

PERSPEKTIVE
IMPLEMENTACIJE
EVROPSKIH
STANDARDA U PRAVNI
SISTEM SRBIJE

KNJIGA 4

ZBORNİK RADOVA

Priredio
Prof. dr Stevan Lilić

BEOGRAD, 2014

Lektor i korektor

Irena Popović

Tehnički urednik

Zoran Grac

Korice

Marija Vuksanović

Priprema i štampa

Dosije studio, Beograd

ISBN 978-86-7630-469-1

Tiraž

300

Adresa redakcije

Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu
Centar za izdavaštvo i informisanje
Bulevar kralja Aleksandra 67
Tel./faks: 30-27-725, 30-27-776
e-mail: centar@ius.bg.ac.rs
web: www.ius.bg.ac.rs

CIP – Каталогизacija у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд
340.137(4-672EU:497.11)(082)

PERSPEKTIVE implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije : zbornik radova. Knj. 4 / priredio Stevan Lilić. – Beograd : Pravni fakultet, Centar za izdavaštvo i informisanje, 2014 (Beograd : Dosije studio). – 355 str. ; 24 cm. – (Biblioteka Zbornici)

Na spor. nasl. str.: Perspectives of Implementation of European Standards in Serbian Legal System. – Tekst lat. i ćir. – Tiraž 300. – Str. 9–10: Predgovor / urednik ; Forward / editor. – Napomene i bibliografske reference uz tekst. – Summaries.

ISBN 978-86-7630-469-1

1. Лилић, Стеван [уредник] [аутор додатног текста]

а) Право – Хармонизација – Европска унија – Србија – Зборници

COBISS.SR-ID 212155404

АГЕНЦИФИКАЦИЈА И ПОСЛОВИ УПРАВЕ У ОБЛАСТИ ЗАШТИТЕ ОД ЈОНИЗУЈУЋИХ ЗРАЧЕЊА И НУКЛЕАРНЕ СИГУРНОСТИ У КОНТЕКСТУ ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА

Апстракт

У поглављу се анализира општи оквир за оснивање и функционисање јавних агенција у праву Србије, као и положај и улога Агенције за заштити од јонизујућих зрачења и нуклеарну сигурности Србије која, осим решавања у ујравним стварима, укључује и регулаторну функцију и доношење подзаконских аката у специфичној области које захтева висок ниво експертизе. Истиче се значајно ограничење у погледу решавања у ујравним стварима, као и у доношењу подзаконских аката, чиме се значајно нарушава концепција самосталној стручној тела коју предвиђа релевантно законодавство. У поглављу се истражују и аргументи за пренос инспекцијских послова на Агенцију. Констатирају се да пример агенција у области заштите животне средине указује на законодавна и политичка лутања у одређењу за адекватне модалитете обављања управне делатности, чије последице могу бити далекосежне, а као највеће истражуемо немогућности континуирано изградње квалитетне управне организације и стварање поверења у експертизу.

Кључне речи: Агенцификација. – Нуклеарна сигурности и заштити од јонизујућих зрачења. – Ујравни послови. – Европске интеграције. – Заштити животне средине.

УВОД

Имплементација стандарда Европске уније у области заштите животне средине представља највећи правни и економски изазов¹ у процесу усаглашавања права и интеграције у Европску унију. Посебно значајан изазов представља имплементација стандарда у домену нуклеарне сигурности и заштите од јонизујућих зрачења, како због опасности по животну средину и здравље људи тако и због високог нивоа експерти-

* Др Марко Миленковић, истраживач сарадник Института друштвених наука у Београду. Поглавље је резултат рада на пројекту *Перспективе имплементације европских стандарда у јавни систем Србије* (179059), који подржава Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

1 У том смислу упоредити: Влада Републике Србије, Национална стратегија за апроксимацију у области заштитне животне средине за Републику Србију, 2011.

зе који је потребан за успешно обављање ових послова. У овом поглављу анализирамо општи оквир за оснивање и функционисање јавних агенција у нашем праву, као и регулаторни режим у којем постоји релевантна агенција са значајним управним овлашћењима, која осим решавања у управним стварима укључује и регулаторну улогу и доношење подзаконских аката у врло специфичним областима које захтевају посебну експертизу. 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, с обзиром на то да је представљала локус тих дивергентних процеса. Три организације у области заштите животне средине су укинуте (Агенција за хемикалије, Фонд за заштиту животне средине и Агенција за енергетску ефикасност), 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 јонизујућих зрачења и нуклеарну сигурност Србије, што се ипак није догодило након скупштинске расправе. Укидањем ове агенције у области заштите животне средине не би остало ниједно самостално тело, већ би се сви послови, изузев оних које обављају Завод за заштиту природе и Републички хидрометеоролошки завод, били би обављани у Министарству и Агенцији за заштиту животне средине, као органу у њеном 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 да је укидање тих организација важан приоритет на почетку свог тадашњег мандата. Пример агенција у овој области указује на законодавна и политичка лутања у опредељењу 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 управних организација и стварање неповерења у експертизу и стручност запослених који раде у тим организацијама.²

1. ЈАВНЕ АГЕНЦИЈЕ У ПРАВНОМ СИСТЕМУ СРБИЈЕ

Јавне агенције су у већој мери уведене у правни систем Србије релативно недавно, након политичких промена 2000. године,³ али је начин на који су оне уведене у тај систем и читав спектар створених уп-

2 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 Ипак, постоје примери агенција која су обављале послове у области приватизације према прописима из 1990. и 1997. године.

равних организација, према нашем мишљењу, озбиљно угрозио даље коришћење тог типа организација у нашем праву, 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 (и стручној и широкој), често изједначава са процесом интеграције земље у ЕУ. За спровођење процеса интеграције потребни су адекватни административни капацитети ради усклађивања законодавства са *acquis communautaire* и примене новоуспостављених режима, стандарда и процедура. У претходном периоду је доста критикована пролиферација броја агенција у српској јавној управи. Иако подаци о броју организација нису доступни званично,⁴ сам њихов број не указује нужно ни на једну позитивну или негативну страну тог процеса.

Као део ширег процеса регулаторне реформе 2004. године усвојена је и *Стратегија реформе државне управе*, како би подстакла деполитизацију, децентрализацију, професионализацију, рационализацију и модернизацију јавне управе Републике Србије⁵. Њоме је предвиђено 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.⁶ 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. Уста-

4 На проблем непознања броја тих 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: Aleksić Dragana, Radulović Branko, *Agencies in Serbia – Analysis and Recommendations for Reform*, USAID BEP project, Belgrade 2013.

5 Влада Републике Србије, *Стратегија реформе државне управе*, 2004.

6 За анализу положаја агенција у нашем правном и политичком систему видети између осталог: Илић Стеван, „Јавне агенције и управна реформа”, у: Светислав Табороши (ур.) *Развој јавног система Србије и хармонизација са јавном ЕУ – ирилози пројекти 2009*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2010, 37–48; Томић Зоран, „Управне и јавне агенције у Србији, класификација и правни положај”, *Право и привреда*, бр. 5–8, 2008, 413–427; Митић Душан, „Правна природа јавних агенција у правном систему Републике Србије”, *Зборник Правног факултета у Нишу*, 2007, 209–248. За разматрања положаја независних регулаторних тела у правном систему Србије видети: Радивојевић Миодраг, „Независна (регулаторна) тела и институције у Србији”, *Српска јолиничка мисао*, год. 30, бр 4, 53–76; Шупут Дејан, „Самостална регулаторна тела у правном систему Републике Србије”, *Телекомуникације*, год. 2, бр. 3, 2009, 49–56. Томић и Јованчић урадили су студију степена независности регулаторних агенција у Србији: Томић Слободан, Јованчић Александар, „Настанак и независност регулаторних тела у Србији: домаће или екстерне детерминанте?”, *Политичке иерсијективе*, бр. 5, 2012, 23–53.

вом Републике Србије предвиђено је 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.⁷ У члану 137 Устава такође се предвиђа да се у интересу ефикаснијег и рационалнијег остваривања права и обавеза грађана и задовољавања њихових потреба од непосредног интереса за живот и рад, 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.⁸ За нашу анализу је посебно значајан став да се јавна овлашћења могу законом поверити и посебним органима путем којих се остварује регулаторна функција у појединим областима или делатностима.⁹ Уставом је предвиђено 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),¹⁰ јавна агенција је организација која се оснива за „развојне, стручне или регулаторне послове од општег интереса”. Законом се 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

7 Устав Републике Србије („Сл. гласник РС”, бр. 98/2006) члан 136. Више о организацији државне управе у нашем праву видети: Димитријевић Предраг, „Организација државне управе у Републици Србији”, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 62, 2012, 73–90.

8 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 правсвезда*, бр. 5–8, 2008, 418.

9 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”, *Зборник Правног факултета у Нишу*, 2007, 209–248.

10 Закон о јавним агенцијама, „Сл. гласник РС”, бр. 18/2005, 81/2005.

могу финансирати од цене коју плаћају корисници услуга (члан 2 ЗЈА). Додатно, чланом 2 је предвиђено да оснивач мора посебним законом бити овлашћен за оснивање јавне агенције, те је на тај начин разрешена правна дилема поводом могућности да Влада (или други орган) без законског основа оснива те организације.

За анализу организације јавне управе у области која захтева висок ниво стручних знања посебно је интересантно питање делегирања јавних овлашћења.¹¹ 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 законским решењима за модалитет утицаја Министарства на рад агенција. Тако је предвиђено да се агенцији посебним законом, као јавно овлашћење, могу 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, осим праћења стања и учешћа у обликовању политике¹², вршење инспекцијског надзора, чиме је то решење усклађено са решењима из Закона о државној управи, који омогућава поверавање послова инспекцијског надзора искључиво аутономној покрајини, односно локалној самоуправи, о чему ће више речи бити у даљој анализи.

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.¹³ Управо то решење нам је важно у наредној анализи Агенције за заштиту од јонизујућих зрачења и нуклеарну сигурност Србије и њеног положаја у односу на надлежна министарства.

У складу са чланом 7 ЗЈА, када је реч о законитости, стручности, политичкој неутралности, непристрасности, употреби службеног језика и писма, стручној спреми и оспособљености запослених који раде на повереним пословима државне управе и о канцеларијском пословању, на рад јавне агенције примењују се прописи у вези са државном управом.¹⁴ 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

11 Како истичу Радловић 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.

12 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.

13 Члан 4 ЗЈА.

14 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.

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.¹⁵

Законом се, 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, именовање, положај чланова), однос према корисницима, финансирање и престанак рада јавне агенције.¹⁶ 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 посебном закону. Осим тога, јавна агенција може да врши и друге послове у вези 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”. С 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

15 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 повезивањем 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.

16 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.

у „Службеном гласнику Републике Србије”. 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 су делокругу послови јавне агенције мишљење о уставности и законитости прописа, а министарство да њој достави образложени предлог како да пропис усагласи са Уставом, законом, прописом или другим општим актом Народне скупштине и Владе. 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. Такво решење додатно ограничава независност агенција и отвара нови канал притиска Владе на независне (регулаторне) агенције.

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)¹⁷ не треба да буду самосталне у свом раду (уз правну контролу суда у управном спору), већ да директно ресорно министарство може утицати на решавање 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.

Према члану 44 надзор над радом јавне агенције у повереним пословима државне управе врши министарство у чијем су делокругу 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 спремину запослених који решавају у управном поступку и овлашћења за решавање у управном поступку надзире министарство надлежно за послове управе.¹⁸

17 То не искључује могућност да се посебним законом одреди да су решења агенције коначна у управном поступку.

18 У нашој правној пракси забележен је и случај из 2008. године у коме је Министарство телекомуникација донело решење којим на 120 дана преузима обављање по-

2. ОБАВЉАЊЕ УПРАВНИХ ПОСЛОВА У ОБЛАСТИ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ И АГЕНЦИЈСКИ МОДЕЛ ЈАВНЕ УПРАВЕ

Послови јавне управе у области заштите животне средине,¹⁹ 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.²⁰ Наведене послове у области заштите животне средине, у складу са Законом о министарствима (2014) обавља Министарство пољопривреде и животне средине. У оквиру реформе система заштите животне средине у Србији је 2004. године основана Агенција за заштиту животне средине као јединствен пример агенције као органа у саставу Министарства пољопривреде и животне средине. Консеквентно положају, Министарство врши и надзор над њеним радом. 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.²¹

Формирање Агенције за заштиту животне средине у Србији 2004. године коинцидирало је са процесом европских интеграција Србије од 2000. године и значајном реформом еколошкоправног оквира, а модел надлежности Европске агенције за заштиту животне средине послужио је и за дефинисање надлежности наше Агенције.

Два посебно важна питања за студију јавних агенција у области заштите животне средине јесу регулаторна овлашћења агенција и вршење инспекцијског надзора, односно (потенцијално) поверавање тих управних послова агенцијама. Осим решавања у управним стварима које је поверавано јавним агенцијама у нашем праву, такође су и регу-

верених послова од републичке агенције за телекомуникације, што је у литератури изазвало разматрања о поштовању независности регулаторних тела у Србији. Шупут Дејан, „Републичка агенција за телекомуникације – пример недореченог статусно-правног положаја самосталног регулаторног тела у правном систему Републике Србије”, *Правни живот*, год. 59, бр. 8, 2010, 807–823.

19 Видети: Димитријевић Предраг, „Јавна управа за еколошко доба”, у: Предраг Димитријевић (ур.) *Екологија и право*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш 2011, 465–475.

20 Упоредити члан 136. Устава Републике Србије („Сл. гласник РС”, бр 83/2006).

21 Упоредити: члан 29. Закона о државној управи („Сл. гласник РС”, број 79/2005 и 101/2007). За анализу положаја и улоге агенције видети: Миленковић Марко, „Положај и улога Агенције за заштиту животне средине”, у: Стеван Лилић (ур.) *Перспективе имплементације европских стандарда у правни систем Србије – књига II*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2011, 251–259.

латорна овлашћења (за доношење подзаконских аката) преношена на агенције у области заштите животне средине. Према Закону о државној управи, органи у саставу учествују у обликовању политике Владе (као облика управне делатности) посредством Министарства. Имајући у виду карактер активности Агенције, пре свега сакупљање информација, постоје могућности за најдиректније учествовање у формулисању политике у области заштите животне средине. Надлежности Агенције за заштиту животне средине и поверени управни послови обухватају преваходно 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 експертског тела. То 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.²²

Осим Агенције за животну средину, у овој области су 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, односно Министарство. У Србији је у претходном периоду усвојен Закон о управљању хемикалијама (ЗХ), стратешким документима је предвиђена континуирана изградња овог система и установљена је Агенција за хемикалије, која је обављала значајан број управних послова у овој области.²³ 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. Агенција је била основана као самостална, развојна, стручна и регулаторна организација која врши јавна овлашћења у складу са законом, укључујући доношење подзаконских аката и решавање у управним стварима.

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 јонизујућих зрачења и нуклеарну сигурност Србије, али према постојећим увидима након политичког притиска администрације Европске уније, од те намере се одустало.

22 Видети више: 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.; Стјеља Ивана, Бабић Јелена, Миленковић Марко, Поповић Мирко, Долапчев Вања, *Демократија њед изазовом – како јавности учествује у стварању политичке животне средине*, Београдска отворена школа, Београд 2014.

23 Анализу трансформације оквира у тренутку када се одиграла дали смо у: Миленковић Марко, „Управни послови у области управљања хемикалијама и европске интеграције”, у: Стеван Лилић (ур.) *Перспективе имплементације европских стандарда у јавни систем Србије*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2012, 317-335.

3. ПОЛОЖАЈ И УЛОГА АГЕНЦИЈЕ ЗА ЗАШТИТУ ОД ЈОНИЗУЈУЋИХ ЗРАЧЕЊА И НУКЛЕАРНУ СИГУРНОСТ СРБИЈЕ

Агенцију за заштиту од јонизујућих зрачења и нуклеарну сигурност Србије основала је Влада 2009. године, у складу са Законом о заштити од јонизујућих зрачења и о нуклеарној сигурности²⁴ и Законом о јавним агенцијама, ради обављања регулаторних послова – израде подзаконских аката, издавања лиценци за обављање 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 да та самостална организација буде укинута и да њене надлежности буду пренете на Министарство, али се од тог потеза ипак одустало током скупштинске расправе.²⁵ Због самосталног статуса Агенције и традиционалног опредељења нашег законодавца у погледу обављања ове врсте управних послова, из њених надлежности је изостао инспекцијски надзор који је остао у Министарству за пољопривреду и заштиту животне средине (спровођење мера заштите од јонизујућих зрачења) и Министарству просвете, науке и технолошког развоја (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 Агенције за хемикалије која је укинута 2012 године. Важно је приметити да је предвиђено да и за једну и за другу организацију 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

24 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.

25 Aleksić Dragana, Radulović Branko, *Agencies in Serbia – Analysis and Recommendations for Reform*, USAID BEP project, Belgrade 2013, 50.

дискрепанци у висинама зарада између државних службеника који плате примају у складу са релевантним прописима о платама и запослених у агенцијама и тиме отклони један од кључних делегитимишућих фактора агенцијског модела у јавности.

У анализи положаја ове агенције треба приметити и да Европска комисија у својим годишњим извештајима о напретку Србије у процесу европских интеграција редовно указује на неадекватан положај ове агенције, како у погледу преношења надлежности на то самостално тело, тако и у погледу броја запослених који је константно испод броја систематизованих радних места.²⁶

Анализа послова које обавља Агенција указује на то да су међу њима, осим регулаторних, и скоро сви послови управе које познаје наше законодавство – решавање у управним стварима, вођење евиденција, праћење стања и, на извештан начин, чак и учествовање у обликовању политике Владе, што ћемо детаљније објаснити у даљем тексту. Једина врста послова која традиционално остаје изван домена агенција јесте 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;²⁷ 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 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 ради-

26 European Commission, "Serbia 2012 progress report", Brussels 2012; European Commission, "Serbia 2013 progress report", Brussels 2013; European Commission, "Serbia 2014 progress report", Brussels 2014.

27 Припремљене предлоге у складу са Законом усваја Влада.

оактивном отпаду и контролише евиденције 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 Србији²⁸; 19) контролише да ли су испуњени услови 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 тих послова Агенција врши као поверене послове. Посебно је интересантно да Агенција *de facto* учествује и у обликовању политике Владе тиме што даје мишљење о приступању конвенцијама и другим споразумима у области радијационе и нуклеарне сигурности и безбедности. На тај начин, може се рећи, отишло се корак даље од класичне концепције која заговара раздвајање обављања редовних стручних послова, попут решавања у управним стварима, од обликовања и вођења политике Владе, тиме што је Агенцији обезбеђено консултативно место у том процесу. Ипак, с 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 овлашћује правна лица за вршење послова заштите од јонизујућих зрачења²⁹ доношењем решења на које је могуће изјавити жалбу министру надлежном за послове заштите од јонизујућих зрачења, а решење министра је коначно. На тај начин примењена је солуција из члана 38. Закона о јавним агенцијама, према којем Министарство врши правну контролу аката јавних агенција. Не улазећи у анализу утицаја тог решења на самосталност „регулаторне самосталне организације”, како је дефинише Закон, поставља се питање сврсисходности таквог решења, имајући у виду да је Агенција основана ради груписања експертског знања у уској области и да стручне службе у Ми-

28 У складу са чланом 11, Агенција објављује у посебној стручној публикацији годишњи извештај о нивоу излагања становништва јонизујућим зрачењима.

29 Агенција води евиденцију о донетим решењима. Детаљније о издавању дозвола од агенције видети: Мирјана Дреновак Ивановић, „Имплементација правних стандарда Европске уније у правни систем Србије у области нуклеарне сигурности”, у: Стеван Лилић (ур.), *Перспективе имплементације европских стандарда у правни систем Србије*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2012, стр. 258–269.

нистарству, по правилу, не могу имати довољан степен компетенције за доношење таквих 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 и у овом случају решење министра је коначно. Лиценца за промет обављања делатности промета извора јонизујућих зрачења, радиоактивних и нуклеарних материјала такође се издаје на начин и по поступку за издавање лиценце за обављање радијационе делатности (члан 66). Подсећамо да је на решење којим се издаје лиценце за обављање радијационе делатности могуће уложити жалбу, а да се за лиценцу за промет и обављање делатности промета не предвиђа експлицитно могућност улагања жалбе, те се поставља питање да ли је по 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 Влади. То су Програм систематског испитивања радиоактивности у животној средини³⁰ (члан 9), Програм за правовремену најаву акцидента³¹ (члан 11) и Програм за допунско обучавање и оспособљавање професионално изложених лица и лица одговорних за спровођење мера заштите од јонизујућих зрачења (члан 21). С друге стране, за питање одређивања границе излагања³² 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 делат-

30 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.

31 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.

32 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.

ност и даје сагласност на ове пројекте (члан 17) 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 функције сагласношћу Владе, 2. управноправне 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.

Инспекцијски надзор над спровођењем мера заштите од јонизујућих зрачења врши министарство надлежно за послове заштите од јонизујућих зрачења посредством 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 посредством инспектора за нуклеарну сигурност и управљање радиоактивним отпадом (члан 76). Решење у нашем праву према коме се јавним агенцијама и другим посебним организацијама не поверавају инспекцијска овлашћења утемељено је 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. Законом о јавним агенцијама такође није предвиђена могућност да јавне агенције обављају послова инспекцијског надзора. Такав 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.

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 више наврата у оквиру Извештаја о напретку Србије у процесу европских интеграција истицала различите замерке организацији послова у овом домену. Тако је, између осталог, истакнуто да „инспекцијске функције” у области нуклеарне енергије, нуклеарне сигурности и заштите од радијације нису трансферисане Агенцији већ су остале у надлежности Министарства. У извештају је посебно истакнуто да је мониторинг радијације на националном нивоу привремено суспендован због недостатка финансијских средстава и да су ефективна финансијска самосталност, финансирање и довољан број запослених³³ потребни ради ваљаног функционисања Агенције.³⁴

33 Комисија је такође истакла да је у тренутку састављања извештаја Агенција имала двадесет од систематизованих тридесет и пет запослених. То нам указује како на проблематичност наратива о прекомерном запошљавању у јавном сектору имајући у виду важност сектора, тако и на проблематичност изградње институција које обављају важне функције.

34 Комисија је додатно потцртала важност усвајања Националне стратегије за управљање радиоактивним отпадом, акционог плана за уклањање реактора у Винчи и усвајање националног програма за истрошено нуклеарно гориво, уз општу оцену да треба уложити додатне напоре за санирање две локације као и опште унапређење

ЗАКЉУЧНЕ НАПОМЕНЕ

У Републици Србији се последњих година одиграва процес интересантан за управноправну анализу. Наиме, у току су паралелни процеси агенцификације и деагенцификације, а домен заштите животне средине препознаје се као локус тих промена, узбудљивих и у истраживачком, али и у практичном смислу. 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 и, још већи – стварање неповерења у експертизу и стручност запослених који раде у тим организацијама.

Може се закључити да се формирањем Агенције за заштиту од јонизујућих зрачења и нуклеарну сигурност Србије отишло корак даље од класичне концепције која заговара раздвајање обављања редовних стручних послова, попут решавања у управним стварима, од обликовања и вођења политике Владе, тиме што је Агенцији обезбеђено консултативно место у овом процесу. Ипак, с друге стране, увиђа се значајно задирање Владе у самосталност Агенције давањем сагласности на подзаконске акте и могућност контроле појединачних аката у управном поступку, што одражава законодавна лутања, али и неразумевање и могућност обесмишљавања концепта независног стручног тела у пракси.

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 су у многим сферама креиране специјализоване организације које обављају и регулаторне и управне послове, па се не види јасан разлог за изостанак инспекцијског надзора као надлежности.

управљања радиоактивним отпадом на националном нивоу. Упоредити: European Commission, "Serbia 2013 progress report", Brussels 2013; European Commission, "Serbia 2014 progress report", Brussels 2014.

Marko Milenkovic MA, LL.M, PhD*

AGENCIFICATION AND PUBLIC ADMINISTRATION TASKS IN THE FIELD OF IONIZING RADIATION PROTECTION AND NUCLEAR SAFETY IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION

Summary

The chapter analyzes the general framework for the establishment and functioning of public agencies in Serbian law, and the position and role of the Serbian Radiation Protection and Nuclear Safety Agency. The agency is specific in the domestic administrative system as it tasked with licensing and regulatory function – adoption of secondary legislation in the specific area that requires high level of expertise. It is argued that significant constraint have been put in place regarding both the licensing and regulatory tasks, which significantly undermines the concept of independent professional body as provided the relevant legislation. The chapter also argues for the transfer of inspection tasks to the Agency. It is noted that the case of agencies in the field of environmental protection indicates the legislative and political meandering to find adequate modalities for performing administrative tasks. It is concluded that the consequences of this approach could be far-reaching with inability to continue of capacity building within public administration as well as creating mistrust in expertise in the society.

Keywords: *Agencification. – Nuclear safety. – Administrative tasks. – European integration. – The protection of the environment.*

* Marko Milenković, Junior research fellow, Institute of Social Sciences Belgrade. This article is the result of research within the project *Perspectives of Implementation of European Standards in the Serbian Legal System* (179059), supported by the Ministry of Education, Science and Technological Development.