

Prof. dr. sc. Saša Šegvić
izvanredni profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu

Mia Bašić,
studentica IV. godine Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu

PARLAMENTARNI IMUNITET – TEORIJA, PРАВNA REGULATIVA I PRAKSA U SUVREMENIM DEMOKRATSKIM DRŽAVAMA

UDK: 328:342

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: 10.05.2012.

Tijekom proteklih nekoliko desetljeća parlamentarni imunitet je prošao put od nekad neupitnog pravnog instrumenta zaštite zastupnika do predmeta žučnih političkih rasprava u kojima se traži sužavanje tog privilegija na najmanju moguću mjeru, pa čak i ukidanje. Rasprave su pokrenute ne samo zbog učestalih zloraba slobode govora u javnim nastupima od strane zastupnika u nizu država, već i zbog sve većeg broja neuspjelih pokušaja pokretanja istraga i kaznenih postupaka protiv zastupnika. Iako se u nekim državama razvijene demokracije posljednjih desetljeća posebno sužava imunitet nepovredivosti, a mogućnosti pokretanja istrage i procedura ukidanja imuniteta pojednostavljuje, s namjerom da ovaj privilegij previše ne odstupa od principa jednakosti pred zakonom, i da se time olakšava pokretanje kaznenih postupaka protiv zastupnika, u nizu, naročito tranzicijskih država, zastupnici su imunitetom neodgovornosti i nepovredivosti zaštićeni na način da je protiv njih vrlo teško pokrenuti istrage i kaznene postupke, jer se imunitet zastupnicima rijetko ukida, osim u slučaju počinjenja teških kaznenih djela, što u nekima od njih, zbog ponavljanja mandata, može dovesti čak i do zastare kaznene odgovornosti. Autor u radu, koristeći temeljne recentne znanstveno-teorijske stavove o parlamentarnom imunitetu, pokušava poredbenom analizom ustavnih, zakonskih i podzakonskih rješenja te njihovom praktičnom primjenom u nekim zemljama razvijene ustavne demokracije i parlamentarne tradicije, kao i u nekim tranzicijskim državama, utvrditi ne samo kako danas izgleda ustavno-pravno reguliranje parlamentarnog imuniteta u demokratskim društvima, već i koje su najznačajnije dileme i otvorena pitanja koja se u tim društvima javljaju glede parlamentarnog imuniteta, te na temelju svega toga pokušati dati odgovor na pitanje gdje bi granice parlamentarnog imuniteta trebale biti u budućnosti.

Ključne riječi: *politički imunitet, parlamentarni imunitet, imunitet neodgovornosti, imunitet nepovredivosti*

UVOD

Odluka većine nazočnih zastupnika Hrvatskog sabora, na sjednici održanoj 21. 10. 2011. godine, o ukidanju imuniteta SDP-ovom zastupniku Željku Jovanoviću, na temelju kaznene prijave HDZ-a za klevetu i “govor mržnje” zbog višekratno izgovorenog mišljenja o HDZ kao “zločinačkoj i/ili kriminalnoj organizaciji”,

na sjednicama Sabora i u drugim javnim nastupima, suprotno stavu Mandatno-imunitetnog povjerenstva Sabora, samo nekoliko dana prije njegovog raspuštanja, izazvala je burnu reakciju u javnosti. Radilo se o presedan u 21 godišnjoj praksi Sabora, koji je nebrojeno puta odlučivao o zahtjevima sudova o ukidanju imuniteta saborskih zastupnika protiv kojih su građani podnosili kaznene prijave zbog izrečenih uvreda časti ili kleveta u saborskim raspravama ili van Sabora, i po kratkom postupku, u ime ustavnog, zakonskog i poslovnčkog prava zastupnika na imunitet, odbijao takve zahtjeve.¹ Ovakva odluka Sabora u široj javnosti nije samo naišla na osudu,² zbog mogućeg vraćanja "verbalnog delikta" u pravni sustav i praksu, već je i aktualizirala raspravu o svrsi i granicama imuniteta u suvremenim društvenim uvjetima, odnosno, o možebitnim potrebnim promjenama koje bi se u ovoj, izuzetno osjetljivoj materiji, trebale izvršiti.³

O parlamentarnom (zastupničkom) imunitetu se i inače proteklih godina vode

¹ Nije to bio samo presedan u hrvatskom parlamentarnom životu, već i u europskom modernom parlamentarizmu. Primjerima govora mržnje obiluju slučajevi istupa desnih ekstremista, počevši od Geerta Wildersa u Nizozemskoj do susjednih nam Italije i Slovenije, pa ipak nitko od njihovih političkih protivnika nije tražio da im se ukine imunitet. U modernoj Europi to se ne događa, jer postoji stoljetna praksa kojom se poštuje institucija parlamentarnog imuniteta zbog izrečenih riječi u parlamentu i izvan njega. Prvobitno je ta institucija štítala zastupnike od monarha, a zatim je branila manjinu, oporbu, od uspostave "tiranije većine". U "slučaju Jovanović" se upravo iskazala tiranija većine. Postoje, doduše, kodeksi tzv. neparlamentarnog govora, uglavnom nenapisani i koje predsjednici parlamenta strogo poštuju. Tako je u kanadskom parlamentu neprilično i nepristojno nazvati drugog zastupnika svinjom ili nazivom bilo koje druge životinje, ali je dopušteno davati ocjene o političkom djelovanju drugih zastupnika, njihovih stranaka, pa čak i cijele države.

Što se tiče uvredljiva govora, ne treba zaboraviti ni da je takav demokrat kao Winston Churchill u parlamentu svoje protivnike nazivao živopisnim imenima kao što su vepar, zec, deva, krava i služio se ne samo cinizmom i šarenim metaforama, nego i neposrednim osobnim uvredama, među kojima su "lažljivac" i "prevarant" bili samo najblaži oblici. Pa ipak, nitko nikad nije Churchillu oduzeo parlamentarni imunitet. U talijanskoj parlamentarnoj retorici termini "zločinačka organizacija" i "mafija" su se često rabili od strane oporbe glede parlamentarne većine premijera Berlusconija, što su, uostalom, i sudski postupci protiv tih zastupnika kasnije jasno i dokazali.

² Odluka Sabora je tako proglašavana "ustavnim udarom" (Milanović), "kršenjem Ustava" (GONG), "protivna Ustavu i Kaznenom zakonu" (osoba koja obavlja političku ili javnu djelatnost ne može počinuti kazneno djelo uvrede ili klevete) (prof. dr. Zlata Đurđević), "protivna pravilima koja su normalna u jednoj normalnoj zemlji" (prof.dr. Zvonimir Lauc), "protuustavna i crna mrlja HDZ-a" (prof.dr. S. Letica), "odluka koja donosi priličan debalans u politički život" (predsjednik Republike prof. dr. Ivo Josipović, pa čak i odluka koja pokazuje "totalno nerazumijevanje Ustava i stečenih stupova demokracije", te predstavlja "kraj parlamentarizma i početak povratka u prošlost, koju ne smijemo zaboraviti" (prof.dr. B. Smerdel).

³ O tome, dokle seže sloboda govora i iznošenja mišljenja zastupnika, uvijek je pitanje za raspravu. Opći je stav da granice moraju postojati (*poslovnički određene i poslovnički postupci preciznije uređeni*), jer govor može biti "potencijalno oružje kojim se može razoriti osobnost pojedinca, pozvati na pogrom manjina ili rat, te ugroziti same temelje političke zajednice", ali "pri tome uvijek treba imati na umu da svako ograničavanje slobode, čak i kad je u svrhu njezine zaštite, može ugroziti slobodu samu, ukoliko se primijeni preko nužne mjere ili se zlorabi radi gušenja slobode". Šire vidi u: B. Smerdel, *Parlamentarizam, sloboda govora i zastupnički imunitet*, Informator, br. 6012, 19.10. 2011., str. 3.).

Robert S. Peck u svojoj knjizi *We the People: The Constitution in American Life* polazi od stava da mjerilo slobode izražavanja misli i uvjerenja treba biti sposobnost poretka i vlasti da podnosi onaj govor koji naziva "mrskim govorom". Glede toga konstatira da je: "Relativno (je) lako poduprijeti, pa čak i poticati, govor s kojim se većina slaže, ali je mnogo teže poduprijeti govor koji se razlikuje od uvjerenja većine. Međutim, važno je da se prihvati upravo taj omrznuti govor". Taj njegov stav zasniva se zapravo na čuvenoj maksimi Voltaira o snošljivost spram "mrskog govora": "Ne slažem se niti s jednom riječi koju si izgovorio, ali ću do smrti braniti tvoje pravo da ih izgovoriš!".

ozbiljne znanstvene rasprave u velikom broju suvremenih demokratskih država, s jedne strane, iz razloga što se u njima u sve većem broju razotkrivaju korupcijske i kriminalne afere,⁴ u kojima su, na žalost, bili uključeni, uz predstavnike izvršne vlasti, i zastupnici, koji su, ne rijetko, zloporabili imunitet i spriječavali uvid u svoje poslove i moguće zloporabe,⁵ prolongirali, pa čak i izbjegavali kaznenu odgovornost (mogućnost zastare!), i s druge strane, što vrlo često zastupnici, smatrajući imunitet isključivo kao osobni privilegij,⁶ a ne kao pravno sredstvo zaštite neometanog rada zastupnika i parlamenta, zlorabe isti da bi slobodno i bez odgovornosti vrijeđali, klevetali ili ugrožavali ugled, čast i dostojanstvo drugih ljudi, posebno onih iz suprotnih političkih krugova.⁷ U tom smislu,

⁴ Da se korupcija među visokim dužnosnicima sve više širi govori i činjenica da je Europski parlament 2011. godine u dva navrata ukinuo imunitet zastupnicima EU parlamenta. Rumunjskom zastupniku Adrian Severinu zbog umješanosti u aferu "novac za lobiranje" i austrijskom članu EU parlamenta Hans-Peter Martinu zbog optužbi da je prisvojio oko 1.5 milijuna dolara namijenjenih za predizbornoj kampanju.

O tome da je imunitet državnih dužnosnika (*parlamentarni, oficijelni i sl.*) glavni uzrok porasta korupcije u njihovim zemljama, potvrđuje i mišljenje većine ispitanika u istraživanjima koje provodi *Gallup International*, a obuhvaća 47 zemalja i pedesetak tisuća ispitanika. Mnoge istrage i sudski procesi, (dovoljno je baciti pogled na suvremena događanja u Hrvatskoj!), u kojima su se posljednjih godina našli visoki državni dužnosnici u većem broju zemalja, kao i pokušaji (na žalost često i uspješni) da se isti zakoče, između ostalog i pozivanjem na imunitet, samo potvrđuju izneseno mišljenje građana, a to zahtijeva da se o imunitetu progovori u novim okolnostima i uvjetima, i pokušaju promijeniti ili doraditi pojedine postojeće odredbe o ovom pravnom institutu. U pojedinim dijelovima svijeta imunitet se počinje smatrati anakronim i nečim što je u suprotnosti s osnovnim principima jednakosti i ravnopravnosti pred zakonom. U mnogim zemljama zaštita koju imunitet pruža visokim državnim dužnosnicima je tako snažna da kriminalci često pokušavaju doći na visoke državne funkcije (parlament ili vlada) kako bi na jednostavan način izbjegli krivično gonjenje. Ekstenzivno tumačenje u praksi često širi opseg zaštite utvrđene u propisima, što onda omogućava da korupcija zatvori puni krug: parlament, zahvaljujući privilegiranoj zaštiti koja se osigurava njegovim članovima, privlači nemoralne pojedince, koji zatim učvršćuju korupciju u zemlji. Oni kojima je bila hitno potrebna zaštita od pravnog sustava davali bi mito da bi se popeli na stranačkoj listi i ulaskom u parlament osiguravali sebi imunitet od kaznenog progona. Čak i kada korupcionaš nije u stanju osigurati sebi javnu funkciju pokušava se približiti političkom moćniku koji se koristi svojim imunitetom. U takvoj situaciji vrlo je vjerojatno da će doći do razmjene usluga i mita. Kada je imunitet državnim dužnosnicima prekomjeran, političari postaju praktično nedodirljivi.

⁵ Britanski *House of Commons* je tako 1996. godine usvojio (*Defamation Act - Zakon o kleveti*) i izmijenio *Bill of Rights* iz 1689. godine. Tim zakonom se omogućava da zastupnici tuže novine i novinare koji iznose podatke o protuzakonitim radnjama zastupnika. Povod je bio članak u uglednom *Guardianu*, kojim je otkrivena afera podmićivanja pojedinih zastupnika od strane lobista. Vidi: B. Smerdel, op. cit., str. 3. Uz to, treba se prisjetiti i zakona kojega je Berlusconijeva vlada predložila, a parlament usvojio 2008. godine, kojim se osigurava sprječavanje pokretanje kaznenih postupaka za obnašatelje vodećih funkcija u Italiji (*Disposizioni in materia di sospensione del processo penale nei confronti delle alte cariche dello Stato*). Protivnici zakona su isticali činjenicu da je tim aktom dopušteno premijeru i ministrima da, za razdoblje do najviše 18 mjeseci, odgode saslušanja u bilo kojem procesu u koji su uključeni ili koji se vodi protiv njih, zbog "legitimne spriječenosti". Vidi: Hardt, S., Mariolina Eliantonio, M., "Thou Shalt be Saved" (from Trial)? *The Ruling of the Italian Constitutional Court on Berlusconi's Immunity*, *Law in a Comparative Perspective* (2011) 7 *EuConst* 17.

⁶ "Imunitet zastupnika je pravno sredstvo za osiguranje neovisnosti djelovanja zastupnika u Saboru i rada domova Sabora, a ne osobni privilegij zastupnika", stav je Ustavnog suda RH iznesen u Odluci br. U-II-303/1992.

⁷ Iako su ekscesi u parlamentu postali dio "parlamentarnog folklor" i sastavni dio "političke igre", oni zorno pokazuju osobnost svakog zastupnika. Kao svakom čovjeku, tako je i političaru potrebno dokazivanje, samopotvrđivanje i stvaranje svijesti o osobnom značaju. Kod dijela zastupnika postoji uvjerenje da moraju biti što agresivniji i protivnike što više vrijeđati, jer je, po njima, veća vjerojatnost da će biti prije uočeni, pa time i ponovno birani (politička moć opija i ponekad čovjeka čini iracionalnim!), ako svojim ekscesnim nastupom, a vjerojatno drugačije i ne znaju, biračku bazu upozore na sebe, što je,

rasprave idu čak i u pravcu da se imunitet zastupnika treba sužavati na način da se sloboda izgovorene riječi, mišljenja ili stava (imunitet neodgovornosti – materijalni imunitet – apsolutni imunitet) odnosi samo na rasprave i istupe unutar parlamenta, a ne i na druge javne nastupe (minimalni standard), te da se uz proširenje kaznene odgovornosti (*imunitet nepovredivosti – procesni imunitet – relativni imunitet*), odnosno povećavanje vrsta kaznenih djela za čije pokretanje postupka nije potrebna suglasnost parlamenta, uz moguće uvažavanje činjenice da li je parlament u zasjedanju ili ne (da se ne bi remetio rad parlamenta), omogućiti i građanska-civilna odgovornost i odgovornost za štete (oštećni zahtjevi).⁸ U nizu rasprava polazilo se od stava da je institut parlamentarnog imuniteta u mnogo čemu zastario (preživio), jer omogućava zloporabe, te da bi ga se trebalo mijenjati i prilagoditi novonastalim uvjetima i okolnostima, pa čak i napustiti.⁹ Jedno je u svim raspravama ipak zajedničko, a to je da u suvremenim uvjetima postaje važnije pitanje kako zaštititi zastupnika od njegovih mogućih zloporaba parlamentarnog privilegija - imuniteta, koji se često, od strane zastupnika interpretira i shvaća kao “moć bez odgovornosti”.¹⁰

Da bi se dalo valjane odgovore na iznesene zahtjeve, koji idu u pravcu noveliranja parlamentarnog imuniteta, u radu ćemo na temelju teorijskih polazišta o imunitetu zastupnika, analizirati praktična ustavna, zakonska i podzakonska rješenja te njihovu praktičnu primjenu u zemljama razvijene ustavne demokracije i parlamentarne tradicije, koji danas predstavljaju standarde zaštite zastupnika od mogućeg pokušaja izvršne vlasti da ih kaznenim optužbama ili lišavanjem slobode spriječi u obavljanju njihovih dužnosti, usporediti ih s rješenjima i praksom u tranzicijskim državama, utvrditi najznačajnije dileme i otvorena pitanja koja se u tim društvima javljaju glede parlamentarnog imuniteta, te na temelju svega toga pokušati dati odgovor na pitanje pokazuje li se parlamentarni imunitet i u suvremenim uvjetima kao značajno sredstvo zaštite sigurnosti i slobode zastupnika

nekima, i put za izlazak iz anonimnosti. Takav zastupnik koristi svoju osobnu primitivnu kulturu i neodgoj, koji proizlaze još iz prvobitnog društva, kad su se problemi isključivo rješavali na agresivan način.

⁸ Termin “parlament”, koji se u ovom tekstu koristi, podrazumijeva generički pojam za nacionalna izabrana reprezentativna tijela, bilo da su oni poznati pod imenom skupština, kongres, i sl. Isto tako, u tekstu se koristi termin “izvršna vlast” a ne “vlada”, te se kao takav odnosi na sve vrste egzekutive, monocefalne ili bicefalne strukture, ovisno o ustrojstvu vlasti.

⁹ Tako npr. M. Cerar konstatira da je institut parlamentarnog imuniteta u mnogo čemu zastario u odnosu na one povijesne okolnosti u kojima je zastupnike i parlament trebao zaštititi od posezanja izvršne vlasti, posebno od strane apsolutističkih vladara. U skladu s načelom diobe vlasti u suvremenim uvjetima parlament ima sasvim dovoljnu moć da se odupre zloporabama izvršne vlasti, te je u nekom demokratskom društvu teško očekivati da bi policija pritvorila nekog zastupnika radi političkih motiva. Ukoliko bi do toga i došlo, postoje učinkoviti mehanizmi, prije svih sudovi, koji mogu sprječavati teže zloporabe. Vidi o tome: M. Cerar, *Poslanska imuniteta*, na :<http://www.zares.si/wp-content/uploads/line-orange.gif> (magnetogram video zapisa).

Ukidanje parlamentarnog imuniteta, ali iz drugih motiva, zatražila je i Slovačka liberalna stranka slobode i solidarnosti (SaS) koja smatra kako zastupnicima ne trebaju privilegije, pa ni zastupnički imunitet. Osim toga, smatraju i kako mnogi zastupnici uglavnom zlorabe imunitet.

¹⁰ Zastupnici moraju uvijek imati na umu da parlamentarni imunitet, kako zaključuje E. Pierre, “nije privilegij kreiran u korist individue, to je mjera javnog poretka kojom se zakonodavna vlast štiti od napada izvršne vlasti”. Vidi u: P. Avril, J. Gisquel, *Droit Parlementaire*, Paris:Montchreisten, 1988., str. 41.

da neometano obavljaju svoju funkciju u parlamentu, ili je taj pravni institut zbog jačanja pravne države i razvoja vladavine prava, s jedne strane, i sve češćih zloraba od strane zastupnika, s druge strane, izgubio na društvenoj važnosti, te ga kao takvog treba znatno suziti ili čak i ukinuti.

1. PARLAMENTARNI IMUNITET U TEORIJSKOM KONTEKSTU

1.1. Pojam i cilj parlamentarnog imuniteta

Imunitet (lat. *immunitas*; eng. *immunity*) u pravu označava izuzeće od nadležnosti, odgovornosti ili od obveze podvrgavanja autoritetu ili poštovanju njegovih općih ili pojedinačnih normativnih zahtjeva.¹¹ Razlikuje se imunitet stranih država, diplomatski i dužnosnički imunitet. Općenito označava neodgovornost subjekata za njihove postupke, odnosno pravo ili privilegij (lat. *privilegium*) pojedinca, da je izuzet od primjene pojedinih pravnih propisa, koji se primjenjuju na druge osobe.¹² U ustavnom pravu se najčešće govori o parlamentarnom imunitetu, koji nije individualno pravo zastupnika da ga primijeni bilo kada, kad se želi osloboditi kaznenog progona ili građanske odgovornosti, već pravno, u pravilu ustavno utvrđen privilegij kojemu je cilj da osigura neometan rad parlamenta.

Povijesno, parlamentarni imunitet je nastao u Engleskoj, u periodu "evolucije postupnog zamjenjivanja apsolutističkog režima ustavno-parlamentarnim oblikom vladanja, kao potreba za jamstvom autonomije političkih skupina koje su imale interese različite od Krune",¹³ kojima je imunitet trebao osigurati slobodu u izražavanju svojega mišljenja, slobodu u glasovanju i slobodu od sudskoga progona. Radilo se zapravo o *imunitetu neodgovornosti* koji je osiguravao članu parlamenta neometano djelovanje u parlamentu, u raspravama i pri glasovanju, odnosno zaštitu od kaznenog progona za izgovorene riječi, izneseno mišljenje ili glasovanje, od strane izvršne vlasti.¹⁴

¹¹ Vidi: Pravni leksikon, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, Zagreb, 2007., str. 437.

¹² Iako je jednakost građana pred zakonom neprikosnoveni građanska sloboda, koja čini samu osnovu demokracije, za društvo je od posebnog značaja i da se određenom broju državnih dužnosnika osigura zaštita od politički motiviranih progona i optužbi. Pri tome bi trebalo ostvariti balans na način da se zastupnike zaštititi, ali i da se istovremeno spriječe zlorabe ovog ustavnog presedana. Imunitet ne smije biti toliko obuhvatan da zastupnike postavi iznad zakona.

¹³ Vidi: A. Bačić, *Komentar Ustava Republike Hrvatske*, Split, 2000., str. 208.-209.

¹⁴ Ideja parlamentarnog imuniteta izvire iz povijesti engleskog parlamentarizma, gdje se razvila kao rezultat višestoljetnog sukoba između monarha i parlamenta, posebno glade slobode govora i slobodnog izražavanja političkih stavova i mišljenja. Kao početak službenog priznanja slobode govora članovima Donjeg doma (*House of Commons*) smatra se *slučaj Haxey* (1397.), koji je, kao zastupnik, zbog zakonskog prijedloga o smanjivanju previsokih troškova kraljevskog dvora, osuđen na zatvorsku kaznu da bi ga iste te godine Henrik IV., koji je naslijedio Richarda II., oslobodio kaznene odgovornosti, u postupku žalbe na presudu. Svoj doprinos je dao i Donji dom koji je monarhu uputio peticiju s kojom je iskazao interes za zaštitu svoga člana. Za razvoj parlamentarnog imuniteta od posebnog je značaja *slučaj Strode* (1512.), kojega je sud osudio na kaznu zatvora i novčanu globu zbog predlaganja zakona o rudnicima cinka u Cornwallu. Da bi Strode-a oslobodili kaznene odgovornosti Parlament je (u suglasnosti s Krunom), usvojio zakon (*Strode's Act*) kojim je poništio presudu i utvrdio "da se proglašava nevažećim i ništavim sve optužbe, presude, globe i kazne koje su izrečene protiv Strode-a, ali i protiv svih drugih kojima su kazne izrečene, ili bi trebale biti izrečene u svezi prijedloga, mišljenja ili stavova iznesenih u okviru rada

Imunitet nepovredivosti prvi je put u Europi prihvaćen nakon Francuske revolucije 1789. godine, kada je Nacionalna skupština institucionalizirala, uz imunitet neodgovornosti i imunitet nepovredivosti. Za razliku od imuniteta neodgovornosti, koji je trebao osigurati neometano vršenje zastupničke funkcije, imunitet nepovredivosti je trebao štiti zastupnika i kad ne obavlja svoju zastupničku funkciju, i predstavljala je dodatnu zaštitu zastupnika od politički motiviranih posezanja izvršne vlasti (*fumus persecutionis*).¹⁵

Nakon ovih dviju zemalja parlamentarni imunitet se, afirmacijom konstitucionalizma i ideje ograničenja i dioba vlasti, utvrđivanjem ovlasti i međusobnih odnosa između grana vlasti, počinje širiti Europom, a onda i širom svijeta, pri čemu je temeljni razlog za uspostavljanje parlamentarnog imuniteta bila potreba zaštite narodnog suvereniteta i narodnog predstavništva i jačanje položaja parlamenta prema izvršnoj vlasti, poglavito prema državnom poglavaru.

Zaštita koja se uspostavlja parlamentarnim imunitetom, u suvremenim uvjetima tako ima dva oblika, personalni i funkcionalni. Prvo, cilj je zaštititi zastupnika u vršenju njegovog mandata (imunitet neodgovornosti), i drugo, uspostaviti zaštitu samog parlamenta preko određenih procesnih uvjeta glede mogućnosti za pokretanje i vođenje kaznenog postupka i izricanja sankcija zastupniku (imunitet nepovredivosti).

1.2. Vrste parlamentarnog imuniteta

Parlamentarni imunitet je moguće raščlanjivati na više dihotomnih dijelova, pri čemu treba naglasiti da se pojedini od njih, u ustavnim i pravnim sustavima, u pravilu u većoj ili manjoj mjeri preklapaju.

Prema *dosezima* parlamentarnog imuniteta isti se može promatrati s četiri aspekta:

- *Ratione personae*, s obzirom na osobe koje su obuhvaćene ovim oblikom

i nadležnosti parlamenta, u tom sazivu i u narednom". S Poveljom prava (*Bill of Rights*) 1689. godine na ustavno-pravnoj razini je imunitet neodgovornosti (sloboda govora) konačno izričito priznat članovima Parlamenta ("sloboda govora, raspravljanja i djelovanja u parlamentu ne smiju biti predmet optužbi ili istraga od strane bilo kojeg suda ili mjesta izvan Parlamenta" - Art. 9.). O tome vidi šire u: O. Hood Phillips, *Constitutional and Administrative Law*, London, Sweet and Maxwell, 1973., pp.198.-201.

¹⁵ Na prijedlog Mirabeau-a, Narodna skupština je, u lipnju 1789. godine, usvojila Rezoluciju u kojoj se izjavljuje da je: "osoba svakog zastupnika nepovrediva-povjerenja bezvrijedni, izdajnici naroda i krivci za težak zločin su sve one osobe, zajednica, sudovi ili odbori, koji bi se za vrijeme ili nakon sadašnjeg zasjedanja Nacionalne skupštine drznili proganjati, provoditi istragu ili narediti lišavanje slobode zastupnika zbog bilo kojeg njegovog prijedloga, mišljenja, stava ili govora u skupštini triju domova". Od tada do danas imunitet neodgovornosti je sastavni dio francuskog ustavnog prava.

Godinu nakon toga je, Narodna skupština, po zahtjevu suda da se odobri pritvor zastupniku Lotrecu, koji se pozivao na zastupnički imunitet, zbog sumnje da je umiješan u proturevolucionarno djelovanje, na prijedlog Robespierre-a, usvojila Deklaraciju s kojom je priznat imunitet nepovredivosti. S tim imunitetom je zastupnik postao zaštićen i u svojim djelovanjima van Skupštine, jer je Skupština od tada zadržavala pravo da na zahtjev suda odbije ili odobri da se zastupnika optuži ili osudi za počinjeno kazneno djelo (istražne radnje i prikupljanje dokaza nisu ovom deklaracijom obuhvaćeni, to ostaje slobodna ovlast istražnih organa).

zaštite.

Pravilo je da su ovim oblikom zaštite obuhvaćeni samo članovi parlamenta. Ova zaštita, dakle predstavlja organski dio parlamentarnog mandata, te njegovi nositelji ovaj privilegij uživaju u apsolutnom smislu. Iznimno, u pojedinim parlamentarnim sustavima, kao što su npr. britanski, irski, nizozemski, kanadski i švicarski, neki oblici zaštite se osiguravaju i drugim osobama koje učestvuju u radu parlamenta i u parlamentarnim procedurama (članovi vlade, svjedoci, stručnjaci-vještaci i sl.).

- *Ratione temporis*, s obzirom na vrijeme trajanja parlamentarnog imuniteta.

Parlamentarni imunitet štiti zastupnika privremeno (za trajanja mandata) ili trajno. To znači da zastupnik može biti zaštićen od kaznene i građanske odgovornosti ne samo za vrijeme trajanja mandata (imunitet nepovredivosti) već i nakon isteka parlamentarnog mandata (imunitet neodgovornosti). Od ovih pravila postoje neki izuzeci. Tako u Austriji i Finskoj privilegij neodgovornosti je ograničen trajanjem parlamentarnog mandata, te se nakon njegovog prestanka mogu poduzimati određene radnje prema odgovornim osobama.

- *Ratione loci*, s obzirom na opseg i prostor unutar kojega se osigurava zaštita.

Nema sumnje da je ova zaštita prvenstveno zastupljena u samom sjedištu parlamenta. U slučaju dislociranja parlamentarnog rada van njegovog sjedišta (u pravilu rad parlamentarnih radnih tijela), zastupnici uživaju ovaj oblik zaštite prilikom izvršavanja njihovih parlamentarnih obveza i van sjedišta parlamenta.

- *Ratione materiae*, s obzirom na materiju ili predmet zaštite.

Parlamentarni imunitet štiti zastupnika u svezi svih radnji i akata koje on poduzima u službenim okvirima, odnosno, s ciljem obavljanja zastupničkog mandata (izvršavanje zastupničke funkcije). U parlamentarnoj praksi postoji visok stupanj suglasnosti da se pod zastupničkom funkcijom podrazumijevaju riječi i govor na sjednicama parlamenta ili radnih tijela, glasovanje, postavljanje zastupničkih pitanja ili podnošenje interpelacije. Ipak, ovaj aspekt zaštite spada u diskutabilno polje zaštite budući da ustavi daju vrlo uopćen pojam predmeta parlamentarne zaštite. Glede svih drugih vrsta djelatnosti parlamentarni imunitet štiti zastupnika od gonjenja, uhićenja ili izricanja sankcija zbog počinjenja kaznenog djela bez pristanka parlamenta kojega je član (imunitet nepovredivosti), jer bi to moglo imati za posljedicu otežavanje rada parlamenta, ali ne štiti od odgovornosti za prekršaje, stegovne postupke ili civilne (građanske) delikte i štete, jer vođenje tih postupaka nema utjecaja na rad parlamenta.

Parlamentarni imunitet se može promatrati s više različitih aspekata, pa se tako govori o:

A. - materijalnom imunitetu (isključuje kaznenu odgovornost zastupnika);

- formalnom (procesnom) imunitetu (isključuje pokretanje ili nastavak već započetog kaznenog postupka protiv zastupnika);

B. - apsolutnom imunitetu (štiti zastupnika i nakon isteka mandata bez obzira

da li se na to poziva ili ne);

- relativni imunitet (štiti zastupnika isključivo za vrijeme trajanja mandata i to ako se zastupnik na njega poziva ili mu imunitet potvrdi parlament);

C. - imunitet neodgovornosti (štiti zastupnika od kaznene odgovornosti (pa je to i materijalni imunitet) za sva djela koja je počinio u obavljanju zastupničke funkcije);

- imunitet nepovredivosti (zastupniku je dan imunitet i za djela koja nije počinio u okviru vršenja zastupničke funkcije

U ustavno-pravnoj teoriji govori se o sljedećim *vrstama* parlamentarnog imuniteta:

a. imunitet neodgovornosti

Osnovu parlamentarne funkcije čini pravo na slobodnu raspravu i odlučivanje u parlamentu, što je uvjetovano slobodom svakog zastupnika da bez straha od kaznene ili bilo koje druge odgovornosti izražava svoje stavove, mišljenja i poglede. Parlament za državu donosi tako značajne odluke da je za njihovo usvajanje neophodno osigurati uvjete za slobodno izražavanje mišljenja i stavova svakog zastupnika. Zastupnici moraju imati mogućnost da iznose i brane svoje stavove u općem interesu i da se pri tome ne boje zbog mogućih posljedica svog javnog djelovanja. Tome je upravo i namijenjen imunitet neodgovornosti, koji isključuje odgovornost zastupnika, odnosno, daje mu za pravo da slobodno i neometano nastupa u parlamentu, govori, kritizira rad vlade i drugih državnih organa, iznosi svoja mišljenja i glasuje i da pri tome ne bude kazneno odgovoran, pritvoren ili kažnjen na bilo koji drugi način.

Parlamentarni imunitet neodgovornosti ima obilježja imuniteta materijalne prirode, jer se odnosi na određenu materiju i vrstu kaznenih djela za koje zastupnik uopće ne može biti pozvan na odgovornost, osim stegovne odgovornosti pred samim parlamentom. Neodgovornost zastupnika obuhvaća one akte i radnje koje se mogu dovesti u direktnu vezu s obavljanjem poslaničke funkcije. To znači da zastupnik ne može biti pozvan na odgovornost za izneseno mišljenje, stav, riječ, govor, glas ili gestikulaciju koju poduzima na sjednici parlamenta, kao i u radu parlamentarnih radnih tijela, a sve s ciljem slobodnog obavljanja parlamentarnog mandata.

Veliki broj ustava (Austrija, Belgija, Francuska, Italija, Grčka) daje jednu opću formulaciju predmeta zaštite akata i radnji koje zastupnici poduzimaju u "izvršavanju dužnosti". U parlamentarnoj praksi međutim, postoji visok stupanj suglasnosti da se ovdje radi o riječima, govoru na sjednicama parlamenta ili u njegovim radnim tijelima, sadržaju zakonodavnih prijedloga koje zastupnik podnosi, glasovanju, postavljanju zastupničkih pitanja ili interpelacije. Izuzetno, ovaj vid zaštite obuhvaća i rad zastupnika u parlamentarnim grupama (Njemačka i Italija). Zaštita zastupnika u medijima odnosi se samo na prijenos skupštinskih sjednica, što znači da ne postoji ni odgovornost novinara za točno i objektivno

prenošenje skupštinske rasprave ili govora zastupnika. S druge strane, nastupi u javnosti, odnosno, medijska zastupljenost zastupnika ne spada u domenu parlamentarne neodgovornosti u većini europskih zemalja.¹⁶

Glede vremenskog trajanja, imunitet neodgovornosti je *apsolutan*, jer zastupnika štiti tijekom mandata i nakon prestanka istog. Ukoliko bi bio *relativan*, odnosno vremenski ograničen, to bi imalo za posljedicu da zastupnici pri svom djelovanju izgube potpunu slobodu nastupanja i odlučivanja, te da strah od moguće odgovornosti za svoje nastupe ograniči djelovanje zastupnika, a onda i parlamenta u cjelini.

Zastupnici se imuniteta neodgovornosti ne mogu odreći, jer on nije u njihovom osobnom interesu, već u interesu njihove funkcije. Time se štiti parlament da može slobodno i neometano raditi.

Imunitet neodgovornosti je, bez izuzetka, reguliran u svim suvremenim državama. Pri tome se javljaju razlike isključivo u načinu formuliranja ovog instituta. Razlike se javljaju glede mjesta i prostora na koje se odnosi, da li isključivo u prostoru i tijelima parlamenta ili i van njega, ili glede interpretacije i uporabe u praksi.¹⁷ Ponegdje se termin *izneseno mišljenje* koje izloži zastupnik tumači šire (vrsta mišljenja i da li je iznesena u parlamentu, javnosti ili medijima), a negdje vrlo usko-restriktivno.¹⁸ Neki ustavi reguliraju moguću odgovornost zastupnika za izgovorenu ili napisanu riječ, i u tom slučaju zastupnik odgovara isključivo parlamentu, na temelju poslovničkih odredbi i u poslovničkoj proceduri.

b. imunitet nepovredivosti

Parlamentarni imunitet nepovredivosti se još naziva i parlamentarna zaštita procesne prirode. Za razliku od imuniteta neodgovornosti, koji isključuje krivnju počinitelja, pa stoga uopće nema razloga za vođenje kaznenog postupka, imunitet nepovredivosti, kod kojega krivnja postoji, sprječava lišavanje slobode ili pokretanje kaznenog postupka protiv zastupnika, bez prethodne autorizacije predstavničkog tijela kojega je član, s time da se kazneni postupak može pokrenuti kad procesni imunitet prestane. Izuzetak su isključivo teža kaznena djela. Ovim imunitetom se ne osigurava kaznena neodgovornost zastupnika za počinjeno kazneno djelo, jer su za njih u potpunosti odgovorni, već se omogućava da parlament na određeni način

¹⁶ Grčka i Italija predviđaju zaštitu u obliku parlamentarne neodgovornosti i u slučaju kada zastupnici daju izjave medijima ukoliko se odnose na rad ili komentar rada parlamenta.

¹⁷ Među zemlje koje ograničavaju taj privilegij na primjenu samo unitar zgrade spadaju Njemačka, Bangladeš, Cipar, Egipat, Estonija, Finska, Indija, Malezija, Norveška, Filipini, Ujedinjeno kraljevstvo i Zambija. Radi se o zemljama koje su u međunarodnom kontekstu u manjini, različite u povijesnom, kulturološkom i geografskom smislu. O tome šire vidi: Report presented by R. Myttenaere (Belgium), *The Immunities of Members of Parliament, Constitutional and Parliamentary Information*, Inter-Parliamentary Union, The Association of Secretaires General of Parliaments, Moscow Session, september 1998., br. 175., pp. 102.

¹⁸ Ovakav, ekstenzivniji pristup reguliranju područja zaštite imuniteta neodgovornosti, koji je većinski u međunarodnom kontekstu, imaju npr. Austrija, Hrvatska, Grčka, Mađarska, Italija, Portugal, Rumunjska, Slovenija, Urugvaj, Burkina Faso, Gvineja, Mali, Mozambik itd.

učestvuje pri priznavanju ili nepriznavanju parlamentarnog imuniteta. Parlament, naime, ne može dopustiti da bi zastupniku bilo onemogućeno obavljanje njegove funkcije, a s tim i funkcije parlamenta, bez znanja i suglasnosti predstavničkog tijela. Nesmetano funkcioniranje i neovisnost parlamenta osigurava se preko slobodnog kretanja i nazočnosti zastupnika na sjednicama parlamenta i njegovih radnih tijela. Imunitet nepovredivosti se uspostavlja iz razloga javnopravne zaštite narodnog predstavništva. Tako i ovaj cilj, *funkcionalna zaštita parlamenta*, određuje vrstu zaštite koja podrazumijeva da se zastupnik ne može odreći imuniteta bez suglasnosti parlamenta, odnosno parlamentarnog doma kome pripada. S druge strane, moguće je da parlament uspostavi parlamentarnu zaštitu i bez zahtjeva zastupnika.

Parlamentarni imunitet nepovredivosti ima širi opseg zaštite od imuniteta neodgovornosti, koji štiti zastupnika samo od kaznene odgovornosti. Parlamentarna nepovredivost štiti zastupnika u proceduralnom smislu u slučajevima kaznene, građanske, upravne ili stegovne odgovornosti. Zaštita obuhvaća sve protupravne (kaznene, prekršajne, materijalne i stegovne) radnje i akte koje zastupnik može počinuti kao običan građanin, nevezano za njegovu funkciju.

Zaštita zastupnika u domeni imuniteta nepovredivosti različito je uređena u ustavima europskih država. Procesni imunitet se u većini država odnosi na zabranu lišavanja slobode i pokretanje kaznenog postupka bez odobrenja parlamenta, odnosno doma kojeg je član.¹⁹ U pravilu, parlamenti o priznavanju ili nepriznavanju imuniteta odlučuju isključivo za lakša kaznena djela, dok se za teža kaznena djela, u većini država, parlament samo izvješćuje o pokretanju kaznenog postupka, s mogućnošću, u nekim ustavima, da isti mogu zatražiti prekidanje, odnosno, obustavu daljnjeg vođenja postupka ili oslobađanje od pritvora, i to u pravilu, tijekom zasjedanja parlamenta, a iznimno tijekom cijelog mandata.

Neki ustavi ne predviđaju odobravanje, odnosno, prethodno odobravanje da bi zastupnik bio pritvoren ili da se pokrene kazneni postupak, ukoliko je zatečen u vršenju težeg kaznenog djela ili ako je počinio teže kazneno djelo. Većina država koje prihvaćaju procesni imunitet utvrđuju izuzetke, gdje se *ne traži prethodna suglasnost* za oduzimanje slobode ili za kazneni progon zastupnika, a radi se o težim kaznenim djelima, što je rjeđe (izdaja, zločini kršenja mira i djela za koja je zapriječen stroži zatvor), ili ako je zastupnik zatečen u vršenju kaznenog djela (*in flagrante delicto*), što je češće.²⁰

Devedesetih godina prošlog stoljeća, u velikom broju europskih država imunitet

¹⁹ Velika Britanija spada u rijetke države koje priznaju procesni imunitet isključivo za civilne delikte, dok o pritvaranju zbog počinjenog kaznenog djela ili kaznenom postupku i presudi vrijedi običaj da policija ili nadležni sud samo izvješćuju vođu doma (*Speaker of the House of Commons* ili *Leader of the House of Lords*) parlamenta o pritvaranju zastupnika, člana tog doma Vidi: *ibid.*, pp. 107.

²⁰ U pravnoj teoriji se pod pojmom *zatjecanje prilikom počinjenja kaznenog djela*, odnosno, *in flagranti*, podrazumijeva ono djelo koje je počinjeno pred svjedokom, ili je ako nema očevidaca, osumnjičenik opažen neposredno nakon počinjenja, u situaciji koja jasno ukazuje na njega kao počinitelja. Budući da ustavi većine država daju samo općenitu formulaciju, u kaznenom zakonodavstvu bi trebalo precizno ugraditi takvu odredbu kako bi se otklonio svaki oblik slobodne interpretacije ili moguće zlorabe. Vidi šire: Tomašević, G., *Kazneno procesno pravo*, Opći dio: Temeljni pojmovi, Split, 2009., str.53.-54.

nepovredivosti je sužen. Tako se, na primjer, od tada ne zahtijeva prethodna autorizacija parlamenta glede pokretanja procedure za utvrđivanje odgovornosti zastupnika. U Francuskoj i Italiji odobrenje se zahtijeva samo u slučaju uhićenja ili poduzimanje drugih sudskih mjera prema zastupniku. S druge strane, u zemljama *common law*-a, pod utjecajem britanskog pravnog sustava, zastupnička nepovredivost se odnosi isključivo na slučajeve građanske (civilne) odgovornosti, a ne i kaznene. Imunitet nepovredivosti ne štiti zastupnika u slučaju težih kaznenih djela (djela izdaje, zločina i kršenje mira) i tzv. flagrantnih delikata (*in flagrante delicto*), za koje je zapriječena stroža kazna ili obvezan pritvor.²¹ Flagrantni delikti su u velikom broju ustava ostali nedefinirani, pri tome je polazište da je riječ o teškim kaznenim djelima i da je zastupnik zatečen u vršenju takvog kaznenog djela. Takvo pravilo važi u Austriji, Belgiji, Danskoj, Francuskoj, Njemačkoj, Grčkoj, Italiji, Portugalu, Španjolskoj i Švedskoj.²²

Parlamentarna nepovredivost ima isključivo privremeni (*relativni*) karakter, jer se zastupniku jamči samo za vrijeme trajanja mandata. Osim toga, ovaj oblik zaštite usmjeren je samo na članove parlamenta. Zahtjev koji je upućen parlamentu za ukidanje imuniteta prekida rok zastarjelosti gonjenja, koji nastavlja teći nakon prestanka mandata. Ukoliko parlament ukine imunitet zastupniku, tada rokovi zastare normalno teku.

Imunitet nepovredivosti se, u većini država, uspostavlja danom verifikacije mandata zastupnika i traje do prestanka zastupničkog mandata. Za razliku od ovog pravila, ima država u kojima se ova zaštita zastupnicima pruža isključivo za vrijeme parlamentarne sesije (npr. Belgija, Finska, Grčka, Portugal i Švedska), ili se ona proširuje na jedan sat prije i jedan sat nakon održavanja sjednice parlamenta, kao i četrdeset dana prije i nakon raspuštanja parlamenta (Ujedinjeno Kraljevstvo). Pravi izuzetak od ovog pravila ima Nizozemska, koja uopće ne poznaje načelo zastupničke nepovredivosti, dok se u Irskoj i Ujedinjenom Kraljevstvu u ovoj oblasti pruža vrlo oskudna zaštita zastupnika.

Poredbenom analizom praktične primjene ovog instituta može se zaključiti da se u nekim državama EU češće pokreću postupci za ukidanje imuniteta (Grčka, Italija) nego u drugima (Francuska, Danska, Finska, Švedska). Iako praksa ukidanja parlamentarnog imuniteta predstavlja odraz, kako političkog, tako i institucionalnog i kulturnog okruženja u datom sustavu, ono što je većini država zajedničko jeste činjenica da u tim državama parlamenti najčešće odlučuju o davanju imuniteta zastupnicima glede: oduzimanja slobode i kaznenog progona; pretresa zastupnika ili njegovog doma; drugog posezanja u osobne slobode.

²¹ Opširnije o primjeni pravila o tzv. flagrantnom deliktu vidi: *Rules on Parliamentary Immunity in the European Parliament and the Member States of the European Union*, Brussels: European Parliament, ECPRD, 2001.

²² Vidi: *Rules of Parliamentary Immunity in the European Parliament and the Member States of the European Union*, op. cit., pp. 5.

2. PARLAMENTARNI IMUNITET U POREDBENOM KONTEKSTU

2.1. Francuska

Parlamentarni imunitet u Francuskoj tradicionalno postoji još od vremena Treće Republike. Važeći Ustav Francuske V. Republike (1958.) uređuje pitanja vezana za ovaj oblik zaštite zastupnika na način da glede imuniteta neodgovornosti (*irresponsabilité*) utvrđuje da: “Ni jedan član parlamenta ne može biti proganjan, tražen ili uhićen, zadržan u pritvoru ili suđen zbog mišljenja ili glasovanja u vršenju svoje funkcije” (art. 26., al.1).²³ Neogovornost zastupnika predstavlja apsolutnu i trajnu zaštitu od kaznene odgovornosti glede akata i radnji koje su poduzete direktno na sjednici parlamenta, parlamentarnih domova, u radnim tijelima parlamenta, kao i u okviru ostalih aktivnosti koje zastupnici obavljaju u okviru svoje zastupničke funkcije.

Imunitet nepovredivosti (*inviolabilité*) također spada u tradicionalni oblik zaštite zastupnika (art. 26., al. 2-4.). Do 1995. godine, kada je došlo do revizije Ustava, zaštita zastupnika za vrijeme trajanja zasjedanja parlamenta bila je potpuna. Za vrijeme skupštinske sesije zastupnik nije mogao biti uhićen ili gonjen bez odobrenja doma kojega je član. Nakon ustavnih promjena ukinuta je svaka prethodna dozvola za gonjenje zastupnika. Sada je dovoljno da Predsjedništvo (*Bureau*) Nacionalne skupštine ili Senata odobri gonjenje, pa se tako može smatrati da su otpali razlozi za sumnju u postojanje politički motiviranih zahtjeva. Autorizacija od strane parlamenta se ne mora tražiti ni u slučaju kada je počinjeno teže kazneno djelo ili flagrantni delikt od strane zastupnika. U francuskoj teoriji i praksi, međutim, ostalo je sporno pitanje flagrantnog delikta, odnosno, onog delikta u kojem je zastupnik zatečen u vršenju kaznenog djela. S obzirom na činjenicu da Ustav dozvoljava lišavanje slobode i pritvaranje u slučaju flagrantnog delikta, smatra se da to može biti predmet zlorabe od strane izvršne vlasti, odnosno, organa koji provode mjeru uhićenja ili pritvaranja.

Postupak davanja ili ukidanja parlamentarnog imuniteta detaljnije je reguliran u poslovnicima Nacionalne skupštine (art. 80. R.A.N.)²⁴ i Senata (art. 105. R.S.).²⁵ U Nacionalnoj skupštini svake se godine, na početku redovite travanjske sesije, osniva parlamentarno povjerenstvo od 15 stalnih članova i isto toliko dopunskih članova, na paritetnoj osnovi da bi se osigurala proporcionalna politička zastupljenost stranaka, koja odgovara odnosu snaga u tom domu. U slučaju pokretanja postupka za ukidanje imuniteta, na temelju zahtjeva nadležnog državnog organa, povjerenstvo je dužno saslušati zastupnika, o kojem se u tom predmetu radi, ili zastupnika kojega isti odredi kao svojega opunomoćenika. U slučaju zahtjeva za suspenziju mjere lišavanja slobode ili gonjenja, povjerenstvo je dužno saslušati podnositelja zahtjeva, ili prvog potpisnika zahtjeva, kao i zastupnika o kojem se radi (art. 80., al. 3-4., R.A.N.).

²³ Vidi: *French Constitution* na: <http://www.assemblee-nat.fr/english>

²⁴ *Règlement de L'Assemblée Nationale*, 10 édition (1994), Paris (R.A.N.)

²⁵ *Règlement du Sénat*, 10 édition (1994), Paris (R.S.)

Budući da je cjelokupna procedura povjerena Predsjedništvu (Bureau Nacionalne skupštine, izvršena je promjena u poslovniku doma, glede odredbe o stavljanja na dnevni red zahtjeva za ukidanje imuniteta zastupniku, na način da se Nacionalna skupština treba sastati na posebnoj sjednici radi rasprave o zahtjevu za ukidanje imuniteta, kao i odluke o suspenziji mjera zadržavanja, zatvaranja, pritvaranja ili progona člana doma, koje su poduzete na temelju odobrenja izdatog od strane Predsjedništva (art. 80., al. 5.). Odluka Predsjedništva se može potvrditi ili osporiti.²⁶ Rasprava se vodi na temelju prijedloga ili zaključaka parlamentarnog povjerenstva, koje se u svom prijedlogu ograničava samo na činjenice navedene u zahtjevu za ukidanje imuniteta. Ukoliko povjerenstvo u tom smislu ne poduzme nikakve radnje, Nacionalna skupština vodi raspravu na temelju informacija i činjenica iznesenih u zahtjevu. U raspravi mogu učestvovati izvjestilac povjerenstva, vlada, zastupnik o kojem se radi ili član parlamenta koji ga zastupa, i po jedan govornik “za” i “protiv” prijedloga.

Nacionalna skupština može odobriti ukidanje imuniteta zastupniku i poduzimanje određenih procesnih radnji ako smatra da je zahtjev utemeljen (ozbiljan), odnosno, da sadrži sve elemente kaznenog djela ili drugog delikta koje je počinio zastupnik, te ukoliko smatra da je zahtjev “iskren” (u dobroj namjeri), što podrazumijeva da nije motiviran političkim razlozima ili namjerom kažnjavanja zbog političkih motiva. U svakom slučaju, Nacionalna skupština se, isključivo, izjašnjava o osnovanosti zahtjeva za suspenziju imuniteta, a ne ulazi u sam meritum kaznenog djela ili drugog delikta za kojega se sumnjiči zastupnik. Za to je, na temelju diobe vlasti, nadležno pravosuđe, kao zasebna, neovisna i nepristrana grana vlasti.

2.2. Italija

Parlamentarni imunitet je u Italiji uređen čl. 68. Ustava.²⁷ Jamči se materijalni imunitet, na temelju kojega je zastupnik neodgovoran za izrečeno mišljenje ili glasovanje u okviru obavljanja svoje funkcije, i procesni imunitet, na temelju kojega je zastupnik nepovrediv, što znači da se protiv njega može pokrenuti kazneni postupak za djelatnosti poduzete van parlamenta i van zastupničke funkcije isključivo po prethodnom odobrenju doma parlamenta kojega je član.

U stavku 1., čl. 68. Ustava se propisuje da član parlamenta nije odgovoran (kazneno i civilno) za izrečena mišljenja, iznesene stavove ili prijedloge, kao i glasovanje, u okviru obavljanja svoje zastupničke funkcije. To važi kako unutar parlamenta, tako i van njega, pod uvjetom da su njihove izjave povezane s

²⁶ Predsjedništvo Nacionalne skupštine donosi isključivo odluku o tome da li je zahtjev za ukidanje imuniteta istinit, točan i podnesen u dobroj vjeri. Uopće se ne razmatra da li je sama optužnica osnovana. U postupku, koji se vodi, u pravilu na zahtjev ministra pravde, imenuje se izvjestilac i *ad hoc* odbor. O njihovim zaključcima se raspravlja u Nacionalnoj skupštini, na javnim sjednicama. Vidi šire: IPU, *Parliamentary Mandate: A Global Comparative Study*, Inter-Parliamentary Union, Genève, 2000.

²⁷ Vidi: *Italy – Constitution*. Dostupno na: http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/it00000_01.html

obavljanjem njihove funkcije.²⁸ Imunitet neodgovornosti je apsolutan, i štiti zastupnika i nakon prestanka funkcije.

Stavak 2., čl. 68. Ustava zastupnicima i senatorima jamči da ne mogu biti podvrgnuti osobnom pretresu ili pretresu stana, odnosno, da im se ne mogu uskratiti bilo koja druga osobna prava, bez prethodne autorizacije doma parlamenta kojega su članovi. Isto tako, zastupnik se ne može lišiti slobode bez odobrenja doma parlamenta, osim u slučaju provedbe pravomoćne sudske odluke ili ako je bio zatečen u vršenju kaznenog djela. Odobrenje parlamenta je potrebno i u slučaju prisluškivanja ili otvaranja njihove pošte u bilo kojem obliku. Imunitet nepovredivosti je relativan, i štiti zastupnika do isteka mandata, a važi i za one postupke koji su pokrenuti prije stupanja na funkciju zastupnika.

Ovakva ustavna rješenja su 1993. godine, nakon odluke Ustavnog suda Italije, ustavnim zakonom pretrpjela sljedeće izmjene:

- a. imunitet neodgovornosti se odnosi na iznesene stavove, mišljenja, prijedloge i glasovanje za vrijeme obavljanja zastupničke funkcije (*exercise of duty-funzioni*);
- b. nije više potrebna prethodna autorizacija doma parlamenta za pokretanje kaznenog postupka protiv zastupnika ili senatora, te za uhićenje, odnosno, lišavanje slobode ili pritvor zastupnika ili senatora, ukoliko se radi o provedbi pravomoćne sudske odluke;
- c. domovi parlamenta i dalje moraju prethodno autorizirati prisluškivanje zastupnika ili otvaranje njegove pošte u bilo kojem obliku; osobni pretres ili pretres stana; uhićenje zastupnika, osim u slučaju provedbe pravomoćne sudske odluke ili ako je zatečen u izvršavanju kaznenog djela; ograničavanje bilo koje osobne slobode zastupnika; pritvor, ukoliko je takva osoba u međuvremenu izabrana u parlament i stekla status zastupnika, osim ako se radi o provedbi pravomoćne sudske odluke.

Ustavnim promjenama je ukinuta obveza prethodne autorizacije domova parlamenta za pokretanje kaznenog postupka protiv zastupnika za niz kaznenih djela kao što su: podmićivanje, iznude, protuzakonito financiranje stranaka i sl.

U odnosu na prethodna ustavna rješenja procesni imunitet zastupnika je sužen, tako da se smanjila razlika u odnosu na druge građane. Položaj zastupnika se u kaznenom postupku, s jedne strane, poboljšao, jer se traži autorizacija za posebne istražne radnje, kao što su prisluškivanje i otvaranje pošte, osobni pretres i pretres stana, zadržavanje i pritvor, i uhićenje, osim u slučaju provedbe pravomoćne sudske odluke ili ako je zatečen u izvršavanju kaznenog djela za koje se traži obvezan pritvor. Više se ne traži autorizacija za pokretanje kaznenog postupka,

²⁸ Vidi: Odluke Ustavnog suda br. 1150/1988., 58/2000., i 120/2004. u: Beniamino Caravita, *Parliamentary immunity seen from the perspective of the Member States and the Council of Europe*, Parliamentary immunity: A European Approach, Public Hearing, European Parliament, Committee on Legal Affairs, 2005., i: Bull, M.J., *Parliamentary Democracy in Italy*, Parliamentary Affairs, Vol. 57., No. 3., 2004., pp. 550-567., Juri, N., *Italija – poslanska imuniteta*, Pravna praksa, letnik 2003., št. 27., str. 50.-62.

što je značajno sužavanje imuniteta zastupnika, jer se do tada tražilo odobravanje od strane parlamenta, i to pod uvjetom da je postojala osnovana sumnja da je zastupnik počinio kazneno djelo.²⁹

Postupak davanja ili ukidanja parlamentarnog imuniteta detaljnije je reguliran u poslovnicima Zastupničkog doma (čl. 18.)³⁰ i Senata (135.). Nadležno pravosudno tijelo podnosi zahtjev za ukidanje imuniteta zastupnika domu kojega je član. Nadležni odbor mora u roku od 30 dana (koji se može produžiti) donijeti odluku i to na temelju izvješća člana Odbora, kojega isti ovlasti da vodi taj predmet. Na temelju svih relevantnih informacija, pisanih dokaza i drugih dokumenata, koje može predložiti inkriminirani zastupnik, odnosno, nadležni sudac istrage, Odbor formulira konačni prijedlog odluke da li se odobrava ili odbija zahtjev za ukidanjem imuniteta, koji se potom šalje nadležnom domu na konačno odlučivanje. Odluku o odbijanju ukidanja imuniteta zastupniku nadležno pravosudno tijelo može osporavati pred Ustavnim sudom. Ustavni sud može potvrditi ili poništiti odluku doma parlamenta.

2.4. Njemačka

U njemačkom parlamentarnom pravu imunitetska zaštita zastupnika se realizira u dva oblika, koja su u svojoj osnovi identična oblicima zaštite koju uživaju i zastupnici u drugim državama razvijene demokracije.

Parlamentarni imunitet neodgovornosti (*indemnität*) reguliran je Temeljnim zakonom Republike Njemačke iz 1949. godine,³¹ na način da je u čl. 46. zajamčeno svim zastupnicima Bundestagada da ne mogu biti kazneno gonjeni, niti odgovorni na bilo koji drugi način, zbog glasovanja, izjava ili iznesenih mišljenja i stavova na sjednicama doma ili njegovih radnih tijela.³² To znači da zastupnik ne može biti podvrgnut odgovornosti u sudskom ili upravnom postupku. Ovaj oblik zaštite je apsolutan, odnosno trajan.

Poslovnik Bundestaga u čl. 107. regulira sam postupak glede odluke o davanju ili ukidanju imuniteta zastupnika.³³ U dopuni Poslovnika regulirane su proceduralne smjernice *Odbora za nadzor izbora, imunitet i poslovnik*, kao i sam postupak ukidanja imuniteta (*Aneks br. 6. Poslovnika - Odluka Bundestaga koja*

²⁹ Vidi šire u: S. Hardt, M. Eliantonio, *Thou Shalt be Saved" (from Trial)? The Ruling of the Italian Constitutional Court on Berlusconi's Immunity Law in a Comparative Perspective*, (2011) 7 EuConst 17.

³⁰ Vidi: *Regolamento della Camera dei Deputati* na:

http://www.camera.it/application/xmanager/projects/camera/file/conoscere_la_camera/regolamento_camera_07_agosto_2009.doc, i: *Regolamente del Senato* na: <http://www.senato.it/istituzione/29377/articolato.htm>

³¹ Vidi: *Deutscher Bundestag, Grundgesetz für die Bundesrepublik Duetschland* na:

http://www.bundestag.de/htdocs_e/documents/legal/index.html

³² Imunitet uživaju samo članovi Bundestaga, a članovi Bundesrata, kao članovi izvršne vlasti saveznih država, koje ih imenuju i razrješuju, uživaju imunitetsku zaštitu iz tog osnova i statusa.

³³ Vidi: *Poslovnik Bundestaga*, National Democratic Institute (prevod), 2001., na: <http://www.ndicnagora.org/files/Njemacki%20poslovnik.pdf>

se tiče oduzimanja imuniteta članu Bundestaga).³⁴ Imunitet neodgovornosti je dopunjen i zaključkom Bundestaga o oduzimanju imuniteta njegovim članovima od 15. 10. 2002. i načelima u svezi imuniteta *Odbora za nadzor izbora, imunitet i poslovnik*. Zaključak Bundestaga i načela nadležnog odbora, u svezi imuniteta, se usvajaju početkom svakog novog mandatnog razdoblja.

Bundestag na početku svakog mandatnog razdoblja na općenit način odobrava pokretanje istražnog postupka protiv zasupnika radi kaznenog djela, osim u slučaju političkih uvreda, pod uvjetom da Državno odvjetništvo o tome mora uvijek izvjestiti Bundestag. To je uređeno čl. 1., st. 1. Zaključka Bundestaga o imunitetu od 15.10. 2002. godine. U Zaključku se navode i vrste kaznenih djela, za koja se može ukinuti imunitet zastupnika, a to su ona koje Kazneni zakon predviđa u čl. 185.-188. (uvreda, uvredljiva optužba i kleveta prema osobi iz političkog života). Uvrede političkog značaja, na temelju načela nadležnog odbora, ne dovode do gubitka imuniteta. Ukidanje zastupničkog imuniteta zbog pokretanja stegovnog postupka, nema učinak u provođenju kaznenog postupka. A isto važi i obrnuto. Provođenje stegovne mjere ne traži ponovno odobrenje Bundestaga.

Ovakvim rješenjima neodgovornost zastupnika sadrži neka ograničenja u materijalno-pravnom smislu, u pogledu kaznene odgovornosti. Radi se o tome da zastupnik koji tijekom svoga govora, ili pojedinom svojom gestom, na sjednici Bundestaga učini besramnu uvredu ili klevetu, povrijeđenoj osobi je dopušteno pravo na nužnu obranu prema općim načelima kaznenog prava. Institut neodgovornosti ne obuhvaća slučajeve klevetničke uvrede koje zastupnik počini unatoč vlastitom znanju da su iznesene činjenice bile usmjerene na povredu časti i ugleda određene osobe.³⁵

Ustavna politika u Njemačkoj otišla je još dalje u određivanju ovog oblika zaštite i donekle izmijenila nedodirljiv položaj ili status zastupnika, na način da se ovaj zastupnički privilegij ne može koristiti kada su u raspravi sadržani elementi izdaje zemlje ili drugih sličnih delikata. Parlament, kao politička institucija koja treba predstavljati "demokratsku školu nacije" ne može dozvoliti bilo koji oblik vrijeđanja ili pozivanje na počinjenje bilo kojeg teškog kaznenog djela, koja i inače podliježu sankciji u pravnom sustavu.

Na temelju čl. 90.b Kaznenog zakona (uvrede ustavnih organa protivne ustavu) i čl. 194. (kaznena djela povrede časti i dobrog imena zakonodavnog organa), može biti ukinut imunitet zastupniku Bundestaga ukoliko je javnim istupom uvrijedio Bundestag ili zastupnika na takav način da je ugrožavanjem njegovog ugleda i dobrog imena, počinio djelo protivno interesima i vrijednostima države ili ustavnih načela, a za što je predviđena kazna zatvora od tri mjeseca do pet godina. Djelo se progoni po odobrenju parlamenta ili njegovog člana. Za ukidanje

³⁴ Vidi: Schick, R., Schreiner, H.J., *The German Bundestag: Functions and Procedures*, 15th electoral term, German Bundestag: NDV, 2004., Stojanović D., *Pravni položaj poslanika: na primjerima Francuske, Nemačke, Austrije i Jugoslavije*, Niš, 1999.,

³⁵ *Odbor za kontrolu izbora, imunitet i poslovnik*, kojega čini 13 članova, na temelju prethodno usvojenih pravila i kriterija postupa u svakom pojedinom slučaju, koji se odnosi na imunitet neodgovornosti, kao i u slučajevima prometnih i manjih prekršaja.

imuniteta potrebna je prethodna odluka nadležnog Odbora i Bundestaga. Državno odvjetništvo podnosi zahtjev preko Ministarstva pravosuđa.

U dosadašnjoj praksi se nije dogodio slučaj da je zbog navedenih razloga ukinut imunitet nekom članu Bundestaga.³⁶

Zastupnici uživaju i imunitet nepovredivosti na temelju čl. 46., al. 2-4. Temeljnog zakona. Radi se o zaštiti koja je procesnopravnog karaktera, čija je temeljna namjena da osigura nesmetan rad parlamenta, odnosno, funkcioniranje predstavničkog tijela vlasti, i spriječi bilo koji oblik "manipulativne preinake odnosa većine i manjine u parlamentu". Zastupnici mogu biti pozvani na odgovornost, odnosno, ograničeni u svojim slobodama i pravima, isključivo na temelju autorizacije od strane Bundestaga.³⁷ Odobrenje parlamenta se ne traži samo u slučaju flagrantnog delikta. S ovim oblikom zaštite zastupnici ne mogu samostalno raspolagati, odnosno, ne mogu se odreći parlamentarnog imuniteta i ne mogu koristiti taj imunitet neograničeno. Imunitet nepovredivosti je ograničenog vremenskog trajanja, te kao takav štiti zastupnika isključivo tijekom mandata, u kojem periodu mogu mirovati rokovi zastare za pokretanje ili vođenje kaznenog postupka. Zbog same svrhe ovog oblika zaštite, Bundestag ne može neograničeno i neodmjereno blokirati sudske postupke protiv svojih zastupnika, posebno ako u tim slučajevima nije ugrožena sama funkcija i djelatnost parlamenta.

Cilj Bundestaga, glede prakse imuniteta, je da se što više zastupnike tretira kao i druge građane, dokle je to u kaznenim postupcima moguće. Pravo na imunitet se ne tretira kao privilegij zastupnika, već kao posebno pravo parlamenta u cjelini, da bi se osigurao nesmetan rad i spriječilo miješanje drugih državnih organa. Odobrenje za pokretanje kaznenog postupka protiv zastupnika se izdaje i u slučaju da se na taj način umanjuje ugled pojedinog člana Bundestaga. U postupku odlučivanja o imunitetu zastupnika ne uzimaju se u obzir dokazi zastupnika, već isključivo karakter i vrsta kaznenog djela izneseni u zahtjevu nadležnog pravosudnog tijela, a ukidanje imuniteta se odobrava ako tužiteljstvo ima izričitu namjeru, na temelju dokaza, podnijeti optužnicu.

³⁶ Iz *Priručnika o povijesti njemačkog Bundestaga od 1994. do 2003.* može se utvrditi da je bilo pet rasprava o ukidanju imuniteta zastupniku, zbog "delikta izražavanja", odnosno, uvrede časti i dobrog imena (čl. 185. i dalje Kaznenog zakonika), i da u niti jednom slučaju materijalni imunitet nije ukinut.

Vidi: *Datenhanbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1994 bis 2003.* na: http://www.bundestag.de/bic/dbuch/Datenhand_vt.pdf

³⁷ U njemačkoj parlamentarnoj praksi, Bundestag načelno odobrava pripremu kaznenog postupka protiv zastupnika. Takvi prethodni postupci se, u načelu, odobravaju na početku mandata. Svaka optužnica pred sudovima traži prethodnu autorizaciju Bundestaga (za ukidanje imuniteta potrebna je jedna četvrtina zastupnika, od njih 620.). Jedini izuzetak od opće prakse Bundestaga, glede postupka ukidanja imuniteta, su slučajevi u svezi političke klevete. U slučaju političke klevete, kao djela uvrede, koje počini zastupnik u obnašanju svoje funkcije, traži se odobrenje Bundestaga već i za samo pokretanje prethodnog postupka. U ovakvim slučajevima Bundestag, u dosadašnjoj praksi, nije davao odobrenje.

2.5. Poljska

U Ustavu Republike Poljske zajamčen je imunitet neodgovornosti i nepovredivosti za članove Skupštine (*Sejm*) u čl. 105., a za senatore (*Senat*) u čl. 108.³⁸ Imunitet neodgovornosti se odnosi na izgovoreno ili napisano u parlamentu i van njega, ukoliko se radi o obavljanju zastupničke funkcije. Predviđena je stegovna odgovornost pred tijelima parlamenta (čl. 105., st. 1., i čl. 108., st.1.). Imunitet neodgovornosti je apsolutan, odnosno, trajnog je karaktera.

Procesni imunitet, odnosno, imunitet nepovredivosti počinje teći od dana službene objave izbora i traje do isteka mandata (čl. 105., st. 2., 3. i 4., te čl. 108., st. 2., 3. i 4.). Zastupnik ne može u tom periodu biti predmet kaznenog postupka bez odobrenja doma parlamenta. Kazneni postupak koji je protiv zastupnika pokrenut prije izbora u parlament može biti na zahtjev parlamenta suspendiran do konca mandata. U takvom slučaju se rok zastare odgađa za taj period. Ukoliko se zastupnik slaže s pokretanjem ili nastavkom kaznenog postupka ne traži se odobrenje doma parlamenta.

Zastupnik može biti pritvoren ili lišen slobode, isključivo, ukoliko je zatečen u vršenju kaznenog djela za koje je predviđena takva mjera, bez prethodnog odobrenja doma parlamenta, a u svim drugim slučajevima traži se prethodna autorizacija doma parlamenta. U slučaju lišavanja slobode, odnosno, pritvaranja zastupnika, predsjednik doma mora biti hitno izvješćen, a on može zatražiti hitno puštanje na slobodu zastupnika.

Poslovníkom domova je detaljnije razrađen postupak za ukidanje imuniteta zastupnika, a postupak kaznene odgovornosti zastupnika uređen je zakonom.³⁹

2.6. Slovenija

Ustavno reguliranje parlamentarnog imuniteta u samostalnoj Republici Sloveniji se ne razlikuje od načina na koji je to bilo uređeno u Ustavu SR Slovenije. Usporedna analiza načina reguliranja parlamentarnog imuniteta u državama članicama EU s rješenjima u slovenskom ustavno-pravnom sustavu pokazuje da ne postoji razlika glede imuniteta neodgovornosti, dok su u Ustavu Slovenije rješenja glede imuniteta nepovredivosti u nizu elemenata specifična i ekstenzivnija.

Slovenski Ustav u čl. 83. regulira imunitet neodgovornosti i imunitet nepovredivosti zastupnika.⁴⁰ Detaljnije parlamentarni imunitet regulira Zakon o

³⁸ *The Constitution of the Republic of Poland*, na <http://www.sejm.gov.pl/english/konstytucija/ramka1.html>

³⁹ Vidi: *Poslovník Sejma (Regulamin Sejmu)* i *Poslovník Senata (Regulamin Senatu)* na: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/regulamin/kon7.htm>

⁴⁰ Vidi: *Ustav Republike Slovenije* na: <http://www.media-forum.si/slo/pravo/pravni-viri/ustava.pdf>

zastupnicima (čl. 22.)⁴¹ i Poslovnik Državnog zbora (čl. 203. do 219.).⁴² Zastupnici uživaju imunitet od potvrde do prestanka mandata.

U čl. 83., st. 1. zastupnicima Državnog zbora se jamči da neće kazneno odgovarati za izgovorene stavove, mišljenja ili glas na sjednicama parlamenta ili radnih tijela. Pod time se podrazumijevaju djelatnosti kao npr.: govor, izjava, prijedlog, izvješće, glasovanje i sl. Kako se radi o neodgovornosti za radnje koje prozlaže iz izražavanja mišljenja ili izjave, imunitetom su pokrivena samo ona kaznena djela koja mogu nastati na temelju riječi ili izjava, s namjerom iznošenja svojeg mišljenja, na parlamentarnim sjednicama i sjednicama radnih tijela. Ukoliko zastupnik takvo djelo počini van parlamentarnog zasjedanja, pa čak i unutar zgrade parlamenta, može biti kazneno odgovoran, kao i svi drugi građani.

Imunitet neodgovornosti je apsolutan, i štiti zastupnika, kako tijekom mandata, tako i nakon njegovog prestanka, za djela koja je počinio vršeći svoju funkciju u parlamentu. Ovaj imunitet ne poznaje nikakvih pravnih ograničenja i zastupnik ga se ne može odreći. U usporedbi s drugim državama u Sloveniji je opseg ovog imuniteta nešto sužen, jer isključuje samo kaznenu odgovornost, a ne i druge oblike odgovornosti zastupnika (građanska – odštetna), za mišljenje ili glas.

Što se tiče imuniteta nepovredivosti, taj je institut uređen u čl. 83., st. 2. i 3. Ustava na način da zastupnik ne može biti pritvoren, ako se pozove na imunitet, niti se protiv njega može pokrenuti kazneni postupak bez odobrenja parlamenta, osim u slučaju da je zatečen u počinjenju kaznenog djela za koje je zapriječena kazna zatvora veća od pet godina. Parlament može priznati imunitet i zastupniku koji se na imunitet nije pozvao, odnosno koji je lišen slobode tijekom počinjenja kaznenog djela za koji je zapriječena kazna zatvora veća od pet godina. Ustav tako razlikuje tri različite situacije, i s time u svezi različite stupnjeve nepovredivosti zastupnika.

- a. Ako se zastupnik ne pozove na imunitet, može biti pritvoren i protiv njega može biti pokrenut kazneni postupak. U tom slučaju, nadležno pravosudno ili policijsko tijelo ne treba prethodno odobrenje parlamenta, jer ako se zastupnik ne poziva na imunitet, isti mu se ne može niti oduzeti. U tom slučaju parlament, na prijedlog mandatno-izbornog povjerenstva, može zastupniku priznati imunitet, iako se isti na njega nije pozivao. Pravo zastupnika da se ne pozove na imunitet, što je specifičnost u slovenskom slučaju, sadrži elemente subjektivnog prava zastupnika, što odstupa od temeljne namjene parlamentarnog imuniteta, da osigura neometan rad parlamenta.
- b. Ako se zastupnik pozove na imunitet, ne smije biti pritvoren, niti se protiv njega može pokrenuti kazneni postupak, bez odobrenja parlamenta. U tom slučaju nadležni državni organ mora tražiti odobrenje parlamenta. Autorizacija nije potrebna u slučaju flagrantnog delikta, za koje je predviđena kazna zatvora veća od pet godina. Parlament može, na temelju prijedloga

⁴¹ Vidi: *Zakon o poslancih* na: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r01/predpis_ZAKO4751.html

⁴² Vidi: *Poslovnik državnog zbora* na: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r03/predpis_POSL73.html

mandatno-izbornog povjerenstva, zastupniku, koji se pozove na imunitet, isti potvrditi i ne odobriti pritvor ili pokretanje kaznenog postupka, ili pak, prihvatiti zahtjev i ukinuti imunitet. Parlament tako, ne mora zastupniku ukinuti imunitet kao takav, jer zastupniku nije unaprijed niti dat, već u svakom konkretnom slučaju može imunitet priznavati ili ukidati.

- c. U slučaju da je zastupnik zatečen u vršenju kaznenog djela za koje je predviđena kazna zatvora veća od pet godina, nadležni organ ne treba prethodno odobrenje, već samo izvješćuje parlament o pritvoru ili pokretanju kaznenog postupka. Za razliku od većine država, u kojima imunitet nepovredivosti ne obuhvaća flagrantne delikte zastupnika, ili im je iznimno priznat za pritvor, a ne i kazneni postupak, u Sloveniji važi isključivo za kaznena djela za koja je predviđena kazna zatvora veća od pet godina.

Parlamentarni imunitet je detaljnije reguliran u Poslovniku Državnog zbora, te kao takav ima izuzetan ustavni značaj.⁴³ Njime se utvrđuje početak i prestanak imuniteta (od potvrde mandata do njegovog prestanka).⁴⁴ Iako *Ustav, Zakon o zastupnicima i Poslovnik Državnog zbora* to izričito ne propisuju, u ustavnoj teoriji i doktrini je zauzet stav da je moguće pokrenuti kazneni postupak protiv bivšega zastupnika, koji je u vrijeme trajanja mandata počinio kazneno djelo. U vrijeme trajanja mandata zastupniku miruje zastarni rok. O imunitetu odlučuje Državni zbor, na temelju izvješća i prijedloga mandatno-izbornog povjerenstva. Iznimno, o priznavanju imuniteta može odlučivati i Povjerenstvo samo, ako parlament nije u zasjedanju, s time da parlament takvu odluku mora autorizirati.⁴⁵

Parlamentarni imunitet (procesni, imunitet nepovredivosti,) reguliraju i Zakon o kaznenom postupku u čl.136., 181., 277., 352. i 357., te Kazneni zakon u čl. 91. koji se odnosi na tijek i prekid zastare kaznenog progona.

2.7. Ujedinjeno Kraljevstvo

Tijekom više stoljeća britanskog parlamentarizma nastao je skup privilegija (*ancient and undoubted privileges - stari i nesumnjivi privilegiji*) na koje se tradicionalno poziva *Speaker* Donjeg doma na početku parlamentarnog zasjedanja (*they are most readily granted and confirmed*). Ti privilegiji, kao značajan dio britanskog parlamentarnog prava, obuhvaćaju: slobodu govora (*freedom of speech*),

⁴³ Poslovnik Državnog zbora ima specifičnu ulogu i značaj jer kao podzakonski akt, koji se donosi dvotrećinskom većinom zastupnika i koji uređuje unutarnje odnose u parlamentu, ima i odredbe koje posredno ili neposredno obvezuju i druge državne organe i subjekte, pa je upitno radi li se o podzakonskom aktu ili aktu *sui generis* koji ima i značajke zakona.

⁴⁴ Za razliku od Poslovnika Državnog zbora, koji je bio na nazi do 2002. godine, u novom, koji je te godine usvojen, regulirano je da se više ne može priznavati imunitet zastupniku koji je bio pritvoren ili je protiv njega pokrenut kazneni postupak prije potvrđivanja imuniteta, jer se smatralo da je starom odredbom prekoračena ustavom utvrđena granica imuniteta

⁴⁵ Vidi šire u: Cerar, M., *Imuniteta poslancev*, Pravna praksa, letnik 1993., št. 273., Kaučić, I., Cerar, M., *Imuniteta poslancev*, Teorija in praksa, letnik 1995., št. 1-2., 1995., str. 58.-68., Juri, N., *Imuniteta po zakonu 140/03: nedvomen privilegij*, Pravna praksa, letnik 2004., št. 2.

zaštitu od uhićenja (*freedom from arrest*) i slobodu obraćanja monarhu (*freedom of acces to Her Majesty*), te niz drugih koje proizlaze iz navedenih.⁴⁶ Za razliku od velikog broja europskih država, britanski parlament nema pisanih pravila o djelovanju i ponašanju zastupnika, a nema niti jedinstven sustav individualnih imuniteta zastupnika kao u drugim dijelovima Europe, tako da se pravni osnov za parlamentarni privilegij može dijelom naći u običajima (*customary law*), a dijelom u poslovniku. Ni jedan privilegij ne pripada pojedinom članu parlamenta, već isključivo parlamentu kao takvom.

Temeljni element parlamentarnih privilegija je sloboda govora, što je inačica imuniteta neodgovornosti u europskom kontinentalnom pravu. Taj privilegij ima svrhu zaštititi zastupnike od mogućeg kaznenog progona zbog mišljenja ili radnji počinjenih u parlamentu. U članku 9. *Bill of Rights* iz 1689. godine jamči se zastupnicima da neće biti pozvani na odgovornost ili kažnjeni za “bilo koju riječ izgovorenu” tijekom parlamentarne procedure.⁴⁷ Zastupnik ima pravo iznositi svoje mišljenje u svim stvarima iz domene javnih poslova, bez straha od moguće pravne akcije i sankcije pravosudnih tijela.

Veliku ulogu i odgovornost u sprječavanju zlorabe ovog privilegija imaju predsjedavajući domova parlamenta. Oni snagom svog autoriteta mogu usmjeravati rasprave i preuzimati kontrolu govora zastupnika.⁴⁸ Iznose se mišljenja da je sloboda govora u suštini neograničena, jer ona ima za cilj da eliminirati strah kod zastupnika, da bi zbog izrečenog mogli biti sankcionirani. Uz to, sloboda govora podrazumijeva i slobodu da zastupnik u svom govoru počini i određene greške, jer bi u suprotnom svaka izjava mogla biti provjeravana, glede njezine točnosti ili utemeljenosti. U tom smislu, nije dopušteno da se sud upušta u raspravu o činjenicama ili aktima koji su usmjereni dokazivanju da je zastupnik imao namjeru prevariti parlament. Sloboda govora se kreće u okvirima parlamentarne procedure, što znači da su izjave, akti i riječi izgovorene ili učinjene tijekom parlamentarnog rada, odnosno, svi pisani prijedlozi, izjave ili priopćenja dostavljeni parlamentarnim tijelima, obuhvaćeni imunitetskom zaštitom. Izuzeci od tog pravila su utvrđeni u *Poslovniku Donjeg doma*, a tiču se korištenja, u raspravama ili prijedlozima, protuzakonitih ili neparlamentarnih izraza, odnosno vrijeđanja parlamenta nepoštivanjem pravila i odredaba.

S druge strane, izjave za medije, pisma kojima se obraćaju biračima, ili izjave date na javnim skupovima nisu obuhvaćene imunitetom neodgovornosti. Isto tako, izjave ili radnje, izgovorene ili učinjene, u njihovim izbornim jedinicama,

⁴⁶ Vidi šire u: Hood Phillips, Jackson, *Constitutional and Administrative Law*, 8th ed., London, Sweet and Maxwell, 2001., pp. 272-275.

⁴⁷ Vidi: *Bill of Rights* na: http://www.constitution.org/eng/eng_bor.htm, i:

Library Standard Note, *Parliamentary Privilege and individual Members*, and Report of the Joint Committee on Parliamentary Privilege, HC 214 1998-99., na: <http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/briefings/snpc-00293.pdf>,

⁴⁸ *Speaker Donjeg doma* u okviru svojih ovlasti ima obvezu briga ti se o redu tijekom zasjedanja, te može odstraniti zastupnika koji se neprimjerenom ponaša, ili ga suspendirati sa sjednice, ako ne prestaje s neprimjerenim govorom ili izražava nepoštovanje prema predsjedništvu Doma.

u okviru njihove zastupničke funkcije, kao i pisma koja su u ime svojih birača uputili ministarstvima ili drugim javnim službama, nisu obuhvaćene imunitetom neodgovornosti, i zbog tih radnji može zastupnik biti kazneno ili civilno odgovoran.

Što se tiče odnosa zastupnika i javnosti, zastupnicima je ograničeno pravo da tuže medije za uvrede ukoliko su mediji prenosili govor ili izjavu u parlamentu. Ukoliko se zastupnik ipak odluči na tužbu, parlament je dužan, da na temelju čl. 9. *Bill of Rights*, iznese dokaz (zapisnik, izvješće i sl.) o tome što je na sjednici rečeno, na temelju toga sud donosi odluku o osnovanosti zahtjeva zastupnika, odnosno, o postojanju razloga za odgovornost medija.⁴⁹

Imunitet neodgovornosti štiti zastupnika od građanske i kaznene odgovornosti. Iznimno, zastupnik može biti stegovno odgovoran ukoliko prekorači granice slobode govora u svezi s izdavanjem državne tajne (*Official Secrets Act* iz 1989.).⁵⁰

U Ujedinjenom Kraljevstvu je 1966. godine provedena reforma usvajanjem Zakona o kleveti (*Defamation Act*), koji u čl. 13. predviđa mogućnost da se svaki zastupnik može odreći imuniteta, iako isti ne pripada zastupniku nego parlamentu, u slučajevima kada tužbom želi pokrenuti proces zbog klevete, s namjerom da na taj način pokuša spasiti svoj ugled i čast, ukoliko smatraju da su svojim izjavama ili radnjama u parlamentu, iz nečasnih pobuda, prouzrokovali osobnu štetu.⁵¹

Freedom from Arrest, odnosno, imunitet nepovredivosti, ograničen je na zaštitu zastupnika glede lišavanja slobode u postupku za utvrđivanje građanske odgovornosti i to u periodu od 40 dana prije i 40 dana nakon parlamentarnog zasjedanja.

Isti se privilegij ne odnosi na materiju utvrđivanja kaznene odgovornosti. Imunitet nepovredivosti se tako svodi na ograničenu pravnu zaštitu od lišavanja slobode u građanskim (civilnim) predmetima od strane građanskih sudova, koji mogu samo iznimno provesti mjeru lišavanja slobode ili zatvorsku kaznu. Ovaj privilegij se ne odnosi na radnje koje sud poduzima u građanskom postupku, posebno u dokaznom postupku. Dom parlamenta, kojega je zastupnik član, može i tijekom sesije odobriti da se zastupnik pojavi pred sudom u svojstvu svjedoka.

Glede kaznene odgovornosti, članovi parlamenta ne uživaju nikakvu zaštitu, jer se pravila *freedom from arrest* ne primjenjuju u postupku utvrđivanja kaznene odgovornosti zastupnika. Pri tome, postoje pravila koja zahtijevaju da dom parlamenta, preko nadležnog *Odbora za imunitet (Committee on Standards and Privileges)*, bude informiran o eventualnom lišavanju slobode ili zadržavanju zastupnika. Tijekom sedamdesetih godina prošlog stoljeća, spomenuti Odbor je,

⁴⁹ *Zakon o kleveti (Defamation Act)* iz 1996. godine omogućava zastupnicima da tuže medije i novinare zbog nanošenja štete objavljivanjem informacija o njihovim (mogućim ili stvarnim) nečasnim ili protuzakonitim radnjama.

⁵⁰ *Official Secrets Act* iz 1989. na: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/6/introduction>, a o Zakonu šire u: Hood Phillips, Jackson, *Constitutional and Administrative Law, op. cit.*, pp.274.

⁵¹ *Defamation Act* na: <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1996/1996031.htm#aofs>

u okviru istraga o slučajevima uhićenja zastupnika, u svom izvješću naglasio da oni mogu obavljati svoju funkciju u onoj mjeri koliko im to dozvoljavaju pravila o ponašanju u instituciji u kojoj se nalaze.

2.8. Hrvatska

Parlamentarni imunitet je reguliran u Ustavu RH (čl.76.)⁵² i Poslovniku Hrvatskog sabora (čl.23.-28.).⁵³ U hrvatskom ustavno-pravnom sustavu zastupnici Hrvatskog sabora uživaju imunitet neodgovornosti i imunitet nepovredivosti. Radno tijelo Sabora, nadležno za sva pitanja u svezi parlamentarnog imuniteta je Mandatno-imunitetno povjerenstvo (čl. 104., al.2. i 3., Poslovnika), kojega čini 9 članova. Imunitet neodgovornosti (materijalni imunitet) je reguliran u st. 2., čl.76. Ustava na način da zastupnici ne mogu biti kazneno odgovorni, pritvoreni ili kažnjeni za izraženo mišljenje ili glasovanje u Hrvatskom saboru. Ovaj imunitet isključuje krivnju i kaznenu odgovornost zastupnika i vremenski je apsolutan (trajan).

Kao i niz drugih prava i dužnosti, zastupnik imunitet stječe na početku mandata, a isti mu prestaje trenutkom prestanka mandata. Na temelju čl. 9. Poslovnika Hrvatskog sabora može se utvrditi da mandat zastupnicima započinje teći danom konstituiranja Sabora i traje do prestanka mandata (čl. 12., st.2.), odnosno, najduže do dana konstituiranja novog saziva Sabora. Iz takvih odredbi Poslovnika se da zaključiti da je to ujedno i period trajanja parlamentarnog imuniteta (*ratione temporis*). Članak 73. Ustava RH utvrđuje da je tzv. skupštinski ili legislativni period od izbora do izbora četiri godine. Ukoliko je zastupnik ponovno izabran u Sabor njegov parlamentarni imunitet teče i dalje kontinuirano do isteka narednog mandata. Ova činjenica nije toliko od značaja za materijalni imunitet koliko za procesni imunitet (imunitet nepovredivosti), posebno zbog mogućih rokova zastare.

Što se tiče opsega i prostora unutar kojega se osigurava zaštita (*ratione loci*) Mandatno-imunitetno povjerenstvo je tijekom proteklih mandata zauzimalo načelan stav da se imunitet neodgovornosti odnosi kako na mišljenja, stavove i glasovanje na sjednicama Sabora i radnih tijela, tako i na sve druge javne nastupe i izjave van prostora Sabora, iako ustavna norma govori isključivo o "izraženom mišljenju ili glasovanju u Hrvatskom saboru".

Glede materije ili predmeta zaštite (*ratione materiae*), koja spada u okvir imuniteta neodgovornosti, Mandatno-imunitetno povjerenstvo se pridržavalo načelnog stava da se kod zahtjeva za pokretanje kaznenog postupka za kaznena djela klevete i uvrede, zastupnicima ne oduzima zastupnički imunitet. Naime, stav je Povjerenstva da je institut parlamentarnog imuniteta utvrđen u cilju zaštite digniteta zastupničke dužnosti, a ne u cilju zaštite zastupnika kao pojedinaca, što je sadržano već i u Odluci Ustavnog suda (br. U-II-303/1992.), a vođenje kaznenog

⁵² Ustav RH (NN 85/2010-pročišćeni tekst)

⁵³ Poslovnik Hrvatskog sabora (NN 6/2002.)

postupka, kao i sve radnje koje bi se u svezi s time morale poduzeti, moglo bi onemogućiti zastupnika u obnašanju njegove redovne zastupničke dužnosti, te time utjecati i na rad Hrvatskog sabora.⁵⁴ Povjerenstvo se u dosadašnjem periodu pridržavalo i načelnog stava da se imunitet može ukidati kada to zatraži Državno odvjetništvo, ali ne i u slučaju privatnih tužbi za klevetu. Hrvatski sabor je sve do "slučaja Jovanović" prihvatao izvješća Mandatno-imunitetnog povjerenstva i njihova utvrđena načelna stajališta, glede imuniteta neodgovornosti, i odbijao ukidati imunitet zastupnicima, te je utoliko bilo veće iznenađenje kada je Sabor u listopadu 2011. godine ukinuo imunitet zastupniku Jovanoviću u slučaju privatne tužbe.

Kako se u dva desetljeća Hrvatskog sabora imunitet neodgovornosti često zlorabio, i omogućavao nekim zastupnicima da nekažnjeno vrijeđaju, klevetaju i omalovažavaju svoje političke neistomišljenike u Saboru i široj zajednici, mišljenja smo da ne bi trebalo sužavati, ili ukidati imunitet neodgovornosti, već izmjenom poslovnčkih odredbi osnažiti ulogu i položaj predsjedništva Sabora, u svezi s održavanjem discipline tijekom sjednica Sabora, te u dijelu stegovne odgovornosti zastupnika pooštriti stegovne sankcije. Isto tako, zastupničkim Kodeksom bi se trebalo obvezati sve klubove zastupnika na snažnije angažiranje u suzbijanju i osudi govora mržnje i drugih vrsta omalovažavanja i vrijeđanja politički suprotstavljenih pojedinaca, institucija i društvenih grupa, unutar svojih klubova. Podizanje razine kulture u javnim nastupima, a posebno kulture dijaloga u raspravama trebao bi biti temeljni zadatak ne samo za sve političke stranke, već i sve druge sudionike u političkom životu Hrvatske, a posebno za medije, jer samo javnom osudom neprimjerenog govora zastupnika može se utjecati na podizanje razine komunikacije među sudionicima političkog života. Najveća kazna za zastupnike bi trebala biti da ih se medijski osudi i izolira, na način da im se ne pridaje veća pažnja, te da ih stranke više ne postavljaju na izborne liste, i konačno, na biračima ostaje da takvima ne daju svoj glas.⁵⁵

Zastupnici Hrvatskog sabora uživaju imunitet nepovredivosti (procesni imunitet), na temelju čl. 76., st. 3., 4. i 5. Ustava RH, po kojemu ne mogu biti pritvoreni, niti se protiv njih može pokrenuti kazneni postupak bez odobrenja Sabora. Iznimno, zastupnik može biti pritvoren ukoliko je zatečen prilikom počinjenja kaznenog djela za koje je propisana kazna zatvora u trajanju dužem od pet godina. U ovakvom će slučaju o daljem vođenju postupka, u pravilu odlučivati Sabor, a iznimno Mandatno-imunitetno povjerenstvo, ukoliko Sabor nije u zasjedanju, s time da Sabor naknadno mora potvrditi odluku Povjerenstva. Ova vrlo usko utvrđena iznimka od procesnog imuniteta zastupnika ima dvojaki razlog:

a. politički – jer bi postojanje imuniteta moglo, zbog zatjecanja prilikom

⁵⁴ Vidi npr.: Odluku Mandatno-imunitetnog povjerenstva Sabora iz svibnja 2008.

⁵⁵ Na žalost, osim rijetkih, među koje spadaju dr. A. Kovačević, Česić Rojs i I. Lončar, većina "ostraćenih" zastupnika, koji su često koristili (zlopotrebljavali) neprimjeren govor, tijekom prethodnog perioda, nije nestala iz stranačkog i političkog života zbog svog ponašanja, već u pravilu, zbog političkog razilaženja s vrhom stranke.

počinjenja teškog kaznenog djela, izazvati negativne reakcije u javnosti samom činjenicom da se radi o povlaštenom položaju zastupnika;

- b. pravnotehničkog – jer se formalne procesne radnje ne bi mogle kasnije provesti, pa je pokretanje postupka, u slučaju teškog kaznenog djela, opravdano, bez obzira na imunitet zastupnika.⁵⁶

Kako je ustavna formulacija o *zatjecanju prilikom počinjenja kaznenog djela* prilično općenita, ZKP je razradio tu odredbu na način da se pod time podrazumijeva djelo počinjeno pred svjedokom, ili je, ako nema očevidaca, osumnjičenik opažen neposredno nakon počinjenja u situaciji koja jasno ukazuje na njega kao počinitelja (ZKP, čl. 106., t. 2., NN 121/2011).

Da bi se pokrenuo kazneni postupak protiv zastupnika, potrebno je da se ovlaštenu tužitelj obrati predsjedniku Sabora sa zahtjevom da se inkriminiranom zastupniku ukine imunitet.⁵⁷ Na temelju izvješća Mandatno-imunitetnog povjerenstva, u postupku donošenja odluke o odobrenju pritvaranja ili pokretanja kaznenog postupka, odnosno izvješća o pritvoru zastupnika zatečenog u činjenju kaznenog djela za koje je propisan kazna zatvora veća od pet godina (Poslovnik, čl. 24. i 104., st. 3.), Hrvatski sabor, relativnom većinom glasova zastupnika, donosi konačnu odluku o davanju ili ukidanju imuniteta zastupniku. Iznimno, odluku može donijeti Povjerenstvo, a Sabor autorizirati na prvoj narednoj sjednici. Ukoliko Sabor odbije ukinuti imunitet zastupniku, zastarni rokovi se stavljaju u stanje mirovanja do isteka mandata, jer se radi o relativnom imunitetu, i počinju teći istekom mandata, kada se može i pokrenuti postupak pritvaranja ili kazneni postupak, kao i prema svim drugim građanima. Zastupniku, kojemu bi u kaznenom postupku bila izrečena pravomoćna kazna zatvora duža od šest mjeseci, prestaje mandat na temelju čl. 10., al. 3. *Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor* i čl. 10., al. 3. *Poslovnika Hrvatskog sabora*.

U dosadašnjoj praksi, Mandatno-imunitetno povjerenstvo se pridržavalo načelnog stava, a Sabor prihvaćao takav stav, da se imunitet zastupniku ne skida kada to traži supsidijarni tužitelj ili privatni tužitelj, već isključivo samo u predmetima koje pokreće Državno odvjetništvo za kazneni progon zbog korupcije, gospodarskog kriminala i zlorabe ovlasti, te u nizu slučajeva odobravao ukidanje imuniteta nepovredivosti zastupnika.

Za razliku od perioda prije 2009. godine, kad je državno odvjetništvo trebalo zatražiti skidanje imuniteta zastupniku prije otvaranja istrage, prema novom Zakonu o kaznenom postupku USKOK-a, odnosno Državno odvjetništvo, može otvoriti i provoditi istragu protiv saborskih zastupnika bez prethodnog odobrenja Sabora. Otvaranje istrage USKOK-a omogućeno je zaključkom MIP-a da zastupnike imunitet ne štiti od provođenja istrage, već da ukidanje imuniteta treba tražiti tek ako se ide na podizanje optužnice. Sada će nadležno državno odvjetništvo moći provoditi sve potrebne istražne radnje, primjerice ispitivati svjedoke i slično, a

⁵⁶ Vidi šire: Tomašević, G., op. cit. str. 54.

⁵⁷ U ovisnosti o kakvom se kaznenom djelu radi, zbog kojega se namjerava pokrenuti kazneni postupak, tužitelj može biti državni odvjetnik, supsidijarni tužitelj ili privatni tužitelj.

da o tome osumnjičena osoba ništa ne zna. Ograničeno je to na osam dana, jer je toliki rok u kojemu tužiteljstvo mora izvijestiti osumnjičenika da je protiv njega otvorena istraga.

Kako se protiv većeg broja zastupnika, ali i članova Vlade i drugih državnih dužnosnika, vode sudski postupci zbog težih kaznenih djela, može se zaključiti da se hrvatsko društvo, kao i sva druga tranzicijska društva, nalazi u izuzetno teškom razdoblju, u kojem otuđeni vrhovi političke vlasti, zbog pomanjkanja šire društvene kontrole, ali i opće društvene svijesti, često zloporabljaju položaj, moć i imunitet, i na taj način ne samo da izuzetno otežavaju gospodarski i politički razvoj zemlje, već ujedno narušavaju kredibilitet političkih institucija i povjerenje naroda u politiku, kao djelatnost od posebnog društvenog značaja. To je i temeljni razlog zašto se često u raspravama traži znatno sužavanje, pa čak i ukidanje imuniteta nositeljima najvažnijih društvenih funkcija. Izlaz iz takvog stanja nije u sužavanju imuniteta, ili njegovom ukidanju, već u suzbijanju, otkrivanju i procesuiranju počinitelja kaznenih djela, poglavito korupcije i zloporabe položaja, bez obzira na državnu ili stranačku dužnost, i što je posebno važno, u društvu razvijati svijest i kulturu o politici kao djelatnosti koja u svom fokusu mora imati isključivo opće dobro zajednice, te mobilizirati javnost u nadzoru rada političkih institucija i državnih dužnosnika. U tom smislu posebnu ulogu bi uz nepristrano i neovisno pravosuđe trebali imati mediji i civilno društvo.

ZAKLJUČAK

Politički imunitet je star koliko i sama politika i predstavlja danas u svakoj demokratskoj državi općeprihvaćeni način zaštite najviših političkih dužnosnika od politički motiviranih progona i optužbi.⁵⁸ U tom kontekstu parlamentarni imunitet (imunitet neodgovornosti i nepovredivosti), kao pravno sredstvo zaštite pučkih predstavnika, ima posebnu ulogu i značaj, te ga kao takvog, u širem ili užem obujmu, jamče svi suvremeni demokratski ustavi. Međutim, sve veća rasprostranjenost podmićivanja političara, korupcije i skandala u svezi sa sukobom interesa, i često otežavanje ili sprječavanje, pa i izbjegavanje, pokretanja kaznenih postupaka i kaznene odgovornosti zastupnika pozivanjem na imunitet, rezultiralo je brojnim raspravama o obujmu tog prava. Za jedne, princip parlamentarnog imuniteta je zaštitnik slobode govora u parlamentu, koja je u samim temeljima demokratskog sustava vlasti, a za druge, parlamentarni imunitet aktivno podriva same temelje demokracije i princip jednakosti pred zakonom, te ga kao anakronog treba znatno suziti, a po nekima i ukinuti.

Suvremena ustavno-pravna teorija zastupa stav da je parlamentarni imunitet i dalje neophodno sredstvo zaštite neovisnog rada zastupnika i parlamenata, ali da bi pri tome trebalo osigurati balans između stupnja zaštite zastupnika i

⁵⁸ U Rimskom republikanskom periodu narodni tribuni su već imali imunitet koji im je omogućavao da javno, slobodno i nesmetano kritiziraju rad izvršne vlasti. Slobodoumni tribuni su u to vrijeme sprječavani u političkom djelovanju raznim političkim spletkama, optužbama za izdaju, pa čak i nasilnim i tajanstvenim ubojstvima.

sprječavanja moguće zlorabe ovog ustavnog presedana. Imunitet ne smije biti toliko obuhvatan da zastupnike postavi iznad zakona.

Takav stav su prihvatile i mnoge međunarodne organizacije, koje se u svojim temeljnim dokumentima zalažu da sve njihove članice trebaju jamčiti parlamentarni imunitet svojim zastupnicima, i da pri tome vode računa da se ovaj ustavni presedan ne pretvori u svoju suprotnost.⁵⁹ Prema relevantnim međunarodnim dokumentima države bi se u svezi reguliranja materije parlamentarnog imuniteta trebale pridržavati minimalnih standarda sadržanih u sljedećim načelima:

- a. zastupnici trebaju uživati imunitet u smislu slobode govora tijekom obavljanja svoje dužnosti: bivši zastupnici ne mogu biti odgovorni za iznesena mišljenja, stavove i glasovanje tijekom obavljanja zastupničke funkcije;
- b. parlamentarni imunitet ne bi trebao izdizati zastupnike iznad zakona i trajati i nakon okončanja njihovog mandata, iako bivši zastupnik treba nastaviti uživati zaštitu za odsluženi mandat;
- c. imunitet i parlamentarni privilegij se može ukinuti samo odlukom parlamenta kojega su zastupnici članovi: izvršna vlast ne smije imati moć da ukine imunitet zastupniku;
- d. nakon što parlament ukine imunitet zastupniku, on nema moć utjecati na postupke koji se vode protiv zastupnika pred pravosudnim tijelima države: sudovi moraju biti neovisni i nepristrani.

Poredbenom analizom recentne ustavne, zakonske i podzakonske regulative o parlamentarnom imunitetu, i njihove praktične realizacije, u nekoliko europskih zemalja razvijene demokracije, kao i u nekoliko tranzicijskih država, došli smo do sljedećih zaključaka:

- Imunitet neodgovornosti se priznaje u svim analiziranim državama. U nekima se on određuje usko, na način da taj privilegij omogućava slobodu govora na parlamentarnim zasjedanjima i sjednicama parlamentarnih odbora (Njemačka i Ujedinjeno Kraljevstvo), što znači da se ne proširuje na izjave date neslužbeno ili izjave date za novine, dok se u većini analiziranih država ovaj privilegij odnosi i na zastupničke djelatnosti van parlamenta (izjave na političkim skupovima, u medijima i sl.). Iako zloraba slobode govora nema procesnih posljedica u većini država, u Njemačkoj uvreda političkog značaja ne dovode do gubitka imuniteta, ali se za druge vrste uvreda, uvredljivih optužbi i kleveta prema osobi iz političkog života (djela za koja je predviđena kazna zatvora od tri mjeseca do pet godina), predviđa mogućnost ukidanja imuniteta zastupniku radi pokretanja kaznenog postupka. Iako su stegovni postupci unutar parlamenta, zbog zlorabe slobode govora i drugih vrsta nedoličnog ponašanja, predviđeni u svim parlamentima, oni u pravilu nemaju drastičnijih sankcija (veće novčane kazne ili suspenzija rada na duže vrijeme). Uz zastupnike, u rijetkim zemljama, među koje spada i

⁵⁹ Vidi npr.: *Konvencija o privilegijama i imunitetima OUN-a iz 1946.*, *Međunarodni sporazum o građanskim i političkim pravima*, *Konvencija o sprječavanju i suzbijanju korupcije*, *Rezolucija Vijeća Interparlamentarne unije (Mexico City, 1976)*, *Preporučeni standardi za demokratski parlament (Parlamentarna asocijacija Commonwealth, Ugovor europskih zajednica iz 1965.*

Ujedinjeno Kraljevstvo, imunitet neodgovornosti uživaju svi oni koji su nazočni na parlamentarnim raspravama i sjednicama, i koji u njima aktivno učestvuju (svjedoci, vještaci, niz javnih službenika). Imunitet neodgovornosti je apsolutan i štiti zastupnike i nakon isteka mandata.

- Imunitet nepovredivosti je daleko sporniji i u velikoj mjeri ovisi od toga kako je definiran, kao i od političke sredine u kojoj se primjenjuje. Tako u Ujedinjenom Kraljevstvu članovi parlamenta imaju veoma mali stupanj zaštite po ovom pitanju. Opće je prihvaćeno da kada zastupnik bude uhvaćen *in flagrante delicto* ne može uživati zaštitu na osnovu imuniteta nepovredivosti. Postoje različita shvaćanja tzv. flagrantnog delikta, ne samo što se pod time podrazumijeva, u većini država je polazište da je riječ o teškim kaznenim djelima i da je zastupnik zatečen u vršenju takvog kaznenog djela, već i glede vremena, od počinjenja kaznenog djela, unutar kojega se zastupnik može lišiti slobode (do 24 sata). Što se tiče kaznenih djela koja su pokrivena imunitetom nepovredivosti, analizirani pravni sustavi su vrlo malo usuglašeni. U nekim zemljama se navode djela koja nisu pokrivena imunitetom, u drugima se postavljaju ograničenja u svezi s zapriječenom dužinom zatvorske kazne za kaznena djela. Za razliku od Finske, gdje imunitet ne pokriva kaznena djela za koje je zapriječena kazna zatvora veća od šest mjeseci, ili Švedske, gdje se omogućava kazneni progon za ona djela za koja je zapriječena kazna zatvora od dvije godine, u analiziranim državama jedino Hrvatska i Slovenija imunitetom ne pokrivaju kaznena djela za koja je zapriječena kazna zatvora veća od pet godina, a za sva ostala se primjenjuju prethodno utvrđena načela. Svi analizirani sustavi nemaju niti isti stav glede potrebe za parlamentarnom autorizacijom (prethodnom ili naknadnom) mjera lišavanja slobode (pritvaranje) ili pokretanja kaznenog postupka, odnosno postupka potvrde ili uskrate imuniteta nepovredivosti zastupnika. Tako se u Ujedinjenom Kraljevstvu parlament samo izvješćuje, u nekima se pokreće kazneni postupak i izvješćuje parlament (Italija), a u nekima (Slovenija i Hrvatska) se od parlamenata traži da odobre pokretanje kaznenog postupka, ukidanjem imuniteta zastupniku. U postupku odlučivanja o uskrati imuniteta postoje znatne razlike i glede tražene većine pri glasovanju o imunitetu zastupnika. U nekim se sustavima traži dvotrećinska većina, u nekima nadpolovična većina svih zastupnika, a u nekima samo većina nazočnih zastupnika. Što se tiče vremenskog ograničenja trajanja imuniteta nepovredivosti, u nekim od analiziranih sustava imunitet se primjenjuje samo za vrijeme trajanja zasjedanja parlamenta, a u drugima, imunitet nepovredivosti pokriva cijeli mandat. Isto tako, u nekim sustavima zastupnici uživaju imunitet i za djela koja su počinili prije stupanja na funkciju. Analiza ukazuje da se prethodnih godina u većini država imunitet nepovredivosti znatno sužava, i, s jedne strane, olakšava vođenje istraga i kaznenih postupaka, a s druge strane, smanjuje razliku pred zakonom između zastupnika i ostalih građana. U svim analiziranim sustavima imunitet nepovredivosti je relativan i prestaje prestankom mandata.

Iz svega iznesenog može se zaključiti da je parlamentarni imunitet neupitan, ali da se u ustavno-pravnoj regulativi, i posebno u praksi, pokušavaju utvrditi jasniji i primjenjiviji standardi, pri čemu se najveći naglasak stavlja na antikorupcijsku

borbu. U posljednjih dvadesetak godina u većini razvijenih demokratskih država parlamentarni imunitet se počinja sužavati, a mogućnosti pokretanja istrage i procedura ukidanja imuniteta pojednostavljivati, s namjerom da ovaj privilegij previše ne odstupa od principa jednakosti pred zakonom, i da se time olakšava pokretanje kaznenih postupaka protiv zastupnika. To je u skladu i sa završnom *Deklaracijom XI. međunarodne antikorupcijske konferencije održane 2003. godine* koja je proklamirala da je “imunitet dodijeljen pretjerano velikom broju ljudi i na bespotrebno širok i opći način...Mi vjerujemo da vlade moraju ponovno razmotriti opseg svakog imuniteta kao neodložno pitanje i da poduzmu neophodne akcije kako bi imunitet bio ograničen na *legitimnu i opravdanu mjeru*.” Pravno reguliranje parlamentarnog imuniteta mora uspostaviti osjetljivu ravnotežu između zaštite rada demokratski izabranih predstavničkih tijela i učinkovite borbe protiv svih vrsta kriminalnih djelatnosti, koje su u većini suvremenih država uzele velikog maha. U demokratskom društvu koje poštuje princip jednakosti pred zakonom bilo bi apsurdno da se oni koji zakone donose ne moraju istih i pridržavati. Parlamentarni imunitet se ne smije pretvoriti u svoju negaciju i onemogućavati procesuiranje i kažnjavanje zastupnika.

PARLIAMENTARY IMMUNITY- THEORY, LEGAL REGULATION AND PRACTICE IN MODERN DEMOCRATIC COUNTRIES

In this paper, fundamental recent scientific and theoretical viewpoints on parliamentary immunity, and comparative analysis of constitutional, legal and sub -legal solutions with their practical application in both some countries with developed constitutional democracies and parliamentary traditions and in some transitional countries are used. The author does this in an attempt to attempt to establish not only what constitutional legal regulation of parliamentary immunity in democratic societies it is like today, but also what are the most important dilemmas and open questions which arise in these societies regarding parliamentary democracy. On the basis of all of this, an attempt is made to provide an answer to the question of where the limits of parliamentary immunity should be in the future.

Key words: *political immunity, parliamentary immunity, immunity of irresponsibility, immunity of integrity*