна национална тела која чине *EIONET* мрежу заједно са Европском агенцијом за заштиту животне средине.

<sup>478</sup> Општа јавност у Републици Србији, опхрвана „судбинским“ темама (посебно катастрофалним територијалним, демографским и економским последицама дезинтеграције Југославије), популарним егалитаристичким редуцијама демократије, концептом суверенитета прикладнијим деветнаестом него двадесет првом веку, као и широко раширеним и дубоко укореним веровањем да су све важне функције државе само партијске, завичајне, сродничке или интересне синекуре – о агенцијама, сврси њиховог успостављања и њиховој улози је обавештена у контексту актуелне трансформације јавне управе као предмета предизборних дебата и судбинских најава реформе јавног сектора, углавном редукована на гашење јавних функција у име штедње. Захваћен у динамику изборне грознице, популарни дискурс о агенцијама умрежен је наративима који пренаглашавају негативне аспекте агенцификације. У том смислу, готово да се у једном тренутку могло говорити о демонизацији агенција – процесу у којем су оне постале синоним за корупцију. Milenković Marko, Milenković Miloš, “Administrative reform and debates over public agencies’ role in Serbia”, *The Annals of the Faculty of Law in Belgrade – Belgrade Law Review*, vol. 61, no. 3, 2013, 135-150.

#### 1.4. Положај и улога агенција у Србији данас и нека разматрања будуће улоге у управном систему

Постоји неколико доминантних мотива за континуирано успостављање<sup>479</sup> нових агенција у Србији: 1. Нова генерација државних функција, које су углавном настале током процеса хармонизације с ЕУ и у другим формама међународне интеграције; 2. Захтеви да се обједине постојећи и нови експертски капацитети како би се обављали специфични регулаторни и други професионални задаци; 3. Партијски засновано запошљавање особља у јавном сектору/државној управи; 4. Захтев да се стручњацима обезбеде плате које су значајно више од оних уобичајених за државну управу.<sup>480</sup>

Српска јавна управа (и јавни сектор у целини) суочава се с великим изазовима пред које је стављају захтеви којима је изложена. Први захтев је тај да се реформише и смањи број институција и административних процедура. Други је захтев да се смањи јавна потрошња – чест захтев међународних институција које су, попут Међународног монетарног фонда, на транзициону владу вршиле додатни притисак. У јавности је веома раширена представа да кључни друштвени и економски проблем представља прекомеран број запослених у јавној управи. Тај наратив (неоправдано) додатно баца негативно светло на агенције у Србији.<sup>481</sup>

На основу анализе раширеног процеса агенцификације, закључујемо да постоји, односно да је донедавно постојао, тренд успостављања нове (јавне) агенције сваки пут када треба регулисати неко мање или веће поље, када треба увести нови систем мониторинга или лиценцирања, или када Република Србија приступа неком међународном програму. Нема сумње да сваки од тих задатака захтева ангажовање службеника да адекватним нивоом професионалне компетенције, а пре свега додатних запослених који би тај нови задатак обављали у оквиру јавне управе. Ипак, поставља се важно питање на које нема једноставног одговора: да ли је адекватно

<sup>479</sup> Ипак, истичемо да током трајања овог истраживања није уочено оснивање нових агенција што указује на промену тренда коју детаљније анализирамо у трећем делу овог поглавља.

<sup>480</sup> Milenković Marko, Milenković Miloš, "Administrative reform and debates over public agencies' role in Serbia", *The Annals of the Faculty of Law in Belgrade – Belgrade Law Review*, vol. 61, no. 3, 2013, 135-150.

<sup>481</sup> У стварности, јавне службе и јавна предузећа, а (посебно на локалном нивоу) а не управне организације, имају прекобројне запослене.

установљавање нових управних организација за релативно велики број појединачних управних послова, које консеквентно захтевају управљачку, административну и техничку инфраструктуру како би самостално функционисале? На ово питање није лако дати једнозначан одговор имајући у виду специфичности сваког појединачног случаја у коме настаје нова управна организација. Иако добрим делом у домену анализе јавне управе као посебне дисциплине, у наредним поглављима видећемо како је тај фрагментарни приступ оснивању агенција у једној посебној области као што је заштита животне средине, између осталог, отворио кључне политичке дилеме у вези са агенцификацијом код нас. Додатно, видећемо и континуирану неусклађеност политичког опредељења за налажење стабилних организационих решења за обављање управних послова у овој области која су варирала од широке агенцификације, преко разматрања оснивања јединствене агенције до делимичне деагенцификације сектора.

Из свих наведених разлога, агенцијски модел је у великој мери дискредитован и угрожен у Србији, све анализе које се врше у овом делу врше се имајући у виду степен неповерења које јавност има у агенције и слабе могућности њиховог даљег развоја у нашем правном систему, под изразитим утицајем дневне и партијске политике. Ипак, надамо се да ће анализе понуђене у овом делу дисертације омогућити да се улога агенција у области заштите животне средине другачије сагледа.

Било би мудро поново из корена преиспитати положај и улогу агенција у српском систему јавне управе, имајући у виду да је јавна перцепција додатно оптерећена демократским суфицитом, резултовала у референдумској атмосфери и партократији – двама факторима који дискредитују и саме циљеве јавне службе и улогу експертизе у њој. У том смислу, предлажемо да се положај дела постојећих агенција преиспита, посебно оних које се могу објединити са сродним агенцијама сличних компетенција или чије се надлежности могу поверити одговарајућим министарствима. Имајући у виду све већи број послова који се појављују у овом погледу, њих треба или поверити

министарствима или већ постојећим агенцијама, а успостављање нових агенција сачувати као последње решење.<sup>482</sup>

У контексту у којем су европеизација и модернизација нераскидиво повезане с демократизацијом друштва, као што је то случај у Републици Србији, остављање агенција на милост и немилост честим сменама влада склоним партизацији институција могло би да има непредвидиве последице. На глобалном плану, и у теоријском и у практичном смислу, овај проблем се неће појавити само у оним друштвима у којима је управа поштеђена трендовима повезаним с променама политичких партија (тамо где државни службеници, чије намештење није повезано са сменом политичких партија на власти, своје дужности обављају као професионалци – систем који је код нас само делимично остварен, као и тамо где општи друштвени трендови нису виђени као питање референдумског избора, већ пре као стабилне структуре неподложне партијским тумачењима). Тамо где то није случај, као у нашем друштву, још увек актуелни начин спровођења агенцификације врло брзо би могао да се испостави као историјски реликт, чак и пре него што се уврежи, остављајући саму ову идеју софистицираног управљања путем употребе експертског знања у обављању управним пословима обједињеног у агенцијама без одговарајуће институционалне структуре.<sup>483</sup>

---

<sup>482</sup> Видети детаљније: Milenković Marko, Milenković Miloš, “Administrative reform and debates over public agencies’ role in Serbia”, *The Annals of the Faculty of Law in Belgrade – Belgrade Law Review*, vol. 61, no. 3, 2013, 135-150.

<sup>483</sup> Milenković Marko, Milenković Miloš, “Administrative reform and debates over public agencies’ role in Serbia”, *The Annals of the Faculty of Law in Belgrade – Belgrade Law Review*, vol. 61, no. 3, 2013, 135-150.

## Глава 2. Положај и улога Агенције за заштиту животне средине

- 2.1. Организација јавне управе у области заштите животне средине у Србији у контексту европских интеграција
  - 2.1.1. Организација јавне управе, послови заштите животне средине и инспекцијски надзор
- 2.2. Положај Агенције као управног органа у саставу надлежног Министарства
- 2.3. Надлежности и улога Агенција за заштиту животне средине
- 2.4. Однос Агенције за заштиту животне средине са Европском агенцијом за животну средину и утицај модела *EEA* на обликовање Агенције за заштиту животне средине

Процес европских интеграција пред земље које приступају Унији поставља значајне изазове имплементације растућег *acquis*-а у многим областима, укључујући и заштиту животне средине. Важан аспект управљањем системом заштите животне средине представља и обезбеђивање информација о стању заштите животне средине. Област заштите животне средине је у погледу институционалних и легислативних реформи посебно интересантна због прогресивног развоја нормативног оквира како на националном тако и на међународном нивоу, повећања броја процедура и стандарда који субјекти који утичу на животну средину морају да поштују, као и потребе континуираног и интензивног надзора.

Формирање Агенције за заштиту животне средине у Србији 2004. године је коинцидирало са процесом европских интеграција Србије од 2000. године као и значајном реформом еколошко правног оквира, а модел надлежности Европске агенције за заштиту животне средине послужио је и за дефинисање надлежности наше Агенције, чиме ћемо се детаљније бавити у поглављу.

Србија је 2008. године потписала и потом ратификовала Споразум о Стабилизацији и придруживању са Европском Заједницом (ЕУ) и државама чланицама.<sup>484</sup> С обзиром да приступање Европској унији представља један од

---

<sup>484</sup> Споразуми о стабилности и придруживању су, у правном смислу, међународни споразуми између Уније, њених држава чланица и земаља кандидата. Ти споразуми се усредсређују на либерализацију

кључних циљева спољне политике Републике Србије, намеће се потреба за имплементацијом обавеза преузетих Споразумом. Члан 111. Споразума предвиђа да ће „стране развијати и јачати сарадњу у области животне средине са кључним задатком заустављања даље деградације и побољшања постојећег стања у области животне средине у циљу остваривања одрживог развоја“. Искуства земаља која су пре Србије водиле преговоре о чланству и приступале ЕУ говоре да питање заштите животне средине и имплементација развијеног еколошког права ЕУ представља значајан изазов за транзиционе економије и административне капацитете влада.<sup>485</sup> Потребно је такође истаћи да ова врста правне трансформације представља само један (али веома сложен) аспект приступа кондиционалности за приступање Европској унији.

До почетка 1990-их година, проширење ЕУ је спровођено *ad hoc*, а не у складу с тренутно важећим критеријумима. Они су, као услови, јасни мада веома лабави, формулисани тек када је требало да наступи придруживање земаља Источне Европе током деведесетих, када је дошло до постепеног развијања феномена

---

трговине и имају за циљ да постепено успоставе зону слободне трговине. Они, осим тога, предвиђају и скуп правних и политичких реформи с одређеним роковима, као и надзор који над самим процесом врши Европска комисија. Они су део ширег Процеса стабилизације и придруживања (*The Stabilisation and Association Process, SAP*) је као регионални приступ уведен 1999. године за земље Западног Балкана са циљем да подстакне остваривање вишеструких циљева политике ЕУ и да их уклопи у сам процес придруживања. Он се састоји од четири елемента: 1. политичког дијалога; 2. претприступне помоћи; 3. аутономних трговинских мера и 4. Споразума о стабилизацији и придруживању. Бивша Савезна Република Југославија није у формалном смислу била укључена у тај процес будући да је била под санкцијама међународне заједнице. У склопу тог процеса, потенцијални кандидати могу да се пријаве за чланство у ЕУ и да им буде одобрен статус кандидата од стране Европског савета, што је у случају Србије и учињено 2012 године. Након тога следи фаза отпочињања преговора о приступању Европској унији, која се завршава потписивањем тог уговора и након ратификације, следи приступање кандидата Европској унији. Свака држава, формално посматрано, пролази кроз истоветан процес приступања, али различитом брзином, који је условљен бројним факторима, *inter alia*, политичком ситуацијом и за ту земљу релевантном „кондиционалношћу“. Видети опширније: Milenković Miloš, Milenković Marko, “Serbia and the European Union: is ‘culturalization’ of accession criteria on the way?“, in: Finn Laursen (ed.), *EU Enlargement - Current Challenges and Strategic Choices*, P.I.E. Lang, Brussels, 2013., 153-172.

<sup>485</sup> У том смислу је неопходно интензивирати правну едукацију како будућих тако и постојећих правника у Србији да би могли да на компетентан начин одговоре на интеграцијске изазове. Више о изазовима које представљају европске интеграције у овој области као и потреби образовања у овом пољу, видети у: Lilić Stevan, Milenković Marko, “Teaching environmental law in Serbia: challenges and prospects“, u: Andelka Mihajlov (ur.), *Zbornik radova 6. regionalne Konferencije „Životna sredina ka Evropi“*, Ambasadori životne sredine, Privredna Komora Beograda, Beograd, 2010., 11-12.

кондиционалности.<sup>486</sup> На примеру централноевропских и источноевропских држава Придам је утврдио да „иако је приступ Европске комисије кондиционалности у својој основи бирократски, висока политика може повремено њиме да доминира, онда када државе чланице интервенишу у поједина питања кондиционалности“.<sup>487</sup>

Критеријуми из Копенхагена (1993) укључују: 1. Стабилне, демократске институције, владавину права, поштовање људских и мањинских права (политички критеријуми); 2. Функционалну тржишну економију и способност да се издржи конкуренција компанија из ЕУ (економски критеријуми); 3. способност да се преузму одговорности које подразумева чланство (правна хармонизација) да би, коначно, 4. Мадридски савет као критеријум додао и изградњу институционалних капацитета.<sup>488</sup> Анастасакис и Бечев су 2003. године установили да, осим Критеријума из Копенхагена, постоје и још четири типа кондиционалности за Западни Балкан – регионални критеријуми; за конкретне државе специфични услови повезани с појединачним пројектима; донације и зајмови; и као четврти, критеријуми повезани с мировним споразумима и политичким договорима (на пример, Резолуција 1244 Савета безбедности УН).<sup>489</sup>

У области заштите животне средине је у претходном периоду донето више стратешких докумената. Национални програм интеграције Републике Србије у Европску унију предвиђа да се до краја 2012. године: 1. Усвоји стратегија

---

<sup>486</sup> Anastasakis Othon, Bechev Dimitar, “EU Conditionality in South East Europe: Bringing Commitment to the Process”, South East European Studies Programme European Studies Centre St Antony’s College University of Oxford, 2003., 5.

<sup>487</sup> Pridham Geoffrey, “European Union Accession Dynamics and Democratization on Central and Eastern Europe: Past and Future Perspectives”, *Government and Opposition*, vol. 41, no. 3, 2006, 398.

<sup>488</sup> (European Council, 1993; 1995) На приступне критеријуме се неретко у литератури реферира као на „најмоћнији инструмент ЕУ у односима са земљама кандидатима и потенцијалним кандидатима у посткомунистичкој Европи“ (Anastasakis Othon, Bechev Dimitar, „EU Conditionality in South East Europe: Bringing Commitment to the Process“, South East European Studies Programme European Studies Centre St Antony’s College University of Oxford, 2003, str 3) па чак и као на „екстерно управљање“.. Видети: Schimmelfennig Frank, Sedelmeier Ulrich, “Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe”, *Journal of European Public Policy*, vol. 11, no. 4, 2004, 661. Видети опширније: Milenković Miloš, Milenković Marko, “Serbia and the European Union: is ‘culturalization’ of accession criteria on the way?“, in: Finn Laursen (ed.), *EU Enlargement - Current Challenges and Strategic Choices*, P.I.E. Lang, Brussels, 2013., 153-172.

<sup>489</sup> Anastasakis Othon, Bechev Dimitar, “EU Conditionality in South East Europe: Bringing Commitment to the Process”, South East European Studies Programme European Studies Centre St Antony’s College University of Oxford, 2003.7-8..



приступања Републике Србије ЕУ у области заштите животне средине – *Environmental Approximation Strategy (EAS)* – Усвојена 2011. године; 2. Израде планови за имплементацију одабраних директива за чију су имплементацију неопходна знатна финансијска средства; 3. Изради и примени вишегодишњи план финансирања политике заштите животне средине и вишегодишњи план за финансирање инвестиција у области животне средине.

Програм такође истиче и *неопходност јачања и изградње институционалних и административних капацитета* кроз обуку кадрова: на пословима инспекције, мониторинга (ваздух, вода, земљиште, нејонизујуће зрачење и истраживања), издавања дозвола за ваздух, воде, управљање отпадом и хемикалијама; на пословима процене утицаја и удеса, очувања и заштите природе, управљања пројектима, као и осталим стручним пословима у области заштите животне средине, а поготово на локалном нивоу, где тренутно не постоји довољан број службеника за вршење послова заштите животне средине.<sup>490</sup> Национални програм за интеграцију Републике Србије у Европску унију истиче, између осталог, неопходност јачања и изградње институционалних и административних капацитета у области заштите животне средине и то кроз обуку кадрова на пословима инспекције, мониторинга, издавања различитих врста еколошких дозвола, на пословима процене утицаја и удеса, очувања и заштите природе, управљања пројектима, као и осталим стручним пословима у области заштите животне средине. Нарочито је потцртана неопходност развоја административних капацитета на локалном нивоу, где тренутно не постоји довољан број службеника за вршење послова заштите животне средине.<sup>491</sup> Развој заштите животне средине у Србији и приступање Европској унији захтеваће даље

---

<sup>490</sup> Упоредити: Влада Републике Србије, *Измењени и допуњени Национални програм за интеграцију Републике Србије у Европску унију*, 2009., 571.

<sup>491</sup> Влада Републике Србије, *Измењени и допуњени Национални програм за интеграцију Републике Србије у Европску унију*, 2009, 571-572. Такође, важно је истаћи да измене и допуне овог документа из 2012. године предвиђају усклађивање значајног броја прописа у области управљања хемикалијама за 2012, а који су се налазили у надлежности укинуте Агенције за хемикалије. Влада Републике Србије, *Измењени и допуњени Национални програм за интеграцију Републике Србије у Европску унију*, 2012., 1.

кадровско усавршавање инспекција<sup>492</sup> које ће бити способне да спроводе сложене комунитарне прописе у овој области уз поштовање принципа садржаних у Препоруци Европског парламента и Савета Европе о минималним критеријумима за еколошку инспекцију.<sup>493</sup> Управо се питање имплементације еколошког законодавства показује као значајан изазов у процесу европских интеграција, на шта су указивала и компаративна истраживања транспозиције директива ЕУ у различитим областима у земљама које су прошле транзицију и приступиле Европској унији.<sup>494</sup>

У овом поглављу се сагледава тренутно организационо и функционално устројство Агенције за заштиту животне средине Републике Србије као органа у саставу Министарства енергетике, развоја и животне средине. У раду ће бити испитане специфичности њеног положаја у управном систему Србије као јединственог примера органа у саставу Министарства који је агенција и однос са класичним моделом јавних агенција у нашем праву. Потом ће бити анализирани послови које обавља Агенција,<sup>495</sup> њен однос са Европском агенцијом за животну средину и значај који је модел ове агенције имао за устројство Агенције за животну средину, тренд који је уочен и у упоредном праву.

---

<sup>492</sup> Проблем неразвијености административних капацитета у области заштите животне средине се редовно истиче у Извештајима о напретку Србије у поступку европских интеграција које израђује Европска комисија. Упоредити: European Commision, "Serbia 2010 progress report", Brussels, 2010., 40.

<sup>493</sup> Ови стандарди, између осталог, обухватају: очување инспекцијске одговорности земаља чланица, постојање националних структура чланица као и неукладање аката других инспекција. Видети више: Lilić Stevan, „Ekološka inspekcija u zakonodavstvu Srbije i EU“, u: Jovan Ćirić (ur.) *Pedeset godina Evropske unije*, Institut za uporedno pravo, Kancelarija za pridruživanje EU, Beograd, 2007, 285.

<sup>494</sup> Тошков тако апострофира и утицај како политичких преференција тако и капацитет јавне управе за правремену транспозицију. Видети: Toshkov Dimiter, "Embracing European Law Compliance with EU Directives in Central and Eastern Europe", *European Union Politics*, vol. 9, no. 3, 2008, 379.

<sup>495</sup> Прелиминарно разматрање положаја и улоге агенције урадили смо у: Milenković Marko, „Položaj i uloga Agencije za zaštitu životne sredine“, u: Stevan Lilić (ur.) *Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije - knjiga I*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2011, 251-259.

## 2.1. Организација јавне управе у области заштите животне средине у Србији у контексту европских интеграција

Послови јавне управе у области заштите животне средине,<sup>496</sup> због динамичног карактера области и потенцијалних штетних последица, спадају у најобимније и најкомплексније. Уз изванредан степен централизације подељени су између централног, покрајинског и локалног нивоа власти.

Устав Републике Србије прописује да послове државне управе обављају министарства и одређује да она примењују законе и друге прописе и опште акте Народне скупштине и Владе, као и опште акте председника Републике, решавају у управним стварима, врше управни надзор и обављају друге управне послове утврђене законом.<sup>497</sup> Наведене послове у области заштите животне средине, у складу са Законом о министарствима (2012) обавља Министарство енергетике, развоја и животне средине,<sup>498</sup> чиме је извршено спајање чак три ресора у оквиру једног министарства. Ти послови се, у домену заштите животне средине односе на: одрживи развој природних богатстава, односно ресурса (ваздуха, вода, земљишта, минералних сировина, шума, риба, дивљих биљних и животињских врста); систем заштите природних богатстава; стратегију и политику развоја природних ресурса; истраживања која се односе на експлоатацију природних ресурса; израду програма истражних радова у области природних ресурса, израду годишњих и средњорочних програма детаљних истражних радова у области природних ресурса и обезбеђивање материјалних и других услова за реализацију тих програма; инспекцијски надзор у области одрживог коришћења природних богатстава и у другим областима одређеним законом; израду биланса резерви подземних вода, норматива и стандарда за израду геолошких карата; обезбеђивање материјалних и других услова за реализацију тих програма, као и друге послове одређене законом.<sup>499</sup>

<sup>496</sup> Видети: Dimitrijević Predrag, „Javna uprava za ekološko doba“, u: Predrag Dimitrijević (ur.) *Ekologija i pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Nišu, Niš, 2011, 465-475.

<sup>497</sup> Упоредити члан 136 Устава Републике Србије („Сл. Гласник РС“ бр 83/2006).

<sup>498</sup> Упоредити члан 16 Закона о министарствима („Сл. Гласник РС“ бр 72/2012 и 76/2013).

<sup>499</sup> За све послове Министарства видети члан 16. Закона о министарствима.

Закон у члану 23 предвиђа више посебних организација: 1) Републички секретаријат за законодавство; 2) Републичка дирекција за робне резерве; 3) Републички завод за статистику; 4) Републички хидрометеоролошки завод; 5) Републички геодетски завод; 6) Републичка дирекција за имовину Републике Србије; 7) Центар за разминирање; 8) Завод за интелектуалну својину; 9) Завод за социјално осигурање. Међу овим организацијама, Републички хидрометеоролошки завод обавља стручне послове и послове државне управе, између осталог и у области заштите животне средине. Ови послови се односе на: метеоролошки, метеоролошко-радарски, агрометеоролошки и хидролошки, осматрачки и аналитичко-прогностички систем; систематска метеоролошка, климатолошка, агрометеоролошка и хидролошка мерења и осматрања; банку осматрених и измерених хидролошких и метеоролошких података; праћење, анализирање и прогнозирање стања и промена времена, климе и вода, развој метода, оперативно осматрање и најаву појава непогода у атмосфери и хидросфери; ваздухопловну метеорологију; истраживање процеса у атмосфери и хидросфери и развој метода и модела за прогнозу времена, климе и вода и модификације времена; израду предлога за коришћење енергетског потенцијала Сунца и ветра; хидрометеоролошку подршку речној пловидби; остваривање и чување еталона и баждарење метеоролошких и хидролошких инструмената; сарадњу у области међународних хидролошких и метеоролошких информационих система; извршавање међународних обавеза у домену метеорологије и хидрологије, као и друге послове одређене законом. Надзор над радом Републичког хидрометеоролошког завода врши Министарство енергетике, развоја и заштите животне средине.<sup>500</sup> Додатно, од 1947. постоји и Завод за заштиту природе Србије који поред научно-истраживачког рада обавља и одређене послове предвиђене Законом о заштити природе.

Према Закону о министарствима Агенција за заштиту животне средине је орган управе у саставу Министарства енергетике, развоја и заштите животне средине са својством правног лица, обавља послове државне управе који се односе на: 1) развој, усклађивање и вођење националног информационог система заштите животне

---

<sup>500</sup> Члан 27 Закона о министарствима.

средине (праћење стања чинилаца животне средине кроз индикаторе животне средине; регистар загађујућих материја и др.); 2) спровођење државног мониторинга квалитета ваздуха и вода, укључујући спровођење прописаних и усаглашених програма за контролу квалитета ваздуха, површинских вода и подземних вода прве издани и падавина; 3) управљање Националном лабораторијом; 4) прикупљање и обједињавање података о животној средини, њихову обраду и израду извештаја о стању животне средине и спровођењу политике заштите животне средине; 5) развој поступака за обраду података о животној средини и њихову процену; 6) вођење података о најбољим доступним техникама и праксама и њиховој примени у области заштите животне средине; 7) сарадњу са Европском агенцијом за заштиту животне средине (ЕЕА) и Европском мрежом за информације и посматрање (EIONET), као и друге послове одређене законом.

Додатно, Закон о локалној самоуправи<sup>501</sup> и Закон о утврђивању надлежности Аутономне Покрајине Војводине даље дефинишу обављање послова у области заштите животне средине као изворних и поверених уз асиметричну децентрализацију у овом погледу.<sup>502</sup>

У овој анализи нисмо детаљније указали на положај и улогу још једне организације која је укинута у таласу деагенцификације јавне управе у Србији – Агенције за енергетску ефикасност. Изостанак из анализе сматрамо одговарајућим пре свега због веома уске области унапређења животне средине којој је била посвећена.

Фонд за заштиту животне средине је такође још једна од посебних организација која је укинута током процеса деагенцификације која се у највећој мери одиграла управо у домену заштите животне средине. Укидање фонда за заштиту животне средине наилазило је на различите реакције у јавности. Ипак, имајући у виду да је финансирање заштите животне средине питање од првенственог значаја у процесу

---

<sup>501</sup> Закон о локалној самоуправи ("Сл. гласник РС", бр. 129/2007)

<sup>502</sup> Закон о утврђивању надлежности Аутономне Покрајине Војводине ("Сл. гласник РС", бр. 99/2009 и 67/2012 - одлука УС). Више о асиметричној децентрализацији у области заштите животне средине, а посебно о обављању инспекцијских послова, видети: Milenković Marko, „Ekološka inspekcija i decentralizacija Srbije“, u Predrag Dimitrijević, Nataša Stojanović (ur.) *Ekologija i pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Nišu, 2011, 513-528.

европских интеграција<sup>503</sup>, увиђа се и потреба да се у све већој мери кроз јавна средства финансирају не само пројекти усмерени на подизање свести о потреби животне средине, или унапређење механизма за заштиту права на животну средину, већ и они пројекти који ће бити конкретно и појединачно усмерени на ублажавање штетних утицаја на животну средину и заштиту њених медијума. Министарство енергетике, развоја и заштите животне средине је у другој половини 2013. године ставило на јавну расправу Закон о изменама и допунама Закона о заштити животне средине који је предвиђао и увођење новог буџетског фонда за животну средину који би за разлику од претходног био под окриљем Министарства. До тренутка завршетка ове студије Нацрт закона није преточен у предлог и није прослеђен Народној скупштини, што је довело до дисконтинуитета од више од годину и по дана у реализацији политике заштите животне средине путем њеног буџетског финансирања.<sup>504</sup>

Два питања која су посебно важна за студију јавних агенција у области заштите животне средине су регулаторна овлашћења агенција и вршење инспекцијског надзора, односно (потенцијално) поверавање ових управних послова агенцијама. Како ће показати у овом и наредном поглављу, поред решавања у управним стварима које је поверавано јавним агенцијама у нашем праву, такође су и регулаторна овлашћења (за доношење подзаконских аката) преношена на агенције у области заштите животне средине. Као што је ова кратка анализа показала, организациону шему јавне управе у области животне средине одликује мноштво органа, међу којима се издвајају постојеће и укинуте агенције. Имајући у виду све наведено, кренућемо у даље испитивање постојећих агенција као и укинуту Агенција за хемикалије, с циљем целовитог сагледавања њиховог положаја и улоге, али и (прелиминарног)

---

<sup>503</sup> Процена је да ће имплементација *acquis-a* у области животне средине односно неопходно усклађивање са условима заштите средине коштати око 12 милијарди евра. Видети у: Влада Републике Србије, Национална стратегија за апроксимацију у области заштитне животне средине за Републику Србију, 2011.

<sup>504</sup> У том смислу је и Европска комисија у Извештају о напретку Србије за 2013. констатовала да је: „Фонд за заштиту животне средине престао да постоји у октобру (2012, прим. аут.) и његови буџет и функције нису обновљене другде у администрацији.“ Према оцени из извештаја: „Ово има негативан утицај на мере заштите, а нарочито мере заштите за заштићене врсте риба.“ Видети више: European Commission, “Serbia 2013 progress report”, Brussels, 2013., 30.

испитивања идеје коју је 2011. године промовисала Стратегија апроксимације у области животне средине, коју је усвојила Влада Србије, да је потребно размотрити формирање „једне извршне агенције“ у овој области.<sup>505</sup> Како је даље истакнуто у овом документу: „Фундаменталном реорганизацијом институција укључених у заштиту животне средине кроз оснивање извршне агенције за заштиту животне средине. Како је истакнуто самом стратегијом, неке државе чланице Европске уније, укључујући и Ирску, Шведску и Малту су откриле да се то може адекватније постићи кроз рационализацију већине имплементационих и активности везаних за примену у форму једне извршне структуре агенцијског типа, остављајући надлежном министарству да се бави стратешким питањима и креирањем програмске политике. Такво решење може имати додатне предности да буде више трошковно и оперативно ефикасно избегавањем празнине и преклапања, као и да омогући јасно преношење надлежности чиме се омогућава да буде спроведен врхунски мониторинг имплементације и примене.“<sup>506</sup> Овим документом није прецизирано да ли би то била можда (реформисана) Агенција за заштиту животне средине, а анализа се ставља пред посебан изазов имајући у виду да у нашем праву не постоји категорија извршних агенција, тако да није баш јасно чиме би се тај ентитет све бавио (поверени послови државне управе) и какав би му био статус, односно ниво независности у раду. Овој анализи ћемо се вратити у наредном поглављу, у оквиру сагледавања процеса агенцификације и деагенцификације наше јавне управе у области животне средине и потенцијала за оснивање веће организације, која би поред послова досадашње агенције (превасходно информативног карактера) добила и додатне функције.

---

<sup>505</sup> Тако је овим документом прецизирано: „Институционални изазови су такође битни. Апсолутан приоритет би требало да буде на апроксимацији правних тековина Европске уније, као и на њиховој имплементацији. Оптимално, надлежности МЖСРПП-а би требало да обухвате све правне тековине Европске уније, а имплементација би требало да се реализује кроз једну извршну агенцију, као што је то случај у многим земљама ЕУ, чиме се МЖСРПП-у омогућава рад на побољшању прописа и изради програмске политике.“ Влада Републике Србије, Национална стратегија за апроксимацију у области заштитне животне средине за Републику Србију, 2011., 10.

<sup>506</sup> Влада Републике Србије, Национална стратегија за апроксимацију у области заштитне животне средине за Републику Србију, 2011., 36.

### **2.1.1. Организација јавне управе, послови заштите животне средине и инспекцијски надзор**

Као што смо навели у претходним анализама, инспекцијски надзор, као деликатно питање улоге агенција и на националном и на супранационалном нивоу, традиционално остаје изван домена надлежности посебних организација у нашем праву. Инспекцијски надзор је од велике важности за успешну имплементацију легислативе у свим областима, а у домену заштите животне средине посебно, због потенцијалних штетних последица по животну средину и здравље људи у случају непридржавања еколошким прописима. Област заштите животне средине карактерише виши ниво превентивне контроле као и њена континуираност нпр. путем непрекидног мониторинга емисија загађујућих материја у медијуме животне средине због природе активности и потенцијалне опасности.<sup>507</sup>

Решење у нашем праву према коме се јавним агенцијама, као и другим посебним организацијама, не поверавају инспекцијска овлашћења је утемељено у Закону о државној управи (члан 54), који предвиђа да се послови инспекцијског надзора могу поверити једино органима аутономне покрајине, општине, града и града Београда. Закон о јавним агенцијама такође не предвиђа могућности обављања послова инспекцијског надзора од стране јавних агенција. Овакав приступ се може критиковати, с обзиром на то да би због међусобне повезаности различитих управних послова и формирања стручних капацитета за њихово обављање давање инспекцијских овлашћења агенцијама могло довести до унапређења квалитета обављања инспекцијског надзора. У области заштите животне средине ово посебно долази до изражаја код прописа о хемикалијама, где се предвиђа да примену закона надзиру инспекцијски органи чак три министарства и органи локалне самоуправе као поверене послове, чиме долази до могућности несклада у функционисању система управљања. Из тог разлога је прописано да инспекције међусобно сарађују, односно међусобно се обавештавају о предузетим мерама, размењују информације, пружају

<sup>507</sup> Више о инспекцијском надзору у области животне средине видети: Milenković Marko, „Ekološka inspekcija i decentralizacija Srbije“, u Predrag Dimitrijević, Nataša Stojanović (ur.) *Ekologija i pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Nišu, 2011, 513–528.



непосредну помоћ и предузимају заједничке мере и активности значајне за спровођење надзора. Као што смо видели, Национални програм интеграције посебно подвлачи потребу развоја административних капацитета за послове у области заштите животне средине на свим нивоима.

Организација инспекцијске контроле у области животне средине показује одлике извесне децентрализације. Контрола примене прописа у области заштите животне средине поверена је еколошкој инспекцији која је у Србији организована на више нивоа.<sup>508</sup> Нормативни оквир тренутно указује на извесну централизацију инспекцијских послова у домену заштите животне средине, док се и они послови који се обављају на нижим нивоима углавном обављају као поверени, а не и као пренесени, уз асиметрично поверавање широког обима инспекцијских послова само АП Војводини. Тренутно у Србији постоји око сто инспектора заштите животне средине на републичком нивоу, двадесет на покрајинском (АП Војводина) и око две стотине у локалним самоуправама (мада ови инспектори не обављају увек само послове заштите животне средине). Положај и улога еколошке инспекције у позитивном праву Србије регулисана је Законом о државној управи, Законом о министарствима, Законом о заштити животне средине, Законом о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводина и Законом о локалној самоуправи, као и већим бројем закона и подзаконских аката у области заштите животне средине.

Према Закону о државној управи инспекцијски надзор је средство којим органи државне управе испитују спровођење закона и других прописа непосредним увидом у пословање и поступање физичких и правних лица и, зависно од резултата надзора, изричу мере на које су овлашћени (члан 18).<sup>509</sup> Истим чланом је прописано да се инспекцијски надзор уређује посебним законом, али тај закон још није донет иако је још 2002. године израђен његов модел.<sup>510</sup> Додатно, за инспекцијски надзор и управну

---

<sup>508</sup> Компаративне анализе нам указују на то да послове инспекцијског надзора у различитим државама Европске уније обављају различити органи који су, или делови централних министарстава (најчешћи случај), или научни инсититути, или независне агенције. Упоредити: <http://impel.eu/about/members-and-observers/>.

<sup>509</sup> Закона о државној управи („Сл. Гласник РС“ бр. 79/2005 и 101/2007).

<sup>510</sup> Упоредити: Tomić Nataša, „Odgovornost i efikasnost inspektora kao vršilaca upravnog nadzora u pravnom sistemu Srbije i Crne Gore“, *Pravni život*, god. 53, br. 9, 2004, 1248.

инспекцију су остали на снази чланови ранијег Закона о државној управи („Сл. Гласник РС“ бр. 20/92; 6/93).<sup>511</sup> Закон предвиђа да је могуће да Министарство има један или више органа управе у свом саставу који се образује за извршне, односно инспекцијске и с њима повезане стручне послове, ако њихова природа или обим захтевају већу самосталност од оне коју има сектор у Министарству. Такав, орган у саставу може стећи својство правног лица кад је то законом одређено.<sup>512</sup> Ти органи у саставу могу бити управе, инспекторати и дирекције,<sup>513</sup> при чему Агенција за животну средину, како смо већ истакли, представља изузетак. За послове инспекцијског надзора у области заштите животне средине формиран је сектор за надзор и контролу у оквиру Министарства енергетике, развоја и животне средине, који има надлежности у ресорима које обухвата Министарство мада је, с обзиром на обим и важност надзора у области заштите животне средине, било је могуће формирати и засебан инспекторат. У надлежности Агенције за заштиту животне средине, као органа у саставу, налази се праћење стања животне средине – дакле, надзор у ширем смислу. Парадоксално, али према важећим постулатима на којима почива обављање управних послова у нашем праву, потенцијална агенција у области заштите животне средине чији би се послови састојали и од инспекцијског надзора, морала би да остане орган у саставу Министарства, те би се у том случају проширење надлежности платило самосталношћу таквог тела.

Закон о заштити животне средине прописује да инспекцијски надзор над применом одредаба тог закона и прописа донетих на основу њега врши Министарство преко инспектора за заштиту животне средине у оквиру делокруга који је њиме утврђен. Аутономна покрајина и јединице локалне самоуправе врше инспекцијски надзор над извршавањем послова који су јој поверени Законом и прописа донетих на основу овог закона. Додатно, инспекцијски надзор у области заштите животне средине спроводе и други инспекцијски органи у области пољопривреде, водопривреде и шумарства који се налазе у ресору Министарства

---

<sup>511</sup> Детаљније о уређењу управне инспекције у складу са тим законом видети: Petrović Zoran, „Управна инспекција – специфичан облик контроле управе“, *Pravni život*, god. 47, br. 10, 1998, 124-127..

<sup>512</sup> Члан 28. Закон о државној управи („Сл. гласник РС“ бр. 79/2005 и 101/2007).

<sup>513</sup> Члан 29 Закон о државној управи („Сл. гласник РС“ бр. 79/2005 и 101/2007).

пољопривреде, трговине, шумарства и водопривреде, али и низу других министарстава, што је условљено ширином области заштите животне средине,<sup>514</sup> и сложеношћу и међусобном испреплетаношћу материја.

Закон о државној управи (укључујући одредбе претходног закона које су остале на снази) предвиђа да инспектор (уопште, па и еколошки) има право да: 1. прегледа опште и појединачне акте, евиденције и другу документацију; 2. саслуша и узима изјаве од одговорних и заинтересованих лица; 3. прегледа пословне просторије, објекте, постројења, уређаје, предмете и робу; 4. узима узорке робе и других предмета ради анализе, експертизе и сл.; 5. предузима друге мере и радње за које је овлашћен законом или уредбом.<sup>515</sup>

Важно је уочити да је право инспектора да провери да ли се на ваљан начин обавља мониторинг стања животне средине, с обзиром на то да се конкретна мерења емисија (као и други видови) спроводе на самом извору загађења и оперативно од стране самог емитера или овлашћеног специјализованог правног лица. Додатно, Законом је инспекторима поверено вршење надзора над вођењем регистра загађивача и информационог система, што представља управни надзор над Агенцијом за заштиту животне средине као органом у саставу Министарства као и надлежних покрајинских и органа локалне самоуправе у вршењу поверених послова. Може се

<sup>514</sup> За детаљан приказ свих надлежних министарстава према претходном Закону о министарствима („Сл. Гласник РС“ бр 65/2008).

<sup>515</sup> Закон о заштити животне средине предвиђа да у вршењу инспекцијског надзора инспектор има, између осталог, право и дужност да утврђује: 1) да ли се управљање, односно одрживо коришћење и заштита природних ресурса и добара врши према стратешким документима и условима и мерама утврђеним у складу са законом; ... 4) да ли се спроводе мере и услови заштите животне средине у планирању и изградњи; 5) да ли су испуњени захтеви квалитета животне средине и емисије; 6) да ли су испуњени услови за рад постројења и обављање активности; ... 9) да ли се домаће или увезене технологије или процеси примењују, односно производња и стављање у промет производа, полупроизвода и сировина врши у складу са прописаним нормама заштите животне средине; 10) да ли се примењују прописане забране производње и промета одређених производа и вршења одређених активности; ... 12) да ли се увоз и извоз супстанци које оштећују озонски омотач врши у складу са овим законом; 13) да ли се увоз, извоз и транзит отпада врши у складу са овим законом; 14) да ли се са опасним материјама у производњи, употреби, промету, преради, складиштењу и одлагању поступа у складу са прописаним мерама; 14а) да ли оператер има прописана документа и да ли предузима мере за спречавање хемијског удеса и ограничавања утицаја тог удеса на живот и здравље људи и животну средину утврђене тим документима; ... 16) да ли се спроводи мониторинг стања животне средине; 17) да ли се води информациони систем и регистар извора загађивања животне средине; ...19а) идентитет субјекта надзора и других лица на основу личне карте, пасоша и других исправа; 20) да ли се спроводе друге прописане мере и услови заштите животне средине. Упоредити: Закон о заштити животне средине члан 110. („Сл. Гласник РС“ бр 135/2004, 36/2009, 72/2009, 43/2011 – одлука УС).

уочити и да су права инспектора на вршење надзора предвиђена у циљу превенције негативних утицаја на животну средину попут контроле промета опасних супстанци, провере предузимања мера за заштиту здравља људи као и класично упоређивање обављања делатности са стандардима предвиђеним у нормативним и стратешким документима.

Закон овлашћује инспектора, да између осталог: ... 2) забрани коришћење или употребу природних ресурса и добара без одобрења или противно одобрењу и наложи санацију, односно предузимање других одговарајућих мера заштите; ... 8) забрани изградњу и употребу постројења, односно комплекса и обављање активности ако нису испуњени прописани захтеви и нормативи у погледу емисије и нивоа загађујућих материја, ако немају одговарајућу и исправну опрему и уређаје којима се смањује или спречава емисија загађујућих материја или енергије или ако нису предузете друге мере и услови заштите животне средине; 9) забрани производњу и промет превозних средстава која не испуњавају услове у погледу емисије за мобилне изворе загађивања; 10) забрани испуштање загађујућих и опасних материја, отпадних вода или енергије у ваздух, воду и земљиште на начин и у количинама, односно концентрацијама или нивоима изнад прописаних; ... 12) забрани рад, употребу или коришћење технологије, технолошког процеса, које по одредбама овог закона нису дозвољене; ... 14) наложи да се у случају сумње одређена технологија, складиштење, технолошки процес, производ, полупроизвод или сировина испитају у погледу могућег штетног утицаја на животну средину и привремено забрани њихову употребу или коришћење док се резултати испитивања не доставе на увид; 15) обустави рад уређаја док се не испита ефикасност уређаја који служе за уклањање или пречишћавање загађујућих материја за које нису прописане граничне вредности; 16) забрани стављање у промет сировина, полупроизвода или производа који немају видљиву ознаку о могућој штетности по животну средину;...18) забрани увоз опасног отпада иностраног порекла; 19) забрани увоз, извоз и транзит отпада супротно одредбама овог закона и нареди да се врати поштиљаоцу; 20) забрани рад севесо постројења, односно комплекса када се мере предвиђене у Политици превенције удеса или Извештају о безбедности или Плану заштите од удеса не спроводе или се

недовољно спроводе; ... 23) у случају удеса нареди предузимање интервентних мера и поступака реаговања на удес, спровођење мера у складу са Планом заштите од удеса, ангажовање људи, средстава и предузимање мера санације и спречавања ширења загађења од хемијског удеса; ... 28) у поступку принудног извршења решења изврши печатење просторија, постројења, односно комплекса, опреме или простора због којих је дошло или је могло доћи до загађивања или оштећивања животне средине, у складу са законом.

Може се закључити да је законодавац поверио широк круг овлашћења инспекторима заштите животне средине које карактерише могућност брзе реакције и (привремене) забране обављања значајног броја производних и трговинских делатности. Ова овлашћења су додатно оснажена одредбом према којој жалба нема суспензивно дејство, а сами инспектори су, у складу са законом, овлашћени да у принудном извршењу приступе печатењу постројења ради спречавања настајања или даље штете по животну средину. Додатно, инспектори су овлашћени и да привремено одузимају предмете, робу или уређаје чија употреба није дозвољена или који су настали, односно којима су извршене недозвољене радње.

На решења инспектора може се изјавити жалба, уколико Законом о заштити животне средине није другачије прописано. Жалба се изјављује министру у року од 15 дана од дана пријема решења и не задржава извршење решења. Жалбе на решења инспектора у области заштите животне средине су, дакле, генерално без суспензивног дејства, а овакво одступање од општег начела је неопходно по природи материје на коју се односе. Изузетно, уколико се решење инспектора односи на одређени број случајева у материји трговине угроженом флором и фауном и управљања севесо постројењима, решења стичу и својство коначности. У свим случајевима, могуће је вођење управног спора против коначног решења, које у (највећем броју случајева) доноси министар.

За сада је само на Аутономну Покрајину Војводина пренет део надлежности у области заштите животне средине, док се већи број послова врши као поверен. Тако према Закону о утврђивању надлежности аутономне покрајине војводине (члан 25.) АП Војводина, преко својих органа, у области заштите животне средине, у складу са

Законом: врши контролу коришћења и заштиту природних ресурса и добара на територији АП Војводине; обезбеђује континуалну контролу и праћење стања животне средине (мониторинг) и доноси програм мониторинга на својој територији који мора бити у складу са програмом мониторинга који доноси Влада за период од две године. Члан 28 истог закона прописује да АП Војводина, преко својих органа, у области заштите и унапређења животне средине, у складу са законом, врши инспекцијски надзор у области заштите животне средине и предузима мере за отклањање незаконитости у тој области. Изричито су законом изузети случајеви и области: удеса, јонизујућег зрачења, прекограничног кретања роба које подлежу надлежности републичке инспекције за заштиту животне средине, као и испуњености услова оператера за добијање дозволе за прекогранично кретање роба (радиоактивност, отпад, отрови, супстанце које оштећују озонски омотач, заштићене биљне и животињске врсте), као и над одређеним објектима на територији АП Војводине, који ће бити одређени посебним актом. Такође, АП Војводина и решава по жалби против решења општинске, односно градске управе на територији АП Војводине и врши инспекцијски надзор над коришћењем и заштитом природних добара и ресурса. Сви наведени послови се врше као *поверени*. АП Војводина, такође, као поверене врши и послове инспекцијског надзора у области водопривреде на својој територији. Из наведених области се види да је извршено широко поверавање инспекцијских надлежности на АП Војводину, али да и даље ови послови не представљају изворне послове Аутономне Покрајине. Ипак, тренутно решење може служити као модел за будуће поверавање, односно пренос надлежности на друге аутономне покрајине, ако буду формиране.

Закон о локалној самоуправи у надлежности општина убраја, између осталог и старање о заштити животне средине (члан 20), а такође прописује да општина обавља као *поверене* поједине послове инспекцијског надзора из области просвете, здравства, заштите животне средине, рударства, промета робе и услуга, пољопривреде, водопривреде и шумарства и друге инспекцијске послове у складу са законом (члан 22).

## 2.2. Положај Агенције као управног органа у саставу надлежног Министарства

Продубљивањем интеграција у оквиру Европске уније, државе чланице су повериле део (регулаторних) надлежности у области заштите животне средине Европској унији, док је имплементација комунитарних правила, као што смо видели у претходним деловима, превасходно у надлежности држава чланица. Поред усклађивања законодавства са правним актима ЕУ, као и контроле примене прописа важан аспект примене *acquis-a* представља и обезбеђивање услова и институционалних аранжмана за мониторинг утицаја на животну средину.

Из ових разлога је у оквиру реформе система заштите животне средине у Србији 2004. године основана Агенција за заштиту животне средине као јединствен пример агенције као органа у саставу Министарства. Агенција за заштиту животне средине је образована у складу са Законом о Министарствима као орган у саставу Министарства заштите енергетике, развоја и животне средине. Консеквентно положају Министарство врши и надзор над њеним радом.

Према Закону о државној управи, органи у саставу учествују у обликовању политике Владе (као облика управне делатности) преко Министарства. Имајући у виду карактер активности Агенције, пре свега сакупљање информација, најдиректније постоје могућности за учествовање у формулисању политике у области заштите животне средине. Према Закону о државној управи, врсте органа у саставу (министарства) су: управе, инспекторати и дирекције, те тако Агенција за заштиту животне средине представља изузетак у нашем управном систему.<sup>516</sup>

Према Закону о државној управи Министарство може да има један или више органа управе у свом саставу који се образује за извршне, односно инспекцијске и с њима повезане стручне послове, ако њихова природа или обим захтевају већу самосталност од оне коју има сектор у министарству. Могуће је да орган у саставу министарства може стећи својство правног лица кад је то законом одређено, што је случај са Агенцијом за заштиту животне средине. Ипак, Закон као органе у саставу

<sup>516</sup> Упоредити: члан 29. Закона о државној управи („Сл. гласник РС“ број 79/2005 и 101/2007).

предвиђа управе, инспекторате и дирекције, али не и агенције, те је ово јединствен случај да је орган у саставу министарства добио назив агенција. У претходним анализама оквира за јавне агенције у Србији и њихових класификација видели смо да аутори апострофирају управо Агенцију за животне средину као посебан случај. Радуловић и Алексић, истичу да Агенција за животну средину није јавна агенција, већ орган у саставу, анализирајући ово питање у контексту неуједначеног означавања/именовања органа у нашој законодавној пракси, што делимично доприноси конфузији у погледу тога које организације се могу сматрати јавним агенцијама.<sup>517</sup> У првом делу рада проблематизовали смо питање потребе за дефинисањем (јавних) агенција и идентификовали да се упоредним анализама, али и разматрањима на националном нивоу, може уочити врло мало заједничких елемената. Јасно је да Агенција за животну средину Републике Србије није јавна агенција у смислу Закона о јавним агенцијама, с обзиром на то да је основана Законом о министарствима, и да је орган у саставу. Ипак, својство правног лица, али пре свега природа послова које врши, и које једина врши у нашем систему издвајају је, те је њено разматрање као агенције оправдано и нужно. Додатно, и сама класификација наших агенција и радови у литератури указују да је веома тешко све постојеће облике подвести под класификације које нуде аутори.

Закон о државној управи даље прописује да органом у саставу руководи директор кога поставља Влада на пет година, на предлог министра, који за свој рад одговара министру. Иако органи у саставу послове из свога делокруга органа у саставу врше самостално, Законом је прописано да министар усмерава рад органа у саставу и доноси прописе из његовог делокруга, као и да представља орган пред Владом и Народном скупштином. Додатно, као што смо раније истакли, у надлежности еколошких инспектора спада и надзор над обављањем мониторинга (што укључује и рад АЖС). У погледу унутрашње организације Агенција, према статуту, има следеће унутрашње организационе јединице: 1. Сектор за стање животне средине, у оквиру кога се налазе 1.1. Одељење за контролу квалитета ваздуха (1.1.1. Одсек за

---

<sup>517</sup> Упоредити: Aleksić Dragana, Radulović Branko, *Agencies in Serbia - Analysis and Recommendations for Reform*, USAID BEP project, Belgrade, 2013., 27.



мониторинг и стање квалитета ваздуха и 1.1.2. Група за мониторинг и стање алергеног полена), 1.2. Одељење за контролу квалитета вода (1.2.1. Одсек за мониторинг и контролу квалитета вода, 1.2.2. Одсек за мониторинг и контролу квалитета вода у Новом Саду) 1.3. Одељење за индикаторе, извештавање и информациони систем (1.3.1. Одсек за индикаторе и извештавање, 1.3.2. Одсек за информациони систем), 1.4. Одељење централног регистра извора загађивања. Поред овог сектора у оквиру агенције ради Национална лабораторија, која је организована као одељење а чине је: 2.1. Одсек за општу аналитичку хемију, 2.2. Одсек за инструменталну аналитичку хемију и 2.3. Група за калибрациону лабораторију). Коначно, Агенција има и Одсек за правне, економске и опште послове.<sup>518</sup>

Упоредно са правном анализом уочава се постојање великог броја различитих организационих облика у којима се обављају послови које код нас врши Агенција за заштиту животне средине. У највећем броју европских земаља реч је агенцијском моделу чији се статус разликује од самосталног тела (Ирска) до органа у саставу министарства задуженог за заштиту животне средине. Неретко се овим телима поверавају и разноврсни други послови (попут заштите од поплава – Агенција за заштиту животне средине Енглеске и Велса), а некада се послови поверавају другим јавноправним телима (Национални институт за заштиту животне средине и истраживања – Италија).<sup>519</sup> Ипак, важно је истаћи да не постоје јединствена решења као и да послове у области мониторинга, прикупљања и обраде информација (као и сарадње у *EIONET* мрежи) обављају различита тела која не морају нужно бити и повезана са другим организацијама у области заштите животне средине. У Италији је формирана Агенција за заштиту животне средине али је она, како истиче Барбиери, иако има сопствену структуру на челу са директором (нешто попут српске агенције), под великим утицајем Министарства надлежног за питања животне средине, чак до

---

<sup>518</sup> За детаљан опис послова којим се бави свака од организационих јединица Агенције видети Агенција за заштиту животне средине, *Informator o radu – 2012*, Београд, 2013. 4-14.

<sup>519</sup> Детаљан приказ надлежних тела у оквиру Европске уније али и држава кандидата и потенцијалних кандидата доступан на: [http://epanet.ew.eea.europa.eu/european\\_epas](http://epanet.ew.eea.europa.eu/european_epas).

те мере да се „може назвати и оперативним делом Министарства“.<sup>520</sup> Главна улога ове агенције јесте да остварује сарадњу са релеватним телима на националним, субнационалном и супранационалном нивоу (кроз сарадњу са *ЕЕА* за коју представља и националну фокалну тачку), делујући тако као умреженог система. Ипак, како истиче овај аутор у погледу учешћа у мрежама, његове представнике поставља Министарство животне средине.<sup>521</sup> На овом примеру могу се уочити многе сличности са нашом агенцијом за заштиту животне средине и њеним односом са Министарством.

Такође, и у Француској и Немачкој агенције у области заштите животне средине нису тела са делегираним регулаторним овлашћењима. Француска агенција је углавном ограничена на пружање информација (функционално сличан модел Србији), док је у Немачкој у саставу Министарства.<sup>522</sup>

Анализом тела у четири највеће државе чланице ЕУ (Уједињено Краљевство, Немачка, Француска и Италија), Тачер долази до закључка да се за независно регулаторно тело може сматрати само агенција у УК (тачније у Енглеској и Велсу, прим. аут.) (*Environmental agency*, установљена 1996) ако се примене критеријуми за њихов положај које је он дефинисао<sup>523</sup>, па тако долази до закључка да „независна тела“ у великој мери обухватају заправо и она која су полунезависна.<sup>524</sup>

Обављање управних послова у области заштите животне средине, услед своје комплексности, захтева значајне кадровске капацитете. Агенција за заштиту животне средине тренутно има око 80 запослених<sup>525</sup>, који обављају све послове предвиђене прописима у овој области, а који су ангажовани у Сектору за праћење и анализу

<sup>520</sup> Barbieri Dario, “Transnational Networks Meet National Hierarchies: The Cases of the Italian Competition and Environment Administrations” in: Morten Egeberg (Ed.), *Multilevel Union Administration: The Transformation of Executive Politics in Europe*, Palgrave Macmillan, 2006., 186.

<sup>521</sup> *ibid*, 187.

<sup>522</sup> Упоредити: Thacher Mark, “Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation”, *West European Politics*, vol. 25, no. 1, 2002, 127. За улогу немачке агенције и њен развој видети: Von Lersner Heinrich, “The German Environmental Agency”, in: Kreher Alexander (Ed.), “*The New European Agencies – Conference Report*“, European University Institute, Florence, 1996., 91-100.

<sup>523</sup> Thacher Mark, “Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation”, *West European Politics*, vol. 25, no. 1, 2002, 128.

<sup>524</sup> *ibid*, str 129.

<sup>525</sup> Уз 25 особа ангажованих по другим основама које нису уговор о раду. Агенција за заштиту животне средине, *Informator o radu – 2012*, Beograd, 2013.

стања и загађивања животне средине који чине Одељење за праћење и анализу стања животне средине и Одељење за информациони систем животне средине и индустријско и комунално загађење, као и у посебном Одељењу за аутоматски мониторинг квалитета ваздуха и Групи за правне, економске и опште послове.<sup>526</sup> Национални програм за заштиту животне средине из 2010. године истиче као кључни институционални приоритет на краткорочном плану управо јачање капацитета Министарства, укључујући јачање капацитета Агенције за заштиту животне средине, Агенције за хемикалије (касније укинута), Агенције за заштиту од јонизујућих зрачења и нуклеарну сигурност и Фонда за заштиту животне средине (касније укинут); уз нову организациону структуру која би рационализовала делотворност Министарства у погледу развоја и евалуације политике, стратешког планирања, економских инструмената, финансирања у области животне средине, припреме пројеката и мониторинга на основу индикатора стања животне средине што ће захтевати повећање броја људи и обуку стручњака.<sup>527</sup> У погледу рада Агенције са садашњим капацитетима постоје оцене да је Агенција остварила значајне резултате уз констатовање постојање одређених препрека у процесу прикупљања података. Како се наводи, „ово је значајно, пре свега, због тога што су финансијски и кадровски капацитети Агенције ограничени и што постојећи систем прикупљања података није методолошки прилагођен потребама укључујући и одсуство одговарајуће сарадње надлежних органа.”<sup>528</sup> Додатно, Европска комисија је у свом Извештају о напретку Србије за 2010. годину констатовала значајан напредак у области заштите животне средине уз одржавање доброг нивоа сарадње Агенције са Европском агенцијом за животну средину.<sup>529</sup> Може се закључити да је, како од стране јавне управе тако и од стране шире стручне заједнице, препозната потреба даљег унапређења кадровских потенцијала Агенције. Додатно, на овај начин кадровски унапређена Агенција могла би, кроз потенцијално ширење својих активности, допринети даљој обуци великог

<sup>526</sup> За детаљну систематизацију послова и броја запослених видети: *ibid*, 5-6.

<sup>527</sup> Упоредити: Влада Републике Србије, *Национални програм за заштиту животне средине*, Београд, 2010, 134.

<sup>528</sup> Видети: Nacionalni konvent o Evropskoj Uniji – radna grupa Ekologija, *Analize i preporuke*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2010., 41.

<sup>529</sup> European Commission, “Serbia 2010 progress report”, Brussels, 2010., 39.

броја кадрова који раде на пословима спровођења еколошких прописа и њихове контроле, а нарочито у контексту континуиране припреме за потпуну хармонизацију са правним тековинама ЕУ у овој области.

### 2.3. Надлежности и улога Агенције за заштиту животне средине

Надлежности Агенције за заштиту животне средине и поверени управни послови обухватају превасходно послове усмерене на мониторинг стања животне средине, извештавање и обезбеђивање информација, како доносиоцима одлука тако и општој јавности. На тај начин, главна функција ове агенције је усмерена на остваривање права на информације у области заштите животне средине, односно конкретно на њихово прикупљање и обраду од стране експертског тела. Ово право је код нас подигнуто на ниво уставног права, па тако Устав у члану 74 прописује да свако има право на потпуно и благовремено обавештавање о стању животне средине.<sup>530</sup>

Према Закону о министарствима Агенција за заштиту животне средине обавља послове државне управе који се могу разврстати у осам категорија: 1) развој, усклађивање и вођење националног информационог система заштите животне средине (праћење стања чинилаца животне средине кроз индикаторе животне средине; регистар загађујућих материја и др.); 2) спровођење државног мониторинга квалитета ваздуха и вода, укључујући спровођење прописаних и усаглашених програма за контролу квалитета ваздуха,<sup>531</sup> површинских вода и подземних вода прве издани и падавина; 3) управљање Националном лабораторијом; 4) прикупљање и обједињавање података о животној средини, њихову обраду и израду извештаја о

<sup>530</sup> Hayward Tim, *Constitutional Environmental Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2005.; Boyle Alan, "Human Rights and the Environment: Where Next?", *European Journal of International Law*, vol. 23 no. 3, 2012, 613-642.; Stjelja Ivana, Babić Jelena, Milenković Marko, Popović Mirko, Dolapčev Vanja, *Demokratija pred izazovom - kako javnost učestvuje u stvaranju politike životne sredine*, Beogradska otvorena škola, Beograd, 2014.

<sup>531</sup> Закључком Владе Републике Србије број 353-5228/2007-1 од 30. августа 2007. године Министарство заштите животне средине – Агенција за заштиту животне средине одређена је за носиоца активности у реализацији успостављања и оперативног функционисања Система за аутоматски мониторинг квалитета ваздуха у Републици Србији. Видети: Agencija za zaštitu životne sredine, *Informator o radu – 2012*, Beograd, 2013. 25.

стању животне средине и спровођењу политике заштите животне средине; 5) развој поступака за обраду података о животној средини и њихову процену; 6) вођење података о најбољим доступним техникама и праксама и њиховој примени у области заштите животне средине; 7) сарадњу са Европском агенцијом за заштиту животне средине (EEA) и Европском мрежом за информације и посматрање (EIONET), као и 8) друге послове одређене законом.

Закон о заштити животне средине додатно прописује да су државни органи, односно организације, органи Аутономне Покрајине и јединице локалне самоуправе, овлашћене организације и загађивачи дужни да податке прикупљене у поступку мониторинга животне средине доставе Агенцији за заштиту животне.

Агенција води национални информациони систем, чија је сврха ефикасно идентификовање, класификовање, обрада, праћење и евиденција природних вредности и управљања животном средином у Републици Србији. Њега чине нумеричке, описне и просторне базе података о: квалитету медијума животне средине, праћењу стања и заштити животне средине, законодавним, административним и организационим и стратешким мерама, научно-техничким информацијама о планским мерама превенције и размене информација са другим информационим системима и др. Законом је такође предвиђено да Информациони систем обезбеђује приступ другим информационим системима и хармонизацију свих релевантних информација и података на националном и међународном нивоу. С обзиром на положај Агенције као органа у оквиру Министарства, и поред постојања стручних капацитета за обављање (специјализованих) послова, Агенција није овлашћена да сама уређује садржину и начин вођења већ је законом прописано да садржину, начин, методологију, структуру, заједничке основе, категорије и нивое сакупљања података, као и садржину информација о којима се редовно и обавезно обавештава јавност прописује Влада.

Закон такође прописује да Агенција за заштиту животне средине води *Национални регистар извора загађивања животне средине*, а у циљу праћења квалитативних и квантитативних промена у животној средини и предузимања мера заштите у животној средини, уз обавезу загађивача да доставља прописане податке на начин и у

роковима утврђеним у складу са законом.<sup>532</sup> И у овом случају, методологију прописује Министар надлежан за питања животне средине. У оквиру интегралног регистра загађивача, воде се и регистри загађивача ваздуха као и регистар испуштања отпадних вода. У оба случаја, регистар је ограничен само на оне загађиваче за чији је рад потребно добијање интегрисане дозволе.<sup>533</sup>

Важан аспект делатности Агенције представља израда годишњег *Извештаја о стању животне средине*, који се припрема на основу прикупљених података и информација најкасније до 31. маја текуће године за претходну годину, што је обавеза која проистиче из Архуске конвенције. Извештај након израде подноси Влада Народној скупштини. Надлежни органи Аутономне Покрајине и јединица локалне самоуправе су дужни да Агенцији тромесечно достављају податке за израду извештаја. Закон прописује да Извештај садржи нарочито податке о: 1) стању и променама стања у животној средини на основу података и информација добијених праћењем одговарајућих индикатора; 2) спровођењу Стратегије, Националног програма и акционих планова; 3) санационим плановима и другим предузетим мерама; 4) финансирању система заштите животне средине; и 5) другим подацима значајним за управљање природним вредностима и заштитом животне средине. Обавезом да се национални извештаји израђују на годишњем нивоу, отишло се даље у односу на обавезе преузете Конвенцијом о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине (Архуском конвенцијом), која предвиђа израду редовних извештаја у интервалима не дужим од три године.<sup>534</sup>

Национални програм за заштиту животне средине из 2010. године посебно истиче потребу да Агенција буде проширена како би постала потпуно оперативна и у целости испуњавала своје законом прописане задатке, уз инсистирање да ће

---

<sup>532</sup> Поред националног, воде се и локални регистри на нивоу локалних самоуправа.

<sup>533</sup> Видети више: Влада Републике Србије, Национални програм заштите животне средине, ("Сл. гласник РС", бр. 12/2010). 109.

<sup>534</sup> Упоредити члан 76 Закона о заштити животне средине и члан 6 Архуске конвенције. У погледу имплементације Архуске конвенције у Србији видети: Drenovak Ivanović Mirjana, "Implementation of the Aarhus Convention in Serbia", *European Energy and Environmental Law Review*, vol. 20, no. 2, 2011, 58-71.

имплементација интегрисаног спречавања и контроле загађивања животне средине<sup>535</sup> захтевати формирање и одржавање базе података најбољих доступних техника. Коначно, Национални програм истиче потребу континуираног унапређивања система мониторинга стања животне средине у складу са стандардима које постављају Директиве Европске уније у овој области, уз обуку кадрова за њихову примену.<sup>536</sup>

У погледу послова које обавља Агенција за заштиту животне средине уочава се да су они постављени у складу и по узору на надлежности Европске агенције за заштиту животне средине, тј. да се углавном односе на прикупљање и обраду информација, као и на израду извештаја о стању животне средине и размену информација са другим надлежним националним и наднационалним телима (пре свега *ЕЕА* у чијим мрежама учествује). Ово је очигледан пример директног транспонована и реплицирања модела који већ постоји на наднационалном нивоу на национални ниво у контексту европских интеграција. За послове инспекцијског надзора у области заштите животне средине формиран је Сектор за надзор и контролу у оквиру Министарства енергетике, развоја и животне средине, који има надлежности у ресорима које обухвата Министарство али је с обзиром на обим и важност надзора у области заштите животне средине било могуће формирати и засебан инспекторат. Агенција за заштиту животне средине, која је самостално правно лице установљено Законом о Министарствима, врши праћење стања животне средине – дакле надзор у ширем смислу. Парадоксално, али према важећим постулатима на којима почива обављање управних послова у нашем праву, потенцијална агенција у области заштите животне средине, чији би се послови састојали и од инспекцијског надзора, морала би да остане орган у саставу Министарства, те би се у том случају проширење надлежности платило самосталношћу таквог тела.

---

<sup>535</sup> Видети више: Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине ("Сл. гласник РС", бр. 135/2004).

<sup>536</sup> Упоредити: Влада Републике Србије, Национални програм заштите животне средине, ("Сл. гласник РС", бр. 12/2010).134.

#### 2.4. Однос Агенције за заштиту животне средине са Европском агенцијом за животну средину и утицај модела *EEA* на обликовање Агенције за заштиту животне средине

Једна од функција за коју је и основана Агенција за заштиту животне средине јесте и сарадња са Европском агенцијом за животну средину и учешће у раду *EIONET* мреже. Већ смо истакли изразито информативни карактер *EEA*, али и значајне кораке које је током своје еволуције направила ка анализирају политика у припреми својих извештаја, превасходно у циљу подршке Комисији. Као што смо већ истакли, у погледу формирања Агенције за заштиту животне средине, може се уочити значајан утицај модела агенције на европском нивоу и прилагођавање институционалног модела (агенција) као и надлежности управне организације надлежностима које су поверене управној организацији на наднационалном нивоу. Као што ћемо видети, овај пример није усамљен у упоредној легислативној пракси.<sup>537</sup> У погледу настанка и рада италијанске агенције, Барбиери указује на интересантан феномен који можемо поредити са примером наше агенције за заштиту животне средине – настанак агенције и других институција у области животне средине се могу сматрати последицом „европског притиска ради адаптације“.<sup>538</sup> Ово даље повезујемо са процесом европеизације управних система, мада је он у конкретном случају Италије интересантан с обзиром да не представља пример „притиска“ у циљу европеизације транзиционе земље, већ чланице оснивача која је, оправдано или не, увек сматрана за „неваљалца“ (*lagard*) у погледу заштите животне средине.<sup>539</sup> Такође, истиче се како су у складу са традицијом италијанске управе, агенције формиране и додељене им надлежности у циљу обављања техничких послова, да се однос *APAT* и *EEA* своди на искључиво научне теме, а да се координација агенцијских послова на европском нивоу врши под утицајем министарства, дајући пример да експерти *APAT*-а учествују

<sup>537</sup> Ову појаву можемо, између осталог, сагледавати и у контексту раније помињане „моде агенцификације“.

<sup>538</sup> Barbieri Dario, “Transnational Networks Meet National Hierarchies: The Cases of the Italian Competition and Environment Administrations” in: Morten Egeberg (Ed.), *Multilevel Union Administration: The Transformation of Executive Politics in Europe*, Palgrave Macmillan, 2006., 187.

<sup>539</sup> Концепт *lagards* и зашто се он мора узети са крајњом резервом баш на примерима Немачке и Италије објаснила је Борзел. Börzel, Tanja, “Why There Is No Southern Problem. On Environmental Leaders and Laggards in the European Union“, *Journal of European Public Policy*, vol. 7, no. 1, 2000, 141-162.



у састанцима на нивоу ЕУ на захтев министарства. Агенција Републике Словеније за заштиту животне околине је агенција као орган, односно организација из (ужег) система државне управе (основана прописом, који одређује структуру државне управе).<sup>540</sup> Румунска агенција за заштиту животне средине је, попут Агенције за животну средину у Србији, подређена министарству и обавља готово исте послове као и агенција у Србији, па ту увиђамо још један тренд репликације решења са супоранационалног на национални ниво, односно лакоћу прилагођавања захтевима путем једноставног реплицирања организација с циљем да узму у будућности учешће у раду мрежа.

У мноштву решења која посматрамо разматрајући модалитете организовања послова у заштити животне средине, положаја агенције и везе са улогом коју врши, издвајамо случај Аустрије у којој Агенција за животну средину представља тело приватног права са јавним овлашћењима, која су углавном усмерена на прикупљање информација и служи као национална фокална тачка за *EIONET*, мада пружа и друге услуге, укључујући развојну сарадњу. Основана је Законом о заштити животне средине, а од 1999. године ова агенција је тело приватног права у стопостотном државном власништву.<sup>541</sup>

Са друге стране, Агенција за животну средину Енглеске и Велса поред информативних послова има и овлашћење за решавање у управним стварима (адјудикација).<sup>542</sup> Ипак, како истиче Зито, реч је о највећој агенцији за заштиту животне средине у Европи у погледу броја запослених са значајним регулаторним овлашћењима<sup>543</sup>, те је и поређење са *ЕЕА* тешко вршити. У том смислу, у овом случају поређење није од највећег значаја с обзиром да је устројство агенције које надилази потребе имплементације дела хоризонталног и секторског законодавства ЕУ невезано за развој система прикупљања и информација и њихове обраде.

---

<sup>540</sup> Видети: Dujic Slobodan, „Javne službe i nezavisna regulatorna tijela“, *Moderna uprava*, br. 3-4, 2010, 18.

<sup>541</sup> Видети више: [http://www.umweltbundesamt.at/en/en\\_aboutus/about\\_us\\_eaa/history/](http://www.umweltbundesamt.at/en/en_aboutus/about_us_eaa/history/).

<sup>542</sup> За анализу првих година рада агенције и критика на њен рад видети: Bell Derek, Gray Tim, “The Ambiguous Role of the Environment Agency in England and Wales“, *Environmental Politics*, vol. 11, no. 3, 2002, 76-98.

<sup>543</sup> Zito Anthony R., “European agencies as agents of governance and EU learning“, *Journal of European Public Policy*, vol. 16, no. 8, 2009, 1225.

Као што је већ истакнуто, Република Србија преко Агенције за заштиту животне средине остварује сарадњу у области прикупљања информација од значаја за животну средину, али још није постала чланица Агенције. Ипак, Агенција учествује у раду мреже *EIONET* и у раду других мрежа које су под контролом агенције, односно Европске комисије.<sup>544</sup>

Без улажења у детаљније анализе односа центара мрежа (било да је то релевантна агенција ЕУ или Комисија) са чланицама мреже, значајно је истаћи да је политиколошка литература изучавала примере интеракције националних (независних) агенција са транснационалним мрежама којима управља Европска Комисија. Мартенс тако уочава да је агенцификација као начин трансформације јавних управа послужила и за промену положаја и улога националних агенција у смислу да постају “double hatted” и погодне да поред обављања послова које им поверавају надлежна национална министарства и да директно комуницирају са Европском комисијом, као део веће мреже.<sup>545</sup> Ово имплицира да националне агенције (често у извесној мери самосталне од влада) могу имати сопствену агенду у погледу политике заштите животне средине, али и примене права, у оној мери у којој су за њу задужене, што је значајно за сагледавање трансформације управљања у Европској унији и будућа истраживања на ову тему. Коначно, потребно је истаћи да је непосредно пред крај овог истраживања Агенција за заштиту животне средине аплицирала за чланство у *EEA*.<sup>546</sup>

---

<sup>544</sup> У Извештају о напретку Србије у процесу европских интеграција посебно је истакнуто да је Србија установила националну компоненту *EIONET*, коју сачињавају 23 национална провајдера информација који укључују и институте за јавно здравље и статистички завод. Ипак, према оцени Комисије, потребно је радити на сарадњи између институција, постизању јединствених формата за извештавање као и финансирања да би се гарантовало адекватно функционисање. Упоредити: European Commission, “Serbia 2013 progress report”, Brussels, 2013.55

<sup>545</sup> Martens Maria, “Runaway Bureaucracy? Exploring the Role of Nordic Regulatory Agencies in the European Union”, *Scandinavian Political Studies*, vol. 31, no. 1, 2008, 27-43.

<sup>546</sup> <http://inserbia.info/today/2014/03/serbia-to-ask-for-its-national-environmental-agency-to-join-eea/>

### **Глава 3. Од агенцификације до деагенцификације управних послова у области заштите животне средине у Србији – трансформације правног режима**

- 3.1. Послови управљања хемикалијама у Србији – настанак, развој и укидање Агенције за хемикалије
- 3.2. Положај укинуте Агенције за хемикалије и трансформисани институционални оквир у области управљања хемикалијама
- 3.3. Управни послови у области управљања хемикалијама – доношење подзаконских аката и решавање у управним стварима
- 3.4. Положај Агенције за заштиту од јонизујућих зрачења и нуклеарну сигурност Србије
- 3.5. Надлежности Агенције за заштиту од јонизујућих зрачења и нуклеарну сигурност Србије – решавање у управним стварима и доношење подзаконских аката
- 3.6. Реформа јавне управе у области заштите животне средине и редефинисање улоге агенција у области заштите животне средине – једна агенција или деагенцификација?

Област заштите животне средине је посебно интересантна за изучавање процеса раширене агенцификације, али и супротног процеса деагенцификације, који су се одиграли у Србији у последњих више од десет година. Подсећамо да су поред Агенције за животну средину, у овој области у претходном периоду основане и Агенција за енергетску ефикасност и Агенција за хемикалије. Потоње две су у оквиру ширег процеса деагенцификације управе који је започет, али убрзо и заустављен, у другој половини 2012. године укинуте, и њихове надлежности су преузели Агенција за енергетику, одн. Министарство. Додатно, укинут је и Фонд за заштиту животне средине као посебна организација. Било је предлога да се укине и сама Агенција за заштиту животне средине као и Агенција за заштиту од јонизирајућег зрачења и нуклеарну сигурност, али према постојећим увидима након политичког притиска учињеног од стране администрације Европске уније од овог наума се одустало. Имајући у виду коинцидирање ових законодавних и институционалних промена са реализацијом овог истраживања, наша анализа морала је бити делимично коригована. Од изучавања процеса агенцификације, као и могућности да се у нашем систему формира потенцијално јединствена агенција у овој области са значајнијим управним

овлашћењима, усмерена на проучавање процеса деагенцификације наше управе у овој области, у контексту нејасног политичког опредељења за даљу позицију ових организација у нашем праву.

У овом поглављу анализирамо два регулаторна режима у којима је постојала, односно и даље постоји, релевантна агенција са значајним управним овлашћењима, која поред решавања у управним стварима укључује и регулаторну улогу и доношење подзаконских аката у врло специфичним областима које захтевају висок ниво експертизе и у којима су штетни утицаји на животну средину, а нарочито на здравље људи, веома изражени – управљање хемикалијама и заштита од јонизирајућег зрачења и нуклеарна сигурност. Пример агенција у овој области указује на законодавна и политичка лутања у погледу опредељења за адекватне модалитете обављања управне делатности, али и негативну конотацију коју различити реформски процеси у управи добијају, чије последице могу бити далекосежне, а као највеће истичемо немогућност континуитета изградње капацитета зарад подизања резултата управних организација, као и још већи – стварање неповерења у експертизу и стручност запослених који раде у овим организацијама.<sup>547</sup>

Након анализе ова два режима, односно положаја и улоге агенција, у последњем делу поглавља понудићемо одређена разматрања у погледу даљих могућности за развој независних агенција или агенције за обављање послова у области животне средине у нашем праву.

---

<sup>547</sup> Овим питањем смо се детаљно бавили у: Milenković Marko, Milenković Miloš, „Administrative reform and debates over public agencies’ role in Serbia”, *Annals FLB – Belgrade Law Review*, vol. 61 No. 3, 2013, 135-150.

### 3.1. Послови управљања хемикалијама у Србији – настанак, развој и укидање Агенције за хемикалије

У Србији је у претходном периоду усвојен Закон о управљању хемикалијама (ЗХ), стратешким документима је предвиђена континуирана изградња овог система и установљена Агенција за хемикалије, која је обављала значајан број управних послова у овој области.<sup>548</sup> Одлуком Народне скупштине Републике Србије, 25. септембра 2012. године усвојене су измене и допуне Закона којима је предвиђено укидање Агенције за хемикалије као једне од седам управних организација овог типа које су укинуте.<sup>549</sup> Закон о хемикалијама је усвојен као један из сета од шеснаест закона којим је уређена животна средина.<sup>550</sup> Овим законом је уређено интегрисано управљање хемикалијама, класификација, паковање и обележавање хемикалија, интегрални регистар хемикалија и регистар хемикалија које су стављене у промет, ограничења и забране производње, стављања у промет и коришћења хемикалија, увоз и извоз одређених опасних хемикалија, дозволе за обављање делатности промета и дозволе за коришћење нарочито опасних хемикалија, стављање у промет детергената, систематско праћење хемикалија, доступност података, надзор, као и друга питања од значаја за управљање хемикалијама. (члан 1) И поред великог броја хемикалија на који се овај правни режим односи, из примене режима су изузете: 1) радиоактивне хемикалије; 2) хемикалије у транзиту, и 3) транспорт опасних хемикалија, као и

<sup>548</sup> Анализу трансформације оквира у тренутку када се одиграла смо дали у: Milenković Marko, „Upravni poslovi u oblasti upravljanja hemikalijama i evropske integracije“, u: Stevan Lilić (ur.) *Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2012., 317-335.

<sup>549</sup> Правни оквир управљања хемикалијама у Србији чине Закон о хемикалијама („Сл. Гласник РС“ бр. 36/2009, 88/2010, 92/2011, 2012), Закон о биоцидним производима (Сл. Гласник РС бр. 36/09), Закон о забрани развоја, производње, складиштења и употребе хемијског оружја и о његовом уништавању („Сл. Гласник РС“ бр. 36/09) и већи број подзаконских аката. Поред наведених аката, Србија је ратификовала и Стокхолмску конвенцију о дуготрајним органским загађујућим супстанцама („Сл. гласник РС“ - Међународни уговори", бр. 42/09), Ротердамску конвенцију о поступку давања сагласности на основу претходног обавештења за одређене опасне хемикалије и пестициде у међународној трговини („Сл. гласник РС“ - Међународни уговори", бр. 38/09) и Конвенцију о забрани развоја, производње, складиштења и употребе хемијског оружја и његовом уништавању („Службени лист СРЈ - Међународни уговори", бр. 2/00).

<sup>550</sup> Ступањем на снагу овог закона престао је да важи Закон о производњи и промету отровних материја („Службени лист СРЈ", бр. 15/95, 28/96 - др. закон и 37/02 и "Службени гласник РС", број 101/05 - др. закон).

хемикалије: 1) које се сматрају отпадом у смислу одредаба закона којим се уређује управљање отпадом; 2) које су под царинским надзором у царинском складишту или слободним зонама ради поновног извоза или транзита ако се ту хемикалије не прераде или обраде (члан 4).<sup>551</sup>

Поред дела који се односи на институционалну структуру за спровођење законских одредби (значајно измењену укидањем Агенције за хемикалије и одлуком да се сви послови обављају од стране Министарства), Закон садржи и детаљне одредбе о класификацији, паковању, обележавању и складиштењу хемикалија, саветницима за хемикалије, интегралном регистру хемикалија, ограничењима и забрани производње, стављања у промет и коришћења хемикалија, увозу и извозу одређених опасних хемикалија, издавању дозвола за обављање делатности промета и дозвола за коришћење нарочито опасних хемикалија, посебним одредбама о детергентима, систематском праћењу хемикалија као и доступности података.

Управљање хемикалијама је од великог значаја за заштиту здравља људи и заштите животне средине. Већи број стратешких докумената које је усвојила Република Србија у претходном периоду обрађује и ову тематику. Национална стратегија одрживог развоја од 2009. до 2017. године потцртава да хемијска индустрија има веома значајну улогу у укупној индустријској производњи и спољнотрговинској размени Републике Србије (18%), али да законски оквир који се односи на хемикалије у Републици Србији није у сагласности с прописима ЕУ и не обухвата све области које су предвиђене европским прописима. Стратегија је идентификовала значајне проблеме у овој области: 1) непостојање базе података и систематског праћења хемикалија, односно ефеката које могу изазвати одређене хемикалије на људско здравље и животну средину; 2) недовољну техничку опремљеност лабораторија за квалитативно и квантитативно испитивање хемикалија и непостојање система за праћење усклађености рада лабораторија с добром лабораторијском праксом; 3) лоше стање постојеће инфраструктуре у хемијској индустрији и недовољно новца за улагање у чистије технологије; 4) недовољну

<sup>551</sup> За детаљну листу изузетака видети: члан 2 Закон о хемикалијама ("Сл. гласник РС", бр. 36/2009, 88/2010, 92/2011 и 93/2012).

међусекторску повезаност државних органа надлежних за различите фазе у животном циклусу управљања хемикалијама и њихово неусловно складиштење.<sup>552</sup> У складу са Стратегијом, као секторски циљеви су предвиђени: 1) усклађивање националних прописа из области управљања хемикалијама са законодавством ЕУ и изградња административних и других капацитета за њихово спровођење; 2) смањење ризика од хемикалија штетних по здравље људи и животну средину, као и замену опасних хемикалија мање опасним; 3) успостављање и развој информационог система за управљање хемикалијама; 4) спровођење активности на образовању и развијању јавне свести о ризицима од хемикалија штетних по здравље људи и животну средину; 5) мере подршке за увођење добрих пракси у пољопривреди.<sup>553</sup>

Стратегијом је такође истакнуто да је потребно је ојачати административне и професионалне способности запослених да би се нови прописи у области управљања хемикалијама ефикасно спроводили, као и да је потребно израдити програм праћења хемикалија с мерама за смањење ризика, успоставити систем за ауторизацију одређених опасних хемикалија (издавање дозвола за коришћење) да би се оне замениле са мање опасним, као и израдити социоекономске студије које укључују процену колико би коштало да се опасне хемикалије замене мање опасним. У циљу успостављања и развијања информационог система за управљање хемикалијама, Стратегија је предвидела да је потребно сачинити и ажурирати базе података хемикалија на тржишту, њихова својства, као и њихов утицај на здравље људи и животну средину.<sup>554</sup> Сви наведени закључци из стратешких докумената указују на значајну потребу за специјализованим стручним капацитетима за спровођење нових регулаторних режима, што је делимично урађено и формирањем Агенције за хемикалије.

---

<sup>552</sup> Упоредити: Влада Републике Србије, Национална стратегија одрживог развоја, 2009. 94.

<sup>553</sup> *Ibid*, стр 94-95.

<sup>554</sup> Упоредити: Влада Републике Србије, Национална стратегија одрживог развоја, 2009. стр 95. Такође, уз Националну стратегију је усвојен и Акциони план за спровођење Национална стратегија одрживог развоја од 2009. до 2017.г. предвиђа детаљне обавезе у погледу реформи и предвиђа њихову динамику. Упоредити: Влада Републике Србије, Акциони план за спровођење Национална стратегија одрживог развоја од 2009. до 2017.г. 2009, 110-113.

Национална стратегија за апроксимацију у области заштите животне средине за Републику Србију је усвојена 2011. године и садржи детаљну анализу потребних корака за усклађивање домаћег правног оквира са прописима ЕУ. Овај документ (поглавље 6.6) садржи анализу потребних корака у домену хемикалија и генетски модификованих организама. Стратегија апроксимације антиципира ситуацију када ће у постприступном периоду доћи до директне примене Регулатива (укупно 27) у овој области што ће захтевати престанак важења одговарајућих законских одредби. Документ такође анализира потребу даљег усклађивања законског оквира са ЕУ директивама о доброј лабораторијској пракси и о експериментима над животињама.

555

Национални програм заштите животне средине усвојен 2010. године истиче да хемијска индустрија у Србији заузима значајну улогу у укупној индустријској производњи и подмирује потребе земље за широким спектром производа.<sup>556</sup> Поред неопходности установљења система класификације и ограничења промета хемикалијама, Национални програм је потцртао потребу увођења свеобухватне базе података о хемикалијама на тржишту Републике Србије, и истакао је као један од великих недостатака за правилно управљање хемикалијама. Програм такође и истиче одређене узроке лоше ситуације у погледу управљања хемикалијама до тог периода међу којима су: непостојање адекватне класификације и обележавања хемикалија и биоцидних производа, као и неадекватну прераспodelу одговорности за класификацију хемикалија између државних органа и произвођача, односно дистрибутера; непостојање информационог система и свеобухватне базе података о хемикалијама, биоцидним производима и средствима за заштиту биља на тржишту Србије, као и о њиховим својствима и утицају на здравље људи и животну средину; недостатак довољних професионалних знања која се односе на класификацију и

---

<sup>555</sup> Влада Републике Србије, Национална стратегија за апроксимацију у области заштитне животне средине за Републику Србију, 2011. 41.

<sup>556</sup> Такође, према подацима из 2006. године највећи удео у производњи хемикалија у Србији има производња нафтних деривата и битуменских материјала (62,1%), производња индустријских хемикалија (27,2%) и вештачких ђубрива (8,7%), а најмањи удео имају производња хемикалија за општу употребу (1,9%) и пестицида (0,1%). Упоредити: тачка 5.3., Влада Републике Србије, Национални програм заштите животне средине, ("Сл. гласник РС", бр. 12/2010).



обележавање, процену ризика и регулаторну токсикологију, недостак специфичних знања за спровођење инспекцијског надзора, а нарочито у вези са класификацијом и обележавањем, ограничења и забрана хемикалија и биоцидних производа, као и да корисници хемикалија нису адекватно информисани и едуковани о њиховим својствима и мерама које се морају спровести ради смањења ризика приликом коришћења и руковања хемикалијама. Коначно, програм садржи и листу потенцијално најризичнијих места за избијање хемијског удеса у складу са критеријумима које утврђује Севесо II директива Европске уније (Директива 96/82/EЗ), као и примере највећих удеса претходних година и препознатих узрока.<sup>557</sup>

У поглављу три другог дела приказали смо сложеност система управљања хемикалијама у Европској унији и изазове имплементације режима којем Србија приступа. Имајући у виду висок приоритет који сви национални стратешки документи у области заштите животне средине и европских интеграција дају питању управљања хемикалијама, уочава се потреба за континуираним развојем институционалних капацитета у овој области као и унапређење имплементације режима управљања хемикалијама у вези, али и независно од процеса европских интеграција. Потез укидања Агенције за хемикалије, иако уздржано, наишао је на критике и Европске комисије која је, поводом гашења Агенције и трансфера надлежности на Министарство, истакла да је потребно поново увести адекватни (*sound*, прим. аут.) правни основ за управљање хемикалијама и упозорила да су заједничке инспекције<sup>558</sup> прекинуте, као и да „висок ниво компетенције у овом домену треба очувати у новој структури“, као и да законодавство треба поново примењивати.<sup>559</sup>

Закон о изменама и допунама Закона о хемикалијама је у потпуности усмерен на укидање Агенције за хемикалије и регулисање обављања тих послова од стране Министарства. Како је истакнуто у образложењу, циљ доношења закона је увођење нових стандарда у управљању хемикалијама као и да ће се наведени циљеви биће

---

<sup>557</sup> За детаљне циљеве у период 2010 - 2014, као и циљеве до 2019. видети: *ibid*, тачка 5.3.4.

<sup>558</sup> Проблем на који ћемо се касније осврнути настао постојањем више надлежних инспекција у овом режиму.

<sup>559</sup> European Commission, “Serbia 2013 progress report”, Brussels, 2013., 55.

најефикасније остваривани преко Министарства енергетике, развоја и заштите животне средине, у оквиру унутрашње организационе јединице која је у његовом саставу, него преко Агенције за хемикалије.<sup>560</sup> Ипак, из самог текста закона, а ни из образложења се не види који су нови стандарди у питању. У погледу анализе ефеката усвајања измена и допуна, Влада је као предлагач истакла да је Закон конципиран „тако да обрађује питања функционисања Агенције за хемикалије и плаћања накнада за управљање хемикалијама“, као и: „Функционисање Агенције као регулаторног тела за управљање хемикалијама сагледано је са становишта праксе у другим земљама и могућности вршења јавних овлашћења Агенције у другом организационом облику.“<sup>561</sup> Коначно, у образложењу стоји и: „Основни циљ доношења овог закона је успостављање, одржавање и унапређивање јединственог система управљања хемикалијама на територији Републике Србије, осигурање високог нивоа заштите здравља људи и животне средине као и побољшање слободног промета хемикалијама са земљама ЕУ и другим земљама, осигуравајући конкурентност привреде, а подстичући развој безбеднијих алтернатива.“<sup>562</sup>

---

<sup>560</sup> Упоредити: Образложење уз Предлог закона о изменама и допунама Закона о хемикалијама, доступно на: [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi\\_zakona/2781-12Lat.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/2781-12Lat.pdf) (последњи приступ 10.10.2012.)

<sup>561</sup> *ibid*, стр 4. Предлагач је даље у образложењу навео: “При предлагању решења којим се мења статус Агенције за хемикалије узети су примери постојеће праксе у другим земљама: Словенија (Уред за управљање хемикалијама), Пољска (Биро за хемикалије), Словачка (Центар за супстанце и препарате), Шведска (Шведска агенција за хемикалије) и др.” Упоредним прегледом може се закључити да су у државама чланицама ЕУ надлежни органи за управљање хемикалијама у великом броју случајева министарства, али и јавне агенције, одн. друга независна тела. Упоредити: <http://echa.europa.eu/web/guest/contacts-of-the-member-state-competent-authorities>

<sup>562</sup> Образложење уз Предлог Закона о изменама и допунама Закона о хемикалијама, стр 4, доступно на: [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi\\_zakona/2781-12Lat.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/2781-12Lat.pdf)

### **3.2. Положај укинуте Агенције за хемикалије и трансформисани институционални оквир у области управљања хемикалијама**

Институционални оквир управља хемикалијама у Србији је доживео велике промене у претходном периоду. Након оснивања Агенције за хемикалије 2009. године за обављање већег броја регулаторних и управних послова у овој области, изменама и допунама Закона о хемикалијама од 25. септембра 2012. Године, све надлежности су прешле на Министарство енергетике, развоја и заштите животне средине. У наредном делу ће бити извршена анализа положаја и улоге недавно укинуте Агенције за хемикалије и модалитета обављања управних послова. Иако ова управна организација више не постоји, анализирање њеног положаја и улоге од великог је значаја, како за општа питања организације управне делатности путем агенција тако и за обављање управних послова у конкретној области.

Након измена и допуна Закона о хемикалијама, током 2012. године институција надлежна за управљања хемикалијама у Србији постало је Министарство енергетике, развоја и заштите животне средине уз одређена инспекцијска овлашћења других органа. Агенција за хемикалије обављала је ове активности од јуна 2010. до септембра 2012. године. У складу са чланом 5. Закона о хемикалијама, ова Агенција је била основана „ради обезбеђивања административних услова за квалитетно, ефикасно и безбедно управљање хемикалијама и биоцидним производима“. Агенција је била основана као самостална, развојна, стручна и регулаторна организација која врши јавна овлашћења у складу са законом, а ЗХ је такође предвиђао и сходну примену Закона о јавним агенцијама на питања оснивања, правног положаја и финансирања, као и да Влада даје сагласност на акта којима се утврђује висина плата и број запослених у Агенцији. Чланом 17. Закона о изменама Закона о хемикалијама („Сл. гласник РС“, бр. 93/2012) предвиђено је да права и обавезе Агенције за хемикалије, као и запослене, предмете, опрему, средства за рад, архивску грађу и регистраторски материјал коме није истекао рок чувања, преузима Министарство енергетике, развоја и заштите животне средине за вршење надлежности у области управљања хемикалијама и биоцидним производима, са стањем на дан ступања на снагу тог закона, када је престала са радом и Агенција. У оквиру Министарства

формирано је Одељење за хемикалије које је организационо подељено на три одсека: Одсек за управљање хемикалијама, Одсек за интегрални регистар хемикалија и Одсек за управљање ризиком од биоцидних производа.

Закон о хемикалијама такође предвиђа и оснивање Заједничког тела за интегрисано управљање хемикалијама од стране Министра надлежног за животну средину у циљу остваривања принципа стратешког приступа управљања хемикалијама, обезбеђења адекватног управљања хемикалијама у свим фазама животног циклуса хемикалија од производње, односно увоза, до одлагања, као и да би се допринело одрживом развоју Републике Србије. Законом је предвиђено да се тело оснива у складу са прописима којима се уређује државна управа, а од представника државних органа, Агенције (у претходној верзији закона), индустрије, научноистраживачких организација и невладиних организација, а било је предвиђено и да Агенција врши стручне и административно-техничке послове за потребе Заједничког тела. Као задатак Заједничког тела закон одређује припрему Интегрисаног програма управљања хемикалијама и акционе планове за спровођење тог програма, као и да прати остваривање програма и акционих планова и координира послове који су у вези са безбедним управљањем хемикалијама, док Интегрисани програм управљања хемикалијама доноси Влада. Увиђа се и да је координативна улога у погледу Заједничког тела коју је закон предвиђао за Агенцију била пожељна имајући у виду да је координација, по правилу, лакша када је врши посебна организација, а не Министарство, посебно имајући у виду потребу координације других државних органа, односно министарстава надлежних за различите аспекте управног надзора у овој области.<sup>563</sup>

Пренос надлежности Агенције за хемикалије на Министарство обављен је у оквиру ширег политичког опредељења Владе да смањи број јавних агенција у Србији. Упоредноправна анализа указује на мноштво решења у Европској унији. Из тог разлога се може преиспитати обављање послова и на друге начине и од стране другачије устројених (или само именованих) управних организација са различитим

---

<sup>563</sup> Видети више наредни наслов о управним пословима агенције.

степеном самосталности. Ипак, важно је да послови у стално мењајућем оквиру буду на ваљан начин обављени.

### **3.3. Управни послови у области управљања хемикалијама – доношење подзаконских аката и решавање у управним стварима**

Може се констатовати да су у претходном периоду постигнути значајни резултати у реформи оквира управљања хемикалијама у Србији. У складу са Законом о хемикалијама, значајан број послова је поверен Агенцији као (независном) (и регулаторном) телу, у релативно кратком периоду у коме је обављала своју функцију. Агенција је имала већи број надлежности, које су укључивале и овлашћења да: 1) доноси подзаконске прописе за спровођење Закона о хемикалијама и Закона о биоцидним производима;<sup>564</sup> 2) доноси тзв. Списак класификованих супстанци; 3) доноси решења о упису хемикалије у Регистар хемикалија и води тај регистар; 4) води Интегрални регистар хемикалија; 5) објављује Листу супстанци које изазивају забринутост; 6) спроводи поступак претходног обавештења и поступак добијања сагласности на основу претходног обавештења за увоз и извоз одређених опасних хемикалија; 7) издаје дозволе за обављање делатности промета и дозволе за коришћење нарочито опасних хемикалија; 8) издаје одобрења за коришћење сурфактанта у детергенту; 9) израђује и спроводи пројекте којима се прати да ли се хемикалије стављају у промет и користе на такав начин да немају штетан утицај по здравље људи, животну средину и имовину; 10) објављује листе активних супстанци у биоцидном производу; 11) доноси решења о упису биоцидног производа у Привремену листу за достављање техничког досијеа; 12) издаје одобрења за стављање у промет биоцидног производа; 13) стара се о процени техничког досијеа

---

<sup>564</sup> Иако је за Агенцију био предвиђен висок ниво самосталности (у обављању регулаторних послова, прописано је да она прописује уз сагласност Владе ближе критеријуме, висину, начин обрачуна и плаћања накнаде за проверу података из досијеа о хемикалијама, висину накнаде за процену мера за смањење ризика и начина систематског праћења коришћења супстанце која изазива забринутост, као и висину других накнада утврђених овим законом.

биоцидног производа; 14) припрема годишње декларације о производњи, преради и коришћењу хемикалија са листа прописаних законом којим се уређује забрана развоја, производње, складиштења и употребе хемијског оружја и његово уништавање, као и годишње декларације о производњи дискретних органских супстанци и обавља друге послове у складу са тим законом. Све наведене послове Агенција је обављала као поверене, док је закон као изворне послове Агенције предвиђао да Агенција: 15) врши стручне и административно-техничке послове за потребе Заједничког тела за интегрисано управљање хемикалијама; 16) пружа информације и стручна упутства привредним субјектима, јединицама локалне самоуправе и инспекторима за спровођење Закона о хемикалијама и других закона за чије је спровођење била надлежна, као и да даје стручну оцену о својствима и намени одређених хемикалија; 17) остварује сарадњу са Европском агенцијом за хемикалије, агенцијама других земаља и секретаријатима међународних конвенција који уређују управљање хемикалијама и другим међународним организацијама које се баве разним аспектима управљања хемикалијама; 18) спроводи активности којима информисе јавност о утицају хемикалија по здравље људи и животну средину, мерама за смањење ризика и безбедно коришћење хемикалија; 19) обавља и друге послове утврђене овим законом, законом којим се уређују биоцидни производи и другим законима.

Закон о хемикалијама је надзор над спровођењем закона иницијално (од 2009. године) предвидео као надлежност министарства надлежног за послове заштите животне средине као и министарства надлежних за послове здравља и трговине (члан 86 ЗХ). Закон хемикалијама је предвиђао да инспекције Агенцији као стручном телу достављају информације о резултатима и налазима извршених инспекција, али је укидањем Агенције овај облик прикупљања и систематизације података престао.<sup>565</sup> Ипак, због изазова обављања инспекцијског надзора од стране чак три министарства (надлежних за послове заштите животне средине, здравља и трговине), Закон о хемикалијама предвиђао је и решење према коме министарства споразумом образују

---

<sup>565</sup> Упозорења из Извештаја Европске комисије указују на незадовољавајући начин на који је обављање ових послова настављено у оквиру Министарства. European Commission, "Serbia 2013 progress report", Brussels, 2013. 55

заједничко тело ради обављања послова инспекцијског надзора. Претходно је Законом о хемикалијама било предвиђено и да у раду заједничког тела учествује Агенција за хемикалије. Закон о хемикалијама је тако предвиђао улогу Агенције у инспекцијском надзору путем 1. прикупљања информација и 2. учешћа у координацији надлежних органа, чиме је био препознат значај искоришћавања стручних капацитета агенције.<sup>566</sup> Коначно, Агенција је била укључена и у рад Европске мреже за спровођење прописа о хемикалијама (*Chemicals Legislation European Enforcement Network – CLEEN*<sup>567</sup>) чији је Србија постала члан 2010. године.

#### **3.4. Положај Агенције за заштиту од јонизујућих зрачења и нуклеарну сигурност Србије**

Агенција за заштиту од јонизујућих зрачења и нуклеарну сигурност Србије, основана је 2009. године од стране Владе у складу са Законом о заштити од јонизујућих зрачења и о нуклеарној сигурности<sup>568</sup> и Законом о јавним агенцијама ради обављања регулаторних послова – израде подзаконских аката, издавања лиценци ради обављања радијационе делатности и нуклеарних активности и праћења стања и вршења мерења у области свог деловања. Предлогом закона о изменама и допунама Закона о заштити од јонизујућих зрачења и о нуклеарној сигурности из 2012. године било је предвиђено укидање ове самосталне организације

<sup>566</sup> Прогрес у погледу оснивања овог тела констатовала је и Европска комисија у Годишњем извештају о напретку Србије у процесу европских интеграција, видети: European Commission, Serbia 2012 progress report”, Brussels, 2012. 30.

<sup>567</sup> У оквиру ове мреже тридесет чланица организују заједничке пројекте контроле спровођења прописа о хемикалијама у земљама чланицама путем координације и размене искустава, развоја усаглашених метода примене, подизања свести о релевантним прописима, а служи и као платформа за сарадњу држава чланица ЕУ са државама које нису чланице или су кандидати попут Србије.

<sup>568</sup> Закон о заштити од јонизујућих зрачења и о нуклеарној сигурности ("Сл. гласник РС", бр. 36/2009 и 93/2012). Законом су прописане мере заштите живота и здравља људи и заштите животне средине од штетног дејства јонизујућих зрачења и мере нуклеарне сигурности при свим поступцима у вези са нуклеарним активностима. Законом се такође уређују услови за обављање делатности са изворима јонизујућих зрачења и нуклеарним материјалима, као и управљање радиоактивним отпадом. (члан 1) Законом је, између осталог, забрањено обављање делатности са изворима јонизујућих зрачења и нуклеарним материјалима без претходно прибављеног одобрења које издаје Агенција за заштиту од јонизујућих зрачења и нуклеарну сигурност Србије.

и преношење њених надлежности на Министарство, али се од тог потеза ипак одустало током трајања скупштинске расправе.<sup>569</sup> Због самосталног статуса Агенције из њених надлежности је изостао инспекцијски надзор који је остао у Министарству за енергетику, развој и животну средину (спровођење мера заштите од јонизујућих зрачења) и Министарству просвете и науке (спровођење мера нуклеарне сигурности и управљање радиоактивним отпадом). У складу са Законом (члан 5) Агенција се оснива одлуком Владе ради обезбеђивања услова за квалитетно и ефикасно спровођење мера заштите од јонизујућих зрачења и мера нуклеарне сигурности при обављању радијационих делатности и нуклеарних активности. У складу са законом она је *самостална регулаторна организација која врши јавна овлашћења у складу са законом*. На оснивање и правни положај Агенције примењују се одредбе закона којим се уређују јавне агенције. Сагласност на акт којим се утврђују висина плата и број запослених у Агенцији даје Влада. Исти модел био је примењен и приликом оснивања укинуте Агенције за хемикалије. Важно је приметити да је и код једне и код друге организације предвиђено да Влада даје сагласност на акт којим се утврђује висина плате, те је на тај начин пронађен модел за политичку (али и правну) контролу самосталних организација у погледу плата, те постоји могућност да се спречи настајање значајних дискрепанци у погледу висине зарада између државних службеника који плате примају у складу са релевантним прописима о платама и запослених у агенцијама, и тиме елиминише један од кључних делегитимишућих фактора агенцијског модела у јавности. Подсетићемо на претходну анализу и чињеницу да је управо могућност стварања значајних разлика у платама препозната и као узрок за оснивање агенција, али је представљала и један од главних елемената критике примене агенцијског модела код нас.

---

<sup>569</sup> Aleksić Dragana, Radulović Branko, *Agencies in Serbia - Analysis and Recommendations for Reform*, USAID BEP project, Belgrade, 2013. 50.



### **3.5. Надлежности Агенције за заштиту од јонизујућих зрачења и нуклеарну сигурност Србије – решавање у управним стварима и доношење подзаконских аката**

Послови Агенције заиста указују да и она може служити као модел за агенцију у области заштите животне средине. Анализа послова које обавља указује да су међу њима поред регулаторних и скоро сви послови управе које познаје наше законодавство – решавање у управним стварима, вођење евиденција, праћење стања и, на извештајан начин, чак и учествовање у обликовању политике Владе, што ћемо детаљније објаснити у даљем аргументу. Једина врста послова која традиционално остаје изван домена агенција представља инспекцијски надзор, мада у њен делокруг спадају послови мониторинга. Агенција је према Закону (члан 6) надлежна да: 1) доноси подзаконске прописе за спровођење закона; 2) доноси Програм систематског испитивања радиоактивности у животној средини; 3) доноси Програм за допунско обучавање и оспособљавање професионално изложених лица и лица одговорних за заштиту од јонизујућих зрачења; 4) доноси Програм за правовремену најаву акцидента; 5) припрема предлоге Програма радијационе сигурности и безбедности, Програм нуклеарне сигурности и безбедности и Програм управљања радиоактивним отпадом;<sup>570</sup> 6) припрема Предлог плана за деловање у случају акцидента; 7) израђује упутства и процедуре потребне за спровођење мера радијационе и нуклеарне сигурности и безбедности; 8) издаје, продужава и одузима лиценце за обављање радијационе делатности и нуклеарне активности; 9) издаје и одузима дозволе за промет радиоактивних и нуклеарних материјала; 10) издаје, продужава и одузима решења правним лицима или предузетницима за обављање послова заштите од јонизујућих зрачења, радијационе делатности или нуклеарне активности; 11) издаје потврде о евидентирању извора јонизујућих зрачења; 12) издаје сертификате одговорним лицима за заштиту од јонизујућих зрачења; 13) прописује висину накнаде за издавање лиценци, дозвола, решења, потврда о евидентирању и сертификата; 14) води регистар пријава и издатих лиценци, дозвола, решења, потврда о евидентирању и сертификата; 15) формира и одржава базу података (централни

<sup>570</sup> Припремљене прелогне у складу са Законом усваја Влада.

регистар) о изворима јонизујућих зрачења и корисницима тих извора, професионално изложеним лицима, као и о другим подацима од значаја за заштиту од јонизујућих зрачења, радијациону и нуклеарну сигурност и безбедност; 16) води централну евиденцију о нуклеарним објектима, нуклеарним материјалима и радиоактивном отпаду и врши контролу евиденција које воде корисници; 17) прати обим и промену нивоа радиоактивности и оцењује њен утицај на становништво и животну средину и с тим у вези налаже спровођење потребних мера и прати њихово извршавање; 18) објављује годишњи извештај о нивоу излагања становништва јонизујућим зрачењима у Републици Србији<sup>571</sup>; 19) врши контролу испуњености услова на основу којих су издате лиценце, дозволе и решења; 20) обезбеђује јавност у раду на спровођењу закона и у поступку доношења подзаконских прописа; 21) доставља средствима јавног информисања, надлежним државним органима и Међународној агенцији за атомску енергију информације од значаја за радијациону и нуклеарну сигурност и безбедност; 22) остварује сарадњу са надлежним државним органима из свог делокруга; 23) самостално или у сарадњи са надлежним државним органима остварује сарадњу са Међународном агенцијом за атомску енергију и другим међународним телима и надлежним органима других држава у вези са спровођењем овог закона; 24) даје мишљење на захтев надлежних државних органа у вези са приступањем међународним конвенцијама и другим споразумима у области радијационе и нуклеарне сигурности и безбедности; 25) обавља и друге послове утврђене законом. Највећи број ових послова под тачкама 1), 2), 3), 4), 8), 9), 10), 11), 12), 14), 15), 16), 17) и 21) Агенција врши као поверене послове. Посебно је интересантно да Агенција *de facto* учествује и у обликовању политике Владе кроз давање мишљења у вези са приступањем конвенцијама и другим споразумима у области радијационе и нуклеарне сигурности и безбедности. На овај начин, може се рећи, отишло се корак даље од класичне концепције која заговара раздвајање обављања редовних стручних послова, попут решавања у правним стварима, од обликовања и вођења политике Владе, тиме што је Агенцији обезбеђено

---

<sup>571</sup> У складу са чланом 11, Агенција објављује у *посебној стручној публикацији* годишњи извештај о нивоу излагања становништва јонизујућим зрачењима.

консултативно место у овом процесу. Ипак, са друге стране анализом релевантних чланова увиђа се значајно задирање Владе у самосталност Агенције путем давања сагласности на подзаконске акте и могућност контроле појединачних аката у управном поступку.

У складу са чланом 26 агенција Агенција овлашћује правна лица за вршење послова заштите од јонизујућих зрачења<sup>572</sup> доношењем решења на које је могуће изјавити жалбу министру надлежном за послове заштите од јонизујућих зрачења, а решење министра је коначно. На овај начин примењена је солуција из члана 38. Закона о јавним агенцијама, према којем Министарство врши правну контролу аката јавних агенција. Без улажења у анализу утицаја овог решења на самосталност „регулаторне самосталне организације“ како је дефинише Закон, поставља се питање сврсисходности оваквог решења, имајући у виду да је Агенција основана ради груписања експертског знања у уској области и да стручне службе у Министарству, по правилу, не могу имати довољан степен компетенције за доношење оваквих одлука. Чланом 27 предвиђена је могућност одузимања овлашћења пре истека рока важности у законом прописаним ситуацијама, али у овом случају није предвиђена могућност жалбе министру.

На основу испуњености законом прописаних услова, Агенција правном лицу, односно предузетнику издаје лиценцу за обављање радијационе делатности (члан 30) односно лиценцу за обављање нуклеарне активности (члан 49). И у овом случају на решење Агенције о издавању, односно продужењу важења лиценце за обављање радијационе делатности може се изјавити жалба министру надлежном за послове заштите од јонизујућих зрачења. Решење министра из става 8. овог члана је коначно.

Лиценца за промет обављања делатности промета извора јонизујућих зрачења, радиоактивних и нуклеарних материјала издаје се на начин и по поступку за издавање лиценце за обављање радијационе делатности (члан 66). Подсећамо да је за на решење којим се издаје лиценце за обављање радијационе делатности могуће уложити жалбу, а да се за лиценцу за промет обављање делатности промета не предвиђа експлицитно могућност улагања жалбе, те се поставља питање да ли је по

---

<sup>572</sup> Агенција води евиденцију о донетим решењима.

среди само непрецизност законодавца или је у овом случају решење Агенције коначно у управном поступку, чиме би дошло до несагласности решења у оквиру самог закона. Иста ситуација постоји и у случају издавања дозволе за увоз, извоз и транзит извора јонизујућих зрачења, радиоактивних и нуклеарних материјала (члан 67).

Влада на предлог Агенције доноси план за деловање у случају акцидента (члан 62). За једну групу подзаконских аката које доноси Агенција предвиђено је давање сагласности од стране Владе. То су Програм систематског испитивања радиоактивности у животној средини<sup>573</sup> (члан 9), Програм за правовремену најаву акцидента<sup>574</sup> (члан 11), као и да доноси Програм за допунско обучавање и оспособљавање професионално изложених лица и лица одговорних за спровођење мера заштите од јонизујућих зрачења (члан 21). Са друге стране, за питање одређивања границе излагања<sup>575</sup> јонизујућим зрачењима (члан 42), прописивање ближих услова за обављање делатности као што су мониторинг или за прописивање садржаја пројекта мера радијационе сигурности и безбедности за сваку радијациону делатност и даје сагласност на ове пројекте (члан 17)<sup>576</sup> Агенција није ограничена сагласношћу Владе, што такође представља неусклађеност са генералном интенцијом законодавца у погледу регулаторних овлашћења Агенције.

Имајући у виду приказане примере, поставља се питање положаја агенције као „регулаторне самосталне организације“ у контексту: 1. Ограничености регулаторне

---

<sup>573</sup> Систематско испитивање радиоактивности у животној средини односно мониторинг радиоактивности, врши се ради утврђивања присуства радионуклида у животној средини и процене нивоа излагања становништва јонизујућим зрачењима и то у редовним условима, у случају сумње на акцидент и у току акцидента. Програмом из става 2. овог члана утврђују се места, временски интервали, врсте и начини систематског испитивања радиоактивности у животној средини.

<sup>574</sup> У складу са Законом, ради правовременог откривања акцидента који угрожава или може угрозити територију Републике Србије успоставља се систем правовремене најаве акцидента који обезбеђује непрекидно мерење јачине амбијенталне еквивалентне дозе, на основу Програма.

<sup>575</sup> У складу са овом одредбом, професионално изложена лица, лица на школовању и становништво не могу бити изложени јонизујућим зрачењима изнад прописаних граница. Агенција прописује границе излагања јонизујућим зрачењима за професионално изложена лица, лица на школовању и становништво.

<sup>576</sup> У складу са чланом 17 Агенција прописује садржај пројекта Пројекат мера радијационе сигурности и безбедности за сваку радијациону делатност и даје сагласност на ове пројекте који представљају саставни део техничке документације за објекте у којима се користе или ће се користити извори јонизујућих зрачења, а чијом се реализацијом обезбеђује да такви објекти испуњавају прописани ниво заштите професионално изложених лица, становништва и животне средине од јонизујућих зрачења.

функције сагласношћу Владе, 2. Управно правне контроле аката Агенције од стране Министарства. Сматрамо да је она значајно ограничена, али да представља солидну основу за развијање сличних модела и у другим режимима у вези са заштитом животне средине.

Коначно, враћамо се питању обављања инспекцијског надзора у области животне средине и ограничења која традиционално постоје за поверавање ових послова државне управе агенцијама. Инспекцијски надзор над спровођењем мера заштите од јонизујућих зрачења врши министарство надлежно за послове заштите од јонизујућих зрачења преко инспектора за заштиту од јонизујућих зрачења, док инспекцијски надзор над спровођењем мера нуклеарне сигурности врши министарство надлежно за послове нуклеарне сигурности и управљања радиоактивним отпадом преко инспектора за нуклеарну сигурност и управљање радиоактивним отпадом (члан 76). Надзор над радом Агенције у вршењу поверених послова обављају, у оквиру свог делокруга, ова два министарства у складу са својим надлежностима (члан 77). Европска комисија је у последњем Извештају о напретку Србије у процесу европских интеграција истакла да „инспекцијске функције“ у области нуклеарне енергије, нуклеарне сигурности и заштите од радијације нису трансферисане Агенцији већ су остале у надлежности Министарства.<sup>577</sup> У извештају је посебно истакнуто да је мониторинг радијације на националном нивоу привремено суспендован услед недостатка финансијских средстава, као и да су ефективна финансијска самосталност, финансирање и довољан број запослених<sup>578</sup> потребни ради ваљаног функционисања Агенције.<sup>579</sup>

---

<sup>577</sup> У извештају је наведено само министарство просвете, науке и технолошког развоја а Министарство енергетике, развоја и животне средине није апострофирано.

<sup>578</sup> Комисија је такође истакла да је у тренутку састављања извештаја Агенција имала двадесет од систематизованих тридесет и пет запослених. Ово нам указује како на проблематичност наратива о прекомерном запошљавању у јавном сектору имајући у виду важност сектора, тако и проблематичност изградње инситуција које обављају важне функције.

<sup>579</sup> Комисија је додатно подцртала важност усвајања Националне стратегије за управљање радиоактивним отпадом, акциони план за уклањање реактора у Винчи и усвајање националног програма за истрошено нуклеарно гориво, уз иопшту оцену да је потребно уложити додатне напоре за санирање две локације као и опште унапређење управљања радиоактивним отпадом на националном нивоу.

### **3.6. Реформа јавне управе у области заштите животне средине и редефинисање улоге агенција у области заштите животне средине – једна агенција или деагенцификација?**

Како наводе Алексић и Радуловић, током 2012. године разматрано је укидање укупно 20 агенција и других јавних тела. Аутори истичу да нису били објављени критеријуми у складу са којим је вршено укидање/спајање/разматрање агенција, као и да ниједино тело није било одређено као координатор овог процеса.<sup>580</sup> Три организације у области заштите животне средине су укинуте, а Предлогом закона о изменама и допунама Закона о заштити од јонизујућих зрачења и нуклеарној сигурности из 2012. године било је предвиђено укидање Агенције за заштиту од јонизирајућег зрачења и нуклеарну сигурност Србије, што се ипак није догодило у последњем тренутку током скупштинске расправе. У јавности је такође помињано и питање укидања саме Агенције за заштиту животне средине.<sup>581</sup> Укидањем ове агенције у области заштите животне средине не би остало ниједно самостално тело, већ би се сви послови, искључујући оне лимитиране које обављају Завод за заштиту природе и РХМЗ, били би у обављани у оквиру Министарства и Агенције за заштиту животне средине као њеног органа у саставу. Ови потези чине област заштите животне средине јединственим примером, односно режимом у нашем праву у којем можемо тврдити да се догодила деагенцификација, и то под утицајем ресорног министарства које је сматрало укидање ових организација за важан приоритет на почетку свог тадашњег мандата. У том смислу су догађаји у претходне две године, посебно трансформација наше управе у области животне средине, делимично утицали на структуру овог рада и овде понуђене анализе.

Као што смо демонстрирали у претходним поглављима, у литератури су се јављали дивергентни ставови у погледу корисности агенција и гаранција за боље обављање управне делатности у случају (политичке) одлуке да се кроз њих она врши. Традиционално се истицало као предност могућност поделе послова на оне више

---

<sup>580</sup> Aleksić Dragana, Radulović Branko, *Agencies in Serbia - Analysis and Recommendations for Reform*, USAID ВЕР project, Belgrade, 2013. 49.

<sup>581</sup> Видети више: <http://www.blic.rs/Vesti/Ekonomija/342529/Vlada-ukida-20-agencija-Zaposleni-nece-dobiti-otkaz-ali-ce-plate-biti-smanjene>.

„политичке“ и оне више „стручне“, као и на предност које обављање свакодневних, редовних послова од стране специјализованих органа неподложних (значајним) политичким утицајима може имати на ваљаност обављања послова, пружања јавних услуга грађанима и, у крајњем случају, поштовање постулата добре управе. У српском контексту, мора се приметити да је одлука законодавца још 2005. године била да се агенције оснивају за обављање регулаторних, стручних и развојних послова који не захтевају константан политички надзор. У случају Агенције за заштиту животне средине као органа у саставу, и њеног континуираног статуса као органа у саставу, увиђа се опредељење да је управо за те послове потребан сталан политички надзор. На то може да указује и опредељење да се расформира (независна) Агенција за хемикалије, те да се њени послови, понајвише одлучивање у управним стварима, ставе под непосреднију политичку контролу, као и тенденција да се регулаторна функција Агенције за заштиту од јонизујућег зрачења и нуклеарну сигурност Србије ограничи давањем сагласности Владе на бројне њене акте и могућност контроле првостепених решења од стране Министарства.

Анализирајући конкретне приоритете заштите животне средине увиђа се да је пред јавном управом у Србији како изазов усаглашавања са еколошким стандардима Европске уније, тако и примене великог корпуса новог законодавства – дакле, и регулаторни и надзорни послови, као и повећан број ситуација у којима ће се решавати појединачне управне ствари. Позивање класичне дистинкције на политичке и техничке/свакодневне одлуке може бити овде од користи с обзиром на то да би се оснивањем независне (али надзиране) агенције у чијој би се надлежности налазила примена прописа и решавање у многобројним и разноврсним еколошким управним стварима, отворила могућност Министарству надлежном за заштиту животне средине да се посвети регулаторним пословима, усаглашавањем са правним тековинама Уније, међународним интеграцијама и учешћу у глобалним форумима за обликовање политике заштите животне средине; уз јачање надзорне улоге која се традиционално задржава у оквирту Министарства у нашем праву. На трагу ове концепције могао би се разумети и предлог дат у Стратегији апроксимације законодавства са правом ЕУ у области заштите животне средине за формирање једне

извршне агенције која би обухватила више функција. Са друге стране, налазиле су се и налазе се још увек јаке тежње ка деагенцификацији.

Имајући у виду горепоменути антиагенцијски дискурс који је био присутан у српској јавности и политичком животу у претходном периоду, одлуку да се укине Агенција за хемикалије тумачимо као консеквенцу потребе да се један број управних организација укине у оквиру прокламованог циља Владе за „рационализацијом“ јавне управе. Мана оваквог приступа је свакако укидање организације која је у претходном периоду стекла искуство са обављањем специјализованих послова у области управљања хемикалијама уз значајну регулаторну активност. Са друге стране, обједињавање свих управних послова, нарочито оних регулаторних и инспекцијских у једној управној организацији може имати предности. С тим у вези, потребно је и покренути дебату у стручној јавности у вези са даљим развојем институционалних и кадровских капацитета за управљање заштитом животне средине које подразумева велико преклапање регулаторних и различитих видова управних послова, укључујући инспекцијске, уз потребу за високим нивоом стручне експертизе и регулацију ризика.<sup>582</sup> Без даљег улажења у конкретна упоредно правна решења, може се истаћи да су ови послови поверени различитим типовима управних организација те би, уз одређене измене законодавства о државној управи, могли бити обједињени и у редефинисаној Агенцији за заштиту животне средине. На основу спроведене анализе увиђа се значајно легислативно лутање законодаваца те стварање комплексне мреже разнородних управних организација које неретко ни не прате логику организације јавне управе. Као такав пример увиђамо Агенцију за заштиту животне средине као јединствен пример агенције (и по имену и по функционалним карактеристикама), која је по свом правном положају орган у саставу Министарства, иако наше право, генерално, не познаје (јавне) агенције као органе у саставу.

У погледу режима управљања хемикалијама и неопходног надзора у овој области претходне године указале су на две мане. Прву смо већ истицали, а то је

---

<sup>582</sup> За детаљну анализу капацитета за управљање хемикалијама у Србији видети: IOMC, UNITAR, *Procena kapaciteta za bezbedno upravljanje hemikalijama i implementaciju SAICM u Republici Srbiji*, Beograd, s.a.



традиционална опредељеност нашег законодавца да се послови инспекцијског надзора не могу поверити посебним организацијама у оквиру управе, што је у домену управљања хемикалијама и уз доказано ојачане капацитете које је имала Агенција за хемикалије било оправдано. Друго је комплексност поделе надлежности у сложеним регулаторним режимима и чињеница да је надзор у области хемикалија вршило, односно да врше, чак три различите инспекције, због чега је и неопходно координационо тело за усаглашавање њиховог рада. Управо нам пример режима управљања хемикалијама показује да је корисно јединственој организацији поверити овакве надлежности. Укидање агенције за хемикалије и одлука да се између две постојеће опције – 1) преузимања свих послова од стране Министарства или 2) присаједињења постојећој Агенцији за заштиту животне средине – одабере прва, може имати више разлога. Чини нам се да је у поимању наших законодаваца, али и доносилаца политичких одлука као и стручњака из управе који на њихово формирање неспорно утичу, преовладало веома уско поимање функције Агенције за животну средину и њено ексклузивно везивање за обављање искључиво послова мониторинга и обраде и припреме информација о стању животне средине, без разматрања могућности о преузимању и других послова.

Тренутна амбивалентност доносилаца политичких одлука у погледу опстанка агенцијског модела код нас, као и раније описани недостатак поверења у експертизу те негативне перцепције агенција у нашој јавности, у значајној мери отежавају разматрање креирања једног будућег тела које би се превасходно бавило имплементацијом еколошких норми, односно поред информативне улоге било укључено и у решавање у управним стварима у ширем броју специфичних области заштите животне средине. Постојећи модели, али и искуства са њима (на основу екстерних процена Комисије у контексту европских интеграција), указују на корисност оваквог начина организовања обављања послова као и да постоји могућност да се формира независнија/моћнија/самосталнија/регулаторна агенција за животну средину. Такође, увиђамо и да је могуће да ће се са процесом деагенификације у области животне средине наставити те да ће самим тим залагања

за овај начин организовања управне делатности у наредном периоду постати само део прошлости.

## ЗАКЉУЧАК

У првом делу дисертације анализирана су најважнија питања агенцијског облика организовања управне делатности на националном и нивоу Европске уније, као и важнији проблеми трансформације управљања и доношења одлука на нивоу ЕУ, као најразвијенијег супранационалног правног система и као правног поретка коме Република Србија, са својим управним системом, тренутно приступа. У првом делу дисертације је такође извршен увод у проблематику агенцификације и осликан значај овог феномена за управноправну анализу и за разумевање управног система Европске уније и Србије – оба у континуираној трансформацији. Управо је тај континуитет трансформације, или непрекидни процес, контекст у којем овај феномен долази под лупу управноправне анализе.

У другом делу дисертације пажњу је усмерена на послове јавне управе у домену заштите животне средине и примену права ЕУ, да би се затим прешло на преиспитивање положаја и улоге Европске агенције за заштиту животне средине и положаја и улоге Европске агенције за хемикалије. У општем смислу, заштита животне средине, као надлежност Уније која је коеволуирала с агенцијским моделом, представља важан, ако не и кључан домен за преиспитивање овог интригантног модела, као проблема управноправне анализе. Поред регулаторних функција и надлежности за доношење појединачних одлука које се детаљно разрађују у анализи општих проблема, у другом делу је пажња посебно посвећена питању имплементације европског права што је контекстуализовано у домену заштите животне средине, разматрањем његових модалитета у контексту заједничке администрације, односно поделе обављања управних послова између администрације ЕУ и држава чланица.

Анализом у другом и трећем делу доктората, уочено је да је област заштите животне средине веома погодна за сагледавање (интердисциплинарног) феномена агенцификације, како у Европској унији тако и у Србији. Ово је, пре свега, последица природе правних изазова са којима се савремена јавна управа, било национална било наднационална, било као заједничка/интегрисана/јединствена суочава у овој области

од регулације ризика, потребне експертизе за праћење стања и разумевање појава ради формулисања правила и одлука до потребе координације напора у циљу имплементације норми у (заправо неинтегрисаном) управном систему.

У трећем делу дисертације пажња је преусмерена на процес агенцификације српског управног система, с посебним нагласком на питања повезана с правним оквиром заштите животне средине и његовом имплементацијом. У Републици Србији се последњих година одиграва процес интересантан управноправној анализи. Наиме, у Републици Србији су у току *паралелни процеси агенцификације и деагенцификације*, а домен заштите животне средине препознаје се као локус ових промена, узбудљивих и у истраживачком, али и у практичном смислу. У овом делу су испитани правни положај и функције Агенције за заштиту животне средине као посебног органа у саставу ресорног министарства, Агенције за заштиту од јонизујућих зрачења и нуклеарну сигурност Србије, као и укинуте Агенције за хемикалије, што је послужило за сагледавање укупне улоге агенција у овој области у нашем управном систему, али и могућности њиховог даљег развоја.

Феномен агенцификације сагледавамо као широко распрострањен и често изабран метод одговарања на изазов повећања броја и типова управних послова, за које се с развојем тржишта и нивоа интеграције, порастом потребе за регулацијом различитих домена друштвеног живота, као и у контексту супранационалних интеграција, током последњих деценија испоставило да захтевају специјализована знања, често уско повезана с научном експертизом, која традиционално нису део стандардног образовања запослених у администрацији. Као разлоге за оснивање агенција на основу теоријских анализа идентификујемо поверавање дефинисаних и лимитираних стручних послова специјализованим телима, која надопуњују и постоје паралелно телима модерне државне управе, преко настојања да се у контексту економске кризе избегне увећавање стандардног корпуса државних службеника, остваривање типски и временски ограничених програма на спровођењу посебних јавних политика (што је посебно карактеристично за Унију кроз оснивање извршних агенција), до одговора на секторске захтеве за легитимношћу регулације. Упркос томе да се посматрају као реорганизациона новина у домену јавне управе (што је

посебно приметно у државама кандидатима за чланство у ЕУ), агенције заправо нису нова појава. Тренд пораста броја агенција уочен је у многим јурисдикцијама од осамдесетих година 20. века, што је и период на који се у литератури реферира као на период (па и на „моду“) агенцификације јавних управа, што смо и контекстуализовали у домену који обрађујемо у дисертацији. Истраживање агенција обухвата широк дијапазон феномена који осим стандардних управних послова (нпр. доношење управних аката, обављање инспекцијског надзора) обухватају домен регулације. Домен регулације, и сам интересантан правној анализи из низа разлога, управноправној анализи треба да је посебно релевантан због чињенице да је управо кроз модел агенцификације, одн. кроз успостављање агенција као „четвртог стуба власти“ (како се на агенције неретко реферира у литератури), релативизована класична подела власти на законодавну, извршну и судску, што не указује само на њихову комплексност у погледу уставно правног положаја, већ и на промене схватања односа државе и друштва, односно улоге какву јавна управа треба или не треба да има у одређеном друштвеном контексту. Ова специфичност посебно постаје интересантна у контексту стварања агенцијских управних организација у наднационалној организацији каква је ЕУ, а на коју државе чланице континуирано преносе надлежности.

Како је указано у анализи, не постоји јединствени модел агенција ни на националном нити на супранационалном нивоу. То не само да отежава проучавање на практичном нивоу, већ представља и значајан теоријско-методолошки изазов. Агенције и тела налик на агенције разликују се по многим својствима: у погледу независности; по обиму, типу и степену послова који су им поверени; према националном или супранационалном карактеру; по трајању и с њим повезаним предвиђеним функцијама итд. Имајући у виду сложеност проблема дефинисања самог појма (јавне) агенције и формулисање теоријско-методолошког оквира за истраживање агенцификације је сложено, па смо у раду након анализе различитих дефиниција агенције проблематизовали и само питање потребе за дефинисањем (јавних) агенција и након анализе литературе, као и позитивно правних примера,

закључујемо да су јавноправни карактер и јавноправна овлашћења онај најмањи садржалац који можемо пронаћи код свих тела ове врсте.

У анализи су разматрани и разлози за оснивање агенција на националном нивоу и указали на то да је агенцијски модел у случају Републике Србије, иако постоје ранији примери, уско повезан с процесом европеизације система јавне управе. То је посебно очигледно у области заштите животне средине, која представља и основни пример наше анализе, а коју одликује јака корелација повећања свести о потреби регулисане заштите животне средине у контексту развоја технологије, с усложњавањем експертизе у овој области и повећањем броја послова с тим у вези. Тако је и у домену јавне управе и у домену њеног проучавања, присутно тумачење агенцификације заштите животне средине у функцији испуњавања међународних стандарда (трансплантираних у национални правни систем), иако није очигледно да је правни капацитет српске администрације био у стању да апсорбује истовремену трансформацију системског оквира и додавања нових типова регулације у домену заштите животне средине, што видимо и као предмет за будућа истраживања.

У анализи смо уочили и специфичан тренд паралелне агенцификације и деагенцификације, који је наступио у Србији током реализације истраживања, а у контексту истовремене потребе за усложњавањем државне администрације у контексту европских интеграција и јаког јавног притиска за смањењем јавне потрошње, а контекстуализован је у шири оквир проучавања агенцификације уопште.

У тези смо такође обрадили и дуготрајан феномен (не)дефинисаног положаја агенција у правном и политичком систему Уније, имајући у виду чињеницу да је у литератури готово листов овај проблем повезан с феноменом неухватљивости агенција у таксономском смислу, традиционално неопходном у системској и компаративној правној анализи институција.

Као што смо показали у анализи, проблем преноса надлежности за доношење одлука на агенције у Европској унији не престаје да привлачи пажњу правне теорије и у овом тренутку је препознајемо као централни правни проблем агенцификације у Управном праву Европске уније. Проблем делегирања (у литератури се среће и термин „делегација“), разматра у контексту надлежности саме Уније за доношење

одлука. Наиме, већ компликовано питање улога агенција добија на сложености када се њихов карактер сагледа у контексту у којем се и сама овлашћења с држава чланица преносе на Унију, а затим преко Уније на агенције и њима сродна тела, што потом повратно изазива нове, углавном политичке проблеме повезане с функционисањем саме супранационалне творевине, тј. отвара питања да ли делегирање институцијама, у овом случају агенцијама, врше државе чланице или сама Унија. С тим циљем је у тези извршено разматрање поступака доношења одлука у Унији у контексту трансформације уставног оквира ове јединствене супранационалне творевине. Након усвајања Уговора из Лисабона, јасна, (или релативно), јасна дистинкција између легислативних и нелегислативних аката отворила је и додатну дебату у погледу места агенција у регулаторном процесу и поново распламсала дебату о овлашћењима агенција за доношење општих и појединачних аката. Поставља се питање да ли је формирање/учешће у формирању политика оно што одваја агенције од Комисије, тј. да ли су агенције превасходно ту да обављају рутинске, свакодневне послове управе остављајући Комисији да се усмери на најважнија питања формирања политике и обликовања прописа. Исте дилеме јављају се и на националном нивоу приликом анализе позиције и улоге агенција. Ипак, овакву дистинкцију демантују емпиријска искуства и реалност коју је наметнуло окупљање експерата у оквиру агенција, тј. формирање својеврсних „острва експертизе“ најкомпетентнијих за решавање сложених проблема. Тако се већ у првим годинама рада *ЕЕА* и показало да прикупљање информација не може бити у области животне средине раздвојено од обраде и анализе, а консеквентно и оцене успешности одређених политика и регулаторних режима, иако је било тежњи да се претходно и потоње држе раздвојеним. Имајући ово у виду, агенције иако ограниченог мандата (у овом случају сакупљач и обрађивач информација) показују своју значајну корисност у процесу доношења одлука, иако формално нису доносиоци.

Пажња у анализи је посвећена и доктрини Мерони, односно релевантности коју је имала како за научну дебату тако и за политичку аргументацију за ограничење делегирања надлежности агенцијама, иако представља тековину интеграција и

делегирања надлежности у оквиру Европске заједнице за угаљ и челик (основане посебним уговором) и датира из 1958. године, када је природа интеграције била посве другачија, те и правна ограничења. Ипак, демонстрирали смо да је због специфичности случаја у којем је доктрина настала њена релевантност за европске агенције такође ограничена.

Иако регулаторно освајање, у комбинацији са демократским дефицитом доношења одлука од стране институција које немају директан демократски легитимитет (путем избора,) може деловати као подривање самих основа поделе власти у демократском друштву, истичемо да је иста појава заправо могућа у класичним демократским институцијама и да је избор представника на директним изборима мали суштински гарант за избегавање утицаја који одређене групе (најчешће бизнис заједница) могу имати на процес регулације и усвајања одређеног регулаторног/правног режима. У том смислу и истичемо тезу да се, у данашње време, кључни гарант квалитета али и легитимитета доношења одлука (од стране експертских тела), налазе у могућностима које доносе јавност процеса и могућности учешћа јавности, заинтересоване јавности, а нарочито „компетентне јавности”, дакле могућности да стручњаке контролишу сами стручњаци. Они то могу вршити на мање или више формалне начине, институционално или ванинституционално, у оквиру одређених агенција/мрежа агенција или изван њих. Са друге стране, увиђа се да је Уговор из Лисабона предвидео значајно место за Комисију у усвајању делегираних и имплементирајућих аката. Ово нам отвара два велика питања. Прво, јасно је да се тренутним решењем определило да се Комисији да већа улога у доношењу ове врсте аката, и да се тиме заправо јача управа и препознаје значај експертизе (у овом случају наднационалне) у доношењу норми (колико год оне формално скромно деловале). Са друге стране, отвара се питање да ли је овим започет тренд који би се једног дана могао завршити и експлицитним поверавањем овлашћења агенцијама за усвајање оваквих аката? Садашња дефиниција члана 291, која предвиђа само Комисију, и изузетно Савет, као доносиоца имплементирајућих аката представља препреку за давање оваквих овлашћења агенцијама. Иако УФЕУ дефинише Комисију као овлашћену за доношење обе врсте аката, и делегираних и имплементирајућих, увиђа



се, међутим, да постоји простор за улогу агенција како формалну тако и неформалну (кроз стручну припрему аката што је већ и постала пракса). Формалну онога тренутка када се буде променио Уговор о функционисању Европске уније и када агенције буду предвиђене као доносиоци одлука, самостално или по евентуалној даљој делегацији Комисије (уз уговорно дефинисање могућности ове делегације од стране Комисије и постојање механизма контроле). Чини се да последња становишта Суда правде иду у том правцу.

Израда ове студије коинцидирала је са окончањем деценијског процеса политичке дебате о положају и улози европских управних агенција, и може се закључити да су домаћаји постизања заједничког става три најважније институције Уније, релативно скромни, али и очекивани. Тежња за одржавањем интеринституционалног баланса, а превасходно тенденције Комисије да не изгуби прерогативе управног одлучивања, одржавају агенције на нивоу Европске уније у својеврсном статусу као и у погледу положаја и надлежности.

Уговор из Лисабона „прескочио“ је агенције у погледу признавања инситуционалног статуса, те су оснивачки уговори, по нашем мишљењу неоправдано, али и правно упитно на овом ступњу интеграције, остали без опште одредбе о агенцијама као категорији у уставном/институционалном мозаику Уније. Са друге стране, УФЕУ је препознао у значајном броју одредби агенције, а најзначајнији допринос њиховом даљем афирмисању представља експлицитно прописана могућност правне заштите против аката агенције, што је како смо видели пре реформе уговора, било препознато и од стране Суда правде.

Релативно скроман положај у уставној структури, како нам се чини, демантован је самим секундарним законодавством и постојањем широког круга управних овлашћења које имају разне агенције. Оваква ситуација није пожељна са становишта правне сигурности, доводећи агенције (а нарочито оне у врло специфичним областима попут управљања хемикалијама) у ситуацију константне правне неизвесности у погледу легалности, а самим тим и легитимности одлука.

Распрострањена дерегулација и умањивање броја потенцијалних ситуација које могу бити изложене контроли, водила је и општој тенденцији смањења обима увида

администрације у активности приватног сектора, али област заштите животне средине представља изузетак од овог тренда услед прогресивног развоја нормативног оквира и релевантних стандарда, те се јавља и потреба за развојем административних капацитета за примену права, како на наднационалном тако и на националном нивоу. Поред проблема и природе регулаторног процеса у овој области, кључни изазов представљају спровођење прописа и надзор над спровођењем од стране управе. Као што је већ наглашено, у области заштите животне средине надлежности за инспекцијски надзор се налазе на нивоу држава чланица, али се повремено појављују иницијативе за измену оваквог решења. Иако се примена права традиционално задржава као домен држава чланица, легислативне иницијативе у прошлости, позиција Комисије у последње време, али и спорадично тестирање другачијих модалитета инспекцијског надзора (нпр. кроз надзор спровођења надзора, али и кроз усвајање заједничких смерница за поступање националних органа) увиђа се значајан потенцијал за дебату о будућим начинима унапређења спровођења комунитарног права животне средине, укључујући агенцијски инспекцијски надзор. Европске интеграције и развој политика у оквиру Заједнице, а потом и Уније, променили су начин на који се традиционално може поимати подела сфера и послова између националног нивоа и међународног нивоа, па у том смислу и врста и природа послова које обавља администрација.

Проблем имплементационог јаза, тј његовог премошћавања литература је уочила као кључан за ефективност Права животне средине ЕУ. Одговор на питање како премостити ове разлике у примени које постоје између држава чланица и како довести до усаглашеног нивоа примене (оквирно-циљних) комунитарних прописа на националном нивоу. Уочавају се два могућа тренда, односно два пута. Први би се састојао у проширивању овлашћења комунитарних органа, тј. конкретно у давању инспекцијских надлежности комунитарним органима док би се други огледао у даљем развијању координације кроз мреже националних тела, која нам се и чини вероватнијом опцијом.

У погледу унапређења инспекцијске контроле, Комисија је недавно изнела неке важне предлоге који очекујемо да ће бити предмет плодотворне дебате и у којој

ће се свакако наћи и место за агенције ЕУ. Инспекцијски надзор се не може у потпуности изместити на наднационални ниво нити би то било практично. Ипак, увиђа се потреба за одређеним модалитетима наднационалног инспекцијског надзора, односно стварања одговарајућих легислативних решења која би омогућила наднационалним органима да врше спровођење контроле имплементације на националном нивоу. Разматрања тих идеја било је и у прошлости, конкретно у контексту настанка Европске агенције за животну средину. Анализирајући ову проблематику, у другом делу смо дефинисали следећа питања на која је потребно одговорити у даљим анализама: 1. Ко врши наднационалну контролу – какви су институционални аранжмани у контексту интеринституционалног баланса, конкретно тежње Комисије да не изгуби надлежности; 2. Шта је предмет контроле, тј. на која се питања контрола ограничава имајући у виду да је реч о једној од области са највећим интензитетом контроле; 3. Које су врсте овлашћења која наднационални контролори имају (и да ли се и на који начин она разликују од управних овлашћења националних овлашћених лица); 4. Каква је улога националних органа у таквим врстама контроле; 5. Колико је ова врста контроле успешна – то је хипотетичко питање о којем би нам одређене мање области могле дати назнаку; 6. Какве врсте правних средстава стоје на располагању оператерима против појединачних аката који настају као резултат контроле; 7. На који начин је могуће обезбедити финансирање обављања ове врсте наднационалне контроле и ко би финансирао додатне запослене.

У погледу развоја административних капацитета за имплементацију растућег броја прописа у тези се истичу два повезана процеса, са једне стране агенцификацију европске администрације, а са друге децентрализацију имплементације одређених послова путем развоја мрежа националних органа који обављају како послове из домена националног законодавства тако и примене европских прописа, односно обављања послова које би у другачијем моделу примене прописа обављала централизована администрација, па са тим у вези и потенцијал који европске агенције имају да постану седишта мрежа. С обзиром на протекло време, овакви

видови флексибилније организације обављања послова, односно управне сарадње надлежних тела привлаче све већу пажњу теорије и указују на своју корисност.

Европску агенцију за животну средину, управо и сагледавамо као део оваквог приступа. Ова агенција, иако у процесу настанка остављена без надлежности попут инспекцијских, које су се показале као крупан корак у интеграцији држава чланица у том тренутку, можемо сагледавати у функцији надзора у области заштите животне средине кроз константно праћење стања и остваривање функције обезбеђивања информација за грађане и доносиоце одлука.

Европска унија је пре нешто више од две деценије у пуној мери започела агенцификацију са оснивањем *ЕЕА* као информативне агенције, у наредној деценији се кругу агенција прикључила и Европска агенција за хемикалије, као једна од ретких агенција са овлашћењима за доношење правно обавезујућих аката, док је у процесу интеграција и ширења домена деловања Уније разматрано оснивање још две агенције. Расположиве анализе указују да се информативна улога Европске агенције за животну средину показала као значајна те да је она изградила репутацију у домену анализе и обраде података, али и координације националних органа задужених за прикупљање података, те је као таква потврдила тезу о корисности агенцијског модела организације управе на европском нивоу.

Спроведена анализа указује да ова агенција, иако и сама плод компромиса у погледу организације имплементације и поделе надлежности између држава чланица и Уније, као и међу самим телима ЕУ, демонстрира до којих граница се модел (регулаторне) агенције на нивоу ЕУ може користити у овом тренутку интеграционог процеса. Имајући у виду да је формирање (правих) регулаторних агенција какве познајемо на националном нивоу почело тек у контексту финансијске кризе уз значајне примедбе на њихову легалност, агенција која је ефективно била прва у низу основаних 1990-тих година, није имала много шансе да постане онаква каквом су је неки од заговорника замишљали те је и њен мандат значајно био ограничен и под константним присмотром Комисије.

Однос Комисије и *ЕЕА* и даље остаје интересантан у погледу примене модела принципал-агент, али пре свега кроз разматрање партнерства и међусобног

допуњавања активности, односно схватања да је Агенција (иако током година призната као партнер Комисије) превасходно у функцији омогућавања Комисији да формира политику. Оваква поставка функције у регулативи двадесет година након почетка рада Агенције и неколико промена регулативе, упућује да базична идеја о односу Комисије и *ЕЕА* и даље на снази.

Информације о стању животне средине не треба посматрати само у контексту праћења стања или као базе за формирање одлука у регулаторном процесу, већ и као саму основу за учешће јавности у доношењу одлука у еколошким управним стварима, пре свега на националном, али и на супранационалном нивоу. Имајући у виду широко постављени домен рада *ЕЕА* као и капацитете којима располаже, у тези смо се осврнули и на питање које се континуирано поставља у вези са њеним радом а то је да ли она треба да буде само сакупљач и обрађивач информација или експертско тело за формирање и процену домаћаја политика. Наше мишљење је да је немогуће раздвојити прикупљање података о стању животне средине од прикупљања података који су резултат имплементација прописа у области животне средине.

У оквиру анализе положаја и улоге *ЕСНА*, посебно је истакнуто као значајно за нашу тему место агенције у доношењу одлука у појединачним случајевима. Режим управљања хемикалијама установљен од 2006 године предвиђа, дакле, већу улогу и самосталност Агенције у иницијалној фази регистрације и њена улога, као и контрола држава чланица (путем тела Агенције), одн. саме Комисије, повећава се како се прелази у фазу евалуације и коначно ауторизације и рестрикције хемикалија. Закључује се да је постојећим режимом заузето становиште да Агенција треба да има значајно место у доношењу одлука, али се као формални доносилац и даље доминантно јавља Европска комисија након добијеног мишљења Агенције. Имајући у виду практичан изостанак стручних и научних капацитета у самој Комисији за спровођење адекватних провера, ова мишљења представљају *de facto* одлуке, те се јављају и дилеме у вези са правном контролом ових аката, тј. нужности да се овим случајевима правна заштита користи против формалног доносиоца који не стоји ефективно иза обликовања и образложења одлуке. И поред тога, улога агенција у регулацији и доношењу појединачних одлука остаје ограничена, па је и сама *ЕСНА*

пример колико далеко су државе чланице и институције ЕУ спремне да направе компромис у погледу овлашћења агенција Уније, макар у домену животне средине.

Коначно, имајући у виду сложеност политичког система Уније и односа који постоји између ЕУ и држава чланица, поставља се и питање даљег односа на релацији Комисија – европске агенције – националне агенције (умрежене или неумрежене). Ово питање је посебно интересантно и значајно у области заштите животне средине, због растућег броја прописа, прекограничног утицаја активности које утичу на животну средину и супротстављених тенденција у погледу поделе одговорности за имплементацију прописа. Анализом тренда агенцификације јавних управа у области заштите животне средине увиђа се и појава оснивања националних тела под утицајем европских директива, након чега та тела служе за имплементацију правних режима као и за учешће у обликовању регулаторних режима, са Комисијом или агенцијама као чвориштем тих мрежа. На тај начин долази се до ситуације у којој националне агенције играју улогу и на националном и на европском нивоу, па је то случај и у области заштите животне средине. Додатно, питање обављања инспекцијског надзора у новонасталом систему интегрисане управе уз могућности стварања ширих комунитарних надлежности, потенцијално и за агенције, и даље видимо као отворено. Имајући све то у виду, мишљења смо да не постоје значајнији изгледи за проширивања надлежности постојеће агенције у области животне средине (ЕЕА) или креирања нове, а моћније. У прилог томе иде и опредељење да се за сектор хемикалија креира посебна управна организација са (лимитираним) регулаторним овлашћењима, али и опсегом деловања.

Анализом се закључује да агенције у Србији данас обављају велики број управних послова. У време доношења актуелног Устава Републике Србије 2006. године, већ је био завршен први талас агенцификације наше јавне управе, и био је на снази Закон о јавним агенцијама, али се творци Устава нису определили да агенције посебно именују као врсту организације којој се може поверити обављање јавних овлашћења. Сматрамо да овакво решење није добро имајући у виду број организација и ширину постојећих овлашћења, па се и питање уставне позиције агенција у нашем праву уочава као нужни предмет будућих анализа.

Додатно, и сам Закон о јавним агенцијама на недовољно прецизан начин одређује њихову функцију, поготово имајући у виду капацитете које су неке од ових организација развиле. Анализом решења из закона увиђа се да је од традиционалних послова јавне управе изостало, поред праћења стања и учешћа у обликовању политике за шта ови центри експертизе по правилу имају капацитета, али се чини да је то и урађено из разлога покушаја раздвајања техничких и политичких димензија рада. Вршење инспекцијског надзора такође је изостало из домена јавних агенција, чиме је ово решење усклађено са решењима из Закона о државној управи који омогућава поверавање послова инспекцијског надзора искључиво Аутономној Покрајини односно локалној самоуправи. Сматрамо да је потребно да се одредбе о могућностима поверавања послова инспекцијског надзора у нашем праву прилагоде управној реалности, односно чињеници да је у многим сферама дошло до креирања специјализованих организација које обављају и регулаторне и управне послове, па се не види јасан разлог за изостанак инспекцијског надзора као надлежности јавних агенција.

У оквиру анализе положаја јавних агенција у нашем законодавству, а посебно на примеру агенција у области заштите животне средине, уочавамо и потенцијалне проблеме, односно значајна ограничења ефективне самосталности агенција. Законом о јавним агенцијама тако је предвиђена могућност контроле како појединачних аката агенције (путем жалбе министру из чијег ресора је агенција) тако и општих аката агенција (кроз дужност прибављања мишљења о законитости и уставности подзаконског акта и дужност да оснивачу предложи доношење решења о обустави од извршења прописа и на њему заснованих појединачних аката и покретање поступка за оцењивање уставности и законитости прописа). Овим је директно отворен канал за политичке притиске на агенције иако је базично опредељење нашег законодавца да оне буду самосталне организације посвећене обављању регулаторних и стручних послова.

Сам преглед наше управне литературе и класификације које су аутори давали указује на закључак да је легислативна активност више влада за редом створила сложену мрежу различитих јавних тела, чију таксономију није једноставно

направити. Сматрамо да ова сложена структура не представља нужно проблем по себи, с обзиром на то да различите форме организације по правилу одражавају сложеност управних послова и потребу да се нађу одговарајући модалитети њиховог обављања али да је допринео општој „конфузији“ и „неухватљивости“ агенција те је условио, или барем допринео, проблематичној јавној перцепцији агенција и њихове улоге у друштву.

Пример за ову неусклађеност представља и формирање Агенције за заштиту животне средине код које са једне стране примећујемо опредељење да се именом и функцијама прати модел који се прихвата у оквиру европских интеграција (што је само по себи уобичајен феномен упоредно правно), али да се истовремено она формира као орган у саставу министарства као јединствен случај у нашем управном систему. Јасно је да Агенција за животну средину Републике Србије није јавна агенција у смислу Закона о јавним агенцијама, с обзиром на то да је основана Законом о министарствима, и да је орган у саставу, али да се узимајући у обзир чињеницу да има својство правног лица као и јасно дефинисане и диференциране надлежности треба изучавати у контексту овог типа организација.

Пример агенција у овој области указује на законодавна и политичка лутања у погледу опредељења за адекватне модалитете обављања управне делатности, али и негативну конотацију коју различити реформски процеси у управи добијају, чије последице могу бити далекосежне, а као највеће истичемо немогућност континуитета изградње капацитета зарад подизања резултата управних организација као и још већи – стварање неповерења у експертизу и стручност запослених који раде у овим организацијама. У том смислу су догађаји у претходне две године, посебно трансформација наше управе у области животне средине, делимично утицали на структуру овог рада и овде понуђене анализе.

Анализирајући конкретне приоритете заштите животне средине, увиђа се да је пред јавном управом у Србији како изазов усаглашавања са еколошким стандардима Европске уније, тако и примене великог корпуса новог законодавства – дакле, и регулаторни и надзорни послови, као и повећан број ситуација у којима ће се решавати појединачне управне ствари. Позивање класичне дистинкције на политичке



и техничке/свакодневне одлуке може бити овде од користи, с обзиром на то да би се оснивањем независне (али надзиране) агенције у чијој би се надлежности налазила примена прописа и решавање у многобројним и разноврсним еколошким управним стварима, отворила могућност министарству надлежном за заштиту животне средине да се посвети регулаторним пословима, усаглашавању са правним тековинама Уније, међународним интеграцијама и учешћу у глобалним форумима за обликовање политике заштите животне средине; уз јачање надзорне улоге која се традиционално задржава у оквиру министарстава у нашем праву. Обједињавање свих управних послова, нарочито оних регулаторних и инспекцијских у једној управној организацији може имати предности. С тим у вези, потребно је и покренути дебату у стручној јавности у вези са даљим развојем институционалних и кадровских капацитета за управљање заштитом животне средине, које подразумева велико преклапање регулаторних и различитих видова управних послова, укључујући инспекцијске, уз потребу за виском нивоом стручне експертизе и регулацију ризика.

Сагледавање таласа агенцификације у Србији од 2000. године, и њихово увођење у систем без адекватног правног основа, омогућава да се извуку закључци у погледу лоше перцепције агенција у нашем друштву. Додатно, стварање *de facto* паралелног режима у оквиру јавне управе са различитим системом службеничког статуса омогућило је, са једне стране, формирање центара експертизе преко потребних у процесу правних реформи, али је, са друге стране, створило и ривалитет у оквиру јавне управе, који није могао да допринесе побољшању њеног угледа и ауторитета који су значајни у изградњи правне државе. У трећем делу као целини се закључује да је процес агенцификације, започет релативно касно и спроведен стихијски, те је то од самог старта угрозило његово етаблирање. Преоптерећен дисбалансом моћи између министарстава и тих новооснованих и нашој правној традицији (релативно) непознатих управних тела која су у управном систему „штрчала“ и у техничком и у политичком смислу, агенцијски модел је додатно оптерећен и партократским доживљавањем државе. Томе недвосмислено сведочи недавни почетак процеса деагенцификације српске јавне управе, који уочавамо управо у области заштите животне средине.

Тренутна амбивалентност доносилаца политичких одлука у погледу опстанка агенцијског модела код нас, али и раније описани недостатак поверења у експертизу те негативне перцепције агенција у нашој јавности, у значајној мери отежавају разматрање креирања једног будућег тела које би се превасходно бавило имплементацијом еколошких норми, односно поред информативне улоге било и укључено у решавање у управним стварима у ширем броју специфичних области заштите животне средине.

Коначно, у анализи смо поставили и питање на који није могуће дати једноставан одговор: да ли је адекватно установљавање нових управних организација за релативно велики број појединачних управних послова, које консеквентно захтевају управљачку, административну и техничку инфраструктуру како би самостално функционисале? Имајући у виду да специфичности сваког појединачног случаја у коме настаје нова управна организација закључујемо да није могуће дати јединствен одговор који би се односио на све ситуације већ је конкретна решења, између више опција, потребно пронаћи у сваком појединачном случају. У том смислу, већ смо и предлагали да се положај дела постојећих агенција преиспита, посебно оних које се могу објединити са сродним агенцијама сличних компетенција или чије се надлежности могу поверити одговарајућим министарствима. Имајући у виду све већи број послова који се појављују у овом погледу, њих треба или поверити министарствима или већ постојећим агенцијама, а успостављање нових агенција сачувати као последње решење.

На самом крају трећег дела покушали смо да дамо одговор на теоријски важно питање управноправне анализе, тј. одговор на скуп хипотеза постављених у уводном поглављу: да ли је могуће, у ком правном облику, у каквом политичком контексту и са којим оправдањем, засновати независну агенцију у домену заштите животне средине у Републици Србији. Анализом учавамо значајно лутање законодавца и креатора политика заштите животне средине, па се тако у веома кратком временском периоду разматрало више опција - од оснивања једне извршне агенције у овој области, до тога да се разматрало укидање свих структура које не припадају министарству надлежном за послове заштите животне средине. У праву Србије у

овој области постоје две агенције, а две су већ укинуге (током трајања истраживања) па је овај редак пример деагенцификације наше јавне управе постао предмет наше пажње и омогућио нам да сагледамо својеврсно „жртвовање“ ових управних организација у контексту онога за шта смо анализом установили да представља кризу поверења у експертизу, сумње у стручност јавне управе и раширено неповерење у правне реформе, па и сам процес европских интеграција.

Конечно, у контексту замора од проширења уочавамо и додатне могућности за интеграцију и унапређење правног оквира. *ЕЕА* је агенција специфичне структуре те је, иако касније модел за оснивање других агенција и њихову контролу, установљена не само као тело ЕУ, већ и као тело ЕУ које има државе чланице које нису само чланице ЕУ. Имајући у виду круцијалност размене информација у области заштите животне средине за формирање политике и доношење правних правила, увиђа се корисност и неопходност сарадње и чланства са *ЕЕА* без обзира на перспективе европских интеграција. Имајући у виду недавно изражену интенцију да Србија након периода успешне сарадње постане и чланица *ЕЕА*, као и могућности укључивања у друге мреже под оквиром *ЕЕА*, увиђамо значајне перспективе интеграције и могућности унапређења како нашег правног оквира у области заштите животне средине тако и континуираног унапређења имплементације европских стандарда.<sup>583</sup>

---

<sup>583</sup> Питања којима смо се конкретно бавили током трајања четворогодишњег истраживачког пројекта у оквиру кога је реализовано докторско истраживање.

## ЛИТЕРАТУРА

- Aleksić Dragana, Radulović Branko, *Agencies in Serbia - Analysis and Recommendations for Reform*, USAID BEP project, Belgrade, 2013.
- Anastasakis Othon, Bechev Dimitar, “EU Conditionality in South East Europe: Bringing Commitment to the Process”, South East European Studies Programme European Studies Centre St Antony’s College University of Oxford, 2003.
- Andoura Sami, Peter Timmerman, “Governance of the EU: The Reform Debate on European Agencies Reignited”, *EPIN Working paper* No. 19/2008.
- Avbelj Matej, “The treaty of Lisbon: an ongoing search for structural equilibrium”, *Columbia Journal European Law*, vol. 16, no.3, 2010, 521-530.
- Bailey M Patricia, “The Changing Role of Environmental Agencies”, *European Energy and Environmental Law Review*, vol. 6, no. 5, 1997, 148-155.
- Balinovac Zoran, “Overview of the Public Agencies Act” in: Balinovac Zoran, Damjanović Jasmina. (Eds.), *The government and state administration system in the Republic of Serbia—compilation of laws and explanatory articles*, Dial, Grafolik, Belgrade, 2006., 45-56.
- Barbieri Dario, “Transnational Networks Meet National Hierarchies: The Cases of the Italian Competition and Environment Administrations” in: Morten Egeberg (Ed.), *Multilevel Union Administration: The Transformation of Executive Politics in Europe*, Palgrave Macmillan, 2006., 178-193.
- Barbieri Dario, Edoardo Ongaro, “EU agencies: what is common and what is distinctive compared with national-level public agencies”, *International Review of Administrative Sciences*, vol. 74, no.3, 2008, 395-420.
- Beblavý Miroslav, “Understanding the Waves of Agencification and the Governance Problems They Have Raised in Central and Eastern European Countries”, *OECD Journal on Budgeting*, vol. 2, no. 1, 121-139.
- Breger Marshall J., Edles Gary J., “Established By Practice: the Theory and Operation of Independent Federal Agencies”, *Administrative Law review*, vol.52, 2000, 1111-1294.
- Bell Derek, Gray Tim, “The Ambiguous Role of the Environment Agency in England and Wales”, *Environmental Politics*, vol. 11, no. 3, 2002, 76-98.
- Benson David, Jordan Andrew, “A Grand Bargain or an `Incomplete Contract`? European Union Environmental Policy after the Lisbon Treaty”, *European Energy and Environmental Law Review*, vol. 17, no. 5, 2008, 280-290.
- Benson David, Jordan Andrew, “European Union environmental policy after the Lisbon Treaty: plus ça change, plus c'est la même chose?”, *Environmental Politics*, vol.19, no. 3, 2010, 468-474.

- Bergstrom Carl Fredric, *Comitology – Delegation of Powers in the European Union and the Committee System*, Oxford University Press, Oxford, 2005.
- Best Edward, “Legislative procedures after Lisbon: fewer, simpler, clearer?”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol.15, no.1, 2008, 85-96.
- Bieber Florian, “The Serbian Opposition and Civil Society: Roots of the Delayed Transition in Serbia”, *International Journal of Politics, Culture, and Society*, vol.17, no. 1, 2003, 73–90.
- Börzel, Tanja, “Why There Is No Southern Problem. On Environmental Leaders and Laggards in the European Union“, *Journal of European Public Policy*, vol. 7, no. 1, 2000,141-162.
- Börzel Tanja, Fernandez Ana, Font Nuria, *Coping with Accession to the EC: New Modes of Environmental Governance*, Paper presented at the Annual Convention of the American Political Science Association, Washington, DC, September 1-5, 2010.
- Boyle Alan, “Human Rights and the Environment: Where Next?”, *European Journal of International Law*, vol. 23 no. 3, 2012, 613-642.
- Brandsma Gijs Jan, Curtin Deirdre and MeijerAlbert, “How Transparent are EU ‘Comitology’ Committees in Practice?”, *European Law Journal*, vol. 14, no. 6, 2008, 819-838.
- Bredt Stephan, “Prospects and Limits of Democratic Governance in the EU”, *European Law Journal*, vol. 17, no. 1, 2011, 35-65.
- Bronckers Marco, Yves Van Gerven, “Legal remedies under the EC’s new chemicals legislation REACH: Testing a new model of European governance”, *Common Market Law Review*, vol. 46, no. 6, 2009, 1823-1871.
- Busuioc Madalina, Groenlter Martijn, Trondal Jarle, “Preface”, in: Busuic Madalina, Groenlter Martijn, Trondal Jarle, (Eds.) *The agency phenomenon in the European Union – Emergence, institutionalization and every day decision making*, Manchester University Press, Manchester, New York, 2012.
- Busuioc Madalina, Groenlter Martijn, “The Theory and Practice of EU Agency Authonomy and Accountability: Early Day Expectations, Today’s Realities and Future Perspectives” in: M. Everson, C. Monda, E. Vos (Eds.), *European Agencies in between Institutions and Member States*, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2014, 175-200.
- Busuioc Madalina, “Accountability, Control and Independence: The Case of European Agencies”, *European Law Journal*, vol. 15, no. 5, 2009, 599-615.
- Butt Philip Alan, “The European Union: Environmental Policy and the prospects for sustainable development“in: Hanf Kenneth, Jansen Alf-Inge (Eds.), *Governance and Environment in Western Europe – Politics, Policy and Administration*, Longman, 1998, 253-276.

- Caspersen Ove, "The European Environment Agency", *Global Environmental Change*, vol. 9, no. 1, 1999, 71-75.
- Chamon Merijn, "EU Agencies between Meroni and Romano or the devil and the deep blue sea", *Common Market Law Review*, vol. 48, no. 4, 2011, 1055-1075.
- Cheneval Francis, Frank Schimmelfennig, "The Case for Democracy in the European Union", *Journal of Common Market Studies*, vol. 51, no. 2, 2013, 334-350.
- Chiti Edoardo, "Decentralisation and Integration into the Community Administrations: A New Perspective on European Agencies", *European Law Journal*, vol. 10, no. 4, 2004, 402-438.
- Client Earth, "The impact of the Lisbon Treaty- an environmental perspective", London, 2010.
- Christensen Tom, Laegreid Per, "Agencification and regulatory reforms" in: Tom Christensen and Per Lægreid, (Eds.) *Autonomy and Regulation. Coping with agencies in the modern state*, Edward Elgar, 2006, 1-21.
- Cristiansen Thomas, Miriam Oettel Johanna, Vaccari Beatrice (Eds.), *21 century comitology – Implementing Committees in the Enlarged European Union*, European Institute for Public Administration, 2009.
- Christiansen Thomas, Dobbels Mathias, "Comitology and delegated acts after Lisbon: How the European Parliament lost the implementation game", *European Integration online Papers (EIoP)*, vol. 16, Article 13, 2012.
- Craig Paul, de Burca Grainne (ur.), *Evolution of EU Law*, Oxford University Press, 2011.
- Craig Paul, "Delegated Acts, Implementing Acts and the New Comitology Regulation", Oxford Legal Studies Research Paper No. 58/2011.
- Craig Paul, *EU Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012.
- Curtin Deirdre, "Holding (Quasi-)Autonomous EU Administrative Actors to Public Account", *European Law Journal*, vol. 13, no. 4, 2007, 523-541.
- Curtin Deirdre, Hofmann Herwig and Mendes Joana, "Constitutionalising EU Executive Rule-Making Procedures: A Research Agenda", *European Law Journal*, vol. 19, no. 1, 2013, 1-21.
- Curtin Deirdre, Albert Meijer, "Does transparency strengthen legitimacy in the EU? A critical analysis of European Union policy documents", *Information Polity*, vol. 11, 2006, 109-122.
- Чавошки Александра, *Основи еколошког права Европске уније*, Правни факултет Универзитета Унион – Службени гласник, Београд, 2007.
- Dashwood Allan, Wyatt, *European Union Law*, Hart Publishing, 2008.
- Давинић Марко, *Концепција управног права Сједињених Америчких Држава*, Досије, Београд, 2004.

- Davinić Marko, „Pojam, vrste i aktivnosti Federalnih agencija u pravnom sistemu SAD” u: Jovan Ćirić (ur.), *Uvod u pravo SAD*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2008., 71-88.
- Davinić Marko, “The European Ombudsman – The Champion of Transparency within Brussels Bureaucracy”, *The Annals of the Faculty of Law in Belgrade – Belgrade Law Review*, vol. 61, no. 3, 2013, 119-134.
- Dehousse Renaud, “Regulation by Networks: The role of European Agencies”, *Journal of European Public Policy*, vol. 4, no.2, 1997, 246-261.
- Dehousse Renaud, “Delegation of powers in the European union: The need for a multi-principals model”, *West European Politics*, vol. 31, no. 4, 2008, 789-805.
- Delors Jacques, “JCMS 50th Anniversary Lecture - Economic Governance in the European Union: Past, Present and Future”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 50, no. 2, 2013, 169-178.
- Diling Rasmus, “Improving implementation by networking: the role of the European Environment Agency” in: Christoph Knill, Andrea Lenschow (Eds.), *Implementing EU environmental policy: new directions and old problems*, Manchester University Press, 2000., 62-86.
- Diling Rasmus “*Transnational law and environmental governance: new directions for the independent European Environment Agency: a strategic transnational concept*”, European University Institute, Firenca, 2012.  
<http://www.eui.eu/seminarsandevents/index.aspx?eventid=89330>.
- Димитријевић Предраг, „Јавне агенције у управном систему Републике Србије“, у: Невена Петрушић (ур.) *Право на приступ правосуђу – инструменти за имплементацију европских стандарда у правни систем Републике Србије- књига V*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, 2010, 3-9.
- Dimitrijević Predrag, „Јавна управа за еколошко доба“, у: Predrag Dimitrijević (ur.) *Ekologija i pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Nišu, Niš, 2011, 465-475.
- Dimitrijević Predrag, „Organizacija državne uprave u Republici Srbiji“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, no. 62, 2012, 73-90.
- Dougan Michael, “The Treaty of Lisbon: winning minds, not harts“, *Common Market Law Review*, vol. 45, no. 3, 2008, 617-703.
- Дреновак Ивановић Мирјана, *Приступ правди у еколошким управним стварима - докторска дисертација одбрањена на Правном факултету Универзитета у Београду*, Београд, 2012.
- Drenovak Ivanović Mirjana, “Implementation of the Aarhus Convention in Serbia”, *European Energy and Environmental Law Review*, vol. 20, no. 2, 2011, 58-71.
- Dujić Slobodan, „Јавне службе и независна regulatorna tijela“, *Moderna uprava*, br. 3-4, 2010, 15- 40.

- Dyrberg Peter, “European Ombusman and the Community Agencies” in: Kreher, Alexander (Ed.), *The EC Agencies between Community Institutions and Constituents: Autonomy, Control and Accountability*, Conference Report, European University Institute, Florence, 1998.
- Eberlein Burkard, Grande Edgar, “Beyond delegation: transnational regulatory regimes and the EU regulatory state”, *Journal of European Public Policy*, vol. 12, no. 1, 2005, 89-112.
- Egeberg Morten (Ed.), *Multilevel Union Administration: The Transformation of Executive Politics in Europe*, Palgrave Macmillan, 2006.
- Egeberg Morten, “Europe’s Executive Branch of Government in the Melting Pot: an Overview”, in: Morten Egeberg (Ed.), *Multilevel Union Administration: The Transformation of Executive Politics in Europe*, Palgrave Macmillan, 2006., 1-16.
- Egeberg Morten, “Balancing Autonomy and Accountability: Enduring Tensions in the European Commission’s Development” in: Morten Egeberg (Ed.), *Multilevel Union Administration: The Transformation of Executive Politics in Europe*, Palgrave Macmillan, 2006., 31-51.
- Egeberg Morten, Schaefer Guenther F., Trondal Jarle, “EU committee governance between intergovernmental and Union administration”, in: Morten Egeberg (Ed.), *Multilevel Union Administration: The Transformation of Executive Politics in Europe*. Palgrave Macmillan, 2006, 66-85.
- Ehnert Tanja, *The European Chemicals Agency - Beyond the Scope of the Meroni Doctrine?*, master teza odbranjena na Univerzitetu u Mastrohtu, Mastroht, 2008.
- Enderlein Henrik, Wälti Sonja, Zürn Michael (Eds.), *Handbook On Multi-Level Governance*, Edward Elgar, 2010.
- Everson Michelle, “Independent Agencies: Hierarchy Beaters?”, *European Law Journal*, vol. 1 no. 2, 1995, 180–204.
- Everson Michelle, Majone Giandomenico, Metcalfe Les, Schout Adriaan, *The Role of Specialised Agencies in Decentralising EU Governance – Report for the European Commission*, European Institute for Public Administration, Maastricht, 1999.
- Everson Michelle, “European Agencies: Barely Legal?”, in: Everson Michelle, Monda Cosimo, Vos Ellen (Eds.), *European Agencies in between Institutions and Member States*, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2014., 49-70.
- Everson Michelle, Monda Cosimo, Vos Ellen, “European Agencies in between Institutions and Member states” in: Everson Michelle, Monda Cosimo, Vos Ellen (Eds.), *European Agencies in between Institutions and Member States*, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2014.
- Fisher Elizabeth, “The ‘perfect storm’ of REACH: charting regulatory controversy in the age of information, sustainable development, and globalization”, *Journal of Risk Research*, vol. 11, no. 4, 2008, 541-563.



- Follesdal Andrew, Simon Hix, “Why is there democratic deficit in Europe – a response to Majone and Moravcsik“, *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, no. 3, 2006, 533-562.
- Gains Francesca, “Executive Agencies in Government: The Impact of Bureaucratic Networks on Policy Outcomes“, *Journal of Public Policy*, vol. 23, 2003, 55-79.
- Geradin Damien, Petit Nicolas, *The Development of Agencies at EU and National Levels: Conceptual Analysis and Proposals for Reform*. Working Paper 01/04. NYU School of Law: Jean Monnet programme, 2004.
- Giraldi Fabrizio, “Policy Credibility and Delegation to Independent Regulatory Agencies: A Comparative Empirical Analysis”, *Journal of European Public Policy*, vol. 9, no. 6, 2002, 873-893.
- Giraldi Fabrizio, “The Institutional Foundations of Regulatory Capitalism: The Diffusion of Independent Regulatory Agencies in Western Europe”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 598, no.1, 2005, 84-101.
- Gornitzka Ase, Sverdup Ulf, “Who are the experts? The information basis of EU decision making“, *Arena – Working Paper series no. 14*, June 2008.
- Gornitzka Ase, Sverdup Ulf, “Who consults? The configuration of Expert Groups in the European Union”, *Western European Politics*, vol. 31, no. 4, 2008, 725–750.
- Greve Carsten, Matthew Flinders, Sandra van Thiel, “Quangos - What’s in a name? Defining Quangos from a Comparative Perspective”, *Governance*, vol.12, no. 2,1999, 129-146.
- Griller Stefan, Orator Andreas, *Meroni Revisited – Empowering European Agencies between Efficiency and Legitimacy*, New Modes of Governance project, Europainstitut, WU-Vienna, 2007.
- Hansen Bjorn, Mark Blainey, “REACH: A Step Change in the Management of Chemicals”, *Review of European Community and International Environmental Law*, vol. 15 no. 3, 2006, 270-280
- Hansen Bjorn, Mark Blainey, “Registration: The Cornerstone of REACH”, *Review of European Community and International Environmental Law* vol. 17, no. 1, 2008, 107-125.
- Harlow Carol, “Three phases in the Evolution of EU Administrative law”, in: Craig Paul, de Burca Graine (Eds.), *Evolution of EU Law*, Oxford University Press, 2011., 439-464.
- Hayward Tim, *Constitutional Environmental Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2005.
- Hayvaert Veerle, “The EU Chemicals Policy: Towards Inclusive Governance? ”, in: Vos Ellen (Ed.), *European Risk Governance: Its Science, Its Inclusiveness and Its Effectiveness*, CONNEX Report Series Nr 06, University of Mannheim, 2008., 185-221.

- Hofmann Herwig C.H., Türk Alexander H. (Eds.), *EU Administrative Governance*, Edward Elgar, 2006.
- Hofmann Herwig C.H., “Legislation, Delegation and Implementation under the Treaty of Lisbon: Typology Meets Reality”, *European Law Journal*, vol. 15, 2009, 482-505.
- Hofmann Herwig C.H., Rowe Gerard C., Türk Alexander H., *Administrative law and Policy of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2011.
- Hofmann Herwig C.H., Morini Alessandro, “Constitutional aspects of the pluralisation of the EU executive through 'agencification'”, *European Law Review*, vol. 37, no. 4, 2012, 419-443.
- Hofmann Herwig C.H., “The European Research Council as Case Study for Agency Design in the EU”, *European Public Law*, vol. 18, no. 1, 2012, 175–190.
- Hönnige Christoph, Panke Diana, “The Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee: How Influential are Consultative Committees in the European Union? The Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee: How Influential are Consultative Committees in the European Union?“, *Journal of Common Market Studies*, vol. 51, no. 3, 2013, 452-471.
- Irvin Renée A., Stansbury John, “Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort?“, *Public Administration Review*, vol. 64, no. 1, 2004, 55-65.
- Jacobs Francis, “EU Agencies and the European Parliament“, in: Everson Michelle, Monda Cosimo, Vos Ellen (Eds.), *European Agencies in between Institutions and Member States*, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2014., 201-228.
- Jacqué Jean-Paul, “The principle of institutional balance”, *Common Market Law Review*, vol. 41, no. 2, 2004, 383–391.
- Jasanoff Sheila, *The Fifth branch science advisors as policy makers*, MIT University Press, 1990.
- Jimenez Beltran Domingo, “The European Environmental Agency” in: Kreher Alexander (Ed.), *The New European Agencies – Conference Report*, European University Institute, Florence, 1996, 29-41.
- Joerges Christian, Neyer Jiirgen, “From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes: The Constitutionalisation of Comitology”, *European Law Journal*, vol. 3, no. 3, 1997, 273- 299.
- Jordan Andrew, Lenschow Andrea, “Environmental Policy Integration: a State of the Art Review“, *Environmental Policy and Governance*, vol. 20, no.3, 2010, 147–158.
- Jordana Jacint, David Levi-Faur, Xavier Fernández, “Global Diffusion of Regulatory Agencies: Channels of Transfer and Stages of Diffusion”, *Comparative Political Studies*, vol. 44, no. 10, 2011, 1343-1369.
- Jovanić Tatjana, “Some paradigms of regulation of risks to society“, *The Annals of the Faculty of Law in Belgrade – Belgrade Law Review*, vol. 58, no. 3, 2010, 285-307.

- Jovanić Tatjana, *Proces regulacije*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2014.
- Jovičić Jelena, "The Right to Good Administration under Article 41 of the European Union Charter of Fundamental Rights", in: Marko Milenković (Ed.) *Igalo series 2012*, Centre for Constitutional Studies and Democratic Development, Clueb, Bologna, 2013., 5-26.
- Kaeding Michael, Verluis Esther, "EU Agencies as a Solution to Pan-European Implementation Problem" in: Everson Michelle, Monda Cosimo, Vos Ellen (Eds.), *European Agencies in between Institutions and Member States*, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2014., 73 -86.
- Kavran Dragoljub, *Javna uprava - reforma, trening, efikasnost*, Savet za državnu upravu Republike Srbije, Beograd, 2003.
- Kelemen Daniel, Giandomenico Majone, "Managing Europeanization: The European Agencies," in: Peterson John, Shackleton Michael (Eds.) *The Institutions of the European Union*, Oxford University Press, 2012., 219-240.
- Kramer Ludwig, *EC Environmental Law*, Sweet & Maxwell, London, 2007.
- Kreher, Alexander (Ed.), *The EC Agencies between Community Institutions and Constituents: Autonomy, Control and Accountability –Conference Report*, European University Institute, Florence, 1998.
- Kreher Alexander (Ed.), *The New European Agencies – Conference Report*, European University Institute, Florence, 1996.
- Laking Rob, "Agencies: Their Benefits and Risks", *OECD Journal on Budgeting*, vol. 4, no.4, 2005, 6-25.
- Lame Jan-Erik, *Državno upravljanje – Razmatranje modela javne uprave i javnog upravljanja*, Službeni glasnik, Megatrend Univerzitet, Beograd, 2012.
- Lauwaars Richard H., "Auxiliary Organs and Agencies in the E. E. C.", *Common Market Law Review*, vol. 16 no. 3, 1979, 365-387.
- Lee Maria, *EU Environmental law, Challenges, Change and Decision- making*, Hart Publishing, Oxford, 2005.
- Lenaerts Koen, "Regulating the regulatory process: "delegation of powers" in the European Community", *European Law Review*, vol. 18,no.1, 1993, 23-49.
- Levi-Faur David, "Regulatory networks and regulatory agencification: towards a Single European Regulatory Space", *Journal of European Public Policy*, vol. 18, no. 6, 2011, 810-829.
- Lilić Stevan, „Ekološka inspekcija u zakonodavstvu Srbije i EU“, u: Jovan Ćirić (ur.) *Pedaset godina Evropske unije*, Institut za uporedno pravo, Kancelarija za pridruživanje EU, Beograd, 2007, 277-287.

- Лилић Стеван, „Јавне агенције и управна реформа“, у: Светислав Табороши (ур.) *Развој правног система Србије и хармонизација са правом ЕУ- прилози пројекту 2009*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010, 37-48.
- Lilić Stevan, Milenković Marko, “Teaching environmental law in Serbia: challenges and prospects“, у: Anđelka Mihajlov (ur.), *Zbornik radova 6. regionalne Konferencije „Životna sredina ka Evropi“*, Ambasadori životne sredine, Privredna Komora Beograda, Beograd, 2010., 9-14
- Lilić Stevan, Katarina Jozić, *Evropsko upravno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2011.
- Лилић Стеван, *Res Administrativa – Управна ствар*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2011.
- Лилић Стеван, *Управно право – Управно процесно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2014.
- Лилић Стеван, Мирјана Дреновак Ивановић, *Еколошко право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2014.
- Lord Christopher, “The European Parliament and the legitimation of agencification”, *Journal of European Public Policy*, vol. 18, no. 6, 2011, 909-925.
- Lupia Artur, “Delegation of Power: Agency Theory”, in: Neil J. Smelser, Paul Baltes (Eds.) *International Encyclopedia of Social and Behavioral Sciences 5*, Elsevier, Oxford, 2001., 3375-3377.
- Majone Giandomenico, “The new European agencies: regulation by information”, *Journal of European Public Policy*, vol. 4, no. 2, 1997, 262-275.
- Majone Giandomenico (Ed.), *Regulating Europe*, Routledge, New York, 1996.
- Majone Giandomenico, “The rise of regulatory state in Europe”, *West European Politics*, vol. 17, no. 3, 1994, 77-101.
- Majone Giandomenico, *Dilemmas of European integration - The ambiguities and pitfalls of integration by stealth*, Oxford University Press, 2005.
- Maggetti Martino, Gilardi Fabrizio, “The policy-making structure of European regulatory networks and the domestic adoption of standards“, *Journal of European Public Policy*, vol. 18, no. 6, 2011, 830-847.
- Mangiameli Stelio, “The Institutional Design of the European Union After Lisbon”, in: Blanke Hermann-Josef, Mangiameli Stelio (Eds.) *The European Union after Lisbon - Constitutional Basis, Economic Order and External Action*, Springer, 2012., 93-128.
- Martens Maria, “Runaway Bureaucracy? Exploring the Role of Nordic Regulatory Agencies in the European Union”, *Scandinavian Political Studies*, vol. 31, no. 1, 2008, 27-43.
- Martens Maria, “Voice or Loyalty? The Evolution of the European Environment Agency (EEA)“, *Journal of Common Market Studies*, vol. 48, no. 4, 2010, 881-901.

- Martens Maria, "Executive power in the making: the establishment of the European Chemicals Agency " in: Busuioc Madalina, Groenleer Martijn, Trondal Jarle (Eds.), *The agency phenomenon in the European Union - Emergence, institutionalisation and everyday decision-making*, Manchester University Press, 2012., 42-61.
- Martens Maria, "National Regulators between Union and Governments: a Study of the EU's Environmental Policy Network IMPEL", in: Egeberg Morten (Ed.), *Multilevel Union Administration: The Transformation of Executive Politics in Europe*, Palgrave Macmillan, 2006., 124-142.
- Марковић Милан, Дујић Слободан, „Јавне (регулаторне) агенције“, *Архив за правне и друштвене науке*, бр 3-4, 2006, 1555-1580.
- Мартиновић Александар, „Правна природа агенција у правном систему Републике Србије“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, год. 40, бр. 2, 2006, 155-76.
- Meuwese Anne, Schuurmans Ymre, Voermans Wim J. M., "Towards a European Administrative Procedure Act", *Review of European Administrative Law*, vol. 2 no. 2, 2009, 3-35.
- Mihaly Marc B., "Citizen Participation in the Making of Environmental Decisions: Evolving Obstacles and Potential Solutions Through Partnership With Experts and Agents", *Pace Environmental Law Review*, vol. 27, no. 1, 2009, 151-226.
- Milenković Dejan, *Javna uprava – odabrane teme*, Fakultet političkih nauka, Čigoja, Beograd, 2013.
- Milenković Marko, „Položaj i uloga Agencije za zaštitu životne sredine“, u: Stevan Lilić (ur.) *Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije - knjiga I*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2011., 251-259.
- Milenković Marko, „Ekološka inspekcija i decentralizacija Srbije“, u Predrag Dimitrijević, Nataša Stojanović (ur.) *Ekologija i pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Nišu, 2011, 513-528.
- Milenković Marko, „Upravni poslovi u oblasti upravljanja hemikalijama i evropske integracije“, u: Stevan Lilić (ur.) *Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2012., 317-335.
- Milenković Marko, „Neka institucionalna pitanja režima upravljanja hemikalijama u Evropskoj uniji“ u: Stevan Lilić (ur.) *Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije – sveska 3*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2013, 275-291.
- Milenković Marko, „Upravni poslovi u oblasti zaštite životne sredine u Evropskoj uniji i podela nadležnosti sa državama članicama“ u: Mirjana Rašević, Milan Marković (ur.) *Pomeraćemo granice*, Institut društvenih nauka, 2012., 153-170.

- Milenković Marko, Milenković Miloš, “Administrative reform and debates over public agencies’ role in Serbia”, *The Annals of the Faculty of Law in Belgrade – Belgrade Law Review*, vol. 61, no. 3, 2013, 135-150.
- Milenković Miloš, Milenković Marko, “Serbia and the European Union: is ‘culturalization’ of accession criteria on the way?“, in: Finn Laursen (ed.), *EU Enlargement - Current Challenges and Strategic Choices*, P.I.E. Lang, Brussels, 2013., 153-172.
- Miller Nick, “A Failed Transition: The Case of Serbia”, in: Dawisha Karen, Parrott Bruce (Eds.) *Politics, Power, and the Struggle for Democracy in South-East Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, New York, 1997, 146-188.
- Milovanović Dobrosav, “Reforma javne uprave i analiza uticaja regulative”, *Pravni život*, god. 55, br. 10, 2006, 303-316.
- Miščević Tanja, *Pridruživanje Evropskoj uniji*, Službeni glasnik, Beograd, 2009.
- Mitić Dušan, „Pravna priroda javnih agencija u pravnom sistemu Republike Srbije“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Nišu*, 2007, 209-248.
- Moe M Terry., “Political institutions: the Neglected side of the story” *Journal of Law, Economics and Organisation*, vol. 6, special issue, 1990, 213-253.
- Moravcsik Andrew, “In Defence of the ‘Democratic Deficit’: Reassessing Legitimacy in the European Union”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, no. 4, 2002, 603-624.
- Moynihan Donald P., “Ambiguity In Policy Lessons: The Agencification Experience”, *Public Administration*, vol. 84, no. 4, 2006, 1029–1050.
- Mujović Zornić Hajrija, Milenković Marko, “Pravni aspekti rada Agencije za lekove i medicinska sredstva i značaj za sigurnost lekova”, *Pravni život*, god. 61, br 3, 2012, 409-432.
- Musa Anamarija, Ivan Koprić, “What Kind Of Agencification In Croatia? Trends and Future Directions“, *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, Special Issue, 2011, 33-53.
- Nacionalni konvent o Evropskoj Uniji – radna grupa Ekologija, *Analize i preporuke*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2010.
- Nørnard Gitte Hyttel, “National Limits to Transnational Networking? The Case of the Danish IT and Telecom Agency”, in: Egeberg Morten (Ed.), *Multilevel Union Administration: The Transformation of Executive Politics in Europe*. Palgrave Macmillan, 2006., 163-179.
- Nicolaides Phedon, “Regulation of Liberalised markets: A New Role for the State? (or How to Induce Competition Among Regulators)“ in: Gerardin Damien, Muñoz

- Rodolphe, Petit Nicolas (Eds.) *Regulation through Agencies in the EU – A New Paradigm of European Governance*, Edward Elgar, 2005., 23-43.
- Peterson John, *Policy Networks, Political Science Series - Institute for Advanced Studies Vienna*, 2003.
- Peters Guy B., “The politics and management of agencies”, *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, Special Issue, 2011, 7-14.
- Petrović Zoran, „Upravna inspekcija – specifičan oblik kontrole uprave“, *Pravni život*, god. 47, br. 10, 1998, 121-130.
- Pollitt Christopher, Bathgate Karen, Caulfield Janice, Smullen Amanda, Talbot Colin, “Agency Fever? Analysis of an International Policy Fashion”, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, vol. 3, no. 3, 2001, 271-290.
- Politt Christopher, Talbot Colin, Caulfield Janice, Smullen Amanda, *Agencies - How do governments do things through semi – autonomous organisations*, Palgrave, 2004.
- Politt Christopher, Talbot Colin (Eds.) *Unbundled Government – A critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation*, Routledge, 2004.
- Pridham Geoffrey, “European Union Accession Dynamics and Democratization on Central and Eastern Europe: Past and Future Perspectives”, *Government and Opposition*, vol. 41, no. 3, 2006, 373–400.
- Radivojević Zoran, Knežević – Predić Vesna, „Postupci odlučivanja u Evropskoj uniji posle Lisabonskog ugovora“, u: Dimitrijević Duško, Miljuš Branko (ur.), *Harmonizacija zakonodavstva Republike Srbije sa pravom Evropske unije (II)* Institut za međunarodnu politiku i privredu, 2012., 74-98.
- Радивојевић Миодраг, „Независна (регулаторна) тела и институције у Србији“, Српска политичка мисао, год. 30, бр 4, 53-76.
- Rittberger Berthold, Arndt Wonka, “Introduction: Agency governance in the European Union“ , *Journal of European Public Policy*, vol. 18, no. 6, 2011, 780-789.
- Roller Gerhard, “Comitology in environmental policy: practical experiences between efficiency and legitimacy” in: Hoffmann Herwig C.H., Türk H. Alexander (Eds.) *EU Administrative Governance*, Edward Elgar, 2006., 115-145.
- Rossi Lucia Serena, “Does the Lisbon Treaty provide a Clearer Separation of Competences between EU and Member States?” in: Biondi Andrea, Eeckhout Piet, Ripley Stefanie (Eds.), *EU Law after Lisbon*, Oxford University Press, 2012., 85-106.
- Ryland Diane, “European Environment Agency”, *European Environmental Law Review*, vol. 3, 1994, 138-140.
- Sami Andoura, Timmerman Peter, “Governance of the EU: The Reform Debate on European Agencies Reignited”, *EPIN Working paper No. 19/2008*.

- Scott Colin, "Agencies for European regulatory governance : a regimes approach" in: Gerardin Damien, Muñoz Rodolphe, Petit Nicolas (Eds.) *Regulation through Agencies in the EU – A New Paradigm of European Governance*, Edward Elgar, 2005., 67-87.
- Schout Adriaan,, Jourdan Andrew, Twena Michelle, "From 'Old' to 'New' Governance in the EU: Explaining a Diagnostic Deficit", *West European Politics*, vol. 33, no. 1, 2010, 154-170.
- Schout Adriaan, "The European Environment Agency (EEA): Heading toward maturity?", in: Everson Michelle, Majone Giandomenico, Metcalfe Les, Schout Adriaan, *The Role of Specialised Agencies in Decentralising EU Governance – Report for the European Commission*, European Institute for Public Administration, Maastricht, 1999., 79-173.
- Schout Adriaan, Claessens Fleuer, "The European Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law (IM PEL)" in: Everson Michelle, Majone Giandomenico, Metcalfe Les, Schout Adriaan, *The Role of Specialised Agencies in Decentralising EU Governance – Report for the European Commission*, European Institute for Public Administration, Maastricht, 1999., 254-278.
- Schimmelfennig Frank, Sedelmeier Ulrich, "Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe", *Journal of European Public Policy*, vol. 11, no. 4, 2004, 661–79.
- Shafritz Jay, Hyde Albert, Parkers Sandra, "From Reagan to reinvention (1980s and 1990s)" u: Shafritz Jay, Hyde Albert, Parkers Sandra (Eds.) *Classics of Public Administration*, Thomson – Wadsworth, 2004., 370-395.
- Shapiro Martin, "The problems of independant agencies in the United States and the European Union", *Journal of European Public Policy*, vol. 4, no. 2, 1997, 276-291.
- Shapiro Martin, "Independant agencies" in: Paul Craig, Grainne de Burca (Eds.) *The Evolution of EU Law*, second edition, Oxford university press, Oxford, 2011., 111-120.
- Sovino Mario, "The role of Committees in the EU institutional Balance: Deliberative or Procedural Supranationalism?" in: Christiansen Thomas, Oettel Johanna Miriam, Vaccari Beatrice (Eds.) , "21 century comitology – Implementing Committees in the Enlarged European Union", European Institute for Public Administration, 2009., 19-48.
- Strauss Peter L., "The place of agencies in government: separation of powers and the fourth branch", *Columbia Law Review*, vol. 84, no. 3, 1984, 573–633.
- Stjelja Ivana, Babić Jelena, Milenković Marko, Popović Mirko, Dolapčev Vanja, *Demokratija pred izazovom - kako javnost učestvuje u stvaranju politike životne sredine*, Beogradska otvorena škola, Beograd, 2014.
- Šuput Dejan, „Republička agencija za telekomunikacije – primer nedorečenog statusno-pravnog položaja samostalnog regulatornog tela u pravnom sistemu Republike Srbije“, *Pravni život*, god. 59, br. 8, 2010, 807-823.
- Šuput Dejan, „Samostalna regulatorna tela u pravnom sistemu Republike Srbije“, *Telekomunikacije*, god. 2, br. 3, 2009, 49-56.



- Табороши Светислав, Татјана Јованић, „Економско право као право тржишта и слобода конкуренције“, *Право и привреда*, год. 47, бр. 7-9, 2010, 306-331.
- Talbot Colin, “The Agency Idea: sometimes old, sometimes new, sometimes borrowed, sometimes untrue” in: Politt Christopher, Talbot Colin (Eds.) *Unbundled Government – A critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation*, Routledge, 2004., 3-21.
- Thacher Mark, “Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation”, *West European Politics*, vol. 25, no. 1, 2002, 125-147.
- Todić Dragoljub, *Vodič kroz EU politike – životna sredina*, Evropski pokret, Beograd, 2011.
- Toshkov Dimitar, “Embracing European Law Compliance with EU Directives in Central and Eastern Europe”, *European Union Politics*, vol. 9, no. 3, 2008, 379–402.
- Tesh Sylvia, “Citizen experts in environmental risk”, *Policy Sciences*, vol. 32, no. 1, 1999, 39-58.
- Tomić Slobodan, Jovančić Aleksandar, „Nastanak i nezavisnost regulatornih tela u Srbiji: domaće ili eksterne determinante?“, *Političke perspektive*, br 5, 2012, 23-53.
- Томић Зоран, „Управне и јавне агенције у Србији, класификација и правни положај“, *Право и привреда*, год. 45, бр 5-8, 2008, 413-427.
- Томић Зоран, *Управна контрола управе*, Београд, 1987.
- Томић Зоран, *Опште управно право*, Београд, 2009.
- Tomić Nataša, „Odgovornost i efikasnost inspektora kao vršilaca upravnog nadzora u pravnom sistemu Srbije i Crne Gore“, *Pravni život*, god. 53, br. 9, 2004, 1247-1263.
- Trbović Ana, Đukanović Dragana, Knežević Boris, *Javna uprava i evropske integracije Srbije*, Fakultet za ekonomiju, finansije i administraciju, Beograd, 2010.
- Trondal Jarle, “EU committee governance and the multilevel community administration”, in: Hoffmann Herwig C.H., Türk H. Alexander (Eds.) *EU Administrative Governance*, Edwar Elgar, 2006., 391-415.
- Türk Alexander, ”Lawmaking after Lisbon” in: Biondi Andrea, Eeckhout Piet, Ripley Stefanie (Eds.), *EU Law after Lisbon*, Oxford University Press, 2012., 62-84.
- Van Thiel Sandra, “Comparing Agencification In Central Eastern European And Western European Countries: Fundamentally Alike In Unimportant Respects?“, *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, Special Issue, 2011, 15-32.
- Verhoest Koen, Van Thiel Sandra, Bouckaert Geert and Lægreid Per, *Government Agencies - Practices and Lessons from 30 Countries*, Palgrave Macmillan, 2011.
- Vedder Hans, “The Treaty of Lisbon and European Environmental Law and Policy“, *Journal of Environmental Law*, vol. 22, no. 2, 2010, 285-299.

- Von Lersner Heinrich, "The German Environmental Agency", in: Kreher Alexander (Ed.), "The New European Agencies – Conference Report", European University Institute, Florence, 1996., 91-100.
- Vos Ellen, "Agencies and the European Union", in: Zwart Tom, Verheij Luc (Eds.), *Agencies in European and Comparative Law*, Intersentia Publishing, Antwerpen, 2003., 113-147.
- Vos Ellen, "Independence, Accountability and Transparency of European Regulatory Agencies" in: Gerardin Damien, Muñoz Rodolphe, Petit Nicolas (Eds.) *Regulation through Agencies in the EU – A New Paradigm of European Governance*, Edward Elgar, 2005., 120-137.
- Vos Ellen, "Fifty years of European Integration, Forty-five years of Comitology", in: Ott Andrea, Vos Ellen (Ed.) *Fifty Years of European Integration: Foundations and Perspectives*, TMC Asser Press, 2009., 31-56.
- Vos Ellen, "European agencies and the Composite EU Executive", in: Everson Michelle, Monda Cosimo, Vos Ellen (Eds.), *European Agencies in between Institutions and Member States*, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2014., 11-49.
- Vučković Jelena, „Javne agencije u nordijskim i baltičkim državama“, *Glasnik prava*, god. 4, br. 3, 2013, 71-81.
- Вучковић Јелена, „Положај агенција у систему поделе власти“, докторска дисертација одбрањена на Правном факултету Универзитета у Београду, 2013.
- Yataganas A. Xénophon, "Delegation of regulatory authority in the European Union -The relevance of the American model of independent agencies", *Jean Monnet Working Paper 3/01*, New York University School of Law New York, 2001.
- Williams Garrath, "Monomaniacs or Schizophrenics?: Responsible Governance and the EU's Independent Agencies", *Political Studies*, vol. 53, no. 1, 2005, 82–99.
- Witte Bruno de, "Direct effect, primacy, and the nature of the legal order" in: Craig Paul, de Búrca Gráinne (Eds.) *The Evolution of EU Law*, Oxford University press, 2011., 323-362.
- Zito Anthony R., "European agencies as agents of governance and EU learning", *Journal of European Public Policy*, vol. 16, no. 8, 2009, 1224-1243.
- Zwart Tom, "Judicial review of agency action" in: Tom Zwart, L. Verhey (Eds.), *Agencies in European and Comparative Law*, Intersentia Publishing, Antwerpen, 2003., 171-178.
- Živković Tatjana, Vavić Igor, Jovanović Đorđe, „Zaštita životne sredine i inspeksijski nadzor (kontrola) u Republici Srbiji“, *Kvalitet*, vol. 18, no. 9-10, 2008, 78-80.

## Извори

- Agencija za zaštitu životne sredine, *Informator o radu – 2012*, Beograd, 2013.
- Barroso Manuel J., *European Chemicals Agency: Turning REACH into Reality*, Inauguration of the European Chemicals Agency, SPEECH 08/298, 3 June 2008, Helsinki.
- European Commission, *European governance*, White paper, Brussels, 25.7.2001 COM(2001) 428 final.
- European Commission, Report from the Commission to the Council - Review of the European Environment Agency (EEA), Brussels, 22.12.2003, COM(2003) 800 final.
- European Commission, *Communication from Commission Externalisation of the management of Community programmes including presentation of a framework regulation for a new type of executive agency*, Brussels 2000, final.
- European Commission, *Strategy for a Future European Chemicals Policy*, White Paper, COM(2001) 88 final, Brussels, 2001.
- European Commission, *Communication from the Commission - The operating framework for the European Regulatory Agencies*, Brussels, 11.12.2002 COM(2002) 718 final.
- European Commission, *Communication from the Commission on the collection and use of expertise by the commission: principles and guidelines “Improving the knowledge base for better policies”*, Brussels, 11.12.2002 com(2002) 713 final.
- European Commission, *Draft Interinstitutional agreement on the operating framework for the European Union regulatory agencies*, Brussels, 25.02.2005, COM(2005) 59 final.
- European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – European agencies – The way forward {SEC(2008) 323} /\** COM/2008/0135 final.
- European Commission, “Evaluation of the EU decentralised agencies in 2009 Final Report Volume II - Conclusions at System Level“, December 2009, Brussels
- European Commission, *Communication from the president to the commission framework for Commission expert groups: Horizontal rules and public register*, Brussels, 10.11.2010 c(2010) 7649 final.
- European Commission (Directorate-General Environment), *The costs of not implementing the environmental acquis - Final report*, ENV.G.1/FRA/2006/0073 September 2011.
- European Commission, (2012) *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions - Improving the delivery of benefits from EU environment measures: building confidence through better knowledge and responsiveness*, Brussels, 7.3.2012 COM(2012) 95 final.
- European Commission, “Serbia 2010 progress report”, Brussels, 2010.

- European Commission, Serbia 2012 progress report”, Brussels, 2012.
- European Commission, “Serbia 2013 progress report”, Brussels, 2013.
- European Council. 1993. *Conclusions of the presidency*. Copenhagen, 21–22 June. Brussels: General Secretariat of the Council. SN 180/1/93 REV 1.
- European Council 1995. *Presidency Conclusions*. Copenhagen, 15–16 December. Brussels: General Secretariat of the Council of Europe.
- European Parliament, the Council, European Commission, *Joint Statement of the European Parliament, the Council of the EU and European Commission on decentralised agencies*, 19/7/2012.
- Evaluation of the EU decentralised agencies in 2009 vol I-III, Brussels, 2009., dostupno na:  
[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/libe/dv/evaluation\\_eu\\_agencies\\_vol\\_iii\\_/evaluation\\_eu\\_agencies\\_vol\\_iii\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/dv/evaluation_eu_agencies_vol_iii_/evaluation_eu_agencies_vol_iii_en.pdf)
- IOMC, UNITAR, *Procena kapaciteta za bezbedno upravljanje hemikalijama i implementaciju SAICM u Republici Srbiji*, Beograd, s.a.
- Price Waterhouse Coopers, “Final Report on the Review of the European Chemicals Agency”, Brussels, 2012.
- Prodi Romano, *Address by Mr Prodi to the European Parliament – The Danger of Fragmentation*, Bulletin EU 10-2000, 3 October 2000, dostupno na:  
<http://europa.eu/bulletin/en/200010/p000411.htm>.
- Recommendation of the European Parliament and of the Council of 4 April 2001 providing for minimum criteria for environmental inspections in the Member States (2001/331/EC).
- Sigma, *Serbia Administrative Legal Framework Assessment*—May 2009, Paris.
- Technopolis, *Effectiveness Evaluation of the European Environment Agency Revised Final Report*, Brighton, 2008.

## **Прописи Европске уније и Републике Србије**

- Charter of Fundamental Rights of the European Union Official Journal of the European Union, C 83, 30 March 2010
- Commission Regulation (EC, Euratom) No 2343/2002 of 19 November 2002 on the framework Financial Regulation for the bodies referred to in Article 185 of Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities(OJ L 357, 31.12.2002, p. 72.

Commission Regulation (EC) No. 1238/2007 of 23 October 2007 on laying down rules on the qualifications of the members of the Board of Appeal of the European Chemicals Agency, OJ L280 / 10 of 24.10.2007.

Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities(OJ L 357)

Directive 2010/63/EU of the European Parliament and of the Council of 22 September 2010 on the protection of animals used for scientific purposes, Official Journal of the European Union L 276/33, 20.10.2010.

European Commission *Interinstitutional agreement on the operating framework for the European regulatory agencies*, Brussels 25.02.2005, COM (2005)59 final.

European Parliament and European Council, (2001) *Recommendation of the European Parliament and of the Council of 4 April 2001 providing for minimum criteria for environmental inspections in the Member States* (2001/331/EC).

Regulation (EC) 58/2003 laying down the statute for executive agencies to be entrusted with certain tasks in the management of Communityprogramme.

Regulation (EC) No 401/2009 of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the European Environment Agency and the European Environment Information and Observation Network (Codified version), OJ C 162, 25.6.2008, p. 86.

Regulation (EC) No 294/2008 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2008 establishing the European Institute of Innovation and Technology Official Journal of the European Union L 97/1, 9.4.2008

Regulation (EC) No 401/2009 of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the European Environment Agency and the European Environment Information and Observation Network (Codified version), Official Journal of the European Union L 126/13, 21.5.2009.

Regulation (Ec) No 1005/2009 of the European Parliament and of the Council of 16 September 2009 on substances that deplete the ozone layer, Official Journal of the European Union L 286/1, 9 31.10.2009.

Regulation (EU) No 182/2011 Of The European Parliament and of the Council of 16 February 2011 laying down the rules and general principles concerning mechanisms for control by Member States of the Commission's exercise of implementing powers, Official Journal of the European Union L 55/13, 28.2.2011.

Regulation (Eu) No 528/2012 Of The European Parliament And Of The Council of 22 May 2012 concerning the making available on the market and use of biocidal products, Official Journal of the European Union L 167/1, 27.6.2012.

Treaty on European Union (consolidated version), Official Journal of the European Union, C 83, 30 March 2010

Treaty on the Functioning of the European Union, Official Journal of the European Union, C 83, 30 March 2010

Устав Републике Србије („Сл. гласник РС“ бр. 98/2006).

Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине ("Сл. гласник РС", бр. 135/2004)

Закон о јавним службама - "Сл. гласник РС", бр. 42/91, 71/94 (др. закон), 81/2005 (испр. др. закона) и 83/2005 (испр. др. закона).

Закон о јавним агенцијама, („Сл. гласник РС“ бр 18/2005, 81/2005).

Закон о државној управи („Сл. гласник РС“ бр. 79/2005 и 101/2007).

Закон о државним службеницима, „Сл. гласник РС“ бр 79/2005, 81/2005–цор., 83/2005–исп., 64/2007, 67/2007–исп., 116/2008, 104/2009.

Закон о заштити животне средине („Сл. гласник РС“ бр 135/2004, 36/2009, 72/2009, 43/2011 – одлука УС).

Закон о заштити природе („Сл. гласник РС“ бр. 36/2009, 88/2010 и 91/2010 – испр.)

Закон о хемикалијама ("Сл. гласник РС", бр. 36/2009, 88/2010, 92/2011 и 93/2012).

Закон о заштити од јонизујућих зрачења и о нуклеарној сигурности ("Сл. гласник РС", бр. 36/2009 и 93/2012).

Закон о министарствима ("Сл. гласник РС", бр. 72/2012)

Закон о утврђивању надлежности Аутономне Покрајине Војводине ("Сл. гласник РС", бр. 99/2009 и 67/2012 - одлука УС).

Закон о локалној самоуправи ("Сл. гласник РС", бр. 129/2007)

Закон о забрани развоја, производње, складиштења и употребе хемијског оружја и о његовом уништавању (Сл. гласник РС бр. 36/09)

Конвенција о забрани развоја, производње, складиштења и употребе хемијског оружја и његовом уништавању ("Службени лист СРЈ - Међународни уговори", бр. 2/00)

Образложење уз Предлог Закона о изменама и допунама Закона о хемикалијама, стр 4, доступно на:  
[http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi\\_zakona/2781-12Lat.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/2781-12Lat.pdf) (последњи приступ 10.10.2012.).

Ротердамска конвенцију о поступку давања сагласности на основу претходног обавештења за одређене опасне хемикалије и пестициде у међународној трговини ("Сл. гласник РС - Међународни уговори", бр. 38/09)

Стокхолмска конвенцију о дуготрајним органским загађујућим супстанцама ("Сл. гласник РС - Међународни уговори", бр. 42/09),

Уредба о Генералном секретаријату и другим службама Владе Републике Србије, „Сл. Гласник РС“, бр. 15/01, 16/01, 32/01, 64/01, 29/02, 54/02, 91/03, 95/03, 117/03, 130/03, 132/03, 23/04, 25/04).

Влада Републике Србије, Стратегија реформе државне управе, 2004.

Влада Републике Србије, Национална стратегија одрживог развоја, 2009.

- Влада Републике Србије, Национални програм за интеграцију Републике Србије у Европску унију, 2008.
- Влада Републике Србије, Измењени и допуњени Национални програм за интеграцију Републике Србије у Европску унију, 2009.
- Влада Републике Србије, Измењени и допуњени Национални програм за интеграцију Републике Србије у Европску унију, 2012.
- Влада Републике Србије, Акциони план за спровођење Национална стратегија одрживог развоја од 2009. до 2017.г, 2009.
- Влада Републике Србије, Национални програм заштите животне средине, ("Сл. гласник РС", бр. 12/2010).
- Влада Републике Србије, Национална стратегија за апроксимацију у области заштитне животне средине за Републику Србију, 2011.

### **Случајеви Суда правде Европске уније**

- C 9/56 i C 10/56, Meroni vs. ECSC High Authority (1958).
- Case 98/80, Giuseppe Romano v Institut national d' assurance maladie-invalidite (1981) ECR 1241
- C-427/12 *European Commission v European Parliament and Council of the European Union*
- Case: T-187/06, *Schrader v CPVO*, (2008) ECR II-3151.
- C-270/12 - *United Kingdom v Parliament and Council*

### **Интернет извори**

- [http://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2011&mm=12&dd=17&nav\\_id=566448](http://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2011&mm=12&dd=17&nav_id=566448)
- <http://www.blic.rs/Vesti/Ekonomija/342529/Vlada-ukida-20-agencija-Zaposleni-nece-dobiti-otkaz-ali-ce-plate-biti-smanjene>
- <http://inserbia.info/today/2014/03/serbia-to-ask-for-its-national-environmental-agency-to-join-eea/>
- [http://www.umweltbundesamt.at/en/en\\_aboutus/about\\_us\\_eaa/history/](http://www.umweltbundesamt.at/en/en_aboutus/about_us_eaa/history/).
- [http://epanet.ew.eea.europa.eu/european\\_epas](http://epanet.ew.eea.europa.eu/european_epas)
- <http://impel.eu/about/members-and-observers/>

<http://echa.europa.eu/reach-2013/overview>

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0004&language=EN>.

[http://europa.eu/agencies/regulatory\\_agencies\\_bodies/index\\_en.htm](http://europa.eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/index_en.htm)

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/lisbon\\_treaty/ai0032\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0032_en.htm)

<http://www.eea.europa.eu/about-us/countries-and-eionet/list-of-members-of-the-nfp-eionet-group>

[http://ec.europa.eu/environment/networks/networks\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/networks/networks_en.htm)

<http://echa.europa.eu/reach-2013/overview>

[http://epanet.ew.eea.europa.eu/european\\_epas](http://epanet.ew.eea.europa.eu/european_epas)

<http://echa.europa.eu/web/guest/contacts-of-the-member-state-competent-authorities>

[http://www.efsf.europa.eu/attachments/20111019\\_efs\\_f\\_framework\\_agreement\\_en.pdf](http://www.efsf.europa.eu/attachments/20111019_efs_f_framework_agreement_en.pdf)

[http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi\\_zakona/2781-12Lat.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/2781-12Lat.pdf)



## **Марко Миленковић**

### **Биографија**

Марко Миленковић, истраживач-сарадник Института друштвених наука у Београду, рођен је 1983. године у Београду где је завршио Основну школу „Свети Сава“ и Гимназију „Свети Сава“. Дипломирао је на Правном факултету Универзитета у Београду 2007. године са просечном оценом 9,52. На истом факултету стекао је звања специјалиста европског права и мастер Права Европске уније 2008. године. 2009. стекао је звање Master of Law (LLM) на Универзитету у Кембриџу. Од 2009. године похађа докторске студије на Правном факултету Универзитета у Београду, на коме је у периоду 2010-2011. године био ангажован на факултетским истраживачким пројектима као стипендиста Министарства просвете, науке и технолошког развоја и као иницијатор и уредник првог студентског часописа посвећеног темама економског и привредног права «Студентска ревија за привредно право» коју издаје Правни факултет Универзитета у Београду. Као стипендиста министарства науке и технолошког развоја ангажован је на извођењу студентских вежби на Грађевинском факултету Универзитета у Београду за предмет Право у просторном планирању и заштити животне средине. Од октобра 2011. године запослен је у Институт друштвених наука – Центар за правна истраживања. Ангажован је у реализацији два истраживачка пројекта које реализују Институт друштвених наука („Људска права и вредности у биомедицини - Демократизација одлучивања у здравству и имплементација“) и Правни факултет Универзитета у Београду („Перспективе имплементације европских стандарда у правни систем Србије“). Добитник је Chevening/OSI стипендије за студије у Уједињеном Краљевству. Током трајања докторских студија обавио је истраживање у трајању од шест месеци на Правном факултету Универзитета у Болоњи, за које је добио Erasmus стипендију. Марко Миленковић је аутор већег броја чланака и поглавља у научним публикацијама. Учествовао је на већем броју научних конференција са рефератом и саопштењем и држао предавања на већем броју Универзитета, летњих школа и семинара у земљи и иностранству.

### **Најважнији објављени научни радови и поглавља:**

- "Прихватање европских стандарда у области економског права и (антиципиране) културне промене у Републици Србији", Етно-антрополошки проблеми, година V, бр 1, 2010, 111-135.
- “Систем контроле државне помоћи у Србији”, у: Стеван Лилић (ур.) *Правни капацитет Србије за Европске интеграције V*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2010, 191-203.
- "Државна помоћ у праву Европске уније - Институционална и материјално правна питања", *Српска правна мисао*, година XVII, број 44, 2011, 125-139.

- „Редукција емисије гасова стаклене баште и конкуритивност европске економије до 2050 – правни изазови“, у: Стеван Лилић (ур.) *Правни и економски изазови климатских промена*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2011, 125-134. (проф др Стеван Лилић коаутор).
- „Положај и улога Агенције за заштиту животне средине“ у: Стеван Лилић (ур.) *Перспективе имплементације европских стандарда у правни систем Србије*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2011, 251-259.
- „Еколошка инспекција и децентрализација Србије“, у: предраг Димитријевић (ур.) *Екологија и право*, Правни факултет Универзитета у Нишу, 2011, 513-528.
- „Актуелна питања процедуре контроле државне помоћи у Европској унији“ у: Стеван Лилић (ур.) *Контрола државне помоћи у Србији и у Европској унији*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2011, 149-161.
- „Правни аспекти рада агенције за лекове и медицинска средства и значај за сигурност лекова“, *Правни живот*, бр 9, 2012, 409-432. (др Хајрија Мујовић Зорнић, коаутор).
- „Управни послови у области заштите животне средине у Европској унији и подела надлежности са државама чланицама“ у: Мирјана Рашевић, Милан Марковић (ур.) *Помераћемо границе*, Институт друштвених наука, 2012, 153-170.
- „Управни послови у области управљања хемикалијама и европске интеграције“ у: Стеван Лилић (ур.) *Перспективе имплементације европских стандарда у правни систем Србије*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2012, 317-335.
- „Значај процене утицаја за урбанистичко планирање“ у: Александра Чавошки, Ана Кнежевић-Бојовић (ур.) *Екологија и право*, Институт за упоредно право, Правни факултет Универзитета Унион, Београд, 2012, 184-211. (др Милош Живковић коаутор).
- „Пацијентова права кроз законодавне реформе – пример Немачке“, *Правни живот*, бр 9, 2013, 247-263. (др Хајрија Мујовић Зорнић коаутор).
- „Нека институционална питања режима управљања хемикалијама у Европској унији“ у: Стеван Лилић (ур.) *Перспективе имплементације европских стандарда у правни систем Србије – свеска 3*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2013, 275 – 291.
- „Serbia and the European Union: Is “culturalization” of accession criteria on the way?“, in: Finn Laursen (ed.) *EU Enlargement: Current Challenges and Strategic Choices*, P.I.E. Lang, Brussels, 2013, 153-172. (проф. др Милош Миленковић коаутор).
- „Is additional conditionality preventing EU accession? Serbian democratic 'step back““ *Sociological Review/Sociološki pregled*, година 47, број 2, 2013, 189 – 210. (проф. др Милош Миленковић коаутор).
- „Administrative reform and debates over public agencies’ role in Serbia“, *Belgrade Law Review* 61(3), 2013, 135-150. (проф. др Милош Миленковић коаутор).

**Уредништво међународног зборника: *European Union and Legal Reform 2012*, Centre for Constitutional Studies and Democratic Development, Clueb, Bologna, 2013.**

Прилог 1.

## Изјава о ауторству

Потписани-а Марко Миленковић

број индекса ДС 28/2009

### Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом

**„ЈАВНЕ АГЕНЦИЈЕ И ЗАШТИТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ У ПРАВУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И У ПРАВУ СРБИЈЕ“**

- резултат сопственог истраживачког рада,
- да предложена дисертација у целини ни у деловима није била предложена за добијање било које дипломе према студијским програмима других високошколских установа,
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио интелектуалну својину других лица.

У Београду, 29.5.2014.

Потпис докторанда  
Марко Миленковић

Прилог 2.

## Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Име и презиме аутора Марко Миленковић

Број индекса ДС 28/2009

Студијски програм докторске студије управно правни смер

Наслов рада ЈАВНЕ АГЕНЦИЈЕ И ЗАШТИТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ  
У ПРАВУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И У ПРАВУ СРБИЈЕ

Ментор Проф. Др. Стеван Лилић

Потписани/а Марко Миленковић


Изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла за објављивање на порталу **Дигиталног репозиторијума Универзитета у Београду**.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског звања доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

Потпис докторанда

У Београду, 29.5.2014.



Прилог 3.

## Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

### ЈАВНЕ АГЕНЦИЈЕ И ЗАШТИТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ У ПРАВУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И У ПРАВУ СРБИЈЕ

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство

2. Ауторство - некомерцијално

**3. Ауторство – некомерцијално – без прераде**

4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима

5. Ауторство – без прераде

6. Ауторство – делити под истим условима

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци, кратак опис лиценци дат је на полеђини листа).

У Београду, \_\_\_\_\_ 29.5.2014. \_\_\_\_\_

Потпис докторанда

*Franko Jelicentovic*

1. Ауторство - Дозвољавање умножавања, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце, чак и у комерцијалне сврхе. Ово је најслободнија од свих лиценци.
2. Ауторство – некомерцијално. Дозвољавање умножавања, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела.
3. Ауторство - некомерцијално – без прераде. Дозвољавање умножавања, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела. У односу на све остале лиценце, овом лиценцом се ограничава највећи обим права коришћења дела.
4. Ауторство - некомерцијално – делити под истим условима. Дозвољавање умножавања, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада.
5. Ауторство – без прераде. Дозвољавање умножавања, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела.
6. Ауторство - делити под истим условима. Дозвољавање умножавања, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада. Слична је софтверским лиценцама, односно лиценцама отвореног кода.