

О УСТАВНИМ ПАРЛАМЕНТАРНИМ ИМУНИТЕТИМА*

- Сажетак -

У овом, другом дијелу рада је предочено појмовно одређење парламентарних имунитета неодговорности и неповредљивости, њихов настанак и развој, нормативно уређење у упоредноправној пракси европских држава, Великој Британији, Француској и СР Њемачкој, венецијански модел парламентарних имунитета и онај у Европском парламенту. Обим посланичких имунитета разликује се у пракси, али им је заједничко полазиште очување принципа подјеле власти, заштита људских права и слобода и остваривање владавине права. Одредбе о парламентарном имунитету неповредљивости су први пут установљене у Уставу за Књажевину Црне Горе из 1905. године, затим у уставима Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, Краљевине Југославије и свим уставима социјалистичке Југославије и Црне Горе. Одредбе Устава Црне Горе о парламентарних имунитетима су сличне осталим одредбама из региона, али их се треба законом на потпунији начин регулисати, пошто су досадашње Пословничке одредбе показале одређене недоречености.

Кључне ријечи: парламентарни имунитети, парламентарцац, парламент, Устав за Књажевину Црну Гору, устави Црне Горе.

* Први део рада је објављен у претходном броју часописа Архив за правне и друштвене науке 1/2021. Електронска адреса ауторке: hskose@ius.edu.ba.

1. ПАРЛАМЕНТАРНИ ИМУНИТЕТИ У ЕВРОПИ

1.1. Парламентарни имунитет у Великој Британији

Идеја парламентарног имунитета први пут се појавила у Енглеској као резултат борбе Парламента против апсолутистичке власти монарха. Развитак имунитетског права у Великој Британији односи се искључиво на имунитет неодговорности, јер постоји слобода говора (*privilege of freedom of speech*) за све чланове Дома комуна и Дома лордова, али не постоји заштита од лишавања слободе или кривичног гоњења за дјела која чланови парламента учине ван своје посланичке функције. За вријеме Едварда III (*Edward III*, 1327–1377) био је донијет закон по којем „ни један пер не може бити осуђен на губитак посједа, притвор или затвор, осим на основу пресуде перова у Парламенту“.¹

Као почетак званичног признавања привилегија слободе члановима Дома комуна у енглеској литератури се наводи већ поменути Хаксијев случај за владавине Ричарда II. Хакси је био осуђен као издајница, да би га исте године Хенри IV (*Henry IV*) пустио на слободу.² У вријеме владавине Хенрија VIII (*Henry VIII*) суд је парламентарца Строуда (*Strode*) 1512. осудио на казну затвора и плаћање глобе због предлагања закона о рудницима цинка у Корнволу (*Cornwall*). Парламент је, уз сагласност краља, донио закон којим се поништава пресуда суда и изјављује да се „све оптужбе, пресуде, глобе и казне које су изречене против Строуда или би биле изречене у вези с неким законом или израженим мишљењем у пословима из надлежности Парламента, како за садашњи, тако и за будући Парламент – проглашавају неважећим и ништавим“.³ Дом комуна је 1541. године упутио петицију краљу Хенрију VIII којом је тражио признавање привилегија слободе говора, али је увијек долазило до мимоилажења између монарха и Дома комуна. Наводе се ријечи лорда канцелара Едварда Коука (*Edward Coke*) из 1593.

¹ Thomas Erskine May, *A Treatise upon the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament* (Cambridge Library Collection – British and Irish History, 19th Century), Cambridge, 2015, стр. 48.

² Исто, стр. 20.

³ Alexandre Estève, *Le député français*, Thèse pour le doctorat en droit public, Université de Limoges, 2018, стр. 17–32; Martin Édouard., *De l'immunité des discours, des opinions et des votes émis dans les assemblées*, Thèse, Paris, L. Boyer, 1902, стр. 13–24.

године, који је, одговарајући у име краљице Елизабете I (Elisabeth I, 1593–1603) на петицију Дома комуна изјавио: „Слобода говора Вам се одобрава, али ви треба да знате своје привилегије; оне се не састоје у праву свакога од вас да каже све што хоће или што му пада на памет; ваша је привилегија да кажете ‘да’ или ‘не’.“⁴ Посљедњи случај повреде привилегија слободе говора догодио се за вријеме владавине Чарлса I (*Charles I*, 1600–1649), када је суд у Лондону осудио три парламентарца због говора који су држали у Дому комуна на казну затвора и плаћање тешких глоба.⁵ Врховни суд је поништио одлуку суда Кингс Бича (*King’s Bench*) и прогласио је неважећом. Парламент је однио побједу над монархом доношењем Закона о правима (*Bill of rights*), који је, након што је био протјеран Џејмс II (*James II*), признао Вилијам III Орански (*William III, William of Orange*). Одредбама члана 9 наведеног закона, који и сада важи, прописано је „да слобода говора, расправа, поступка у Парламенту не смије бити предмет оптужбе или истраге било којег суда или мјеста изван Парламента“.⁶ Изјаве за медије и оне дате на јавним скуповима или писма којима се обраћају бирачима нијесу обухваћена имунитетом неодговорности. Исто тако, изјаве или радње изговорене или учињене у њиховим изборним јединицама у оквиру њихове заступничке функције те писма која су у име својих бирача упутили министарствима или другим јавним службама нијесу обухваћена имунитетом неодговорности и због тих радњи заступник може бити казнено или цивилно одговоран. Имуитет неодговорности штити парламентарца од грађанске и казнене одговорности. По изузетку, он може бити дисциплински одговоран ако прекорачи границе слободе говора у вези с издавањем државне тајне (*Official Secrets Act из 1989*).⁷

Реформом из 1966. године, усвајањем Закона о клевети (*Defamation Act*), који у чл. 13 предвиђа могућност да се сваки посланик може одрећи имунитета, иако исти не припада њему него

⁴ Thomas Erskine May, *A Treatise upon the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, нав. дјело, стр. 108.

⁵ *Nouveau Petit Larousse*, Paris, 1968, стр. 1277.

⁶ Вид. *Bill of Rights*, http://www.constitution.org/eng/eng_bor.html, 20.2.2021.; Library Standard Note, *Parliamentary Privilege and individual Members, and Report of the Joint Committee on Parliamentary Privilege*, HC 214 1998-99, <http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/briefings/snpc-00293.pdf>, 20.2.2021.

⁷ *Official Secrets Act 1989*, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/6/introduction>, 5.4.2021., а о Закону више вид.: Owen Hood Phillips, Paul Jackson, *Constitutional and Administrative Law*, Sweet & Maxwell, London, 2001, стр. 274.

парламенту, у случајевима када тужбом жели покренути процес због клевете, с намјером да на тај начин покуша спасити свој углед и част, уколико сматра да је својим изјавама или радњама у парламенту, из нечасних побуда, проузроковао личну штету.⁸ *Freedom from arrest*, односно имунитет неповредивости, ограничен је на заштиту посланика у вези с лишавањем слободе у поступку за утврђивање грађанске одговорности у периоду од 40 дана прије и 40 дана након парламентарног засиједања. Та се привилегија не односи на материју утврђивања кривичне одговорности, па се имунитет неповредивости своди на ограничену правну заштиту од лишавања слободе у грађанским (цивилним) предметима од стране грађанских судова, који могу само изузетно спровести мјеру лишавања слободе или затворску казну.

1.2. Парламентарни имунитети у Француској

Парламентарни имунитет у Француској настао је у вријеме велике Француске револуције 1789, пошто је до тада постојала скупштина три сталежа, у којој је трећи сталеж имао 584 представника, представници племства 270 и свештенство 291 представника. Након расправљања пуних пет недјеља представници трећег сталежа су 17. јуна 1789. године прогласили Народну скупштину (*Assemblée nationale*). Краљ је поништио одлуку трећег сталежа о проглашењу народне скупштине и позвао представнике сталежа да се разиђу. Међутим, на захтјев краља да се сједница Скупштине прекине у име присутних одрично је одговорио Мирабо (*Honoré-Gabriel Riquet Mirabeau*), завршивши свој говор ријечима: „Нећемо напустити своја мјеста, осим ако нас принудите бајонетима.“⁹ Он је предложио да се личности Скупштине три сталежа прогласе неповредивим, након чега је Скупштина донијела сљедећу резолуцију: „Народна скупштина изјављује да је особа сваког парламентарца неповредљива; да су све особе, заједница, суд или одбори који би се усудили за вријеме или после садашњег засједања прогонити, водити истрагу, затворити или дати затворити парламентарца због било којег његовог приједлога,

⁸ *Defamation Act*, <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1996/1996031.htm#aofs>, 5.4.2021.

⁹ Јанко Таховић, „Парламентарни имунитети“, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 2/1953, Београд, стр. 159.

савјета мишљења или говора у Скупштини трију сталежа – недостојни и издајнице народа и криви за тешки злочин. Народна скупштина одлучује да ли ће у таквим случајевима предузети потребне мјере да би пронашла, прогонила или казнила оне који су иницијатори, истражитељи или извршиоци.“¹⁰

Устав Француске V републике (1958) уређује питања везана за овај облик заштите парламентарца на начин да у погледу имунитета неодговорности (*irresponsabilité*) утврђује да „ниједан члан парламента не може бити прогањан, тражен или ухапшен, задржан у притвору или суђен због мишљења или гласања у вршењу своје функције“ (арт. 26, ал. 1).¹¹ Неогворност посланика представља апсолутну и трајну заштиту од кривичне одговорности у вези с актима и радњама које су предузете директно на сједници парламента, парламентарних домова, у радним тијелима парламента и у оквиру осталих активности које заступници обављају у оквиру своје заступничке функције.

Имунитет неповредивости (*inviolabilité*) такође спада у традиционални облик заштите парламентарца (арт. 26, ал. 2–4). До 1995. године, кад је дошло до ревизије Устава, парламентарца је за вријеме засиједања парламента имао потпуну заштиту. За вријеме скупштинске сесије није могао бити ухапшен нити гоњен без одобрења дома којег је члан. Након уставних промјена укинута је свака претходна дозвола за гоњење парламентарца. Сада је довољно да Предсједништво (*Bureau*) Националне скупштине или Сената одобри гоњење, након чега се може сматрати да су отпали разлози за сумњу у постојање политички мотивисаних захтјева.

Поступак давања или укидања парламентарног имунитета детаљније је регулисан у пословницима Националне скупштине (арт. 80. Р.А.Н.)¹² и Сената (арт. 105 Р.С.).¹³ У Националној скупштини сваке се године, на почетку редовне априлске сесије, оснива парламентарно повјеренство од 15 сталних чланова и исто толико допунских чланова, на паритетној основи да би се осигурала пропорционална политичка заступљеност странака, која одговара односу снага у том дому. У случају покретања

¹⁰ Dan Gjanković, *O imunitetu narodnih zastupnika*, Narodne novine, Zagreb, 1962, стр. 35.

¹¹ Вид.: *French Constitution*, <http://www.assemblee-nat.fr/english/>, 5.4.2021.

¹² *Règlement de L'Assemblée Nationale*, 10 édition (1994), Paris (R.A.N.)

¹³ *Règlement du Sénat*, 10 édition (1994), Paris (R.S.)

поступка за укидање имунитета, на основу захтјева надлежног државног органа, повјеренство је дужно да саслуша заступника о којем се у том предмету ради или заступника којег он одреди за опуномоћеника.

1.3. Парламентарни имунитети у Њемачкој

Почетком XIX вијека њемачке државице су почеле уносити прописе о посланичком имунитету у своје уставе. Тако се у баварском Уставу из 1818. имунитет односио само на дати глас, а 1829. године Захсен-Мајнинген (*Sachsen-Meiningen*) у свом уставу прописује да посланици због својих изјава у сталешкој скупштини не могу бити позвани на судску одговорност.¹⁴ У Уставу Пруске из 1850. године у чл. 84 било је прописано да посланици не могу бити позвани на одговорност за дати глас и изражено мишљење. У Уставу Федеративне Њемачке од 1871. године, одредбама члана 30 била је прописана потпуна слобода говора: „Ниједан члан Рајхстага (*Reichstag*) не смије бити судски или дисциплински прогањан, у било које вријеме, због свог гласања или учињених изјава у вршењу своје функције, нити може бити позван на одговорност изван Скупштине.“¹⁵ Вајмарски устав из 1919. године, који је важио до доласка нациста на власт, у чл. 36–38 садржи прописе о посланичким имунитетима – неодговорности и неповредивости.

Имунитетска заштита посланика у СР Њемачкој реализује се у два облика суштински идентична облицима заштите коју уживају посланици у француском парламентарном праву. Посланичка неодговорност у СР Њемачкој регулисана је одредбама чл. 46 Основног закона из 1949. године, којим је прописано да посланик не може бити судски или службено гоњен због свог гласања, изјаве или мишљења које је изразио у Бундестагу и његовим одборима, као што не може бити позван на одговорност на било који начин. Посланички имунитет садржи нека ограничења у материјалноправном смислу у погледу кривичне одговорности посланика. Уколико посланик у свом говору или гесту на сједници Бундестага учини бесрамну

¹⁴ Dan Gjanković, *O imunitetu narodnih zastupnika*, нав. дјело, стр. 50.

¹⁵ Исто, стр. 51.

увреду, повријеђеном је лицу допуштено право на нужну одбрану према општим начелима кривичног права.¹⁶ Имуитет неодговорности посланик не може користити кад су у расправи садржани елементи издаје земље или сличних деликата. Парламент као демократска школа нације не може допустити вријеђање и позивање на тешка кривична дјела која подлијежу кажњавању у правном систему.¹⁷ Посланици уживају и имунитет неповредивости (сагласно чл. 46, ал. 2–4 ГГ), који је успостављен с циљем заштите несметаног функционисања парламента. Посланик може бити позван на одговорност или може бити ограничен у својим правима и слободама, а без одобрења уколико буде затечен у извршењу кривичног дјела. Имуитет неповредивости успостављен је ради заштите парламента и не дозвољава посланику да самостално располаже овим обликом заштите. Посланик се не може одрећи парламентарног имунитета, који траје док траје посланички мандат и у исто вријеме мирују рокови застарјелости за покретање и вођење кривичног поступка.¹⁸

Пословником о раду Доњег дома (*Bundestag*)¹⁹ у члану 107 утврђено је да се питање имунитета посланика покреће упућивањем захтјева предсједнику Одбора за питања имунитета, пословника и праћење избора. Овај одбор је, према Пословнику, надлежан и за утврђивање процедуре у вези с разматрањем имунитета чланова Парламента. Тако разматрање у Одбору о предметном захтјеву треба да почне у року од три дана од дана достављања захтјева члановима Одбора. По изузетку, ако се овај рок прекорачи, захтјев ће бити прочитан пред члановима Одбора или ако Одбор још није конституисан, предсједник Одбора сачиниће извјештај и упутити га на разматрање и одлучивање Доњем дому. Чланови овог одбора нијесу временски ограничени кад је у питању доношење одлуке о имунитету.²⁰

¹⁶ Theodor Maunz, *Deutsches Staatsrecht: Ein Studienbuch* (приредио: Reinhold Zippelius), München, 1982, стр. 263.

¹⁷ Исто, стр. 264.

¹⁸ Ирена Пејић, *Парламентарно право*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Центар за публикације, Ниш, 2011, стр. 70.

¹⁹ http://www.bundestag.de/interakt/infomat/fremdsprachiges_material/downloads/goEN_download.pdf, 5.4.2021.

²⁰ Све одредбе садржане су у чл. 46 Устава.

1.4. „Венецијански модел“ парламентарних имунитета

На међународном плану постоје напори да се на европском нивоу редефинишу парламентарни имунитети, ради обезбјеђења и њиховог прилагођавања промијењеним условима у којима функционишу модерне представничке демократије. У том циљу је и најновији извјештај Венецијанске комисије о обиму и укидању парламентарног имунитета.²¹ Венецијанска комисија (надаље: Комисија) усвојила је 1996. године Извјештај о режиму парламентарног имунитета.²² У најновијем извјештају усвојеном у марту 2014. године²³ Комисија је нагласак ставила на анализу правила у упоредном праву која се односе на обим имунитета и њихово укидање. Комисија је дала више приједлога у вези с мјерилима и смјерницама за укидање имунитета и утрла пут успостављању савременог модела парламентарних имунитета, који се ослања на „концепт парламентарног имунитета као интегралног дијела европске уставне традиције“.²⁴ Идентификовала је битне повреде у функционисању представничке демократије.²⁵

Комисија сматра да је *имунитет неодговорности* парламентарца неспоран и да се може расправљати о његовом прецизном обиму.²⁶ Национална правила о имунитету неодговорности елементи су уставног права, али се мора водити рачуна да његов обим доводи у питање сврху демократских функција парламента,²⁷ те мора бити „ограничен на мишљења и запажања која су непосредно повезана с вршењем парламентарног мандата“.²⁸ Имуитет неодговорности може бити апсолутан – покривати све вербалне деликте, и ограничен – тако да су поједине категорије деликата искључене, што је „првенствено остављено слободној процјени националног уставотворца“.²⁹ Надаље, имунитет неодговорности треба у начелу да остане апсолутан и ограничен да га парламент укине

²¹ Venice Commission, *Report on the Scope and Lifting on Parliamentary Immunities*.

²² Venice Commission, *Report on the Regime of Parliamentary Immunity*, CDL/INF(1996)007e.

²³ Venice Commission, *Report on the Scope and Lifting on Parliamentary Immunities*.

²⁴ Исто.

²⁵ Исто, стр. 6.

²⁶ Исто, стр. 7–10.

²⁷ Исто, стр. 16.

²⁸ Исто, стр. 17.

²⁹ Исто.

у конкретном случају,³⁰ као и у погледу временског дејства и да га се парламентарца не може одрећи.

Имунитет неповредивости је „најпроблематичнији и најконтроверзнији дио концепта парламентарног имунитета“ и саставни је „дио европске уставне традиције“.³¹ Пошто нема заједничких међународних и европских правила која забрањују имунитет неповредивости, треба га изградити на принципима, правилима и смјерницама Европског парламента. Правила о имунитету треба да буду постављена рестриктивно и не треба да се примјењују у пракси осим уколико постоје убједљиви разлози за то у појединачним случајевима,³² што подразумева да „успостављање и укидање имунитета буде регулисано на јасан и прецизан начин, а да процедуре буду транспарентне и што је више могуће отворене, тако да не буду злоупотребљаване у политичке сврхе“.³³ Правила о имунитету неповредивости нијесу нужан дио уставног права. Он увијек има привремени карактер и не би се смио проширивати на мишљења и понашања која нијесу у непосредној вези с функцијом парламентарца те мора постојати могућност да га се парламентарца одрекне. Одлука о одузимању имунитета мора бити заснована на чињеницама и доказима случаја достављеним од стране надлежних органа и парламентарца о чијем се имунитету одлучује, и не смије бити производ политичких осуда.³⁴ Неповредивост не треба да искључује интерне дисциплинске мјере које се могу изрећи парламентарцу.

1.5. Парламентарни имунитет у Европском парламенту

Пословник Европског парламента³⁵ и Протокол Европске уније о привилегијама и имунитетима регулише³⁶ питање имунитета посланика Парламента укључујући процедуру

³⁰ Исто, стр. 18.

³¹ Исто, стр. 24.

³² Исто, стр. 26.

³³ Исто.

³⁴ Исто, стр. 28.

³⁵ Пословник Европског парламента: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULESEP+20170116+TOC+DOC+XML+V0//HR&language=HR>, 25. 5. 2017.

³⁶ Protocol (No 7) on the Privileges and Immunities of the European Union, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12012E%2FPRO%2F07>, 25.5.2017.

његовог укидања. Пословником је предвиђено да посланици уживају повластице и имунитете утврђене Протоколом о повластицама и имунитетима Европске уније. Према Пословнику у вршењу својих овлашћења у вези с повластицама и имунитетима Парламент дјелује тако да очува интегритет као демократско законодавно тијело и обезбиједи независност посланика у извршавању њихових обавеза. Имуитет посланика није лична повластица посланика, већ гаранција независности Парламента као цјелине и његових посланика.³⁷ Сви захтјеви за укидање имунитета оцјењују се у складу с одредбама Протокола Европске уније о повластицама и имунитетима и с горе наведеним начелима.

Ако су посланици позвани у својству свједока или вјештака, није потребно захтијевати укидање имунитета, под условом да неће морати да свједоче у термину који им онемогућава или отежава извршавање парламентарних дужности, или да могу дати изјаву у писаном или било којем другом облику који им не омета вршење дужности, те да неће морати да свједоче о повјерљивим информацијама које су добили при вршењу дужности за које сматрају да их не треба открити.³⁸

Протоколом Европске уније о повластицама и имунитетима предвиђено је да посланици Парламента не могу бити подвргнути никаквом облику испитивања, задржавања или судског поступка због израженог мишљења или гласања

³⁷ Поред тога, чланом 5 Пословника предвиђено је да Европска унија на захтјев посланика и уз претходно одобрење Председника Парламента издаје посланицима пропусницу Европске уније, која им омогућава слободно кретање у државама чланицама и другим земљама које је признају као важећу путну исправу. У сврху вршења својих обавеза сваки посланик има право да активно учествује у раду парламентарних одбора и представништва у складу с одредбама овог пословника. Поред тога, посланици имају право на увид у сва документа Парламента или неког одбора осим у личне документе и рачуне, које могу прегледати искључиво посланици на које се они односе. Изузетке од овог правила поступања с документима за које се може одбити јавни приступ у складу с Уредбом (ЕЗ) бр. 1049/2001 Европског парламента и Савјета о јавном приступу документима Европског парламента, Савјета и Комисије, утврђене су посебном одредбом Пословника. Посланику се на темељу образложене одлуке може уз одобрење Председништва оспорити право на увид у документ Парламента ако након саслушања дотичног посланика Председништво закључи да би такав увид узроковао неприхватљиву штету институционалним интересима Парламента или јавним интересима те да дати посланик тражи увид у документ из приватних и личних разлога. У року од мјесец дана од пријема обавјештења посланик може против такве одлуке да уложи писану жалбу. Да би била прихватљива, у писаној жалби морају се навести разлози. О жалби одлучује Парламент без расправе на сједници која слиједи након улагања жалбе.

³⁸ Члан 6 Пословника.

при вршењу својих дужности.³⁹ Током засиједања Парламента његови посланици уживају (а) на територији своје државе имунитет признат посланицима парламента те државе, (б) на територији било које друге државе чланице имунитет од сваке мјере задржавања и од судских поступака. На исти начин имунитет се примјењује на посланике током путовања до мјеста или од мјеста засиједања Парламента. Ако је посланик затечен у вршењу кривичног дјела, није могуће позивање на имунитет те у том случају Парламент може остварити право на укидање имунитета посланику.⁴⁰

2. ПАРЛАМЕНТАРНИ ИМУНИТЕТИ У ЦРНОЈ ГОРИ

Прве одредбе о парламентарном имунитету неповредивости у Црној Гори садржане су у чл. 99 и 100 *Устава за Књажевину Црне Горе из 1905. године*, и оне гласе: „Докле Скупштина траје не може никаква власт ни позвати ни у притвор ставити народног посланика, ако Народна Скупштина не ријеши да се може ишљеђење против њега почети, осим у случају када се ухвати на самом дјелу злочинства“ (чл. 99), те „Ако се посланик за вријеме сесије на самом дјелу злочинства ухвати, може се ставити у притвор, али се то одмах мора јавити Народној Скупштини, и ништа се даље против њега не може предузимати, док Скупштина не ријеши, има ли мјеста стављању под суд“ (чл. 100).⁴¹ Закон о привременом пословном реду у Народној скупштини из 1905. године⁴² садржи у чл. 129 и 130 истовјетне одредбе као Устав из 1905. године и познаје само имунитет неповредивости.

Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца из 1921. године одредбама члана 87 и 88 прописивао је: „Нико и никад не може узети посланика на одговор за глас који је дао као члан Народне Скупштине. За све изјаве и поступке при вршењу мандата било у седницама Народне Скупштине или у одборима, или у особитом изасланству или у особитој дужности по одредби

³⁹ Члан 8 Протокола Европске уније о повластицама и имунитетима. Protocol (No 7) on the Privileges and Immunities of the European Union.

⁴⁰ Члан 9 Протокола.

⁴¹ *Црногорски устав*, НИО Службени лист Републике Црне Горе, Подгорица, стр. 21.

⁴² *Црногорски законици*, књига IV, (приредили: Бранко Павићевић и Радослав Распоповић), Историјски институт Црне Горе, Подгорица, 1998, стр. 367.

Скупштине, посланици одговарају само Народној Скупштини, по одредбама пословника“ (чл. 87) и „Без овлашћења Народне Скупштине њезини чланови не могу се за кривице било какве врсте узимати на одговор, нити у ма којем случају и од ма које власти лишити слободе док траје њихов мандат, осим кад се затеку на самом делу злочина или престапа. Али се и у томе последњем случају Народна Скупштина, ако је на окупу, одмах извештава, и она даје или одриче овлашћење да се надлежни поступак продужи за време сазива. Имунитетско право посланика настаје даном избора. Ако ко постане посланик пре него што је над њим по каквој кривици изречена извршна пресуда, власт која врши извиђање и истрагу известиће о томе Народну Скупштину, која даје или одриче овлашћење за продужење поступка. Члан Народне Скупштине може се узимати на одговор само ради онога дела, за које је издан.“

Уставом Краљевине Југославије из 1931. године прописани одредбама члана 74 и 75 било је прописано: „Сенатор односно народни посланик не одговара за глас који је дао као члан Сената односно Народне Скупштине. За све изјаве и поступке при вршењу мандата било у седницама Сената или Народне Скупштине или у одборима, или у особитом изасланству или у особитој дужности по одредби Сената или Скупштине, сенатори односно посланици одговарају Сенату односно Народној Скупштини, по одредбама пословника. За оне изјаве и поступке, који садрже кривично дело, сенатор односно народни посланик одговара и пред редовним судовима ако Сенат односно Народна Скупштина даде за то одобрење. Но за увреде, клевете или злочине сенатор односно народни посланик одговара пред редовним судовима и без претходног одобрења Сената односно Народне Скупштине“ (чл. 74) и „Без овлашћења Сената односно Народне Скупштине, њихови чланови не могу се за кривице учињене ван вршења мандата узимати на одговор нити лишити слободе док траје њихов мандат, осим кад се затекну на самом делу злочина или престапа. Али се и у томе последњем случају Сенат односно Народна Скупштина, ако је на окупу одмах извештава, и она даје или одриче овлашћење да се надлежни поступак продужи за време сазива. Имунитетско право сенатора и посланика настаје даном избора односно наименовања. Ако ко постане сенатор или посланик пре него што је над њим по каквој

кривици изречена извршна пресуда, власт која врши извиђање и истрагу известиће о томе Сенат или Народну Скупштину, која даје или одриче овлашћење за продужење поступка. Члан Сената и Народне Скупштине може се узимати на одговор само ради оног дела, за који је издан“ (чл. 75).

Закон о уставотворној скупштини од 21. августа 1945. године прописивао је: „Посланици Уставотворне скупштине од момента када су им издата од стране изборне комисије увјерења да су изабрани, не могу бити ухапшени нити се против њих може покренути судски поступак без одобрења дома коме припадају.“⁴³

Уставом Федеративне Народне Републике Југославије из 1946. године одредбама члана 69 било је прописано: „Посланици Народне скупштине ФНРЈ уживају имунитет. Посланици не могу бити лишени слободе нити се противу њих може покренути кривични поступак без одобрења дома коме припадају или Президијума Народне скупштине ФНРЈ, осим у случају затицања на делу злочина, о чему се мора одмах извести Президијум Народне скупштине ФНРЈ.“ Међутим, пословници Савезне скупштине и републичких скупштина прописивали су и посланички имунитет неодговорности. У Пословницима Савезног вијећа из 1947. године и 1948. године, у чл. 41 односно 31 прописивано је: „За све изјаве и поступке при вршењу свог мандата било у сједницама било у извјесној дужности посланици одговарају смо Вијећу и бирачком тијелу које их је изабрало.“⁴⁴

Уставом Народне Републике Црне Горе из 1946. године, одредбама члана 69 ст. 1 и 2 прописано је да посланици Народне скупштине НРЦГ уживају имунитет и да не могу бити лишени слободе нити се против њих може водити кривични поступак без одобрења Народне скупштине НРЦГ, а у времену када Народна скупштина не засиједа, без одобрења Президијума Народне скупштине НРЦГ, осим у случају затицања на дјелу злочина, о чему се мора одмах извјестити Президијум Народне скупштине НРЦГ.⁴⁵

Уставни закон о основама друштвеног и политичког уређења Народне Републике Црне Горе и републичким органима

⁴³ Закон о уставотворној скупштини, *Службени лист ФНРЈ*, бр. 63/45.

⁴⁴ Пословници Савезног вијећа, *Службени лист ФНРЈ*, бр. 85/47 и *Службени лист ФНРЈ*, бр. 52/48.

⁴⁵ *Црногорски устав*, нав. дјело, стр. 50–51.

власти у члану 54 прописивао је да народни посланик не може бити позван на одговорност, лишен слободе нити кажњен за изражено мишљење или дати глас у скупштини, да посланик не може бити лишен слободе нити се против њега може покренути кривични поступак без одобрења дома коме припада осим у случају затицања у вршењу кривичног дјела за које је прописана казна строгог затвора у трајању дужем од пет година. У таквом случају државни орган који је посланика лишио слободе или покренуо кривични поступак против њега дужан је о томе одмах обавијестити предсједника Народне скупштине, који питање износи пред одговарајући дом ради одлучивања да ли ће се поступак наставити односно да ли ће лишење слободе остати на снази, а када дом није на окупу, одобрење за лишење слободе или за покретање односно настављање кривичног поступка против посланика даје мандатно-имунитетски одбор одговарајућег дома уз накнадну потврду дома.⁴⁶ Уставним законом се први пут у правни систем уводи поред имунитета неповредивости и имунитет неодговорности.

Уставом Социјалистичке Републике Црне Горе из 1963. године одредбама члана 165 прописано је да посланици не могу бити позвани на одговорност, нити притворени, нити кажњени за мишљење и гласање у Скупштини. Посланик не може бити притворен нити се против њега може покренути кривични поступак без одобрења вијећа чији је члан. Посланик може бити притворен само „ако је затечен у вршењу кривичног дјела за које је прописана казна строгог затвора у трајању дужем од пет година“. Орган који је лишио слободе посланика треба да обавијести о томе предсједника Скупштине, који то питање треба да изнесе пред одговарајуће вијеће које ће одлучити да ли се поступак наставља односно да ли ће рјешење о лишењу слободе остати на снази.⁴⁷ Имуитет неповредивости штити посланика од кривичног поступка, а не од грађанскоправне администрације и дисциплинске одговорности.

Уставом Републике Црне Горе из 1974. године одредбама члана 157 прописано је да делегат у скупштини ужива имунитет и да не може бити позван на кривичну одговорност, притворен ни кажњен за изражено мишљење или давање гласа у скупштини,

⁴⁶ Исто, стр. 76–77.

⁴⁷ Исто, стр. 165.

а ако се позове на имунитет, делегат на територији друштвено-политичке заједнице у чију је скупштину делегиран не може бити притворен без одобрења вијећа чији је члан. Без одобрења вијећа чији је члан делегат може бити притворен само ако је затечен у вршењу кривичног дјела за које је прописана казна строгог затвора од пет година, или ако је притвор по закону обавезан. Државни орган који је делегата лишио слободе без одобрења вијећа дужан је да о томе обавијести предсједника вијећа, а ако вијеће није на окупу, одобрење за лишење слободе делегата даје мандатно-имунитетска комисија одговарајућег вијећа, с тим што ће вијеће накнадно дати потврду.⁴⁸

Уставом из 1974. године, одредбама члана 158 прописано је да делегат у скупштини самоуправне интересне заједнице не може бити позван на кривичну одговорност, притворен ни кажњен за изнесено мишљење или давање гласа у скупштини самоуправне интересне заједнице кад она одлучује о питањима која спадају у надлежност скупштине друштвено-политичке заједнице. Одредбама овог члана признат је имунитет неодговорности за делегате самоуправне интересне заједнице и делегате друштвено-политичке заједнице.

Уставом Републике Црне Горе из 1992. године питање имунитета посланика регулисано је одредбама члана 79: „Посланик ужива имунитет. Посланик не може бити позван на одговорност за говор и глас у Скупштини. Против посланика не може се покренути кривични поступак, нити одредити притвор без претходног одобрења Скупштине. Посланик може бити притворен без одобрења Скупштине ако је затечен у вршењу кривичног дјела за које је прописана казна у трајању дужем од пет година затвора. Имуитет, као и посланик, уживају: предсједник Републике, чланови Владе, судије, судије Уставног суда и државни тужилац.“

Уставом Црне Горе из 2007. године⁴⁹ одредбама члана 86 прописано је: „Посланик ужива имунитет. Посланик не може бити позван на кривичну или другу одговорност или притворен за изражено мишљење или гласање у вршењу своје посланичке функције. Против посланика не може се покренути кривични поступак, нити одредити притвор, без одобрења

⁴⁸ Исто, стр. 291.

⁴⁹ Устав Црне Горе, *Службени лист Црне Горе*, бр. 1/2007 и 38/2013.

Скупштине, осим ако је затечен у вршењу кривичног дјела за које је прописана казна у трајању дужем од пет година затвора. Имуитет, као и посланик, уживају: предсједник Црне Горе, предсједник и чланови Владе, предсједник Врховног суда, предсједник и судије Уставног суда, врховни државни тужилац.“

Пословником Скупштине Црне Горе⁵⁰ прописано је: „Захтјев за одобрење да се покрене кривични поступак или одреди притвор против посланика, предсједник Скупштине упућује Административном одбору. Одбор је дужан да свој извјештај са предлогом поднесе, по правилу, на првој наредној сједници Скупштине“ (чл. 58), а „Одредбе овог пословника о одлучивању о имунитетским правима посланика примјењују се и на одлучивање о имунитетским правима Предсједника Црне Горе, предсједника и чланова Владе, предсједника Врховног суда, предсједника и судија Уставног суда и врховног државног тужиоца“ (чл. 59).

ЗАКЉУЧАК

У теорији је прихваћен став да су парламентарни имунитети неопходно средство заштите посланика и парламента и да они не би требало да буду тумачени као привилегија која противрјечи принципу једнакости грађана,⁵¹ јер са становишта уставног права не може се изједначити правни положај грађана и посланика. Посланици су носиоци јавне функције, представници народа, односно нације, суверена,⁵² и налазе се под сваким притисцима, а имунитети им омогућавају да упркос свему слободно врше своју функцију,⁵³ чиме се парламентарцима омогућава „душевни мир“, који им је неопходан током мандата. Парламентарни имунитети нијесу усмјерени ка успостављању позитивне дискриминације народних посланика у односу на друге грађане, већ се њима штити централна институција

⁵⁰ Пословник Скупштине Црне Горе (Пречишћени текст), бр. 00-32-1/17-1/5, од 20. септембра 2017. године, *Службени лист Црне Горе*, бр. 59/17.

⁵¹ Pierre Avril, Jean Gicquel, Jean-Eric Gicquel, *Droit parlementaire*, LGDJ, Paris (Issy-les-Moulineaux), 2014, стр. 54.

⁵² Дарко Симовић, Владан Петров, *Уставно право*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2014, стр. 211.

⁵³ Исто, стр. 211–212.

представничког система – Парламент,⁵⁴ јер треба водити рачуна да се обезбиједи равнотежа између нивоа заштите посланика и спречавања могуће злоупотребе ових института.⁵⁵

Обје врсте посланичког имунитета – неодговорности и неповредивости – у битним су елементима дефинисане уставом. Имунитети не служе или не би требало да служе да штите приватне интересе посланика, већ штите посланике од потенцијалних злоупотреба неоснованих напада и гоњења, чиме се обезбјеђује ауторитет скупштине.⁵⁶ Правна свијест и политичка култура, нарав и ментални склоп народа, транзициони процеси, демократска култура нијесу још увијек достигли ниво да би се могло ићи на укидање имунитета неповредивости, јер би то био врло ризикант и радикалан потез. Имунитет неповредивости штитио би посланике од сваког лишења слободе до њеног укидања за вријеме засиједања Скупштине, а у периодима између засиједања за лишење слободе и гоњење посланика не би постојале законске сметње.

Потпуна заштита посланика и парламента могућа је само ако устав гарантује оба имунитета – имунитет неодговорности и имунитет неповредивости. У Црној Гори ће и даље бити потребно функционисање оба имунитета. Одредба члана 86 Устава Црне Горе, која неодговорност везује за „изражено мишљење или гласање у вршењу своје посланичке функције“, доведена је у везу с кривичним законодавством, нејасна је из више разлога, јер Кривични законик не познаје дјела која се непосредно могу остварити гласањем у парламенту.

У новим недовољно развијеним демократијама постоје захтјеви за преиспитивања обима дејства и временског дејства имунитета. Без пристанка парламента парламентарца не може бити лишен слободе нити се против њега може водити кривични поступак. Смисао је овог имунитета да се парламентарцу државе јемчи слобода од хапшења (*freedom from arrest*).⁵⁷ У државама у којима је овај имунитет шире постављен постоје велике разлике

⁵⁴ Venice Commission, *Report on the Scope and Lifting on Parliamentary Immunities*, нав. дјело, стр. 8.

⁵⁵ Исто.

⁵⁶ Јанко Таховић, „Парламентарни имунитети“, нав. дјело, стр. 157–181.

⁵⁷ Ратко Марковић, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2017, стр. 301.

у регулативи.⁵⁸ Венецијанска комисија констатује да нема општег односно заједничког модела (*common model*) и да „постоји велика разноврсност у погледу тога од чега су они заштићени и које врсте кривичних дјела ова заштита покрива“.⁵⁹ Када нема општег модела у упоредном праву, општа теоретска дефиниција од мале је практичне вриједности. Модерна представничка демократија у земљама с озбиљном традицијом владавине права не познаје опасност од злоупотреба извршне и судске власти усмјерене према законодавној власти. У скупштинама су угрожени посланици опозиције, али је независно судство брана од злоупотреба извршне власти и скупштинске већине, те што је судство више независно, то је мања могућност недозвољених притисака извршне власти и потреба за имунитетском заштитом посланика.

Имунитет неповредивости споран је, за разлику од имунитета неодговорности. Стога Венецијанска комисија препоручује да се он „подвргне критичкој анализи и поновном вредновању, те да таква правила могу бити још легитимна али она нијесу неопходан услов за добро функционисање модерне демократије“.⁶⁰ Неопходно је преиспитати и став према којем само оба имунитета обезбјеђују пуну слободу парламентарца у вршењу функције.⁶¹

Правно регулисање парламентарног имунитета мора установити осјетљиву равнотежу између заштите демократских изабраних представничких тијела и ефикасне борбе против свих врста криминалне дјелатности. У сваком демократском друштву које почива на принципу једнакости пред законом било би незамисливо да се они који доносе законе истих не придржавају. Међутим, било какво нормирање посланичких имунитета законом или подзаконским актима било би бесмислено, јер сваки случај одузимања посланичког имунитета сам је за себе специфичан. Потребно је да надлежно скупштинско тијело које одлучује у сваком случају, а потом Скупштина, односно Дом чији

⁵⁸ Marc Van der Hulst, *The Parliamentary Mandate*, Inter-Parliamentary Union, Geneva, 2000, стр. 78–93.

⁵⁹ Venice Commission, *Report on the Scope and Lifting of the Parliamentary Immunities*, нав. дјело, стр. 18.

⁶⁰ Исто, стр. 33.

⁶¹ Владан Петров, *Парламентарно право*, Правни факултет Универзитет у Београду, Београд, 2015, стр. 89.

је посланик, покрене расправу, у присуству предлагача, затим посланика о чијем се захтјеву одлучује с пуномоћником и уз обавезно присуство јавности, с директним радио-телевизијским преносом, како би јавност била у потпуности обавијештена.

ЛИТЕРАТУРА

Марковић, Ратко, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2017.

Пејић, Ирена, *Парламентарно право*, Правни факултет, Центар за публикације, Ниш, 2011.

Петров, Владан, *Парламентарно право*, Правни факултет Универзитет у Београду, Београд, 2015.

Симовић, Дарко, Петров, Владан, *Уставно право*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2014.

Таховић, Јанко, „Парламентарни имунитети“, *Анали Правног факултета у Београду*, Београд, бр. 2/53, 1953.

***, *Црногорски законици*, књига IV, (приредили: Бранко Павићевић и Радосав Распоповић), Историјски институт Црне Горе, Подгорица, 1998.

***, *Црногорски устав*, НИО Службени лист Републике Црне Горе, Подгорица, 2005.

Avril, Pierre, Gicquel, Jean, Gicquel, Jean-Eric, *Droit parlementaire*, LGDJ, Paris (Issy-les-Moulineaux), 2014.

Erskine May, Thomas, *A Treatise upon the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament* (Cambridge Library Collection – British and Irish History, 19th Century), Cambridge University Press, 2015.

Estève, Alexandre, Le député français, Thèse pour le doctorat en droit public, Université de Limoges, 2018.

Gjanković, Dan, *O imunitetu narodnih zastupnika*, Narodne novine, Zagreb, 1962.

Martin, Édouard, *De l'immunité des discours, des opinions et des votes émis dans les assemblées*, Thèse, Paris, L. Boyer, 1902.

Maunz, Theodor, *Deutsches Staatsrecht: Ein Studienbuch*, (приредио: Reinhold Zippelius), München, 1982.

Phillips Hood, Owen, Jackson, Paul, *Constitutional and Administrative Law*, Sweet & Maxwell, London, 2001.

Van der Hulst, Marc, *The Parliamentary Mandate*, Inter-Parliamentary Union, Geneva, 2000.

***, *Nouveau Petit Larousse*, Paris, 1968.

ИЗВОРИ ПРАВА

Устав Црне Горе, *Службени лист Црне Горе*, бр. 1/2007 и 38/2013.

Закон о уставотворној скупштини, *Службени лист ФНРЈ*, бр. 63/45.

Bill of Rights, http://www.constitution.org/eng/eng_bor.htm.

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

French Constitution, <http://www.assemblee-nat.fr/english>.

Official Secrets Act, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/6/introduction>.

ОСТАЛИ ИЗВОРИ

Пословник Савезног вијећа, *Службени лист ФНРЈ*, бр. 85/47 и *Службени лист ФНРЈ*, бр. 52/48.

Пословник Скупштине Црне Горе (Пречишћени текст), бр. 00-32-1/17-1/5, ЕРА 229 од 20. септембра 2017. године, *Службени лист Црне Горе*, бр. 59/17.

Пословник Европског парламента, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULESEP+20170116+TOC+DOC+XML+V0//HR&language=HR>.

Protocol (No 7) on the Privileges and Immunities of the European

Union, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12012E%2FPRO%2F07>.

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Report on the Scope and Lifting on Parliamentary Immunities, Council of Europe, Strasbourg, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)011-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)011-e).

Venice Commission, *Report on the Regime of Parliamentary Immunity*, CDL/INF(1996)007e.

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

Réglement du Sénat, 10 édition (1994), Paris (R.S.).

http://www.bundestag.de/interakt/infomat/fremdsprachiges_material/downloads/goEN_download.pdf.

Hana Šarkinović-Köse MA

ON CONSTITUTIONAL PARLIAMENTARY IMMUNITIES

- Resume -

Parliamentary immunity developed in Great Britain during fight between the Parliament and the King, because the King was arresting parliamentarians who spoke against his actions in the Parliament, whereby they could not act freely. At the same time, the Parliament was unable to oppose decisions of the executive power. Parliament finally won the battle in XVII century in England, whereas in Europe it happened as of the Great Revolution of 1879 and it was since then granted that parliamentarians cannot criminally be held responsible for the expressed opinion, attitude and vote casted in the parliament (immunity of non-accountability). In case they committed any criminal act outside of parliament, they could not be arrested, nor could a criminal procedure be initiated against them without the consent of parliament, and the German model is similar to these solutions. The Venice Commission, as well as the European Parliament find the immunity of inviolability problematic. Parliamentary immunity was established in Montenegro by the Constitution of 2007. Legal regulating of parliamentary immunity must establish the sensitive balance between protection of democratically elected representative bodies and the efficient fight against all kinds of criminal activity. On the other hand, any kind of attempted normative activity of parliamentary immunity by law or bylaws is meaningless, being that every case of revokation of the same is specific to itself.

Key words: parliamentary immunities, parliamentarian, parliament, constitution, Constitution of the Principality of Montenegro, Constitutions of Montenegro.

* Овај рад је примљен 13. марта 2021. године, а прихваћен на састанку Редакције 31. августа 2021. године