

---

Dr Vladimir Mikić\*

Originalni naučni rad  
UDK: 342.515(44)  
doi:10.5937/spz1803043M

## USTAVNOPRAVNE POSLEDICE VANREDNOG STANJA U FRANCUSKOJ (2015-2017)

### *Apstrakt*

*Trajanje vanrednog stanja u razdoblju od gotovo pune dve godine predstavlja događaj bez presedana u istoriji važenja ustavnog akta Pete francuske republike. Pored toga što je trajalo neprimereno dugo, u toku vanrednog stanja oslabljeni su sudski i parlamentarni mehanizmi kontrole postupanja predsednika Republike i policijskih i bezbednosnih snaga, a izvršna vlast pokazala je težnju za vršenjem preteranog obima ovlašćenja. Uz to, osnovna prava pojedinaca, i to ne samo ona koja služe garantovanju pravičnog krivičnog postupka, pretrpela su ograničenja koja ne mogu uvek da budu pravdana interesom zaštite najviših državnih vrednosti. Ove činjenice prete da poremete neke od osnovnih postavki ustavnog uređenja Francuske. Ispitivanje stvaranja pravnih i faktičkih uslova za takav preobražaj tema je ovog rada.*

**Ključne reči:** *Francuska, vanredno stanje, predsednik Republike, krizna ovlašćenja.*

### 1. Uvod

Koliko bi verovatno zvučao iskaz iz oktobra 2017. godine, prema kojem je na čitavoj teritoriji jedne od dveju nezvanično vodećih država Evropske unije i stalne članice Saveta bezbednosti Organizacije ujedinjenih nacija već gotovo pune dve godine na snazi vanredno stanje? Reklo bi se – malo. Ipak, u Francuskoj, državi koja je član obe ove izuzetno retke i uticajne grupe država, navedeni oblik neredovnih okolnosti trajao je upravo toliko. Vanredno stanje, uvedeno polovinom novembra 2015. godine,

---

\* Stručni saradnik na Univerzitetu u Beogradu, e-mail: [vladimir.mikic@rect.bg.ac.rs](mailto:vladimir.mikic@rect.bg.ac.rs).

ukinuto je tek početkom novembra 2017. godine. Koliko je poznato ovom autoru, nijedna druga država članica Evropske unije, niti stalna članica Saveta bezbednosti, nikada nije zvanično primenila tako dugoročnu meru u svrhu ponovnog uspostavljanja unutrašnje stabilnosti i javnog mira.

Razlog uvođenja vanrednog stanja predstavljao je istorijat terorističkih aktivnosti na teritoriji Francuske, u trajanju od nekoliko godina.<sup>1</sup> Francuska je u prvoj polovini druge decenije XXI veka bila izložena terorističkim napadima koje nije iskusila još od doba pobune u Alžiru, početkom 1960-ih.<sup>2</sup> Ipak, povod za aktiviranje najoštrijeg sredstva koje je na raspolaganju državnim vlastima za borbu protiv ozbiljnijih vidova remećenja mira na domaćoj teritoriji, činili su sinhronizovani teroristički napadi izvedeni na više lokacija u glavnom gradu Francuske, Parizu, 13. novembra 2015. godine. U njima je život izgubilo 130 lica.<sup>3</sup> Reč je o najsmrtonosnijem terorističkom činu u istoriji Francuske.<sup>4</sup>

Neposrednu pravnu posledicu ovih događaja predstavljao je akt predsednika Republike (u daljem tekstu: predsednik) kojim je, u toku iste večeri – na predlog Saveta ministara (kako glasi ime kolegijalnog organa izvršne vlasti), okupljenog u vanrednu sednicu – uvedeno vanredno stanje na teritoriji cele države.<sup>5</sup> Na osnovu niza uzastopno usvojenih odluka zakonodavca o produžavanju vanrednog stanja (u formi pojedinačnih za-

<sup>1</sup> Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme (FIDH) – France, *Rapport de mission internationale d'enquête, Mesures antiterroristes contraires aux droits humains: Quand l'exception devient la règle*, jun 2016/N. 676f, 33. Od marta 2012. godine, teritorija Francuske predstavljala je poprište više terorističkih napada sa znatnim brojem žrtava, kako civila, tako i pripadnika policijskih i vojnih snaga (*ibid*, 4). Od oktobra 2013. godine do ukidanja vanrednog stanja, planirano je ili izvedeno blizu 80 takvih zločinačkih radnji ("Cibles, auteurs ..., radiographie des 78 projets d'attentat recensés en France depuis 2013 : Quatre années de menace terroriste", [http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/visuel/2018/03/30/2013-2018-la-radiographie-du-terrorisme-en-france\\_5278743\\_4355770.html](http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/visuel/2018/03/30/2013-2018-la-radiographie-du-terrorisme-en-france_5278743_4355770.html), 06.04.2018). Jedan od težih terorističkih akata predstavljao je napad na redakciju časopisa *Charlie Hebdo*, izvršen u januaru 2015. godine (deset meseci pre napada u Parizu), u kojem je života lišeno 11 lica (uključujući osam članova redakcije časopisa): FIDH – France, 4.

<sup>2</sup> „Organizacija tajne vojske (*Organisation de l'armée secrète*), koja je okupljala fanatične pristalice (*les ultras*) Francuskog Alžira“ pokrenula je ovu pobunu: P. Brasme, *Histoire de la République française et de ses présidents*, Rennes 2007., 101.

<sup>3</sup> “Deux jours après les attentats: la France en deuil, un assaillant recherché”, [http://www.lemonde.fr/attaques-a-paris/article/2015/11/15/pendant-que-l-enquete-se-poursuit-la-france-se-recueille\\_4810269\\_4809495.html](http://www.lemonde.fr/attaques-a-paris/article/2015/11/15/pendant-que-l-enquete-se-poursuit-la-france-se-recueille_4810269_4809495.html), 04.04.2018.

<sup>4</sup> Posmatrano do tog napada, ali i posle njega (do danas): J.-B. Jacquin, J. Pascal, “Deux ans après, la fin de l'état d'urgence”, [http://www.lemonde.fr/police-justice/article/2017/10/31/la-fin-de-l-etat-d-urgence\\_5208400\\_1653578.html](http://www.lemonde.fr/police-justice/article/2017/10/31/la-fin-de-l-etat-d-urgence_5208400_1653578.html), 08.04.2018.

<sup>5</sup> FIDH – France, 4.

kona); ono je trajalo čak 719 dana (od 13. novembra 2015. do 1. novembra 2017. godine).<sup>6</sup>

Ovaj rad za predmet ima ustavnopravnu analizu nedavnih praktičnih odgovora tzv. Pete Republike na ugrožavanje ustavnog poretka u obliku terorističkih napada ili pretnji njihovim izvođenjem, posebno u kontekstu važećeg pravnog okvira na planu vanrednog stanja. Rad se bavi ispitivanjem osnovanosti strepnji od uvođenja takozvanog „trajnog vanrednog stanja“ u Francuskoj i potencijalne konstitucionalizacije neredovnih okolnosti, kao i utvrđivanjem mogućih dugoročnih posledica po odnos snaga između ustavnih vlasti, u smislu snaženja izvršne vlasti na štetu zakonodavne, putem opasnosti kontinuirane delegacije ovlašćenja na egzekutivu (predsednika i snage unutrašnjih poslova i bezbednosti). Utvrđuju se, isto tako, i moguće dugoročne posledice vanrednog stanja na planu ograničenja osnovnih prava i sloboda.

## 2. Ustavni i zakonski režim vanrednog stanja u Francuskoj

Kao što je slučaj sa brojnim drugim demokratskim ustavnim tekstovima i Ustav Francuske Republike iz 1958. godine (u daljem tekstu: Ustav) propisuje *osnove* režima vanrednog stanja.<sup>7</sup> Uređivanju vršenja „neredovnih ovlašćenja“ (*pouvoirs exceptionnels*)<sup>8</sup> u prilikama koje odgovaraju uobičajenom opisu vanrednog stanja posvećen je čl. 16 Ustava. Prema rečima iz njegove prve odredbe, „kada su na težak i neposredan način (*d'une manière grave et immédiate*) ugrožene institucije Republike, nezavisnost Nacije, nepovredivost njene teritorije ili ispunjavanje njenih međunarodnih obaveza i kada je poremećen redovan rad javnih vlasti, predsednik Republike, nakon savetovanja sa premijerom, predsednicima domova i Ustavnim savetom, preuzima mere koje su iznuđene takvim okolnostima“.<sup>9</sup> Navedeni uslovi propisani su kumulativno, što znači da je potrebno da budu ostvarene okolnosti razdvojene veznikom „i“ iz navedene odredbe.<sup>10</sup>

U istom članu, na osnovu jednog od amandmana iz 2008. godine kojima je čitav tekst Ustava u znatnoj meri menjan, odnosno dopunjen,

<sup>6</sup> “Macron v jihadism: Two years after Bataclan, France ponders how to fight terrorism”, *The Economist*, 11.11. 2017, 27.

<sup>7</sup> <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp>, 01.04.2018.

<sup>8</sup> Ova je sintagma upotrebljena u čl. 16, st. 5 i st. 6 Ustava.

<sup>9</sup> Čl. 16, st. 1 Ustava.

<sup>10</sup> J.-C. Zarka, *Le Président de la 1<sup>re</sup> République*, Paris 2006., 114.

predviđeni su i ustavnosudski nadzorni mehanizmi kontrole vanrednog stanja. Naime, „nakon isteka 30 dana vršenja vanrednih ovlašćenja“, predsednici bilo kojeg od domova parlamenta, ili precizno utvrđena grupa članova domova (60 predstavnika ili 60 senatora), „mogu da se obrate Ustavnom savetu, u cilju utvrđivanja da li su ispunjeni uslovi“ za dalje trajanje vanrednog stanja“, a Ustavni savet o tom pitanju izjašnjava se „u najkraćem roku“ i to u formi „javnog mišljenja“ (*un avis public*).<sup>11</sup> Predsednik, važno je reći, nije pravno vezan predlozima ovih institucija.<sup>12</sup>

Pored izričite konstitucionalizacije vanrednog stanja, postupci javnih vlasti u navedenim prilikama propisani su Zakonom o vanrednom stanju iz 1955. godine (u daljem tekstu: ZVS).<sup>13</sup> U njemu je, za razliku od Ustava, izrekom upotrebljen izraz „vanredno stanje“ (*l'état d'urgence*). Ovaj institut definisan je na funkcionalan način, tako što je njegovo uvođenje predviđeno za slučaj „neposredne pretnje (*péril imminent*) koja proizlazi iz ozbiljnog ugrožavanja javnog poretka“, ali i na negativan način, njegovim razgraničenjem u odnosu na stanje katastrofe (kako prirodne, tako i one izazvane ljudskom radnjom).<sup>14</sup> Prema rečima ovog akta, usvojenog, *nota bene*, tri godine pre usvajanja Ustava, „produženje vanrednog stanja [na razdoblje duže od] 12 dana može da bude odobreno samo [u formi] zakona“<sup>15</sup> kojim se utvrđuje konačno (najkasnije) vremensko trajanje vanrednog stanja.<sup>16</sup> Ministru unutrašnjih poslova, administrativnom upravniku teritorijalnih područja („prefekt“ -*préfet*) i „upravnim vlastima“ (*autorités administratives*) data su ovim dokumentom široka ovlašćenja na planu kontrole kretanja lica i vozila i okupljanja na javnom prostoru, kao i sličnih javnih aktivnosti koja se inače (u redovnim prilikama) podvode pod načine uživanja osnovnih prava i sloboda.<sup>17</sup> Parlamentarni domovi „bivaju bez odlaganja obaveštavani o merama koje Vlada preduzima tokom vanrednog stanja“ i „mogu da zahtevaju svaku dodatnu informaciju u okviru kontrole i procene tih mera“.<sup>18</sup> Ovu kontrolu neposredno vrše predsednik nadležnog odbora donjeg doma i njegov zame-

<sup>11</sup> Čl. 16, st. 7 Ustava.

<sup>12</sup> J.-C. Zarka, 115.

<sup>13</sup> Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, <https://www.legifrance.gouv.fr/affich-Texte.do?cidTexte=JORFTEXT000000695350>, 05.04.2018.

<sup>14</sup> Redaktori ovog akta podvukli su da navedena definicija vanrednog stanja ne obuhvata „događaje koji, prema njihovoj prirodi i težini, imaju obeležje javne opasnosti (*calamité publique*)“ (čl. 1 ZVS).

<sup>15</sup> Čl. 2, st. 3 ZVS.

<sup>16</sup> Čl. 3 ZVS.

<sup>17</sup> Čl. 6-11 ZVS.

<sup>18</sup> Čl. 4-1 ZVS.

nik (koji je uvek predstavnik parlamentarne opozicije).<sup>19</sup>

ZVS je uveden kao odgovor javnih vlasti na porast antidržavnih oružanih aktivnosti u Alžiru, tadašnjoj francuskoj koloniji. Upravo u tom kontekstu je vanredno stanje na čitavoj teritoriji Francuske i uvedeno pre više od pet i po decenija, 1961. godine,<sup>20</sup> što je predstavljao jedini primer ovakve upotrebe tog instituta do 2015. godine.<sup>21</sup>

### 3. Porast nadležnosti izvršne vlasti u odnosu prema ovlašćenjima drugih ustavnih institucija i osnovnim pravima i slobodama

Jedno od istaknutijih obeležja ustavnog sistema u Francuskoj (koji u godini izrade ovog članka „puni“ šest decenija važenja) predstavlja snažna uloga predsednika. Jedan od važnijih pokazatelja promene statusa šefa države u odnosu na ranije važeće ustavno pravo Francuske sadržano je upravo u čl. 16 Ustava.<sup>22</sup> Po nekim posmatračima, centralna ovlašćenja utvrđena ovom odredbom ubrajaju se u krug prerogativa koji su gotovo neodvojivi od – normativno-sistemski posmatrano – celokupne ustavne funkcije predsednika, jer spadaju u predsednikove inherentne nadležnosti (*pouvoirs propres*).<sup>23</sup> Istorijski posmatrano, još je Ustavnom poveljom iz 1814. godine šef države (kralj) bio ovlašćen da usvaja posebne izvršne akte (*les règlements et ordonnances*), „koji su neophodni za izvršavanje zakona i osiguravanje bezbednosti države“.<sup>24</sup>

<sup>19</sup> FIDH – France, 11.

<sup>20</sup> A. Chrisafis, “France under first nationwide state of emergency since 1961”, <https://www.theguardian.com/world/2015/nov/16/france-nationwide-state-of-emergency>, 05.04.2018.

<sup>21</sup> Na ograničenom teritorijalnom području, ZVS je primenjivan i tokom 1980-ih, u kontekstu etničkih konflikata u pojedinim oblastima u kojoj francuske vlasti vrše ekstrateritorijalna (postkolonijalna) ustavna ovlašćenja (*outré-mer*): FIDH – France, 6. Uz to, vanredno stanje uvedeno je u novembru 2005. godine (odlukom tadašnjeg predsednika Širaka (Jacques Chirac)) u pojedinim gradovima Francuske zbog raširenih nemira koji su za uzrok imali (navodno) rasno motivisano diskriminatorno postupanje policije i posledičnu raširenu nasilnu reakciju jednog dela građana: *Ibid.*

<sup>22</sup> „I član 16 Ustava odraz je želje da se osnaže predsedničke nadležnosti“: P. Brasme, 99.

<sup>23</sup> J.-C. Zarka, 101. Predsednik je ovlašćen da sasvim samostalno vrši „križna ovlašćenja“ (*pouvoir de crise*), pa, pošto proceni stanje stvari i utvrdi da su ispunjeni uslovi za primenu odredbe čl. 16, on dalje podleže samo obavezi da od Ustavnog saveta primi mišljenje, koje, pak, nije obavezujuće, već je tek „moralne ili političke“ prirode: S.-L. Formery, *La Constitution commentée : article par article*, Paris 2016., 49.

<sup>24</sup> Reč je o čl. 14 ovog dokumenta, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/charte-constitutionnelle-du-4-juin-1814.5102.html>, 17.04.2018.

Konstitucionalizacija mogućnosti institucionalnog suočavanja sa kriznim okolnostima predstavlja „temeljni element degolovske misli“,<sup>25</sup> koja stoji iza duha Ustava i koja svoje poreklo nalazi u (privremenom) porazu doživljenom 1940. godine, na početku Drugog svetskog rata.<sup>26</sup> Tadašnjeg generala, a budućeg predsednika, De Gola (Charles De Gaulle) „progonila je činjenica da Ustav Treće Republike nije dopuštao [predsedniku] da napusti metropolu [pod ovim pojmom podrazumeva se centralni deo francuske teritorije, bez kolonija] i u Alžir prenese legitimnost države (*la légitimité nationale*)“.<sup>27</sup> Uz to, „slabost Četvrte Republike, alžirska kriza i ličnost Šarla de Gola bili su od presudnog značaja u oblikovanju novog francuskog ustavnopravnog poretka i predsedničke uloge u okviru njega“.<sup>28</sup>

Ipak, vanredno stanje pruža važna oruđa za dodatno, makar i privremeno, snaženje prerogativa francuske egzekutive, najčešće na štetu zakonodavne vlasti (koja bi inače, bez korišćenja instituta delegacije ovlašćenja, zadržala važne prerogative normiranja na tom planu) i sudstva (čiji je opseg kontrolnih mehanizama u ovim prilikama sužen). Mešavina umanjene sudske kontrole i pojačanog nadzora bezbednosnog aparata nad fizičkim licima bila je ostvarivana oslabljenom pravnom proverom postupaka pretrage privatnih domova (tzv. racije) i omogućavanjem upotrebe krivičnoprocesne mere pritvora bez poštovanja uobičajenih pravila sudskog postupka. Važno je dodati i da, iako je Parlament (*Parliament*, kako glasi ustavni naziv dvodomog predstavničkog organa), po čl. 16 st. 5 Ustava, *ex constitutione* ovlašćen da se okupi u saziv u toku trajanja vanrednog stanja, njemu nisu pružena nikakva sredstva da vrši efikasnu kontrolu nad vanrednim ovlašćenjima predsednika i organa unutrašnjih poslova i bezbednosti.<sup>29</sup>

Na osnovu ZVS, ministru unutrašnjih poslova preneti su izvesna ovlašćenja koja su u redovnim prilikama rezervisana za sudsku granu vlasti.<sup>30</sup> Pored ostalog, ministar je ovlašćen da naloži preventivnu policijsku meru zadržavanja u kućnom pritvoru (*l'assignation à résidence*) i to „na mestu koje on odredi“, za svako lice za koje (ministar) proceni da „postoje ozbiljni razlozi da njegovo ponašanje predstavlja pretnju za javnu bezbednost i red“, pri čemu mu na raspolaganju stoje „usluge

<sup>25</sup> S.-L. Formery, 48.

<sup>26</sup> J.-C. Zarka, 113.

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> M. Jovanović, „Polupredsednički režim Francuske V Republike“, u: Uvod u pravo Francuske (ur. Oliver Nikolić, Vladan Petrov), Beograd 2013, 96-97.

<sup>29</sup> S.-L. Formery, 50.

<sup>30</sup> J.-B. Jacquin, J. Pascal, vid. fn 4.

policije ili jedinica žandarmerije“.<sup>31</sup> Ova je mera pooštrena izmenama i dopunama ZVS, usvojenim 19. decembra 2016. godine<sup>32</sup> predviđanjem mogućnosti produžavanja mere zadržavanja bilo kojeg lica u kućnom pritvoru na još 90 dana, „ukoliko postoje ozbiljni razlozi da se smatra da ponašanje [tog lica] predstavlja pretnju po javnu bezbednost i javni red“.<sup>33</sup> Ministar unutrašnjih poslova, kao i prefekt, ovlašćeni su da naredе privremenu zabranu korišćenja zatvorenih prostora na kojima je moguće okupljanje velikog broja lica (*salles de spectacles*), zabranu točenja alkoholnih pića, ili zabranu svakog okupljanja koje ima „karakter kojim se izaziva ili podstiče nered“.<sup>34</sup> Policijski organi su ovlašćeni i da (čak i preko noći) vrše preventivnu pretragu (*à titre préventif*) bilo koje nepokretnosti, „ukoliko postoje ozbiljni razlozi da se smatra da to mesto posećuje lice čije ponašanje predstavlja pretnju po javnu bezbednost i javni red“.<sup>35</sup> Vanredno stanje pratilo je i prenos pojedinih civilnih ovlašćenja na vojne vlasti (uključujući i vojne sudove)<sup>36</sup> – opet, na štetu vršenja ovlašćenja sudova opšte nadležnosti.

Primeri rigoroznog ograničavanja temeljnih prava i sloboda tokom vanrednog stanja svedoče o raširenoj policijskoj praksi čiju celishodnost nije lako potkrepiti dokazima. Naročito se postavlja pitanje proporcionalnosti u postupanju prema licima protiv kojih se vodi krivični postupak. Naime, protiv osumnjičenih su u toku vanrednog stanja primenjivane i mere sofisticirane pretrage privatnih materijala dostupnih u informatičkim izvorima.<sup>37</sup> Policiji je bilo dopušteno i da odredi zabranu bilo kojeg javnog skupa „kojim može da bude izazvan ili održan nered“, te da ukida prijavljena udruženja građana, ali i izriče ograničenja na planu uživanja prava na slobodu veroispovesti.<sup>38</sup> Učestale (vanredne) provere identiteta fizičkih lica, naročito na mestima na kojima se okuplja veliki broj pojedinaca (sredstva javnog saobraćaja, tržni centri i slično), bile su redovna

<sup>31</sup> Čl. 6, st. 1 ZVS.

<sup>32</sup> *Loi n° 2016-1767 du 19 décembre 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence*, [https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte= JORF-TEXT000033651975&categorieLien=id](https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORF-TEXT000033651975&categorieLien=id), 10.04.2018.

<sup>33</sup> Čl. 2, st. 2 Zakona kojim se produžava primena ZVS.

<sup>34</sup> Čl. 8, st. 1 ZVS.

<sup>35</sup> Čl. 11, st. 1 ZVS.

<sup>36</sup> J.-C. Paye, “Sovereignty and the State of Emergency: France and the United States”, 01.01.2017, <https://monthlyreview.org/2017/01/01/sovereignty-and-the-state-of-emergency>, 05.04.2018.

<sup>37</sup> Detalji su dostupni u: FIDH – France, 7-8.

<sup>38</sup> *Ibid*, 8-9.



mera tokom trajanja vanrednog stanja.<sup>39</sup> Policija je vršila i meru oduzimanja oružja licima koja su ih držala u zakonitom posedu.<sup>40</sup> Vršenje pretresa bilo je u nekim slučajevima motivisano povodima zasnovanim na neprikrivenoj rasnoj diskriminaciji<sup>41</sup> i bilo je „uporno obavljano na brutalan način, bez vođenja računa o pravima građana“.<sup>42</sup> Pretres je često obavljan uz „upotrebu nasilja i ponižavanje od pripadnika sudske policije“, imavši za „očiglednu“ svrhu zastrašivanje lica zatečenih na konkretnoj lokaciji.<sup>43</sup> Privođenje ili pritvor imali su za jedan broj lica kao posrednu posledicu gubitak zaposlenja ili narušavanje zdravlja.<sup>44</sup>

Vanredno stanje jedva da je predstavljalo predmet sudske kontrole. Naime, „Društvo za ljudska prava“ je pred Državnim savetom, vrhovnom sudskom upravnom instancom, zatražilo ukidanje vanrednog stanja i pojedinačnih mera uvedenih tokom njegovog trajanja, kao i „preispitivanje činjeničnih i pravnih okolnosti koje su vodile objavi vanrednog stanja“. Državni savet odbacio je navedenu inicijativu, pozivajući se na vlastitu nenadležnost u ustavnopravnim pitanjima.<sup>45</sup> S druge strane, u postupku okončanom krajem decembra 2015. godine (a koji nije bio pokrenut u vezi sa činjenicama nastalim u toku vanrednog stanja, već nešto ranije i drugim povodom), sâm Ustavni savet (neposredno nadležna instanca za pitanja ocene ustavnosti opštih pravnih propisa) ocenio je da mera preventivnog kućnog pritvora, predviđena odredbama ZVS, nije u suprotnosti sa Ustavom.<sup>46</sup> Ipak, isti organ je, odlukom usvojenom u martu 2017. godine, utvrdio da samo deo zakonske odredbe čl. 6 ZVS (kojim se stipuliše mera preventivnog zadržavanja u kućnom pritvoru) nije u skladu sa Ustavom.<sup>47</sup> Naime, podnosilac predloga za ocenu ustavnosti smatrao je da mere iz čl. 2 st. 2 Zakona iz 2016. godine imaju za posledicu povredu

<sup>39</sup> E. Jacob, “État d’urgence: chronique d’un dispositif contesté”, <http://www.lefigaro.fr/politique/2017/07/03/01002-20170703ARTFIG00306-etat-d-urgence-chronique-d-un-dispositif-conteste.php>, 06.04.2018.

<sup>40</sup> A. Chrisafis, vid. fn 20.

<sup>41</sup> FIDH – France, 10.

<sup>42</sup> R. Kassem, “France’s Real State of Emergency”, *The New York Times*, Aug 4, 2016, <https://www.nytimes.com/2016/08/05/opinion/frances-real-state-of-emergency.html>, 05.04.2018.

<sup>43</sup> FIDH – France, 16.

<sup>44</sup> *Ibid*, 10 i 17.

<sup>45</sup> *Ibid*, 13-14.

<sup>46</sup> J.-B. Jacquin, J. Pascal, vid. fn 4.

<sup>47</sup> Odluka Ustavnog saveta, Décision n° 2017-624 QPC du 16 mars 2017, JORF n°0065 du 17 mars 2017 texte n° 67, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2017/2017-624-qpc/decision-n-2017-624-qpc-du-16-mars-2017.148771.html>, 11.04.2018.



zabrane arbitrarnog zadržavanja u pritvoru i načela da se sud stara o poštovanju ove zabrane (čl. 66 Ustava), kao i prava na slobodu kretanja (čl. 2 i 4 Deklaracije ljudskih prava i osnovnim slobodama iz 1789. godine, koja, u skladu sa tekstom preambule Ustava, čini sastavni deo Ustava), što predstavlja „meru kojom se uskraćuje sloboda“ (*une mesure privative de liberté*) oštećenom.<sup>48</sup> Kao što je podnosilac zahteva istakao, „zakonodavac nije utvrdio nikakvo ograničenje broja obnavljanja takve mere“. Ustavne sudije su konstatovale da je ova primedba osnovana i proglasile su neustavnom poslednju rečenicu stava 2 člana 2. Zakona iz 2016. godine (onu u kojoj se ističe da ministar policije može da se obrati Državnom savetu radi konsultovanja o sadržini određenih odredaba ZVS).<sup>49</sup> To je jedina među svim odredbama nekog pravnog propisa ili merama preduzetim u vezi sa vanrednim stanjem koju je – do datuma završetka pisanja ovog rada – Ustavni savet prihvatio da proglaši protivustavnom.<sup>50</sup>

Ipak, kada je reč o prekomernom ograničavanju osnovnih prava i sloboda, Ustavni savet utvrdio je da „Ustav ne uskraćuje zakonodavcu mogućnost da uredi režim vanrednog stanja“. Naprotiv, zakonodavcu pripada ovlašćenje da, u ovom kontekstu, „osigura pomirenje (*la conciliation*) između, s jedne strane, sprečavanja ugrožavanja javnog reda i, s druge strane, poštovanja prava i sloboda svih lica koja prebivaju na teritoriji Republike“.<sup>51</sup> Isto tako, „trajanje mera zadržavanja u kućnom pritvoru moraju da budu opravdane i srazmerne razlozima kojima su obrazložene naročite okolnosti koje su dovele do proglašenja vanrednog stanja“.<sup>52</sup> Mere koje se odnose na kućni pritvor u skladu su sa Ustavom ukoliko su na snazi dok traje vanredno stanje uvedeno na zakonit način i ukoliko se njima odražava načelo proporcionalnosti prilikom ograničavanja osnovnih prava i sloboda.<sup>53</sup>

Inače, u mišljenju iznetom 1961. godine, povodom upotrebe predsednikovih vanrednih ovlašćenja radi rešavanja oružane pobune u Alžiru, Ustavni savet podržao je uvođenje vanrednog stanja, procenivši da oružana pobuna predstavlja događaj kojim se ugrožava redovan rad institucija i javnih vlasti.<sup>54</sup> Valja dodati i da u izuzetno korisnoj zbirci najvažnijih odluka Ustavnog saveta, kojom je obuhvaćena analiza (izneta na preko 650 strani-

<sup>48</sup> *Ibid*, t. 6.

<sup>49</sup> *Ibid*, t. 12.

<sup>50</sup> *Ibid*, t. 19.

<sup>51</sup> *Ibid*, t. 13.

<sup>52</sup> *Ibid*, t. 18.

<sup>53</sup> *Ibid*, t. 16.

<sup>54</sup> S.-L. Formery, 50.

ca) više od 50 odluka ovog organa usvojenih u periodu od 1958. do 2012. godine, a čiji su autori profesori niza visoko rangiranih francuskih univerziteta, nema nijedne odluke koja za predmet ima preispitivanje ustavnosti vanrednog stanja uvedenog 1961. godine (pa samim tim, ni tematike vanrednog stanja uopšte).<sup>55</sup> I ovo je važan dokaz ograničene aktivnosti francuskog ustavnosudskog organa na planu ocene ustavnosti ZVS.

Važno je istaći da su na planu uspostavljanja efikasnijih institucionalnih sredstava spoljne kontrole snaženja izvršnih prerogativa posebnu ulogu propustili da odigraju predstavnici zakonodavne i (ustavno)sudske grane vlasti, budući da je samo uvođenje vanrednog stanja, kao i njegovo produžavanje u više navrata, nosilo pečat više nego ubedljivo (gotovo jednoglasno) iznete podrške u nacionalnom predstavničkom organu. Primera radi, protiv usvajanja zakona kojim je produženo trajanje inicijalno uvedenog vanrednog stanja glasalo je samo šest članova Narodne skupštine (donji dom nacionalnog predstavništva), pri čemu ih je 551 podržalo ovu meru,<sup>56</sup> dok je u Senatu predlog usvojen sa samo 12 uzdržanih glasova.<sup>57</sup> Istovremeno, prema zaključku Ustavnog saveta iz 1962. godine (izrečenom u predmetu *Rubens de Servens*), odluka predsednika o uvođenju vanrednog stanja „izmiče svakoj sudskoj kontroli“, pošto „predstavlja čin vlade (*acte de gouvernement*), čiju zakonitost ni ustavnost Državni savet ne može da ceni“.<sup>58</sup>

Navedene činjenice svedoče o zabrinjavajućoj praksi prepuštanja vanrednog stanja kao instituta za čiju je primenu gotovo isključivo nadležna izvršna vlast. Poseban paradoks leži u činjenici da je jedan od aktivnih pobornika ukidanja čl. 16 Ustava bio svojevremeni predsednik (1981-1995) Miteran (*François Mitterrand*), koji je u njoj video opasnosti koje sobom nosi „trajni državni udar“ (*coup d'Etat permanent*). On je, čak, tvrdio i da „nema člana Ustava o kojem možemo reći da neposrednije povređuje demokratska pravila od člana 16“ i preduzeo je, čak, preliminarne proceduralne mere u svrhu ukidanja ove ustavne norme.<sup>59</sup> Zahtevi za brisanjem čl. 16 su, inače, izrođeni iz kritike (po dužini svog trajanja ponešto kont-

---

<sup>55</sup> P. Gaïa, R. Ghevontian, F. Melin-Soucramanien, E. Oliva, A. Roux, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Paris 2016.

<sup>56</sup> FIDH – France, 6 i 22.

<sup>57</sup> C. Platiau, “French parliament extends state of emergency after IS Paris attacks“, <http://en.rfi.fr/france/20151119-french-parliament-extends-state-emergency-after-paris-attacks>, 05.04.2018.

<sup>58</sup> Prema, J.-C. Zarka, 116.

<sup>59</sup> *Ibid*, 114. Još u vreme pisanja Ustava, predstavnici stranaka na političkoj levlci držali su da je reč o „kriminalnoj“ odredbi (*un article « scélérat »*): *Ibid*.

roverznoj) vanrednog stanja iz 1961. godine, postoje već više decenija.<sup>60</sup> Kao razlog za ovakvo rešenje navodi se i primer zloupotrebe predsedničkih vanrednih ovlašćenja koji bi mogao da nastane u okolnostima „kohabitacije“ (različitog političkog porekla i opredeljenja predsednika s jedne i parlamentarne većine, odnosno, Saveta ministara, s druge strane): takve prilike gotovo da bi savršeno odgovarale okolnostima u kojima su državne institucije ugrožene, a redovan rad javnih vlasti poremećen, a koje predstavljaju neke od ustavnih osnova za uvođenje vanrednog stanja.<sup>61</sup>

#### 4. Potrebe za ustavnim ograničenjem trajanja vanrednog stanja

Primena ZVS je u tokom trajanja vanrednog stanja obnavljana šest puta, svaki put novim zakonom.<sup>62</sup> Prvim ovakvim aktom (usvojenim sedam dana nakon napada, i to na predlog predsednika), trajanje vanrednog stanja je sa 12 dana produženo na tri meseca (do 26. februara 2016. godine), a istom prilikom proširen je opseg policijskih ovlašćenja u svrhu borbe protiv terorizma.<sup>63</sup> Polovinom februara 2016. godine, Parlament je odobrio i drugo produženje vanrednog stanja, na još tri meseca.<sup>64</sup> Nakon toga, u maju iste godine, vanredno stanje produženo je na još dva meseca,<sup>65</sup> da bi polovinom jula iste godine njegovo trajanje bilo produženo četvrti put, na dodatnih šest meseci.<sup>66</sup>

Važna karika u proceduri perpetualizacije vanrednog stanja usledila je godinu dana nakon terorističkih napada. Tadašnji predsednik Oland (*François Hollande*) i premijer Vals (*Manuel Valls*) najavili su sredinom novembra 2016. godine da će vanredno stanje trajati najmanje do održavanja predsedničkih izbora u toj zemlji, koje je bilo planirano za proleće 2017. godine (dakle, oko godinu i po dana nakon napada u Parizu). Produženje je, navodno, imalo za svrhu zaštitu učesnika javnih skupova i drugih političkih aktivnosti u toku kampanje.<sup>67</sup> Polovinom decembra te godine usledilo je i peto produženje trajanja vanrednog stanja (koje je imalo da važi do 15.

<sup>60</sup> S.-L. Formery, 51.

<sup>61</sup> *Ibid.*

<sup>62</sup> „Macron v jihadism: Two years after Bataclan, France ponders how to fight terrorism”, *Ibid.*

<sup>63</sup> FIDH – France, 6.

<sup>64</sup> *Ibid.*, 4.

<sup>65</sup> J.-C. Paye, vid. fn. 36.

<sup>66</sup> E. Jacob, vid. fn. 39.

<sup>67</sup> „Intenzivno izborno razdoblje u koje ulazimo povećava rizik terorističkih akata“, reči su tadašnjeg ministra unutrašnjih poslova: *Ibid.*

jula 2017. godine).<sup>68</sup> Konačno, u maju 2016. godine, trajanje vanrednog stanja produženo je poslednji put,<sup>69</sup> uprkos protestima nevladinih organizacija i nacionalnih strukovnih sudijskih udruženja.<sup>70</sup> Znatno pre tog trenutka, pravni zastupnici francuskog ogranka nevladine organizacije „Društvo za ljudska prava“ (*Ligue des droits de l'homme*) u januaru 2016. godine (vanredno stanje traje u tom trenutku dva meseca), istakli su, u okviru inicijative pokrenutom pred Državnim savetom (koji predstavlja vrhovnu sudsku instancu u upravno-pravnim pitanjima), da „trajanje vanrednog stanja duže od dva meseca (...) predstavlja težak i očigledno nezakonit napad na više temeljnih sloboda, s obzirom da je iščezla neposredna opasnost, proistekla iz teškog ugrožavanja javnog reda, koje je opravdalo uvođenje vanrednog stanja, kao i da je merama koje su preduzete u okviru ovog stanja očigledno ostvaren cilj zbog kojeg su uvedene“.<sup>71</sup>

Da se vanredno stanje nesrazmerno i nepotrebno odužilo svedoči (uprkos zvaničnim argumentima iz prethodnog pasusa) i sama činjenica da su u aprilu i maju 2017. godine održani redovni izbori za predsednika, a u junu iste godine i za domove parlamenta. Ovaj podatak *ipso facto* govori u prilog teze da je najkasnije u trenutku preuzimanja dužnosti novog predsednika, kao i novih (i nekih „starih“, reizabranih) parlamentaraca, već bilo ponovo uspostavljeno redovno funkcionisanje javnih vlasti, što je, samo po sebi, kao nužnu pravnu posledicu moralo imati ukidanje vanrednog stanja.

Najzad, svrha kontinuiranog produžavanja trajanja vanrednog stanja može da bude dovedena u pitanje i jednim tragičnim primerom. Naime, tokom jednog dela trajanja vanrednog stanja (tačnije, u periodu od 10. juna do 10. jula 2016. godine), u nekoliko francuskih gradova održano je i fudbalsko prvenstvo u organizaciji Unije evropskih fudbalskih saveza (UEFA). Možda upravo zahvaljujući posebnim policijsko-bezbednosnim merama sprovedenim u tom periodu, na teritoriji Francuske nije zabeležen nijedan teroristički napad. Ipak, svega nekoliko dana po okončanju ovog kontinentalnog sportskog takmičenja (i to baš na Dan Republike – nacionalni državni praznik), 14. jula 2016. godine izveden je smrtonosni napad u gradu Nici. U njemu je stradalo preko 80 lica.<sup>72</sup>

<sup>68</sup> “France to extend state of emergency until presidential election”, <https://www.theguardian.com/world/2016/dec/14/french-parliament-votes-to-extend-state-of-emergency-until-after-2017-elections>, 04.04.2018.

<sup>69</sup> FIDH – France, 7.

<sup>70</sup> E. Jacob, vid. fn. 39.

<sup>71</sup> FIDH – France, 13.

<sup>72</sup> R. Kassem, vid. fn 42.

Na osnovu sažete uporednopravne analize, moguće je utvrditi postojanje ustavnog režima vanrednog stanja *à la française*. Naime, uprkos brojnim terorističkim napadima izvedenim sa tragičnim ishodom u drugim evropskim državama, poput Velike Britanije, Nemačke, Španije, ili Belgije (i to kako onima koji su izvedeni, tako i onima koji su efektivnom policijsko-bezbednosnoj akciji sprečeni), u njima nije bilo uvedeno vanredno stanje. Uz to, članom 15 st. 1 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu: EKLJP), u čije se donosiocice ubraja i Francuska kao osnivač Saveta Evrope, predviđeno je da je „u doba rata ili druge javne opasnosti koja pretila opstanku nacije“, ugovorna strana ovlašćena „da preduzme mere koje odstupaju od njenih obaveza po ovoj Konvenciji, i to u najnužnijoj meri koju iziskuje takva situacija, s tim da te mere ne budu u neskladu s njenim drugim obavezama prema međunarodnom pravu“. <sup>73</sup> Ipak, prema jednom gledištu – koje u izvesnoj meri potvrđuju i primeri policijske aktivnosti navedeni u ovom radu – tokom trajanja vanrednog stanja u Francuskoj, odredbe EKLJP „stavljene su u zagradu“. <sup>74</sup>

Jasno je da čl. 16 Ustava sadrži pravnu prazninu sa mogućim dalekosežnim posledicama. Ustav, na nesreću, ne određuje vremensku dužinu primene proširenih predsednikovih ovlašćenja. Navedena činjenica posebno upadljivo deluje jer je istom ustavnom odredbom propisano da mere upotrebljene u svrhu pružanja efikasnog odgovora na pretnju po državni poredak „moraju da budu nadahnute željom da ustavnim javnim vlastima budu osigurana sredstva da *u najkraćem mogućem roku*, ostvare svoje zadatke“ <sup>75</sup> (kurziv autora ovog rada). Uz to, ista odredba reguliše postupanje javnih vlasti u slučaju „neposredne pretnje“ (*un péril imminent*), za koju se teško može reći da može da traje duže vreme (a svakako ne više od dvadeset meseci).

O nesrazmerno dugom trajanju vanrednog stanja u periodu od 2015-2017. godine dosta govori i činjenica da je vanredno stanje iz 1961. godine trajalo od 23. aprila do 30. septembra (dakle, gotovo tri puta kraće nego u razdoblju od 2015-2017. godine). Glavna kritika njegovog (relativno dugog) vremenskog trajanja sastojala se u proceni da je njegova svrha iscrpljena mnogo ranije, s obzirom da je pobuna generala u Alžiru

---

<sup>73</sup> Službeni prevod EKLJP na srpski jezik, iz kojeg je prenet navedeni citat, dostupan je na sajtu Saveta Evrope: [https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_SRP.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SRP.pdf), 08.04.2018.

<sup>74</sup> J.-B. Jacquin, J. Pascal, vid. fn 4.

<sup>75</sup> Čl. 16, st. 3. Ustava.

ugušena već nekoliko dana po njegovom uvođenju.<sup>76</sup> Tako, umesto pet dana, vanredno stanje je trajalo (oko) pet meseci, pa se, po rečima jednog uglednog francuskog konstitucionaliste, „ova zloupotreba člana 16“ u konkretnom slučaju „može smatrati protivustavnom“.<sup>77</sup>

## 5. Opasnosti od dugoročnih posledica vanrednog stanja i mogućnosti ograničenja zloupotreba od strane izvršne vlasti

Iskustva utvrđena posmatranjem načina na koji je vanredno stanje produžavano u dugom vremenskom razdoblju i primene policijskih i bezbednosnih mera ukazuju na izvesni poremećaj ravnoteže u korist predsednika (a posredno i Saveta ministara) na račun sudskih i parlamentarnih ovlašćenja, kao i ograničenja određenih temeljnih pojedinačnih prava, koje se graniči sa njihovom privremenom *de facto* abrogacijom.

Ukidanjem vanrednog stanja, pre svega, opseg izvršnih ovlašćenja nije vraćen na njihov raniji nivo. Vanredno stanje je, naime, „zamenjeno je antiterorističkim zakonom“,<sup>78</sup> čiji pun naziv glasi Zakon kojim se osnažuju unutrašnja bezbednost i borba protiv terorizma.<sup>79</sup> Njime je menjan Zakonik o unutrašnjoj bezbednosti, usvojen 2012. godine,<sup>80</sup> i to osnaživanjem mera upravne kontrole i nadzora nad fizičkim licima za koje postoji procena da su upletena u terorističke aktivnosti.<sup>81</sup> Pored toga, Savet ministara je, vrlo brzo nakon napada u Parizu, službeno predložio uvođenje mera kojima bi se, u formi izmena zakonodavstva o krivičnom postupku, pooštrile određene mere u svrhu „borbe protiv organizovanog kriminala i, posebno, terorizma“, naročito na planu ograničenja bezbednosti informacija fizičkih lica. Francuski predstavnički organ usvojio je predložene mere krajem maja 2016. godine.<sup>82</sup> Jednim novinskim komentaram, izre-

<sup>76</sup> S.-L. Formery, 51.

<sup>77</sup> J.-C. Zarka, 115-116.

<sup>78</sup> “Macron acte la fin de l’état d’urgence, remplacé par la loi antiterroriste”, <https://www.ladepeche.fr/article/2017/10/30/2675500-macron-signe-loi-antiterroriste-entre-vigreur-mardi.html>, 04.04.2018.

<sup>79</sup> Loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2017/10/30/INTX1716370L/jo/texte>, 12.04.2018.

<sup>80</sup> Zakon o unutrašnjoj bezbednosti, *Code de la sécurité intérieure*, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000025503132>, 06.04.2018.

<sup>81</sup> Predlog akta, [https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do?jsessionid=F6A0E-782F308352A7B4E2D3C2268559A.tplgfr-30s\\_3?idArticle=JORFARTI000035932818&cidTexte=JORFTEXT000035932811&dateTexte=29990101&categorieLien=id](https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do?jsessionid=F6A0E-782F308352A7B4E2D3C2268559A.tplgfr-30s_3?idArticle=JORFARTI000035932818&cidTexte=JORFTEXT000035932811&dateTexte=29990101&categorieLien=id), 06.04.2018.

<sup>82</sup> FIDH – France, 29 i dalje.



čenim nakon ukidanja vanrednog stanja, vrlo precizno je naglašeno da je, „uprkos nasrtaja na [subjektivna] prava koja su njime izvršena, kao i sumnji u njegovu efikasnost“, vanredno stanje „delimično preneto (*transposé*) u domaće opšte pravo (*droit commun*)“ Francuske.<sup>83</sup>

Tokom trajanja vanrednog stanja, francuska izvršna vlast neuvijeno je pretendovala da posegne za novim nadležnostima, u formi njihove konstitucionalizacije. Takav predlog imao je za predmet ustavnu reviziju kojom bi bilo omogućeno oduzimanje državljanstva licima umešanim u terorističke aktivnosti.<sup>84</sup> Naime, (novim) članom 36-1 Ustava bilo bi predviđeno da odredba čl. 34 Ustava (posvećena nabranjanju zakonodavnih ovlašćenja parlamenta) bude dopunjena alinejom kojom bi zakonodavcu u nadležnost bila data i pitanja „državljanstva, uključujući uslove pod kojima bi nekom licu francusko državljanstvo ili prava koja iz njega proističu mogli da bude oduzeti kao posledice osude za krivično delo ili prekršaj koji predstavljaju težak napad na život Nacije (*une atteinte grave à la vie de la Nation*)“.<sup>85</sup> Ova normativna inovacija trebalo je da dobije formu amandmana na Ustav, i to, prema rečima tadašnjeg predsednika, zbog toga što bi njima bilo „javnim vlastima dopušteno da postupaju u skladu sa pravnom državom (*l'Etat de droit*) protiv terorizma rata“ (*le terrorisme de guerre*).<sup>86</sup> Predsednik Oland obznanio je ipak da će predlog odnosnog ustavnog zakona biti povučen iz procedure usled neslaganja između parlamentarnih domova o konačnom tekstu ustavnog amandmana.<sup>87</sup> Predsednik, kojem nije pošlo za rukom da obezbedi potrebnu većinu u domovima za ovu ustavnu reviziju, izrazio je tom prilikom žaljenje što ustavne odredbe (čl. 16 i čl. 36) nisu „prilagođene okolnostima kojima svedočimo“, pošto „redovan rad javnih vlasti nije poremećen“, ali „mi

<sup>83</sup> J.-B. Jacquin, J. Pascal, vid. fn 4.

<sup>84</sup> “Assembly votes to write state of emergency into constitution”, <http://en.rfi.fr/generale/20160209-french-lower-house-votes-write-state-emergency-constitution>, 05.04.2018. Tekst predloga Ustavnog zakona o zaštiti Nacije (*Projet de loi constitutionnelle de protection de la Nation*), <http://www.assemblee-nationale.fr/14/ta/ta0678.asp> (verzija koja je bila pred članovima Narodne skupštine), 05.04.2018, odnosno, <http://www.senat.fr/petite-loi-ameli/2015-2016/395.html>, 05.04.2018 (verzija o kojoj je trebalo da se izjasne članovi Senata). On je pripremljen na osnovu „Izveštaja Odbora za ustavne zakone, zakonodavstvo i opšte upravljanje Republike o Nacrtu Ustavnog zakona br. 3381 o zaštiti Nacije“ (Izveštaj, koji sadrži preko 200 strana teksta (više od 80 hiljada reči), <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r3451.asp>, 06.04.2018).

<sup>85</sup> Čl. 2 Predloga Ustavnog zakona o zaštiti Nacije.

<sup>86</sup> “Etat d’urgence et article 16 : Pourquoi Hollande veut-il réviser la Constitution”, [http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2015/11/16/etat-d-urgence-et-article-16-pourquoi-hollande-veut-il-reviser-la-constitution\\_4811353\\_4355770.html](http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2015/11/16/etat-d-urgence-et-article-16-pourquoi-hollande-veut-il-reviser-la-constitution_4811353_4355770.html), 06.04.2018.

<sup>87</sup> J.-C. Paye, vid. fn. 36.



jesmo u ratu“. Stoga je potreban jedan „drugi ustavni režim“ (*autre régime constitutionnel*) vanrednog stanja.<sup>88</sup>

Izvesna pravna ograničenja dugoročnom pozicioniranju izvršne grane vlasti kao primarne u toku vanrednog stanja ipak postoje. Naime, po rečima samog Ustava, Parlament se okuplja u saziv *ex lege* (ili, prema izrazu iz Ustava, „*de plein droit*“), a donji dom (Nacionalna skupština) ne može da bude raspuštena tokom trajanja vanrednog stanja.<sup>89</sup> Međutim, doktrinom koju je formulisao u toku primene svojih vanrednih ovlašćenja 1961. godine, predsednik De Gol porekao je pravo Parlamenta da, pošto se, u skladu sa slovom Ustava, okupi u saziv, pribegne uobičajenom zakonodavnom radu.<sup>90</sup> Dalje, u Francuskoj je i dalje na snazi i jedan zakon (*Loi Tréveneuc*) usvojen 1872. godine, kojim se predviđa da, u slučaju protivustavnog raspuštanja Nacionalne skupštine, opšti saveti (*conseils généraux*), koji se od 2015. godine nazivaju lokalnim savetima (*conseils départementaux*), vrše ovlašćenja na planu zaštite javnog reda.<sup>91</sup> Uz to, shodno jednom tumačenju Ustavnog saveta iz 1992. godine, predsednik ne može da pristupi ustavnoj reviziji tokom vanrednog stanja.<sup>92</sup> Napokon, iako po slovu Ustava mišljenje Ustavnog saveta nije obavezujuće, ono na teorijskom planu predstavlja „ozbiljno ograničenje proširenih ovlašćenja šefa države“, kao i „jemstvo protiv bilo kakve arbitrarne upotrebe“ ovlašćenja iz čl. 16.<sup>93</sup>

## 6. Zaključak

Iako je odredbom čl. 16 Ustava vanredno stanje u Francuskoj uvršteno u ustavnu materiju, u normativnom arsenalu koji stoji na raspolaganju francuskim vlastima u okolnostima vanrednog stanja najubojitije sredstvo predstavlja zakonski akt i njegova ekstenzivna primena. Na planu upotrebe izvršnih nadležnosti u vanrednim okolnostima jednostavniji pravac predstavlja primena ZVS, a ne samog Ustava, pa bi zato u samom ustavnom dokumentu

<sup>88</sup> *Ibid.* Zanimljivo je da je izvestilac donjeg doma kao argument u odbranu ovog predloga naveo i da „državljanstvo nije samo formalno vezivanje (*un rattachement formel*) za neku državu, već i veza pripadanja (*un lien d'appartenance*) kulturi i skupu vrednosti (*un ensemble des valeurs*)“, te je dopušteno oduzeti državljanstvo licima koja „usled naročite težine njihovih zločina, sami prekinu tu vezu“ - *ibid.*

<sup>89</sup> Čl. 16, st. 5 i st. 6.

<sup>90</sup> S.-L. Formery, 50.

<sup>91</sup> *Ibid.*, 49.

<sup>92</sup> Reč je o presudi i u predmetu „Maastricht II“: J.-C. Zarka, 115.

<sup>93</sup> *Ibid.*

trebalo da budu sadržane dodatne garancije protiv dugog trajanja vanrednog stanja, kao i one koje bi bile postavljene u svrhu zaštite osnovnih prava i sloboda. Francuska javnost, koja je izvesno traumatizovana terorističkim napadima u toku tekuće decenije, ima pravo da očekuje odgovornu reakciju države na potencijalnu novu opasnost uzrokovanu terorističkim i srodnim pretnjama. Opisana reakcija, ipak, ne može da bude biti potpuna niti adekvatna bez poštovanja načela podele vlasti i održavanja pravične ravnoteže između slobode i bezbednosti. Izmena postojećeg ustavnog, ali i zakonodavnog okvira u svrhu ograničavanja aparata državne prinude bila bi neposredan doprinos suzbijanju tendencija uvođenja „ustavnog režima krize“, u kojem predsednik i upravni aparat vrše nadležnosti koje su zapravo, u redovnom stanju državnih prilika, predmet staranja zakonodavca i (ustavnog) sudije.

Čitaoca koji je sklon demokratskim institucionalnim rešenjima na planu kontrole vanrednih ovlašćenja ohrabruje činjenica da se od predloga konstitucionalizacije naročito represivnih elemenata odustalo usled nedovoljne parlamentarne podrške takvoj ideji. U ovom su radu navedeni i (usamljeni, ali pažnje vredni) naponi Ustavnog saveta na planu kontrole vanrednih ovlašćenja predsednika i bezbednosnog aparata. Ipak, valja, kao naročitu pouku, pomenuti jedan podatak. U godini u toku čijeg je čitavog trajanja vanredno stanje zadržano na snazi (radi se o 2016. godini), jedan sudija Apelacionog upravnog suda u Parizu objavio je (veoma sadržajnu i korisnu) studiju u kojoj je, *inter alia*, naveo da su kritike na račun sadržine čl. 16 Ustava „umirene protekom vremena“, pošto „izgleda da upotreba kriznih ovlašćenja više nije aktuelno pitanje, a i brige [na tom planu] pale su u zaborav“.<sup>94</sup> Pošto je, najkasnije datumom ukidanja vanrednog stanja u Francuskoj, navedeni zaključak prestao da ima bilo kakvu relevantnost, njegova korist sastoji se u nalaganju budućim istraživačima da budu oprezniji prilikom donošenja sličnih preuranjenih i previše optimističnih procena.

## Literatura

Brasme P., *Histoire de la République française et de ses présidents*, Rennes 2007.  
Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme (FIDH) – France,  
*Rapport de mission internationale d'enquête, Mesures antiterroristes  
contraires aux droits humains: Quand l'exception devient la règle*, jun  
2016/N. 676f.

<sup>94</sup> S.-L. Formery, 51.

- Formery S.-L., *La Constitution commentée : article par article*, Paris 2016.
- Gaïa P., Ghevoitian R., Melin-Soucramanien F., Oliva E., Roux A., *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Paris 2016.
- Jovanović M., „Polupredsednički režim Francuske V Republike“, u: *Uvod u pravo Francuske* (ur. Oliver Nikolić, Vladan Petrov), Beograd 2013.
- “Macron v jihadism: Two years after Bataclan, France ponders how to fight terrorism”, *The Economist*, 11.11. 2017.
- Zarka J.-C., *Le Président de la V<sup>e</sup> République*, Paris 2006.

### Pravni izvori

- Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, [https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_SRP.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SRP.pdf), 08.04.2018.
- Predlog Zakona kojim se osnažuju unutrašnja bezbednost i borba protiv terorizma, [https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do;jsessionid=F6A0E782F308352A7B4E2D3C2268559A.tplgfr30s\\_3?idArticle=JORFARTI000035932818&cidTexte=JORFTEXT000035932811&dateTexte=29990101&categorieLien=id](https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do;jsessionid=F6A0E782F308352A7B4E2D3C2268559A.tplgfr30s_3?idArticle=JORFARTI000035932818&cidTexte=JORFTEXT000035932811&dateTexte=29990101&categorieLien=id), 06.04.2018.
- Ustav Francuske Pete Republike od 1958. godine, <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp>, 01.04.2018.
- Ustavna povelja od 1814., <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/charte-constitutionnelle-du-4-juin-1814.5102.html>, 17.04.2018.
- Zakon kojim se osnažuju unutrašnja bezbednost i borba protiv terorizma, Loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2017/10/30/IN-TX1716370L/jo/texte>, 12.04.2018.
- Zakon kojim se produžava primena Zakona o vanrednom stanju, Loi n° 2016-1767 du 19 décembre 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000033651975&categorieLien=id>, 10.04.2018.
- Zakon o unutrašnjoj bezbednosti, Code de la sécurité intérieure, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000025503132>, 06.04.2018.
- Zakon o vanrednom stanju, Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000695350>, 05.04.2018.

**Internet izvori**

- “Assembly votes to write state of emergency into constitution”, <http://en.rfi.fr/general/20160209-french-lower-house-votes-write-state-emergency-constitution>, 05.04.2018.
- Chrisafis A., “France under first nationwide state of emergency since 1961”, <https://www.theguardian.com/world/2015/nov/16/france-nationwide-state-of-emergency>, 05.04.2018.
- “Cibles, auteurs ..., radiographie des 78 projets d’attentat recensés en France depuis 2013 : Quatre années de menace terroriste”, [http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/visuel/2018/03/30/2013-2018-la-radiographie-du-terrorisme-en-france\\_5278743\\_4355770.html](http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/visuel/2018/03/30/2013-2018-la-radiographie-du-terrorisme-en-france_5278743_4355770.html), 06.04.2018.
- “Deux jours après les attentats : la France en deuil, un assaillant recherché”, [http://www.lemonde.fr/attaques-a-paris/article/2015/11/15/pendant-quel-enquete-se-poursuit-la-france-se-recueille\\_4810269\\_4809495.html](http://www.lemonde.fr/attaques-a-paris/article/2015/11/15/pendant-quel-enquete-se-poursuit-la-france-se-recueille_4810269_4809495.html), 04.04.2018.
- “État d’urgence et article 16 : Pourquoi Hollande veut-il réviser la Constitution”, [http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2015/11/16/etat-d-urgence-et-article-16-pourquoi-hollande-veut-il-reviser-la-constitution\\_4811353\\_4355770.html](http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2015/11/16/etat-d-urgence-et-article-16-pourquoi-hollande-veut-il-reviser-la-constitution_4811353_4355770.html), 06.04.2018.
- “France to extend state of emergency until presidential election”, <https://www.theguardian.com/world/2016/dec/14/french-parliament-votes-to-extend-state-of-emergency-until-after-2017-elections>, 04.04.2018.
- Jacob E., “État d’urgence : chronique d’un dispositif contesté”, <http://www.lefigaro.fr/politique/2017/07/03/01002-20170703ARTFIG00306-etat-d-urgence-chronique-d-un-dispositif-conteste.php>, 06.04.2018.
- Jacquin J.-B., Pascal J., “Deux ans après, la fin de l’état d’urgence”, [http://www.lemonde.fr/police-justice/article/2017/10/31/la-fin-de-l-etat-d-urgence\\_5208400\\_1653578.html](http://www.lemonde.fr/police-justice/article/2017/10/31/la-fin-de-l-etat-d-urgence_5208400_1653578.html), 08.04.2018.
- Kassem R., “France’s Real State of Emergency”, *The New York Times*, Aug 4, 2016, <https://www.nytimes.com/2016/08/05/opinion/frances-real-state-of-emergency.html>, 05.04.2018.
- “Macron acte la fin de l’état d’urgence, remplacé par la loi antiterroriste”, <https://www.ladepeche.fr/article/2017/10/30/2675500-macron-signe-loi-antiterroriste-entre-vigueur-mardi.html>, 04.04.2018.
- Odluka Ustavnog saveta, Décision n° 2017-624 QPC du 16 mars 2017, JORF n°0065 du 17 mars 2017 texte n° 67, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2017/2017-624-qpc/decision-n-2017-624-qpc-du-16->

*mars-2017.148771.html*, 11.04.2018.

Paye J.-C., "Sovereignty and the State of Emergency: France and the United States", 01.01.2017, <https://monthlyreview.org/2017/01/01/sovereignty-and-the-state-of-emergency>, 05.04.2018.

Platiau C., "French parliament extends state of emergency after IS Paris attacks", <http://en.rfi.fr/france/20151119-french-parliament-extends-state-emergency-after-paris-attacks>, 05.04.2018.

Tekst predloga Ustavnog zakona o zaštiti Nacije (*Projet de loi constitutionnelle de protection de la Nation*), <http://www.assemblee-nationale.fr/14/ta/ta0678.asp> (verzija koja je bila pred članovima Narodne skupštine), 05.04.2018, odnosno <http://www.senat.fr/petite-loi-ameli/2015-2016/395.html>, 05.04.2018 (verzija o kojoj je trebalo da se izjasne članovi Senata). On je pripremljen na osnovu „Izveštaja Odbora za ustavne zakone, zakonodavstvo i opšte upravljanje Republike o Nacrtu Ustavnog zakona br. 3381 o zaštiti Nacije“ (Izveštaj, koji sadrži preko 200 strana teksta (više od 80 hiljada reči), <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r3451.asp>, 06.04.2018).

**Vladimir Mikić, PhD**

Associate Expert, University of Belgrade

## IMPLICITE CONSTITUTIONAL CONSEQUENCES OF THE STATE OF EMERGENCY IN FRANCE (2015-2017)

### Summary

The state of emergency which lasted for almost two years represents an unprecedented event in the constitutional history of the French Fifth Republic. In addition to being characterized by unduly long, it also debilitated judicial and parliamentary mechanism for scrutiny of the president's powers, as well as those of police and security forces. At the same time, the executive has shown a tendency to exert scope of authority in the manner that is excessive in comparison to its constitutionally designed emergency prerogatives. Additionally, fundamental individual rights, and not only those contained in rules on guarantees of fair criminal procedure, have suffered limitations that are not easily justifiable by

---

the need to protect the highest values of the Republic. This article is dedicated to examining the introduction of legal and factual conditions for the potential long-term disturbance of some of the basic components of the constitutional order of France.

**Keywords:** France; state of emergency, President of the Republic, emergency prerogatives.