

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Andraž Zgonc

POSLANSKA IMUNITETA V
REPUBLIKI SLOVENIJI –
PRIVILEGIJ ALI (NE)POTREBNA ZAŠČITA?

Magistrsko delo

Ljubljana, 2006

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Andraž Zgonc

**POSLANSKA IMUNITETA V
REPUBLIKI SLOVENIJI –
PRIVILEGIJ ALI (NE)POTREBNA ZAŠČITA?**

Magistrsko delo

Mentor:izr. prof. dr. Marjan Brezovšek
Somentor:izr. prof. dr. Drago Zajc

Ljubljana, 2006

Zahvala

velja mojima sončkoma Poloni in Svitu za proste sobote in nedelje, ki sem jih potreboval zaradi nastajanja tega dela. Hvala tudi očetu, mami in stari mami za neskončno potrpežljivost in vse, kar ste mi omogočili.

Andraž

KAZALO MAGISTRSKEGA DELA

PREGLED OKRAJŠAV	5
1 UVOD	6
2 TEMELJNA OPREDELITEV MAGISTRSKEGA DELA	10
2.1 Izhodišča in omejitve dela.....	10
2.2 Cilji in namen magistrskega dela	10
2.3 Hipoteze	11
2.4 Metodologija dela.....	12
3 PREGLED POLOŽAJA POSLANCEV V REPUBLIKI SLOVENIJI	14
3.1 Pravice in dolžnosti poslanca	16
3.2 Neodvisnost poslancev	19
4 ZGODOVINSKI RAZVOJ INSTITUTA POSLANSKE IMUNITETE	22
5 POJEM IN VRSTE IMUNITETE.....	28
5.1 Pojem in cilj poslanske imunitete.....	28
5.2 Vrste imunitete	32
5.2.1 Materialna imuniteta	32
5.2.2 Procesna imuniteta	33
5.2.3 Poklicna imuniteta.....	35
5.2.4 Nepoklicna imuniteta	36
5.2.5 Absolutna imuniteta	36
5.2.6 Relativna imuniteta	36
6 POSLANSKA IMUNITETA V SLOVENIJI	37
6.1 Imuniteta poslancev v Sloveniji	37
6.2 Državni svetniki	41
6.3 Sodniki, ustavni sodniki, varuh človekovih pravic	42
7 POSTOPEK UVELJAVLJANJA IN PODELJEVANJA IMUNITETE V SLOVENIJI.....	44
7.1 Način uveljavljanja in podeljevanja poslanske imunitete	44
7.2 Analiza dosedanje prakse uveljavljanja in podeljevanja poslanske imunitete.....	50
7.2.1 Mandatno obdobje 1992 - 1996	50
7.2.2 Mandatno obdobje 1996 – 2000.....	55
7.2.3 Mandatno obdobje 2000 – 2004.....	57
7.2.4 Mandatno obdobje 2004-	59

8 PREDLAGANE SPREMEMBE UREDITVE POSLANSKE IMUNITETE V REPUBLIKI SLOVENIJI.....	60
8.1 Predlog skupine poslancev LDS, SD (prej ZLSD), DESUS ter poslancev narodnosti.....	63
8.2 Predlog skupine poslancev SDS, NSI, SLS in DESUS.....	66
8.3 Drugi predlog skupine poslancev SDS, NSI in SLS	69
8.4 Kompromisni predlog	70
9 MEDNARODNI PRIMERJALNI PREGLED UREDITVE POSLANSKE IMUNITETE..	72
9.1 Češka	72
9.2 Madžarska	77
9.3 Poljska	80
9.4 Italija.....	82
9.5 Nemčija	87
9.6 Velika Britanija	90
9.7.1 Pregled za vse primerjane države – načelo non-liability.....	95
9.7.2 Pregled za vse primerjane države – načelo inviolability.....	97
9.7.3 Pregled ureditve poslanske imunitete v izbranih državah članicah Evropske unije	99
10 TESTIRANJE HIPOTEZ.....	100
11 ZAKLJUČEK.....	105
12 LITERATURA IN VIRI	112

PREGLED OKRAJŠAV

DESUS – Demokratična stranka upokojencev Slovenije

LDS – Liberalna demokracija Slovenije

NSI – Nova Slovenija – krščansko ljudska stranka

SD – Slovenski demokrati

SDS – Slovenska demokratska stranka

SLS – Slovenska ljudska stranka

SNS – Slovenska nacionalna stranka

ZLSD – Združena lista socialnih demokratov

ECPD - European Centre for Parliamentary Research and Documentation

1 UVOD

Predstavniško telo se je v moderni dobi pojavilo kot posledica ideje o ljudski suverenosti ter delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno. Predstavniško telo je tisti državni organ, ki predstavlja ljudstvo kot celoto in sprejema najpomembnejše odločitve državne oblasti. Oblikovan je tako, da predstavlja državljane ter da se v njem uteleša volja ljudstva kot suverena. Po Pitamicu (1997: 96) pomeni predstavništvo upoštevanje interesov tistih, ki pri odločanju niso neposredno udeleženi. Praviloma predstavniški organ opravlja tudi zakonodajno funkcijo, zato ga imenujemo tudi zakonodajno telo. Predstavniško telo je pri zakonodajnem odločanju samostojno. Načelo samostojnosti izhaja iz dejanja volitev, s katerimi državljani prenesejo na predstavniško telo izvajanje suverenosti za določeno dobo (Pitkin 1967: 210). Samostojnost predstavniškega telesa temelji tudi na ideji reprezentativnega poslanskega mandata, saj je poslanec s tako obliko mandata predstavnik vsega ljudstva in ne le zastopnik svojega volilnega okraja. Položaj in pristojnosti predstavniškega telesa so v moderni dobi določene z ustavo, ki pa jo sprejema in spreminja prav predstavniški organ sam.

Proti koncu osemdesetih let prejšnjega stoletja se je v državah Srednje in Vzhodne Evrope, ki niso imele demokratičnega političnega sistema, pričel proces tranzicije s ciljem vzpostavitve demokratičnih predstavniških institucij. Parlament¹ je postopoma prehajal v središče družbenega dogajanja in javne pozornosti. Za hiter proces tranzicije v Sloveniji so bile pomembne nekatere okoliščine, kot npr. pomembna vloga civilno družbenih gibanj, razvito gospodarstvo in naraščajoča svoboda govora ter nenazadnje spoznanje dotedanje politične elite, da je demokratizacija neizogibna. Tako tudi Huntington (1991: 580) ugotavlja, da je posebnost politične modernizacije v Srednji in Vzhodni Evropi bilo predvsem odpiranje možnosti za demokratični politični proces in uveljavljanje politične participacije in kompetitivnosti. Vsem državam Srednje in Vzhodne Evrope, ki so imele totalitarne politične sisteme so bile skupne značilnosti, in sicer, da so ti sistemi zašli v krizo legitimnosti; vse so omejevale človekove pravice; izkazalo se je, da ne uresničujejo pričakovanj ljudi; t.i. stroški represije v teh državah pa so naraščali. Dahl (1971: 15) pravi, da čim bolj stroški represije presegajo stroške tolerance, tem večje so možnosti za kompetitivni sistem. Pomembnost parlamenta v demokraciji lahko ponazorimo tudi z »maksimalistično koncepcijo utrjenosti

¹ Pod pojmom parlament danes razumemo predstavniško telo, izvoljeno na svobodnih, neposrednih in tajnih volitvah. Poslanski mandat prejmejo poslanci na podlagi splošne volilne pravice, svobode političnega združevanja in brez državne prisile.

demokracije«, ki pravi, da je poleg stabilnega strankarskega sistema nujna tudi utrditev vseh demokratičnih institucij in učinkovito delovanje parlamenta.

V procesu tranzicije in konsolidacije demokracije so nekatere funkcije parlamentov bolj poudarjene. Najpomembnejša naj bi bila zakonodajna funkcija, ki se razume predvsem kot vzpostavljanje osnovnih pravil politične igre v obdobju prehoda; sprejemanje zakonov pa naj bi bilo prav tako pomembna naloga kot vzpostavljanje politične legitimnosti. Parlamenti v državah v tranziciji morajo biti glavni dejavnik razreševanja perečih nesoglasij, hkrati pa dejavnik socializacije (Agh 1994: 14).

Funkcije, ki jih imajo sodobni parlamenti (predstavljanje interesov družbe, zakonodajna, nadzorna, rekrutivna, volilna, reševanje konfliktov) jih določajo kot ključno institucijo političnega sistema. V analizi brazilskega kongresa je Packenham (1970: 522) izpostavil enajst funkcij parlamenta. Tako Norton (1993: 13) pravi, da njihova pomembnost ni predvsem v delanju zakonov, temveč v vrsti drugih funkcij, ki jih opravljajo. Parlamenti v državah, kjer je demokratična parlamentarna tradicija daljša, so se razvijali postopoma, kar je v veliki meri pripomoglo k njihovi učinkovitosti opravljanja sodobnih funkcij parlamenta. Parlamenti v državah Srednje in Vzhodne Evrope pa so soočeni s številnimi novimi izzivi brez lastnih demokratičnih zgledov, zato je njihovo delo pri vzpostavljanju, opravljanju in razvijanju funkcij sodobnih parlamentov še toliko težje.

V načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno oblast, predstavlja v Sloveniji na podlagi ustave, ki je bila sprejeta leta 1991, zakonodajno oblast državni zbor, skupaj z močno omejenimi pristojnostmi pa tudi državni svet.

Parlament je v parlamentarnem političnem sistemu osrednji institut v katerem se soočajo različni politični interesi. Parlament kot predstavniško in zakonodajno telo ima samostojen položaj. Pravno formalno so samostojni tudi poslanci, saj jim je le tako lahko omogočeno, da odločajo po svoji vesti in ne po navodilih vlade, volivcev, kapitala ali pa najpogosteje svoje politične stranke. Poslanec in parlament morata biti zato zavarovana tudi pred drugimi pritiski, omejitvami in grožnjami, ki ovirajo njuno uspešno delovanje ali celo ogrožajo njuno neodvisnost, samostojnost in z ustavo določeno vlogo. Kot eno izmed pomembnih značilnosti parlamentarizma izpostavi Zajc (2004: 15) tudi svobodno razpravljanje in varstvo poslancev pri opravljanju njihovega dela.

Poslanci v parlamentu uživajo določeno varnost, ki se kaže zlasti v tem, da ne bodo odgovarjali za nekatera svoja dejanja, izvršena pri opravljanju te funkcije. Med ta dejanja štejemo različne ustne in pisne oblike izražanja mnenj in stališč v parlamentu. Svobodna razprava in odločanje v parlamentu (kar je bistvo parlamentarnega dela) sta pogojena s svobodo vsakega poslanca, da brez strahu pred kazensko odgovornostjo izraža svoja mnenja, poglede in stališča. Odločitve parlamenta so namreč tako pomembne za posamezno državo, da je za njihov sprejem nujno potrebno zagotoviti optimalne pogoje svobodnega in konstruktivnega izražanja mnenj tistih, ki sodelujejo pri njihovem sprejemu. Poslanec mora imeti možnost, da izrazi in brani svoja stališča v splošnem interesu, ne da bi se pri tem bal za posledice svojega javnega delovanja.

Poslancem zaradi opravljanja njihovega dela seveda pripadajo mnoge pravice in obveznosti, ki so jih demokratične države razvile zaradi nemotenega opravljanja njihovega dela. Eden od takih institutov je tudi poslanska imuniteta. Obseg do katere se le-ta razteza, se seveda razlikuje od države do države. Na možnost skušnjave je opozarjal že Locke. Skušnjava zlorabe oblasti naj bi bila prevelika, če imajo isti ljudje, ki delajo zakone, tudi pravico, da jih izvajajo. V tem primeru lahko zakone prilagajajo lastnim koristim, prav tako pa sebe odvežejo pokorščine zakonom (Locke v Zajc 2004: 27).

V Republiki Sloveniji so prav v tem času aktualne razprave in predlogi o omejitvi imunitete ter celo njeni popolni odpravi. Ker je poslanska imuniteta v Republiki Sloveniji obravnavana v ustavi, je moč ta institut seveda spreminjati le v okviru ustavnih sprememb, za katere pa je potreben širši parlamentarni konsenz. Svoboda govora je ena od temeljnih človekovih pravic v demokratičnih državah. Predlogi o spremembi obsega poslanske imunitete gredo v smer, da se zagotovi obširnejša poslanska imuniteta za mnenja izrečena na sejah parlamenta in njegovih delovnih telesih, ne pa več za vsa dejanja za katera je poslanec obdolžen.

Do predlogov za spremembo poslanske imunitete prihaja predvsem zaradi tega, ker večina političnih strank in javnost v Republiki Sloveniji meni, da je prihajalo do zlorab tega instituta v namene, ki so bili drugačni od prvotno zamišljenega. Problem poslanske imunitete sta v zadnjem času v ospredje potisnili še dve zadevi; prva je povezana s priznanjem nepoklicne imunitete članu državnega sveta in to šele v pritožbenem postopku, v času storitve kaznivega dejanja pa sploh še ni bil član državnega sveta; ter druga – sodniška določitev odškodninske

odgovornosti nekdanjega poslanca državnega zbora za mnenje, ki ga je izrekel pri delu državnega zbora.

V magistrskem delu bom poskušal odgovoriti na vprašanje, ali gre pri institutu poslanske imunitete za privilegij ali (ne)potrebno zaščito poslancev. Delo je sestavljeno tako, da so najprej opredeljena temeljna izhodišča in omejitve ter cilji in namen magistrskega dela. Nato so postavljene štiri hipoteze s katerimi bom poskušal preveriti zastavljene cilje in metode, ki jih bom za to uporabil. Ker se delo omejuje na slovensko ureditev instituta poslanske imunitete je nujna obrazložitev položaja poslancev v Republiki Sloveniji, njihovih pravic in dolžnosti. Delo se nadaljuje s pojasnitvijo zgodovinskega razvoja poslanske imunitete, kar bo osvetlilo razloge zaradi katerih je nastala in razmere v katerih je nastala. V nadaljevanju bom pojasnil pojem in vrste imunitete ter ureditev poslanske imunitete, kot izhaja iz veljavne ustave, zakonov in poslovnika državnega zbora. Zaradi jasnosti bom navedel ter kratko opisal tudi ostale funkcije v Sloveniji, ki jim imuniteta lahko pripada. Opisal bom način in postopek uveljavljanja poslanske imunitete ter analiziral uveljavljanje instituta poslanske imunitete skozi mandatna obdobja, in sicer 1992-1996, 1996-2000, 2000-2004 ter delno mandatno obdobje, ki je v teku. V Sloveniji prav v tem času potekajo procesi sprememb instituta poslanske imunitete, zato bom opisal predloge, ki so bili podani. Mednarodna primerjava bo zajela tri države, ki imajo daljšo demokratično tradicijo, to so Italija, Nemčija in Velika Britanija ter tri »novonastale« demokracije, in sicer Češko, Poljsko in Madžarsko. Delo bom zaključil s testiranjem hipotez in sklepnimi ugotovitvami.

2 TEMELJNA OPREDELITEV MAGISTRSKEGA DELA

2.1 Izhodišča in omejitve dela

Slovenija je s sprejemom ustave dne 23. decembra 1991 kot ustavno kategorijo v 83. členu ustave opredelila tudi poslansko imuniteto. Pravice kot je imuniteta so seveda še bolj kot druge pod nadzorom javnosti in medijev. S systemskega vidika je imuniteta seveda potrebna, vprašanje pa je, kakšen je njen potreben obseg.

Zaradi številnih omejitev ne bom izvedel širše raziskave, ampak se bom omejil le na obstoječo ureditev poslanske imunitete v Republiki Sloveniji ter analizo dosedanje prakse uveljavljanja in podeljevanja poslanske imunitete v Sloveniji v mandatih 1992-1996, 1996-2000, 2000-2004 ter delno mandatno obdobje, ki je v teku; predlagane ustavne spremembe poslanske imunitete ter primerjalne ureditve v drugih državah, kjer bo seveda največja omejitev dostop do podatkov. Poudarjam, da delo nima namena primerjalne mednarodne analize, ampak analize slovenske ureditve poslanske imunitete. Drugi, ki lahko uveljavljajo in pridobijo imuniteto, bodo v tem magistrskem delu opredeljeni le zaradi namena razjasnitve, komu poleg poslancev še pripada imuniteta, nikakor pa ne bodo predmet proučevanja.

2.2 Cilji in namen magistrskega dela

Cilji in namen magistrskega dela so naslednji:

- opredelitev ureditve poslanske imunitete v Republiki Sloveniji;
- opredelitev ključnih razlogov za poslansko imuniteto;
- opredelitev ključnih razlogov proti poslanski imuniteti;
- opredelitev sodobnega pomena poslanske imunitete;
- analiza dosedanje prakse uveljavljanja in podeljevanja poslanske imunitete v Republiki Sloveniji;
- opredelitev pričakovanih in predlaganih sprememb na področju ureditve poslanske imunitete v Republiki Sloveniji;
- opredelitev ureditve poslanske imunitete v nekaterih drugih izbranih državah;
- opredelitev pomena etike in morale² pri uveljavljanju poslanske imunitete.

² Morala in etika vsebujeta tiste vrednote, ki oblikujejo moralno integriteto človeka in plemenitijo odnos človeka do človeka ter odnos ljudi do družbenega okolja. Te norme, ki zajemajo sklop pravil, navad in idealov,

2.3 Hipoteze

H1: Tranzicija v Srednji in Vzhodni Evropi je vzpostavila demokratično parlamentarno vladavino, temelječo na strogi delitvi oblasti. To je terjalo tudi moderno ureditev poslanske imunitete.

Obrazložitev hipoteze št. 1:

S to hipotezo predpostavljam, da je poslanska imuniteta tudi del moderne ureditve v demokratičnih političnih sistemih v katerih ima predstavniško telo samostojen položaj v sistemu delitve oblasti.

H2: Ureditev poslanske imunitete v Republiki Sloveniji je bolj primerljiva ureditvi v novo nastalih demokratičnih državah (Češka, Madžarska, Poljska) kot ureditvi v demokratičnih državah z daljšo parlamentarno tradicijo (Italija, Nemčija, Velika Britanija).

Obrazložitev hipoteze št. 2:

S to hipotezo predpostavljam, da je Slovenija uredila poslansko imuniteto na način, ki je bolj primerljiv z drugimi novo nastalimi demokratičnimi državami, kot pa z državami, ki imajo daljšo parlamentarno tradicijo. Novo nastale demokratične države so uredile poslansko imuniteto bolj podobno (in v večjem obsegu), ker so poskušale zaščititi poslance pred mnogimi vplivi, katerih se v državah z daljšo parlamentarno tradicijo ne bojijo.

H3: Poslanska imuniteta v Republiki Sloveniji se je v dosednji parlamentarni praksi večkrat uporabila za namene, ki nimajo zveze z zagotavljanjem neoviranega dela poslanca v parlamentu in je mejila na zlorabo tega instituta, to pa je povzročilo dvome v smiselnost take ureditve, kar je glavni razlog za spremembe obstoječe ureditve poslanske imunitete.

predstavljajo v praksi po pravilu večjo medsebojno skladnost kot pravno predpisane norme (Bostič 1994: 29). Etika je celota moralnih vrednot in običajev v neki družbi; celota pravil vedenja, ki izhajajo iz pojmovanja morale; dojetih kot absolutno veljavnih. Lahko gre za moralna načela, norme ravnanja v določenem poklicu – poklicna etika. Etičnost pomeni etiko tega ravnanja.

Obrazložitev hipoteze št. 3:

Že iz zgodovinskega razvoja poslanske imunitete izhaja, da je bil cilj zagotavljanja imunitete poslancem v tem, da lahko neovirano opravljajo delo poslanca. Z uporabo poslanske imunitete, ki nima zveze z zagotavljanjem neoviranega poslanskega dela poslanca v parlamentu, je mišljena predvsem imuniteta za dejanja, ki ne izvirajo iz narave poslanskega dela in katerih nadaljnji postopki poslanskega dela ne bi ovirali. Predpostavljam, da so ključni razlog za spremembo poslanske imunitete ugotovitve, da je bil institut poslanske imunitete večkrat uporabljen v nasprotju z namenom zaradi katerega je bil vzpostavljen.

H4: V strokovni javnosti, med volivci in političnimi strankami je na podlagi izkušenj dozorelo spoznanje, da je potrebna drugačna ureditev poslanske imunitete.

Obrazložitev hipoteze št. 4:

S to hipotezo predpostavljam, da je prišlo do splošnega družbenega konsenza, da je dosedanja ureditev poslanske imunitete neustrezna in da jo je potrebno urediti drugače, in sicer na podlagi dosedanjih izkušenj uporabe instituta imunitete.

2.4 Metodologija dela

Pri izdelavi magistrskega dela bom uporabljal različne raziskovalne metode:

- metodo analize pisnih virov za analiziranje pisnih virov, ki predstavljajo namen in ureditev poslanske imunitete;
- metodo deskripcije oziroma deskriptivno metodo za opis delovanja in dosedanje prakse obravnavanega področja. Z deskriptivno metodo bom opredelil osnovne pojme, obstoječo ureditev in prakso uveljavljanja in podeljevanja imunitete ter načrtovane oziroma predlagane spremembe;
- primerjalno metodo za ugotavljanje skupnih značilnosti in razlik v ureditvi poslanske imunitete v drugih demokratičnih državah.

Podatke za izdelavo magistrskega dela bom zbral s pomočjo:

- interneta; glede na to, da je danes internet *obvezen* pripomoček pri raziskovanju, ga bom seveda uporabil za pridobitev vseh možnih, predvsem primerjalnih podatkov;
- pri delu bom uporabil vso zakonodajo, ki se nanaša na položaj poslancev in ureditev poslanske imunitete;
- vso dostopno relevantno literaturo v slovenskem in tujih jezikih;
- poročil Državnega zbora Republike Slovenije, predvsem mandatno imunitetnih (volilnih) komisij;
- sodb Ustavnega sodišča Republike Slovenije.

Za mednarodni primerjalni pregled sem izbral več držav; tri demokratične države z daljšo parlamentarno tradicijo (Italija, Nemčija, Velika Britanija) in tri novo nastale demokratične države (Češka, Madžarska, Poljska). Linz (1990: 143) sicer pravi, da je treba razlikovati med državami, ki so nekoč že imele demokratični politični sistem in državami, kjer demokratičnega političnega sistema še nikoli ni bilo in je bil uveden prvič. Italija je bila izbrana zaradi nekaterih značilnosti njenega parlamentarnega sistema in predvsem pogoste uporabe instituta imunitete v tej državi, zaradi česar je kot primerjava lahko uporabna, Nemčija predvsem kot primer zahodne parlamentarne demokracije³ in ker so mnoge slovenske ustavno pravne rešitve prenesene iz te države, Velika Britanija pa zaradi svoje zgodovinske tradicije v zvezi z imuniteto in politične kulture. Vse tri novo nastale države so bile izbrane, ker niso neposredno povezane s Slovenijo (gre za to, da se izognem npr. najbližji Hrvaški, saj to zaradi dolgoletnega skupnega bivanja in poti v samostojnost in neodvisnost ne bi prineslo ustreznih rezultatov), pa vendar so bile v t.i. vzhodnem bloku pod Sovjetsko zvezo, prav tako pa so imele podoben proces transformacije v demokratično družbo.

³ Dahl (1971: 21) šteje pod parlamentarno demokracijo zahodnega tipa tiste politične sisteme v katerih obstajajo, delujejo in se razvijajo različne demokratične institucije.

3 PREGLED POLOŽAJA POSLANCEV V REPUBLIKI SLOVENIJI

Po ustavi so poslanci predstavniki vsega ljudstva in niso vezani na nobena navodila. Poslanci torej povsem samostojno odločajo v parlamentu, pri čemer predstavljajo ljudstvo kot celoto, ne pa svoje volilne enote niti posameznih družbenih skupin ali posameznih strank. Seveda pa se v strankarski demokraciji v praksi ni mogoče izogniti izredno močnemu vplivu političnih strank na delovanje poslancev in parlamenta kot celote.

Podrobneje urejata pravice in dolžnosti poslanca zakon o poslancih in poslovnik državnega zbora. Poslovniki praviloma ne navajajo ponovno ustavnih in zakonskih določb, marveč pravice in dolžnosti poslancev bolj natančno razdelajo ter predpišejo način njihovega uresničevanja (Laundy 1989: 118).

Poslanec pridobi poslanski mandat, ko je uradno ugotovljen izid volitev. Tradicionalni način ugotovitve poslanske izvolitve je posebna potrditev ali verifikacija mandatov. V sodobnih ureditvah največkrat to opravi parlament sam za svoje člane, ponekod potrjuje poslanske mandate sodišče ali ustavno sodišče. Poslanec lahko izgubi mandat na različne načine iz razlogov, ki izvirajo iz njegovih osebnih okoliščin ali pa izvirajo iz parlamenta samega. Med prve sodi zlasti prenehanje mandata s smrtjo, odstopom, z izgubo pasivne volilne pravice in zaradi nezdržljivosti funkcij, med druge pa prenehanje mandatne dobe parlamenta in predčasni razpust parlamenta.

Kandidat za poslanca dobi po naši ureditvi 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, ki ni zadovoljen z odločitvijo državnega zbora, daje pravico do pritožbe zoper odločitev državnega zbora na ustavno sodišče.

Zakon o poslancih v 9. členu določa, da poslancu preneha mandat v naslednjih primerih:

- če izgubi volilno pravico,
- če postane trajno nezmožen za opravljanje funkcije,
- če je s pravnomočno sodbo obsojen na nepogojno kazen, zapor, daljšo od šest mesecev,

- če v treh mesecih po potrditvi mandata ne preneha opravljati dejavnosti, ki ni združljiva s funkcijo poslanca ali pa nastopi tako dejavnost ali funkcijo,
- če odstopi.

S funkcijo poslanca je povezan tudi ugled državnega zbora, ki je v največji meri odvisen prav od poslancev oziroma njihovih ravnanj. Ob nekaterih odmevnih primerih sovražnega govora, pretepanja s časopisom ali prinašanja orožja v parlament se vedno znova obudi ideja o sprejemu kodeksa obnašanja poslancev. Osnutek tega kodeksa, ki so ga v državnem zboru poimenovali Priporočila etičnega obnašanja poslancev, je bil pripravljen še v prejšnjem mandatu državnega zbora. Tudi v tem mandatu so z obravnavo nadaljevali, vendar je pristojna mandatno-volilna komisija ugotovila in sprejela sklep, da nima smisla nadaljevati s postopkom, saj predvidene dvotretjinske večine v parlamentu, ki bi bila potrebna za sprejem, ni mogoče doseči, zato je obravnavo zaključila. Osnutek Priporočil etičnega ravnanja poslancev Državnega zbora Republike Slovenije je vseboval npr. določbo glede varovanja ugleda, ki se je glasila:

Poslanec pri opravljanju funkcije ravna tako, da varuje oziroma prispeva k ugledu Republike Slovenije, državnega zbora in poslanske funkcije. Izogiba se ravnanjem in govorjenju, s katerimi bi se zmanjševalo ta ugled. Poslanec o svojih kolegih in njihovih izjavah ali ravnanjih govori spoštljivo, resnicoljubno in tako, da varuje ugled državnega zbora. Ne uporablja izrazov in izjav, ki bi lahko pomenile razžalitev, obrekovanje, žaljivo obdolžitev ali opravljanje.⁴

Etični kodeks poznajo v nemškem Bundestagu in je priloga poslovniku, v glavnem pa se nanaša na zasebne posle poslancev in darila. V obeh domovih britanskega parlamenta pa etični kodeks vsebuje splošna načela, kako naj se poslanci obnašajo, da krepijo javno zaupanje v parlament. Zgornji dom je dve določbi kodeksa vključil v poslovnik. Spodnji dom je sprejel kodeks obnašanja leta 1996, skupaj z njim pa tudi vodič k pravilom kodeksa. Kodeks obnašanja so leta 1997 sprejeli tudi na Poljskem, bil pa naj bi povzet po britanskem spodnjem domu.

⁴ <http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&type=98&vt=40&cl=mandate=-1&unid=P>

3.1 Pravice in dolžnosti poslanca

Za položaj poslanca je značilno, da ima podobne pravice in dolžnosti, kot jih imajo drugi nosilci javnih funkcij, po nekaterih pa se tudi razlikuje od nosilcev drugih javnih funkcij. Tako ima poslanec poslansko imuniteto, torej najširšo obliko imunitete, glede poslanske funkcije velja načelo nezdružljivosti funkcij, svojo funkcijo pa opravlja poklicno. Posebne pravice in dolžnosti pa ima poslanec v parlamentu. Veljavna ustava je ponovno uvedla poslanca, kot poklicnega politika, ki se mora praviloma v celoti posvetiti parlamentarnemu delu, tako da ne more oziroma tudi ne sme opravljati še drugih funkcij in del.

Takšen je tudi sicer položaj poslancev v sodobnih parlamentih. V preteklosti ni bilo tako, saj so bili člani parlamenta izključno premožni ljudje, ki niso potrebovali nikakršnega plačila za svoje poslansko delo. Kasneje je zlasti zaradi razširitve volilne pravice prišlo do izvolitve poslancev, katerim je bilo treba materialno omogočiti opravljanje funkcije poslanca. Čeprav je poklicno opravljanje funkcije poslanca sedaj splošno uveljavljeno pravilo, vendarle še obstajajo pomisleki proti poklicnemu opravljanju funkcij, saj naj bi se s tem vzgajal poseben sloj poklicnih politikov, kar bi lahko znižalo raven parlamentarnega dela. Na drugi strani pa bi lahko nepoklicno opravljali poslansko delo samo bogati ljudje, kar bi dejansko pomenilo nekakšen volilni cenzus.

Tako kot večina drugih ustav tudi naša ustava določa, da poslanci državnega zbora dobivajo plačo ali nadomestilo, ki sta določena z zakonom. Zakon o poslancih je bil glede tega še določnejši in pravi, da ima poslanec pravico do plače in do nadomestila. V vsakem primeru ima torej poslanec pravico, da dobiva za svoje delo plačo, katere višino določa državni zbor, kot tudi nadomestila ter druge pravice, ki jih imajo zaposleni.

Temeljna pravica poslanca v parlamentu je, da z glasovanjem sodeluje pri odločanju parlamenta, pri čemer ima pravico glasovati za predlagano odločitev, proti njej ali pa se glasovanja vzdržati. Poslanec v parlamentu ima tudi vrsto drugih pravic. Sam ali skupaj z drugimi poslanci predlaga odločitve, ki jih sprejema parlament, postavlja poslanska vprašanja in drugo. Tako ima poslanec po poslovniku pravico, da skupaj z drugimi poslanci ustanovi poslansko skupino, se včlani vanjo in v njej enakopravno sodeluje in končno tudi izstopi iz nje. Posebej velja omeniti pravico, ki jo poslancu daje poslovnik, namreč zahtevati od organov državne uprave in organov lokalnih skupnosti obvestila in pojasnila, ki so mu potrebna v zvezi z delom v volilni enoti.

Po naši ureditvi ima poslanec zlasti pravico sodelovati pri sprejemanju vseh odločitev, ki so v pristojnosti državnega zbora, kar pomeni, da ima pravico razpravljati in odločati o vseh vprašanjih, o katerih odloča državni zbor. Poleg tega ima pravico predlagati zakon (zakonska iniciativa) ali drug akt, razpis zakonodajnega referenduma in uvedbo parlamentarne preiskave. Skupaj z določenim številom poslancev pa ima pravico predlagati ali zahtevati še druge odločitve državnega zbora. Pri tem velja pravilo, da je potrebno za predlaganje pomembnejše odločitve večje število poslancev. Tako ima skupaj še z najmanj devetimi poslanci pravico vložiti predlog za izvolitev novega predsednika vlade, sprožiti interpelacijo o delu vlade ali posameznega ministra, predlagati, naj državni zbor pred ustavnim sodiščem obtoži predsednika vlade ali posameznega ministra in predlagati razpravo o vprašanjih širšega pomena. Skupaj še z najmanj devetnajstimi poslanci ima pravico vložiti predlog za začetek postopka za spremembo ustave, skupaj z najmanj devetindvajsetimi poslanci pa ima pravico zahtevati naj državni zbor razpiše ustavno - revizijski in zakonodajni referendum, odredi parlamentarno preiskavo ali obtoži predsednika republike pred ustavnim sodiščem.

Poleg tega ima poslanec pravico dati poslanske pobude in postaviti poslanska vprašanja vladi ali posameznemu ministru. Institut poslanskih vprašanj je tudi sicer izredno pomemben za položaj poslancev kot tudi za razmerje med parlamentom in vlado. Pravica poslancev postavljati vprašanja vladi ali posameznemu ministru je namreč pomemben način izvajanja nadzora nad delom vlade in ministrstev in s tem odgovornosti vlade parlamentu. Poslansko vprašanje se sicer razlikuje od drugih instrumentov vzpostavljanja odgovornosti vlade po tem, da ne privede do glasovanja o nezaupnici vladi, ker gre samo za dialog med poslancem in vlado oziroma posameznim ministrom. Ker pa se ob poslanskih vprašanjih lahko v parlamentu izoblikuje tudi določeno stališče do dela vlade ali posameznega ministra, je tudi poslansko vprašanje pomembno sredstvo za uveljavljanje odgovornosti vlade parlamentu.

Ustava ni posebej uvedla instituta poslanskega vprašanja, pač pa ga je uvedel in dokaj podrobno uredil poslovnik državnega zbora. Prav gotovo pa taka pravica tudi sicer izhaja iz ustavnega položaja poslancev in iz narave parlamentarnega sistema. Poslansko vprašanje se postavi glede posameznega vprašanja iz pristojnosti vlade ali posameznega ministrstva. Lahko se postavi ustno ali pisno. Pisno vprašanje predloži poslanec predsedniku državnega zbora, ki ga mora takoj poslati ministru ali vladi. Ustno vprašanje postavi poslanec na seji državnega zbora, kjer se praviloma obravnavajo na redni seji, lahko pa tudi na posebni seji, namenjeni le obravnavi poslanskih vprašanj.

Vlada in posamezni minister sta na poslansko vprašanje dolžna odgovoriti. Na ustno poslansko vprašanje je treba praviloma odgovoriti takoj, torej na isti seji, na kateri je bilo postavljeno, na pisno vprašanje pa najkasneje tri dni pred prvo naslednjo sejo državnega zbora. Na predlog poslanca, ki je postavil poslansko vprašanje, se lahko opravi razprava o odgovoru vlade, na zahtevo najmanj desetih poslancev ali poslanske skupine pa se razprava mora opraviti. Čas za postavljanje poslanskih vprašanj ter za odgovore nanje kot tudi čas za razpravo o odgovoru vlade na poslansko vprašanje je v poslovniku izrecno omejen, ker bi se sicer ta točka dnevnega reda preveč zavlekla in obremenila delo državnega zbora.

Poslanec ima tudi pravico dati pobudo vladi ali posameznemu ministru za ureditev določenih vprašanj ali za sprejem določenih ukrepov. To sicer ni značilno in običajno za delovanje parlamenta v parlamentarnem sistemu, vendar kaže, da je tradicija poslanskih pobud, izvirajoča še iz prejšnjega skupščinskega sistema očitno tako močna, da je bil ta institut ohranjen tudi v novi ureditvi. Tako kot na poslansko vprašanje, je vlada ali posamezen minister dolžna odgovoriti tudi na poslansko pobudo, pri čemer jo lahko bodisi sprejme ali zavrne. Če poslanec z odgovorom na pobudo ni zadovoljen, lahko zahteva, naj predsednik državnega zbora dodeli pobudo in odgovor nanjo v obravnavo pristojnemu delovnemu telesu. Poslovník daje pravico poslancu tudi do poslanske pobude glede dela samega državnega zbora.

Za razliko od poslanskih pobud in vprašanj je v ustavi posebej urejena pravica poslancev do interpelacije (118. člen ustave). Interpelacija je po svoji vlogi podobna poslanskim vprašanjem, vendar pa pomeni močnejše sredstvo nadzora nad delovanjem vlade in posameznega ministra in ima večjo težo in pomen. Interpelacijo namreč lahko postavi najmanj deset poslancev, in sicer o delu celotne vlade ali posameznega ministra.

Pomemben element položaja poslanca pa so tudi njegove dolžnosti. Najpomembnejša je gotovo dolžnost udeležbe poslanca in dolžnost sodelovanja na sejah državnega zbora in na sejah delovnih teles državnega zbora, katerih član je poslanec. Dolžnost udeležbe na sejah ni zgolj moralna, temveč je tudi pravno sankcionirana, kajti poslancu, ki se neupravičeno ne udeležuje sej, se lahko ustrezno znižajo plača in drugi osebni prejemki. Pomembna dolžnost poslanca je tudi, da sodeluje pri delu delovnih teles državnega zbora. Zato poslanec brez opravičenega razloga ne more odkloniti članstva v delovnem telesu. Te in druge dolžnosti

poslanca niso pomembne zgolj za njegov položaj, temveč so predvsem nujni pogoj za nemoteno in učinkovito delo državnega zbora.

3.2 Neodvisnost poslancev

Parlament je osrednje mesto parlamentarne demokracije in od ustreznosti njegovega delovanja je zelo odvisno delovanje celotnega državnega ustroja. Pomemben razlog, da javnost slabo ocenjuje delo parlamenta je v tem, da poslanec v njem ne opravlja svoje vloge neodvisnega predstavnika ljudstva in da je v veliki meri le izvrševalec volje političnih strank.

“V demokraciji izhaja celotna organizacija svobode iz svobodnega posameznika, ki deluje v vseh institucijah in tudi v parlamentu (Simoniti 2000: 12).” Po naši ustavi so poslanci predstavniki vsega ljudstva in niso vezani na nobena navodila. Ta ustavna določba je globoko utemeljena v zamisli o poslanski funkciji. Poslanec naj bi bil posrednik interesov in vrednot države kot celote.

Funkcija poslanca naj bi se opravljala tako, da lahko poslanec svobodno izraža svojo voljo. To pa je možno takrat, ko je poslanec neodvisen od volje drugih. Nad poslancem si prizadevajo dobiti moč vsi tisti, ki bi prek odločitev parlamenta radi uveljavili svoje interese in vrednote.

Pred fizičnim pritiskom, posrednim ali neposrednim poslanca varuje institut poslanske imunitete. Bolj kot tem pa je poslanec izpostavljen pritiskom drugih izvorov, predvsem ekonomskemu in duhovnemu. Poslanec kot neodvisna osebnost se pač odloča na temelju svojega vrednostnega sistema, tega pa si ustvarja v komunikaciji z drugimi. Vrednostno-nevtralni poslanec ne obstaja. Prek poslanca imajo možnost vplivati na politiko zlasti ustanove, ki se še posebej zavzemajo za širjenje svojih vrednot. Problem ekonomskega pritiska na poslanca pa postane odločujoč dejavnik, kadar postane poslanec popolnoma odvisen od vira, ki mu zagotavlja eksistenco. V tem primeru ne ustvarjajo državne politike poslanci, ampak izvori moči, ki imajo moč nad njihovo eksistenco.

Neodvisnost poslanca je odvisna od dveh temeljnih okoliščin, in sicer od intelektualne in moralne moči poslanca samega, ki ne sme v nobenem primeru pristati na vlogo golega sredstva v rokah drugih, in od institucionalne ureditve, ki poslanca napeljuje k moralnemu

ravnanju in zavzemanju za splošne družbene koristi. Neodvisnosti poslanca ni mogoče zagotoviti, če je v svoji eksistenci odvisen. Neodvisnost poslanca je potrebno zagotoviti tudi z gmotne strani. Če je poslanec eksistenčno odvisen od opravljanja poslanske funkcije, še posebej, če mu poslanska funkcija zagotavlja gmotno eksistenco, ki sega visoko nad raven, ki so mu jo zagotavljali zaposlitev ali drugi viri dohodkov pred izvolitvijo, bo življenjsko zainteresiran, da ostane poslanec.

Možnosti so naslednje:

- Funkcija ne bi bila več profesionalna.
- Omogočiti, da poslanec poleg poslanske funkcije opravlja tudi drugo delo.
- Tudi po koncu mandata zagotoviti poslancu enake vire dohodkov.

Prva možnost bi rešila probleme odvisnosti, ker bi poslanec svojo funkcijo opravljal ob svojem rednem delu, ki mu zagotavljajo finančne vire za življenje. Poslanska funkcija bi pomenila čast in priložnost, da svoje ideje uveljavi v družbi. Glavni problem te rešitve je v tem, da ob sedanji obremenitvi poslancev državnega zbora, načinu obdelave in sprejemanj zakonskih predlogov, neustreznih in pomanjkljivih analizah kot podlagah za zakonske predloge, strokovno pravni nedodelanosti predlogov ni mogoče misliti na deprofesionalizacijo poslanske funkcije.

Za uveljavitev druge možnosti bi bilo potrebno poslance razbremeniti nekaterih obveznosti. Precej dejavnosti je že po svoji naravi komplementarnih poslanskemu delu. Zlasti gre za pedagoško in znanstveno-raziskovalno delo na ravni visokega šolstva, znanstvenih zavodov, svetovalnih organizacij, še posebej svobodnih dejavnosti na pravnem področju. Delno se od stroge profesionalizacije odstopa že danes, ko poslanci lahko opravljajo tudi nekatere znanstveno-pedagoške obveznosti, le da bi bilo za uresničitev druge možnosti potrebno razmerje obrniti. Tudi različna združenja delodajalcev, sindikati in drugi bi lahko svojim zaposlenim omogočili, da bi poleg rednega dela lahko opravljali poslanske dolžnosti. Do določene mere bi se s tem vrnilo k odvisnosti, vendar ta ne bi bila take narave, da bi bil poslanec eksistenčno odvisen od svoje poslanske funkcije.

Zadnja možnost bi odprla vrata vrhunskim strokovnjakom z najrazličnejših področij, ki sicer ne bi upali tvegati svoje poklicne kariere. Konkurenčnost za vstop med poslance bi sicer izjemno narasla, kar bi samo po sebi vplivalo na izbor najboljših. Seveda pa bi finančna

privlačnost take zaposlitve privabljala zlasti ljudi, ki jim ni za splošne družbene koristi, ampak predvsem za lastne. Najšibkejša stran zadnje možnosti je v tem, da bi sicer zagotovili neodvisnost, hkrati pa v celoti odpravili motiv, zaradi katerega jo vzpostavljamo. Poslanec ni neodvisen samo od pritiskov nosilcev parcialnih interesov, ampak od vse družbe.

Razlikujemo štiri stopnje odvisnosti poslancev od političnih strank:

- Poslanci, ki so šele na začetku poslanske kariere so najbolj odvisni od politične stranke. Glavni organi politične stranke odločajo o njihovi ponovni kandidaturi. Njihova odvisnost od matične politične stranke in poslanske funkcije je najvišja.
- Manj odvisni so poslanci, ki v poslanski skupini in parlamentu opravljajo pomembne funkcije, so medijsko prepoznavni ter v javnosti predstavljajo stališča politične stranke do pomembnih vprašanj. Zaradi tega je zelo verjetno, da jih bo politična stranka, ki ji pripadajo na naslednjih volitvah uvrstila za kandidate v okrajih, kjer bodo zelo verjetno izvoljeni.
- Ugledni člani stranke - poslanci, ki so si pridobili ugled tudi izven stranke (univerzitetni profesorji in znanstveniki, publicisti, gospodarstveniki itd.) so minimalno odvisni od političnih strank.
- Na čelu so tisti, ki v politični stranki opravljajo najpomembnejše funkcije (glej Kranjc 1993: 86, 87).

4 ZGODOVINSKI RAZVOJ INSTITUTA POSLANSKE IMUNITETE

Že v starem Rimu je veljalo, da morajo ljudski tribuni uživati posebno zaščito, da bi lahko uresničevali svoje poslanstvo.

Ideja poslanske imunitete izvira predvsem iz zgodovine angleškega parlamentarizma, kjer se je razvila kot rezultat političnega boja med parlamentom in monarhom. Ta boj se je odvijal dejansko več stoletij, v katerih se je preko posamičnih primerov uveljavilo načelo, da je potrebno poslancem zagotoviti svobodo govora in ostale svoboščine in pravice, ki naj jim omogočijo svobodno izražanje političnih stališč. V 14. stoletju, pa tudi kasneje npr. niso bili redki primeri, da je kralj ukazal zapreti člana parlamenta, katerega nastop oziroma govor mu ni ustrežal.

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.

Od konca 14. stoletja dalje so angleški kralji članom parlamenta v vedno večji meri 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 ustavno pravni ravni poslanec izrecno priznana tudi svoboda govora oziroma imuniteta, kajti listina je med drugim določala, da svoboda govora, razpravljanja in postopanja v Parlamentu ne sme biti predmet obtožbe ali preiskave s strani kateregakoli sodišča ali mesta izven Parlamenta.

Nepoklicna imuniteta se je v Evropi uveljavila v Franciji po revoluciji leta 1789, ko je francoska Nacionalna skupščina institucionalizirala obe navedeni vrsti imunitete. Za razliko do poklicne imunitete, ki varuje poslanca pri izvrševanju njegove javne funkcije, je (bila) nepoklicna imuniteta, ki varuje poslanca tudi, ko ta ne opravlja poslanske funkcije, osmišljena predvsem kot dodatno varstvo poslancev pred izvršno oblastjo.

Vlada ali drugi nosilec izvršne oblasti lahko namreč na poslanca vrši velik pritisk, če mu npr. grozi s kazenskim pregonom (v tej komponenti je poslanec varovan tudi pred drugimi subjekti, če so ti upravičeni sprožiti kazenski pregon) ter lahko tako posredno povzroči motnje v delu parlamenta.

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 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 obkolila skupščino in s tem poslance, ki je niso hoteli zapustiti ter so terjali, da se ugotovi njihovim zahtevam. V takšnem napetem ozračju se je pojavila tudi ideja o poslanski imuniteti. Na predlog Mirabeauja in po krajši razpravi je Narodna skupščina sprejela resolucijo, 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 kakršnegakoli njegovega predloga, nasveta, mišljenja ali govora v skupščini treh stanov. Narodna skupščina

je sprejela odločitev, da v takšnih primerih uvede potrebne ukrepe, da najde, preganja in kaznuje pobudnike, preiskovalce ali izvršitelje. Ta resolucija, ki je bila sprejeta s 493 glasovi proti 39 glasovom, je v Franciji uvedla poklicno imuniteto (imuniteto neodgovornosti) poslancev.

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 zaporu. 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 predstavniskem 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.

Ustavno pravna ureditev nepoklicne imunitete v Franciji se je precej spreminjala, pri čemer se je obseg imunitete še posebno v nemirnih porevolucionarnih letih precej skrčil oziroma omejeval. Leta 1795 je ustava izrčno opredelila nepoklicno imuniteto poslancev, prav tako so vse naslednje francoske ustave in akti ustavne narave vsebovali določbe o tej imuniteti (Cerar, Kavčič 1995: 54).

Pri ustavnem urejanju imunitete v ZDA so se 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 če zagrešijo izdajo ali dejanje zoper javni mir. V takšnih primerih je mogoče člana Kongresa pripreti brez predhodne odobritve Kongresa. Interpretacija dejanj zoper javni mir je zelo ekstenzivna in zajema praktično vse kršitve zakona in prekrške, ki zahtevajo kazenski pregon. Zaradi tega se tako v teoriji 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.

O posebnih pravicah članov parlamenta je pisal že Pitamic (1996: 367-372). Tako je zapisal:

Da izpolni parlament poverjene mu naloge, mora njegovo poslovanje biti svobodno. Temu cilju služijo predpisi, ki zabranjujejo vstop oborožene sile v zgradbo parlamenta, prepoved javnih shodov v bližini te zgradbe itd. Zlasti pa je svobodno delovanje članov parlamenta zavarovano takrat, kadar ne morejo biti radi tega delovanja izpostavljeni neugodnostim, tako da jih nihče ne sme preganjati ali klicati na odgovor.

V tem smislu velja splošno načelo, da je glasovanje članov v parlamentu popolnoma svobodno in pravno neodgovorno. Tudi na drug način, n.pr. z govori in predlogi izraženo poklicno delovanje v parlamentu, ako naj bo svobodno, ne more biti povod za kakršnokoli postopanje, kazensko ali civilnopravno zoper člane parlamenta, izvzemši disciplinskih odredb po parlamentarnem poslovniku. Ta parlamentarni privilegij se je razvil na Angleškem, kjer se je od 14. do 16. stoletja dogajalo, da so kralji preganjali neljube jim poslance. Zato določa točka 9 »Bill of Rights« iz leta 1689; »Svoboda govora, debat in postopanja v parlamentu ne sme biti osporjena ali raziskovana pri nobenem sodišču ali na kakem drugem mestu izven parlamenta.« V vseh modernih državah velja načelo, da se člani parlamenta (spodnjega in gornjega doma) ne smejo preganjati radi dejanj, storjenih v izvrševanju svojega poklica, tudi takih ne, ki bi se sicer morala smatrati za kaznive čine, n.pr. za veleizdajo, storjeno z govorom ali kakim predlogom; kazniva so ta dejanja le po poslovniku, torej z ukrepom predsednika ali s sklepom parlamenta. Ta neodgovornost je trajna; poslanec ne more biti nikoli, tudi

tedaj ne, ko je prenehal biti poslanec, preganjan radi dejanja, storjenega v izvrševanju svojega poklica. Dotične ustavne in zakonske določbe pa je treba interpretirati v tem smislu, da štiti navedeni privilegij le delovanje v izvrševanju parlamentarnega poklica, torej le čine, ki morajo imeti vsaj obliko tega poklica, t.j. glasovanja, govora, interpelacije, predloga; zato govori francoski zakon iz leta 1875 v tej zvezi samo o »opinions ou votes« (mnenja ali glasovanja). Dejanje pa, ki niti po svoji obliki ni izvršitev parlamentarnega poklica, se ne more izvzeti iz splošnega kazenskega prava; n. pr. se ne more smatrati za izvrševanje tega poklica umor, ki ga stori član parlamenta v parlamentarni seji. Pripomniti je, da je samo član parlamenta nekazniv za to, kar stori v izvrševanju svojega poklica; mogoče pa je, da je dejanje kake druge osebe, ki ni član parlamenta, po njegovem činu kvalificirano kot kaznivo. Član parlamenta, ki poda v njem veleizdajsko izjavo, ni odgovoren pred kazenskim sodiščem; pač pa lahko kaka druga oseba, ki ni poslanec in ki povečuje to izjavo.

Navedeni privilegij, ki štiti člana parlamenta pred preganjanjem radi dejanj, ki jih je storil v izvrševanju svojega poklica, se imenuje tudi poklicna imuniteta ali neodgovornost. Poleg tega pa uživa poslanec tudi še takozvano nepoklicno imuniteto. Svoboda parlamentarnega delovanja zahteva, da nihče ne ovira članov parlamenta prihajati v parlament, da tam izvršujejo svoj poklic. Iz za dobe francoske revolucije se je uveljavilo načelo, da ne sme biti brez dovoljenja parlamenta samega noben njegov član preganjan ali oropan svobode, tudi ne radi suma kaznivega dejanja. Glavni razlog za to načelo je, da ne bi državna oblastva, zlasti eksekutivna, pod izmišljenimi pretvezami zapirala vladi neljubih poslancev ali vsaj z grožnjami preganjanja nanje vplivala. Ni torej namen tega pravila, proglasiti poslanca za neodgovornega ter ga izvzeti iz določb kazenskega prava, temveč obvarovati njega in parlament pred neutemeljenimi preganjanji. Zato je določena izjema, da sme biti član parlamenta preganjan in njemu tudi biti odvzeta svoboda, ako je zaloten pri kaznivem dejanju samem (in flagranti); kajti v takem primeru se smatra, da je dejanje deloma že dokazano, ali vsaj da je možnost neutemeljenega preganjanja manj verjetna. Vendar mora biti tudi o takem primeru obveščen parlament, da da ali odreče pooblastitev za nadaljnjo postopanje zoper svojega člana. Po namenu tega privilegija bi moral parlament, kadar se zahteva izročitev kakega njegovega člana, samo presoditi, ali je zahteva na nagajiv način naperjena proti svobodi tega člana in s tem proti delovanju parlamenta; ne bi pa smel odreči izročitve, ki se mu zdi utemeljena, in tudi ne preiskovati, ali je dotični kriv ali ne;

s tem bi se parlament vmešaval v sodne posle, za kar ni kompetenten. Zoper člana parlamenta se sme postopati samo radi dejanja, radi katerega je bilo postopanje od parlamenta dovoljeno (specialnost izročitve).

Sploh pa je ta poslanska imuniteta različno urejena, kar se tiče dobe njenega trajanja in obsega kaznivih dejanj. V Franciji traja imuniteta samo za dobo zasedanja (sesije) in ne zadeva policijskih prestopkov, drugje pa traja za vso dobo trajanja mandata in zadeva vsa kazniva dejanja, tudi policijska in disciplinska. Civilno postopanje pa, kolikor ni v zvezi z njim zapor stranke, je seveda glede člana parlamenta tudi brez dovolitve parlamenta dovoljeno. Na Angleškem traja imuniteta samo v dobi zasedanja ter 40 dni pred njim in za njim; sedaj se tiče ta privilegij samo zapora v civilnem postopanju radi manjših deliktov; ne velja pa, kar je značilno, za težje delikte; v takih primerih se parlament samo obvesti o zaporu svojega člana. Čut, da velja zakon enako za vse, in zaupanje v sodišča sta premočna, da bi mogli pri težjih deliktih obveljati parlamentarni privilegiji.

Po preteku imunitetne dobe pa se ne sme vršiti zoper člana parlamenta vsako postopanje, tudi za čine, ki jih je storil v tej dobi in za katere ni bil izročen, seveda, ako ni kazensko zasledovanje že zastarelo. Ker ne pomeni ta privilegij, da je član parlamenta neodgovoren, temveč samo, da se ne more njegova odgovornost brez dovolitve parlamenta za neko dobo uveljaviti, se pravzaprav ta doba smisloma ne bi smela všteti v dobo, ki je določena za zastaranje kazenskega zasledovanja; vendar se to ponekod godi, n.pr. sedaj v Jugoslaviji.

Ker sta obe vrsti imunitet določeni radi svobodnega poslovanja parlamenta in ne v osebnem interesu njegovih članov, se le-ti ne bi mogli odreči imuniteti.

5 POJEM IN VRSTE IMUNITETE

5.1 Pojem in cilj poslanske imunitete

Z imuniteto (latinsko *immunitas* – prost, nedotakljiv, posebno zavarovan, izvzetost od določenih splošnih obveznosti oziroma dolžnosti ali pravnih predpisov, ki se sicer uporabljajo zoper druge osebe) se na splošno označuje neodgovornost subjektov za njihova dejanja oziroma pravica ali privilegij (latinsko *privilegium*) posameznika, da je izvzet iz uporabe posameznih pravnih predpisov, ki se sicer uporabljajo za druge osebe. 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).

Razsežnost poslanske imunitete se vedno lahko analizira v štirih vidikih, in sicer:

- koga varuje oziroma za koga velja ali *ratione personae*,
- obdobje trajanja oziroma kako dolgo velja ali *ratione temporis*,
- obseg varovanja in na katere prostore se nanaša ali *ratione loci*,
- dejanja za katera varuje ali *ratione materiae*.

Skozi leta sta se razvili dve kategoriji imunitete:

- načelo »non-accountability« ali »non-liability«, ki se nanaša na pravico do govora;
- načelo »inviolability«, ki se na splošno razlaga kot nedotakljivost (npr. pred zaporom).

Non-accountability je relativno homogen in uveljavljen princip v delovanju parlamentov, medtem ko je inviolability vedno bolj predmet razprav in afer. Non-liability pokriva zaščito pred kaznimi za dejanja storjena pri izvajanju parlamentarnih opravil oziroma pokriva svobodo govora. To vključuje tudi glasovanje in izražanje mnenj. Obseg zaščite glede mnenj je zelo različen. V večini imajo države v predpisih dodano, da to velja za mnenja, ki jih poslanec izreče pri izvajanju svoje funkcije, kar se lahko interpretira, da se to nanaša tudi na izjave oziroma mnenja, ki jih izreče izven parlamenta. Po tem načelu član parlamenta ni odgovoren v civilnih ali kazenskih postopkih za dejanja, ki jih vključuje ta oblika imunitete. Ne izključuje pa to načelo disciplinskih ukrepov, ki bi jih parlament sam sprožil proti svojemu članu. Večina držav zavrača razširitev non-liability na mnenja izražena npr. v časopisih,

javnih debatah ali volilnih izjavah. Večina držav tudi ne pokriva izjav, ki jih poslanci dajo pri izpolnjevanju državljskih dolžnosti zasebne narave. Za razliko od inviolability je zaščita oziroma obdobje trajno oziroma velja tudi potem, ko se mandat že izteče. Nekateri parlamenti nimajo pravice odvzeti non-liability svojemu članu, v drugih pa se to stalno dogaja.

Inviolability na splošno pomeni, da noben član parlamenta ne sme biti pridržan ali preganjan za dejanja, ki niso izvedena v izvajanju njegove funkcije (to pa seveda ne pomeni, da je lahko pridržan za tista, ki jih izvaja v okviru funkcije). V nekaterih državah članicah Evropske unije je bil obseg inviolability omejen leta 1990 do tega, da privolitev parlamenta ni več potrebna, da bi se pričela kazenska preiskava. Privolitev je potrebna le še, ko so predlagani ukrepi zoper člana kot npr. pridržanje ali kak drug poseben ukrep. Nekaterne države iz sfere inviolability izključujejo nekatere kategorije dejanj. Gre npr. za manjše prekrške, katerih kazni in način kaznovanja, ne morejo ogroziti funkcije, neodvisnost in ugled parlamenta in člana pa nista vprašljiva. Včasih se zdi, da že zaradi načela enakosti ni prav, da bi se le zaradi svoje funkcije izognili taki kazni. Pri vseh primerjanih državah pa velja, da v primeru, ko je nekdo zaloten pri kaznivem dejanju (in flagrante) imuniteta ne velja. Trajanje inviolability je v nekaterih državah omejeno na obdobje mandata, v drugih pa na obdobje zasedanj parlamenta. Nekaterne ustave vsebujejo posebne določbe, ki dovoljujejo vzdrževanje imunitete med obdobjem razpusta sklica in oblikovanjem novega sklica parlamenta, če je član ponovno izvoljen. Take določbe vsebuje npr. italijanska ustava za tiste, ki so obtoženi političnih zločinov. Drugače pa inviolability učinkuje le med trajanjem mandata in neha učinkovati po izteku mandata. Pravni ukrepi so tako le odloženi in ne za stalno odstranjeni.

5.1 Primerjava načel non-liability (pravica do govora) in inviolability (nedotakljivost)

	Non-liability	Inviolability
Namen	Ščiti člane parlamenta pred različnimi oblikami javnih kazni (kazenski, civilni, administrativni) za dejanja storjena pri izvajanju svoje funkcije, kot tudi izražanje mnenj v parlamentu in glasovanje.	Namen se razlikuje od parlamenta do parlamenta, čeprav na splošno pokriva zaščito pred kazenskimi, civilno administrativnimi postopki in pridržanjem, razen, kjer je član parlamenta in flagrante pridržan pri kaznivem dejanju. Nekateri preprečujejo tudi uvedbo preiskave, ki zadeva člana parlamenta, medtem ko drugi ne nudijo skoraj nobene zaščite.
Osebe, ki jih ščiti	Člani parlamentov in v nekaterih primerih udeleženci uradnih parlamentarnih zasedanj.	Člani parlamenta.
Trajanje	Ima absolutno trajanje, ki velja tudi po prenehanju mandata.	Na splošno velja le za čas trajanja mandata poslanca.
Se lahko odvzame?	Večina parlamentov ne more odvzeti te vrste imunitete, nekaj pa jih ima to možnost.	Vedno se jo lahko odvzame, ponavadi se zahteva pristanek zbornice.
Postopek za odvzem imunitete	Za tiste, ki tega ne morejo, ne obstajajo postopki, tisti, ki pa lahko, pa postopek poteka tako, da običajno vključijo začetni predlog posameznika ali pristojnega uradnika, o katerem nato glasuje parlament.	V večini primerov je začetni predlog za odvzem sestavljen s strani pristojnega uslužbenca (javni tožilec, sodnik idr.) predsedniku pristojnega parlamenta, ki ga posreduje pristojnemu parlamentarnemu odboru. Nato gre predlog na odobritev ali zavrnitev na parlament.

Vir: Rules on Parliamentary Immunity in the European Parliament and the Member States of the European Union, 2001, European Centre for Parliamentary Research and Documentation, Brussels.

Sodobna ustavnopravna teorija šteje jamstvo pred neupravičenim kazenskim pregonom poslancev za presežen in vse bolj poudarja vidik nemotenega dela poslanca in parlamenta.

Med spopadom različnih interesov je imuniteta svojevrsten kompromis, posebej ker nekatere ustavne vrednote (na primer načelo enakosti) v določenem pogledu omeji v prid svobodi in

neodvisnosti delovanja predstavniškega telesa oziroma njegovih poslancev. Imuniteta ni vzpostavljena zaradi interesov posameznih poslancev, temveč v javnem interesu, zato se opredeljuje kot institut javnega prava (Kaučič 1999: 220).

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. Poslanska imuniteta je vrsta jamstva pravne varnosti in neodvisnosti poslanca pri opravljanju njegove funkcije, zlasti pred možnimi arbitrarnimi postopki izvršnih organov, pa tudi posameznikov in neutemeljenim preganjanjem poslancev.

Namen oziroma cilj instituta poslanske imunitete potrjuje tudi dejstvo, da se imuniteta praviloma nanaša le na kazniva dejanja, kjer se lahko obdolženemu poslancu odvzame prostost (pripor, zapor) ter se lahko na takšen način posredno ovira delo parlamenta. Imuniteta se zato praviloma ne razteza na protipravna ravnanja, kot so npr. prekrški, disciplinski prestopki idr., kajti ti postopki bistveno ne ovirajo poslančevega udejstvovanja v parlamentu (Kaučič, Cerar 1995: 56).

Pogoj za upravičenost obstoja imunitete je torej obstoj funkcionalne povezave med opravljanjem funkcije in kaznivim dejanjem; če tega ni, gre za osebni privilegij in ne poklicno pravico-imuniteto, saj kazenski postopek ni vezan na opravljanje funkcije, ampak na osebo, ki funkcijo ima.

V nekoliko ožjem obsegu se imuniteta priznava tudi osebam, ki neposredno ne opravljajo politične, temveč strokovno funkcijo, kot npr. sodnikom, odvetnikom, sindikalnim poverjenikom ipd. Diplomatsko imuniteto uživajo po mednarodnem pravu diplomatski in

konzularni predstavniki v državi, v kateri so akreditirani. V pravni teoriji se pojem imunitete uporablja tudi na drugih področjih (npr. za označitev imunitete države pred tujo jurisdikcijo).

5.2 Vrste imunitete

Materialna imuniteta (imuniteta neodgovornosti, tudi indemnitet) izključuje kazensko odgovornost poslanca.

Formalna (procesna) imuniteta (imuniteta nedotakljivosti) izključuje možnost uvedbe ali nadaljevanja že začetega kazenskega postopka zoper poslanca.

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.

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).

Absolutna imuniteta varuje poslanca trajno oziroma tudi potem ko se mu poslanski mandat izteče.

Relativna imuniteta varuje poslanca le med trajanjem njegovega poslanskega mandata ter le, če se poslanec nanjo sklicuje oziroma če mu jo vzpostavi (prizna) parlament.

5.2.1 Materialna imuniteta

Bistvo parlamentarnega dela sta svobodna razprava in odločanje v parlamentu, to pa je pogojeno s svobodo vsakega poslanca, da brez strahu pred kazensko ali drugo pravno odgovornostjo izraža svoja mnenja, poglede in stališča. Parlament za državo sprejema tako pomembne odločitve, da je za njihov sprejem nujno potrebno zagotoviti pogoje za svobodno izražanje mnenj poslancev. Poslanci morajo imeti možnost, da izrazijo in branijo svoja stališča v splošnem interesu, ne da bi se pri tem bali za posledice svojega javnega delovanja. Temu je torej namenjena materialnopravna imuniteta ali indemnitet, ki izključuje odgovornost poslanca. Poslancem omogoča, da lahko svobodno in neovirano nastopajo v

parlamentu, govorijo, kritizirajo delo vlade in drugih državnih organov, izražajo svoja mnenja in glasujejo, ne da bi bili za to kazensko odgovorni, priprti ali kako drugače kaznovani. Indemnitetata je poklicna, kar pomeni, da izključuje odgovornost poslanca za dejanje, ki ga stori pri opravljanju svoje funkcije. Glede na časovno veljavnost je indemnitetata absolutna, ker poslanca varuje tako v času opravljanja njegove poslanske funkcije kot tudi po njenem prenehanju. Če bi bila indemnitetata relativna, bi varovala poslanca samo v času njegovega mandata, po njegovem prenehanju pa bi poslanec za svoja dejanja odgovarjal, kar bi imelo za posledico, da poslanci pri svojem delovanju ne bi upali svobodno izraziti svojih mnenj. Poslanec se indemniteti tudi ne more odreči, saj ni v njegovem osebnem interesu, ampak je v interesu njegove funkcije – varuje se parlament, da lahko nemoteno in učinkovito dela.

Materialna oziroma poklicna imuniteta je brez izjeme urejena v vseh državah, ki so predmet primerjalnega pregleda. Med seboj se ustave sicer razlikujejo po različnih formulacijah, vendar je bistvo te imunitete praktično povsod enako; ta zajema kazensko, ponekod pa druge oblike npr. neodgovornost 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 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. V tem primeru poslanec odgovarja parlamentu, ne pa tudi drugemu organu.

5.2.2 Procesna imuniteta

Procesna imuniteta preprečuje odvzem prostosti ali uvedbo kazenskega postopka proti poslancu brez predhodnega dovoljenja predstavniškega organa, katerega član je. Iz tega so običajno izvzeta le hujša kazniva dejanja. S to imuniteto se ne vzpostavlja kazenska neodgovornost poslanca za storjeno kaznivo dejanje, saj so zanj kazensko povsem odgovorni, parlament samo na določen način sodeluje pri priznavanju oziroma nepriznavanju poslanske imunitete. Predstavniško telo namreč ne more dopustiti, da bi bilo poslanecem brez vedenja in soglasja tega telesa onemogočeno izvrševanje poslanske funkcije in s tem tudi funkcije parlamenta. Procesna imuniteta poslancev naj bi po eni strani predstavljala dodatno sredstvo varstva poslancev pred izvršno oblastjo, kajti vlada ali drug organ izvršne oblasti lahko na

poslanca izvaja razne pritiske (npr. grožnjo s kazenskim pregonom), po drugi strani pa naj bi procesna imuniteta zagotavljala nemoteno delo poslanca in s tem parlamenta.

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. Procesno imuniteto pozna večina ureditev. Izjema je npr. Velika Britanija. V Veliki Britaniji imajo poslanci imuniteto samo za civilne delikte (vendar danes to ni več aktualno), ne pa tudi za kazenske delikte; v zvezi s slednjimi velja 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 najpogosteje sodijo dejanja izdaje, zločina in kršitve miru ali dejanja, ki se kaznujejo s strožjim zaporom. V drugo skupino sodijo ureditve, kjer predhodno soglasje parlamenta ni potrebno za vsa flagrantna dejanja (npr., Italija in Nemčija, s tem da po nemški ustavi velja to

tudi, če je poslanec prijeto naslednjega dne) oziroma izjemoma samo za tista flagrantna dejanja, za katera je predpisana strožja kazen ali obvezen pripor; v Italiji za dejanje, za katero je predpisan obvezen pripor).

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 Italiji);
- osebno in hišno preiskavo (npr. v Italiji);
- druge posege v osebne svoboščine (npr. v Nemčiji).

Nekatere ustave 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 Nemčiji in v Italiji. V Nemčiji imuniteta ni vezana na zasedanje parlamenta (Kaučič, Cerar 1995: 58).

5.2.3 Poklicna imuniteta

Poklicna imuniteta pomeni, da poslanec ni kazensko odgovoren za dejanja (predvsem mnenje ali glas), ki jih stori pri opravljanju svoje poslanske funkcije (poklicna imuniteta je zato vsebinske oziroma materialne narave), oziroma začasno preprečuje odvzem prostosti in uvedbo kazenskega postopka zaradi suma storitve kaznivega dejanja pri opravljanju njegove funkcije (poklicna procesna imuniteta). Poklicna imuniteta v celoti izključuje kazensko odgovornost, kar poslancu omogoča, da lahko svobodno in neovirano nastopa v parlamentu, ne da bi bil zato poklican na odgovornost, priprt ali kaznovan. Poklicna imuniteta je absolutna, saj ni vezana le na trajanje poslanskega mandata. Nosilec imunitete je pred zakonom v drugačnem položaju kot drugi državljani oziroma glede kazenske odgovornosti ni enak z njimi. Ta imuniteta ne pozna nobenih pravnih omejitev in njej se poslanec ne more odreči.

5.2.4 Nepoklicna imuniteta

Nepoklicna imuniteta pomeni, da je poslancu priznana imuniteta tudi glede kaznivih dejanj, ki jih je storil zunaj opravljanja svoje funkcije. To pomeni, da je poslanec v času opravljanja svoje poslanske funkcije nedotakljiv, ali relativno, začasno neodgovoren. Nepoklicna imuniteta varuje poslanca pred odvzemom svobode in kazenskim postopkom za kazniva dejanja, storjena zunaj parlamenta, ki niso povezana z opravljanjem poslanske funkcije in je tudi procesna. Ta imuniteta pomeni jamstvo za poslanca, da mu brez dovoljenja parlamenta katerega član je, praviloma ne bo odvzeta prostost, niti zoper njega ne bo sprožen kazenski postopek. Običajno so iz tega jamstva izvzeta hujša kazniva dejanja.

5.2.5 Absolutna imuniteta

Absolutna imuniteta varuje poslanca trajno, torej v času opravljanja njegove funkcije, kot tudi po izteku njegovega poslanskega mandata. Varuje ga tudi, če se nanjo ne sklicuje. Absolutna imuniteta je poklicna, to je imuniteta, vezana na dejanja, ki jih poslanec stori pri opravljanju svoje poslanske funkcije.

5.2.6 Relativna imuniteta

Relativna imuniteta varuje poslanca le v času trajanja njegovega mandata in le v primeru, če mu jo parlament prizna. Relativna imuniteta je nepoklicna. Poslancu je priznana glede kaznivega dejanja, ki ga je storil zunaj opravljanja svoje poslanske funkcije.

6 POSLANSKA IMUNITETA V SLOVENIJI

Najpogosteje z imuniteto opredeljujemo pravno nedotakljivost oziroma neodgovornost določenih oseb za nekatera dejanja.

Ker imuniteta posega v ustavna načela enakosti pred zakonom⁵ in pravne države, pa tudi v položaj poslancev, ki so prav tako ustavna kategorija, je nujno, da mora biti določena z ustavo. Poudariti je treba, da imuniteta poslancev ne pomeni politične neodgovornosti, kar je logična posledica narave funkcije poslancev v parlamentarnem sistemu.

Čeprav pomeni poslanska imuniteta svojevrsten suspenz uporabe nekaterih kazensko-pravnih norm, ki so jih dolžni državni organi uporabljati enako zoper vse državljane in izjemo od ustavnega načela enakosti pred zakonom, ne predstavlja osebnih pravic ali privilegija poslanca (ki bi bil priznan ad personam), temveč je v interesu njegove funkcije in v interesu predstavniškega telesa (Grad in drugi 1996: 337).

6.1 Imuniteta poslancev v Sloveniji

Ustava Republike Slovenije predpisuje tako materialno kot tudi procesno imuniteto (83. člen). Poslanec državnega zbora uživa imuniteto od potrditve do prenehanja mandata.

83. člen Ustave RS pravi:

Poslanec državnega zbora ni kazensko odgovoren za mnenje ali glas, ki ga je izrekel na sejah državnega zbora ali njegovih delovnih teles.

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.

⁵ Načelo enakosti pred zakonom je ustavno načelo. Ustava Republike Slovenije ga opredeljuje v 14. členu, ki se glasi: »V Sloveniji so vsakomur zagotovljene enake človekove pravice in temeljne svoboščine, ne glede na narodnost, raso, spol, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, gmotno stanje, rojstvo, izobrazbo, družbeni položaj ali katerokoli drugo osebno okoliščino. Vsi so pred zakonom enaki«.

Na zakonski ravni urejajo poslansko imuniteto določbe Zakona o poslancih, Zakona o kazenskem postopku (pridobitev dovoljenja državnega zbora), Kazenski zakonik (določbe, ki urejajo tek in pretrganje zastaranja kazenskega pregona), Zakona o izvrševanju kazenskih sankcij (delno ureja situacijo sklicevanja poslanca na imuniteto v primeru pravnomočne obsodilne sodbe).

Materialna imuniteta poslancu omogoča, da lahko svobodno in neovirano nastopa v parlamentu, govori, kritizira delo vlade in drugih državnih organov, izraža svoja mnenja in glasuje, ne da bi bil za to poklican na odgovornost, priprt ali kaznovan. Materialna imuniteta izključuje kazensko odgovornost poslanca, ne pa tudi drugih oblik odgovornosti. Po ustavi Republike Slovenije poslanec državnega zbora ni kazensko odgovoren za mnenje ali glas, ki ga je izrekel na sejah državnega zbora ali njegovih delovnih teles.

Znan je primer bivšega poslanca Iva Hvalice. Civilno tožbo proti njemu je sprožil Nikolaj Žibert, nekdanji državni podsekretar na šolskem ministrstvu, in sicer zaradi žaljive obdolžitve v razpravi ob interpelaciji šolskega ministra Slavka Gabra. Ivo Hvalica je bil pravnomočno obsojen na plačilo sodno določene odškodnine. Sicer je to prvi primer, da je bil slovenski poslanec obsojen za besede izrečene v parlamentu.

Materialna imuniteta ne izključuje vsakršne odgovornosti poslanca za izraženo mnenje ali glas v državnem zboru, temveč le kazensko odgovornost. Ta imuniteta ne zajema drugih vrst odgovornosti, npr. civilne oziroma odškodninske odgovornosti, politične odgovornosti. Materialna imuniteta ne zajema 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. V poštev pridejo samo kazniva dejanja, ki se lahko storijo z besedo oziroma izjavo in izražanjem svojega mnenja.

Poslanec lahko v svojem govoru v parlamentu stori kaznivo dejanje s tem, da npr. žali druge poslance ali državljane, izda državno skrivnost in celo posredno poziva na izvrševanje kaznivih dejanj, vendar za to ni kazensko odgovoren. Če bi poslanec storil kakšno drugo kaznivo dejanje (npr. telesno poškodbo), ga ta imuniteta ne bi varovala pred kazensko odgovornostjo, kajti takšna dejanja niso povezana z njegovim delom oziroma funkcijo v parlamentu. V tem primeru zanj ne bi veljale določbe o poklicni, temveč o nepoklicni

imuniteti. Med kazniva dejanja, ki jih lahko poslanec stori z izražanjem svojega mnenja, spadajo po našem kazenskem zakoniku predvsem naslednja kazniva dejanja:

1. Razžalitev – 169. člen Kazenskega zakonika.
2. Obrekovanje – 170. člen Kazenskega zakonika.
3. Žaljiva obdolžitev – 171. člen Kazenskega zakonika.
4. Opravljanje – 172. člen Kazenskega zakonika.
5. Sramotitev Republike Slovenije – 174. člen Kazenskega zakonika.
6. Sramotitev tuje države ali mednarodne organizacije - 175. člen Kazenskega zakonika.
7. Sramotitev slovenskega naroda ali narodnih skupnosti – 176. člen Kazenskega zakonika.
8. Vzbujanje narodnostnega, rasnega ali verskega sovraštva, razdora ali nestrpnosti - 300. člen Kazenskega zakonika.

Poslanec je imunitete deležen samo, če stori eno izmed prej opisanih dejanj na seji državnega zbora ali njegovih delovnih teles (poklicna imuniteta), ne pa tudi zunaj teh (funkcionalna in prostorska omejitev). Pri tem je treba poudariti, da ni nujno, da bi morala biti seja državnega zbora prav v prostorih državnega zbora, saj je lahko tudi na kakšni drugi lokaciji. Seje delovnih teles so lahko tudi izven prostorov državnega zbora (npr. seje Komisije za nadzor nad delom varnostnih in obveščevalnih služb so tudi na sedežu Varnostno obveščevalne agencije). Če poslanec takega dejanja ne bi storil na 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 idr.). V tem primeru zanj ne veljajo določbe o materialni, temveč le določbe o procesni imuniteti.

Ustavna ureditev materialne imunitete pri nas se bistveno ne razlikuje od ureditve v drugih ustavah (npr. od ureditve v češki, poljski, nemški ustavi).⁶ V primerjavi z nekaterimi ureditvami pa je pri nas obseg te imunitete nekoliko ožje določen, ker izključuje le kazensko odgovornost, ne pa tudi drugih oblik odgovornosti poslanca za mnenje ali glas, ki ga je izrekel na sejah državnega zbora ali njegovih delovnih teles. V nekaterih ureditvah zajema ta imuniteta tudi civilno oziroma odškodninsko odgovornost. Ustavna določba bi bila jasnejša in bolje opredeljena tudi, če bi izključevala ne le kazensko odgovornost poslanca za ta dejanja,

⁶ Podrobneje o tem v poglavju Mednarodni primerjalni pregled ureditve poslanske imunitete.

temveč izrecno tudi pripor oziroma odvzem svobode sploh in kaznovanje oziroma vsakršno kazen.

Poslanec ni kazensko odgovoren le:

1. Za tista kazniva dejanja, ki jih izvrši z izražanjem svojega mnenja ali glasu (na primer govor, izjava, predlog, poročilo, glasovanje ipd.), torej dejanja, ki se lahko storijo z besedo oziroma z izjavo in izražanjem svojega mnenja.
2. Če stori katero izmed zgoraj opisanih dejanj na seji državnega zbora ali njegovih delovnih teles (ne pa tudi drugje). Materialna imuniteta je samo poklicna, vendar absolutna, ker izključuje kazensko odgovornost poslanca tako v času opravljanja poslanske funkcije kot tudi po izteku poslanskega mandata. Njej se poslanec ne more odreči.

Procesna imuniteta poslancev je opredeljena v 2. in 3. odstavku 83. člena Ustave Republike Slovenije. Predmet procesne imunitete ni zaščita pred kazensko odgovornostjo, ampak zaščita poslanca pod določenimi pogoji samo pred priporom in pred uvedbo kazenskega postopka brez dovoljenja državnega zbora. Predmet procesne imunitete je le pripor in začetek kazenskega postopka, ne pa tudi vsakršen odvzem prostosti (npr. policijski odvzem prostosti in pridržanje). Procesna imuniteta prav tako ne ščiti pred preiskovalnimi dejanji, ki se lahko izvedejo v predkazenskem postopku (npr. osebna in hišna preiskava) in zunaj njega (npr. odstop od tajnosti pisem in drugih občil). Procesna imuniteta je poklicna in nepoklicna, saj se nanaša tako na dejanja, ki so povezana s funkcijo poslanca, a jih ni storil na seji državnega zbora ali njegovih delovnih teles, kot tudi na dejanja zunaj te funkcije, ki jih poslanec stori med trajanjem poslanskega mandata. Procesna imuniteta je relativna, kar pomeni, da varuje poslanca samo v času mandata, pa še to pod pogojem, da se je nanjo skliceval oziroma da mu jo je državni zbor priznal. Če je poslanec v času mandata storil kaznivo dejanje in mu je bila priznana procesna imuniteta, je možno po prenehanju mandata proti njemu sprožiti kazenski postopek. V času, ko traja mandat poslanca, se zastaranje kazenskega pregona pretrga, kar pomeni, da v tem času relativni zastaralni roki ne tečejo. V primeru, da pa poteče absolutni zastaralni rok, ni več mogoče začeti oziroma nadaljevati kazenskega postopka in procesna imuniteta v tem primeru učinkuje absolutno. Naša ureditev procesne imunitete vsebuje še nekatere posebnosti. Tako ima poslanec možnost, da se na imuniteto ne sklicuje. Pristojni državni organ v tem primeru ne potrebuje nikakršnega dovoljenja državnega zbora, ampak ga je dolžan le obvestiti o priporu poslanca ali o začetku kazenskega postopka. Državni zbor pa lahko vzpostavi imuniteto tudi takemu poslancu, če oceni, da je to v interesu državnega zbora.

Procesna imuniteta pod določenimi pogoji varuje poslanca pred odvzemom svobode in kazenskim postopkom za storjena kazniva dejanja, ki niso neposredno povezana z opravljanjem poslanske funkcije. Tudi ta imuniteta je namenjena zagotavljanju nemotenega dela poslanca in s tem parlamenta, po drugi strani pa pomeni dodatno sredstvo varstva poslancev pred izvršno oblastjo (vlada ali drug nosilec izvršne oblasti lahko namreč na poslanca izvaja velik pritisk, na primer z grožnjo s kazenskim pregonom). Vendar pa se z njo ne izključuje kazenska odgovornost poslanca za storjeno kaznivo dejanje (zanj je kazensko povsem odgovoren), temveč le možnost odvzema prostosti ali uvedbe kazenskega postopka zoper poslanca brez dovoljenja predstavniškega telesa. Nepoklicna imuniteta pa ne ščiti poslancev pred prekrški, civilnimi delikti ter disciplinskimi prekrški.

6.2 Državni svetniki

Tudi za člane državnega sveta velja imuniteta. Ustava Republike Slovenije v 100. členu v drugem odstavku pravi, da uživajo člani državnega sveta enako imuniteto kakor poslanci. O njihovi imuniteti odloča državni svet.

V primerjavi z ureditvijo poslanske imunitete so državni svetniki lahko bili varovani z imuniteto tudi za kazniva dejanja storjena pred potrditvijo mandata v državnem svetu. To je omogočal 34. člen poslovnika državnega sveta: »Kadar je bil državni svetnik priprt ali je bil zoper njega začel kazenski postopek pred potrditvijo njegovega mandata, postopa državni svet tako kot v primeru, ko se državni svetnik ni skliceval na imuniteto.« Poslovník državnega zbora iz leta 1993 je vseboval enako določbo, vendar pa so jo s sprejemom novega poslovnika leta 2002 izpustili. Ustava izrecno dopušča naknadno priznanje imunitete le za poslanca, ki se nanjo ni skliceval ali v primeru flagrantnega delikta. Člani državnega sveta so torej imeli večji obseg imunitete kot poslanci, postavljalo pa se je tudi vprašanje skladnosti z ustavo, saj 100. člen ustave določa, da člani državnega sveta uživajo enako imuniteto kot poslanci. Ustavno sodišče je ta člen poslovnika državnega sveta razveljavilo, in sicer, ker je takratni vršilec dolžnosti generalnega državnega tožilca Franc Mazi sprožil ustavni spor. Ustavni sodniki so odločbo soglasno podprli.

6.3 Sodniki, ustavni sodniki, varuh človekovih pravic

Sodniška imuniteta je opredeljena v 134. členu ustave Republike Slovenije: »Nikogar, ki sodeluje pri sojenju, ni mogoče klicati na odgovornost za mnenje, ki ga je dal pri odločanju v sodišču.

Sodnik ne sme biti priprt, niti ne sme biti brez dovoljenja državnega zbora zoper njega začet kazenski postopek, če je osumljen kaznivega dejanja pri opravljanju sodniške funkcije.«

Imuniteta sodnikov je torej zgolj poklicna, s tem da je ta v prvem odstavku materialna in absolutna ter priznana vsakomur, ki sodeluje pri sojenju, v drugem odstavku pa procesna in relativna ter priznana le sodnikom. Za razliko od imunitete poslancev, državnih svetnikov in sodnikov ustavnega sodišča sodnikom ni priznana nepoklicna imuniteta.

Čeprav ustava tega izrecno ne predvideva, so nekateri področni zakoni predvideli poklicno imuniteto tudi za nekatere druge nosilce javnih in drugih funkcij (državni tožilci, notarji, odvetniki). Glede na naravo funkcije in njihov ustavni položaj je za nekatere izmed teh poklicna imuniteta smiselna, čeprav je ob tem potrebno omeniti, da v pravni teoriji prevladuje stališče, da mora biti zaradi pravne narave imunitete ta predvidena že v ustavi, zakon ali drug pravni akt pa jo lahko le podrobneje ureja. Ta pomislek je mogoče za našo ureditev imunitete teh oseb nekoliko omiliti, ker so zakoni zanje predvideli le omejeno poklicno imuniteto, ki je z izjemo varuha človekovih pravic določena izključno kot procesna in relativna. V teh primerih torej ne gre za izključitev kazenske odgovornosti in tudi ne kazenskega postopka, temveč le za izključitev pripora za dejanja, storjena pri opravljanju njihovih funkcij, brez poprejšnjega dovoljenja.

Zakon o državnem tožilstvu, zakon o notariatu in zakon o odvetništvu so poklicno imuniteto določili na enak način. Ta izključuje pripor v kazenskem postopku, ki je uveden proti državnemu tožilcu, notarju ali odvetniku zaradi suma kaznivega dejanja, storjenega pri opravljanju njihovih funkcij brez poprejšnjega dovoljenja senata treh sodnikov pristojnega višjega sodišča. O odreditvi pripora notarja ali odvetnika mora sodišče obvestiti njihovo zbornico. Poklicna imuniteta državnih tožilcev, notarjev in odvetnikov je torej zgolj procesna in relativna, nanaša pa se samo na pripor. Za državne tožilce predvideva zakon tudi posebno obliko materialne imunitete (za mnenja, ki jih je državni tožilec dal pri delu v zadevi, ki jo je obravnaval), ki je sicer absolutna, vendar ga varuje le pred disciplinsko odgovornostjo.

Sodniška imuniteta velja tudi za sodnike računskega sodišča. Čeprav to v ustavi ni izrecno zapisano, pa to logično izhaja iz izenačenega položaja računskega sodišča oziroma sodnikov (tretji odstavek 150. člena ustave) in drugih sodnikov oziroma sodišč (125. člen ustave).

Za razliko od imunitete članov državnega sveta in sodnikov ustavnega sodišča, ki je izenačena z imuniteto poslancev, sodnikom ni priznana nepoklicna imuniteta. Takšna ureditev izhaja predvsem iz razlike med položajem sodnikov in položajem navedenih treh skupin subjektov. Medtem ko je poklicna imuniteta za sodnike prav tako odločilnega pomena kot za člane ostalih treh državnih organov, pa je zoper sodnika, ki stori kaznivo dejanje izven okvira opravljanja svoje (sodniške) funkcije, mogoče dopustiti kazenski pregon oziroma ugotavljanje kazenske odgovornosti, kajti njegova morebitna »zadržanost« praviloma ne vpliva bistveno na delo sodišča. V tem pogledu je situacija bistveno drugačna v ostalih treh navedenih državnih organih, kjer ima lahko odsotnost določenega člana težje (negativne) politične in pravne posledice, zaradi česar je v teh primerih nepoklicna imuniteta nujni sestavni del ustavne ureditve.

Sodniki ustavnega sodišča uživajo enako imuniteto kakor poslanci državnega zbora, le da o njihovi imuniteti odloča državni zbor. (167. člen ustave). Enakost ureditve poslanske imunitete in imunitete ustavnih sodnikov izkazuje tudi 249. člen poslovnika državnega zbora, ki določa, da se določbe poslovnika o postopkih v zvezi z imuniteto poslancev smiselno uporabljajo tudi za postopke v zvezi z imuniteto sodnikov ustavnega sodišča.

Zakon o varuhu človekovih pravic v 20. členu določa: »Varuh ne more biti klican na odgovornost za mnenje ali predlog, ki ga je izrekel v okviru opravljanja svoje funkcije.

Varuh ne sme biti priprt v kazenskem postopku, ki je uveden v zvezi z opravljanjem njegove funkcije, brez dovoljenja državnega zbora.«

Tudi varuh človekovih pravic (in njegovi namestniki) uživa zgolj poklicno imuniteto, pri čemer je ta v prvem odstavku materialna in absolutna, v drugem odstavku pa je procesna in relativna. Za razliko od sodnikov pa procesna imuniteta varuha človekovih pravic velja le za pripor, ne pa tudi za kazenski postopek.

7 POSTOPEK UVELJAVLJANJA IN PODELJEVANJA IMUNITETE V SLOVENIJI

7.1 Način uveljavljanja in podeljevanja poslanske imunitete

Po ustavi Republike Slovenije 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. Poslovnik državnega zbora razlikuje med tremi različnimi situacijami in s tem različnimi stopnjami nedotakljivosti poslanca:

- 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, dobiti dovoljenje državnega zbora, v nasprotnem ne sme poslanca pripraviti ali zoper njega začeti kazenski postopek. Tako dovoljenje ni potrebno le v primeru, če je bil poslanec zaloten pri kaznivem dejanju, za katero je predpisana kazen zapora 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 vnaprej dana), temveč mu jo lahko v vsakem konkretnem primeru posebej le prizna ali ne prizna.
- 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 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 takemu poslancu na predlog mandatno volilne komisije lahko prizna imuniteto, četudi se poslanec nanjo ni skliceval. Pravica poslanca, da se na imuniteto ne sklicuje, vsebuje elemente subjektivne pravice poslanca. Gre za že omenjeno doktrino, da imuniteta ni vzpostavljena zaradi interesov posameznega poslanca, pač pa v javnem interesu, kar ima za posledico, da naj bi o imuniteti odločal samo parlament, katerega član je poslanec in ne poslanec sam.
- 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, temveč mora o priporu in začetku kazenskega postopka zoper poslanca takoj obvestiti državni zbor); državni zbor pa lahko naknadno prizna imuniteto tudi takemu poslancu.

Čeprav ustava tega ne predvideva, je stari poslovnik državnega zbora omogočil naknadno priznanje imunitete tudi poslancu, ki je bil priprt ali je bil zoper njega začet kazenski postopek še pred potrditvijo njegovega mandata (v tem primeru se vprašanje njegove imunitete obravnava na enak način kot tedaj, ko se poslanec nanjo ni skliceval). Stari poslovnik državnega zbora je s tem morebiti prekoračil ustavno določene meje imunitete, kajti ustava priznava državnemu zboru pravico do naknadnega priznanja imunitete le poslancu, ki se nanjo ni skliceval in v primeru flagrantnega delikta. Novi poslovnik iz leta 2002 ne dopušča več poznejšega priznanja imunitete za poslanca, ki je bil priprt ali je bil proti njemu začet kazenski postopek še pred potrditvijo mandata. Poslanec uživa procesno imuniteto samo od potrditve mandata pa do njegovega prenehanja, kar določa 203. člen poslovnika državnega zbora.

Pri obravnavanju zahteve za dovolitev pripora oziroma začetka kazenskega postopka ali obvestila o tem državni zbor ne vrednoti dokazov in ne presoja, ali je podan dejanski stan poslancu očitane kaznivega dejanja in ali je poslanec kazensko odgovoren. S tem bi posegel v sodno funkcijo, kar bi bilo v nasprotju z načelom neodvisnosti sodstva in načelom delitve oblasti. Državni zbor brez razprave in brez obrazložitve poslanskih glasov odloča o tem, ali poslancu imuniteto prizna ali ne. Na zaprti seji je razprava in obrazložitev seveda možna (207. člen poslovnika). V praksi bi moralo biti priznanje procesne imunitete poslancu dopuščeno le v primeru, če je to nujno za opravljanje njegove funkcije.

Če se poslanec na imuniteto sklicuje, je torej za začetek kazenskega postopka potrebno dovoljenje državnega zbora. Državni tožilec ne more zahtevati preiskave in ne neposredno vložiti obtožnice, če ne predloži dokaza, da je tako dovoljenje dano. Če dovoljenje ni dano, sodišče ne sme začeti postopka. Če pa sodišče začne postopek, pa kasneje ugotovi, da državni tožilec ni ugotovil, ali se poslanec sklicuje na imuniteto, oziroma ni predložil dovoljenja državnega zbora, potem mora sodišče prekiniti postopek. V primeru, da je postopek že v zaključni fazi pa mora obtožni akt zavreči. Če državni tožilec ne opravi svoje dolžnosti, se postopek sploh ne more končati s sodbo, če pa kljub vsemu se, gre za bistveno kršitev zakona o kazenskem postopku.

Državni zbor svoje odločitve o priznanju ali nepriznanju imunitete ne more spreminjati, njegova prva odločitev je torej dokončna in nespremenljiva. Nasprotno bi lahko pomenilo, da se vzpostavljanje imunitete lahko prilagaja pričakovanemu (ne)uspehu v postopku.

Po prenehanju mandata poslanca je mogoče začeti kazenski postopek zoper bivšega poslanca, ki je v času mandata storil kaznivo dejanje. V času trajanja mandata poslanca se zastaranje kazenskega pregona prekine.

Na zakonski ravni urejajo poslansko imuniteto poleg Zakona o poslancih še Kazenski zakonik (posredno glede teka in pretrganja zastaranja kazenskega pregona), Zakon o kazenskem postopku in Zakon o izvrševanju kazenskih sankcij.

Zakon o poslancih povzema ustavno določbo o poslanski imuniteti v drugem poglavju z naslovom Poslanska imuniteta, in sicer v 21. in 22. členu. Iz njegovih določb izhaja, da priznanje poslanske imunitete ni pravica, o kateri odloča državni organ kot o osebni pravici. Poslansko imuniteto priznava državni zbor kot predstavniški organ svojim članom – poslancem, zaradi zagotovitve nemotenega dela. Državni zbor pri odločanju o priznanju procesne imunitete ni vezan na nobene pogoje, razen v procesnem smislu, ker odloča le na zahtevo sodišča in na predlog svojega delovnega telesa. Priznanje procesne imunitete pa seveda pomeni, da ni dovoljenja državnega zbora za vodenje kazenskega postopka proti poslancu, kar predstavlja procesno oviro, saj sodišče brez dovoljenja državnega zbora ne sme voditi kazenskega postopka zoper poslanca.

Imuniteto obravnava zakon o poslancih tudi v 9. členu, kjer našteva primere, ko poslancu preneha mandat. Poslancu med ostalim preneha mandat, če je s pravnomočno sodbo obsojen na nepogojno kazen zapora, daljšo od šest mesecev. V zadnjem odstavku 9. člena pa zakon določa, da poslancu mandat ne preneha, če državni zbor sklene, da lahko opravlja poslansko funkcijo. Te določbe ni mogoče razumeti tako, da bi državni zbor lahko ugotovil, da je poslanec zmožen, kljub temu, da prestaja zaporno kazen, opravljati svojo funkcijo. Razumemo jo lahko tako, da državni zbor odloči, da se izvrševanje zaporne kazni odloži do prenehanja poslančevega mandata in s tem poslancu omogoči nadaljnje nemoteno opravljanje poslanske funkcije. Ker pa v tem delu zakon presega ustavno ureditev, se v zvezi s to določbo postavlja vprašanje njene ustavnosti.

Prvi poslovnik državnega zbora je bil sprejet leta 1993. Postopek v zvezi z dodelitvijo procesnopravne imunitete poslancu je urejal v členih od 33 do 42. Če je nameraval pristojni državni organ poslanca, ki se je skliceval na imuniteto (to pa je mogoče od potrditve do prenehanja njegovega mandata), pripraviti ali začeti proti njemu kazenski postopek, je moral za to dejanje pridobiti dovoljenje državnega zbora. V ta namen je moral predsedniku državnega zbora poslati zahtevo za dovolitev pripora oziroma začetek kazenskega postopka. Predsednik državnega zbora je zahtevo takoj poslal mandatno-imunitetni komisiji, ki jo je proučila, izdelala predlog o priznanju imunitete poslancu in o tem poročala državnemu zboru. V poročilo je podala predlog ali naj se imuniteta prizna ali ne. Mandatno imunitetna komisija pri svojem delu ni vrednotila dokazov, ni presojala, ali je podan dejanski stan poslancu očitane kaznivega dejanja in ali je poslanec kazensko odgovoren. Državni zbor je o predlogu odločil na prvi naslednji seji, ki je morala biti v 30 dneh od prejema zahteve in svojo odločitev nemudoma poslala pristojnemu državnemu organu. Državni organ je bil dolžan spoštovati odločitev državnega zbora.

Dovoljenja za pripor poslanca ali začetek kazenskega postopka zoper poslanca pa državni organ ni potreboval, če je bil poslanec zaloten pri hudem deliktu ali se na imuniteto ni skliceval. V tem primeru je moral državni organ o nameravanem ukrepanju obvestiti predsednika državnega zbora. Predsednik državnega zbora in mandatno-imunitetna komisija sta odločala na enak način kot v primeru, ko se je poslanec skliceval na imuniteto. Postopek je bil urejen enako tudi za primer, če mandat izvoljenemu poslancu še ni bil potrjen. Če je državni zbor vzpostavil imuniteto že priprtemu poslancu oziroma poslancu, zoper katerega je bil kazenski postopek že uveden, je moral državni organ izdati ustrezno odločbo in poslanca takoj izpustiti na prostost oziroma kazenski postopek ustaviti.

Kadar je bilo treba o vzpostavitvi ali o odvzemu imunitete odločati med dvema sejama državnega zbora in glede na okoliščine primera ni bilo mogoče počakati do prve prihodnje seje, je odločila o vzpostavitvi imunitete ali o njenem odvzemu mandatno-imunitetna komisija. Ta je morala nemudoma odločiti tudi o vzpostavitvi imunitete poslancu, ki je bil v priporu. Komisija je morala državnemu zboru sporočiti svojo odločitev na prvi njegovi seji, ki je njeno odločitev potrdila ali jo razveljavila.

O nekaterih načelnih pravnih in političnih vidikih poslanske imunitete v Sloveniji Cerar pravi: »Ali mora parlament v vsakem primeru, ko se zastavi vprašanje poslanske imunitete, o tem vprašanju odločati? S pravnega vidika je v tej smeri potrebno zagotoviti mehanizme in možnosti, da se parlament s posamičnim primerom v potrebni meri seznaní, ter da lahko nato o njem odloči (Cerar 1993: 20).«

Način, po katerem bo državni zbor odločil o imuniteti, mora s svojim internim aktom (poslovníkom) opredeliti organ sam. Pri tem je vezan le z določbo 2. odstavka 22. člena zakona o poslancih, ki določa 30-dnevni rok, v katerem mora državni zbor odločiti o zahtevi pristojnega državnega organa. Državni zbor bi v bodoče lahko sprejel poslovniško ureditev, ki bi dopuščala, da se v določenih primerih o konkretni poslanski imuniteti sploh ne izreče, na kar bi se navezovale določene posledice. Tako bi npr. lahko poslovnik določil, da se šteje, da državni zbor soglašá z odločitvijo poslanca, ki se odreče svoji imuniteti, če državni zbor o tem primeru v določenem roku ne sprejme nobene izrecne odločitve.

Če pa vprašanja imunitete vrednotimo oziroma ocenjujemo s političnega stališča vidimo, da so na eni strani takšna vprašanja praviloma v ospredju zanimanja javnosti, ter da ima na drugi strani vsak takšen primer določene individualne posebnosti, zaradi katerih ga je smiselno v državnem zboru obravnavati. S takšnim pristopom je na politični ravni izkazana tudi zavest poslancev oziroma parlamenta o lastni odgovornosti. S političnega vidika je torej primernejše, da državni zbor kot celota obravnava sleherni primer poslanske imunitete ter da o njem odloči oziroma zavzame stališča. V predhodni fazi odločanja je tu vsekakor ključna vloga mandatno-imunitetne komisije državnega zbora, vendar pa je s političnega vidika možnost razprave o takšnih zadevah smiselno dopustiti tudi na ravni državnega zbora. V tem pogledu je lahko (politično) problematična določba drugega odstavka 38. člena poslovnika državnega zbora, po kateri naj bi državni zbor o odvzemu ali vzpostavitvi poslanske imunitete odločal brez razprave in tudi brez možnosti obrazložitve glasu s strani poslancev. S to določbo se želi verjetno preprečiti nepotrebno politiziranje konkretnih primerov, kar je hkrati tudi izraz določenega strahu. Poslancem bi lahko dopustili vsaj možnost obrazložitve njihovega glasu. Ob tem ne gre pozabiti, da je sejo, na kateri se odloča o poslanski imuniteti, mogoče tudi zapreti za javnost ter slednji nato predstaviti le dokončno odločitev zbora.

Glede vprašanja kriterijev, ki bi napeljevali na enotne rešitve, kdaj bo državni zbor poslancu imuniteto vzpostavil oziroma priznal ali ne, je verjetno najustreznejše sleherni primer reševati

v skladu z »naravo stvari«, posamično oziroma upošteva konkretne okoliščine primera. Seveda se s časom vzpostavljajo glede vprašanj imunitete tudi nekateri splošnejši kriteriji oziroma načela, bistveno pa je da do njih pride preko prakse ne pa zgolj ali predvsem na podlagi vnaprej zamišljenih predpostavk in primerov.

Glede trajanja poslanske imunitete je najprimernejša rešitev, da poslanec uživa imuniteto od potrditve do prenehanja njegovega poslanskega mandata. Če bi bil npr. zoper poslanca še pred potrditvijo njegovega poslanskega mandata sprožen kazenski postopek, bi moral pristojni državni organ od trenutka potrditve poslanskega mandata obdolžene osebe le-to obravnavati kot poslanca z imuniteto ter ugotoviti, ali se bo ta na imuniteto skliceval oziroma kakšno stališče bo o tem zavzel državni zbor. Politično gledano je možno, da oseba, zoper katero teče kazenski postopek ali ki je bila morebiti celo obsojena na zaporno kazen, postane poslanec – to je odvisno od volje volivcev. Seveda pa bi od nastopa mandata takšnega poslanca o njegovi imuniteti odločal v končni instanci državni zbor. Pravno gledano bi bilo tako v primeru že obsojene osebe potrebno upoštevati predvsem tudi določbo tretje alineje prvega odstavka 9. člena zakona o poslancih, ki določa, da poslancu (avtomatično) preneha mandat, če je s pravnomočno sodbo obsojen na nepogojno kazen zavora, daljšo od šest mesecev (vendar pa tretji odstavek tega člena določa, da poslancu v tem primeru ne preneha mandat, če državni zbor sklene, da lahko opravlja poslansko funkcijo). Poslovnik državnega zbora v 42. členu določa, da državni zbor, v primeru, ko je bil poslanec priprt ali je bil zoper njega začel kazenski postopek še pred potrditvijo njegovega mandata, postopa tako kot v primeru, ko se poslanec ni skliceval na imuniteto. 34. člen poslovnika državnega zbora predvideva, da se lahko imuniteta vzpostavi tudi poslancu, ki se nanjo ni skliceval, ali ki je bil zaloten pri kaznivem dejanju, za katerega je predpisana kazen nad 5 let.

Vprašanje poslanske imunitete je načela tudi Komisija za preprečevanje korupcije, saj je v državni zbor in državni svet decembra 2004 poslala predlog usmeritev pri uveljavljanju imunitete, v katerem je predlagala, da bi bilo priznanje imunitete izjema, dopustna le v primerih povezanih z opravljanjem funkcije poslanca. Pristojni komisiji državnega zbora in državnega sveta naj bi tako izhajali iz načela, da se imuniteta praviloma ne prizna.

Po določilih novega poslovnika državnega zbora sta Komisija za volitve, imenovanja in administrativne zadeve ter Mandatno-imunitetna komisija prenehali delovati, namesto njiju pa je bila ustanovljena Mandatno-volilna komisija.

7.2 Analiza dosedanje prakse uveljavljanja in podeljevanja poslanske imunitete

7.2.1 Mandatno obdobje 1992-1996

V prvih dveh letih (1992 do 1994) delovanja je državni zbor podelil imuniteto poslancem v 21 primerih, osemkrat pa jim imuniteta ni bila priznana. Po številu domnevnih vpletenosti v kazenske primere med poslanci je bil prvi Zmago Jelinčič, za katerega je bilo v tem času vloženi trinajst ovadb in so ga med drugim osumili nedovoljene posesti orožja, pomoči pri podtikanju eksploziva pod osebni avto, ogrožanja ljudi z nevarnim orodjem pri pretepu ali prepiru, obrekovanja, nagovarjanja pri uboju psice in podobno. V petih primerih se ni skliceval na imuniteto, a mu jo je državni zbor priznal. V ostalih primerih, ko se prav tako ni skliceval na imuniteto, mu jo je državni zbor priznal, v enem, ko se je zanjo le odločil, mu jo je državni zbor priznal (skupaj osemkrat). Na drugem mestu po številu obravnav je bil poslanec Ivo Hvalica, ki so mu večinoma zamerili žaljive obdolžitve.

Od 30 kaznivih dejanj so jih poslanci 14 storili pred začetkom mandata, osem pred trajanjem mandata, za osem primerov pa čas ni bil znan. V devetih primerih so poslance tožili zasebniki, v 21 pa je prišlo do preгона po uradni dolžnosti.

Tabela 7.1: Tabela odločanja o poslanski imuniteti v mandatnem obdobju 1992-1996

POSLANEC	SE NI SKLICEVAL – NI BILA PRIZNANA	SE NI SKLICEVAL – JE BILA PRIZNANA	SE JE SKLICEVAL – JE BILA PRIZNANA	SE JE SKLICEVAL – NI BILA PRIZNANA	SKUPAJ
Igor Bavčar	-	1	-	-	1
Benjamin Henigman	-	1	-	-	1
Ivo Hvalica	-	-	5	-	5
Jože Jagodnik	-	1	-	-	1
Zmago Jelinčič	5	7	1	-	13
Janez Kocjančič	1	-	-	-	1
Jožef Kocuvan	1	-	-	-	1
Igor Omerza	-	1	-	-	1
Jana Tomažič	-	-	-	1	1
Jože Protner	-	2	-	-	2
Peter Tancig	-	1	-	-	1
SKUPAJ	7	14	6	1	28

Vir: Poročilo o delu Državnega zbora Republike Slovenije v mandatnem obdobju 1992-1996.1996. Državni zbor Republike Slovenije, Ljubljana, stran 39.

Tabela 7.2: Statistični prikaz odločitev o imuniteti

št.	se ni skliceval – ni bila priznana	se ni skliceval – je bila priznana	se je skliceval – je bila priznana	se je skliceval – ni bila priznana
1.	-	1	-	-
2.	-	1	1	-
3.	-	-	6	-
4.		1	-	-
5.	5	8	1	-
6.	2	-	-	-
7.	1	-	-	-
8.	-	1	-	-
9.	-	-	1	-
10.	1	-	-	-
11.	-	-	-	1
12.	-	2	-	-
13.	-	1	-	-
14.	-	2	-	1
skupaj.	9	17	9	2

Vir: Poročilo o delu Državnega zbora Republike Slovenije v mandatnem obdobju 1992-1996. 1996. Državni zbor Republike Slovenije, Ljubljana.

Skupaj je bilo obravnavanih na komisiji 37 primerov in v državnem zboru prav tako 37 primerov. Od tega je bila imuniteta priznana v 26 primerih in 11 ni bila priznana.

Poslanec št. 1 se ni skliceval na imuniteto, državni zbor mu jo je priznal, šlo pa je za kaznivo dejanje žaljive obdolžitve.

Poslanec št. 2 se ni skliceval na imuniteto, državni zbor mu jo je priznal, šlo pa je za kaznivo dejanje kršitve temeljnih pravic delavcev, ponareditev ali uničenje poslovnih listin. Poslanec št. 2 se je v svojem drugem primeru skliceval na imuniteto, državni zbor mu jo je priznal, šlo pa je za kaznivo dejanje žaljive obdolžitve.

Poslanec št. 3 se je skliceval na imuniteto, državni zbor mu jo je priznal, šlo pa je za šest kaznivih dejanj žaljivih obdolžitev.

Poslanec št. 4 se ni skliceval na imuniteto, državni zbor mu jo je priznal, šlo pa je za kaznivo dejanje žaljive obdolžitve.

Poslanec št. 5 se ni skliceval na imuniteto, državni zbor mu je ni priznal, šlo pa je za kaznivo dejanje pomoči h kaznivemu dejanju, poskus kaznivega dejanja in napeljevanje h kaznivemu dejanju ter še kazniva dejanja ogrožanja z nevarnimi orodji, nedovoljeno kaznivo dejanje proizvodnje in prometa z orožjem, nedovoljeno kaznivo dejanje proizvodnje in prometa z orožjem ter kaznivo dejanje zlorabe zaupanja.

V drugem primeru poslanca št. 5 se ni skliceval na imuniteto, državni zbor mu jo je priznal, šlo pa je za osem kaznivih dejanj obrekovanja, razžalitve, žaljive obdolžitve, izdaje uradne skrivnosti. V tretjem primeru se je poslanec št. 5 skliceval na imuniteto, državni zbor mu jo je priznal, šlo pa je za kaznivo dejanje žaljive obdolžitve.

Poslanec št. 6 se ni skliceval na imuniteto, državni zbor mu je ni priznal, šlo pa je za kaznivo dejanje preprečitve vrnitve na delo.

Poslanec št. 7 se ni skliceval na imuniteto, državni zbor mu je ni priznal, šlo pa je za kaznivo dejanje poskusa izdaje nekritega čeka.

Poslanec št. 8 se ni skliceval na imuniteto, državni zbor mu jo je priznal, šlo pa je za kaznivo dejanje žaljive obdolžitve.

Poslanec št. 9 se je skliceval na imuniteto, državni zbor mu jo je priznal, šlo pa je za kaznivo dejanje žaljive obdolžitve.

Poslanec št. 10 se ni skliceval na imuniteto, državni zbor mu je ni priznal, šlo pa je za kaznivo dejanje žaljive obdolžitve.

Poslanka št. 11 se je sklicevala na imuniteto, državni zbor ji je ni priznal, šlo pa je za kaznivo dejanje ogrožanja javnega prometa.

Poslanec št. 12 se ni skliceval na imuniteto, državni zbor mu jo je priznal, šlo pa je za kaznivo dejanje zlorabe položaja ali pravic odgovorne osebe ter kaznivo dejanje škodljive pogodbe.

Poslanec št. 13 se ni skliceval na imuniteto, državni zbor mu jo je priznal, šlo pa je za kaznivo dejanje obrekovanja.

Poslanec št. 14 se v prvem primeru ni skliceval na imuniteto, državni zbor mu jo je priznal, šlo pa je za kaznivo dejanje zlorabe zaupanja in kaznivo dejanje zlorabe uradnega položaja ali uradnih pravic. V drugem primeru se poslanec ni skliceval na imuniteto, državni zbor mu je ni priznal, šlo pa je za kaznivo dejanje zlorabe uradnega položaja ali uradnih pravic.

Iz zgoraj navedenega je razvidno, da je šlo v največ primerih za kaznivo dejanje žaljive obdolžitve, nato obrekovanja, večina ostalih primerov se pojavi le enkrat.

Poslanec, ki je bil samo enkrat obravnavan in to zaradi žaljive obdolžitve, se ni skliceval na poslansko imuniteto in državni zbor mu je ni podelil, v vseh ostalih primerih v zvezi z žaljivimi obdolžitvami, obrekovanji in razžalitvami, pa je državni zbor poslancem priznal imuniteto ne glede na to ali so se nanjo sklicevali ali ne.

V primerih, ko se poslanci niso sklicevali na imuniteto (to je 26 krat), jim je bila priznana 17 krat, v devetih primerih pa ne, v primerih, ko so se sklicevali nanjo (to je 11 krat), pa jim je bila priznana devetkrat.

Državni zbor le v dveh primerih ni priznal imunitete poslancema, ki sta se nanjo sklicevala, in sicer v primeru ogrožanja javnega prometa in v primeru zlorabe uradnega položaja ali uradnih pravic. V primeru ogrožanja javnega prometa gre za primer poslanke Jane Tomažič, ki je pred izvolitvijo v državni zbor povzročila nesrečo. Tomažičeva se je na imuniteto sklicevala, prav tako je mandatno imunitetna komisija predlagala državnemu zboru naj ji imuniteto prizna, vendar ji ta imunitete ni priznal.

Mandatno-imunitetna komisija je ob izteku svojega mandata oblikovala smernice, ki naj bi pomenile pomoč pri odločanju v prihodnosti.

1. Imunitete se praviloma naj ne bi priznalo, kadar:

- je bil poslanec še pred potrditvijo mandata priprt ali pa je zoper njega začel kazenski postopek;
- je bil poslanec zaloten pri kaznivem dejanju, za katero je predpisana kazen zapora nad pet let;
- se poslanec ne sklicuje na imuniteto.

2. V teh in ostalih primerih pa naj bi mandatno-imunitetna komisija predvsem:

- obravnavala vsako očitano kaznivo dejanje posebej na osnovi obvestila oziroma zahteve pristojnega organa;
- ugotovila kakšne naloge opravlja obravnavani poslanec;
- ocenila ali je priznanje imunitete nujno potrebno za opravljanje poslanske funkcije;
- izhajala iz načela, da se praviloma imunitete ne prizna ter zato obrazloži z utemeljenimi razlogi, zakaj se v posameznem primeru odloči za predlog sklepa, s katerim bo predlagano priznanje imunitete.

7.2.2 Mandatno obdobje 1996–2000

Mandatno-imunitetna komisija je bila izvoljena 16. januarja 1997. Predsednik je postal Ciril Pucko, podpredsednika pa Pavel Rupar in Zoran Lešnik, oba od 25. julija 1997 dalje. Ostali člani: Peter Hrastelj, Bojan Kontič, Peter Lešnik, Zoran Lešnik (od 25. julija 1997 dalje), Jurij Malovrh, Franc Potočnik, Pavel Rupar do 25. julija 1997, Bogomir Zamernik, Jožef Zimšek.

V mandatu 1996–2000 je bilo odločanje o imuniteti naslednje:

- število poslancev, ki jim je bila priznana imuniteta, čeprav se nanjo niso sklicevali: 0
- število poslancev, ki jim imuniteta ni bila priznana, čeprav so se nanjo sklicevali: 1
- sodniki: 0
- ustavni sodniki: 0
- varuh človekovih pravic: 0

Tabela 7.3: Tabela odločanja o poslanski imuniteti v mandatnem obdobju 1996-2000

POSLANEC	KAZENSKA ZADEVA	SKLICEVANJE NA IMUNITETO	PRIZNANJE IMUNITETE
Ciril Ribičič	kaznivo dejanje žaljive obdolžitve	NE	NE
Jelko Kacin	kaznivo dejanje povzročitve prometne nesreče iz malomarnosti	NE	NE
Zmago Jelinčič	kaznivo dejanje razžalitve in kaznivo dejanje žaljive obdolžitve	DA	NE
Zmago Jelinčič	kaznivo dejanje nedovoljene proizvodnje in prometa orožja in razstrelilnih snovi	DA	DA
Zmago Jelinčič	kaznivo dejanje nasilništva	NE	NE
Jože Zagožen	kaznivo dejanje žaljive obdolžitve	NE	NE
Pavel Rupar	kaznivo dejanje žaljive obdolžitve	NE	NE
Pavel Rupar	kaznivo dejanje zlorabe uradnega položaja ali uradnih pravic	NE	NE
Pavel Rupar	kaznivo dejanje obrekovanja	NE	NE
Pavel Rupar	kaznivo dejanje žaljive obdolžitve	NE	NE
Janez Janša	kaznivo dejanje lahke telesne poškodbe in kaznivo dejanje poškodovanja tuje stvari	NE	NE
Jakob Presečnik	kaznivo dejanje zlorabe pooblastil	DA	DA
Franc Pukšič	kaznivo dejanje žaljive obdolžitve	NE	NE

Vir: Poročilo o delu Državnega zbora Republike Slovenije v mandatnem obdobju 1996–2000.2000. Državni zbor Republike Slovenije, Ljubljana, stran 50, 51.

7.2.3 Mandatno obdobje 2000–2004

V mandatnem obdobju 2000–2004 je državni zbor obravnaval deset zadev, povezanih s priznanjem imunitete poslancem. Državni zbor je odločal o priznanju imunitete sedmim poslancem v njihovih kazenskih zadevah. Za primerjavo z mandatnim obdobjem 1996–2000: državni zbor je takrat obravnaval trinajst imunitetnih zadev v kazenskih zadevah osmih poslancev.

Državni zbor v tem mandatnem obdobju ni obravnaval nobene zadeve, povezane s priznanjem imunitete sodnikom, sodnikom ustavnega sodišča, varuhu človekovih pravic in njegovim namestnikom.

Tabela 7.4: Število imunitetnih zadev 2000-2004

IMUNITETNE ZADEVE	ŠTEVILO ZADEV
Državni zbor priznal imuniteto – poslanec se ni skliceval na imuniteto	-
Državni zbor priznal imuniteto – poslanec se je skliceval na imuniteto	2
Državni zbor ni priznal imunitete – poslanec se je skliceval na imuniteto	6
Državni zbor ni priznal imunitete – poslanec se ni skliceval na imuniteto	2
SKUPAJ	10

Vir: Poročilo o delu Državnega zbora Republike Slovenije v mandatnem obdobju 2000–2004.2004. Državni zbor Republike Slovenije, Ljubljana, stran 43.

Tabela 7.5: Priznanje imunitete v posameznih kazenskih zadevah 2000-2004

POSLANEC	KAZENSKA ZADEVA	SKLICEVANJE NA IMUNITETO	PRIZNANJE IMUNITETE
Anton Anderlič	Kaznivo dejanje žaljive obdolžitve	NE	NE
Slavko Gaber	Kaznivo dejanje žaljive obdolžitve	NE	NE
Zmago Jelinčič Plemeniti	Kaznivo dejanje pomoči h kaznivemu dejanju poskusa umora	DA	NE
Zmago Jelinčič Plemeniti	Kaznivo dejanje nasilništva	DA	NE
Zmago Jelinčič Plemeniti	Kaznivo dejanje poškodovanja tuje stvari	DA	DA
Jožef Jerovšek	Kaznivo dejanje ogrožanja varnosti pri delu	DA	NE
Jerica Mrzel	Kaznivo dejanje grdega ravnanja, kaznivo dejanje ogrožanja varnosti in kaznivo dejanje poškodovanja tuje stvari	DA	NE
Franc Pukšič	Kaznivo dejanje žaljive obdolžitve	DA	NE
Pavel Rupar	Kaznivo dejanje obrekovanja	DA	DA
Pavel Rupar	Kaznivo dejanje zlorabe uradnega položaja in uradnih pravic	DA	NE

Vir: Poročilo o delu Državnega zbora Republike Slovenije v mandatnem obdobju 2000–2004. 2004. Državni zbor Republike Slovenije, Ljubljana, stran 44.

V štirih primerih je mandatno volilna komisija predlagala, da se imuniteta ne prizna in državni zbor je tak predlog potrdil. V šestih primerih pa je mandatno volilna komisija predlagala državnemu zboru naj imuniteto poslancem prizna, čeprav ni šlo v nobenem primeru za kaznivo dejanje storjeno v zvezi z opravljanjem funkcije poslanca, temveč za obrekovanje, zlorabo uradnega položaja, nasilništvo, žaljive obdolžitve, poškodovanje tuje stvari ali ogrožanje varnosti pri delu. Državni zbor je štiri predloge priznanja zavrnil, dva pa odobril, čeprav ni šlo za kazniva dejanja povezana z opravljanjem funkcije poslanca, niti za glas ali mnenje dano na seji državnega zbora ali njegovega delovnega telesa. V desetih primerih odločanja za ali proti imuniteti je 193 poslancev glasovalo za. Glasovanje proti imuniteti pa je bilo včasih tudi tesno. V treh primerih je bil rezultat 30:34, 31:33, 25:25. Šlo je za primere poslancev Rupar, Pukšič in Jerovšek.

Mandatno-volilno komisijo je v času od 12. julija 2002 in do konca mandata vodil Jožef Školč, podpredsednika pa sta bila Franc Sušnik in Sašo Peče. Mandatno-imunitetno komisijo (od 27. oktobra 2000 do 21. novembra 2000) je vodil Valentin Pohorec, od 21. novembra 2000 do 12. julija 2002 pa Sašo Peče.

7.2.4 Mandatno obdobje 2004-

Mandatno obdobje še ni končano, vendar je nekaj postopkov že bilo obravnavanih. V nadaljevanju jih bom opisal.

Primer Zmago Jelinčič:

Zmaga Jelinčiča bremeni zadeva stara več kot 12 let, in sicer sodni postopek zaradi domnevne pomoči pri kaznivem dejanju poskusa umora Milana Klementa pred okrožnim sodiščem v Mariboru, ki teče že od leta 1992. Jelinčič se na imuniteto ni skliceval in mandatno volilna komisija ter državni zbor mu je nista priznala.

Primer Dimitrij Kovačič:

Gre za zasebno tožbo zoper Dimitrija Kovačiča zaradi razžalitve. Zadeva je stara že 15 let, Kovačič pa je tožen zaradi javno izrečenih besed leta 1989. Kovačič se na imuniteto ni skliceval, mandatno imunitetna komisija in državni zbor pa mu je nista priznala.

Primer Alojz Sok:

Alojza Soka je ovadil župan občine Ormož, in sicer, ker naj bi ga Sok obrekoval. Poslanec se na imuniteto ni skliceval, ker pa bi mu jo državni zbor vseeno lahko priznal je tožilstvo poslalo obvestilo o ovadbi v državni zbor, ki pa mu imunitete ni podelil.

8 PREDLAGANE SPREMEMBE UREDITVE POSLANSKE IMUNITETE V REPUBLIKI SLOVENIJI

Ustava Republike Slovenije je v želji, da bi poslancem zagotovila neovirano uresničevanje poslanske funkcije, uredila poslansko imuniteto na način, ki dopušča možno zlorabo tega instituta ter zaščito poslancev pred odgovornostjo za dejanja, ki nimajo zveze s poslansko funkcijo, taka ureditev pa tudi ni v skladu s trendom ureditev poslanske imunitete v zahodnih parlamentarnih demokracijah.

83. člen Ustave Republike Slovenije namreč pravi:

Poslanec državnega zbora ni kazensko odgovoren za mnenje ali glas, ki ga je izrekel na sejah državnega zbora ali njegovih delovnih teles.

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.

Na podlagi pretekle parlamentarne prakse v zvezi z imuniteto so predlagatelji utemeljevali predloge med drugim tudi s tem, da je mandatno-volilna komisija v mandatu 2000-2004 obravnavala in odločala o desetih predlogih za vzpostavitev poslanske imunitete, pri čemer v nobenem primeru ni šlo za kazniva dejanja, povezana z opravljanjem poslanske funkcije. Pristojna mandatno-volilna komisija je v mandatu 2000-2004 državnemu zboru v odločanje podala šest predlogov sklepov, da se posameznim poslancem prizna imuniteta in štiri predloge, da se jim ne prizna. Državni zbor je od skupaj desetih obravnavanih predlogov dvakrat imuniteto priznal. V obrazložitvi pa so predlagatelji navedli, da je bilo odločanje večkrat tesno in ni manjkalo veliko glasov, da bi bila imuniteta priznana še v več primerih.

Predlagatelji tako menijo, da so bile take odločitve lahko sprejete ne le zaradi ravnanj poslancev, temveč tudi iz razloga, ker Ustava Republike Slovenije v 83. členu vzpostavitve imunitete dopušča preširoko. To naj bi veljalo predvsem za njen drugi in posebej tretji odstavek, ki urejata procesno imuniteto. Ta imuniteta sicer ne ščiti poslanca pred kazensko odgovornostjo trajno in dokončno, temveč le pred priporom in začetkom oziroma vodenjem kazenskega postopka brez dovoljenja državnega zbora. Toda glede vrste kaznivih dejanj, ki jih varuje, se procesna imuniteta razteza tudi na kazniva dejanja, ki niso povezana z opravljanjem poslanske funkcije. Časovno gledano je procesna imuniteta relativna, saj varuje poslanca le za čas trajanja mandata. Toda v primeru, ko je poslanec izvoljen več zaporednih mandatov, lahko pride tudi pri procesni imuniteti do absolutnega zastaranja kaznivega dejanja.

Razloge za spremembo so poslanci utemeljevali s tem, da sedanja ustavna ureditev tega vprašanja zaradi preveč široko zastavljene pravne prakse podeljevanja poslanske imunitete ni več povsem ustrezna, saj naj bi prihajalo do nesistemskih odločitev in v posameznih primerih tudi do očitnih zlorab tega instituta. S predlagano spremembo želijo preprečiti nadaljnje zlorabe, hkrati pa poslansko imuniteto urediti tako, da bo bolj primerljiva z ustavnimi ureditvami v drugih evropskih državah z dolgo demokratično tradicijo. V primerjavi s temi državami je pri nas obseg materialne imunitete ožje določen, ker izključuje le kazensko odgovornost, ne pa tudi drugih oblik odgovornosti poslanca za mnenje ali glas, ki ga je izrekel na sejah državnega zbora ali njegovih delovnih teles. V mnogih ureditvah namreč zajema ta ureditev tudi civilnopravno oziroma odškodninsko odgovornost, kar pomeni, da je v teh državah materialna imuniteta absolutna.

Razlog za spremembe je po mnenju predlagateljev, da je sedanja ureditev najslabša možna, saj ne zagotavlja svobode besede v zadostni meri, zato pa očitno omogoča izogibanje odgovornosti za kazniva dejanja in torej zlorabo za zadovoljevanje osebnih interesov posameznikov, kar je po njihovi oceni povsem nedopustno in znižuje ugled parlamenta ter političnega sistema v celoti. (glej Poročevalec 2005: 5)

Ena izmed izven parlamentarnih strank Aktivna Slovenija, je podporo spremembam utemeljila z naslednjim:

Prepričani smo, da pravice, ki izhajajo iz poslanskega mandata ne smejo omogočati zatočišče pred kazenskim pregonom, poleg tega pa lahko politična podpora poslancu pri dodelitvi poslanske imunitete pomembno vpliva na njegovo odločanje v državnem zboru, kar je v nasprotju z demokratično in pravno državo. Z omejitvijo poslanske

imunitete bo zagotovljena višja politična kultura in enakost pred zakonom. Državljanom in državljanom bo omogočeno odgovornejše presojanje o primernosti, moralnosti in odgovornosti poslancev in poslank državnega zbora, saj bodo organi pregona in sodstva lahko pravočasno preverili njihovo kazensko odgovornost.⁷

Raziskava, ki jo je opravil časopis Delo in je zajela 729 anketirancev, je pokazala, da na vprašanje »Ali podpirate odpravo poslanske imunitete?« kar 74% odstotkov anketirancev odgovarja, da podpira odpravo poslanske imunitete, 19% odprave poslanske imunitete ne podpira, 7% anketirancev pa o tem ni imelo mnenja. Tudi na podlagi te raziskave lahko sklepamo, da so volivci naklonjeni spremembam ureditve poslanske imunitete. Anketirance so ob tem spraševali tudi po njihovi opredelitvi za politične stranke, pri čemer se je izkazalo, da se pri vseh volivcih, ki so se opredelili za parlamentarne stranke v tem mandatu, odstotek giblje med 60% in 80%. Najvišji, in sicer 89% pa je pri Slovenski nacionalni stranki, ki odprave ali sprememb poslanske imunitete sploh ne podpira (glej Taškar 2005: 2).

Še dodatno je k spremembi ureditve poslanske imunitete pripomogla tudi sodba ustavnega sodišča v kateri je ustavna sodnica dr. Mirjam Škrk na osnovi ugotovitev in mednarodne primerjave menila, da so prizadevanja poslanca⁸, ki je za celovitejšo ureditev imunitete ubral pot pritožbe na ustavno sodišče »upravičena in legitimna«, vendar je za to nujna sprememba ustave (glej Odločbo US št. Up-462/02).

Do predlogov za spremembo ustavne ureditve poslanske imunitete je prihajalo tudi že v preteklosti. Tako je skupina poslancev leta 2001 vložila v parlamentarno proceduro predlog spremembe, ki je razširjal poslansko imuniteto tudi na civilno odgovornost tako za mnenje ali glas povezan z opravljanjem poslanske funkcije kot tudi na civilne postopke, ki ne bi bili možni brez dovoljenja državnega zbora. Takratni predlog je v strokovni javnosti naletel na negativne kritike, saj se je že takrat pričakovalo spremembe v nasprotni smeri in ne v smeri razširjanja nepoklicne imunitete. Ob takratni obravnavi predloga je bila organizirana tudi javna razprava in predstavitev mnenj. V razpravi je sodeloval tudi bivši poslanec Ivo Hvalica, ki je dejal, da je bil do rzsodbe s katero mu je bilo naloženo plačilo denarne odškodnine za besede izrečene na seji državnega zbora, prepričan, da je v Ustavi Republike Slovenije zajeta tudi civilna imuniteta. V takratni razpravi je ocenil tudi, da je na podlagi njegove obsodbe že

⁷ <http://www.aktivnaslovenija.si/portal/?stran=aktualno&id=92>

⁸ Gre za bivšega poslanca Iva Hvalico, ki je vložil ustavno pritožbo.

prišlo do samocenzure pri nekaterih poslancih. Vendar Hvalica ni bil edini poslanec, ki ni vedel, da ga ne varuje imuniteta pred civilno odgovornostjo, kot se je izkazalo v besedah še dveh ostalih razpravljavcev – poslancev (glej Taškar 2004: 2). Strokovna komisija pri Ustavni komisiji državnega zbora je sicer že takrat predlagala podobno ureditev poslanske imunitete kot jo sedaj zajema kompromisni predlog, s tem da je predlagala tudi izvzem žalitev z obrekovanjem in odškodninske neodgovornosti.

8.1 Predlog skupine poslancev LDS, SD (prej ZLSD), DESUS ter poslancev narodnosti

V Poročevalcu št. 123 z dne 28. decembra 2004 je bil objavljen Predlog za začetek postopka za spremembo ustave Republike Slovenije z osnutkom ustavnega zakona, ki ga je v državni zbor 7. decembra 2004 vložila skupina poslank in poslancev. Skupina poslank in poslancev je predlagala, da se začne postopek za spremembo 83. člena Ustave Republike Slovenije. S predlagano spremembo naj bi se poslanska imuniteta omejila na varovanje poslanca pred kazensko ali odškodninsko odgovornostjo za mnenje ali glas, ki ga je izrekel na sejah državnega zbora ali sejah njegovih delovnih teles, procesna imuniteta, določena v drugem in tretjem odstavku obstoječega 83. člena, pa bi se ukinila.

Osnutek ustavnega zakona o spremembi Ustave Republike Slovenije, s katerim bi se spremenil obstoječi 83. člen, bi se tako glasil:

»Poslanec državnega zbora ni kazensko ali odškodninsko odgovoren za mnenje ali glas, ki ga je izrekel na sejah državnega zbora ali njegovih delovnih teles.«

Ta predlog je pripravila strokovna skupina ustavne komisije.

Pod ta predlog so se podpisali kot prvodpodpisani Miran Potrč, nato pa Samo Bevk, Matjaž Han, Franc Feri Horvat, Aurelio Juri, Bojan Kontič, Dušan Kumer, Breda Pečan, Majda Potrata, Janko Veber (vsi Združena lista socialnih demokratov oz. Socialni demokrati), Roberto Battelli, Maria Pozsonec (oba poslancev narodnosti), Matej Lahovnik, Lojze Posedel, Marko Pavliha, Mitja Slavinec, Borut Sajovic, Pavel Gantar, Milan Petek, Aleš Gulič, Miran Jerič, Matjaž Švagan, Darja Lavtižar Bebler, Cveta Zalokar Oražem, Ljubo Germič, Milan M. Cvikl, Slavko Gaber (vsi Liberalna demokracija Slovenije), Franc Žnidaršič, Vasja Klavora,

Vili Rezman, Ivan Jelen (vsi Demokratična stranka upokojencev Slovenije). Kasneje je ta predlog podpisalo še sedem poslancev Slovenske ljudske stranke.

Predlagatelji so o razširitvi materialne imunitete na odškodninsko odgovornost zapisali naslednje: »Toda v enem primeru, zaradi ravnanja poslanca v mandatu 1996-2000, je bil poslanec kaznovan zaradi izjave, dane na seji državnega zbora (gre za Iva Hvalica, op. p.). Ne sicer zaradi storitve kaznivega dejanja, ker ga je za izrečeno mnenje ali glas ščitila materialna imuniteta po prvem odstavku 83. člena, temveč odškodninsko, na podlagi civilne tožbe, saj za odškodninsko odgovornost prvi odstavek 83. člena poslancu ne podeljuje imunitete (Poročevalec 2004: 5).«

Odločitev sodišča je, na zahtevo prizadetega poslanca, presoјalo v ustavni pritožbi tudi ustavno sodišče. Ustavno sodišče je menilo, da je treba pustiti veliko odprtega prostora za kritiziranje vsakokratne oblasti oziroma za kroženje informacij in mnenj, ki zadevajo javne, predvsem politične zadeve. V nasprotnem primeru bi bile svobodne volitve, volilna pravica, načelo parlamentarne demokracije in drugi temelji svobodne demokratične družbe brez pomena, če bi po zmagi na volitvah oblast nasprotnikom lahko preprečila kritiziranje. Po mnenju Ustavnega sodišča RS je nepristransko obveščena javnost pogoj za njeno sposobnost za nadziranje vseh vej oblasti in zagotavlja učinkovito delovanje opozicije. To pa naj ne bi pomenilo, da svoboda govora poslanca ni omejena. Tudi, ko gre za poslančev politični govor, je treba upoštevati določbo tretjega odstavka 15. člena ustave o tem, da so človekove pravice in temeljne svoboščine omejene z enakovrednimi pravicami oziroma svoboščinami drugih ljudi. Pri tehtanju svobode govora na eni strani in pravice do osebne dostojanstva in časti na drugi strani, bi se torej tehtnica morala močno nagniti v prid svobodi govora, vendar pa to ne more pomeniti jamstva popolne neomejenosti svobode govora, ker sicer nikoli ne bi mogla priti v poštev poslančeva civilnopravna odgovornost za besede, izrečene v parlamentu. Takšen učinek pa kot navaja odločba ustavnega sodišča ne bi bil skladen z voljo ustavodajalca, ki je imuniteto poslanca omejil le na varstvo pred kazensko odgovornostjo. (glej Odločbo US št. Up-462/02)

Ustavno sodišče je torej pri tem izhajalo iz veljavne določbe prvega odstavka 83. člena, ki ureja le kazensko odgovornost. Prav zaradi tega, pa ostaja aktualno vprašanje ali je z veljavno ureditvijo poslanec zadostno varovan za svoje mnenje ali glas izrečen na seji državnega zbora ali delovnega telesa. Odškodninska odgovornost poslanca je lahko še težja, saj mora za izrečene besede plačati tudi večjo odškodnino. Zato so predlagatelji menili, da bi bilo smotno

v ustavi uveljaviti tudi materialno imuniteto poslanca pred njegovo odškodninsko odgovornostjo, vendar le za mnenja ali glas, ki ga je poslanec izrekel na sejah državnega zbora ali sejah njegovih delovnih teles. Predpostavljajo, da politična kultura parlamentarnega dela v Republiki Sloveniji dovoljuje tako ureditev in da jo poslanci ne bi zlorabili, v škodo državljanek in državljanov, ki ne morejo braniti svojega dobrega imena, če bi ga poslanci iz govornice državnega zbora z obrekovanjem žalili.

V predlogu je zapisano tudi, da bi posebej kazalo proučiti možnost, da se imuniteta pred odškodninsko odgovornostjo ne bi uveljavila, če bi ravnanje poslanca za prizadeto osebo lahko pomenilo žalitev z obrekovanjem, torej nedopusten poseg v njegovo čast in dobro ime. Menijo pa tudi, da bi bila uveljavitev odškodninske odgovornosti, brez izključitve v primeru žalitve, storjene z obrekovanjem, boljša kot sedanja možnost široke in neselektivne uporabe procesne imunitete.

Glede na te ugotovitve predlagajo, da se poslanska imuniteta v 83. členu ustave omeji le na kazensko in odškodninsko imuniteto za mnenje ali glas, ki ga je poslanec izrekel na sejah državnega zbora ali njegovih delovnih teles, procesno pravna imuniteta pa se ukine.

Osnutek predlaganega ustavnega zakona za spremembo ustave Republike Slovenije se tako glasi:

»Poslanec državnega zbora ni kazensko ali odškodninsko odgovoren za mnenje ali glas, ki ga je izrekel na sejah državnega zbora ali njegovih delovnih teles.«

V obrazložitvah so zapisali še: »S spremembo 83. člena ustave želimo poslankam in poslancem zagotoviti polno svobodo delovanja, vendar hkrati omejiti njihov privilegiran položaj ali možnost, da svojo imuniteto zlorabijo za izmikavanje kazenski odgovornosti za dejanja, ki niso povezana z opravljanjem funkcije poslanca (Poročevalec 2004: 6).«

8.2 Predlog skupine poslancev SDS, NSI, SLS in DESUS

V Poročevalcu Državnega zbora Republike Slovenije je bil v št. 3 z dne 14. januarja 2005 objavljen še en predlog za začetek postopka za spremembo 83. člena ustave RS z osnutkom ustavnega zakona, ki ga je 11. januarja vložila skupina poslank in poslancev poslanskih skupin SDS, NSI, SLS in DESUS.

V obrazložitvi so predlagatelji zapisali, da poslansko imuniteto danes na splošno opredeljujemo kot pravno neodgovornost in pravno nedotakljivost članov zakonodajnega telesa. Namen imunitete, ki pomeni odstop od splošnega načela enakosti po drugem odstavku 14. člena Ustave Republike Slovenije, je v tem, da se poslankam in poslancem omogoči neodvisno in nemoteno delo ter zagotovi možnosti za svobodno delovanje in odločanje v okviru podeljene funkcije. Na ta način se članom predstavniškega telesa, poslancem državnega zbora (ter državnim svetnikom), zagotovi pogoje za neodvisno in svobodno opravljanje njihovih funkcij ter s tem zagotovi pogoje za nemoteno delovanje parlamenta. Imuniteta je tako v interesu predstavniškega telesa in ne v osebni interesu poslanca kot fizične osebe. Po drugi strani pa imuniteta hkrati pomeni določeno jamstvo tako pravne varnosti kot tudi zagotovitev neodvisnosti poslanca pri opravljanju njegove funkcije pred neutemeljenimi posegi izvršilne in sodne veje oblasti, pa tudi posameznikov, in preprečevanje zlorab moči (glej Poročevalec 2005a: 3).

Predlagatelji navajajo, da mnogi najuglednejši strokovnjaki za ustavno pravo soglašajo, da je sedanja ureditev v bistvu preslikana iz prejšnje ureditve, ki ni ustrezala osnovnim demokratičnim standardom in ob tem citirajo Kaučiča, ki trdi, da se Institut poslanske imunitete v novi ustavi iz leta 1991 bistveno ne razlikuje od ureditve v prejšnji ustavi (Poročevalec 2005a: 4).

Glede predloga ureditve materialne imunitete predlagatelji navajajo:

Obstoječa slovenska ureditev materialne imunitete izključuje kazensko odgovornost poslanca. Takšna ureditev pa ne izključuje odškodninske odgovornosti poslanca zaradi mnenja ali glasu, ki ga je v okviru opravljanja svoje funkcije izrekel v državnem zboru ali na sejah njegovih delovnih teles. Poslancu državnega zbora je tako dejansko omejeno opravljanje poverjene funkcije, čeprav je materialna imuniteta poslanca v interesu samega predstavniškega telesa, da lahko poslanec nemoteno izvršuje svojo

funkcijo in izraža svoje mnenje in glas. Postavlja se vprašanje očitnega nasprotja med sedanjo ureditvijo in načelom, zapisanim v prvem odstavku 82. člena ustave, po katerem so poslanci predstavniki vsega ljudstva (Poročevalec 2005a: 4).

Predlagatelji tako postavljajo pod vprašaj, ali je po veljavni ustavnopravni ureditvi poslanec v zadostni meri varovan za svoje mnenje ali glas, ki ga je izrekel pri opravljanju svoje funkcije na seji državnega zbora ali na sejah njegovih delovnih teles. Odškodninska odgovornost z dolgotrajnim postopkom lahko za poslanca pomeni veliko obremenitev, saj ne more neovirano, neodvisno in nemoteno opravljati svoje funkcije. Na podlagi navedenega so predlagatelji mnenja, da bi bilo smiselno v ustavi urediti imuniteto poslanca tako, da ga nihče ne bi mogel klicati na kakorkoli pravno – torej tudi ne kazensko, ne odškodninsko oziroma civilnopravno – odgovarja za mnenje ali glas, ki ga je izrekel pri opravljanju svoje funkcije. Seveda pa ostaja in je na ta način le še bolj poudarjena neposredna politična odgovornost poslanca do državljanek in državljanov, ki se vedno znova potrjuje (ali sankcionira) na volitvah. Predlagatelji so prepričani, da bo na ta način bolj dosledno uresničeno tudi načelo prvega odstavka 82. člena ustave, po katerem so poslanci predstavniki vsega ljudstva (glej Poročevalec 2005a: 4).

O predlogu ureditve procesne imunitete pa predlagatelji navajajo naslednje:

Procesno pravno imuniteto ureja ustava v drugem in tretjem odstavku 83. člena. Za razliko od absolutne učinkovitosti materialno-pravne imunitete je procesno pravna imuniteta poslancev relativna in učinkuje le toliko časa, dokler traja mandat oziroma dokler državni zbor ne odloči o predčasnem odvzemu imunitete. Znano je namreč, da poslanska imuniteta ni osebna pravica posameznega poslanca, ampak je pravica javnopravnega pomena, ki služi predvsem nemotenemu delovanju parlamenta. Procesno pravna imuniteta, kot jo pojmuje sodobno pravo, naj sicer praviloma ne bi povsem izključevala odgovornosti za kazniva dejanja, prekrške, civilne delikte, disciplinske prestopke, izvrševanje pravnomočne sodbe ipd. Poslanca, ki tako pravico uživa, ščiti pred priporom in uvedbo kazenskega postopka brez dovoljenja parlamenta, ne pa tudi pred drugimi zakonitimi ukrepi državnih organov v kazenskem postopku in ne pred preiskovalnimi dejanji ali ukrepi v njegovem predhodnem (predkazenskem) delu (Poročevalec 2005a: 4).

Trenutna ureditev procesne imunitete pri nas naj bi bila urejena nekoliko (pre)široko in z določenimi posebnostmi. Poslanec se imuniteti lahko odpove oziroma se nanjo ne sklicuje, a ima državni zbor možnost glede imunitete odločiti tudi drugače. Odločanje državnega zbora o imuniteti poslanca bi bilo po predlagani spremembi vnaprej izključeno in tudi nepotrebno. Imuniteta bi bila s predlaganimi spremembami omejena izključno na opravljanje poslanske funkcije, za vsako kaznivo dejanje (ali prekršek) pa bi poslanec odgovarjal kot vsak drug državljan. Razlika bi bila le v tem, da kakršenkoli uradni postopek (kazenski, predkazenski, upravni...) ne bi smel vplivati na delo državnega zbora, kar bi v praksi pomenilo, da bi se moralo sodišče vnaprej informirati o tem, ali na določen dan državni zbor ali delovna telesa, katerih član je posamezen poslanec, zasedajo ali ne, in temu prilagoditi sklic obravnave (glej Poročevalec 2005a: 5).

Predlagatelji v obrazložitvi pravijo, da bi bila vsakršna procesna imuniteta avtomatično izključena v ekstremnih primerih – ko bi bil poslanec ali državni svetnik (neposredno) zaloten pri kaznivem dejanju, za katerega je predpisana kazen nad pet let zapor. Predlagana sprememba bi v takšnih primerih izključila diskrecijsko pravico državnega zbora, ki je po sedanji ureditvi celo v teh primerih imuniteto še vedno lahko podelil posameznemu poslancu (Poročevalec 2005a: 5).

Predlagatelji v zaključku pravijo, da predlagana sprememba prinaša ustrezno zaščito zakonodajne veje oblasti pred neutemeljenimi posegi drugih vej oblasti, hkrati pa odpravlja možne zlorabe instituta imunitete (Poročevalec 2005a: 5).

Predlog ustavnega zakona za spremembo ustave Republike Slovenije se tako glasi:

Poslanca državnega zbora ni mogoče klicati na odgovornost za mnenje ali glas, ki ga je izrekel pri opravljanju svoje funkcije.

Poslanec v času mandata ne sme biti priprt ali zaprt, niti se zoper njega ne sme voditi kazenski ali drug uradni postopek na način, ki bi mu oviral sodelovanje pri delu državnega zbora ali njegovih delovnih teles, razen če je bil zaloten pri kaznivem dejanju, za katero je predpisana kazen zapor nad pet let (Poročevalec 2005a: 5).

V zvezi s tem predlogom je precej nejasnosti in možnih razlag. »Klicati na odgovornost« je manj jasen in širši pojem od kazenske in odškodninske odgovornosti. Možno je, da bi ta

pojmem zajemal tudi vse oblike upravnih postopkov, disciplinske postopke ter celo ravnanja za zagotavljanje nemotenega dela državnega zbora. Prav tako je nejasen termin »drug uradni postopek«, ki lahko pomeni pravzaprav vsak postopek, ki ga vodi državni organ ali drug organ po javnem pooblastilu napram poslancu.

8.3 Drugi predlog skupine poslancev SDS, NSI in SLS

V Poročevalcu Državnega zbora Republike Slovenije št. 6 z dne 04. 02. 2005 je bil objavljen novi predlog skupine poslancev iz poslanskih skupin SDS, NSI in SLS za začetek postopka za spremembo 83. člena ustave Republike Slovenije z osnutkom ustavnega zakona, ki so ga vložili v parlamentarno proceduro 26. januarja 2005. Predlog so podpisali poslanci: Branko Grims, Rudolf Petan, Eva Irgl, Miro Petek, Srečko Hvauc, Marijan Pojbič, Branko Marinič, Bojan Starman, Rudi Veršnik, Alenka Jeraj, Ivan Grill, Franc Sušnik, Danijel Krivec, Mitja Ljubeljšek, Jože Tanko, Robert Hrovat, Milenko Zihlerl, Stane Pajk, Bojan Rugelj, Zvone Černač, Jožef Ficko, Tomaž Štebe, Franc Jazbec, Pavel Rupar, Mirko Zamernik, Polonca Dobrajc, France Cukjati, Jožef Jerovšek, Dimitrij Kovačič, Kristijan Janc, Mihael Prevc, Franc Kangler, Josip Bajc, Janez Kramberger, Stanislav Brenčič, Alojz Sok, Jožef Horvat, Ciril Testen, Marjetka Uhan, Franc Capuder, Martin Mikolič in Drago Koren. S tem predlogom so predlagali črtanje poslanske imunitete.

V obrazložitvi so poslanci zapisali še:

Podpisani poslanci smo želeli pri omejevanju poslanske imunitete s svojim prvotno vloženim predlogom približati ureditev vprašanja poslanske imunitete ureditvi v Pogodbi o Ustavi za Evropo; na način, ki bi onemogočal zlorabe tega instituta. Takšna rešitev bi pomenila, da veljajo ista merila glede ureditve tega vprašanja za evropske institucije ter za institucije države Slovenije, kar bi bilo glede na ureditev, ki izhaja iz Pogodbe o Ustavi za Evropo, tudi najbolj logično. To bi vnaprej izključilo možnost očitka dvojnih meril (Poročevalec 2005b: 6).

Predlagani osnutek ustavnega zakona za spremembo ustave se tako glasi:

»V Ustavi Republike Slovenije se črta 83. člen (Poročevalec 2005b: 6).«

8.4 Kompromisni predlog

8. novembra 2005 je potekal uskladitveni sestanek o ustavnih spremembah glede poslanske imunitete, ki so se ga udeležili predsednik državnega zbora in člani ustavne komisije France Cukjati, poslanec Branko Grims (SDS), Miran Potrč (SD) in Slavko Gaber (LDS) ter član strokovne skupine ustavne komisije dr. Igor Kaučič in njen koordinator dr. Miro Cerar. Strokovno skupino ustavne komisije sicer sestavljata še dr. Tone Jerovšek in dr. Rajko Pirnat. Zadržkov do predloga ustavne spremembe glede poslanske imunitete naj ne bi bilo več (razen SNS). Miran Potrč je sicer predlagal naj strokovna skupina ustavne komisije predloži konkretno rešitev, da se v ustavni člen vnese dopolnitev, kakršno poznajo v nekaterih evropskih ureditvah, in sicer bi v skladu z njo iz imunitete izvzeli žaljive obdolžitve, vendar le v zvezi s civilno odgovornostjo. Strokovna skupina ustavne komisije se do tega ni opredelila, ker je presodila, da je to predvsem politično vprašanje.

Po novem naj bi se tako 83. člen glasil:

»Poslanec državnega zbora ni kazensko ali odškodninsko odgovoren niti ni mogoče zoper njega začeti postopka za mnenje ali glas, ki ga je izrekel pri opravljanju poslanske funkcije.»

Slednje pomeni, da poslanci ne bi bili več odgovorni za mnenje ali glas le na sejah državnega zbora in njegovih delovnih teles, temveč tudi širše pri opravljanju poslanske funkcije. Na tem sestanku so se s tako rešitvijo vsi strinjali. Strokovna skupina ustavne komisije mora najti le še najustreznejšo rešitev v zvezi s predlogom SDS, da naj nova ureditev imunitete velja tudi za dejanja, ki so jih poslanci storili še pred njeno uveljavitvijo.

Glede tega, ali naj imuniteta velja tudi za nazaj obstajajo tri možne rešitve. To se lahko uredi v prehodnih določbah ustavnega zakona, lahko se to uredi v obrazložitvi ustavnega zakona, lahko pa se to sploh ne uredi.

Na kompromisni predlog sta prispeli dve dopolnili. Ustavna komisija je zato prekinila delo in naložila strokovni komisiji, da oba predloga dopolnil prouči, uskladi ter z obrazložitvijo seznanila poslance. Prvo dopolnilo je vložil poslanec Slavko Gaber, in sicer predlaga, da naj bo

poslanec odškodninsko odgovoren za razžalitve dobrega imena in časti, ki jih je izrekel pri opravljanju poslanske funkcije ter hkrati kazensko odgovoren za kršitev 63. člena ustave⁹.

Drugo dopolnilo je vložil Branko Grims v imenu skupine koalicijskih strank (SDS, Nsi, SLS). Predlagajo, da bi k usklajenemu besedilu člena, da poslanec ni kazensko ali odškodninsko odgovoren, niti ni zoper njega mogoče začeti postopka za mnenje ali glas, ki ga je izrekel pri opravljanju poslanske funkcije, dodali še besedilo »razen za kršitve 63. člena ustave«. Grims je predlog utemeljil s tem, da bo to pripomoglo k večji natančnosti ustavnega besedila ter različne razlage v praksi (glej Vukelić 2006a: 2).

Ustavna komisija je dne 11. maja 2006 soglasno sklenila, da predlaga državnemu zboru začetek postopka spreminjanja členov ustave, ki zadevajo poslansko imuniteto. S tem je ustavna komisija dala možnost za začetek ustavno revizijskega postopka v zvezi s poslansko imuniteto. Podporo usklajenemu predlogu so napovedale poslanske skupine Desus, SDS, LDS, SD, SLS in Nsi. Proti predlogu je le Slovenska nacionalna stranka. V državnem zboru je bil predlog sprememb potrjen s 75 glasovi za in nobenim proti. Na podlagi tega bosta oba prejšnja predloga Mirana Potrča in Branka Grimsa umaknjena iz parlamentarne procedure, kar bo omogočilo obravnavo kompromisnega predloga.

O predlogu spremembe ureditve poslanske imunitete dr. Igor Kaučič meni: »Predlog ni optimalen, je stvar političnega kompromisa, toda je bistveno boljši od dosedanje ureditve... V zadnjem času ta imuniteta v državnem zboru sicer ni bila več zlorabljena, saj so poslanci začeli delovati samoomejitveno.« Pa vendar Kaučič opozarja: »Pri razlagi pojma pri opravljanju poslanske funkcije je potrebno biti restriktiven«. Kaučič še meni, da pojem opravljanja poslanske funkcije ne zajema javnih nastopov in političnih kampanj, ampak je vezan na delo poslanca v domačem parlamentu in njegovih delovnih telesih, v drugih državnih organih, kot je denimo državni svet (Kaučič v Vukelić 2006b: 2).

Doseženi kompromisni predlog je vsekakor boljša in ustrežnejša rešitev ureditve parlamentarne imunitete od trenutno veljavne. Kljub vsemu bi veljalo upoštevati še predlog, da se iz ureditve poslanske imunitete izvzamejo kazniva dejanja žaljive obdolžitve in s tem

⁹ 63. člen Ustave Republike Slovenije pravi: »Protiustavno je vsakršno spodbujanje k narodni, rasni, verski ali drugi neenakopravnosti ter razpihovanje narodnega, rasnega, verskega ali drugega sovraštva in nestrpnosti. Protiustavno je vsakršno spodbujanje k nasilju in vojni.«

našo ureditev poslanske imunitete še bolj približamo nekaterim drugim evropskim državam, še posebej zaradi tega, ker je iz dosedanje parlamentarne prakse uporabe instituta poslanske imunitete razvidno, da je največ kaznivih dejanj, ki so očitana poslancem, povezanih prav s tovrstnimi kaznivimi dejanji. Seveda bi bilo tudi ta predlog moč izboljšati, in sicer že s tem, da bi bolj jasno in nedvoumno zapisali, kaj zajema besedna zveza »opravljanje poslanske funkcije«. Prav nejasnost, kaj vse spada v besedno zvezo »opravljanje poslanske funkcije« bo verjetno vodilo v nadaljnja različna tolmačenja in spore o upravičenosti uporabe poslanske imunitete v primerih, ko to ne bo povsem jasno. Že izrečene besede poslanca na volilnem shodu so lahko dober primer.

9 MEDNARODNI PRIMERJALNI PREGLED UREDITVE POSLANSKE IMUNITETE

9.1 Češka

V skladu z ustavo Republike Češke, ki je stopila v veljavo 1. januarja 1993 se zakonodajna oblast v češkem parlamentu deli med Senat in Poslansko zbornico. Senat je ustavno določena institucija. V skladu z ustavo ga ni moč razpustiti in vsake dve leti je ena tretjina članov senata na novo izvoljena. Senatorji se volijo po večinskem volilnem sistemu, v vsaki volilni enoti se izvoli en senator za šest let. Senatorjev je 81. Poslanci so izvoljeni po proporcionalnem volilnem sistemu.

Nekatere izmed pristojnosti senata so:

- razpravlja in odobrava proračun, ki ga sprejme Poslanska zbornica;
- izraža mnenje k mednarodnim pogodbam;
- izraža mnenje k razglasitvi vojnega stanja idr.;
- izvolitev predsednika republike na skupni seji Senata in Poslanske zbornice;
- odobritev imenovanja ustavnih sodnikov;
- le Senat lahko sproži impičment napram predsedniku republike;
- predlaga kandidate za ombudsmana Poslanski zbornici idr.

Če je Poslanska zbornica razpuščena, potem Senat prevzame vlogo varuha ustavnosti in sprejema pravne ukrepe v zadevah, ki so nujne in bi drugače zahtevale sprejem zakona (razen v zvezi z ustavo, proračunom, zaključnim računom proračuna, volilnim zakonom in

mednarodnimi pogodbami v skladu z 10. členom ustave. Brezpogojni pristanek Senata je potreben v primeru sprejema ustavnega zakona in nekaterih drugih, predvsem v zvezi z volitvami.

Senat je sklepčen, če je prisotnih vsaj tretjina senatorjev. Navadna večina prisotnih senatorjev je dovolj, da je neka rešitev sprejeta. V primeru odločanja o ustavnem aktu, mednarodni pogodbi v zvezi s človekovimi pravicami, pa je potrebno strinjanje treh petin prisotnih senatorjev. V zvezi z odločanjem o razglasitvi vojnega stanja ali napotitve vojaških sil pa je potrebna navadna večina vseh senatorjev.

Poslanska zbornica ima 200 članov, ki imajo štiriletni mandat, če seveda zbornica ni prej razpuščena. Vsak državljan, ki ima najmanj 21 let (in ima volilno pravico) lahko kandidira na volitvah za v Poslansko zbornico, za v Senat pa je potrebno imeti vsaj 40 let. Ni možno biti hkrati član Senata in Poslanske zbornice. Nezdržljive so tudi funkcije predsednika ali sodnika s funkcijo poslanca ali senatorja ali katerokoli drugo funkcijo, ki jo določa zakon.

Mandat poslanca ali senatorja se izgubi z:

- odklonitvijo sprejema mandata,
- iztekom mandata,
- odstopom,
- izgubo opravilne sposobnosti,
- razpustitvijo Poslanske zbornice v primeru poslancev,
- nastankom nezdržljivosti funkcij.

Ustava Republike Češke ureja imuniteto v 27. členu in pravi:

Noben poslanec ali senator ne sme biti kazensko preiskovan za izjave v Poslanski zbornici ali Senatu, ali njunih telesih. Poslanec ali senator je lahko le predmet disciplinske jurisdikcije zbornice, katere član je.

Poslanec ali senator, ki je storil prekršek je lahko predmet le disciplinske jurisdikcije zbornice, katere član je, razen če zakon ne določa drugače.

Noben poslanec ali senator ne sme biti kazensko preganjan brez dovoljenja zbornice, katere član je. Če pristojna zbornica zavrne pristanek, je kazenski pregon onemogočen za vedno.

Poslanec ali senator je lahko aretiran le, če je bil prijet ob samem kaznivem dejanju ali takoj zatem. Pristojna agencija naj bi takoj javila aretacijo predsedniku zbornice, katere član je aretirani; če predsednik te zbornice ne privoli v 24 urah po aretaciji o sodelovanju prijetelega s sodiščem, ga mora pristojni organ izpustiti. Na prvi naslednji seji mora pristojna zbornica dokončno odločiti o dopustnosti pregona.

Poklicna imuniteta

Poklicna imuniteta poslancev pomeni, da niso kazensko odgovorni za glasovanje in ustna ali pisna mnenja izključno znotraj parlamenta (na zasedanjih Poslanske zbornice in delovnih teles). Obstaja pa disciplinska odgovornost po zakonu o poslovniku, in sicer za tako izražanje v govorih poslanca, ki bi bilo brez imunitete opredeljeno kot kaznivo dejanje (npr. razžalitev).

Poklicna imuniteta se prične z dnem izvolitve in traja do konca mandata, tudi po njegovem preteku pa nudi poslancu zaščito pred preganjanjem za mnenja, ki jih je v določenih okoliščinah izrazil med mandatom.

Tudi v Senatu imajo njegovi člani poklicno imuniteto. Glede obsega izključitve odgovornosti in trajanja imunitete veljajo enaka določila kot za poslance, disciplinska odgovornost pa se obravnava po poslovniku Senata.

Nepoklicna imuniteta

Za poslance se nepoklicna imuniteta nanaša samo na kazenski postopek in pokriva vsa kazniva dejanja. Poslance ščiti pred odvzemom prostosti, pred začetkom kazenskega postopka in pred hišno preiskavo. Vse navedeno velja samo v času, ko parlament zaseda.

Poslancu se lahko odvzame prostost, če je zaloten pri kaznivem dejanju ali takoj po njegovi izvršitvi. Pristojni organ pregona mora o odvzemu prostosti takoj obvestiti predsednika Poslanske zbornice. Če se ta v 24 urah od trenutka odvzema prostosti ne strinja s predajo

poslanca sodišču, ga je treba izpustiti. Na prvi naslednji seji Poslanska zbornica dokončno odloči o dopustnosti kazenskega pregona.

Poslanca nepoklicna imuniteta ne odvezuje dolžnosti pričanja na sodišču. Lahko pa odkloni pričanje o zadevah, za katere je izvedel v zvezi z opravljanjem poslanske funkcije; to pravico ima tudi po prenehanju mandata.

Nepoklicna imuniteta velja tudi za sodne postopke, ki so bili zoper poslanca uvedeni pred izvolitvijo. Se pa lahko poslanca kazensko preganja po izteku mandata, če Poslanska zbornica ni bila zaprosena za soglasje za pregon ali pa take prošnje, če je bila vložena, ni zavrnila.

Nepoklicna imuniteta se lahko odvzame. O odvzemu odloča na predlog sodne oblasti Poslanska zbornica, postopek pa je določen v njenem poslovniku. Med postopkom se poslanca lahko zasliši, nima pa pravice do ugovora. Poslanska zbornica v postopku odvzema imunitete ne more postavljati pogojev v zvezi s pregonom ali odvzemom prostosti poslanca. Če pa zavrne zahtevo sodne oblasti za pregon, se predmetni kazenski postopek nikoli več ne more začeti.

Če je poslancu odvzeta prostost, ne more biti navzoč na zasedanjih Poslanske zbornice.

Tudi Senat češkega parlamenta pozna nepoklicno imuniteto in ni nobenih razlik v primerjavi z nepoklicno imuniteto članov Poslanske zbornice.

Ustava Republike Češke v 86. členu vsebuje tudi določbe o imuniteti ustavnih sodnikov. Tako ustavni sodnik ne more biti predmet kazenske preiskave brez pristanka Senata. Če Senat zavrne pristonek, je kazenska preiskava izključena za vedno. Sodnik ustavnega sodišča je lahko aretiran le, če je zaloten pri kaznivem dejanju ali takoj po njem. Pristojni organ mora to sporočiti takoj predsedniku Senata. Če se predsednik Senata s tem ne strinja v 24 urah po sporočilu o aretaciji, ga mora pristojni organ izpustiti. Na prvi naslednji seji Senat dokončno odloči o dopustnosti pregona.

Poslovník Poslanske zbornice v 12. členu govori, da je potrebno v zahtevi, ki jo pristojni organ naslovi na Poslansko zbornico, da bi dala dovoljenje za kazensko preiskavo poslanca, ali ob obvestilu o aretaciji poslanca, ki je bil zaloten pri kaznivem dejanju ali takoj zatem,

mora vsebovati, kršitev katerega zakona je predmet in pričakovane pravne okvire. Predsednik Poslanske zbornice mora brez odlašanja odločiti, ali se strinja z nadaljevanjem kazenskega postopka, ali ne. Obenem mora zahtevo ali obvestilo o aretaciji dati mandatno imunitetni komisiji, da le-ta obravnava zadevo in predloži poročilo s priporočili Poslanski zbornici. Poslanska zbornica mora svojo odločitev o taki zahtevi sprejeti na svoji prvi naslednji seji in to tako, da sprejme odločitev, ki mora biti v petih dneh po sprejemu poslana pristojnemu organu.

Poslovnik Poslanske zbornice v 45. členu obravnava naloge in pristojnosti mandatno imunitetne komisije. V zvezi z zadevami, ki so povezane z imuniteto tako pravi, da mandatno imunitetna komisija ugotavlja, ali so izpolnjeni pogoji za kazensko preiskavo poslanca. Mandatno imunitetna komisija mora tako nemudoma izvesti potrebno preiskavo in mora omogočiti poslancu, da prisostvuje seji ter, da pove svoje videnje zadeve. Mandatno imunitetna komisija mora Poslanski zbornici predložiti poročilo o rezultatih preiskave, skupaj s predlogom odločitve.

Naloge in pristojnosti Poslanske zbornice so naslednje:

- razpravlja o predlogih zakonov in (ne)strinjanje z njimi;
- skupaj s Senatom odobrava volilni zakon idr.;
- sprejema odločitve v zvezi z državnim proračunom;
- sprejme zaključni račun proračuna;
- razpravlja o mednarodnih sporazumih za katere se zahteva odobritev parlamenta;
- skupaj s Senatom sprejme odločitev s katero se razglasi vojno stanje;
- na skupni seji s Senatom izvoli predsednika republike;
- skupaj s Senatom sprejme odločitev, da predsednik republike ne more več opravljati svojih obveznosti iz resnih razlogov;
- nadzira delo vlade, odloča o zaupnici in nezaupnici vladi;
- razpravlja o odgovorih vlade na pisna poslanska vprašanja poslancev;
- daje priporočila predsedniku republike v zvezi z imenovanjem in odpoklicem predsednika in namestnika predsednika računskega sodišča;
- voli in odpokliče člane računskega sodišča;
- voli in odpokliče predsednika Poslanske zbornice in njegove namestnike in določa število namestnikov;
- ustanavlja odbore in komisije Poslanske zbornice in določa število članov odborov;

- ustanavlja preiskovalne komisije in določa število članov v njih;
- izrazi strinjanje s pričetkom kazenskega pregona poslanca idr.

9.2 Madžarska

Naloge madžarskega parlamenta so naslednje:

- sprejema ustavo Republike Madžarske;
- sprejema zakone;
- določa deželno socialno in ekonomsko politiko;
- sprejme proračun in podlage za njegovo izvajanje;
- odloča o vladnem programu;
- odloča o mednarodnih pogodbah, ki so posebnega pomena za zunanje odnose;
- odloča o razglasitvi vojnega stanja;
- razglasi izredno stanje...;
- izvoli predsednika republike, predsednika vlade, člane ustavnega sodišča, ombudsmana, predsednika in namestnika računskega sodišča, predsednika vrhovnega sodišča in generalnega tožilca idr.

Ustava Republike Madžarske v 20. členu določa, da imajo člani parlamenta zagotovljeno imuniteto v skladu z določbami zakona, ki ureja pravni status članov parlamenta. Za sprejem tega zakona zahteva ustava konsenz dveh tretjin članov parlamenta.

Poklicna imuniteta

Poslanec madžarskega parlamenta ni kazensko odgovoren za glasovanje in za ustna ter pisna mnenja, podana tako v parlamentu kot tudi izven njega. Poklicna imuniteta jih ne varuje v primeru izdaje državnih tajnosti, obrekovanja in razžalitve. Prav tako poklicna imuniteta ne varuje poslanca zoper odgovornost v civilnem postopku (odškodninska odgovornost). Poklicna imuniteta varuje poslanca tudi po izteku mandata.

Nepoklicna imuniteta

Poslancu ne sme biti odvzeta prostost, zoper njega se ne sme začeti kazenski postopek in postopek o prekršku, ne sme pa se tudi preiskati njegovega stanovanja brez dovoljenja parlamenta, razen če je bil zaloten pri kaznivem dejanju. Čas trajanja imunitete je omejen na čas trajanja mandata, čas kandidature in čas med predčasno razpustitvijo parlamenta ter izvolitvijo novega parlamenta. V času trajanja mandata varuje imuniteta poslanca tudi pred kazenskim postopkom, uvedenim pred izvolitvijo.

Mandat člana parlamenta se konča:

- z zaključkom mandata;
- če član umre;
- če je v konfliktu interesov;
- z odstopom;
- z odvzemom volilne pravice.

Za ugotovitev konflikta interesov morata glasovati dve tretjini prisotnih članov parlamenta. Član parlamenta lahko odstopi, če poda izjavo parlamentu. Za to, da stopi v veljavo ni potreben pristanek parlamenta.

Zakon o pravnem statusu članov parlamenta tako v drugem poglavju obravnava poslansko imuniteto članov parlamenta. Tako pravi:

Sedanji ali bivši član parlamenta ne more biti obravnavan pred sodiščem ali katerikoli drugim organom, zaradi svojega glasu, dejstva ali mnenja, ki ga je izrazil med trajanjem svojega mandata. Ta imuniteta ne velja v primeru kršitve državne skrivnosti, obrekovanja ali klevete in v povezavi z odgovornostjo, ki jo ima član parlamenta po civilnem pravu.

Član parlamenta je lahko aretiran le, če je bil zasačen pri storitvi kaznivega dejanja. Kazenski pregon ali pravni ukrepi za manjše prestopke se proti članu parlamenta lahko pričnejo le s predhodnim dovoljenjem parlamenta. Predhodno dovoljenje parlamenta je prav tako zahtevano za ukrepe, ki jih predvideva zakon proti članu parlamenta v kazenskem pregonu.

Do vložitve obtožnice se mora zahteva po suspenzu poslanske imunitete predložiti predsedujočemu parlamenta, in sicer jo predloži glavni državni tožilec. Po vložitvi obtožnice in v kazenskih primerih zasebne narave, je taka zahteva predložena predsedujočemu parlamenta, in sicer s strani sodišča. Taka zahteva mora biti predložena takoj, v primeru, če je bil član parlamenta zasačen pri storitvi kaznivega dejanja.

Po sporočilu pristojnih oblasti mora glavni državni tožilec predložiti zahtevo po ukinitvi poslanske imunitete, in sicer predsedujočemu parlamenta, po pravni proceduri, ki velja za manjše prestopke.

Predsedujoči parlamentu mora takoj poslati zahtevo za suspenz poslanske imunitete na odbor za imuniteto, nezdržljivost in potrditev mandatov v nadaljnji pregled in odbor mora sporočiti parlamentu o tem dejstvu med naslednjim rednim zasedanjem.

Odbor za imuniteto, nezdržljivost in potrditev mandatov mora predložiti predlog odločitve parlamentu v 30 dneh.

Parlament odloči v takih zadevah brez razprave, član parlamenta, ki ga zadeva, pa ima pravico predstaviti svojo vlogo v zadevi. Dve tretjinska večina prisotnih članov parlamenta je zahtevana, da se sprejme odločitev o suspenzu poslanske imunitete.

Vsaka odločitev, sprejeta v povezavi s suspenzom poslanske imunitete je lahko uporabna le pri posamičnem primeru, ki ga zadeva prvotna zahteva za suspenz.

Član parlamenta ne more odstopiti od poslanske imunitete, brez izjeme tudi za manjše prestopke. Poslansko imuniteto morajo spoštovati vsi.

Član parlamenta mora obvezno takoj sporočiti predsedujočemu parlamenta vsako kršitev poslanske imunitete. Predsedujoči mora brez odlašanja sprožiti ustrezne ukrepe.

Član parlamenta uživa poslansko imuniteto od dneva izvolitve.

Kot določa 5. člen tega zakona, so osebe, registrirane kot kandidati za parlamentarne sedeže med parlamentarnimi volitvami smatrane kot člani parlamenta, toda glede odločitve, ki zadeva ukinitve poslanske imunitete mora odločiti Državni volilni odbor in ne parlament in njegova imunitetni in nadzorni odbor. Zahteva mora biti predložena predsedniku Državnega volilnega odbora.

Državni organi so obvezni nuditi pomoč članom parlamenta pri izvajanju njihovega mandata in posredovanje potrebnih informacij, ki jih zahteva njihovo delo.

Član odbora za preiskavo, ki ga ustanovi parlament je upravičen da se seznanj z državno skrivnostjo brez posebnega dovoljenja, na podlagi parlamentarne odločitve o ustanovitvi odbora, ki mu je bila podeljena pravica z določitvijo liste državnih skrivnosti.

Identifikacijska kartica izdana članu parlamenta mora zagotoviti prost vstop v vse organe državne uprave kot tudi v javne institucije in inštitute. V skladu s predpisom, ki ga izda pristojni minister, je član parlamenta pooblaščen, da vstopi v območje vojaških sil, nacionalno varnostno območje, policijo in policijske sile.

9.3 Poljska

Zakonodajna moč se v Republiki Poljski deli med Sejm in Senat. Sejm izvaja kontrolno funkcijo nad aktivnostmi vlade, znotraj določb ustave in zakona.

Sejm je sestavljen iz 460 poslancev. Senat sestavlja 100 senatorjev. Oba imata štiri letni mandat. Za izvolitev v Sejm je poleg volilne pravice potrebno imeti vsaj 21 let. Za izvolitev v Senat je poleg volilne pravice potrebno imeti vsaj 30 let. Nihče ne more hkrati kandidirati za Sejm in Senat oziroma ne more biti hkrati poslanec in senator. Mandat poslanca ni združljiv s funkcijo predsednika Nacionalne banke Poljske, predsednika Vrhovnega sodišča, poverjenika za državljanske pravice (ombudsman), poverjenikom za pravice otrok, članom sveta za monetarno politiko, članom sveta za radio in televizijo, ambasadorjem, ali s službo v drugih službah Sejma ali Senata ali z zaposlitvijo v državni upravi. Prepoved se ne nanaša na člane sveta ministrov (vlada) in državne sekretarje v vladni administraciji. Noben sodnik, javni tožilec, javni uslužbenec, vojak, policijski funkcionar ne more imeti mandata poslanca.

V 105. členu poljska ustava pravi:

Poslanec ne more biti odgovoren za aktivnosti v okviru poslanskega mandata med ali po njegovem trajanju. V zvezi s temi aktivnostmi je poslanec lahko odgovoren le Sejmu in v primeru, da je kršil pravice tretjih oseb, je lahko postopek pred sodiščem le, če se s tem strinja Sejm.

Od dneva razglasitve rezultatov volitev do dneva izteka mandata, poslanec ne more biti predmet kazenske odgovornosti brez dovoljenja Sejma.

Kazenski postopki sproženi proti osebi pred njeno izvolitvijo za poslanca se na prošnjo Sejma do izteka mandata ne izvajajo. V takem primeru se rok za zastaranje podaljša za enak čas.

Poslanec se lahko strinja, da postane kazensko odgovoren. V takem primeru ukrepi iz drugega in tretjega odstavka ne veljajo.

Poslanec ne more biti ne prijet in ne aretiran brez dovoljenja Sejma, razen v primeru, ko je bil prijet pri storitvi prestopka in ko je prijetje nujno, da se zagotovi pravilni nadaljnji postopek. Vsako tako prijetje mora biti nemudoma sporočeno predsedujočemu Sejma, ki lahko odredi takojšnjo izpustitev poslanca.

Podroben postopek za kazensko odgovornost poslanca predpiše zakon.

Ustava v 108. členu določa, da se vse zgoraj navedene določbe uporabljajo tudi za senatorje.

Poklicna imuniteta

Poklicna imuniteta se nanaša na izrečeno ali zapisano v parlamentu in izven parlamenta, če gre za dejavnosti opravljanja poslanske funkcije. Izjemo predstavlja disciplinska odgovornost.

Poklicna imuniteta velja tudi po prenehanju poslanske funkcije.

Nepoklicna imuniteta

V ustavi je določena tudi nepoklicna oziroma procesna imuniteta. Ta poslanca varuje pred uvedbo kazenskega postopka in odvzemom prostosti, razen v primeru, če je poslanec zaloten pri kaznivem dejanju.

Imuniteta velja od razglasitve volilnih rezultatov do konca mandatnega obdobja. V tem času poslanec ne sme biti klican na kazensko odgovornost brez privolitve Sejma. Kazenski postopki, ki so bili zoper poslanca uvedeni pred volitvami, se na zahtevo Sejma lahko začasno ustavijo – do izteka mandata. V primeru pripora poslanca se o tem nemudoma obvesti predsednika parlamenta, ki lahko zahteva njegovo izpustitev. Ustava tudi določa, da je kazenska odgovornost poslancev natančneje opredeljena v statutu.

9.4 Italija

Italijanski parlament je sestavljen iz Poslanske zbornice in Senata, ki imata enak obseg pristojnosti ter na enak način sodelujeta pri opravljanju zakonodajne in politične funkcije.

Razlikujeta se v naslednjem:

- predstavnike v Poslansko zbornico lahko volijo vsi, ki so dopolnili 18 let starosti, predstavnike v Senat pa le tisti, ki so dopolnili 25 let starosti,
- v Poslansko zbornico so lahko izvoljeni vsi, ki so dopolnili 25 let starosti, v Senat pa le tisti, ki so dopolnili 40 let starosti,
- poslancev je 630, senatorjev pa 315.

Oba delujeta po enakem dnevnem redu na ločenih sejah, kadar pa se sestaneta na skupnem zasedanju, predstavljata organ, ki je drugačen in ima lastne pristojnosti. Na skupnem zasedanju odločata le o naslednjih, v ustavi naštetih zadevah:

- izvolitvi predsednika republike,
- prisegi predsednika republike,
- odločanju o obtožbi predsednika republike,
- izvolitvi tretjine članov Visokega pravosodnega sveta,
- izvolitvi tretjine ustavnih sodnikov,

- sestavljanju seznama državljanov, izmed katerih se z žrebom določijo dodatni sodniki, ki sodelujejo pri postopku ugotavljanja odgovornosti predsednika republike, predsednika Sveta ministrov ali ministrov pred ustavnim sodiščem.

Pasivno volilno pravico pri volitvah Poslanske zbornice in Senata imajo italijanski državljani, ki uživajo civilne in politične pravice. Poslanec oziroma senator ne sme biti hkrati predsednik republike, sodnik Ustavnega sodišča, član regionalnega parlamenta, predsednik regionalne vlade, župan občine, ki šteje več kot 20.000 prebivalcev, državni uradnik, direktor družbe, ki jo sofinancira država, ali član državnih posvetovalnih teles.

Poslanec ne sme biti hkrati senator in obratno, za eno ali drugo funkcijo se mora odločiti v 30 dneh po prejemu odločitve volilne komisije. Enako velja v primeru, če bi poslanec ali senator istočasno opravljal še posebno funkcijo, kot je članstvo v Višjem sodnem svetu, v Nacionalnem svetu lokalnih oblasti, v odborih, ki nadzorujejo akte lokalnih oblasti.

Člani parlamenta, tako poslanci kot senatorji uživajo pri opravljanju svoje funkcije določena jamstva. Predvsem gre za imuniteto, in sicer za materialno, po kateri je poslanec neodgovoren za izrečeno mnenje ali dan glas pri izvajanju svoje funkcije, in procesno, po kateri je poslanec nedotakljiv, kar pomeni, da je proti njemu lahko uveden kazenski postopek za storjena dejanja zunaj parlamenta samo ob predhodno pridobljenem dovoljenju zbornice, katere član je.

Imuniteta je urejena v 68. členu italijanske ustave.

Poklicna imuniteta

Prvi odstavek določa, da člani parlamenta niso odgovorni (kazensko in civilno) za izrečena mnenja in glasove pri izvrševanju njihove funkcije. To velja tako znotraj kot zunaj parlamenta pod pogojem, da so njihove izjave povezane z izvrševanjem funkcije. Poklicna imuniteta varuje člane parlamenta tudi po izteku mandata.

Nepoklicna imuniteta

Drugi odstavek 68. člena je določal, da brez dovoljenja poslanske zbornice oziroma senata ni mogoče opraviti osebne preiskave poslanca ali senatorja in preiskave njegovega stanovanja ali mu kako drugače kratiti njegovih osebnih svoboščin. Prav tako članu parlamenta se ni smelo

odvzeti prostosti brez dovoljenja doma parlamenta kateremu pripada, razen v primeru izvršitve pravnomočne sodne odločbe, ali če je bil zaloten pri izvrševanju kaznivega dejanja. Dovoljenje parlamenta je bilo potrebno tudi za prisluškovanje članom parlamenta in za zaseg njihove pošte v kakršnikoli obliki. Trajanje imunitete je omejeno na čas trajanja mandata in imuniteta velja tudi za postopke, ki so bili uvedeni zoper člane parlamenta pred njihovo izvolitvijo.

Na podlagi odločbe italijanskega ustavnega sodišča iz leta 1993 je bil z ustavnim zakonom spremenjen 68. člen ustave. Ustavni zakon je prinesel naslednje spremembe v dotedanjo ureditev, in sicer:

- potrdil je obstoj imunitete za izrečena mnenja in glasovanje članov parlamenta v času izvrševanja njihove funkcije, pri čemer za takšna dejanja člani parlamenta ne morejo odgovarjati.
- določilo je, da ni več potrebno pridobiti dovoljenja zbornice za uvedbo kazenskega postopka proti poslancem in senatorjem; za aretacijo članov parlamenta oziroma za odvzem osebne svobode ali za pripor, če je šlo za izvedbo pravnomočne sodbe.
- uvedena je bila zahteva za pridobitev dovoljenja za prisluškovanje članom parlamenta in za zaseg njihove pošte v kakršnikoli obliki; za osebno preiskavo poslanca in preiskavo njegovega stanovanja; za aretacijo poslanca, razen v primeru izvršitve pravnomočne sodbe ali če je bil poslanec zaloten pri izvrševanju kaznivega dejanja; za kakršnokoli drugo kratenje osebnih svoboščin poslancev; za pripor, če je bila oseba med tem izvoljena v parlament, razen če je šlo za izvršitev pravnomočne sodbe.

Z ustavno spremembo je bila ukinjena obveznost pridobitve dovoljenja za uvedbo postopka zoper poslance za kazniva dejanja, kot so podkupovanje, izsiljevanje, nezakonito financiranje političnih strank itd.

V primerjavi z ureditvijo pred reformo je bila procesna imuniteta zožena, razlike med položajem poslancev in drugih državljanov so manj izrazite. Položaj članov parlamenta se je v kazenskem postopku po eni strani izboljšal, saj je bilo potrebno pridobiti dovoljenje za posebne preiskovalne metode, kot so vse oblike prisluškovanja in zaseg pošte, za osebni pregled in preiskavo stanovanja, za pridržanje ali pripor, za aretacijo, razen če je šlo za izvršitev pravnomočne sodbe ali če je bil član parlamenta zaloten pri dejanju, za katero je predviden obvezen pripor. Ni pa bilo več potrebno dovoljenje za uvedbo kazenskega

postopka, kar je bistvena zožitev. Če je pred reformo sodnik hotel sprožiti preiskavo zoper poslanca, je moral zbornico zaprositi za dovoljenje, in to brez izjem. Parlament je lahko dal dovoljenje le na podlagi utemeljenega suma, kar naj bi izključilo primere, ko bi šlo le za politično motivirane preiskave.

V poslanski zbornici deluje odbor za dovoljenja, ki poroča zbornici o zahtevah za uvedbo kazenskega postopka. V senatu deluje odbor za volitve in parlamentarno imuniteto in je pristojen za ocenjevanje zahtev za dovoljenja o uvedbi postopka po 68. členu ustave.

Z ustavnim zakonom iz leta 1993 je bila spremenjena institucija poslanske imunitete in položaj poslancev je bil glede odgovornosti za kazniva dejanja približan položaju ostalih državljanov. Ustavni zakon je ohranil in utrdil imuniteto za izrečene izjave in dane glasove pri izvajanju funkcije poslanca, ukinil pa je parlamentarno dovoljenje za uvedbo kazenskega postopka oziroma je bilo dovoljenje potrebno le še za aretacijo ali drugo obliko posega v osebno svobodo poslanca, prisluškovanje in zaseg poslančeve pošte.

Pravna podlaga za poslansko imuniteto

Pravna podlaga za poslansko imuniteto je v 68. členu italijanske ustave. Prvi odstavek tega člena postavlja podlago za non-liability članov parlamenta. Drugi in tretji odstavek tega člena pa dajeta podlago za inviolability.

Člen 18 v Poslovniku poslanske zbornice in člen 19 in 135 v poslovniku senata določata proceduro v zvezi z zahtevo za umik poslanske imunitete.

Namen poslanske imunitete

Člani niso odgovorni za mnenje ali glas v okviru opravljanja svoje funkcije. Če ne da odobritve Poslanska zbornica ali Senat (odvisno iz kje član izhaja), ne more biti noben član predmet preiskave, niti njegovo stanovanje ne, ne more biti pridržan ali mu kako drugače kršena osebna svoboda, ali aretiran, razen če so zgoraj opisani koraki potrebni le za končno obsodbo ali je bil član ujet flagrante delicto.

Odobritev Poslanske zbornice ali Senata je potrebna tudi za prestrazanje pisem ali komunikacijskih sredstev ali kakršnekoli druge korespondence.

Trajanje poslanske imunitete

Trajanje non-liability je neomejeno in se nadaljuje tudi po koncu mandata.

Začetek imunitete nastopi z razglasitvijo članov parlamenta, saj takrat začnejo izvajati funkcijo.

Imuniteta preneha ko se sestane nova zbornica ali če mandat članu preneha zaradi odstopa ali neizvolitve.

Postopek odvzema imunitete

Procedura poteka na podlagi 18. člena poslovnika Poslanske zbornice in 135. člena poslovnika Senata. Zahteve se pošljejo Poslanski zbornici ali Senatu, odvisno od tega katere član je, posreduje se jih pristojnemu odboru, ki mora odločiti v 30 dneh (ta rok se lahko podaljša). Odbor se odloči na podlagi poročila člana, ki se ga zadolži za to, nadaljnjih informacij, pisnih dokazov in drugih dokumentov, ki jih poslanec ali senator lahko predloži in dokumentov, ki jih predloži sodnik. Odbor mora oblikovati končni predlog o tem, ali se dovoli ali zavrne pravne postopke, ki so predlagani skupaj s poročilom na zasedanju Poslanske zbornice ali Senata. Odločitev se sprejme na seji Poslanske zbornice ali Senata.

Odločitev o zavrnitvi lahko pristojni sodnik spodbija na ustavnem sodišču, s tem, da sproži spor glede pristojnosti. Ustavno sodišče lahko razveljavi odločitev parlamenta.

Parlamentarna praksa

V predzadnjem mandatu je Poslanska zbornica prejela pet zahtev za aretacijo, ki pa so bile vse zavrnjene. Senat pa je v predzadnjem mandatu zavrnil tri zahteve, eno pa odobril.

9.5 Nemčija

Poslanska imuniteta je v nemški ustavi urejena v 46. členu ustave, urejata pa jo še zakon o poslancih in poslovnik Bundestaga. Prvi odstavek 46. člena ustave tako določa, da poslanci ne morejo biti klicani na kazensko, disciplinsko ali katerokoli drugo odgovornost za glasovanje ali izjavo v parlamentu ali na odborih. To pa ne velja za razžalitve in obrekovanja. Imuniteta velja tako glede kazenske in disciplinske kot tudi glede civilne odgovornosti, pri čemer so izzjeta obrekovanja in razžalitve, kar pomeni, da poslanec odgovarja za morebitno škodo, ki jo povzroči drugemu zaradi žaljivega izvajanja v parlamentu. Ustava o imuniteti članov drugega doma (Bundesrat) ne govori.

Poklicna imuniteta

Ustava Zvezne republike Nemčije v 46. členu določa, da proti poslancu ne more biti uveden sodni (kazenski ali civilni) ali disciplinski postopek v povezavi z glasovanjem, govorom ali razpravo v parlamentu ali na odborih (samo znotraj parlamenta) To ne velja v primerih obrekljivih razžalitev. Poklicna imuniteta velja tudi po izteku mandatnega obdobja.

Nepoklicna imuniteta

Poslanec ne sme biti klican na odgovornost za kazniva dejanja in mu ne more biti odvzeta prostost za kazniva dejanja brez dovoljenja Bundestaga, razen, če je bil zaloten pri kaznivem dejanju ali dan kasneje. Dovoljenje Bundestaga je potrebno tudi v primeru hišne preiskave. Kazenski postopek zoper poslanca in odvzem prostosti zoper njega se lahko na zahtevo Bundestaga ustavi oziroma odpravi.

Nepoklicna imuniteta traja za čas mandata, poslanca pa ščiti tudi pred postopki, uvedenimi pred volitvami.

Nepoklicna imuniteta se lahko odvzame. V postopku poslanec ne more biti zaslišan, lahko pa vloži pravno sredstvo na zvezno ustavno sodišče.

Zahtevo za prenehanje poslanske imunitete je treba vložiti pri predsedniku Bundestaga, najkasneje v treh dneh pa mora o njej odločati odbor za volitve, imuniteto in poslovnik. Rok v

katerem mora odbor sprejeti odločitev ni določen. Odločitev komisije je dokončna in o njej Bundestag ne sklepa. Sklep komisije razglasi ustno ali pisno predsednik Bundestaga in velja kot odločitev celotnega parlamenta, če v roku sedmih dni pri predsedniku Bundestaga ni vložen pisni ugovor. Poslanci v Nemčiji imuniteto pojmujejo kot čast in pravico, da smejo, zaradi učinkovitejšega poslanskega dela pregledovati zadeve, do katerih drugi državljani nimajo dostopa, in ne kot zaščito pred preganjanjem zaradi suma storitve kaznivega dejanja.

Bundestag na začetku vsakega volilnega obdobja sprejme sklep, po katerem poslanska imuniteta ne velja za tako imenovane bagatelne prekrške, manjše prometne prekrške, kadar je vložena obtožnica, zaradi preiskovalnega zapora in tudi ne takrat, ko je v interesu preiskave potrebno podaljšati preiskovalni zapor. V praksi to pomeni, da se na poslansko imuniteto ni mogoče sklicevati, dokler se ne začne sodni postopek, niti ne v primeru, če varnostni organi poslanca zalotijo pri izvrševanju kaznivega dejanja. V Nemčiji je imuniteta predvsem stvar politične kulture, časti in ugleda.

Pravna podlaga za poslansko imuniteto v Nemčiji

46. člen ustave vsebuje določbe glede dveh oblik poslanske imunitete.

107. člen poslovnika Bundestaga določa postopek v zvezi z imuniteto. Dopolnitve poslovnika pa določajo postopek odvzema imunitete članu Bundestaga in proceduralne smernice pristojnega odbora za zadeve v zvezi z imuniteto.

Imuniteto imajo le člani Bundestaga. Člani Bundesrata so člani deželnih vlad, ki jih tudi imenujejo in odpokličejo. Nekateri izmed teh pa imajo imuniteto kot člani deželnih vlad.

Namen poslanske imunitete

Non-liability članov Bundestaga navaja na to, da noben postopek zoper člana Bundestaga ne more biti sprožen zaradi mnenja ali glasu, če je to bilo v okviru dela v Bundestagu, njegovih odborih, poslanski skupini ali v dokumentih Bundestaga. Postopki so lahko sproženi le, če je član obdolžen žaljive obdolžitve oz. klevete ali obrekovanja.

Inviolability v Bundestagu ščiti za vsa dejanja, ki so kazniva po zakonu in varuje člane Bundestaga pred kakršnokoli obliko kazenskega pregona, razen če so bili zaloteni pri samem kaznivem dejanju ali naslednji dan po storjenem dejanju.

Trajanje poslanske imunitete

Non-liability nastopi z dnem sprejema mandata poslanca, vendar ne prej kot se konstituira Bundestag, traja pa neomejeno, torej tudi po preteku mandata.

Inviolability deluje tako dolgo kot ima poslanec mandat.

Postopek odvzema imunitete

Če član Bundestaga postane predmet sodne preiskave, sodne oblasti s posebnim sporočilom o tem seznanijo odbor za volilne zadeve, imuniteto in poslovnik. Po prejemu tega sporočila, za nadaljevanje postopka zoper člana, oblikuje pristojni odbor priporočilo Bundestagu v vsakem posameznem primeru, ali v primeru ko se zahteva nanaša na prometne ali manjše prekrške, oblikuje predhodno pravilo kako ravnati v takih primerih.

Parlamentarna praksa

Bundestag načeloma odobri pripravo kazenske preiskave proti članu. Predhodni postopki so načeloma odobreni na začetku poslanskega mandata. Obtožba pred sodiščem pa zahteva odobritev Bundestaga v vsakem posameznem primeru.

Edina izjema splošni praksi Bundestaga pri odvzemu imunitete so primeri v zvezi s političnimi klevetami. Politične klevete so dejanja žaljive obdolžitve, ki jih član stori v povezavi z izvajanjem svoje funkcije. V tem primeru je nujno zagotoviti odobritev Bundestaga v vsakem posameznem primeru, tudi le za predhodne postopke. Praksa Bundestaga pa je, da odobritve za kazenski pregon v takih primerih ni.

Cilj Bundestaga glede prakse imunitete je, da se člane obravnava enako kot druge državljane, dokler je v kazenskih zadevah to možno. Pravica do imunitete ni razumljena kot privilegij članov, ampak kot posebna pravica parlamenta kot celote, da se zagotovi delovanje

parlamenta brez vmešavanja drugih državnih organov. Odobritev za izvedbo kazenskega pregona je tako podeljena tudi če se s tem zmanjša ugled posameznega člana parlamenta.

Ko Bundestag pregleduje primere imunitete, ne ocenjuje posameznih dokazov. Pregleda pa pomembnost primera, ki so ga podali pristojni organi. Odobritev poda le, ko pristojni tožilski organ nedvomno izjavi, da želi podati obtožnico.

9.6 Velika Britanija

Velika Britanija je država, iz katere izvira ideja poslanske imunitete. Je namreč rezultat zgodovine angleškega parlamentarizma, saj se je imuniteta razvila kot rezultat političnega boja med parlamentom in monarhom. Boj se je odvijal več stoletij, v katerih se je preko posamičnih primerov uveljavilo načelo, da je potrebno poslancem zagotoviti svobodo govora in ostale svoboščine in pravice, ki naj jim omogočijo svobodno izražanje političnih stališč. V 14. stoletju, pa tudi kasneje npr. niso bili redki primeri, da je kralj ukazal zapreti člana parlamenta, katerega nastop oziroma govor mu ni ustrezal. Od konca 14. stoletja dalje so angleški kralji članom parlamenta v vedno večji meri dejansko priznavali imuniteto, čeprav je boj za njeno popolno uveljavitev trajal še vse do konca 17. stoletja. Od takrat dalje je v Angliji izrecno priznana, da svoboda govora, razpravljanja in postopanja, v parlamentu ne sme biti predmet obtožbe ali preiskave s strani kateregakoli sodišča ali mesta izven parlamenta. S tem je bila v Angliji članom parlamenta priznana t.i. poklicna imuniteta (imuniteta neodgovornosti), medtem ko v tej državi še nikoli ni bila realizirana tudi t.i. nepoklicna imuniteta (imuniteta nedotakljivosti). V Bill of Rights iz leta 1689 tako piše:

»That the freedom of speech and debates or proceedings in Parliament ought not to be impeached or questioned in any court or place out of parliament.«¹⁰

V Veliki Britaniji poslanska imuniteta ni urejena v ustavi, tako kot v drugih državah, saj ima Velika Britanija drugačen pravni sistem (common law). Velika Britanija ne pozna procesne imunitete.

Velika Britanija nima pisane ustave.

¹⁰ <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/england.htm>

Poklicna imuniteta

Pravno podlago za poslansko imuniteto (parliamentary privilege) najdemo v 9. členu Temeljnega zakona o političnih pravicah človeka iz leta 1689 (Bill of Rights) in pa v običajnem pravu (customary law).

Poslanec ni odgovoren (kazensko in civilno) za izražena mnenja in glasove pri izvrševanju poslanske funkcije v postopkih znotraj parlamenta, zagotovljena je tako imenovana svoboda govora in razpravljanja. Izjeme so navedene v poslovníku spodnjega doma (House of Commons), te pa se nanašajo na uporabo nezakonitih in neparlamentarnih izrazov ter na žaljenje parlamenta z neupoštevanjem pravil in odredb. Prav tako imuniteta ne varuje poslanca pred izjavami in dejanji, storjenimi izven parlamenta, npr. v njihovih volilnih enotah, čeprav so te izjave in dejanja povezana z izvrševanjem poslanske funkcije. Tako na primer pisma, napisana v imenu volivcev, naslovljena na ministre, ministrstva ali druge javne organe, v postopkih pred sodišči ne uživajo imunitete.

Nepoklicna imuniteta

Glede nepoklicne imunitete veljajo v Veliki Britaniji nekoliko drugačna pravila kot v večini drugih parlamentov. V kazenskih zadevah poslanca ne varuje (in ga nikoli ni varovala) poslanska imuniteta. Že od nekdanje je poslanca varovala pravica pred odvzemom prostosti v civilnih postopkih za neplačane dolgove. Danes ta pravica varuje poslanca pred odvzemom prostosti v postopkih civilnega prava, ker pa so določbe o odvzemu prostosti v civilnih postopkih zastarele, tudi tovrstna imuniteta nima prave teže. Tehnično imuniteta varuje poslanca 40 dni pred začetkom zasedanja do 40 dni po prekinitvi oziroma razpustu zasedanja.

V Veliki Britaniji *ratione materiae* po Gazdiću (2001: 4) zajema naslednje:

- izgovorjene besede na seji parlamenta ali delovnega telesa: DA;
- izgovorjene besede v stavbi parlamenta, tudi če niso izrečene na seji doma ali delovnega telesa: DA;
- predlogi zakonov ali resolucij: DA;
- glasovanje: DA;
- pisna ali ustna vprašanja: DA;

- interpelacija: DA;
- dejavnosti poslanskih skupin: NE;
- udeležba na radijskih in televizijskih debatah: NE;
- intervjuji: NE;
- politična srečanja: NE.

V Veliki Britaniji od leta 1996 velja t.i. zakon o kleveti ali obrekovanju. Z njim so člani parlamenta pridobili pravico, da se odrečejo privilegiju non-liability v procesih, ki zadevajo tožbe zaradi obrekovanja oziroma klevete.

Posebej je vredno izpostaviti, da v Veliki Britaniji načelo non-liability velja ne samo za člane parlamenta, ampak za vse, ki sodelujejo na parlamentarnih zasedanjih (priče, javni uslužbenci, strokovnjaki, idr.).

Pravna podlaga za poslansko imuniteto

Pravno podlago za parlamentarni pravni privilegij (imuniteto) je moč najti delno v običajnem pravu in delno v poslovniku. Parlamentarni privilegij obstaja, da ščiti parlament kot inštitucijo in pravico državljanov, da so primerno zastopani v njem. Noben privilegij ne pripada posameznemu članu parlamenta kot tak. Glavni privilegij, ki velja že od 15. stoletja dalje je absolutna svoboda govora in razpravljanja. To pravico zagotavlja deveti člen Bill of Rights iz leta 1689. Le-ta ščiti tudi pred sodnimi in drugimi postopki v parlamentu, član pa tudi ni odgovoren pred sodiščem za izgovorjeno ali storjeno v parlamentarnih postopkih. Oba domova imata tudi izključno pravico jurisdikcije nad svojimi postopki, ki so nastali pod običajnim pravom in ne morejo biti preverjeni drugje. V praksi se je to sedaj zmanjšalo z razvojem sodne prakse in razvojem mednarodnih sodišč, ki ne priznavajo devetega člena iz Bill of Rights.

Namen poslanske imunitete

Namen poslanske imunitete je predvsem povezan z zagotovitvijo absolutne pravne zaščite za razprave in postopke v parlamentu.

Posamezen član parlamenta nima in ni nikoli imel kakršnekoli imunitete za zadeve iz kazenskega področja. V tem pogledu tudi ni predvideno kakršnokoli odvzemanje imunitete. Starodavna pravica »svobode pred odvzemom prostosti«, ki je še starejša kot »svoboda govora«, je izvirno ščitila obdolžene člane ali njihove sluge pred pregonom na sodišču v civilni pravdi. Dandanes pa predvsem ščiti člane pred zaporom zaradi civilnih prestopkov. Ker pa zapora za tovrstne prestopke skorajda ni, je sorazmerna s tem tudi pomembnost tega privilegija.

Edina pomembna imuniteta, ki jo plemiči oz. lordi v drugem domu uživajo kot člani parlamenta-posamezniki je njihova svoboda govora in postopanja v parlamentu. Oba domova parlamenta pa lahko sama urejata svoja vprašanja brez vmešavanja kogarkoli drugega, pravico ustanavljati preiskave, pravico kaznovati tiste, ki kršijo privilegije in pravico objavljati brez strahu pred ukrepom klevetanja oz. obrekovanja.

Član parlamenta je obravnavan kot vsak drug državljan za vse, kar stori izven postopkov v parlamentu, četudi so njegove dejavnosti izven parlamenta povezane z izvajanjem njegove funkcije, npr. z volilnimi dolžnostmi. Pisma, ki jih poslanec piše ministrom, vladnim oddelkom ali javnim organom se ne bodo smatrala kot tista za katere se lahko pridobi imuniteta.

Trajanje poslanske imunitete

13. člen Zakona o kleveti oz. obrekovanju iz leta 1996 omogoča katerikoli osebi, da se odpove imuniteti, dokler jo to zadeva, za namene postopka obrekovanja, vendar le za te namene. To je bilo določeno, da bi se presegli spori, kjer član parlamenta želi tožiti drugega, da bi si opral ime, če je bil obtožen, da je ravnal nečastno glede svojih parlamentarnih dolžnosti. To je edini pomen zaradi katerega koncept odreka imuniteti obstaja.

Postopek odvzema imunitete

Ta postopek ni predviden.

Parlamentarna praksa

Parlament ščiti svojo integriteto in kaznuje tiste, ki se vmešavajo v njegovo delo, z obstrukcijo parlamenta samega, z vmešavanjem v parlamentarne aktivnosti njegovih članov ali s poskusom podkupovanja.

Zadnji zapor, ki ga je izrekel prvi dom je star stoletje, zadnji izgon iz parlamenta je iz leta 1950, čeprav je res, da so nekateri člani parlamenta raje odstopili kot pa se soočili z izgonom. Zadnje opozorilo oz. graja nečlanu parlamenta je staro 40 let in članu parlamenta 30 let.

9.7.1 Pregled za vse primerjane države – načelo non-liability

Imuniteta Država	Kdo	Namen	Trajanje	Je imuniteta lahko odvzeta?	Postopek odvzema
Češka	poslanci in senatorji	Poslanec ni kazensko odgovoren za glasovanje in ustna ali pisna mnenja izključno znotraj parlamenta (na zasedanjih predstavniškega doma in delovnih teles). Obstaja pa disciplinska odgovornost po zakonu o poslovniku, in sicer za tako izražanje v govorih poslanca, ki bi bilo brez imunitete opredeljeno kot kaznivo dejanje (npr. razžalitev).	Od dneva izvolitve do konca mandata, po preteku mandata pa le za mnenja v določenih okoliščinah med mandatom.	ne	Ni predviden.
	Kdo	Namen	Trajanje	Je imuniteta lahko odvzeta?	Postopek odvzema
Madžarska	poslanci	Ni kazensko odgovoren za glasovanje in za ustna ter pisna mnenja, podana tako v parlamentu kot tudi izven njega. Poklicna imuniteta jih ne varuje v primeru izdaje državnih tajnosti, obrekovanja in razžalitve. Prav tako poklicna imuniteta ne varuje poslanca zoper odgovornost v civilnem postopku (odškodninska odgovornost).	Varuje poslanca od izvolitve ter tudi po izteku mandata	ne	ni predviden
	Kdo	Namen	Trajanje	Je imuniteta lahko odvzeta?	Postopek odvzema
Poljska	poslanci	Nanaša se na izrečeno ali zapisano v parlamentu in izven parlamenta, če gre za dejavnosti opravljanja poslanske funkcije. Izjemo predstavlja disciplinska odgovornost.	Poklicna imuniteta velja tudi po prenehanju poslanske funkcije.	ne	ni predviden

Imuniteta Država	Kdo	Namen	Trajanje	Je imuniteta lahko odvzeta?	Postopek odvzema imunitete
Italija	člani parlamenta	član je odgovoren z disciplinskimi ukrepi predsedujočemu parlamenta in je izvzet iz kazenskih in civilnih pregonov in preiskav, za mnenja izražena in glasove, ki so direktno povezani z izvajanjem parlamentarnih dolžnosti	Neomejeno	Ne	Ga ni, ker ne more biti odvzeta.
	Kdo	Namen	Trajanje	Je imuniteta lahko odvzeta?	Postopek odvzema
Nemčija	Člani Bundestaga ne pa člani Bundesrata	Član je odgovoren le z disciplinskimi ukrepi predsedujočega parlamentu in je izvzet iz kazenskih in civilnih pregonov za mnenja in glasove, ki so neposredno povezani z izvajanjem parlamentarnih dolžnosti, ki se izvajajo na območju Bundestaga ali na zasedanju parlamentarnega odbora.	Neomejeno	Da	V primeru »neinstitucionalne klevete« ali zlorabe Bundestaga, lahko javni tožilec ali Odbor za imuniteto in poslovnik pozove k glasovanju.
	Kdo	Namen	Trajanje	Je imuniteta lahko odvzeta?	Postopek odvzema
Velika Britanija	Člani obeh zbornic in udeleženci v uradnih zasedanjih (strokovnja ki, javni uslužbenci)	Član je odgovoren le za disciplinske ukrepe predsedujočega zbornici in je izvzet iz kazenskih in civilnih pregonov za mnenja in glasove izražene neposredno pri izvajanju parlamentarnih dolžnosti na območju parlamenta ali zasedanja parlamentarnega odbora	Neomejeno	Le v omejenih primerih po Zakonu o kleveti (1996) od prisotnih članov pred odborom	individualno pred sodiščem

9.7.2 Pregled za vse primerjane države – načelo inviolability

Imuniteta Država	Kdo	Namen	Trajanje	Je imuniteta lahko odvzeta?	Postopek za odvzem
Češka	poslanci in senatorji	Nanaša se na kazenski postopek in pokriva vsa kazniva dejanja. Poslance ščiti pred odvzemom prostosti, pred začetkom kazenskega postopka in pred hišno preiskavo.	za čas mandata	da	Na predlog sodne oblast odloča predstavniški dom, postopek pa je določen v njegovem poslovniku.
	Kdo	Namen	Trajanje	Je imuniteta lahko odvzeta?	Postopek za odvzem
Madžarska	poslanci	Poslancu ne sme biti odvzeta prostost, zoper njega se ne sme začeti kazenski postopek in postopek o prekršku, ne sme pa se tudi preiskati njegovega stanovanja brez dovoljenja parlamenta, razen če je bil zaloten pri kaznivem dejanju.	Čas trajanja mandata, čas kandidature in čas med predčasno razpustitvijo parlamenta ter izvolitvijo novega parlamenta.	ne	ga ni
	Kdo	Namen	Trajanje	Je imuniteta lahko odvzeta?	Postopek za odvzem
Poljska	poslanci in senatorji	Poslanec ne more biti ne prijet ne aretiran brez dovoljenja Sejma, razen v primeru, ko je bil prijet pri storitvi prestopka in ko je prijetje nujno, da se zagotovi pravilni nadaljnji postopek.	Od dneva razglasitve rezultatov volitev do dneva izteka mandata.	Poslanec se ji lahko odpove.	Način predpiše poslovnik.

	Kdo	Namen	Trajanje	Je imuniteta lahko odvzeta?	Postopek za odvzem
Italija	ne štiti članov parlamenta, le predsednika zbornice			je ni	
	Kdo	Namen	Trajanje	Je imuniteta lahko odvzeta?	Postopek za odvzem
Nemčija	člani Bundestaga, ne pa tudi člani Bundesrata	Član je zaščiten pred kazenskimi in disciplinskimi postopki (vključno s preliminarno preiskavo) ter priporom, razen če je član ujet in flagranti delicto.	Omejeno s časom trajanja mandata	Da	Zahtevo lahko poda več organov, med drugim javni tožilec in sodišče. Ministrstvo za pravosodje prenese zahtevo na predsedujočega Bundestaga, ki jo prenese na Odbor za volilne zadeve, imuniteto in poslovnik. Glasuje se o priporočilu odbora.
	Kdo	Namen	Trajanje	Je imuniteta lahko odvzeta?	Postopek za odvzem
Velika Britanija	Člani obeh domov parlamenta	Imuniteta pred priporom in pridržanjem za vsa civilna dejanja. Toda to nima skoraj nobenega praktičnega učinka, ker je zelo malo civilnih vzrokov zaradi katerih bi bila lahko oseba pridržana	za 40 dni po razpustitvi	ne	ga ni, ker ne more biti odvzeta

9.7.3 Pregled ureditve poslanske imunitete v izbranih državah članicah Evropske unije

DRŽAVA	Ali je poslanska imuniteta urejena v ustavi?	Ali poklicna imuniteta obsega tudi civilno odgovornost?	Ali zaščita iz poklicne imunitete velja tudi po izteku mandata?	Ali poklicna imuniteta velja tudi izven prostorov parlamenta?
Nemčija	da	da	da	ne
Italija	da	da	da	da
Velika Britanija	ne*	da	ne	ne
Češka	da	ne	da	ne
Madžarska	da**	ne	da	da
Poljska	da	ne	da	da

* nima pisane ustave

** v ustavi je le omenjena, ne pa natančneje urejena

Vir: Eror, Andrej in drugi, (2005): Status poslancev – primerjalno, Raziskovalna naloga, Državni zbor Republike Slovenije, Ljubljana.

10 TESTIRANJE HIPOTEZ

Poudarim naj, da kljub dobi informacijske tehnologije relevantnih podatkov ni lahko pridobiti, kar ugotavljajo tudi v avtorji v Rules of Parliamentary Immunity..., saj zapišejo: »...essential information on the workings of parliaments is diffuse and difficult to track down (ECPRD 2001: 2).«

H1: Tranzicija v Srednji in Vzhodni Evropi je vzpostavila demokratično parlamentarno vladavino, temelječo na strogi delitvi oblasti. To je terjalo moderno ureditev poslanske imunitete.

Obrazložitev hipoteze št. 1:

S to hipotezo sem predpostavljaj, da je poslanska imuniteta tudi del moderne ureditve v demokratičnih političnih sistemih v katerih ima predstavniško telo samostojen položaj v sistemu delitve oblasti. Hipotezo lahko potrdim, saj je poslanska imuniteta urejena v vseh primerjanih državah, kot so Italija, Nemčija in Velika Britanija. Iz proučevane literature je tudi razvidno, da je poslanska imuniteta urejena v vseh parlamentarnih demokracijah, da pa sta cilj in namen danes drugačna kot so bili zgodovinski razlogi iz katerih je poslanska imuniteta nastala. Vsekakor je moderna ureditev poslanske imunitete bila nujnost, da so poslanci v novonastalih demokracijah lahko pričeli z opravljanjem poslanske funkcije v polni meri, saj demokratični sistem še ni bil popolnoma konsolidiran, zato je poslanska imuniteta bila tisto zagotovilo, ki je poslancu dalo še dodatno garancijo pri opravljanju poslanske funkcije.

H2: Ureditev poslanske imunitete v Republiki Sloveniji je bolj primerljiva ureditvi v novo nastalih demokratičnih državah (Češka, Madžarska, Poljska) kot ureditvi v demokratičnih državah z daljšo parlamentarno tradicijo (Italija, Nemčija, Velika Britanija).

Obrazložitev hipoteze št. 2:

S to hipotezo sem predpostavljaj, da je Slovenija uredila poslansko imuniteto na način, ki je bolj primerljiv z drugimi novo nastalimi demokratičnimi državami, kot pa z državami, ki

imajo daljšo parlamentarno tradicijo. Novo nastale demokratične države so uredile poslansko imuniteto bolj podobno (in v večjem obsegu), ker so poskušale zaščititi poslance pred mnogimi vplivi, katerih se v državah z daljšo parlamentarno tradicijo ne bojijo.

Primerjava Slovenije s Češko pokaže, da imajo tudi češki poslanci poklicno in nepoklicno imuniteto in da sta obe zelo podobno urejeni. Tudi člani češkega drugega doma t.j. Senata imajo imuniteto, tako kot svetniki državnega sveta pri nas. Edina razlika, ki pa ni ključna je, da češki poslanci za izjave lahko disciplinsko odgovarjajo le parlamentu v skladu s poslovnikom. Tudi Češka ima poslansko imuniteto urejeno in zapisano v ustavi. Prav tako kot slovenska pa tudi češka ustava nikjer ne govori o tem, da poslanci za izjave v parlamentu niso civilno odgovorni. Ureditev nepoklicne imunitete je skorajda enaka kot v Sloveniji. Nepoklicno imuniteto je moč odvzeti oziroma se jo ne podeli. Podobnost z ureditvijo poslanske imunitete v Sloveniji je torej velika.

Razlika med slovensko in madžarsko ustavo je v tem, da je v Sloveniji imuniteta že neposredno zapisana ter da je določen tudi njen obseg, na Madžarskem pa ustava določa le, da imajo člani parlamenta zagotovljeno imuniteto v skladu z določbami zakona, ki ureja pravni status članov parlamenta. Je pa za sprejem tega zakona zahtevano soglasje dveh tretjin vseh članov parlamenta. V primerjavi s Slovenijo madžarskih poslancev imuniteta ne varuje v primeru izdaje državnih tajnosti, obrekovanja in razžalitve. Predvsem zadnja dva sta pomembna razlika v primerjavi s Slovenijo, saj se v Sloveniji pojavlja največ kaznivih dejanj, ki jih očitajo poslancem prav v zvezi z obrekovanji in razžalitvami. Enako kot v Sloveniji pa madžarske poslance imuniteta ne varuje pred odgovornostjo v civilnem postopku. Nepoklicna imuniteta je urejena tako kot v Sloveniji. Razlika med Slovenijo in Madžarsko temelji predvsem na tem, da imunitete madžarski poslanci nimajo zapisane v ustavi in da so tudi kazensko odgovorni znotraj poklicne imunitete za izdajo državnih tajnosti, obrekovanj in razžalitev, česar v Sloveniji ni.

Tako v Sloveniji kot na Poljskem je imuniteta zapisana že v ustavi. V ustavi je predpisano tudi, da vse določbe glede imunitete veljajo tudi za senatorje. Poslanci so za izrečeno ali zapisano v parlamentu ali izven njega lahko le disciplinsko odgovorni parlamentu. Poljski poslanci tako kot slovenski uživajo tudi nepoklicno imuniteto. Imuniteta je urejena podobno kot v Sloveniji.

Italijanski poslanci imajo imuniteto, poklicno in nepoklicno. Prav tako imajo enako imuniteto tudi senatorji. Imuniteta je zapisana in določena v italijanski ustavi. Razlika med določbami slovenske in italijanske ustave je, da italijanski poslanci niso odgovorni tudi civilno za izrečena mnenja in glasove pri izvrševanju funkcije, slovenski pa so civilno odgovorni. V primerjavi s slovensko ureditvijo imunitete lahko rečemo, da je italijanska nekoliko širše urejena.

Poslanska imuniteta je v Nemčiji urejena v ustavi. Razlika med ureditvami imunitete je že v tem, da v Nemčiji člani drugega doma (Bundesrata) nimajo imunitete, pri nas pa jo državni svetniki imajo. V okviru poklicne imunitete poslanci v Nemčiji ne morejo biti kazensko ali civilno odgovorni za glasovanje ali izjave v parlamentu, kar je drugače kot v Sloveniji, kjer so poslanci tudi civilno odgovorni. Nemški poslanci so odgovorni le za primer obrekovanja oziroma žalitev. Nemški poslanci imajo tudi nepoklicno imuniteto, ki je podobna naši ureditvi. V primerjavi s slovensko ureditvijo imunitete lahko rečemo, da je poklicna imuniteta urejena širše, pri tem pa vsebuje izjeme glede obrekovanja ali žalitev, česar naša ureditev ne pozna.

Razlika med Slovenijo in Veliko Britanijo je že v tem, da slednja imunitete nima urejene v ustavi, kar pa ni posledica tega, da imunitete ne bi smatrali za toliko pomembno, da bi jo bilo vredno zapisati v ustavo, temveč temu, da Velika Britanija nima pisane ustave, kar je posledica drugačnega pravnega sistema. Pravna podlaga imunitete je tako Bill of rights in običajno pravo. Poslanci imajo v okviru poklicne imunitete kazensko in civilno neodgovornost, izjeme so le uporaba nezakonitih izrazov ter žalitve parlamenta z neupoštevanjem pravil in odredb. Ključna razlika med Slovenijo in Veliko Britanijo je v ureditvi nepoklicne imunitete. Sicer imata urejeno obe, vendar pa v Veliki Britaniji ta ne zajema kazenskih zadev, ampak le varuje pred odvzemom prostosti v civilnih postopkih zaradi neplačanih dolgov. Ker odvzema prostosti v teh postopkih skorajda ni, lahko rečemo, da v praksi nepoklicna imuniteta v Veliki Britaniji ne obstaja.

Na podlagi vsega zapisanega lahko hipotezo potrdim, saj se je izkazalo, da imajo Slovenija, Češka, Poljska in Madžarska vse urejeno poklicno in nepoklicno imuniteto, vse razen Madžarske jo imajo zapisano in določeno v ustavi, Madžarska ima podlago zanjo sicer zapisano v ustavi, podrobneje pa jo določa zakon, za katerega se zahteva dvotretjinsko soglasje vseh članov parlamenta. Ključna razlika med novo nastalimi demokratičnimi

državami in Italijo, Nemčijo in Veliko Britanijo je, da imajo slednje v okviru poklicne imunitete predvideno tako civilno kot kazensko neodgovornost zaradi izjav, mnenj in glasovanj v parlamentu ali izven njega. Popolnoma enotne ureditve sicer ni, saj so ponekod izvzeta dejanja obrekovanja in razžalitev. Posebej je torej vredno opozoriti, da je poklicna imuniteta v državah z daljšo parlamentarno tradicijo bolj široka, medtem ko nepoklicna imuniteta sicer obstaja, vendar jo po dosegljivih podatkih poskušajo uporabljati čim bolj restriktivno. Tako Grad (1996: 342) pravi: »Za našo ureditev nepoklicne imunitete lahko ugotovimo, da je v vrsti elementov bistveno bolj ekstenzivna kot v drugih (zlasti zahodnoevropskih) državah.«

H3: Poslanska imuniteta v Republiki Sloveniji se je v dosednji parlamentarni praksi večkrat uporabila za namene, ki nimajo zveze z zagotavljanjem neoviranega dela poslanca v parlamentu in je mejila na zlorabo tega instituta, to pa je povzročilo dvome v smiselnost take ureditve, kar je glavni razlog za spremembe obstoječe ureditve poslanske imunitete.

Obrazložitev hipoteze št.3:

Že iz zgodovinskega razvoja poslanske imunitete izhaja, da je bil cilj zagotavljanja imunitete poslancem v tem, da lahko neovirano opravljajo delo poslanca. Z uporabo poslanske imunitete, ki nima zveze z zagotavljanjem neoviranega poslanskega dela poslanca v parlamentu, je mišljena predvsem imuniteta za dejanja, ki ne izvirajo iz narave poslanskega dela in katerih nadaljnji postopki poslanskega dela ne bi ovirali.

Za testiranje te hipoteze sem uporabil analizo uveljavljanja in podeljevanja poslanske imunitete v mandatnih obdobjih 1992–1996, 1996–2000 in 2000–2004. Iz te analize sledi, da je bilo največ kaznivih dejanj v povezavi z obrekovanji in razžalitvami. Iz tega sicer lahko sklepamo, da je večina poslancev in zadev v zvezi z imuniteto povezana z izrečenimi besedami, vendar pa to še ne daje podlage za to, da ugotovimo, ali je bilo priznanje poslanske imunitete uporabljeno za to, da se zaščiti parlament in njegovo delo kot celoto, torej da se zagotovi neovirano delovanje parlamenta. Na to sicer ni moč odgovoriti, si je pa težko predstavljati, da bi bila poslanska imuniteta upravičena zaradi kaznivih dejanj nasilništva, povzročitve prometne nesreče iz malomarnosti, poškodovanja tuje stvari (uničenje lisic na osebni vozilu), pomoči pri kaznivem dejanju umora, saj ta niso bila storjena v okviru

izvajanja funkcije poslanca. Še dodatno lahko hipotezo potrdimo z očitnim primerom zlorabe državnega svetnika Adolfa Zupana, ki je dobil imuniteto za kaznivo dejanje ponarejanja listin v zasebnem sporu z bivšo ženo. Tudi iz predlogov sprememb ureditve poslanske imunitete, ki so jih predložili v parlamentarno proceduro, lahko utemeljeno sklepamo, da je bila poslanska imuniteta uporabljena in zlorabljena v nasprotju z njenim namenom, saj v obrazložitvi svojih predlogov to eksplicitno zapišejo. Iz obrazložitve predlogov sprememb ureditve poslanske imunitete jasno izhaja, da je glavni razlog sprememb prav omejitev oziroma preprečitev možnosti zlorabe tega instituta.

H4: V strokovni javnosti, med volivci in političnimi strankami je na podlagi izkušenj dozorelo spoznanje, da je potrebna drugačna ureditev poslanske imunitete.

Obrazložitev hipoteze št.4:

S to hipotezo sem predpostavljal, da smo prišli do konsenza, da je dosedanja ureditev poslanske imunitete neustrezna in da jo je potrebno urediti drugače.

Hipotezo št. 4 lahko potrdim. Vse poslanske skupine in poslanci, razen poslanske skupine Slovenske nacionalne stranke se strinjajo s spremembami ureditve poslanske imunitete v ustavi Republike Slovenije. Prav tako je iz izjav, člankov in javnih nastopov kompetentne strokovne javnosti moč ugotoviti, da menijo, da je potrebna drugačna ureditev poslanske imunitete kot je obstoječa. Vendar pa so poslanske skupine Liberalne demokracije Slovenije in Socialnih demokratov (ter deloma Desus) podpirale (in vložile) drugačen predlog kot poslanske skupine Slovenske demokratske stranke, Nove Slovenije in Slovenske ljudske stranke (in deloma spet Desus). Slovenska demokratska stranka je najprej vložila predlog, ki je predvideval spremembo ureditve poslanske imunitete; ta predlog je kasneje umaknila in vložila v proceduro drugega, ki je predvideval popolno odpravo kakršnekoli poslanske imunitete. V okviru strokovne skupine za spremembo ustavne ureditve je bil pripravljen predlog, katerega so bile na koncu pripravljene podpreti vse poslanske skupine, razen Slovenske nacionalne stranke. Na seji državnega zbora je kompromisni predlog podprlo 75 poslancev. Hipotezo torej lahko potrdim na podlagi vloženih predlogov sprememb in podpisov, ki so jih poslanci prispevali k tem predlogom, na podlagi izida glasovanja o kompromisnem predlogu sprememb ter na podlagi ocen strokovne javnosti in izraženih mnenj volivcev in volivk, ki so se vključili v javno debato o ureditvi poslanske imunitete.

11 ZAKLJUČEK

Cilji in namen magistrskega dela so bili naslednji:

- opredelitev ureditve poslanske imunitete v Republiki Sloveniji;
- opredelitev ključnih razlogov za poslansko imuniteto;
- opredelitev ključnih razlogov proti poslanski imuniteti;
- analiza dosedanje prakse uveljavljanja in podeljevanja poslanske imunitete v Republiki Sloveniji;
- opredelitev pričakovanih in predlaganih sprememb na področju ureditve poslanske imunitete v Republiki Sloveniji;
- opredelitev ureditve poslanske imunitete v nekaterih drugih državah;
- opredelitev pomena etike in morale pri uveljavljanju poslanske imunitete.

Opredelitev ureditve poslanske imunitete v Republiki Sloveniji sem opisal v poglavju Pregled položaja poslancev v Republiki Sloveniji ter v poglavju Poslanci in drugi, ki lahko uveljavljajo imuniteto. Opredelitev ključnih razlogov za poslansko imuniteto izhaja iz več poglavij, kot ključni razlog zaradi katerega je prišlo do vzpostavitve instituta poslanske imunitete v zgodovini in, ki velja še danes pa lahko izpostavim zagotavljanje neoviranega delovanja parlamenta kot celote. Kot ključni razlog proti poslanski imuniteti velja izpostaviti uveljavljanje imunitete zaradi razlogov, ki niso povezani s funkcijo poslanca, tako dejanja zaradi katerih se imuniteta uveljavlja kot tudi vprašanje, ali bi bilo delo parlamenta res ovirano zaradi poteka sodnega postopka.

Analiza uveljavljanja in podeljevanja poslanske imunitete je pokazala, da se največ kaznivih dejanj nanaša na kazniva dejanja žaljive obdolžitve in/ali obrekovanja. Seveda so vmes tudi ostala kazniva dejanja kot npr. pomoč pri podtikanju eksploziva pod avto, kaznivo dejanje preprečitve vrnitve na delo, poskus izdaje nekritega čeka, kaznivo dejanje ogrožanja javnega prometa, vendar so to posamična kazniva dejanja in ne taka, ki bi se nanašala na več različnih poslancev ali bi se pojavljala večkrat.

V prvem mandatnem obdobju je bilo glede imunitete obravnavanih 14 poslancev, v drugem mandatnem obdobju je bilo takih poslancev 8 (nekateri poslanci glede več kaznivih dejanj, 13 zadev), v tretjem mandatnem obdobju pa je bilo obravnavanih poslancev sedem (v desetih zadevah).

V mandatnem obdobju 1992-1996 je bilo devet primerov, ko se poslanec ni skliceval na imuniteto in mu tudi ni bila priznana, 17 primerov, ko se poslanci niso sklicevali na imuniteto, a jim jo je državni zbor priznal, devet primerov, ko so se poslanci sklicevali na imuniteto in jim je bila tudi priznana in dva primera, ko sta se poslanca sklicevala na imuniteto in jima ni bila priznana.

V mandatnem obdobju 1996-2000 je bilo deset primerov, ko se poslanec ni skliceval na imuniteto in mu tudi ni bila priznana, nobenega primera, ko se poslanci niso sklicevali na imuniteto, a bi jim jo državni zbor priznal, dva primera, ko sta se poslanca sklicevala na imuniteto in jima je bila tudi priznana in nobenega primera, ko bi se poslanci sklicevali na imuniteto in bi jim bila priznana.

V mandatnem obdobju 2000-2004 sta bila dva primera, ko se poslanca nista sklicevala na imuniteto in jima tudi ni bila priznana, nobenega primera, ko bi se poslanci ne sklicevali na imuniteto, a bi jim jo državni zbor priznal, dva primera, ko sta se poslanca sklicevala na imuniteto in jima jo je državni zbor priznal in šest primerov, ko so se poslanci sklicevali na imuniteto, a jim je državni zbor ni priznal.

Oprelitev poslanske imunitete v drugih državah je pokazala, da imajo vse obravnavane države poslansko imuniteto zapisano že v ustavi, če pri tem izvajamo Veliko Britanijo, ki nima pisane ustave. Tako ima Češka urejeno poklicno (kazensko) in nepoklicno imuniteto, in sicer tako v Poslanski zbornici kot tudi v Senatu. Kljub poklicni imuniteti pa obstaja disciplinska odgovornost poslanca znotraj parlamenta. Nepoklicna imuniteta pokriva vsa kazniva dejanja.

Tudi Madžarska ima urejeno poklicno (kazensko) in nepoklicno imuniteto. Zanimivo je, da poslanec ni odgovoren za pisna in ustna mnenja tudi, če jih poda izven parlamenta. Poklicna imuniteta prav tako ne varuje v primeru obrekovanja ali razžalitve. Nepoklicna imuniteta zajema tudi prepoved preiskave poslančevega stanovanja brez dovoljenja parlamenta.

Poljska ima urejeno poklicno in nepoklicno imuniteto. Poklicna imuniteta velja v in izven parlamenta, pri čemer pa je poslanec disciplinsko odgovoren parlamentu.

Italija ima urejeno tako poklicno (kazensko in civilno) kot nepoklicno imuniteto. Poklicna varuje v parlamentu in izven njega, če je povezano z izvrševanjem poslančeve funkcije. Nepoklicna imuniteta določa tudi dovoljenja parlamenta za zaseg pošte, preiskavo stanovanja. Imuniteta velja tako za poslance kot za senatorje.

Poslanska imuniteta v Nemčiji je poklicna (kazensko in civilno) in nepoklicna, velja pa le za Bundestag, ne pa za Bundesrat. Poklicna imuniteta velja le v parlamentu, ne velja pa za primere obrekljivih razžalitev.

V Veliki Britaniji sta urejeni poklicna in nepoklicna imuniteta (ki pa nima nobenega pomena). Poklicna imuniteta ščiti pred kazensko in civilno odgovornostjo za mnenja in glasove pri izvrševanju poslanske funkcije, vendar le v parlamentu. Izjeme so tudi uporaba izrazov, ki so nezakoniti in pa žaljenje parlamenta. Nepoklicna imuniteta poslanca ne varuje v kazenskih zadevah, ampak civilnih, odvzema prostosti v teh primerih pa skorajda ni in tako je nepoklicna imuniteta popolnoma brez teže.

K spoštovanju demokratičnih temeljev in krepitvi zaupanja v demokratični sistem močno prispeva upoštevanje osnovnih etičnih norm. Za pomen etike in morale je ključno vprašanje vsebine uveljavljanja in podeljevanja poslanske imunitete. Minister za javno upravo dr. Gregor Virant tako meni: »Mislim, da mora poslanec, čeprav ima polno svobodo govora, spoštovati integriteto drugih, z vzpostavitvijo materialnopravne imunitete pa bo ta princip postal kategorija poslanske parlamentarne etike in ne več pravna kategorija (Roglič 2006: 2).«

Kazniva dejanja, ki ne spadajo med pogostejša kazniva dejanja, ki se očitajo poslancem praviloma tudi nimajo zveze z izvrševanjem njihove funkcije. Nekateri izmed takih kaznivih dejanj so npr. kaznivo dejanje proizvodnje in prometa z orožjem, kaznivo dejanje poskusa izdaje nekritega čeka, kaznivo dejanje nasilništva, kaznivo dejanje pomoči h kaznivemu dejanju poskusa umora, kaznivo dejanje poškodovanja tuje stvari idr. Seveda pa ne moremo razkriti ozadij, zakaj je nekomu imuniteta bila podeljena, drugemu ne, ali gre včasih tudi za preprosto podporo jaz tebi, ti meni? Ob tem je sicer potrebno omeniti, da v obstoječi ureditvi obstaja možnost, da se poslanec ne sklicuje na imuniteto, pa mu jo državni zbor vseeno prizna, kar si lahko razlagamo tudi kot dodatno varovalko za zaščito parlamenta kot celote. Ključno etično vprašanje tako ostaja predvsem odločanje o imuniteti v primeru zgoraj navedenih dejanj. Stvar politične kulture in higiene je, da poslanci v tovrstnih primerih ne

podelijo imunitete. Ob tem se lahko vprašamo ali je prava pot, da zaradi zlorab tega instituta ožimo njegov okvir in na tak način sankcioniramo napake pri odločanju v preteklosti. Potrebno je poudariti, da je v vsakem naslednjem mandatnem obdobju manj primerov, ko poslanci imuniteto dobijo, kar verjetno kaže na to, da je odločanje o imuniteti precej bolj tehtno, kot je bilo v prvem parlamentarnem obdobju. Tako je volilno mandatna komisija prav v zadnjem obdobju sklenila, da naj državni zbor ne podeli imunitete poslancu Martinu Mikuliču, ki ga skupina ljudi toži zaradi sporov v zvezi z lastništvom televizijskega kabelskega sistema. Prav tako je ravnanje spremenil tudi državni svet, ki je podelil imuniteto Adolfu Zupanu, saj ni podelil imunitete Jožetu Staniču, bivšemu predsedniku uprave Gorenja, ki je obtožen kaznivnega dejanja zlorabe notranjih informacij. V razpravi ob predlogu sprememb ustavne ureditve imunitete v državnem zboru so poslanci izražali mnenja, da je zaradi zlorab imunitete padel ugled državnega zbora, kar neposredno kaže na to, da celo sami poslanci menijo, da je do zlorab prihajalo. Pred volitvami 2004 naj bi se poslanci LDS celo s podpisom zavezali, da se ne bodo sklicevali na imuniteto za dejanja, ki niso vezana na besede izrečene v državnem zboru. Ugled državnega zbora je gotovo povezan tudi z ureditvijo in predvsem uporabo instituta poslanske imunitete. Glede na to, da se je o predvsem o nekaterih spornih primerih poslanske imunitete v javnosti veliko govorilo in pisalo, je nemogoče trditi, da na ugled državnega zbora instituta poslanske imunitete oziroma zlasti namen njegove uporabe, ni negativno vplival. Raziskave o ugledu poslancev in državnega zbora sicer povezave do sedaj niso neposredno raziskovale, je pa zagotovo moč trditi, da imuniteta zaradi poškodovanja tuje stvari, nasilništva idr. ni pripomogla k večjemu ugledu poslancev in s tem državnega zbora.

Že v uvodu publikacije *Rules on Parliamentary Immunity in the European Parliament and Member States of the European Union* je zapisano: »...outlines the very topical debate on the privileges that should be afforded to those elected to office...« (ECPRD 2001: 1). Kljub vsemu se v vsej proučevani literaturi stalno izmenjujeta izraza ščititi in privilegij, kar kaže na to, da naslov magistrskega dela odraža pravo vprašanje, ki se očitno poraja tudi v drugih demokratičnih državah, vsaj kolikor to izhaja iz tuje proučevane literature. Enoznačnega odgovora na vprašanje ali je to privilegij ali zaščita, ni mogoče dati, kar pa ne pomeni, da ni mogoče izluščiti nekaj predlogov v katero smer naj bi se ta institut razvijal. V enem pogledu je to privilegij, ki ga koristi posameznik, v drugem je lahko zaščita, ki jo dobi posameznik, da se zavaruje parlament kot celota.

Iz izjav poslancev sicer lahko ugotovimo, da je tudi njihovo splošno mnenje, da je to privilegij, saj tako sami npr. zapišejo: »S spremembo 83. člena ustave želimo poslankam in poslancem zagotoviti polno svobodo delovanja, vendar hkrati omejiti njihov privilegiran položaj ali možnost, da svojo imuniteto zlorabijo za izmikanje kazenski odgovornosti za dejanja, ki niso povezana z opravljanjem funkcije poslanca (Poročevalec 2004: 5).«

Seveda pa se pri obravnavanju instituta poslanske imunitete moramo zavedati tudi, da gre v razmišljanjih, da je imuniteta zgolj privilegij poslancev in da jo poslanci zlorabljajo v osebne namene, mnogokrat za pretiravanje, ki je posledica nepoznavanja oziroma napačne razlage imunitete. V obzir moramo vzeti tudi, da se je v preteklosti parlamentarna kultura šele gradila, zato je v nekaterih primerih morda šlo tudi zgolj za pomanjkanje izkušenj z upravljanjem instituta imunitete.

Poleg pravnih predpisov in sodne prakse na razumevanje in uveljavljanje poslanske imunitete močno vplivajo tudi institucionalni, politični in kulturni dejavniki, ki so lahko celo odločilni in jih je zaradi tega treba upoštevati (Crespo v Gazdič 2002: 5). Velike razlike se pokažejo predvsem v parlamentarni praksi odvzemanja poslanske imunitete. V južnoevropskih državah (npr. Italija, Grčija) jo odvzamejo veliko večkrat kot v severnoevropskih (Danska, Finska, Švedska pa tudi Francija). Vendar pri tem veljajo nekatera temeljna načela, ki so skupna vsem. Pri prošnjah za odvzem imunitete se vedno oceni:

- ali obstajajo nesporni znaki, da je namen kazenskih postopkov v nepoštenem preganjanju poslanca in ogrožanju svobode in neodvisnosti poslanca, ki opravlja svoj mandat,
- politično dimenzijo dejstev, ki naj bi bila kazniva,
- pomanjkanje resnih dejstev ali očitno pomanjkanje podlage za obtožbo.

Dr. Lojze Ude (v Kert 1997: 17) je v razpravi ob institucionalni ureditvi in praktičnem uveljavljanju poslanske imunitete na seji mandatno-imunitetne komisije 2. aprila 1993 menil še, da morajo poslanci pri konkretnem odločanju enakovredno upoštevati tri pomembne stvari, in sicer:

- ovrednotiti je potrebno vsako kaznivo dejanje posebej,
- ugotoviti funkcije poslanca ter
- ugotoviti politično situacijo v danem trenutku.

V primeru dejanj, pri katerih je zaradi njihove teže in potrebe, da se s hitrim sodnim ovrednotenjem zaščiti ugled parlamenta ali temeljnih pravic tretjih oseb, pa se vedno upošteva »resen, pošten in lojalen« namen prošnje za odvzem imunitete.

Pravni red modernih držav temelji na načelu enakosti pred zakonom. Poslanska imuniteta pomeni odklon od tega načela. Imuniteta poslancem omogoča, da ne odgovarjajo za nekatera dejanja za katera ostali državljani so odgovorni. Ta odklon se pojasnjuje z javnim interesom, da parlament deluje brez oviranja, svobodno in učinkovito opravlja svojo zakonodajno in nadzorno funkcijo v razmerju do drugih delov oblasti, predvsem izvršni.

Seveda poleg javnega interesa v katerem obstaja imuniteta, obstaja tudi javni interes, da se proti storilcem kaznivih dejanj vodi kazenski postopek in izreče sankcija. Gre torej za kolizijo dveh javnih interesov.

Za imuniteto torej lahko rečemo, da je institut, ki skuša najti ravnotežje v okoliščinah, ko se spopadajo različni interesi.

Slovenska ustava v primerjavi z ustavami drugih držav ožje ureja poklicno imuniteto, saj izključuje le kazensko odgovornost poslancev za izrečeno v parlamentu. Postopek v civilnem sporu ne omogoča odvzema prostosti, pa tudi sankcija za civilni delikt je le premoženjske narave in torej ne more preprečiti poslancu udejstvovanja v parlamentu. Nekatere države pa poznajo tudi civilno poklicno imuniteto, torej izključitev civilne odgovornosti za izrečeno v parlamentu. Je pa slovenska ureditev širša v primerjavi z drugimi državami pri uveljavljanju procesne imunitete. Posebnost naše ureditve je še, da ima poslanec pravico, da se na imuniteto ne sklicuje. Poslanec se imuniteti sicer ne more dokončno sam odreči, saj o dokončnosti odloča državni zbor, ki imuniteto lahko prizna tudi v nasprotju z voljo poslanca. Poslanec lahko tako želi dokazati, da so obtožbe neutemeljene in dokazati svojo nedolžnost. Državni zbor pa torej tudi takemu poslancu, ki se iz osebne interesa ne sklicuje na imuniteto le-to lahko prizna, če pač oceni, da je to potrebno zaradi nemotenega delovanja parlamenta. Širina procesne imunitete se kaže tudi v tem, da je dovoljenje državnega zbora potrebno tudi za pripor in začetek kazenskega postopka, razen če je bil poslanec zaloten pri dejanju za katero je zagrožena kazen nad pet let. Državni zbor lahko imuniteto prizna tudi takemu poslancu.

Ureditev poslanske imunitete je v vseh sodobnih državah zelo zanimiva za javnost. Gre za celoto zagotovil, da bo predstavniško telo lahko odločalo avtonomno, vendar pa izvajanje zagotovil ni mogoče izpeljati drugače kot skozi posamezne poslance ko je to potrebno. Prav zaradi tega, ker se zagotovila uresničujejo skozi posameznega poslanca ter o njih odločajo

poslanci sami, jih javnost dojema kot privilegij in zato bo imuniteta vedno vir razprav in očitkov. Kljub vsemu je potrebno zapisati, da so kritike na institut imunitete mnogokrat tudi izraz nepoučenosti o zgodovinskem in aktualnem pomenu tega instituta. Sodobne ureditve tega instituta gredo v smer, da se iz instituta imunitete izvzame vse tisto, kar bi lahko pomenilo osebni privilegij poslanca, ter ohrani del zagotovil, ki je resnično v javnem interesu.

Ker je poslanska imuniteta poseg v načelo enakosti pred zakonom, je pomembno, da se jo razlaga restriktivno in v smeri, ki zagotavlja imuniteto poslancu za njegovo delo povezano z opravljanjem poslanske funkcije. Kot značaj privilegija lahko opredelimo vse tisto, kar pokriva njegove aktivnosti, ki niso povezane z opravljanjem poslanske funkcije. Smisel imunitete je edinole v varstvu poslančeve svobode izražanja političnih, nazorskih in strokovnih mnenj ter stališč, izrečenih pri delu v parlamentu (Bavcon v Juri 2003: 89).

Kot primerjavo lahko navedemo, da npr. drugi domovi, kot je pri nas državni svet ne uživajo povsod imunitete, torej je to pri nas velikodušno urejeno do državnih svetnikov. Poleg tega so pri nas lahko poslanci civilno obsojeni za mnenje ali glas. Kazalo bi torej popolnoma odpraviti procesno imuniteto in še razširiti poklicno imuniteto, saj se je izkazalo, da je prva vir zlorab, resnih političnih groženj pred katerimi naj bi branila pa ni bilo, po drugi strani pa so poslanci že bili obsojeni za plačilo kazni za mnenje izrečeno v parlamentu, torej slednja ne ščiti dovolj.

Sklenemo lahko, da poslanska imuniteta še vedno ima smisel in da tega instituta ni potrebno odpraviti, je pa nujno njegovo preoblikovanje in restriktivna uporaba v smeri širitve poklicne imunitete in popolne odprave nepoklicne imunitete. Le tako bo lahko institut imunitete še naprej ustrezal demokratičnim standardom sodobnih ustavnih ureditev, izpolnjeval svoj zgodovinsko utemeljeni namen in obenem zagotavljal, da bo ugled parlamentarnih institucij neomadeževan.

12 LITERATURA IN VIRI

Agh, Attila (1994): The Europeanization of ECE Polities and Emergence of the New Democratic Parliaments. V: Agh, Attila (ur.): *The Emergence of ECE Parliaments – The First Steps*. Budapest: Hungarian Centre for Democracy studies Foundation.

Agh, Attila in Kurtan, Sandor, ur. (1995): *Democratization and Europeanization in Hungary: The first Parliament (1990 – 1994)*. Budapest: Hungarian Centre for Democracy studies Foundation.

Almond, Gabriel A., Powell, Bingham G., Jr. (1992): *Comparative Politics Today: A World View*. Fifth edition. New York: Harper Collins Publishers.

Blondel, Jean (1969): *An introduction to Comparative Government*. London: Praeger.

Blažič, Janez (2005): *Poslanska imuniteta v ustavah držav članic EU*. Raziskovalna naloga. Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.

Bobbio, Norberto (1987): *The future of democracy*. Oxford: Polity Press.

Bobbio, Norberto (1989): *Democracy and dictatorship: The nature and limits of state power*. Oxford: Polity Press.

(2006) Boljša ureditev poslanske imunitete. *Delo*, 13. maj 2006, stran 2.

Bostič, Alojz (1994): »Etika dela upravnih uslužbencev«. V: *Posvet o lokalni samoupravi in lokalnih javnih službah. Zbornik referatov, 21. in 22. april 1994 (Bled)*, stran 29. Ljubljana: Služba Vlade Republike Slovenije za reformo lokalne samouprave, Slovensko društvo za upravne znanosti, Slovensko društvo za ustavno pravo.

Bošnik, Lucija (2006): *Finance*. 22. maj 2006, stran 7.

Bošnjak, Marko (2002): Ustavnopravna vprašanja po ratifikaciji Rimskega statuta. *Pravna praksa*, letnik 2002, št. 3, stran 15.

Brezovšek, Marjan (1991): Slovenski parlament: Okvir za analiziranje. V: *Parlamentarizem: Dileme in perspektive, Zbornik Slovenskega politološkega društva*, stran 142–148. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.

Cerar, Miro (1993): Imuniteta poslancev. *Pravna praksa*, letnik 1993, št. 273, stran 17.

Cerar, Miro in Perenič, Gorazd, ur. (2001) *Nastajanje slovenske ustave – izbor gradiv komisije za ustavna vprašanja (1990-1991)*. III. zvezek. Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.

Dahl, Robert A. (1989): *Democracy and its Critics*. New Haven and London: Yale University Press.

Dahl, Robert A. (1971): *Poliarchy: Participation and opposition*. New Haven and London: Yale University Press.

- Dorovič, Stanislava (1997): *Poslanska imuniteta*. Diplomsko delo. Ljubljana: FDV.
- (2006) Dva posega v ustavo na mah. *Delo*, 12. maj 2006, stran 1.
- Erar, Andrej (2005): *Status poslancev – primerjalno*. Raziskovalna naloga. Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.
- Funda, Tina (2002): Kazenska odgovornost politikov. *Pravna praksa*, letnik 2002, št. 9, stran 33.
- Gazdić, Sašo (2001): *Položaj poslancev – primerjalni pregled*. Raziskovalna naloga. Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.
- Gazdić, Sašo (2002): *Poslanska imuniteta*. Raziskovalna naloga. Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.
- Grad, Franc, Kaučič, Igor, Ribičič, Ciril, Kristan, Ivan (1996): *Državna ureditev Slovenije*. Ljubljana: ČZ Uradni list Republike Slovenije.
- Grad, Franc (2002): Položaj parlamenta v političnem in pravnem sistemu Republike Slovenije. V: *Državni zbor Republike Slovenije 1992 – 2002*. Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.
- Grzegorz, Ekiert in Stephen E. Hanson, ur. (2003): *Capitalism and Democracy in Central and Eastern Europe: Assessing the Legacy of Communist Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Harutyunyan, Gagin in Mavčič, Arne (1999): *The Constitutional Review and its Development in the Modern World (A Comparative constitutional analysis)*. Yerevan – Ljubljana: Hayagitak.
- Hočevar, Tone (2005): Ohraniti ali črtati poslansko imuniteto? *Delo*, 14. februar 2005, stran 3.
- Held, David (1989): *Political Theory and the Modern State*. Stanford: Stanford University Press.
- Herman, Valentine, Mendel, Françoise (1976): *Parliaments of the world*. Geneva: Inter-Parliamentary Union.
- Hulst, Marc (2000): *The parliamentary mandate - A global comparative study*. Geneva: Inter-Parliamentary Union.
- Huntington, Samuel (1991): *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Igličar, Albin (1994): *Zakonodajno odločanje*. Ljubljana: ČZ Uradni list Republike Slovenije.
- (2005) Intervju z Alojzom Sokom, poslancem Nsi. *Mag*, letnik 2005, št. 4, stran 41.

- Jakopec, Marko (2006): Imunitete si še niso skrojili. *Delo*, 8. maj 2006, stran 2.
- Jovičić, Miodrag (1984): *Veliki ustavni sistemi – elementi za jedno uporedno ustavno pravo*. Beograd: IRO SVETOZAR MARKOVIĆ.
- Juri, Nataša (2003): Italija – poslanska imuniteta. *Pravna praksa*, letnik 2003, št. 27, stran 50.
- Juri, Nataša (2004): Imuniteta po zakonu 140/03: nedvomen privilegij. *Pravna praksa*, letnik 2004, št. 2, stran 38.
- Kaldor, Mary in Vejvoda, Ivan, ur. (1999): *Democratization in Central and Eastern Europe*. London and New York: Pinter.
- Kaučič, Igor, Cerar, Miro (1995): Imuniteta poslancev. *Teorija in praksa*, letnik 32, št. 1-2, stran 52-68.
- Kaučič, Igor, Grad, Franc (1999): *Ustavna ureditev Slovenije*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
- Kečanović, Bečir (1999): Policijsko prijetje: Ob spremembah in dopolnitvah ZKP-A, *Pravna praksa*, letnik 1999, št. 424, stran 16.
- Kert, Andreja ur. (1997) *Poslanska imuniteta – Teoretični in praktični vidiki (Mandatno obdobje 1992-1996)*. Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.
- Koselj, Nataša (1999): *Poslanska imuniteta – ureditev v ZDA*. Raziskovalna naloga. Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.
- Koselj, Nataša in Blažič, Janez (2005): *Omejitve materialne imunitete*. Raziskovalna naloga. Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.
- Kralj, Katarina (1998): *Ureditev civilne odgovornosti poslancev za izgovorjeno v parlamentu pri nas in v drugih evropskih državah*. Raziskovalna naloga. Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.
- Kostanjevec, Mirko (1993): Imuniteta poslancev in državnih svetnikov. *Pravna praksa*, letnik 1993, št. 288, stran 12.
- Kranjc, Stane (1993): Politične stranke in parlament: Parlamentarne frakcije (skupine, klubi), V: *Slovenski parlament v procesu politične modernizacije*, strani 77-106. Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.
- Kristan, Ivan (2005): Proti odškodninski imuniteti. *Delo*, 18. januar 2005, stran 5.
- Kristan, Ivan (2005): Ni razlogov za krepitev poslanske imunitete. *Delo*, 6. december 2005, stran 5
- Kristan, Ivan (2006): Predlog o poslanski imuniteti je nesprejemljiv. *Delo*, 25. januar 2006, stran 5.

Krivic, Matevž (2005): Primate jih za besedo! *Delo – Sobotna priloga*, 5. februar 2005, stran 13.

Laundy, Philip (1989): *Parliaments in the modern world*. Vermont: Dartmouth Publishing Company Limited.

Linz, Juan (1996): *Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America, and post-communist Europe*. London: John Hopkins University Press.

Linz, Juan (1990): Transitions to Democracy. *The Washington Quarterly*, Summer 1990.

McGee, Simon in Isaacs, Adam, ur. (2001): *Rules on Parliamentary Immunity in the European Parliament and the Member States of the European Union*. Brussels: European Centre for Parliamentary Research and Documentation.

Nerad, Sebastjan (2004): Poslanski mandat, poslanska imuniteta in omejitve pasivne volilne pravice. *Pravna praksa*, letnik 2004, št. 32, stran 32.

Nerad, Sebastjan (2004): Protiustavna odločitev državnega sveta. *Pravna praksa*, letnik 2004, št. 35, stran 4.

Nerad, Sebastjan (2004): Časovna razsežnost imunitete članov Državnega sveta. *Pravna praksa*, letnik 2004, št. 40, stran 7.

Norton, Philip (1993): *Does Parliament Matter?* London: Harvester Wheatsheaf.

Novak, Marko (2005): O ustavnih razsežnostih poslanske imunitete. *Pravna praksa*, letnik 2005, št. 2, stran 10.

Olson, David (1994): *Democratic Legislative Institutions. A Comparative View*. New York: M.E. Sharp, Inc.

Packham, Robert (1970): Legislatures and political development. V Kornberg A. in Musolf L. (ur.): *Legislatures in Developmental Perspective*. Durham: Duke University Press.

Pavčnik, Tomaž (2003): Nemi kemblji, jezični poslanci. *Pravna praksa*, letnik 2003, št. 37, stran 49.

Pečarič, Mirko (2004): Odločitev Državnega sveta skladna z ustavo. *Pravna praksa*, letnik 2004, št. 37, stran 33.

Pirc, Vanja (2005): Grimsov obrat. *Mladina*, 31. januar 2005, stran 25.

Pirc, Vanja (2005): Krivična imuniteta. *Mladina*, 17. januar 2005, stran 24.

Pitamic, Leonid (1927/1996): *Država*. Ljubljana: Cankarjeva založba.

Pitkin, Hanna (1967): *The Concept of Representation*. Los Angeles: University of California.

Poglajen, Jože (2005): Še en predlog ustavne ureditve poslanske imunitete. *Delo*, 13. januar 2005, stran 2.

Poglajen, Jože (2005): Še en predlog ustavnih sprememb – Poslanska imuniteta naj se črta iz ustave. *Delo*, 29. januar 2005, stran 2.

Poglajen, Jože (2006): Soglasno za Šorlija in Špiletiča. *Delo*, 23. marec 2006, stran 2.

Poglajen, Jože (2006): Ustavna razprava izpraznila dvorano. *Delo*, 24. maj 2006, stran 2.

Poglajen, Jože, Jakopec, Marko (2006): Državni zbor začel spreminjati ustavne člene o pokrajinah in imuniteti. *Delo*, 24. maj, stran 1.

Poglajen, Jože (2006): »Vzgojne palice za poslance« še vedno ni. *Delo*, 9. september, stran 2.

(2000) *Poročilo o delu Državnega zbora Republike Slovenije v mandatnem obdobju 1996 – 2000*. Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.

(2004) *Poročilo o delu Državnega zbora v mandatnem obdobju 2000-2004*. Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.

(2003) *Poročilo o delu Državnega zbora v obdobju 2000-2004 – drugo leto mandata – januar 2002 – december 2002*. Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.

Potter, David, ur. (2005): *Democratization*. Cambridge: Polity Press with the Open University.

Potrč, Miran (2005): Proti odškodninski imuniteti. *Delo - Sobotna priloga*, 22. januar 2005, stran 29.

(2004) Predlog za začetek postopka za spremembo ustave Republike Slovenije z osnutkom ustavnega zakona (UZ83). *Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije*, letnik 2004, št. 123, Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.

(2005) Predlog za začetek postopka za spremembo 83. člena Ustave Republike Slovenije z osnutkom ustavnega zakona. *Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije*, letnik 2005, št. 3, Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.

(2005) Predlog za začetek postopka za spremembo 83. člena Ustave Republike Slovenije z osnutkom ustavnega zakona. *Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije*, letnik 2005, št. 6, Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.

Ribičič, Ciril (1996): Slovenski parlament včeraj, danes in jutri. V: *Slovenski parlament – izkušnje in perspektive*, Zbornik Slovenskega politološkega društva, stran 41. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.

Ribičič, Ciril (2002): Poslanci: privilegirani ali preganjani? *Pravna praksa*, letnik 2002, št. 27, stran 4.

Roglič, Meta (2006): Virant: Poslanci naj odgovarjajo za svoje besede. *Dnevnik*, 17. januar 2006, stran 2.

Sartori, Giovanni (1987): *The Theory of Democracy Revisited*. New Jersey: Chatham House Publishers.

(1995) Tri leta po sprejemu ustave RS. *Pravna praksa*, letnik 1995, št. 319, stran 19.

Simoniti, Iztok (2000): Veliko države, malo svobode. *Delo - Sobotna priloga*, 2. september 2000, stran 12.

Šuligoj, Boris (2005): Je Breda Pečan zlorabila položaj?. *Delo*, 9. november 2005, stran 8.

Taškar, Jana (2004): Poslančev jezik ne more biti brez uzde. *Delo*, 5. november 2004, stran 2.

Taškar, Jana (2005): Anketa Dela: Poslanska imuniteta ni potrebna. *Delo*, 26. februar 2005, stran 2.

Taškar, Jana (2005): Svetnik ob imuniteto? *Delo*, 16. februar 2005, stran 1.

Taškar, Jana (2006): Kje bo zbor odprl besedilo ustave? *Delo*, 23. maj 2006, stran 2.

Trampuš, Jure (2005): Kočevski medvedi s Šubičeve. *Mladina*, 24. januar 2005, stran 9.

Velišček, Jožica, Krašovec, Tatjana, Uglešič, Karmen, ur. (2002): *Državni zbor Republike Slovenije: 1992-2002*. Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.

Vukelić, Majda (2005): Vse je v rokah poslancev SDS. *Delo*, 19. oktober 2005, stran 2.

Vukelić, Majda (2005): SDS z novim predlogom. *Delo*, 21. oktober 2005, stran 2.

Vukelić, Majda (2005): Glede imunitete ni več zadržkov. *Delo*, 9. november 2005, stran 2.

Vukelić, Majda (2005): Konec zlorab ali le politično preigravanje? *Delo*, 14. februar 2005, stran 1.

Vukelić, Majda (2005): Ima Adolf Zupan še imuniteto? *Delo*, 16. februar 2005, stran 2.

Vukelić, Majda (2005): Tudi strokovnjaki bodo dobili besedo. *Delo*, 26. februar 2005, stran 2.

Vukelić, Majda (2006b): Boljša ureditev poslanske imunitete. *Delo*, 13. maj 2006, stran 2.

Vukelić, Majda (2006): Le poklicna imuniteta. *Delo*, 17. januar 2006, stran 2.

Vukelić, Majda (2006): Prenova imunitete poslancev. *Delo*, 19. januar 2006, stran 1.

Vukelić, Majda (2006): Blizu soglasja glede poslanske imunitete. *Delo*, 11. maj 2006, stran 2.

Vukelić, Majda (2006a): Poslanska imuniteta čez prvo oviro. *Delo*, 12. maj 2006, stran 2.

Zajc, Drago, ur. (1993): *Slovenski parlament v procesu politične modernizacije*. Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.

Zajc, Drago (2000): *Parlamentarno odločanje*. Ljubljana: FDV.

Zajc, Drago (2004): *Razvoj parlamentarizma - Funkcije sodobnih parlamentov*. Ljubljana: FDV.

(1993) Zakon o kazenskem postopku. *Pravna praksa*, letnik 1993, št. 281, stran 39.

Zgonc, Andraž (2001): *Vloga poslancev glede na obliko mandata*. Diplomsko delo. Ljubljana: FDV.

Žagar, Mitja (1991): Predstavniško telo kot dejavnik demokracije. V: *Parlamentarizem: Dileme in perspektive, Zbornik Slovenskega politološkega društva*, stran 1–13. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.

Pravni viri:

Kazenski zakonik Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 63/94, 70/94, 23/99 in 40/04)

Odločba ustavnega sodišča št. Up-462/02 (Ur. l. RS, št. 120/04).

Odločba ustavnega sodišča št. U-I-335/04 (Ur. l. RS, št. 18/05)

Poslovnik Državnega sveta Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 44/93, 14/99, 2/04 in 18/05).

Poslovnik Državnega zbora Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 35/02, 60/04).

(1994) *Ustava Republike Slovenije*. Ljubljana: ČZ Uradni list Republike Slovenije.

Zakon o Državnem svetu Republike Slovenije (Ur. l. RS, št.100/05-uradno prečiščeno besedilo)

Zakon o poslancih (Uradni list RS, št. 112/05-uradno prečiščeno besedilo)

Internet viri:

Act LV of 1990 On the Legal Status of Members of Parliament. Dostop na http://www.mkogy.hu/angol/act_lv_1990.htm (1. julij 2006)

Act of Settlement, 1701. Dostopno na <http://www.worldfreeinternet.net/parliament/settlement.htm> (16. september 2005)

Aktivna Slovenija predlagala spremembo 83. člena ustave – AS za omejitev imunitete. Dostopno na <http://www.aktivnaslovenija.si/portal/?stran=aktualno&id=81> (7. februar 2005)

Aktivna Slovenija o prekrškovni politiki v Sloveniji in o pobudi za črtanje 83. člena ustave. Dostopno na <http://www.aktivnaslovenija.si/portal/?stran=aktualno&id=92> (7. februar 2005)

Basic Law. Dostopno na http://www.bundesregierung.de/static/pdf/GG_engl_Stand_26_07_02.pdf (3. februar 2005)

British Historical Documents: Petition of Rights, 1628. Dostopno na <http://www.britannia.com/history/docs/petition.html> (16. september 2005)

Charter of Fundamental Rights and Freedoms. Dostopno na <http://www.psp.cz/cgi-bin/eng/docs/laws/charter.html> (8. julij 2005)

Committee for the Scrutiny of Elections, Immunity and the Rules of Procedure. Dostopno na http://www.bundestag.de/htdocs_e/orga/03organs/04commit/02commper/comm01.html (2. september 2005)

Constitution Finder. Dostopno na <http://confinder.richmond.edu/> (11. februar 2005)

Constitution of the Czech Republic. Dostopno na <http://www.psp.cz/cgi-bin/eng/docs/laws/constitution.html> (8. julij 2005)

Constitutional status of the Senate of the Parliament of the Czech Republic. Dostopno na <http://www.senat.cz/informace/faq-eng.html> (6. julij 2005)

Denarna pomoč nekdanjemu poslancu Ivu Hvalici in predlog ustanovitve kluba nekdanjih poslancev. Dostopno na <http://www.sls.si/news/news.asp?idn=133> (7. februar 2005)

Dotrajana imuniteta. Dostopno na <http://www.mladina.si/tehdnik/200118/clanek/m-imuni/> (7. februar 2005)

Družba moči. Dostopno na <http://www.mladina.si/tehdnik/200241/clanek/intervju-bernik/> (7. februar 2005)

Etični kodeks za poslance. Dostopno na http://24ur.com/bin/article.php?article_id=2058261&show_media=6048521 (19. september 2006)

Human Rights Act 1998. Dostopno na <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1998/80042--a.htm> (16. september 2005)

Imunitetne nespodobnosti g. Popoviča. Dostopno na <http://www.lids-kp.net/index.php?page=novica&id=252> (7. februar 2005)

Italy – Constitution. Dostopno na http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/it00000_.html (16. september 2005)

Kako je vprašanje instituta poslanske imunitete urejeno v evropski ustavi? Dostopno na <http://evropa.gov.si/evropomocnik/question/958-186/> (7. februar 2005)

Koalicija dala svoj predlog glede poslanske imunitete. Dostopno na <http://www.mladina.si/dnevnik/57922/> (7. februar 2005)

Koalijski poslanci za črtanje ustavnega člena o poslanski imuniteti. Dostopno na <http://www.nsi.si/article.php?sid=1590&mode=&order=&thold=> (7. februar 2005)

Kočevski medvedi s Šubičeve. Dostopno na http://www.mladina.si/tehdnik/200504/clanek/slo-ustava-jure_trampus/ (7. februar 2005)

Kos: Priznanje imunitete izjema. Dostopno na http://www.rtvsllo.si/modload.php&c_mod=rnews&op=sections&func=read&c_men (7. februar 2005)

Krivična imuniteta. Dostopno na http://www.mladina.si/tehdnik/200503/clanek/uvo-manipulator--vanja_pirc/ (7. februar 2005)

O imuniteti Jelinčiča in Kovačiča. Dostopno na http://www.siol.net/novice/default.asp?site_id&page_id=2&article_id=1204120901... (7. februar 2005)

Organization and working methods – Introduction. Dostopno na http://www.bundestag.de/htdocs_e/orga/01orga2.html (2. februar 2005)

Poland – Constitution. Dostopno na http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/pl00000_.html (16. september 2005)

Poland – Constitution 1992. Dostopno na http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/pl02000_.html (16. september 2005)

Predlog koalicije imuniteto nedopustno širi. Dostopno na <http://www.aktivnaslovenija.si/portal/?stran=aktualno&id=88> (7. februar 2005)

Priporočila etičnega ravnanja poslancev Državnega zbora Republike Slovenije. Dostopno na <http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&type=98&vt=40&cl=mandate=-1&unid=P> (10. september 2006)

Proti preširoki poslanski imuniteti. Dostopno na <http://www.lds.si/article.cp2?uid=3923&linkid=6> (7. februar 2005)

PS ZLSD predlaga omejitev poslanske imunitete in podaljšanje roka za vpis v zemljiško knjigo. Dostopno na <http://www.zlsd.si/novice.php?action=det&id=527> (7. februar 2005)

Rules of Procedure of the Chamber of Deputies. Dostopno na <http://www.psp.cz/cgi-bin/eng/docs/laws/1995/90.html> (3. junij 2005)

Sejm of the Republic of Poland. Dostopno na <http://www.sejm.gov.pl/english/sejm/sejm.htm> (1. julij 2005)

The Avalon Project at Yale Law School: English Bill of Rights 1689. Dostopno na <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/england.htm> (16. september 2005)

The Constitution of the Republic of Hungary. Dostopno na <http://net.jogtar.hu/jr/gen/getdoc.cgi?docid=94900020.tv&dbnum=62> (1. julij 2005)

The Constitution of the Republic of Poland. Dostopno na <http://www.sejm.gov.pl/english/konstytucja/ramka1.htm> (1. julij 2005)

The Magna Carta. Dostopno na <http://www.constitution.org/cons/magnacar.htm> (16. september 2005)

The Parliament of the Czech Republic – The Chamber of Deputies. Dostopno na <http://www.psp.cz/cgi-bin/eng/docs/guide> (3. junij 2006)

Web Sites of National Parliaments. Dostopno na <http://www.ipu.org/english/parlweb.htm> (7. februar 2005)