

*Др Александар Мартиновић, асистент
Правног факултета у Новом Саду*

ПРАВНА ПРИРОДА АГЕНЦИЈА У ПРАВНОМ СИСТЕМУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Сажетак: *Корени агенција, као институција јавног права, сежу у XIX век, када је у САД образована прва независна регулаторна агенција – Међународна комисија за трговину. У правном систему Републике Србије, агенције су право грађанства стекле од 2001. године. У пројектним деценијама, формиран је изузетно велики број агенција у различитим областима друштвеног живота, при чему је њихова правна природа различита. Неједнакост правног карактера агенција у Републици Србији у пракси изазива не мале проблеме. Економска и финансијска нецелесходност оснивања агенција нарочито долази до изражаја у ситуацијама када је иста друштвена област истовремено „покривена“ одговарајућим министарством и његовим јанданом – агенцијом.*

Кључне речи: *агенције, правни систем Републике Србије, Влада, Народна скупштина, државна управа.*

Уводне напомене

Почевши од 2001. године, правни систем Републике Србије богатији је за још једну организациону форму државних институција. Реч је о агенцијама, које су у међувремену постале прилично бројне. Но, оснивање великог броја агенција у различитим областима друштвеног живота није било праћено и јасном представом њихових творца (Владе и Народне скупштине) о правној природи агенција, односно о томе да ли су агенције уопште саставни део државног апарата Републике Србије или је реч о институцијама *sui generis*. Како истиче проф. др Драган Милков, термин „аген-

ција“ је англосаксонског порекла „и у земљама у којима се користи енглески језик означава субјекте који врше управну делатност, а које бисмо ми назвали органима управе. У европском континенталном праву се за ове исте субјекте користи назив „орган управе“, а термин „агенција“ се, као и код нас раније, употребљава само за приватно-правне субјекте који се баве различитим услужним активностима (нпр. туристичке агенције, агенције за истраживање тржишта, маркетиншке агенције итд.). У германском праву, које је имало највећи утицај на наше управно право, агенције се уопште не појављују међу државним субјектима, док се у Француској агенције појављују у последње време, али углавном као субјекти који нису у саставу државе. Но, и у овој земљи почињу да се стварају агенције које имају управна овлашћења – „јавне агенције“ (agence publique), али то за сада не представља нешто што би довело у питање традиционалну структуру француске државне управе. Њихов статус је сличан статусу наших посебних организација.“¹ Један други наш савремени теоретичар управног права сматра да као „вршиоци управне делатности могу постојати и тзв. административне агенције („независна управна тела“), која су носиоци превасходно управних овлашћења али располажу и одређеним овлашћењима судског и законодавног карактера. Такве су нпр. различите изборне комисије и др.“² Анализа важећих правних прописа у Републици Србији показује да агенције у нашем систему јавног права немају јединствену правну природу и да се могу класификовати у неколико група: а) агенције као органи управе у саставу одговарајућих министарстава; б) агенције као посебне организације; в) агенције као јавне службе; г) агенције као јавне агенције, у смислу Закона о јавним агенцијама³. Поред тога, у Републици Србији постоји једна агенција која је важећим прописима дефинисана као „самостална, односно независна организација која врши јавна овлашћења“ (Републичка радиодифузна агенција), као и једна агенција која представља „самосталан и независан државни орган“ (Агенција за борбу против корупције).

САД – родно место (јавно-правних) агенција

Агенције, као организациони вид државних институција, најпре су формиране у Сједињеним Америчким Државама (још крајем XIX века), при чему се један број агенција налази у саставу извршних департмана (пандан министарствима у Европи), док друге имају статус тзв. независних регулаторних тела. Оно што отежава разумевање правне природе

¹ Д. Милков: Управно право I – уводна и организациона питања, Нови Сад, 2010, стр. 88.

² П. Димитријевић: Управно право – општи део, књига прва, Ниш, 2008, стр. 87.

³ „Службени гласник РС“, бр. 18/2005.

агенција у САД јесте чињеница да се у овој земљи термин „агенција“ користи веома широко, као ознака за сваки јавни орган или тело. За разлику од департаманских агенција, чије функционере именује и разрешава председник САД (уз сагласност Сената), независне регулаторне агенције (од који се неке називају још и комисијама, управама, бироима и сл.) уживају знатно већи степен самосталности, нарочито у погледу система руковођења. Независном регулаторном агенцијом по правилу руководи одбор или комисија састављена од већег броја чланова, именованих од стране председника САД, али на дуже рокове прописане одговарајућим законима којима су те агенције и основане. Чест је случај да се законима о оснивању појединих независних агенција таксативно наводе разлози због којих члан руководећег одбора (комисије) може бити уклоњен са положаја пре истека мандата од стране председника САД. Уставност таквог решења из Закона о Савезној комисији за трговину од 1914. године, у којој је први пут унето, било је предмет спора *Humphrey's Executors v. United States* 1935. године пред Врховним судом САД, који је пресудио, насупрот ставу председника Рузвелта, да функционер независне регулаторне агенције може бити разрешен само из законом утврђених разлога.⁴ У образложењу пресуде, Врховни суд је између осталог навео да је Савезна комисија за трговину "административни орган, образован од стране Конгреса да спроводи законодавну политику садржану у актима Конгреса, у сагласности са стандардима који су у њима прописани, те да извршава друге предвиђене дужности као сарадник законодавства и судства ... Она врши своју надлежност без дозволе извршне власти и, у складу са законом, мора бити слободна од егзекутивне контроле ... те функционише једним делом као квазизаконодавни, а другим као квазисудски орган."⁵ Независне регулаторне агенције имају широк дијапазон деловања: поред тога што доносе управне акте и врше друге класичне управне послове (пре свега, управни односно инспекцијски надзор), независне агенције доносе и подзаконске опште правне акте и изричу прекршајне санкције због повреде закона и сопствених прописа. Прва независна регулаторна агенција, Међудржавна комисија за трговину, образована је 1887. године, а данас их има више од стотину. У америчкој правној теорији не постоји јединствен став о томе каква је правна природа независних агенција; да ли је реч о органима законодавне или управне власти или се, пак, ради - као што се наводи у извештају специјалне комисије председника САД Рузвелта од 1937. године - о "безглавој четвртој грани власти", чиме се

⁴ Б. Смердел: Еволуција председничке владе у САД - конгресни вето, докторска дисертација, Загреб, 1984, стр. 258.

⁵ Нав. према: S. K. Padover: *The Living US Constitution*, New York, 1983, стр. 126-129.

доводи у питање основни принцип америчког Устава о три гране власти: законодавној, управној и судској.⁶ Када је реч о нормативно-регулативној делатности независних агенција, ваља рећи да је она досегла гигантске размере. Готово да не постоји област друштвеног живота која није регулисана стотинама, па и хиљадама различитих прописа донетих од стране независних агенција. До почетка 1980-тих агенције у САД су у просеку годишње доносиле седам до девет хиљада прописа, како нових тако и измена и допуна постојећих, увећавајући Федерални регистар прописа за неколико десетина хиљада страница сваке године, више од двадесет пута у односу на Конгрес.⁷ Будући да је ова нормативна и регулаторна хиперпродукција у режији независних агенција претила да САД претвори у, како су неки правни теоретичари говорили, "административну државу", поједини амерички председници новијег доба су покушали да нормативну делатност независних агенција колико-толико ограниче и доведу под своју контролу. Нарочиту агилност у том правцу показали су Џими Картер и Роналд Реган. Картер је својом извршном наредбом број 12044 од 1980. године обавезао независне агенције да приликом доношења прописа испуне следеће услове: да предлогу прописа приложи калкулацију трошкова и очекиваних резултата; да укључе у предлоге и могуће алтернативе, те да препоруче решења која најмање оптерећују савезни буџет и привреду; да воде рачуна о потреби максималног редуковања тзв. "paperwork-a" (тј. инсистирања на подношењу различитих аката и докумената неопходних за остваривање појединих права); да све позитивне прописе ослободе застарелих и превазиђених норми; као и да прописе које доносе пишу "обичним енглеским језиком", разумљивим њиховим адресатима.⁸ Картеров наследник Реган је те исте године, у склопу републиканске изборне кампање, прокламовао седам начела тзв. регулаторне реформе: 1) јачање буџетске контроле над независним агенцијама, 2) привремени мораторијум на све предлоге прописа које затекне нова администрација, 3) конгресни вето, као облик контроле законодавног тела над нормативном делатношћу агенција, 4) судска контрола нормативних аката независних агенција и пре него што су искоришћена правна средства унутар административне хијерархије, 5) елиминација претпоставке у корист ваљаности савезних прописа, 6) обавеза агенција да се строго придржавају својих прописа, осим ако их Конгрес не измени или укине путем закона, односно вета, 7) накнада штете свима онима који су је пре-

⁶ Б. Смердел: нав. дело, стр. 285-286.

⁷ в. Б. Смердел: нав. дело, стр. 273.

⁸ Р. Petkas: *The US Regulatory System: Partnership or Maze?*, *National Civic Review*, vol. 70, no. 6, 1981, стр. 297-301.

трпели услед регулаторне делатности агенција.⁹ Након што је победио у трци за новог председника САД, Реган је већ почетком 1981. године донео извршну наредбу број 12291, којом је обуставио доношење свих прописа који су затечени у фази припремања и образовао Радну групу за регулаторну реформу, са крајњом намером да ограничи и редукује нормативну активност независних агенција. Но, Реганов напор само је делимично уродио плодом. У својој поруци о стању нације, у јануару 1984. године, Реган је тврдио да је за прве три године његовог мандата нормативна делатност агенција смањена за 25%, док је, недуго потом, угледни *Washington Post* закључио да су успеси Реганове администрације на плану регулаторне реформе кратког даха.¹⁰

Поред САД, велики број агенција постоји и у Великој Британији. Наиме, државну управу Велике Британије, у организационом смислу, чине централни управни ресори (министарства, државни секретаријати, секретаријати), као и бројни органи управе у форми комисија, комитета и савета. У периоду после Другог светског рата, услед повећане улоге државе у сфери економије и социјалне политике, у Великој Британији образован је, као и у САД, изузетно велики број тзв. недепарتمانских јавних тела, односно агенција, у оним областима друштвеног живота у којима се директна контрола и одговорност министара сматрала непрактичном и непожељном. Њихов број тешко је егзактно утврдити. Само током 1980. године било их је око две хиљаде, од чега 489 извршних тела (оперативне и регулаторне агенције) и 1561 саветодавно тело.¹¹

Агенције као несамостални органи управе

Прву врсту агенција у правном систему Републике Србије, имајући у виду њихову правну природу, представљају агенције које имају статус несамосталних органа управе, односно органа управе у саставу одговарајућих министарстава. Поред осталих, такав карактер имају Војнобезбедносна агенција (ВБА) и Војнообавештајна агенција (ВОА), које су формиране Законом о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији.¹² Према члану 2. поменутог Закона, ВБА и ВОА су „органи управе у саставу Министарства одбране који обављају безбедносно-обавештајне послове од значаја за одбрану и део су јединственог безбедносно-обавештајног система Републике Србије.“ ВБА и ВОА су правна лица (имају правни субјективитет), уживају самосталност у „обављању послова из своје надлежности“,

⁹ Б. Смердел: нав. дело, стр. 316-317.

¹⁰ Б. Смердел: нав. дело, стр. 322-323.

¹¹ В. Васовић: *Савремене демократије I*, Београд, 2008, стр. 359.

¹² „Службени гласник РС“, бр. 88/2009.

али имају обавезу да у свом раду буду „политички, идеолошки и интересно неутралне“ (чланови 3. и 4. Закона о ВБА и ВОА).

Такође, карактер независног органа управе има и Агенција за заштиту животне средине, образована актуелним Законом о министарствима.¹³ Одредбом члана 14. став 3. Закона о министарствима прописано је да је Агенција за заштиту животне средине „орган управе у саставу Министарства енергетике, развоја и заштите животне средине са својством правног лица“, који обавља одговарајуће послове државне управе у области заштите животне средине, као и друге послове одређене законом.

Агенције као посебне организације

У систему јавног права Републике Србије агенције могу имати и статус посебних (управних) организација. Пример за ову врсту агенција јесте Безбедносно-информативна агенција (БИА), која је образована Законом о Безбедносно-информативној агенцији.¹⁴ У складу са члановима 1. и 3. овог Закона, БИА је посебна организација и има својство правног лица, у складу са законом. Карактер посебне организације има и Републичка агенција за мирно решавање радних спорова, образована Законом о мирном решавању радних спорова.¹⁵

Агенције као јавне службе

Трећу врсту агенција у правном систему Републике Србије чине агенције које имају карактер јавних служби. Нпр. таква је Агенција за приватизацију, која је основана Законом о Агенцији за приватизацију¹⁶ „ради промовисања, иницирања, спровођења и контроле поступка приватизације“ (члан 1. Закона о Агенцији за приватизацију). Агенција за приватизацију, сходно члану 2. поменутог Закона, „послује у складу са прописима о јавним службама“, има „својство правног лица, са правима, обавезама и одговорностима утврђеним овим законом и статутом“ и „има жиро рачун“. Сваку недоумицу о томе да ли је Агенција за приватизацију организациони облик јавних служби у Републици Србији отклања поднаслов изнад члана 2. Закона, који гласи: „Правни статус“. Другачије мишљење о правној природи Агенције за приватизацију има проф. Зоран Р. Томић, који сматра да је реч о јавној агенцији чија организација и деловање потпадају

¹³ „Службени гласник РС“, бр. 72/2012. Идентично решење садржавао је и претходни Закон о министарствима („Службени гласник РС“, бр. 16/2011, члан 16. став 4).

¹⁴ „Службени гласник РС“, бр. 42/2002 и 111/2009.

¹⁵ „Службени гласник РС“, бр. 125/2004 и 104/2009.

¹⁶ „Службени гласник РС“, бр. 38/2001, 135/2004 и 30/2010.

под „општи правни режим јавних агенција“, садржаним у Закону о јавним агенцијама.¹⁷

Агенције као јавне агенције

Четврти тип агенција у правном систему Републике Србије јесу оне које носе заједнички назив „јавне агенције“. Ради се о већем броју правних субјеката, чији су правна природа и статус регулисани већ помињаним Законом о јавним агенцијама. Према Закону о јавним агенцијама, јавна агенција је „организација која се оснива за развојне, стручне или регулаторне послове од општег интереса“ (члан 1. став 1) ако „развојни, стручни и регулаторни послови не захтевају сталан и непосредан политички надзор и ако јавна агенција може боље и делотворније да их врши него орган државне управе, нарочито ако се у целини или претежно могу финансирати од цене коју плаћају корисници услуга“ (члан 2. став 1), при чему оснивач јавне агенције „мора посебним законом бити овлашћен на оснивање јавне агенције“ (члан 2. став 2). Јавним агенцијама могу се посебним законом, као јавна овлашћења, поверити следећи управни послови: 1) доношење прописа за извршавање закона и других општих аката Народне скупштине и Владе; 2) првостепено решавање у управним стварима; и 3) издавање јавних исправа и вођење евиденција (члан 3). Свака јавна агенција је у свом раду самостална, тако да „Влада не може усмеравати рад јавне агенције, нити га усклађивати са радом органа државне управе“ (члан 4. став 2). Јавне агенције имају правни субјективитет, који стичу уписом у регистар код надлежног органа (члан 5. став 1). Када је реч о финансирању јавних агенција, примарни извор финансирања су цене које плаћају корисници услуга јавних агенција, затим поклони (донације), прилози покровитеља (спонзорства), буџет Републике Србије, као и други прилози и приходи које јавне агенције остваре у складу са законом (члан 6).

Својство јавних агенција имају нпр. Агенција за лиценцирање стечајних управника (образована Законом о Агенцији за лиценцирање стечајних управника¹⁸), Агенција за осигурање депозита (образована Законом о Агенцији за осигурање депозита¹⁹), Агенција за привредне регистре (образована Законом о Агенцији за привредне регистре²⁰), Агенција за лекове и медицинска средства (образована Законом о лековима и медицинским

¹⁷ Зоран Р. Томић: Управно право – приручник за полагање правосудног испита, Београд, 2011, стр. 24.

¹⁸ „Службени гласник РС“, бр. 84/2004 и 104/2009.

¹⁹ „Службени гласник РС“, бр. 61/2005, 116/2008 и 91/2010.

²⁰ „Службени гласник РС“, бр. 55/2004 и 111/2009.

средствима²¹), Републичка агенција за електронске комуникације (образована Законом о електронским комуникацијама²²) итд.

РРА као „самостална, односно независна организација која врши јавна овлашћења“

Према члану 6. став 1. Закона о радиодифузији²³, Републичка радиодифузна агенција је – као „самостална, односно независна организација која врши јавна овлашћења“ – образована ради „обезбеђивања услова за ефикасно спровођење и унапређивање утврђене радиодифузне политике у Републици Србији на начин примерен демократском друштву“, при чему је ова агенција „самостални правни субјект и функционално је независна од било ког државног органа, као и од организација и лица која се баве делатношћу производње и емитовања радио и телевизијских програма и/или са њом повезаним делатностима“ (члан 6. став 2. Закона о радиодифузији). Орган Републичке радиодифузне агенције, као правног лица, јесте Савет „који доноси све одлуке о питањима из надлежности“ ове агенције (члан 7. став 2. Закона о радиодифузији), с тим што РРА „представља и заступа председник Савета Агенције, а у случају његове спречености, Агенцију заступа заменик председника Савета Агенције“ (члан 7. став 3. Закона о радиодифузији). Републичку радиодифузну агенцију З. Р. Томић дефинише на нешто другачији начин: као „независну јавну агенцију регулаторног типа.“²⁴

Агенција за борбу против корупције као „самосталан и независан државни орган“

Најзад, посебну категорију агенција у правном систему Републике Србије представља Агенција за борбу против корупције. Према члану 3. Закона о Агенцији за борбу против корупције²⁵, ова агенција је „самосталан и независан државни орган“ и „има својство правног лица“, а за свој рад одговара Народној скупштини. Оно што је спорно у вези са овом агенцијом јесте чињеница да Агенција за борбу против корупције, као „самосталан и независан државни орган“, није изричито предвиђена Уставом Републике Србије од 2006. године, па се основано може поставити питање да ли се државни органи могу образовати законом, а да претходно нису дефинисани Уставом.²⁶

²¹ „Службени гласник РС“, бр. 30/2010.

²² „Службени гласник РС“, бр. 44/2010.

²³ „Службени гласник РС“, бр. 42/2002, 97/2004, 76/2005, 79/2005 – др. закон, 62/2006, 85/2006 – испр. и 41/2009.

²⁴ З. Р. Томић: нав. дело, стр. 24.

²⁵ „Службени гласник РС“, бр. 97/2008, 53/2010 и 66/2011 – одлука Уставног суда.

²⁶ „У уставу се установљавају органи државне власти којима су поверене одређене надлежности.“ (М. Пајванчић: Уставно право, Нови Сад, 2011, стр. 175).

Закључак

(Некритички) преузете из правног система САД, агенције – као јавне институције – у правном систему Републике Србије имају хетерогену правну природу. У пракси, то изазива велике проблеме. Нарочито је велики проблем непостојање адекватног механизма контроле над радом тзв. јавних агенција од стране министарстава, Владе и Народне скупштине. Такође, у неким ситуацијама оснивање агенција доводи до паралелизма институција (нпр. Министарство животне средине и просторног планирања – Агенција за заштиту животне средине) на истом државно-правном и политичком нивоу, што се, нарочито у економском и финансијском смислу, показало као врло нецелисходно решење. Најзад, у српској правној теорији не постоји консензус о томе каква је правна природа појединих агенција.

*Aleksandar Martinović, Ph.D., Assistant
Faculty of Law Novi Sad*

Legal nature of the Agency in Legal system of the Republic of Serbia

Abstract

The roots of the agency as a public law, go back to the nineteenth century, when the first independent regulatory agency - Interstate Trade Commission was formed by the United States. In the legal system of the Republic of Serbia, agencies have the right to acquire citizenship since 2001. In the past ten years, a very large number of agencies were formed in different areas of social life, with their different legal nature. Disparity in legal character agency in the Republic of Serbia in general raises no small problems. The economic and financial characteristics of agencies are expressed especially in situations when a same social area "covered" simultaneously by the relevant ministry and its counterpart - the agency.

Key words: agencies, legal system of the Republic of Serbia, Government, National Assembly, administration.