

Рајко Раонић*
Олгица Раонић**

Прегледни научни чланак
УДК: 346.511(4-672EU)
DOI: <https://doi.org/10.46793/GP.1602.133R>

АГЕНЦИЈЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Рад примљен: 13. 06. 2024.
Рад прихваћен за објављивање: 25. 12. 2025.

“Nothing is possible without men,
but nothing lasts without institutions.”

Jean Monnet

Управно правна дјелатност и ширење обима послова из опсега управног дјеловања, захтјевало је истинску потребу за ширењем „скромног“ државног апарата. Као пандан државном апарату тј. јавноправним органима, појавиле су се по узору на амерички модел, самостална и независна „правна тијела“ у виду Агенција. Баи амерички модел „агентирања“ највише је утицао на развој агенција Европске уније. Као продужена рука између политике и јавне управе, агенције су се нашле у „сивој зони“ правног поднебља Европске уније. Многи правни теоретичари заговарају ову врсту „истурене“ јавне управе која помаже са растерећивањем већ сада „затрпане“ управе Европске уније, међутим предмет многобројних анализа јесте начин рада, функционисања, као и спровођење „правног еха“ - начела, на којима почива и сама Европска унија. Други разлог битности „европског agentiрања“ почива у томе што су Европске агенције модели по којима и на којима почивају све друге агенције унутар сваке чланице понаособ. Важност је суштинска, правилна процјена и концептуализација води ка законитости и других агенција унутар самосталних правних оквира понаособ. Аутори у раду настоје да приближе значај и особеност јавних агенција Европске уније, почев од њиховог организацијског, правног и начелног дјеловања. Основна хипотеза рада да су „јавне агенције нужност и потреба, али осмишљене и контролисане на законит начин“ у раду ће се доказати и испоставити као тачна.

Кључне ријечи: јавне агенције, агенције Европске уније, agentiрање, извршне агенције, независне агенције.

* Управни суд Црне Горе, rajkorasonic@gmail.com.

** Управни суд Црне Горе, olgica.perunicic@gmail.com.

I УВОД

Развој агенција на тлу Европе траје скоро пола вијека, те се као један облик децентрализације показало да су агенције ЕУ дио институционалне структуре Европске уније. Ове агенције се могу широко дефинисати као: тела вођена европским јавним правом, које су институционално одвојене од институција ЕУ, које имају сопствени правни субјективитет, које уживају одређени степен административне и финансијске аутономије и које имају јасно одређене задатке.¹

Агенцификација извршне управе ЕУ је на тај начин постала основна карактеристика институционалне структуре ЕУ. Данас постоји тридесет и више децентрализованих агенција ЕУ, које помажу у спровођењу закона и политике ЕУ, пружају научне савете за оба законодавства и имплементацију, прикупљају информације, пружају посебне услуге, усвајају обавезујуће акте и испуњавају централне улоге у координацији националних власти.² Агенције су део процеса функционисања,

¹ Агенције су прије свега основане као одговор на растуће захтјеве за информацијама и координацијом у рангу Уније с циљем олакшавања рада Комисије у различитим подручјима дјеловања. Оне помажу институцијама Уније и националним властима у одређивању, припремању и оцјењивању посебних мјера у различитим подручјима политика. Другим ријечима, управо су агенције на себе преузеле цијели низ задатака Комисије, те су је тако ослободиле посебних управних послова и отвориле јој простор за интензивније бављење политичким питањима. Оне су неминовност данашње Европске управе. Д. Ђерђа, *Институционални устрој извршне и управне власти у Европској унији*, Зборник Правног факултета Свеучилишта у Ријеци, 1991, в. 28, бр. 2, 2007, 1204. О агенцијама Европске уније, вид. више: М. Busuioc, *European Agencies, Law and practices of accountability*, OUP, 2013; Е. Chiti, *An Important Part of the EU's Institutional Machinery: Features, Problems and Perspectives of European Agencies*, *Common Market Law Review* 46 no. 5, 2009, 1395–1442; Е. Chiti, *European Agencies' Rulemaking: Powers, Procedures and Assessment*, *European Law Journal* 19 no. 1, 2013, 93–110; М. Busuioc, М. Groenleer, Ј. Trondal (eds.), *The Agency Phenomenon in the European Union, Emergence, Institutionalisation and Everyday Decision-making*, Manchester, Manchester University Press, 2012; М. Everson, С. Monda, Е. Vos (eds.), *European Agencies in between Institutions and Member States* Alphen a/d Rijn: Wolters Kluwer, 2014, 3; М. Chamon, *EU Agencies, legal and Political Limits to the Transformation of the EU administration*, Oxford: OUP, 2016; М. Scholten, *The Political Accountability of EU and US Independent Regulatory Agencies*, Brill, Nijhoff Studies in European Union Law; М. Scholten, М. Luchtman, *Law Enforcement by EU Authorities, Political and judicial accountability in shared enforcement*, 2017.

² М. Рапајић, *Јавне агенције у управном систему Србије са краћим освртом на њихов положај у управном систему Европске уније*, у: *Право и мултидисциплинарност*, Правни факултет Универзитета у Нишу, 2019, 175; Суштинска потреба за појавом јавних агенција јесте жеља за географском диверзификацијом унутар саме ЕУ. М.

децентрализације унутар извршне власти ЕУ и функционишу у различитим пољима политике, као што су безбедност хране и ваздуха, лекови, животна средина, телекомуникације, превенција болести, гранична контрола, жигови и банкарство.³ Ради правилне имплементације и развоја ЕУ, последњих деценија истраживање агенцификације се углавном фокусирало на идентификацију и разумјевање агенције. Трондал и Егеберг су закључили: „агирање администрације ЕУ може се сматрати компромисом између функционалних потреба за снабдевањем више регулаторних капацитета на европском нивоу, с једне стране, и друго, невољност држава чланица да извршну власт пренесу на Европску комисију”.⁴ У традиционалном смислу студија ЕУ интеграција агенције јесу заправо компромиси између националних и регионалних интереса. С једне стране, државе чланице то схватају на начин да су дати одговарајући ефекти заједнички договореним политикама ЕУ (на законодавном нивоу), неке заједничке акције ЕУ у фази имплементације (тј. административна интеграција), док с друге стране, чланови се опирају стандардној опцији прописаној Уговорима ЕУ у том циљу, јер би по њима то захтевало проширење наднационалне Комисије.

Фокусирање на функционалне разлоге за прибјегавање агенцијама показује да чињеница да агенције ЕУ имају успостављења да би се обезбедила правилнија и уједначенија примена права ЕУ, значи да агенције ЕУ у суштини имају унутрашњу функцију-идеју.⁵

Barbato, *Europa von A bis Z*, Taschenbuch der europäischen Integration, in: Weidenfeld, Werner, Wessels, Wolfgang, 9, Auflage, Berlin.

³ Према професору Јовановићу у Европској Унији агенције добијају, као пренета, нека „ублажена“ регулаторна овлашћења од стране Европске комисије. З. Јовановић, *Јавне агенције као облик вршења послова државне управе у Републици Србији*, у: Правни систем Србије и стандарди Европске уније и Савјета Европе, Институт за правне и друштвене науке, 2009, 38. Према Рапајићу, послови јавних агенција су различити и могу се подијелити на изворне и повјерене. Осим тога, јавне агенције те послове могу вршити и кумулативно. На основу посебног закона и то актом о оснивању утврђени су конкретни послови сваке јавне агенције. Развојни, стручни и регулаторни послови представљају изворне послове јавних агенција. Актом о оснивању може се предвидјети да јавне агенције могу обављати и друге послове поред наведених изворних. М. Рапајић, *Јавне агенције у Србији са освртом на положај и делатност агенције за лиценцирање стечајних управника*, у: Садашњост и будућност Услужног права, Крагујевац, 2022, 704.

⁴ М. Egeberg, J. Trondal, *Researching European Union Agencies: What Have We Learnt (and Where Do We Go from Here)?*, JCMS 4, 2017, 675.

⁵ „Идеје без деловања не могу бити ефикасне, али агенција без идеја не може дати никакав правац за промену. Агенција је стога централна за одвијање процеса“. J. Joseph, A. E. Juncos, *Conceptual politics and resilience-at-work in the European Union*, Review of International Studies 50:2, 2024, 378.

II ОРГАНИЗАЦИЈА И ЗАДАЦИ

Сматра се да агенције ЕУ раде у „сивој зони“ између „чисте“ администрације и политике.⁶ Досадашња истраживања су показала да су агенције ЕУ постале више од регулаторних мрежа и арена за размјену информације о „најбољој пракси“. Дошло је до проширења задатака, тако да најдецентрализоване ЕУ агенције данас имају регулаторне функције, као што су усвајање (или припремање за Комисију) појединачних одлука, издавање смерница о примени права ЕУ на националном нивоу, ангажовање у решавању појединачних случајева од стране националних агенција и развој новог законодавства.⁷ Већина агенција ЕУ дели неке опште организационе карактеристике:⁸ организоване су на нивоу ЕУ, међутим, специјализована су тијела изван кључних институција Уније; имају ограничене мандате и формална овлашћења; воде их директор и управни одбор, типични службеник агенције је запослен на одређено или квази-привремено радно мјесто. Ипак, за агенције се обично каже да означавају организације јавног сектора које имају следеће карактеристике: 1) оне су тела јавног права; 2) структурно су раздвојене од језгра својих министарстава; 3) имају одређени капацитет за самостално доношење одлука у погледу менаџмента или политике; 4) формално су под барем неком контролом министара и министарства; 5) имају извесна очекивања континуитета током времена; и 6) они имају неке сопствене ресурсе (финансијске и кадровске).⁹ Главне функције управног одбора се претежно свode на одлучивање о буџету агенције, раду програма и именовање и разрешење извршног директора, након именовања кандидата од стране комисије. Управни одбори се обично састоје од већине представника држава

⁶ На популарност агенција баца сјенку тренутно стање демократског (не)управљања. A. Schik, *Agencies in search of principles*, OECD Journal on Budgeting, Vol. 1 IS.1, 2002.

⁷ Делегирање огромних овлашћења у квантитативном и квалитативном смислу и да брзином дјеловања може да мијења стварност, једна је од најупечатљивијих особености агенција Европске Уније. M. Scholten, M. Rijsbergen *The Limits of Agencification in the European Union*, German Law Journal Vol. 15 No. 07, 2014, 1224. Значајно за поље агенцијског дјеловања, како унутарњег тако и спољашњег, упоредити је и случај Европске централне банке. B. Braun, D. D. Carlo, S. Diessner, M. Düsterhöft, *Structure, Agency, and Structural Reform: The Case of the European Central Bank*, Cambridge University Press, 2024, 1-20.

⁸ Организациона структура, уствари може да обезбједи ограничено-рационалним актерима, механизам селекције у понашању приликом доношења одлука. D. Barbieri, N. Bellè, P. Fedele, E. Ongaro, *Determinants of Autonomy of European Union Agencies*, Comparative Research into Current Trends in Public Sector Organization – CRIPO, Cluj, 2009.

⁹ C. Pollitt, C. Talbot, J. Caulfield, A. Smullen, *Agencies, How governments do things through semi-autonomous organizations*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2004, 8-11; C. Talbot, *The Agency Idea, Sometimes Old, Sometimes New, Sometimes Borrowed, Sometimes Untrue*, In: C. Pollitt and C. Talbot (eds): *Unbundled Government, A Critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualization*, London, Routledge, 2004, 4-6.

чланица и неколико представника Комисије; повремено у пратњи Европског парламента (ЕП) и представника интересних група, а већина управних одбора агенција ЕУ броји између 20 и 50 делегата. Велики дио буџета агенција ЕУ се финансира из буџета ЕУ, а понекад са додатним доприносима који долазе од накнада и плаћања услуга, међутим неке агенције у потпуности или дјелимично зависе од прихода добијених од индустрије (накнаде). Дјелимично самофинансирајуће агенције су: Европска агенција за лекове (ЕМА), Европска агенција за хемикалије (ЕЦХА) и Европска ваздухопловна безбедносна агенција (ЕАСА); док су агенције које се потпуно самостално финансирају: Канцеларија за хармонизацију унутрашњих послова Маркет (ОХИМ), Канцеларија за биљне сорте заједнице (ЦПВО) и Преводачки центар за тела Европске уније (ЦдТ). У процени потреба агенција ЕУ, буџетске и кадровске процедуре дају Комисији веома важну улогу.

III ИЗВРШНЕ АГЕНЦИЈЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Уговор о Европској унији и уговор о функционисању Европске уније у организационом смислу за агенције користе називе „тела“, тј. „канцеларије“ Европске уније. Оснивачким уговорима нису дефинисане функције ових тијела, али ако се анализирају постојећа тијела Европске уније јасно произилази да оне настају са циљем примјене права и спровођења политика Европске уније, што значи да могу имати овлашћење приликом доношења обавезујућих одлука. Поменута тијела су дио управе Европске уније и након Лисабонског споразума одлуке ових тијела подлијежу контроли Суда правде Европске уније.

Извршне агенције Европске уније су правна лица чије је уређење предвиђено Регулацивом Савјета,¹⁰ којом је утврђен статут за извршне агенције.¹¹ Регулацивом Савјета регулисана су питања која се односе на: начин оснивања и престанка рада извршних агенција, границе и услови повјеравања управљања као и послови управе који подлијежу повјеравању, контрола рада извршних агенција, положај службеника и осталог особља извршних агенција, финансирање рада, отвореност рада и сарадња извршних агенција са осталим институцијама Европске уније. Спровођење програма Европске уније се финансира из средстава из општег буџета Европске уније, а Комисија је одговорна за имплементацију буџета и спровођење програма. До ефикаснијег

¹⁰ Статути свих извршних агенција дефинисани су истим правним оквиром и то Уредбом ЕЗ 58/2003. S. Andoura, P. Timmerman, *Governance of the EU: The Reform Debate on European Agencies Reignited*, The European Policy Institutes Network, Working Paper No. 19, October 2008, 8.

¹¹ Вид. T. Koenig, *Managing Policy: Executive Agencies of the European Commission*, IHS Political Science Series Working Paper 146 September 2017; A. Kreher, *Agencies in the European Community - a Step towards Administrative Integration in Europe*, *Journal of European Public Policy* 4 (2), 1997, 225–245.

остваривања циљева програма Европске уније, доводи управо повјеравање одређених задатака управљања, а један од облика тог повјеравања се састоји у коришћењу капацитета извршних агенција. Постојање извршних агенција не ослобађа Комисију одговорности из Уговора о функционисању Европске уније, па Комисија мора одредити јасно дјелокруг сваке извршне агенције и одржавати контролу над њиховим радом и управљачким органима. Из овога произилази да је Комисија овлашћена да оснује, али и да укине извршну агенцију, док је чланом Регулative Савјета предвиђено да Комисија одређује и рок на који се оснива извршна агенција. Комисија када сматра да више нема потребе за услугама извршне агенције доноси одлуку о њеном укидању.

Повјеравање задатака управљања треба да остане у границама постављеним од стране институционалног система Уговора о Европској унији и о функционисању Европске уније,¹² што значи да задаци додјељени институцијама који захтјевају дискрециона овлашћења не могу бити повјерени. Повјеравање је предмет анализе трошкова и користи и обухвата анализу трошкова и користи, утицај на људске ресурсе, ефикасност и флексибилност у спровођењу повјерених послова, поједностављеност процедуре, потреба да се одржи одговарајући ниво знања унутар Комисије.

Комисија има овлашћења да повјери све или неке од извршних задатака за један или више програма Европске уније, осим као што смо претходно поменули, оних која захтјевају дискрециона овлашћења. Могу се повјерити следећи задаци: управљање свим или неким фазама пројекта, спровођење буџета, прикупљање или обрада података које се достављају Комисији и припрема препорука за Комисију. Комисија именује чланове управног одбора извршних агенција и директора. Особље извршне агенције обухвата: службенике Европске уније уступљене од стране институција као привремено запослених на одговорним позицијама у извршној агенцији, привремено особље регрутовано од стране извршне агенције и друге службенике које је извршна агенција регрутовала потписивањем обновљених уговора. Годишњи програм рада извршне агенције мора бити у складу са: буџетским одлукама, а буџет извршних агенција је намјењен за финансирање текућих трошкова. Постоји интерна и екстерна контрола рада Агенција. Комисија врши управни надзор над извршним агенцијама, али то не искључује могућност контроле од стране Суда правде. Свака извршна агенција мора да сарађује са службама Комисије надлежним за програме Европске уније, а јавност има приступ документима у посједу извршних агенција.

Постоји шест извршних агенција Европске уније: 1. Извршна агенција за образовање и аудиовизуелну политику и културу (ЕАЦЕА); 2. Европско

¹² Вид. Coman-Kund, *The role of EU Agencies in the Enlargement Process: The Case of the European Aviation Safety Agency*, 8 CYELP, 2012, 349-352; A. Ott, E. Vos, F. Coman-Kund, *EU agencies on the global scene: EU and international law perspectives*, in: *European Agencies in-between Institutions and Member States*, 2014, 94-100.

истраживачки савјет (ЕРЦ); 3. Извршна агенција за конкурентност и иновације (ЕАЦИ); 4. Извршна агенција за здравље и потрошаче (ЕАХЦ); 5. Извршна агенција за истраживање (РЕА); 6. Извршна агенција за трансевропске транспортне мреже (ТЕН-Н ЕА). Све претходно наведене извршне агенције имају и одређени период постојања.¹³

IV НЕЗАВИСНЕ АГЕНЦИЈЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Независне агенције основане су са циљем обављања специфичних техничких и научних или управних послова Европске уније. Прве агенције су основане 1975. године¹⁴ и зову се „прве генерације“, док до ширења броја агенција долази 90-их година 20-ог вијека. Ове агенције су агенције „друге генерације“, док агенције основане последњих година се називају „агенцијама треће генерације“.¹⁵ Независне агенције су основане секундарним правом уније, утемељене су у члану 308 Уговора о европској заједници и имају властиту правну особност. Без обзира на велики број агенција, свака од њих понаособ је јединствена и одређена актом о њеном оснивању. Агенције доприносе већем степену децентрализације активности уније, посвећују више пажње пословима који су им повјерени.¹⁶ Интегрисањем различитих група остварује се олакшани дијалог на европском или међународном нивоу. Стога и не чуде многа истраживања спроведена у управноправној области тј. о утицају агенција у организационо-функционалном и правном смислу тековина које рефлектује Еворска унија.¹⁷ Овлашћења независних агенција су ограничена,

¹³ E. Ongaro, D. Barbieri, N. Bellé, P. Fedele, *European Union (EU) Agencies*, In book: *Government Agencies*, 2012, 400-410.

¹⁴ Вид. А. Муса: *Reforming the EU Agency Governance: More Control, Greater Accountability* НКЈУ – ССРА, год. 14 бр. 2, 2014, 322-325. Заправо, историјски моменат првих облика агенција је далеко старији и самим тим се колјевком за настанак „агенција“ сматра САД, који је ове „органе“ предвидио Уставом из 1787. године. Д. Милков, *Јавне Агенције у Србији - случајна грешка или лоша намера?* Зборник радова Правног факултета у Новом Саду бр. 3, 2014, 29.

¹⁵ О јачини структура ових три врсте вид. више: G. J. March, P. J., Olsen, *Rediscovering institutions*, Free Press: New York City, 1989; G. J. March, P. J. Olsen, *Democratic governance* Free Press: New York City, 1994; G. J. March, P. J. Olsen, *Institutional Perspectives on Political Institutions*, Governance no. 9, 1996, 247-264; H. E. Schein, *Organizational Culture and Leadership*, Jossey-Bass: San Francisco, 1985; P. Selznick, *Leadership in Administration*, Harper & Row: New York City, 1957.

¹⁶ Општи закључак је да су ЕУ агенције осмишљене са амбицијом да се управни задаци ставе ван дохвата руке власти. A. Schout, *EU agencies after 25 years: Policy Brief a missed opportunity to enhance EU governance*, Netherlands Institute of International Relations, 2018.

¹⁷ M. Groenleer, G. Simone, *Regulatory Agencies of the European Union as International Actors*, EJRR 4 479, 2013, 479-492; A. Ott, E. Vos, F. Coman Kund, *European agencies on the global scene: EU and international law perspectives*, in: Everson, Monda, & Vos (eds), *European agencies in between institutions and Member States* Alphen aan den Rijn: Kluwer

оне немају прави утицај на законодавни поступак, нити имају самостална регулаторна овлашћења. Независне агенције се могу подјелити на три врсте: прву врсту чине оне чији је главни задатак пружање информација, систематизација и надзор над информацијама. Другу врсту чине агенције које пружају посебне услуге и доносе посебне мјере којима спроводе правни режим уније, док трећу врсту чине агенције које пружају посебне информације, стручна мишљења и услуге.¹⁸ Неопходно је напоменути да су агенције независне од других институција и уживају финансијску самосталност, дјелују према упутствима свог управног одбора. Састав управног одбора се одређује актом о оснивању агенције. Свака агенција има директора који је уједно и њен правни заступник, док је подјела власти између управног одбора и директора одређена општим актом о оснивању агенције, а може да се одреди и пословником. Директоре поставља или управни одбор или вијећа Европске уније, а одговоран је за све активности агенције, као и за уредно остваривање њеног програма рада. Агенција може да има један или више техничких научних одбора које сачињавају стручњаци специјализовани за одређене области. Ови одбори могу пружати помоћ како управном одбору тако и директору, савјетујући их о неким важним питањима агенцијског дјеловања. Највећи број агенција се финансира из прорачунских средстава Европске уније, док се неке финансирају из прихода које саме наплаћују. Унутрашњи надзор агенције најчешће врши унутрашњи надзорник којег поставља сама агенција. Децентрализација управне власти Европске уније путем независних агенција је предност која омогућује укључивање стручњака који нису дио унутрашње управне структуре, нуди већу флексибилност запослених, смањује обавезе Комисије и на тај начин омогућује концентрисање на питања политичке стратегије. Независна агенција својим радом доприноси већој транспарентности и јачању одговорности унутар Уније.

V ПРАВНА УРЕЂЕНОСТ

Лисабонски уговор је формално признао агенције Европске уније и формализовао надлежност суда над актима агенције и на такав начин заокружио цјелину која има своју надлежност, а коју ће у конкретном независна институција-орган контролисати.¹⁹ Ово посебно ако узмемо у обзир

Law International, 2014, 87-122; S. Lavanex, *The external face of differentiated integration: third country participation in EU sectoral bodies*, JEPP 6, 2015, 836-853; F. Coman Kund, *European Union Agencies as Global Actors*, Basingstoke: Taylor & Francis, 2017.

¹⁸ Вид. Е. Vos, *European Administrative Reform and Agencies*, Robert Schuman Centre for Advances Studies, Rsc No 2000, 51.

¹⁹ Вид. А. Муса: *Reforming the EU Agency Governance: More Control, Greater Accountability* НКЈУ – ССРА, год. 14 бр. 2, 2014, 325-330. До 2000. године визија и стратегија Европске уније о развоју агенција такође није ни постојала. D. Curtin, R. Dehousse, *EU Agencies: Tipping the Balance?*, in M. Busuioc, M. Groenleer & J. Trondal

да је дјеловање агенција „правно упитно“ из многих разлога (посебно код независних агенција). Судска власт је неограничена приликом испитивања законитости аката агенције, као и њиховог правног односа у односу на друга лица. Ограничена уставна легитимација агенција служи у обезбеђивању више правне сигурности у судској ревизији аката агенције.²⁰ Важно је да се агенције придржавају принципа транспарентности, а захтјева се да имају отворену, ефикасну и независну управу. Конституционализација дјеловања и поступања приликом доношења одлука агенције јача као дио извршне власти ЕУ,²¹ стављајући им то до знања да су агенције подвргнуте уставним вриједностима транспарентности, отворености и учешћа, док с обзиром на критике на транспарентност агенција и признавање уставних вриједности у односу на агенције ЕУ уочавамо велики значај. Конституционализација неће решити проблеме који постоје у пракси и у којима се предвиђа већа транспарентност и учешће у активностима агенције, а доношење одлука се пак спроводи на општи начин.²²

Лисабонски уговор није у потпуности разјаснио позицију и овлашћења агенција ЕУ, па тако три правна питања остају под знаком питања, и то: компатибилност и могућност делегирања овлашћења агенцијама са хијерархијским системом норми како је уведено Уговором, правни основ агенција ЕУ и делегација овлашћења агенцијама ЕУ заједно са природом њихових аката. Лисабонским уговором се занемарују агенције у одредбама у којима их треба највише очекивати; односно, систем делегирања који је поставио Уговор занемарује позиционирање агенција као тијела на која се овлашћења могу пренијети у члановима 29079 и 29180 УФЕУ. Занемаривање агенција је прилично необично с обзиром на композитни карактер извршне власти ЕУ и значајнији је сада када се агенције појављују у Уговорима на другим местима, као што је горе наведено.²³

(eds.), *The Agency Phenomenon in the European Union, Emergence, Institutionalisation and Everyday Decision-making*, Manchester: Manchester University Press, 2012, 194.

²⁰ Свака странка има право да о њеним правним интересима-споровима одлучује независно тјело. R. B. Gisbert, *Judicial Independence in European Constitutional Law*, *European Constitutional Law Review* Volume 18, Issue 4, 2022, 591.

²¹ Принцип пренесених овлашћења захтјева да сваки акт који усвоји ЕУ (институције, тела и агенције), нађе правни основ (изричит или имплициран). M. Chamon, V. Demedts, *Constitutional limits to the EU agencies' external relations in The External Dimension of EU Agencies and Bodies*, Edward Elgar, 2019, 19.

²² Вид. D. Curtin, H. Hofmann, J. Mendes, *Constitutionalising EU Executive Rule-making Procedures: A Research Agenda*, *European Law Journal* Vol. 19 No. 1, 2013, 1-21.

²³ Ово уставно занемаривање највероватније би требало објаснити у смислу да је једини јединствени поглед Комисије на извршну власт ЕУ. Поглед је био изричит, наведено је у Белој књизи Комисије о европском управљању где се Комисија представљала као: „усамљени херој креирања европске политике и имплементација“. У складу са принципом преноса овлашћења надлежности ЕУ нису неограничене. Овај принцип

„Узбуркано“ правно питање које се тиче врсте овлашћења које агенције могу да врше (дискреционо или само извршно, обавезујуће или саветодавно) је нагласило важност испитивања природе овлашћења која су делегирана агенцијама ЕУ.²⁴ Најопширније правно питање у вези са агенцијама ЕУ у правној литератури и у мањој мјери у пракси, јесте управо која су то овлашћења која могу бити делегирана агенцијама ЕУ, а то питање је кључ у односу на будућност и потенцијалну ширину управноправног дјеловања ових „специјализованих“ правних тјела. Према природи њихових овлашћења и инструмената које агенције имају на располагању, исте се могу подијелити на агенције „са“ и „без“ обавезујућих овлашћења за доношење одлука, док су само неким агенцијама додјељена формална и обавезујућа овлашћења за доношење одлука, иако је данашњи тренд управо тај да је све више агенција „са“ обавезујућим овлашћењима.

захтева од ЕУ да доноси само одлуке у вези са предметима и областима политике којима су поверена овлашћења ЕУ, чинећи захтев правне основе од суштинског значаја за сваку одлуку ЕУ усвојен, осигуравајући да ЕУ не делује изван својих овлашћења. У односу на агенције, то значи да стварање агенција ЕУ треба да има правни основ који је погодан за те сврхе, а такође и овлашћења која су дата овим агенцијама од стране законодавца ЕУ су ограничена. Питање исправног правног основа за стварање ЕУ агенција је предмет дебате између институција ЕУ и државе чланице. Гледајући правни основ постојећих агенција ЕУ, можемо разликовати агенције које су настале актом Комисије, заједничком акцијом Савета, Саветом акта или акта Европског парламента и Савета. Агенције које је створила Комисија треба само да помогну Комисији у имплементацији програма ЕУ и називају се извршне агенције. Три агенције које делују у области спољне безбедносне и одбрамбене политике, европске одбране Агенција (ЕДА), Институт Европске уније за безбедносне студије (ЕУИСС) и Сателитски центар Европске уније (СатЦен), све су успостављене од стране Савета. Ове агенције имају другачију организациону структуру од осталих агенција. Ипак, институционална пракса стварања агенција на основу интерних тржишних правних основа, није била сасвим неcontroверзна. Томе се успротивила Велика Британија, што доводи до правних спорова пред Судом. У већини случајева, иако Велика Британија није била толико забринута за стварање агенција као таквих, углавном се није слагала са материјалним мерама ЕУ или овлашћењима која су дата агенцији. Према томе, агенције ЕУ могу се оснивати у складу са чланом 114 УФЕУ све док доприносе спровођењу „процеса хармонизације“. С обзиром на судску праксу Европског Суда, у многим случајевима, члан 114 УФЕУ ће стога понудити исправан правни основ за стварање агенција ЕУ. Вид. F. W. Scharpf, *European Governance: Common Concerns vs. The Challenges of Diversity*, New York Jean Monnet Working Paper 6/01, 2001, 8.

²⁴ Институционална равнотежа захтјева да агенције не задиру у овлашћења која су уговорима дата институцијама ЕУ. F. Coman - Kund, *The International Dimension of the EU Agencies: Framing a Growing Legal-Institutional Phenomenon*, *European Foreign Affairs Review*, 2018, 100.

VI НАЧЕЛА ДЈЕЛОВАЊА АГЕНЦИЈА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

А. Независност

Независност агенција се често посматра као најважнији принцип доброг управљања.²⁵ Уопштено се схвата као одсуство политичких притисака и интересовања других лица у поступку унутрашњег и спољашњег дјеловања, а што се тиче независности од политичких интереса, важно је поменути велику разлику између ЕУ и САД, која се односи на периферну улогу политичких партија у моделу ЕУ управљања. Како је истакао Мартин Шапиро, срж идеје агенцијске независности у САД није била толико да се агенције заклоне од Конгреса и администрација, која ће моћи да утиче на њихове органе, већ да се избегне политичка контрола једне странке.²⁶ Независност није апстрактан принцип, па је за спровођење истог потребна стратегија или план, те због тога његова имплементација захтјева доношење низа мјера, које ће агенцију заштитити од неоправданих „лоших“ притисака са стране. Да би говорили о стварно независном органу руководства морају бити именована на законит и правно „предвидљив „ начин, како би се могућа свака злоупотреба или пак притисак сузбили. Комисије генерално уживају овлашћење да именују извршне директоре, повјерена им је власт да предлажу кандидате, при чему је именовање директора генерално прерогатив управног одбора агенција, док моћ над именовањима је смањена са (и) убацивањем професионалних критеријума у прописе о оснивању нових агенција и са спровођењем конкурсног поступка за кандидате. Ово би требало да пружи гаранције да именовање кандидата није пристрасно (или се барем тако доживљава) у корист Комисија. Тако, не могу се искључити питања и разматрања повезана са националним интересима која се понекад морају узети у обзир у процесу доношења одлука, посебно уколико узмемо у обзир да се код регулаторних агенција поставља питање „националне заступљености“, па тако иста Комисија сматра да је принцип националне заступљености недовољно развијен и усмјерен ка интересу заједнице. Како је политика Европске уније усмјерена према додатном ширењу (бар је тако стратешки), а како је примјена правила „један заступник државе чланице” - може бити проблематична у ширем контексту проширења, резултат чега је да ЕУ сада броји двадесет седам држава чланица. У овом контексту, Комисија

²⁵ Вид. Л. Глушац, *Разликовање (независних) контролних и регулаторних тела*, Зборник радова Правног факултета у Нишу Број 87, Година LIX, 2020, 199-209; М. Busuioc, *Accountability, Control and Independence: The Case of European Agencies*, *European Law Journal*, 2009, 15:5, 599-615; Р. Timmerman, *Governance of the EU: The Reform Debate on European Agencies Revisited*, *op. cit.*, 18.

²⁶ Вид. М. Shapiro, *The Problem of Independent Agencies in the United States and the European Union*, 3 J. Eur. Pub. Pol'y, 1997.

предлаже да одбори ЕА буду ограничени на петнаест чланова, од чега шест именује Савет, шест Комисија и три заинтересоване стране.²⁷

Б. Недостатак одговорности

У поступку доношења одлука (поготово оних обавезујућих од стране агенција - чија је тенденција пораст), „терет“ одговорности је на истима, или чак онима који бирају исте. Постојеће мјере су осмишљене да обезбједе да су агенције одговорне за своје дјеловање и поступање, али је то изгледа недовољно, па се самим тим одговорност и независност некада сматрају конфликтним начелима, међутим, независност и одговорност се могу и морају комбиновати. Контрола коју врше јавне представничке институције може заиста резултирати већим легитимитетом за агенције.²⁸ Ово заузврат може повећати њихову независност и способност да се одупру непотребним политичким притисцима, док неки конститутивни прописи изричито предвиђају да су акти које предузимају агенције оспориви пред Европским судом правде на основу члана 230 Уговора о ЕЗ (поступак поништења), док су други конститутивни прописи повјерени Комисији или одређеној агенцијској комори ради прегледа законитости одлука Европских агенција.

В. Политичка одговорност

Значај одговорности пред репрезентативним институцијама је широко признат, али мали број конститутивних прописа предвиђа обавезе редовног извјештавања. Ову критику треба примјенити и на Европске агенције, с обзиром да је подношење ентитета на увид парламентарних одбора пожељно, јер би то обавезало агенције да обезбједе образложена објашњења својих политичких иницијатива. Претпоставља се да би стављање Европских агенција под периодичну обавезу да извештавају о својим изборима довело до општег побољшања њихових процеса у доношењу одлука. Други аспект одговорности је повезан са јавном свијешћу, те са тога становишта, одговорност Европских агенција је такође недовољна, јер у већини случајева, конститутивни прописи захтевају само објављивање и представљање годишњег извештаја о активностима. За разлику од агенција у САД и другим земљама, агенције нису у обавези да објављују документе са објашњењима, издају редовне извештаје или организују јавне консултације прије доношења одлука, док недостатак таквих правила није надокнађен могућношћу која је грађанима дата да уступе ствар Европском омбудсману. Ово последње је доказало и своју корисност, али

²⁷ Вид. D. Geradin, N. Petit, *The Development of Agencies at EU and National Levels: Conceptual Analysis and Proposals for Reform*, Jean Monnet Working Paper 01/04, 2004, 50-58.

²⁸ О агенцијама чија је „база“ дјеловања контролисање других агенција и институција, као један добри вид додатне контроле вид: J. Xu, J. Xu, *Differential public support and the independence of anti-corruption agencies*, *European Political Science Review* 16, 2024, 72-93.

је његова интервенција ограничена на случајеве „лоше администрације“ од стране агенција.

Г. Недостатак транспарентности - учешћа

Транспарентност је вишеструки концепт, односно вриједност сама по себи као и она која служи бројним другим нормативним добрима, повећавајући легитимитет доношењу одлука.²⁹ Транспарентност подстиче демократско доношење одлука и учешће тако што поступак доношења одлука и информације на које се оне ослањају чини видљивијим, а то омогућава грађанима да се ангажују, процјењују и оспоравају њих и њихове резултате. Заинтересоване стране, цивилно друштво и стручна тјела нису довољно обавјештена-укључена у процедуре одлучивања унутар Европских агенција. У овоме се не постављају никакви обавезни захтјеви, поштовање и обим учешћа јавности искључиво зависе од самих агенција и њихове привржености.³⁰ Овај недостатак учешћа може се показати контрапродуктивним.³¹ Заиста, учешће заинтересованих страна у доношењу регулаторних одлука које укључују техничка питања има неколико предности.³² Прво, у високо специјализованим

²⁹ Вид. D. Curtin, *Executive Power of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2011, 204; V. Schmidt, *Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and 'Throughput'*, 61(1) Political Studies 2, for the concept of "normative goods", 2013; M. Dawson, A. Maricut, *Procedural vs Substantive Accountability in EMU Governance: Between Payoffs and Trade-Offs*, Journal of European Public Policy, 2021, 1707; V. Abazi, E. Tauschinsky, *Reasons of Control and Trust: Grounding the Public Need for Transparency in the European Union*, Utrecht Law Review, 2015, 78; C. Hood, D. Heald, *Transparency: The Key to Better Governance?*, Oxford, Oxford University Press, 2006.

³⁰ Позиви на већу транспарентност праћени су растућим неповјерењем у регулаторне агенције, често повезани са ширим забринутостима око независности агенција ЕУ. A. Boer, M. Morvillo, S. R. Wirtz, *Fragmented Transparency: The Visibility of Agency Science in European Union Risk Regulation*, European Journal of Risk Regulation, 2023, 314.

³¹ Вид. M. Schauss, *L'accès du citoyen aux documents des institutions communautaires*, JTD Européen, 2003, 1; M. Broberg, *Access to Documents: A General Principle of Community Law*, European Law Review 27, 2002, 194; D. Curtin, *Citizen's Fundamental Right of Access to EU Information: an Evolving Digital Passepartout?*, Common Market Law Review, 2000, 7.

³² Ово поготово ако узмемо у обзир да од Лисабонског уговора, транспарентност је саставни део ЕУ чије је нормативно одређење за демократске принципе представничке и партиципативне демократије, што заузврат подразумева право „сваког грађанина да учествује у демократском животу уније“, као и да се одлуке „доносе што отвореније и што ближе грађанима“. E. Hickey, M. Weimer, *The Transparency of EU Agency Science – Towards a New Proactive Approach Post-covid 19*, Amsterdam Centre for European Law and Governance Research Paper no. 2021-04, 4. Са својим јединственим системом транспарентности агенције ЕУ су се претвориле у „острво транспарентности“. E. Korkea-aho, *EU agencies and lobbying transparency rules: A case study on the islandization of transparency?* Routledge/UACES Contemporary European Studies, 2023, 275-304. Оснивање комитета и стратешко одобравање приступа актерима са интересом

областима, то има тенденцију да помогне у рјешавању проблема асиметрије информација (између регулаторних институције с једне стране и економских оператора с друге стране), а то помаже како би се осигурало да се практичне последице одлука добро процјене. Друго, регулаторне одлуке ће вјероватно бити боље прихваћене од својих адресата уколико се тијело које је донијело одлуку састоји од добро препознатих и информисаних професионалаца, с обзиром да се боље учешће може постићи кроз различите мјере. На примјер, уношење у саставни пропис професионалних критеријума за именовање чланова управног одбора и представника правила (тј. правила која обезбеђују извјесну заступљеност сваке релевантне категорије заинтересоване стране које подлијежу ограничењима) могу бити позитивна мјера.³³ Поред тога, учешће се може побољшати организацијом конференције,³⁴ радионица, редовних састанака, прелиминарних консултација.

VII ЗАКЉУЧАК

Агенције Европске уније у бити дјелују и промовишу данас основна начела сваке демократије и то сходно начелима добре управе, где спадају начела: независности, одговорности, транспарентности и економичности. Данашња најпрепознатљивија подјела Европских агенција се врши сходно начелу независности тј. сходно томе колики је утицај „извршне полуге-власти“ Европске уније приликом конституисања агенција, па данас постоји кључна подјела на „извршне-зависне“ и „независне агенције“. И једне и друге зависе од тијела Европске уније, стога о њиховој независности сходно поменути начелима не може бити ријечи у пуном капацитету. Врло је битно разграничити да под начелом независности европски законодавац је ово проматрао у односу на „спољње факторе“.

у креирању политике агенције су моћни алати за агенције да управљају својим интеракцијама са ширим окружењем. S. Arras, J. Beyers, *Access to European Union Agencies: Usual Suspects or Balanced Interest Representation in Open and Closed Consultations?* JCMS Volume 58. No. 4, 2020, 837.

³³ Јавне консултације се сматрају корисним средством за прикупљање информација за разнолик скуп заинтересованих страна. С обзиром на низак праг и релативно ниске трошкове за учествују, у поређењу са састанцима лицем у лице са креаторима политике, Европска комисија (ЕК) је промовисала јавне консултације као средство за подстицање учешћа непословних група као што су еколошке НВО, групе потрошача и радничке организације. J. Beyers, S. Arras, *Who feeds information to regulators? Stakeholder diversity in European Union regulatory agency consultations*, Journal of Public Policy, 2020, 574.

³⁴ „Конференција за штампу није довољна да се то назове демократијом. Не очекујем да ће ова нелегитимна институција чути мој глас“. Josephine Witt, protesting at the European Central Bank's, press conference 15 April 2015. P. Tucker, *How the European Central Bank and Other Independent Agencies Reveal a Gap in Constitutionalism: A Spectrum of Institutions for Commitment*, German Law Journal 22, 2021, 1000.

Оно о чему се слажу многи правни теоретичари управне области јесте чињеница да Европске агенције, биле оне извршна или независна „тијела“ - доприносе разбијању централизације, тј. развоју децентрализације, као једном од мотива који утичу и на друге правне постулате које јемчи правна творевина Европске уније. Такође, важно је нагласити и становишта појединих професора, као на примјер Vos и Hofmann-а који тврде да се ове агенције налазе у међузони, тачније „сивој зони“. На важност европске агенцификације упозоравају правни стручњаци из више разлога, а један од њих би био да се по угледу на Европске агенције оснивају националне јавне агенције, стога је њихова важност у овом случају изузетно велика, јер служи као „репер“ многим националним владама унутар Европске уније.

Иако млад појавни облик, агенције су нашле свој правац, пут и начин дјеловања, те стога данас представљају један од неизоставних актера приликом имплементације, хармонизације, додатног развоја одређених политика, начела, права на којима почива творевина Европске уније. Агенције ће у будућности бити неизоставни актери приликом имплементација политика, ово поготово ако узмемо у обзир да је то, између осталог, један од њихових суштинских циљева.

Rajko Raonić
Olgica Raonić**

AGENCIES OF THE EUROPEAN UNION

Summary

Administrative legal activity and the expansion of the scope of work from the scope of administrative activity required a real need for the expansion of the "modest state apparatus." Independent and independent "legal bodies" in the form of agencies appeared after the state apparatus, public law bodies, based on the model of the American model. It was the American model of "agencies" that had the greatest influence on the development of European Union agencies. As an extended arm between politics and public administration, the agencies found themselves in the "gray zone of the legal climate of the European Union." Many legal theorists advocate this type of "advanced" public administration, which helps relieve the burden of the already "burdened administration of the European Union, however, the

* Administrative court of Montenegro.

** Administrative court of Montenegro.

subject of numerous analyzes is the way of working, functioning, as well as the implementation of the "legal echo of principles, on which the very creation of the European Union rests. Another reason for the importance of "European agency" is that the European agencies are the models on which all other agencies within each individual member are based. The importance is essential, properly simplified and conceptualized, leading to legality and other agencies within independent legal frameworks. In the work, the authors try to bring closer the importance and uniqueness of public agencies of the European Union, starting with their organizational, legal and principled activities. The basic hypothesis of the work is that "public agencies are a necessity and a need but designed and controlled in a legal way" will be proven during the work.

Key words: *public agencies, European Union agencies, agency, executive agencies, independent agencies.*