

FRANCUSKI DRŽAVNI SAVET

U radu se analizira Državni savet, institucija ustanovljena Napoleonovim ustavom iz 1799. godine. Prvi deo rada posvećen je istorijskom razvoju Državnog saveta koji je, tokom više od dva veka postojanja, pretrpeo niz reformi i na određeni način evoluirao. U okviru drugog dela rada predstavljena je organizacija Državnog saveta. U trećem delu razmotrene su funkcije Državnog saveta koje su trostruke. Najpre, Državni savet je najviša upravna sudska instanca u zemlji. Državni savet je, najpre, savetodavni organ francuske vlade. Na posletku, Državni savet obavlja i tzv. nove funkcije - izrađuje studije za vladu i iznosi joj predloge, a stara se i o izvršenju svojih odluka i odluka drugih upravnih sudova. Posebna pažnja u radu posvećena je načinu na koji Državni savet, kao savetodavni organ francuske vlade, doprinosi razvoju zakonodavstva u Francuskoj.

Ključne reči : *Državni savet, upravni sud, savetodavni organ, nacrt zakona, uredba.*

I. ISTORIJSKI RAZVOJ

Državni savet kao savetodavno telo postoji još od XIV veka, a konstitucionalizovan je Napoleonovim Ustavom od 15. decembra 1799. Ovakvom odlukom Napoleon je želeo da stvori „polu-administrativno, polu-sudsko tijelo koje bi reguliralo obnašanje onog dijela arbitrarne vlasti koja nužno pripada državnoj administraciji“.² Napoleon je bio svestan da bi bez legalne kontrole državnih tela „vlast bila izvrgnuta

¹ Naučni saradnik, Instituta za uporedno pravo u Beogradu, docent na Pravnom fakultetu Univerziteta u Banja Luci

² P. de la Lozere, *Opinion de Napoleon*, Paris, 1833, 191, (navedeno prema : P. Bačić, “Uloga i doprinos Francuskog državnog savjeta u legislative”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 1/2008, 54).

preziru“.³ Stvarajući telo „kritičara sa licencom“⁴ Napoleon je dokazao svoju superiornost nad drugim diktatorima. Upravo zbog te funkcionalne nužnosti, Državni savet nadživio je kolaps Napoleonovog režima 1815. godine, kao što je preživio i sve druge promene oblika vladavine (monarhijsku, imperijalnu, republikansku), a svaki od tih režima želeo je da ima posebnu vezu sa Državnim savetom.

Dakle, Državni savet postao je simbol državnog kontinuiteta. Pored ove simbolične funkcije, Državni savet doprineo je i uspostavljanju određenog modela države, tako da je postao jedan od elemenata nacionalnog identiteta.⁵

1. Poreklo Državnog saveta

Pretečom današnjeg Državnog saveta smatra se Kraljevski savet (*Conseil du Roi*) iz doba Starog režima (*Ancien Regime*). U to vreme kraljevi i njihovi ministri imali su pravo da traže da presude u upravnim stvarima budu izuzete iz nadležnosti redovnih sudova. Ovakva mogućnost bila je u skladu sa tradicionalnom premisom francuskog javnog prava koja glasi : „Suditi upravi je takođe upravljanje“ (*Juger administrartion, c'est encore administrer*). Ipak, sadašnji oblik Državni savet poprimio je tek krajem XVIII i početkom XIX veka. Naime, krajem XVII veka revolucionari su zabranili sudovima da kontrolišu upravu. Budući da su akti uprave bili izvan sudske kontrole, građani su svoje tužbe mogli da podnose samo telu koje je izdalo akt, kao i hijerarhijski višem telu, drugim rečima, nadzor nad upravom bio je poveren samoj upravi.

Međutim, „čitav mehanizam gde je uprava sama sebi sudija inicijalno nosi u sebi klicu neobjektivnosti i jednostranosti. Naime, uprava, procenjujući pravilnost sopstvenog rada, nema često neophodnu distancu, rukovodi se na prvom mestu zahtevima službe i javnim interesom.“⁶ Stoga je došlo do uspostavljanja autonomnog upravnog sudstva.

Državni savet ustanovljen je Ustavom od 15. Decembra 1799. Samo dva meseca nakon toga, Zakonom iz februara 1800. godine uspostavljena su Veća prefektura. Uloga Veća prefektura u odnosu na prefekte i druge

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

⁵ J. Chevallier, „Le Conseil d'Etat au coeur de l'Etat“, *Pouvoirs, Revue Francaise d'Etudes Constitutionnelles et Politiques, Le Conseil d'Etat*, 123/2007, 6.

⁶ Z. Tomić, *Upravno pravo*, Izdavačka agencija Draganić, Beograd, 1995, 57.

predmete na lokalnom nivou ista je kao i uloga Državnog saveta na nacionalnom nivou. Dakle, Napoleon Bonaparta je ustanovio Državni savet po uzoru na Kraljevski savet, te se može reći da je to institucija revolucionarnog i napoleonskog porekla.⁷ U periodu Konzulata i Carstva, Državni savet bio je veoma značajan i imao je trostruku ulogu.

Pre svega, Državni savet je, kao zakonodavni organ, bio zadužen za izradu zakona, kao i kontrolu njihove primene. Tako je Državni savet učestvovao u pisanju velikih zakonika, kao što su Građanski zakonik, Trgovački zakonik, Krivični zakonik itd. Zanimljivo je da je u izradu ovih kodifikacija bio uključen i Napoleon lično.

Zatim, Državni savet je, kao upravni organ, učestvovao u pisanju uredbi i davao mišljenja o problemima koje se pojave u upravnoj materiji. Osim toga, Državni savet je u to vreme imao funkciju Nacionalne škole za upravu jer je veliki broj njegovih članova, nakon nekoliko godina provedenih u Državnom savetu, bivao imenovan za obavljanje drugih funkcija npr. u prefekturama, diplomatskim telima itd.

Na posletku, Državni savet je, kao sudski (polu-sudski, kvazisudski) organ, ispitivao sporove između pojedinaca i uprave. Ovaj deo nadležnosti Državnog saveta prvi put je sistematizovan Dekretom iz 1806. godine.

Dakle, iako se Državni savet razlikuje od nekadašnjeg Kraljevskog saveta, princip na kome počivaju ove dve institucije je isti. Kao i Kraljevski savet i Državni savet je osmišljen kao institucija u službi izvršne vlasti koja raspolaže širokim ovlašćenjima, od stvaranja prava do kontrole uprave. Upravo to poistovećivanje sa Državom omogućilo je Državnom savetu da opstane uprkos svim promenama režima i političkim krizama koje su obeležile francusku istoriju.⁸

2. Reforme Državnog saveta

Tokom više od dve stotine godina postojanja uloga Državnog saveta često je bila preispitivana. Iako nikada nije ukinut, Državni savet je pretrpeo nekoliko značajnih reformi.

Prva veća i važnija reforma izvršena je Zakonom od 24. maja 1872. Zanimljivo je da je taj zakon, u onom delu koji se odnosi na postupak rešavanja sporova, i dalje na snazi. Pod Višijevim režimom, Zakonom od 18. decembra 1940. koji je u velikoj meri preuzeo odredbe Zakona

⁷ G. Braibant, *Le droit administratif français*, Dalloz, 1988, 456.

⁸ J. Chevallier, 7.

iz 1872. godine, reorganizovan je Državni savet. Te odredbe su, posle oslobođenja, ponovo preuzete u Ordonansi i Dekretu od 31. jula 1945, koji su i dalje na snazi.

Konačno, tri velike reforme Državnog saveta sprovedene su nakon Drugog svetskog rata.

Prva reforma predviđena je Dekretima od 30. septembra 1953. kojima je nadležnost za sporove u prvom stepenu prenesena na upravne sudove. Dakle, dekretima je izvršena dekoncentracija upravnog sudstva kako bi se rasteretio Državni savet koji je u suštini postao žalbeni sud.

Druga reforma izvršena je Dekretima od 30. jula 1963. Ova reforma trebalo je da bude značajna jer je do nje došlo nakon presude Državnog saveta krajem 1962. godine u slučaju *Canal*⁹ koja je izazvala ozbiljne političke probleme i dovela do raskola između Državnog saveta i vlasti. Tadašnja francuska vlast, na čelu sa Šarl de Golom (*Charles de Gaulles*), odlučila se da otpočne reformu Državnog saveta kako bi se izbeglo ponavljanje sličnih presuda. Najavljena reforma Državnog saveta izazvala je velike proteste. U to vreme, početkom 1963. godine, celokupna štampa otvoreno je stala na stranu Državnog saveta, a podržali su ga i narodni poslanici i univerzitetski profesori. Inače, Državni savet nikada kroz istoriju nije imao tako jednoglasnu podršku kao tada. Na posletku, reformom predviđenom Dekretima od 30. jula 1963. nisu izmenjeni osnovni principi na kojima je do tada počivao Državni savet. Predviđene su samo određene mere kako bi se unapredio rad Državnog saveta, npr. uvedena je nova formacija, koja je kasnije prerasla u Odeljenje za izveštaje i studije zaduženo za izradu godišnjih izveštaja Državnog saveta, pripremu studija i praćenje izvršenja odluka upravnog sudstva. Iako su ovi tekstovi kasnije izmenjeni, i dalje, zajedno sa onima iz 1945. godine, predstavljaju osnov za rad Državnog saveta.

⁹ Presudom u predmetu *Canal* Državni savet poništio je odluku predsednika Republike donetu na osnovu zakona koji je bio izglasan na referendumu. Kako bi opravdao svoj postupak, Državni savet je objasnio da je nadležan da poništi pomenutu odluku jer je zapravo reč o upravnom aktu. Na taj način Državni savet je jasno stavio do znanja da se pridružuje protivljenjima javnosti protiv predsednika Republike. Naime, Parnično odeljenje Državnog saveta donelo je odluku prema kojoj se ukida Vojni sud. Vojni sud osnovan je na osnovu odluke predsednika Republike, u skladu sa zakonodavnim nadležnostima koje su mu poverene na osnovu referenduma o nezavisnosti Alžira održanog u aprilu 1962, koji omogućava vladi da po ubrzanom postupku procesuiru pripadnike Organizacije tajne vojske Alžir koji su počinili krivična dela. Međutim, Državni savet se proglašava nadležnim u slučaju *Canal* i donosi presudu prema kojoj predviđena pravila postupka za rad Vojnog suda nisu u skladu sa opštim pravnim načelima, te navedena odluka predsednika Republike predstavlja prekoračenje ovlašćenja.

U drugoj polovini osamdesetih godina prošlog veka novi talas sporova doveo je do još jedne reforme Državnog saveta. Zakonom od 31. decembra 1987. najveći deo nadležnosti Državnog saveta koji se tiče postupanja po žalbama prvostepenih upravnih sudova prenesen je u nadležnost drugostepenih (žalbenih) upravnih sudova, u odnosu na koje Državni savet postao je vrhovni sud.

3. Evolucija Državnog saveta

Tokom više od dve stotine godina postojanja, paralelno sa reformama, ali opet nezavisno od samih normativnih akata, Državni savet je evoluirao. Njegova uloga je, u zavisnosti u režima na vlasti, bila je manje ili više značajna. Tako je u periodu Restauracije uloga Državnog saveta bila marginalizovana zato što je bio povezivan sa Napoleonom i režimom Carstva. Osim toga, nije bilo jednostavno da Državni savet nađe svoje mesto u periodu kada je u Francuskoj uspostavljan parlamentarni režim.

U vreme Julske monarhije, Državni savet ponovo dobija na značaju, na šta jasno ukazuju tekstovi doneti posle 1830. godine, da bi se na scenu se vratio u punom sjaju pod Drugim Carstvom. U tom periodu, osim što je učestvovao u zakonodavnoj vlasti, počeo je da radi i kao organ za rešavanje upravnih sporova. Nakon proglašenja III Republike, i naročito dolaska na vlast republikanaca, u decenijam koje su usledile posle 1880. godine, Državni savet više nije imao udela u zakonodavnoj vlasti, već je bio samo organ za rešavanje upravnih sporova.

Ovakva situacija se nastavila sve do uspostavljanja V Francuske Republike. Iako nije jednostavno oceniti u kojoj meri je uspostavljanje V Republike uticalo na izmenu mesta i uloge Državnog saveta, prilikom razmatranja ovog pitanja trebalo bi uzeti u obzir dva elementa. Prvi je osnivanje Ustavnog saveta koji je u određenoj meri predstavlja konkurenciju Državnom savetu, zato što, s jedne strane, uređuje poslove iste vrste, npr. oblast zakona na osnovu člana 34 Ustava a koji, s druge strane, u tom pogledu ima veća ovlašćenja od Državnog saveta jer može da kontroliše zakone.¹⁰

Drugi element je jačanje izvršne vlasti, a posebno predsednika Republike. Reč je o autoritetu izabranom na opštim izborima, koji svoj mandat dobija neposredno od naroda. Prema tome, akti šefa države su

¹⁰ G. Braibant, 456-457.

neposredan izraz narodne suverenosti, kao i akti parlamenta. Međutim, predsednik Republike je postepeno gubio taj karakter. „On je malo po malo prestao da bude predstavnik narodne suverenosti, postajući običan administrativni službenik, viši službenik u administrativnoj hijerarhiji, ali ipak samo običan službenik. Iz toga proizilazi da svi njegovi akti mogu biti u načelu predmet tužbe zbog prekoračenja ovlašćenja.“¹¹ Iako postoje određeni izuzeci kada je reč o aktima predsednika Republike, Državni savet jeste zadržao u celosti kontrolu nad izvršnom vlašću, i upravo u tome je koren konflikta iz 1963. U slučaju *Canal*, Državni savet je poništio odluku koji je predsednik Republike doneo na osnovu zakona koji je usvojen na referendumu uz argumentaciju da je reč o upravnom aktu. Tako da uprkos opštim izborima, uprkos postojanju referendumu, predsednik Republike ostaje upravna vlast i kao takav podleže sudskoj kontroli Državnog saveta, što može da dovede do problema.¹²

Suprotno svemu ovome, pojedini aspekti V Republike trebalo bi da doprinesu jačanju uloge Državnog saveta. Naime, svaki put kada uloga Parlamenta oslabi, uloga Državnog saveta ili upravnog sudije jača zato što sudska kontrola uprave, na neki način, predstavlja, svojim jačanjem, protivtežu slabljenju parlamentarne kontrole.

U svakom slučaju, od kada je Ustavom proširen broj oblasti koji se može uređivati uredbama, koje inače donosi izvršna vlast (a samim tim smanjen broj oblasti koje se uređuju zakonima), došlo je do ekspanzije intervencije upravnog sudije jer on kontroliše akte uprave. Dakle, uloga Državnog saveta je, u okviru V Republike, dobila na značaju.¹³

¹¹ L. Digi, *Preobražaji javnog prava*, Dosije, Beograd, 1998, 145.

¹² G. Baribant, 458.

¹³ *Ibid.*, 459.

II. ORGANIZACIJA DRŽAVNOG SAVETA

Što se tiče unutrašnje organizacije, Državni savet ima sedam odeljenja preko kojih obavlja svoje dužnosti. Ono što je posebno interesantno je da Državnim savetom predsedava njegov potpredsednik.

1. Struktura Državnog saveta

Francuski Državni savet čini 300 članova i 390 agenata. Dve trećine članova nalazi se u Kraljevskoj palati u Parizu. Treća trećina članova je ili izdvojena u neke druge javne službe (direkcije ministarstava, javna preduzeća), ili je dostupna tokom ograničenog vremenskog perioda kako bi obavljala privatnu službu.¹⁴

Što se tiče strukture Državnog saveta, on ima Generalni sekretarijat, Parnično odeljenje, pet savetodavnih odeljenja, kao i Odeljenje za izveštaje i studije.

Generalni sekretarijat je kolegijalni organ koji igra veoma značajnu ulogu u životu Državnog saveta. Generalni sekretarijat zadužen je za rukovođenje Državnim savetom i celokupnim upravnim sudstvom.

Parnično odeljenje zaduženo je za suđenje u upravnim stvarima.

Pet savetodavnih odeljenja (Odeljenje unutrašnjih poslova, Odeljenje za socijalna pitanja, Odeljenje za javne radove, Finansijsko odeljenje i Upravno odeljenje), kao i Odeljenje za izveštaje i studije, daju mišljenja vladi o nacrtima zakona, dekreta itd. i izvode pravne studije kada vlada to zahteva od njih.

2. Potpredsednik Državnog saveta

Kada je reč o predsedavanju Državnim savetom, postoji veoma zanimljivo i neuobičajeno rešenje. Funkciju predsednika Državnog saveta vrši njegov potpredsednik. Inače, odgovor na pitanje ko je zapravo predsednik Državnog saveta bilo je nemoguće dati sve do 1963. godine. U skladu sa Ordonansom od 30. jula 1945. predsednik Državnog saveta bio je predsednik Privremene Vlade Francuske Republike, koji je u to vreme bio i šef države i šef vlade. Kada su, pod IV Republikom, ove dve funkcije podeljene između predsednika Republike i predsednika Saveta, niko se

¹⁴ Conseil d'Etat, Organisation, <http://www.conseil-etat.fr/fr/organisation/>, 19. septembar 2013.

nije brinuo da sazna koji od njih dvojice zaslužuje formalnu funkciju predsednika Državnog saveta.¹⁵

Slična situacija dogodila se i pod V Republikom između predsednika Republike i Premijera i napokon je rešena Dekretom od 30. jula 1963. Predviđeno je da Premijer može predsedavati Generalnom skupštinom Državnog saveta iz čega proizilazi da je Premijer formalno predsednik Državnog saveta. Pored toga, on ima i zamenika koji je čuvar Pečata, a to je ministar pravde. Inače, i jedan i drugi obavljaju ove funkcije samo prilikom svečanih zasedanja koja su veoma retka. Shodno tome stvarni predsednik Državnog saveta zapravo je njegov potpredsednik.

Potpredsednik se imenuje dekretom u Savetu ministara. Bira se između predsednika odeljenja ili savetnika Države. On je pre svega šef Državnog saveta. Zatim, potpredsednik predsedava najznačajnijim organima institucije, tj. Generalnom skupštinom odeljenja, stalnom komisijom, parničnom skupštinom i na kraju Sekretarijatom Državnog saveta. Potpredsednik takođe obavlja i spoljne funkcije. Tako je potpredsednik Državnog saveta ujedno i predsednik upravnog saveta Nacionalne škole za administraciju i Međunarodnog instituta za javnu upravu.

III. FUNKCIJE DRŽAVNOG SAVETA

U uporednopravnoj nauci ustavnog i upravnog prava nekada se najviše pisalo o funkciji Državnog saveta kao vrhovnog upravnog (administrativnog) sudskog tela koji u ime građana i opšteg interesa pravedne i učinkovite javne uprave obavlja sudsku kontrolu institucija javne vlasti. S druge strane, Državni savet danas obavlja i jednako važnu funkciju savetodavnog organa francuske vlade, odnosno kontrolora nacrtu uredbi pre njihovog usvajanja i nacrtu zakonskih predloga pre njihovog podnošenja parlamentu. Pored ove dve klasične funkcije, Državni savet je pre tri decenije počeo da obavlja još jednu koja se nalazi negde između savetodavne i sudske funkcije. Naime, Državni savet izrađuje studije za Vladu i podnosi joj predloge na osnovu tih studija. Osim toga, Državni savet je nadležan za sprovođenje sopstvenih odluka, kao i odluka drugih upravnih sudskih organa.

¹⁵ G. Braibant, 460-461.

1. Sudska kontrola uprave

Državni savet kao organ koji vrši sudsku kontrolu uprave, ima trostruku nadležnost.

Najpre, Državni savet nadležan je da presuđuje u prvom i poslednjem stepenu. Sve do 1953. godine Državni savet je presuđivao u svim sporovima u prvom i poslednjem stepenu, a danas ova nadležnost predstavlja izuzetak. Državnom savetu se direktno upućuju samo najvažnije tužbe koje se tiču dekreta, sporovi koji se odnose na slučajeve službenika koji su imenovani dekretima, što znači visokih državnih službenika, i najzad odluke ministara.¹⁶

Zatim, Državni savet, kao žalbeni sud, nadležan je da presuđuje po žalbama na presude sudova organizovanih na teritorijalnom planu, regionalnih upravnih sudova i saveta za upravne sporove. Stupanjem na snagu zakona od 31. decembra 1987. o reformi upravnog pravosuđa osnovani su upravni žalbeni sudovi, tako da je deo nadležnosti Državnog saveta prenesen na upravne žalbene sudove. U njihovoj nadležnosti su od 1. januara 1989. žalbe za sporove u vezi sa odgovornošću i sporove zbog prekoračenja ovlašćenja. Dakle, Državni savet ostao je žalbeno sudsko telo samo u materiji koja se tiče izbornih nepravilnosti, upravnih akata i tužbi za ocenu zakonitosti.

Najzad, Državni savet je i vrhovni (kasacioni) sud kada je reč o presudama koje su u poslednjem stepenu doneli specijalizovani sudovi i upravni žalbeni sudovi.

Dakle, prilikom razmatranja nadležnosti Državnog saveta kao upravnog suda, mogu se uočiti tri faze. Najpre je reformom iz 1953. godine Državni savet od suda koji presuđuje u prvom i poslednjem stepenu postao žalbeni sud, a zatim je reformom iz 1987. godine od žalbenog suda postao vrhovni sud.¹⁷

2. Savetodavni organ Vlade

S obzirom na to da je savetodavna uloga Državnog saveta sve značajnija, postavlja se pitanje na koji način on učestvuje u zakonodavstvu V Republike? Odgovor na ovo pitanje zahteva kratak uvid u rešenja predviđena Ustavom V Republike u pogledu podele zakonodavnih ovlašćenja.

¹⁶ *Ibid.*, 473.

¹⁷ *Ibid.*

U okolnostima modernog načina života ustavna organizacija vlasti suočila se sa činjenicom da parlament ne može donositi sva pravila nužna za vođenje i upravljanje državom i društvom. Shodno tome, izvršnoj vlasti (egzekutivi) se moralo dopustiti da donosi neka pravila na svoju inicijativu. Kako se rešenja „moraju ostvarivati u okvirima izvora političkog legitimiteta“,¹⁸ Ustav V Francuske Republike iz 1958. godine pribegao je novom sredstvu. Umesto da definiše oblasti u kojima je izvršna vlast ovlašćena da na svoju inicijativu donosi uredbе, članom 34 Ustava definisane su oblasti u kojima je parlament nadležan da donosi zakone. Ustav u članu 37 pak utvrđuje da „materije koje ne spadaju u područje zakona imaju uredbodavni karakter“, što znači da sva pitanja za koja nije izričito određeno da će biti regulisana zakonom mogu bez ikakvih ograničenja biti regulisana uredbama.

Dakle, ustavna novina se ogleda u tome što preostala zakonodavna vlast pripada egzekutivi, a ne parlamentu. Naime, članovima 34 i 37 Ustava uspostavljeno je novo načelo : načelo superiornosti ili barem jednakosti uredbе sa zakonom. To je bilo protivno starom načelu superiornosti zakona nad uredbom, načelu na kojem je Državni savet u poslednjih sto pedeset godina temeljio opšte prihvaćene odluke (*case-law*).¹⁹ Ne može se negirati da je reč o inovaciji, možda nužnoj, ali u svakom slučaju revolucionarnoj.²⁰

Državni savet, kao savetodavni organa francuske vlade daje svoje mišljenje o normativnim aktima egzekutive. Postoje akti za koje je mišljenje Državnog saveta obavezno i oni za koje je fakultativno. Mišljenje Državnog saveta je obavezno pre svega kada je reč o nacrtima zakona. Bez obzira na to da li će se o njima izjašnjavati parlament ili građani na referendumu, da li su ustavni ili zakonodavni, ili se nacrtom zakona ratifikuje neki međunarodni ugovor, svi nacrti zakona moraju se naći pred Državnim savetom, ali ne i predlozi zakona, tj. tekstovi koji potiču iz parlamenta. Zatim, mišljenje Državnog saveta je obavezno i kada su u pitanju najznačajniji upravni akti (uredbе). Isto tako, mešoviti akti kao što su ordonanse (uredbе sa zakonodavnom sadržinom) moraju se takođe podneti na mišljenje Državnom savetu. Najzad, mišljenje Državnog saveta mora se potražiti i kada je reč o nekim pojedinačnim aktima, npr. određene deklaracije od javnog značaja za eksproprijaciju i sl. Pored ovih slučajeva, Vlada može potražiti mišljenje Državnog saveta i u svim drugim oblastima (tzv. fakultativne konsultacije). Dakle, svaki put kada se pojavi problem, kao što je tumačenje nekog teksta, ministar

¹⁸ J. Bell, *French Constitutional Law*, Oxford, 1994, 78.

¹⁹ P. Bačić, 52.

²⁰ J. Bell.

se može, preko Generalnog sekretarijata vlade, obratiti Državnom savetu. Ipak, ovakvi zahtevi nisu česti (nekoliko desetina godišnje), a ponekad imaju za cilj da razreše sukob između dve uprave.²¹

Mogu se izdvojiti tri kategorije pitanja koja podležu kontroli Državnog saveta.

Pre svega, Državni savet proverava stil pisanja, jezik i gramatiku. Iako ovakav vid kontrole, na prvi pogled, može delovati nebitno, neprecizni i gramatički neispravni tekstovi mogu biti opasni. Danas jezik normativnih akata više nije precizan i elegantan kao što je bio na početku XIX veka, kada su se njihovom stilu i jeziku divili i sami književnici, kao što je npr. Stendal koji je bio oduševljen Građanskim i Krivičnim zakonikom.²² Uprkos tome što se ponekad podrugljivo konstatuje da se Državni savet previše bavi zarezima, jedan zarez ponekad može da promeni smisao čitavog teksta.²³

Na drugom mestu, Državni savet kontroliše zakonitost teksta ili razmatra pravne probleme na koje je ukazano u samom zahtevu za mišljenjem. Državni savet ispituje naročito ustavnost zakona i ugovora. Zanimljivo je da se na ovo često zaboravlja kada se navodi da u Francuskoj nema kontrole ustavnosti zakona. Međutim, postoje poznati slučajevi u istoriji u kojim je Državni savet izjavio da neki nacrt zakona nije u skladu sa Ustavom. Ova uloga Državnog saveta danas je naročito značajna zbog kontrole koju vrši Ustavni savet. Naime, Državni savet, ispitujući nacrt zakona, štiti vladu od rizika da Ustavni savet cenzuriše tekst. Ipak, dešava se i da su stavovi ove dve institucije, Državnog saveta i Ustavnog saveta, različiti.

Na kraju, Državni savet se bavi i pitanjima celishodnosti, što predstavlja malo kompleksniji i suptilniji zadatak. Državni savet zasigurno ne bi trebalo da se meša u političku celishodnost, jer on nije politički organ, i nije za to zadužen. Dakle, Državni savet ne bi trebalo da utiče na to u kom pravcu će se razvijati npr. agrarna politika ili obrazovanje, niti

²¹ G. Braibant, 468-469.

²² Stendal je kao primer dobre literature uvek navodio član 12 Krivičnog zakonika na osnovu koga će svima koji su osuđeni na smrt biti odsečena glava (Vid. G. Braibant, 470).

²³ Zanimljiv primer iz sudske prakse je slučaj *Feldzer* iz 1959. godine koji se tiče stupanja na funkciju u vojnom vazduhoplovstvu. Tekstom je bilo predviđeno da zainteresovani moraju da dokažu „opšte tehničko i taktičko znanje“. Ukoliko nema zarez između opšte tehničko i taktičko, to znači da su tehnička znanja opšta. Međutim, ministarstvo je postupilo kao da je bilo zarez, te je oficirima dalo test iz opšte kulture. Državni savet je ovaj postupak ministarstva ocenio nelegalnim. Budući da u tekstu nema zarez, trebalo je sprovesti samo dva testa, tehnički i taktički, a ne tri (Vid. G. Braibant, 470.).

da se meša u institucionalna ili diplomatska pitanja.²⁴ Međutim, Državni savet tradicionalno smatra da je potrebno da se meša u upravu, tj. da radi na uvođenju ili očuvanju njene koherentnosti i pomogne vladi i upravi da pronađu najprikladnija rešenja. To je slučaj, na primer, u oblasti državne službe gde se Državni savet daje mišljenje o broju sektora u jednom telu, načinu zapošljavanja, broju tela u jednoj upravi ili postupcima napredovanja, itd. Zapravo, Državni savet je zadužen da obezbedi poštovanje osnovnih vrednosti republikanske tradicije.²⁵

Prilikom analize uticaja koji mišljenja Državnog saveta imaju na vladu, trebalo bi imati na umu dve činjenice.

Prvo, Državni savet, kao savetodavni organ francuske vlade, deo je administrativnog aparata čije aktivnosti su bile, generalno, u francuskom sistemu, tajne.²⁶ Ovo pravilo potvrđeno je Zakonom od 17. jula 1978. koji je, uspostavljajući princip slobode pristupa dokumentima uprave, naročito mišljenjima, izričito isključio mišljenja Državnog saveta. Ipak, danas se većina mišljenja Državnog saveta objavljuje. Objavljuje ih ili sama vlada (npr. formi cirkulara) ili se, od sredine osamdesetih godina prošlog veka, uz saglasnost vlade, objavljuju u časopisu Državnog saveta, *Studije i dokumenta*.

Mišljenje nije obavezujuće, što znači da i u slučaju kada je vlada u obavezi da konsultuje Državni savet, nije obavezna da sledi njegovo mišljenje. Međutim, od ovog pravila postoje dva odstupanja. Prvo, pod određenim okolnostima, u slučaju pojedinačnih odluka, vlada jeste vezana mišljenjem Državnog saveta. Drugo, kada se radi o nacrtu nekog teksta, izbor vlade je, nakon mišljenja Državnog saveta ograničen. Vlada može preuzeti svoj inicijalni tekst, ili usvojiti tekst Državnog saveta, ali ne može usvojiti neki treći o kome se Državni savet nije izjasnio.

Ono što je veoma značajno je da Državni savet čak ni u sporu nije vezan stavovima koje su prethodno zauzela odeljenja Državnog saveta. Isto važi i za stavove upravnih sudova. Dakle, iako neko odeljenje Državnog saveta potvrdi da je određena mera legalna, Parnično odeljenje može istu meru poništiti kao nelegalnu. Naime, savetodavna odeljenja uvek rade pod vremenskim pritiskom, tj. moraju da daju mišljenje u roku od osam

²⁴ G. Braibant, 470.

²⁵ *Ibid.*, 470-471.

²⁶ Od ovog pravila bilo je odstupanja od kojih su neka veoma značajna, kao što je negativno mišljenje, koje je Državni savet dao u vezi sa nacrtima ustavnih zakona koji su stavljeni na referendum, prvo 1962. godine, zatim 1969. godine, objavljeno je skoro u celosti u štampi. Pojedini analitičari smatraju da je upravo publicitet koji je dat mišljenju Državnog saveta 1969, uticao i na rezultate referenduma.

do petnaest dana, dok u sporu Državni savet ima više vremena da ispita slučaj i izjasni se. Osim toga, u sporu je na predmetu angažovan veći broj ljudi i postupak je kontradiktoran, organizuje se rasprava među stranama i upravom, dok se pred odeljenjima izrazi samo mišljenje uprave. Dakle, mnogo je teže da se otkrije nelegalnost na nivou odeljenja.²⁷

S obzirom na ustavnu obavezu vlade da konsultuje Državni savet, s jedne strane, a da mišljenja Državnog saveta, s druge strane, nisu obavezujuća, postavlja se pitanje koji je stvarni uticaj savetodavne uloge Državnog saveta, drugim rečima koliko vlada zapravo pridaje pažnje mišljenjima Državnog saveta? Na ovom mestu, može se napraviti razlika između direktnih i indirektnih efekata.²⁸

Vidljivi direktni efekti uočavaju se već na samom podnesku nacrtu teksta koji obično ide u dva stupca : jedan tekst je onaj koji se podnosi Državnom savetu, a drugi stupac je tekst koji je prihvatila vlada nakon saveta Državnog saveta. Izmene mogu biti u pogledu forme i u pogledu sadržaja.

Formalne izmene (pitanje stila, terminologije, numeracije članova, itd.) kao sugestije Državnog saveta uglavnom poštuju. Razlozi za to su dvojaki. Državni savet je savetnik vlade – on vladi pomaže da legislativa bude što bolja. S druge strane, Državni savet ima više iskustva u izradi nacrtu tekstova normativnih akata.

Kad je reč o sadržinskim izmenama, potrebno je prvo napraviti razliku između nacrtu zakona i nacrtu uredbi i drugo, napraviti razliku između pravnih i nepravni primedbi.

Što se tiče nacrtu uredbi, vlada najčešće prihvata opšte primedbe pravne prirode: ako vlada ignoriše takve primedbe, stvar rešava Parnično odeljenje. Primedbe te vrste nisu retke zbog poteškoća u određivanju razlike između zakonskog područja i područja uredbi.²⁹

Kada je reč o nacrtu zakona, primedbe pravne prirode koje formuliše Državni savet su ređe, a istovremeno manje obavezujuće za vladu. Ređe su zato što je zakon viši u hijerarhiji pravnih akata, te je zakonodavac podvrgnut Ustavu, međunarodnim konvencijama i opštim pravnim načelima. Manje su obavezujuće zato što se, prema francuskom pravu, zakon kao izraz nacionalnog suvereniteta ne podnosi na kontrolu sudovima. Zakon koji je usvojen u parlamentu predstavlja predmet

²⁷ G. Braibant, 472.

²⁸ P. Bačić, 61-62.

²⁹ *Ibid.*

ograničene kontrole Ustavnog saveta i to jedino pre, ali ne i posle njegove promulgacije.³⁰ U najvećem broju slučajeva parlament ne mora ni znati za mišljenje koji je vlada dobila od Državnog saveta. Vlada se pritom uvek nada da se u parlamentu neće postavljati one pravne primedbe na koje su im kao na moguće prepreke usvajanju predloga zakona ukazali članovi Državnog saveta. Ako Državni savet izrazi primedbe u vezi sa ustavnim osnovama nacrtu zakona, vlada će (u slučaju da nije odviše politički obavezna predlogom zakona) slediti mišljenje Državnog saveta. Motiv takvog postupanja je prvenstveno želja za poštovanjem Ustava. Naravno, postoji rizik da bi taj isti predlog zakona opozicija poslala na proveru ustavnosti Ustavnom savetu, što takođe utiče na opisano postupanje vlade.³¹

U slučajevima kada primedbe Državnog saveta nisu zasnovane na isključivo pravnim osnovama, efekat mišljenja zavisi pre svega od opcija koje je vlada imala pre samog obraćanja Državnom savetu, kao i od publiciteta koje je dala svojim predlozima. U slučajevima kada vlada sasvim jasno naznači svoje opcije, Državni savet nastoji da svoja zapažanja oblikuje prema vladinim naznakama izbegavajući otvorenu kritiku. Time se zapravo potvrđuje postavka o Državnom savetu kao „prvom savetniku vlade“ (*premier conseiller du gouvernement*). Državni savet svakako nastoji da ispuni svoju ulogu na odgovoran način. Ipak, ako su primedbe Državnog saveta čvrste, one mogu da rezultiraju dubljom revizijom. Vlada svakako zna koji će nacrti izazvati pažnju parlamenta. U tom smislu rasprava u Državnom savetu je prilika da se uvide slabe tačke u predlogu i da se na vreme odustane od onih delova koje bi verovatno bili izbačeni u parlamentarnoj raspravi. Prema tome, ukoliko suština vladinog teksta zavisi od slobode odnosa prema mišljenjima Državnog saveta, moguć je zaključak o značajnom uticaju Državnog saveta na internu strukturu zakonodavstva.³²

Pored direktnih, mišljenja Državnog saveta imaju i indirektno efekte. Postupak ispitivanja nacrtu teksta pred Državnim savetom nije samo formalnost. S obzirom na ozbiljnost postupka, administracija se za njega priprema odgovorno. Utvrđujući svoj dnevni red, vlada redovno predviđa tačku koja se odnosi na „fazu rada pred Državnim savetom“. Osećaj sigurnosti koji uliva Državni savet imaju i upravljači i političari. Upravljači priželjkuju stabilnost i kontinuitet koje Državni savet reflektuje

³⁰ Zakon može biti proglašen protivustavnim isključivo pre promulgacije; takvu prethodnu proveru ustavnosti mogu tražiti jedino predsednik Republike, prvi ministar, domovi parlamenta ili najmanje šezdeset poslanika.

³¹ P.Bačić, 61.

³² *Ibid.*

u svom radu. Državni savet je savest administracije koji pruža osećaj sigurnosti državnim službenicima koji se pojavljuju pred njim. S druge strane, političari koji ponekad odlučuju „na slepo“ znaju da Državni savet deluje kao kontrola, što im daje sigurnost.³³

3. „Nove“ funkcije

Predstavljanje funkcija Državnog saveta danas obuhvata i neke nove zadatke koji su se pojavili u drugoj polovini XX veka i koji bi se, po svojoj prirodi, mogli smestiti negde između savetodavnih i sudskih. Državni savet izrađuje studije za vladu i iznosi joj predloge, stara se o izvršenju svojih odluka i odluka drugih upravnih sudova.

Kako bi se izvršavale ove nove funkcije, koje uistinu nemaju ništa zajedničko osim novosti, Dekretom od 30. jula 1963. uspostavljena je nova formacija, a to je Komisija za izveštaje. Dekretom od 26. avgusta 1975. ova komisija transformisana je u Komisiju za izveštaje i studije, da bi Dekretom od 24. januara 1985. prerasla u Odeljenje za izveštaje i studije. Cilj ove poslednje mere bio je da se ukaže na značaj nove formacije i da se ona, na neki način, konsoliduje tako što će biti u istom rangu sa savetodavnim odeljenjima. Početkom 1985. godine potpredsednik Državnog saveta je Odeljenju za izveštaje i studije poverio zadatak razvijanja i koordinacije međunarodnih odnosa Državnog saveta.

Ova formacija, pravno gledano, ima karakter upravnog odeljenja. Ipak, zbog specifičnosti zadataka, njena struktura je originalna, slična strukturi koju je imala komisija iz koje je i proisteklo ovo odeljenje. S jedne strane, ona ima glavnog izvestioca, koji ima zaduženje, pored predsednika, da priprema godišnje izveštaje i da vodi poslove koji se tiču izvršenja odluka. S druge strane, iako to nije napisano u tekstovima, članovi ovog odeljenja istovremeno su članovi i svih drugih odeljenja, uključujući i Parnično odeljenje.

³³ *Ibid.*, 62.

IV. ZAKLJUČNI OSVRT

U kompleksnoj ustavnopolitičkoj francuskoj istoriji u kojoj su se ustavi i režimi smenjivali češće nego u bilo kojoj drugoj zemlji klasičnog ustavnog prava, institucija Državnog saveta predstavlja pravi izuzetak. Ustanovljena za vreme Napoleona, ta institucija preživela je ne samo njegov pad nego i sve sukcesivne ustavnopolitičke promene u Francuskoj do danas. Pri svemu tome, institucija Državnog saveta je sačuvala svoje osnovne funkcije, savetodavnu i kvazisudsku, koje su davale snažan pečat francuskom pravnom i političkom životu.³⁴ Iako je Državni savet pre svega poznat po svom ogromnom uticaju na razvoj konceptualnog okvira koji je omogućio francuskim pravnicima da utvrde granice zakonitosti delovanja uprave, on, posebno nakon osnivanja V Francuske Republike, na vrlo osoben način doprinosi zakonodavnom delovanju francuske izvršne vlasti.

Dr Jelena Ceranic^{35*}

LE CONSEIL D'ETAT FRANCAIS

Résumé

Cet article est consacré au Conseil d'Etat qui a pris sa forme actuelle dans la Constitution de l'An VIII, sous Napoléon Bonaparte. Dans la première partie, on a présenté l'évolution historique du Conseil d'Etat. Pendant deux siècles d'existence, le Conseil d'Etat a connu des reformes et une certaine évolution. L'organisation du Conseil d'Etat est abordée dans la deuxième partie de l'article, alors que la troisième partie est consacrée aux activités du Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat a un triple rôle. D'abord, le Conseil d'Etat est le Court Suprême Administrative. Ensuite, le Conseil d'Etat est l'organe consultatif du gouvernement français. A la fin, le Conseil d'Etat exerce les „nouvelles fonctions“ - il s'occupe de l'exécution de ces propres décisions et de celles des autres

³⁴ T. Koopmans, *Courts and Political Institutions – A Comparative View*, Cambridge, 2003, 135-142 (navedeno prema P. Bačić).

³⁵ * Chercheur à l'Institut de Droit Comparé, Belgrade, Professeur adjoint à la Faculté de Droit, Banja Luka

juridictions administratives. L'attention spéciale dans cet article est consacrée aux activités consultatives, plus précisément à la contribution du Conseil d'Etat à la législation française.

Mots clés : Conseil d'Etat, court administrative, organe consultative, projet de loi, règlement.

Jelena Ceranic, Ph.D., ^{36*}

THE FRENCH COUNCIL OF STATE

The paper deals with the Council of State established in 1799 by the Constitution of the Year VIII under Napoleon Bonaparte. The first part of the article is dedicated to the historical evolution of the Council of State, which was for more than two centuries of existence repeatedly reformed and evolved in a certain way. The composition of the Council of State is presented in the second part of the article, while the third part is devoted to the activities of the Council of State. The Council of State has a triple role. Firstly, the Council of State is a Supreme Administrative Court. Secondly, the Council of State is an advisory body to the French government. And thirdly, the Council of State performs so called new tasks - it is responsible for the execution of its own decisions and those of other administrative courts. The special attention in the article is paid to its advisory activities, ie. to contribution of the Council of State to development of the French legislation.

Key words: Council of State, administrative court, advisory body, draft law, regulation.

^{36*} Research associate at the Institute of Comparative Law, Belgrade, Assistant professor at the Faculty of Law of the University, Banja Luka