

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO

Diplomsko delo
visokošolskega programa

IMUNITETA PO USTAVI REPUBLIKE
SLOVENIJE

Miha Borko

Ljubljana, junij 2009

UNIVERZA V LJUBLJANI

FAKULTETA ZA UPRAVO

Diplomsko delo
visokošolskega programa

IMUNITETA PO USTAVI REPUBLIKE SLOVENIJE

Kandidat: Miha Borko

Številka indeksa: 29805

Mentor: Izr .prof. dr. Rudi Kocjančič

Ljubljana, junij 2009

POVZETEK

Slovenija je s sprejemom ustave 23. 12. 1991 kot ustavno kategorijo sprejela tudi poslansko imuniteto, ki je zapisana v 83. členu Ustave Republike Slovenije. Imuniteta je seveda s systemskega vidika potrebna, je pa vprašanje, kolikšen obseg imunitete je zadosten.

V dosedanji parlamentarni praksi, so imuniteto celo zlorabljali, zato bi bilo treba marsikaj v zvezi z njo doreči ali celo spremeniti.

V diplomski nalogi sem predstavil imuniteto nasploh, podrobneje pa sem opisal poslansko imuniteto in predloge za spremembo 83. člena Ustave. Navedeno sem pregledal po mandatnih obdobjih, zanimalo pa me je tudi, kdo jo je izkoristil in za kaj. Podrobneje sem predstavil zgodovino, tega instituta, njegov razvoj in posebnosti na Slovenskem.

Na kratko sem predstavil imuniteto, ki jo lahko izkoristijo svetniki v Državnem svetu, varuh človekovih pravic, sodniki ter ustavni sodniki.

Na koncu sem na primerjal še poklicne in nepoklicne imunitete poslancev treh držav: Nemčije, Italije in Madžarske.

Ključne besede: imuniteta, materialna imuniteta, procesna imuniteta, odškodninska odgovornost, odškodninska neodgovornost poslancev, disciplinska neodgovornost, indemniteteta.

ZUSAMMENFASUNG DER DIPLOMARBEIT

Slowenien verabschiedete mit dem Verfassungsbeschluss am 23.12.1991, als Verfassungskategorie unter anderem die parlamentarische Immunität, die in Art. 83 der Verfassung der Republik Slowenien verzeichnet ist. Die Immunität ist vom systematischen Aspekt notwendig, fragwürdig ist jedoch in welchem Ausmaß die Immunität nötig bzw. ausreichend ist.

In der gegebenen parlamentarischen Ausübung, hat man die Immunität nicht nur Zweckentfremdet, sondern sogar für Anliegen verwendet die an Missbrauch dieses Instituts grenzen. Deshalb kamen Zweifel an der Daseinsberechtigung einer solchen Regelung auf, was zu einer Änderung der bestehenden Regelung der parlamentarischen Immunität führte.

In der vorliegenden Diplomarbeit befasse ich mich mit der Immunität als Ganzes und beschreibe besonders die parlamentarische Immunität und deren Änderungen sowie die Kommentare um Art. 83 der Verfassung und untersuche die einzelnen Amtszeiten darauf, wem die Immunität anerkannt bzw. nicht anerkannt wurde.

Ich stelle die Geschichte und die Entwicklung der Immunität genauer vor, wie die Aufnahme und die Eigenschaften der Abgeordneten nach unserer Verfassung. Ich befasse mich auch kurz mit der Immunität in der Staatsversammlung, der Immunität des Bürgerbeauftragten und der Richter wie der Verfassungsrichter.

Am Ende vergleiche ich noch die berufliche und die nichtberufliche Immunität der Abgeordneten in drei Staaten und zwar in Deutschland, Italien und Ungarn.

Schlüsselbegriffe: die Immunität, die materielle Immunität, die Verfahrensimmunität, die Schadenersatzhaftung und Nicht-Haftung der Abgeordneten, die disziplinarische Nicht-Haftung, die Idemnität.

KAZALO

POVZETEK.....	II
ZUSAMMENFASUNG DER DIPLOMARBEIT	III
1 UVOD.....	1
1.1 NAMEN IN CILJI RAZISKAVE.....	2
1.2 METODE DELA.....	3
2 PREGLED ZGODOVINSKEGA RAZVOJA POSLANSKE IMUNITETE	4
3 IMUNITETA	7
4 POLOŽAJ POSLANCEV V REPUBLIKI SLOVENIJI	8
4.1 PRAVICE IN DOLŽNOSTI POSLANČA DRŽAVNEGA ZBORA	8
4.2 NAČIN DELA IN ODLOČANJA DRŽAVNEGA ZBORA RS	9
4.3 NEZDRUŽLJIVOST POSLANSKE FUNKCIJE	10
4.4 NEODVISNOST POSLANCEV.....	10
5 USTAVNA UREDITEV POSLANSKE IMUNITETE.....	12
5.1 POSLANSKA IMUNITETA V SLOVENIJI.....	12
6 VRSTE IMUNITET	14
6.1 MATERIALNA IMUNITETA.....	14
6.2 PROCESNA IMUNITETA POSLANCEV	16
6.3 POKLICNA IMUNITETA.....	17
6.4 NEPOKLICNA IMUNITETA.....	17
6.5 ABSOLUTNA IMUNITETA	18
6.6 RELATIVNA IMUNITETA	18
7 NAČIN UVELJAVITVE IMUNITETE V SLOVENIJI.....	19
8 KRITIKE VELJAVNE UREDITVE	20
8.1 PREDLOGI ZA SPREMEMBO 83. ČLENA USTAVE.....	21
8.1.1 Širitev poslanske imunitete	22
8.1.2 Omejitev poslanske imunitete	22
9 ODŠKODNINSKA NEODGOVORNOST POSLANCEV	23
9.1 DISCIPLINSKA NEODGOVORNOST POSLANCEV	25
10 OPRAVLJANJE POSLANSKE FUNKCIJE	26
11 ODPRAVA PROCESNE IMUNITETE	27
12 ODPRAVA POSLANSKE IMUNITETE	29
13 OBRAZLOŽITEV PREDLOGA USTAVNEGA ZAKONA ZA SPREMEMBO 83., 100. IN 167. ČLENA USTAVE REPUBLIKE SLOVENIJE.....	31
14 KOMENTAR O 83. ČLENU USTAVE RS IN NJEGOVEM SPREMINJANJU. 33	33
15 CIVILNO PRAVNA ODGOVORNOST POSLANČA ZA IZREČENE BESEDE V DRŽAVNEM ZBORU	35
15.1 PRIMERI (NE)PRIZNANE IMUNITETE POSLANCEV PO MANDATNIH OBDOBJIH.....	35
15.1.1 Mandatno obdobje 1992-1996.....	35
15.1.2 Mandatno obdobje 1996-2000.....	36
16 SODNIKI IN USTAVNI SODNIKI.....	38
17 VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC.....	40

18 PRIMERJAVA POKLICNIH IN NEPOKLICNIH IMUNITET V TREH DRŽAVAH	41
18.1 MADŽARSKA	41
18.1.1 Poklicna imuniteta	41
18.1.2 Nepoklicna imuniteta	41
18.2 ITALIJA	41
18.2.1 Poklicna imuniteta	41
18.2.2 Nepoklicna imuniteta	41
18.2.3 Trajanje poslanske imunitete	42
18.3 NEMČIJA	42
18.3.1 Imuniteta.....	42
18.3.2 Pravna podlaga za poslansko imuniteto v Nemčiji	42
18.3.3 Namen poslanske imunitete	42
18.3.4 Trajanje poslanske imunitete	43
18.3.5 Poklicna imuniteta	43
18.3.6 Nepoklicna imuniteta	43
19 ZAKLJUČEK.....	44
UPORABLJENA LITERATURA.....	46
VIRI IZ PUBLIKACIJ	47
ZAKONI.....	47
VIRI Z INTERNETA.....	48
IZJAVA O AVTORSTVU IN NAVEDBA LEKTORJA	50

1 UVOD

Z besedo imuniteta (latinsko *immunitas* – prost, nedotakljiv, posebno zavarovan, izvzetost od določenih splošnih obveznosti oziroma dolžnosti ali pravnih predpisov, ki se sicer uporabljajo zoper druge osebe) na splošno označujemo posameznika, da zanj ne veljajo vsi pravni predpisi, kot za ostale državljane. Ustava RS jo med drugim podeljuje poslancem v slovenskem parlamentu.

Parlament je v parlamentarnem političnem sistemu osrednji institut v katerem se soočajo različni politični interesi. Kot predstavniško in zakonodajno telo, ima samostojen položaj. Formalnopravno so samostojni tudi poslanci, saj le tako lahko 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. Zajc kot eno pomembnih značilnosti parlamentarizma izpostavlja svobodno razpravljanje poslancev. Pri razpravljanju pa so lahko svobodni le, če so ustrezno zaščiteni.

Poslanci v parlamentu uživajo določeno varnost, ki se kaže zlasti v tem, da ne odgovarjajo za nekatera svoja dejanja, povezana z opravljanjem te funkcije. Med ta dejanja štejemo različne ustne in pisne oblike izražanja mnenj in stališč v parlamentu. Svobodna razprava in svobodno 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 nujno zagotoviti optimalne pogoje za to, da bodo najboljše. Poslanec mora imeti možnost, da izrazi in brani svoja stališča o splošnem interesu. Ne bi bilo prav, če bi se pri tem bal za posledice svojega javnega delovanja.

Poslancem zaradi tega pripadajo mnoge pravice in obveznosti, ki so jih demokratične države natančneje določile. Eden takih institutov je tudi poslanska imuniteta. Obseg le te, se od države do države razlikuje.

Na možnost skušnjave in zlorabe imunitete je opozarjal že Locke. Če imajo ljudje, ki pišejo in sprejemajo zakone, tudi pravico, da jih izvajajo. Tako lahko zakone prilagajajo lastnim koristim, obenem pa se odvežejo pokorščine zakonom (Locke v Zajc 2004: 27). Ustavna ureditev imunitete poslancev Državnega zbora¹ je predmet kritične obravnave strokovne, politične in tudi širše javnosti že vse od njene uveljavitve leta 1991. Čeprav so kritike usmerjene v različne dele te ureditve, in tudi njene prakse, lahko ugotovimo, da z njo nihče ni posebej zadovoljen. Na pomanjkljivost in deloma tudi neustreznost ureditve poslanske imunitete so nekateri opozarjali že kmalu po

¹ 83. člen ustave Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 33/91, 42/97, 66/00, 24/03 in 69/04 (v nadaljevanju: Ustava). Po Ustavi uživajo enako imuniteto kakor poslanci Državnega zbora tudi člani Državnega sveta (2. odstavek 100. člena) in sodniki Ustavnega sodišča (167. člen). Ustavne določbe o poslanski imuniteti razčlenjujeta Zakon o poslancih in Poslovnik Državnega zbora, nanjo pa se nanašajo tudi določbe Zakona o kazenskem postopku, Zakona o izvrševanju kazenskih sankcij in Kazenski zakonik.

sprejemu nove ustave, torej še preden so se te pokazale v praksi,² kasneje se je strokovna kritika samo še stopnjevala.³ Izpostavljali so zlasti procesno imuniteto, ki je specifična v vrsti elementov in bistveno manj natančno določena kot v ureditvah drugih evropskih držav, zaradi česar prihaja v praksi do različnih zlorab tega ustavnega instituta.

Zato ne preseneča, da so zgodaj predlagali spremembe tega parlamentarnega instituta. Te so se na začetku nanašale predvsem na zakonsko in poslovniško ureditev poslanske imunitete, kasneje je postalo jasno, da teh vprašanj brez spremembe Ustave ni mogoče ustrezno rešiti. Državni svet je dal Državnemu zboru pobudo za spremembo Ustave že leta 1994. S to spremembo bi bistveno zožili poslansko imuniteto tako, da bi odpravili procesno imuniteto. Leta 2001 pa je skupina poslancev predlagala nasprotno, celo širitev imunitete tudi na področje civilne odgovornosti. DZ pobude DS ni sprejel, predlog poslancev pa je zavrnil. Ob nespremenjeni ustavni določbi je postopek procesne imunitete nekoliko bolj restriktivno uredil nov Poslovnik DZ iz leta 2002, konec leta 2004 in v začetku leta 2005 pa so bili vloženi kar trije predlogi za spremembo 83. člena Ustave. Po umiku enega izmed njih sta v ustavnorevizijskem postopku ostala dva predloga; prvi predvideva odpravo procesne imunitete, drugi pa kar celotnega instituta poslanske imunitete.

V diplomskem delu bom poskušal odgovoriti tudi na vprašanje, ali gre pri institutu poslanske imunitete za privilegij ali mogoče celo za nepotrebno zaščito poslancev. 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. Pojasnil bom pojem in vrste imunitete ter ureditev poslanske imunitete, kot izhaja iz veljavne ustave, zakonov in poslovnika Državnega zbora. Na kratko bom predstavil tudi ostale funkcije, ki jim v Sloveniji imuniteta lahko pripada. Opisal bom postopek uveljavljanja poslanske imunitete ter analiziral uveljavljanje instituta poslanske imunitete skozi mandatna obdobja.

1.1 NAMEN IN CILJI RAZISKAVE

- opredelitev poslanske imunitete,
- ureditev poslanske imunitete,
- predstavitev ključnih razlogov za nastanek poslanske imunitete,
- opredelitev ključnih razlogov proti poslanski imuniteti,
- predstavitev dosedanje prakse po mandatnih obdobjih,

² Prim. npr. I. Kaučič: Poslanska imuniteta, str. 78-88, M. Cerar: Imuniteta poslancev, str. 57-79 in T. Grgič: Nekatera vprašanja v zvezi z imuniteto, str. 5-6.

³ Glej tudi L. Bavcon: O poslanski imuniteti – Raba in zloraba, I. Kaučič: Sprememba ustavne ureditve poslanske imunitete, str. 247-258, C. Ribičič: Poslanci: privilegirani ali preganjani?, str. 4-5, M. Krivic: Imuniteta, I. Kristan: Proti odškodninski imuniteti in obrazložitve predlogov za začetek postopka za spremembo 83. člena Ustave.

- kratka predstavitev imunitete po ustavi RS (varuh človekovih pravic, sodniki, ustavni sodniki, Državni svet),
- predstavitev poklicne in nepoklicne imunitete v treh državah: Madžarski, Italiji, Nemčiji.

1.2 METODE DELA

Pri izdelavi diplomskega dela bom uporabljal različne raziskovalne metode:

- analiziranje pisnih virov, ki govorijo o poslanski imuniteti,
- metodo deskripcije za opis delovanja in dosedanje prakse obravnavanega področja - s to metodo bom opredelil osnovne pojme, obstoječo ureditev in prakso uveljavljanja in podeljevanja imunitete ter načrtovane oziroma predlagane spremembe,
- primerjalno metodo za ugotavljanje podobnosti in razlik v ureditvah poslanske imunitete različnih demokratičnih državah.

2 PREGLED ZGODOVINSKEGA RAZVOJA 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 angleškega parlamentarizma, kjer se je razvila kot rezultat političnega boja med parlamentom in monarhom. Ta 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, niso bili redki primeri, da je kralj ukazal zapreti člana parlamenta, čigar nastop oziroma govor mu ni ustrezal.

Za začetek uradnega priznanja svobode govora članom splošnega predstavniškega doma angleškega parlamenta, tj. Doma komun (House of Commons), navajajo 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 kraljevega 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 takratnemu pravu in običajem. Hkrati je tudi Dom komun na kralja naslovil peticijo, v kateri je podobno utemeljil svojo zahtevo, da Haxeya osvobodijo (s tem je parlamentu pokazal interes, da zavaruje svojega člana). Kralj je torej upošteval tudi mnenje Doma komun.

Še značilnejši je 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 je veljalo tako za tedanji kot tudi za prihodnji parlament.

Od konca 14. stoletja so angleški kralji članom parlamenta vedno pogosteje priznavali imuniteto, čeprav je boj za njeno popolno uveljavitev trajal še vse do konca 17. stoletja. Z Listino pravic (Bill of Rights), ki jo je leta 1689 sprejel angleški parlament, je bila na ustavnopravni ravni poslancem izrecno priznana tudi svoboda govora oziroma imuniteta, kajti listina je med drugim določala, da 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 od poklicne imunitete, ki varuje poslanca pri izvrševanju njegove javne funkcije, nepoklicna imuniteta varuje poslanca tudi, ko ta ne opravlja poslanske funkcije. Osmišljena je 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, saj 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, predstavnik tretjega stanu pa so zahtevali, da stanovi od takrat dalje zasedajo skupaj. Po neuspešnih razpravah 17. junija 1789 in na podlagi svoje ugotovitve, da predstavljajo 96% celotnega prebivalstva, so se razglasili za narodno skupščino. V naslednjih dneh se je situacija še zaostrovala, kar je privedlo do tega, da je vojska obkročila skupščino in 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 predstavnem 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 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 po tem, ko je skupščina na

podlagi vpogleda v obvestila in dokazna sredstva odločila, da je obtožba utemeljena. Aretacija brez dovoljenja skupščine je bila izjemoma dopustna, ko so poslance zalotili pri kaznivem dejanju – v takšnem primeru so zanj zakoni oziroma predpisi veljali enako kot za preostale državljane.

Ustavnoppravna 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 izčrpno opredelila nepoklicno imuniteto poslancev; tudi vse naslednje francoske ustave in akti ustavne narave so vsebovali določbe o tej imuniteti (Cerar, Kaučič 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, 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 široko 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 obstoj nepoklicne imunitete (imunitete nedotakljivosti) članov ameriškega kongresa.

3 IMUNITETA

Zametki poslanske imunitete so torej nastali v angleškem parlamentarizmu, in so rezultat političnega boja med parlamentom in monarhom.

Primeri iz zgodovine in sodobna parlamentarna praksa dokazujejo, da je poslanska imuniteta javni interes. Zagotavlja nemoteno delovanje parlamenta.

Poudariti je potrebno, da imuniteta poslancev ni ustanovljena zaradi interesa poslancev kot posameznikov, temveč celotne družbe. Ker je poslanska imuniteta v RS obravnavana v ustavi, je moč ta institut spreminjati le v okviru ustavnih sprememb, za katere pa je potreben širši parlamentarni konsenz. Svoboda govora je ena od temeljnih človekovih pravic v demokratični državi.

Imuniteta se praviloma nanaša le na kazniva dejanja, zaradi katerih po razsodbi obdolženemu poslancu odvzamejo prostost (pripor, zapor). To bi posredno oviralo delo parlamenta.

Poslanska imuniteta se zato ne razširja na druga protipravna ravnanja kot so prekrški, disciplinski prestopki, civilni delikti, kršitve civilnopравnih pravic itd. Navedeni postopki namreč bistveno ne ovirajo poslančevega udejstvovanja v parlamentu.

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

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

Poslanci v parlamentu uživajo določeno varnost, saj ne odgovarjajo za dejanja, povezana z opravljanjem funkcije. Med taka dejanja štejejo pisno in ustno izražanje mnenj poslancev v parlamentu. Bistvo parlamentarnega dela je svobodna razprava in odločanje v parlamentu, zato je pomembno, da poslanec brez strahu pred kazensko odgovornostjo izraža svoja mnenja, stališča in poglede na določeno temo.

Vse pogosteje pa se pojavljajo predlogi za spremembo poslanske imunitete, ker večina političnih strank in javnost v RS menita, da je prihajalo do zlorab tega instituta.

Problem poslanske imunitete sta v zadnjem času potisnili v ospredje dve zadevi: prva je povezana s priznanjem nepoklicne imunitete članu državnega sveta, v času storitve kaznivega dejanja sploh še ni bil član državnega sveta; druga pa je sodniška določitev odškodninske odgovornosti nekdanjega poslanca državnega zbora za mnenje, med delom v DZ.

4 POLOŽAJ POSLANCEV V REPUBLIKI SLOVENIJI

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

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

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 zaporno kazen daljšo od šest mesecev,
- če v treh mesecih po potrditvi mandata ne preneha opravljati dejavnosti, ki ni združljiva s funkcijo poslanca, ali pa začne s tako dejavnostjo ali funkcijo,
- če odstopi.

4.1 PRAVICE IN DOLŽNOSTI POSLANCA DRŽAVNEGA ZBORA

Položaj poslanca daje podobne pravice in nalaga podobne dolžnosti, kot jih imajo drugi nosilci javnih funkcij. V nekaterih rečeh pa se vendarle razlikujejo. Tako ima poslanec imuniteto poslanska funkcija ni združljiva z drugimi funkcijami, svojo funkcijo pa opravlja poklicno. Poslanec ima v parlamentu posebne pravice in dolžnosti.

V prejšnji ureditvi funkcija člana skupščine (delegata) ni bila poklicna. Poklicno so svojo funkcijo opravljali le funkcionarji skupščine, vsi drugi so bili zaposleni, ali so imeli samostojne poklice, zato so za svoje delo skupščini dobivali samo denarno nadomestilo. To je bilo v skladu z izhodišči delegatskega sistema, po katerih naj bi se politika čim bolj deprofesionalizirala. V skladu s tem je bilo tudi, da delegati niso bili stalni, temveč tako imenovani ad hoc ali zamenljivi delegati.

Veljavna ustava pa v nasprotju s prejšnjo ponovno uvaja poslanca kot poklicnega politika, ki se mora v celoti posvetiti parlamentarnemu delu ter za to ne more oziroma tudi ne sme opravljati še drugih poklicnih funkcij in del. Takšen je položaj poslancev v večini sodobnih parlamentarnih ureditev. Tako kot večina drugih ustav

tudi naša izrecno določa, da poslanci državnega zbora dobivajo plačo ali nadomestilo, ki sta določena z zakonom. Zakon o poslancih je bil glede tega še natančnejši in določa, da ima poslanec pravico do plače in nadomestila. V vsakem primeru ima torej poslanec pravico, da za svoje delo dobiva plačo, katere višino določi državni zbor, kot tudi nadomestilo 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 se glasovanja vzdržati. Ima tudi vrsto drugih pravic, da sam ali skupaj z drugimi poslanci predlaga odločitve, ki jih nato sprejema parlament, postavlja poslanska vprašanja itd.

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

4.2 NAČIN DELA IN ODLOČANJA DRŽAVNEGA ZBORA RS

Državni zbor zaseda na dalj časa trajajočih rednih zasedanjih, ki v ustavi časovno niso določena. V poslovniku je določeno, da se v času rednih letnih zasedanj seje praviloma sklicujejo vsak mesec v zadnjih sedmih delovnih dneh. Redna zasedanja sklicuje predsednik DZ v skladu s programom dela DZ, po sklepu DZ, po dogovoru na kolegiju ali na predlog vlade. Ob rednih zasedanjih je DZ mogoče sklicati tudi na izredno zasedanje.

Novi poslovnik je omejil razprave poslancev na sejah DZ. Čas za razpravo posameznega poslanca in povabljenega udeleženca ne sme biti krajši od pet minut, za poslansko skupino pa ne krajši od desetih minut. Poslanske skupine lahko spodbijajo za razpravo določen čas z zahtevo, da se čas za razpravo posamezne poslanske skupine določi tako, da se število članov skupine pomnoži s časom trajanja razprave poslancev. Tako dobljeni skupni čas ne more biti krajši od dvajset minut in ne daljši od devetdeset minut, posamezna poslanska skupina pa ga lahko uveljavi pri največ petih točkah dnevnega reda. DZ podobno kot drugi sodobni parlamenti praviloma lahko sklepa, če je na seji navzoča večina poslancev. Odločitev praviloma sprejema z večino opredeljenih glasov, torej tistih glasov, ki so soglašali z odločitvijo

ali bili proti njej, pri čemer pa se ne upoštevajo poslanci, ki so se vzdržali glasovanja. To velja za vse primere, razen kadar je z ustavo ali z zakonom za posamične odločitve določena zahtevnejša večina. Ta je lahko absolutna navadna večina, relativna kvalificirana večina ali absolutna kvalificirana večina.

Ustava ne določa načina glasovanja v DZ, temveč ga urejajo poslovnik DZ ter nekateri zakoni.

4.3 NEZDRUŽLJIVOST POSLANSKE FUNKCIJE

Nekatere funkcije niso združljive, zato ista oseba ne more hkrati opravljati več takih funkcij ali drugih dejavnosti. Glede na obseg razlikujemo nezdržljivost (inkompatibilnost) funkcij v ožjem in širšem pomenu. Prva pomeni nezdržljivost hkratnega opravljanja funkcij v različnih državnih organih (kar izhaja tudi iz načela delitve oblasti), druga pa nezdržljivost hkratnega opravljanja javnih funkcij kot tudi hkratnega opravljanja javnih funkcij z drugimi, zlasti pridobitnimi dejavnostmi. Namen teh omejitev je onemogočiti morebitno izkoriščanje in zlorabo javne funkcije in položaja funkcionarja.

Med različnimi oblikami nezdržljivosti funkcij v naši ureditvi je posebej pomembna nezdržljivost funkcije poslanca DZ in člana DZ (parlamentarna inkompatibilnost).

4.4 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 poslanci v njem pogosto ne opravljajo svoje vloge neodvisnih predstavnikov ljudstva in so 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. Poslanec svobodno izraža svojo voljo. To je mogoče takrat, ko ni odvisen od volje drugih. Mnogi bi radi uveljavili svoje interese tako, da pritiskajo na poslance. Pred pritiski, posrednimi ali neposrednimi, fizičnimi, psihičnimi ali ekonomskimi poslanca varuje institut poslanske imunitete. Poslanec se kot neodvisna osebnost odloča na temelju svojega vrednostnega sistema.

Neodvisnost poslanca je odvisna predvsem od njegove intelektualne moči in od njegove morale ter etičnih načel. V nobenem primeru ne sme pristati na vlogo sredstva v rokah drugih. Nihče ga ne sme odvrčati od moralnega in etičnega ravnanja, zavzemati se mora za splošne družbene koristi. Neodvisnosti poslanca pa ni mogoče zagotoviti, če ni poskrbljeno za njegovo ekonomsko neodvisnost.

Razlikujemo štiri stopnje odvisnosti poslancev od političnih strank.

- Poslanci, ki so šele na začetku poslanske kariere so najbolj odvisni od politične stranke, so glavni organi politične stranke odločajo o njihovi ponovni kandidaturi.
- Manj odvisni so poslanci, ki v poslanski skupini in parlamentu opravljajo pomembne funkcije. Medijsko so prepoznavni ker s stališča politične stranke do pomembnih vprašanj predstavljajo tudi v javnosti. Zaradi tega je zelo verjetno, da jih bo politična stranka, ki ji pripadajo, na naslednjih volitvah uvrstila med 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).

5 USTAVNA UREDITEV POSLANSKE IMUNITETE

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

Ustava RS (83. člen) predpisuje tako poklicno kot tudi nepoklicno poslansko imuniteto. Enako imuniteto kot poslanci uživajo tudi člani DS (100. člen ustave). O njihovi imuniteti odloča DS. Podrobneje je poslanska imuniteta določena v Zakonu o poslancih (22. člen) in v Poslovniku DZ (203. do 219. člen). Poslanec državnega zbora uživa imuniteto od potrditve do prenehanja mandata.

Na enak način kot imuniteta poslanca je podrobneje določena imuniteta člana DS in sicer v Zakonu o DS, (60. člen) in Poslovniku Državnega sveta.

Poslansko imuniteto lahko na splošno opredelimo kot pravno neodgovornost in nedotakljivost poslancev za določena (najpogosteje kazniva) dejanja. Njen namen je omogočiti predstavnikiškemu telesu neodvisno in nemoteno delo ter zagotoviti možnosti za svobodno delovanje njegovih članov pri opravljanju funkcije, v katero so bili izvoljeni. Imuniteta predstavlja jamstvo pravne varnosti in samostojnosti članov predstavniskega telesa pri opravljanju njihove funkcije, zlasti pred možnimi arbitrarnimi postopki izvršnih organov pa tudi posameznikov in neutemeljenim preganjanjem poslancev. Čeprav pomeni svojevrsten suspenz uporabe nekaterih kazenskih in drugih pravnih norm, ki naj bi veljale za vse državljane, gre za načelo enakosti pred zakonom imuniteta ne predstavlja osebne pravice ali privilegija posameznika (ki bi bil priznan *ad personam*), saj je v interesu parlamenta. Pa ne samo v interesu parlamenta, ampak v javnem interesu, zato se opredeljuje kot institut javnega prava.

5.1 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 zakonom⁴ in pravne države, mora biti položaj poslancev, ki so prav tako ustavna kategorija, nujno določen z ustavo. Poudariti je treba, da imuniteta poslancev nikakor ne pomeni politične neodgovornosti.

⁴ 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 temelje svoboščine, ne glede na narodnost, raso, spol, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, gmotno stanje, rojstvo, izobrazbo, družbeni položaj ali katero koli 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).

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.«

6 VRSTE IMUNITET

Materialna imuniteta je imuniteta odgovornosti, 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 prizna parlament.

6.1 MATERIALNA IMUNITETA

Materialna imuniteta je torej imuniteta odgovornosti, tudi indemnitet, ki izključuje kazensko odgovornost poslanca.

Bistvo parlamentarnega dela sta svobodna razprava in odločanje v parlamentu, kar je pogojeno s svobodo vsakega poslanca, da brez strahu pred kazensko ali drugo pravno odgovornostjo izraža svoja mnenja, poglede in stališča. Parlament pomembne odločitve za državo sprejema tako, da je potrebno zagotoviti pogoje za svobodno izražanje mnenj poslancev. Poslanci morajo imeti možnost, da izrazijo in branijo svoja stališča, ne da bi se pri tem bali za posledice svojega javnega delovanja. Temu je torej namenjena materialnopravna imuniteta ali indemnitet, ki izključuje materialno 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. Indemnitet je poklicna, kar pomeni, da izključuje odgovornost poslanca za dejanje, ki ga stori pri opravljanju svoje funkcije. Glede na časovno veljavnost je indemnitet absolutna, ker poslanca varuje tako v času opravljanja njegove poslanske funkcije kot tudi po njenem prenehanju. Če bi bila indemnitet 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 osebni interesu, ampak je v interesu njegove funkcije – varuje parlament, da lahko nemoteno in učinkovito dela.

Materialna oziroma poklicna imuniteta je urejena v vseh državah, ki so predmet primerjalnega pregleda. Med seboj se ustave sicer razlikujejo po različnih formulacijah, vendar je bistvo te imunitete povsod enako; zajema kazensko,

ponekod pa tudi druge oblike neodgovornosti poslanca za izraženo mnenje ali glas v predstaviškem telesu, katerega član je. V praksi 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 ne pomenijo absolutne neodgovornosti. Nekatere ustave določajo, da parlament lahko 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.

Ustava RS opredeljuje imuniteto poslancev DZ v 83. členu. Prvi odstavek tega člena določa, da poslanec DZ ni kazensko odgovoren za mnenje ali glas, ki ga je izrekel na sejah DZ ali njegovih delovnih teles. S tem je ustava opredelila materialno (materialnopravno) imuniteto (tudi imuniteta neodgovornosti ali indemnitet). Ta je določena glede na vrsto oz. obseg odgovornosti in vrsto kaznivega dejanja ter glede na njeno funkcionalno, prostorsko in časovno dimenzijo, iz česar izhajajo njene naslednje značilnosti:

- imuniteta ne izključuje vsakršne odgovornosti poslanca za izrečeno mnenje ali glas, temveč le kazensko odgovornost,
- imuniteta ne zajema vseh kaznivih dejanj, temveč le tista, ki so povezana z izražanjem mnenja ali oddajo glasu poslanca (*ratione materiae*),
- kazenska odgovornost je za mnenje ali glas izključena samo v primeru, če ga je poslanec izrekel na sejah DZ ali njegovih delovnih teles, ne pa tudi drugje (*ratione loci*),
- imuniteta je samo poklicna, kar pomeni, da izključuje odgovornost poslanca za dejanje, ki ga stori neposredno pri opravljanju svoje funkcije,
- glede na časovno veljavnost (*ratione temporis*) je indemnitet absolutna, ker varuje poslanca tako v času opravljanja njegove funkcije oz. mandata, kot tudi po njenem prenehanju,
- tej imuniteti se poslanec ne more odreči, ni odvisna od njegove pripravljenosti, da jo sprejme.

V sklopu materialne imunitete lahko navedemo prvi in zaenkrat edini primer, ko je bil poslanec pravnomočno obsojen na plačilo sodno določene odškodnine. Gre za poslanca Iva Hvalico; proti njemu je civilno tožbo sprožil Nikolaj Žibert, nekdanji državni podsekretar na šolskem ministrstvu, zaradi žaljive obdolžitve v razpravi ob interpelaciji takratnega šolskega ministra Slavka Gabra.

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

- razžalitev – 169. člen Kazenskega zakonika,
- obrekovanje – 170. člen Kazenskega zakonika,
- žaljiva obdolžitev – 171. člen Kazenskega zakonika,
- opravljanje – 172. člen Kazenskega zakonika,
- sramotitev Republike Slovenije – 174. člen Kazenskega zakonika,
- sramotitev tuje države ali mednarodne organizacije - 175. člen Kazenskega zakonika,

- sramotitev slovenskega naroda ali narodnih skupnosti – 176. člen Kazenskega zakonika,
- 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 je lahko seja državnega zbora na katerikoli kakšni drugi lokaciji. Seje delovnih teles so lahko tudi izven prostorov državnega zbora (npr. seja Komisije za nadzor nad delom varnostnih in obveščevalnih služb so tudi na sedežu Varnostnoobveščevalne 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. Poslanec ni kazensko odgovoren le za tista kazniva dejanja, ki jih izvrši z izražanjem svojega mnenja ali glasu (npr. govor, izjava, predlog, poročila ipd.); gre torej le za verbalne prekrške.

Prav tako ni odgovoren, 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.

6.2 PROCESNA IMUNITETA POSLANCEV

Formalna (procesna) imuniteta (imuniteta nedotakljivosti) izključuje uvedbo ali nadaljevanja že začete kazenskega postopka zoper poslanca.

Drugi odstavek 83. člena Ustave določa, da poslanec ne sme biti priprt niti se zoper njega, če se sklicuje na imuniteto, ne sme začeti kazenski postopek brez dovoljenja DZ, razen če je bil zaloten pri kaznivem dejanju, za katerega je predpisana kazen zapora nad pet let. Tretji odstavek tega člena določa, da DZ lahko prizna imuniteto tudi poslancu, ki se nanjo ni skliceval ali je bil zaloten pri kaznivem dejanju iz drugega odstavka. V teh dveh odstavkih je opredeljena procesna (procesno-pravna) imuniteta (tudi imuniteta nedotakljivosti), ki jo obeležujejo naslednje značilnosti:

- imuniteta ne izključuje kazenske odgovornosti poslanca, temveč pod določenimi pogoji varuje poslanca pred priporom (ne pa vsakršnim odvzemom svobode) in kazenskim postopkom (ne pa tudi pred prekrški, civilnimi delikti, disciplinskimi postopki ipd.),
- imuniteta je poklicna in nepoklicna, kar pomeni, da ni vezana samo na opravljanje poslanske funkcije, temveč se razteza tudi na dejanja zunaj te funkcije,
- o priznanju imunitete, na katero se je poslanec skliceval, odloča DZ,
- tej imuniteti se poslanec lahko odreče oz. se nanjo ne sklicuje, vendar mu jo lahko DZ naknadno prizna,
- DZ lahko naknadno prizna imuniteto tudi za flagrantne delikte,

- imuniteta ni absolutna, temveč relativna, ker varuje poslanca le toliko časa, dokler traja njegov mandat v DZ (*ratione temporis*), pa še to pod pogojem, da se je nanjo skliceval, oz. da mu jo je DZ priznal (v času trajanja mandata se zastaranje kazenskega pregona pretrga – v tem času relativni roki ne tečejo, kar pa ne velja za absolutno zastaranje).

6.3 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.

6.4 NEPOKLICNA IMUNITETA

V ustavi je poslanska nepoklicna imuniteta urejena v 2. in 3. odstavku 83. člena: »Poslanec ne sme biti priprt niti se zoper njega, če se sklicuje na imuniteto, ne sme začeti kazenski postopek brez dovoljenja državnega zbora, razen če je bil zaloten pri kaznivem dejanju, za katero je predpisana kazen zapora nad pet let. DZ lahko prizna imuniteto tudi poslancu, ki se nanjo ni skliceval ali ki je bil zaloten pri kaznivem dejanju iz prejšnjega odstavka.«

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 odvzemanjem 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.

6.5 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.

6.6 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 za kazniva dejanja, ki jih je storil zunaj opravljanja svoje poslanske funkcije.

7 NAČIN UVELJAVITVE IMUNITETE V SLOVENIJI

Poslovnik DZ razlikuje različne situacije in s tem tudi različne stopnje nedotakljivosti poslanca.

- V kolikor se poslanec sklicuje na imuniteto, ne sme biti priprt, niti se ne sme pričeti kazenski postopek zoper njega, ampak mora državni organ o tem obvestiti državni zbor, ki da dovoljenje, za pričetek kazenskega postopka. V kolikor državni organ pridobi dovoljenje od državnega zbora lahko poslanca pripre in proti njemu prične kazenski postopek, v kolikor tega dovoljenja ne dobi, se priprtje in kazenski postopek ne smeta izvesti. Izjema velja le v primeru, če je bil poslanec »ujet« pri kaznivem dejanju, za katerega je predpisana kazen zapora več kot pet let.
- DZ lahko poslancu, ki se sklicuje na imuniteto, na predlog mandatnovolilne komisije poslancu imunitete prizna, ali pa jo zavrne. Če državni zbor na predlog mandatnovolilne komisije imuniteto poslancu zavrne, predlaga pripor ter pričetek kazenskega postopka. Če pa mu imuniteto prizna, ne da dovoljenja za pripor ali za začetek kazenskega postopka. DZ poslancu ne more odvzeti imunitete ker poslancu ni vnaprej dana, ampak mu jo lahko le prizna ali pa ne prizna.
- če se poslanec na imuniteto ne sklicuje, lahko državni organ poslanca pripre in tudi prične kazenski postopek zoper njega. Državni organ za to ne potrebuje dovoljenja državnega zbora. Pristojni organ pa mora obvestiti državni zbor o priprtju poslanca ali o pričetku kazenskega postopka zoper njega. DZ lahko temu poslancu, na predlog mandatnovolilne komisije prizna imuniteto, četudi se poslanec na njo ne sklicuje. Prav to dokazuje, da imuniteta poslancev ni vzpostavljena zaradi poslanca samega, ampak predvsem zaradi tega, ker je to javni interes. Prav zaradi tega o njej odloča državni zbor.
- Če poslanec zagreši kazen, za katero je predpisana zaporna kazen nad pet let, lahko državni organ poslanca pripre in prične kazenski postopek zoper njega, za to ne potrebuje dovoljenja državnega zbora, ne glede na to, če se poslanec na imuniteto sklicuje ali ne. Državni organ pa mora o tem obvestiti državni zbor. Vendar pa lahko tudi v tem primeru državni zbor prizna imuniteto temu poslancu.
- V tem se novi poslovnik razlikuje od starega, saj je stari dopuščal naknadno priznanje imunitete tudi poslancu, ki je bil priprt, ali je bil zoper njega začel kazenski postopek še pred potrditvijo njegovega mandata. Stari poslovnik državnega zbora je s tem mogoče celo 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. V letu 2002 je bil sprejet novi poslovnik, ki ne dopušča naknadnega priznanja imunitete še pred potrditvijo mandata. To ureja v 203. členu, se glasi: »Poslanec ima imuniteto od potrditve do prenehanja mandata.«
- DZ brez razprave in brez obrazložitve poslanskih glasov odloča o tem ali poslancu imuniteto prizna ali ne. Razprava in obrazložitev sta mogoči tudi, kar je zapisano v 207. členu poslovnika državnega zbora. Načeloma bi moralo biti priznanje procesne imunitete poslancu dopustno le v primeru, če je to nujno za opravljanje njegove funkcije.

8 KRITIKE VELJAVNE UREDITVE

Institut poslanske imunitete se v novi ustavi v glavnem ne razlikuje od ureditve v prejšnji ustavi SR Slovenije iz leta 1974.⁵ Veljavna ureditev je bila nekritično povzeta po prejšnji ustavi, čeprav so bili položaj in vloga delegata v skupščinskem sistemu, kot tudi sam ustavni in politični sistem povsem drugačni. Primerjava ureditve instituta imunitete poslancev v večini zahodnoevropskih ureditev (državah članicah EU) z ureditvijo pri nas nedvoumno pokaže, da je materialna imuniteta v glavnem primerljiva, ureditev procesne imunitete pa je v vrsti elementov specifična in bistveno bolj ekstenzivna.

Kar se tiče materialne imunitete, so razlike med našo in večino evropskih ureditev zlasti v obsegu odgovornosti (poleg kazenske je večinoma izključena tudi odškodninska oz. civilna, ponekod pa kar vsaka pravna odgovornost) in v prostorski veljavnosti imunitete (v nekaterih državah se neodgovornost poslanca za mnenje ali glas razteza na celotno opravljanje poslanske funkcije in ne le na seje parlamenta in njegovih delovnih teles).

Drugače pa je pri procesni imuniteti poslancev. Ta na slovenskem v vrsti elementov odstopa od ureditve v večini držav članic EU. Posebnost naše ureditve je zlasti v pravici poslanca, da se na imuniteto ne sklicuje. Ta pravica vsebuje elemente subjektivne pravice poslanca. Prevladujoča pravna teorija in doktrina poudarja, da imuniteta ni vzpostavljena zaradi interesov posameznega poslanca, temveč je v javnem interesu. Zaradi tega o imuniteti lahko odloča samo parlament, katerega član je poslanec, ne pa poslanec sam. Ker pa DZ lahko poslancu naknadno prizna imuniteto, na katero se ni skliceval (končna odločitev je v pristojnosti DZ), vsebuje ta imuniteta elemente javnopravnega instituta in subjektivne pravice. Tudi z vidika vodenja kazenskega postopka bi bilo ustreznejše, če ustava ne bi dopuščala te možnosti (nesklicovanja na imuniteto) in bi pristojni državni organ na začetku postopka zahteval dovoljenje za pripor oziroma začetek kazenskega postopka. Tako bi ali bo lahko vodil postopek, ali pa ga bo DZ suspendiral. Takšna praksa je v svetu prevladujoča in seveda logična; v teh sistemih poslancu ne priznavajo pravice do suspenza svoje imunitete. O imuniteti lahko odloča samo parlament, ne pa poslanec sam, poslanec pa mora priznanje imunitete sprejeti celo proti svoji volji. Bolj konsistentno in skladno s pravno naravo imunitete je, da poslanec ne razpolaga s pravico suspenza svoje imunitete, pač pa je ta pravica priznana le parlamentu.

Medtem ko je pri nas za odreditev pripora kot tudi za začetek kazenskega postopka proti poslancu potrebno dovoljenje, je v nekaterih tujih ureditvah dovoljenje potrebno samo za njegov pripor oziroma odvzem prostosti,⁶ ali pa se dovoljenje zahteva le v času zasedanja parlamenta.⁷ Poleg tega imuniteta ponekod vključuje

⁵ Prim. 167. člen Ustave RS Slovenije.

⁶ V Avstriji npr. je dovoljenje parlamenta potrebno samo za pripor, za kazenski pregon poslanca pa z nekaterimi izjemami le, če je dejanje v očitni povezavi s politično dejavnostjo tega poslanca (57. člen zveznega ustavnega zakona), v Italiji pa za aretacijo, drug odvzem osebne svobode ali za pripor, razen pri izvrševanju pravnomočne obsodbe (2. odstavek 68. člena ustave).

⁷ V Belgiji in v Luksemburgu npr. se lahko imuniteta prizna le v času zasedanja parlamenta (enako velja za poslance Evropskega parlamenta), na Irskem pa celo samo ob prihodu in odhodu iz

tudi druge posege v poslančevo zasebnost.⁸ V večini držav pa nepoklicna imuniteta ne zajema flagrantnih deliktov poslanca,⁹ ali pa jim je ob takih deliktih izjemoma priznana samo za pripor, ne pa tudi za kazenski postopek. Naša ustava pri takih deliktih ne razlikuje med priporom in začetkom kazenskega postopka, poleg tega pa postavlja mejo na zaporno kazen, višjo od pet let. Še več, DZ lahko naknadno prizna imuniteto tudi takemu poslancu.

8.1 PREDLOGI ZA SPREMEMBO 83. ČLENA USTAVE

Čeprav se strokovni in politični krogi strinjajo, da je potrebno spremeniti ustavno ureditev poslanske imunitete, se njihovi predlogi sprememb razlikujejo. Nekateri želijo poslansko imuniteto urediti ustrežnejše in bolj primerljivo z evropskimi državami, drugi se zavzemajo za njeno zožitev. Zanimiva so tudi razmišljanja o delni zožitvi procesne in hkrati širitvi materialne imunitete, ponujajo različne kombinacije, nekateri celo želijo odpraviti ta ustavni institut v celoti. Vendar je treba ob tem poudariti, da kljub neustrezni ureditvi poslanske (procesne) imunitete sprememba ustave ni edina izbira, kar je pokazala tudi sprememba ureditve v novem Poslovníku DZ iz leta 2002. Ta je uvedel nekatere postopke, ki omogočajo restriktivno obravnavo poslanske imunitete,¹⁰ vendar jih v praksi v glavnem ne upoštevajo. Neizkoriščena možnost je tudi sprememba Zakona o poslancih, ki bi lahko ob nespremenjeni ustavni določbi o procesni imuniteti v veliko večji meri preprečil poskuse njene zlorabe.¹¹ Kljub tem možnostim pa so dosedanje razprave pokazale, da je sprememba 83. člena Ustave ustrežnejši način za restriktivnejšo, doslednejšo in primerjalno pravno skladnejšo ureditev imunitete poslancev.

parlamenta in v samem parlamentu, in še to samo za pripor. Francoska ustava razlikuje med imuniteto poslanca v času zasedanja parlamenta in zunaj njega. V času zasedanja parlamenta poslanec ne more biti priprt niti se zoper njega ne sme začeti kazenski postopek ali postopek o prekršku brez dovoljenja parlamenta, ko pa parlament ne zaseda, je dovoljenje potrebno le za pripor poslanca (2. in 3. odstavek 26. člena ustave).

⁸ V Italiji se npr. zoper poslanca ne sme brez dovoljenja parlamenta opraviti osebne ali hišne preiskave ter poseči v tajnost pisem in drugih občil (2. in 3. odstavek 68. člena ustave). Tudi v Avstriji je za odreditev hišne preiskave potrebno dovoljenje parlamenta (2. odstavek 57. člena zveznega ustavnega zakona).

⁹ Npr. v ZR Nemčiji, Italiji, Avstriji, Franciji, Belgiji, Španiji, Luksemburgu, na Danskem, Irskem in na Portugalskem.

¹⁰ Več o tem I. Kaučič: *Sprememba ustavne ureditve poslanske imunitete*, str. 252-254.

¹¹ O tem širše I. Kaučič in M. Cerar: *Imuniteta poslancev*, str. 67-68. Zakon o poslancih bi npr. lahko časovno vezal imuniteto le na zasedanje Državnega zbora, natančneje opredelil institut ne-sklicevanja na imuniteto, bistveno zožil možnost za predhodno dovoljenje Državnega zbora ipd. Take spremembe zakona ne bi bile v nasprotju z ustavo in jim tudi ne bi bilo mogoče očitati, da zožujejo ustavne pravice poslancev, kajti imuniteta ni njihova osebna pravica, za katero bi veljale ustavne omejitve pri zakonskem urejanju.

8.1.1 Širitev poslanske imunitete

Tendenci po zožitvi parlamentarnega privilegija vsekakor ni sledil prvi predlog za začetek postopka za spremembo 83. člena ustave, ki ga je leta 2001 vložila skupina poslancev DZ.¹² Predlagana sprememba ni vsebovala nobenega od navedenih omejitvenih elementov, temveč nasprotno, poslansko imuniteto je s kazenskega širila tudi na civilni postopek.¹³ Predlagana dopolnitev 1. odstavka 83. člena ustave je predvidevala širitev tako materialnega obsega indemnitet (tudi na civilno oziroma odškodninsko odgovornost) kot tudi funkcionalnega oz. prostorskega obsega indemnitet (ne samo na dejanja na sejah DZ in njegovih delovnih teles, temveč širše – v zvezi z opravljanjem poslanske funkcije). Tudi širitev obsega procesne imunitete, kot je bila predlagana za 2. odstavek tega člena, ni bila utemeljena. Če že za kazenski postopek ugotavljamo, da poslanca resneje ne ovira pri opravljanju svoje funkcije in s tem funkcije DZ, to še posebej velja za civilni postopek. Za sprejem predlagane dopolnitve ni bilo najti nobenega utemeljenega strokovnega razloga, poleg tega je tudi odstopala od drugih primerljivih tujih ureditev.¹⁴ Zato je DZ predlog zavrnil.

8.1.2 Omejitev poslanske imunitete

Drugi predlog za spremembo 83. člena ustave je skupina poslank in poslancev vložila decembra 2004.¹⁵ V njem predlagajo spremembo 1. odstavka tega člena, ki ureja materialno imuniteto, in odpravo procesne imunitete poslancev, določene v 2. in 3. odstavku 83. člena ustave. Namen predloga je po eni strani razširiti materialno poslansko imuniteto, po drugi strani pa popolnoma odpraviti procesno poslansko imuniteto.

¹² Predlog za začetek postopka za spremembo ustave RS z osnutkom ustavnega zakona (UZ83), Poročevalec Državnega zbora, št. 100/01.

¹³ (1) »Poslanec državnega zbora ni kazensko ali civilno odgovoren za mnenje ali glas, ki ga je izrekel na sejah državnega zbora, njegovih delovnih teles ali v zvezi z opravljanjem svoje poslanske funkcije.« (2) »Poslanec ne sme biti priprt niti se zoper njega, če se sklicuje na imuniteto, ne sme začeti kazenski ali civilni postopek brez dovoljenja državnega zbora, razen če je bil zaloten pri kaznivem dejanju, za katero je predpisana kazen zapora nad pet let.« (3) «Državni zbor lahko prizna imuniteto tudi poslancu, ki se nanjo ni skliceval ali ki je bil zaloten pri kaznivem dejanju iz prejšnjega odstavka.«

¹⁴ Več o tem I. Kaučič: Sprememba ustavne ureditve poslanske imunitete, str. 249-256.

¹⁵ Predlog za začetek postopka za spremembo ustave RS z osnutkom ustavnega zakona (UZ83), Poročevalec Državnega zbora, št. 123/04.

9 ODŠKODNINSKA NEODGOVORNOST POSLANCEV

Po predlogu za spremembo ustave naj bi se 1. odstavek 83. člena glasil: »Poslanec DZ ni kazensko ali odškodninsko odgovoren za mnenje ali glas, ki ga je izrekel na sejah državnega zbora ali njegovih delovnih teles.« Predlagana dopolnitev 1. odstavka 83. člena ustave širi materialni obseg indemnitet tudi na civilno oziroma odškodninsko odgovornost. Ker materialna imuniteta izključuje kazensko odgovornost, se predlagatelji sprašujejo, ali je z veljavno ustavno ureditvijo poslanec dovolj varovan za svoje mnenje ali glas, ki ga izreče na sejah DZ ali njegovega delovnega telesa.¹⁶ Hkrati z ugotovitvijo, da bi bilo smotrno uveljaviti tudi odškodninsko materialno imuniteto, pa menijo, da je treba tako širitev imunitete tudi dodatno strokovno preučiti, kar zlasti velja za določitev morebitnih izjem, ki zahtevajo odškodninsko neodgovornost (npr. za žalitve z obrekovanjem).

Izključitev odškodninske odgovornosti za poslančevu mnenje ali glas uveljavljajo ustave večine držav članic EU kot tudi pravo Evropske skupnosti.¹⁷ Očitno je torej, da morebitna vključitev civilne neodgovornosti v materialno imuniteto naših poslancev ne bi bila nikakršna posebnost. V primerjalnem pravu se pogosto poudarja, da mora biti poslančeva svoboda govora celovita, kar pa ne pomeni, da je tudi neomejena ali absolutna. Kot ugotavlja tudi ustavno sodišče, je treba pustiti veliko odprtega prostora za kritiziranje vsakokratne oblasti, za kroženje informacij in mnenj, ki zadevajo javne, predvsem politične zadeve. Sicer 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 zavezala usta. Kot tudi, da je nepristransko obveščena javnost pogoj za njeno sposobnost za nadziranje vseh vej oblasti in zagotavlja učinkovito delovanje opozicije. To pa seveda ne pomeni, da svoboda govora poslanca ni omejena.¹⁸ Čeprav se ustavno sodišče ob tem ni moglo spuščati v primernost ustavne ureditve imunitete, je sodnica M. Škrk po preučitvi nekaterih drugih ureditev v pritrdilnem ločenem mnenju navedla, da se utemeljeno zastavlja vprašanje, če je ustavna ureditev, ki omejuje materialno imuniteto zgolj na kazensko odgovornost in ne izključuje tudi civilne odgovornosti, res povsem v skladu s parlamentarno demokracijo, ki mora zagotavljati polno neodvisnost zakonodajne od izvršne (in sodne) veje oblasti.

¹⁶ Obrazložitev Predloga za začetek postopka za spremembo ustave RS z osnutkom ustavnega zakona, op. cit., str. 6. »Mnogi menijo, da je v tem primeru odškodninska odgovornost poslanca lahko še težja, saj mora za izrečene besede plačati tudi večjo odškodnino, kot bi znašala morebitna denarna kazen.«

¹⁷ Npr. Avstrija (člen 57/1 zveznega ustavnega zakona), ZR Nemčija (člen 46/1 temeljnega zakona), Francija (člen 26/1 ustave), Belgija (58. člen ustave), Švica (162. člen ustave), Švedska (8. člen ustave), Nizozemska (71. člen ustave), Portugalska (člen 160/1 ustave), Španija (člen 71/1 ustave), Portugalska (člen 160/1 ustave) in še nekatere druge. Pri tem je posebej zanimiva nizozemska ustava, ki pozna samo materialno imuniteto, vendar je ta priznana tudi ministrom, državnim sekretarjem in drugim osebam, ki sodelujejo v razpravah v parlamentu ali njegovih odborih. Tudi 9. člen Protokola o privilegijih in imunitetah ES izključuje kazensko in civilno odgovornost poslanca Evropskega parlamenta za mnenje ali glas, ki ga je izrekel pri opravljanju svojih dolžnosti. Prim. tudi S. Gazdić: Poslanska imuniteta, str. 15.

¹⁸ Odločba Ustavnega sodišča št. Up-462/02 z dne 13.10.2004.

Seveda pa je širitev materialne imunitete tudi na civilno neodgovornost lahko tudi vprašljiva. Pri tem nekateri zlasti opozarjajo na to, da se s tako širitvijo odvzema prizadetim posameznikom, ki jih poslanci v svoji razpravi žalijo, možnost, da bi za to zahtevali odškodnino. Menijo, da bi bilo mogoče tudi brez takšne širitve imunitete zagotoviti samostojno delovanje poslancev.¹⁹ Ob tem se tudi sprašujejo, ali politična kultura v našem parlamentu dopušča tako ureditev in ali jo poslanci ne bi zlorabili v škodo državljanov, ki se ne bi mogli braniti, če bi jih poslanci iz parlamentarne govornice z obrekovanjem žalili.²⁰ Taki pomisleki so lahko utemeljeni, vendar ni nujno, da civilne neodgovornosti ne bi vključili v materialno imuniteto. Morebitnim zlorabam se je mogoče postaviti po robu z določitvijo izjem od kazenske in civilne neodgovornosti poslanca. Ob tem pogosto navajajo ZR Nemčijo, kjer imuniteta zajema kazensko, civilno in disciplinsko neodgovornost za glasovanje, govor ali razpravo na sejah parlamenta ali njegovih odborov, vendar to ne velja v primerih obrekljivih razžalitev (verleumderische Beleidigungen – 1. odstavek 46. člena GG). Ta izjema torej velja v ZR Nemčiji ne samo na civilnem, temveč tudi kazenskem in disciplinskem področju.²¹ Vendar je treba ob tem dodati, da povzročja kar nekaj težav, ker je v praksi pogosto težko vsebinsko opredeliti, kdaj naj bi šlo za obrekljivo razžalitev. Za določitev takih varovalk oz. izključitev nekaterih kaznivih dejanj se nekateri zavzemajo že pri sedANJI ureditvi kazenske neodgovornosti poslancev.²² Če bi torej želeli v našo ureditev vključiti eno ali več izjem, bi bilo treba natančno opredeliti, ali se te nanašajo na vse oblike odgovornosti (kazensko, civilno in morebiti disciplinsko) ali samo na civilno odgovornost poslanca. Ob morebitnem določanju izjem pa ne bi smeli pretiravati, ker bi lahko s tem preveč posegli v svobodo poslanca, da brez strahu pred kazensko ali drugo pravno odgovornostjo izraža svoja mnenja, poglede in stališča.²³ Poleg tega bi bilo treba ob morebitni vključitvi civilne neodgovornosti preučiti tudi njeno razmerje z določbo 26. člena ustave, ki ureja pravico do povračila škode.²⁴

¹⁹ O tem širše C. Ribičič: Poslanci: privilegirani ali preganjani, str. 5.

²⁰ Obrazložitev Predloga za začetek postopka za spremembo ustave RS z osnutkom ustavnega zakona, Poročevalec Državnega zbora RS, št. 123/2004, str. 7. O tem tudi M. Novak: O ustavnih razsežnostih poslanske imunitete, str. 11 in I. Kristan: Proti odškodninski odgovornosti.

²¹ Za tako rešitev se zavzema tudi I. Kristan, op. cit.

²² L. Bavcon: O poslanski imuniteti. Avtor ob tem ugotavlja, da ne vidi posebej utemeljenega razloga za nekaznivost poslanca za kazniva dejanja razžalitve, obrekovanja in opravljanja ljudi, ki niso poslanci, vprašljiva pa je tudi imuniteta za kazniva dejanja zbujanja narodnostnega, rasnega ali verskega sovraštva, razdora ali nestrpnosti in za izjave, ki pomenijo izdajo državne, uradne ali vojaške tajnosti.

²³ M. Novak: O ustavnih razsežnostih poslanske imunitete, str. 11.

²⁴ V 26. členu ustave je določeno, da ima vsakdo pravico do povračila škode, ki mu jo v zvezi z opravljanjem službe ali kakšne druge dejavnosti državnega organa s svojim protipravnim dejanjem stori oseba, ki tako službo ali dejavnost opravlja. Če škodo povzroči oseba, ki službo opravlja v državnem organu (kot poklicni politik in funkcionar je to lahko tudi poslanec), ima oškodovanec pravico zahtevati povračilo škode tudi neposredno od tistega, ki mu je škodo povzročil.

9.1 Disciplinska neodgovornost poslancev

Med državami članicami EU jih je kar nekaj, ki izključujejo ne samo kazensko in civilno, temveč tudi disciplinsko odgovornost oz. vsakršno drugo pravno odgovornost (sem seveda ne šteje politična odgovornost). Te ureditve se razlikujejo po obsegu disciplinske neodgovornosti. Ponekod poslanci sploh niso disciplinsko odgovorni za izrečeno mnenje pri opravljanju poslanske funkcije, v nekaterih ureditvah so disciplinsko odgovorni, vendar samo v primeru žaljivih izjav ali obrekovanj drugih poslancev in nosilcev javnih funkcij, izjemoma tudi drugih oseb (npr. v Avstriji, Belgiji, Franciji, Nemčiji, na Danskem, Češkem ipd.). V teh primerih se odgovornost uveljavlja izključno znotraj parlamenta na podlagi poslovniških pravil. Morebitna uvedba disciplinske neodgovornosti naših poslancev torej ne bi bila nič posebnega, vendar jo predlagatelj spremembe ustave ni vključil v ustavno revizijski predlog.²⁵

²⁵ V zvezi s tem M. Novak (O ustavni razsežnostih poslanske imunitete, str. 11) utemeljeno opozarja na možnosti različne jezikovne opredelitve neodgovornosti poslanca, med katerimi se zavzema za formulacijo »... ni pravno odgovoren ...«.

10 OPRAVLJANJE POSLANSKE FUNKCIJE

Ne glede na to, ali ustave izključujejo samo kazensko ali pa tudi odškodninsko odgovornost, se imuniteta veže izključno na dejanja pri opravljanju poslanske funkcije. Funkcionalna in prostorska omejitev sta ključna elementa indemnitet, zato tudi naša ustava izključuje kazensko odgovornost samo v primeru, če je bilo mnenje ali glas izrečeno na sejah DZ ali njegovih delovnih teles. Omejena je torej ne samo na opravljanje poslanske funkcije, temveč še ožje, na opravljanje te funkcije na sejah DZ ali njegovih delovnih teles (poklicna imuniteta), ne pa tudi zunaj teh. Če poslanec takega dejanja ne bi storil na seji, bi zanj kazensko odgovarjal kot vsak drug državljani (npr. če bi storil tako dejanje zunaj seje, četudi v prostorih DZ, v poslanski pisarni, na političnem zborovanju, v tisku ipd.). Če bi poslanec s svojim ravnanjem kršil red in disciplino na seji, pa je lahko disciplinsko odgovoren v skladu z določbami poslovnika (npr. z odstranitvijo s seje).

Če bi ustavodajalec ocenil, da je po zgledu nekaterih tujih ureditev smiselno nekoliko spremeniti opredelitev funkcionalnega oz. prostorskega elementa materialne imunitete (*ratione loci*) tako, da bi se neodgovornost poslanca za mnenje ali glas raztezala na celotno opravljanje poslanske funkcije in ne samo na seje DZ ali njegovih delovnih teles,²⁶ bi bilo treba z Zakonom o poslancih kar se da natančno opredeliti pojem poslanske funkcije. Funkcija poslanca namreč ne obsega samo dela na sejah DZ in njegovih delovnih teles,²⁷ temveč tudi druge naloge, kot npr. delo v uradnih delegacijah v tujini in v poslanskih pisarnah v volilnih enotah, sodelovanje na uradnih posvetih, ki jih organizira DZ, predstavlja DZ navzven ipd.²⁸ Nekatere ureditve priznavajo poslancem materialno imuniteto za izraženo mnenje (govor, izjavo, predlog, poročil ipd.) ne samo na sejah parlamenta in njegovih delovnih teles, temveč širše pri opravljanju funkcije. Sem prištevajo dejavnosti poslanskih skupin, neposredno poslansko delo znotraj parlamenta in v drugih organih in institucijah, s katerimi sodelujejo poslanci, ponekod tudi dejavnost uradnega zastopanja ali predstavljanja parlamenta ipd.²⁹ Taka dopolnitev materialne imunitete, ki bi vključevala (seveda restriktivno) nekatere navedene elemente, ne bi pomenila njene bistvene širitve (kajti opravljanje poslanske funkcije se v veliki meri izčrpa na zasedanjih DZ in njegovih delovnih teles), bi pa lahko celoviteje varovala poslanca v njegovi temeljni funkciji.

²⁶ V tem primeru bi se 1. odstavek 83. člena ustave lahko glasil: »Poslanec državnega zbora ni kazensko ali odškodninsko odgovoren za mnenje ali glas, ki ga je izrekel pri opravljanju svoje poslanske funkcije.«

²⁷ Prim. 15. člen Zakona o poslancih.

²⁸ O tem glej obrazložitev Predloga za začetek postopka za spremembo 83. člena ustave RS z osnutkom ustavnega zakona, Poročevalec Državnega zbora RS, št. 3/2005, str. 5.

²⁹ O tem S. Gazdić: Poslanska imuniteta, str. 12-15. Podobno velja za materialno imuniteto poslancev Evropskega parlamenta.

11 ODPRAVA PROCESNE IMUNITETE

V zvezi z odpravo procesne imunitete predlagatelji povzemajo kritično oceno pomanjkljivi in neustrezni ustavni ureditvi tega instituta,³⁰ poleg tega pa odpravo utemeljujejo tudi s parlamentarno prakso zadnjih let. Ta je pokazala, da DZ niti v enem primeru ni odločal o podelitvi imunitete kateremu od poslancev zaradi kaznivih dejanj, povezanih z opravljanjem poslanske funkcije. Zaradi preširokega obsega imunitete do različnega ravnanja DZ pri obravnavanju in priznavanju imunitete. Najpogosteje so poslanci odločali o tem kar na osnovi proste presoje, ne pa ob upoštevanju najpomembnejšega poslovniškega merila za (ne)priznanje procesne imunitete - to je zagotavljanje nemotenega dela DZ.³¹

Ob teh ugotovitvah bi se lahko predlagatelji odločili tudi za spremembo procesne imunitete, ki bi bila ustrežnejša in z drugimi evropskimi državami bolj primerljiva, torej za bistveno zožitev njenega obsega in ne za njeno odpravo. Ugotoviti je namreč treba, da velika večina ustav (ne samo evropskih) poslancem priznava (čeprav ne vse v enakem obsegu) tudi procesno imuniteto.³² Odpraviti bi bilo treba tudi možnost poslanca, da se na imuniteto ne sklicuje, o (ne)priznanju imunitete pa bi moral vedno odločati državni zbor. Smiselno bi bilo odpraviti tudi možnost priznavanja imunitete za flagrantne delikte poslanca, ne glede na višino predpisane kazni, in s tem tudi črtati 3. odstavek 83. člena Ustave.³³ Ker je temeljni namen procesne imunitete zagotoviti nemoteno dela DZ, bi bilo smiselno razmisliti celo o omejitvi obsega te imunitete na vsakršen odvzem njegove prostosti. Če je poslanec priprt, svojega dela ne more opravljati, kazenski postopek pa praviloma ne preprečuje ali onemogoča opravljanja poslanske funkcije.³⁴ Poslanec, ki bi bil izvoljen v državni zbor dvakrat ali celo večkrat zaporedoma, za lažje kaznivo dejanje tako ne bi bil obsojen, saj bi kazenski pregon zastaral. V tem primeru bi se procesna imuniteta izenačila z indempniteto.

³⁰ Prim. I. Kaučič: Sprememba ustavne ureditve poslanske imunitete, str. 254-255 in Delno poročilo Strokovne skupine k predlogu za začetek postopka za spremembo 83. člena ustave (EPA 377-III) z dne 28. 6. 2002.

³¹ Širše o tem v obrazložitvi Predloga za začetek postopka za spremembo ustave RS z osnutkom ustavnega zakona, op. cit., str. 5-6. Za odpravo procesne imunitete («...tega relikta v dosedanjem, za današnjo stopnjo demokracije nepotrebem in že tudi močno diskreditiranem obsegu») se zavzema tudi M. Krivic (Primite jih za besedo!).

³² Med članicami EU, ki ne poznajo procesne imunitete, se običajno navaja samo Nizozemsko.

³³ O tem I. Kaučič: Sprememba ustavne ureditve poslanske imunitete, str. 255-256. Prim. tudi Delno poročilo Strokovne skupine k predlogu za začetek postopka za spremembo 83. člena ustave, op. cit. Na podlagi tega sem takrat tudi predlagal naslednje besedilo 2. odstavka 83. člena Ustave: »Poslanec ne sme biti priprt niti se zoper njega ne sme začeti kazenski postopek brez dovoljenja državnega zbora, če je osumljen kaznivega dejanja v zvezi z opravljanjem njegove funkcije, razen če je bil zaloten pri kaznivem dejanju.« V tem primeru bi bila procesna imuniteta poslancev praktično enaka, kot je imuniteta sodnikov (2. odstavek 134. člena Ustave) s to razliko, da sodniška imuniteta ne izključuje flagrantnih deliktov.

³⁴ Za omejitev in proti odpravi procesne imunitete se zavzema tudi M. Novak: O ustavnih razsežnostih poslanske imunitete, str. 11.

Vsaka izmed teh sprememb normativne ureditve procesne imunitete ima prednosti in pomanjkljivosti ter različne pravne in politične implikacije. Vsekakor nam primerjalnopravna ureditev, doktrina in praksa nudijo številne modele ureditve tega instituta, ki so za naše razmere povsem primerne in uporabne. Na pravni ravni zatorej posebnih težav ali ovir za ustrežnejšo ureditev instituta imunitete pri nas ni. Odločitev o dimenzijah imunitete poslancev je prej ali slej politično vprašanje, je tudi vprašanje etike in morale članov predstavniškega telesa. Razmišljanje o spremembi imunitete je nenazadnje tudi vprašanje pripravljenosti predstavniškega telesa za "samooomejevanje".

12 ODPRAVA POSLANSKE IMUNITETE

Po vložitvi predloga za spremembo 83. člena ustave, na podlagi katerega naj bi se odpravila procesna imuniteta poslancev, je bil vložen nekoliko drugačen predlog za spremembo tega člena ustave.³⁵ Kasneje so ga umaknili in nadomestili s predlogom, da se 83. člen ustave, ki ureja imuniteto poslancev, v celoti odpravi.³⁶ V obrazložitvi predloga se kot ključne razloge navajata neustreznost veljavne ustavne ureditve imunitete in zlorabe, ki iz tega izhajajo.

Imuniteta poslancev je tradicionalni institut parlamentarne demokracije vseh ustavnih ureditev sodobnih držav, uveljavljena pa je tudi v različnih oblikah državnih integracij (npr. v EU). Kljub sodobnemu demokratičnemu in pravnemu okolju, ki ni primerljivo s časom in okoljem, v katerem je poslanska imuniteta pred več sto leti nastala, v primerjalnem pravu prevladuje stališče, da razlogi za njen obstoj še vedno obstajajo. To velja zlasti za materialno in nekoliko manj za procesno imuniteto. Svobodna razprava in odločanje v parlamentu (kar je bistvo parlamentarnega dela) sta pogojena s svobodo vsakega poslanca, da brez strahu pred kazensko ali drugo pravno 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. Pogosto zato poslansko neodgovornost označujemo kar s svobodo govora. Ta imuniteta mu 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 kazensko odgovoren, priprt ali kako drugače kaznovan.³⁷

V tem okviru je poslanska imuniteta še vedno aktualna. Vse to velja tudi za našo ureditev,³⁸ čeprav se ob tem nekateri sprašujejo tudi, kolikšen je sploh realni smisel tega instituta (materialne imunitete) v sodobnih demokratičnih državah.³⁹ Nedvomno je mogoče najti več strokovnih argumentov za odpravo procesne kot pa za odpravo materialne imunitete. Odprava posameznega ustavnega instituta mora biti še posebej pretehtana in utemeljena, za kar je potreben temeljit strokovni premislek. Vprašanje je, ali je stopnja pravne in politične kulture pri nas na tako visoki ravni, da lahko

³⁵ Predlog za začetek postopka za spremembo 83. člena ustave RS z osnutkom ustavnega zakona, Poročevalec Državnega zbora, št. 3/05. Materialna imuniteta poslancev je bila v tem predlogu predvidena podobno, kot v predlogu za spremembo ustave iz leta 2004, procesna imuniteta pa deloma širše, deloma pa tudi ožje kot veljavna ureditev.

³⁶ Predlog za začetek postopka za spremembo 83. člena ustave RS z osnutkom ustavnega zakona, Poročevalec Državnega zbora, št. 6/05

³⁷ Prim. tudi C. Ribičič: Poslanci: privilegirani ali preganjani?, str. 4.

³⁸ M. Cerar: Imuniteta poslancev, str. 20-21. Avtor to utemeljuje s potrebo po zaščiti poslancev pred morebitnimi pretiranimi posegi izvršilne oblasti in pred drugimi subjekti, ki lahko sprožajo zoper poslance kazenske ovadbe in civilne tožbe in ga s tem bistveno ovirajo pri izvrševanju poslanske funkcije.

³⁹ M. Krivic (Primate jih za besedo!) npr. po soočenju različnih možnosti sodnega preganjanja poslancev ocenjuje, da taka nevarnost ni realna ter zaključuje, da ni našel prav veliko argumentov za obrambo poslanske imunitete za vsako ceno, zato za ohranitev demokracije ni bistvenega pomena.

izključimo možnost resnega in sistematičnega oviranja dela poslancev oz. parlamenta z neutemeljenimi pravnimi pregoni s strani izvršilne in upravne oblasti ter državljanov. Na vsa ta in mnoga druga vprašanja bo morala odgovoriti temeljita strokovna analiza, ki bo morala upoštevati ne samo teoretične in primerjalnopravne argumente, temveč zlasti naše ustavne in politične razmere ter preteklo prakso.

Pri tem pa bo treba upoštevati tudi, da bi odprava poslanske imunitete, določene v 83. členu ustave, pomenila tudi odpravo imunitete članov DS in sodnikov ustavnega sodišča. Ustava namreč v 2. odstavku 100. člena in v 167. členu ustave določa, da člani DS in sodniki ustavnega sodišča uživajo enako imuniteto kakor poslanci (o imuniteti prvih odloča DS, o imuniteti ustavnih sodnikov pa DZ). Če bi se ustavodajalec odločil za črtanje 83. člena ustave, bi bilo potrebno urediti vprašanje imunitete ustavnih sodnikov. Povsem nedopustno bi namreč bilo, da bi sodniki ostali brez tega varstva, ki je namenjeno vsem, ki opravljajo sodniško funkcijo. Če ustava za ustavne sodnike tega vprašanja ne bi uredila posebej, bi se lahko sklicevala na 134. člen ustave, ki ureja imuniteto sodnikov.⁴⁰

Odprava imunitete pa bi imela še eno posledico. Brez tega varstva bi ostali tudi slovenski člani evropskega parlamenta. Prej omenjeni Protokol o privilegijih in imunitetah ES v 1. odstavku 10. člena namreč določa, da uživajo med zasedanjem evropskega parlamenta njegovi člani na ozemlju svoje države imuniteto, ki je priznana članom parlamenta te države. Slovenski člani Evropskega parlamenta, sedaj na ozemlju republike Slovenije, uživajo (procesno) imuniteto po 2. in 3. odstavku 83. člena ustave; po morebitni odpravi imunitete pa bi ta privilegij izgubili.

⁴⁰ V tem primeru bi 167. člen ustave določal, da sodniki ustavnega sodišča uživajo enako imuniteto kakor sodniki.

13 OBRAZLOŽITEV PREDLOGA USTAVNEGA ZAKONA ZA SPREMEMBO 83., 100. IN 167. ČLENA USTAVE REPUBLIKE SLOVENIJE

Ustava Republike Slovenije opredeljuje imuniteto poslancev DZ Republike Slovenije, v 83. členu. Prvi odstavek tega člena določa, da poslanec državnega zbora ni kazensko odgovoren za mnenje ali glas, ki ga je izrekel na sejah državnega zbora ali njegovih delovnih teles. S tem je ustava opredelila materialnopravno imuniteto (tudi imuniteta neodgovornosti, indemniteteta ali poklicna imuniteta). Drugi odstavek 83. člena ustave določa, da 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. Tretji odstavek tega člena pa predpisuje, da državni zbor lahko prizna imuniteto tudi poslancu, ki se nanjo ni skliceval ali ki je bil zaloten pri kaznivem dejanju iz drugega odstavka. V teh dveh odstavkih je opredeljena procesno pravna imuniteta (tudi imuniteta nedotakljivosti ali nepoklicna imuniteta – v nadaljevanju: procesna imuniteta).

Predlagana sprememba 83. člena ustave predvideva, da se procesna imuniteta poslanca, ki je sedaj urejena v drugem in tretjem odstavku tega člena, v celoti odpravi, materialna imuniteta, ki je urejena v prvem odstavku 83. člena, pa se razširi, tako da izključi poleg kazenske tudi odškodninsko odgovornost poslanca in začetek postopka zoper njega za mnenje ali glas, ki ga je izrekel pri opravljanju poslanske funkcije. Predlog ne vsebuje izrecnih omejitev obsega imunitete oziroma izjem pri izključitvi kazenske in odškodninske odgovornosti poslanca. Kljub temu pa je tako kot po veljavni tudi po predlagani ureditvi poslanska imuniteta že po naravi stvari oziroma glede na težo ustavnih vrednot omejena z določbo 63. člena ustave, po kateri je proti ustavno vsakršno spodbujanje k narodni, rasni, verski ali drugi neenakopravnosti, ter razpihovanje narodnega, rasnega, verskega ali drugega sovraštva in nestrpnosti kot tudi vsakršno spodbujanje k nasilju in vojni. Seveda bi bilo možno s tako nedvoumno normo dopolniti 83. člen ustave (npr. tako, da bi bile iz imunitete izrecno izvzete kršitve prepovedi iz 63. člena), vendar pa je treba ob tem upoštevati, da tudi drugih primerov morebitnih kolizij med posameznimi ustavnimi določbami ustava izrecno ne ureja (14. člen ustave tako ne določa, da predstavlja poslanska imuniteta izjemo od načela enakosti pred zakonom). Tvrstnih kolizij izrecno ne določajo tudi druge ustave držav članic EU. Določbe o materialni imuniteti se torej ne morejo uporabiti v primeru storitve katerega izmed kaznivih dejanj, ki jih zaobjema 63. člen Ustave (predpisuje pa Kazenski zakonik v členih 300, 360/1 in 385). Kljub izrecni ustavni določbi v predlogu spremembe 83. člena ustave, ki izključuje poslančovo kazensko in odškodninsko odgovornost in začetek postopka za izrečeno mnenje pri opravljanju poslanske funkcije, pa ta ne preprečuje pristojnemu organu, da preizkusi, ali gre v konkretnem primeru za kaznivo dejanje, ki ga zaobjema 63. člen ustave.

Predlog ustavnega zakona izključuje kazensko in odškodninsko odgovornost poslanca za mnenje ali glas, ki ga je izrekel ne samo na sejah državnega zbora ali njegovih delovnih teles, temveč tudi pri opravljanju poslanske funkcije (poklicna imuniteta). Funkcija poslanca ne obsega samo delo na sejah državnega zbora in njegovih delovnih teles, temveč tudi druge naloge, kot npr. delo v uradnih delegacijah v tujini in v poslanskih pisarnah v volilnih enotah, sodelovanje na uradnih posvetih, ki jih organizira državni zbor, predstavljanje državnega zbora navzven ipd. Taka dopolnitev materialne imunitete ne pomeni njene bistvene širitve (kajti opravljanje poslanske funkcije se v veliki meri izčrpa na zasedanjih državnega zbora in njegovih delovnih teles), pač pa le celoviteje varuje poslanca v njegovi temeljni funkciji.

Predlog za spremembo 83. člena ustave ne izključuje samo kazenske in odškodninske odgovornosti poslanca zaradi izrečenega mnenja ali glasu, temveč v zvezi s tem ne dopušča začetka nobenega (pravnega) postopka (npr. policijskega postopka, preiskave, pred kazenskega in kazenskega postopka, odškodninskega, upravnega postopka ipd.). Prepoved začetka postopka pa pristojnemu organu ne preprečuje, da preizkusi ali je bilo mnenje ali glas podan v zvezi z opravljanjem poslanske funkcije ali ne.

Odprava procesne imunitete bo imela za posledico tudi to, da bodo brez tega varstva ostali tudi slovenski člani Evropskega parlamenta. Protokol o privilegijih in imunitetah Evropskih Skupnosti v prvem odstavku 10. člena namreč določa, da uživajo med zasedanjem Evropskega parlamenta njegovi člani na ozemlju svoje države imunitete, ki so priznane članom parlamenta te države. Slovenski člani Evropskega parlamenta, ki se nahajajo na ozemlju Republike Slovenije, sedaj uživajo procesno imuniteto po drugem in tretjem odstavku 83. člena ustave, po odpravi procesne imunitete pa bodo ta privilegij izgubili.

Prav tako je predlagano črtanje drugega stavka, drugega odstavka 100. člena ustave. Drugi odstavek 100. člena ustave določa, da člani državnega sveta uživajo enako imuniteto kakor poslanci in da o imuniteti odloča državni svet. Z odpravo procesno pravne imunitete članov državnega sveta postane nepotreben tisti del določbe, ki predpisuje, da o imuniteti članov državnega sveta odloča državni svet zato je predlagano črtanje drugega stavka drugega odstavka 100. člena.

V tretji točki je predlagano črtanje drugega stavka 167. člena ustave. Ta člen določa, da sodniki ustavnega sodišča uživajo enako imuniteto kakor poslanci državnega zbora in da o imuniteti odloča državni zbor. Z odpravo procesno pravne imunitete sodnikov ustavnega sodišča postane nepotreben tisti del določbe, ki predpisuje, da o imuniteti sodnikov ustavnega sodišča odloča državni zbor zato je predlagano črtanje drugega stavka 167. člena.

14 KOMENTAR O 83. ČLENU USTAVE RS IN NJEGOVI SPREMINJANJU

Razprave o poslanski imuniteti so zelo pomembne, saj je prav poslanska imuniteta eden pomembnejših pokazateljev stopnje razvitosti politične in pravne kulture. Poslanska imuniteta je namreč privilegij (in ne pravica) poslanca, ki zagotavlja nemoteno delo parlamenta kot vrhovnega predstavniškega organa v demokratičnem sistemu. (Cerar2006:/www.iussoftware.si/Novice/prikaz_Clanek.asp?id=20996&Skatla=17).

Če se izkaže, da lahko kazenski pregon zoper poslanca, ki ima v parlamentu pomembno vlogo, (npr. predsednik državnega zbora ali predsednik nekega pomembnejšega delovnega telesa, poslanec, ki je ključni predlagatelj več pomembnih zakonov), ovira normalno delo parlamenta, potem je uveljavljanje poslanske imunitete upravičeno. Pomembne so še druge okoliščine, predvsem vrsta in teža očitane kaznivega dejanja. Sklicevanje na poslansko imuniteto je v demokratičnem okolju zares utemeljeno le v zelo izjemnih primerih. DZ in državni svet pa sta doslej pogosto izrabila institut imunitete, saj sta z njim varovala poslance in člane DS pred kazenskim pregonom tudi v primerih, ko za to ni bilo nobenega od zgoraj navedenih ali drugih tehtnih razlogov.

Predsednik države in predsednik vlade, se na imuniteto ne moreta sklicevati. Ob tem se poraja vprašanje, če je to prav. Toda s pravnega vidika je to tako. Državni zbor bi zaradi priprtja predsednika relativno težko sprožil vprašanje nezaupnice vladi, predsednika pa bi lahko razrešil le, če bi hkrati izvolil novega. To pa bi trajalo predolgo.

Poslanci se dobro zavedajo možnosti odškodninskih tožb, zato so tudi predlagali, da se poklicna imuniteta s kazenske razširi tudi na odškodninsko. V predlogu ustavnega zakona o spremembi 83. člena ustave, ki ga je ustavna komisija pripravljala za dokončni sprejem v DZ, je bilo zapisano, da naj bi se novi 83. člen ustave glasil: »Poslanec državnega zbora ni kazensko ali odškodninsko odgovoren, niti zoper njega ni mogoče začeti postopka za mnenje ali glas, ki ga je izrekel pri opravljanju poslanske funkcije.« Čeprav se torej z ustavnim zakonom v celoti odpravlja nepoklicna poslanska imuniteta (tj. imuniteta za kazniva dejanja, storjena izven okvira poslanskega dela v državnem zboru), pa bi se s predlagano ustavno spremembo poklicna poslanska imuniteta močno razširi. Na eni strani se s kazenske širi tudi na odškodninsko neodgovornost, širi pa se tudi s povezovanjem z »opravljanjem poslanske funkcije«. To pomeni, da poslanec, če bi bila ustavna sprememba sprejeta, absolutno ne bi bil pravno odgovoren za kakršno koli mnenje, ki ga bo izrekel kjerkoli in kadarkoli v okviru svoje poslanske funkcije. Tukaj ostaja precej nejasno kdaj poslanec opravlja poslansko funkcijo. Ali npr. nastop poslanca za okroglo mizo, ko nastopa na televiziji, kamor ni bil izrecno povabljen v vlogi poslanca, (saj se ga recimo lahko povabi tudi kot župana, občinskega svetnika, predsednika politične stranke,..) pomeni opravljanje poslanske funkcije? ali je npr. poslanec z imuniteto varovan, če nekoga žali, obrekuje in podobno na neki veselici, v restavraciji izven parlamenta ali na nekem kulturniškem ali športnem shodu, ali državljani v

takem primeru ne morejo vložiti odškodninske tožbe? Nekatere politične stranke si prizadevajo, da bi se iz predlagane odškodninske imunitete za mnenje ali glas izvzele razžalitve dobrega imena in časti. Po drugi strani pa se potem lahko vprašamo kaj sploh še od odškodninske imunitete sploh ostane, kajti odškodninska odgovornost se praviloma uveljavlja le za navedena dejanja. Prof. dr. Miro Cerar se je slikovito izrazil, ko je dejal, citiram: «Nobena ustavna sprememba sploh ne bi bila potrebna, če bi poslanci spoštovali ustavo, demokratična načela in pravice drugih. Tega pa se seveda ne da naučiti z ustavno spremembo, čeprav lahko dobra sprememba ustave včasih k temu tudi pripomore...» (Cerar, Poslanska imuniteta, članek ius-software.si, 2006).

15 CIVILNO PRAVNA ODGOVORNOST POSLANCA ZA IZREČENE BESEDE V DRŽAVNEM ZBORU

Ustavno sodišče je leta 2001 izdalo nekajstransko odločbo, ki je bila sprejeta soglasno, z enim ločenim mnenjem. Odločba je obravnavala pritožbo Iva Hvalice, ki ga je sodišče obsodilo na plačilo odškodnine za nepremoženjsko škodo v višini pol milijona tolarjev. Hvalica je namreč na interpelacijski seji tedanjemu državnemu podsekretarju na ministrstvu za šolstvo Žibretu očital korupcijo. Javno ožigosani funkcionar je na ustavnem sodišču dosegel svojo pravico. Ustavni sodniki so kljub zadržkom presodili, da je svoboda govora poslanca omejena, ker so človekove pravice in temeljne svoboščine omejene z enakovrednimi pravicami oziroma svoboščinami drugih ljudi. "Gre za jasen, konkreten in nedvoumen očitok korupcije, torej hudega kaznivega dejanja, za katerega je javnost občutljiva, še posebej, ker gre za državne uslužbenice." Dodali pa so, da Hvalica v pritožbi "ni navedel nobenih okoliščin, ki bi izkazovale, da je imel utemeljene razloge, da je verjel v resničnost svojih navedb". Sodniki so tako presodili, da poslanec ne more javno govoriti nepreverjenih dejstev in da kazenska imuniteta, ki mu jo podeljuje ustava, ne vključuje tudi civilne, saj ta v ustavi ni bila zapisana. Če bi sprejeli mnenje, da svoboda govora poslanca v parlamentu ni z ničimer omejena, njegova civilnopravna odgovornost za besede, izrečene v parlamentu, sploh nikoli ne bi mogla priti v poštev. Ustavni sodniki so torej določili prakso, po kateri so poslanci tudi civilnopravno odgovorni za svoje besede, izrečene v parlamentu.

15.1 PRIMERI (NE)PRIZNANE IMUNITETE POSLANCEV PO MANDATNIH OBDOBJIH

15.1.1 Mandatno obdobje 1992-1996

Tabela 1: Priznane imunitete poslancem v mandatnem obdobju 1992-1996

Igor Bavčar	Žaljiva obdolžitev.
Benjamin Henigman	Kršitev temeljni pravic delavcev, ponareditev ali uničenje poslovnih listin.
Ivo Hvalica	Žaljiv obdolžitev.
Jože Jagodnik	Žaljiva obdolžitev.
Zmago Jelinčič	Obrekovanje, razžalitev, izdaja uradne skrivnosti, žaljiva obdolžitev.
Igor Omerza	Žaljiva obdolžitev.
Lojze Peterle	Žaljiva obdolžitev.
Jože Protner	Zloraba položaja ali pravic odg. osebe, sklenitev škodljive pogodbe.
Jože Pučnik	Obrekovanje.
Peter Tancig	Zloraba zaupanja, uradnega položaja ali pravic.

Vir: MAG, (2008)

Tabela 2: Nepriznane imunitete poslancem v mandatnem obdobju 1992-1996

Zmago Jelinčič	Pomoč pri poskusu kaznivega dejanja, napeljevanje h kaznivemu dejanju z ogrožanjem z nevarnim orodjem, proizvodnja in promet z orožjem, zloraba zaupanja.
Janez Kocjančič	Preprečitev vrnitve na delo.
Jožef Kocuvan	Poskus izdaje nekritega čeka.
Marjan Podobnik	Žaljiva obdolžitev.
Jana Primožič	Ogrožanje javnega prometa.
Peter Tancig	Zloraba položaja ali pravic

Vir: MAG, (2008)

15.1.2 Mandatno obdobje 1996-2000**Tabela 3: Priznana imuniteta poslancem v mandatnem obdobju 1996-2000**

Jakob Presečnik	Zloraba pooblastil.
-----------------	---------------------

Vir: MAG, (2008)

Tabela 4: Nepriznane imunitete v mandatnem obdobju 1996-2000

Ciril Ribičič	Žaljiva obdolžitev.
Jelko Kacin	Povzročitev prometne nesreče iz malomarnosti.
Zmago Jelinčič	Razžalitev in žaljiva obdolžitev, nedovoljena proizvodnja in promet z orožjem ali razstrelilnih snovi nasilništvo
Jože Zagožen	Žaljiva obdolžitev.
Pavel Rupar	Dvakrat žaljiva obdolžitev, zloraba uradnega položaja ali pravic, obrekovanje.
Janez Janša	Lahka telesna poškodba in poškodovanje tuje stvari.
Franc Pukšič	Žaljiva obdolžitev.

Vir: MAG, (2008)

Tabela 5: Priznana imuniteta poslancem v mandatnem obdobju 2000-2004

Pavle Rupar	Obrekovanje .
Zmago Jelinčič	Poškodovanje tuje stvari.

Vir: MAG, (2008)

Tabela 6: Nepriznana imuniteta poslancem v mandatnem obdobju 2000-2004

Pavel Rupar	Zloraba uradnega položaja in pravic.
Zmago Jelinčič	Dva primera nasilništva.
Jožef Jerovšek	Ogrožanje varnosti pri delu.
Slavko Gaber	Žaljiva obdolžitev.
Franc Pukšič	Žaljiva obdolžitev.
Jerica Mrel	Grdo ravnanje, ogrožanje varnosti in poškodovanje tuje stvari.

Anton Anderlič	Žaljiva obdolžitev.
----------------	---------------------

Vsi so se sklicevali na imuniteto, razen Slavka Gabra in Antona Anderliča.

Vir: MAG, (2008)

Tabela 7: Nepriznana imuniteta poslancem v mandatnem obdobju 2004-2008

Zmago Jelinčič	Pomoč pri poskusu umora, prikrivanje, žaljiva obdolžitev, razžalitev.
Alojz Sok	Obrekovanje
Pavel Rupar	Zloraba uradnega položaja, ponareditev poslovnih listin, jemanje podkupnine, ogrožanje varnosti, zloraba uradnega položaja; ogrožanje z nevarnimi sredstvi pri prepiru ali pretepu; obrekovanje.
Breda Pečan	Zloraba uradnega položaja.
Martin Mikolič	Zloraba uradnega položaja ali pravic.
Janko Veber	Nevestno delo v službi.

Nihče se ni skliceval na imuniteto!

Vir: MAG, (2008)

16 SODNIKI IN USTAVNI SODNIKI

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 začel kazenski postopek, če je osumljen kaznivega dejanja pri opravljanju sodniške funkcije.«

S tem členom je določena imuniteta sodnikov kot ena izmed prvin neodvisnosti, ki izhaja iz 125. člena ustave. Imuniteta sodnikov pomeni, da niti sodnika, niti sodnika porotnika ni mogoče klicati na odgovornost za mnenje, ki ga je dal pri odločanju na sodišču, kar je določeno v prvem odstavku tega člena in predstavlja t.i. materialno imuniteto. V drugem odstavku piše, sodnik ne sme biti priprt, prav tako pa zoper njega ne sme biti začel kazenski postopek, če tega ni dovolil državni organ. Dovoljenje le-tega je potrebno, če je sodnik osumljen kaznivega dejanja pri opravljanju sodniške funkcije. Takšna ustavna določba preprečuje, da bi zakonodajna in izvršna oblast brez omejitev nadzirali sodstvo oziroma ga ovirali s kazenskimi postopki zoper sodnike, ko za to ne bi imeli pravne podlage. Sodniki so s to ustavno določbo delno izenačeni s poslanci, ki jim je poslanska imuniteta zagotovljena s 83. členom.

Ko je za začetek kazenskega postopka zoper sodnika potrebno dovoljenje državnega zbora, kot je to določeno v drugem odstavku tega člena, mora organ, ki je za to pristojen, zahtevati dovoljenje na podlagi prvega odstavka 99. člena Zakona o sodniški službi. O tem mora obvestiti sodni svet ter ministrstvo, pristojno za pravosodje. Za odreditve pripora zoper sodnika je potrebno dovoljenje državnega zbora. Preiskovalni sodnik mora na podlagi drugega odstavka 99. člena Zakona o sodniških službah pred odreditvijo zopora zaprositi državni zbor za dovoljenje. Državni zbor odloči o tem po pridobitvi mnenja sodnega sveta. Sodišče mora v skladu s prvim odstavkom 100. člena Zakona o sodniških službah o tem nemudoma obvestiti tudi predsednika sodišča, v katerem sodnik opravlja sodniško službo, sodni svet ter ministrstvo, pristojno za pravosodje.

Za začetek kazenskega postopka je treba šteti vložitev obtožnega predloga ali obtožnice oziroma sklep o uvedbi preiskave, Državno tožilstvo ali sodišče mora torej imeti pred temi akti že dovoljenje državnega zbora. Med kazniva dejanja bi šteli kazniva dejanja jemanje podkupnine, zlorabe položaja ali pravic uradne osebe, ponareditev uradne listine in podobno. Če je zoper sodnika uveden kazenski postopek zaradi utemeljenega suma storitve kaznivega dejanja z zlorabo sodniške funkcije, mora predsednik vrhovnega sodišča sodniku izreči začasno odstranitev iz sodniške službe, torej t.i. suspenz (glede na določbo 1. odst. 95 člena Zakona o sodniških službah), druga možnost pa je zapisana v drugem odstavku istega člena. Gre za fakultativno možnost. Predsednik vrhovnega sodišča lahko izreče suspenz zoper sodnika zaradi kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti in za katero je mogoče izreči zaporno kazen za več kot dve leti. V obeh primerih se zoper suspenz sodnik lahko pritoži v 15 dneh na sodni svet, predsednik vrhovnega sodišča

pa na državni zbor, pri čemer pa pritožba ne zadrži izvršitve odločbe. Suspenz traja do dokončne odločitve pristojnega organa o razrešitvi sodnika.

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 služb poklicna imuniteta smiselna, čeprav je ob tem potrebno omeniti, da v pravni teoriji prevladuje stališče, da mora biti ta predvidena že v ustavi, zakon ali drugi pravni akt pa jo lahko le podrobneje ureja. Zakoni so za te službe predvideli le omejeno poklicno imuniteto, ki je (z izjemo imunitete varuha človekovih pravic⁹ 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, 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, 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 ostalih treh skupin subjektov. Zoper sodnika, ki stori kaznivo dejanje izven okvira opravljanja svoje (sodniške) funkcije, je mogoč kazenski pregon oziroma ugotavljanje kazenske odgovornosti, kajti njegova morebitna »zadržanost« praviloma ne vpliva bistveno na delo sodišča. Drugače je v navedenih državnih organih, kjer ima lahko odsotnost določenega člana težje (negativne) politične in pravne posledice. Zato 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 (7. člen ustave). Enakost ureditve poslanske imunitete in imunitete ustavnih sodnikov izhaja tudi iz 249. člena poslovnika državnega zbora, ki določa, da se določbe poslovnika o postopkih v zvezi z imuniteto poslancev smiselno uporablja tudi za imuniteto sodnikov ustavnega sodišča.

17 VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC

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) uživajo zgolj poklicno imuniteto, pri čemer je ta v prvem odstavku materialna in absolutna, v drugem odstavku pa procesna in relativna. Procesna imuniteta varuha človekovih pravic velja le za pripor, ne pa tudi za kazenski postopek. Po tem se imuniteta varuha človekovih pravic loči od sodniške.

18 PRIMERJAVA POKLICNIH IN NEPOKLICNIH IMUNITET V TREH DRŽAVAH

18.1 MADŽARSKA

18.1.1 Poklicna imuniteta

Poslanec madžarskega parlamenta⁴¹ 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 pred odgovornostjo v civilnem postopku - gre za odškodninsko odgovornost. Poklicna imuniteta varuje poslanca tudi po izteku mandata.

18.1.2 Nepoklicna imuniteta

Po madžarski ustavi poslancu ne sme biti odvzeta prostost, zoper njega ne smejo sprožiti kazenske postopke in postopke o prekršku. Prav tako ne smejo preiskati stanovanja poslanca brez dovoljenja parlamenta, razen če je bil zaloten pri kaznivem dejanju. Imuniteta je časovno omejena s časom mandata, ki ga uživa poslanec, s časom kandidature in s časom med predčasno razpustitvijo parlamenta ter izvolitvijo novega parlamenta. V času trajanja mandata varuje imuniteta poslanca⁴² tudi pred kazenskim postopkom, uvedenim pred izvolitvijo.

18.2 ITALIJA

18.2.1 Poklicna imuniteta

Člani parlamenta niso odgovorni (kazensko in civilno) za izrečena mnenja in glasove pri izvrševanju svoje funkcije. To velja tako znotraj kot zunaj parlamenta pod pogojem, da so njihove izjave povezane z izvrševanjem funkcije. Poklicna imuniteta⁴³ varuje člane parlamenta tudi po izteku mandata.

18.2.2 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 ne smejo odvzeti prostosti brez dovoljenja doma

⁴¹ Ustava Republike Madžarske v 20. členu določa, da imajo člani parlamenta zagotovljeno imunitete v skladu z določbami zakona, ki ureja pravni status članov parlamenta. Za sprejem tega zakona zahteva ustava konsenz dveh tretjin članov parlamenta.

⁴² Več v Zakonu o pravnem statusu članov parlamenta Republike Madžarske

⁴³ Imuniteta je urejena v 68. členu; Italijanske ustave.

parlamenta, kateremu pripada, razen v primeru izvršitve pravnomočne sodne odločbe, ali če je bil zaloten pri izvrševanju kaznivega dejanja. Dovoljenje parlamenta je 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.

18.2.3 Trajanje poslanske imunitete

Trajanje non-liability je neomejeno in se nadaljuje tudi po koncu mandata. Začetek imunitete nastopi z razglasitvijo članov parlamenta. Imuniteta preneha, ko se sestane nova zbornica, ali če mandat članu preneha po odstopu, ali ker ni bil znova izvoljen.

18.3 NEMČIJA

18.3.1 Imuniteta

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 izvzeta 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.

18.3.2 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 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 imajo imuniteto kot člani deželnih vlad.

18.3.3 Namen poslanske imunitete

Non-liability članov Bundestaga navaja na to, da noben postopek zoper člana Bundestaga ne more biti sprožen zaradi mnenja ali glasu, v okviru dela v Bundestagu,

njegovih odborih, poslanski skupini ali v dokumentih Bundestaga. Postopki so lahko sproženi le, če je član obdolžen žaljive obdolžitve torej kletve ali obrekovanja. Inviolability v Bundestagu ščiti za vsa dejanja, ki so kazniva po zakonu in varuje Clane Bundestaga pred kakršnokoli obliko kazenskega pregona, razen če so bili zaloteni pri samem kaznivem dejanju ali naslednji dan po storjenem dejanju.

18.3.4 Trajanje poslanske imunitete

Non-liability nastopi z dnem sprejema mandata poslanca, vendar ne prej kot se konstituirata Bundestag, traja pa neomejeno, torej tudi po preteku mandata. Inviolability deluje tako dolgo, dokler ima poslanec mandat.

18.3.5 Poklicna imuniteta

Ustava Zvezne republike Nemčije v 46. členu določa, da proti poslancu ne more biti uveden sodni (kazenski, 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.

18.3.6 Nepoklicna imuniteta

Poslanec ne sme biti klican na odgovornost za kazniva dejanja in mu ne more biti odvzeta prostost za kazniva dejanja brez dovoljenja parlamenta - Bundestaga, razen, če so ga zalotili 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 odzame. 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.

V vseh teh zadevah, je še kaj o imuniteti mislijo ljudje, ki so poslance izvolili. Poslanci v Nemčiji imuniteto pojmujejo kot čast in pravico, da smejo pregledovati zadeve, do katerih drugi državljani nimajo dostopa. Ne doživljajo jo kot zaščito pred preganjanjem zaradi suma storitve kaznivega dejanja.

19 ZAKLJUČEK

Ključni razlog, zaradi katerega je prišlo do vzpostavitve instituta poslanske imunitete v zgodovini, in ki velja še danes, zagotavljanje neoviranega delovanja parlamenta. Analiza uveljavljanja in podeljevanja poslanske imunitete je pokazala, da se največ kaznivih dejanj nanaša na kazniva dejanja žaljive obdolžitve in obrekovanja. Nekateri poslanci pa so uveljavljali imuniteto tudi zaradi drugih kaznivih dejanj (kot na primer za pomoč pri podtikanju eksploziva pod avto, za preprečitev vrnitve na delo, za poskus izdaje nekritega čeka, za ogrožanje javnega prometa...).

Ugotavljamo, da obravnavajo vsako leto manj poslancev. O imuniteti nekaterih so razpravljali večkrat, najpogosteje o poslancu SNS Zmagu Jelinčiču Plemenitem.

Vse države, ki so bile predmet raziskave, imajo poslansko imuniteto zapisano že v ustavi.

Tako ima Madžarska 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 še prepoved preiskave poslančevega stanovanja brez dovoljenja parlamenta.

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.

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

K spoštovanju demokratičnih temeljev in krepitvi zaupanja v demokratični sistem močno prispeva upoštevanje osnovnih etičnih in moralnih norm. To bo moralo biti ključno pri podeljevanju 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)

Poslanci bi morali odgovarjati za kazniva dejanja, ki niso povezana s poslansko funkcijo. V nalogi nisem mogel razkriti ozadij, zakaj je nekomu imuniteta bila podeljena, drugemu ne. V obstoječi ureditvi obstaja možnost, da se poslanec ne sklicuje na imuniteto, pa mu jo državni zbor vseeno prizna. S tem zaščiti delovanje parlamenta. Ključno etično vprašanje tako ostaja predvsem odločanje o imuniteti za kazniva dejanja, ki niso povezana s poslanskim delom. Prav bi bilo, če bi bili v takih primerih izenačeni z ostalimi državljani. Pojavlja se vprašanje, ali je prav, da sankcioniramo napake iz preteklosti z zoževanjem tega instituta, saj je vedno manj poslancev, ki uveljavljajo poslansko imuniteto.

Pred volitvami leta 2004, naj bi se poslanci LDS celo s podpisi zavezali, da se ne bodo sklicevali na imuniteto za besede, ki jih bodo izrekli v državnem zboru. To kaže na to, da se poslanci zavedajo pomembnosti tega instituta in poštenosti do sebe, še bolj pa do državljanov, ki so jim zaupali mandat.

Ugled državnega zbora je gotovo povezan z ureditvijo in predvsem uporabo instituta poslanske imunitete. Ker se je o določenih primerih priznanja imunitete veliko pisalo in govorilo, je mogoče ugotoviti, da nekatere sporne odločitve niso pozitivno vplivale na ugled državnega zbora. Skrhan je bil tudi ugled poslancev. V mnogih državah se poraja vprašanje, če je imuniteta, potrebna, in če je, v kolikšnem obsegu.

Smiselno je zato, ker zagotavlja neodvisnost poslanca, vendar imuniteta ne bi smeli zlorabljati.

Zavedati se je treba, da se politična kultura še vedno gradi. Normalno je, da tako mlada država, kot je naša, na politični sceni potrebuje izkušnje-tudi o podeljevanju imunitete poslancem. Če bomo izvolili poštene, etične in moralne ljudi, bo zlorab poslanske imunitete vedno manj.

Drugi domovi, kot je pri nas državni svet, povsod ne uživajo imunitete. Pri nas smo glede tega velikodušnejši. Imuniteto imajo tudi državni svetniki. Pri nas so poslanci lahko civilno obsojeni za mnenje ali glas. Kazalo bi torej popolnoma odpraviti procesno imuniteto in še razširiti poklicno, saj se je izkazalo, da je prva vir zlorab, po drugi strani pa so bili že poslanci obsojeni na plačilo kazni za mnenje, izrečeno v parlamentu. Poklicna imuniteta torej ne ščiti dovolj.

Mislím, da je imuniteta vsekakor potrebna in se mi ne zdi smiselno razmišljati o ukinitvi tega instituta. To je dokazala tudi ta naloga. V preteklosti je sicer prihajalo do zlorab tega instituta, vendar je le-teh vse manj. To dokazuje, da se politična kultura v naši državi dviguje.

Smiselno bi bilo razmisliti o ukinitvi nepoklicne imunitete in razširitvi poklicne. Institut imunitete je treba urediti tako, da bo ustrezal demokratičnim standardom sodobnih ustavnih ureditev.

UPORABLJENA LITERATURA

KAUČIČ, Igor. GRAD, Franc: Ustavna ureditev Slovenije, Ljubljana GV založba 2001

BREZOVŠEK, Miro. HAČEK, Miro, ZVER, Milan, Organizacija oblasti v Sloveniji, Ljubljana, Fakulteta za družbene vede, 2008

KAUČIČ, Igor. CERAR, Miro: Imuniteta poslancev, 1995

BOŠNJAK, Marko: Ustavnoppravna vprašanja po ratifikaciji rimskega prava, 2002

GRAD, Franc. KAUČIČ, Igor. RIBIČIČ, Ciril. KRISTAN, Ivan: Državna ureditev Slovenije, Uradni list RS, 1996

KOCJANČIČ, Rudi. RIBIČIČ, Ciri., GRAD, Franc. KAUČIČ, Igor: Ustavno pravo Slovenije, Ljubljana, Visoka upravna šola, 2003

NERAD, Sebastjan: Protiustavna odločitev državnega sveta, 2004

RIBIČIČ, Ciril: Slovenski parlament včeraj, danes in jutri, Ljubljana, Slovensko politološko društvo 1996

FUNDA, Tina: Kazenska odgovornost politikov, Pravna praksa, 2002

BREZOVŠEK, Marjan: Slovenski parlament; Zbornik Slovenskega politološkega društva, 1991

BLAŽIČ, Janez: Poslanska imuniteta v ustavah držav članic EU, raziskovalna naloga, Ljubljana, Državni zbor RS, 2005

ŽAGAR, Mitja: Ustava SFRJ iz 1974 in osamosvajanje republike Slovenije, Slovenska akademija znanosti in umetnosti, 1995

ZGONC, Andraž: Poslanska imuniteta, Ljubljana, 2006

GAZDIČ, Sašo: Položaj poslancev, raziskovalna naloga, Državni zbor, Ljubljana 2001

ŠTURM, Lovro: Komentar Ustave Republike Slovenije, Ljubljana, Fakulteta za podiplomske evropske in državne študije, 2002

KAUČIČ, Igor: Ustava Republike Slovenije, Ljubljana, GV založba, 2007

VIRI IZ RAZLIČNIH PUBLIKACIJ

- ŠEŠKO, Polona: Imuni pred zakonom: Mag, 27 . februar 2008, št. 8, stran 2
- VUKELIĆ, Majda: Imuniteta za poslanske šibkosti. Delo, 8. marec 2007, stran 15
- VUKELIĆ, Majda: Poslanska imuniteta čez prvo oviro, Delo, 12. maj 2006, stran 2
- VUKELIĆ, Majda: Le poklicna imuniteta, Delo, 17. januar, 2006, stran 2
- VUKELIĆ, Majda: Blizu soglasja poslanske imunitete, Delo, 11 maj 2006, stran 2
- TAŠKAR, Jana: Svetnik ob imuniteto?, Delo, 16. februar, 2005, stran 1
- TAŠKAR, Jana: Kje bo zbor odprl besedilo ustave? Delo 23. maj 2006, stran, 1
- JAKOPEC, Marko: Branil se bo brez poslanske imunitete, Delo, 14. oktober 2006, stran 4
- LUSKOVEC, Viktor: Imuniteta združila poslance, Nedelo, 4. junij 2006, stran 2
- MLINARIČ, Urška: Kompromis med Grimsov in Potrčem, Večer, 15. september 2005, stran 5
- POGLAJEN, Jože: Vzgojne palice za poslance še vedno ni, Delo, 9. september 2006, stran 2
- ROGLIČ, Meta: Poslanci naj odgovarjajo za svoje besede, Mladina, 17. januar 2006, št 3, stran 2.
- PIRC, Vanja: Krivična imuniteta, Mladina, 17. januar 2005, št. 3, stran 10
- PIRC, Vanja: Grimsov obrat, Mladina, 31. januar 2005, št. 5, stran 25

ZAKONI

Ustava Republike Slovenije, Ur. list RS, št. 33/1991

Kazenski zakonik Republike Slovenije, Ur. list RS, št. 70/94, 23/99, 40/04, 55/08

Zakon o sodiščih, Ur. list, št. 94/2007

Zakon o državnem svetu RS, Ur. list RS, št. 100/2005

Zakon o poslancih, Ur. list RS, št. 109/2008

Zakon o varuhu človekovih pravic, Ur. list RS, št. 15-1/1994

Poslovnik državnega zbora, Ur. list RS, št. 92/2007

VIRI Z INTERNETA

Zakon o ratifikaciji sporazuma o privilegijih in imunitetah. URL= »http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&st=a&vt=127&q=imunitet*&mandate=-1&o=10&new=1#list«. 19.2.2009

Državni zbor v četrtem mandatnem obdobju 2004-2008. URL= »<http://www.dz-rs.si/index.php?id=105&new=1>«. 19.2.2009

Poslanska imuniteta. URL= »http://www.ius-software.si/Novice/prikaz_Clanek.asp?Skatla=17&id=20996«. 16.12.2008

Etični kodeks, bedarija ali potreba. URL= »http://www.finance.si/142528/Eti%E8ni_kodeks_poslancev_bedarija_ali_potreba«. 16.12.2008

Zbornik ustavne razprave. URL= »<http://www.dz-rs.si/index.php?id=105&o=40&sb=4&sd=0>«. 16.12.2008

Pokrajine že na junijski seji. URL= »http://www.rtv-slo.si/modload.php?&c_mod=news&op=sections&func=read&c_menu=1&c_id=110763&tokens=POSLANSKA+IMUNITETA«. 11.11.2008

Parlamentarna preiskava nov dokaz odkritega norčevanja iz demokracije in zdrave pameti. URL= »http://www.lids.si/si/medijski_center/blog/4521/detail.html«. 1.4.2009

Plemeniti mora v šolo. URL= »<http://www.delo.si/clanek/22175>«. 16.1.2009

Parlamentarna imuniteta. URL= »http://www.europarl.europa.eu/hearings/20051129/juri/grad_sl.pdf«. 16.12.2008

Ustavno sodišče RS. URL= »<http://odlocitve.us-rs.si/usrs/us-odl.nsf/o/962E53AC85614C18C125717200296B30>«. 18.1.2009

Janku Vebru DZ ni priznal imunitete. URL= »[http://novice24.com/story.php?title=Jan ku_Vebru_DZ_ni_priznal_poslanske_imunitete](http://novice24.com/story.php?title=Jan+ku+Vebru+DZ+ni+priznal+poslanske+imunitete)«. 16.12.2008

V kazenskem postopku zaradi obrekovanja Žerjav brez imunitete. URL= »http://www.siol.net/slovenija/novice/2009/04/v_kazenskem_postopku_zaradi_obrekovanja_zerjav_brez_imunitete.aspx«. 16.12.2008

Kočevski medvedi s Šubičeve. URL= »http://www.mladina.si/tednik/200504/clanek/slo-ustava-jure_trampus/«. 21.12.2008

Evropski poslanci zaslužijo 7000 eur. URL= »http://www.indirekt.si/novice/slovenija/evropski_poslanci_zasluzijo_7000_evrov/126169«. 4.4.2009

Mislim, da torej sem. URL= »<http://neuromancer.blog.siol.net/2006/12/04/oblak-tag-ov-sovraznega-govora-zmagota-jelincica-v-piramidi/>«. 20.12.2008

Virtualna knjižnica Slovenije. URL= »<http://cobiss.izum.si/scripts/cobiss?ukaz=getid&ani=si>«. 10.11.2008

SEZNAM TABEL

Tabela 1: Priznane imunitete poslancem v mandatnem obdobju 1992-1996	35
Tabela 2: Nepriznane imunitete poslancem v mandatnem obdobju 1992-1996.....	36
Tabela 3: Priznane imunitete poslancem v mandatnem obdobju 1996-2000	36
Tabela 4: Nepriznane imunitete v mandatnem obdobju 1996-2000	36
Tabela 5: Priznane imunitete poslancem v mandatnem obdobju 2000-2004	36
Tabela 6: Nepriznane imunitete poslancem v mandatnem obdobju 2000-2004.....	36
Tabela 7: Nepriznane imunitete poslancem v mandatnem obdobju 2004-2008.....	37

IZJAVA O AVTORSTVU IN NAVEDBA LEKTORJA

Podpisani MIHA BORKO, vpisan na Fakulteto za upravo v študijskem letu 2000/2001 kot izredni študent, izjavljam, da sem diplomsko nalogo z naslovom IMUNITETA PO USTAVI REPUBLIKE SLOVENIJE napisal samostojno, s korektnim navajanjem virov in ob pomoči dr. Rudija Kocjančiča.

Soglašam z objavo diplomskega dela na internetnih straneh.

Datum: 12. 5. 2009

Podpis:
Miha Borko

Diplomsko nalogo je lektorirala:
Marija Mir Milošič, prof.