

УДК 342.4:342.511(44)”1958”

DOI: <https://doi.org/10.22182/pr.6642020.12>

Оригинални научни рад

Душан Гујаничић

Институт за политичке студије, Београд

ЧЛАН 16. УСТАВА ПЕТЕ ФРАНЦУСКЕ РЕПУБЛИКЕ- „НУКЛЕАРНО ОРУЖЈЕ“ ПРЕДСЕДНИКА ДРЖАВЕ*

Сажетак

У овом раду се разматра улога, положај и овлашћења председника Републике у случају најтежих опасности и претњи по државу и поредак у оквиру уставног система Пете француске Републике. Оснивач овог режима, генерал Шарл де Гол, је имао изражену жељу да његова земља више никада не доживи слом и понижење сличном ономе из 1940. под немачким налетом. У том циљу, француски устав је у члану 16. предвидео својеврсну „легаллизовану диктатуру“ привременог трајања коју би вршио шеф државе у циљу што бржег и ефикаснијег савладавања тешкоћа и опасности по државу. То би *de facto* подразумевало преузимање целокупне извршне, па и законодавне власти у његове руке, уз реално ограничену контролу од стране парламента и накнадно укључивање уставног суда, после одређеног рока, у процес контроле. Ова институција, која донекле подсећа на узор античке римске диктатуре, је свега једном била примењена у Француској, и то током алжирског рата за независност. Ми ћемо у предложеном чланку

* Рад је настао у оквиру научно-истраживачке делатности Института за политичке студије, коју финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

анализом садржаја, као и нормативном анализом везаном за правни оквир сагледати релевантне околности примене овог својеврсног „нуклеарног оружја“ председника Републике, уз нужно подсећање на тадашње историјске околности.

Кључне речи: члан 16, устав, ванредни правни режим, председник Републике, опстанак државе, Француска.

У животу сваке нације и државе постоје догађаји и тешкоће који, снагом изазова који носе и озбиљношћу стварних или потенцијалних последица које остављају, превазилазе објективне могућности редовног правног режима и захтевају неодложну и енергичну реакцију државних органа у правцу сузбијања опасности. Притом, извор и жариште тих околности може бити како унутрашњег, тако и спољашњег порекла. Међутим, то питање, иако свакако није без икаквог значаја, није од пресудне важности за заштиту државно-правног односно уставног поретка.

По природи саме ствари, односно датих догађаја и околности које представљају опасност за читав поредак, јасно је да се не може говорити о неком затвореном кругу или ограниченом броју («*numerus clausus*») тих догађаја или околности. Како је притом позната стара, и животна и правна, истина да је живот увек маштовитији од права, ниједна уставна норма не би у свом набрајању могла навести исцрпно све разлоге за примену, назовимо то тако из дидактичких разлога, специјалног правног режима. То, примера ради, могу бити: оружана побуна у земљи против уставног уређења, спољна оружана агресија против независности и суверености земље, убилачко деловање терористичких група, разорне природне непогоде у виду великих пожара или земљотреса, нагло ширење заразних болести, итд. Ми смо, разуме се, овде навели неке најчешће и најупечатљивије примере и разлоге за примену специјалних правних режима, не претендујући, како смо горе већ нагласили, на њихову исцрпност.

Имајући све ово у виду, питање које се следеће логично поставља је о каквим конкретно појавним формама тих

посебних правних режима говоримо и каквим арсеналом мера они конкретно располажу. Уобичајени правни институт који се у том погледу најчешће јавља је несумњиво ванредно стање. У правним системима појединих земаља се могу јавити још и, наведимо и њих, опсадно стање и ванредна ситуација. Међутим, једна специфичан механизам који је слабо познат нашој правничкој, а самим тим и широј јавности, а који ће бити предмет нашег рада, потиче конкретно из француског права.

Реч је наине о „чувеном“ члану 16. важећег француског устава из 1958. године који током шест деценија постојања није престао да изазива радозналост правничке јавности. Реч је о једном уставном решењу које идејно води порекло још из античке римске институције диктатора, као што ћемо видети у наставку текста. У том контексту, да би се добро и темељно схватила логика и механизам деловања члана 16, неопходно је осветлити на један сажет начин историјске околности у којима је настала Пета француска република, а поготово политичке замисли и основне идеје њеног оснивача- генерала Шарла де Гола.

ИСТОРИЈСКО-ПОЛИТИЧКИ КОНТЕКСТ НАСТАНКА ПЕТЕ ФРАНЦУСКЕ РЕПУБЛИКЕ

Алжирски рат за независност од француске власти (1954-1962) је историјски догађај који је у пуном смислу речи „породио“ Пету републику и повратак генерала Шарла де Гола на власт. Квинтесенција уставног уређења и политичке логике новог режима је стабилна, снажна и ефикасна извршна власт која је способна да заузда привидну институционалну свемоћ парламента, а која се у стварности показала истински неспособном да одговори најкрупнијим државним и друштвеним изазовима.

Оно што је веома важно на почетку схватити када говоримо о председнику Републике у Петој републици је да је Шарл де Гол, као њен оснивач и творац, желео да предузме све што је у његовој моћи да се Француској никада више не догоди национални слом, као примера ради онај из 1940. године пред немачком најездом. У суштини, његова је велика бојазан била

да не прође као Албер Лебрен (*Albert Lebrun*), председник Француске у тренутку немачке инвазије. За историју је остала запамћена колико духовита толико и проницљива примедба де Гола: „У суштини, као шефу државе две ствари су му (Леброну, прим.аут.) недостајале: да он буде шеф и да постоји држава“ (Jullian 1994, 198). Наведена изјава врло сликовито дочарава степен немоћи целокупне политичке класе умируће Треће републике 1940. године, као и недостатак истинског националног и политичког вође који би био путоказ нацији ка њеним стремљењима, жељама и могућностима, али истовремено и својеврсна брана или ослонац пред великим историјским изазовима и несрећама.

У том смислу, вреди се на кратко подсетити чињенице да је Француска после пада Другог царства Наполеона Трећег 1870. ушла у фазу класичног парламентарног режима, оваплоћеног у врло сродним природама Треће (1870-1940) и Четврте (1946-1958) француске републике који нису институционално омогућавали председнику Републике ширу политичку акцију нити одлучујући политички утицај. Црвена нит тих режима је била свемоћ парламента у погледу његовог односа према извршној власти. Двodomни парламент је током трајања та два режима у првом реду бирао највишу политичку личност у земљи- председника Републике, с једне стране, а с друге стране је, с обзиром на темељни принцип политичке одговорности владе пред парламентом, бирао, а по потреби и доста често, обарао владе¹. Шарл де Гол, као личност највећег легитимитета по ослобађању земље и са јединственом визијом даљег политичког развоја Француске је имао непоколебљиво убеђење у потребу темељног раскида са претходним уставним режимом Треће републике који се обрушио у немоћи 1940. године. Он је истовремено и свестан француске политичке културе и менталитета, те у једном говору из 1946. упозорава : „Супарништво међу странкама код нас поприма суштински карактер који увек све доводи у питање и пред којим пречесто ишчезавају врховни интереси земље“ (De Gaulle 1999, 311). Другим речима, подозривост коју је целог живота имао према партијама (вероватно делом и услед војничке културе

¹ Сама чињеница да је Четврта република за 12 година свог постојања изменила чак 22 владе (!) довољно говори о њеној нестабилној политичкој ситуацији.

и васпитања) је претворио у убеђење да је држави потребан снажан политички ауторитет на челу државе, по могућству непосредно од народа изабран и који би стално потврђивао свој политички легитимитет кроз редовна изјашњавања народа на изборима, а по потреби и путем референдума, без и најмањег оклевања, као што ћемо и видети. Не слажући се са одбијањем већине политичке класе према његовом предлогу за успостављање потпуно новог режима, он се повлачи са места председника привремене владе почетком 1946. и започиње своје политичко „самовање“ наредних година. Ни чињеница да је следеће 1947. године основао свој покрет *Окупљање француског народа*,² који је после пар неуспешних година фактички замро у првој половини 50-их година, не мења уверење о његовој релативној политичкој усамљености у том раздобљу.

Пред нагомиланим проблемима у земљи, поновљеним политичким кризама изазваних пречестим обарањима влада, нерешеним колонијалним сукобима (са посебним нагласком на алжирском рату) и лошим економским показатељима, испоставило се да слаби парламентарни режим Четврте републике, без иједне носеће политичке личности снажног ауторитета, није у стању да земљу изведе из дубоке кризе. Притом, тај режим никако није успевао да реши сопствену „квadrатуру круга“ – како обезбедити стабилну парламентарну већину, а самим тим и владу. Ако се притом има у виду да је земљи буквално претио државни удар, с обзиром на растуће незадовољство једног дела официра и војника стационираних у Алжиру начином на који се одвијао рат³, постало је изненада јасно да се Француска налази пред самим амбисом великих друштвених и политичких потреса.

Не видевши друго решење за излазак из кризе, тадашњи председник Републике Рене Коти (*René Coty*) је упутио позив „најзнаменитијем међу Французима“, како је сам назвао генерала, са жељом да овај формира владу и тиме фактички преузме кормило политичке судбине земље у своје руке. Генерал Шарл де Гол је прихватио тај изазов и преузео убрзо

2 «*Rassemblement du peuple français*» у оригиналу.

3 У то време је постојало доста снажно уверење да се незадовољни падобранци из Алжира могу сваког часа појавити у Паризу и насилно оборити власт и режим.

премијерску функцију средином 1958. године. Један од његових првих задатака је био спровођење нужне институционалне реформе, превасходно кроз промену устава која је и извршена неколико месеци касније, у октобру 1958. године, и којом је званично успостављен нови режим Пете француске републике који је на снази и дан-данас.

ПОРЕКЛО И ИНСТИТУЦИОНАЛНА АНАЛИЗА МЕХАНИЗМА

Својеврсна најава неких специфичних уставних решења у погледу председничке функције се могла наслутити у генераловом говору одржаном у септембру 1958. током предпреферендумске кампање за усвајање новог устава : „Да постоји ван политичких борби један национални арбитар, кога су изабрали грађани који располажу јавним мандатом, задужен да осигура редовно деловање институција, који ће имати право да посегне за судом сувереног народа и који ће одговарати у случају ванредне опасности за независност, част, интегритет Француске и спас Републике“ (Touchard 1978, 247). Дакле, из ове уопштене најаве будућих уставних решења се могао извући закључак о де Головом разумевању председничке улоге и одговорност за „независност, част, интегритет и спас“ Француске, односно једноставно говорећи за судбину земље. Ми верујемо с пуним правом да, имајући негде у виду генералову државотворност и историјску свест, да је на неки начин „мајка“ члана 16. трагедија из јуна 1940. када је Француска за неких месец и по дана капитулирала пред Хитлеровим трупама.

У коначној редакцији уставног текста посебна улога шефа државе, одлучујућа и суверена поготово у ситуацији највишег степена опасности по земљу и поредак је пронашла своје место у члану 16. устава. Тај члан гласи :

„Када су институције Републике, независност Нације, целовитост њене територије или извршење њених међународних обавеза угрожени на један озбиљан и непосредан начин и када је нормално деловање органа државне власти онемогућено, председник Републике предузима мере које

захтевају те околности, након званично затраженог мишљења од председника владе, председника скупштинских домова, као и председника Уставног савета.

Он о томе обавештава Нацију поруком.

Те мере морају бити мотивисане жељом да се органима државне власти осигурају у најкраћем времену услови за обављање њихове надлежности. У вези тог питања се тражи мишљење и Уставног савета.

Скупштина се пуноправно састаје.

По истеку 30 дана од спровођења ванредних мера Уставном савету се могу обратити председник Народне скупштине, председник Сената, 60 посланика или 60 сенатора, у циљу разматрања питања испуњености услова наведених у првом ставу. Уставни савет се изјашњава у најкраћим могућим роковима јавним мишљењем. Он пуноправно приступа тој контроли и изјашњава се под истим условима по истеку 60 дана од спровођења ванредних мера, као и у сваком тренутку по истеку наведеног рока“.

Дакле, овај подужи члан устава садржи једно решење које шефу државе, то јест председнику Републике, даје у руке један потенцијални „нуклеарни арсенал“ са уставноправног гледишта говорећи, и који је прилично јединствен, барем у европским уставним системима. Или, како је то речено у једном француском уџбенику уставног права то је „једна диктатура јавног спаса усмерена ка обезбеђивању опстанка нације у случају крајње опасности“ (J. Gicquel, J-E Guicquel 2008, 588).

Притом, са формалне тачке гледишта он захтева сарадњу кроз међусобне консултације већег броја највиших државних органа – председника Републике, председника владе, председника скупштинских домова и председника Уставног савета. Дакле, уставотворац се потрудио да истакне нужност укључења свих релевантних политичких⁴ личности у земљи који обављају највише функције у процес примене члана 16. устава.

⁴ Наравно, иако председник Уставног савета (или било ког уставног суда уосталом) не спада свакако у политичке личности, бар не класичне, никако се не може занемарити с друге стране ни својеврсна политичка (или пара-политичка) димензија деловања мање-више сваког уставног суда у свету.

Међутим, као што се из приложеног може видети, ван сваке сумње је чињеница да шеф државе управо стоји на почетку и на крају тог институционалног ланца. Наравно, иако је он иницијатор сваке евентуалне примене члана 16. није никако нити искључено нити забрањено из духа ове одредбе да остали набројани органи врше међусобне консултације у погледу наведеног члана. Међутим, као што се из редакције члана 16. може јасно сагледати, само је председник државе тај који има оперативну моћ деловања по овом (уставно)правном основу – он први даје иницијативу, покреће обавезне консултације у званичној форми према наведеним државним органима, одлучује о интензитету, дужини и карактеру неопходних мера, процењује свакодневно степен озбиљности ситуације, одлучује о субјектима који могу (и још важније, морају!) потпасти под његову примену итд. Наиме, члан 16. устава Француске је дословно тако скројен да он не подразумева само ону, неизбежну, политичку одговорност приликом евентуалне примене овог механизма, већ у неким случајевима и нешто много шире, озбиљније и потенцијално „опасније“ од тога – историјску одговорност.

Оно питање које је по нашем суду остало неразјашњено или магловито је следеће : шта би се десило уколико би неко од органа, међу онима које устав прецизно наводи а које шеф државе мора обавезно консултовати, дао негативно мишљење у вези примене члана 16. устава? То питање, природно, има снажну правну димензију, али неизбежно повлачи и значајне политичке последице. Јер, на крају крајева питање које се сасвим логично мора поставити је *да ли неко може спречити шефа државе уколико се он одлучио да прибегне овом „нуклеарном оружју“ уставом предвиђеног?* Из целог слова и духа наведеног члана, и после пажљиве анализе дотичних уставних одредби, негативан одговор нам се неизбежно намеће у том погледу. Јер, не заборавимо да је у вези тумачења правних норми до кључног значаја такозвано телеолошко или циљно тумачење, односно сазнати шта је био циљ и воља аутора конкретне норме. Из тога јасно произилази да је обавеза консултовања наведених органа од стране председника првенствено формалног типа – другим речима, он у основи није обавезан њиховим изнетим мишљењем. У том контексту, воља или циљ Шарла де Гола

као идејног творца или главног (ако не и јединог) инспиратора члана 16. сигурно није била да шеф државе буде биле чиме или киме буде ограничен у свом деловању када је судбина или опстанак отаџбине у питању. Неко супротно тумачење би несумњиво дошло у сукоб са његовим схватањима улоге, положаја и одговорности шефа државе, ако и са целокупном његовим образовањем, животним путем, историјском визијом, као и целом његовом личношћу у најширем смислу те речи. Једноставно речено, овде Цицеронова изрека «*salus populi suprema lex esto*» („спас отаџбине је врховни закон“) долази до свог суштинског и највишег изражаја.

Међутим, како ова својеврсна „легализирана диктатура“ председника републике не би добила неслућене и нежељене размере устав је ипак предвидео какав-такав облик контроле деловања шефа државе од стране онога који је логично и најпозванији да бди над заштитом целокупног уставног и државно-правног поретка – Уставног савета. Он наиме по истеку 30 дана по ступању на снагу ванредних председничких мера може бити консултован од стране како председника два скупштинска дома, тако и од стране 60 посланика или 60 сенатора, за које се може претпоставити здраворазумски да би могли најпре припадати парламентарној опозицији. Исто тако, оно што је несумњиво индикативно овде по нашем суду је чињеница да ни тада Уставни савет не може сопственом иницијативом изнети своје мишљење. Тако нешто он може учинити „пуноправно“ (како то текст устава каже) тек у „другом кругу“ контроле, односно по истеку 60 дана од ступања на снагу ванредних мера, и логично у било ком тренутку после тога. Додуше, напоменимо овде и једну важну чињеницу, а то је да је последњи став овог члана који уводи могућност обраћања Уставном савету, као и његовог самооглашавања, по истеку одређеног броја дана (30 у првом односно 60 у другом случају) је једно решење унето у устав тек великом ревизијом из 2008. године. Другим речима, читавих пола века пре тога таквог ограничења председничке моћи по члану 16. није било.

Када смо малопре поменули „легаллизовану диктатуру“ (или барем потенцијалну тенденцију да радикална примена члана 16. у то прерасте), вредело би овде се подсетити на историјско, иако удаљено, порекло ове установе. Наиме,

у старом Риму је постојала институција *диктатора* као „ванредне магистратуре која се поверавала појединцима у изузетно тешким ситуацијама по римску државу (социјални немири, побуне робова, ратна опасност) или уколико дође до паралисања система власти...“ (Бујуклић 1999, 287), Диктатор је добијао период од 6 месеци у оквиру којег је могао предузети све потребне мере и потезе како би предупредио нарастајућу опасност или отклонио већ постојећу која прети да се отме контроли. Наравно, претходно би Сенат морао да донесе одлуку о крајњем степену опасности која је била стриктно формализована и увек гласила на следећи начин : „Нека се постарају конзули да држава не претрпи неку штету“ (288). Иако по нашим сазнањима нема непосредних доказа да је Шарл де Гол био директно инспирисан овом римском установом приликом конципирања члана 16. устава, тешко је заиста поверовати да он, имајући у виду његову широку класичну културу и образовање засновано у значајној мери на античком наслеђу⁵, није био упознат са овом институцијом.

ПРИМЕНА У ПРАКСИ

Какав је био развој ситуације у Алжиру и шта је био конкретан повод да генерал де Гол прибегне употреби овог члана?

Након генераловог повратка на власт средином 1958. године целокупној француској јавности је деловало сасвим извесно да ће Шарл де Гол наставити оружану и политичку борбу за очување Алжира као дела Француске.⁶ Рат који је избио алжирском побуном од 1. новембра 1954 („познат као „крваве задушнице“⁷) је претио да се одужи у недоглед, а у којем француска војска, и поред веома бројних ангажованих снага и честих успеха на терену, ипак није успевала у потпуности да неутралише алжирске побуњенике (FLN - „Фронт националног

5 У више наврата је било запамћено његово рецитовање грчких и римских класичних аутора у друштву, што је на све присутне остављало снажан утисак о његовој начитаности и високом интелекту.

6 Напоменимо да је Француска под владавином краља Луја Филипа Орлеанског заузела територију данашњег Алжира 1831. године.

7 У католичкој традицији 1. новембар означава празник Свих светих, што је аналогно задушницама у православљу.

ослобођења“). Временом је постајало јасно да искључиво војно решење не може само по себи донети мир без конкретног и дугорочног политичког споразума. Сам генерал је протеком времена, а нарочито од краја 1959. године, почео да наступа са позиција наклоњених начелу самоопредељења, у овом случају Алжираца. Он је све више истицао своје ставове, како јавно а тако још више и приватно, који су ишли у прилог немогућности повратка на старо решење, од пре избијања устанка 1954. године, као на пример : „Асимилација муслимана у француски народ је искључена из домена могућег. Француски Алжир је једна уништавајућа утопија“ (Touchard 1978, 168). У том смислу, његово залагање за референдумско самоопредељење алжирског народа (чији исход у корист независности апсолутно никоме није био споран) је постало сасвим очигледно целокупној француској јавности, што није могло проћи без политичких превирања и комешања, нарочито у војним круговима, као и међу самим Французима настањеним већ више генерација⁸ у Алжиру.

На овом месту морамо расветлити оно што представља срж целокупне теме овога рада, кључно политичко чвориште читаве проблематике алжирског сукоба – то је однос између Шарла де Гола и војске. Када се средином 1958. чинило да француској држави прети својеврсни суноврат и утонуће у потенцијални грађански рат, војска је, заједно са значајним бројем Француза из Алжира, извршила један вешт притисак, својеврсни маневар према политичким круговима, стварајући убеђење и на терену и у јавности да је Шарл де Гол, херој отаџбине из Другог светског рата, једина личност која може земљу избавити из нарастајућег хаоса. Његов велики политички противник и каснији председник Француске, Франсоа Митеран (*François Mitterrand*), је овако оценио поменути маневар: „Пошто је надахнуо политичку заверу и искористио војничку побуну, он (Шарл де Гол, прим.аут.) је срушио постојећи, али декадентни поредак који се ипак звао Републиком“ (Mitterrand 2010, 75). Не улазећи овде дубље у исправност дате оцене, што и није сама тема нашег рада, желели смо првенствено да дочарамо озбиљност друштвене и политичке кризе у којој

8 Који су у жаргону били називани “*pieds noirs*”, односно „црне ноге“. У ту категорију становништва је спадао, узгред речено, и један Албер Ками, чувени француски писац и нобеловац.

се налазила Четврта република на издисају. У том контексту, а зарад бољег разумевања личности Шарла де Гола, без кога нема ни исправног разумевања његове акције и идеја, морамо познавати неке његове карактеристичне мисли и идеје које га верно осликавају, а које се поготово налазе у његовом капиталном делу „Оштрица мача“ (*«Le fil de l'épée»*) из 1934. године.

Најпре, када говори о акцији и искушењу : „Наспрам искушења, човек од карактера налази прибежиште у самом себи. Његова акција иде ка томе да утисне свој печат, да га присвоји за себе, да од тога направи своју сопствену ствар. И не заклањајући се иза хијерархије, нити сакривајући се под нормама, нити покривајући се званичним извештајима, он се усправља, ушанчи и супротставља. То не значи да се он оглушује о наређења нити да занемарује савете, већ да поседује страст хтења и љубомору одлучивања. То не значи да он није свестан ризика нити да игнорише последице, већ их у доброј вери одмерава и прихвата без вијугања. И још више од тога, он се упушта у акцију са поносом вође, јер он бива прожет њоме и она му припада; живљајући у успеху под условом да је за њега заслужан и онда чак кад нема никакве користи од њега, подносећи сву тежину пораза са извесним горким задовољством“ (De Gaulle 2010, 60-61). Када имамо у виду претходне редове написане још у међуратном периоду од стране једног официра, тада још увек непознатог широј јавности, јасно је да реч о човеку ванредно чврстог карактера који је целог живота долазио до изражаја, а нарочито у кризним и преломним моментима.

Наведимо такође његове мисли о односу политичара и војника, о којем је он, као неко ко је искусио добро обе улоге, био веома позван да говори : „Упркос свему, самоконтрола и родољубље често спречавају супарнике да заузму крајње удаљене ставове. Али, понекад такође изванредно јавне опасности раширује страсти до те мере да се руше бране. У ковитлацу кризе и политичар и војник изненада доживљавају ту обострану зависност којом су везани неподношљиво. Жеља за доминацијом која покреће те вечите кандидате за моћ и која представља њихову жаоку, њихову величину и њихову патњу, их нагони на сукоб. Наспрам акције којом су и један и други

опијени, сваки од њих претендује да буде њен једини носилац“ (De Gaulle 2010, 133). Дакле, као што можемо видети, официр де Гол је још ‘30-их година прошлог века схватио потенцијал и природу сукоба између политичара с једне (поготово оног на власти, природно) и војника с друге стране, да би више од четврт века касније он знао да поступи и разреши кризу на један, у основи државотворан начин.

Или пак кад говори о конкретној одговорности и спровођењу акције : „[Постоји] горка радост у прихватању одговорности. Страст ка самосталном деловању је очигледно праћена појединим грубим поступцима у акцији. Човек од карактера у својој личности носи строгост која прати уложени напор. Његови потчињени то доживљавају и каткад стењу под њом. Уосталом, један такав вођа је хладан, јер ауторитет не иде без угледа, нити углед без дистанце“ (De Gaulle 2010, 62).

После овог неопходног упознавања једног сегмента његове личности, вратимо се сада на ситуацију на терену. Стање у Алжиру је постајало све нестабилније и напетије, нарочито почев од 1960. године, када је у јануару месецу спречен покушај подривања поретка и стварања хаоса после такозване „недеље барикада“.⁹ Из месеца у месец је постајало све видљивије да један већи део народних маса алжирских Француза, а нарочито високих официра, није спреман да следи генералову политику која је, додуше веома постепено али неумитно, ишла ка томе да Алжиру призна у крајњем исходу право на независност путем референдума и самим тим на одвајање од Француске. Тај референдум о самоопредељењу је коначно и одржан у јануару 1961., а на којем је било постављено следеће питање : „Одобравате ли предлог закона који председник Републике износи пред француски народ а који се односи на самоопредељење алжирског становништва и организацију државних органа у Алжиру пре самоопредељења?“ Позитиван одговор на постављено питање је дала убедљива већина становништва (око 75%), док је одзив био неких 74%. Наравно, гласало се и у европском делу земље и у самом Алжиру,

⁹ „Недеља барикада“ је везана за побуну дела алжирских Француза у последњој недељи јануара 1960. године када су, незадовољни неким кадровским премештајима у војсци, они изашли на улице да протестују подижући барикаде. Дошло је и до сукоба са полицијом што је резултирало мањим бројем мртвих и рањених на обе стране. Многи од ухапшених и осуђених су каснији приступили ОАС-у.

саставним деловима тада јединствене француске државе. Такав исход изјашњавања који је сасвим јасно усмерио политичку судбину земље у одређеном правцу је можда и био директан повод за генералску побуну. Додајмо још и то да се почетком 1961. године појавила својеврсна герилска организација која се жестоко противила давању самосталности Алжиру, под називом „Организације тајне војске“ («OAS» - *Organisation de l'armée secrète*, на француском). Она је убрзо у своје редове примила изванредног број¹⁰ алжирских Француза, цивила као и официра, који су настојали да тајним деловањем, саботажама, изазивањем нереда, па и спорадичним убиствима, очајнички спрече независност Алжира, посматрајући такав исход као националну „издају“ почињену од стране деголистичке власти.

Узаврела ситуација је доживела тачку кључања у априлу месецу 1961. године. Једна група официра предвођена генералском четворком (Шал, Салан, Жуо и Зелер) је ступила у конкретну акцију заузимања важних институција и стратешких тачки у алжирским градовима. Њима је пришао један мањи део јединица у Алжиру, поготово падобранских трупа, које су почеле да спроводе диверзију на терену и да фактички отказују послушност команди у Паризу. Криза је ескалирала када су побуњене јединице у Алжиру заробиле неколико високих државних службеника, укључујући и самог министра јавних радова Робера Бирона. Париз је убрзо био обавештен о драматичним дешавањима и било је сасвим јасно да атмосфера велике неизвесности осваја и европски део Француске. Морало се хитро деловати услед велике опасности, за коју су многи тада веровали да је извесна, да падобранске јединице, уз евентуалну помоћ дела трупа размештених у самој Француској, изврше десант на Париз и оборе легални режим. Да то није била потпуно неоснована бојазан види се из радио прогласа генерала Шала, једног од вођа побуне : „Заклетва је војске да сачува Алжир како се не би десило да су наши мртви узалуд погинули. Једна влада у одступању [...] се спрема да изручи департамане у Алжиру једној страни побуњеничкој

10 Никада није поуздано утврђено њено бројно стање, али оно је вероватно обухватало неколико хиљада људи. Неке од њених парола „ОАС удара где хоће, када хоће и како хоће“ или „Ни кофер ни ковчег, већ пушка и борба“ довољно говоре о степену фанатизма њених чланова, који су и после проглашења независности Алжира 1962. године неуспешно покушали да убију Шарла де Гола.

организацији. Војска неће одступити од своје мисије. Команда задржава право да прошири своју акцију на континенталну Француску и да поново успостави државни и уставни поредак који је озбиљно нарушен деловањем једне владе чији незаконит карактер упада у очи читавој нацији“ (Lacouture 1986, 161).

Шарл де Гол као шеф државе није имао много дилема када је реч о потреби да се побуни стане на пут свим расположивим и дозвољеним средствима. Чинило се као да је „тешка артиљерија“ председничке моћи оличена у члану 16. највишег правног акта дочекала час да буде примењена, и то свега годину и по дана након усвајања устава нове Пете републике.¹¹ У складу са својим карактером и навикама он се свечано, обукавши генералску униформу, обратио нацији из Јелисејске палате преко телевизије и радија 23. априла 1961. Наводимо овде кључне делове председничке поруке :

„Једна побуњеничка власт је успостављена у Алжиру војним пучем. Та власт је привидна : њу чини једна шачица пензионисаних генерала. Она има и своју стварну страну : то је једна група официра и њихових присталица, амбициозних и фанатичних.

Ситуација је таква да је држава изазвана, нација доведена у искушење, наша моћ уздрмана, наш међународни углед умањен, наше место и улога у Африци компромитовани.

У име Француске, наређујем да сва средства, понављам сва средства, буду употребљена како би се стало на пут тим људима, док не буду елиминисани. Забрањујем сваком Французу, а првенствено сваком војнику, да извршава било које њихово наређење. Аргумент према којем би могло бити на појединим местима нужно прихватање њихове команде под изговором извршења оперативних или административних обавеза не сме никога заварати. Једини команданти, цивилни и војни, који имају право да преузму обавезе су они који су законито били одређени за то и које управо побуњеници спречавају у њиховим задацима. Судбина узурпатора може бити само онаква каква је одређена строгошћу закона.

¹¹ Што негде по нашем уверењу потврђује генералову државотворну интуицију приликом писања новог устава.

Пред опасношћу која се надвила над отаџбином и претњом која виси над Републиком, а након добијеног званичног мишљења Уставног савета, председника владе, председника Сената и председника Народне скупштине, одлучио сам да применим члан 16. нашег Устава. Почев од данашњег дана, предузећу, по потреби и директно, све мере које ми се буду чиниле неопходним у датим околностима. Исто тако, потврђујем, како за данас тако и за будућност, национални и државни легитимитет који ми је нација доделила и који ћу задржати, шта год да се деси, до истека свог мандата или док ме не издају снага или живот, а за чији опстанак ћу предузети мере да га обезбедим и после мене“ (De Gaulle 1999, 736-738).

Овде се морамо врло кратко осврнути и на личну психологију генерала која је у великој мери „исклесана“ у крупним догађајима и преломним историјским моментима. Чувена је његова мисао, наизглед таутолошког призвука, да су „ствари онакве какве јесу“. Како је то примећено, та идеја „издигнута на ниво правила, представља један од камена темељаца његове политичке филозофије. Продрети у дубоку стварност ситуације која се јавља, просветљени проценом и подстакнути тврдоглавошћу. Затим долази до изјашњавања, а онда и до акције“ (Tauriac 2008, 618).

Примена ове најрадикалније мере у виду члана 16. устава није била спроведена тек тако, изненада, у оквиру једног редовног правног режима који је владао до тада на територији Алжира. Напротив, већ неколико година уназад је у Алжиру било уведено ванредно стање, и то једним законом из 1955. године. На основу тог закона, војне јединице су добила веома велика, у основи полицијска овлашћења, на основу којих су могле да оперативно делују у циљу трагања за побуњеницима и да спроводе различите облике борбе против њих. То је између осталог укључивало могућност готово неограниченог претреса просторија и људи, слободно одређивање забрањених зона за кретање становништва, увођење полицијског часа по нахођењу итд. Те мере су основи биле толико широко постављене законски и давале толика овлашћења војним органима и снагама да је, уз присуство и (нажалост готово неизбежне) тортуре над осумњиченима у таквим приликама, то

све нагнало неке стручњаке да дотични закон од 3.априла 1955. године прогласе малтене за најстрожи закон који је Француска икада видела. Другим речима, посезање за чланом 16. је само завршни степен у исцрпљивању свих легалних средстава које француско право ставља држави на располагање у борби против оних појава или дешавања која представљају највиши степен опасности за поредак. Или, како је то неко једном приметио тај парадокс „да криза ојачава државу истовремено је потресајући“ (Caille 2007, 327).

Наравно, да би једна таква мера могла стећи формални легалитет неопходно је и да уставносудски орган као чувар поретка и тумач највишег акта изрекне своје позитивно мишљење. Уставни савет је један дан само (!) након писма¹² које му је упутио шеф државе донео одлуку у којој је нагласио:

„Имајући у виду да су у Алжиру извесни високи официри мимо хијерархије, а за њима и одређени елементи у војсци, ступили у отворену побуну против највиших државних органа чија су овлашћења узурпирани; да гажећи националну сувереност и легалност у држави они прописују мере које су искључиво у надлежности Парламента и Владе; да су лишили слободе и онемогућили највише цивилне и војне органе у Алжиру да врше своје функције, органе који су носиоци овлашћења која су им пренета од стране Владе у циљу очувања националних интереса, а да су слободе лишили и једног члана саме Владе¹³; да је њихов признати циљ да се домогну власти у читавој земљи;

Имајући у виду да су услед тих субверзивних аката с једне стране, угрожене државне институције на један озбиљан и непосредан начин, а да с друге стране највиши државно органи не могу редовно обављати њихове дужности;

Уставни савет је мишљења да су испуњени услови које захтева устав како би био примењен његов члан 16“ (Conseil constitutionnel, 1961).

12 По француском уставу Уставни савет има рок од 30 дана да донесе одлуку од дана подношења иницијативе, а у хитним случајевима 8 дана, на захтев Владе. Јасно је да је овде било реч о врло експедитивној реакцији.

13 И то већ поменутог Робера Бирона, министра јавних радова.

Стекавши на тај начин легалну основу за деловање, а ојачавши истовремено тако и свој политички легитимитет, де Гол није више имао препрека за деловање. Побуна је скршена и генерали су се предали, да би после судских процеса били осуђени на вишегодишње затворске казне, а после неколико година и амнестирани од стране Шарла де Гола.

ЕВЕНТУАЛНЕ КРИТИКЕ

Оно што је овом приликом врло занимљиво и индикативно је дужина трајања овог „најванреднијег“ од ванредних правних режима којима потенцијално располаже француско право. Шарл де Гол је наиме продужио његово трајање чак до краја септембра 1961. године, иако је генералска побуна, објективно говорећи, била ефективно угушена већ после неколико дана. Дакле, између 23. априла и 29. септембра је прошло више од 5 месеци, што значи да је шеф државе сматрао да је толико потребно држати на снази члан 16. устава. Напоменимо и то да је тадашњи председник Уставног савета Леон Ноел (*Léon Noël*) био противан толико дугом трајању оваквог правног режима, сматрајући да су разлози за његов опстанак на снази релативно брзо нестали.

У суштини, овде се поред слова устава морамо позабавити и његовим духом – уставотворац се очигледно уздао у државотворну свест председника Републике, његову политичку интуицију у крајњим околностима, као и личну решеност да одбрани државу и поредак у коначном исходу. Из тог разлога председник Републике у суштинском смислу нема никакву конкуренцију у вођењу државе током примене члана 16, под условом да добије зелено светло од оних органа које устав наводи. Он теоријски може објединити и извршну и законодавну власт у својим рукама и предузимати све мере које сматра целисходним и неопходним у циљу очувања државноправног поретка. С друге стране, веома је специфична у таквој ситуацији улога Парламента. Он редовно може заседати током примене овог ванредног режима, шеф државе га не може распустити у овом периоду (што је по члану 12. устава иначе његово право у редовним околностима), али поставља се питање колика је стварна тежина и улога Парламента у процесу доношења

норми под овим режимом, а све ово имајући у виду да шеф државе може својим одлукама потпуно управљати ситуацијом у земљи уместо редовних аката законодавне и извршне власти? С друге стране, поставља се исто тако умесно питање шта би се догодило у ситуацији да је члан 16. примењен у случају да је Парламент већ распуштен од стране председника? Да ли би здрав разум и исправна логика онда налагали да се једном распуштени Парламент (тачније Национална скупштина као његов доњи дом) поново сазове и врши својеврсну политичку контролу над применом члана 16. устава? Чини се да овде постоји једна правна празнина у француском систему која би се онда вероватно попунила, по неким мишљењима¹⁴, у корист позитивног одговора на постављено питање.

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Приступајући анализи члана 16. француског устава, тог „нуклеарног арсенала“ председничке моћи, како смо га назвали, ми смо били свесни потпуне специфичности једног оваквог уставног решења у упоредној пракси. Суштински посматрајући, дотично решење произилази из елементарног политичког, па и оног једноставног људског, здравог разума – личност коју је нација непосредно изабрала за шефа државе је логично позвана да буде последња и најјача брана сваком озбиљном, а поготово крајње опасном угрожавању државе и поретка. Са те стране, тешко би се могао пронаћи неки крупан, доследан и убедљив аргумент који би ишао насупрот наведеном решењу. Јер, природа врхунских и крајњих опасности по поредак је таква да нужно захтева мудро и промишљено, али свакако и хитро и одлучно реаговање – што по природи ствари одликује (или би требало да одликује) један инокосни орган, поготово кад он има врхунску одговорност и највиши легитимитет као што је то случај са шефом државе.

С друге стране, изабрана тема носи са собом и једну (потенцијално) неповољну околност. Имајући у виду, наиме, да је члан 16. само једном, срећом по Француску, примењен у шестодеценијској историји Пете Републике, може се евентуално поставити питање недовољног емпиријског материјала,

14 На пример, већ горе поменутог Жана Жикела у наведеном уџбенику уставног права, стр. 592.

односно доживљеног искуства у примени члана 16., у смислу његове евентуалне (не)довољности за квалитетну обраду ове теме. Иако ову опаску имамо у виду, ми ипак сматрамо да особеност оваквог уставног решења, с једне стране, и његова непредвидивост која потенцијално носи врло „креативан“ приступ и решења у пракси, итекако оправдавају посебну обраду члана 16. који у француским оквирима ствара услове за једну легализовану „диктатуру“ шефа државе у оквиру које искључиво државни разлог («*raison d'Etat*») диктира целисходност мера и потеза.

И на крају, осврнимо се и на перспективу члана 16. Узимајући у обзир врло сложену, нарочито безбедносно, ситуацију у француској Петој републици последњих година, повезану превасходно са исламским тероризмом и урбаним насиљем, с пуним правом се може поставити више него легитимно питање улоге председника у ванредним или потенцијално „ултраванредним“ околностима. Без жеље да било шта прејудицирамо или да се бавимо црним прогнозама, није згорег приметити да је Шарл де Гол уношењем члана 16. у Устав поступио мудро и државнички, бивајући свестан да отаџбина никада више не сме доживети онакво понижење као те трагичне 1940. године, када је веома брзо капитулирала услед како с једне стране моћног противника, тако и услед неспособности и несналажења тада владајуће политичке класе, лишене у великој мери визије, знања, одлучности, али и институционалних средстава која би јој помогла у тој борби. Укратко, верујемо да се са пуним правом може закључити да тешко да постоји држава, достојна тог имена, која не би предвидела једно крајње средство, засновано на праву и уставу и притом подвргнуто уставносудској контроли, зарад свог опстанка и борбе за живот.

РЕФЕРЕНЦЕ

Бујуклић, Жика. 1999. *Forum Romanum : римска држава, право, религија и митови*, Правни факултет Универзитета у Београду, четврто издање

- Caille, Pascal, 2007. « L'état d'urgence, la loi du 3 avril 1955 entre maturation et dénaturation », *Revue de droit public*, n° 2/2007, Paris
- Conseil constitutionnel. 1961. «Décision n° 61-1 AR16 du 23 avril 1961» *Conseil constitutionnel*. <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1961/611AR16.htm>
- De Gaulle, Charles. 1999. *Mémoires d'espoir*, Paris: Plon
- De Gaulle, Charles. 2010. *Le fil de l'épée*, Paris: Perrin
- Gicque, Jean et Jean-Eric Gicque. 2008. *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 22^{ème} édition, Paris: Editions Montchrestien
- Jullian, Marcel. 1994. *De Gaulle – pensées, répliques, anecdotes*, le Cherche midi éditeur, Paris
- Lacouture, Jean. 1986. *De Gaulle – Souverain*, 3^{ème} tome, Paris: Seuil, Paris
- Tauriac, Michel. 2008. *Vivre avec de Gaulle*, Paris: Plon
- Touchard, Jean. 1978. *Le gaullisme 1940 – 1969*, Paris: Editions du Seuil

Dušan Gujaničić

Institute for Political Studies, Belgrade

THE ARTICLE 16 OF CONSTITUTION IN THE FIFTH FRENCH REPUBLIC - THE “NUCLEAR WEAPON” OF THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC

Resume

In the history of every country can emerge some events that represent objectively the highest level of danger for the constitutional order of this country or even for its literal survival. In these cases, the common legal regime must give way to the exceptional legal regime that can appear under different forms. Within the French constitutional order, the article 16 of Constitution contains the most radical form of this kind of legal regime that we have designated as a “nuclear weapon” of the presidential power. This kind of “legal dictatorship” has in some way its conceptual roots in the history of the Ancient Rome that had also a radical solution for the highest level of danger against the order or the survival of state. The Roman Senate could designate one person as a dictator for a period that could not be longer than 6 months, with the waste legal possibilities for a dictator in order to reestablish the normal situation and protect the order. In the other hand, the French president, before his eventual decision to apply the article 16, have to hear the official opinions of several organs in the state: the Prime minister, the president of National Assembly, the president of Senate and the Constitutional council. However, despite this formal obligation to consultate the mentioned organs he is not legally bind by their opinions. The French president is the unique “master” of the situation because he is the only real lawmaker (and in the same time decision-maker)

during this exceptional period, that represents some kind of the emergency state, from the legal but also from the political point of view. During the application of the article 16. The French president has not the possibility to dissolve the Parliament, unlike the normal situation that permits this solution based on the article 12 of the French constitution. The Parliament, although with considerably reduced powers under the regime of article 16. However stays an important element of system, because it can demand through 60 deputies or senators the control of applied measures from the Constitutional Council, after 30 days from beginning of application of article 16. The French constitutional court can start itself this control if 60 days have been passed since the beginning of described regime. The only case of application of the article 16 was in 1961 when a group of French generals expressed their dissatisfaction against the policy of Charles de Gaulle towards the question of Algerian independence, by provoking a rebellion that involved some units of French army in Algeria in this dangerous adventure. De Gaulle was very determined to stop each attempt that could threaten the constitutional order and therefore he has taken all necessary measures to break the rebellion. Although the main part of action of de Gaulle was finished in a few days, he wanted and succeeded to maintain this exceptional regime for 5 months. The dangerous French experience from 1961 as well as the basic common sense both from legal and political points of view prove that the existence of the article 16 is a useful thing, which can always be the ultimate dike in front of the very serious attempts to threaten the constitutional order, but also the survival of state.

Keywords: article 16, Constitution, exceptional legal regime, president of the Republic, survival of state, France.

* Овај рад је примљен 15. новембра 2020. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 22. новембра 2020. године.