

# PARLAMENTARNA IMUNITETA

## A. Slovenska ureditev

### I. Mandat članov parlamenta

V naši ureditvi opravlja Državni zbor (National Assembly) vlogo splošnega predstavniškega telesa, torej državnega organa, ki predstavlja vse ljudstvo in temelji na načelu ljudske suverenosti. Poleg državnega zbora obstoja Državni svet (National Council) kot državni organ, ki zastopa posebne družbene interese oziroma interesne skupine. Položaj in funkcije teh dveh organov so dokaj različni. Zakonodajno funkcijo in druge funkcije sodobnega parlamenta opravlja Državni zbor, Državni svet pa ima nekatera posebej z ustavo določena pooblastila na področju zakonodajne funkcije (suspenzivni veto, zakonodajni referendum itd) in delno na področju nadzorstvene funkcije državnega zbora.

Položaj poslanca v Državnem zboru določa že ustava, podrobneje pa zakon o poslancih in poslovnik Državnega zbora. Kandidat za poslanca dobi poslanski mandat z dnem izvolitve, kar mu potrdi republiška volilna komisija, izvrševati pa ga začne z dnem potrditve poslanskega mandata v državnem zboru. Pravico in dolžnost državnega zbora, da sam verificira poslanske mandate, določa že ustava, ki pa poslancu, če ni zadovoljen z odločitvijo državnega zbora, daje tudi pravico do pritožbe zoper odločitev državnega zbora na ustavno sodišče (82. člen).

Tudi član Državnega sveta pridobi mandat z izvolitvijo, izvrševati pa ga začne z dnem potrditve v državnem svetu. Po zakonu ima prizadeti pravico, da se zoper odločitev državnega sveta, da se mandat ne potrdi, pritoži na ustavno sodišče.

### II. Poslanska imuniteta

#### 1. Pravna ureditev

Ustavna ureditev poslanske imunitete se v slovenski ustavi v glavnem ne razlikuje od ureditve v prejšnji Ustavi SR Slovenije iz leta 1974, ko je bila Slovenija še del jugoslovanske federacije. Veljavna ureditev je bila v glavnem povzeta po prejšnji ustavi, čeprav je bil ustavni sistem takrat bistveno drugačen. Primerjava ureditve imunitete poslancev v večini držav članic EU s slovensko ureditvijo pri nas nedvoumno pokaže, da je poklicna imuniteta v glavnem primerljiva, ureditev nepoklicne imunitete pa je v vrsti elementov specifična in bistveno bolj ekstenzivna.

Ustava Republike Slovenije (83. člen) predpisuje tako poklicno (non-liability) kot tudi nepoklicno (inviolability) poslansko imuniteto. Enako imuniteto kot poslanci uživajo tudi člani Državnega sveta (100. člen ustave). O njihovi imuniteti odloča sam Državni svet.

Podrobneje je poslanska imuniteta določena v Zakonu o poslancih (22. člen) in v Poslovniku Državnega zbora (203. do 219. člen). Poslanec državnega zbora uživa imuniteto od potrditve do prenehanja mandata.

Vsebinsko na enak način kot imuniteta poslanca je podrobneje določena imuniteta člana Državnega sveta in sicer v Zakonu o Državnem svetu (60. člen) in Poslovniku Državnega sveta.

## 1.1. Poklicna imuniteta

Po ustavi Republike Slovenije (prvi odstavek 83. člena) poslanec državnega zbora ni kazensko odgovoren za mnenje ali glas, ki ga je izrekel na sejah državnega zbora ali njegovih delovnih teles.

Poklicna imuniteta poslancev torej ne vključuje vseh kaznivih dejanj, temveč le tista, ki jih lahko izvrši poslanec z izražanjem svojega mnenja ali glasu. To so dejanja, kot npr.: govor, izjava, predlog, poročilo, 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.

Poslanec je te imunitete deležen samo, če stori eno izmed prej opisanih dejanj na seji državnega zbora ali njegovih delovnih teles. Če poslanec takega dejanja ne bi storil na takšni seji, bi zanj kazensko odgovarjal kot vsak drug državljan (npr. če bi storil tako dejanje zunaj sej, četudi v prostorih državnega zbora, v poslanski pisarni, na političnem zborovanju, v tisku ipd.).

Poklicna imuniteta se šteje za absolutno, kar pomeni da izključuje kazensko odgovornost poslanca (za dejanja, ki jih je storil pri opravljanju svoje funkcije v državnem zboru), tako v času opravljanja poslanske funkcije kot tudi po izteku poslanskega mandata. Ta imuniteta ne pozna nobenih pravnih omejitev. Njej se tudi poslanec ne more odreči. V primerjavi z nekaterimi ureditvami je torej v Sloveniji obseg te imunitete nekoliko ožje določen, ker izključuje le kazensko, ne pa tudi drugih oblik odgovornosti poslanca za mnenje ali glas.

## 1.2. Nepoklicna imuniteta

V Ustavi je poslanska nepoklicna imuniteta urejena v 2. in 3. odstavku 83. člena: "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. Državni zbor lahko prizna imuniteto tudi poslancu, ki se nanjo ni skliceval ali ki je bil zaloten pri kaznivem dejanju iz prejšnjega odstavka."

Ustava torej razlikuje med tremi različnimi situacijami in s tem različnimi stopnjami nedotakljivosti poslanca.

V primeru, 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-volilne komisije poslancu prizna imuniteto, četudi se poslanec nanjo ni skliceval. Pravica poslanca, da se na imuniteto ne sklicuje (kar je posebnost naše ureditve), vsebuje elemente subjektivne pravice poslanca, kar odstopa od siceršnjega namena poslanske imunitete, torej zagotavljanja neoviranega dela parlamenta.

Če se 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, 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 v primeru, če je bil poslanec zaloten pri kaznivem dejanju, za katero je predpisana kazen zavora nad pet let. Državni zbor lahko na predlog svoje mandatno-volilne komisije poslancu, ki se sklicuje na imuniteto, le-to prizna in ne da dovoljenja za pripor ali za začetek kazenskega postopka ali pa takšno dovoljenje da, kar pomeni, da poslancu ne prizna imunitete. Državni zbor torej ne more poslancu odvzeti imunitete kot takšne (ker poslancu ni v naprej dana), temveč mu jo lahko v vsakem konkretnem primeru posebej le prizna ali ne prizna.

V primeru, če je bil poslanec zaloten pri kaznivem dejanju, za katero je predpisana kazen zavora 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, temveč mora o priporu in začetku kazenskega postopka zoper poslanca nemudoma obvestiti državni zbor. Za razliko od večine držav, kjer nepoklicna imuniteta ne zajema flagrantnih deliktov poslanca, ali pa jim je izjemoma priznana le za pripor, ne pa tudi kazenski postopek, velja po naši ustavi to le za flagrantna kazniva dejanja, za katera je predpisana kazen zavora nad pet let. Še več, državni zbor lahko naknadno prizna imuniteto tudi takemu poslancu.

Postopki v zvezi z imuniteto so urejeni v Poslovníku Državnega zbora. Sedaj veljavni Poslovník je bil sprejet leta 2002 in v primerjavi s prejšnjim bolj natančno ureja postopek v zvezi z imuniteto, kar je tudi posledica dejstva, da se je prej ta postopek vodil brez dovolj jasnih meril glede tega, kdaj se poslancu vzpostavi imuniteta. Že od samega začetka ima poslovnik izredno pomembno določbo, ki ima –vsebinsko gledano–ustavni pomen in značaj. Določa namreč, da uživa poslanec imuniteto od potrditve do prenehanja mandata. O imuniteti odloča Državni zbor na podlagi poročila in predloga mandatno-volilne komisije. Izjemoma lahko o priznanju imunitete poslancu odloči tudi sama mandatno-volilna komisija, vendar mora to naknadno potrditi Državni zbor.

Za razliko od poklicne je nepoklicna imuniteta relativna, ker varuje poslanca le toliko časa, dokler mu traja mandat v državnem zboru, pa še to pod pogojem, da se je nanjo skliceval oziroma da mu jo je državni zbor priznal. Čeprav ustava, zakon o poslancih in poslovnik državnega zbora tega izrecno ne predpisujejo, se v ustavni teoriji in doktrini šteje, da je mogoče po prenehanju mandata vedno začeti kazenski postopek zoper bivšega poslanca, ki je v času trajanja mandata storil kaznivo dejanje. V času trajanja mandata poslanca se zastaranje kazenskega pregona pretrga.

Nepoklicna imuniteta torej ne ščiti poslanca pred kazensko odgovornostjo, temveč pod določenimi pogoji le pred priporom (ne pa vsakršnim odvzemom prostosti) in začetkom kazenskega postopka (ne pa tudi pred prekrški, civilnimi delikti, disciplinskimi postopki ipd). Za našo ureditev nepoklicne imunitete lahko ugotovimo, da je v vrsti elementov bistveno bolj ekstenzivna kot v drugih državah.

## 2. Parlamentarna praksa

V prvih treh mandatnih dobah Državnega zbora je bilo razmeroma veliko postopkov v zvezi z imuniteto – glede na to, da šteje Državni zbor le 90 poslancev. Tako je bilo v prvem mandatu, torej od leta 1992 do leta 1996 kar 33 takih primerov in sicer v zvezi s 14 poslanci, od leta 1996 do leta 2000 jih je bilo takih primerov 13 (v zvezi z osmimi poslanci) ter od leta 2000

do leta 2004 deset (v zvezi z devetimi poslanci). Od leta 2004 do sedaj je obravnaval Državni zbor kar sedem primerov imunitete, vendar v nobenem primeru ni priznal imunitete.

Pri tem je treba omeniti, da so se nekateri od teh poslancev sklicevali na imuniteto, drugi pa ne, kar je do neke mere gotovo vplivalo na končno odločitev o imuniteti. Če se namreč poslanec ne sklicuje na imuniteto, daje že samo s tem vtis, da ne želi imunitete, temveč želi, da se ugotovi ali je kriv ali ne. Ugotovimo lahko tudi, da je Državni zbor sprva zelo širokogrudno priznaval imuniteto (kar je povzročalo pogoste javne kritike), da pa je kasneje ravnal glede tega nekoliko bolj odgovorno, zlasti po tem, ko je sedaj veljavni poslovnik Državnega zbora iz leta 2002 uvedel jasnejše kriterije za priznavanje imunitete.

Državni svet ima bistveno drugačne pristojnosti in način dela kot Državni zbor, kar je verjetno razlog, da je bilo v državnem svetu bistveno manj primerov odločanja o imuniteti, vendar v prvih dveh mandatih o tem ni natančnih podatkov. V tretjem mandatu, ki se je začel leta 1992, je Državni svet priznal imuniteto dvema svojima članoma. Pač pa je bil Poslovnik Državnega sveta napaden pred Ustavnim sodiščem, ker ni bil usklajen z novo ureditvijo v Poslovniku Državnega zbora iz leta 2002, po kateri ni več mogoče uveljavljati imunitete za kazniva dejanja, storjena pred pridobitvijo mandata. Ustavno sodišče je zaradi tega razveljavilo ustrezno določbo poslovnika Državnega sveta.

### 3. Predlogi za spremembo ustavne ureditve imunitete

Javne kritike do preveč širokogrudnega in neodgovornega priznavanja poslanske imunitete v Državnem zboru so privedle do več predlogov za spremembo ustave.

Spremembe ureditve poslanske imunitete so bile predlagane že dokaj hitro po sprejemu ustave. Te so se v začetku nanašale predvsem na zakonsko in poslovniško ureditev poslanske imunitete, kasneje pa je postalo jasno, da teh vprašanj brez spremembe ustave ni mogoče povsem ustrezno rešiti. Prvo pobudo za spremembo ustave je dal državni svet že leta 1994, drugi predlog je skupina poslancev vložila leta 2001, konec leta 2004 in v začetku leta 2005 pa so bili vloženi kar trije predlogi za spremembo 83. člena ustave. Po umiku enega izmed njih sta v ustavnorevizijskem postopku ostala dva predloga. Pri tem je treba opozoriti, da je za spremembo ustave potrebno dve tretjini glasov vseh poslancev, kar seveda zahteva visoko stopnjo političnega soglasja, ki doslej glede tega vprašanje ni bilo doseženo.

Tako je leta 2001 skupina poslancev predlagala, da se poklicna imuniteta razširi s kazenske odgovornosti še na civilno odgovornost. Poleg tega pa naj bi se razširila tudi na vsa dejanja poslanca v zvezi z opravljanjem njegove poslanske funkcije (ne samo na tista, ki jih izreče na sejah državnega zbora ali njegovih delovnih teles). Pri tem ni bila izvzeta nobena oblika civilne odgovornosti. Predlog ni bil sprejet.

Sedanji predlogi za novo ureditev poslanske imunitete pa so bistveno bolj radikalni. Že prvi predlog je dokaj radikalen, saj predvideva odpravo nepoklicne imunitete, drugi pa kar celotne poslanske imunitete, se pravi tako poklicne kot tudi nepoklicne. Čeprav je slednji predlog očitna reakcija na zlorabe poslanske imunitete za osebne koristi poslancev, ki so se pogosto dogajale, je vendar tak radikalen korak lahko izredno škodljiv za položaj Državnega zbora in njegovo avtonomijo. Zaradi tega je sedaj v pripravi nov predlog, ki naj bi vzel kot izhodišče za spremembo ustavne ureditve imunitete 9. člen Protokola o privilegijih in imunitetah Evropskih Skupnosti. Ta predlog je že dobil preliminarno večinsko podporo poslanskih skupin državnega zbora. Seveda pa se je treba ob tem predlogu zavedati, da tudi ta povsem

odpravlja nepoklicno imuniteto poslancev, čeprav bi bila po novem sicer poklicna imuniteta urejena nekoliko širše. Odprava nepoklicne imunitete pa ne bi prizadela samo delovanja Državnega zbora (in Državnega sveta), temveč bi pomenila tudi to, da bi brez tega varstva ostali tudi slovenski člani Evropskega parlamenta. To pa bi lahko bistveno prizadelo delovanje poslancev iz Slovenije v Evropskem parlamentu, še zlasti zaradi njihovega majhnega števila.

## B. Imuniteta članov Evropskega parlamenta

1. Protokol o privilegijih in imunitetah Evropskih skupnosti bi moral slediti razvoju in krepitvi položaja Evropskega parlamenta. Pri tem ne gre samo za krepitev njegovega položaja glede zakonodajne in nadzorstvene funkcije. Z vidika položaja evropskega poslanca se zdi izredno pomembno, da ni delegat lastne države, temveč samostojen poslanec v parlamentu. Še najpomembnejša pa se zdi odprava možnosti dvojnega mandata, ki je poslanca Evropskega parlamenta še vedno tesno povezoval z nacionalnim parlamentom, zdaj pa je ta povezanost pretrgana in evropski poslanec v celoti vezan na Evropski parlament. Prav gotovo pa tudi krepitev vloge Evropskega parlamenta pri odločanju o Evropskih zadevah krepi tudi njegovo avtonomijo, ne samo v razmerju do drugih organov Evropske unije, temveč tudi nasproti državam članicam EU. Zaradi tega sedanji položaj članov Evropskega parlamenta ni več v skladu s spremenjenim položajem Evropskega parlamenta, ker je položaj poslanca še vedno preveč vezan in odvisen od države članice, iz katere izhaja. Na drugi strani pa to pomeni tudi, da se položaj poslancev Evropskega parlamenta bistveno preveč razlikuje glede na državo, iz katere prihajajo. To je v nasprotju z enim od temeljnih postulatov sodobnega parlamentarizma, po katerem mora biti položaj vseh poslancev parlamenta enak, ker imajo vsi enakovredno volilno osnovo, pa tudi zato, ker morajo imeti vsi enake pogoje za delo v parlamentu.

Glede na povedano bi bilo smotrno ustrezno spremeniti tudi pravno ureditev nepoklicne imunitete članov Evropskega parlamenta. To je seveda mogoče storiti na različne načine, vendar bi bilo najbrž najbolj primerno, da bi se za enotno ureditev uporabila ureditev, ki že sedaj do določene mere izenačuje poslansko imuniteto. To pomeni, da bi se lahko za enotno ureditev uporabila ureditev iz prvega odstavka (b), ki varuje poslanca pred priporom in vsakimi sodnimi postopki, pri čemer pa bi slednje kazalo omejiti na kazenski postopek.

2. Kar se tiče 9. člena Protokola se zdi, da je sedanja definicija poklicne imunitete v delu, kjer govori o tem, da se imuniteta nanaša na izvajanje njihovih dolžnosti, res preširoka in bi zato terjala ustrezno omejitev. S tega vidika bi bilo treba definicijo ustrezno zožiti.

3. Glede ideje, po kateri bi se lahko posamezniki pritožili na odločitev o imuniteti na Sodišče Evropskih skupnosti (Court of Justice), bi lahko rekli, da sicer prebija dosedanjo tradicijo parlamentarne avtonomije, v katero spada tudi odločanje o imuniteti, na drugi strani pa je v skladu z načelom vladavine prava, kot enim temeljnih načel delovanja Evropske unije in njenih članic.