

# АРХИВ

## ЗА ПРАВНЕ И ДРУШТВЕНЕ НАУКЕ

1

БЕОГРАД  
2021.

**АРХИВ  
ЗА  
ПРАВНЕ  
И  
ДРУШТВЕНЕ  
НАУКЕ**

1  
БЕОГРАД  
2021.

**АРХИВ ЗА ПРАВНЕ И ДРУШТВЕНЕ НАУКЕ**

ARCHIVE FOR LEGAL AND SOCIAL SCIENCES

---

Основаан 1906.

**ИЗДАЈЕ**

Савез Удружења правника Србије и Републике Српске и  
Институт за политичке студије  
Адреса: Крунска 74, Београд; Светозара Марковића 36, Београд  
Телефони: 011/2446-910; 011/3039-380  
Е-mail Редакције: arhiv@ips.ac.rs

ISSN 0004-1270 УДК 34 Број 1/2021 Година 116  
DOI: <https://doi.org/10.22182/apdn.342019>

**Главни и одговорни уредник**  
проф. др Владан ПЕТРОВ

**Заменик главног и одговорног уредника**  
проф. др Милан ЈОВАНОВИЋ

**РЕДАКЦИЈА**

проф. др Владан ПЕТРОВ, проф. др Бранко РАКИЋ,  
проф. др Небојша ШАРКИЋ, проф. др Милан ЈОВАНОВИЋ,  
проф. др Сретен ЈУГОВИЋ, проф. др Вања БАЈОВИЋ,  
др Владан СТАНКОВИЋ, др Бојан ТУБИЋ,  
др Милош СТАНКОВИЋ, др Милош СТАНИЋ,  
др Драган ТРАИЛОВИЋ, Ђорђе МАРКОВИЋ

**Секретари часописа**

Богдана Стјепановић, Јована Мисаиловић

**САВЕТ**

председник Академије наука и умјетности  
Републике Српске (АНУ РС) Рајко КУЗМАНОВИЋ,  
академик АНУ РС Мирко ВАСИЉЕВИЋ, академик АНУ РС Витомир ПОПОВИЋ,  
проф. др Миодраг ОРЛИЋ, проф. др Драгор ХИБЕР, др Живојин ЂУРИЋ,  
проф. др Зоран Томић, проф. др Милан ШКУЛИЋ, др Боса НЕНАДИЋ,  
проф. др Саша БОВАН, проф. др Никола МОЈОВИЋ,  
проф. др Бранислав РИСТИВОЈЕВИЋ, проф. др Драгана КОЛАРИЋ,  
проф. др Бојан МИЛИСАВЉЕВИЋ, Ирена МОЈОВИЋ,  
др Јован ЋИРИЋ, др Радослав ГАЋИНОВИЋ, Катарина МАНОЈЛОВИЋ АНДРИЋ,  
Јелена ИВАНОВИЋ, проф. др Александар В. ГАЈИЋ, проф. др Дарко СИМОВИЋ

**ЧАСОПИС ИЗЛАЗИ ТРОМЕСЕЧНО**

Прелом и штампа – Бирограф, Београд  
Тираж: 50

Радове објављене у овом часопису није дозвољено прештампавати, било у целини, било у деловима, без изричите сагласности издавача. Оцене изнесене у чланцима лични су ставови њихових писаца и не изражавају мишљење уредништва, нити установа у којима су аутори запослени.

## ARCHIVE FOR LEGAL AND SOCIAL SCIENCES

Established 1906.

---

### ***PUBLISHERS***

Union of Lawyers Associations of Serbia and Republika Srpska  
and Institute for Political Studies  
Address: Krunska 74, Beograd; Svetozara Markovića 36, Beograd  
Phones: 011/2446-910; 011/3039-380  
E-mail: arhiv@ips.ac.rs  
ISSN 0004-1270 UDK 34 No 1/2021 Year 116  
DOI: <https://doi.org/10.22182/apdn.342019>

### ***Editor-in-Chief***

Prof. dr Vladan PETROV

### ***Deputy Editor-in-Chief***

Prof. dr Milan JOVANOVIĆ

### ***EDITORIAL BOARD***

Prof. dr Vladan PETROV, prof. dr Branko RAKIĆ,  
prof. dr Nebojša ŠARKIĆ, prof. dr Milan JOVANOVIĆ,  
prof. dr Sreten JUGOVIĆ, prof. dr Vanja BAJOVIĆ,  
dr Vladan STANKOVIĆ, dr Bojan TUBIĆ,  
dr Miloš STANKOVIĆ, dr Miloš STANIĆ,  
dr Dragan TRAILOVIĆ, Đorđe MARKOVIĆ

### ***Editorial Board Secretaries***

Bogdana Stjepanović, Jovana Misailović

### ***COUNCIL***

President of the Academy of Sciences and Arts  
of the Republika Srpska (ASA RS) Rajko KUZMANOVIĆ,  
academician of the ASA RS Mirko VASILJEVIĆ,  
academician of the ASA RS Vitomir POPOVIĆ, prof. dr Miodrag ORLIĆ,  
prof. dr Dragor HIBER, dr Živojin ĐURIĆ, prof. dr Zoran TOMIĆ,  
prof. dr Milan ŠKULIĆ, prof. dr Bosa NENADIĆ, prof. dr Saša BOVAN,  
prof. dr Nikola MOJOVIĆ, prof. dr Branislav RISTIVOJEVIĆ,  
prof. dr Dragana KOLARIĆ, prof. dr Bojan MILISAVLJEVIĆ, Irena MOJOVIĆ,  
dr Jovan ĆIRIĆ, dr Radoslav GAĆINOVIĆ, Katarina MANOJLOVIĆ ANDRIĆ,  
Jelena IVANOVIĆ, prof. dr Aleksandar V. GAJIĆ, prof. dr Darko SIMOVIĆ

### **THE JOURNAL IS PUBLISHED QUARTERLY**

Print – Birograf, Beograd

Circulation: 50

Papers published in this journal may not be printed, either in whole or in parts, without the consent of the publisher. The observations given in the articles are the personal views of their writers and do not express the opinion of the editorial board or the institutions where the authors are employed.



**АРХИВ**  
ЗА ПРАВНЕ И ДРУШТВЕНЕ НАУКЕ

БРОЈ 1

ЈАНУАР-МАРТ 2021.

ГОД. 116 СТР. 1- 116

---

**САДРЖАЈ**

**ЧЛАНЦИ**

1. Зоран Р. ТОМИЋ – О КАТЕГОРИЈИ СПЕЦИЈАЛНИХ  
СТАЊА У ФРАНЦУСКОМ ПРАВУ - ПОСЕБНО У ВЕЗИ  
СА ПАНДЕМИЈОМ ВИРУСА КОРОНА 2020/21. ....9
  
2. Нада М. РАДУШКИ – ПРАВА И ПОЛОЖАЈ СРПСКЕ  
НАЦИОНАЛНЕ МАЊИНЕ У РУМУНИЈИ - СТАЊЕ И  
ПЕРСПЕКТИВЕ .....23
  
3. Милош СТАНИЋ – ИЗБОР ЧЛАНОВА НАДЗОРНОГ  
ОРГАНА ЗА ЗАШТИТУ ЛИЧНИХ ПОДАТАКА КАО  
ГАРАНТИЈА НЕЗАВИСНОСТИ НА ПРИМЕРУ ЧЕТИРИ  
ЕВРОПСКЕ ЗЕМЉЕ .....43
  
4. Хана ШАРКИНОВИЋ-КÖСЕ – О УСТАВНИМ  
ПАРЛАМЕНТАРНИМ ИМУНИТЕТИМА (I део).....59

**ИЗ ПРАВНЕ БАШТИНЕ**

1. Ратко МАРКОВИЋ – СЕЧЕМО ЛИ СВОЈЕ КОРЕНЕ? .....73

## ПРИКАЗИ

1. Бојана ТОДОРОВИЋ – ЈАВНО-ПРИВАТНА  
ПАРТНЕРСТВА И КОНЦЕСИЈЕ У ЕУ:  
НЕДОВРШЕНИ ЛЕГИСЛАТИВНИ ОКВИР ..... 83

## СТУДЕНТСКИ РАДОВИ

1. Brenda RODRÍGUEZ RUIZ – HEALTH EMERGENCIES  
AND HUMAN RIGHTS: THE RESTRICTION OF  
FUNDAMENTAL RIGHTS DURING COVID-19  
PANDEMIC .....93

# ARCHIVE FOR LEGAL AND SOCIAL SCIENCES

№ 1

JANUARY-MARCH 2021

YEAR 116 PAGE 1-116

---

## CONTENTS

### ARTICLES

1. Zoran R. TOMIĆ – ABOUT CATEGORY OF SO CALLED “SPECIAL” CIRCUMSTANCES IN THE FRENCH LAW WITH SPECIAL REFERENCE TO THE COVID-19 PANDEMIC 2020-21 .....9
  
2. Nada M. RADUŠKI – RIGHTS AND POSITION OF THE SERBIAN NATIONAL MINORITY IN ROMANIA – STATUS AND PERSPECTIVES .....23
  
3. Miloš STANIĆ – THE PROCEDURE OF ELECTING MEMBERS OF AN INDEPENDENT SUPERVISORY BODY FOR PERSONAL DATA PROTECTION AS A GUARANTEE OF THEIR INDEPENDENCE ON EXAMPLE OF FOUR EUROPEAN COUNTRIES .....43
  
4. Hana ŠARKINOVIĆ-KÖSE – ON THE CONSTITUTIONAL PARLIAMENTARY IMMUNITIES (Part I) .....59

### LEGAL HERITAGE

1. Ratko MARKOVIĆ – ARE WE CUTTING OUR ROOTS? ..73

REVIEWS

1. Bojana TODORVIĆ – PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS  
AND CONCESSIONS IN THE EU: AN UNFINISHED  
LEGISLATIVE FRAMEWORK.....83

STUDENT ARTICLES

1. Brenda RODRÍGUEZ - RUIZ – HEALTH EMERGENCIES  
AND HUMAN RIGHTS: THE RESTRICTION OF  
FUNDAMENTAL RIGHTS DURING COVID-19  
PANDEMIC .....93

Зоран Р. ТОМИЋ\*  
Правни Факултет,  
Универзитет у Београду

УДК 342.77+614.8(44)  
DOI: <https://doi.org/10.22182/apdn.12021.1>  
Оригинални научни рад

## О КАТЕГОРИЈИ СПЕЦИЈАЛНИХ СТАЊА У ФРАНЦУСКОМ ПРАВУ – ПОСЕБНО У ВЕЗИ СА ПАНДЕМИЈОМ ВИРУСА КОРОНА 2020/21. \*\*

„...а испасти из времена значи испасти из историје, значи, кад је постојање прекинуто, заглибити се у инерцији и суморности, у апсолутној стагнацији...” (Емил Сиоран, *Пад у време*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци - Нови Сад, 2008, стр. 132).

### Сажетак

Тема чланка су изузетна друштвена стања, односно околности за које се прописује нарочит правни режим, један или више њих. Реч је рату, оружаној побуни и другим озбиљним друштвеним немирима, масовним насилним демонстрацијама, генералним штрајковима, великим несрећама, природним непогодама, пандемијама и сличним, углавном непредвидивим околностима - а по државу, односно друштвену заједницу и њене чланове деликатним и добрано штетним. Тада редовне правне норме привремено уступају место оним специјалним, нередовним, да би владавина права у модификованом смислу била очувана. Док се држава, друга јавна тела и грађани не врате у нормалан животни колосек. У раду је претресено комплексно правно

---

\* Аутор је редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду. Електронска адреса аутора: [ztomic@ius.bg.ac.rs](mailto:ztomic@ius.bg.ac.rs).

\*\* Рад је настао у оквиру стратешког пројекта Правног факултета Универзитета у Београду: „Епидемија. Право. Друштво. – јавноправна питања“ за 2021. годину.

питање тзв. изузетних околности - *circonstance exceptionnelle* у француском праву: у тамошњем уставу, законодавству и судској пракси. У истом миљеу, правни стандарди из Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода морају да буду стриктно и несумњиво уважавани.

Кључне речи: правни режим, нередовност, хитност, привременост, председник Републике, Министарски савет, Државни савет

## 1. ОБЛИЦИ НЕРЕДОВНИХ/СПЕЦИЈАЛНИХ СИТУАЦИЈА У ФРАНЦУСКОЈ

Терминолошки, целина категорије нередовних/специјалних ситуација у важећем француском праву и судској пракси може се - у ширем смислу - означити изразом изузетне околности: *circonstance exceptionnelle*. Тиме су обухваћене:

1) *Ванредно стање* (“*les mesures exigées par ces circonstances...*”) за чије је проглашење и следствене мере по Уставу надлежан председник Републике;<sup>1</sup>

2) *Опасно стање* које по Уставу проглашава Министарски савет/Влада<sup>2</sup> - *l'état de siège* (чије првобитно законско уређење потиче из 1849. године, почетком Друге републике);

3) *Стање хитности*, *l'état d'urgence*, уређено једним општим законом - Закон број 2015-1501 од 20 новембра 2015. који продужава примену Закона број 55-385 од 3. априла 1955. године (праћеног Наредбом из 1961. године), појачавајући делотворност његових одрдаба;<sup>3</sup> 2020. године донет је и посебан закон о санитарном хитном стању стању - Закон број 2020-290 од 23. марта 2020 којим се уводи стање санитарне нужде, *l'état d'urgence sanitaire*, ради суочавања са епидемијом Covid-19;<sup>4</sup>

4) *Изузетне околности* (у ужем смислу), *circonstance exceptionnelle* - преторска правна творевина праксе Државног Савета (*Conseil d'Etat*), никла и изграђивала се још од почетка 19.

---

<sup>1</sup> Устав Француске Републике од 4. октобра 1958, са изменама од 1960, 1962, 1963, 1974 и 1976. године, чл. 16.

<sup>2</sup> Члан 36. Устава.

<sup>3</sup> *Journal officiel de la République française*, texte 1 sur 128, 21 novembre 2015.

<sup>4</sup> *Journal officiel de la République française*, texte 2 sur 47, 24 mars 2020.

столећа, временом је стваралачки прецизирала границе управног јавног поступања у свим тзв. изузетним стањима. И то у одсуству текстулне регулативе, односно у ситуацијама када нормe правних прописа или не постоје, или нису довољне да “савладају” изазове, претње и опасности тих и таквих нередовних неприлика<sup>5</sup>.

Резимирам: рат, већи немири, побуне, терористички атаци, општи штрајк, масовне насилне демонстрације (као оне студентске 1968. године или побуна тзв. жутих прслука 2018-2019.године), пандемија (таква је ова текућа из 2020. године), земљотрес, ерупција вулкана и друге непредвидиве елементарне катаклизме/непогоде већих размера, велике несреће, односно различити озбиљни/дубоки политички, економски или социјални потреси - захтевају одговарајућу хитну свеколику државну реакцију, у првом реду нормативну а потом и непосредно спроводилачку, активирање специјалних, унапред предвиђених председничких, извршно-управних или/и судских овлашћења која одступају од редовне, стандардне правне регулативе. То је особена и привремена владавина “резервног” и одступајућег правног поретка - уставног, законодавног, уредбодавно-наредбодавног и управно-судског - у битно промењеним друштвеним условима. Тај нарочити режим подразумева хитно, неопходно и сразмерно задирање у субјективне правне ситуације, ограничавање слобода и права грађана и њихових колективитета. Да би се успоставио стабилан јавни поредак, редован ток друштвеног живота, уобичајен, непрекинут рада државних органа и јавних служби, а посебно уживање слобода и права грађана у пуном опсегу.

За *ванредно стање* - које подразумева изузетна овлашћења председника Републике - француски устав резервише следећу формулу: “Када институције Републике, независност земље, интегритет њене територије или извршење међународних обавеза буду угрожени на тежак и неопосредан начин, а редовно функционисање уставних власти буде прекинуто, Председник Републике после службеног консултовања с првим министром, председницима домова, као и Уставним саветом, предузима мере које овакве околности изискују” (став 1).

Дакле, Устав поставља два кумулативна садржинска услова за постојање ванредног стања и један процесни услов да

---

<sup>5</sup> Вид. Georges Dupuis, Marie-José Guédon, *Institutions administrative, Droit administratif*, 2. éd., Paris, 1989, стр. 384, 407.

би председник Републике ставио у погон сопствене изузетне прерогативе. Први садржински услов се тиче нападног објекта - институције Француске, независност земље, територија или њене међународне обавезе, као и описа/квалификавања (“тежак и непосредан начин”) силине опасности која се над њом наднела. Други услов се односи на узрочно-последичну везу предметне угрожености и немогућности редовног функционисања уставних институција у Француској, тачније прекидања њиховог уобичајеног рада. У тој “тачки” није до краја јасно да ли се мисли на читав ланац уставних државних органа или само на поједине од њих. Трећи, процесни услов, су наречене консултације које нису обавезне по садржини, али се морају остварити да би се шеф државе обратио грађанима, обавештавајући их о насталој крупној недаћи по Француску и о ономе шта ће поводом тога учинити. Наиме, “он о томе путем поруке обавештава нацију” (став 2). “Овакве мере морају бити надахнуте жељом да се да се уставним јавним органима у најкраћем року обезбеде средства за обављање њиховог задатка. Уставни савет мора о њима да буде консултован” (став 3). “Парламент се састаје без посебног позива” (став 4). “Народна скупштина не може да буде распуштена за време вршења изузетних овлашћења” (став 5).<sup>6</sup> То и такво стање се у француској доктрини каткад означава као уставно пројектована “председничка монархија” или “привремена диктатура”, будући да је шеф државе у ванредном стању - у прокламованом уставном циљу, након његовог утврђења да су кумулативно испуњена оба уставна услова<sup>7</sup> - а после прибављања мишљења респектабилних државних фактора - властан да суспендује малтене све слободе и права грађана. Али не и оне на које упућује став 2. члана 15. Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода (о чему доцније). Иначе, на председничка овлашћења у ванредном стању Парламент нема било какав утицај иако заседа и у тим условима, ако му прилике допуштају. Он само мотри на председникове поступке, изјашњавајући се о њима накнадно, у редовном стању. Поједини писци тџ констатују “конфузију овлашћења у случају изузетних околности”, мешање, тачније гомилање власти у рукама председника Републике. Посреди

<sup>6</sup> Нав. према Миодраг Јовичић, *Велики уставни системи, елементи за једно упоредно уставно право*, Савремена администрација, Београд, 1984, стр. 478.

<sup>7</sup> Исто, стр. 153.

су, на пољу широких и неодређених уставних одредница, његове искључиве и дискреционе прерогативе.<sup>8</sup> Али, он тада нипошто не сме да мења Устав, нити да распушта Парламент.<sup>9</sup> Дакако, остале бројне уставне ингеренције шефа државе смеју да буду употребљене једино “ако се редовним путем не може успоставити нарушена стабилност или отклонити претња по државу.”<sup>10</sup> Јер, уставна дужност француског шефа државе је да “се стара о поштовању Устава” и да “обезбеђује редовно функционисање јавних власти и континитет државе”.<sup>11</sup> С друге стране, временски није ограничено трајање његових изузетних прерогатива тј. искорачивање из редовног уставног режима на темељу Устава: посреди је, опет, његова (пр)оцена.

При вршењу својих специјалних ингеренција председник залази и у закондавство, а и у подзаконску надлежност, без било чијег супотписа. Његово законодавствено поступање је практично неконтролисано - само “снабдевано” необавезујућим мишљењем Уставног савета (*Conseil Constitutionnel*) које се јавно чак и не објављује (sic!). Друго подручје његовог специјалног чинодејствовања подлеже преиспитивању од стране Државног савета (*Conseil d'Etat/C.E.*), највишег управног суда Француске.<sup>12</sup> Ту спадају како његове уредбе по нужди,<sup>13</sup> тако и наредбе/декрети у погледу предузимања конкретних мера.<sup>14</sup> Што нипошто не знаћи да шеф државе не може по престанку ванредних околности и правно и политички да одговара због доказаног кршења европких стандарда, Устава и националних закона, нарочито због почињене велеиздаје сопствене државе, нерегуларног и неоправданог нарушавања сигурности државног и јавног поретка.

Иначе, Ведел (*Vedel*) наводи три гледишта о природи председничких овлашћења по члану 16. Устава.<sup>15</sup> Прва - да оне

<sup>8</sup> Georges Vedel, *Droit administratif*, 6. édition, Presses universitaires de France, Paris, 1976, str. 305.

<sup>9</sup> Claude Leclercq, *Droit constitutionnel et institutions publiques*, quatrième édition, Paris, 1984, стр. 505.

<sup>10</sup> Исто, стр. 506; François Luchaire, Gérard Conac, *Le constitutions de la république français*, Paris, 1979, стр. 339.; Танасије Маринковић, *Устав као конвенција - еволуција Пете француске републике* - докторска дисертација необјављена, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2008, стр. 75-80.

<sup>11</sup> Чл. 5 Устава.

<sup>12</sup> Jean Rivero, *Droit administratif*, neuvième édition, Paris, 1980, стр. 67-68.

<sup>13</sup> Velimir Ivančević, *Institucije управног права*, прва knjiga, Pravni fakultet Univerziteta u Zagrebu, Zagreb, 1983, стр. 108-109, 123.

<sup>14</sup> Philippe Foillard, *Droit administratif*, Paris, 2004, стр. 143; La Haute jurisdiction administrative, l'arrêt Assemblée, 2. mars 1962, Rubin de Servens; С. Е., 23. octobre 1954, Doriano, Rec., стр. 486.

<sup>15</sup> Georges Vedel, *Droit administratif*, нав. дело, стр. 34-37.

спадају у стандардан каталог председничких послова, да им карактер није посебан, већ да је у питању “la competence normale”. Друга - сасвим супротна поставка је да је посреди особена, *sui generis* каквоћа председничких мера, лишених сваке правне, а нарочито судске контроле; тиме се предметни председнички потези сврставају у “акте владе”, у чисто политичке инструменте.<sup>16</sup> Треће гледиште о карактеру председничких моћи из члана 16. је нешто између она два скицирана, подвлачи њихов мешовити карактер - и оно је прихваћено у савременој доктрини и пракси а заузима га и сâм Ведел<sup>17</sup>: председнички ванредни закони у садржинском смислу су без делотворне правне контроле, а они извршно-управни акти и мере су “под лупом” Државног Савета (о чему је било речи).

На концу, пошто је изложио две концепције о актима владе (старију нову)<sup>18</sup> - Ведел се пита шта је “остало збиљски од појма аката владе”?<sup>19</sup> Па каже: једино акти “комуникације” између Парламента и Владе, као и они из међународних односа - што је, закључује, премало да би им се признала самостална егзистенција.

*Опсадно стање - l'état de siège*, подсећам, проглашава Влада. Одобрење Парламента је неопходно само ако оно траје дуже од 12 дана. У питању је знатно редуковани третман слобода и права, на целини или на делу територије државе, у случају спољне претње или унутрашњих побуна, уз нарочиту могућност замењивања цивилних власти оним војним и проширењем надлежности војних судова у погледу кривичних дела против безбедности државе.<sup>20</sup> У опсадном стању су осетно увећана овлашћења јавне управе, полиције нарочито: у погледу држања и ношења оружја, дневних и ноћних претресања лица и објеката, забрањивање јавних скупова и публикација која могу повредити јавни поредак, забране удаљења лица из свог пребивалишта, саобраћајне рестрикције и друго.<sup>21</sup>

*Ургентно стање - стање хитности* које се (на почетку овог

---

<sup>16</sup> О тзв. актима владе вид. Ратко Марковић, *Извршна власт*, Савремена администрација, Београд, 1980, стр. 99-111.

<sup>17</sup> Вид. Georges Vedel, *Droit administratif*, нав. дело, стр. 36-37.

<sup>18</sup> Прва - да су то судско недодирљиви «акти високе политике», а друга - да су у питању само изричито набројани акти највиших политичких органа, Georges Vedel, *Droit administratif*, нав. дело, стр. 306-310.

<sup>19</sup> Georges Vedel, *Droit administratif*, нав. дело, стр. 310.

<sup>20</sup> Raymond Guillien, Jean Vincent, *Terme juridique*, 10<sup>e</sup> édition, Paris, 1995, стр. 247.

<sup>21</sup> Jean Rivero, *Droit administratif*, нав. дело, стр. 434.

текста наведох) проглашава специјалним законом, у начелу је мање строго од оног опсадног. Најпре, стога што се уводи законом, а не декретом. Разлози за његово проглашавање су, алтернативно, двојаки: 1) када настане непосредна опасност од великог/тешког нарушавања јавног поретка; 2) у случају других јавних невоља.<sup>22</sup> И у хитном стању долази до ограичавања слобода и права, као и до снажења прерогатива префектура полиције - али не и до војног ангажовања, ни управног, ни судског. Кључни су разлози хитности и неопходности због којих, у појединим криричним случајевима, формалности управне процедуре и гаранције странака бивају жртвоване. Рецимо код хитних позива становништву да се одмах упути на одређену локацију.<sup>23</sup>

*Закон број 2015-1501 од 20 новембра 2015 о хитним стањима* - као правни одговор на раст тероризма у Француској - пооштрава регулативу Закона број 55-385 од 3. априла 1955. Тако, трајање хитног стања се продужава на три месеца. Национална скупштина и Сенат морају одмах бити обавештени о мерама које Министарски савет у том раздобљу предузима и могу тражити додатна обавештења у оквиру контроле и вредновања поступања извршне власти. Појачавају се постојећа, али и предвиђају нова овлашћења полиције, посебно у односу на лица са одређеним пребивалиштем, односно која бораве на одређеним адресама: периодично јављање полицијским властима, провера пасоша и других идентитетских докумената, мобилни електронски надзор за лица која су била осуђена за терористичке акте на 10 година затвора или више а буду пуштена на слободу после издржаних најмање 8 година, наређење о предаји оружја и муниције од стране одређених категорија лица и друго.

Неколико напомена и о *Закону број 2020-290 од 23. марта 2020 о хитности суочавања са епидемијом Covid -19.* Тај закон уређује стање санитарне хитности, супротстављање озбиљној санитарној кризи која је задесила и Француску. Он унеколико мења Законик којим се тиче јавног здравља. Стање санитарне хитности се прописује за целину или део територије Француске, укључујући прекоморске земље - «у случају санитарних катастрофа које, својом природом и озљбношћу, доводе у опасност национално здравље». Стање санитарне

---

<sup>22</sup> Velimir Ivančević, *Institucije upravnog prava*, нав. дело, стр. 122-123.

<sup>23</sup> Raymond Guillien, Jean Vincent, *Terme juridique*, нав. дело, стр. 247, 370-371, 555; Вид. Georges Vedel, *Droit administratif*, нав. дело, стр. 304-305.

нужде се објављује декретом Министарског савета, полазећи од извештаја министра здравља. О свему предузетом бивају одмах бивају упознати Национална скупштина и Сенат. Продужење санитарног кризног стања за више од месец дана мора да буде законски потврђено, а на основу претходног мишљења меродавног научног комитета. Закон предвиђа да премијер посебним спроведбеним декретом, на подлози писаног става ресорног министра - искључиво у сврху заштите јавног здравља - може изрећи: забрану кретања грађана, пешице или возилима на тачно одређеним местима и у прецизно наведеној сатници - не и апсолутну (*sic!*), забрану јавног окупљања, забрану напуштања стана - осим за задовољавање породичних и здравствених потреба, карантинске мере - особито за осетљиве особе и оне изложене зарази, обезбеђивање потребних лекова пацијентима, контролу цена одређених производа, стављања на располагање добара и услуга неопходних у суочавању с здравственом недаћом, затварање одређених јавних установа, одговарајуће нужне и хитне економске мере, посебно у погледу оних предузетника и привредних друштава оштећених за време санитарне кризе, одлагање другог круга локалних избора, итд. Закон такође прописује да ресорни министар може - и после завршетка стања санитарне хитности - предузете исте мере да би трајно обезбедио успостављену нормалну санитарну ситуацију.

Иначе, поједини писци констатују да је стање хитности блиско судски уобличеним «изузетним околностима» (у оном ужем смислу), да се судским правним ставовима - поред осталог - «надограђују», тј. испуњавају законске празнине код регулација нередовних стања.<sup>24</sup>

*Изузетне околности у ужем смислу, circonstance exceptionnelle*<sup>25</sup> - су, поновићу, судска творевина (С.Е.) верификована углавном доследном праксом, тако да је практично створен засебан, одступајући и привремени - специјалан «судски режим кризе». Да подсетим: Уставом, законом, односно декретом предвиђене су, или само у општим цртама или пак детаљније уређени поједини типови изузетних ситуација -

---

<sup>24</sup> Вид. Jean Moreau, *Droit administratif*, Presses universitaires de France, Paris, 1989, стр. 146-147.

<sup>25</sup> Вид. примерице: Charles Eisenmann, *Cours de droit administratif*, том I, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1982, стр. 478-482; Francis-Paul Bénéot, *Le droit administratif français*, Librairie Dalloz, Paris, 1968, стр. 503-506; Gerard Cornu, *Vocabulaire juridique*, Presses Universitaires de France, Paris, 1987, стр. 135; Raymond Guillien, Jean Vincent, *Terme juridique*, нав. дело, стр. 101.

ванредно стање, опсадно стање, стање нужде. А код «ћутања», тј. у недостатку прописа, у случајевима текстуалних правних празнина - правне оквире и начела поступања јавне управе и грађана у том и таквом осетљивом периоду дефинише управно-судска пракса. Потписник ових редова потоњи судски правни корпус квалификује као «изузетне околности у ужем смислу».

Описани деликатан чињенични, опасно забрињавајући животни склоп ставља у првом реду јавну управу у нарочиту позицију посебног деловања «на терену», при чему се редовна правила њеног понашања показују неприкладним. Стога се судским поставкама и ставовима настоји да се владавина права одржи, уз одређене насушне еластичности: на првом месту, смањују се формалности и проширују стандардне надлежности јавне управе у дотичном периоду - док се слободе и права привремено сужавају - како би се омогућило што је више могуће несметано функционисање јавних служби.<sup>26</sup> Укратко: “слепо” подвргавање редовним правним правилима у времену јаким друштвених турбуленција, односно снажних поремећаја умногоме би деформисало, па и паралисало бројне, свакодневне и неизбежне управне активности.<sup>27</sup>

До учвршћења учења о “изузетним околностима” дошло је за време Првог светског рата. Нарочито су тим поводом значајне две одлуке Државног Савета. Једна се тичала отпуштања службеника без претходног увида у његов досије, при чему је Влада својим декретом претходно суспендовала стандардно меродавни закон. Друга - мера полиције којима се ограничавала слобода кретања грађана. У оба случаја Суд је нашао да су постајали нарочити, рестриктивни ратни услови за описано нетипично, пооштрено управно поступање. Такође, у изузетним околностима, Државни Савет третира иначе грубо манљиве одлуке, које значе флагрантан напад на нечију јавну слободу («*voilà de fait*») - или као «мање» тј. само обично незаконите, или чак као законите.<sup>28</sup> И одлуке тзв. фактичког службеника - лица које нема класичну јавноправну легитимацију, могу се у изразито нередовним приликама сматрати као правно одрживе,

---

<sup>26</sup> Зоран Р. Томић, *Правно непостојећи управни акти, од француског ка југословенском праву*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 1999, стр. 68-69.

<sup>27</sup> С.Е., 28 jun 1918, Heyries, Rec. 651 (S.1922.3.49, note Hauriu) - Marceau Long, Prosper Weil, Guy Braibant, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 8. édition, Paris, 1984, стр. 136-143. Упор. Jean Moreau, *Droit administratif*, нав. дело, стр. 149 и сл.

<sup>28</sup> С.Е., 28. februar 1919, Dames Dol et Larent, Rec. Lachame, Follard, стр. 175.

ако би прекидање тока јавне службе било штетно по јавни интерес, будући да јавна управа тада не би могла да делује у редовном законском оквиру.<sup>29</sup> Исто је и кад једно тело “лишено сваког законског ауторитета” донесе акт који се - у критичном друштвеном периоду - од ништавог “претвара” у правно ваљан: Државни Савет у случају *Marion* “квалификује мере органа који су бесправно... ступили на место општинске власти, у изузетним околностима ратне инвазије - као управне, под претпоставком да нису изашли из општинске надлежности”. У наведеним примерима, суштински разлог је у изненада наступелој друштвеној реалности, неопходности и хитности да се такве одлуке донесу по сваку цену, али прилагођено.<sup>30</sup> Надаље, могуће је суспендовати обавезе из управних уговора док дотичне неприлике трају, јер би у супротном јавни интерес био осетно погођен.

При свему томе, пресудна је улога Државног Савета како би се изнуђена дискреционарност јавне управе свела на оптималну или бар најмању, подношљиву меру. Наиме, он испитује стварну наступелост изузетних околности на одређеном подручју - абнормалност, непредвидивост и озбиљност целине ситуације у погледу сваког конкретног случаја - потом њихово трајање, а проверава и примереност управних одлука и мера датим приликама, држећи јавну управу у одређеним подесним границама. Тако је било и у односу на једну одлуку префекта о евакуацији становништва из зоне ерупције вулкана. Државни Савет може да се код досуђивања накнаде штете погођеним појединцима актима управе у изузетним околностима позове и на одговорност јавних тела по основу ризика (тако у случају експлозије муниције у једном војном депоу током Првог светског рата),<sup>31</sup> па чак и ако је дотично управно поступање било легално, тј. “без грешке”. А претходно становиште се ослања (и) на уходани јавноправни принцип “једанакости грађана пред јавним теретима”.

Заључак је да промењено поимање владавине права у изузетним околностима - у погледу надлежности, појединим формалности, па и код умањене заштите неких темељних

---

<sup>29</sup> С.Е., 7. јануар 1944; С.Е. 5. фебруар 1948; Зоран Томић, *Правно непостојећи управни акти*, нав. дело, стр. 69, ф. 149; Тако и Tribunal des conflits, 19. април 1954. године, Office publicitaire de France, 707 и С.Е., 10. децембар 1958, Mezerna, стр. 628 и даље. Нав. према Pierre Mir, *Linexistenece et voit de fait*, R.D.O., бр. 5/1978, стр. 1245; François Wodie, *Linexistence des actes juridiques unilateraux et droit administratif*, «Actualité Juridique et le droit administratif» (AJDA), 1969, стр. 84.

<sup>30</sup> С.Е., 5. mars 1948, ес. 113, note Jèse - Зоран Томић, *Правно непостојећи управни акти*, нав. дело, стр. 69, ф. 152.

<sup>31</sup> С.Е., 18. мај 1983, Rodes, Rec., 199, AJ, 1984, 44, note Moreau - Follard, *Droit administratif*, стр. 176. С.Е., 6. јун 1953, *Linexistence des actes juridiques unilateraux et droit administratif*, стр. 84.

вредности (атака на субјективна права и слободe) - не значи напуштање гесла законитости. Код “законитости у доба кризе” кључно је хитно остварење неопходног и легитимног јавног циља, док су средства за његово постизање у другом плану - све док се не стекну услови за подвргавање и јавне управе и грађана редовном правном режиму.<sup>32</sup> Јер, “сила околности”, односно “друштвеног реализма” диктира и нередовно поступање јавне управе, а и одговарајућу, разумну судску контролу над њом у том критичном периоду како би се извесна равнотежа ипак успоставила.<sup>33</sup> Речју, законитост у редовним и у оним нередовним/ изузетним околностима нема исту садржину: рецимо, када за време предметног нестабилног раздобља Влада суспендује примену једног закона (већ наведена одлука *Heyries*), када јавна управа делује и у домену који није оригинерно њен,<sup>34</sup> итд.

## 2. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Француске правне солуције о специјалним/изузетним стањима, односно о тзв. ванредном околностима имају дубоке историјске корене, вишекратно су примењиване и - посебно од управног судства - надограђиване, учвршћиване и прецизиране. Ванредно стање према Француском уставу (члан 16) даје веома богату али уједно и умногоме неодређену палету прерогатива шефу државе. Но, с друге стране, уставни услови за проглешење ванредног стања у Француској су прилично рестриктивно, премда језички не и сасвим читко и разговетно постављени. Код осталих специјалних стања доминира улога извршно-управне власти, полиције нарочито, па и војске код опсадног стања. Ограничења људских слобода и права у тим и таквим околностима нивелише и конкретизује - проверавајући јавно управно деловање у време “законитости кризе” - највиши француски управну суд, Државни Савет.

Без обзира о ком правном систему је реч, у тзв. изузетним стањима/ситуацијама/околностима показује се и моћ и немоћ

---

<sup>32</sup> С.Е., 28. mart 1919, *Regnault-Desroziers*, GAJA - Follard, *Droit administratif*, стр. 176.

<sup>33</sup> Georges Vedel, *Droit administratif*, нав. дело, стр. 300-302.

<sup>33</sup> Вид. Jean Rivero, *Droit administratif*, нав. дело, стр. 89-89; Jean Moreau, *Droit administratif*, нав. дело, стр. 150-151.

<sup>34</sup> Georges Vedel, *Droit administratif*, нав. дело, стр. 302.

права. При томе је - свуда и свакад - улога тзв. аката владе, односно чисто политичких потеза у међупростору правних регула, знатна, практично велика, често практично и одлучујућа.

Кључни појмови у анализираном контексту су: ванредност, непредвидивост, неопходност, опасност, ризик, хитност, привременост, сразмерност. Као правне стандарде, ваља их примењивати брижљиво, узимјући у обзир целину сваке конкретне ситуације понаособ.

Очување минимума слобода и права грађана у односном ограниченом временском раздобљу, а у легитимном јавном интересу - насушно је: привремени ванредни поредак мора да служи што бржем и потпунијем враћању на редовни правни и животни колосек, уз што је могуће мање штетних последица.

Значај судске, нарочито уставно-судске и управно-судске контроле у ванредниом приликама у свакој држави је огроман, па и већи него у оним редовним: минуциозна правна контрола, одговарајуће компензације, нарочито накнада штете том приликом оштећеним лицима, као и строга и неселективна правна одговорност прекршилаца (поред оне политичке) - морала би да буде беспоговорно одмерена и примерено санкционисана.

*Европска конвенција о заштити основних права и људских слобода*<sup>35</sup> регулише: *дступање у ванредним околностима* (члан 15), *Забрану злоупотребе права* (члан 17) и *Границе (вршења) ограничења права* (члан 18). Те норме дужне су да поштују све државе потписнице, па тако и Француска. Пресудно је уско и доследно тумачење нормираних изузетака, систематско и циљно поимање сваке појединачне правне ствари, узимајући у обзир и ширу, одговарајућу правно-политичку раван.

---

<sup>35</sup> Усвојена и потписана у Риму 1950. године, а праћена каснијим додатним протоколима, *Инструменти Савета Европе, Људска права*, Београдски центар за људска права, Београд, 2000, стр. 8-73.

Zoran R. TOMIĆ

ABOUT CATEGORY OF SO CALLED „SPECIAL“  
CIRCUMSTANCES IN THE FRENCH LAW  
WITH SPECIAL REFERENCE TO THE COVID-19  
PANDEMIC 2020-21

*-Resume-*

This paper is dealing with special social circumstances, i.e. conditions for which a special legal regime is prescribed. It's about war, armed rebellion and other serious social unrests, terrorism, mass violent demonstrations, general strikes, accidents, pandemic as well as similar unpredicted situations, that could be dangerous for state/ social community. In described situations regular legal regim temporarily gives way to special regim, in order to secure rule of law in modified sense. This special regime is in force until the state, public bodies and the citizens return to normal life. The article is also about the complex legal question of so called „expectional circumstances“ - *circonstance exeptionnelle* in French law: in French Constitution, legaslation and in judicial practice. It is characterized by disunity and coexistence of several legal regime. In the same environment legal standards from the European Conention for the protection of human rights and fundamental freedoms must be Irregularity strictly and undoubtedly respected. Keywords: Legal Regime Council of State. – Urgence. – Temporality. – President of Republic. – Council of Ministers.

ЛИТЕРАТУРА

Јовичић Миодраг, *Велики уставни системи, елементи за једно упоредно уставно право*, Савремена администрација, Београд, 1984.

Маринковић Танасије, *Устав као конвенција - еволуција Пете француске републике* - докторска дисертација необјављена, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2008.

Марковић Ратко, *Извршна власт*, Савремена администрација, Београд, 1980.

Томић Зоран Р. *Правно непостојећи управни акти, од француског ка југословенском праву*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 1999.

*Инструменти Савета Европе, Људска права*, Београдски центар за људска права, Београд, 2000.

Bénoit Francis-Paul, *Le droit administratif français*, Paris, 1968.

Cornu Gerarad, *Vocabulaire juridique*, Paris, 1987.

Dupuis Georges, Guédon Marie-José, *Institutions administrative, Droit administratif*, 2. éd., Paris, 1989.

Eisenmann Charles, *Cours de droit administratif*, tom I, Paris, 1982.

Foillard Philippe, *Droit adminitratif*, Paris, 2004.

Guillien Raymond, Vincent Jean, *Terme juridique*, 10e édition, 1995.

Ivančević Velimir, *Institucije upravnog prava*, prva knjiga, Pravni fakultet Univerziteta u Zagrebu, Zagreb, 1983.

Leclercq Claude, *Droit constitutionnel et institutions publiques*, quatrième édition, Paris, 1984.

Luchaire François, Conac Gérard, *Le constitutions de la république français*, Paris, 1979.

Long Marceau, Weil Prosper, Braibant Guy, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 8. édition, Paris, 1984.

Moreau Jean, *Droit administratif*, Paris, 1989.

Pierre Mir, *L'inexistenece et voit de fait*, R.D.P, 5/1978.

Rivero Jean, *Droit administratif*, neuvième édition, Paris, 1980.

Vedel Georges, *Droit administratif*, 6. édition, Presses universitaires de France, Paris, 1976.

Wodie François, *L'inexistence des actes juridiques unilateraux et droit administratif*, «Actualité Juridique et le droit administratif» (AJDA), 1969.

Рад је примљен 28. 11. 2020, а прихваћен на састанку Редакције 26. 04. 2021.

Нада М. РАДУШКИ\*

Институт за политичке  
студије, Београд

УДК 323.1(=163.41)(498)

DOI: <https://doi.org/10.22182/apdn.12021.2>

Прегледни рад

## ПРАВА И ПОЛОЖАЈ СРПСКЕ НАЦИОНАЛНЕ МАЊИНЕ У РУМУНИЈИ – СТАЊЕ И ПЕРСПЕКТИВЕ\*\*

### Сажетак

У раду се на основу званичних емпиријских истраживања и података анализира етнодемографски и историјски развој српске мањине у Румунији, као и основне социо-економске структуре и промене које су се десиле у протеклом периоду. Због негативних трендова у природном кретању становништва (наталитет, морталитет и природни прираштај), убрзаног процеса демографског старења и асимилације (најчешће преко етнички хетерогених бракова), Срби су суочени са депопулацијом, а то ће несумњиво бити највећи проблем српске мањине и у будућем периоду. Истовремено, питање очувања језика, религије, традиције и обичаја од велике је важности за опстанак Срба и српског националног идентитета. Посебна пажња у раду посвећена је анализи актуелног законодавства у Румунији у погледу права припадника националних мањина, са посебним освртом на положај Срба и остваривање њихових мањинских права. Имајући у виду да многа од њих (нпр. право на употребу матерњег језика и писма) зависе првенствено од бројности, српска мањина није у могућности да искористе та права иако јој по закону припадају. У контексту међународне регионалне сарадње, у раду се анализира билатерални споразум

---

\* Електронска адреса аутора: [nadaraduski@gmail.com](mailto:nadaraduski@gmail.com)

\*\* Рад је реализован у оквиру научно-истраживачке активности Института за политичке студије у Београду.

*између Србије и Румуније у области заштите националних мањина и ефикасност остваривања мањинских права. Србија се залаже за заштиту румунске мањине на својој територији и њену пуну интеграцију у друштво уз очување етнонационалног идентитета. Истовремено, Србија је заинтересована да српска мањина у Румунији ужива људска и мањинска права гарантована ратификованим међународним конвенцијама, националним законима и билатералним споразумом, за унапређење њиховог положаја, као и за очување језичког, верског и културног идентитета.*

*Кључне речи: српска национална мањина, законодавство, положај, национални идентитет, Румунија.*

## 1. УВОД

У данашње време, у оквиру актуелних процеса глобализације и интеграције, савремених економских и политичких трендова, интензивних миграција, очување националног, језичког и верског идентитета долази у фокус интересовања, не само стручне и научне, већ и шире друштвене јавности. Национални идентитет важи за најкомплекснији облик колективног идентитета, а његово очување у процесу међународних интеграција зависи од макрополитичких, економских и социокултурних процеса. Имајући у виду да су данас етнички хомогене државе реткост, и да је већина њих мултинационална и мултикултурална, признавање националних мањина, регулисање њиховог положаја и поштовање мањинских права је обавеза сваке државе у циљу добрих међуетничких и међудржавних односа, као и политичке и економске стабилности земље. Припадници националних мањина се боре за очување свог националног идентитета, бољи статус и остварење мањинских права, али и против све израженијих трендова асимилације. Интеграција мањина у друштво важан је услов за њихов бољи социо-економски, културни и политички положај, при чему то не значи асимилацију, већ пуну интеграцију уз очување етнокултурних особености.

Србија је као матична држава заинтересована да српска

мањина, без обзира на њену бројност, у свим државама где се налази, ужива људска и мањинска права која су регулисана међународним документима, националним законима и билатералним споразумима. Срби у дијаспори, са демографског аспекта, деле судбину народа у замљи матици, као што су депопулација, стара старосна структура и интензиван процес старења становништва, али се суочавају и са прицесом асимилације (због популационих, социо-економских и политичких фактора), као и са питањем очувања кључних компоненти идентитета (језик и вера). Приоритет спољне политике Србије је, између осталог, поштовање права националних мањина које живе у Србији, али и брига о свом народу у дијаспори, због чега се добри односи са суседима виде као питања националног законодавства и међународних уговора, али и билатералне политичке сарадње држава по питању мањина.

Србија и Румунија имају стабилну регионалну сарадњу, а дипломатске односе успоставили су још пре готово 140 година. Добри спољнополитички односи карактеришу и период после Другог светског рата, све до Резолуције Информбироа (1948), али су после Стаљинове смрти (1953) поново нормализовали. Геополитичке промене 1990-их година, економска и друштвена транзиција источноевропских земаља и улазак Румуније у Европску унију (2007) нису генерално имали неповољних утицаја на међудржавне односе, ако изузмемо својевремене изјаве румунских званичника по питању влашке националне мањине у Србији, и с тим у вези, уласком Србије у Европску унију.<sup>1</sup> Румунија и Србија имају традиционално успешне и чврсте билатералне односе у оквиру којих поштовање мањинских права и унапређење етнокултурног идентитета заузима посебно место. С тим у вези, билатерални споразум који су потписале ове две земље (2002) од изузетног је значаја за положај мањина, добре већинско-мањинске односе, као и за спољну политику Србије и позитиван исход процеса евроинтеграција.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Игор Новаковић, Ненад Ђурђевић, *Српско-румунски односи и статус влашке националне мањине у Србији-студија практичне политике*, ИСАК фонд, Београд, 2015, стр.46-47.

<sup>2</sup> Форум за етничке односе, Националне мањине у односима Србије са суседима, ФЕО, Београд, 2017, стр.35-41.

## 2. ЕТНОДЕМОГРАФСКЕ ОДЛИКЕ СРПСКЕ НАЦИОНАЛНЕ МАЊИНЕ У РУМУНИЈИ

Припадници српске националне мањине у Румунији претежно живе у пограничним подручјима, имају сличне трендове у демографском развоју и социоекономским структурама као и Срби у матичној држави, али и специфичне етничке, историјске, и културне особености, свест о свом пореклу и жељу да сачувају језик, веру, традицију и обичаје.

Срби су присутни на територији данашње Румуније још од средњег века, за време Отоманског царства, Хабзбуршке и Аустро-угарске монархије, за време комунистичког и посткомунистичког раздобља, бурног периода политичке и економске транзиције и драматичних промена крајем 20. и почетком 21. века. При томе, миграције становништва одувек су биле стални пратилац и судбина српског народа, од доласка на Балкан, па све до данас. На миграције, без обзира да ли је реч о масовним и бурним услед ратних сукоба, или о „тихим“ и дуготрајним због економских и психолошких разлога, утичу многобројни фактори, разноврсни и комплексни, међусобно тесно повезани и испреплетани.<sup>3</sup>

Први писани извори о Србима у Румунији потичу још из 13. и 14. века односе се на Србе из Арада и околине Темишвара и могу се наћи у многим историјским документима и књигама.<sup>4</sup> Срби су се већ у 14. веку, после Косовске битке повлачили у збеговима у Ердељ, Банат, Влашку и Молдавију, а највећи талас пресељавања десио се са Великом сеобом Срба под вођством Арсенија III Чарнојевића (1690) и касније под вођством његовог наследника на Пећком престолу патријарха Арсенија IV Јовановића (1737). То је у значајној мери променило етничку слику имиграционих подручја, па су крајем 18. века у националној структури становништва, после Румуна, највише заступљени Срби, о чему сведоче и бројни манастири саграђени од 17. до 19. века у којима се налазе вредна дела српске културне и верске баштине.

По завршетку Првог светског рата, са делом Баната који је

---

<sup>3</sup> Јован Цвијић, *Балканско полуострво и јужнословенске земље*, Завод за издавање уџбеника, Београд, 1996.

<sup>4</sup> Миленко Лукин, „Срби у Румунији“, у: *Српска национална мањина у Румунији*, (приредно: Владимир Петровић), Институт српског народа-Сремски Карловци, Београд, 1996, стр. 16.

припао Румунији, Срби остају ван своје матичне државе и мада суочени са другачијим друштвеним и животним околностима, поседују етнокултурне карактеристике које их разликују од других етничких заједница, и изражену жељу да сачувају свој национални идентитет. У периоду после Другог светског рата, Срби су готово искључиво живели у сеоским срединама, мало их је било у градовима (Темишвар и Арад), па су у великој мери успели да одрже свој језик, веру и обичаје, али од 1950-их година, са индустријализацијом и урбанизацијом земље и интензивним миграцијама село-град, долази до слабења српске заједнице.<sup>5</sup> То потврђују званични пописни подаци који бележе континуирано опадање броја Срба у Румунији: 1924. године било их је 44,1 хиљада или 0,3%, затим 43,9 хиљада или 0,3% (1938), а 29,1 хиљада или 1,1% (1992).<sup>6</sup> У компарацији са 2002. годином када је регистровано 22,6 хиљада (0,5%), задњи попис бележи 18,5 хиљада (0,1%) Срба, који по бројности чине осму националну мањину у етничкој структури Румуније. Узроци негативне стопе раста су ниска и континуирано опадајућа стопа наталитета, негативни природни прираштај, стара старосна структура, иселјавање у иностранство, мешовити бракови, као и национална алтернација, односно декларисање за неки други етнос (Румуни, Немци и други). После 1989. године, легализација прекида трудноће, либерализација планирања породице и прихватање ниских репродуктивних норми утицали са на већи пад наталитета, па стопа укупног фертилитета (1,8) не омогућава ни просто обнављање становништва, што све угрожава биолошку репродукцију и физички опстанак Срба на тим просторима. Просторни размештај, као важан аспект геодемографског и политичког развоја, показује да припадници српске мањине живе на целој територији Румуније, али највише у Банату, дуж границе са Србијом, и то у четири жупаније: Тимиш (око 13 хиљада или 58% од укупног броја Срба), Караш-Северин (6,1 хиљада или 26%), Арад (1,2 хиљада или 5,4%) и Мехединц (1,1 хиљада или 5,2%).<sup>7</sup> У две општине имају

<sup>5</sup> Мирјана Малуцков, «Етнички односи Срба и Румуна у Банату», у: *Етнички односи Срба са другим народима и етничким заједницама* (приредио: Никола Пантелић), Етнографски институт, САНУ, Београд, 1998, стр. 150.

<sup>6</sup> Стеван Бугарски, «Уметност живљења уз ине-искуства са територије данашње Румуније», у: *Етнички односи Срба са другим народима и етничким заједницама* (приредио: Никола Пантелић), Етнографски институт, САНУ, Београд, 1998, стр. 158.

<sup>7</sup> România-Recensământul populației și al locuintelor- 18.martie 2002, vol. I-IV, Institutul de Statistică, Bucuresti, 2003.

апсолутну, а у једној релативну већину, највећи број, готово једна трећина, живи у Темишвару.

Социодемографске структуре, формиране под деловањем основних компоненти природног и механичког кретања становништва, указују на статус и одлике српске националне мањине, али и будуће перспективе. Највише забрињавају подаци (попис 2002.) који се односе на старосну структуру. Удео лица преко 60 година (30,8%) готово је три пута већи је од удела младих, односно лица до 15 година старости (10,8%) што јасно имплицира на изразито стару старосну структуру и интензиван процес демографског старења са бројним негативним импликацијама. Образовна структура је, за разлику од старосне, квалитетна што је имало утицаја и на положај српске етничке заједнице и очување српског културног идентитета. Само 1,5% су неписмена лица, преко 75% има завршено најмање десет разреда школе (нижа гимназија), док се у погледу факултетски образованих (8,7%) налазе чак на трећем месту (после Јевреја и Мађара). У економској структури, око 40% чине активна лица (од чега је 94% запослено и 6% незапослено), а у оквиру категорије неактивних, 21% су ученици, 57% пензионери, 9% домаћице и остали. Што се тиче језика, међу Србима у Румунији присутан је билингвизам (говоре румунски и српски) или монолингвизам (говоре само румунски језик), док се велика већина на попису изјаснила за српски (88,4%), а око 10% за румунски као матерњи језик.<sup>8</sup> Иначе, српски је у службеној употреби тамо где учешће Срба прелази 20% (Темишвар, Караш-Северин округ), као и у три локална савета (Темишвар, Караш-Северин и Мехединити), а у неким општинама су у употреби српски и румунски језик. Поред језика, као важне детерминанте националног идентитета, за Србе је од круцијалне важности и религија. Емпиријска истраживања религијске припадности показују да се Срби великом већином декларишу као православци, а врло мали је проценат римокатоличке вере, као и атеиста, агностика и недеklarисаних. С обзиром да су Срби, као и Румуни, православни хришћани, румунска држава улаже напоре да им омогући реализацију верских права и практиковање религије.

---

<sup>8</sup> Љубомир Степанов, "Статистички подаци о Србима у Румунији" у: *Темишварски зборник* (приредио: Душан Попов), Матица Српска, Нови Сад, 2006, стр.9-31.

## *2.1. Срби католичке вере – Карашевци*

У Румунији живе и Срби који су католичке вере (око 2,8 хиљада по попису 2011) који настањују планински део Баната у долини реке Караша, у седам села код града Решице (Клокотић, Јабанче, Карашево, Лупак, Нермет, Равник и Водник). Не постоје поуздани подаци и извори о пореклу Карашеваца, нити веродостојни писани документи, али се највероватније ради о потомцима Словена који су насељавајући Балканско полуострво стигли и у те крајеве. Други су мишљења да су се доселили из Западне Бугарске, са севера данашње Македоније, чак и са Косова, док према најраспрострањенијим тумачењима и расположивој архивској грађи Карашевци потичу из источне Србије. После Косовске битке, крајем 14. века, под најездом Турака група становништва насељени око Црне реке прешло је Дунав и населило Влашку и Банат (Рекаш, Липов, Лугош и друга места). Дошавши у Угарску одмах су били изложени притиску од стране световних и духовних власти ради покатоличења. Једна група Срба која је раније живела у Липову била је на силу покатоличена (за време угарског краља Лајоша Великог 1366. године) и временом су заборавили језик и порекло, али је ипак највећи број, упркос притиску Римокатоличке цркве, успео да захваљујући бројним црквама и манастирима, очува свој верски идентитет.<sup>9</sup> У време турске окупације Баната (1552) налазили су се у саставу темишварског пашалука где је четири деценије касније избио устанак Срба, али је угушен, вође устанка побијене и цркве спаљене. Недостатак свештенства у том периоду искористили су фрањевци који су многе Србе превели на католичанство, мада су неки ипак успели да сачувају своје православне обичаје. Када је Банат ослобођен од Турака (1717) и припао аустријској царевини, Срби Карашевци су у новонасталим политичким околностима дуго пружали отпор увођењу грегоријанског календара, па су црквене празнике славили и по новом и по старом календару. Нова црквена организација, нови календар и активан рад римокатолчког свештенства учинили су да се Срби католици отуђе од православних и издвоје у посебну групу. До Првог светског рата Карашевци су се сматрали Србина,

---

<sup>9</sup> Јован Пејин, „Карашевци (Крашовани) – заборављени банатски Срби“, у: *Анатомија румунске политике* (приредио: Зоран Милошевић), Центар академске речи, Шабац, 2017, стр. 390.

писали су ћирилицом и држали се православних обичаја, да би се са политичким променама после 1918. године и разграничења између Румуније и Краљевине СХС нашли у границама Румуније, односно припали жупанији Караш-Сегедин. Након Другог светског рата долази до процеса кроатизације међу њима од стране католичких свештеника и постепеног губљења културног идентитета, слабљења националне свести и осећаја да су Карашевци, односно Срби.<sup>10</sup>

У погледу вероисповести, као и по питању порекла, постоје различита често дијаметрално супротна тумачења. Према једном, Карашевци исповедају католичку веру и они су одувек у духовном и институционалном смислу били повезани са Римом. Други тврде да су Карашевци некад били православци, али да су под притиском угарског двора постали део Католичке цркве, док су по трећима они од почетка били подељени на православце и католике, али је под утицајем угарског и касније аустријског двора преовладало католичанство.<sup>11</sup> Данас се на питање о националној припадности, већи део Карашеваца декларише као Хрвати, а мањи део као Срби. Тај „етнички трансфер“ Срба у Хрвате коинцидира са временом комунистичке владавине у бившој СФРЈ када су у Војводини сви Буњевци и Шокци пописивани као Хрвати, да би тек од пописа 1991. године у званичној класификацији Републичког завода за статистику исказивани као посебне националности. У сваком случају Карашевци су по много чему специфична етничка заједница која изазива пажњу етнолога, историчара, лингвиста и других научника јер су у великој мери успели да сачувају своје идентитетске особености (језик, традицију, обичаје, фолклор). Лингвисти се слажу да њихов говор несумњиво припада српскохрватском језику, штокавском дијалекту источне варијанте, тј. екавског изговора, а једино се разилазе у мишљењу да ли припада косовско-ресавском или тимочко-лужичком дијалекту.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Исто, стр. 392.

<sup>11</sup> Владан Станковић и Владимир Спичановић, „Срби из Румуније и њихова вера“, у: *Култура Републике Србије и Срба из Румуније* (приредили: Ненад Весић и Сандра Р. Давидовић), Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2020, стр.237.

<sup>12</sup> Миља Радан, „О Карашевцима“, у: *Српска национална мањина у Румунији* (приредно: Владимир Петровић), Институт српског народа-Сремски Карловци, Београд, 1996, стр.29.

### 3. НОРМАТИВНО-ПРАВНИ ОКВИР ЗА ОСТВАРИВАЊЕ МАЊИНСКИХ ПРАВА СРБА У РУМУНИЈИ

Румунија је вишенационална држава у којој око 10% чине припадници националних мањина. Према официјелним подацима последњег пописа (2011), од укупно 20,1 милиона становника, Румуни као већинска нација чине 89%, док су од националних мањина најбројнији Мађари (1,2 милиона или 6,1%), Роми (621,6 хиљада или 3,1%), Украјинци (50,9 хиљада или 0,3%) и Немци (36,0 хиљада или 0,2%). Све остале националности партиципирају појединачно испод 0,2%, међу којима су и Срби (18,1 хиљада или 0,1%).<sup>13</sup> Бројност и просторни размештај припадника националних мањина представљају демографске факторе кључне за остваривање одређених мањинских права.

Са политичким променама 1989. године, долази и до промена у румунском законодавству на плану побољшања положаја и ефикаснијег остваривања права мањина. Већ 1991. године Румунија на референдуму усваја Устав који представља добар оквир за регулисање положаја, права и обавеза припадника националних мањина. Држава признаје мањине на својој територији и гарантује им право на очување етничког, верског и језичког идентитета, као и право да уче, користе и да се образују на свом матерњем језику. Припадници мањина, према изборном закону, имају право, чак иако не добију неопходан број гласова, на једно посланичко место у парламенту.

Поред новог Устава, уставни амандмани из 2003. године донели су значајне и позитивне промене у сфери мањинске заштите, а првенствено у области употребе матерњег језика. То се пре свега односи на право припадника националних мањина на коришћења свог матерњег језика пред судским органима, као и у односима са локалним управним властима на подручјима где имају значајнији удео. Право на образовање регулисано је и знатно унапређено усвајањем Закона о националном образовању (2011) који предвиђа да припадници националних мањина имају право да се образују на матерњем језику и то на свим нивоима наставе уз одговарајући захтев.<sup>14</sup> Министарство

<sup>13</sup> Romania-Minority Group, <https://minorityrights.org/country/romania>, 13.6.2020.

<sup>14</sup> Закон о националном образовању - Law of National Education, *Ministrule Educatiei Cercetarii Tineretului si Sportului*, 2011, <http://keszei.chem.elte.hu/bologna/romania-low-of-national-education.pdf>, 7.11.2020.

образовања обезбеђује учбенике који могу бити на језику мањине и на румунском језику. Уколико ученици припадници мањина похађају наставу на румунском језику, на захтев ће се, а према одредбама закона, одобрити учење језика, књижевности и историје њихове националне мањине.<sup>15</sup> Због малобројности Срба (услед негативних трендова у демографском развоју, као и неизбежног процеса асимилације) степен искоришћености њихових мањинских права је релативно низак. Мада по закону имају право на школовање на матерњем језику (15 ученика у одељењу је минимум за одржавање наставе), број ђака у српским школама је све мањи.<sup>16</sup>

Треба рећи да је Саветодавни комитет Оквирне конвенције за заштиту националних мањина у својим редовним извештајима позитивно и похвално оценио румунске законе у погледу образовања на мањинским језицима, али је истакнуто и да постоји мањак учбеника и наставног кадра за припаднике српске, хрватске, пољске и словачке мањине, што отежава и утиче на квалитет њиховог школовања.<sup>17</sup>

У области медија, право на употребу мањинског језика регулише Закон о аудиовизуелној делатности (2002) по којем је на подручјима где је удео лица који припадају националним мањинама већи од 20% обезбеђен бесплатан пренос програма на језику те мањине. Слично, Закон о локалној јавној управи узимајући у обзир исти критеријум (партиципација неке мањине преко 20% у укупном становништву административно-територијалне јединице) гарантује право на употребу мањинског језика у односима са локалним органима јавне управе.

Институционални оквир заштите мањина у Румунији чини државни Институт за истраживање националних мањина (основан 2000. године) чије су активности фокусиране на спровођење анализа, научних истраживања, студија и пројеката

---

<sup>15</sup> Јелица Горданић, „Регулисање положаја припадника националних мањина у Румунији - са посебним освртом на српску националну мањину“, у: *Култура Републике Србије и Срба у Румунији* (приредили: Ненад Васић и Сандра Р.Давидовић), Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2020, стр. 362-363.

<sup>16</sup> У Румунији припадници српске националне мањине имају 11 четворогодишњих школа у којима наставу похађају на српском језику и две осмогодишње школе на српском и румунском језику. У Темишвару постоји српска гимназија Доситеј Обрадовић, а на Универзитетима у Темишвару и Букурешту одељења за српске студије (Исто, стр.370).

<sup>17</sup> Румунија је потписала и ратификовала Оквирну конвенцију за заштиту националних мањина 1995. године, а исте године је усвојила и Европску повељу о регионалним и мањинским језицима која је тек после 12 година инкорпорирана у домаће законодавство.

у области заштите и унапређења права мањина. Важна институција је и Савет националних мањина (основан 1993. године) који проучава специфичне проблеме са којима се мањине суочавају, начине остваривања људских и мањинска права, као и могућности слободног изражавања свог етничког и културног идентитета према важећим законима, уставу и међународним документима чији је Румунија потписник. Поред тога, даје предлоге Влади о усвајању одређених мера у интересу мањина, предлоге за израду нацрта закона и уредби које се тичу мањина, сарађује са владиним и невладиним организацијама и са органима јавне управе и на крају, информисе Владу о најважнијим питањима о којима се расправља у Савету.

Нема сумње да је румунско законодавство по питању положаја националних мањина знатно унапређено, али су стручњаци мишљења да су поједини законски прописи непотпуни, некохерентни и контрадикторни због чега стварају могућност за различита правна тумачења, што све имплицира на закључак да је неопходан свеобухватан Закон о статусу националних мањина који би отклонио постојеће недостатке у актуелном законодавству.<sup>18</sup>

Временски посматрано, правни, политички, социоекономски и културни положај Срба у Румунији стално се више или мање мењао. За време владавине Чаушескуа затварају се српске школе, укидају културно-уметничка удружења, нестају српске задужбине, да би се после револуционарних догађаја (1989) створили повољнији услови за побољшање положаја и очување српског духа и традиције. Срби у Румунији имају званично признат статус националне мањине и сва права и обавезе која им по том основу припадају, задовољни су својим положајем и сарадњом са државним органима. Српска мањина се финансира из државног буџета (од 1994.), има свог посланика у румунском парламенту (од 1990.), а од 1993. године Срби су и чланови Савета владе Републике Румуније за националне мањине.<sup>19</sup>

Интересе српске заједнице представља Савез Срба у Румунији (1989) који је организован у 23 организације и преко 50 одбора широм Румуније, активно ради на очувању и заштити

---

<sup>18</sup> Јелица Горданић, „Регулисање положаја припадника националних мањина у Румунији - са посебним освртом на српску националну мањину“, нав.дело, стр.374.

<sup>19</sup> Форум за етничке односе, *Мањинска политика и интеграција у Србији*, ФЕО, Београд, 2014.

српског националног идентитета, организује бројне културне активности, бави се издавачком делатношћу и настоји да дефинише и сачува идентитетске елементе, као што су језик, вера, култура, традиција и порекло. „Српство на територији данашње Румуније истрајава и траје, али не по својој бројности, него по квалитету, по школованости, довитљивости, и по много чему стоји изнад матичне и већинске средине у којој опстојава. Траје кроз свој језик, образовање, цркву, религију, обичаје, топономастику (нпр. *Sarbi*-Срби, *Sarbeni*-Србијани, *Sarbesti*-Српски, *Sarbova*-Србинова)“.<sup>20</sup>

Србија као матична држава је заинтересована и залаже се да српска мањина у Румунији ужива сва права која су јој гарантована међународним конвенцијама, националним законима и билатералним споразумом, док с друге стране, Срби с правом очекују већу помоћ од Србије и ефикаснију сарадњу са институцијама Србије, посебно када је реч о очувању српског језика и писма.

### *3.1. Билатерални споразум Србије и Румуније*

Билатерални споразуми о сарадњи у области заштите националних мањина, мада немају обавезујући карактер, представљају један од снажних међународних механизма чији капацитети још увек нису довољно искоришћени.

Важан аспект билатералне сарадње Србије и Румуније јесте заштита мањина, а институционални оквир чине документа која су потписале ове две земље. У складу са међународним стандардима и заједничким ставом да је поштовање мањинских права од изузетног значаја, потписан је Уговор о односима пријатељства, добросуседства и сарадње СРЈ и Румуније (1996), а ратификован шест година касније. На основу њега проистекао је Споразум о сарадњи у области заштите националних мањина између Владе Савезне Републике Југославије и Владе Републике Румуније (потписан 2002.године, а ратификован 2004.године).<sup>21</sup> Две државе су се обавезале да ће гарантовати и осигурати

---

<sup>20</sup> Стеван Бугарски, „Уметност живљења уз ине-искуства са територије данашње Румуније“, нав. дело, стр.172.

<sup>21</sup> Споразум између Владе Савезне Републике Југославије и Владе Републике Румуније о сарадњи у области заштите националних мањина, *Службени лист СЦГ*, Међународни уговори, бр.14/2004.

заштиту језичког, културног и верског идентитета лица под њиховом јурисдикцијом са заједничким етничким пореклом, језиком и традицијама са већинским становништвом друге стране уговорнице.

Такође, показале су решеност да заштите мањине на својој територији, поштују мањинска права у складу са међународним стандардима и најважнијим документима, предузму одређене мере у циљу равноправног учешћа мањина у економској сфери, као и неспровођење активности које могу променити етничку структуру подручја где су настајене мањине. Истакнута је обавеза да се води рачуна о социо-економском положају српске односно румунске националне мањине како би се отклонили главни узроци њихових миграција. Експлицитно се наводи да српска односно румунска мањина имају право да у складу са националним законодавством учествују у одлучивању о свим питањима у области образовања, заштите језичког идентитета, информисања, слободе вероисповести, и друго.

На основу Билатералног споразума формирана је Међувладина мешовита комисија која има за циљ реализацију донетих мера, праћење и спровођење препорука и закључака, као и израду различитих врста стручних анализа. До сада су одржане две седнице, прва, 2009. године у Букурешту и друга, 2011. године у Београду на којима су истакнуте позитивне оцене у вези развоја билатералних односа две државе захваљујући сталном и конструктивном политичком дијалогу, као и формирању националних савета националних мањина које је Србија увела у свој законодавни систем. Трећа седница је одржана 2016. године, али нацрти записника још увек нису усаглашени.<sup>22</sup>

На седницама је истакнут значај права на образовање и информисање на свом матерњем језику, унапређења мањинског идентитета и очувања културног наслеђа. Један од важних закључака јесте неопходност доследније примене мањинског

---

<sup>22</sup> На почетак рада Међувладине мешовите комисије чекало се готово седам година јер румунска делегација није консултовала представнике румунске мањине у Србији о проблемима са којима се срећу, док је српска делегација имала у виду ставове и мишљење српске мањине у Румунији. (Јелена Перковић, „Анализа спровођења билатералног споразума о заштити националних мањина Србија-Румунија, у: *Анализа спровођења билатералних споразума о заштити права националних мањина Србије са Хрватском, Мађарском, Румунијом и Македонијом* (приредила: Јелена Перковић), Центар за регионализам, Нови Сад, 2016, стр.39).

језика у јавној сфери,<sup>23</sup> као и проблем недовољног броја квалификованог особља (наставника) за одржавање наставе на матерњем језику. С тим у вези, најављен је нови билатерални споразум између Србије и Румуније управо у области образовања којим би се регулисао увоз уџбеника из државе матичног народа, размена наставног кадра, упис српских студената из Румуније без пријемног испита на факултете у Србији, нострификација диплома стечених у Србији, односно Румунији и друго.<sup>24</sup>

Један од важних закључака анализе о спровођењу билатералног споразума Србије и Румуније јесте и да би Међувладина мешовита комисија за националне мањине требало да има чешће састанке (најмање једном годишње), сталан састав делегација, да се закључци са седница достављају директно Владама потписницима споразума, формирати посебно тело за надзирање спровођења препорука, као и да се обавезно консултују припадници мањина чије интересе међувладине комисије заступају.<sup>25</sup>

У области заштите мањинских права истакнута су и друга значајна питања, на пример, политичко представљање националних мањина. Наиме, Устав Србије не предвиђа непосредно представљање румунске мањине у Парламенту Србије, већ кроз механизам смањених цензуса за политичке партије националних мањина, док политичка пракса Румуније предвиђа непосредно представљање сваке мањине, али само у Парламенту. Остваривање ових и других мањинских права у разним сферама друштвеног живота чини круцијално питање у области билатералне сарадње држава, односно реализације одредаба и закључака из билатералних договора о положају и заштити мањина.

---

<sup>23</sup> На пример, чланови румунске делегације Међувладине државне мешовите комисије имали су примедбу да се права на службену употребу језика и писма не примењују доследно у Републици Србији, да се називи места, установа, улица и слично, не исписују на румунском језику где за то, према закону, имају право.

<sup>24</sup> Нада Радушки, „Националне мањине у билатералним споразумима Србије са земљама у региону“, *Међународна политика*, 1174, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2019, стр.11.

<sup>25</sup> А. Petraru, E. Cruceru, „State Policy Regarding the Protection of National Minority. Romania-Serbia“, working paper submitted to the Raoud Table on: *Bilateral relation between Serbia and Romania: minority politics and EU integrations*, Forum for Ethnic Relations, Belgrade, 2016, pp. 1-13.

#### 4. ЗАКЉУЧАК

Стабилни спољно политички односи и регионална сарадња нису могући без решавања мањинског питања које је од суштинског значаја за развој, мир и просперитет сваке државе. За остварење мањинских права потребна су адекватна законска решења и њихова ефикасна имплементација у пракси што омогућава успешно интегрисање припадника националних мањина у ширу друштвену заједницу, али уз очување њихових етничких, верских и културних особености.

Румунија активно ради на унапређењу мањинског законодавства, побољшању положаја и поштовању права националних мањина. Припадници српске мањине, иако малобројни, задовољни су својим положајем јер постоје добри услови за образовање, развој културе, међуетничких односа, и очување националног идентитета. Свакако, положај и реализација права националних мањина зависе и од дубљих друштвених промена, демократизације друштва, међудржавне сарадње регулисане билатералним споразумима, као и добрих већинско-мањинских односа. У томе велики значај и улогу, поред уставних закона и ратификованих међународних докумената, има и матична држава која пратећи остварење тих права и активно помажући припаднике свог народа, успоставља бољу сарадњу и чвршћу везу са њима. Брига о српској мањини у Румунији представља право и обавезу Србије у циљу побољшања њиховог положаја, реализације људских и мањинских права, очувања културног наслеђа и српског националног идентитета.

#### ЛИТЕРАТУРА

Бугарски Стеван, „Уметност живљења уз ине-искуства са територије данашње Румуније“, у: *Етнички односи Срба са другим народима и етничким заједницама* (приредио: Никола Пантелић), Етнографски институт, САНУ, Београд, 1998, стр.157-175.

Горданић Јелица, „Регулисање положаја припадника националних мањина у Румунији - са посебним освртом на

српску националну мањину“, у: *Култура Републике Србије и Срба у Румунији* (приредили: Ненад Васић и Сандра Р. Давидовић), Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2020, стр. 355-377.

Лукин Миленко, „Срби у Румунији“, у: *Српска национална мањина у Румунији* (приредио: Владимир Петровић), Институт српског народа-Сремски Карловци, Београд, 1996, стр.16-22.

Малуцков Мирјана, „Етнички односи Срба и Румуна у Банату“, у: *Етнички односи Срба са другим народима и етничким заједницама* (приредио: Никола Пантелић), Етнографски институт, САНУ, Београд, 1996, стр.145-157.

Новаковић Игор, Ђурђевић Ненад, *Српско-румунски односи и статус влашке националне мањине у Србији - студија практичне политике*, ИСАК фонд, 2015, Београд.

Пејин Јован, „Карашевци (Крашовани) - заборављени банатски Срби“, у: *Анатомија румунске политике* (приредио: Зоран Милошевић), Центар академске речи, Шабац, 2017, стр.388-393.

Перковић Јелена, „Анализа спровођења билатералног споразума о заштити националних мањина Србија-Румунија, у: *Анализа спровођења билатералних споразума о заштити права националних мањина Србије са Хрватском, Мађарском, Румунијом и Македонијом* (приредила: Јелена Перковић), Центар за регионализам, Нови Сад, 2016, стр.38-49.

Petraru, A., Cruceru E., „State Policy Regarding the Protection of National Minority. Romania-Serbia“, working paper submitted to the Raoud Table, on: *Bilateral relation between Serbia and Romania: minority politics and EU integrations*, Forum for Ethnic Relations, Belgrade, 2016, pp. 1-13.

Радан Миља, „О Карашевцима“, у: *Српска национална мањина у Румунији* (приредио: Владимир Петровић), Институт српског народа-Сремски Карловци, Београд, 1996, стр.25-39.

Радушки Нада, „Националне мањине у билатералним споразумима Србије са земљама у региону“, *Међународна политка* бр.1174, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2019, стр.5-22.

Romania-Minority Group, [https:// minorityrights.org/country romania](https://minorityrights.org/country/romania),13.6.2020

România-Recensământul populației și al locuințelor – 18. martie 2002, vol. I-IV, Institutul de Statistică, București, 2003.

Станковић Владан и Спичановић Владимир, „Срби из Румуније и њихова вера“, у: *Култура Републике Србије и Срба из Румуније* (приредили: Ненад Весић и Сандра Р. Давидовић), Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2020, стр.227-245.

Степанов Љубомир, „Статистички подаци о Србима у Румунији“, у: *Темнишварски зборник* (приредио: Душан Попов), Матица Српска, Нови Сад, 2006, стр.9-31.

Форум за етничке односе. *Мањинска политика и интеграција у Србији*, ФЕО, Београд, 2014.

Форум за етничке односе. *Националне мањине у односима Србије са суседима*, ФЕО, Београд, 2017.

Цвијић Јован, *Балканско полуострво и јужнословенске земље*, Завод за издавање уџбеника, Београд, 1996.

## **Правни извори**

Закон о националном образовању - Low of National Education, Ministreul Educatiei Cercetarii Tineretului si Sportului, 2011, <http://keszei.chem.elte.hu/bologna/romania-low-of-national-education.pdf>, 7.11.2020.

Споразум између Владе Савезне Републике Југославије и Владе Републике Румуније о сарадњи у области заштите националних мањина, *Службени лист СЦГ*, Међународни уговори бр.14, 2004.

Nada M. RADUŠKI

## **RIGHTS AND POSITION OF THE SERBIAN NATIONAL MINORITY IN ROMANIA – STATUS AND PERSPECTIVES**

### *Resume*

Based on official empirical research and data, the paper analyzes the ethno-demographic and historical development of the Serbian national minority in Romania, the basic socio-economic structures and changes that have occurred in the past period. Due to negative trends in natural population movement (birth rate, mortality, natural increase), accelerated process of demographic aging and assimilation (usually through ethnically heterogeneous marriages), Serbs in Romania are facing depopulation, which will undoubtedly be the biggest problem of the Serbian minority in the future. At the same time, the issue of preserving the language, religion, traditions and customs is of great importance for the survival of Serbs and the Serbian national identity.

Special attention in the work is paid to the analysis of the current legislation in Romania regarding the rights of national minorities, with special reference to the position of Serbs and the exercise of their minority rights. Bearing in mind that many of them (especially the right to use their native language and script) depend primarily on their number, the Serbian minority is unable to make full use of its rights. In the context of achieving a better position and more efficient realization of minority rights, the paper also analyzes the bilateral agreement between Serbia and Romania in the field of international regional cooperation.

Serbia and Romania have traditionally good regional cooperation and stable bilateral relations and in that context the protection of national minorities, respect for minority rights and the preservation of ethno-cultural identity takes a

special place. Bilateral agreement signed by Serbia and Romania is of great importance for the position of minorities, interethnic relations, as well as for foreign policy of Serbia and the positive outcome of the process of eurointegration. As advocates for the protection of the Romanian minority on its territory, the exercise of their minority rights through active state policy that involves integration into society while preserving the ethno-national identity, Serbia is also concerned that the Serbian minority in Romania enjoy human and minority rights guaranteed by international conventions, national laws and bilateral agreements, to improve their position, as well as to preserve their linguistic, religious and cultural identity.

Key words: Serbian national minority, demographic development, legislation, rights, position, identity, Romania.

Рад је примљен 24. 02. 2021, а прихваћен на састанку Редакције 26. 04. 2021.



Милош СТАНИЋ \*

УДК 342.721(4-672EU)

Институт за упоредно право,  
Београд

DOI: <https://doi.org/10.22182/apdn.12021.3>

Прегледни рад

## ИЗБОР ЧЛАНОВА НАДЗОРНОГ ОРГАНА ЗА ЗАШТИТУ ЛИЧНИХ ПОДАТАКА КАО ГАРАНТИЈА НЕЗАВИСНОСТИ НА ПРИМЕРУ ЧЕТИРИ ЕВРОПСКЕ ЗЕМЉЕ \*\*

### Сажетак

*Развој информационо-комуникационих технологија је условио неопходност стварања адекватног правног оквира, који ће омогућити заштиту личних података. Један од неизоставних елемената ваљаног правног оквира у овој области је стварање независног надзорног органа за заштиту личних података. У овом чланку ће се коришћењем упоредноправног метода, на примеру четири европске земље<sup>1</sup>, које су биле чланице некадашњег комунистичког блока, а сада су чланице Европске уније, испитивати одређена правна решења која су усмерена ка достизању независности ових тела, а које се тичу избора њихових чланова. Акцент ће бити на проучавању две групе норми. Прва су оне којима се постиже функционална независност, кроз поступке кандидовања и именовања. Друга су оне којима се обезбеђује да најбољи, најквалитетнији кадрови буду изабрани и да се кроз стручност долази како како до независности, тако и до самосталности. Циљ је и*

---

\* Аутор је научни сарадник на Институту за упоредно право у Београду. Електронска адреса аутора: [m.stanic@iur.rs](mailto:m.stanic@iur.rs)

Овај рад је настао као резултат рада на пројекту Српско и европско право-упоређивање и усаглашавање (Ев. број 179031) који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја. Рад представља логичку целину са радом аутора „Поступак избора чланова независног надзорног органа за заштиту личних података као гаранција њихове независности - пример пет европских земаља“, у зборнику: *Заштита података о личности у Србији*, (приредили: Драган Прља, Стефан Андоновић), Институт за упоредно право, Београд, 2020.

<sup>1</sup> Реч је о Словачкој, Чешкој, Летонији и Литванији.

утврђивање неких њихових заједничких карактеристика. Разуме се, аутор даје и одговарајућа критичка разматрања.

Кључне речи: право на заштиту података о личности, надзорни орган за заштиту личних података, начин избора чланова, независност.

## 1. УВОД

На почетку, кренућемо од дефиниције правне заштите личних података за коју се вели да је „процес доношења и примене општих и посебних правних норми које подразумевају техничка и организациона правила и успостављање правних механизма и средстава у циљу заштите личних података. Заштита личних података представља релативно нову област правног регулисања, која је развијана паралелно са развојем информационо-комуникационих технологија“.<sup>2</sup> Са једне стране, развој наведених технологија је донео бројне користи. Опет, са друге стране, њиме је узрокован можда и неслућени раст количине података о готово свима, о онима који то желе или који то не желе, те се сада суочавамо са чињеницом да разна физичка или правна лица прикупљају, обрађују и користе личне податке.<sup>3</sup> Све то је изузетно опасно и самим тим и изазовно за правно регулисање, односно ствара потребу стварања одговарајућег правног оквира.

Имајући све то у виду, правни пореци нису дуго чекали па су, разуме се, почели да реагују и да регулишу дату проблематику, а теорија да је проучава.<sup>4</sup> Историјски гледано, први правни акти који третирају ову материју усвајају се још 1970. године у немачкој савезној држави Хесе и њима се установљава независно тело чија је надлежност контрола законитости обраде, као и друга питања у вези са заштитом личних података. Интересантно је да

---

<sup>2</sup> Стефан Андоновић, *Заштита података у електронској јавној управи у Републици Србији – правни аспекти*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2019., стр.134.

<sup>3</sup> Alessandro Mantelero, *Personal data for decisional purposes in the age of analytics: From an individual to a collective dimension of data protection*, стр. 238, Internet, [https://staff.polito.it/alessandro.mantelero/Mantelero\\_Personal\\_data\\_for\\_decisional\\_purposes\\_CLSR\\_2016.pdf](https://staff.polito.it/alessandro.mantelero/Mantelero_Personal_data_for_decisional_purposes_CLSR_2016.pdf), 04/09/2020; Андреј Дилигенски *et al.*, *Право заштите података GDPR*, Институт за упоредно право, Београд, 2018, стр. 7.

<sup>4</sup> Bert-Jaap Koops, *The trouble with European data protection law*, Internet, [https://is.muni.cz/el/1422/podzim2018/SOC022/um/59943709/International\\_Data\\_Privacy\\_Law-2014-Koops-250-61.pdf](https://is.muni.cz/el/1422/podzim2018/SOC022/um/59943709/International_Data_Privacy_Law-2014-Koops-250-61.pdf), 04/09/2020.

се помене да је Шведска прва држава у Европи која на свеобухватан и систематски начин, законским регулисањем, пружила заштиту личним подацима грађана.<sup>5</sup> Такође, важно је и да се спомене да на нивоу Европске уније<sup>6</sup>, као наднационалне организације, постоје прописи који регулишу заштиту података о личности,<sup>7</sup> те да они утичу на правне поретке држава чланица, као и оних држава које то желе да постану. У том смислу, први корак представљао је усвајање Директиве о заштити појединаца у вези са обрадом личних података и слободном кретању таквих података 1995. године.<sup>8</sup>

Ипак, услед чињенице да „правни систем заштите података у Европи заснован на Директиви о заштити података из 1995. године није био довољан да на адекватан начин одговори на убрзани развој технологије и многобројне начине неадекватног прикупљања и обраде података о личности“,<sup>9</sup> а ради премошћавања тих проблема, на нивоу Европске уније донета је Општа уредба ЕУ, која је усвојена 2016. године, а почела је да се примењује 25. маја 2018. године.<sup>10</sup> Њен циљ је унапређење прописа о заштити података о личности у складу са технолошким напретком,<sup>11</sup> те обезбеђење поштовање свих основних права и слобода у овој области.<sup>12</sup> Творци Уредбе су предвидели обавезу држава чланица да на својим територијама установе независни надзорни орган који ће се бавити питањима заштите личних података, који по својој правној природи представља тело са јавним овлашћењима које врши надзор над применом уредбе и националних прописа у вези са личним подацима,<sup>13</sup> док су посебном групом чланова 51-59. Уредбе

---

<sup>5</sup> Стефан Андоновић, *Заштита података у електронској јавној управи у Републици Србији – правни аспекти*, нав. дело, стр. 137-138.

<sup>6</sup> Gloria Gonzalez Fuster, *The Emergence of Personal Data Protection as a Fundamental Right of the EU*, Springer, Heidelberg/New York/Dordrecht/London, 2014, стр. 111-155.

<sup>7</sup> Сања Прља, „Право на заштиту личних података у ЕУ“, *Страни правни живот*, бр. 2018/1, стр. 90-91.

<sup>8</sup> Стефан Андоновић, *Заштита података у електронској јавној управи у Републици Србији – правни аспекти*, нав. дело, стр. 139.

<sup>9</sup> Андреј Дилигенски *et al.*, *Право заштите података GDPR*, нав. дело, стр. 11.

<sup>10</sup> Стефан Андоновић, *Заштита података у електронској јавној управи у Републици Србији – правни аспекти*, нав. дело, стр. 140.

<sup>11</sup> Дејан Ђукић, „Заштита података о личности са освртом на ново законодавство Европске уније у овој области“, *Правни записи*, бр. 1/2017, стр. 58.

<sup>12</sup> Nadezhda Purtova, *The law of everything. Broad concept of personal data and future of EU data protection law*, Internet, [https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/17579961.2018.1452176?scroll=to\\_r&ne=&](https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/17579961.2018.1452176?scroll=to_r&ne=&_), 04/09/2020; Андреј Дилигенски *et al.*, *Право заштите података GDPR*, нав. дело, стр. 11.

<sup>13</sup> Стефан Андоновић, *Заштита података у електронској јавној управи у Републици Србији – правни аспекти*, нав. дело, стр. 254.

дефинисани су његов статус, надлежност, задаци и овлашћења.<sup>14</sup> Сумарно гледано, а у зависности од облика у коме обављају своју делатност, постоје независни контролни органи у инокосном облику, као што је случај са повереником за информације од јавног значаја или у облику колективног органа, какав је случај са различитим агенцијама.<sup>15</sup>

## 2. ПРАВНИ СТАТУС НАДЗОРНИХ ОРГАНА ЗА ЗАШТИТУ ЛИЧНИХ ПОДАТАКА У ОДАБРАНИМ ЗЕМЉАМА

Када је реч о правном статусу ових тела, он се у оквиру наведених земаља одређује уз незнатне различитости. У Словачкој се Канцеларија за заштиту личних података дефинише као државно управно тело,<sup>16</sup> које у вршењу својих надлежности делује независно<sup>17</sup>, док је чешки законодавац одредио Канцеларију за заштиту података о личности као централно управно тело,<sup>18</sup> наглашавајући такође њено независно деловање.<sup>19</sup> У Летонији је Државни инспекторат за податке управни орган који је под надзором Владе, који је у свом раду самосталан,<sup>20</sup> док се за литвански Државни инспекторат за заштиту података каже да се ради о институцији Владе Републике Литваније, која је независна у вршењу својих задатака.<sup>21</sup> Када је реч о основној надлежности предвиђа се, разумљиво, да је њихова надлежност заштита основних права физичких лица у вези са обрадом личних података и надзор у Словачкој<sup>22</sup> док чешки законодавац предвиђа да Канцеларија врши читав опсег заштите података предвиђених Законом.<sup>23</sup> Циљ рада летонског

---

<sup>14</sup> Сања Прља, „Право на заштиту личних података у ЕУ“, нав. дело, стр. 96.

<sup>15</sup> Стефан Андоновић, Заштита података у електронској јавној управи у Републици Србији – правни аспекти, нав. дело, стр. 226-227; Дејан Миленковић, „Управно-процесна и други слични облици заштите права на приступ информацијама у компаративном праву“, Страни правни живот, бр. 3/2015, стр. 12.

<sup>16</sup> Закон о заштити личних података Словачке, *Службени гласник Словачке* бр. 18/2018, чл. 80.

<sup>17</sup> Закон о заштити личних података Словачке, *Службени гласник Словачке* бр. 18/2018, чл. 80., ст. 4.

<sup>18</sup> Закон о обради личних података Чешке, *Службени гласник Чешке* бр. 110/2019, чл. 50.

<sup>19</sup> Закона о обради личних података Чешке, *Службени гласник Чешке* бр. 110/2019, чл. 51. ст. 1.

<sup>20</sup> Закон о заштити личних података Летоније, *Службени гласник Летоније* бр. 132/2018, чл. 3.

<sup>21</sup> Закон о правној заштити личних података Литваније, *Службени гласник Литваније* бр. 63-1479, к. 09610101STA00I-137, чл. 8.

<sup>22</sup> Закон о заштити личних података Словачке, *Службени гласник Словачке* бр. 18/2018, чл. 80. ст. 1.

<sup>23</sup> Закон о обради личних података Чешке, *Службени гласник Чешке* бр. 110/2019, чл. 50. ст. 1.

Инспектората је заштита основних људских права и слобода у области заштите података,<sup>24</sup> док литвански надзире и обезбеђује примену комунитарног права ЕУ и литванског позитивног права у овој области.<sup>25</sup>

Видимо да су формулације употребљене у позитивном праву ових земаља не толико различите, па се лако може извући некакав општи закључак. Дакле, то су тела, односно органи за које се углавном наглашава да су независни, односно самостални. Ипак, истовремено, лако се да уочити и да се дефинишу као државни, управни орган, односно као институција Владе у Литванији. Са тим у вези потребан је нарочит ниво опреза, јер управо овакве формулације потенцијално отварају могућност „крућења“ прокламоване независности. Делује и да су својеврсни *contradictio in adiecto*. Поврх тога, ово питање је изузетно важно и, заправо, ради се о својеврсном „претходном“ питању, пошто се у њему огледа интенција поводом постизања њиховог одређеног положаја у оквиру система. Јасно је да када је наглашено да се ради о управном органу, органу владе, постоји опасност да ова тела буду подвргнута хијерархијском односу карактеристичном за управне, односно државне органе. Свакако, то би могло да услови да од њихове прокламоване независности не остане скоро ништа, да она остане празно слово на папиру. Имајући то у виду, нужно је пружити додатне гаранције, како од независности и самосталности не би остало ништа, односно како не би заиста постали само *nuda ius*. Оне се тичу, пре свега, начина избора чланова ових тела, поступка доношења одлука у оквиру њих, као и односа са другим органима, те начином финансирања. Ми ћемо се у даљем току рада концентрисати на прву групу гаранција, које се тичу начина избора чланова ових тела. Ова група представља онај први корак, који је, разуме се, недовољан, али је истовремено и нужан приликом стварања одговарајућег правног оквира.

---

<sup>24</sup> Andis Burkevics, „Latvia: Draft Personal Data Processing Law“, *European Data Protection Law Review*, Lexxion, Berlin, бр. 1/2018, стр. 95-96; Чл. 3. ст. 2 Закона о заштити личних података Летоније.

<sup>25</sup> Чл. 7. Закона о правној заштити личних података Литваније.

### 3. НЕЗАВИСНОСТ ПРЕМА ПОЛИТИЧКИМ ВЛАСТИМА И ПОВЕЗАНИМ ПРИВАТНИМ ИНТЕРЕСИМА

#### *3.1. Ко бира и предлаже чланове надзорних органа за заштиту личних података у одабраним земљама?*

Питање независности ових тела, како у односу према другим државним органима, а ту пре свега мислимо на оне у оквиру којих се налазе носиоци политичке моћи, прати неколико међусобно повезаних и може се рећи условљених питања, као што су, ко бира, ко се бира, те ко предлаже оне који се бирају? Она су јасно постављена, али одговори на њих нису једноставни, односно једнозначни. Како би се прокламовани циљеви и испунили неопходно је и да се испуне два услова. Први, да надзорно тело буде довољно удаљено од политичких процеса, интереса и игара. Други, оно се мора удаљити и од снажних приватних интереса, који су неминовност у скоро сваком савременом друштву. Услед тога, са једне стране, у поступку одабира оних који ће вршити функције надзорног тела, неопходно је искључити оне субјекте, који би касније могли да угрозе независност регулаторних тела, то јест њихових чланова. Са друге стране, тешко је и пронаћи одговарајући орган који ће у исто време снагом свог легитимитета бити кадар да удахне исто тако снажан легитимитет и телу које бира, а да у себи орган који бира не садржи барем некакву политичку примесу, односно обојеност.<sup>26</sup>

Но, чињеница је да морамо да будемо реални и свесни да политичке утицаје и није могуће потпуно избећи у савремено доба. Штавише, то не би ни било пожељно, баш због структуре савремених демократских друштава, која не могу да постоје без политичких процеса, али и без интереса појединаца и групација који се баве одређеном делатношћу. Политичари су неопходни ради пружања подршке у раду, али, разуме се, у оквирима дозвољених правила игре. Истовремено, нужно је и да се у што широј мери задовоље интереси и „вандржавног“ сектора, како би и одатле дошла неопходна подршка за рад независних тела.

---

<sup>26</sup> Милош Станић, „Тежња ка независности регулаторног тела за електронске медије: недостатак модела“, *Фондација Центар за јавно право*, стр. 7, Internet, [http://www.fcjp.ba/analyze/Milos Stanic5 Teznja\\_ka\\_nezavisnosti\\_regulatornog\\_tela\\_za\\_elektronske\\_medije-nedostatak\\_modela.pdf](http://www.fcjp.ba/analyze/Milos%20Stanic5%20Teznja_ka_nezavisnosti_regulatornog_tela_za_elektronske_medije-nedostatak_modela.pdf), 05/09/2020.

Управо услед тих потреба, долазимо и до питања о томе како бисмо могли да све те интересе узмемо у обзир, а да истовремено не нарушимо замишљену, идеалну конструкцију? Делује нам да се прави одговор налази у постојању осећаја за меру, односно у уважавању свих интереса у питању.<sup>27</sup> Другачије казано, „систем именована у колективном телу мора обезбедити да се чланови тог тела именују на основу рационалног компромиса између различитих политичких снага и других актера, или на основу пропорционалне заступљености. Процес одлучивања у том телу треба да буде организован тако да стимулише унутрашњи дијалог и коалицију чланова различитих провенијенција и политичке оријентације“.<sup>28</sup>

Требало би да се испита каква су правна решења у одабраним земљама, те да се онда процени где је тај осећај у највећој могућој мери пронађен. У Словачкој Канцеларијом руководи председник, кога бира и опозива парламент, односно Национално веће на предлог Владе Словачке са мандатом у трајању од пет година, с тим што исто лице може бити бирано максимално два мандата узастопно.<sup>29</sup> У Чешкој Републици Канцеларијом руководи председник, којег именује председник Републике на предлог горњег дома парламента, Сената. Мандат председника Канцеларије траје пет година и он може бити само још једном реименован.<sup>30</sup> У Летонији Инспекторатом руководи директор, којег именује Влада на период од пет година на препоруку комисије коју такође формира Влада. Исто лице не може да буде директор Инспектората више од два узастопна мандата.<sup>31</sup> У Литванији директора Инспектората именује Влада на период од четири године, која га и разрешава са те функције.<sup>32</sup>

Видимо да, у једној одабраној земљи чланове тела за заштиту личних података бира законодавни орган, дакле, парламент. На први поглед, делује да је овакво решење лако подложно ударима критике, пошто се чини да се у том случају

---

<sup>27</sup> Исто, стр. 7.

<sup>28</sup> European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checkliš, Opinion no. 845/2016*, Strasbourg 24.06.2016., стр. 30, Internet, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)015-e, 04/09/2020](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)015-e, 04/09/2020).

<sup>29</sup> Закон о заштити личних података Словачке, чл. 82. ст. 1.

<sup>30</sup> Закон о обради личних података Чешке, чл. 52.

<sup>31</sup> Закон о заштити личних података Летоније, чл. 6.

<sup>32</sup> Закона о правној заштити личних података Литваније, чл. 9. ст. 3.

избор политизује. Ипак, са друге стране, чини се да морамо увек имати на уму да је одређен додир са политиком, као што смо навели, неизбежан, али да он не мора да буде и штетан. Изгледа да је управо код избора у оквиру парламента додир са политиком и могућност прекомерног утицаја политике и најмања. Зашто је то тако? Одговор се крије у природи парламента као органа. Прво, гледано строго формалноправно, не може се утемељено оспоравати право једног органа који је представнички и који представља све грађане да доноси овакву врсту одлука. Друго, парламент је тело које већа, и у оквиру којег се, чак и у данашње време, дискутује, како одборима тако и у пленуму. Треће, сама парламентарна правила су, јасно је, још увек снажна гаранција да се одлука неће доносити исувише лакомислено и зломислено. Четврто, у данашње време парламент је такав орган, који није она непосредна „песница“ истинске политичке моћи, већ је она „истинска“ политичка моћ измештена изван њега.<sup>33</sup>

Такође, а на трагу свега изнетог, чини се да када законодавна функција државне власти бира, да она истовремено и не надзире са толиком будношћу и жељом да потчини све око себе својом политичком снагом. Међутим, све супротно важи за владу, за извршну функцију државне власти.<sup>34</sup> Видимо да у овим земљама владе не само да предлажу кандидате као што је случај у Словачкој, већ их и бирају у Летонији и Литванији. У том случају, неопходан је посебан опрез, пошто извршна функција државне власти, односно влада, има сасвим другу природу и начин деловања у односу на законодавну. Влада врши оперативно-политичку, делатно-политичку власт. Разумљиво је и да је утицај политике у том случају снажнији, тј. присутнији у значајнијој мери. Све то наводи на мишљење да је решење које поверава избор парламенту свакако боље, односно, да оно, другачије казано, представља далеко мање „зло“ у односу на другачија решења. Другим речима, требало бити крајње опрезан приликом давања могућности да влада не само бира, већ и предлаже кандидате, јер се и у том случају они могу изложити снажном политичком притиску.

Видели смо и да постоји решење по којем, именоване врши шеф државе, као што је то случај у Чешкој. Пре него

---

<sup>33</sup> Милош Станић, „Тежња ка независности регулаторног тела за електронске медије: недостатак модела“, нав. дело, стр. 10.

<sup>34</sup> Исто, стр. 10.

што овакво решење подвргнемо критици, требало би у обзир да узмемо три битне чињенице. Прво, позиција шефа државе у уставном систему, гледано упоредноправно, је најчешће таква да он није у толикој мери она непосредно делатна политичка власт, као што је то влада. Друго, председник, као гарант националног јединства би требало да на неке политичке процесе гледа мало „са стране и висине“ лишен пристрасности, односно партизанства. Једноставно, то је стожерна фигура и потпора ваљаног функционисања уставног механизма. Треће, када дође до тзв. „кохабитација“ тада би уметање шефа државе у процес избора могло и да доведе до „релаксирања“ потенцијалног притиска владе. Истовремено, у обзир би требало да се узме и шира слика, која се тиче и самог начина избора председника републике.<sup>35</sup> Тако, у случају да се ради о непосредном избору шефа државе, онда он суштински има исти легитимитет који има парламент, уз, разуме се, чињеницу да се ради о инокосном органу. Супротно, ако председника бира парламент, онда заправо се органу за који се може претпоставити да је под утицајем парламента, додељује могућност да именује чланове надзорног тела.<sup>36</sup>

Чини се као најизбалансирана варијанта да одређени број кандидата бира парламент, од чега би један број можда бирала опозиција, или би се кандидати бирали квалификованом већином, а ради постизања равнотеже. Свакако, не би требало да влада учествује у поступку избора. Преостале чланове би могао да бира или предлаже председник или можда и одговарајућа удружења или други, друштвено битни субјекти, блиски овој материји, а све у складу са околностима. У вези са тим се и крајње оправдано вели да се „тим механизмима може обезбедити политичка неутралност тела уколико је процес одлучивања у њима конципиран тако да чланови који припадају парламентарној већини не могу да управљају сами и да, при доношењу најважнијих одлука, морају да траже савез, било са неполитичким члановима, или са члановима који припадају опозицији“.<sup>37</sup> У случају оваквих, „компромисних решења“ не би

---

<sup>35</sup> Милош Станић, „Тежња ка независности регулаторног тела за електронске медије: недостатак модела“, нав. дело, стр. 11.

<sup>36</sup> Вид. Стефан Андоновић, *Заштита података у електронској јавној управи у Републици Србији – правни аспекти*, нав. дело, стр. 255.

<sup>37</sup> European commission for democracy through law (Venice commission), *Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist*, Opinion no. 845/2016, нав. дело, стр. 30.

требало да се претера, јер онда може да се добије „раздробљено“ и нејединствено тело, већ би требало пронаћи праву равнотежу. На пример, у случају да се избор или предлагање повери одговарајућим удружењима или другим друштвено важним субјектима у овој области, требало би да се води рачуна о две ствари. Прво, број чланова које они бирају би требало да буде већи од оних које бирају носиоци тзв. политичке власти. Друго, неопходно је да се одреде јасни критеријуми којим субјектима и на основу чега се поверава могућност бирања или предлагања чланова ових тела.

### *3.2. Како изабрати најпогодније кандидат?*

Оправдано се често може чути да човек носи функцију, те је имајући то у виду најбитније да они најбољи, они најкомпетентнији, које одликује највиши степен честитости и знања на крају буду и изабрани. Претпоставка је да ће лица са таквим особинама, вршити квалитетно свој посао, што ће створити и одржати поверење јавности. Како би се све то оваплотило, најважније је имати добро саздан релевантни правни оквир. Уколико је он адекватно постављен учињен је онај нужни, први корак ка истинској, стварној независности ових тела. Дакле, неопходно је да се предвиде такви услови да заиста доведу до тога буду изабрани они најкомпетентији. Другим речима, на тај начин се „везују руке“ било коме ко би ову независност могао евентуално да угрози.<sup>38</sup>

Решења су различита, те је у Словачкој, неопходно да кандидат испуњава услове за избор за посланика и да је факултетски образован са најмање две године искуства у области заштите личних података.<sup>39</sup> У Чешкој је неопходно да председник Канцеларије буде факултетски образован и то са окончаним мастер програмом са специјализацијом у области права или информатике, те да довољно течно говори енглески, немачки или француски језик и има најмање пет година искуства у области заштите личних података или људских права и основних слобода.

---

<sup>38</sup> Милош Станић, „Тежња ка независности регулаторног тела за електронске медије: недостатак модела“, нав. дело, стр. 10.

<sup>39</sup> Закон о заштити личних података Словачке, Чл. 82.

Уколико је кандидат стекао звање мастера у областима изван права или информатике, тада је неопходно да поседује најмање десетогодишње искуство заштите личних података или људских права и основних слобода.<sup>1</sup> У Летонији Влада расписује јавни конкурс за функцију директора Инспектората, утврђује услове и поступке по којима кандидати могу конкурисати, као и поступак избора и оцењивања кандидата. Одабир кандидата за функцију директора Инспектората врши посебно формирана комисија којом председава директор Државне канцеларије, која је највиши управни орган у Летонији, министар правде, омбудсман и шеф служби безбедности. Овлашћени представници не више од три удружења и фондације који делују у области људских права или заштите података учествују у избору кандидата за функцију директора Инспектората у саветодавном својству.<sup>2</sup> У Литванији директор Државног инспектората за заштиту података мора имати добру репутацију, да је дипломирани правник или магистар права (универзитетско образовање) и има педагошко искуство у трајању од најмање 10 година.<sup>3</sup>

Битно је да се обрати пажња на то да у овој области правни стандарди или некакви не толико одређени изрази, који су иначе присутни упоредноправно, нису толико присутни у ове четири земље. Практично, једино се у Литванији тражи „добра репутација“. Иначе, генерално гледано, они су у неку руку нужност, али истовремено и опасност. Слажемо се са мишљењем да је, на пример, *mutatis mutandis* „критеријум у виду правног стандарда „угледног стручњака“ постављен прилично апстрактно и оставља простор за широку дискрециону, па и политичку оцену и зависи од много фактора“,<sup>4</sup> што важи и за критеријуме попут „добра репутација“. У суштини, законодавац би приликом стварања норме морао да се запита, шта заправо значи конкретни правни стандард, односно из којих се елемената конкретно састоји, то јест, шта би заиста лице требало да испуни да би се сматрало да је стандард испуњен? Након добијања одговора на то питање ваљало би у норму тај одговор прецизно

---

<sup>1</sup> Закон о обради личних података Чешке, чл. 52.

<sup>2</sup> Закон о заштити личних података Летоније, чл. 6.

<sup>3</sup> Закон о правној заштити личних података Литваније, чл. 9. ст. 2.

<sup>4</sup> Стефан Андоновић, „Анализа Регулаторног тела за електронске медије у Републици Србији“, Фондација Центар за јавно право, стр. 5, Internet, [http://www.fcjp.ba/analize/Stefan\\_Andonovic2-Analiza\\_Regulatornog\\_tela\\_za\\_elektronske\\_medije\\_u\\_Republici\\_Srbiji.pdf](http://www.fcjp.ba/analize/Stefan_Andonovic2-Analiza_Regulatornog_tela_za_elektronske_medije_u_Republici_Srbiji.pdf), 04/09/2020.

и „преточити“, те омогућити истински објективизиран избор, без много тумачења и самим тим субјективних елемената.

Дакле, сумарно гледано чини се „да је најадекватније решење да се законом пропишу строги услови који се захтевају за руководећег или члана надзорног независног тела. Једино на тај начин се може очекивати интегритет обављања делатности и стручност у раду надзорног независног органа. Прописивањем обавезних услова попут стручности у области права и информатике и дугогодишњег рада у области заштите података и људских права, омогућавају стабилне полазне тачке за стручан и квалитетан рад ове важне институције“. <sup>5</sup> Имајући то у виду, ваљало би и да се избегну сувише „благи“ услови за избор који се тичу само тога да је потребно да лице има завршен факултет и одређени број година радног искуства, који број је ниско постављен, као што је то случај у Словачкој, у трајању од две године. Ваљало би прецизирати да би требало да се ради о озбиљнијем, вишегодишњем искуству у овој области.

#### 4. ЗАКЉУЧАК

Очито је да правним нормама прокламовану независност надзорних органа за заштиту личних података није тако лако обезбедити у пракси. Односно, сложен је задатак да се истовремено држе ова тела подаље од политике, а опет и да се не буде предалеко од ње и да се не изгубе њени позитивни подстицаји. Наведено је да се чини да је решење у постизању праве мере, само је питање, где се она налази? Прво, када је реч о статусу ових тела, неопходно је предвидети да се ради независним регулаторним телима, те пружити и додатне гаранције ради остварења тог статуса у пракси. Друго, одређен, мањи број, кандидата, би требало да бира парламент, од чега би један број бирала опозиција или би се бирали квалификованим већинама, ради постизања некаквог баланса. Избор преосталих чланова би могао да буде препуштен одговарајућим удружењима, стручним институцијама или другим, друштвено битним субјектима, блиским овој материји, а све у складу са конкретним

---

<sup>5</sup> Стефан Андоновић, *Заштита података у електронској јавној управи у Републици Србији – правни аспекти*, стр. 256.

околностима у односној земљи. Владу би требало искључити из овог процеса, јер је непосредно делатна политичка власт и у том смислу може нарушити равнотежу. Треће, правне стандарде попут „добра репутација“ и сл. би требало избегавати, те би требало да их користи само законодавац приликом креирања правне норме, а да се у самој норми они преточе у објективне критеријуме, који се тичу, на пример, година живота, образовања, година искуства, поседовања одговарајућих знања и вештина и сл. На тај начин требало би да се добије квалитетно састављено тело, које ће радити на корист свих, а у циљу заштите личних података, насушно потребне у сваком демократском друштву.

## ЛИТЕРАТУРА

Андоновић Стефан, *Заштита података у електронској јавној управи у Републици Србији – правни аспекти*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2019.

Дилигенски Андреј, Прља Драган, Церовић Дражен, *Право заштите података GDPR*, Институт за упоредно право, Београд 2018.

Букић Дејан, „Заштита података о личности са освртом на ново законодавство Европске уније у овој области“, *Правни записи*, Правни факултет Универзитета Унион, Београд, бр. 1/2017.

Миленковић Дејан, „Управно-процесна и други слични облици заштите права на приступ информацијама у компаративном праву“, *Страни правни живот*, Институт за упоредно право, Београд, бр. 3/2015.

Прља Сања, „Право на заштиту личних података у ЕУ“, *Страни правни живот*, Институт за упоредно право, Београд, бр. 1/2018.

Burkevics Andis, „Latvia: Draft Personal Data Processing Law“, *European Data Protection Law Review*, Lexxion, Berlin, бр. 1/2018.

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Parameters on the Relationship between the*

*Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist, Opinion no. 845/2016, Strasbourg.*

Gonzalez Fuster Gloria, *The Emergence of Personal Data Protection as a Fundamental Right of the EU*, Springer, Heidelberg New York Dordrecht London, 2014.

## ИНТЕРНЕТ ИЗВОРИ

Андоновић Стефан, „Анализа Регулаторног тела за електронске медије у Републици Србији“, *Фондација Центар за јавно право*, Internet, [http://www.fcjp.ba/analize/Stefan\\_Andonovic2-Analiza\\_Regulatornog\\_tela\\_za\\_elektronske\\_medije\\_u\\_Republici\\_Srbiji.pdf](http://www.fcjp.ba/analize/Stefan_Andonovic2-Analiza_Regulatornog_tela_za_elektronske_medije_u_Republici_Srbiji.pdf), 04/09/2020.

Станић Милош, „Тежња ка независности регулаторног тела за електронске медије: недостатак модела“, *Фондација Центар за јавно право*, Internet, [http://www.fcjp.ba/analize/Milos\\_Stanic5\\_Teznja\\_ka\\_nezavisnosti\\_regulatornog\\_tela\\_za\\_elektronske\\_medije\\_nedostatak\\_modela.pdf](http://www.fcjp.ba/analize/Milos_Stanic5_Teznja_ka_nezavisnosti_regulatornog_tela_za_elektronske_medije_nedostatak_modela.pdf), 05/09/2020.

Bert-Jaap Koops, *The trouble with European data protection law*, Internet, [https://is.muni.cz/el/1422/podzim2018/SOC022/um/59943709/International\\_Data\\_Privacy\\_Law-2014-Koops-250-61.pdf](https://is.muni.cz/el/1422/podzim2018/SOC022/um/59943709/International_Data_Privacy_Law-2014-Koops-250-61.pdf), 04/09/2020.

Mantelero Alessandro, *Personal data for decisional purposes in the age of analytics: From an individual to a collective dimension of data protection*, Internet, [https://staff.polito.it/alessandro.mantelero/Mantelero\\_Personal\\_data\\_for\\_decisional\\_purposes\\_CLSR\\_2016.pdf](https://staff.polito.it/alessandro.mantelero/Mantelero_Personal_data_for_decisional_purposes_CLSR_2016.pdf), 04/09/2020.

Purtova Nadezhda, *The law of everything. Broad concept of personal data and future of EU data protection law*, Internet, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/17579961.2018.1452176?scroll=top&ne=&>, 04/09/2020.

## ПРАВНИ ИЗВОРИ

Закон о заштити личних података Летоније, *Службени гласник Летоније* бр. 132/2018, Internet, <https://likumi.lv/ta/en/en/id/300099-personal-data-processing-law>, 05/09/2020.

Закон од 29. 11. 2017. о заштити личних података Словачке и измени и допуни одређених закона, *Службени гласник Словачке* бр. 18/2018, Internet, [https://dataprotection.gov.sk/uouu/sites/default/files/2019\\_10\\_03\\_act\\_18\\_2018\\_on\\_personal\\_data\\_protection\\_and\\_amending\\_and\\_supplementing\\_certain\\_acts.pdf#overlay-context=sk/content/182018#overlay-context=sk/content/182018%22](https://dataprotection.gov.sk/uouu/sites/default/files/2019_10_03_act_18_2018_on_personal_data_protection_and_amending_and_supplementing_certain_acts.pdf#overlay-context=sk/content/182018#overlay-context=sk/content/182018%22), 05/09/2020.

Закон о обради личних података Чешке, *Службени гласник Чешке* бр. 110/2019, Internet, [https://www.uouu.cz/en/assets/File.ashx?id\\_org=200156&id\\_dokumenty=1837](https://www.uouu.cz/en/assets/File.ashx?id_org=200156&id_dokumenty=1837), 05/09/2020.

Закон о правној заштити личних података Литваније, *Службени гласник Литваније* бр. 63-1479, к. 0961010ISTA00I-1374, Internet, <https://vdai.lrv.lt/uploads/vdai/documents/files/Republic%20of%20Lithuania%20Law%20on%20legal%20protection%20of%20personal%20data%202018%20Non-Official%20Translation.DOCX>, 05/09/2020, доступна само енглеска верзија Закона на званичном сајту Државног инспектората за заштиту података.

Miloš STANIĆ

THE PROCEDURE OF ELECTING MEMBERS OF AN  
INDEPENDENT SUPERVISORY BODY FOR PERSONAL DATA  
PROTECTION AS A GUARANTEE OF THEIR INDEPENDENCE  
ON EXAMPLE OF FOUR EUROPEAN COUNTRIES

*-Resume-*

As a matter of fact, with the development of communication technologies, it has become clear that it is necessary to create an adequate legal framework in order to protect personal data. One of its indispensable elements is the creation of an independent supervisory body for the protection of personal data. By using comparative legal method, on the example of four European countries, of which all were members of the ex communist bloc and are now members of the European Union, author tried to find out certain legal solutions within these countries regarding the election of their members seeking to achieve their independence. The focus will be on the two groups of norms. The first are those that achieve functional independence, through candidacy and appointment procedures. The others are those that ensure that the best candidates are selected and that both independence and autonomy are achieved through expertise. The author also gives appropriate critical view concerning certain solutions.

Keywords: right to protection of personal data, supervisory body for personal data protection, election of its members, independence.

Рад је примљен 19. 11. 2020, а прихваћен на састанку Редакције 26. 04. 2021.

*Хана Шаркиновић-Кöse*

*УДК 342.534.2*

*Правни факултет,*

*DOI: <https://doi.org/10.22182/apdn.12021.4>*

*Интернационални универзитет у Сарајеву*

*Прегледни рад*

## **О УСТАВНИМ ПАРЛАМЕНТАРНИМ ИМУНИТЕТИМА (I ДЕО)**

### *Сажетак*

*У раду су обрађени парламентарни имунитети од њихових настанака до данас као мјесто вршења парламентарне функције и њихов допринос заштити институције парламента. Детаљно су описане врсте парламентарних имунитета, оправдање и обим њихове заштите, као и употреба и злоупотреба истих. Истакнути су циљеви који се остварују имунитетима неповредивости. Парламентарни имунитет у САД је установљен у Савезном уставу 1787. године којим је прописано да чланови Конгреса и Сената не могу бити од било кога позвани на одговорност због својих говора и расправа у једном од домова, али да сваки дом свог члана може опоменути и лишити слободе само до истека засиједања дома. Парламентарно право САД не признаје имунитет неповредивости, али признаје широко подручје за предузимање дисциплинских мјера.*

**Кључне ријечи:** *парламентарни имунитети, парламентарцац, парламент, устав, Устав САД.*

## 1. УВОД

Парламентарни имунитети потичу из енглеског права и данас чине саставни дио „парламентарних привилегија“. Извојеване су у Енглеској настојањима Парламента да одстрани утицај Круне на послове Парламента.<sup>1</sup> Имуитет је посебно право које обухвата изузетну заштиту личности да би се обезбидило што независније вршење функције која је везана за личност заштићену имунитетом.<sup>2</sup> Имуитет постоји да би се заштитили чланови парламената од акција судске власти које подстиче егзекутива или усљед других околности.<sup>3</sup> Имуитети су настали и развили се како би уклонили несигурност односно ојачали позицију изборне скупштине наспрам извршне власти. Премда се парламентарни имунитет увелико промијенио у савременом свијету, смисао му је и данас исти.<sup>4</sup>

Парламентарни имунитет је право односно повластица чланова парламента (и других представничких тијела) да не одговарају за извјесне поступке.<sup>5</sup> Посланичка неодговорност значи да посланик не одговара за свој службени рад, „она не покрива само посланички говор и глас, него покрива цео његов службени рад, дакле, и оне његове поступке који нису глас и говор; не покрива само оно што би посланик радио у седницама Народне скупштине, него и оно што би радио у скупштинским одборима, изасланствима, или особитим дужностима које би му Скупштина поверила“.<sup>6</sup> Народни посланици готово у свим државама имају извјесне привилегије, познате под именом парламентарних имунитета.<sup>7</sup>

Правни положај посланика заштићен је посебним гаранцијама које се манифестују као појачана заштита основних права и одступање од општег режима који важи за све

---

<sup>1</sup> Слободан Јовановић, „Политичка неодговорност“, Архив за правне и друштвене науке, књ. 18, бр. 6, 1931, стр. 409.

<sup>2</sup> *Политичка енциклопедија*, Савремена администрација, Београд, 1975, стр. 331.

<sup>3</sup> Арсен Бачић, *Парламентарно право Хрватске и поредбене парламентарне процедуре*, Правни факултет у Сплиту, Сплит, 2007, стр. 85.

<sup>4</sup> Valentine Herman et Françoise Mendel, *Les parlements dans le monde : Recueil de données comparatives*, Presses Universitaires de France, 1977, стр. 188.

<sup>5</sup> *Правни лексикон*, Савремена администрација, Београд, 1980, стр. 614. и *Правна енциклопедија*, књ. II, Савремена администрација, Београд, 1985, стр. 1099.

<sup>6</sup> Слободан Јовановић, *Уставно право Краљевине СХС*, Службени лист СРЈ, Београд, 1995, стр. 227.

<sup>7</sup> Јован Стефановић, *Уставно право ФНР Југославије*, Накладни завод, Загреб, 1950, стр. 545.

грађане. Те специјалне основне правне гаранције обухваћене су парламентарним имунитетом. У првом реду односе се на слободу говора и на слободу личности посланика. У првом случају омогућава се слобода дјеловања посланика, док је у другом тежиште на функционалној независности парламента.<sup>8</sup> Гаранције парламента појављују се у два облика: парламентарна неодговорност и парламентарна неповредивост. Парламентарни имунитети се не установљавају ради парламентарараца као таквих, већ ради независности и ауторитета парламента као институције. Они се установљавају у општем интересу индивидуалних парламентарараца. „Парламентарни имунитети се установљавају и постоје искључиво у интересу неометаног и правилног рада народне скупштине, па самим тим у интересу целог народа кога народна скупштина представља. Привилегије народних посланика постоје ради обезбјеђења заштите слободе вршења посланичке службе, говора и гласања. Пошто су парламентарни имунитети установљени у општем интересу а не у интересу народних посланика, ови се не могу њих одрећи. Парламентарни имунитети делују независно од њихове воље.“<sup>9</sup>

За дјеловање представничких тијела и њихов положај у структури државне власти важна је лична правна сигурност и независност положаја парламентарца у обављању своје дужности. „Стога у правилу сви савремени устави прихватају институцију заступничког имунитета као јемство правне сигурности и независности дјеловања заступника у обнашању његове дужности члана представничког тијела. Заступнички имунитет није, према томе, особна повластица заступника, већ средство за осигурање неовисности дјеловања представничког тијела, напосе у односу према могућим арбитрарним поступцима извршних тијела.“<sup>10</sup>

Два су основна облика парламентарног имунитета. То су имунитет неодговорности („парламентарни имунитет у кривичном смислу“, „политички кривични имунитет“, „имунитет говора народних посланика“, „позивни имунитет народних посланика“) и имунитет неповредивости („процесуални

---

<sup>8</sup> Драган М. Стојановић, *Правни положај посланика, на примјеру Француске, Њемачке, Аустрије и Југославије*, Центар за публикацију Правног факултета у Нишу, Ниш, 1999, стр. 211.

<sup>9</sup> Јанко Таховић, „Парламентарни имунитети“, *Анали Правног факултета у Београду*, Београд, бр. 2/1953, стр. 159.

<sup>10</sup> Бранко Смердел, *Уставно уређење еуропске Хрватске*, II. измијењено и допуњено издање, Народне новине, Загреб, 2020, стр. 211.

имунитет“, „ванпозивни имунитет“, „ванпарламентарни имунитет“ итд.).<sup>11</sup> У најширем смислу, имунитет неодговорности обухвата неодговорност парламентарца за говор, изражено мишљење и дат глас у парламенту.<sup>12</sup>

## 2. ВРСТЕ ПАРЛАМЕНТАРНИХ ИМУНИТЕТА

Први помен парламентарног имунитета веже се за сједницу енглеског парламента 1397. године на којој је Дом комуна усвојио закон којим је краљ Ричард II (Richard II) оптужен за скандалозно понашање. Томас Хакси (*Thomas Haxey*), члан Дома комуна који је поднио законски приједлог да се смање високи трошкови за издржавање краљевског двора, изведен је пред суд и осуђен на смрт за велеиздају. Казна није спроведена под притиском парламентарца читавог Дома, а Хакси је добио и извињење од Краља. Године 1688/89. енглески Закон о правима (*Bill of Rights*), у члану 9, установила је имунитет као основни облик заштите чланова Парламента према другим носиоцима уставне власти.<sup>13</sup> У континенталној Европи након Буржоаске револуције 1789. године парламентарни имунитет успостављен је као основни облик заштите чланова парламента у погледу њихове слободе говора.<sup>14</sup>

Постоје двије врсте парламентарног имунитета: имунитет неодговорности (*non-accountability*) и имунитет неповредивости (*inviolability*),<sup>15</sup> односно материјалноправни имунитет и процесноправни имунитет.<sup>16</sup> Имуитет неодговорности трајно искључује сваку правну опасност за дјела извршена у вршењу посланичке функције<sup>17</sup> и упоредноправно изазива висок степен сагласности пошто је везан за вршење посланичког мандата и његову заштиту.<sup>18</sup> Ради се о говору посланика на сједницама

<sup>11</sup> Владан Петров, *Парламентарно право*, Правни факултет, Београд, 2015, стр. 69.

<sup>12</sup> Ратко Марковић, *Уставно право и политичке институције*, Службени гласник, Београд, 1998.

<sup>13</sup> Gareth Griffith, *Parliamentary Privilege: Use, Misuse and Proposal for Reform*, Library Mission Statement, New York, 1975, стр. 1–52.

<sup>14</sup> Colette Mireille Longios, *Parliamentary Privilege*, Faculty of Law, University of Toronto, 2009, стр. 7–16.

<sup>15</sup> Sasha Hardt, *Parliamentary Immunity in European Context*, European Parliament, Brussels, 2015, стр. 7.

<sup>16</sup> Дарко Симовић, Владан Петров, *Уставно право*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2014, стр. 210.

<sup>17</sup> Владан П. Петров, Игор Р. Вуковић, „Имуитет неодговорности посланика – уставноправни и кривичноправни поглед“, Српска политичка мисао, Институт за политичке студије, Београд, бр. 2/2015, стр. 278.

<sup>18</sup> European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Report on the Scope and Lifting on Parliamentary Immunities, Council of Europe, Strasbourg, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)011-e, 2.2.2021.](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)011-e, 2.2.2021.), стр. 4.

парламента, његовим радним тијелима, постављању посланичких питања, интерпелацији, гласању, а у неким државама (СР Њемачка и Италија) и заштиту посланика у парламентарним групама.<sup>19</sup> Посланици се на њега не морају позивати,<sup>20</sup> он је апсолутног карактера јер траје и након престанка мандата и обухвата све акте посланика у вршењу функције.<sup>21</sup> Наиме, без апсолутног временског дејства овај институт био би потпуно обесмишљен јер парламентарцима не би била гарантована пуна слобода расправе, њихов рад не би био „покривен“ имунитетом одговорности, већ би то било само одлагање одговорности.<sup>22</sup> У појединим земљама врши се његово ограничење, имајући у виду врсту, тежину деликта и околности под којима је учињен.<sup>23</sup> Тако је у СР Њемачкој прописано да се не односи на кривично дјело увреде и клевете.<sup>24</sup>

*Имунитет одговорности* је уставна категорија, настала усљед неопходности да се обезбиједи ауторитет парламента, односно његова независност у односу на друге државне органе. *Оправдање* овог облика имунитетске заштите налази се у слободи говора парламентарца која се сматра нужним условом демократског функционисања парламента. У погледу *обима заштите* имунитет неодговорности искључује кривичну, управну, грађанску и дисциплинску одговорност, изузев дисциплинске одговорности одређене пословником. У погледу временског дејства „слобода говора је битно право сваке слободне скупштине, сваког парламента. Она је тако неопходна при стварању закона, па чак и кад не би била изричито прописана, она би морала бити призната као неотуђива од парламента и као саставни дио устава“ (*Thomas Erskine May*).<sup>25</sup> У погледу *временског дејства* имунитет неодговорности је апсолутан, пошто штити парламентарца за вријеме и по истеку

<sup>19</sup> Pierre Avril, Jean Gicquel, Jean-Eric Gicquel, *Droit parlementaire*, LGDJ, Paris (Issy-les-Moulineaux), 2014, стр. 54; Саша Шегвић, Миа Башић, „Парламентарни имунитет – теорија, правна регулатива и пракса у савременим демократским државама“, *Зборник радова Правног факултета у Сплиту*, Правни факултет у Сплиту, Сплит, бр. 3/2012, стр. 488.

<sup>20</sup> Дарко Симовић, Владан Петров, *Уставно право*, нав. дјело, стр. 210.

<sup>21</sup> Pierre Avril, Jean Gicquel, Jean-Eric Gicquel, *Droit parlementaire*, op. cit., p. 54; Venice Commission, Report on the Scope and Lifting on Parliamentary Immunities, op. cit., p. 4; Бојан Бојанић, *Парламент у уставном развоју Србије*, докторска дисертација, Универзитет у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, Косовска Митровица, 2016, стр. 60.

<sup>22</sup> Бојан Бојанић, *Парламент у уставном развоју Србије*, нав. дјело, стр. 60.

<sup>23</sup> Владан Петров, *Парламентарно право*, нав. дјело, стр. 87.

<sup>24</sup> Маријана Пајванчић, *Парламентарно право*, Фондација Конрад Аденауер, Београд, 2008, стр. 64.

<sup>25</sup> Владан Петров, *Парламентарно право*, нав. дјело, стр. 70.

парламентарног мандата: кад би парламентарц био позван на одговорност за изражено мишљење или говор у парламенту по истеку парламентарног мандата, ова имунитетска заштита изгубила би смисао. Имуитет неодговорности парламентарцу се не може одузети, нити га се парламентарца може одрећи, јер он није субјективно право. Имуитет неодговорности, према класичној теорији уставног права, конститутивни је елемент правног положаја парламентарца.<sup>26</sup>

Парламентарца се не може позвати на кривичну одговорност за изражено мишљење, став или глас дат у представничком тијелу.<sup>27</sup> „Заступник може, према томе, у неком свом говору у представничком тијелу починити казнено дјело, вријеђајући примјерице друге заступнике или грађане или чак позивајући на казнено дјело, али он за то, у складу с имунитетом неодговорности, неће моћи бити позван на казнену одговорност. Имуитет неодговорности штити заступника од казнене одговорности за дјела која почини као заступник унутар представничког тијела и у вези са обављањем своје дужности. Од казнене одговорности за дјела која почини унутар представничког тијела заступник је заштићен временски апсолутно, тј. имунитет неодговорности штити заступника и након што му престане мандат.“<sup>28</sup>

*Имуитет неповредивости* спречава затварање или лишавање слободе и кривично гоњење посланика у току мандата без одобрења парламента и покрива његову ванпарламентарну дјелатност.<sup>29</sup> Процесног је карактера и представља привремену процесну сметњу да се према посланику покрене поступак или предузме мјера притвора.<sup>30</sup> Њиме се штити лична слобода посланика: начело подјеле власти захтијева да посланик мора бити заштићен, јер би у супротном било угрожено и несметано обављање његових функција.<sup>31</sup> Имуитет неповредивости изазива одређене дилеме

---

<sup>26</sup> *Ibid.*, стр. 80.

<sup>27</sup> Richard Gordon, Malcolm Jack, *Parliamentary Privilege: Evolution or Codification*, The Constitution Society, 2013, стр. 1–63.

<sup>28</sup> Бранко Смердел, *Уставно уређење еуропске Хрватске*, нав. дјело, стр. 212.

<sup>29</sup> У Француској, на примјер, уставном ревизијом од 1995. имунитет неповредивости значајно је ограничен. Владан Петров, „Случај Томић“, преиспитивање посланичког имунитета неповредивости“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 2/2014, стр. 220.

<sup>30</sup> Ирена Пејић, *Парламентарно право*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Центар за публикације, Ниш, 2011, стр. 262.

<sup>31</sup> Мирјана Пајванчић, *Парламентарно право*, нав. дјело, стр. 64.

у вези с његовом етичком оправданошћу.<sup>32</sup> У упоредном праву постоје веће разлике у регулисању имунитета неповредивости,<sup>33</sup> па се сматра да у земљама с демократском традицијом он није потребан. Такво је гледиште ипак неприхватљиво у транзиционим државама, тзв. новим демократијама.<sup>34</sup>

Имунитет неповредивости, најшире дефинисан, јесте заштита парламентарца од притварања или лишавања слободе уопште, као и кривичног гоњења, у току мандата и покрива ванпарламентарну дјелатност парламентарца. Настао је у Енглеској. Слободу од хапшења (*freedom from arrest*) тражили су чланови дома комуна у XVII вијеку (*The Privilege of Parliament Act 1603, The Privilege of Parliament Act 1737*). Ови закони су још на снази иако имунитет неповредивости у Великој Британији има ограничено дејство, јер се односи само на поступак у грађанским, а не у кривичним стварима. Имунитет неповредивости је у Француској прокламован Резолуцијом од 26. јуна 1790. године и Уставом Француске од 1791. године, који штити парламентарца од кривичне и грађанске одговорности. Познате су Робеспјерове ријечи изговорене у одбрану народног представника јуна 1790. године, кад се залагао за увођење имунитета који ће штитити ванпарламентарну дјелатност народних посланика. „Може ли да постоји један суд који би могао прогласити кривим заступнике народа? Ако се одговори потврдно, јасно је да ће суд бити арбитар њихове судбине... Да би заступници народа уживали неповредивост, они не смеју да буду прогоњени од било које посебне власти; ни једна одлука их не би смела погодити уколико не долази од власти која је једнака њиховој. А власти такве природе нема. Постоји само једна власт која је виша од представника народа, а то је сам народ... Ако не би поштовали ове принципе, ви ћете законодавно тело учинити зависним о нижој власти и ова да би га распустила треба да ухапси сваког члана законодавног тела... Требало је изјавити

<sup>32</sup> Владан Петров, „Најновији извештај Венецијанске комисије о парламентарним имунитетима – ка савременом моделу имунитета?“, Зборник радова са научног скупа са међународним учешћем *Право и друштвена одговорност* (приредио Петар Станојевић), Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, Косовска Митровица, 2014, стр. 177–178.

<sup>33</sup> Venice Commission, Report on the Scope and Lifting on Parliamentary Immunities, *op. cit.*, стр. 18–19.

<sup>34</sup> Дарко Симовић, Владан Петров, *Уставно право*, нав. дјело, стр. 212; Venice Commission, *Report on the Scope and Lifting on Parliamentary Immunities, op. cit.*, стр. 6–7; Саша Шервић, Миа Башић, „Парламентарни имунитет – теорија, правна регулатива и пракса у сувременим демократским државама“, нав. дјело, стр. 509.

да заступник народа може бити прогоњен по суду, једино ако законодавно тело својим актом изјави да има места оптужби.<sup>35</sup> Из наведеног цитата проистиче да имунитет неодговорности произилази из народне суверености и начела подјеле власти.

Имунитет неповредивости штити парламентарце у њиховом дјеловању изван представничког тијела те парламентарца који учини неко кривично дјело ван парламента може бити позван на одговорност само кад парламент којем припада да одобрење за то, јер без пристанка представничког тијела парламентарца не може бити лишен слободе нити се против њега може покренути кривични поступак. Имунитет неповредивости је нужни корелат неодговорности: само оба имунитета заједно омогућују пуну слободу вршења парламентарне функције, јер оба имунитета не постоје с циљем заштите парламентарца, већ с циљем заштите представничког тијела. Ова заштита коју ужива посланик је привремена, јер имунитет неповредивости није апсолутан, јер он штити парламентарца све док представничко тијело не одобри покретање кривичног поступка или лишавање слободе. Ако парламент одобри покретање поступка, парламентарца је одговоран као и сваки други грађанин, те се против њега може покренути извиђај, одредити му се притвор, спровести истрага, суђење и коначно може се казнити према општим прописима кривичног закона и кривичног поступка. Парламентарца је заштићен само привремено – до одобрења за покретање поступка. Но уколико парламент ускрати одобрење за вођење поступка против парламентарца, неповредивост парламентарца је привремена, јер овај имунитет траје док траје посланички мандат: по истеку мандата неповредивост престаје и парламентарца је кривично одговоран као и сваки други грађанин. „По свом обиму овај имунитет је шири јер се односи на много већи број кривичних дела, али по свом дејству он је слабији јер представља само временско одлагање кривичног гоњења, док се не изјасни народна скупштина, а највише док траје мандат.“<sup>36</sup>

Имунитетом неповредивости остварује се неколико циљева. Прво, обезбјеђује се заштита парламентарца од узнемиравања, истраге или затвора због могуће неосноване сумње да је извршено кривично дјело или друго кажњиво дјело

---

<sup>35</sup> Владан Петров, *Парламентарно право*, нав. дјело, стр. 73.

<sup>36</sup> Јанко Таховић, „Парламентарни имунитети“, нав. дјело, стр. 166.

за које му се може изрећи казна затвора. Друго, обезбјеђује се присуство парламентарца у парламенту и слобода његовог кретања да би могао вршити парламентарну функцију. Треће, пружа се комплетна заштита парламентарцу, јер само оба имунитета заједно, материјалноправни и процесноправни, омогућују пуну слободу у вршењу парламентарне функције.<sup>37</sup>

Имунитет неповредивости не штити посланика у случају тзв. флагрантног деликта, када је посланик ухваћен у извршењу тешког кривичног дјела. Такво правило важи у Аустрији,<sup>38</sup> Белгији,<sup>39</sup> Данској,<sup>40</sup> Француској,<sup>41</sup> Њемачкој.<sup>42</sup> Имунитет неповредивости успоставља се даном верификације мандата и траје до престанка посланичког мандата,<sup>43</sup> односно до дана избора за посланика.<sup>44</sup>

### 3. ПАРЛАМЕНТАРНИ ИМУНИТЕТ У СЈЕДИЊЕНИМ АМЕРИЧКИМ ДРЖАВАМА

Сједињене Америчке Државе су у највећој мјери преузеле енглеско право о парламентарном имунитету и нормирале га у Савезном уставу. Акт о конфедерацији из 1787. године у чл. 1 §5 прописивао је: „Слобода говора и расправа у Конгресу не могу бити предмет оптужбе или истраге ни на једном суду или мјесту ван Конгреса“, чиме је у потпуности преписан енглески Закон о правима. Значи да се слобода говора признаје члановима Конгреса и свим осталим који би говорили на Конгресу.<sup>45</sup>

Члан I, одјељак 6 Устава САД из 1787. односи се искључиво на чланове Конгреса и Сената: „...осим од самог Дома они не могу нити од кога бити позвани на одговорност због својих говора или расправа у једном од домова“.<sup>46</sup> Неодговорност конгресмена

---

<sup>37</sup> Владан Петров, *Парламентарно право*, нав. дјело, стр. 74.

<sup>38</sup> *Rules on Parliamentary Immunity in the European Parliament and Member States of the European Union*, ECPD, European Parliament, Brussels, стр. 23-24.

<sup>39</sup> *Ibid.*, 24–25.

<sup>40</sup> *Ibid.*, 26–27.

<sup>41</sup> *Ibid.*, 29–30.

<sup>42</sup> *Ibid.*, 30–32.

<sup>43</sup> Ирена Пејић, *Парламентарно право*, нав. дјело, 66.

<sup>44</sup> Драган Стојановић, *Парламентарно право*, Центар за публикацију Правног факултета Ниш, 1999, стр. 217.

<sup>45</sup> Léon R. Yankwich, „The Immunity of Congressional Speech – Its Origin, Meaning and Scope“, *University of Pennsylvania Law Review*, Vol. 99, No. 7 (May, 1951), стр. 961.

<sup>46</sup> Frederic A. Ogg and P. Orman Ray, *Introduction to American government*, Century political science, New York, 1942, стр. 995.

односи се на говоре, извјештаје и гласања и на говоре у одборима домова. Посланичка неодговорност је потпуна, што значи да члан Конгреса за своје ријечи и дати глас не може бити позван ни на кривичну, ни на грађанскоправну, нити на административну одговорност, али се домовима признају широка дисциплинска овлашћења.<sup>47</sup> Сваки дом свог члана може опоменути, па и лишити слободе само до истека засиједања дома.<sup>48</sup>

Након што је Велика порота Окружног суда у Ричмонду, Вирџинија (*Richmond, Virginia*), критиковала поједине чланове Конгреса за, како су рекли, „неосновану клевету“ против Владе САД, Џеферсон (*Jefferson*) пише: „Да би се народу дао утицај који треба да има и информације које му могу омогућити да тај утицај ефективно примјењује, било је дио обичајног права, усвојеног као право ове земље, да би његови представници у извршавању својих функција требали бити ослобођени присиле и принуде од стране других грана власти, судске и извршне.“<sup>49</sup>

То најбоље показује случај кад је један сенатор био оптужен за малициозно, лажно и погрдно изражавање на рачун другог сенатора, па је поводом његове тужбе Суд објаснио да су, осим што су показале мањак културе, ријечи ипак биле изговорене у Сенату и као такве су апсолутно привилеговане. Ријечи које су послужиле као основа за покретање тужбе дио су говора изреченог у Сенату САД, те се не могу користити против говорника.<sup>50</sup>

Америчко парламентарно право не познаје имунитет неповредивости. Чл. I, одјељак 6.1. гласи: „Сенатори и чланови Представничког дома добијају накнаду за свој рад, која се одређује законом, а исплаћује је благајна Сједињених Држава. У свим случајевима, осим у случају издаје, злочина и повреде јавног мира, они не могу бити ухапшени док присуствују засиједању својих домова, кад долазе и одлазе из њих, а за сваки свој говор или расправу у оба дома неће одговарати ни пред ким.“ Устав дакле не штити чланове Конгреса од кривичног поступка који може бити спроведен, а да за то није потребно

---

<sup>47</sup> Устав САД чл. I, одјељак V.2. „Сваки дом може да пропише одредбе свога пословника, да кажњава своје чланове због повреде реда и да искључи неког члана, уз сагласност двије трећине посланика“.

<sup>48</sup> Léon R. Yankwich, „The Immunity of Congressional Speech – Its Origin, Meaning and Scope“, *op. cit.*, стр. 967.

<sup>49</sup> *Ibid.*, стр. 962.

<sup>50</sup> *Ibid.*, стр. 969.

одобрење дома. Устав не штити конгресмене од хапшења ако је у питању издаја, злочин или повреда јавног мира, па је лишење слободе могуће без тражења претходног одобрења, чак и без обавјештења дома. Америчка судска пракса под појмом *breach of peace* подразумијева све повреде закона и прекршаје за које неко може бити оптужен, стога конгресмени одговарају за своја кривична дјела, као и сви остали грађани.<sup>51</sup> Чланови Конгреса не могу бити присиљени ни да свједоче на суду без претходне дозволе свог дома, нити да буду поротници у неком суду.<sup>52</sup>

У Сједињеним Америчким Државама и Сенату и Конгресу признају се широка овлашћења за предузимање дисциплинских мјера. Сваки дом може свог члана опоменути и лишити слободе.<sup>53</sup> Затварање чланова домова може трајати до истека засиједања дома. Дом има право да 2/3 већином одузме мандате свом члану.

(Наставак у следећем броју часописа.)

## ЛИТЕРАТУРА

Бачић, Арсен, *Парламентарно право Хрватске и поредбене парламентарне процедуре*, Правни факултет Сплит, Сплит, 2007.

Бојанић, Бојан, *Парламент у уставном развоју Србије*, докторска дисертација, Универзитет у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, Косовска Митровица, 2016.

Јовановић, Слободан, „Политичка неодговорност“, *Архив за правне и друштвене науке*, књ. 18, бр. 6/1931.

Јовановић, Слободан, *Уставно право Краљевине СХС*, Службени лист СРЈ, Београд, 1995.

Марковић, Ратко, *Уставно право и политичке институције*, Службени гласник, Београд, 1998.

Пајванчић, Маријана, *Парламентарно право*, Фондација Конрад Аденауер, Београд, 2008.

Пејић, Ирена, *Парламентарно право*, Правни факултет, Центар за публикације, Ниш, 2011.

Петров, Владан П., Вуковић, Игор Р., „Имуитет

---

<sup>51</sup> Frederic A. Ogg and P. Orman Ray, *Introduction to American government*, op. cit., стр. 427.

<sup>52</sup> *Ibid.*

<sup>53</sup> Устав САД, чл. I, одјелјак V.

неодговорности посланика – уставноправни и кривичноправни поглед“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 2/2015.

Петров, Владан, „Најновији извештај Венецијанске комисије о парламентарним имунитетима – ка савременом моделу имунитета?“, Зборник радова са научног скупа са међународним учешћем *Право и друштвена одговорност* (приредио Петар Станојевић), Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, Косовска Митровица, 2014.

Петров, Владан, „Случај Томић“, преиспитивање посланичког имунитета неповредивости“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 2/2014.

Петров, Владан, *Парламентарно право*, Правни факултет у Београду, Београд, 2015.

Симовић, Дарко, Петров, Владан, *Уставно право*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2014.

Смердел, Бранко, *Уставно уређење еуропске Хрватске*, II. измијењено и допуњено издање, Народне новине, 2020.

Стефановић, Јован, *Уставно право ФНР Југославије*, 1950.

Стојановић, Драган М., *Правни положај посланика, на примјеру Француске, Њемачке, Аустрије и Југославије*, Центар за публикацију Правног факултета Ниш, 1999.

Стојановић, Драган, *Парламентарно право*, Центар за публикацију Правног факултета Ниш, 1999.

Таховић, Јанко, „Парламентарни имунитети“, *Анали Правног факултета у Београду*, Београд, бр. 2/1953, 1953.

Шегвић, Саша, Башић, Миа, „Парламентарни имунитет – теорија, правна регулатива и пракса у савременим демократским државама“, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, Правни факултет у Сплиту, Сплит, бр. 3/2012.

*Политичка енциклопедија*, Савремена администрација, Београд, 1975.

*Правна енциклопедија*, књ. II, Савремена администрација, Београд, 1985.

*Правни лексикон*, Савремена администрација, Београд, 1980.

Avril, Pierre, Gicquel, Jean, Gicquel, Jean-Eric, *Droit parlementaire*, LGDJ, Paris (Issy-les-Moulineaux), 2014.

Gordon, Richard, Jack, Malcolm, *Parliamentary Privilege: Evolution or Codification*, The Constitution Society, 2013.

Griffith, Gareth, *Parliament Privilege: Use, Misuse and Proposal for Reform*, Library Mission Statement, New York.

Hardt, Sasha, *Parliamentary Immunity in European Context*, European Union, Brussels, 2015.

Herman, Valentine, Mendel, Françoise, *Les parlements dans le monde : Recueil de données comparatives*, Presses universitaires de France, 1977.

Hood Phillips, Owen, Jackson, Paul, *Constitutional and Administrative Law*, Sweet & Maxwell, London, 1987.

Longlios, Colette Mireille, *Parliamentary Privilege*, Faculty of Law, University of Toronto, 2009, 7–16.

Ogg, Frederic A., Orman Ray, P., *Introduction to American government*, Century political science, New York 1942.

Rules on Parliamentary Immunity in the European Parliament and Member States of the European Union.

Yankwich, Léon R., „The Immunity of Congressional speech – Its Origin, Meaning and Scope“, *University of Pennsylvania Law Review*, Vol. 99, No. 7 (May, 1951).

## ИНТЕРНЕТ ИЗВОРИ

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Report on the Scope and Lifting on Parliamentary Immunities, Council of Europe, Strasbourg, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)011-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)011-e).

Hana ŠARKINOVIĆ-KÖSE

ON THE CONSTITUTIONAL PARLIAMENTARY  
IMMUNITIES  
(PART I)

*Resume*

For parliament's work and its position within the state authority, it is important to ensure personal rights, security and independence of parliamentarians in the scope of conducting their functions, which is why contemporary constitutions accept the institution of parliamentary immunity as guarantee of legal certainty and independence of conduct of parliamentarians in executing their duties. Parliamentary immunities do not represent personal privileges of parliamentarians, but a means to ensure independent work of the parliament, especially within relations toward possible arbitrary conduct of the executive power. Constitution of the United States of America accepts the institute of parliamentary immunities as a guarantee of legal certainty as well as independence of conduct of parliamentarians in the execution of their functions. Parliamentary immunities do not represent a personal privilege to the parliamentarians, but a means to ensure independent work of parliament, especially in relations towards possible arbitrary actions of executive and judicial powers. The United States of America have in the largest part taken over English law on parliamentary immunity and installed it into the Federal Constitution. American parliamentary law does not recognize the immunity of inviolability. However, both the Senate and the Congress admit wide authority for taking disciplinary measures.

Key words: parliamentary immunities, parliamentarian, parliament, constitution of the USA.

Рад је примљен 09. 12. 2020, а прихваћен на састанку Редакције 26. 04. 2021.

Проф. др Ратко МАРКОВИЋ

## СЕЧЕМО ЛИ СВОЈЕ КОРЕНЕ? \*

*„Једино непаметни људи, људи без искуства,  
живе само у садашњости.*

*Прошлост и будућност, који су тесно везани са садашњошћу,  
и дуже су од садашњег тренутка, не постоје само за такве људе“.*

Богдан Поповић

Спадамо у народе које не краси нека велика љубав према традицији, а поготово не брига и пажња за културне тековине из прошлости. Ипак, не може се рећи да немамо никакву љубав за традицију. Ту и тамо, када се наиђе на неко старо сведочанство или запуштени споменик, када се прочита, види, чује и сазна тековина неког од наших културних корифеја или угледа одважна и опомињујућа реч неког свесног и савесног грађанина данашњице, блесне суза у оку, стресе нас осећање гриже савести, осетимо се посрамљени и недостојни великих предака. За кратко, на жалост. Чини се да су у темпераменту овом нашем балканском сва наша осећајност и осетљивост усмерене на сам производ стварања, на вредност као такву, на моменат њеног настанка, а не и на неговање успомена на њих. Као да се исцрпљују у „белом усијању“ тренутка контакта са културном тековином, да би већ следећег тренутка угасле.

Ми ћемо се и данас дивити делу и мисли Вука и Његоша, Тесле и Мике-Аласа, Светозара Марковића и Јована Цвијића, јуначким подвизима Стевана Синђелића и Танаска Рајића, али нећемо имати снаге, осећања и смисла да негујемо успомену на њих, да се правовремено њима надахњујемо. Другим речима, ми не умемо да поштујемо традицију. Штавише, немамо ни једно трајније осећање, нити поуздане критеријуме за праве

---

\* Рад је изворно објављен у часопису *Гледишта - часопис за друштвену критику и теорију* (фебруар 1972, год. XIII).

вредности. Тако, уколико би неки познати стваралац био у политичкој немилости, или би био политички проscribeван, склони смо, по правилу, да му оспоравамо и његову праву вредност, било изричито, било тиме што ћемо његово име избацити из следећих издања енциклопедија, или га намерно погрешно представити тиме што ћемо битне истине о њему прећутати, његова дела више не штампати, име му не помињати итд. Да не говоримо о радикалнијим политичким заокретима који по правилу десеткују и културно наслеђе.

Ми још нисмо схватили да чин настајања, стварања вредности има своје законитости, да се једном створена вредност, тековина ума или херојски подвиг не смеју мерити аршинима који су изнад освештаних законитости и критеријума вредности, да се они откидају од личности својих творца и да се имају процењивати према аутономним регулама света вредности. Такво једно несхватање доводи до драстичног смањења волумена националног културног блага. Додајмо томе и појаве, од којих је једна о којој ћемо даље писати и повод овом напису, које се изједначавају са културним суицидом, примитивизмом, бирократизмом и, готово, вандализмом.

У цивилизованим срединама и народима није тако. Републикански облик владавине у Француској, на пример, ни мало не смета Французима да дандањи на своје Лујеве гледају као на мерила сопствене оновремене цивилизације, па да тако бележе и славе сваки моменат везан за њихов јавни и државни или приватан и интиман живот. У таквим примерима огледа се и политичка култура и зрелост једног народа.

Да не помињемо примере из Енглеске културе и политичке историје, јер је у тој земљи култ традиције уздигнут на једну такву висину са које је немогуће гледати на ствари које смо ми учинили или које данас чинимо, а да не добијемо комплекс ниже вредности због наше непросвећености, или да не поверујемо у причу о балканском варваризму. Данашња Енглеска формално још је монархија. Али ни таквој Енглеској не смета да испред своје светиње и дике, Парламента, постави споменик Оливеру Кромвелу, политичару који је укинуо монархију и погубио краља Чарлса I. Споменик том истом краљу Чарлсу I налази се у самом центру Лондона на Трафалгар скверу, поред самог споменика Нелзону. И Кромвел и Чарлс I су на

одређени начин испунили енглеску политичку историју, Енглези то хоће да забележе и да им одају своју захвалност.

Ми, међутим, све што радимо радимо са амбицијом као да од нас почиње историја. Тако ће, на пример, два наша велика правна писца, Слободан Јовановић и Лазар Марковић, бити после рата као писци готово проскрибовани због своје политичке прошлости. То су, иначе, имена за која има места и у светској науци и од чијих резултата тешко да се у нас до данас одмакло, ако не и примакло. Што су Слободан Јовановић и Лазар Марковић као политички људи завршили на одређени начин, ту се не може ништа приговорити. Али њихово дело не сме имати судбину својих твораца, па да се, рецимо, осуди на двадесет година робије, то ће рећи не излажења. Нико не може да тврди да после рата није било потребе за штампањем дела Слободана Јовановића и Лазара Марковића, да се те књиге не би продавале и да млади људи не би имали шта да науче из њих. Познато нам је, на пример, да је Слободан Јовановић као писац и сад омиљен чак и код нашим млађих интелектуалаца, који често за њега имају више хвале и поштовања него поједини старији професори којима је Слободан Јовановић предавао и које је подучавао. И ови примери нам говоре да немамо осећање за, у једном ширем смислу схваћен, културни континуитет.

Ту је још једна наша бољка: ми се стално бојимо да не преценимо једне националне особине на рачун других, сматрајући да је боље да о правим величинама које су биле изразити представници једног народа, ћутимо. Нема примера да овако поступају и други народи који су у склопу вишенационалних државних заједница. У Совјетском Савезу, на пример, постоји орден Суворова и Кутузова. У нас, међутим, никада није било ни помена да се установи орден војводе Путника или војводе Мишића. Кад смо ми достојно обележили наше српске народне устанке, кад смо достојно прославили велике победе српске војске на Куманову, Церу, Суворобору, Кајмакчалану, које су у оно време одушевиле свет? Вероватно је да би и други југословенски народи могли да наведу сличне примере из своје политичке и културне историје. Све то може само да укаже на одсуство критеријума, на нашу необјективност, некултуру и на једну чудну неосетљивост духа у односу према традицији. Постоје ту и други разлози, али се они у крајњој линији сведе на поменуте.

Али и од горег има горе. А ми смо у стању да урадимо и то горе. Тако у нас је могуће да орган издавача једног часописа који излази 65 (и словима: шездесет и пет) година расправља о престанку излажења тог часописа! Шта је то за нас и нашу националну културу која сва кипти од вредности.

Реч је о часопису који већ неколико година лагано издише пред нашим очима некада славном а данас већ и од правника готово заборављеном: „Архиву за правне и друштвене науке“. Доживео је наш „Архив“ судбину многих славних имена из културног света: у младости је био слављен: и величан, у старости одгурнут и одбачен од свих, тавори своје последње дане. Да му се бар дозволи да као свако велико име и заврши, да заборављен и напуштен од свих умре у немаштини, као што је и кренуло. Његов издавач Савез удружења правника Југославије, је милосрдан: да би му прекинуо самртничке муке (до данас је изашао само број 1 за 1971. годину),<sup>2</sup> он ће га лупити маљем по глави, тиме што ће, пошто није реч о живом људском бићу, разматрати питање његовог укидања.

Сви смо ми, читаоци и поштоваоци „Архива“, приметили и знали да је наш „Архив“ тежак болесник, али ником није било ни близу помисли да нашем „Архиву“ прети опасност да једним готово „културним злочином“ буде ликвидираан са овог света.

Некада је, међутим, „Архив“ много обећавао. Да се осврнемо на часак на та стара добра времена када је „Архив“ настао, када је бележио своје успехе и свој зенит, а затим стагнацију и падове, све до овог момента његовог претећег издисаја.

„Архив“ се појавио у време великог политичког и културног препорода у Срба (1903-1914), када је ондашња краљевина Србија доживела чудесан преображај и када је за кратко време у једној малој држави, затурсеној негде у тами Балкана – тог вечитог „огњишта рата“, у држави коју су стално потресали државни удари, дворске револуције, лични режими, октроисани устави и крваво угушиване побуне револуције, стасала за оно време напредна парламентарна монархија, која уводи поредак у земљи, организује свој политички живот, подиже привреду, врши припрему за рад, шири просвету, унапређује науку. Ослобођене дугогодишњег личног режима силне националне

---

<sup>2</sup> Рукопис завршен 28. XII 1971. године.

енергије добиле су простор и могућност за рад, што је све водило несумњивој политичкој зрелости, привредном полету и препороду у науци и уметности.

У то време, „међу 15 дневних политичких листова, 6 политичких и сатиричних листова који излазе недељно, 15 књижевних и научних часописа и 44 стручна часописа као органа појединих друштава, установа и корпорација“, за које Скерлић у свом „Историјском прегледу српске штампе“ наводи да су објављивани 1911. године у Београду, налази се, као једна од свега две-три публикације које излазе и данас „Архив за правне и друштвене науке“.

Први број „Архива“ изашао је 25. фебруара 1906. године. „Архив“ је тада био орган Правног факултета у Београду, излазио је месечно, а његови први главни уредници били су професори Коста Кумануди и Драгољуб Аранђеловић. Проф. Коста Кумануди (1874-1962), који је докторирао у Паризу и био аутор система административног права, био је вишегодишњи предатни посланик Уставотворне и Народне скупштине и предатни министар финансија. Проф. Драгољуб Аранђеловић (1873-1950) докторирао је у Ростоку у Немачкој, а био је писац система процесног права, редактор закона и њихов коментатор. Уз то, писац је и уџбеника породичног, наследног, општег дела облигационог и римског права. Уредник „Архива“ у 1911. години био је само проф. Кумануди, а од 1912. године заједно са проф. Чедомиљом Митровићем.

У том свом првом колу (од 25. фебруара 1906. до 25. маја 1914. када је због рата престао да излази), „Архив“ је на својим страницама објављивао чланке из следећих грана права: историје права; грађанског права и грађанског судског поступка; трговачког, меничног и стечајног права; кривичног права; међународног јавног права; државног права; црквеног права као и из економских и финансијских наука. У бројевима из првог кола јављају се и такви сарадници као што су: Стојан Новаковић, Михаило Гавриловић, Валтазар Божишић, Андра Ђорђевић, Живојин Перић, Слободан Јовановић, Гига Гершић, Божидар Марковић, Никодим Милаш, Момчило Нинчић, Коста Кумануди, Лазар Марковић, Тома Живановић, Миленко Веснић, Лујо Бакотић и други, од којих су неки и носили „Архив“ ових

првих неколико година његовог излагања. „Архив“ је међу својим рубрикама као сталне рубрике имао парламентарну, административну и судску хронику. Хронику парламентарног живота је у то време веома стручно и са пуно акрибије водио проф. Слободан Јовановић. У почетку излагања „Архива“ постојала је рубрика „Развитак права и правних установа у страним државама“ у којој је Милан Ст. Марковић „са својом познатом компетенцијом“ приказивао „важније новине у страним правним књижевностима и законодавствима“.

Да бисмо илустровали где је све „Архив“ био читан и где је све вршио своју мисију, пренећемо једну захвалност „Архива“ из 1908. године: „Г. Вој. Кимпановић средски писар из Жагубице скупио је шест претплатника за наш часопис. Захваљујући г. Кимпановићу на пажњи и труду према нашем часопису, који је у толико значајнији што је Жагубица мало место, ми бисмо желели да се и други на њ угледају“.

Од јуна 1914. до августа 1920. године „Архив“ због рата није излазио, да би се потом појавило друго коло „Архива“. До 1933. године уредник тог кола био је проф. Чедомиљ Митровић. Од 1. јануара 1933. године уредник „Архива“ био је проф. Михаило Илић, а од јануара 1940. године проф. Ђорђе Тасић. У току рата „Архив“ није излазио.

Проф. Чедомиљ Митровић (1870-1934) био је редовни професор Правног факултета у Београду, четири пута његов декан и једном ректор Београдског универзитета. Докторирао је у Тибингену, а бавио се црквеним правом. Проф. Михаило Илић (1888-1944) докторирао је у Паризу, био је проректор Београдског универзитета, а уредник „Архива“ био је седам година. Велики противник фашизма и реакционарних система, искрени републиканац и демократа, проф. Илић је био и суптилан и оштроуман правни писац. Стрељан је од Гестапоа. Проф. Ђорђе Тасић (1892-1943) био је редовни професор Правног факултета у Београду и његов декан последњих година пред рат. Један је од наших најистакнутијих филозофа права, објавио је три већа дела, две збирке расправа и преко двеста чланака, а три своја главна дела оставио је недовршена. И он је стрељан од Гестапоа.

У другом колу „Архива“ његови сарадници, поред осталих, били су: Чедомир Марковић, Драгољуб Аранђеловић,

Живојин Перић, Слободан Јовановић, Тома Живановић, Данило Ј. Данић, Срећко Цуља, Ђорђе Тасић, Михаило Илић, Федор Тарановски, Драгослав Јовановић, Михаило Чубински, Илија Пржић, Леонид Питамиц, Мирко Косић, Александар Соловјев, Јевгеније Спекторски, Лаза Костић, Јурај Андраши, Иво Крбек, Марко Костренчић, Михаило Константиновић, Милан Бартош, Фердо Чулиновић, Јован Стефановић, Јован Ђорђевић, Борислав Благојевић. У парламентарној хроници сарађивали су Слободан Јовановић, Михаило Илић, Ђорђе Тасић, Данило Ј. Данић и Лаза Костић.

Колику је бригу „Архив“ водио о својим рубрикама илустроваћемо овим податком. У рубрици „Прикази књига“ која је данас најкритичнија за многе наше часописе, само за 1937. годину на страница „Архива“ приказане су четрдесет четири књиге. А ево и имена аутора тих приказа: Живојин Перић, Јован Ђорђевић, Драгољуб Аранђеловић, Милан Бартош, Ђорђе Тасић, Илија Пржић, Љуба Радовановић, Божа В. Марковић, Владимир Симић, Јевгеније Спекторски, Мехмед Беговић, Борислав Благојевић, Љубомир Дуканац, Милан Владисављевић и Бранислав Недељковић.

Године 1940. „Архив“ је имао ове рубрике: Социологија; Филозофија права и општа теорија права; Грађанско право и поступак; Кривично право и поступак; Државно, уставно и административно право; Међународно јавно право; Црквено право; Трговачко, менично и стечајно право; Економске и финансијске науке; Историја Срба у XIX веку; Сталешки проблеми; Преглед новијег законодавства; Економско-финансијска хроника; Међународно-правна хроника; Страни правни живот; Административна хроника; Судска хроника; Књижевни преглед; Оцене и прикази; Белешке.

До 1931. године, када се навршило двадесет и пет година постојања „Архива“ (са наведеним прекидом за време рата) објављено је 38 књига „Архива“ у 216 свезака, што чини око 1200 штампаних табака или близу 20.000 страна. Напомињемо да је и у другом колу „Архив“ излазио месечно.

Први број трећег кола „Архива“ изашао је априла 1945. „Архив“ тада издају наставници Правног факултета у Београду, а уређује га уређивачки одбор у саставу: Бранислав Недељковић, Никола Стјепановић, Љубомир Дуканац и

Борислав Благојевић. Одговорни уредник био је предратни члан уређивачког одбора проф. Јован Ђорђевић. Секретар редакције постао је проф. Радомир Лукић, који је и пре рата вршио исту функцију. Те и следеће године „Архив“ је излазио месечно, да би од 1947. Почео да излази тромесечно.

У уводнику за први број трећег кола „Архива“ каже се: „‘Архив’ је у старој Југославији, то му служи на част и оправдава његово настајање, имао према држави један критичарски, негативан став. Тако је он указивао на противуставне и противзаконите поступке и акте властодржаца старе Југославије. Он је доказивао противуставност злогласне ‘Обзнане’ и оспоравао правни и законити карактер новим законодавним и административним мерама ранијег поретка“.

Одмах по изласку „Архив“ је постао врло читан часопис. Тако у броју 6-7-8 за 1945. годину стоји обавештење: „Кроз месец дана, на захтев многобројних читалаца, изићи ће поново бр. 1-2 ‘Архива’“.

Године 1946. издавачи „Архива“ престали су бити наставници Правног факултета у Београду да би „Архив“ постао орган Савеза удружења правника Југославије. Од тада је Моша Пијаде одговорни уредник „Архива“, с тим што му се 1952. године придружио проф. Јован Ђорђевић. После смрти Моше Пијаде, за уреднике долазе Милош Минић и проф. Јован Ђорђевић. Од 1963. године до данас уредник „Архива“ је само проф. Јован Ђорђевић. Сматрамо да су послератни уредници „Архива“ довољно познати јавности да бисмо их сада ми представљали.

Поводом 15-годишњице новог, трећег кола „Архива“ Владимир Симић је 1960. године написао: „‘Архив’ је био и остао југословенски часопис како по својим проблемима тако и по својим сарадницима. Овакав његов основни карактер одражава се и у интересовању за њега и у његовом утицају“. За тих 15 година одштампана су 72 броја „Архива“ са 510 табака односно 8.160 страна; објављено је 266 чланака и 778 осталих прилога; сарадника је било укупно 681, с тим што је сваке године било просечно 15 нових сарадника.

Ову кратку историју „Архива“ намерно не коментаришемо. Износимо само податке и чињенице. Нека сами за себе говоре. Из истих разлога ништа и не поредимо. Читалац који жели то да чини има довољно материјала у овом прилогу, па нека сам извуче одговарајуће закључке.

Свему овоме, ипак, неки коментар морамо дати. То што се десило, или што прети да се ускоро деси „Архиву“ велика је наша културна и национална срамота. Човеку памет стаје. Зар је могуће да немамо ни трунке културног и националног поноса, па да оно чиме треба да се дичимо рушимо из темеља? Да је у питању једно дрво које има 65 година, вредело би га сачувати макар као старину, а не посећи, а камоли један такав часопис који пуних 65 година богати нашу друштвену и правну науку и нашу културу уопште. У том смислу, дужност је све наше хуманистичке интелигенције, српске поготово, да дигне сада свој глас и да не дозволи да „Архив“ пропадне. Велика је срамота што се овакав напис и појављује, али до данас нисмо добили никакво уверење да ће се ситуација у вези са „Архивом“ побољшати. Вера да ће „Архив“ све ово пребродити, разлог је да о томе обавештавамо јавност.

Све ово треба да укаже и на пропусте око уређивања „Архива“. „Архив“ већ неколико година тавори у двобројима и нередовно излази. Ни прилози који се појављују у њему у последње време нису оно најбоље што наши правни писци продукују, а што се распршује по неспецијализованим или уско стручним часописима или органима појединих факултета у земљи. „Архив“ мора да остане оно што је био и пре рата: наш водећи часопис у области правне теорије (не само опште, већ и појединих грана права), политикологије и делом социологије. То он не може бити ако се на објављивање прилога у њему чека по годину-две дана и ако се систематски не ради на његовом уређивању. Уређивање „Архива“ мора се што пре преиспитати. Очигледно је да већина чланова уређивачког одбора нема никакве друге везе са „Архивом“ сем што им се име појављује на његовим корицама. Фактички, све послове обављају одговорни уредник и секретар уређивачког одбора. Резултати таквог рада очигледни су. Уређивачки одбор „Архива“ мора бити тим људи који ће имати своју концепцију часописа, који ће се редовно састајати и доследно настојати да ту концепцију реализује. То би морали бити људи који прате путеве у достигнућа савремене друштвене науке (права, политичких наука, социологије, економије), који су и сами талентовани и познати писци и који ће сву своју љубав и поштовање за писану реч уложити при уређивању „Архива“. У обзир би, наравно, дошли људи који савесно и поштено раде у научним институцијама.

Само један такав уређивачки колектив, који би око „Архива“ окупио способне и вредне сараднике, био би у стању да „Архиву“ поврати пређашњи сјај и славу и спере срамоту која му је нанета и која улази у ред највећих вандалских захвата у овековној националној културној историји.

**ПРИКАЗИ**

Бојана ТОДОРОВИЋ \*

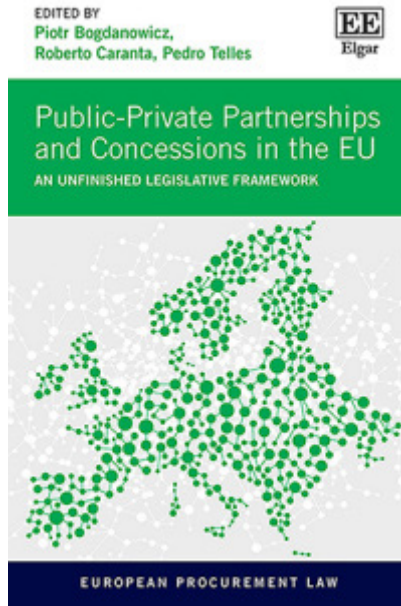
Правни факултет

Универзитета у Београду

УДК 334.723:35.078.6(4-672EU)(049.3)

DOI: <https://doi.org/10.22182/apdn.12021.5>

**ЈАВНО-ПРИВАТНА ПАРТНЕРСТВА  
И КОНЦЕСИЈЕ У ЕУ: НЕДОВРШЕНИ  
ЛЕГИСЛАТИВНИ ОКВИР**



*Public-Private Partnerships and Concessions in the EU: An Unfinished Legislative Framework* (eds. Piotr Bogdanowicz, Roberto Caranta, Pedro Telles), European Procurement Law Series, Edward Elgar, 2020, 221 стр.

---

\* Електронска адреса ауторке: [bojana.todorovic@ius.bg.ac.rs](mailto:bojana.todorovic@ius.bg.ac.rs).

Упркос њиховој све већој заступљености у секторима од виталног значаја за функционисање једног друштва, као што су изградња и одржавање путне инфраструктуре, пружање различитих комуналних и других важних јавних услуга, „феномени“ јавно-приватних партнерстава (ЈПП) и концесија још увек задају муке правницима широм света. Осим чињенице да је реч о комплексним и често дугорочним финансијским аранжманима између јавног и приватног сектора, који почивају на уговорној основи и подразумевају сложени поступак одабира приватног саговорача, као и одговарајућу расподелу ризика између уговорних страна, готово да ни око чега другог не постоји консензус. Ни око правне природе ових уговорних инструмената, ни одговора на питање у којој мери би их требало подвргнути специфичном правном режиму у односу на класичне грађанскоправне уговоре, па ни око разлика у односу на сличне правне институте као што су уговори о јавним набавкама. Штавише, ни између самих института ЈПП и концесија није једноставно повући јасне демаркационе линије, будући да су разлике често у нијансама. Имајући у виду и снажан уплив политичких, економских и многих других – јавних и приватних – интереса који утичу на отпочињање, обликовање и реализацију таквих сложених пројеката, постаје јасно због чега теоријско – а нарочито упоредно – изучавање ЈПП и концесија, али и њихова правилна примена у пракси, у најмању руку представља изазов.

У таквом амбијенту неизвесности око кључних питања у вези са овим занимљивим али још увек загонетним институтима, истраживачки подухват оличен у књизи под називом „Јавно-приватна партнерства и концесије у ЕУ: Недовршени легислативни оквир“ (*Public-Private Partnerships and Concessions in the EU: An Unfinished Legislative Framework*), представља компас за лакшу оријентацију у непрегледној шуми нормативне шареноликости у овој материји на нивоу Европске уније (ЕУ). Намењена свима онима који се кроз теорију и/или праксу сусрећу са оваквим облицима уговорне делатности државе и других јавно-правних ентитета, али и институцијама – националним и европским – у чијој је надлежности доношење прописа и креирање јавних политика, ова књига је резултат вишегодишњег рада истакнутих стручњака за област јавних набавки, реномираних професора различитих европских

универзитета и правника-практичара, окупљених око истраживачке мреже „Европска група за право јавних набавки“ (*European Procurement Law Group*). Десета је у низу публикација из специјализоване серије, посвећене европском праву јавних набавки (*European Procurement Law Series*), која почива на идеји да је „праву ЕУ је потребно упоредно право!“ (*EU law needs comparative law!*).<sup>1</sup> Другим речима, основна идеја уредника и аутора издања из поменуте серије, која прожима и ову књигу, јесте значај упоредног приступа приликом изучавања све актуелније области јавних уговора<sup>2</sup> за правилно и потпуно разумевање начина на који се „право јавних набавки развија и (не) примењује у ЕУ и њеним државама чланицама“. <sup>3</sup> Томе је уподобљена и структура књиге, тако да се два од укупно дванаест поглавља тичу развоја института ЈПП и концесија и отвореним питањима у вези са њиховим регулаторним оквиром у праву ЕУ, девет је посвећено начину на који су ови институти регулисани у националним правним системима одабраних држава, док последње поглавље представља својеврсну „трансверзалну“ анализу резултата из претходних поглавља, уз чврст ослонац на већ поменути упоредно-правни метод.

Пјотр Богданович (*Piotr Bogdanowicz*), професор Правног факултета Универзитета у Варшави, Пољска, и један од уредника ове књиге, у првом поглављу насловљеном „Регулација ЈПП и концесија у праву Европске уније – различита али једнака?“ (*Regulation of PPP and concessions in European Union law – different but equal?*) упознаје читаоце са током поступне хармонизације правила о концесијама, као и разлозима који су определили европског законодавца да се, барем за сада, не

---

<sup>1</sup> Roberto Caranta, Steen Treumer, Foreword in: *Public-Private Partnerships and Concessions in the EU: An Unfinished Legislative Framework* (eds. Piotr Bogdanowicz, Roberto Caranta, Pedro Telles), European Procurement Law Series, Edward Elgar, 2020, ix.

<sup>2</sup> Термин „јавни уговор“ (*public contract*) у контексту права ЕУ, уобичајено се употребљава да означи уговоре о јавним набавкама у класичном и комуналном сектору, који потпадају под примену секундарног законодавства о јавним набавкама. Ипак, често се (посебно у академским круговима), користи као генусни појам под који се могу подвести сви уговори које закључују јавно-правни ентитети, с тим да могу али не морају да буду подвргнути специфичном, јавно-правном режиму. Вид. Piotr Bogdanowicz, “Regulation of PPP and concessions in European Union law – different but equal?” in: *Public-Private Partnerships and Concessions in the EU: An Unfinished Legislative Framework* (eds. Piotr Bogdanowicz, Roberto Caranta, Pedro Telles), European Procurement Law Series, Edward Elgar, 2020, 1-3.

<sup>3</sup> Roberto Caranta, Steen Treumer, Foreword in: *Public-Private Partnerships and Concessions in the EU: An Unfinished Legislative Framework* (eds. Piotr Bogdanowicz, Roberto Caranta, Pedro Telles), European Procurement Law Series, Edward Elgar, 2020, ix.

упушта у креирање правног оквира за ЈПП упркос очигледним сличностима између ова два инструмента. Када је реч о концесијама, покушаји Европске комисије да зађе на терен процесне аутономије држава чланица у овој области путем секундарног законодавства – посебно у сектору јавних услуга – у почетку су били опрезни, готово бојажљиви, и имали су за циљ искључиво разграничење уговора о концесији од њима сродних уговора о јавним набавкама. Основна разлика је виђена у накнади коју приватни саговорач добија на основу уговора, а која се код концесија састоји у праву на експлоатисање јавних радова, односно услуга које чине предмет уговора или од тог права заједно са плаћањем. Међутим, Суд правде ЕУ је *differentia specifica* уговора о концесији видео у трансферу оперативног ризика на концесионара, чиме је почев од предмета *Commission v. Italy*<sup>4</sup> из 2008. године, кроз своју богату праксу трасирао пут једној другачијој концепцији уговора о концесијама, која је своје место нашла у Директиви 2014/23/ЕУ о додели уговора о концесији<sup>5</sup> (Директива 2014/23/ЕУ или Директива о концесијама). Већ на самом почетку „дугачког и кривудавог“ пута који је водио ка усвајању Директиве 2014/23/ЕУ – првог легислативног акта који на свеобухватан начин уређује ову материју на нивоу ЕУ – аутор наглашава да се неће упуштати у садржину поменутог прописа. На овом месту се може упутити замерка иначе јасној и систематичној анализи, будући да би приказ макар основних одредаба Директиве омогућио читаоцу да лакше прати поглавља посвећена националним правним режимима држава чланица, од којих већина, како се испоставља, у овој области само преузима одредбе Директиве о концесијама. Штавише, тиме би подстакао читаоце да сами изведу закључак о томе да ли је ова Директива постигла циљеве ради којих је донета, међу којима се као основни издваја тежња европског законодавца да се превазиђе велика хетерогеност националних решења зарад јачања правне сигурности. Посебно што Богданович *ratio* доношења Директиве о концесијама – чије остварење озбиљно доводи у питање – види као основни разлог због чега је регулаторни оквир ЈПП у праву ЕУ још увек

---

<sup>4</sup> Case C-437/07, Judgment of the Court (Third Chamber) of 13 November 2008, *Commission of the European Communities v Italian Republic*, ECLI:EU:C:2008:624.

<sup>5</sup> Directive 2014/23/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the award of concession contracts, Text with EEA relevance, OJ L 94, 28.3.2014, p. 1–64.

„недовршен“. Наиме, уговори о ЈПП нису детаљније уређени ни примарним, нити секундарним изворима права ЕУ. Изузетак представљају Уредба (ЕУ) 1303/2013<sup>6</sup> која успоставља правила о Европским структуралним и инвестиционим фондовима и, у том специфичном контексту, дефинише и промовише ЈПП,<sup>7</sup> као и два документа Европске комисије који треба да одгонетну у којој мери су постојећа европска правила о јавним набавкама и концесијама применљива и на овакав вид сарадње јавног и приватног сектора.<sup>8</sup> Аутор не очекује да ће се европске институције у ближој будућности одважити на то да подстакну „живљу“ регулаторну активност на овом пољу и промене *status quo*, све док не нађу да би једна таква „кодификација“ правила о ЈПП допринела већој правној сигурности на јединственом тржишту ЕУ.

Друго поглавље аутора Роберта Каранте (*Roberto Caranta*) и Паола Патрита (*Paolo Patrito*) са Универзитета у Торину, Италија, издваја се по специфичном приступу обраде основне теме књиге, који се назире већ из самог наслова „Интелектуална историја права концесија и јавно-приватних партнерстава“ (*An intellectual history of concessions and PPP law*). Ово поглавље, посвећено ретроспективи развоја института концесија и ЈПП на европском континенту, представља значајан допринос европској (управно)правној мисли, будући да све већу заступљеност ових уговорних инструмената у пракси не прати одговарајућа теоријска обрада – посебно у историјско-правном контексту. Нарочито је занимљиво пратити историјат концесија, које вуку корене још из феудалног доба. Тако, аутори претечом модерних уговора о концесији сматрају феудалне уговоре којима је владар осим земљишног поседа могао вазалима да повери и тзв. краљевска или регална права (*iura regalia*) која су обухватала

---

<sup>6</sup> Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund and the European Maritime and Fisheries Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1083/2006, OJ L 347, 20.12.2013, 320–469.

<sup>7</sup> Члан 2(24) Уредбе дефинише ЈПП као „облике сарадње између јавних тела и приватног сектора, чији је циљ побољшање остварења инвестиција у инфраструктурне пројекте или друге врсте операција, пружање јавних услуга кроз расподелу ризика, удруживање експертне из приватног сектора или додатни извори капитала“.

<sup>8</sup> Реч је о два инструмента „меког права“ – *Green Paper on public-private partnerships and Community law on public contracts and concessions*, COM(2004) 327 final, из 2004. године и *Commission interpretative communication on the application of Community law on Public Procurement and Concessions to institutionalised PPP (IPPP)*, OJ C 91/4, од 12. 04. 2008. године.

како привилегије/овлашћења инхерентна сувереним владарским овлашћењима (*regalia maiora*), као што су администрирање градом или вршење судских овлашћења, као и *regalia minora* – својеврстан пандан економској експлоатацији радова или услуга код модерних концесија, као што су лов, прикупљање ренте, жетва и др.<sup>9</sup> Специфичан поступак одабира концесионара развио се у периоду између 17. и 18. века<sup>10</sup>, да би концесије свој модерни облик попримиле у 18. веку. Аутори закључују да је већ у том најранијем периоду било могуће изоловати основна обележја модерних концесија – дуализам правне природе таквих уговора, сарадњу јавног и приватног сектора, ангажованост јавног интереса, специфичан поступак одабира концесионара и доделе уговора, трансфер ризика на концесионара. С друге стране, ЈПП представља новији концепт, више политички него правни, који се појавио као алтернатива таласу приватизације јавног сектора 80-их година прошлог века, а свој пуни замах добија 90-их и 2000-их година.<sup>11</sup> Премда су разлози појављивања ЈПП јасни и везују се за потребу да се надоместе недостаци (финансијски, кадровски и др.) јавног сектора, укључивањем привредних субјеката у пружање јавних услуга које су традиционално у надлежности државе, сам појам је још увек крајње флуидан и „неухватљив.“ Тако, национални законодавци, међународне организације и финансијске институције под овај термин подводе најразличитије моделе дугорочне сарадње државе и приватних субјеката, што додатно отежава разликовање ЈПП и концесија. Иако аутори налазе да „концесије леже у срцу сваког ЈПП“ (*“a concession always lies at the heart of every PPP”*), у праву ЕУ ће се потоњи инструмент

---

<sup>9</sup> Miro Gardaš, Daniel Haman, „Regalno pravo lova i lovno zakonodavstvo u Hrvatskoj kroz povijest“, *Historija države i prava BiH - Izazovi i perspective* (ur. Edin Mutapčić) Tuzla, BiH: JU Zavod za zaštitu i korištenje kulturno-historijsko i prirodnog naslijeđa tuzlanskog kantona, 2017, 283-298.

<sup>10</sup> С тим да аутори наводе да је слобода владара да додели „концесију“ у Паризу још у 13. веку била ограничена захтевом да концесионар буде подобан, у смислу гаранција да ће посао у којем је ангажован јавни интерес бити обављен ефикасно и са интегритетом. Roberto Caranta, Paolo Patrito, “An intellectual history of concessions and PPP law”, in: *Public-Private Partnerships and Concessions in the EU: An Unfinished Legislative Framework* (eds. Piotr Bogdanowicz, Roberto Caranta, Pedro Telles), European Procurement Law Series, Edward Elgar, 2020, 22.

<sup>11</sup> Као модел за концепт ЈПП послужила је Приватна финансијска иницијатива (*Private Finance Initiative*), најзаступљенији облик дугорочне сарадње јавног и приватног сектора у Уједињеном Краљевству „код које је тежиште [...] у обезбеђивању финансирања које у целости пада на терет приватног субјекта, односно више удружених приватних субјеката.“ Јелена Газивода, *Уговори о дугорочној сарадњи државе, јавних предузећа односно јединица локалне самоуправе и приватних инвеститора у домену обављања делатности од општег интереса*, докторска дисертација на Правном факултету Универзитета у Београду, Београд, 2015, 54.

квалификовати као уговор о концесији или јавној набавци, већ у зависности од тога да ли је и на који начин извршена расподела (оперативног) ризика између јавног и приватног партнера.

Централни део књиге обухвата национална поглавља у којима су представљени правни режими ЈПП и концесија Данске, Француске, Немачке, Италије, Пољске, Португала, Румуније, Шпаније и Уједињеног Краљевства (УК). Спој нормативног оквира и практичних искустава постигнут је захваљујући профилима аутора, међу којима су како универзитетски професори, тако и правници-практичари из поменутих држава. За похвалу је покушај да се читаоцима олакша праћење дијаметрално различитих доктринарних концепција и законских решења путем једнообразне унутрашње структуре националних поглавља. Она, осим уводних и закључних напомена, које треба да одговоре на питање да ли су ЈПП и концесије препознати као аутономни правни институти и да пруже увид у њихову заступљеност у различитим секторима у пракси, обухвата и одељке посвећене: 1) општем правном и политичком оквиру ЈПП и концесија (*General legal and policy framework*); 2) опсегу примене важећих прописа (*Scope of application*) и 3) управљању уговорима (*Contract Management*). Упркос томе, наш утисак је да то није до краја успешно изведено, будући да се нису сви аутори подједнако верно држали задате структуре. Тако, анализа румунског права покрива и питања као што су правни лекови и начин на који је уређено решавање спорова, док то није случај са осталим националним поглављима. Осим тога, услед чињенице да се ови институти нису у свим анализираним државама подједнако јасно искристалисали, у одређеним поглављима смо имали утисак да аутори суптилно меандрирају између правног режима концесија и ЈПП, што додатно отежава читање. Када је реч о концесијама, док поједине државе чије је право анализирано, као што је Француска, имају вишевековно искуство са њима, друге пре доношења Директиве о концесијама нису посебно регулисале овај правни институт (нпр. Немачка и Данска). Слика је још више фрагментирана када је реч о ЈПП. Тако, само су Француска, Италија, Румунија и Португал посебно дефинисали и нормирали ЈПП. У осталим анализираним правним системима то није случај, па се упркос већој или мањој заступљености ЈПП у пракси, на њих примењују

одредбе прописа о јавним набавкама и концесијама (у мери у којој такви уговори потпадају под дефиницију ових потоњих из директива ЕУ) и других правила грађанског права, о привредним друштвима, приватизацији итд. Најзад, чини се да и када су у одређеној држави повучене јасн(и)је границе између ЈПП и концесија (па и јавних набавки), то је пре последица прагматичне потребе да се изврши усклађивање са правом ЕУ и тенденција да се поједностави област јавних уговора, као и нормативних, стратешких и политичких приоритета, него реалних разлика које међу овим институтима постоје. Илустративно је да су, примера ради, у Француској уговори о ЈПП подврста уговора о јавним набавкама, док су у Италији и Португалу концесије подврста уговора о ЈПП. Последично, тек кроз призму националних поглавља читаоцу постаје јасно упозорење дато у Предговору, да ЈПП и концесије морају да се изучавају у контексту правних специфичности – додали бисмо и карактеристичних правних и административних традиција – одређеног правног система, а не као универзалне категорије.

Посебно је значајно последње поглавље под називом „Изазови са концесијама и јавно-приватним партнерствима унутар ЕУ и националних правних режима“ (*Challenges with concessions and public-private partnerships within the EU and national legal regimes*), које се природно наставља на претходна поглавља како би пружио свежи поглед на ову комплексну и каткад конфузну материју, из „птичје перспективе“. Након увида у историјски развој ових института, као и начин на који (ни) су нормирани у праву ЕУ и приказаним националним правним системима, аутор и један од уредника Педро Телеш (*Pedro Telles*) изводи два основна закључка. Први је да Директива 2014/23/ЕУ није била успешна у постизању хармонизације правила о концесијама. Ово стога што национална поглавља откривају различите приступе њеном транспоновању у домаћа законодавства. Тако, док поједине државе само преузимају апстрактне и недовољно прецизне одредбе Директиве (међу којима се посебно издвајају рок на који се закључује уговор о концесији и схватање оперативног ризика), друге покушавају да реше отворена питања на начин изразито обојен специфичностима конкретног правног система, тако да је уместо жељене хармонизације постигнута још већа фрагментираност,

што уноси правну несигурност и отежава пословање привредним субјектима који претендују на доделу уговора о концесији у другој држави чланици. Имајући то у виду, аутор сугерише да би у предстојећем периоду требало размотрити другачији приступ регулисању ове материје на нивоу ЕУ. Други закључак је да је институт ЈПП услед „концептуалне нејасноће“ осуђен на то да остане кишобран појам који у различитим правним системима поприма различито значење. С једне стране, то даје државама извесну флексибилност да га прилагоде потребама сопственог правног, политичког и пословног окружења. С друге стране, цена такве слободе је додатно „замагљивање“ разлике у односу на концесије. Последишно, постоји оправдани ризик од зазирања привредних субјеката да се упусте у пројекте ЈПП у другим државама, чији правни системи овај институт регулишу на дијаметрално супротан начин. У контексту права ЕУ, Телеш указује на то да се под концепт ЈПП подводе сви они комплексни уговорни аранжмани који се не сматрају концесијама (нити јавним набавкама) и, као ни аутори пре њега, ни он није оптимистичан по питању постојања интереса да се овакво стање промени у наредном периоду.

Аутори ове публикације, међу којима су неки од највећих стручњака и ентузијаста у овој материји, не либе се да поставе неретко контроверзна и још увек отворена питања, која служе као полазна основа и подстицај за даље истраживање сложених института ЈПП и концесија. Услед тога, књига „Јавно-приватна партнерства и концесије у ЕУ: Недовршени легислативни оквир“ представља вредно и незаобилазно научно штиво за ближе разумевање и изучавање јавних уговора, а сматрамо је посебно корисном за правнике у Србији на којима је тежак задатак усклађивања домаћег законодавства у овој области са европским *acquis*-ем.

Рад је примљен 11. 03. 2021, а прихваћен на састанку Редакције 27. 04. 2021.



Brenda RODRÍGUEZ RUIZ \*

UDC 616.98:578.834]:341.231.14

LL.M. Public International Law, DOI: <https://doi.org/10.22182/apdn.12021.6>

Leiden University

## HEALTH EMERGENCIES AND HUMAN RIGHTS: THE RESTRICTION OF FUNDAMENTAL RIGHTS DURING COVID-19 PANDEMIC

### *Abstract*

*When facing a global threat, either caused by humans, like terrorism, or a natural threat, such as a pandemic disease, the authorities resort to security in order to prevent damages. However, the strengthening of security measures tends to affect the exercise of fundamental rights and freedoms. Declaring Covid-19 as an international health emergency has caused many governments around the world to declare the state of emergency, to establish lockdowns and to limit the exercise of rights such as the freedom of movement. This article tries to explain what the relationship between security and human rights is and to what extent the latter can be restricted due to health reasons. In addition, it analyzes what the term “security” means in International Law, how it is related to “health security” and how both of these concepts are included in the International Human Rights Law and the European Human Rights Law instruments.*

*Key words: Health, security, human rights, Covid-19, restriction, limitation, derogation, ECHR, ICCPR.*

---

\* Електронска адреса ауторке: [brenrodriguezruiz@gmail.com](mailto:brenrodriguezruiz@gmail.com).

## 1. THE NOTION OF SECURITY IN INTERNATIONAL AND EUROPEAN HUMAN RIGHTS LAW

Since the Covid-19 emergency broke, we have witnessed how multiple States have restricted human rights, such as the freedom of movement or the right to a private life, in the name of public security. In order to ascertain whether these restrictions are lawful, this article starts by analyzing the specific role of security with regard to human rights.

Security has been included in several International Human Rights Law instruments, both as a human right and as a legal good whose protection can justify the interference in the enjoyment of certain fundamental rights and freedoms. That is, security can act both as a human right and, on the other hand, as a limit to human rights.

Firstly, the right to security is recognized in different provisions of International Human Rights Law instruments. For instance, Article 3 of the Universal Declaration of Human Rights (UDHR) protects the “right to life, liberty and security of person”.<sup>1</sup> Likewise, the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) protects the “right to liberty and security of person” on its Article 9.<sup>2</sup> Nevertheless, it does so in the context of protection against arbitrary arrests. Similarly, in the European system, the European Convention on Human Rights (ECHR) also protects the “liberty and security of person” in its Article 5, but only in the context of the prohibition of arbitrary arrests and the guarantees of lawful detentions.<sup>3</sup>

Secondly, security can be conceived as a basis to interfere with the exercise of human rights through the application of two models provided by the different International Human Rights Law instruments. The first one is the limitation model, according to which the exercise and enjoyment of certain rights and freedoms can be limited on the basis of security provided, however, that the main core of the right prevails. The second model, the derogation model, allows States –on the basis of a public emergency- to derogate from their obligations under the human rights instruments. The difference between both models can be summed up by explaining that “the

---

<sup>1</sup> United Nations General Assembly [UNGA], 217 A (III), Universal Declaration of Human Rights, adopted by the General Assembly on 10 December 1948, Art. 3.

<sup>2</sup> International Covenant on Civil and Political Rights [ICCPR], 19 December 1966, UNTS 999, I-14668.

<sup>3</sup> European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR), as amended by Protocols Nos. 11 and 14, adopted by the Council of Europe on 4 November 1950, ETS 5.

limitations model shrinks the framework of protection of human rights from the full to a limited scope, while the derogations model temporarily suspends the enjoyment of rights”.<sup>4</sup>

Starting by the derogation model, the ICCPR contains, in its fourth article, a general clause which allows States Parties to take measures such as “derogation from their obligations” under the Covenant in case of “public emergency which threatens the life of the nation”, i.e. for national security reasons. This derogation clause, however, does not apply to certain articles which cannot be derogated from under any circumstances.<sup>5</sup> Similarly, Article 15 of the ECHR allows its States Parties to derogate from their obligations under the Convention “in time of war or other public emergency threatening the life of the nation”, except for some particular non-derogable rights.<sup>6</sup>

On the other hand, with regard to the limitation model, the ICCPR allows certain restrictions on human rights for security purposes. In the first place, it refers to “national security” as a basis to limit certain rights (Articles 12, 13, 14 and 21).<sup>7</sup> In addition, certain rights can be restricted for “public safety” reasons (Articles 18, 19, 21, 22).<sup>8</sup> In the European context, the ECHR also includes limitation clauses due to “national security” concerns (Articles 6, 8, 10, 11, Protocol No. 4 Article 2, Protocol No. 7 Article 1)<sup>9</sup>, and with concern to “public safety” issues (Articles 8, 9, 10, 11, Protocol No. 4 Article 2).<sup>10</sup>

---

<sup>4</sup> Andraž Zidar, “WHO International Health Regulations and human rights: from allusions to inclusion”, *The International Journal of Human Rights*, 19:4, 2015, 507.

<sup>5</sup> Art. 4.2 ICCPR: «No derogation from articles 6, 7, 8 (paragraphs 1 and 2), 11, 15, 16 and 18 may be made under this provision.». The rights enclosed in the articles mentioned are, respectively: the right to life; the prohibition of torture or cruel, inhuman or degrading treatment; the prohibition of slavery; the prohibition to imprison someone for being unable to fulfil a contractual obligation; the principle of non-retroactivity in Criminal Law; the right to be recognized as a person before the law; and the right to freedom of thought, conscience and religion.

<sup>6</sup> Art. 15.2. ECHR: «No derogation from Article 2, except in respect of deaths resulting from lawful acts of war; or from Articles 3, 4 (paragraph 1) and 7 shall be made under this provision.». The rights enclosed in the articles mentioned are, respectively: the right to life; the prohibition of torture; the prohibition of slavery and forced labour; and the principle of non-retroactivity in Criminal Law.

<sup>7</sup> The rights which can be limited for national security reasons are, respectively: the right to liberty of movement and freedom to choose one’s residency; the prohibition of arbitrary expulsion of lawful aliens in the national territory; the right to justice and a fair trial; and the right of peaceful assembly.

<sup>8</sup> The rights which can be limited for public safety reasons are, respectively: the freedom to manifest one’s religion or beliefs; the right to freedom of expression; the right of peaceful assembly; and the right to freedom of association.

<sup>9</sup> The rights which can be limited for national security reasons are, respectively: the right to a fair trial; the right to respect for private and family life; the right to freedom of expression, the right to freedom of assembly and association; the right to freedom of movement; and the procedural rights relating to expulsion of aliens.

<sup>10</sup> The rights which can be limited for public safety reasons are, respectively: the right to respect for private and family life; the right to freedom of thought, conscience and religion; the right to freedom of expression; the right to freedom of assembly and association; and the right to freedom of movement.

In the event of a health emergency such as the Covid-19 pandemic, the restrictions on the exercise of human rights are particularly based on the health security. The understanding of health as an element of security is widely accepted. One of the categories which forms the definition of “Human Security” developed by the United Nations Development Programme (UNDP) is “Health Security”.<sup>11</sup> As such, the Commission on Human Security has explained that “health and human security and inextricably linked” since “good health is both essential and instrumental to achieving human security”.<sup>12</sup> In addition, the World Health Organization (WHO) uses the term “global public health security” to define “the activities required, both proactive and reactive, to minimize the danger and impact of acute public health events that endanger people’s health across geographical regions and international boundaries”.<sup>13</sup>

To sum up, both the ICCPR and the ECHR contain security as a basis to limit and derogate from certain human rights. As an element within security, health can also serve as a basis to restrict the exercise of fundamental rights and freedoms. Nevertheless, as it is explained in the following section, International and European Human Rights Law systems also safeguard the protection of various health rights.

## 2. THE RIGHT TO HEALTH IN INTERNATIONAL AND EUROPEAN HUMAN RIGHTS LAW

### *2.1. Health as a right and as a limit to human right*

In a similar way to security, health can act both as a human right and a basis to the restriction of the exercise of human rights.

On the one hand, health rights are recognized in several International Human Rights Law instruments. For instance, the UDHR recognized the right “to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and his family”.<sup>14</sup> This right was also included in the International Covenant on Economic,

---

<sup>11</sup> United Nations Development Programme [UNPD]. 1994. Human Development Report 1994. New York/ Oxford: Oxford University Press, 24-25.

<sup>12</sup> Commission on Human Security [CHS], *Human Security Now*, New York: United Nations, 2003, 96-97.

<sup>13</sup> World Health Organization [WHO], *Health Security*, [https://www.who.int/health-topics/health-security/#tab=tab\\_1](https://www.who.int/health-topics/health-security/#tab=tab_1), 8.12.2020.

<sup>14</sup> UDHR Article 25(1): «Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond his controls.»

Social and Cultural Rights (ICESCR), whose Article 12 recognizes “the right to everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health”.<sup>15</sup> This provision includes “the prevention, treatment and control of epidemic, endemic, occupational and other diseases”.<sup>16</sup> In contrast, the ECHR does not contain any provision to safeguard the right to a standard of health. Nevertheless, the European Court of Human Rights (ECtHR) has ruled on cases related to health issues by considering that health is encompassed within other rights. For instance, in 2014, the Court held that the failure to provide adequate medical care to a patient entailed a violation of his right to life encompassed in Article 2 of the Convention.<sup>17</sup>

On the other hand, these instruments also recognize the protection of health as a legal principle whose protection justifies the restriction of fundamental rights and freedoms through limitation and derogation clauses.

Regarding the limitation of rights, in addition to the provisions concerning safety– which could be too implemented during a health emergency –, International Human Rights Law instruments provide for the limitation of human rights due to health reasons. In this sense the ICCPR includes “public health” reasons as valid to restrict the exercise of certain rights (Articles 12, 18, 19, 21 and 22).<sup>18</sup> In addition, even though the ECHR does not include health as a fundamental right, it does recognize it as a legal principle worthy of protection and of enough interest as to limit the exercise of certain rights to ensure its protection (Articles 8, 9, 10, 11 and Protocol No. 4 Article 2).<sup>19</sup>

When it comes to the possibility to derogate from certain human rights, the provisions applicable are the already mentioned Article 4 ICCPR and Article 15 ECHR. These articles, as already seen, do not refer explicitly to health emergency, but to an emergency which threatens the life of the nation.

---

<sup>15</sup> International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights [ICESCR], 16 December 1966, UNTS 993, I-14531, Art. 12.1.

<sup>16</sup> ICESCR, *op.cit.*, Art. 12.2.c.

<sup>17</sup> ECtHR, *Center of Legal Resources on behalf of Valentin Câmpeanu v. Romania*, Grand Chamber, 17 July 2014 (App. No. 47848/08).

<sup>18</sup> The rights that can be limited because of the protection of public health are, respectively: the right to liberty of movement and freedom to choose his residence; the right to freedom of thought, conscience and religion; the right to freedom of expression; the right of peaceful assembly; and the right to freedom of association.

<sup>19</sup> The articles that can be limited due to the protection of health are, respectively: the right to respect for private and family life; the right to freedom of thought conscience and religion; the right to freedom of expression; the right to freedom of assembly; and the right to freedom of movement.

It is precisely in times of a health emergency when health – whether as a right or a legally protected good- collides with other fundamental rights and freedoms such as the freedom of movement, freedom of assembly or the right for respect private and family life. For the purpose of safeguarding that these collisions do not excessively restrict the exercise of human rights, both the ICCPRC and the ECHR provide for limitation and derogation mechanisms. The following sections analyze the criteria for the application of said mechanisms in the event of a health emergency.

## *2.2. Limitations and derogations of human rights in the context of the ICCPR*

In order to explain the limits and the criteria needed to apply a restriction clause provided by the ICCPR it is necessary to analyze the Siracuse Principles.<sup>20</sup> This non-binding document was developed by several organizations such as the International Commission of Jurists and was approved by the United Nations Economic and Social Council in 1984.<sup>21</sup> It aims at setting guidelines for the application of the limitation and derogation clauses under the ICCPR.

The limitation clauses of the ICCPR include several legally protected goods which serve as basis for their application.<sup>22</sup> Nonetheless, because the aim of this article is to ascertain how the limitation clauses apply to health emergency, this section merely focuses on the legally protecting goods concerning security (“national security” and “public safety”) and the one relative to “public health”. The Siracusa Principles define these concepts and clarify under which criteria they must be applied. With regard to “public health”, the document states that it “may be invoked as a ground for limiting certain rights in order to allow a State to take measures dealing with a serious threat to the health of the population or individual members of the population. These measures must be specifically aimed at preventing disease or injury or providing care for the sick and

---

<sup>20</sup> United Nations Commission on Human Rights [UNCHR], E/CN.4/1985/4, The Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights, 28 September 1984.

<sup>21</sup> K.W. Todrys et al. “Failing Siracusa: governments’ obligations to find the least restrictive options for tuberculosis control”, *Public Health Action*, 3(1), 2013, 7-10.

<sup>22</sup> Public health, public order, public morals, national security, public safety.

injured”.<sup>23</sup> It also explains that this must be done with “due regard” to the International Health Regulations by the WHO.<sup>24</sup> As for the “public safety”, it is described as “protection against danger to the safety of persons, to their life or physical integrity or serious damage to their property”.<sup>25</sup> Finally, it states that “national security may be invoked to justify measures limiting certain rights only when they are taken to protect the existence of the nation, its territorial integrity or political independence against force or threat of force”.<sup>26</sup> Thus, while the limitations based on public health and public safety can be exercised in the event of a health emergency, the national security conception in the document is highly traditional and tightly linked to the use of force. Therefore, a global health crisis such as Covid-19 does not meet the needed criteria to invoke a limitation on human rights on the basis of national security.

Moreover, the application of limitations based on public health and public safety cannot be done unconditionally. The ICCPR provisions containing the limitations also include some criteria for their application: the limitations must be prescribed by law<sup>27</sup> and must be “necessary in a democratic society”.<sup>28</sup> The Siracusa Principles have interpreted and explained the meaning of these requirements. On the one hand, the criterion of the limitations being “prescribed by the law” refers to “a national law of general application which is consistent with the Covenant and is in force at the time the limitation is applied”.<sup>29</sup> In addition, these laws shall be “clear and accessible to everyone”,<sup>30</sup> the limitations contained in them must not be arbitrary or unreasonable<sup>31</sup> and the Law must provide effective remedies against their illegal or abusive application.<sup>32</sup> On the other hand, concerning the notion “necessary in a democratic society”, the Principles explain that “while there is no single model of a democratic society, a society which recognizes, respects and protects the human rights set forth

---

<sup>23</sup> UNCHR, The Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights, *op. cit.*, para 25.

<sup>24</sup> *Ibid.*, para 26.

<sup>25</sup> *Ibid.*, para 33.

<sup>26</sup> *Ibid.*, para 29.

<sup>27</sup> Articles 12, 18, 19, 21, 22 ICCPR.

<sup>28</sup> Articles 21 and 22 ICCPR.

<sup>29</sup> UNCHR, The Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights, *op. cit.*, para 15.

<sup>30</sup> *Ibid.*, para 17.

<sup>31</sup> *Ibid.*, para 16.

<sup>32</sup> *Ibid.*, para 18.

in the Charter of the United Nations and the Universal Declaration of Human Rights may be viewed as meeting this definition”.<sup>33</sup> Nonetheless, it is the State who carries the burden to prove that the limitations it is imposing “do not impair the democratic functioning of a society”.<sup>34</sup> Furthermore, the Principles establish additional criteria for the application of limitations such as the requirements of necessity<sup>35</sup> and proportionality<sup>36</sup> of the measures.

On the other hand, the Principles also serve as a guideline to clarify and set conditions for the application of the derogation clause in the Article 4 ICCPR. While the application of a limitation clause on the grounds of “national security” cannot be invoked in the event of a health emergency, this is not the case for the derogation clause, since the pre-requisite for its application is the existence of “a public emergency which threatens the life of the nation”.<sup>37</sup> The expression “a threat to the life of the nation” is interpreted as a threat affecting the whole population and (whole or part of) the territory of a State and either the physical integrity of the population, the territorial integrity or the functioning of the institutions of the State.<sup>38</sup> Since a pandemic caused by a dangerous and highly infectious disease like Covid-19 threatens the physical integrity of the whole of the population of a State, it can be concluded that this derogation clause can be applied by States in said situation.

Nonetheless, in order for a derogation clause to be applied, it must meet a considerable number of conditions. First and foremost,

---

<sup>33</sup> *Ibid.*, para 21.

<sup>34</sup> *Ibid.*, para 20.

<sup>35</sup> *Ibid.*, para 10: «Whenever a limitation is required in the terms of the Covenant to be “necessary”, this term implies that the limitation:

(a) Is based on one of the grounds justifying limitations recognized by the relevant article of the Covenant,

(b) Responds to a pressing public or social need,

(c) Pursues a legitimate aim, and

(d) Is proportionate to that aim.

“ny assessment as to the necessity of a limitation shall be made on objective considerations».

<sup>36</sup> *Ibid.*, para 11: «In applying a limitation, a State shall use no more restrictive means than are required for the achievement of the purpose of the limitation».

<sup>37</sup> Art. 4 ICCPR.

<sup>38</sup> «...a situation of exceptional and actual or imminent danger which threatens the life of the nation. A threat to the life of the nation is one that:

(a) Affects the whole of the population and either the whole or part of the territory of the State, and

(b) Threatens the physical integrity of the population, the political independence or the territorial integrity of the State or the existence or basic functioning of institutions indispensable to ensure and protect the rights recognized in the Covenant» UNCHR, The Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights, *op. cit.*, para. 39.

the derogation is not general to the entire Covenant, but it refers only to derogation measures that are “strictly required by the exigencies of the situation”.<sup>39</sup> In their application the principles of strict necessity and proportionality enter into force. This means, among other things, that when an ordinary limitation measure is sufficient to deal with the threat, the derogation measures will not be strictly necessary and therefore cannot be applied. Also, derogations must never affect the list of non-derogable rights established in the Covenant. Moreover, their approval depends on certain procedural requirements.<sup>40</sup> Finally, the Siracusa Principles remind that “a proclamation of a public emergency, and consequent derogations from Covenant obligations that are not made in good faith, are violations of international law”.<sup>41</sup>

As introduced before, the application of the limitation and derogation clauses must be in accordance to the International Health Regulations (IHR). This document was approved by the WHO in 2005 with the aim to “prevent, protect against, control and provide a public health response to the international spread of disease in ways that are commensurate with and restricted to public health risks, and which avoid unnecessary interference with international traffic and trade”.<sup>42</sup> The Regulations establish a mechanism of public health response according to which States must notify the WHO about any events that they consider may constitute an emergency of international concern.<sup>43</sup> Subsequently, the Director-General of the WHO is in charge of determining whether such event constitutes indeed a “public health emergency of international concern”.<sup>44</sup> The IHR set the criteria necessary to assess this decision. In addition, regardless of the measures taken under the IHR, their implementation “shall be with full respect for the dignity, human rights and fundamental freedoms of persons”.<sup>45</sup>

---

<sup>39</sup> *Ibid.*, para 56 «The competent national authorities shall have a duty to assess individually the necessity of any derogation measure taken or proposed to deal with the specific dangers posed by the emergency».

<sup>40</sup> Article 4.3. ICCPR: «Any State Party to the present Covenant availing itself of the right of derogation shall immediately inform the other States Parties to the present Covenant, through the intermediary of the Secretary-General of the United Nations, of the provisions from which it has derogated and of the reasons by which it was actuated. A further communication shall be made, through the same intermediary, on the date on which it terminates such derogation». These requirements are fully developed in the Siracusa Principles paragraphs 42 to 50.

<sup>41</sup> UNCHR, The Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights, *op. cit.*, para 60.

<sup>42</sup> World Health Organization [WHO], *International Health Regulations*, Geneva: WHO, 2005, Art. 2.

<sup>43</sup> *Ibid.*, art. 6.

<sup>44</sup> *Ibid.*, art. 12.

<sup>45</sup> *Ibid.*, art. 3.

Finally, the limitations and derogations from human rights in the context of the ICCPR have also been commented upon by organs such as The Human Rights Committee, which discussed the restrictions of fundamental rights in case of emergency back in 2001.<sup>46</sup> Although the Committee did not specifically mention health emergencies or global pandemics, it did mention natural catastrophes. It reminded that in such situations, the derogations from the Covenant need to be required by the “exigencies of the situation” and that in those cases the limitation of rights generally suffices and it is not necessary to recourse to derogation.<sup>47</sup>

### *2.3. Limitations and derogations of human rights in the context of the ECHR*

The European Convention on Human Rights contains limitation and derogation clauses which work very similarly to those of the International system.

With respect to limitation clauses, the ECtHR has developed a vast doctrine of interpretation of these provisions which essentially consist in two tests: the “rule of law” test and the “democratic necessity test”.<sup>48</sup> In order for a limitation clause to be considered lawfully applied it must pass these two tests. On the one hand, the “rule of law test” checks that the limitation is prescribed by a national law with safeguards of its application not being arbitrary and that such law is accessible and clear for the citizens, allowing them to foresee its consequences for them.<sup>49</sup> On the other hand, the “democratic necessity test” ensures that the limitation is necessary in a democratic society. This test encompasses the necessity and the proportionality principles. Firstly, the interference must be justified

---

<sup>46</sup> United Nations Human Rights Committee [UNHRC], General Comment no. 29 on Article 4, CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, adopted at the 1950<sup>th</sup> meeting, on 24 July 2001.

<sup>47</sup> *Ibid.*, para 5: «If States purport to invoke the right to derogate from the Covenant during, for instance, a natural catastrophe [...] they must be able to justify not only that such a situation constitutes a threat to the life of the nation, but also that all their measures derogating from the Covenant are strictly required by the exigencies of the situation. In the opinion of the Committee, the possibility of restricting certain Covenant rights under the terms of, for instance, freedom of movement (art. 12) or freedom of assembly (art. 21) is generally sufficient during such situations and no derogation from the provisions in question would be justified by the exigencies of the situation».

<sup>48</sup> Steven Greer, “The exceptions to Articles 8 to 11 of the European Convention on Human Rights”, *Human Rights Files No. 15*, Strasbourg: Council of Europe Publishing, 1997, 7.

<sup>49</sup> ECtHR, *Huvig v. France*, 24 April 1990 (App. No. 11105/84); ECtHR, *Kruslin v. France*, 24 April 1990 (App. No. 11801/85).

by a “pressing social need”.<sup>50</sup> Secondly, it must be “proportionate to the legitimate aim pursued”.<sup>51</sup>

There are only a few examples in the context of the ECtHR regarding limitation of rights on the basis of the protection of health. They include the participation by prisoners in cleaning cells,<sup>52</sup> the obligation upon soldiers to have their hair cut so that it does not touch their collars,<sup>53</sup> and the criminalization of consensual adult sado-masochistic sexual practices where the harm inflicted was deemed severe.<sup>54</sup> All of them referring to lawful limitations of the right to private life in Article 8 ECHR.

In the context of the Covid-19 crisis, in March 2020 the Swiss government adopted several measures including the limitation of the freedom of assembly by prohibiting “all public and private demonstrations, including sportive manifestations and associative activities”.<sup>55</sup> As a consequence, the *Communauté Genevoise d’Action Syndicale* (CGAS) was prevented to organize a demonstration which had planned for the 1<sup>st</sup> May 2020. Considering that this limitation of the right to freedom of assembly did not meet the necessary requirements and therefore constituted a violation of Article 11 ECHR, the CGAS issued an application against Switzerland before the ECtHR. The case is still pending.<sup>56</sup>

As for the derogation clause in Article 15 ECHR, the Court has defined “a public emergency threatening the life of the nation” as “an exceptional situation of crisis or emergency which affects the whole population and constitutes a threat to the organized life of the community of which the State is composed”.<sup>57</sup>

The Convention establishes certain requirements for the application of Article 15. First, it cannot, under any circumstances, interfere with the non-derogable rights established in the Article 15.2. Another criterion is that the derogation is a “strictly required by the exigencies of the situation”.<sup>58</sup> Finally, the derogation measures taken

---

<sup>50</sup> ECtHR, *Observer and Guardian v. the United Kingdom*, 26 November 1991 (App. No. 13585/88)

<sup>51</sup> *Ibid.*

<sup>52</sup> ECtHR, *X v. the United Kingdom*, 6 March 1982 (App. No. 8231/78).

<sup>53</sup> ECtHR, *Sutter v. Switzerland*, 22 February 1984 (App. No. 8209/78).

<sup>54</sup> ECtHR, *Laskey and Others v. the United Kingdom*, 19 February 1997 (App. Nos. 21627/93, 21826/93 and 21794/93).

<sup>55</sup> ECtHR, *Communauté Genevoise d’action Syndicale (CGAS) v. Switzerland*, 2020, (App. no. 21881/20).

<sup>56</sup> *Ibid.*

<sup>57</sup> ECtHR, *Lawless v Ireland (No. 3)*, 1 July 1961 (App. No. 332/57).

<sup>58</sup> Art. 15.1 ECHR.

must be lawful (“had been effected in accordance with a procedure prescribed by law”) and proportionate.<sup>59</sup>

The ECtHR has granted some margin of appreciation to the national authorities in determining whether there is in fact a public emergency threatening the life of the nation and in deciding which are the best measures to overcome it.<sup>60</sup> However, the Court has also noted that this discretion of States is not unlimited, instead the domestic measures are subjected to European supervision: the application of the derogation must be notified to the Secretary General of the Council of Europe<sup>61</sup> and its compliance with the requirements for its application can be reviewed by the ECtHR.<sup>62</sup> The Court can then rule if the States have gone beyond the strictly required exigencies of the situation. In order to do so, it must weigh different relevant factors such as the circumstances leading to, and the duration of, the emergency situation.<sup>63</sup> In addition, Article 15 ECHR also requires that the derogation cannot be inconsistent with the State’s other obligations under international law, which means that the obligations under ICCPR also apply in these situations.

In a European State, whenever a health emergency has a strictly national character, only the European mechanism will apply. Nonetheless, in cases of global emergencies such as Covid-19, the WHO can declare an international health emergency and, as a consequence, the different criteria established in the IHR will also come into play. Consequently, the procedure set by the ECHR must be compatible and coordinated with the one provided in the IHR.<sup>64</sup>

To conclude, it is important to note that these provisions have been significantly applied during the current health crisis: in March

---

<sup>59</sup> European Court of Human Rights [ECtHR], “Guide on Article 15 of the European Convention on Human Rights. Derogation in time of emergency”, Strasbourg: Council of Europe, 2019, 8.

<sup>60</sup> «The Court recalls that it falls to each Contracting State, with its responsibility for “the life of [its] nation”, to determine whether that life is threatened by a “public emergency” and, if so, how far it is necessary to go in attempting to overcome the emergency. By reason of their direct and continuous contact with the pressing needs of the moment, the national authorities are in principle better placed than the international judge to decide both on the presence of such an emergency and on the nature and scope of the derogations necessary to avert it. Accordingly, in this matter a wide margin of appreciation should be left to the national authorities», in ECtHR, *Aksoy v Turkey*, 18 December 1996 (App. No. 21987/93), para 68.

<sup>61</sup> Art. 15.3 ECHR.

<sup>62</sup> «The question of whether a notification by a State complies with the formal requirements provided by Article 15 § 3 will be examined by the Court *motu proprio* even if it has not been contested by any of the other parties», in ECtHR “Guide on Article 15 of the European Convention on Human Rights. Derogation in time of emergency”, *op. cit.*, 37.

<sup>63</sup> ECtHR, *Aksoy v. Turkey*, *op. cit.*, para 68.

<sup>64</sup> Andraž Zidar, “WHO International Health Regulations and human rights: from allusions to inclusion”, *op. cit.*, 510.

and April 2020 eleven European States<sup>65</sup> notified the Secretary General of the Council of Europe their decision to apply the derogation mechanism provided in Article 15 of the ECHR on the basis of the health emergency caused by Covid-19.<sup>66</sup>

## CONCLUSIONS

In times of emergency, such as the one created by the Covid-19, restrictions can be made to the exercise of human rights in the name of security, which is considered as a human right itself, but also a legal interest worthy of protection. As such, security can clash with the exercise of human rights.

In addition, health can also be perceived as a human right on itself and as an element within the legally protected good of security whose protection can lead to the restriction of certain human rights. This is particularly likely to take place in the event of a health emergency such as the current Covid-19 crisis. As a way to safeguard that these restrictions do not disproportionately hinder the protection of human rights, both the ICCPR and the ECHR include derogation and limitation mechanisms on human rights for security and health reasons. The application of these clauses is subjected to certain criteria such as proportionality and necessity. In addition, it is subjected to supervision: by the WHO in the case of the ICCPR, and by the Secretary General of the Council of Europe and the ECtHR in the case of the ECHR.

In sum, after a thorough analysis of the main International and European Human Rights Law instruments, it can be concluded that, even though certain restrictions on fundamental rights can be applied due to health emergencies, the protection of human rights does not disappear in times of health crises. The main purpose of these limitations is the protection of the life of individuals and the conservation of democratic societies who safeguard and protect human rights. Any restriction to fundamental rights and freedoms which is not justified, necessary or proportionate to achieve that goal, is a violation of International Human Rights Law. Thus, the Covid-19 crisis cannot be used, under any circumstance, as an excuse to undermine the Human Rights system.

---

<sup>65</sup> Latvia, Romania, Armenia, the Republic of Moldova, Estonia, Georgia, Albania, North Macedonia, Serbia and San Marino.

<sup>66</sup> European Court of Human Rights [ECtHR] – Press Unit, “Factsheet: Derogation in time of emergency”, September 2020, 2.

## LITERATURE

### Articles

Greer, Steven “The exceptions to Articles 8 to 11 of the European Convention on Human Rights”, *Human Rights Files* No. 15, Strasbourg: Council of Europe Publishing, 1997.

Todrys, K.W. et al. “Failing Siracusa: governments’ obligations to find the least restrictive options for tuberculosis control”, *Public Health Action*, 3(1), 2013, 7-10.

Zidar, Andraž, “WHO International Health Regulations and human rights: from allusions to inclusion”, *The International Journal of Human Rights*, 19:4, 2015, 505-526.

### Legal Sources

United Nations General Assembly [UNGA], 217 A (III), Universal Declaration of Human Rights, adopted by the General Assembly on 10 December 1948

European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR), as amended by Protocols Nos. 11 and 14, adopted by the Council of Europe on 4 November 1950, ETS 5.

International Covenant on Civil and Political Rights [ICCPR], 19 December 1966, UNTS 999, I-14668.

-International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights [ICECSR], 16 December 1966, UNTS 993, I-14531.

World Health Organization [WHO], *International Health Regulations*, Geneva: WHO, 2005.

### Case Law

ECtHR, *Lawless v Ireland (No. 3)*, 1 July 1961 (App. No. 332/57).

ECtHR, *X v. the United Kingdom*, 6 March 1982 (App. No. 8231/78)

ECtHR, *Sutter v. Switzerland*, 22 February 1984 (App. No. 8209/78)

ECtHR, *Huvig v. France*, 24 April 1990 (App. No. 11105/84)

ECtHR, *Kruslin v. France*, 24 April 1990 (App. No. 11801/85).

ECtHR, *Observer and Guardian v. the United Kingdom*, 26 November 1991 (App. No. 13585/88)

ECtHR, *Aksoy v Turkey*, 18 December 1996 (App. No. 21987/93).

ECtHR, *Laskey and Others v. the United Kingdom*, 19 February 1997 (App. Nos. 21627/93, 21826/93 and 21794/93)

ECtHR, *Center of Legal Resources on behalf of Valentin Câmpeanu v. Romania*, 17 July 2014 (App. No. 47848/08)

ECtHR, *Communauté Genevoise d'Action Syndicale (CGAS) v. Switzerland*, 2020, (App. no. 21881/20).

#### Other

United Nations Commission on Human Rights [UNCHR], E/CN.4/1985/4, The Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights, 28 September 1984.

United Nations Development Programme [UNPD]. 1994. Human Development Report 1994. New York/ Oxford: Oxford University Press

Commission on Human Security [CHS], Human Security Now, New York: United Nations, 2003.

European Court of Human Rights [ECtHR], “Guide on Article 15 of the European Convention on Human Rights. Derogation in time of emergency”, Strasbourg: Council of Europe, 2019.

European Court of Human Rights [ECtHR] – Press Unit, “Factsheet: Derogation in time of emergency”, September 2020.

Рад је примљен 14. 02. 2021, а прихваћен на састанку Редакције 26. 04. 2021.



## УПУТСТВО ЗА АУТОРЕ

Редакција часописа „*Архив за правне и друштвене науке*“ прихвата радове који су уређени на следећи начин.

**Радови који нису усклађени са датим упутствима неће бити разматрани за објављивање у часопису.**

За писање рада користити **ћирилично писмо**.

Текст писати у фонту *Times New Roman*, величина фонта **12**, са увученим пасусима и проредом **1,5** и маргинама *Normal 2,5 cm*.

**Обим рада не сме бити већи од 36.000 карактера са размаком** (приликом провере броја карактера користити: *Review/Word Count/Character (with spaces)* – активирати опцију *Include textboxes, footnotes and endnotes*.

**Име и презиме аутора** се пише на средини, малим словима – *Bold* и *Italic* (фонт 12).

**Афилијација** се пише испод имена аутора на средини, малим словима – *Italic* (фонт 12). Уколико је аутор запослен на факултету, након навођења факултета, наводи се и универзитет (нпр. *Правни факултет, Универзитет у Београду*). Уколико је аутор запослен на институту, наводи се и град у коме се институт налази (нпр. *Институт за политичке студије, Београд*).

**Наслов** се пише на средини, великим словима – *Bold* (фонт 14). Фуснота поред наслова служи за навођење назива и броја пројекта у оквиру кога је чланак написан.

**Сажетак** се пише испод наслова на средини малим словима величина фонта 12. Испод тога пише се текст сажетка у обиму од 100 до 250 речи – фонт 12, *Justify*. Сажетак садржи предмет анализе, циљ рада, коришћене теоријско-методолошке приступе, резултате и закључке рада.

**Кључне речи** се пишу испод текста сажетка малим словима (фонт 12), и одвајају зарезом. Наводи се од 5 до 10 кључних речи.

**Поднаслови** се пишу на средини, великим словима – *Bold* (фонт 12) и нумеришу се арапским бројевима. Уколико поднаслов садржи више целина, оне се такође означавају арапским бројевима, и то: 1.1. – малим обичним словима *Bold* (фонт 12).

### Начин цитирања:

**Фусноте** у форми напомена се дају на дну стране у којој се налази коментарисани део текста или навођене литературе. Фусноте уносити командом *Insert – Reference – Footnote*. Фусноте се пишу у фонту *Times New Roman*, величина слова 10. Фусноте треба поравнати по левој и десној маргини, односно изабрати опцију *Justify*.

**Приликом навођења фуснота** руководити се следећим упутствима:

• приликом навођења *монографије/књиге* фуснота мора садржати:

– Име и презиме аутора, наслов рада курзивом (*Italic*), назив издавача, место, годину издања и број стране.

– **Пример:** Драган Стојановић, *Уставно судство*, Свен, Ниш, 2017, стр. 104.

– Уколико издање има **више** од два аутора/уредника наводи се име и презиме првог аутора/уредника уз додавање скраћенице (*et al.*) *Italic*.

• приликом навођења *чланака из часописа*:

– Име и презиме аутора, назив чланка под наводницима, назив часописа курзивом (*Italic*), назив издавача, место издавања, број, година излажења и број стране.

– **Пример:** Владан Петров, „У потрази за уставном стабилношћу у Републици Србији“, *Правни живот*, Удружење правника Србије, Београд, бр. 12/2017, том IV, стр. 592.

• приликом навођења *зборника радова/поглавља из књиге*:



– Име и презиме аутора, назив рада под наводницима, назив зборника/поглавља курзивом (*Italic*), имена и презимена приређивача зборника у загради, назив издавача, место издања, година издања, број стране.

– **Пример:** Коста Чавошки, „Устав као средство агитације и пропаганде“, у зборнику: *Два века српске уставности* (приредили: Александар Фира, Ратко Марковић), Српска академија наука и уметности и Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010, стр. 330.

• **приликом навођења извора са Интернета** (не смеју прећи више од 10% коришћене литературе):

– Име и презиме аутора, наслов чланка курзивом (*Italic*), пуну интернет адресу и датум приступа.

– **Пример:** Karen Devine, *Stretching the IR theoretical spectrum of debate on Irish neutrality: arguments and evidence in favor of a critical social constructivist framework of understanding*, Internet, [http://doras.dcu.ie/609/1/int\\_pol\\_sci\\_29\\_4\\_2008.pdf](http://doras.dcu.ie/609/1/int_pol_sci_29_4_2008.pdf), 05/03/2018.

• **приликом навођења архивске грађе:**

– мора да садржи назив институције у којој се грађа чува, фонд, фасциклу (уколико има), назив документа (ако нема назива документа одређује се тако да одговори на питања: ко? коме? шта?), место, датум.

– **Пример:** Архив Србије, МИД, К-Т, ф 2, р93/1894, Извештај Министарства иностраних дела о постављењу конзула, Београд, 19. април 1888.

• **приликом навођења прописа/закона:**

– Пуним називом прописа/закона, курзивом гласило у коме је пропис објављен, број и година објављивања.

– **Пример:** Закон о судијама – ЗоС, *Службени гласник РС*, бр. 116/2008, 58/2009 - одлука УС, 104/2009, 101/2010, 8/2012 - одлука УС, 121/2012, 124/2012 - одлука УС, 101/2013, 111/2014 - одлука УС, 117/2014, 40/2015, 63/2015 - одлука УС, 106/2015, 63/2016 - одлука УС и 47/2017).

• **приликом навођења публикација у новинама:**

– Име и презиме аутора, назив чланка под наводницима, назив новине курзивом, датум објављивања

– **Пример:** Слободан Кљакић, „Черчилов рат звезда против Хитлера“, *Политика*, 21. 12. 2004.

**Код поновљеног цитирања истог извора узастопно на истој страни користити:**

– Исто, број стране

– **Пример:** Драган Стојановић, *Уставно судство*, Свен, Ниш, 2017, стр. 104. Исто, стр. 105.

**Код поновљеног цитирања истог извора уколико није узастопно и на истој страни користити:**

– Име, презиме аутора, назив извора, нав. дело, број стране.

– **Пример:** Драган Стојановић, *Уставно судство*, Свен, Ниш, 2017, стр. 104.

Драган Стојановић, *Уставно судство*, нав. дело, стр. 104.

**Код уноса табела и графикана користити:**

Изнад табеле/графикана центрирано пише се Табела/Графикон, редни број, назив табеле, величина фонта 10.

Испод табеле/графикана пише се Извор: навести извор по правилима цитирања за фусноте, величина фонта 10.

**За „види више“ користи се скраћеница „Вид.“, а за „Упореди“ скраћеница „Упор.“.**

**Литература се наводи на исти начин као и у фуснотама, с тим што се прво наводи презиме, па име аутора. У случају када постоји више аутора који су у фуснотама означени скраћеницом *et al.*, у литератури се наводи пуно име и презиме свих аутора.**

Литература је поређана по азбучном реду за изворе на ћириличном писму, који се први наводе, а затим по абecedном реду

за изворе на латиници. **Одвојено се наводи попис коришћених правних извора (Под насловом Правни извори, у оквиру којих се може издвојити посебно судска пракса) и попис извора коришћених са интернета (Извори са интернета).**

За чланке из часописа, зборника као и за поглавља у књигама потребно је навести од које до које стране је чланак или поглавље у зборнику/књизи.

**Литература садржи само изворе који су наведени у фуснотама.**

Након литературе, латиничним писмом навести **име и презиме аутора** на средини – *Bold* (фонт 12), испод тога наслов рада на енглеском великим словима – *Bold* (фонт 14).

**Резиме (*Resume*)** се пише на средини, малим словима – *Bold* (фонт 12). Испод тога пише се текст резимеа на енглеском језику у обиму до **1/10** дужине чланка. Резиме садржи резултате и закључке истраживања до којих је аутор дошао у свом раду и то знатно шире него у сажетку.

**Кључне речи (*Keywords*)** се пишу малим словима (фонт 12) и одвајају зарезом.

Радови који се предају за објављивање морају да се заснивају на **новијој** литератури, посебно на изворима, тј. радовима који су објављени у научним часописима правне и политиколошке тематике. релевантној

Аутори су у обавези да приликом слања радова доставе и **изјаву о ауторству**, тј. да тај рад није раније објављиван, те да он није аутоплагијат или плагијат. ???

Радови са ауторском изјавом шаљу се на адресу:  
arhiv@ips.ac.rs.

## УПУТСТВА ЗА РЕЦЕНЗЕНТЕ

Улога рецензента је да допринесе очувању високог квалитета нашег часописа. Рецензије су анонимне у оба смера. Рок за рецензирање је седам дана од пријема рада. Садржај рецензије је поверљив, те се не сме откривати особама које нису у уредништву часописа. Уколико рецензент у било ком тренутку схвати да постоји било који вид конфликта интереса у вези са радом који треба да рецензира потребно је да о томе што пре обавести редакцију. Приликом рецензије рукописа, рецензент треба да попуни рецензентски лист у прилогу.

Име, презиме и звање аутора текста:

Назив рада:

Актуелност, друштвени и научни значај разматране теме:

У којој мери је аутор јасно назначио теоријски, методолошки приступ у раду:

Да ли је рад заснован на савременој и релевантној литератури, посебно у којој мери је аутор користио најновије резултате објављене у научним часописима и зборницима (посебно часописи и зборници из области права и политикологије).

Научни и друштвени допринос рада.

Општи коментар о квалитету рада:

Ваша сугестија аутору за побољшање квалитета рада, ако је потребно:

Молимо Вас да одаберете једну од препорука за категоризацију рада:

Оригинални научни рад

Прегледни рад

Научна критика, полемика и осврти

Молимо Вас да одаберете једну од препорука о публикавању овог рада:

Објавити без измена

Објавити уз мале измене

Након корекције, рад послати на нови круг рецензије

Одбити

Додатни коментари за уредника који се тичу етичких (плагијаризам, превара, итд.) или неких других аспеката рада, а који ће уреднику помоћи у доношењу коначне одлуке о даљем статусу рада.

CIP - Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

34(497.11)

**АРХИВ за правне и друштвене науке** = Archive for  
Legal and Social Sciences / главни и одговорни уредник  
Владан Петров. - Год. 1, књ. 1, св. 1 (1906)-год. 9, књ. 17,  
св. 4 (1914) ; год. 10, књ. 1(18), св. 1 (1920/1921)-год. 31,  
књ. 42(52), св. 3 (1941) ; год. 32, књ. 1(60), св. 1/2 (1945)-

. - Београд : Савез Удружења правника Србије и  
Републике Српске : Институт за политичке студије, 1906  
- (Житиште : Ситопринт). - 23 cm

Тромесечно. - Текст на срп. и енгл. језику. – Прекид у  
излажењу од 2014-2018. год.

ISSN 0004-1270 = Архив за правне и друштвене науке

COBISS.SR-ID 578831