

Mr. sc. Petar Bačić, asistent
Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu

ULOGA I DOPRINOS FRANCUSKOG DRŽAVNOG SAVJETA U LEGISLATIVI

UDK:342. 53 (44)

Primljeno: 15. XI. 2007.

Izvorni znanstveni članak

Tijekom 20. stoljeća odvijao se je u državama Zapada proces demokratizacije (zakonodavne) delegacije, različitih obilježja s obzirom na posebno povijesno iskustvo i ustavnu tradiciju pojedine države. Ipak, rezultati dijele i neke zajedničke karakteristike. Tako je unutar pojedinih država prije svega došlo do temeljne promjene distribucije funkcionalne vlasti i to na način da se je vlast koncentrirala u sferi izvršne i upravne vlasti. Svrha parlamentarne većine nije više toliko u tome da glasuje za zakone kao takve, već u tome da osigura stabilnu egzekutivu koja zatim može jamčiti racionalno interno vođenje države i projekciju nacionalne političke i ekonomske vlasti na međunarodnom planu. Parlamenti su tako postali manje forumi za legislativne odluke, a više institucionalni instrumenti za legitimizaciju normativne aktivnosti nacionalne vlade i njenog administrativnog aparata. Ilustraciju za tu pojavu autor nalazi u francuskom ustavnopravnom iskustvu u kojemu *Conseil d'Etat* kao istaknuti egzekutivni entitet zauzima značajno mjesto u legislativi V. republike.

Ključne riječi: *Parlament, supremacija parlamenta, administrativna država, zakonodavstvo, egzekutiva, Conseil d'Etat, savjetodavna uloga*

Da bi se otkrila najbolja pravila društva koja odgovaraju nacijama,
bila bi potrebna odličnija inteligencija
koja je upoznala sve ljudske potrebe, a nije iskusila nijednu;
koja nije imala nikakve veze s našom prirodom,
i koja je vidjela sve one koji joj priliče,
čija je sreća bila neovisna o nama,
i koja se ipak željela pozabaviti našom.
Riječju, trebali bi bogovi da ljudima daju zakone.
J.J. Rousseau, DU CONTRAT SOCIAL,
Chap. VII. Du législateur¹

¹ "Pour découvrir les meilleures règles de société qui conviennent aux nations, il faudroit une intelligence supérieure qui vît toutes les passions des hommes, et qui n'en éprouvât aucune; qui n'eût aucun rapoert avec notre nature, et qui la connût à fond; dont le bonheur fût indépendant de nous, et qui pourtant voulût bien s'occuper du nôtre; enfin, qui, dans le progrès des temps se ménageant une gloire éloignée, pût travailler dans une siècle et jouir dans un autre. Il faudroit des dieux pour donner des lois aux hommes". **Rousseau J.J.**, DU CONTRAT SOCIAL, Union Générale d'Éditions, 10-18, Paris, 1973., str. 100.; Usp. **Rousseau Jean-Jacques**, POLITIČKI SPISI, Informator - Biblioteka politička misao, Zagreb, 1993., str. 78.

I.

Dvadeseto stoljeće je vrijeme ekspanzije države blagostanja (*welfare state*) koja je u značajnoj mjeri transformirala zakonodavnu funkciju parlamenta (legislature). Umjesto da najveći dio normi stvaraju izravno zakonima, izabrane skupštine su najčešće delegirale široke normativne ovlasti izvršnoj vlasti (egzekutivi) ili administrativnim tijelima - kako bi "stvarale pravila preko određenog oblika subordinirane legislative, podređene određenim općim zakonskim orijentirima".² Potpomognuta navodno "depolitiziranim" i "tehnokratskim" aparatom, egzekutiva je diljem razvijenog industrijaliziranog svijeta počela obnašati prošireni normativni autoritet kao svoje pravo. To se s jedne strane očitovalo u stvaranju kvazi-legislativnih pravila, ali i u presuđivanju sporova koji su nastajali u vezi sa širenjem njihovog regulatornog autoriteta. Konačno, s obzirom na takvu koncentraciju normativne ovlasti kod egzekutive, razvijala se je i priroda sudbene kontrole. Naime, sudovi i kvazi-sudovi s administrativnom jurisdikcijom sada su se mnogo više usredotočavali na internu materijalnu i proceduralnu regularnost takve delegirane normativne vlasti, nego na jednostavno pitanje djeluju li uopće egzekutiva i uprava (administracija) unutar ovlasti koje im je glede osposobljavanja zakonodavstva omogućila legislatura. Nekontrolirana parlamentarna supremacija, koja je obilježila XIX. i prvu polovicu XX. stoljeća, odbačena je između ostalog i Ustavom V. Francuske Republike kojim su konstitucionalizirana ograničenja protiv same legislature. Složenu realnost rušenja parlamentarne supremacije u XX. stoljeću osvjetljava među ostalim i političko-pravna uloga te djelovanje institucije francuskog Državnog savjeta (*Conseil d'Etat*). Nas prije svega zanima njegova uloga u zakonodavnom procesu. Kao dio egzekutive, to tijelo između ostalog ukazuje i na generalnu ulogu i djelovanje izvršne vlasti u XX. stoljeću. U tom smislu je za komparativno ustavno pravo interesantno i pitanje da li njegov tradicionalni ugled kao "štitonoše" egzekutive, odnosno aktualna ustavna pozicija savjetodavca Vlade, jača ili opovrgava opću tezu o legislaturama kao formalnim zakonodavcima i pasivnim sljedbenicima (*rule followers*) dominantne egzekutive.³

II.

Iako je u suvremenoj ustavnodemokratskoj državi značajno izmijenjena tradicionalna koncepcija o podjeli vlasti, njena osnovna ideja da nitko ne može biti iznad prava - ni legislatura, ni egzekutiva, ni sudstvo, ni birokracija, ni vojska,

² **Rubin E.L.**, LAW AND LEGISLATION IN THE ADMINISTRATIVE STATE, 89 Columbia Law Review, 1989., str. 380.-385.

³ Za razliku od **Fredericka Schauera** koji pojam *Rule-Followers* koristi da bi jednostavno ukazao na činjenicu da postoje pravila (konstitutivna i regulativna) koja ograničavaju legislaturu i koja ih je zato prisiljena slijediti, odnosno respektirati, mi tom pojmu dajemo uži smisao koji se odnosi na tendenciju slabljenja legislatura prije svega u odnosu prema egzekutivi. Legislatura je ustavno i politički dovedena u poziciju formalnog legislatora, a stvarnog "sljedbenika" (Rule Follower) egzekutive. Usp. **Schauer F.**, LEGISLATURES AS RULE FOLLOWERS, u: **Bauman R.W. & Kahana T. (ur.)**, THE LEAST EXAMINED BRANCH – THE ROLE OF LEGISLATURES IN THE CONSTITUTIONAL STATE, Cambridge USA, 2006., str. 468-479.

itd. - i dalje je utjecajna u teoriji i praksi ustavnodemokratske države. Duga tradicija *Magne Carte*, a posebno njen čl. 39., ogleda se u ideji da se politička vlast mora obnašati jedino putem prava i prema pravu. Zato se pod "vladavinom prava" obično podrazumijeva pozicija u kojoj je pravo iznad političke vlasti, tj. simultana uloga prava u stvaranju i ograničavanju političke vlasti.⁴

Zakoni i drugi pravni propisi podvrgnuti su određenim pravilima glede svog nastanka, važenja i prestanka. Njima se osigurava da će svaki od tih propisa biti usvojen *lege artis*, onako kako njegovoj prirodi i mjestu u pravnom sustavu odgovara. Samo propis koji je usvojen u granicama ovlaštenja nadležnog tijela, te koji zadovoljava druge uvjete zakonodavnog postupka (stupanje na snagu, primjenjivanje), predstavlja dio važećeg pravnog poretka. Svako nepridržavanje tih zahtjeva predstavlja povredu režima ustavnosti i zakonitosti, koja može imati teške posljedice. Za razliku od načelne pravne neograničenosti ustavotvorca, zakonodavac je vezan postojanjem ustava i obvezan je pridržavati se njegovih odredaba. Obveza zakonodavca da se u svom radu pridržava ustava je zapravo dvojaka. Zakonodavac, kako to ističe prof. **M. Jovičić**, "prije svega mora poštovati ustavne odredbe kojima mu se izričito propisuje, s jedne strane, što mora, a s druge strane, što ne smije raditi".⁵

Riječ je zapravo o pravilima koja ograničavaju zakonodavca, a ona mogu biti konstitutivna i regulativna. Prema **J. Searlu** konstitutivna pravila su ona koja uspostavljaju legislature, dodjeljuju im ovlasti, strukturiraju im djelovanje. Regulativna pravila su, pak, ona koja uspostavljaju proceduralna i materijalna ograničenja o tome što legislatura može i na koji način to može obaviti. Ipak, prvorazredne tj. najvažnije političke preferencije legislature najčešće dolaze u sukob s pravilima drugog reda koja s vremenom ograničavaju njihovu bit. Kada se takvi konflikti pojave legislativna većina je obično, zbog čvrstih i dobro promišljenih razloga, u dilemi da li pristupiti promjeni ili izmjeni pravila drugog reda koja ograničavaju prvorazredne političke preferencije. U takvim se okolnostima pojavljuju pitanja o prirodi i efikasnosti različitih mehanizama za ostvarivanje regulativnih pravila.⁶

Problematika odnosa konstitutivnih i regulativnih pravila koja se razmatra u modernoj ustavnopravnoj i politološkoj literaturi posebno obilježava sveukupni ustavnopravni razvoj Francuske Republike. U toj državi klasičnog ustavnog prava već se dugo traga za odgovorima na dileme suvremene ustavne organizacije vlasti. Jedna od tih dilema je sljedeća. U okolnostima modernog načina života ustavna organizacija vlasti suočila se je s činjenicom da parlament ne može donositi sva pravila nužna za vođenje i upravljanje državom i društvom. Zato se je egzekutivi moralo dopustiti da donosi neka pravila na svoju osobnu inicijativu. Međutim,

⁴ O pojmu vladavine prava u sintagmi *Government Under Law*, ali u francuskoj percepciji v. **Tunc A.**, *GOVERNMENT UNDER LAW - A CIVILIAN VIEW*, u: *GOVERNMENT UNDER LAW*, Harvard University Press, Cambridge, 1956., str. 35.-78.

⁵ **Jovičić M.**, *ZAKON I ZAKONITOST - ŽIVOT PRAVNIH PROPISA*, Beograd, 1977., str. 149.

⁶ Usp. **Schauer F.**, *LEGISLATURES AS RULE FOLLOWERS*, u: **Bauman R.W. & Kahana T. (ur.)**, *THE LEAST EXAMINED BRANCH - THE ROLE OF LEGISLATURES IN THE CONSTITUTIONAL STATE*, Cambridge USA, 2006., str. 468.-479.

kako to ističe **J. Bell**, rješenja moraju biti takva da se ona "moraju ostvarivati u okvirima izvora političkog legitimiteta".⁷

Ustav V. Republike (1958.) u pokušaju pronalazjenja rješenja tog problema pribjegava novom sredstvu. Umjesto da definira područja u kojima je egzekutiva ovlaštena da na svoju inicijativu donosi uredbe (*règlement*s), ustavotvorac je definirao područja ovlasti zakonodavca i njegove zakone (*lois*). Parlamentarne nadležnosti definira čl. 34. Ustava, a izvan tog područja, temeljem čl. 37. Ustava, egzekutiva uživa široke normativne - u biti legislativne ovlasti. Ustavna inovacija se sastoji u tome da preostala zakonodavna vlast pripada egzekutivi, a ne parlamentu. Prema **M. Walineu**, ustavni članci 34. i 37. uspostavili su novo načelo: načelo superiornosti ili barem jednakosti uredbe (*règlement*) sa zakonom (*loi*). To je bilo protivno temeljnom načelu superiornosti zakona nad uredbom, načelu na kojemu je *Conseil d'Etat* u posljednjih 150 godina temeljio općenito prihvaćene odluke (*case-law*). Ne može se negirati da je riječ o inovaciji, možda nužnoj, ali u svakom slučaju revolucionarnoj.⁸

Rezultat navedenog bila je ustavna redefinicija područja legislative i regulative. Članci 34. i 37. definirali su sferu "autonomne" regulatorne ovlasti koje pripadaju egzekutivi, slobodnu od bilo kakve delegacije. Prema čl. 34. parlament je između ostalog "utvđivao pravila" koja se odnose na individualna prava i slobode, državne financije, te nekoliko drugih značajnih područja poput kaznenog prava, nacionalne obrane, itd.⁹ Što se tiče čl. 37.,¹⁰ sve ostalo je zapravo bilo "regulatorno" i prema

⁷ **Bell J.**, FRENCH CONSTITUTIONAL LAW, Oxford, 1994., str. 78.

⁸ **Waline M.**, AVIS ET DÉBATS, 51 (4th Session, 31 July 1958), cit. pr. **Bell J.**, op. cit., str. 78.

⁹ **Article 34: (1)** La loi est votée par le Parlement.; **(2)** La loi fixe les règles concernant: - les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques; les sujétions imposées par la Défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens; - la nationalité, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et libéralités; - la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables; la procédure pénale; l'amnistie, la création de nouveaux ordres de juridiction et le statut des magistrats; - l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures; le régime d'émission de la monnaie. **(3)** La loi fixe également les règles concernant: - le régime électoral des assemblées parlementaires et des assemblées locales; - la création de catégories d'établissements publics; - les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'Etat; - les nationalisations d'entreprises et les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé. **(4)** La loi détermine les principes fondamentaux: - de l'organisation générale de la Défense nationale; - de la libre administration des collectivités (*Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003*) "territoriales", de leurs compétences et de leurs ressources; - de l'enseignement; (*Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005*) "de la préservation de l'environnement; - du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales; - du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale. **(5)** Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. (*Loi constitutionnelle n° 96-138 du 22 février 1996*) Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique." **(6)** Des lois de programme déterminent les objectifs de l'action économique et sociale de l'Etat. **(7)** Les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique. Usp. http://www.elysee.fr/elysee/francais/les_institutions/les_textes_fondateurs/la_constitution_de_1958/la_constitution_de_1958.21061.html

¹⁰ **Article 37: (1)** Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire. **(2)** Les textes de forme législative intervenus en ces matières peuvent être modifiés par décrets pris après avis du Conseil d'Etat. Ceux de ces textes qui interviendraient après l'entrée en vigueur de la présente Constitution ne pourront être modifiés par décret que si le Conseil constitutionnel a déclaré qu'ils ont un caractère réglementaire en vertu de l'alinéa précédent. **Article 37-1:** (*Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003*): La loi et le

tome (u načelu) izvan moći parlamenta da izravno utječe na takve propise. Na taj je način Ustav V. Republike pronašao rješenje kojim je parlamentu uskratio njegovu raniju prerogativu "suverenog određivanja nadležnosti regulatorne vlasti", kako je navedeno u savjetodavnom mišljenju Državnog savjeta 1953.¹¹ Štoviše, parlament je mogao i u striktno legislativnim domenama delegirati vladi mogućnost donošenja zakonodavnih uredbi u ograničenom vremenu (čl. 38. Ustava). U temeljima te "revolucije" nalazila se je važna političko-kulturna promjena ukorijenjena u transformaciji prevladavajućeg stajališta o pravom području političkog koje pripada reprezentativnoj legislaturi, te navodno "nepolitičke" ekspertize (znanstvena, ekonomska, financijska ili organizacijska) koja pripada odvojenoj, tehnokratskoj sferi pod hijerarhijskom kontrolom izvršne vlasti.

Posebnost 34. i 37. članka Ustava V. Republike (1958.) je u tome što su oni ekstremni primjer općeg procesa koji se tridesetih godina otvorio u nekim zemljama zapadne Europe. Cilj tog procesa je definiranje institucionalnog prostora u kojemu bi se, kako to izravno zaključuje **P. Lindseth**, "u relativnoj slobodi od parlamentarnog i stranačkog miješanja mogle primjenjivati navodne lekcije znanosti i ekspertize (uz potrebe korporativnog pregovaranja)".¹²

Iako se je glede čl. 34. i 37. govorilo o "revoluciji", izgleda da nje zapravo i nije bilo.¹³ Prema priznanju Ustavnog vijeća (*Conseil Constitutionnel*) i Državnog savjeta izabrana legislatura je i nakon 1958. godine imala središnji položaj u sustavu stvaranja državnih normi, unatoč novom ustavnom tekstu. Jurisprudencija Ustavnog vijeća i Državnog savjeta građena je na klasičnom shvaćanju legislativnog autoriteta koji je legislativnim područjem smatrao efektivno sva pitanja, a ne samo ona utvrđena u čl. 34. Ustava. Na taj je način, unatoč nastojanjima **De Gaullea** i **M. Debréa** kao idejnih tvoraca Ustava, ustavna praksa V. Francuske Republike - "reproducirala bitne elemente poslijeratnog ustavnog uređenja koje se je svugdje manifestiralo. Stvaranje normi se u novoj francuskoj administrativnoj državi nije više legitimiralo samo egzekutivnim nadzorom. Prije se može reći da su u posredovanju legitimiteta tog novog oblika administrativnog upravljanja legislatura i sudovi (u tom slučaju administrativni tribunali na čelu s Državnim savjetom) nastavili igrati ključnu ulogu".¹⁴

règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental.
Usp. http://www.elysee.fr/elysee/francais/les_institutions/les_textes_fondateurs/la_constitution_de_1958/la_constitution_de_1958.21061.html

¹¹ COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE, Avis. No. 60.497, 6 février 1953., u: LES GRANDS AVIS DU CONSEIL D'ETAT, cit. pr. **Lindseth P.**, THE PARADOX OF PARLIAMENTARY SUPREMACY: DELEGATION, DEMOCRACY AND DICTATORSHIP IN GERMANY AND FRANCE, 1920's-1950's, University of Connecticut School of Law, Working Paper Series, Paper 49, 2004., str. 1404.

¹² **Lindseth P.**, op. cit., str. 1406.

¹³ **Bell J.**, op. cit., str. 79., koji citira **Jean Riveroa**, LE DOMAINE DE LA LOI, str. 261.

¹⁴ **Lindseth P.**, op. cit., str. 1407.

III.

Jedna od uloga u tom "posredovanju legitimiteta" o kojemu ćemo ponešto reći je i ona Državnog savjeta - uloga koju ta institucija prema Ustavu ima u postupku donošenja zakona i uredaba.

1) U komparativnoj znanosti ustavnog i upravnog prava najviše se je pisalo o funkciji Državnog savjeta kao vrhovnog administrativnog suda koji u ime građana i općeg interesa pravedne i učinkovite javne uprave obnaša sudsku kontrolu institucija javne vlasti. S druge strane, Državni savjet obnaša i jednako važnu funkciju o kojoj se relativno manje govori. Riječ je o savjetodavnoj ulozi *Conseil d'Etat* (CE) kao savjetodavca francuske Vlade, odnosno kontrolora nacrtu dekreta prije njihovog usvajanja i nacrtu zakonskih prijedloga prije njihovog podnošenja parlamentu. Tako francuski Ustav u čl. 38.2. zahtijeva da se: "ordonanse donose u Ministarskom savjetu na temelju mišljenja Državnog savjeta. One stupaju na snagu čim se objave, ali prestaju važiti ako nacrt zakona o potvrdi ne bude podnesen Parlamentu prije datuma utvrđenog u zakonu o davanju ovlasti". U čl. 39. 2. Ustav utvrđuje da se: "Nacrti zakona usvajaju u Ministarskom vijeću na osnovi mišljenja Državnog savjeta i oni se predaju predsjedništvu jednog od dva doma".¹⁵

Bernard Ducamin, svojedobno jedan od generalnih tajnika CE, s pravom je ukazao na poteškoću donošenja bilo kakvog suda o savjetodavnoj (konzultativnoj) ulozi te institucije bez podsjećanja da se u njenom slučaju "ne radi o *a priori*noj invenciji, već povijesnom procesu s dubokim korijenima i rezultatu praktično svih režima koje je Francuska poznavala, a njih je svakako mnogo".¹⁶

2) Državni savjet kao savjetodavno tijelo postoji još od XIV. stoljeća, a kao konstitucionalizirana institucija postoji od Napoleonovog Ustava od 22. prosinca 1799. godine (Ustav godine VIII, 22. Frimaire An 1799). **Napoleon** je konstitucionalizacijom CE želio stvoriti "polu-administrativno, polu-sudsko tijelo koje bi reguliralo obnašanje onog dijela arbitrarne vlasti koja nužno pripada državnoj administraciji".¹⁷ Oblikovan prema instituciji Kraljevskog vijeća (*Conseil*

¹⁵ **Article 38. 2.:** Les ordonnances sont prises en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat. Elles entrent en vigueur dès leur publication, mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation.

Article 39. 2.: Les projets de loi sont délibérés en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées. (*Loi constitutionnelle n° 96-138 du 22 février 1996*) "Les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale." (*Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003*) "Sans préjudice du premier alinéa de l'article 44, les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales et les projets de loi relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France sont soumis en premier lieu au Sénat." TEKST USTAVA FRANCUSKE REPUBLIKE OD 4. X. 1958. v. http://www.elysee.fr/elysee/francais/les_institutions/les_textes_fondateurs/la_constitution_de_1958/la_constitution_de_1958.21061.html#titre5; Usp. i **Jovičić M.**, VELIKI USTAVNI SISTEMI, Beograd, 1984., str. 475.-494.

¹⁶ **Ducamin B.**, THE ROLE OF THE CONSEIL D'ETAT IN DRAFTING LEGISLATION, u *International & Comparative Law Quarterly*, 30/1981, str. 882.

¹⁷ **Pelet de la Lozere**, OPINIONS DE NAPOLEON, Paris, 1833., str. 191.; cit. pr. **Lindseth P.**, op. cit.

du Roi) iz *Starog režima*, CE je reflektirao temeljnu premisu francuskog javnog prava koja postoji još od XVII. stoljeća: pravna kontrola administracije je po sebi oblik administracije (*juger l'administration, c'est encore administrer*) te bi stoga ta kontrola trebala pripadati samo administraciji i biti izvan dosega ordinarnih sudova. Napoleon je bio svjestan da bi bez legalne kontrole državnih tijela - "vlast bila izvrgnuta prijeziru". **Henry Parris** ističe da je stvarajući tijelo "kritičara s licencom" Napoleon dokazao svoju superiornost nad drugim diktatorima.¹⁸ **P. Lindseth** zaključuje da je zbog te funkcionalne nužnosti CE nadživio kolaps Napoleonovog režima 1815. godine, kao što je preživio i sve druge promjene oblika vladavine (monarhijsku, imperijalnu, republikansku) od kojih je svaki želio s CE imati posebnu vezu. Jedan od razloga "preživljavanja" CE-a je u tome što je, osim uz njegovu organsku pripadnost egzekutivi koja je ostala središnja za njegov identitet, francuski sustav administrativne sudbenosti postao visoko "judicijaliziran". Pod imperijalnim i monarhijskim režimima koji su dominirali do 1870. godine CE je usavršio različita proceduralna sredstva putem kojih se kontrolirala zakonitost izvršne vlasti (npr. upravni spor, *recours contentieux, le contentieux administratif*). Među tim sredstvima povijesno je najznačajnija bila tužba ili zahtjev za poništavanjem izvršnog akta zbog prekoračenja ovlasti (*recours pour excès de pouvoir*). Istodobno CE daje veliki doprinos u izradi najvećih pravnih tekstova koji su obilježili Francusku do našeg vremena, kao što su *Code Civil* (1807.-1815.), *Code Penal* (1810.), itd.¹⁹

Što se tiče sadašnje uloge CE u pripremi zakonskih tekstova, ona se vezuje uz ime poznatog pravnika **Renéa Cassina** (1887.-1976.) koji se je 1941. godine pridružio **De Gaulleovoj** privizornoj vladi u Londonu i njenom Pravnom odboru (*Comité juridique*). Pravni odbor je bio zadužen za pripremu važnih akata koji bi se primjenjivali na francuskim područjima nakon oslobođenja. Nakon oslobođenja Pariza, Pravni odbor je istražujući važne zakonske tekstove tranzicijskog razdoblja funkcionirao na metropolitanskom području usporedno s CE, ali odvojeno od njega. Kada je R. Cassin nakon rata započeo svoje predsjedanje CE (1944.-1960.) začeta je i sadašnja uloga institucije u pripremi zakona.²⁰

IV.

Na koji način CE participira u legislativi V. Republike? Odgovor na to pitanje zahtijeva kratki uvid u rješenja koja je Ustav V. Republike iskoristio za podjelu zakonodavnih ovlasti. Francuska republikanska tradicija je još i prije

str. 1374.

¹⁸ **Parris H.**, THE CONSEIL D'ETAT IN THE FIFTH REPUBLIC, Government and Opposition, Vol. 2, No. 1, str. 104.

¹⁹ O povijesnoj dimenziji izgradnje pravne države i ulozi pojedinih institucija v. **Tunc A.**, GOVERNMENT UNDER LAW: A CIVILIAN VIEW, u: **Sutherland A.E. (ed.)**, GOVERNMENT UNDER LAW, Harvard, Cambridge, 1956., str. 35-71.

²⁰ Idem, str. 83.

usvajanja Ustava iz 1958. godine priznavala određene bitne ovlasti egzekutive u legislativi. Te su se ovlasti prije svega odnosile na unutarnji život državne organizacije kao pravne osobe - npr. na zapošljavanje personala i usmjeravanje njihove aktivnosti, ili primjerice odlučivanje o načinu korištenja javnog zemljišta, i sl. Sama priroda ovlasti koje su dodjeljivane izvršnoj grani vlasti odnosila se je na implementaciju zakona, ali i njegovo preciziranje. Ipak, egzekutiva je prvenstveno tražila ovlasti za ostvarivanje javnog poretka i izvanrednih stanja. Konačno, ona je od parlamenta dobila ovlasti da dekretima u određenim područjima realizira parlamentarnu delegaciju ovlasti. Kriterij diobe koji se je razvijao u IV. Republici pokazuje kako su se mijenjale granice onoga što se je smatralo "prirodnim" zadaćama egzekutive. Nakon Prvog svjetskog rata, a posebno nakon Drugog svjetskog rata, očekivalo se je da izvršna vlast bude uključena u normativnu regulaciju socijalnog područja, prije svega socijalnog osiguranja, ekonomske intervencije u monetarnoj politici, formiranje cijena, itd. U svakom slučaju, te su se granice normativne aktivnosti egzekutive pomicala. S druge strane, legislatura je tradicionalno u određenim područjima djelovala sama. No i na tom planu postupno dolazi do napuštanja republikansko-parlamentarnog kanona o plenarnoj normativnoj snazi legislature kao predstavnika "opće volje" nacije, koju je najjasnije izražavao **Carré de Malberg**: "Kada Ustav polazi od ideje da Parlament ima ovlast zakonima formulirati opću volju onda je jasno... da Ustav više ne dvoji oko dodjeljivanja zakonodavnih ovlasti u određenim pitanjima. To je zbog toga što je opća volja neograničeno slobodna da svoje prvenstvo obnaša u odnosu na sve predmete koje namjerava regulirati".²¹ Kao predstavnik opće volje parlament je ovlašten da po "svom izboru i u bilo kojoj stvari, izravno zakonodavno djeluje sam, ili može ovlastiti Egzekutivu da u granicama koje su određene aktom ovlaštenja djeluje dekretom".²²

Za vrijeme IV. Republike (1946.-1958.) pokušalo se je podjelu ovlasti između zakonodavne i izvršne vlasti postaviti što preciznije. U tom smislu racionalizacija parlamentarnog djelovanja u Ustavu V. Republike izražava razvoj ranijih povijesnih trendova, što je ustavna teorija izrazila kao odsustvo suverenosti parlamenta nad potencijalno svim područjima zakonodavstva, odnosno njegovu "abdikaciju u korist vlade".²³

Ustav V. Republike je na originalan način riješio pitanje diobe normativnih ovlasti između parlamenta i egzekutive. Parlament i dalje jedini donosi zakone (to su normativni akti koji nose naziv *loi*),²⁴ ali ne u svim područjima, kako je

²¹ **Raymond Carré de Malberg**, LA LOI, EXPRESSION DE LA VOLONTE GÉNÉRALE: ÉTUDE SUR LE CONCEPT DE LA LOI DANS LA CONSTITUTION DE 1875., Paris, 1931., str. 144.; cit. pr. **Lindseth, P.**, op. cit., str. 1380.

²² Idem str. 87.

²³ **Jovičić M.**, VELIKI USTAVNI SISTEMI, Beograd, 1984., str. 162.

²⁴ "Prema Ustavu V. Republike *loi* u užem smislu je eskluzivni opće normativni zakonski tekst s obveznom snagom kojega su usvojila dva parlamentarna doma - Narodna skupština i Senat, te kojega je promulgirao Predsjednik Republike, nakon mogućeg ispitivanja Ustavnog vijeća o njegovoj suglasnosti s Ustavom. Jednom promulgiran *loi* je obvezan za sve, a posebno za sve jurisdikcije." Usp. **Ducamin B.**, op. cit., str. 884.

uobičajeno diljem svijeta, nego samo onima u ustavu izričito nabrojenima.²⁵ S druge strane, vlada je dobila *ex constitutione* ovlast da ordonansama "inicijalno pristupi primarnom reguliranju svih ostalih materija".²⁶ Područja (*domaine réservée*) u kojima parlament ima pravo donositi zakone utvrđena su u čl. 34. Ustava. Pritom se pravi razlika između zakona kojima se "utvrđuju pravila" (*la loi fixe les règles*) i zakona kojima se "uređuju osnovna načela" (*la loi détermine les principes fondamentaux*). Smisao tog razlikovanja je u tome što se kod prvih određena materija detaljno regulira zakonom, dok se kod drugih "osnovna načela" trebaju razraditi i precizirati drugim propisima.

Ustav u čl. 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 regulirana zakonom mogu bez ikakvih ograničenja biti regulirana uredbama (*décrets*).²⁷ Vlada pod određenim uvjetima donosi i ordonanse. Odobrenje vladi da donosi ordonanse (uredbe sa zakonskom snagom) daje parlament usvajanjem zakona o habilitaciji.

Ustav je vladi omogućio i značajnu poziciju u zakonodavnom radu parlamenta. To se zaključuje iz sljedećeg:

1) Ustavni čl. 41. st. 1. utvrđuje da "dnevni red sadrži, prioritarno i to redom koji je utvrdila vlada, raspravljanje o nacrtima zakona koje je podnijela vlada i prijedlozima zakona koje je ona prihvatila".²⁸ Vlada je zapravo postala gospodar rada parlamenta. U parlamentu se raspravlja o pitanjima onim redom koji utvrđuju ministri.

2) Citirani ustavni članak nama je zanimljiv zbog toga što se u njemu spominju "nacrti zakona" i "prijedlozi zakona" s kojima ćemo kasnije spojiti mjesto i ulogu Državnog savjeta. Nacrti zakona (*projets de lois*) su tekstovi čije usvajanje predlaže vlada (prvi ministar), a prijedlozi zakona (*propositions de lois*) su tekstovi čije usvajanje, na temelju prava zakonodavne inicijative, predlažu parlamentarni zastupnici. Iskustvo pokazuje da među zakonima koje donosi parlament oko 90% potječe iz inicijative vlade, dok samo 10% potječe iz prijedloga zastupnika.

²⁵ Usp. Čl. 34. Ustava V. Republike na http://www.elysee.fr/elysee/francais/les_institutions/les_textes_fondateurs/la_constitution_de_1958/la_constitution_de_1958.21061.html#titre5

²⁶ Jovičić M., op. cit., str. 162.

²⁷ "Décret" je akt kojega emanira Prvi ministar, a u određenim slučajevima i Predsjednik Republike. Riječ je o aktu *Egzekutive par excellence*. *Décret réglementaire* je akt koji sadržava pravila općeg karaktera. Od Ustava 1958. određene materije su samo u domeni zakona u strogom smislu te riječi. U svim ostalim pitanjima Vlada može donositi uredbe. U slučaju da Parlament greškom usvoji zakon koji sadrži odrebe o pitanju koje ne spada u područje zakona (*loi*), Vlada može, nakon odobrenja Ustavnog vijeća, takav zakon promijeniti uredbom. Za zakone koji su usvojeni prije Ustava 1958. godine ta se je modifikacija mogla dogoditi i nakon savjeta Državnog vijeća." Usp. Ducamin B., op. cit., str. 884.

²⁸ Usp. Čl. 48.1. Ustava V. Republike na http://www.elysee.fr/elysee/francais/les_institutions/les_textes_fondateurs/la_constitution_de_1958/la_constitution_de_1958.21061.html#titre5; Jovičić M., VELIKI USTAVNI SISTEMI, Beograd, 1984., str. 483.; Avril P. & Gicquel J., DROIT PARLEMENTAIRE, Paris, 1988., str. 97.

3) U plenumima parlamentarnih domova raspravlja se o tekstu nacrtu zakona koji je predložila vlada (s eventualnim izmjenama i dopunama od strane parlamentarnog odbora), a ne o tekstu kojega bi na osnovu nacrtu pripremio nadležni odbor.

4) U slučaju "neposlušnosti" parlamenta, vlada ima mogućnost da pravo odlučivanja povjeri samo jednom njegovom domu (Narodnoj skupštini), odnosno može sasvim zaobići parlament i određeno pitanje riješiti ordonansom, a ne zakonom.

5) Vlada u povodu izglasavanja određenog zakonskog teksta može pokrenuti pitanje odgovornosti pred prvim domom i ako u roku od 24 sata ne bude podnesen prijedlog za izglasavanje nepovjerenja i taj prijedlog usvojen većinom glasova članova toga doma, tekst će se, i bez formalnog glasovanja o njemu, smatrati usvojenim. Riječ je zapravo o snažnom sredstvu pritiska ostvarivanja zakonske politike vlade.

Glava V. francuskog Ustava (*Titre V: Des Rapports entre le Parlement et le Gouvernement*, Art. 34-51) omogućila je značajnu racionalizaciju djelovanja vlade. **J. Bell** zaključuje da je riječ o značajnoj promjeni u ustavnoj teoriji o diobi vlasti: "Postalo je jasno da se legitimitet egzekutivne legislative više ne derivira iz delegacije Parlamenta (odnosno iz volje naroda), već iz prirode vladinih odgovornosti. I Parlament i Vlada deriviraju svoj legitimitet iz Ustava. *Loi* i Ustav su na različite načine prevladavajuća kontrola egzekutivne akcije. Priznanje da Parlament ne može kontrolirati ukupno donošenje propisa o kojemu Ustav govori ide dalje od odredaba čl. 34. i 37. Središnje pitanje diobe vlasti između Parlamenta i egzekutive je čl. 38., odnosno delegacija zakonodavne vlasti Vladi i administrativnim agencijama izvan nje".²⁹ U tom procesu odvija se osvajanje novog ustavnog legitimiteta stare *trias politicae*, ali u novoj formi koju zahtijeva upravljanje državom blagostanja. Tri tradicionalne ustavne grane ostaju odvojeni mehanizmi legitimacije, a u tome je prema ustavnim odredbama u člancima 38.2. i 39.2. istaknutu ulogu dobio i Državni savjet. Pritom je od posebnog interesa njegova funkcija u pripremi legislative.

V.

Razmatranje ustavne pozicije i uloge Državnog savjeta u pripremi legislative svakako je interesantno za komparativno ustavno pravo.³⁰ Tako **J. Bell** smatra da upravo francusko iskustvo može pomoći poboljšavanju pripremnih legislativnih

²⁹ **Bell J.**, *FRENCH CONSTITUTIONAL LAW*, Oxford, 1992., str. 111.

³⁰ Ustav iz 1958. godine je na "paradoksalan način", kako se to ističe u *DICTIONNAIRE CONSTITUTIONNEL*, PUF, Paris, 1992., str. 200-202. konstitucionalizirao Conseil d'Etat. S jedne strane CE se spominje zbog konzultativnih atribucija (ar. 39.2, 37.2, 38.2), ali se uopće ne spominje postojanje poretka administrativne jurisdikcije u kojem je CE središnji temelj.

radnji. U čemu je to posebnost u procesu pripreme zakonodavstva u kojemu *Conseil d'Etat* igra veliku ulogu?

Sasvim sumarno, francuska procedura je posebna u tri područja: konzultaciji, parlamentarnoj kontroli i kontroli radne iskoristivosti pred CE.³¹

1) Francuska Republika ima vrlo formaliziran konzultacijski postupak. Prema Ustavu *Conseil d'Etat* i *Conseil Economique et Social* se u zakonodavstvu učestalo konzultiraju.³² Regularno konzultiranje osigurava sustavni pristup kontroli. Svrha konzultiranja je da se u formuliranju političkih mjera osigura široki krug mišljenja stručnjaka i socijalnih partnera.

2) Proces parlamentarne kontrole je posebno osebujan. Tehnika korištenja izvjestitelja (*rappporteur*) i odborskog postupka prije parlamentarne debate potiče Parlament da se angažira u sistematičnije istraživanje čitavog zakona u odboru prije pune rasprave u parlamentarnom domu. Najčešći cilj procedure u komparativnom parlamentarnom pravu je ispitati tekst, izmijeniti ga, ispitati ministra, ispitati vladu i ministre. Francuska procedura stremi istim ciljevima, ali s tim da jasno razdvaja prvu funkciju od ostalih. Izvješće odbora osigurava da tekst bude ispitan u cijelosti, ali i da se promijeni tamo gdje je nužno.

3) Kontrola u odboru pred CE koncentrira se na širu legalnu prihvatljivost i administrativnu radnu iskoristivost zakonskih prijedloga. Kontrola nadilazi pitanja striktno legalnosti te izražava općenitu brigu CE za učinkovitost administracije. Tako su neki francuski autori utvrdili da je CE "oduvijek priznavao svoju dužnost da se ne ograniči na ulogu pravnog savjetnika u striktnom smislu, nego je želio biti savjetnik u punom smislu, vođen svojim raznolikim iskustvom administriranja

³¹ **Bell J.**, CELEBRATING 200 YEARS OF THE CONSEIL D'ETAT – WHAT IS THE FUNCTION OF THE CONSEIL D'ETAT IN THE PREPARATION OF LEGISLATION, *International & Comparative Law Quarterly*, 49/2000, str. 660.-672.; **Ducamin B.**, THE ROLE OF THE CONSEIL D'ETAT IN DRAFTING LEGISLATION, *International & Comparative Law Quarterly*, 30/1981, str. 882.-898.; **Brown N.**, THE PARTICIPATION OF THE FRENCH CONSEIL D'ETAT IN LEGISLATION, *Tulane Law Review*, 48/1973-74, str. 796-814.

³² **Article 39:** (1) L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement. (2) Les projets de loi sont délibérés en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées. (*Loi constitutionnelle n° 96-138 du 22 février 1996*) "Les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale." (*Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003*) "Sans préjudice du premier alinéa de l'article 44, les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales et les projets de loi relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France sont soumis en premier lieu au Sénat." (...)

Article 69: (1) Le Conseil économique et social, saisi par le Gouvernement, donne son avis sur les projets de loi, d'ordonnance ou de décret ainsi que sur les propositions de loi qui lui sont soumis. (2) Un membre du Conseil économique et social peut être désigné par celui-ci pour exposer devant les assemblées parlementaires l'avis du Conseil sur les projets ou propositions de loi qui lui ont été soumis.

Article 70: Le Conseil économique et social peut être également consulté par le Gouvernement sur tout problème de caractère économique ou social. Tout plan ou projet de loi de programme à caractère économique ou social lui est soumis pour avis.

koje proizlazi koliko iz životnog znanja brojnih državnih ministarstava, toliko i konkretnog iskustva njegovih članova".³³

Dakle, u najopćenitijem smislu razlikuju se najmanje tri različite faze postupka kontrole u CE koje nemaju istu funkciju: (1) CE šalje izvjestitelja kako bi radio s osobljem ministra. Riječ je prvenstveno o savjetodavnoj ulozi *rapporteur*a s naglašenom tehničkom ulogom u pripremi nacrt, koji pomaže - kako to ističe **J. Bell** - da se "politički i administrativni ciljevi pretoče u legalnu prozu".³⁴ (2) Druga faza uključuje javnu kontrolu rezultata postupka. Izvjestitelj je tu već promijenio svoju poziciju. On iznosi prijedlog pred ostatak CE i tumači njegove ciljeve. Vlada ima svoje vlastite predstavnike (*commissaires du gouvernement*) koji brane određena stajališta i odgovaraju na kritike. Cilj je rasprave identificirati pitanja koja treba riješiti, a koja nisu prvenstveno tekstualna. Detaljna kontrola u ovoj fazi omogućuje da se zakon kroz diskusiju pročisti i da bude tehnički spreman za političku debatu u parlamentu. (3) Rasprava u Skupštini ostvaruje još jednu funkciju: ona širi kontrolu općih načela slabije upoznatom auditoriju koji može inzistirati na glavnim pitanjima.

VI.

Koje su preokupacije CE u savjetodavnoj ulozi? Orijentiri za procjenu stvarnog utjecaja CE-ovih istraživanja nacrt, mogu biti dvojaki: (a) objekt, odnosno preokupacije interesa CE savjetnika, te (b) efekti, odnosno rezultati.

Imajući na umu **Rousseauovo** stajalište kojim u *Društvenom ugovoru* (1762.) započinje poglavlje o zakonodavcima, **B. Ducamin** smatra da CE zapravo pomaže političkoj vlasti u odgovornom zakonodavnom zadatku. S obzirom na niz nesavršenosti koje se javljaju prilikom izrade nacrt, zakonskih prijedloga, pravi zadatak CE je utvrđivanje takvih nesavršenosti najprije u pogledu forme, a zatim i u pogledu biti teksta.³⁵

1) Kad je u pitanju **forma** teksta CE se pridržava određene juridičke metode. Opskuran i kompliciran tekst ne može biti dobar tekst. CE inzistira na prezentaciji koja se sastoji od nekoliko dionica: (I.) *Materijalna prezentacija*. Misao predlagača mora biti izložena u takvom okviru u kojemu se svatko može snaći; (II.) *Stil i jezik*. Juridički stil je izraz klasičnog francuskog jezika. CE čuva ravnotežu između akademskog i živog jezika i njegovih varijacija; (III.) *Konciznost*. Iz stila i jezika jasno proizlazi preokupacija konciznim tekstom u kojemu se bit izražava u nekoliko riječi. Članci trebaju biti kratki, tekst se dijeli u poglavlja, podpoglavlja,

³³ **Letourneur M. et al.**, LE CONSEIL D'ETAT ET LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS, 1070, str. 181.; cit. pr. **Bell J.**, WHAT IS THE FUNCTION OF THE CONSEIL D'ETAT IN THE PREPARATION OF LEGISLATION, *International & Comparative Law Quarterly*, 49/2000, str. 663.

³⁴ **Bell J.**, op. cit., str. 664.

³⁵ Usp. **Ducamin, B.**, THE ROLE OF THE CONSEIL D'ETAT IN DRAFTING LEGISLATION, *International & Comparative Law Quarterly*, 30/1981., str. 882.-898.

paragrafe, itd. Ovdje se čuvaju tradicionalna pravila; (iv) *Jasnoća i preciznost*. Zapravo je riječ o razumljivosti teksta - nacrti su ponekad nejasni i preglomazni. Zadaća je CE da od administracije zatraži objašnjenje motivacija i ciljeva, te da na kraju napisano bude razumljivo i definitivno. Ipak, unatoč svemu nejasnoće ponekad ostaju. Tada se CE mora pozabaviti samom biti teksta.

Ad2) Kad je u pitanju **bit** teksta CE prije svega vodi računa o tome da je Francuska "pravna država" (*L'Etat de droit*), dakle država u kojoj se od zakonodavne vlasti traži da pravila donosi uz uvažavanje određenih temeljnih načela (načelo ustavnosti, načelo zakonitosti, itd.). CE čuva tu opću hijerarhiju propisa pomažući vladi da ih svojim zakonskim prijedlozima poštuje. Tome pomaže savjetodavni i sudbeni kapacitet članova CE. Na pravne poteškoće ukazuje se za vrijeme ispitivanja izvjestitelja (*rapporteur*), ali i u raspravama u sekciji i skupštini. Osim pravnih pitanja, otvaraju se i praktična pitanja administrativnog života.

U ispitivanju tekstova CE se prije svega referira na opća pravna načela, Ustav, međunarodne konvencije, propise EU, organske zakone i zakone.

VII.

Koji je stvarni utjecaj savjetodavne uloge CE? S obzirom na ustavnu obvezu vlade da konzultira CE postavlja se pitanje koliko on može utjecati na sadržaj zakona i regulacija? S obzirom da ne postoji obveza vlade da slijedi savjet CE-a, koliko onda zapravo ona pridaje pažnje savjetima CE? Mogući su izravni i neizravni efekti.

1) Vidljivi izravni efekti uočavaju se već na samom podnesku nacrt teksta koji obično ide u dva stupca: jedan tekst je onaj koji se podnosi CE-u, a drugi je stupac tekst kojega je prihvatila vlada nakon savjeta CE. Modifikacije su moguće po formi i sadržaju. Kako ističe **B. Ducamin** formalne se modifikacije (pitanje stila, terminologije, enumeracije članaka, logičkog redoslijeda propozicija, itd.) kao sugestije CE uglavnom poštuju. Razlozi za to su dvojaki. CE je savjetnik vlade - on vladi pomaže da joj legislativa bude što bolja. S druge strane, CE ima više iskustva u izradi nacrt. Kad je riječ o modifikaciji sadržaja potrebno je: prvo, diferencirati nacrt zakona od nacrt dekreta; drugo, diferencirati pravne primjedbe od nepravni.

Kad je riječ o nacrtima dekreta, vlada najčešće prihvaća primjedbe pravne prirode. Ako vlada ignorira takve primjedbe stvar rješava Odjel za sporove CE (Section du Contentieux). Primjedbe te vrste nisu rijetke radi poteškoća u određivanju razlike između zakonskog područja i područja dekreta.

Glede nacrt zakona može se utvrditi da su primjedbe pravne prirode koje formulira CE rjeđe, a istodobno i od manje prisile za vladu. Rjeđe su zato što je zakon viši u hijerarhiji pravnih akata, te što je legislator podvrgnut Ustavu, međunarodnim konvencijama i općim pravnim načelima. Manje su obvezujuće zato što se - prema francuskom pravu - zakon (*loi*) kao izraz nacionalnog suvereniteta

ne podnosi na kontrolu sudovima. Zakon koji je usvojen u parlamentu predstavlja predmet ograničene kontrole Ustavnog vijeća (*Conseil Constitutionnel*) i to jedino prije, no ne i poslije njegove promulgacije. Zakon može biti proglašen protuustavnim isključivo prije promulgacije; takvu prethodnu provjeru ustavnosti mogu tražiti jedino predsjednik Republike, prvi ministar, domovi parlamenta ili najmanje 60 zastupnika. U najvećem broju slučajeva parlament ne mora ni znati za savjet koji je vlada dobila od CE. Parlament će za takav savjet saznati tek ako ga obznani sama vlada. Vlada se pritom uvijek nada da se u parlamentu neće postavljati one pravne primjedbe na koje su im kao na moguće prepreke usvajanju prijedloga zakona ukazali članovi CE. Ako CE izrazi primjedbe glede ustavne osnove nacrtu zakona, vlada će (u slučaju da nije odviše politički obvezana prijedlogom zakona) slijediti savjet CE. Motiv takvog postupanja je prvenstveno želja za poštivanjem Ustava. Naravno, postoji i rizik da bi taj isti prijedlog zakona opozicija poslala na provjeru ustavnosti Ustavnom vijeću, što također utječe na opisano postupanje vlade.

U slučajevima kada primjedbe CE nisu temeljene na isključivo pravnim osnovama, efekt savjeta ovisi prije svega o opcijama koje je vlada imala prije samog obraćanja CE, kao i o publicitetu kojega je dala svojim prijedlozima. U slučajevima kada vlada sasvim jasno naznači svoje opcije, CE nastoji svoja zapažanja oblikovati prema vladinim naznakama izbjegavajući otvorenu kritiku. Time se zapravo potvrđuje postavka o CE kao "prvom savjetniku vlade" (*premier conseiller du gouvernement*).³⁶ CE svakako nastoji ispuniti svoju ulogu na odgovoran način, što savjetnici shvaćaju. Ipak, ako su primjedbe CE čvrste, one mogu rezultirati dubljom revizijom. Vlada svakako zna koji će nacrti izazvati pažnju parlamenta. U tom je smislu rasprava u CE prilika da se uvide slaba mjesta prijedloga i da se na vrijeme odustane od onih dijelova koje bi vjerovatno trebalo izbaciti u parlamentarnoj raspravi. Prema tome, ukoliko bit vladinog teksta ovisi o slobodi odnosa prema savjetima CE, moguć je zaključak o značajnom utjecaju CE na internu strukturu zakonodavstva. Međutim, taj je utjecaj značajan i po neizravnim efektima.

2) Neizravni efekti. Procedura ispitivanja nacrtu teksta pred CE nije samo formalnost. S obzirom na ozbiljnost procedure administracija se za nju priprema odgovorno. Utvrđujući svoj dnevni red, vlada redovito predviđa točku koja se odnosi na "faznu radu pred Državnim savjetom". Osjećaj sigurnosti kojega ulijeva CE osjećaju i administratori i političari. Administratori priželjkuju stabilnost i kontinuitet koje CE reflektira u svom radu. CE je savjest administracije koji pruža osjećaj sigurnosti državnim činovnicima koji se pojavljuju pred njim. S druge strane, političari koji ponekad odlučuju "naslijepo" znaju da CE djeluje kao kontrola, što im daje sigurnost.

³⁶ **Chirac J.**, LE DEUXIÈME CENTENAIRE DU CONSEIL D'ETAT, govor u povodu proslave 200-godišnjice Državnog vijeća; usp. na <http://www.rajf.org/articles/29012000.php> (28.7.2007.)

VIII.

U kompleksnoj ustavnopolitičkoj francuskoj povijesti u kojoj su se ustavi i režimi mijenjali češće nego u bilo kojoj drugoj zemlji klasičnog ustavnog prava, institucija *Conseil d'Etata* pravi je izuzetak. Ustanovljena za vrijeme Napoleona, ta je institucija preživjela ne samo njegov pad nego i sve sukcesivne ustavnopolitičke promjene u Francuskoj sve do današnjih dana. Pritom je sačuvala svoje osnovne funkcije - savjetodavnu i kvazisudbenu - koje su davale snažan pečat francuskom pravnom i političkom životu. Iako je CE prije svega poznat po svom ogromnom utjecaju na razvoj konceptualnog okvira koji je omogućio francuskim pravnicima da utvrde granice legaliteteta djelovanja uprave, ono je posebno nakon osnivanja V. Francuske Republike na vrlo osebujan način afirmiralo svoj doprinos legislativnom djelovanju francuske egzekutive.³⁷ Upravo ta "zakonodavna funkcija" Državnog savjeta zaslužuje biti šire poznata izvan Francuske. Dok se sudska funkcija Državnog savjeta uglavnom tiče patologije francuske javne administracije, njegova funkcija pravnog savjetovanja vlade i ministara ima, prema **N. Brownu**, daleko "uvjerljiviji, benigniji i zdraviji" utjecaj jer se tom funkcijom CE zapravo u određenom smislu uključuje u legislativno djelovanje te tako djeluje na čitavu francusku političku zajednicu.³⁸

Praksa je pokazala da je uloga CE u procesu pripreme legislative posebna i vrijedna. Ona dakako nije savršena, ali nesumnjivo doprinosi nizu postupaka. **J. Bell** posebno vrijednim smatra postojanje formalizirane kontrole onih sredstava kojima legislativa respektira i čuva temeljne slobode i ustavne procedure.³⁹

Analiza zakonodavne vlasti pokazuje da suvremeni parlament u najširem smislu dijeli zakonodavnu vlast sa: (I.) izvršnom vlašću; (II.) izbornim tijelom; (III.) svojim odborima; (IV.) lokalnim ili federalnim tijelima. U toj podjeli najvažniju ulogu igra izvršna vlast. To je posebno vidljivo u Francuskoj. Tu se na poseban način obistinjuje **Haberleova** ocjena da se "zakonodavčeva djelatnost, kao stalna razrada socijalne promjene u vremenu, očituje u obilju postupaka i tehnika".⁴⁰ Tome posebno svjedoči francusko iskustvo s ulogom CE u zakonodavstvu. Imajući u vidu sve što smo prethodno naveli o općim trendovima nadmoći egzekutive u odnosu na legislativu, odnosno o diobi zakonodavne vlasti u Francuskoj s posebnim osvrtom na legislativnu ulogu CE, može se govoriti o "ograničenoj", "odgovornoj" i "konstruktivnoj" ulozi te institucije u stvaranju francuskih zakona i dekreta. U toj djelatnosti CE nije potpuno popustljiv u odnosu na politiku parlamenta i vlade.

³⁷ Usp. **Koopmans T.**, COURTS AND POLITICAL INSTITUTIONS-A COMPARATIVE VIEW, Cambridge, 2003., str. 135.-142.

³⁸ **Brown N.**, THE PARTICIPATION OF THE FRENCH CONSEIL D'ETAT IN LEGISLATION, Tulane Law Review, 48/1973.-1974., str. 814.

³⁹ **Bell J.**, CELEBRATING 200 YEARS OF THE CONSEIL D'ETAT – WHAT IS THE FUNCTION OF THE CONSEIL D'ETAT IN THE PREPARATION OF LEGISLATION, International & Comparative Law Quarterly, 49/2000., str. 671.

⁴⁰ **Bačić A.**, PARLAMENTARNO PRAVO – HRVATSKE I POREDBENE PARLAMENTARNE PROCEDURE, Split, 2004., str. 249.

Tako **M. Rendel** tvrdi da se rad CE ne tiče samo pravnih detalja. CE posjeduje "stoljetni smisao" za praktičnu orijentaciju administracije, važnost zakona i temeljnu legalnu vještinu upravljanja državom, ukratko superiorno znanje o tome na koji način iskoristiti pravo da bi država funkcionirala.⁴¹

CE je u stanju ostvariti svoju ustavnu ulogu dijelom i zbog formalizirane prirode predustavne konzultacije, koja tom tijelu omogućava poziciju u cjelini zakonodavnog postupka. Kao pravno tijelo CE raspolaže autoritetom iznošenja pravnih savjeta o zaštiti temeljnih vrednota i širem kontekstu u koji se takva legislativa treba uklopiti. CE posjeduje i komplementarno znanje i vještine potrebne ministarskim dužnosnicima za ostvarivanje političkih ciljeva kojima teže. Konačno, riječ je o tijelu starijih administratora (pojedini članovi CE i sami su bili ministri), što mu daje posebnu vrijednost u kritičkim ocjenama prijedloga legislativnih i administrativnih rješenja.

Na kraju, ističemo da su suvremeni parlamenti sljedbenici konstitutivnih i regulatornih pravila (*rule followers*) koja omogućavaju i ograničavaju djelovanje nominalnog zakonodavca. Ta pravila uvijek imaju svoje formalne i neformalne izvore. Tako je i u Francuskoj. U procjeni i kritici formalnih ograničenja djelovanja političkih vlasti (parlament, vlada), a koja u cjelini utječe da nositelji vlasti slijede pravila kako se ne bi postavljali iznad prava, svoje mjesto i značaj ima i *Conseil d'Etat*. Iako je uloga CE u javnom životu Francuske Republike izravno ovisila o jačini vlade, njegov doprinos afirmaciji prava prevladava nad nedostacima. Dok je za vrijeme III. Republike (1875.-1940.) i IV. Republike (1946.-1958.) egzekutiva bila "mlađi partner" legislaturi, odluke CE su tek ponekad imale politički značaj. Ustav V. Republike ponovno je izgradio jaku egzekutivu. Istovremeno sa širenjem prostora djelovanja izvršne vlasti, širila se je i mogućnost kontrole njenog djelovanja od strane CE. Brojne velike odluke CE postale su pravi primjeri "najviše tradicije liberalne jurisprudencije".⁴² Stoga se za CE s pravom može utvrditi da je riječ o instituciji koja je dosegla najviše administrativne i pravne standarde. Tako je CE utjecao ne samo na vladu i ministarstva, nego i na druge institucije suvremene Francuske Republike. Upravo to se redovito i događa kada je riječ o instituciji koja svojom praksom neovisnog autoriteta, slobodnog od bilo kakve pristranosti i lokalnih veza, promiče ideje ustavne demokracije i vladavine prava.

⁴¹ **Rendel M.**, THE ADMINISTRATIVE FUNCTION OF THE CONSEIL D'ETAT, Paris, 1970., str. 231.; cit. pr. **Bell J.**, op. cit., str. 663.

⁴² **Paris H.**, THE CONSEIL D'ETAT IN THE FIFTH REPUBLIC, Government and Opposition, Vol. 2, Issue 1: 89-104, str. 98.

ON ROLE AND CONTRIBUTION OF THE CONSEIL D'ETAT IN LEGISLATION

During the 20th century, throughout the Western world, a process of democratisation (legislative) of delegation occurred in a way which is consistent with the specific historical experience and constitutional traditions of each country in particular. However, the results also share some common characteristics. So, within certain states there were firstly some fundamental changes in the distribution of functional power in a way that the power was concentrated in the sphere of executive and administrative powers. The goal of parliamentary majority was no longer to vote for the laws as such, but to ensure a stable executive which then could ensure rational internal leadership of the state and the projection of national political and economic power internationally. Parliaments thereby became less forums for legislative decisions but more institutional instruments for the legitimisation of normative activities of the national government and its administrative apparatus. The author finds an illustration of this phenomenon in the French constitutional legal experience in which the Conseil d'Etat as an eminently executive entity assumes an important place in the legislative power of the Vth Republic.

Key words: *parliament, supremacy of parliament, administrative state, legislature, executive, Conseil d'Etat, advisory role*