

Jean-Paul Costa, *LE CONSEIL D'ETAT DANS LA SOCIÉTÉ CONTEMPORAINE*, Ed. Economica, Paris, 1993, 170 стр.

Државни саветник г. Жан-Пол Коста (Jean-Paul Costa), познат и по свом ранијем делу *Les libertés publiques en France et dans le Monde* (Ed. S.T.H. Paris 1986), објавио је ново дело о Државном савету Француске, у запаженој колекцији "Mieux Connaitre". Држећи се концепције уредништва ове колекције, да излагања не буду само дескриптивна, него да омогућују да се сагледа и стварна улога одређене институције у савременом друштву, њен уредник, проф. François Luchaire, у предговору овог дела, сажето указује следеће: да се о Државном савету много писало у уџбеницима Уставног и Управног права, али подвлачи, да је потребно испитати да ли се довољно прихватају гледишта Државног савета кад је законом овлашћен да даје савете, и да ли се у пракси поштују одлуке Државног савета, кад решава управне спорове. Још указује да је потребно обрадити проблем регрутовања кадрова који раде у Државном савету и које још друге задатке они врше. Још истиче да је потребно проучити проблем деташираних кадрова и посебно испитати из којих разлога и под чијим утицајем ови деташирани кадрови, некад привремено или дефинитивно напуштају Државни савет. Уредник ове колекције у закључку предговора истиче да је Жан-Пол Коста дао одговор на сва ова питања, не само указујући на чињенице, него и благодарећи свом огромном искуству које је стекао у Државном савету, као и искуством на другим функцијама у државној управи, а такође и као генерални секретар Француског института за управне науке.

Држећи се напред наведене концепције ове колекције, Жан-Пол Коста је у уводном делу (стр. 1-8), сажето изложио оснивање и развој Државног савета, указујући да се после другог светског рата, саветодавна улога Државног савета повећава, али не слаби његова судска улога, јер управно судство односно Државни савет, у том периоду, смело и постојано, у своју праксу уводи поштовање основних начела права од стране управних органа, тако да су неки професори, као на пример проф. Jean Rivero, већ постављали питање да ли није Државни савет већ постао судија који влада. Ту писац указује да Државни савет није имао ту улогу да влада, јер је управо у току рата у Алжиру, на пример, један од државних саветника, који је изразио своју несагласност са алжирском политиком генерала Де Гола, био смењен 1960. године, пошто се огрешио према обавези да се уздржи од таквог јавног политичког изјашњавања. Поред тога, ту су наведени још и други случајеви, на пример кад је Државни савет донео одлуку супротну ставу Председника Републике. Тако се у једном примеру може видети да је Државни савет поништио Ордонансу председника Републике (Ordonance présidentielle) од 1. јуна 1962. године, којом се оснива Војни суд Правде (la cour militaire de justice) и самим тим осујетио и извршење смртне казне коју је тај суд био изрекао према благајнику Тајне војне организације или ОАС (ову одлуку Државног савета од 19. октобра 1962. у случају Canal - видети у "*Les grands arrêts de la jurisprudence*", Sirey, Paris, 1990, стр. 608-614, коју су приредили М. Long, Р. Weil, G. Braibant, Р. Devolvé, В. Genevois). Писац Жан-Пол Коста истиче да се наведена напета ситуација убрзо стишала, тако да је Декретом од 30. јуна 1963. године изведена реформа којом се у Државном савету образује посебна Комисија са задатком да припрема и подноси Годишњи извештај Државног савета председнику Републике. Поред тога, декретом од 26. августа 1975. ова је комисија постала комисија за извештај и студије, а декретом од 24. јануара 1985. ова је комисија преображена у Секцију за извештај и студије. Задатак ове секције је да поред припремања и израде Годишњег извештаја за председника Републике, још врши и одређене студије на захтев председника владе или на иницијативу председника Државног савета. Ова секција је овом реформом још добила и посебан задатак, да врши контролу рада управе у вези с извршењем одлука управног судства. Ту писац истиче, да је тако, у

ствари, из ове неугодне ситуације, поводом одлуке у случају Canal, Државни савет добио не само нова овлашћења, већ стварно и ојачао своју улогу.

У уводном делу, писац даље приказује савремени период, у којем излаже: прилагођавање Државног савета преображавању управе и коегзистенцију и сарадњу са Уставним саветом који је основан 1958. године и чија улога, посебно од седамдесетих година, непрестано јача. Писац посебну пажњу посвећује еволуцији управног судства: значајном повећању обавезног поштовања извора међународног права и права и одлука органа Европске заједнице. Посебно су изложене реформе у структури управног судства од 30. септембра 1953. кад су уместо Савета префектуре, који су решавали управне спорове, уведени првостепени управни судови (tribunaux administratifs) и нарочито реформа од 31. децембра 1987. године, кад су уведени Апелациони управни судови (Cours administratives d'appel). Посебно је поменуто још, да постоје и специјализовани управни судови од којих су, као значајнија, поменути поред рачунских судова (Cours des comptes) још и Комисија за решавање по тужбама избеглица (la Commission des recours des réfugiés); национални савети одређених професија (односно одговарајућих комора) кад решавају о дисциплинској материји (les conseils nationaux des ordres professionnels statuant en matières disciplinaire); Главна комисија за социјалну помоћ (la commission central d'aide sociales); Главни савет народног образовања (le conseil de l'éducation nationale) итд.

Приказани су такође и односи Државног савета са спољним светом односно његови међународни односи и везе; указано на све већи значај улоге Годишњег извештаја Државног савета председнику Републике, као и значај посебних студија, поверених Државном савету. Посебно је обрађена улога Државног савета у вези са извршењем одлука управног судства.

Писац указује да је ова појачана активност у раду Државног савета, у вези са савременом друштвеном ситуацијом у којој се и управа и друштво такође преображавају великом брзином, па је стога задатак и државних саветника и других врховних судија, да се прилагођавају променама у друштву. У закључку овог увода, у вези са наведеним преображајем и друштва и Државног савета, писац подвлачи: "Традиција и модернизација; континуитет и основа; верност прошлости и стварање у будућности: између те две крајности се креће чак и живот Државног савета. Не без потреса и противречности, али посебном бригом за уравнотеженошћу и складношћу, односно право рећи, мудрошћу".

У вези са овим задатком који је себи поставио, писац је ово своје дело поделио у три дела и то: Први део (9-66): Организација и функционисање Државног савета (9-39); Организација Државног савета (41-46); Саветодавна улога Државног савета (46-48); запажања изведена из праксе саветодавне улоге Државног савета (48-50).

Други део (67-102) излаже састав Државног савета, и то: кадрови у Државном савету (69-79); Статус државних саветника (81-94); социолошка анализа кадрова Државног савета (95-102).

Трећи део (103-142) посвећен је односима Државног савета са другим француским државним органима и институцијама (103-126); утицај Државног савета преко улоге чланова Државног савета кад су деташирани за одређене политичке функције или задатке у другим државним органима и институцијама (127-142); друге активности чланова Државног савета и њихов утицај (143-154). Четврти део (155-160) излаже утицај Државног савета у иностранству и његову међународну сарадњу (155-160). Закључак (161-164) и Библиографија (164-165).

Из изложеног садржаја може се одмах закључити да ће ово дело читаоцу пружити низ чињеница, које ће указати, не само на организацију и делатност Државног савета Француске, него у одређеној мери, дати и социолошки приказ, сажетом анализом улоге кадрова у Државном савету и ути-

цаја Државног савета у савременом француском друштву, као и његовог утицаја у иностранству.

Писац у закључку посебно истиче: "Ова мала књига није и не претендује да буде коначна оцена савременог Државног савета Француске. Њен писац је поред осталог сувише везан за ову институцију, којој има чак да припада већ четврт века, да би полагао право на потпуну објективност... Али с обзиром... да је на корицама ове колекције назначено да је та колекција "Milux coppaître", односно боље упознати, писац се нада да ће читалац, у ствари, нешто боље упознати један организам који је, право речено, доста сложен, за оног који није у њему живео". Писац у свом закључку поред осталог још истиче: "... у стварности, као и свака институција, Државни савет има и своје врлине и слабости... Главна слабост је, јасно, нагомиланост управних спорова, па према томе и кашњење у доношењу одлука. Закон од 31. децембра 1987. је добар, јер тежи да ублажи ту слабост, али ће се то постићи постепено и по цени напора који не зависе само од Државног савета, него такође и од воље Владе и Парламента. Друга слабост би била и чињеница (како је у овом делу изложено), што је један број кадрова Државног савета деташиран у друге државне институције, што с једне стране умањује број кадрова у Државном савету, али, у одређеној мери, обесхрабрује кадрове који нису деташирани..." Ваља овде додати да се из изложеног текста може сагледати да до тога долази јер деташирани кадрови Државног савета, по правилу, имају веће припадљности. Писац даље ту посебно подвлачи: "... да би се ова пракса зауставила или да се не би повећала, изгледа да би било потребно, тако ми се чини, побољшати унутрашње методе (рада) - доста је већ постигнуто - и такође, боље плаћати високе државне функционере: укупно гледано, они то заслужују, и финансијски напор био би минималан у односу према позитивним последицама које би на тај начин биле постигнуте". Последња слабост Државног савета, коју писац наводи, одражена је у томе што се још може сматрати, да ефикасност у раду Државног савета није довољна, али подвлачи, да се то не може избећи ако се не повећава број потребних кадрова. Међутим, указује да је у последње време и ту постигнут изванредан резултат, али истиче да је, још увек, потребно тежити још већој ефикасности у раду.

На крају свог закључка Жан-Пол Коста истиче: ако се Државни савет ослободи слабости које су наведене, ако зна да одговори изазовима савременог друштва - овде се наравно мисли на његов допринос стварању и можда контроли Европског права, које ће бити све значајније у нормативном апарату, али такође и у што ефикаснијој одбрани признатих људских слобода грађана и странаца - онда би Државни савет сачувао значајну улогу у друштву и можда би чак и поправио друштво. Завршавајући овај закључак, после претходне реченице, Жан-Пол Коста истиче: "Опклада садржи и нешто ризика; опклада још није добијена; међутим, може се, без претераног оптимизма, данас ипак прихватити опклада".

За упознавање улоге Државног савета и управног судства Француске свакако је неопходно познавање уџбеника Управног права и посебних монографија и других посебних дела посвећених управном судству од еминентних професора Управног права као и других врхунских правника који су свој научни рад посветили управном праву и посебно управном судству.

Ова књига државног саветника Жан-Пол Коста, управо представља једну од тих посебних монографија из које се документовано и сажето допуњује, не само представа о организацији и улози Државног савета у Француској као заштитнику права и слободе грађана, него се са одређеном мером указује и на његов утицај у иностранству. Штета што у списку држава, у којима је било развијено управно судство по узору на француски Државни савет, није наведена и Србија, у којој је још Уставом од 1869, под утицајем француског права, Државни савет Србије, поред осталих својих надлежности постао и Управни суд Србије, који је и касније, у Краљевини

СХС и Југославији све до 1941. године, имао улогу врховног управног суда. После другог светског рата Законом о управним споровима од 23. априла 1952. године, Југославија је поново увела управно судство, у ствари, опет под утицајем француског управног судства.

Посебна врлина ове књиге је да указује и на неке слабости у раду Државног савета Француске и да даје истовремено своје предлоге за ублажавање наведених слабости. У сваком случају, ваља истаћи да ово дело, документовано, живо и садржајно, омогућује читаоцу да се упозна не само са организацијом, него и са стварном улогом и утицајем Државног савета у Француској и у иностранству.

*Драгаш Денковић*