

*Слађана Младеновић**

Институт за политичке студије, Београд

ДЕЛЕГИРАЊЕ ОВЛАШЋЕЊА ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАНИМ АГЕНЦИЈАМА ЕУ ИЗ ПЕРСПЕКТИВЕ ТЕОРИЈЕ ПРИНЦИПАЛ–АГЕНТ**

Сажетак

Полазећи од теорије принципал-агент (п-а), аутор у раду представља делегирање овлашћења децентрализованим агенцијама Европске уније (ДАЕУ) и успостављање механизма контроле над њима. Према теорији п-а, једна страна, која је одређена као принципал, оснива агента и делегира му овлашћења, а друга страна, која је у улози агента, делује за принципала, у његово име или као његов представник, при чему се принципал суочава са избором овлашћења која би требало делегирати агенту, и избором механизма институционалне контроле над њим. Децентрализоване агенције ЕУ су у улози агента, док су институције институционалног троугла (Европски парламент, Савет и Комисија), између којих постоји институционална равнотежа, и државе чланице, одређене као принципали. Циљ рада је, да у светлу теорије п-а, објасни како постојање више принципала, уз паралелно деловање Суда ЕУ, утиче на делегирање овлашћења ДАЕУ и успостављање механизма контроле над њима, имајући у виду начело институционалне равнотеже и комбинацију надзора и санкција ради контроле деловања ДАЕУ.

* Истраживач сарадник

** Рад је део истраживања на пројекту бр. 179009, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

Рад се састоји из четири дела. У првом поглављу су представљене главне одлике теоријског модела принципал-агент. У другом делу су дефинисане ДАЕУ, и дате су главне одлике њихове организације и начина деловања. У трећем делу, посвећеном делегирању овлашћења ДАЕУ, фокус је на две теме, а то су: 1) представљање принципала и начела институционалне равнотеже ЕУ као контекста делегирања овлашћења ДАЕУ; и 2) ограничења у делегирања овлашћења ДАЕУ. Четврти део рада је посвећен механизмима контроле коју принципали остварују над ДАЕУ.

Кључне речи: децентрализоване агенције Европске уније, Европска унија, теорија принципал-агент, делегирање овлашћења, институционални троугао, институционална равнотежа.

1. ТЕОРИЈА ПРИНЦИПАЛ-АГЕНТ

Теорија принципал-агент (у наставку: п-а), позната и под називом теорија агенције или теорија делегирања (поверавања) овлашћења, представља једну од варијанти теорије институционализма рационалног избора. Модел односа п-а може да се користи за разумевање интеракције унутар организација, као и између група институција у јавном сектору. Овај модел представља једно од уобичајених средстава анализирања политике регулације, нарочито у Сједињеним Америчким Државама (САД).¹⁾

Имајући у виду аналитичку сличност политичког система Европске уније (ЕУ) са политичким системом САД, модел п-а је примењен на истраживање делегирања овлашћења органима који врше извршне функције, судовима, независној централној банци и регулаторним агенцијама у ЕУ.²⁾

Према теорији, однос п-а постоји када страна, која је одређена као агент, делује за другу страну, која је одређена као принципал. Агент делује у име принципала или као његов представник,

1) В. Guy Peters, *Institucionalna teorija u političkoj znanosti. Novi institucionalizam*, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2007, стр. 57.

2) Mark A. Pollack, "Learning From the Americans (Again): Theory and Method in the Study of Delegation", *West European Politics*, Vol. 25, No. 1, 2002, стр. 211-212.

при чему они улазе у уговорни аранжман. Принципал делегира одређена овлашћења агенту у очекивању да ће агент деловати на начин који производи исходе које принципал жели.³⁾

Централна претпоставка у оквиру модела п-а јесте да је сваки акт делегирања овлашћења инхерентно проблематичан због супротстављених преференција принципала и агента.⁴⁾ Због тога, један од основних проблема у п-а односу представља усклађивање преференција принципала с једне стране, и независности агента с друге стране. Иако је за принципала важно да његове преференције буду спроведене, он, у начелу, нема интереса да умањује разлике у преференцијама које постоје између њега и агента, јер би потпуно подударање преференција, што би подразумевало да агент није независан, значајно умањило корист од делегирања овлашћења.⁵⁾

Независност агента подразумева да агент може да користи своја дискрециона овлашћења. У пракси, агент може да донесе одлуку која је у складу са циљевима принципала, или одлуку која се разликује од циљева принципала. У овом другом случају, принципал може да ревидира ту одлуку употребом контролних механизма који му стоје на располагању.⁶⁾

Одлука принципала да делегира овлашћења агенту, подразумева два избора. Први избор се тиче овлашћења која би требало делегирати.⁷⁾ Избор овлашћења зависи од процене принципала о очекиваним користима од делегирања овлашћења агенту, које су, имајући у виду функционалну логику п-а приступа, веће од очекиваних трошкова.⁸⁾ Користи делегирања овлашћења агентима могуће је груписати у четири опште категорије. Прво, олакшање кредибилног политичког обавезивања принципала, јер агенти омогућавају принципалима да се обавежу на одређено поступање. Друго, редуковање асиметрије у информацијама које принципали имају о јавним политикама, јер су агенти у стању да развију стручност релевантну за јавне политике. Треће, побољшање ефикасности

3) Jonas Tallberg, "Delegation to Supranational Institutions: Why, How, and with What Consequences?", *West European Politics*, Vol. 25, No. 1, 2002, стр. 25.

4) Исто, стр. 28.

5) Giandomenico Majone, "Two Logics of Delegation. Agency and Fiduciary Relations in EU Governance", *European Union Politics*, Vol. 2, No. 1, 2001, стр. 109-110.

6) Jonas Tallberg, "Delegation to Supranational Institutions: Why, How, and with What Consequences?", нав. дело, стр. 32.

7) Исто, стр. 28.

8) Исто, стр. 25.

ти одлучивања принципала у вези са општим одлукама о јавним политикама, јер агенти управљају усвајањем детаљних прописа, чиме штеде време принципалима за опште одлуке. Четврто, пребацивање кривице за непопуларне одлуке и неуспех са принципала на агента, чиме принципали избегавају казну. Делегирање овлашћења у конкретном случају може да укључује више од једне категорије.⁹⁾

Други избор принципала тиче се обликовања механизма институционалне контроле над агентом. Потреба за успостављањем ових механизма проистиче како из централне претпоставке п-а модела о супротстављеним преференцијама принципала и агената, тако и из чињенице да принципали често знају мање о интересима и деловању агената од самих агената.¹⁰⁾

2. ПОЈАМ ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАНИХ АГЕНЦИЈА ЕУ

Назив децентрализоване агенције Европске уније (ДАЕУ) користи се од усвајања међуинституционалног споразума, који су под називом *Заједнички приступ о децентрализованим агенцијама* (Заједнички приступ) 2012. године, усвојили Европски парламент (ЕП), Савет и Комисија.¹¹⁾ Институције ЕУ су у својим документима претходно користиле различите називе, укључујући „традиционалне“, „сателитске“ или „регулаторне“ агенције.¹²⁾

Комисија је од 2002. године користила назив „регулаторне“ агенције, чиме је била наглашена разлика у односу на „извршне“ агенције.¹³⁾ У односу на раније коришћење назива „регулаторне“ агенције, назив „децентрализоване“ се не односи на агенције из некадашњег Другог стуба, нити на агенције у оквиру Европске

9) Исто, стр. 26. Mark Thatcher, Alec Stone Sweet, "Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions", *West European Politics*, Vol. 25, No. 1, 2002, стр. 4.

10) Jonas Tallberg, "Delegation to Supranational Institutions: Why, How, and with What Consequences?", нав. дело, стр. 28.

11) *Joint Statement of the European Parliament, the Council of the EU and the European Commission on decentralised agencies*, Internet, https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/joint_statement_and_common_approach_2012_en.pdf, 21/01/2017.

12) *Analytical Fiche Nr° 1*, Internet, https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/fiche_1_sent_to_ep_cons_2010-12-15_en.pdf, 21/01/2017, стр. 1.

13) European Commission, *Communication from the Commission: The operating framework for the European Regulatory Agencies*, (COM 2002 718) of 11.12.2002. Извршне агенције обухватају помоћна тела Комисије за примену одређених програма ЕУ, без самосталности у деловању.

заједнице за атомску енергију, већ само на агенције из некадашњег Првог и Трећег стуба ЕУ.

Концепт децентрализације има двоструко значење: 1) задаци регулације нису више у централизованом надлежности Комисије; и 2) агенције су распоређене на целој територији ЕУ.¹⁴⁾

Децентрализоване агенције представљају стална тела која доприносе примени јавних политика ЕУ и усвајању одлука од стране институција ЕУ. Оне подржавају сарадњу између ЕУ и држава чланица путем удруживања техничких и стручних знања са институцијама ЕУ и органима држава чланица.¹⁵⁾ Децентрализоване агенције имају статус правних лица у правним порецима држава чланица, а службеници и особље ДАЕУ имају статус службеника и особља ЕУ. Организациону структуру ДАЕУ чине две групе тела. У прву групу се убрајају тела која постоје у свим агенцијама, као што су Управни одбор (УО), Директор, Службеник за заштиту података и Служба унутрашње ревизије, чије су структуре и функције начелно утврђене Заједничким приступом, уз одређена прилагођавања потребама појединих ДАЕУ. У другу групу се убрајају тела која постоје само у одређеним агенцијама, а у зависности од конкретне ДАЕУ, то су: Извршни одбор, Научни комитет, Одбор за жалбе и/или Заједничко надзорно тело.¹⁶⁾ Децентрализоване агенције се међусобно разликују према овлашћењу да усвајају правнообавезујуће акте, као и према овлашћењима која могу да обухватају: 1) прикупљање, анализу и прослеђивање информација; 2) оперативне активности; 3) пружање директне помоћи Комисији и државама чланицама; и 4) пружање услуга другим агенцијама и институцијама ЕУ.¹⁷⁾ Према начину финансирања, ДАЕУ могу бити финансиране потпуно из буџета ЕУ, делимично финансиране из буџета ЕУ и потпуно само-финансиране. У извршењу својих задатака, ДАЕУ уживају финансијску, административну и оперативну аутономију, чији се степен разликује у зависности од конкретне

14) Damien Geradin, Nicolas Petit, "The Development of Agencies at EU and National Levels: Conceptual Analysis and Proposals for Reform", *Jean Monnet Working Paper* 01/04, стр. 42.

15) *Joint Statement of the European Parliament, the Council of the EU and the European Commission on decentralised agencies*, нав. дело; *Decentralised agencies*, Internet, https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/decentralised-agencies_en, 23/01/2017.

16) *Joint Statement of the European Parliament, the Council of the EU and the European Commission on decentralised agencies*, нав. дело.

17) Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council European Agencies – The Way Forward*, COM (2008) 135 final, Brussels, 11.03.2008, стр. 7.

ДАЕУ.¹⁸⁾ Поједине ДАЕУ имају међународну димензију, што подразумева да могу да сарађују са трећим државама и међународним организацијама, али не у својству представника ЕУ.¹⁹⁾

3. ДЕЛЕГИРАЊЕ ОВЛАШЋЕЊА ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАНИМ АГЕНЦИЈАМА ЕУ

Суштина дилеме у вези са принципалима ДАЕУ тиче се чињенице да постоји више принципала. У пракси се као принципиали у односу на ДАЕУ издвајају државе чланице, Савет, Комисија и Европски парламент (ЕП).²⁰⁾ Док државе чланице представљају екстерног принципала, институције ЕУ су интерни принципиали ДАЕУ.²¹⁾ У вези са додељивањем овлашћења појединим ДАЕУ, непосредну одлуку доносе интерни принципиали, при чему су државе представљене у Савету.

Постојање више принципала је у складу са анти-хегемонистичким принципом који је у основи институционалне архитектуре ЕУ, и подразумева избегавање концентрације моћи у рукама једног хегемона. Имајући у виду модел п-а, одлука о делегирању овлашћења захтева подршку неколико принципала, при чему сваки принципал има своје преференције, и тежњу ка вршењу одређеног степена контроле над агентом.²²⁾ Актери у улози принципала се посматрају као вето играчи, од којих сваки може да блокира оснивање и делегирање овлашћења постојећим или новим ДАЕУ.²³⁾ Поред принципала, за разумевање оснивања ДАЕУ, неопходно је размотрити и улогу Суда ЕУ, јер очекивања у вези са улогом Суда ЕУ могу да утичу на стратегије вето играча.²⁴⁾ Имајући у виду да

18) *Analytical Fiche* № 1, нав. дело, стр. 1-2.

19) *Analytical Fiche* № 18, Internet, https://europa.eu/european-union/sites/europaec/files/docs/body/fiche_18_sent_to_ep_cons_2011-03-16_en.pdf, 21/01/2017.

20) Опширније о п-а моделу са више принципала на примеру ДАЕУ у: Slađana Mladenović, "Accountability of European Regulatory Agencies Between the Delegation of Powers and Public Accountability Models", *Serbian Political Thought*, Vol. 11, No. 1/2015, Institute for Political Studies, стр. 110-111.

21) Johannes Saurer, "The Accountability of Supranational Administration: The Case of European Union Agencies", *American University International Law Review*, Vol. 24, No. 3, стр. 475.

22) Renaud Dehousse, "Delegation of Powers in the European Union: The Need for a Multi-Principals Model", *West European Politics*, Vol. 31, No. 4, 2008, стр. 790-791, 795-796.

23) R. Daniel Kelemen, "The Politics of 'Eurocratic' Structure and the New European Agencies", *West European Politics*, Vol. 25, No. 4, 2002, стр. 110.

24) Исто, стр. 95.

је већина овлашћења ДАЕУ некада била у надлежности држава чланица, а затим су хармонизована или обједињена („европеизована“) у оквиру ДАЕУ актом секундарног законодавства ЕУ, постоји сукоб интереса између принципала у вези са тим на ком нивоу је потребно сместити овлашћења за имплементацију права ЕУ – на нивоу држава или саме ЕУ. Према овом виђењу, ДАЕУ представљају средство избора, путем којег су се државе чланице сагласиле да врше имплементациона овлашћења на европском нивоу.²⁵⁾

Односи између принципала ДАЕУ углавном се посматрају у светлу начела институционалне равнотеже (*institutional balance*), које представља одлику полицентричне структуре ЕУ и заснива се на два принципа. Први је принцип ефикасности, који подразумева да функције ЕУ извршава орган који је најспособнији да ефикасно остварује циљеве ЕУ. Други је принцип представљања различитих интереса, који подразумева да Савет представља интересе држава чланица, Комисија интересе саме ЕУ, док ЕП представља интересе грађана ЕУ. Институционални троугао, који чине ове три институције, одликује се преклапањем овлашћења у законодавно-извршним поступцима, при чему законодавна овлашћења врше Савет и ЕП, а извршна Савет и Комисија. Значај начела институционалне равнотеже састоји се у томе што штити органе од тога да: 1) њихова овлашћења врши други орган; 2) извршење њихове надлежности буде нарушено деловањем другог органа; и 3) делегирањем овлашћења на подређене органе или тела која нису предвиђена уговорима, дође до померања овлашћења.²⁶⁾

Темељем институционалне равнотеже сматра се пресуда Суда у случају Мерони (*Meroni*) из 1958. године, мада је тада Суд користио израз „равнотежа овлашћења“ (*balance of powers*). Начело институционалне равнотеже успостављено је у случају Чернобил (*Chernobyl*) 1990. године. У Уговору из Лисабона, чл. 13. Уговора о ЕУ предвиђено је да ће свака институција деловати у оквиру овлашћења која су јој поверена оснивачким уговорима.²⁷⁾

25) Herwig C.H. Hofmann, Alessandro Morini, “Constitutional Aspects of the Pluralisation of the EU Executive through ‘Agencification’”, *European Law Review*, Vol. 37, No. 4/2012, стр. 438.

26) Zlatan Meškić, Darko Samardžić, *Pravo Evropske unije I*, TDP, GIZ, Sarajevo, 2012, стр. 64-65.

27) О подељеним мишљењима у вези са начелом институционалне равнотеже и равнотежом овлашћења као претечом овог начела, опширније у: Merijn Chamon, “EU Agencies between Meroni and Romano or the Devil and the Deep Blue Sea”, *Common Market Law Review*, Vol. 48, No. 4, 2011, стр. 1056-1060.

Суд у примени начела институционалне равнотеже није ограничено делегирање овлашћења телима која нису предвиђена оснивачким уговорима, као што су комитети и агенције, у интересу ефикасног управљања на нивоу ЕУ.²⁸⁾

Питање врсте овлашћења која могу да буду делегирана ДАЕУ, дуго је било под утицајем доктрине Мерони. Доктрина Мерони, која је заснована на пресуди у случају Мерони, примењује се у случају делегирања сложених управних задатака телима која нису предвиђена оснивачким уговорима ЕУ. Делегирање тим телима је могуће, уколико се поштује пет ограничења. Прво, делегирање овлашћења може да се односи искључиво на овлашћења која Комисија сама поседује. Друго, могу бити додељена само она овлашћења која се тичу припреме и извршења извршних аката. Треће, тим телима не могу да буду додељена дискрециона овлашћења. Четврто, Комисија мора да задржи надзор над овлашћењима која делегира, и сматра се одговорном за начин на која се овлашћења врше. Пето, делегирање овлашћења не сме да наруши равнотежу овлашћења у ЕУ.²⁹⁾

Правна служба Комисије је, наставши упориште у случају Мерони, одбијала делегирање дискреционих овлашћења ДАЕУ, која су одређена као овлашћења за вршење конкретне јавне политике, и углавном предлагала делегирање веома ограничених извршних овлашћења.³⁰⁾

Додатно ограничење природе овлашћења ДАЕУ проистиче из случаја Романо (*Romano*) из 1981. године, када је Суд утврдио да Савет не може да делегира агенцијама овлашћења да усвајају правообавезујуће акте.³¹⁾

28) Giandomenico Majone, Michelle Everson, "Institutional Reform: Independent Agencies, Oversight, Coordination and Procedural Control", in: *Governance in the European Union* (eds. Olivier de Schutter et. al.), Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2001, стр. 145-146.

29) Исто, стр. 142. Имајући у виду да је пресуда у случају Мерони донета у оквиру Европске заједнице за угаљ и челик, аутори су користили термин Европска заједница, али је, ради поједностављивања, у овом раду коришћен назив Европска унија.

30) Miroslava Scholten, Marloes Van Rijsbergen, "The Limits of Agencification in the European Union", *German Law Journal*, Vol, 15, No, 7, 2014, стр. 1237-1238. Опширније видети: Renaud Dehousse, "Delegation of Powers in the European Union: The Need for a Multi-Principals Model", нав. дело, стр. 791-792; Xénophon A. Yataganas, "Delegation of Regulatory Authority in the European Union. The Relevance of the American Model of Independent Agencies", *Jean Monnet Working Paper 3/01*, Internet, www.jeanmonnetprogram.org/archive/papers/01/010301.rtf, 15/08/2016, стр. 26.

31) Merijn Chamon, "EU Agencies between Meroni and Romano or the Devil and the Deep Blue Sea", нав. дело, стр. 1064-1065.

Међутим, криза настала оставком Сантерове Комисије због оптужби за корупцију 1999. године, као и кризе у различитим областима деловања ЕУ, укључујући тзв. кризу болести лудих крава и финансијску кризу која је почела 2008. године, довеле су до оснивања ДАЕУ са одређеним степеном дискреционих овлашћења, и правом усвајања појединачних и општих правнообавезујућих аката.

Као основ за успостављање нове доктрине делегирања искоришћена је пресуда у случају ЕСМА (ESMA) 2014. године.³²⁾ Нове доктрине подразумевају да ДАЕУ могу да буду поверена овлашћења да усвајају правнообавезујуће акте уколико су акти: 1) прецизно дефинисани; 2) подложни условима и критеријумима којима се ограничавају дискрециона овлашћења; и 3) подложни судској контроли у светлу циљева које је установио орган делегирања.³³⁾ Из пресуде ЕСМА такође проистиче закључак да би ДАЕУ могле да добију одређену меру дискреционих овлашћења, уколико није у питању „веома велика мера“ (*very large measure of discretion*), и уколико су та овлашћења подложна успостављеним критеријумима за усвајање правнообавезујућих аката.³⁴⁾

Пресуда Суда у случају ЕСМА упућује на окончање два процеса у вези са делегирањем овлашћења ДАЕУ. С једне стране, уместо вршења искључиво извршних овлашћења, ДАЕУ су добиле могућност да врше и дискрециона овлашћења, која су само формално ограничена. С друге стране, ДАЕУ могу да усвајају појединачне и опште правнообавезујуће акте.

4. МЕХАНИЗМИ КОНТРОЛЕ НАД ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАНИМ АГЕНЦИЈАМА ЕУ

Сваки акт делегирања подразумева постојање одређених трошкова за принципала. Због различитих преференција између принципала и агента, агент има тенденцију да се „извлачи“ (*shirk*), односно да испољи „бирокуратско одступање“ (*bureaucratic drift*) у односу на преференције принципала. Такво понашање агента представља примарни извор губитака у процесу делегирања овлашћења. Други могући процес јесте „исклизивање“ (*slippage*),

32) Miroslava Scholten, Marloes Van Rijsbergen, “The Limits of Agencification in the European Union”, нав. дело, стр. 1243-1244.

33) Исто, стр. 1249.

34) Исто, стр. 1251.

када структура делегираних овлашћења пружа подстицаје агенту да се понаша на начин који је штетан по преференције принципала.³⁵⁾

Принципали могу да смање трошкове делегирања додељивањем ограничених овлашћења агенту, или текућим (*ongoing*) надзором и обуздавањем агента. Кључно је да принципали делегирају онај опсег овлашћења који ће да омогући агенту да постигне жељене циљеве са минимумом трошкова делегирања.³⁶⁾ Поред успостављања *ex ante* административних процедура, којима се дефинише обим активности агента, утврђују правна средства која агент може да користи и процедуре које мора да поштује, принципали могу и *ex post* (након деловања агента) да надзиру понашање агента или утичу на његово понашање применом санкција.³⁷⁾

Контрола над ДАЕУ може се посматрати на временској скали која обухвата *ex ante* успостављене механизме, текућу (*ongoing*) контролу и *ex post* полагање рачуна, или одговорност ДАЕУ. У оквиру п-а модела, нагласак је стављен на *ex ante* и текуће механизме контроле.³⁸⁾

Главне компоненте механизма контроле принципала над агентом су надзор и санкције. Надзор утиче на понашање агента тако што постаје мање вероватно да ће „забушавање“ проћи непримећено. С друге стране, санкције служе да одврате агента који не би усклађивао своје деловање са преференцијама принципала. Будући да би трошкови агента који тако поступа били повећани, постојање санкција га наводи да верно испуњава своје функције.³⁹⁾

Постоје два механизма надзора, а то су: 1) „надзор полицијске патроле“ (*police-patrol oversight*); и 2) „надзор противпожарног аларма“ (*fire-alarm oversight*). Први механизам подразумева активно надгледање деловања агента од стране принципала да би се обесхрабрила могућност деловања које није усклађено са циљевима

35) Mark A. Pollack, "Delegation, Agency and Agenda-Setting in the European Community", *International Organization*, Vol. 51, No. 1, 1997, стр. 108-110.

36) Mark Thatcher, Alec Stone Sweet, "Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions", нав. дело, стр. 4-5.

37) Mark A. Pollack, "Delegation, Agency and Agenda-Setting in the European Community", нав. дело, стр. 108-109.

38) Slađana Mladenović, "Accountability of European Regulatory Agencies Between the Delegation of Powers and Public Accountability Models", нав. дело.

39) Jonas Tallberg, "Delegation to Supranational Institutions: Why, How, and with What Consequences?", нав. дело, стр. 28.

ма принципала.⁴⁰⁾ Процедуре, које у оквиру овог типа могу да се примене, подразумевају јавна саслушања, теренско посматрање и редовно извештавање о деловању агента. Иако „надзор полицијске патроле“ може да буде делотворан у усклађивању деловања агента са намерама принципала, цена увођења овог надзора је висока за принципала. У случајевима кад постоји више принципала, ова врста надзора може да се сматра јавним добром, зато што појединачни принципал, који је потрошио средства у активностима надзора, не може да спречи да други принципали имају корист од тих активности.⁴¹⁾

Други механизам надзора подразумева да принципали не морају директно да надзиру агента, већ могу да се ослоне на треће стране (грађане, организоване интересне групе, као и друге агенте) које ће да надзиру деловање агента, апелују на њега или обрате се суду. Предност овог механизма састоји се у томе што принципали успевају да екстернализују трошак надзора над агентом, јер трошкове плаћају и други актери који учествују у надзору. Недостаци механизма се односе на могућност да успостављени обрасци надзора погодују одређеним интересним групама, као и да се односе искључиво на оне активности агента које су важне за интересне групе. Ван тог опсега активности, понашање агента може да остане без надзора.⁴²⁾

Једини принципал који има капацитета за „надзор полицијске патроле“ је Комисија, односно њени Генерални директорати, путем којих Комисија покушава да интегрише ДАЕУ у своје активности.⁴³⁾ Иако у Управним одборима ДАЕУ доминантан састав чине представници држава чланица, различита истраживања указују да државе не остварују делотворан надзор над ДАЕУ на начин на који то може да ради Комисија.⁴⁴⁾

С друге стране, ЕП је од 1995. године у односу на ДАЕУ почео да користи своја буџетска овлашћења и да врши притисак да се ДАЕУ дизајнирају на начин који ће њему пружити већи надзор.

40) Полак (*Pollack*) наводи механизме које су претходно дефинисали Меккубинс (*McCubbins*) и Шварц (*Schwartz*) на примеру САД. Mark A. Pollack, “Delegation, Agency and Agenda-Setting in the European Community”, нав. дело, стр. 111.

41) Исто.

42) Исто.

43) Morten Egeberg et al., “Situating EU Agencies in the Political-Administrative Space”, *ARENA Working Paper*, No. 6/2014, University of Oslo, Oslo, 2014, стр. 12.

44) Исто, стр. 4-5.

Поред тога, ЕП је критиковао доминацију држава чланица у УО и истицао забринутост у вези са транспарентношћу и демократском одговорношћу ДАЕУ. Будући да је имао ограничене ресурсе за спровођење директног надзора, ЕП је тражио дефинисање формализованих, отворених, транспарентних управних процедура које би омогућиле интересним групама, које су биле његови савезници, да спроведу индиректни надзор у виду „противпожарног аларма“.⁴⁵⁾

Према теорији п-а, санкције које су на располагању принципалима обухватају буџетску контролу, поништавање аката агента усвајањем накнадних прописа, као и ревидирање успостављених административних процедура. Међутим, строге процедуре надзора захтевају значајна средства, а санкције могу да наметну трошкове и принципалима, а не само агентима. У пракси, принципали ће усвојити механизме контроле само ако су трошкови тих механизма мањи од суме губитака у делегирању овлашћења које би требало да смање.⁴⁶⁾

Конкретни механизми контроле, коју принципали остварују у односу на ДАЕУ, подразумевају комбинацију надзора и санкција. При том, принципали могу да остварују механизме контроле појединачно, или заједничким деловањем. Сви принципали разматрају планове рада и годишње извештаје ДАЕУ, укључујући финансијске извештаје. Савет и ЕП могу да саслушавају кандидате за директора пре именовања, у току вршења дужности, као и пре реизбора. Европски парламент, као орган буџетске власти, може да одбије давање буџетске разрешнице ДАЕУ. Комисија је задужена за периодичну евалуацију ДАЕУ и за активирање система упозорења. Исход евалуације, по правилу петогодишње, може да буде окончање постојања ДАЕУ или ревизија њиховог оснивачког акта. С друге стране, систем упозорења се активира уколико постоје озбиљни разлози за забринутост да ће УО усвојити одлуку која није у складу са овлашћењима ДАЕУ, која би могла би да представља кршење права ЕУ или да буде у очигледној несагласности са циљевима политике ЕУ. Комисија може да захтева од УО да се уздржи од доношења такве одлуке, али уколико се УО о то оглуши, Коми-

45) R. Daniel Kelemen, “The Politics of ‘Eurocratic’ Structure and the New European Agencies”, нав. дело, стр. 104-105.

46) Mark A. Pollack, “Delegation, Agency and Agenda-Setting in the European Community”, нав. дело, стр. 108-109.

сија о томе формално обавештава ЕП и Савет. У том случају, ове три институције могу заједно да реагују, што представља пример заједничког остваривања контроле над деловањем ДАЕУ од стране принципала.⁴⁷⁾

* * *

У светлу теорије принципал-агент, постојање више принципа представља једну од најважнијих карактеристика делегирања овлашћења ДАЕУ и успостављања механизма контроле над њима. Интерни принципи у ЕУ – Савет, ЕП и Комисија, остваривали су различит степен утицаја на делегирање овлашћења ДАЕУ приликом њиховог оснивања, и, самим тим, различит степен контроле над њиховим деловањем. Примена начела институционалне равнотеже између ове три институције довела је, у контексту ДАЕУ, до усвајања Заједничког приступа 2012. године, који је уредио оквир функционисања ДАЕУ. Паралелно деловање Суда ЕУ омогућило је трансформацију ДАЕУ, од тела која су могла да врше само извршна овлашћења, без права да усвајају правнообавезујуће акте, у тела која могу да врше дискрециона овлашћења и усвајају правнообавезујуће акте. Истовремено, механизми контроле над ДАЕУ, који имајући у виду теорију п-а, представљају комбинацију надзора и санкција, такође су обележени постојањем више принципала, који у различитом степену учествују у конкретним механизмима контроле.

ЛИТЕРАТУРА

- *Analytical Fiche Nr° 1*, Internet, https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/fiche_1_sent_to_ep_cons_2010-12-15_en.pdf, 21/01/2017.
- *Analytical Fiche Nr° 18*, Internet, https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/fiche_18_sent_to_ep_cons_2011-03-16_en.pdf, 21/01/2017.

47) Механизми надзора над ДАЕУ од стране принципала одређени су на основу њихових оснивачких аката. Опширније у: Nuria Font, "Designing Accountability Regimes at the European Union Level", in: *Accountability and Regulatory Governance* (eds. Andrea C. Bianculli, Xavier Fernández-i-Marín, Jacint Jordana), Palgrave Macmillan, London, 2015, стр. 130. Видети такође *Joint Statement of the European Parliament, the Council of the EU and the European Commission on decentralised agencies*, нав. дело.

- 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, стр. 1055-1075.
- Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council European Agencies – The Way Forward*, COM (2008) 135 final, Brussels, 11.03.2008.
- *Decentralised agencies*, Internet, https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/decentralised-agencies_en, 23/01/2017.
- Dehousse Renaud, “Delegation of Powers in the European Union: The Need for a Multi-Principals Model”, *West European Politics*, Vol. 31, No. 4, 2008, стр. 789-805.
- Egeberg Morten et al., “Situating EU Agencies in the Political-Administrative Space”, *ARENA Working Paper*, No. 6/2014, University of Oslo, Oslo, 2014, стр. 1-23.
- European Commission, *Communication from the Commission: The operating framework for the European Regulatory Agencies*, (COM 2002 718) of 11.12.2002.
- Font Nuria, “Designing Accountability Regimes at the European Union Level”, in: *Accountability and Regulatory Governance* (eds. Andrea C. Bianculli, Xavier Fernández-i-Marín, Jacint Jordana), Palgrave Macmillan, London, 2015, стр. 123-142.
- Geradin Damien, Petit Nicolas, “The Development of Agencies at EU and National Levels: Conceptual Analysis and Proposals for Reform”, *Jean Monnet Working Paper* 01/04, стр. 1-62.
- Herwig C.H. Hofmann, Alessandro Morini, “Constitutional Aspects of the Pluralisation of the EU Executive through ‘Agencification’”, *European Law Review*, Vol. 37, No. 4/2012, стр. 419-443.
- *Joint Statement of the European Parliament, the Council of the EU and the European Commission on decentralised agencies*, Internet, https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/joint_statement_and_common_approach_2012_en.pdf, 21/01/2017.
- Kelemen R. Daniel, “The Politics of ‘Eurocratic’ Structure and the New European Agencies”, *West European Politics*, Vol. 25, No. 4, 2002, стр. 93-118.
- Majone Giandomenico, Everson Michelle, “Institutional Reform: Independent Agencies, Oversight, Coordination and Procedural Control”, in: *Governance in the European Union* (eds. Olivier de Schutter et. al.), Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2001, стр. 129-168.
- Majone Giandomenico, “Two Logics of Delegation. Agency and Fiduciary Relations in EU Governance”, *European Union Politics*, Vol. 2, No. 1, 2001, стр. 103-122.
- Meškić Zlatan, Samardžić Darko, *Pravo Evropske unije I*, TDP, GIZ, Sarajevo, 2012.
- Mladеновић Слађана, “Accountability of European Regulatory Agencies Between the Delegation of Powers and Public Accountability Models”, *Serbian Political Thought*, Vol. 11, No. 1/2015, Institute for Political Studies, стр. 107-122.

- Peters B. Guy, *Institucionalna teorija u političkoj znanosti. Novi institucionalizam*, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2007.
- Pollack Mark A., “Delegation, Agency and Agenda-Setting in the European Community”, *International Organization*, Vol. 51, No. 1, 1997, стр. 99-134.
- Pollack Mark A., “Learning From the Americans (Again): Theory and Method in the Study of Delegation”, *West Europe-an Politics*, Vol. 25, No. 1, 2002, стр. 200-219.
- Saurer Johannes, “The Accountability of Supranational Administration: The Case of European Union Agencies”, *American University International Law Review*, Vol. 24, No. 3, стр. 429-488.
- Scholten Miroslava, Van Rijsbergen Marloes, “The Limits of Agencification in the European Union”, *German Law Journal*, Vol. 15, No. 7, 2014, стр. 1223-1255.
- Tallberg Jonas, “Delegation to Supranational Institutions: Why, How, and with What Consequences?”, *West European Politics*, Vol. 25, No. 1, 2002, стр. 23-46.
- Thatcher Mark, Stone Sweet Alec, “Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions”, *West European Politics*, Vol. 25, No. 1, 2002, стр. 1-22.
- Yataganas Xénophon A., “Delegation of Regulatory Authority in the European Union. The Relevance of the American Model of Independent Agencies”, *Jean Monnet Working Paper* 3/01, Internet, www.jeanmonnetprogram.org/archive/papers/01/010301.rtf, 15/08/2016, стр. 1-68.

Sladjana Mladenovic

DELEGATION OF POWERS TO THE EU DECENTRALISED AGENCIES FROM THE PRINCIPAL-AGENT THEORY PERSPECTIVE

Resume

In this paper the author analyses the delegation of powers to the decentralised agencies of the European Union (DAEU) and the mechanisms of control established over them, following the principal-agent (p-a) approach. While the DAEU represent the agents receiving the delegated powers, the institutions of the institutional triangle of the EU (European Parliament – EP, Council and the Commission), as well as the EU member states, represent the principal delegating the powers to the DAEU and choosing the mechanisms of institutional control over them. The decisions on delegating powers to the DAEU are made by

the institutional triangle, while the member states are represented in the Council.

The most distinguishing features of the delegation of powers to the DAEU and establishing mechanisms of control over them consist of: 1) the existence of multiple principals; and 2) the combination of oversight and sanctions in controlling the DAEU.

The existence of multiple principals to the DAEU is the consequence of the design of the EU institutional structure, aiming at avoiding the concentration of powers. In the case of DAEU, although each principle has its own preferences, and may act as a veto player, the existence of the institutional balance among the institutional triangle has led the principals towards concluding the Common Approach on Decentralised Agencies in 2012, thus establishing the outline of the functioning and control over the DAEU. The Court of Justice of the EU has both established and reinterpreted the delegation doctrine concerning the DAEU, which has also affected the behaviour of the principals.

The combination of oversight and sanctions as the mechanisms of control over the DAEU by the institutional triangle is another distinctive feature of the EU political system. Within the p-a approach, the emphasis is put on the ex ante and ongoing control mechanisms, with multiple examples of individual and common control of the principals over the DAEU.

The author concludes that both of these features marked the transformation of the DAEU from bodies with only limited executive powers without the right to enact binding acts to bodies with discretionary powers and powers of adopting binding acts of general application.

Keywords: decentralised agencies of the European Union, European Union, principal-agent theory, delegation of powers, institutional triangle, institutional balance.

Овај рад је примљен 23. маја 2017. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 21. јуна 2017. године.