

IGOR KAUCIČ, MIRO CERAR*

Imuniteta poslancev**

Zgodovinski razvoj instituta poslanske imunitete

Anglija. Ideja poslanske imunitete izvira iz zgodovine angleškega parlamentarizma, kjer se je razvila kot rezultat političnega boja med parlamentom in monarhom. Ta boj je dejansko potekal več stoletij, v katerih se je s posamičnimi primeri uveljavilo načelo, da je treba poslancem zagotoviti svobodo govora in preostale svoboščine in pravice, ki naj jim omogočijo svobodno izražanje oziroma zastopanje političnih stališč. V 14. stoletju, pa tudi kasneje, niso bili redki primeri, da je kralj ukazal zapreti člana parlamenta, čigar nastop oziroma govor mu ni ustrezal.

Za začetek uradnega priznanja svobode govora članom splošnega predstavniškega doma angleškega parlamenta, tj. Doma komun (House of Commons), se navaja primer predstavnika Haxeya. Ko je vladal Richard II., je leta 1397 Haxey v Domu komun predložil zakonski predlog, s katerim naj bi zmanjšali neobičajno visoke stroške za vzdrževanje kraljevskega dvora. Kralj je nato od parlamenta takoj zahteval, da se navedeni predstavnik kaznuje. Sledila je obsodba, s katero je bil Haxey kot izdajalec obsojen na zaporno kazen. Toda že istega leta je Henrik IV., ki je nasledil Richarda II., Haxeya spustil na svobodo. To je storil potem, ko je od njega prejel prošnjo za razveljavitev obsodbe, ki naj bi »nasprotovala pravu in običajem, ki že od prej obstoje v parlamentu«. Hkrati je tudi Dom komun na kralja naslovil peticijo, v kateri je podobno utemeljil svojo zahtevo, da se Haxey osvobodi (s tem se je pokazal interes parlamenta, da zavaruje svojega člana). Kralj se je pritrdilno odzval tudi na peticijo Doma komun.

Še značilnejši je bil primer parlamentarnega predstavnika Stroda iz leta 1512, v času vladavine Henrika VIII. Stroda je sodišče obsodilo na zaporno kazen in na plačilo globe, ker je predlagal sprejem zakona o rudnikih cinka v Cornwallu. Da bi Stroda osvobodil, je parlament (skupaj in v soglasju s kraljem) sprejel zakon, s katerim je razveljavil navedeno sodbo in določil, da se razglasijo za neveljavne in nične »vse obtožbe, obsodbe, globe in kazni, ki so izrečene proti Strodu, ali ki bi bile izrečene v zvezi s kakšnim zakonom ali z mnenjem, ki je bilo izraženo v okviru delovanja, ki je v pristojnosti parlamenta, kar velja tako za sedanji kot tudi za prihodnji parlament«.

Na splošno je mogoče ugotoviti, da so od konca 14. stoletja dalje angleški kralji

* Dr. Igor Kaučič, docent na Pravni fakulteti v Ljubljani. Mag. Miro Cerar, asistent na Pravni fakulteti v Ljubljani.

** Ta sestavek je bil v nekoliko daljši različici predstavljen kot gradivo za razpravo na posvetu o poslanski imuniteti, ki so se ga udeležili nekateri poslanci državnega zbora in predstavniki strokovne javnosti. Namen sestavka ni v izčrpnih predstaviti problematike poslanske imunitete, pač pa v seznanitvi z nekaterimi temeljnimi razvojnimi, primerjalnopravnimi in aktualnimi vidiki tega ustavnega instituta, ki lahko v sedanjih razmerah pripomorejo k njegovemu boljšemu razumevanju in ponudijo oporne točke pri iskanju ustreznih pravnih rešitev na ustavni, zakonski in podzakonski ravni.

Mag. Miro Cerar je avtor 1., 2., 5. in 6. dela, dr. Igor Kaučič pa 3., 4. in 7. dela.

članom parlamenta vedno bolj dejansko priznavali imuniteto, čeprav je boj za njeno popolno uveljavitev trajal še vse do konca 17. stoletja. Z Listino pravic (Bill of Rights), ki jo je leta 1689 sprejel angleški parlament, je bila na ustavnopravni ravni poslancem izrecno priznana tudi svoboda govora oziroma imuniteta, kajti listina je med drugim določala, »da se svoboda govora in razpravljanja ali parlamentarnega postopka ne sme napadati ali spodbijati v nobenem sodišču ali kakem drugem kraju zunaj samega parlamenta«. V tem pogledu je parlament slavil zmago nad monarhom. V Angliji je bila tako članom parlamenta prizana t. i. poklicna imuniteta (imuniteta neogovernosti), medtem ko v tej državi še nikoli ni bila realizirana tudi t. i. nepoklicna imuniteta (imuniteta nedotakljivosti).

Francija. Nepoklicna imuniteta se je v Evropi sprva uveljavila v Franciji, po revoluciji 1789, ko je francoska Nacionalna skupščina institucionalizirala obe vrsti imunitete, tj. poklicno in nepoklicno.

Do leta 1789 sistem absolutne monarhije ni dopuščal možnosti za uveljavitev poslanske imunitete. Prelomni trenutek, ki je odločilno vplival na položaj poslancev oziroma je sprožil tudi zahtevo po poslanski imuniteti, je pomenil sklic skupščine 5. maja 1789 (sklical jo je kralj Ludvik XVI.). Takratno pravilo je bilo, da stanovi zasedajo in odločajo ločeno, kar je predstavnikom tretjega stanu, ki so bili najštevilnejši (584), onemogočalo, da uveljavijo pri odločanju svojo številčno premoč nad predstavniki plemstva (270) in duhovništva (291). V naslednjih petih tednih zasedanja je nato potekal boj predstavnikov tretjega stanu, ki so zahtevali, da stanovi od takrat dalje zasedajo skupno, pri čemer so se ti predstavniki po neuspešnih razpravah dne 17. junija 1789 na podlagi svoje ugotovitve, da predstavljajo 96% celotnega prebivalstva, razglasili za Narodno skupščino. V naslednjih dneh se je situacija še nadalje zaostrovala, kar je privedlo do tega, da je vojska obkrožila skupščino in s tem poslance, ki je niso hoteli zapustiti ter so terjali, da se ugotodi njihovim zahtevam. V takšnem napetem ozračju se je pojavila tudi ideja o poslanski imuniteti. Na predlog Mirabeauja in po krajši razpravi je skupščina sprejela tole resolucijo: »Narodna skupščina izjavlja, da je oseba vsakega poslanca nedotakljiva – zaupanja nevredni, izdajalci naroda in krivi za težek zločin so vse osebe, skupnost, sodišče ali odbori, ki bi si med ali po koncu sedanjega zasedanja drznili preganjati, voditi preiskavo ali dati zapreti poslanca zaradi kakršnega koli njegovega predloga, nasveta, mišljenja ali govora v skupščini treh stanov. Narodna skupščina sprejema odločitev, da bo v takšnih primerih uvedla potrebne ukrepe, da bi našla, preganjala in kaznovala vse tiste, ki so pobudniki, preiskovalci ali izvršitelji.« Ta resolucija, ki je bila sprejeta s 493 glasovi proti 39 glasovom, je v Franciji uvedla poklicno imuniteto (imuniteto neodgovornosti) poslancev. Od takrat dalje in vse do danes je ostala ta imuniteta sestavni del francoskega ustavnega prava. V redkih obdobjih, ko poklicna imuniteta ni bila izrecno opredeljena v ustavi, je bila določena v zakonu.

Leto zatem, ko je Narodna skupščina razglasila neodgovornost poslancev, je bila v Franciji uvedena tudi nepoklicna imuniteta (imuniteta nedotakljivosti). Spomladi leta 1790 je sodišče v mestu Toulouse dalo zapreti poslanca Lautreca zaradi suma, da je sodeloval v protirevolucionarnem gibanju. Poslanec se je skliceval na imuniteto in zahteval, da ga izpustijo iz zapor. Sodišče se je nato, čeprav tega po predpisih ni bilo dolžno storiti, obrnilo na Narodno skupščino in jo v zvezi s tem zaprosilo za mnenje. 25. junija je skupščinski odbor, ki je obravnaval zadevo, skupščino seznanil s svojim stališčem, da se Lautrec ne more sklicevati na imuniteto, kajti resolucija z dne 23. junija 1789 varuje poslanca izključno le pri opravljanju njegove poslanske funkcije (pri dajanju predlogov, mnenj in izjav v predstavniškem

telesu). Na zasedanju skupščine pa se je Robespierre postavil v bran Lautreca in se zavzel za uveljavitev imunitete nedotakljivosti, čemur je sledila razprava v skupščini in končno, naslednjega dne (26. junija 1790) tudi sprejem deklaracije, s katero je bila v Franciji priznana nepoklicna imuniteta (imuniteta nedotakljivosti). Z njo je postal poslanec zavarovan tudi v svoji dejavnosti zunaj skupščine. Določeno je bilo, da je proti poslancu mogoče zbirati dokaze in voditi preiskavo, vendar pa ga sodišče ne more obtožiti ali obsoditi brez predhodne odobritve Narodne skupščine. Aretacija poslanca je bila mogoča le potem, ko je skupščina na podlagi vpogleda v obvestila in dokazna sredstva odločila, ali je obtožba utemeljena. Aretacija brez dovoljenja skupščine je bila izjemoma dopustna, ko je bil poslanec zaloten pri kaznivem dejanju – v takšnem primeru so zanj zakoni oziroma predpisi veljali enako kot za preostale državljane.

Pri nadaljnjem razvoju se je (ustavno) pravna ureditev nepoklicne imunitete v Franciji precej spreminjala, pri čemer se je obseg te imunitete še posebno v nemirnih porevolucionarnih letih precej skrčil oziroma omejeval. Leta 1795 je ustava izčrпно opredelila nepoklicno imuniteto poslancev, prav tako pa so vse naslednje francoske ustave in akti ustavne narave vsebovali določbe o tej imuniteti.

Nemčija je uveljavila institut poslanske imunitete šele v 19. stoletju, predvsem pod vplivom idej iz francoske ureditve. Šlo je dejansko za popolni sprejem obeh omenjenih vrst imunitete (poklicno in nepoklicno), pri čemer pa so Nemci formulacijo tega instituta normativno povzeli iz belgijske ustave iz leta 1831. Belgiji je namreč uspelo kljub uvedbi poslanske imunitete zadržati stabilno ustavno monarhijo z relativno širokimi pristojnostmi monarha, kar je bila za takratno Nemčijo sprejemljiva rešitev. Ob uvedbi poslanske imunitete namreč v Nemčiji niso hkrati uveljavili tudi s tem institutom povezanih idej, ki so se pred tem že uveljavile v Franciji (npr. načelo ljudske suverenosti, načelo delitve oblasti) in so se skozi stoletja razvile v Angliji (npr. ideja o svobodi državljanov, ideja o parlamentu kot varuhu te svobode in kot nosilcu najvišje oblasti v državi, nasproti kateremu ima monarh predvsem predstavniško vlogo). V tem času je v nemški pravni znanosti prevladovalo mišljenje, da je imuniteta potrebna iz povsem praktičnih razlogov, tj., da bi zaščitila poslance pri opravljanju njihove funkcije, še posebej pred morebitnimi samovoljnimi posegi izvršilne oblasti. Omeniti pa je tudi treba, da je znatno število pravnih teoretikov izrecno nasprotovalo institutu poslanske imunitete. K temu je treba dodati, da je bilo v Nemčiji uveljavljanje poslanske imunitete postopno in da v prvem obdobju ni bila popolnoma priznana niti poklicna imuniteta.

Združene države Amerike. Na kratko je treba omeniti še ureditev v ZDA, kjer so se pri ustavnem urejanju imunitete pretežno zgledovali po tradiciji in običajnem pravu v angleški ureditvi, pri čemer pa so imuniteto izrecno normirali na zvezni ustavni ravni. Poslancem je bila že z Aktom konfederacije z dne 9. julija 1778 v celoti zagotovljena poklicna imuniteta (imuniteta neodgovornosti), medtem ko je nepoklicna imuniteta poslancem še danes zagotovljena le v formalno zelo omejenem obsegu oziroma praktično tako, da o njej skoraj ni mogoče govoriti. Načelno je sicer nepoklicna imuniteta priznana, kajti članov kongresa ni dovoljeno pripreti med zasedanjem kongresa, vendar pa to ne velja v primerih, ko člani kongresa storijo kaznivo dejanje ali dejanje zoper javni mir ali če zagrešijo izdajo. V takšnih primerih je mogoče člana kongresa pripreti brez predhodne odobritve kongresa. K temu je treba dodati, da je interpretacija dejanj zoper javni mir (breach of peace) zelo ekstenzivna in zajema po ameriški sodni praksi praktično vse kršitve zakona in prekrške, za katere je oseba lahko kazensko preganjana. Zaradi tega se tako v teori-

ji kot v praksi ugotavlja, da člani kongresa odgovarjajo za vsa kazniva dejanja tako kot vsi drugi državljani, kar močno relativizira oziroma, kot rečeno, postavlja pod vprašaj sam obstoj nepoklicne imunitete (imunitete nedotakljivosti) članov ameriškega kongresa.

Pojem, vrste in namen poslanske imunitete

Z imuniteto (lat. *immunitas* – prost, nedotakljiv, izvzetost od določenih splošnih obveznosti oziroma dolžnosti) se na splošno označuje neodgovornost subjektov za njihova dejanja. Pojem imunitete izvira iz opredelitve položaja monarha (kot suverena), ki je absolutno, tj. politično in pravno neodgovoren za svoja dejanja, zaradi česar prevzemajo zanj odgovornost ministri (absolutni monarh je odgovoren le pred bogom oziroma ga zavezuje le t. i. naravno pravo).

Poslansko imuniteto je mogoče na splošno opredeliti kot pravno nedotakljivost oziroma odgovornost članov predstavniškega telesa za kazniva dejanja. Poudariti je treba, da imuniteta poslancev ne pomeni politične neodgovornosti, kar je logična posledica narave funkcije poslancev v parlamentarnem sistemu. Poslansko imuniteto je mogoče razčleniti na več dihotomnih vidikov, pri čemer pa je treba poudariti, da se ti v ustavnih oziroma pravnih ureditah tega instituta praviloma delno prekrivajo.

Najpomembnejše vidike poslanske imunitete je mogoče razvrstiti v tele vrste:

1. a) materialna imuniteta (imuniteta neodgovornosti, tudi indemnitet) izključuje kazensko odgovornost poslanca;

b) formalna (procesna) imuniteta (imuniteta nedotakljivosti) izključuje možnost uvedbe ali nadaljevanja že začetega kazenskega postopka zoper poslanca;

2. a) poklicna imuniteta pomeni, da poslanec ni kazensko odgovoren (v tem segmentu je to tudi materialna imuniteta) za dejanja, ki jih stori pri opravljanju svoje poslanske funkcije;

b) nepoklicna imuniteta pomeni, da je poslancu priznana imuniteta glede kaznivih dejanj, ki jih ni storil pri opravljanju svoje poslanske funkcije (praviloma je to tudi formalna imuniteta oziroma imuniteta nedotakljivosti);

3. a) absolutna imuniteta varuje poslanca tudi po izteku njegovega poslanskega mandata ter tudi če se poslanec nanjo ne sklicuje;

b) relativna imuniteta varuje poslanca le med trajanjem njegovega poslanskega mandata ter le če se poslanec nanjo sklicuje oziroma če mu jo vzpostavi (prizna) parlament;

Glede namena (cilja, smotra) poslanske imunitete je mogoče tako na podlagi zgodovinsko primerjalnih vidikov kot tudi iz sodobne parlamentarne prakse ugotoviti, da je poslanska imuniteta ustanovljena v javnem interesu ter da je neposredno namenjena zagotovitvi nemotenega delovanja parlamenta in (v tem okviru) njegovih članov. Imuniteta poslancev ni ustanovljena zaradi neposrednega interesa poslancev kot posameznikov (razen seveda če je njihov interes v tem pogledu istoveten z javnim interesom), zaradi česar se na eni strani v teoriji zatrjuje, da takšna imuniteta ni pravica poslanca (lahko bi rekli, da gre za »pravico« parlamenta do nemotenega dela, pri čemer se ta pravica v njegovem imenu konkretno realizira preko poslanca), na drugi strani pa se ugotavlja, da se poslanci praviloma sami ne morejo dokončno odreči imuniteti, saj je takšna dokončna odločitev lahko le v pristojnosti parlamenta.

Tako pojasnjen namen oziroma cilj instituta poslanske imunitete se potrjuje tudi

z dejstvom, da se imuniteta praviloma nanaša le na kazniva dejanja, kjer se lahko v postopku in po razsodbi obdolženemu poslancu odvzame prostost (pripor, zapor) ter se lahko na takšen način posredno ovira delo parlamenta. Imuniteta se zato praviloma ne razteza na druga protipravna ravnanja, kot so npr. prekrški, disciplinski prestopki, civilni delikti, kršitve (civilnopравnih) pravic itd., kajti ti postopki bistveno ne ovirajo poslančevega udejstvovanja v parlamentu (predvsem tu ni ogrožena njegova prostost).

Poslanska imuniteta v nekaterih tujih ureditvah

V naši ustavnopravni teoriji se poslanska imuniteta najpogosteje deli na poklicno in nepoklicno imuniteto, ker je ureditev obeh oblik imunitete v ustavi dokaj jasno razmejena. S primerjalnopravnega vidika pa je ustreznejše razlikovanje med materialno imuniteto (neodgovornostjo poslanca) in procesno imuniteto (nedotakljivostjo poslanca), ker natančneje, zlasti vsebinsko ustrezneje, opredeljuje eno in drugo obliko imunitete.

a) Materialna imuniteta

Materialna oziroma poklicna imuniteta je brez izjeme urejena v vseh državah, ki so predmet primerjalnega pregleda (zahodnoevropske države in ZDA). Med seboj se ustave sicer razlikujejo po različnih formulacijah, vendar je bistvo te imunitete praktično povsod enako; ta zajema kazensko, ponekod pa tudi druge oblike (npr. v Avstriji tudi civilnopravno in upravno) neodgovornosti poslanca za izraženo mnenje ali glas v predstavniškem telesu, katerega član je. Pač pa obstajajo nekatere razlike v interpretaciji in pri uporabi določb o materialni imuniteti v praksi. Ponekod (npr. v ZDA) izraz »mnenje« vključuje praktično vse, kar poslanec počne pri opravljanju svoje funkcije, drugje pa ta izraz razlagajo bistveno ožje. Te oblike izključitve odgovornosti pa nujno ne pomenijo absolutne neodgovornosti. Nekatere ustave določajo, da lahko parlament uveljavlja odgovornost poslanca zaradi ustnih ali pisnih izjav, ki jih je dal kot poslanec (npr. v Avstriji). V tem primeru poslanec odgovarja parlamentu, ne pa tudi drugemu organu.

b) Procesna imuniteta

Procesna oziroma nepoklicna imuniteta poslanca se v večini držav nanaša na prepoved pripora poslanca in uvedbe kazenskega postopka brez odobritve parlamenta oziroma doma, katerega član je. Praviloma parlamenti odločajo o priznanju oziroma nepriznanju imunitete le za lažja kazniva dejanja, za hujša kazniva dejanja pa se navadno le obvestijo o uvedbi kazenskega postopka z možnostjo v določenih ureditvah, da zahtevajo prekinitev tega postopka oziroma odpravo pripora. Nekatere ustave pa tega dovoljenja oziroma predhodne odobritve ne predvidevajo, če je bil poslanec zaloten pri kaznivem dejanju (flagrantni delikt) ali če je storil hujše kaznivo dejanje.

V večini držav, ki uveljavljajo procesno imuniteto poslancev, se ustavne ureditve med seboj razlikujejo glede vloge parlamenta pri tem, odvisne pa so predvsem od narave ali teže kaznivega dejanja. Za obravnavo procesne imunitete v teh ureditvah prevladuje dvoje:

1. procesna imuniteta v nobenem primeru ne zajema vseh kaznivih dejanj, temveč le nekatera;

2. predstavniško telo praviloma lahko o takšni imuniteti odloča le, če grozi poslancu odvzem svobode ali kazenski postopek med zasedanjem parlamenta in le izjemoma ves čas opravljanja poslanske funkcije;

1. Med državami, ki so predmet primerjalnega pregleda, pozna procesno imuniteto večina ureditev. Izjemi sta npr. Nizozemska in Združeno kraljestvo. Na Nizozemskem uživajo poslanci le materialno (poklicno) imuniteto (poslanec ni odgovoren za mnenje, ki ga je izrazil na zasedanju parlamenta ali njegovih odborov ali v pisnem občevanju), pri tem pa je zanimivo, da velja ta imuniteta tudi za ministre, državne sekretarje in druge osebe, ki so udeležene v razpravah v parlamentu. V Združenem kraljestvu imajo poslanci imuniteto samo za civilne delikte (vendar to danes ni več aktualno), ne pa tudi za kazenske delikte; v zvezi s slednjimi velja le običaj, da mora policija obvestiti vodjo doma predstavniškega telesa o pridržanju člana doma oziroma sodišče o obsodbi člana doma na zaporno kazen.

Ne glede na to da države, ki uveljavljajo procesno imuniteto, praviloma zahtevajo predhodno soglasje parlamenta za odvzem svobode in za kazenski pregon poslanca, so v večini teh držav določena kazniva dejanja izvzeta. Med kazniva dejanja, za katera dovoljenje parlamenta ni potrebno, uvrščajo nekatera hujša kazniva dejanja (kar je redkeje) ali kazniva dejanja, pri storitvi katerih je poslanec zaloten – t. i. flagrantne delikte (kar je pogostejše). V prvo skupino najpogostejše sodijo dejanja izdaje, zločina in kršitve miru (npr. v ZDA in na Irskem) ali dejanja, ki se kaznujejo s strožjim zaporom (npr. na Portugalskem z zaporom več kot 3 leta). V drugo skupino sodijo ureditve, kjer predhodno soglasje parlamenta ni potrebno za vsa flagrantna dejanja (npr. v Avstriji, Belgiji, na Danskem, v Španiji, Franciji, Italiji, na Portugalskem, v Luksemburgu in v ZRN, s tem da po ustavi ZRN velja to tudi, če je poslanec prijet naslednjega dne) oziroma izjemoma samo za tista flagrantna dejanja, za katera je predpisana strožja kazen ali obvezen pripor (npr. na Finskem dejanje, za katero je predpisana kazen zavora nad 6 mesecev; na Hrvaškem, če je bil poslanec zaloten pri kaznivem dejanju, za katero je predpisana kazen zavora nad 5 let; v Italiji za dejanje, za katero je predpisan obvezen pripor). V Franciji pa imuniteta ne vključuje flagrantnih deliktov, že odobrenega kazenskega pregona in pravnomočnih obsodb. Tudi na Finskem je poslanec lahko prijet brez predhodnega dovoljenja parlamenta ob flagrantnem deliktu in če sodišče odredi njegovo prijetje.

Le izjemoma nekatere izmed teh ustav dopuščajo možnost, da parlament kasneje zahteva začasno prekinitev kazenskega postopka ali pripora zoper poslanca, ki je bil zaloten pri kaznivem dejanju. V Avstriji npr., kjer je mogoče poslanca, ki je zaloten pri kaznivem dejanju, pripriti brez soglasja parlamenta, lahko parlament ali njegovo pristojno telo zahteva prekinitev pripora ali celo opustitev pregona. Tudi v Švici je lahko poslanec priprt zaradi flagrantnega delikta in celo begosumnosti, s tem da je v teh primerih dovoljenje parlamenta izjemoma potrebno, če priprti poslanec ni dal pisnega soglasja k priporu.

V zvezi s tem vprašanjem je zanimiva rešitev, ki jo pozna avstrijska ustava po njeni spremembi leta 1979. Soglasje državnega zbora je potrebno le za pripor poslanca (razen če je bil zaloten pri kaznivem dejanju) in za hišno preiskavo. Sicer se sme poslanec brez soglasja državnega zbora kazensko preganjati le takrat, kadar to dejanje očitno ni v nikakršni povezavi s politično dejavnostjo tega poslanca. Vendar pa mora organ pregona dobiti sklep državnega zbora o obstoju takšne povezave, če to zahteva prizadeti poslanec ali 1/3 članov pristojne komisije. Ob

takšni zahtevi je treba takoj opustiti ali prekiniti vsak uraden pregon. V vseh teh primerih se šteje, da je dal državni zbor soglasje, če ni v 8 tednih sklepal o takšnem zaprosilu pristojnega organa za pregon.

Le redke so ustave, ki hujših kaznivih dejanj ali flagrantnih deliktov izrecno ne izvzemajo iz imunitete. Ena takih je npr. Grčija.

2. Za druga kazniva dejanja poslanca je v večini držav potrebno soglasje parlamenta oziroma njegovega doma, katerega član je poslanec. V zvezi s tem se ustave razlikujejo po obsegu dejanj, za katere je mogoče imuniteto priznati, po času, v katerem se imuniteta priznava.

Parlamenti posameznih držav najpogosteje odločajo o vzpostavitvi imunitete za:

– odvzem svobode in kazenski pregon (npr. v Luksemburgu, Grčiji, Belgiji, na Danskem, v Španiji, Franciji, Italiji, Švici, na Portugalskem, na Hrvaškem in v Avstriji, vendar v slednji za kazenski pregon le za določena kazniva dejanja);

– hišno preiskavo (npr. v Avstriji);

– osebno in hišno preiskavo (npr. v Italiji);

– odstop od tajnosti pisem in drugih občil ter za nadzorovanje (v Švici);

– druge posege v osebne svoboščine (npr. v ZRN in v Grčiji);

– prisilne ukrepe (fizične omejitve) zoper poslanca (v Luksemburgu).

V teh ureditvah je lahko poslancu priznana imuniteta, vendar ne nujno za ves čas poslanskega mandata, temveč le med zasedanjem parlamenta oziroma ko poslanec prisostvuje njegovemu zasedanju. Taka ureditev je uveljavljena npr. v Luksemburgu, Grčiji in Belgiji. V teh državah poslanca ni mogoče pripreti oziroma kazensko preganjati brez dovoljenja parlamenta v času, ko ta zaseda. Zunaj njega pa dovoljenje ni potrebno, podobno kot za flagrantne delikte. Grška ustava določa, da poslanec med zasedanjem parlamenta (brez privolitve parlamenta) ne more biti preganjan ali aretiran niti prizadet v svojih osebnih svoboščinah. Podobno predpisuje tudi ustava Luksemburga; brez dovoljenja doma parlamenta ni mogoče poslanca procesuirati ali zapreti, ko zaseda dom. Zunaj zasedanja parlamenta ustava odreja parlamentu, podobno kot za flagrantne delikte, pravico, da bi o imuniteti sploh odločal. Ustava Belgije daje pravico parlamentu, da lahko zahteva izpustitev poslanca iz zapore oziroma ustavitev kazenskega pregona med trajanjem zasedanja parlamenta ali za celotno mandatno dobo. S tega vidika najbolj omejuje ureditev v ZDA, kjer poslanca (razen v primeru izdaje, zločina in kršenja miru) ni mogoče pripreti le med zasedanjem parlamenta in ob prihodu nanj ter odhodu z njega. Zunaj zasedanja parlamenta za pripor ni potrebno nika-kršno soglasje parlamenta. Tako soglasje ni potrebno tudi v vseh primerih kazenskega pregona zoper poslanca, torej ne glede na to ali parlament zaseda ali ne. Podobno velja tudi na Irskem, le da vključuje irska ustava, razen pripora, tudi vsak drug poseg sodišča ali drugega oblastnega organa zoper poslanca.

Nekatere ustave pa bolj ali manj omogočajo procesno imuniteto (pod pogojem, da parlament s tem soglaša) tudi zunaj zasedanja parlamenta. V tem primeru uživa poslanec imuniteto ves čas opravljanja poslanske funkcije. Tako ureditev poznajo npr. v ZRN, Avstriji, na Danskem, v Italiji, v Španiji in na Hrvaškem. Po ustavi Danske npr. poslanec ne more biti brez privolitve parlamenta kazensko preganjan ali zaprt, razen za flagrantna kazniva dejanja. Tudi v ZRN in v Avstriji imuniteta ni vezana na zasedanje parlamenta. Španska ustava izrecno predpisuje, da imajo poslanci imuniteto ves čas mandata in so lahko preganjani samo zaradi flagrantnih deliktov, procesuirani pa so lahko samo po poprejšnjem dovoljenju doma parlamenta. (Zanimivost španske ureditve je, da je za sojenje poslanca ali

senatorja pristojen kazenski svet vrhovnega sodišča.) Tudi hrvaška ustava določa, da brez odobritve doma Sabora poslanec ne more biti priprt, razen če je bil zaloten pri kaznivem dejanju, za katero je predpisana kazen nad 5 let zapor, niti se zoper njega ne sme začeti kazenski postopek.

V Franciji razlikujejo med imuniteto med zasedanjem parlamenta in zunaj njega. V prvem primeru poslanec ne more biti brez soglasja parlamenta preganjan ali zaprt zaradi kaznivega dejanja ali prekrška (razen flagrantnega delikta), v drugem primeru – zasedanja parlamenta – pa član parlamenta ne more biti priprt brez soglasja predsedstva doma parlamenta, katerega član je, razen če je zaloten pri kaznivem dejanju, če je pregon odobren ali če je pravnomočno obsojen. Zapor ali pregon se prekine oziroma ustavi, če to zahteva dom, katerega član je poslanec.

Ureditev poslanske imunitete v ustavi Republike Slovenije

Institut poslanske imunitete se v novi ustavi Republike Slovenije iz leta 1991 bistveno ne razlikuje od ureditve v prejšnji ustavi, čeprav je položaj poslancev drugačen, kot pa je bil položaj (zlasti zamenljivih) delegatov. Ugotovimo pa lahko, da je bila ustavna ureditev imunitete v prejšnji ustavi natančnejša in bolj nedvoumno urejena, česar za novo ustavo RS ne moremo povsem trditi. To zlasti velja za določbo o poslančevi možnosti, da se ne sklicuje na imuniteto.

Nova ustava RS v 83. členu predpisuje obe obliki poslanske imunitete, materialno in procesno.

a) Materialna imuniteta poslancev

Materialna oziroma poklicna imuniteta poslancev je določena v 1. odstavku 83. člena ustave: »Poslanec državnega zbora ni kazensko odgovoren za mnenje ali glas, ki ga je izrekel na sejah državnega zbora ali njegovih delovnih teles.«

Materialnopravno imuniteto sestavljata dve bistveni sestavini, ki morata biti podani kumulativno.

1. Procesna imuniteta poslancev ne vključuje vseh kaznivih dejanj, temveč le tista, ki jih lahko stori poslanec z izražanjem svojega mnenja ali glasu. To so dejanja, kot npr. govori, izjave, predlogi, poročila, glasovanje ipd. Ker gre za neodgovornost za dejanja, ki izhajajo iz izraženega mnenja oziroma izjave, pridejo v poštev samo kazniva dejanja, ki se lahko storijo z besedo oziroma z izjavo in izražanjem svojega mnenja. Zatorej je treba vedno, kadar se zastavi vprašanje, ali je neko dejanje zaobseženo s to obliko poslanske imunitete, predhodno presoditi, ali gre za dejanje, ki je tesno vezano za opravljanje funkcije poslanca ali ne. Poslanec torej lahko v svojem govoru v državnem zboru stori kaznivo dejanje, vendar za to ne more biti kazensko odgovoren. Če bi poslanec storil kakšno drugo kaznivo dejanje (ne s svojim mnenjem ali glasom, ampak na drug način, npr. s telesno poškodbo ali ubojem drugega poslanca, odkritim pozivanjem h kaznivim dejanjem), ga ta oblika imunitete ne bi ščitila pred kazensko odgovornostjo. To je tudi razumljivo, kajti ta in podobna dejanja niso povezana z njegovim delom oziroma funkcijo v parlamentu. V tem primeru zanj ne bi veljale določbe o materialni, temveč določbe o procesni – nepoklicni imuniteti.

2. Poslanec je te imunitete deležen samo, če stori eno izmed prej opisanih dejanj na seji državnega zbora ali njegovih delovnih teles. Če poslanec taistega

dejanja ne bi storil na omenjeni seji, bi zanj kazensko odgovarjal kot vsak drug državljani (npr. če bi storil tako dejanje zunaj sej, četudi v prostorih parlamenta, v poslanski pisarni, na političnem zborovanju, v tisku ipd.). Če bi poslanec s svojim ravnanjem kršil red in disciplino na seji, pa bi lahko bil disciplinsko odgovoren v skladu z določbami poslovnika (npr. z odstranitvijo s seje).

Ustavna ureditev materialne oziroma poklicne imunite pri nas se bistveno ne razlikuje od ureditve v drugih ustavah. V primerjavi z nekaterimi ureditvami pa je obseg te imunite nekoliko ožje določen, ker izključuje le kazensko odgovornost, ne pa tudi drugih oblik odgovornosti poslanca za mnenje ali parlamentu.

b) Procesna imuniteta poslancev

Procesna oziroma nepoklicna imuniteta poslancev je opredeljena v 2. in 3. odstavku 83. člena ustave Republike Slovenije: »(1) Poslanec ne sme biti priprt niti se zoper njega, če se sklicuje na imuniteto, ne sme začeti kazenski postopek brez dovoljenja državnega zbora, razen če je bil zaloten pri kaznivem dejanju, za katero je predpisana kazen zapora nad pet let. (2) Državni zbor lahko prizna imuniteto tudi poslancu, ki se nanjo ni skliceval ali je bil zaloten pri kaznivem dejanju iz prejšnjega odstavka.«

Tako opredeljena imuniteta razlikuje med tremi različnimi situacijami in s tem različnimi stopnjami nedotakljivosti poslanca.

1. Če se poslanec ne sklicuje na imuniteto, je lahko priprt in se sme zoper njega začeti kazenski postopek. Pristojni državni organ v zvezi s tem ne potrebuje nikakršnega poprejšnjega dovoljenja državnega zbora, kajti če se poslanec ne sklicuje na imuniteto, mu je tudi ni mogoče odvzeti. Pristojni državni organ je dolžan le obvestiti državni zbor o priporu poslanca ali o začetku kazenskega postopka zoper njega. Državni zbor pa lahko na predlog svoje mandatno-imunitetne komisije poslancu vzpostavi imuniteto, četudi se poslanec nanjo ni skliceval. Na podlagi te ustavne določbe pa je mogoča tudi drugačna razlaga, po kateri dovoljenje državnega zbora ni potrebno za začetek kazenskega postopka, za pripor pa. Po tem stališču je torej za pripor poslanca nujno potrebno dovoljenje državnega zbora. Kljub različni možni razlagi te določbe, ki je posledica nekoliko nejasne ustavne dikcije, daje poslovniška ureditev tega vprašanja večjo oporo prvemu stališču. Poslovnik državnega zbora namreč v 3. odst. 35. člena določa: »Pristojni državni organ mora poslati obvestilo o priporu ali o začetku kazenskega postopka predsedniku državnega zbora tudi tedaj, ko se poslanec ni skliceval na imuniteto.« Poslovnik torej ne razlikuje med priporom in kazenskim postopkom zoper poslanca, ki se na imuniteto ni skliceval: v obeh primerih je treba državni zbor o tem le obvestiti. V nasprotnem bi moral za pripor takega poslanca poslovnik zahtevati dovoljenje državnega zbora, za kazenski postopek pa bi zadoščalo le obvestilo.

2. V nasprotnem primeru, če se torej poslanec sklicuje na imuniteto, ne sme biti priprt niti se zoper njega ne sme začeti kazenski postopek brez dovoljenja državnega zbora. Pristojni državni organ mora zato, preden poslanca, ki se sklicuje na imuniteto, pripre ali začne proti njemu kazenski postopek, za to dobiti dovoljenje državnega zbora. Tako dovoljenje ni potrebno le, če je bil poslanec zaloten pri kaznivem dejanju, za katero je predpisana kazen zapora nad pet let. Državni zbor lahko na predlog svoje mandatno-imunitetne komisije poslancu, ki se sklicuje na imuniteto, le-to vzpostavi in ne da dovoljenja za pripor ali za začetek

kazenskega postopka ali pa takšno dovoljenje da, kar pomeni, da poslancu odvzame imuniteto.

3. Če je bil poslanec zaloten pri kaznivem dejanju, za katero je predpisana kazen zapora nad pet let, je lahko priprt in se zoper njega lahko začne kazenski postopek, četudi bi se skliceval na imuniteto. Pristojni državni organ ne potrebuje poprejšnjega dovoljenja državnega zbora, ker se v tem primeru šteje, da je dejanje deloma že dokazano ali vsaj da je možnost neutemeljenega preganjanja poslanca manj verjetna. O priporu in začetku kazenskega postopka zoper poslanca mora pristojni organ nemudoma obvestiti državni zbor. Vendar sme državni zbor tudi v tem primeru, podobno kot v obeh prej opisanih, takemu poslancu vzpostaviti imuniteto.

Z ustavnopravnega primerjalnega vidika lahko za ureditev procesne oziroma nepoklicne imunitete v naši ustavi ugotovimo:

1. V nobeni izmed ustav, ki so bile predmet primerjalnega pregleda, ni predvideno, da bi se poslanec tako kot pri nas lahko »odrekel« imuniteti oziroma da se nanjo ne bi skliceval. To je tudi razumljivo, ker imuniteta ni subjektivna pravica posameznega poslanca niti njegov privilegij, temveč je v interesu njegove funkcije in v interesu predstavniškega telesa, zlasti pred možnimi arbitrarnimi postopki izvršnih organov, pa tudi posameznikov, in neutemeljenega preganjanja poslanca. Čeprav pomeni poslanska (zlasti materialna) imuniteta odstop od ustavnega načela enakosti pred zakonom, za prevladujočo pravno teorijo in doktrino ne pomeni pravice oziroma privilegija, ki bi bil priznan *ad personam*, ker se šteje, da je imuniteta priznana v splošnem interesu. Imuniteta ni vzpostavljena zaradi interesov posameznega poslanca, temveč v javnem interesu, zato jo nekateri avtorji opredeljujejo kot institut javnega prava. Zaradi tega se poslanci tudi ne morejo odreči svoji poslanski imuniteti.

V naši ureditvi to nedvomno velja za materialno imuniteto, relativizirana pa je s tega vidika procesna imuniteta. Ustava je poslancu priznala imuniteto, vendar ima ta možnost, da poslancu kasneje prizna imuniteto, na katero se ni skliceval (končna odločitev je v njegovih rokah), vendar že obstoj te možnosti kaže na elemente subjektivne pravice. Procesna imuniteta vsebuje v naši pravni ureditvi elemente javnopravnega instituta (ki prevladujejo) in tudi elemente subjektivne pravice poslanca. Seveda bi bili slednji bistveno bolj izraženi, če uprava ne bi dopuščala državnemu zboru, da poslancu kasneje vzpostavi imuniteto, na katero se ni skliceval.

Tudi z vidika organov kazenskega pregona je pri nas v primerjavi z večino drugih ureditev dana možnost, da uvedejo kazenski postopek zoper poslanca brez dovoljenja predstviškega telesa, če se poslanec ne sklicuje na imuniteto. Državni zbor sicer lahko kasneje prizna takšnemu poslancu imuniteto (čeprav ob tem ne gre zanemariti opozorila, da je to v nasprotju z voljo poslanca), vendar je za to potreben poseben postopek v državnem zboru. Glede na nekatere praktične težave, ki so se pokazale v zvezi z imuniteto pri nas, se zastavlja vprašanje smiselnosti določbe o možnosti poslanca, da se na imuniteto ne sklicuje. Ta pravica lahko pristojne državne organe resno ovira pri vodenju kazenskega postopka; poslanec se lahko npr. v predkazenskem postopku »odreče« imuniteti, kasneje pa se premisli in se nanjo sklicuje. Pristojni državni organ mora v tem primeru postopek ustaviti in zahtevati dovoljenje državnega zbora. Z vidika vodenja kazenskega postopka bi bilo ustrežnejše, če ustava te možnosti (sklicovanja na imuniteto) ne bi dopuščala in bi pristojni državni organ na začetku postopka zahteval dovoljenje in s tem ugotovil, ali bo lahko vodil postopek ali pa ga bo državni zbor suspendiral.

Takšna praksa v svetu prevladuje in je seveda logična, kajti v teh sistemih poslancu ne priznajo pravice do suspenza svoje imunitete, kot je to pri nas. V primerjalno-pravni teoriji prav zato ugotavljajo, da se poslanec ne more odreči imuniteti, ker ta deluje neodvisno od njegove volje. Zato o imuniteti lahko odloča samo parlament, katerega član je poslanec, ne pa poslanec sam. Bolj konsistentno in skladno s pravno naravo imunitete je, da poslanec ne razpolaga s pravico suspenza svoje imunitete, ampak da je ta pravica priznana le parlamentu.

2. V primerjavi z večino držav, kjer poslanci v nobenem primeru nimajo imunitete za flagrantne delikte, velja po naši ustavi to le za flagrantna kazniva dejanja, za katera je predpisana kazen zapora nad pet let. Posebnost naše ureditve imunitete je tudi v tem, da lahko državni zbor kasneje prizna imuniteto tudi takemu poslancu.

3. Na dokajšnjo ekstenzivnost naše ureditve procesne imunitete kaže tudi ustavna določba, po kateri je (z izjemo flagrantnega dejanja in nesklicovanja na imuniteto) potrebno dovoljenje državnega zbora ne le za pripor, temveč tudi za začetek kazenskega postopka. To sicer uveljavljajo tudi nekatere druge ustave, vendar imuniteta v teh ureditvah praviloma ne velja tako kot pri nas za celotno mandatno obdobje (oziroma za dejanje, ki ga poslanec stori v tem času), temveč le ko zaseda parlament. Še več, poslovnik državnega zbora je v 42. členu omogočil kasnejše priznanje imunitete tudi poslancu, ki je bil priprt ali je bil zoper njega začet kazenski postopek še pred potrditvijo njegovega mandata. Po drugi strani pa ustava ne priznava poslancem v primerjavi z nekaterimi drugimi državami imunitete pri preiskovalnih dejanjih, ki se lahko izvedejo v predkazenskem postopku (npr. osebno in hišno preiskavo) in zunaj njega (npr. odstop od tajnosti pisem in drugih občil).

Zakonska in poslovniška ureditev imunitete poslancev v Sloveniji

a) Ureditev imunitete poslancev v zakonu o poslancih

Na zakonski ravni urejajo oziroma se nanašajo na poslansko imuniteto določbe zakona o poslancih, zakona o kazenskem postopku (ta zakon nalaga pravosodnim organom, da morajo, kadar sprožijo kazenski pregon zoper poslanca, za to dobiti poprejšnje dovoljenje parlamenta) in zakona o izvrševanju kazenskih sankcij (ki delno ureja situacijo poslančevega sklicovanja na imuniteto ob že sprejeti (obsodilni) pravnomočni sodbi). Posredno zadevajo problematiko poslanske imunitete tudi določbe kazenskega zakona, ki urejajo tek in pretrganje zastaranja kazenskega pregona.

Zakon o poslancih ureja poslansko imuniteto v drugi točki IV. poglavja, kjer v 21. členu dobesedno povzema določbo 1. odstavka 83. člena ustave (poklicna oziroma materialna imuniteta), v 22. členu pa dobesedno povzema določbo 2. in 3. odstavka 83. člena ustave (nepoklicna oziroma formalna imuniteta), ki pa jo dopolnjuje z določbo, po kateri mora o zahtevi pristojnega državnega organa za dovoljenje za pripor oziroma če se poslanec sklicuje na imuniteto, za začetek kazenskega postopka (razen če ni bil zaloten pri kaznivem dejanju, za katero je predpisana kazen zapora nad pet let) državni zbor odločiti »na predlog mandatno-imunitetne komisije najkasneje v 30 dneh od dneva vložitve zahteve«. Iz te določbe 22. člena je v povezavi z ureditvijo poslanske imunitete v poslovniku državnega zbora (o tem v nadaljevanju) razvidno, da mora o priznanju ali odvzemu imunitete

vedno odločiti državni zbor, kar pomeni, da ima glede imunitete »zadnjo besedo« vedno parlament in ne poslanec ali kateri koli drug državni organ. Tridesetdnevni rok za sprejem takšne odločitve je relativno kratek in zagotavlja, da se zadeve z imuniteto v državnem zboru rešujejo sproti.

Imuniteto obravnava tudi 9. člen zakona o poslancih. V zvezi s tem je treba najprej opozoriti, da je v skladu z načelom nedolžnosti, ki je eno od temeljnih načel kazenskega prava in ga vsebuje tudi naš kazenski zakon, poslanec (oziroma vsakdo) nedolžen vse do takrat, ko je njegova kazenska odgovornost ugotovljena s pravnomočno sodno odločbo, zato se nepoklicna imuniteta navezuje le na poslanca, ki je (utemeljeno) osumljen oziroma obtožen storitve kaznivega dejanja. V trenutku, ko je za kaznivo dejanje pravnomočno obsojen, zanj po ustavi imuniteta ne velja več, kajti ustava ne predvideva imunitetnega varstva zoper izvršitev kazenske sankcije. V takšnem primeru torej državni zbor poslancu po ustavi ne bi mogel več vzpostaviti imunitete. Vendar pa 9. člen zakona o poslancih tu vzpostavlja izjemo. Ta člen med drugim najprej določa, da poslancu preneha mandat, če je s pravnomočno sodbo obsojen na nepogojno kazen zapor, daljšo od šest mesecev (kar je logično, saj v tem primeru poslanec ne more več učinkovito opravljati svoje funkcije). Toda v zadnjem odstavku ta člen hkrati določa, da lahko v takšnem primeru državni zbor sklene tudi, da poslanec »lahko opravlja poslansko funkcijo« in mu tako ne preneha poslanski mandat. Ta zakonska določba tako dopolnjuje ustavo, saj kot rečeno, 83. člen ustave ne predvideva možnosti za vzpostavitev poslanske imunitete po že izrečeni pravnomočni sodbi oziroma med izvrševanjem (zaporne) kazni. Dikcija zadnjega odstavka 9. člena zakona o poslancih se glasi: »če državni zbor sklene, da lahko (poslanec) opravlja poslansko funkcijo.« Te dikcije ni mogoče razlagati tako, da bi državni zbor lahko ugotovil, da je poslanec zmožen, kljub temu da prestaja zaporno kazen, opravljati svojo funkcijo. Določbo je zato mogoče razumeti le tako, da državni zbor s sklepom odloči, da se izvršitev oziroma izvrševanje zaporne kazni odloži do prenehanja poslančevega mandata in se s tem poslancu omogoči nadaljnje nemoteno opravljanje poslanske funkcije. Ker pa za takšno zakonsko ureditev ni ustavne podlage, se seveda v zvezi z navedenimi določbami 9. člena zakona o poslancih zastavlja vprašanje njihove (ne)ustavnosti.

b) Ureditev poslanske imunitete v poslovniku državnega zbora

Na podzakonski ravni ureja poslansko imuniteto v tretjem podpoglavju III. poglavja (členi 33 do 42) poslovnik državnega zbora. Iz vsebine določb podpoglavja poslanskega državnega zbora o poslanski imuniteti je mogoče razbrati tele temeljne vidike te ureditve:

1) Poslanec uživa imuniteto od potrditve do prenehanja mandata (33. člen poslovnika). Poslovnik pa dopušča tudi možnost, da državni zbor prizna imuniteto poslancu, ki je bil priprt ali je bil zoper njega začet kazenski postopek še pred potrditvijo njegovega mandata (42. člen v povezavi z 2. odstavkom 37. člena). Gre torej za nekakšno izjemo od pravila, da poslanec uživa imuniteto le v času svojega mandata (imuniteta se sicer lahko po 42. členu prizna le za čas trajanja mandata, vendar pa tudi z učinkom za čas pred nastopom mandata), kar je dejansko dopolnitev ustavne ureditve, saj ustava v 83. členu ne razteza nepoklicne oziroma formalne imunitete na čas pred nastopom poslančevega mandata. V tem pogledu je vprašljiva ustavnost določbe 42. člena poslovnika državnega zbora, saj ne gre

dopustiti, da bi navedeni poslovnik vsebinsko razširjal ustavno determinirani obseg poslanske imunitete.

2) O situaciji, ki zadeva priznanje ali nepriznanje poslanske imunitete (pripor, začetek kazenskega postopka), mora biti vedno obveščen državni zbor (ne glede na to ali se poslanec sklicuje na imuniteto ali ne), ki vedno tudi dokončno odloči o imuniteti, tj., ali jo poslancu prizna ali ne (34., 35., in 36. člen poslovnika).

3) V postopku odločanja o imuniteti poslanca je izrazito poudarjena vloga mandatno-imunitetne komisije državnega zbora. V skladu s 36. členom poslovnika ta komisija preuči zgoraj omenjeno zahtevo ali obvestilo in o tem poroča državnemu zboru na njegovi prvi naslednji seji. Komisija predlaga državnemu zboru vzpostavitev (točneje: priznanje) ali odvzem (točneje: nepriznanje) imunitete.

4) Državni zbor brez razprave in brez obrazložitve poslanskih glasov odloča o vzpostavitvi (točneje: priznanju) ali odvzemu (točneje: nepriznanju) imunitete (2. odstavek 38. člena). Ta določba je vprašljiva oziroma sporna tako z vidika konteksta poslovnika kot tudi z vidika položaja in vloge državnega zbora kot takšnega. V luči poslovnika je navedena določba sporna, če upoštevamo, da 1. odstavek 38. člena poslovnika določa, da pri obravnavanju zahteve za odvzem imunitete ali obvestila o priporu ter o začetku kazenskega postopka državni zbor ne vrednoti dokazov in ne presoja, ali je podan dejanski stan poslancu očitane kaznivega dejanja in ali je poslanec kazensko odgovoren. Če državni zbor v skladu z drugim odstavkom tega člena o imuniteti sploh ne sme razpravljati, poslanecem pa tudi ni dovoljena obrazložitev njihovega glasu, potem seveda ni mogoče govoriti o tem, da državni zbor kakor koli obravnava konkretno vprašanje imunitete, pač pa o le-tej zgolj odloči z glasovanjem. Z vidika položaja in vloge državnega zbora kot predstaviškega telesa pa je nasploh vprašljivo, ali je primerno, da se zbor (parlament) kot takšen vnaprej odreče možnosti razprave o katerem koli vprašanju, ki ga obravnava, torej tudi o konkretnem vprašanju poslanske imunitete. Ob takšni razpravi bi seveda lahko državni zbor zaradi občutljivosti konkretne zadeve izključil javnost, ki bi ji nato posredovana le končna odločitev.

5) Kot rečeno, državni zbor (glede na pravkar navedene določbe velja to dejansko le za njegovo mandatno-imunitetno komisijo) pri odločanju o imuniteti ne vrednoti dokazov in ne presoja, ali je podan dejanski stan poslancu očitane kaznivega dejanja in ali je poslanec kazensko odgovoren.

6) Kadar je treba o vzpostavitvi (priznanju) ali o odvzemu (nepriznanju) imunitete odločati med dvema sejama državnega zbora in glede na okoliščine primera ni mogoče počakati do prve prihodnje seje, odloči o vzpostavitvi imunitete ali o njenem odvzemu mandatno-imunitetna komisija. Le-ta v vsakem primeru tudi takoj odloča o vzpostavitvi imunitete poslancu, ki je v priporu. Državni zbor odločitev na svoji prvi prihodnji seji potrdi ali razveljavi (39. člen poslovnika). Tudi ta določba kaže na pomembno vlogo mandatno-imunitetne komisije. Seveda ostaja končna odločitev v pristojnosti državnega zbora kot takšnega.

7) Ob obravnavanju obvestila o priporu ali o začetku kazenskega postopka zoper poslanca, ki se ni skliceval na imuniteto ali je bil zaloten pri kaznivem dejanju, za katero je predpisana kazen zapora nad pet let, sme državni zbor takemu poslancu vzpostaviti (priznati) imuniteto (2. odstavek 37. člena poslovnika), pri čemer pa je na podlagi takšne določbe v navedenem primeru mogoče priznati imuniteto iz kakršnih koli razlogov, kajti poslovnik tu ne postavlja nobene omejitve. Ni sicer realno pričakovati, da bi šla praksa državnega zbora na splošno v takšno smer, da bi se nepoklicna oziroma formalna imuniteta priznaval brez že večkrat omenjene funkcionalne omejitve (tj. načela, da je priznanje imunitete

utemeljeno le, če zagotavlja nemoteno delo parlamenta), seveda pa takšne možnosti v posameznih primerih ni mogoče izključiti.

V predlogu za izdajo poslovnika je bilo v 2. odstavku 37. člena določeno, da sme v navedenem primeru državni zbor vzpostaviti imuniteto poslancu le, »če je to potrebno za opravljanje njegove poslanske funkcije«. S tem dodatkom je bil jasno izražen namen predlagatelja, da zavaruje poslanca le v funkciji parlamenta oziroma da v takšnem primeru prizna imuniteto poslancu le, če to zagotavlja nemoteno delo parlamenta. Izostanek te določbe v veljavnem poslovniku državnega zbora je zato pomanjkljivost, ki bi jo bilo v prihodnje treba odpraviti z ustrezno spremembo poslovnika, v vmesnem obdobju pa bi bilo treba v državnem zboru oziroma v njegovi mandatno-imunitetni komisiji ohraniti takšno prakso, ki bi dosledno upoštevala temeljni namen (smoter, cilj) instituta poslanske imunitete.

8) O svoji odločitvi glede imunitete mora državni zbor (oziroma v omenjenih izjemnih primerih mandatno-imunitetna komisija) obvestiti pristojni državni organ, ki mora upoštevati odločitev državnega zbora (40. in 41. člen poslovnika).

Na kratko je treba predstaviti še statistični pregled obravnavanih primerov poslanske imunitete v mandatno-imunitetni komisiji državnega zbora. Iz pregleda z dne 16. 6. 1994 (to evidenco vodi strokovna služba navedene komisije) je razvidno:

a) mandatno-imunitetna komisija je do navedenega datuma obravnavala 21 primerov poslanske imunitete, državni zbor pa je odločal o 18 primerih, pri čemer je v 11 primerih odločil, da imuniteto prizna, v 7 primerih pa je ni priznal;

b) o imuniteti se je do zdaj odločalo v zvezi s 6 poslanci državnega zbora, pri čemer je šlo pri nekaterih od njih za več primerov, ko je bilo treba odločati o imuniteti. Mandatno-imunitetna komisija je o tem odločila na tele načine:

– v 6 primerih se (dva) poslanca nista sklicevala na imuniteto in komisija jim imunitete ni priznala;

– v 6 primerih se (trije) poslanci niso sklicevali na imuniteto, komisija pa jim je imuniteto priznala;

– v 5 primerih sta se (dva) poslanca sklicevala na imuniteto in komisija jima je imuniteto priznala;

– v 1 primeru se je poslanec skliceval na imuniteto, komisija pa mu je ni priznala.

Nekaj misli o ureditvi poslanske imunitete v Sloveniji

a) Ureditev tako poklicne (materialne) kot nepoklicne (formalne, procesne) poslanske imunitete je v slovenski ustavnopravni ureditvi utemeljena. Na eni strani tako zgodovinskorazvojni kot tudi današnji primerjalnopravni vidiki dokazujejo, da poslanska imuniteta nikakor ni zastarel ali nekoristen institut, ki ne bi več služil svojemu namenu. Pri tem je seveda treba kritično obravnavati posamezne vidike imunitete in težiti k temu, da se v okviru pravne ureditve imunitete iščejo takšne rešitve, ki so čim bolj prilagode sodobnemu pravnemu in političnemu razvoju.

Na drugi strani je poslanska imuniteta v Sloveniji nedvomno potrebna vsaj zaradi dveh slovenskih posebnosti. Prvič, v sedanjem času, ko politične razmere v Sloveniji še niso učvrščene, je treba poslanecem omogočiti zaščito v obliki imunitete pred morebitnimi pretiranimi posegi izvršilne oblasti in pred drugimi subjekti. Ne gre zanemariti možnosti, da pride tudi do položaja, ko postane posamezen

poslanec zaradi svojih političnih stališč ali pa celo zaradi povsem drugih vzrokov tarča določenega kroga državljanov, ki lahko z zasebnimi tožbami sprožajo kazenski pregon zoper njega in ga lahko s tem tudi bistveno ovirajo pri opravljanju njegove poslanske funkcije. Drugič, državni zbor je po številu poslancev (90) majhen parlament, zaradi česar se lahko že odsotnost manjšega števila poslancev, v določenih primerih pa celo enega samega poslanca, negativno izrazi na njegovo delovanje. To je še posebej aktualno v primeru, ko je posamezen poslanec predsednik ali podpredsednik državnega zbora, predsednik ali podpredsednik delovnega telesa, član enega ali več delovnih teles, predlagatelj enega ali več zakonov ali drugih pomembnejših pravnih ali političnih aktov itd. V takšnih primerih je (ustavna) možnost sklicevanja na imuniteto oziroma njenega priznanja praktično nujna.

b) Poslanska imuniteta je določena zaradi javnega interesa. V okviru le-tega praviloma prevladuje interes parlamenta, da nemoteno deluje, oziroma poslanca, da lahko v parlamentu nemoteno opravlja svojo funkcijo. Seveda pa lahko pride do primera, ko se težišče javnega interesa pomakne iz parlamenta. Tako lahko npr. pride do primera, ko je poslanec osumljen oziroma obdolžen zelo hudega kaznivega dejanja, zaradi katerega so državljani oziroma javnost izrazito vznemirjeni. V takšnem (konkretnem) primeru sklicevanje na imuniteto oziroma njeno priznanje s strani državnega zbora ni utemeljeno, četudi je npr. poslanec močno angažiran pri delu v državnem zboru. V teoretičnem smislu se je treba zavedati, da je parlament predstavnik ljudstva, zaradi česar je njegova funkcija v končni instanci vedno pogojena in odvisna od volje ljudstva oziroma volivcev. V konkretnem primeru presojanja poslanske imunitete mora zato državni zbor vedno presoditi, ali je javni interes na strani zagotovitve nemotenega opravljanja funkcije določenega poslanca ali pa javni interes terja, da se poslancu imuniteta ne prizna. Gre za presojo, ki pomeni tehtanje interesov in vrednot, zato je ni mogoče vnaprej podrobneje opredeliti s pravnimi pravili. Treba pa je dopustiti možnost, da se v državnem zboru oziroma v njegovi mandatno-imunitetni komisiji ustrezno preuči vsi pomembni vidiki konkretnega primera, zaradi česar se institutu poslanske imunitete vsekakor ne gre odrekati na abstraktni normativni (ustavni) ravni.

c) Čeprav o imuniteti dokončno odloča državni zbor, je za odločitev o njenem priznanju ali nepriznanju na eni strani pomembno stališče poslanca, čigar primer se obravnava, na drugi strani pa tudi stališče politične stranke ali skupine, ki ji ta poslanec pripada. Tako mora, kadar se poslanec sklicuje na imuniteto, kot tudi kadar se nanjo ne sklicuje, državni zbor oziroma mandatno-imunitetna komisija temeljito preučiti razloge za takšno njegovo odločitev. Če se poslanec sklicuje na imuniteto, se je treba zavedati, da s tem poslanec pred javnostjo oziroma volivci prevzema odgovornost in se izpostavlja različnim domnevam in morebiti celo obsodbam, zato ne gre vnaprej pristati na poenostavljeno stališče, da se želi pač s tem zgolj izogniti kazenski odgovornosti (seveda tudi takšni primeri niso izključeni). Pri odločanju o poslančevi imuniteti je lahko odločilnega pomena tudi stališče politične stranke ali parlamentarne skupine, ki ji poslanec pripada (seveda sorazmerno njeni moči in vplivu v parlamentu), zaradi česar je politična stranka ali poslanska skupina pomemben dejavnik pri presojanju in odločanju o poslančevi imuniteti.

Primerjava ureditve instituta procesne imunitete v večini zahodnoevropskih ureditev z ureditvijo pri nas nedvoumno kaže, da je naša ureditev v vrsti elementov bistveno ekstenzivnejša. Ustrežnejšo normativno ureditev tega instituta bi bilo mogoče doseči na več načinov, in sicer s spremembo 83. člena ustave RS, s spremembo določb zakona o poslancih in poslovniku državnega zbora in s sprejetjem akta državnega zbora, ki bi natančneje opredelil merila za odločanje o imuniteti.

1. Po prvem načinu, ki ga predlaga državni svet, naj bi črtali 2. in 3. odstavek 83. člena ustave, ki ureja procesno oziroma nepoklicno imuniteto. V tem primeru bi imeli poslanci (in s tem tudi državni svetniki in ustavni sodniki, če zanje ustava ne bi drugače odločila) le materialno oziroma poklicno imuniteto. Če pa se ne bi odločili za črtanje 2. in 3. odstavka 83. člena ustave RS, bi bilo možno (na ustavno-pravni ravni) razmišljati tudi o možnostih spremembe oziroma zoženja obsega nepoklicne imunitete. Ne glede na različne možne rešitve, ki se ponujajo, pa bi bilo ob morebitni spremembi veljavne ustavne določbe o nepoklicni imuniteti smiselno odpraviti:

- ustavno možnost, da se lahko poslanec odreče imuniteti;
- omejitev na zaporno kazen nad pet let za flagrantni delikt (imuniteta bi morala biti izključena za vse flagrantne delikte);
- možnost za kasnejše priznanje imunitete za flagrantne delikte.

Pomembno zoženje obsega procesne imunitete bi pomenila tudi odprava možnosti, da državni zbor odloča tudi o dovoljenju za začetek kazenskega postopka (v tem primeru bi lahko državni zbor odločal le o priznanju imunitete ob odvzemu prostosti) ali da priznava imuniteto tudi v času, ko državi zbor ne zaseda.

2. Zoženje obsega procesne imunitete poslancev je mogoče na normativni ravni doseči tudi s spremembo zakona o poslancih. Zakon bi lahko ob nespremenjeni ustavni določbi npr. časovno vezal imuniteto le na zasedanja državnega zbora, natančneje opredelil institut nesklicovanja na imuniteto (in s tem odpravil možnost različnih interpretacij v zvezi s tem), bistveno zožil možnost za predhodno dovoljenje državnega zbora (npr. podobno kot v Avstriji le na kazniva dejanja, ki so neposredno in očitno povezana z opravljanjem poslanske funkcije) ipd. Take spremembe zakona o poslancih ne bi bile v nasprotju z ustavo in jim tudi ne bilo mogoče očitati, da zožujejo ustavne pravice poslancev, kajti imuniteta ni njihova osebna pravica, za katero bi veljale ustavne omejitve pri zakonskem urejanju. Imuniteta namreč pomeni odstop od načela enakosti vseh državljanov pred zakonom, zato je ni mogoče tolmačiti ekstenzivno, ampak restriktivno. Ob razčlenjevanju tega instituta lahko zakon določi tudi obseg in način odločanja državnega zbora o imuniteti.

3. Poslovnik državnega zbora (in državnega sveta) je za ustrežnejšo ureditev procesne imunitete sicer manj primeren, ker ga omejujejo določbe ustave in zakona, kljub temu pa je nekatere izmed prej omenjenih ciljev mogoče doseči tudi s spremembo tega akta. S poslovnikom ali drugim aktom državnega zbora (tudi mandatno-imunitetne komisije) bi bilo mogoče doseči restriktivnejšo obravnavo procesne imunitete tako, da bi poslovnik natančneje opredelil postopek in merila za odločanje mandatno-imunitetne komisije in državnega zbora o priznavanju oziroma nepriznavanju imunitete.

Vsak izmed teh načinov spremembe normativne ureditve procesne imunitete ima nekatere prednosti in pomanjkljivosti ter različne pravne in politične implikacije, ki jih v tem gradivu nismo mogli v celoti zajeti. Vsekakor nam primerjalno-

pravna ureditev, doktrina in praksa ponujajo številne modele ureditve tega instituta, ki so tudi za naše razmere povsem primerni in uporabni. Na pravni ravni zatorej posebnih težav ali ovir za ustrežnejšo ureditev instituta imunitete pri nas ni. Odločitev o razsežnostih imunitete poslancev je prejel ali slej politično vprašanje, je tudi vprašanje etike in morale članov predstavnškega telesa. Razmišljanje o spremembi imunitete pa je ne nazadnje tudi vprašanje pripravljenosti predstavnškega telesa za »samoomejevanje«.

LITERATURA:

- BAYREÜTH, O. R.: Staatsanwaltschaftliche Ermittlungstätigkeit und Immunität der parlamentarischen Abgeordnete. »Zeitschrift für Rechtspolitik«, Heft 1/1991, str. 273-275.
- CERAR, M.: Imuniteta poslancev, »Pravna praksa«, št. 8/1993, str. 17-19.
- DOLENC, M.: Krivičnopravna pitanja iz imunitetskog prava. »Pravosudje«, Beograd, Sveska 1, januar 1932, str. 1-6.
- FUNK, B. C.: Die parlamentarische Immunität als Einrichtung des Verfassungsrecht; Die Immunität von Abgeordneten – Wohltat oder Plage?, Hg. von G. Ortner, G. Wielinger, Graz 1990, str. 24.
- GIANKOVIĆ, D.: O imuniteti narodnih zastupnika, Zagreb 1962.
- JOVANOVIĆ, M.: Pravna priroda imuniteta u parlamentarizmu. »Arhiv za pravne i društvene nauke«, Beograd, št. 1/1991, str. 29-38.
- JOVANOVIĆ, S.: Poslanička neodgovornost, »Arhiv za pravne i društvene nauke«, Beograd, 1. 1976, str. 74-77.
- JOVIČIĆ, M.: Odgovornost nosilaca javnih funkcija, Beograd 1968.
- KAUČIČ, I.: Poslanska imuniteta, »Zbornik strokovno-znanstvenih razprav VŠNZ«, letnik V/1993, str. 78-88.
- KAUČIČ, I.: Imuniteta, v: Kristan I., Ribičič C., Grad F., Kaučič I.: Državna ureditev Slovenije, Ljubljana 1994, str. 233-238.
- MAY, E. (Campion): A Treatise on the law privileges, proceedings and usage of Parliament. London 1946.
- MARKO, J.: Immunitätsregeln in anderen Staaten – ein vergleichender Überblick; Die Immunität von Abgeordneten – Wohltat oder Plage?, Hg. von G. Ortner, G. Wielinger, Graz 1990, str. 38-39.
- PARLIAMENTARY immunity in the Member States of the European Community and the European parliament, European parliament, Directorate General for Research, Legal Affairs Series W-4, 1992.
- PITAMIC, L.: Država, Ljubljana 1927.
- PRELOT, M.: Institutions politiques et droit constitutionnel, Paris 1972.
- RAČKI, B.: Materijalno-pravni imunitet sudaca bitan uvjet za vršenje sudačke funkcije, »Pravni život«, št. 3-4/1990, str. 545-550.
- SOKOL, S., SMERDEL B.: Ustavno pravo. Zagreb 1992.
- ŠTEFANOVIĆ, J.: Ustavno pravo FNRJ i komparativno, Zagreb 1950.
- TAHOVIĆ, J.: Parlamentarni imuniteti, »Anali Pravnog fakulteta u Beogradu«, št. 1/1953, str. 157-181.
- ZOBEC, Ž.: Komentar zakona o kazenskom postupku s sodno praksu, Ljubljana 1985, str. 294-295.