

Жан Тилар (*Jean Tulard*),
професор Универзитета Париз I

ОДНОСИ ИЗМЕЂУ ВЛАДЕ И АДМИНИСТРАЦИЈЕ У ФРАНЦУСКОЈ (ИСТОРИЈСКИ ОСВРТ) (*)

Промене у односима између владе и администрације у Француској су бројне. Могу се разликовати следећи периоди: период до 1789. године, када је администрација била власник службених положаја, период Револуције и изабране администрације, период Царства када администрацијом управља диктаторска власт и период парламентарног режима и њему подчињене администрације.

I ПРОДАЈА СЛУЖБЕНИХ ПОЛОЖАЈА

Из финансијских разлога, од XVI века, краљ продаје места у јавним службама. Продаја узима маха јер буржоазија брзо увиђа да су то сигурни положаји. Краљ установљава све више места, како би увећао своје приходе.

Шта се подразумева под службом (*office*)? Служба је функција коју делегира суверен уз награду, а која доноси сталну плату. Монарх је до 1520. године располагао службама и могао их је по својој вољи укидати. Од 1520. године, сталност службеника, сем у случају злоупотребе дужности, осигурава стабилност служби. Чак и поред забрана, службе су се продавале одређеним појединцима од чега је суверен имао материјалне користи.

Временом, службе су се наслеђивале, уз одређену таксту. По Полеу (*Paulet*), едикт из 1604. године предвиђа да сваки службеник мора давати краљу 1/60 део прихода сваке године. За узврат, тај службеник плаћа на име таксе само 12,5% (уместо 25%) при продаји свог положаја и стиче право да остави своју службу наследницима. Уколико не плати таксту, положај по његовој смрти прелази у власништво краља.

Овакав систем наслеђивања има извесне предности. Он обезбеђује независност високих службеника од краљеве власти (администрација и влада су одвојене), али истовремено они су монархове верне слуге, пошто положај служби и ауторитет службеника зависе од моћи суверена.

Овај систем, међутим има и мана. Како избор службеника може бити квалитетан када се заснива само на продаји и наслеђивању? У

(*) Реферат на II француско-југословенском научном скупу *Влада и управа у Француској и Југославији*, у организацији Француског института за управне науке, Париз и Правног факултета Универзитета у Београду (Париз, јуни 1983).

исто време, избор мора доносити и приход, па долази до злоупотреба — као што је познати систем награђивања судија. Систем власништва и наслеђивања је довео до стварања административне власти способне да се супротстави влади. За време Фронде, у XVII веку, судови су устали против краља, а у XVIII веку, ти судови су били подстрекачи немира.

Поред тога, краљева власт тежи да прерасте у апсолутистичку. Свестан опасности коју представља продаја служби за његов ауторитет, краљ се ослања на комесаре, које он именује и смењује и који имају посебна овлашћења добијена од Велике канцеларије Француске (La Grande Chancellerie de France). Овлашћења се добијају за одређени посао или на одређени рок, и његовим извршењем, односно протеком тога рока престају. Тако је моћ коју је добијао носилац овлашћења била ограничена у простору и времену. У случају смрти суверена, сва овлашћења су престајала. Оваква ситуација је онемогућавала комесаре да образују посебну и паралелну власт, па је краљ тежио повећању броја комесара. Комесари су најчешће били управници, претеча префеката.

Постојале су, дакле две управе: једна потчињена директно влади, друга потпуно ван домашаја владе и њој супротстављена.

II ИЗБОРНИ ПРИНЦИП

Уставотворна Скупштина је у ноћи 4. августа 1789. године укинула продају служби. Заменила ју је изборним принципом. У члану 2. другог одељка IV главе Устава од 1791. године прецизира се: „службенике администрације бира народ на одређено време, за вршење административних функција под ауторитетом и надзором краља”. Активно изборно право имали су само активни грађани који плаћају порез. Бирали су се само високи службеници администрације, а не и нижи. Од тог доба прави се термилошка разлика између функционера који обавља изборну функцију, плаћену или неплаћену и службеника који ради за владу и кога влада поставља и плаћа.

Недостаци овог принципа су очигледни. Овај систем осигурава изабраном службенику велику независност у односу на владу, али велику зависност од бирача. Положај судије или порезника тако постаје деликатан.

Влада ипак задржава извесну контролу, посебно контролу над окружном управом. Државни тужилац представља краља пред Генералним саветом и Директоријумом. Према Уставу од 1791. године, међутим, тужиоца не бира краљ, већ исти бирачи који учествују у избору чланова Савета. Тужилац има дужност да захтева примену закона и у директном је контакту са министрима, али зависи од гласова из округа који га бира. Побуна федералиста, после пада Жиронде, показала је опасност од превелике одвојености администрације од владе. Одбор за изразу Јавног статута заменио је тужиоца Државним службеницима који се именују под надзором одбора, што је преузео и Устав од 1795. године. Чланови окружне управе и даље се бирају, међутим, Директоријум је поред њих задржао и представнике државног тужилаштва. Представници тужилаштва су се погрешно називали комесари Директо-

ријума. Криза друге године указала је на све проблеме које влади ствара независна администрација, која је и репрезентативнија од владе будући да је народ бира.

И у систему продаје служби и у изборном систему администрација је сувише независна у односу на владу, с обзиром да влада није појачавала свој ауторитет.

III АУТОРИТАРНИ РЕЖИМ — СПАЈАЊЕ ВЛАДЕ И АДМИНИСТРАЦИЈЕ

Конзулат је увео принцип да влада именује функционере. Порекло ове идеје је у Старом режиму и везује се за постојање комесара који су се супротстављали власницима службеничких положаја. Револуција је супротставила изабране функционере именованим службеницима. На жалост, надјачали су изабрани службеници.

Сматра се да је јавна функција у Француској рођена под Наполеоном. Успостављена је хијерархија функционера по функцији и по положају. У озбир се узима старешинство, заслуге и квалитет рада. Напредовање у служби одобрава влада. Функционери зависе од владе.

Уместо раније анархије, Наполеон уводи строгу дисциплину, присуство на радном месту, поштовање надређених, обавезу чувања тајности службених података. Значајна је нота министра унутрашњих послова из 1806. године: „Из канцеларије се без специјалног одобрења не сме послати ниједна белешка која се тиче посла. Службеник може само са одобрењем министра радити посао у коме ће имати увид у министарску преписку.” Тако се потврђује превласт владе над администрацијом.

Влада утврђује поредак. То је време када се уз сарадњу Државног савета ствара административно право. Административно право је 1819. године установљено као предмет на Правном факултету у Паризу. Бонен (*Bonin*) објављује први пут 1812. године принципе јавне администрације: „Управљати је до сада значило реаговати из дана у дан, следити илузије, моментални импулс или жељу, вршити моћ некажњиво, узнемиравати грабанае и њихова добра, једном речи, вршити самовољу”. Арбитрности нема у случају ако је влада та која даје иницијативу.

Влада прописује правила рада (циркуларима), подстиче напредак, утврђује поступак, доноси одлуке, не дајући никада слободу администрацији. Прво Царство је било прави ауторитарни режим. Према речима Балзак (*Balzac*), администрација је требало да сачува успомену на златан период и поред контроле која је над њом тада вршена (од стране, на пример, Главне контроле, Генералних инспектора, Инспектора Трезора итд.).

Говори се о Наполеоновој администрацији, у којој је дошло до сједињења администрације и владе у оквиру административних Савета. Администрација је била на услузи цару.

IV ПАРЛАМЕНТАРНИ РЕЖИМ: АДМИНИСТРАЦИЈА И ПАРЛАМЕНТ

Балзак је изврсно објаснио промену у односима администрације и владе после 1815. године: „Под Монархијом армија бирократије није постојала. Малобројни службеници су били подређени Председнику вла-

де, а он је увек био у вези са сувереном. Тако су службеници скоро директно служили краљу. Шефове ових марљивих слуга именовали су из редова првих чиновника. У деловима администрације којима краљ није директно управљао, службеници су били у истом положају према својим надређеним, као помоћници према послодавцу у трговини. Службеници су своје знање усмеравали ка стварању богатства. Тако се и најмањи део административног круга везивао за центар и захваљујући њему живео. Владала је оданост и вера.

Од 1789. године, Држава, домовина је заузела положај владара. И поред идеја о домовини, нижи службеници нису постали први прави политички чиновници, већ службеници владе. Виши службеници су се равнали према министру, а за кога се никад није знало докле ће остати на положају."

Парламентарни режим у Француској нарочито се развија од 1815. године. Бартелеми (*Joseph Barthélémy*) објашњава дубоку промену: „Пре 1814. године, вршиоци јавних послова у првом реду су водили рачуна о томе шта цар ради, шта цар говори, мисли. У супротном, после 1814. године, водило се рачуна пре свега о министарствима, њиховим намерама, о могућности да задрже положај."

Парламентарни режим се мењао — са прекидом за време ауторитарног режима Другог Царства — али није престајао да јача у Француској.

У односима администрације и владе дошло је до битних промена.

1) *Затегнутост односа министра и администрације*

Министар је странац у администрацији, јер га је изабрао Парламент. Службе га тешко прихватају и сматрају га неспособним, slabим, без одговарајућег образовања. Мисли се да је министар добио своје место захваљујући сплеткама у Парламенту, који је често порумпиран. Парламентарни режим је довео до нестабилности и променљивости министра, а до стабилности администрације. Администрација је свесна своје снаге (довољно је сачекати пад министра да се иека мера не спроведе). Од тог времена почиње побуна администрације.

2) *Стварање министарског кабинета*

Министарски кабинет је створен за време Парламентарног режима. Кабинет има двоструку улогу. Прво, Кабинет омогућава везу са Парламентом и све важнијом штампом. Друго, помаже министру у одржавању контакта са службама (стручни саветници дају министру податке из области које сам не познаје, Кабинет одабира и припрема послове. .). Кабинет је исто тако и заклон службама од притиска посланика. Улога Кабинета постаје све значајнија и његова олитичка функција често презилази стручну. Кабинет је требало да обједини одређене послове и да обезбеди континуитет утицаја Парламента.

Управа је лоше примила успостављање Кабинета. Млади људи који раде у Кабинетима су амбициозни и желе најбоља места у администрацији. Министар при одласку са свог положаја обезбеђује места сво-

јим људима. Државни саветник или окружни префект ће лакше доћи до положаја директора, ако у међувремену ради у Министарском кабинету. У томе се сви слажу. Један посланик је 1907. године изјавио: „Предност државног саветника је што не мора да учествује на конкурс. Он може са 27—28 година директно да поднесе молбу Савету. Међутим, они који уложе стварни напор да положи тешке испите на конкурс, могу конкурисати тек са 35 или 40 година, са изузетком оних који су искористили погодност положаја у Министарском кабинету...”

3) Политизација администрације

У парламентарном режиму долази до јаке политизације администрације. Ова појава се објашњава као последица притиска Парламента и мешања у рад давањем препорука. Интервенције Парламента ометају нормално напредовање у каријери, а исто тако и успоравају или парализују делатност администрације. За време Јулске Монархије чак је било случајева да један човек врши истовремено функцију у администрацији и у Парламенту. Било је 34 директора, у односу на 11 посланика и 2 пера Француске. Сједињавање административне и парламентарне функције је ометало представнички режим. Ово сједињење је пружало могућности за разноврсне облике принуде, неспојиве са добрим функционисањем система.

Са победом Републиканаца, 1880. године, кандидат који жели да успе на конкурс, морао је да поднесе доказе о свом републиканству. Клодел (*Paul Claudel*) је на конкурс за место у Спољним пословима морао поднети потврду свог професора филозофије, Бирдоа (*Burdeau*) и сведочење Ферија (*Jules Ferry*) о његовој оданости републиканству.

Приликом промене владе или режима, осећају се последице политизације администрације, јер се врше персоналне промене у администрацији (*l'épuration*).

Персоналне промене постале су суштински елемент у односима владе и администрације у 1815, 1830, 1848, 1851, 1871, 1878, 1940 и 1944. години.

Влада очекује да има политички стабилну администрацију. Професор Рајт (*Wright*) подвлачи: „Влада неће да јој неко моћно административно тело спутава рад, као што је то чинио у току седамдесетих година Државни Савет у процесу доношења закона. То је негативна страна ове појаве, али постоји и позитивна. Сваки режим обраћа посебну пажњу на политичку ефикасност администрације. Да би режим могао да изгради солидан политички ослонац, администрација мора да га подржава. Администрација је углавном имала прикривену политичку снагу, мада је у њој била дубоко усађена политичка свест епохе.”

Дакле, постоји смењивање — казна: када се уклањају службеници претходне владе; и постављање — награда: постављање верних службеника који су се борили за нову владу.

У ствари, персоналне промене никад нису потпуне, њих ограничава комплексни карактер мотива због којих се и врше, као што пише професор Рајт: „Нови режим мора удовољити многим захтевима, он мора наградити верне службенике, гарантовати стабилност и контину-

итет који неће довести до распада административног апарата, улити поверење колебљивим, удружити оне који оклевају, отпустити неподобне, окупити способне људе и избегавати да се замери моћним непријатељима. Под тим условима, смењивање не може бити извршено у потпуности и то што није потпуно може имати значајне последице, као и само смењивање." Персоналне промене у администрацији су манифестација промене у влади, инструмент политичке револуције.

4) Доношење прописа

Влада може да врши персоналне промене у администрацији, јер нема прописа који то регулишу.

За време Старог Режима није постојала јавна функција, па ни одговарајући прописи. Слично је било и за време Револуције. Наполен је избегавао да постави проблем: како ауторитаран режим може сачувати независност своје администрације? Сматрало се да је идеја о доношењу прописа о јавним функцијама превратничка и да би ометала установљени поредак.

Једини напор у правцу стварања прописа учинила је Комисија за ревизију јавних служби у периоду 1871—1873. Она је у општим цртама пришла проблему именована и напредовања службеника.

По завршетку афере листића (велики политички скандал Треће Републике) изгласан је закон који регулише циркулисање нота пре него што их одобри функционер. Према Тиљијеу (*Gué Thoullier*)—у то је једини усвојени текст који се односи на све функционере за време Треће Републике.

С тим у вези је и ситуација у 1900. години коју Тиљије описује као владавину протекционизма, неиспуњавања или измена гаранција (напредовање у служби зависи од дискреционог овлашћења министра, једино обичај штити службенике од арбитражности), ниског нивоа конкурса...

Постојао је пројект закона од 1908. године који је дефинисао положај јавне функције и био је права повеља о односима владе и администрације. Односио се на све функционере (а не само на функционере централне администрације), регулисао је услове избора, напредовања у служби и дисциплину. Овај пројекат није усвојен. Требало је чекати 1941. и 1946. годину.

Слабост јавне функције у XIX веку је последица непостојања правила која регулишу однос владе и администрације. Развој се кретао од Старог Режима када је постојала њихова потпуна одвојеност и продаја служби, до парламентарног режима и мешања администрације у политику. Доношење прописа почетком XX века, требало је да успостави стабилне односе између администрације и владе.

(Превела Зорица Стевановић)

SUMMARY

THE RELATION BETWEEN GOVERNMENT AND ADMINISTRATION IN FRANCE — AN HISTORICAL REVIEW

In this review, the author discusses the relations between government and administration over an historical period, divided into four parts.

The first period ends in 1789; during this time the King sold positions of employment in public services. Services was actually a function delegated by the Monarch for a consideration, and yielded a steady salary. Positions in the services were even inherited. A system such as this finally led to the establishment of administration capable of contesting the power of the government. There was also the rank of commissar; these officers were appointed and dismissed from office by the King himself.

The second was the period of the Revolution and elected administration. Only active citizens who paid taxes had the right to vote; only the positions of the high-ranking officers of the administration were filled in this manner.

Third is the period of the Empire, in which the administration was ruled by the power of the Dictator. Public function (services) was created under Napoleon. A hierarchy of public officers was established, according to function and position. Administrative Law born during this period.

The fourth is the period of the Parliamentary regime and the administration was subjected to its rule. This period is characterised by instability and the frequent coming and going of the ministers elected by the Parliament, on the other hand, by the stability of the administration. The Cabinet of Ministers was set up for the first time, to enable relations with Parliament, the press, and various technical and professional services. There is a trend of strong influence of politics on the administration. A change of government or regime usually means a change of personnel in the administration as well. At the beginning of the twentieth century, the establishment of stable relations between the government and the administration was to be achieved through legislature.

RÉSUMÉ

LES RAPPORTS EN FRANCE ENTRE LE GOUVERNEMENT ET L'ADMINISTRATION EXPOSÉ HISTORIQUE

L'auteur de cet exposé étudie les rapports entre le gouvernement et l'administration durant l'histoire, en la divisant en quatre périodes. Dans la première période, jusqu'en 1789, le roi vendait les charges publiques. Un office était une fonction déléguée par le souverain qui remet au titulaire une lettre de provision et lui assure un traitement. On pouvait même hériter les offices. Ce système a favorisé la création d'un pouvoir administratif capable de se poser en rivale du gouvernement. Il existait aussi des commissaires, qui sont nommés et révoqués par le roi. Pendant la Révolution, c'est-à-dire durant la deuxième période, l'administration était élue. Election réservée au demeurant, comme la fonction, aux citoyens actifs, ceux qui paient des impôts. C'étaient les administrateurs au sens précis du terme qui sont élus, non les subalternes. La troisième période était celui de l'Empire et d'administration régie par un pouvoir dictatorial. La fonction publique naît en France avec Napoléon. Une hiérarchie de fonctionnaires est établie, avec lien entre la fonction et le traitement. C'était l'époque où s'élabore un droit administratif. La quatrième période était celui du régime parlementaire et d'administration soumise à lui. C'était la période de l'instabilité et de la variabilité des ministres issus du Parlement et de la stabilité administrative. On a créé le cabinet du ministre qui a assuré la liaison avec le Parlement, la presse et les services. Il s'ensuit une forte politisation de l'administration. Les épurations suivent les changements de gouvernement et de régime. Au début du XXe siècle c'est dans un statut que l'on entrevoit la solution permettant d'établir des rapports harmonieux entre administration et gouvernement.