

PERSPEKTIVE
IMPLEMENTACIJE
EVROPSKIH
STANDARDA U PRAVNI
SISTEM SRBIJE

KNJIGA 7

ZBORNİK RADOVA

Priredio
Prof. dr Stevan Lilić

BEOGRAD, 2017

Lektor i korektor

Irena Popović

Tehnički urednik

Zoran Grac

Priprema

Dosije studio, Beograd

Štampa

JP Službeni glasnik

ISBN 978-86-7630-689-3

Tiraž

100

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

PERSPEKTIVE implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije : zbornik radova. Knj. 7 / priredio Stevan Lilić. – Beograd : Pravni fakultet Univerziteta, Centar za izdavaštvo i informisanje, 2017 (Beograd : Glasnik). – 775 str. ; 24 cm. – (Biblioteka Zbornici)

Na spor. nasl. str.: Perspectives of Implementation of European Standards in the Serbian Legal System. – Tekst lat. i ćir. – Tiraž 100. – Napomene i bibliografske reference uz tekst. – Summaries.

ISBN 978-86-7630-689-3

1. Лилић, Стеван [уредник], 1948–

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

COBISS.SR-ID 254213388

Др Марко Миленковић*

АГЕНЦИЈЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И ДОНОШЕЊЕ ОДЛУКА – ДУГ ПУТ ДО ПРОНАЛАЗЕЊА ПОЗИЦИЈЕ У УСТАВНОЈ СТРУКТУРИ

Апстракт

Једно од најважнијих питања положења и улоге агенција Европске уније представља њихово учешће у доношењу аката Уније, како општих тако и посебних. Посебан изазов представља чињеница да агенције нису оснивачким уговорима предвиђене као институције Европске уније, нити је приликом реговарања Уговора из Лисабона постигнути споразум да се посебним чланом уговора установи правни основ за њихово оснивање иако сам Уговор у већем броју чланова реферира на постојање агенција и експлицитно предвиђа могућности контроле њихових аката. У овом поглављу анализирамо доношења аката у Европској унији, делемирање овлашћења Комисији за усвајање дела нејиславних аката, као и питањем доношења нејиславних и појединачних аката од стране европских агенција и улога судске праксе на делемирање агенцијама. Иако уговори начелно задржавају монопол Комисије за доношење нејиславних аката, увиђа се да су у законодавној пракси развијени паралелни системи делеирације који омогућавају све проминентнију улогу агенција, чиме њихов положај постаје актуелно питање за правну теорију.

Кључне речи: Доношење одлука. Европска унија, (децентрализоване) агенције. Делеирација. Имплементација права ЕУ.

УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Од њиховог настанка и уласка у уставну и институционалну структуру Европске уније, не престају дебате о положају и улози агенција у систему Уније. Једно од најважнијих питања представља и њихово учешће у доношењу аката уније, како општих тако и посебних. Специфичност ове дебате представља чињеница да је она покренута још пре настанка агенција, у оквиру Европске заједнице за угљ и челик, а поводом делеирације овлашћења за доношење одлука приватно-правном

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

телу што је изазвало изградњу судске доктрине о делегацији¹ која је уз одређене допуне обликује делегацију агенцијама и након шест деценија. Посебан изазов представља чињеница да агенције нису оснивачким уговорима предвиђене као институције Европске уније, нити је приликом преговарања Уговора из Лисабона постигнут споразум да се посебним чланом уговора установи правни основ за њихово оснивање иако Уговор о функционисању Европске уније (УФЕУ) у већем броју чланова реферира на постојање агенција и експлицитно предвиђа могућност контроле њихових аката.² За проблематику доношења одлука од стране агенција (пре свега оних са општим дејством) неопходно је да анализирамо и питање надлежности саме Уније и њених институција за доношење одлука. Ступањем на снагу Уговора о функционисању Европске уније (након измена из Лисабона) у оснивачком акту Европске уније се први пут нашао јасан каталог надлежности ЕУ, уз њихову поделу на ексклузивне (искључиво пренете од стране држава чланица на ЕУ), подељене и подржавајуће (*supporting*), (чланови 2–6 УФЕУ),³ као и релативно јасније одредбе о доношењу тзв. секундарних аката који се деле на делегиране и имплементирајуће (чл. 290 и 291 УФЕУ).⁴

У овом поглављу анализирамо доношења аката у Европској унији, делегирање овлашћења⁵ Комисији за усвајање дела нелегислативних аката, као и питањем доношења нелегислативних аката и појединачних

1 С 9/56 i С 10/56, *Meroni vs. ECSC High Authority*.

2 Видети више: Марко Миленковић, Врсте и правни положај агенција у праву Европске уније, у Стеван Лилић (ур.) *Перспективе имплементације европских стандарда у правни систем Србије* – књига 6, Правни факултет Универзитета у Београду, 2016.

3 Иако веома значајна, остаје изван разматрања у оквиру овог поглавља. Више о овој подели надлежности видети: Rossi Lucia Serena, „Does the Lisbon Treaty provide a Clearer Separation of Competences between EU and Member States?“ in: Biondi Andrea, Eeckhout Piet, Ripley Stefanie (Eds.), *EU Law after Lisbon*, Oxford University Press, 2012, 85–106.; Dougan Michael, „The treaty of Lisbon: winning minds, not hearts“, *Common Market Law Review*, vol. 45, no. 3, 2008, 617–703.. Како истиче Роси, нови члан 5. Уговора о Европској унији открива намеру Уговора из Лисабона да и пренос и коришћење надлежности Уније стави под већу контролу, уз наглашавање да су надлежности „поверене“ Унији од стране држава чланица (члан 3 УЕУ) и јасну интенцију да је ово поверавање реверзибилно, те да ова „опсесија питањем поверавања“ јасно указује на неповерење које су државе чланице демонстрирале у односу на надлежности Уније. Питање поделе надлежности између држава чланица и Европске уније не престаје да буде предмет политичких и академских расправа још од настанка европских заједница, али је такође била и предмет значајне активности Суда правде и предмет вишеструке ревизије оснивачких уговора. Упоредити: Rossi, *ibid*, 93–94.

4 Ипак, присутне су и значајне критике и оцене да је увођењем нове категорије делегираних аката мало шта реформисано у односу на ранији систем. Видети више: Carlo Tovo, *Delegation of Legislative Powers in the EU: How EU Institutions Have Eluded the Lisbon Reform*, *European Law Review*, vol 42, no 5, 2017, 677 – 705.

5 Значајна старија анализа: Lenaerts Koen, „Regulating the regulatory process: „delegation of powers“ in the European Community“, *European Law Review*, vol. 18, no. 1, 1993, 23–49.

аката од стране европских агенција и утицаја Доктрине Мерони Суда правде на делегирање агенцијама. Такође, осврћемо се и на однос Комисије и агенција који представља један од кључних чинилаца ове дебате.⁶ Имајући у виду да су ово питање широко заступљено у литератури, у анализи нудимо сумарни приказ главних одлика ове доктрине и преиспитујемо њене домете у контексту делегирања овлашћења агенцијама. Ово питање и даље остаје политички контроверзно, а скорија пракса Суда и ново законодавство отварају даље дилеме у вези са улогом агенција у новој редефинисаној Унији. У нашој правној литератури питање агенција Европске уније и даље није довољно заступљено те ово поглавље тежи да попуни ту празнину.

1. ПОСТУПЦИ ДОНОШЕЊА ОДЛУКА У ЕВРОПској УНИЈИ

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

Уговор из Лисабона замишљен је и као начин за модификовање процедура и поједностављивање, као и смањивање броја аката у Европској унији. Уговором је предвиђена дистинкција између легислативних и нелегислативних аката, а њихово разликовање се, пре свега, врши путем тога која је процедура предвиђена за њихово усвајање. Као легислативне акте Уговор предвиђа регулативе,⁷ директиве, одлуке које се усвајају путем тзв. обичне легислативне процедуре, или у специјалним легислативним процедурама када је то предвиђено уговором. Под обичном процедуром се сматра раније развијена процедура коодлучивања Савета министара и Европског парламента, уз коришћење квалификоване већине гласова у Савету. Под нелегислативним актима се подразуме-

6 Овим питањем смо се већ делимично бавили у: Миленковић, *ibid*, 2016.

7 У погледу коришћења термина „регулатива“ (*regulation eng*) већ дуже време постоји дебата у нашој стручној јавности, па је коришћен и назив Уредба. Под утицајем једне групе експерата, тадашња Канцеларија за европске интеграције је усвојила израз уредба. Овај избор се може критиковати с обзиром на то да је уредба термин којим се у нашој правној традицији означавају подзаконски документи и из тог разлога је неприкладна за назив врсте правног акта супранационалне организације.

мевају они правни акти који су усвојени мимо ових процедура.⁸ Члан 288. Уговора о функционисању Европске уније (УФЕУ) прописује врсте правних аката ЕУ и њихово дејство.⁹ Према овом члану, у примени својих надлежности институције Уније усвајају регулативе, директиве, одлуке, препоруке и мишљења. Регулative су акти са општим важењем који су обавезујући у целини и директно примењиви у свим државама чланицама. Директиве су обавезујуће, у погледу циља који се њима жели постићи, за све државе чланице на које се односе, али остављају да власти на националном нивоу направе избор форми и метода за њихову примену. Одлуке су обавезујуће у целини, али оне одлуке које прецизирају коме су упућене су обавезујуће само за њиховог адресата. Препоруке и мишљења немају обавезујућу снагу.¹⁰

Чланом 289. УФЕУ су предвиђене врсте легислативних процедура. Прва је тзв. обична легислативна процедура за усвајање правних аката у Унији.¹¹ Она се састоји из заједничког усвајања регулатива, директива и одлука од стране Европског парламента и Савета, а на предлог Комисије и детаљно је прописана чланом 294. Обична легислативна процедура¹² подразумева право легислативне иницијативе Комисије која потом упућује предлог Парламенту и Савету министара уз истовремено слање предлога и националним парламентима, који се у складу са Протоколом о статусу националних парламената, могу изјаснити у року од осам недеља.¹³ Уговор такође предвиђа и да Савет и Парламент могу затражити од Комисије да поднесе предлог одређеног акта, као и ново право – да милион грађана Европске уније могу поднети иницијативу на основу члана 11 Уговора о Европској унији. Уговором из Лисабона монопол предлагања аката од стране Комисије је сужен с обзиром на то да, у из-

8 У погледу значаја и последица ове дистинкције видети: Dougan Michael, „The Treaty of Lisbon: winning minds, not hearts“, *Common Market Law Review*, vol. 45, no. 3, 2008, 638–639.

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

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

11 Ова процедура је пре измена које је донео Уговор из Лисабона називана и процедура коодлучивања и представља резултат борбе Европског парламента за што већи утицај у доношењу правних аката уније. За детаљну анализу видети: Dougan Michael, *ibid.*; Best Edward, „Legislative procedures after Lisbon: fewer, simpler, clearer?“, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 15, no. 1, 2008, 85–96.

12 Чланови 10 Уговора ЕУ, 293 и 294 Уговора о функционисању ЕУ.

13 На тај начин су уведени додатни нивои контроле свих легислативних предлога уз остављање могућности националним парламентима да реагују у складу са овим и Протоколом о примени начела супсидијарности и пропорционалности.

весним ситуацијама, ово право имају и група држава чланица, Европска централна банка или се акт може донети на захтев Суда правде (упоредити члан 294 став 15).

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

Уговор из Лисабона је дао важан допринос разјашњењу својеврсне конфузије која је постојала у погледу природе аката у праву ЕУ и њиховог дејства, направивши разлику између легислативних и нелегислативних аката. Тако члан 289 предвиђа да се правни акти који се усвајају у складу са легислативном процедуром сматрају легислативним актима, што значи да се акти који нису усвојени у овој процедури сматрају нелегислативним актима. Ова дистинкција је веома важна, али и недовољно прецизна. Наиме, у пракси Европске уније постоји веома велики број аката са општим дејством који се не усвајају у складу са легислативном процедуром – пре свега делегирани и имплементирајући акти којима ћемо се вратити нешто касније у анализи.

2. ЕВРОПСКА КОМИСИЈА И ДОНОШЕЊЕ НЕЛЕГИСЛАТИВНИХ АКАТА

За наш аргумент, у контексту анализе постојећих и потенцијалних функција агенција, нарочито је важно доношење нелегислативних аката.¹⁴ Ови тзв. секундарни акти се доносе ради допуне примарних, с обзиром на то да се примарним актима не могу нити предвидети нити прописати сви детаљи режима у одређеној области, омогућавају да се одлуке доносе а пре свега мењају у једноставнијој процедури без релативно дуготрајног процеса коодлучивања Европског парламента и Савета. Доношење секундарних аката¹⁵ од стране Комисије одувек је привлачи-

14 Уговор експлицитно прави дистинкцију између делегираних и имплементирајућих аката док Дуган додатно препознаје и оне нелегислативне акте које се усвајају директно позивајући се на основу у оснивачким уговорима. Дуган посебно истиче проблеме које ће ове врсте аката стварати у погледу свог карактерисања, избора између обичне-специјалне или нелегислативне процедуре приликом предлагања од стране комисије као и контроле ових аката. Детаљније видети: Dougan Michael, *ibid*, 644–648.

15 У вези са означавањем ових аката, како у енглеском (и другим званичним језицима Уније) тако и на српском, постоје извесне термилошке неусклађености. Пре свега, прави се дистинкција између примарног законодавства (оснивачких уговора) и секундарног законодавства (регулатива и директива). Ипак, у литератури се у анализама легислативних и нелегислативних аката Уније, сусреће и дистинкција

ло велику пажњу правне и политиколошке теорије и изазивало значајну забринутост у погледу карактера доношења одлука, уплива егzekутиве у легислативни процес и нарушавања интеринституционалног баланса. У том погледу је још од шездесетих година развијена процедура комитологије путем које је вршена контрола усвајања аката од стране институција и држава чланица,¹⁶ у многим областима европског управљања. Након измена које је донео Уговор из Лисабона, ова врста процедуре усмерене на контролу секундарних аката опстала је у домену имплементирајућих аката, па ће пажња бити посвећена и овој процедури. Ипак, поред тзв. Комитолошких комитета у легислативној пракси ЕУ настао је и већи број других тела који је окупио националне стручњаке различитих профила (често научне експерте), а који су имали саветодавну, односно улогу у формирању политика ЕУ. Совино истиче како читав овај систем различитих комитета игра круцијалну улогу у различитим фазама супранационалног законодавног процеса,¹⁷ а интересантан је за ову анализу и због чињенице да се (научни) комитети као инструменти за експертски допринос у процесу регулације широко користе и од стране Комисије и од стране агенције и других тела Уније.

За анализу о начинима и дoметима делегирања легислативних овлашћења органима ЕУ, а пре свега Комисији, полазну основу представљају чланови 290.¹⁸ и 291. Уговора о функционисању Европске уније који регулишу природу и начине усвајања ових врста аката. Члан 290 предвиђа да се легислативним актом може Комисији делегирати надлежност за усвајање нелегислативних аката са општом снагом (*general application*) како би се прецизирали/како би се додали или како би се изменили

између примарних и секундарних аката, где прве чине регулативе и директиве (усвојене у легислативној процедури) док у друге спадају акти који произлазе из ових претходних. Питање се додатно компликује могућношћу да се нелегислативни акти такође означавају истим именом као и легислативни.

- 16 Комитологија, као метод за доношење секундарних аката у Европској унији, постоји више од педесет година, али је до данашњих дана задржао високу дозу контроверзности у вези са својом организацијом, која у највећој мери рефлектује проблематику интеринституционалног баланса у процесу доношења одлука. Анализе се могу наћи у: Bergstrom Carl Fredric, *Comitology – Delegation of Powers in the European Union and the Committee System*, Oxford University Press, Oxford, 2005.; Christiansen Thomas, Miriam Oettel Johanna, Vaccari Beatrice (Eds.), *21 century comitology – Implementing Committees in the Enlarged European Union*, European Institute for Public Administration, 2009.; Brandsma Gijs Jan, Curtin Deirdre and Meijer Albert, „How Transparent are EU ‘Comitology’ Committees in Practice?“, *European Law Journal*, vol. 14, no. 6, 2008, 819–838.; Egeberg Morten, Schaefer Guenther F., Trondal Jarle, „EU committee governance between intergovernmental and Union administration“, in: Morten Egeberg (Ed.), *Multilevel Union Administration: The Transformation of Executive Politics in Europe*. Palgrave Macmillan, 2006, 66–85.
- 17 Видети више: Sovino Mario, „The role of Committees in the EU institutional Balance: Deliberative or Procedural Supranationalism?“ in: Christiansen Thomas, Oettel Johanna Miriam, Vaccari Beatrice (Eds.), „21 century comitology – Implementing Committees in the Enlarged European Union“, European Institute for Public Administration, 2009, 19–48.
- 18 Видети између осталог: Carlo Tovo, *ibid.*

одређени неесенцијални елементи легислативног акта (*to supplement or amend certain non-essential elements of the legislative act*).¹⁹ Такође је предвиђено да се легислативним актом експлицитно дефинишу циљеви, садржај, обим и трајање делегираних надлежности. Есенцијални елементи области су према Уговору резервисани за легислативне акте и не могу бити предмет делегације. На овај начин су експлицитно сва тела осим Комисије изузета од могућности доношења делегираних аката. Изузетак од овога представља Европска централна банка, која иако јесте независно регулаторно тело, не може да се пореди са агенцијама ЕУ, превасходно због свог уставног положаја, односно чињенице да је институција предвиђена уговором. Како се истиче, делегирани акти предвиђени чланом 290 представљају „легислативну међуформу“ (*intermediate form of lawmaking*) између легислативних аката и имплементирајућих аката.²⁰ Кључни проблем за нашу расправу о агенцијама и њиховој улози јесте да је под утицајем доктрина, о којима ће касније бити више речи, као и услед притиска да Комисија не изгуби своје надлежности, Уговор предвиђа да ову врсту аката може да усваја само Комисија. На тај начин сва друга тела односно (не)регулаторне агенције ЕУ бивају искључене из доношења одлука, тј. њихова функција се редукује на припрему одговарајућих (не)легислативних аката. Истиче се да је увођење категорије неесенцијалних елемената омогућило да се легислатива ЕУ концентрише само на кључне аспекте приликом доношења законодавних докумената, као и да се омогући да се неесенцијални акти усвајају брже како би се одговорило на понашање тржишта и развој науке. Такође, постоје мишљења да је ово била прилика да се направи јаснија подела управних послова Уније између квазилегислативних и чисто управних, уз могућност да прва категорија буде у већој мери под контролом Европског парламента.²¹ И заиста, ово је од круцијалне важности за дебату о улогама и будућим улогама агенција и мрежа агенција. Иако садашњи уговор не дозвољава да се ова врста аката доноси од стране агенција, сама пракса усвајања спојена са чињеницом да ће већи део информација – готових формулисаних легислативних решења или њихов значајан део доћи од стране компетентних/експертских агенција, само доприноси идеји да се може у будућности размишљати о даљој делегацији, што разматрамо даље у тексту. Уговором је такође предвиђено да ће легислативним актима експлицитно бити предвиђени услови за делегирање, а који могу бити: (а) да Европски парламент и Савет могу одлучити да повуку делегирање и (б) да делегирани акт може ступити на снагу само ако није било противљења од стране Европског парламен-

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

20 Hofmann Herwig C.H., „Legislation, Delegation and Implementation under the Treaty of Lisbon: Typology Meets Reality“, *European Law Journal*, vol. 15, 2009, 494–496.

21 Dougan Michael, *ibid*, 649.

та или Савета у периоду који је предвиђен легислативним актом. Овим чланом је такође предвиђено и да у две наведене ситуације Парламент²² одлучује већином гласова, а Савет квалификованом већином. Иако није експлицитно наведено, претпостављамо да је у питању уобичајена квалификована већина предвиђена чланом 294. Коначно, члан предвиђа и да се придев „делегирани“ налази у наслову делегираног акта, чиме се омогућава лакше препознавање природе акта.

Према становишту Комисије, овај тип делегирања омогућава да се у примарном акту законодавац бави само питањима која представљају основну трасу неке политике (*policy direction*) и постављање њених циљева без улажења у, како се наводи, „техничке дебате“.²³ Ипак, прављење јасне разлике између „политичког правца“ и „техничких питања“ није лако, а у областима као што су, на пример, заштита животне средине или заштита здравља често није ни могуће, па у том смислу оваква дистинкција долази под знак питања.²⁴ Наиме, само бављење „техничким питањима“ у овим областима представља заправо уочавање, праћење али (неминовно) и давање предлога за решавање проблема који, неретко, леже у недовољно испитаним областима људског знања о природним феноменима и интеракцији различитих фактора на и у животној средини, као и питања регулисање ризика.²⁵ Таква ситуација неретко намеће потребу доношења политичке одлуке у погледу прихватања ризика, па и захтева јасну политичку контролу у овом случају од стране институција ЕУ а најпре држава чланица.

Члан 291 регулише материју друге категорије нелегислативних аката које примарно доноси Комисија – имплементирајућих аката.²⁶ Полазиште Уговора јесте, да државе чланице саме усвајају, у оквиру на-

22 У погледу улоге Европског парламента и доношења делегираних аката видети: Christiansen Thomas, Dobbels Mathias, „Comitology and delegated acts after Lisbon: How the European Parliament lost the implementation game“, *European Integration online Papers (EloP)*, vol. 16, Article 13, 2012.

23 Упоредити:
http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0032_en.htm

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

24 Овим питањем смо се бавили у: Марко Миленковић. Јавне агенције и заштита животне средине у праву Европске уније и у праву Србије, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, 2014.

25 Видети више: Michelle Everson, Ellen Vos (ur.), *Uncertain Risk Regulated*, Routledge, 2009.

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

ционалних права, мере које су потребне ради имплементације правно обавезујућих аката Уније. У ситуацијама када је потребно поставити униформне услове за имплементацију правно обавезујућих аката Уније, према Уговору је прописано да ти акти (правно обавезујући легислативни акти) поверавају надлежности за имплементацију Комисији или у ваљано оправданом случају (*duly justified case*) као и у случају чланова 24 и 26 УФЕУ – Савету. Такође је предвиђено и да за потребе овог члана, Европски парламент и Савет у складу са обичном легислативном процедуром унапред одређују правила и генералне принципе који предвиђају контролу држава чланица над коришћењем ових овлашћења од стране Комисије. Ово је заправо, опстанак комитолошке процедуре као један од начина да државе чланице задрже контролу над радом Комисије у легислативном процесу.²⁷ Као и претходни, и овај члан предвиђа да се реч „имплементирајући“ нађе у наслову имплементирајућег акта. Ово је промена у начину усвајања имплементирајућих аката, с обзиром на то да је до усвајања Уговора из Лисабона доношење имплементирајућих аката у принципу било у надлежности Савета, који је могао да делегира Комисији њихово доношење. Турк истиче да у погледу имплементирајућих аката Уговор поставља два ограничења, прво ограничење проистиче из домена члана 290, који даје овлашћења за доношење аката који мењају или допуњају легислативни акт (делегирани акти), а друго проистиче из самог ограничења ставом 2 члана 291 који предвиђа мере на имплементацији на комунитарном нивоу само када су такве мере потребне.²⁸ Исти аутор разликује три основа за њихово усвајање: 1. када то предвиђају сами легислативни акти; 2. нелегислативни акти, када су донети по специјалној процедури која се директно базира на Уговору (дакле не делегирани и имплементирајући) и 3. када је то предвиђено делегираним актима.²⁹

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

27 Иако се овде не ради о „легислативним актима“ свакако се може рећи да се ради о легислативним процесу имајући у виду да се усвајају акти са општим дејством.

28 Упоредити: Türk Alexander, „Lawmaking after Lisbon“ in: Biondi Andrea, Eeckhout Piet, Ripley Stefanie (Eds.), *EU Law after Lisbon*, Oxford University Press, 2012., 77.

29 *ibid*, 78.

Уговор предвиђа да се имплементирајући акти усвајају онда када је потребно постићи униформност у примени правила. Управо у том погледу постоји велики потенцијални простор за агенције, будући да оне служе као „чворишта“ мрежа (формалних и неформалних) између националних органа. Агенције као чворишта мрежа могле би на тај начин да буду доносиоци имплементирајућих аката у кооперацији са мрежама националних регулатора и других надлежних институција, чиме би се такође остварила контрола држава чланица. Додатно, треба узети у обзир све оне аргументе који се могу наћи у литератури који управо и говоре да национални регулатори, одн. надлежна тела, када делују у мрежи развијају културу лојалности и мрежи и стручним вредностима, чиме се ствара већи простор за експертизу у процесу доношења одлука. Ово свакако представља само једно од могућих решења која потенцијално стоје на располагању па сматрамо да би у том смислу државе чланице биле у могућности да се у зависности од питања опделе за усвајање аката од стране Комисије (уз комитолошку контролу у случају имплементирајућих аката), од стране агенција (са уграђеним системима контроле) или од стране будућих механизма у оквиру мрежа националних надлежних тела.

Један од кључних проблема у вези са секундарним актима је њихова садржина и питања која регулишу. Полазећи од идеје да се примарним актима регулишу кључна питања, као и она питања која захтевају доношење важнијих политичких одлука, за секундарне акте би се везивало решавање техничких питања, питања имплементације општих одредби и мање важна питања која нису политичког карактера, одн. она која у суштини нису контроверзна. Али, како се истиче, могуће је да овакви акти регулишу и принципијелна питања, као и она питања која захтевају доношење политичких избора која су самим тим и контроверзна.³⁰ И управо је оно што нас поново доводи и до кључних проблема приликом разликовања политичког и техничког одн. технократског у процесу управљања, тј. питања да ли је и у којој мери могуће разлучити ова питања. Као што смо већ истакли, у областима као што су заштите животне средине, безбедност супстанци, управљање хемикалијама а нарочито у оним ситуацијама које представљају регулисање ризика, прављење разлике између „техничке“ и „политичке“ одлуке није увек ни могуће, а природа одлука је таква да ће често захтевати активно учешће агенција, формално или неформално, у њиховом доношењу. С тим у вези, развој адекватних механизма контроле отвара могућност да се доношење и оваквих одлука делегира агенцијама.

30 Упоредити: Craig Paul, *EU Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012., 110.

3. АГЕНЦИЈЕ И ДОНОШЕЊЕ АКТА – ОГРАНИЧЕЊА И ТРАНСФОРМАЦИЈА ПРАВНОГ ОКВИРА

У претходним потпоглављима представили смо најважнија питања доношења легислативних аката у ЕУ и овлашћења Комисије за доношење делегираних и имплементирајућих аката у складу са Уговором из Лисабона,³¹ који су превасходно општи акти. Ипак, они чине само део мозаика аката који настају у сложеним аранжманима предвиђеним комунитарним законодавством. Поред дефинисаних процедура за доношење легислативних и нелегислативних аката (пре свега делегираних и имплементирајућих) процеси креирања правила који се одигравају изван формалних легислативних процедура продукују разноврсна регулаторна акта, која имају разноврсне функције, попут креирања агенди и дефинисања политика.³² Имплементација права ЕУ начелно је на државама чланицама. Приликом увођења новог регулаторног режима, развоја прописа или једноставног проширења управних послова у Унији, пред државама чланицама и институцијама Уније се налазе три могућности. Прва је да се обављање посла повери самој Европској комисији, други је да се повери европској агенцији, а трећи је да се повери мрежи националних (регулаторних) агенција, односно других овлашћених тела, која су опет координисана или од стране Комисије или од стране неке од европских агенција.³³ Све ово указује на резервисаност држава чланица у погледу делегације надлежности Комисији. Имајући у виду сва ова питања, приступићемо даљој анализи процеса делегирања, пре свега регулаторних овлашћења европским агенцијама, сумирајући најважније теоријске дебате и илуструјући утицај судске праксе на формирање политичких полазишта институција ЕУ у дебати о агенцијама, али и видети на који начин је теорија тумачила домете судске праксе настале поводом различитих видова делегирања кроз историју европских интеграција. Ову анализу спровешћемо на примеру вероватно кључног случаја из судске праксе – случаја Мерони и из њега изведене доктрине.

Делегирање овлашћења агенцијама се током година показало као веома проблематично питање за европске институције, али и за правну

31 Детаљно о делегацији у контексту уставног оквира Уније видети: Hofmann Herwig С.Н., Rowe Gerard С., Türk Alexander Н., *Administrative law and Policy of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2011., 223–255.

32 Curtin Deirdre, Hofmann Herwig and Mendes Joana, „Constitutionalising EU Executive Rule-Making Procedures: A Research Agenda“, *European Law Journal*, vol. 19, no. 1, 2013, 2.

33 Упоредити: Kelemen Daniel, Giandomenico Majone, „Managing Europeanization: The European Agencies,“ in: Peterson John, Shackleton Michael (Eds.) *The Institutions of the European Union*, Oxford University Press, 2012, 225.

теорију, због правних схватања Европског суда правде у случајевима Мерони из 1958. године, који су на својеврстан начин „кодификовали“ ограничења трансфера надлежности независним телима и одредили значајна ограничења у погледу тога какви послови се могу трансферирати телима изван класичног система институција ЕУ.³⁴ И поред тога што су се случајеви односили у суштини на субделегирање (од стране извршног тела) и однос са телом које није у институционалној структури ЕУ, поменута схватања суда оставила су значајан утицај на даље формирање решења у погледу делегирања надлежности за доношење одлука у општијем смислу. Одлука која су касније формулисана као тзв. Мерони доктрина остварила је велики утицај на правну теорију и становиште Комисије према агенцијама. Ипак, како се примећује, „готово сваки аутор који се бави темом реферира на пресуду у случају Мерони из 1958. године, иако Европски суд правде никада није применио пресуду ни на једну агенцију“.³⁵ У случајевима Мерони из 1958 (1956. године су поднети захтеви Суду) покренуто је питање овлашћења тадашње Високе власти (*High Authority*), извршног тела тадашње Заједнице за угаљ и челик, да пренесе на екстерно (у овом случају приватно правно тело) овлашћење за доношење (дискреционих) одлука у примени прописа Заједнице. Суд правде стао је на становиште да у конкретном случају није постојао основ за ту врсту делегирања, али је *није у њој* *уносни* *неирао*, *већ је оставио критеријуме* за њено вршење. Анализом тих судских одлука препознају се следећи критеријуми за трансфер овлашћења на (субординиране) органе које су изван институција ЕУ: 1. Комисија не може да делегира шира овлашћења него што сама има; 2. могу да се делегирају искључиво извршна овлашћења; 3. не могу да се делегирају дискрециона овлашћења; 4. вршење делегираних овлашћења се не може изузети од услова који се иначе морају испунити када би били директно обављани од Комисије, а нарочито обавезе да се наведу разлози за донету одлуку и постојање судске контроле; 5. делегирање овлашћења остаје подложно условима које поставља Комисија и њеној сталној супервизији; 6. не сме се нарушити институционални баланс између институција заједнице.³⁶

Иако није примењивао ову доктрину на агенције, Суд јесте имао сличан приступ у ситуацијама делегирања различитим телима, чија

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

35 Упоредити: Chamon Merijn, „EU Agencies between Meroni and Romano or the devil and the deep blue sea“, *Common Market Law Review*, vol. 48, no. 4, 2011, 1056.

36 Видети више: Vos Ellen, „Agencies and the European Union“, in: Zwart Tom, Verheij Luc (Eds.), *Agencies in European and Comparative Law*, Intersentia Publishing. Antwerpen, 2003., 130.

анализа превазилази обим ове студије.³⁷ У случају *Романо*,³⁸ коме такође изванредан број аутора посвећује пажњу у анализи, радило се о делегирању овлашћења јавноправном телу (Административна комисија Европских заједница за социјалну сигурност радника миграната), али су се као главни проблем јавили недостатак правног основа за делегирање од стране Савета јавноправном телу, као и немогућност добијања правне заштите у индивидуалном случају према тадашњем члану 173 Уговора о европској заједници.³⁹ Таква ситуација је, барем у погледу правне заштите, сада превазиђена, имајући у виду да је чланом Уговора о функционисању ЕУ (члан 263) предвиђена правна заштита и у случају аката агенција, где превасходно мислимо на појединачне акте. У случају *Schröder* Суд је стао на становиште да Канцеларија за разноврсност биљака (*Community Plant Variety Office*) може вршити дискрециона овлашћења и указао на велику маргину дискреције (*margin of discretion*) који ужива тело Уније (*Union authority*) увек када треба да изврши комплексну процену у оквиру својих дужности.⁴⁰ Ово је супротно становишту које је заузето у случајевима *Мерони*. У случајевима *ENISA* и *Smoke flavourings* Суд правде је разматрао случајеве у којима агенције врше припрему аката за Комисију (не и доношење правно обавезујућих одлука), у којима их је перципирао као „мере“ предвиђене чланом 114 УФЕУ и закључио да је могуће оснивање тела Европске уније „чија је дужност да допринесу имплементацији процеса хармонизације“, тј. административних моћи држава чланица „у ситуацијама када, у циљу постизања униформности имплементације и примене аката базираних на том основу, усвајање необавезујућих помоћних и оквирних мера делује прикладно“.⁴¹

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

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

39 За факте случаја видети: Griller Stefan, Orator Andreas, *Meroni Revisited – Empowering European Agencies between Efficiency and Legitimacy*, New Modes of Governance project, Europainstitut, WU-Vienna, 2007., 7. Шамон истиче да је овај случај много релевантнији за питање анализе делегације агенција имајући у виду да се радило о телу које је основано актом секундарног законодавства, а не приватно правном телу, да је делегацију вршио Савет као и да је пресуда донета у складу са Уговором о Европској Економској Заједници (који је и сада, уз измене, на снази као УФЕУ, прм. аут.) Видети: Chamon Merijn, *ibid.*

40 Видети: Case: T-187/06, *Schrader v CPVO*, (2008) ECR II-3151. Упоредити: Chamon Merijn, *ibid.*, 1059.

41 Подвукли Хофман и Морини Hofmann Herwig С.Н., Morini Alessandro, „Constitutional aspects of the pluralisation of the EU executive through ‘agencification’“,

За нашу анализу је веома значајан и случај С 270/12 с обзиром да је у њему Суд правде директно одлучивао о овлашћењима агенције ЕУ да доноси акте, одбио захтев за поништавање одредби Регулативе 236/2012 које су то омогућавале и заузео становиште да је могуће да агенције доносе акте који су по својој природи одговарају нелегислативним актима које смо раније анализирали, при чему је узето у обзир да Уговор о функционисању Европске уније већ имплицитно предвиђа ту могућност. У погледу питања делегације и односа са члановима 290 и 291 који директно регулишу материју делегираних и имплементирајућих аката, оцењује се да се је у овом случају суд третирао делегирање агенцијама као паралелни систем.⁴²

Крејг сматра да је Мерони доктрина индиректно оснажена усвајањем члана 290 Уговора о функционисању Европске уније, који предвиђа да је услов за то да делегација овлашћења Комисији буде законита тај да законодавни акт мора да одреди основне елементе у датој области, као и да Комисија не може правити дискреционе одлуке у обликовању политике приликом доношења аката. „*A fortiori* би се исто применило и на агенције“.⁴³ Како Турк истиче, члан 291 је предвидео поверавање овлашћења за усвајање имплементирајућих аката само за Комисију и под одређеним условима за Савет, чиме је оснажена Мерони доктрина недеlegerања другим актерима као што су агенције.⁴⁴ Ипак, у случају агенција доктрина Мерони је вероватно већ „растегнута до максимума“ према оцени Турка, с обзиром на то да су неке од агенција добиле овлашћења да доносе обавезујуће одлуке као и да утичу у великој мери на доношење одлука.⁴⁵ Сагледавајући Мерони доктрину са историјске дистанце, има мишљења и да је тадашња забрана делегирања дискреционих овлашћења институцији која није именована у оснивачком уговору, у ондашњем контексту служила да превенира „злоупотребу моћи“ од стране Високе комисије тадашње Заједнице за угаљ и челик, односно трансфера који је тада значио поверавање дискреционих овлашћења телу установљеном у складу са правилима приватног права.⁴⁶ На основу анализираних скорије праксе увиђа се да Суд стоји на становишту да постоје други начини делегације агенцијама који су комплементарни одн паралелни оној коју би чинила Комисија или саму делегацију Комисији.

European Law Review, vol. 37, no. 4, 2012, 428–429.

42 Видети више: BERGSTRÖM, Carl Fredrik, „Shaping the new system for delegation of powers to EU agencies: United Kingdom v. European Parliament and Council (Short selling)“, *Common Market Law Review*, vol 52, no 1, 2015, 219–242.

43 Craig Paul, *EU Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012., 154–155.

44 Türk Alexander, „Lawmaking after Lisbon“ in: Biondi Andrea, Eeckhout Piet, Ripley Stefanie (Eds.), *EU Law after Lisbon*, Oxford University Press, 2012., 82.

45 *Ibid*, 82.

46 Vos Ellen, „European agencies and the Composite EU Executive“, in: Everson Michelle, Monda Cosimo, Vos Ellen (Eds.), *European Agencies in between Institutions and Member States*, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2014., 12.

УЧЕШЋЕ АГЕНЦИЈА У ПРИПРЕМИ НАЦРТА АКАТА

Иако и даље трају политичка спорења, односно теоријска дебата у погледу тога у којој мери се агенцијама може 1. делегирати доношење општих аката секундарног законодавства, па и 2. поверити решавање у појединачним случајевима, постојеће агенције су већ добиле извесна овлашћења. Како истиче Тово, ово су две врсте „субјективног фрагментирања“ делегације овлашћења уз већ етаблирано учешће агенција у припреми појединачних аката.⁴⁷ Поред оних ретких случајева у којима могу доносити правно обавезујуће одлуке, попут одлука о одбијању захтева за регистрацију хемикалије (али не и одобрења),⁴⁸ у извесном броју случајева агенције учествују у припреми аката чији је Комисија доносилац. Такве агенције су Европска агенција за лекове (ЕМА) и Европска власт за безбедност хране (ЕФСА). Оне, у прописаним случајевима, дају научна мишљења Комисији, док је такође предвиђено да Европска агенција за безбедност пловидбе (ЕМСА) учествује у припреми ажурирања и развоја законодавства у пољу поморске безбедности и превенције загађења са бродова.⁴⁹ Са друге стране, Европска агенција за безбедност летења (ЕАСА) у складу са оснивачком регулативом учествује у формулисању техничких правила, које усваја Комисија, али које не може променити пре претходне координације са агенцијом која је предложила нацрт мера. Може се закључити да у овим ситуацијама одлучивање од стране агенција ипак остаје у оквирима („растегнуте“) доктрине Мерони.

Европска комисија је 2001. године у Белом папиру о европском управљању изнела став да би формирање аутономних „регулаторних агенција“ (како је тада на њих реферирала) у јасно дефинисаним областима унапредило начин на који се правила спроводе широм Уније, као и да такве агенције треба да добију овлашћење за доношење појединачних одлука, да имају одређени степен самосталности у раду у оквиру јасног оквира који би био установљен законодавством.⁵⁰ Ипак, као што већ раније анализирали интеринституционална динамика оставила је агенције ЕУ без јединственог правног основа у оснивачким уговорима уз тешко остварени Заједнички приступ за агенције из 2012 године

47 Упоредити: Тово, ибид, 687.

48 Видети детаљније „Neka institucionalna pitanja režima upravljanja hemikalijama u Evropskoj uniji“ у Stevan Lilić (ur.) *Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije* – veska 3, Pravni fakultet Univerziteta у Beogradu, Beograd, 2013, 275–291.

49 За анализу видети: Hofmann Herwig С.Н., Morini Alessandro, „Constitutional aspects of the pluralisation of the EU executive through ‘agencification’“, *European Law Review*, vol. 37, no. 4, 2012, 442.

50 Оснивачка регулатива би за сваку агенцију постављала лимите њихових активности и овлашћења, њихових одговорности (*responsibilities*) и захтева за транспарентношћу (*openness*). Коначно, истакнуто је да је за Комисију то користан начин да фокусира своје ресурсе на главне задатке. European Commission, *European governance*, White paper, Brussels, 25.7.2001 COM(2001) 428 final.

након деценијског дијалога.⁵¹ Као што се може видети, приступ Комисије према агенцијама и њиховој регулаторно-адјукативној активности је варирао, али уз приметан општи тренд уздржаности. Приметна је и константна тежња да се оствари што већа контрола Комисије над агенцијама. У погледу последњег наведеног, тј. субделегирања најочигледнији пример су извршне агенције ЕУ, које оснива сама Комисија и практично им делегира овлашћења за имплементацију програма Уније.⁵² Поред субделегирања, други модел делегирања надлежности за имплементацију агенцијама би био онај у коме се врши директно делегирање од стране држава чланица.⁵³ Хофман и Морини истичу да би аргумент за успостављање таквог модела делегирања могао да гласи: „на основу УФЕУ, само под одређеним околностима правни акти ЕУ могу делегирати надлежности за имплементацију европских политика Комисији. Уобичајено стање (*the default position*) у Европској унији јесте децентрализована администрација европских политика. Али, као што је већ поменуто, децентрализована имплементација јавних политика примењива широм Уније захтева веома висок степен координације међу актерима на различитим нивоима. Таква координација представља суштинску функцију „независних“ или „регулаторних“ агенција у ЕУ. Уз то, неки облик заједничке активности на плану примене често је неопходан како би се политикама уопште управљало.“⁵⁴ ... „Уколико би се прихватио тај модел „директног“ делегирања надлежности европским агенцијама од стране држава чланица, последице би биле далекосежне. Резултат би представљале европске агенције, успостављене у складу с правом Уније, које примењују процесно право ЕУ, док упражњавају компетенције држава чланица. Овај концепт, заснован на мешовитом приступу, последично би довео ни мање ни више до тога да буду створене агенције као тела која, правно посматрано, заузимају место између права Уније и држава чланица.“⁵⁵ Као што смо већ видели, паралелни видови делегације су већ заживели у пракси.

51 Видети више: Миленковић, *ibid*, 2016.

52 Видети више: Миленковић, *ibid*, 2016.

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

54 Hofmann Herwig C.H., Morini Alessandro, „Constitutional aspects of the pluralisation of the EU executive through ‘agencification’“, *European Law Review*, vol. 37, no. 4, 2012, 431.

55 Хофман и Морини на овом месту даље цитирају Дехауса: „То би одговарало примедби да „Европске интеграције представљају покушај без преседана да се изгради облик континенталног поретка без рекреирања хијерархијске структуре

Како сматрају Хофман и Морини, када се стварају агенције у Европској унији, њима се делегирају надлежности или у виду суб-делегације овлашћења за имплементације од стране европских институција, и у тим случајевима је примењива Доктрина Мерони, или путем креирања мера неопходних за обезбеђивање исправне имплементације европских политика. Према схватању ових аутора, код другог типа ограничења креирању агенција и њихових моћи настају из уставних принципа као што су поверавање (*conferral*), пропорционалност и супсидијарност. Далекосежно делегирање надлежности европским агенцијама, не само за доношење обавезујућих аката у појединачним случајевима већ и за усвајање правила, тако би било могуће у Унији. Додатно, ови аутори сматрају да „делегирање надлежности за имплементацију јавних политика ЕУ или политика које се врше у оквирима европског права такође може бити остварено делегирањем телима креираним на основу правила Међународног јавног или приватног права“.⁵⁶ Мало се може приговорити оваквом схватању, које почива на суверености држава чланица и могућности да институционалну архитектуру Уније мењају споразумно. Ипак, оно што може бити препрека последњем ставу који износе Хофман и Морини јесу уставна устројства држава чланица и ограничења у погледу преноса суверености која постављају највиши национални правни акти. Већина чланица Уније предвиђа (на различите начине) пренос дела суверенитета на Европску унију и њене институције. Отвара се уставноправно питање да ли овај пренос важи за све институције и органе Уније? Нарочито за оне који нису предвиђени оснивачким уговорима и као такви нису били предмет демократског изјашњавања грађана у погледу овог преноса, нити су институције које одликује демократски легитимитет.

Ова тема је посебно значајна имајући у виду да у контексту делегирања утицај Комисије може бити смањен, а утицај држава чланица повећан у случајевима постојања агенција у одређеним областима, што зависи од природе саме агенције, њених овлашћења и норми које уређују одређену област. Формирањем агенције може доћи до слабљења утицаја Комисије у одређеној области наспрам раста утицаја држава чланица, преко њихове контроле самог рада агенције, нарочито у оним областима у којима агенција не служи само за прикупљање информација, већ и где велику улогу игра техничка експертиза.⁵⁷ Као што смо видели, Тово уочава да је пост-лисабонска пракса већ показала померање утицаја ка државама чланицама у погледу делегираних аката у складу са чланом 290.

моћи држава“ Dehousse Renaud, „Delegation of powers in the European union: The need for a multi-principals model“, *West European Politics*, vol. 31, no. 4, 2008, 789, 793. Наведено према: Hofmann Herwig C.H., Morini Alessandro, „Constitutional aspects of the pluralisation of the EU executive through ‘agencification’“, *European Law Review*, vol. 37, no. 4, 2012, 432.

56 Видети више: Hofmann C.H.Herwig, Alessandro Morini, Constitutional aspects of the pluralisation of the EU executive through „agencification“, *E.L. Rev.* 2012, 37(4), 434.

57 Видети: Craig Paul, *EU Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012., 31.

Како истиче Куртин, „Начин на који се надлежности и послови делегирају у пракси читавој серији *non majoritarian* агенција које су усановљене и активне на европском нивоу управљања запањујућа је илустрација како се у пракси развијају институционалне структуре које се налазе изван оквира Уговора“.⁵⁸ „Уговор из Лисабона није успео да затвори „институционални дефицит“ на који су указивали Еверсон и Мајоне, зато што још увек не омогућава улогу агенцијама ЕУ у имплементацији политика ЕУ, остављајући процес агенцификације ЕУ администрације на турском правном тлу“.⁵⁹ Нажалост, Уговор из Лисабона није извршио раније помињано увођење правног основа иако је био драгоцена прилика да се изврши ова врста правне трансформације. На тај начин, уставни положај агенција и делегација и даље остају у тензији.

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Проблем преноса надлежности за доношење одлука на агенције у Европској унији не престаје да привлачи пажњу правне теорије и у овом тренутку је препознајемо као један од централних правних проблема агенцификације Европске уније. Наиме, већ компликовано питање улога агенција добија на сложености када се њихов карактер сагледа у контексту у којем се и сама овлашћења с држава чланица преносе на Унију, а затим преко Уније на агенције и њима сродна тела, што потом повратно изазива нове, углавном политичке проблеме повезане с функционисањем саме супранационалне творевине, тј. отвара питања да ли делегирање институцијама, у овом случају агенцијама, врше државе чланице или сама Унија. С тим циљем је у поглављу извршено разматрање поступака доношења одлука у Унији у контексту трансформације уставног оквира ове јединствене супранационалне творевине. Након усвајања Уговора из Лисабона, јасна, (или релативно), јасна дистинкција између легислативних и нелегислативних аката отворила је и додатну дебату у погледу места агенција у регулаторном процесу и поново распламсала дебату о овлашћењима агенција за доношење општих и појединачних аката. Поставља се питање да ли је формирање/учешће у формирању политика оно што одваја агенције од Комисије, тј. да ли су агенције преваходно ту да обављају рутинске, свакодневне послове управе остављајући Комисији да се усмери на најважнија питања формирања политике и обликовања прописа. Пажња у анализи је посвећена и доктрини Мерони, односно релевантности коју је имала како за научну дебату тако и за политичку аргументацију за ограничење делегирања надлежности агенцијама, иако представља тековину интеграција и делегирања надлежности у оквиру Европске заједнице за угаљ и челик (основане посебним уговором) и датира из 1958. године, када је приро-

58 Curtin Deirdre, „Holding (Quasi-)Autonomous EU Administrative Actors to Public Account“, *European Law Journal*, vol. 13, no. 4, 2007, 527.

59 Chamon Merijn, *ibid* 1075.

да интеграције била посве другачија, те и правна ограничења. Ипак, демонстрирали смо да је због специфичности случаја у којем је доктрина настала њена релевантност за европске агенције такође ограничена.

Садашња формулација члана 291 која предвиђа само Комисију, и изузетно Савет, као доносиоца имплементирајућих аката представља препреку за давање оваквих овлашћења агенцијама. Питање делегације агенцијама за доношење делегираних и имплементирајућих аката остаје контроверзно али је од круцијалне важности за дебату о улогама и будућим улогама агенција и мрежа агенција. Иако садашњи уговор не дозвољава да се ове врсте аката доноси од стране агенција, сама пракса усвајања спојена са чињеницом да ће већи део информација –готових формулисаних легислативних решења или њихов значајан део доћи од стране компетентних/експертских агенција, само доприноси идеји да се може у будућности размишљати о даљој делегацији. Иако УФЕУ дефинише једино Комисију као овлашћену за доношење обе врсте аката, и делегираних и имплементирајућих, увиђа се, међутим, да постоји простор да агенције и формално а тако и неформално (кроз стручну припрему аката што је већ и постала пракса) узму учешће у обликовању ових аката.

С обзиром да Уговор о функционисању ЕУ предвиђа да се имплементирајући акти усвајају онда када је потребно постићи униформност у примени правила, баш у том погледу постоји велики потенцијални простор за агенције, будући да оне служе као „чворишта“ формалних и неформалних мрежа надлежних националних органа. Додатно, треба узети у обзир све оне аргументе који се могу наћи у литератури који управо и говоре да национални регулатори, одн. надлежна тела, када делују у мрежи развијају културу лојалности и мрежи и стручним вредностима, чиме се ствара већи простор за експертизу у процесу доношења одлука. Ово свакако представља само једно од могућих решења која потенцијално стоје на располагању па сматрамо да би у том смислу државе чланице биле у могућности да се у зависности од питања определе за усвајање аката од стране Комисије (уз комитолошку контролу у случају имплементирајућих аката), од стране агенција (са уграђеним системима контроле) или од стране будућих механизма у оквиру мрежа националних надлежних тела. Агенције формиране током претходне деценије, потврђују да постоји политичка воља код држава чланица да формирају тела са све већим регулаторним овлашћењима (макар она била само усмерена на припрему нацрта правила од којих Комисија *de facto* не може да одступи). Такође, агенције су се „ушуњале“ у оснивачке уговоре мада не и у уставни поредак какав познајемо. Може се закључити да ово питање не престаје да буде изазовно за правну теорију, а политичка пракса ће показати и да ли ће управо питање агенција бити једно од главних поља борбе за обликовање аранжмана управљања у ЕУ, ако не и самог правца у коме ће се кретати.

Dr Marko Milenkovic*

AGENCIES OF THE EUROPEAN UNION AND DECISION MAKING – LONG ROAD TO FINDING THE PLACE WITHIN CONSTITUTIONAL STRUCTURE

Summary

One of the central issues of the position of the European Union agencies is their participation in the adoption of Union acts, both general and individual. A particular challenge is fact that the agencies are not envisaged as EU institutions in founding treaties, nor it was decided by Lisbon Treaty to introduce a specific legal basis the establishment of agencies, even though the Treaty in a number of articles refers to the existence of agencies and explicitly enables control of their acts. In this chapter, we analyze the adoption of acts in the European Union, delegation to the Commission to adopt part of the non-legislative acts, adoption of general and individual acts by European agencies and the impact of case law on delegation to the agencies. Although Treaty in principle retain the monopoly of the Commission for the adoption of non-legislative acts, it is noticeable that parallel systems of delegation have been developed in legislative practice, allowing for a more prominent role for the agencies, thus their position remains a topical issue for legal theory.

Key words: *Decision making. European Union, (decentralized) agencies. Delegation. Implementation of the EU law.*

60 Marko Milenkovic, MA, LLM (Cantab), PhD research fellow, Institute of Social Sciences Belgrade. This chapter is a result of project *Perspectives of Implementation of European Standards in the Serbian Legal System* (179059) which is supported by the Ministry of Education, Science and Technological Development of Republic of Serbia.