

УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ

ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

Правна заштита парламентарног мандата

(мастер рад)

Ментор

Проф. др Ирена Пејић

Студент

Јован Орловић

Број индекса: М 012/17-О

Ниш, 2018. године

САДРЖАЈ

УВОД.....	1
I УОПШТЕНО О ПАРЛАМЕНТАРНОМ МАНДАТУ.....	3
1. Историјски развој парламентарног мандата у свету и код нас.....	3
2. Карактер посланичког мандата.....	5
2.1. Карактер посланичког мандата код нас.....	8
3. Парламентарни мандат у позитивном праву Србије.....	8
4. Корекција парламентарног мандата у сваременим демократијама.....	10
II ПАРЛАМЕНТАРНИ ИМУНИТЕТИ.....	11
1. Уопштено о парламентарним имунитетима.....	11
2. Историјски развој парламентарних имунитета у свету и код нас.....	13
2.1. Имунитет неодговорности.....	14
2.2. Имунитет неповредивости.....	16
4. Посланичка неодговорност.....	18
4.1. Спорна питања имунитета неодговорности.....	18
5. Имунитет неповредивости.....	22
6. Историјски развој парламентарних имунитета у Србији.....	26
III ПОСЛАНИЧКА ИНКОМПАТИБИЛНОСТ.....	28
1. УОПШТЕНО О ИНКОМПАТИБИЛНОСТИ.....	28
2. УПОРЕДНО ПРАВО.....	31
2.1. Француска.....	31
2.2. Аустрија.....	33
2.3. Немачка.....	34
2.4. Британија.....	35
2.5. Неке од земаља Европске уније и европски парламентарни систем.....	36
2.6. Србија.....	37
3. АГЕНЦИЈА ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ.....	40
IV ПРАВНИ ОСНОВ ЗА ПРЕСТАНАК МАНДАТА.....	41
1. Престанак посланичког мандата код нас.....	41
2. У упоредном праву.....	42
V РЕЗУЛТАТИ РАДА АГЕНЦИЈЕ.....	44

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА.....	47
ПОПИС КОРИШЋЕНЕ ЛИТЕРАТУРЕ.....	49
Попис остале истраживачке грађе.....	51
САЖЕТАК И КЉУЧНЕ РЕЧИ.....	53
SUMMARY AND KEY WORDS.....	55
БИОГРАФИЈА СТУДЕНТА.....	57
ИЗЈАВА О ИСТОВЕТНОСТИ ШТАМПАНОГ И ЕЛЕКТРОНСКОГ ОБЛИКА МАСТЕР РАДА	58
ИЗЈАВА О АУТОРСТВУ И ОДОБРАВАЊУ ОБЈАВЉИВАЊА МАСТЕР РАДА	59

УВОД

Надлежности парламента који се односе на доношење закона и других нормативних аката, међу које спада и устав као основну закон и највиши општи правни акт у држави указују на значај самог парламента у држави. Представнички орган какав је парламент је тело изабрано од народа на одређени временски период. Посланици као политички представници грађана морају обављати своју посланичку функцију на начин који ће обезбедити стварно изражавање воље бирачког тела и истовремено заштитити интересе бирача. С једне стране, неопходно је обезбедити максималну независност посланика, али, с друге стране, од не мањег значаја је и предупредивање злоупотребе посланичке функције. Сама функција парламентарног имунитета је заштита парламента као централне институције савремене представничке демократије, од непотребног спољашњег утицаја. Изабрани представници, који представљају јавност требају да буду у могућности да слободно расправљају у парламенту и да самостално врше свој мандат. Њих не сме да оптерећује или плаши могућност политички мотивисаног гоњења или неки други облик опструкције парламентарног процеса. Управо је то оно што се имунитетом покушава да постигне. У функцији предупредивања злоупотребе посланичке функције установљена је неспојивост или нездруживост посланичког мандата са другим функцијама и активностима која се назива парламентарна инкомпатибилност. Управо је то разлог због кога је одабрана ова тема.

Структурално посматрано, рад се састојати из одговарајућег броја целина, уз уводна и закључна разматрања, при чему су прве четири посвећене теоријском оквиру, да би потом, у петом делу, уследио емпиријски оквир добијен истраживањем на тему борбе против корупције спроведен у Србији, за период од шест година (2011 - 2016). Саставни део мастер рада је студијско – истраживачки рад кандидата на тему „Посланичка инкомпатибилност“, који ће бити презентовани кроз мастер рад.

Док бих у уводним разматрањима настојао да прикажем актуелност и значај одабране теме, који представљају својеврстан путоказ кроз рад, дотле се у првој целини рада бавим општим разматрањем о парламентарном мандату, о његовом карактеру и потреби да се он штити (од кога се штити и шта је сврха заштите, да ли је циљ заштита бирача и њихове воље и др.).

Друга целина се бави институтом парламентарног имунитета кроз историјски оквир

његовог настанка и развоја, уз анализу наведеног института и упоредно правног приказа истог у другим државама.

Трећа целина је посвећена институту посланичке инкомпатибилности, такође сагледан из историјског угла посматрања његовог настанка и развоја, уз анализу наведеног института и упоредно правног приказа истог у другим државама.

Четврта целина је посвећена правном основу за престанак мандата и његовој улози у заштити функције и истовремено заштити народног представништва.

Рад је заокружен закључним запажањима која обухватају сиже рада, критички осврт на постојећа решења у пракси и законодавству, као и сугестије како би се несавршеност овог механизма свео на најмању могућу меру у најкраћем могућем времену.

Основне хипотезе које ће се при овом истраживању поставити и које ћу покушати да докажем или евентуално оповргнем су малобројне, али по мом суду веома важне:

1. Заштита парламентарног мандата је у функцији и очувања начела поделе власти у представничким демократијама.

2. Степен заштите парламентарног мандата утиче на вршење функције посланика у парламенту.

3. Начин престанка парламентарног мандата може значајно да утиче на вршење функције посланика у парламенту.

4. Начини регулисања правне заштите парламентарног мандата још увек нису адекватни.

5. Данашњи степен развоја друштва и даље захтева правну заштиту парламентарног мандата.

Предмет рада је правна заштита парламентарног мандата. Рад посебно анализира парламентарни мандат, институт парламентарног имунитета, институт посланичке инкомпатибилности, као и правни основ за престанак мандата, њихов смисао и начин на који се она схватају у пракси. Ради свеобухватне обраде овако постављеног предмета, рад се ослања на релевантну домаћу и страну литературу. Саставни део мастер рада је студијско – истраживачки рад кандидата на тему „Посланичка инкомпатибилност“.

Основне методе које ће се при истраживању примењивати биће позитивноправни, нормативни, компаративни (упоредноправни) и историјски метод.

Позитивно-правни метод ће се користити у изучавању правних аката и норми који

уређују парламентарни мандат и институте његове заштите, како у Србији тако и у најважнијим парламентарним системима у свету.

Нормативни метод и његов аналитички приступ ће се користити приликом проучавања појединих правних института, као и односе у које оне ступају.

Компаративни (упоредноправни) метод ће се користити приликом упоређивања позитивноправног регулисања заштите парламентарног мандата у различитим државама, нарочито у главним представницама парламентарних система света.

Историјски метод ће се употребљавати приликом студирања права које више није важеће у нашој земљи, али и у најважнијим парламентарним системима у свету како би се сагледали узроци који су довели до појаве одређених института, а све то да би се разумео настанак и развој прописа који данас уређују заштиту парламентарног мандата.

Основни циљ рад је да се још једном укаже на значај заштите парламентарног мандата и института којима је заштита дефинисана, као и да се покажу резултати рада на пољу борбе против корупције које је спроведено у Србији, за период од шест година (2011 - 2016).

I УОПШТЕНО О ПАРЛАМЕНТАРНОМ МАНДАТУ

1. Историјски развој парламентарног мандата у свету и код нас

Реч мандат потиче од латинске речи мандатум што значи налог, пуномоћ или овлашћење и може се разумети вишеструко. Под тим појмом може се подразумевати како временски период на који се народни представници бирају, тако и овлашћење за састав владе, али се може разумети и као овлашћење које изабрани представници добијају од грађана. Сам мандат потпада под статусна права чланова парламента и постоје два основна облика парламентарног мандата: императивни и слободни. (Сурлић, 2012: 54) Природа парламентарног мандата одувек је била предмет интензивне дебате између заговорника императивног мандата и оних који су заговарали слободни мандат. С обзиром на то да је прво настао императивни мандат заговорници таквог становишта су имали дуже времена да тврде да су такви мандати прогресивнији и демократскији јер они потичу директно из концепта популарног суверенитета. За разлику од њих, заговорници слободног мандата, указују да је императивни мандат неизбежно довео до потпуне зависности посланика и њихове странке од бирачког тела (Hulst, 2000: 5)

Сам развој посланичког мандата, као тековине Велике револуције из 1789. године, пратило је питање да ли народни представници треба да буду везани упутствима својих бирача, тј. да ли су они пуномоћници грађана са овлашењем да раде у њихово име тзв. императивни мандата или су слободни да истичу своја уверења а да при том грађани немају могућност да их опозову тзв. слободни мандат.(Пејић, 2011: 250) Један од оних који се залагао за императивни мандат био је и Ханс Келзен, који је томе у прилог писао следећим речима: „Ако је демократски - да законодавство врши народ и ако је из техничких разлога немогуће да се успостави непосредна демократија, те је потребно да се законодавна функција повери парламенту изабраном од народа, онда је демократски обезбедити што је могуће више да делатност сваког члана парламента одражава вољу његових бирача. Такозвани императивни мандат и опозив изабраних службеника су демократске установе, под условом да је бирачко тело демократски организовано“. (Келзен, 1951: 279) Ипак, принцип слободног посланичког мандата у савременим европским државама сматра се демократским принципом. (Ненадић, 2008: 6) Афирмативне ставове у вези слободног мандата изнео је Џ.С.Мил указавши да бирачи неће радити мудро, уколико свом представнику поставе као услов за одржање његовог мандата апсолутно саглашавање са њиховим мњењем, јер сматра да представник треба да на умном пољу стоји више него обични бирач (Пејић, 2011: 251) С. Јовановић је такође био за слободни мандата јер је сматрао да бирачи не могу вршити надзор над радом посланика (Јовановић, 1990: 282), док је Л. Марковић сматрао да везани мандата уопште не постоји у парламентарним државама (Пејић, 2011: 251).

Уставом Кнежевине Србије од 1869. године успостављен је принцип слободног мандата, уз подсећање да су сви непосредни избори спроведени на основу Закона од 10.10.1870. године били јавни тј. бирач би говорио кога хоће за посланика.

До доба социјалистичке уставности (1946-1990) важио је принцип слободног мандата, а тада је успостављен императивни мандата делегираних представника.(Пејић, 2011: 253)

Уставом од 1990. године посланички мандат формулисан је неутрално и у зависности од изборног законодавства исти је могао да буде тумачен као везани или као слободни посланички мандат. У преиоду до 1992. године био је слободан посланички мандат с обзиром да није било предвиђено опозивање поланика од стране грађана, да би увођењем пропорционалних избора била успостављена посебна веза између посланика и респективне

политичке партије јер је добровољним иступањем из такве партије посланику престајо мандат. Од 1997. године мандат посланику може да престане и у случају када буде искључен из политичке партије, па је самим тим престала потреба за бланко оставкама. На овај начин омогућено је политичким партијама да мењају своје представнике тако да се може рећи да је био на снази „условно“ слободан мандат. Ово правило се примењивало и на коалиционе групе па је при распаду коалиције о посланичком мандату посланика одлучивао Савезни уставни суд, који је спор решио у корист посланика, чиме су поново у центар пажње дошле бланко оставке.

2. Карактер посланичког мандата

За само разумевање карактера мандата од посебног је значаја разумевање појма представљања. Савремени контекст, политичког представљања у фокусу има однос који постоји на релацији бирачи и њихових представника. (Сурлић, 2012: 53)

Овлашћење које посланици добијају на изборима представља посланички мандат, који им омогућава да изражавају политичку вољу у парламенту. Они су носиоци јавне функције чији се извор налази у изборима, а самим уставом се одређује ближе карактер њиховог мандата. Поступак стицања и губитка посланичког мандата је јавноправни. (Пејић, 2011: 55) Номинација се врши на изборима и у зависности од типа избора, пропорционалног или већинског, политичке партије могу имати већу или мању улогу. (Сурлић, 2012: 57)

Важно је да се направити разлику између акта номинације од чина ступања на посланик функцију, из разлога што номинација произилази из самог избора па је самим тим везана за објављивање резултата, а да посланик ступа на посланичку функцију након верификације. Право на полагање права представника проистиче из чина верификације мандата. Различита су уставна решења којом се мандат верификује, али је најчешћи случај да је то у надлежности парламената. (Сурлић, 2012: 58) Ипак у неким земљама мандат почиње даном избора као што је случај у Аустралији, и Јапану, док се у неким чека да резултати избора буду проглашену као што је у Андори, Грчкој, или Јордану. Затим у другим земљама, мандат почиње када су резултати избора валидирани, од стране чланова Централног изборног тела и Комисија, као што је случај у Казахстану. Постоји и група земаља у којима се почетак мандата поклапа са свечаном церемонијом заклетве, која се обично одвија на инаугуралном заседању као што је у Гвинеји, Индонезији, Јамајки,

Лесоту, Лихтенштајну, Луксембургу, Мексику, Намибији, Словачкој, Великој Британији и Сједињеним Америчким Државама. Има и земаља у којима се почетак мандата поклапа са даном завршетка мандата одлазећих посланика, а такође постоји и велики број посебних случајева. (Hulst, 2000: 12)

Статуна права посланику обезбеђују несметано обављање посланичке функције, па се из тог разлога у највећем броју уствних система ова права гарантују у уставима и сматрају се основним правима посланика. (Пајванчић, 2014: 184) На статус посланика утичу два подједнако важна фактора, од којих је један везан за репрезентовање грађана и заснован је на начелу изборности посланика, док је други везан за правила организације и рада парламента. (Пајванчић, 2008: 43)

У доба либералне уставности отворило се питање о правној природи посланички мандат, а исто је било актуелно и након Другог светског рата у циљу тражења одговора да ли је мандат слободан у свом изворном облику или он трпи извесне корекције у савременој држави у којој доминирају политичке партије. (Пејић, 2011:61)

Савремена демократска теорија обухвата више праваца, од којих је један базиран на Русоовим постулатима у вези односа бирача и изабраних представника при чему она садржи идеју о делегираном мандата, односно посланику као делегату, док је други супротстављен првом и заснован је на Берковој идеји о слободном мандата по којој су представници „старатељи“ који мандата добијају од бирача. Трећи правац покушава да помири „способност“ елите и масовну партиципацију. (Пејић, 2011: 61)

Бирачко тело представља „примарни“ орган у систему државне власти, па му због тога припада и посебно место, с обзиром на то да све три гране власти произилазе из њега и то директно или индиректно. (Maslet, 1989: 29) Џон Лок је указивао да је неопходна подела власти у смислу што ће законодавна власт бити одвојена од извршне власти, а све за опште добро друштва. (McPherson, 1980: 159) У вези поделе власти своје мишљење изнео је и Монтескје следећим речима: „био би крај свему ако би исти човек или исто тело, именовано било од стране племства било од стране народа, вршило све три власти“. (Montesquieu, 1914: 2-3) Док је Џ. Медисон о подели власти говорио на следећи начин: „Гомилање све власти: законодавне, извршне и судске у исте руке, без обзира на то да ли у руке појединца, више људи, или мноштва, и без обзира на то да ли је носилац ове власти

наследан, самоименован или изборан, може се с правом прогласити за саму дефиницију тираније.“ (Medison, 1981: 330-331)

Залагање непредне буржоазије крајем 18-тог века, за примену начела поделе власти, подразумевала је три основне државне функције и то доношење закона, спровођење тј. примењивање закона и одлучивање о случајевима кршења закона. За обављање ових функција старали би се посебни органи, тако да би законодавну функцију обављао парламент, као опште представничко тело, док би извршну функцију обављала влада, а судску функцију би вршили судски органи. (Јовичић, 1984: 161) Први пут је подела власти уређена северноамеричким Уставом из 1787. године, а затим и француском Декларацијом из 1789. године и то чланом 16. (Верготини, 2014: 417)

Посланички мандат обухвата артикулисану политичку вољу бирача и везу између представљених и представника, са посебним освртом при дефинисању природе посланичког мандата на принцип одговорности у представничкој демократији. Зато су развијене теорије о императивном мандату и о слободном мандату. (Пејић, 2011: 61-62)

Значајан теоријски допринос одбрани императивног мандата дао је Русо на коме је и заснована теорија императивног мандата, да би га касније наследили Келзен и Дандиран. За Русоов концепт народне суверености једино је императивни мандат био прихватљив, јер народни суверенитет се остварује кроз општу вољу целог народа. (Сурлић, 2012: 55) Народ у законодавној власти нико не може да представља. (Продановић, 1979: 33) Императивна теорија заснована је на Русоовим постулатима у вези односа бирача и изабраних представника, са успостављањем института опозива, јасно изражава своју тенденцију на одговорности представника бирача, уколико они не поштују народну вољу коју дефинишу кроз упутства, налоге или инструкције. Замерка овој теорији се огледа да су посланици у опасности да могу бити опозвани и да ће због тога више водити рачуна о расположењу бирача, а мање о националним и државним циљевима које треба преточити у највише акте парламента. Императивни мандата је историјски старији од слободног мандата и настао је још у доба средњовековних сталешких скупштина. (Пејић, 2011: 63-64) Примењиван је у државама које су развиле социјалистички тип уставности, а данас је Уставом забрањен у Француској, Бугарској, Хрватској, Данској, Пољској, Републици Кореји, Румунији, Сенегалу и Шпанији, а забрањен је и Статутом посланика Европског парламента. (Burdeau, Намон, Тротер, 1995: 182) Ипак, треба подсетити да се репрезентативне институције

сматрају другоразредним, тако да референдум и друге облике непосредне демократије треба користити што је могуће чешће. (Velu, 1986: 71).

Слободни мандата заснован је на Берковој идеји о слободном мандата по којој су представници „старатељи“. Код слободног мандата не постоји уговорни однос између бирача и изабраних представника и исти нема приватноправни карактер, тако да посланик нема обавезу да подноси извештај бирачком телу, нити сноси политичку одговорност за говор, изјаве, гласње и друге радње предузете у оквиру вршења посланички мандат, јер не постоји могућност опозива посланика. (Пејић, 2011: 64), док је забрањена пракса бланко оставке. (Duhamel, Meny, 1992: 620)

Данас је у Уставним одредбама гарантован слободан посланички мандат и то у Француској, Норвешкој, Немачкој, Данској и Шпанији. (Пајванчић, 2008: 61-62)

Слободан посланички мандат није, пер се, довољна гаранција демократског функционисања парламентарног система. У хетерогеним друштвима, императивни мандат неизбежно доводи до повећане поларизације, док се стиче утисак да је репрезентативни мандат више погодан за компромис и потрагу за консензусом. (Hulst, 2000: 11) Хејвуд указује да се савремено представљање своди на анализу гласања и избора, а да се занемарује питање када можемо рећи да нека особа представља другу особу и шта је то што она представља. (Хејвуд, 2004: 422)

2.1. Карактер посланичког мандата код нас

Код нас се карактер посланичког мандата може сагледати са два аспекта и то: позитивноправног и правнополитичког. Када је реч о позитивноправном аспекту то је онај аспект посматрања из нормативног оквира и генералних уставних принципа о функционисању парламентарног система власти. Самим Уставом слободни посланички мандат није изричито гарантован, али је омогућена слобода избора при располагању повереним мандатом и то чл. 102 ст.2 који гласи: „Народни посланик је слободан да, под условима одређеним законом, неопозиво стави свој мандата на располагање политичкој странци на чији предлог је изабран за народног посланика“.

3. Парламентарни мандат у позитивном праву Србије

Код нас народни посланици стичу мандат на основу чл. 101 Устава даном потврђивања

тј. верификације на конститутивној седници Народне скупштине, која се одржава у рок од 30 дана од дана проглашења коначних резултата избора. Потврђивањем две трећине мандата престаје мандат посланика предходног скупштинског сазива, чиме се обезбеђује континуитет у парламентарном мандату представничког тела, без обзира на начин престанка скупштинског сазива.

Доношењем одлуке о потврђивању мандата сваки посланик индивидуално стиче мандат, при чему је извештај Републичке изборне комисије о спроведеним изборима правни основ за номинацију, односно уверење Републичке изборне комисије о избору за народног посланика, који су подложни провери од стране Комисије Народне скупштине коју чине три члана. Уколико председавајући констатује да је извештај Комисије у складу са уверењем и извештајем о избору за народне посланике сматра се да су парламентарни мандати потврђени.

Народном посланику гарантује се Уставно право на улагање жалбе на потврђивање мандата, али активно право има и подносилац предлога кандидата. По жалби Уставни суд одлучује у року од 72 сата од подношења жалбе, међутим, сам поступак није разрађен тако да се на одлуку о потврђивању мандата сходно примењују одредбе Закона које се односе на поступак одлучивања о изборним споровима. С обзиром на то да су рокови за жалбу и конститутивну седницу Народне скупштине неусаглашени, практично није могуће да се користе овим правом из разлога што је рок за конститутивну седницу двоструко дужи од рока за жалбу.

Народни посланик након потврђивања мандата, по Закону о Народној скупштини, на конститутивној седници полажу заклетву која гласи: „Заклињем се да ћу дужност народног посланика обављати предано, поштено, савесно и верно Уставу, бранити људска и мањинска права и грађанске слободе и по најбољем знању и умећу служити грађаним Србије, истини и правди!“, што значи да она нема конститутивно дејство.

Ипак само полагање заклетве народних посланика представља део парламентарне традиције која вуче своје корене још од Устава Србије из 1888. године.

Потврђивањем мандата народни посланици стичу права и дужности које произилазе из парламентарног мандата, па се у складу са Законом о Народној скупштини посланику издаје посланичка легитимација, која има карактер јавне исправе и којом посланик доказује свој посланички статус и остварује права утврђена Уставом, законом и Пословником.

Важећим уставним решењем природа посланички мандат решена је на такав начин да доводи у потпуну конфузију концепт суверености грађана и концепт представничке демократије, јер је регулисана посредно тако да су могућа различита тумачења. Слобода посланички мандат сведена је практично само на слободу располагања својим мандатом. Имајући у виду да је код нас примењен пропорционални изборни систем који се ослања на претпоставку партијског кандидовања по моделу тзв. везане изборне листе, тешко је очекивати да партија кандидује једно лице за народног посланик а да пре тога нема његову бланко оставку, чиме је компромитована слобода посланика у обављању своје функције.

4. Корекција парламентарног мандата у савременим демократијама

По Маријани Пајванчић статус посланика као репрезента грађана и члана парламента као законодавног тела почива на слободном мандату. У демократским парламентарним системима принцип слободног парламентарног мандата ужива посебне уставне гаранције. (Пајванчић, 2008: 61) Ипак, нека врста императивног мандата са могућношћу опозива постоји у Европи и то у неким Швајцарским кантонима као што је Берн, Шафхаузен и Тичино, док је опозив представника могућ у неким државама САД, канадској Британској Колумбији, као и Венецуели. (Venice commission, 2009, Study No. 488/2008) Сам принцип слободног мандата у савременој држави партија је противуречан апстрактно–теоријском концепту прихваћеном у традиционалном европском конституционализму (Пејић, 2000: 490) У већинском изборном систему Велике Британије независни кандидати за посланике су готово нестали са политичке сцене што је један од доказа моћи политичких партија у процесу политичке регрутације и у изборима уопште. (Norton, Aughey, 1981: 173)

Зато долази до корекције слободног мандата, из разлога што је „парламент истакнутих појединаца“ замењен „парламентом политичких партија“, које не могу ићи у правцу ограничавања слободе савести и уверења посланика. Због тога је неодржива концепција да посланик слободно располаже мандатом, која води легализацији бланко оставки, а политичким партијама омогућава дејство као својеврсни уставни орган. Уставно уређење посланичког мандата доводи у питање уставом прокламовано начело о суверености грађана и уставом постављена ограничења политичком организовању, као и гаранције посланичког имунитета. (Пејић, 2011: 249)

II ПАРЛАМЕНТАРНИ ИМУНИТЕТИ

1. Уопштено о парламентарним имунитетима

Изузетно значајан део посланичког статуса представљају извесне гаранције, којима се у првом реду штити слободно вршење посланичког мандата од различитих притисака који би могли да утичу на његову независност. (Стојановић, 1999: 11) Зато у скоро свим државама народни посланици имају одређене привилегије, познате под именом парламентарни имунитети, уз разлику њиховог одређења јер се они негде шире а негде уже одређени. (Таховић, 1953: 157) Имунитетска права везана су за начело народног суверенитета, слободни посланички мандат, аутономију парламента и поделу власти (Пајванчић, 2008: 64), а сам парламентарни имунитет је институт уставног права савремених демократских држава. (Балић, 2013: 10)

Чланови парламентарних скупштина уживају посебан статус у циљу обезбеђења слободног обављања своје функције у односу на извршну власт. (Верготини, 2014: 567)

Од постанка посланичке привилегије су схватане не као привилегије чланова Парламента већ као израз имунитета и независности самог Парламента у циљу његове заштите од спољашњих и унутрашњих утицаја у циљу заштите од свих спољних утицаја којима се онемогућава или умањује његова аутономија приликом обављања својих функција (Bradley & Ewing, 2003: 214). Њихов развој се углавном одвијао у два правца, као слобода говора и слобода од затварања. У Европи се развој институције парламентарних имунитета одвијао под утицајем енглеског права и то прво код Француза и то за време Француске револуције. Монтескје је поставио принцип по коме су народни посланици правни заступници народа и самим тим у вршењу своје посланичке дужности имају иста права као и сам народ кога они представљају. С обзиром да је народ као носилац суверенитета једне државе неповредив и неодговоран, самим тим и народни посланици као његови заступници треба имају иста права у вршењу своје законодавне делатности. Зато је један од захтева револуционарних маса био да народни посланици буду неодговорни или да одговарају пред судом само уз пристанак Народне скупштине. (Таховић, 1953: 157-158)

Затим је по угледу и под утицајем француског права, институција парламентарних имунитета уведена поред Немачке и Швајцарске и у другим европским државама. (Таховић, 1953: 158)

Што се тиче Сједињених Америчких Држава привилегије и имунитет чланова Конгреса

су успостављени у складу са традицијама и обичајним правом енглеског парламентарног права. Уставна дефиниција указује да чланови оба дома не могу бити оптужени ни на једном другом месту везано за њихов говор или дебату у оба дома, нити лишени слободе. (Таховић, 1953: 158-159)

Иако је могућа злоупотреба ових привилегија за остварење својих личних прохтева и испољавање свог погрешног схватања посланичке дужности и самих ових привилегија, оне су у основи оправдане, јер уколико би народни посланик вршио своју дужност у очекивању да може да одговара за мишљење и изражавање у вршењу своје дужности, тада би он био стално под непожељним осећањем обуздавања, односно устезања. (Стојановић, 1999: 11)

Поред оних који подржавају институцију парламентарних имунитета она има и својих противника. Оно што је спорно је питање да ли она представља политичку нужност. Са етичког аспекта сагледан посланички имунитет свакако да је непријатан.

Облик заштите који се успоставља парламентарним имунитетом јавља се као, персонални и функционални. Када говоримо о персоналном облику заштите, која се још назива посланичка неодговорност, она је у функцији заштите посланика у вршењу његовог мандата. Уколико говоримо о функционалном облику заштите, исти је усмерен како према самом посланику и то преко одређених процесних услова у погледу могућности за покретање и вођење кривичног поступка и изрицања санкција посланику, што се назива посланичка неповредивост, тако и према самом парламенту. Још давне 1902. године Е.Пиерре је закључио да „то није привилегија креирана у корист индивидуе, то је мера јавног поретка којом се обезбеђује законодавна власт према нападима извршне власти“ (Avril, Gicquel, 1988: 43). За наведене облике заштите користе се различити називи у европским парламентарним системима, међутим, сви они имају истоветну садржину. Тако се посланичка неодговорност назива ирреспонсабилите у Француској и Белгији. (Пејић, 2011: 75)

Посланички имунитет се сматра саставним делом имунитета у кривичном праву уопште на начин да се он дели на два дела, и то на имунитет из разлога државно правне природе (политички кривични имунитет) и имунитет из међународноправних разлога (дипломатски кривични имунитет), а оба представљају извесне изузетке од општих начела важења кривичних закона у погледу лица. Ипак, парламентарни имунитет као (као неодговорност)

представља по својој правној природи нешто сасвим друго од дипломатског имунитета. Посланичка неодговорност онемогућава примењивање кривичних закона на посланике под одређеним условима, при чему се не негира карактер кривичног дела у тим случајевима. Код дипломатског имунитета, имамо ситуацију да не постоји могућност кривичног гоњења дипломатских представника за време док се они налазе у том својству у држави у којој су акредитован. Кривична дела извршена од стране дипломатских представника у вршењу свог позива јесу кривична дела, и они су за извршена кривична дела кривично одговорни, али из међународноправних разлога они не могу бити суђени у држави у којој су акредитовани за време док се налазе у том својству. (Таховић, 1953: 161)

2. Историјски развој парламентарних имунитета у свету и код нас

У древном Риму, трибуни народа, који су били у одређеној мери парламентарци данашњег дана, сматрају се непријатељским и сходно томе уживају посебну заштиту. Заштита се огледала у забрани напада или ометања у вршењу њихових функција. (Hulst, 2000: 63)

Затим се идеја парламентарних имунитета јавља у Енглеској као резултат борбе Парламента против апсолутног монарха. У Великој Британији постоји заштита слободе говора у Парламенту за све чланове Дома комуна и Дома лордова, међутим не постоји заштита од лишавања слободе нити кривичног поступка за дела које чланови Парламента учине изван своје заступничке функције. (Гјанковић, 1962: 12)

Имунитетом је обично обухваћена заштита од контроле датих гласова и изражених мишљења у вези са имунитетом неодговорности, као што је случај у Италији где је чланом 68 став 1 Устава она гарантована, а гарантована је и чланом 26 став 1 француског Устава, чланом 71 став 1 шпанског Устава, чланом 44 белгијског Устава, чланом 45 холандског Устава, чланом 46 став 1 немачког Основног закона, чланом 57 став 1 аустријског Устава, чланом 60 став 1 и чланом 61 став 1 и 2 грчког Устава, док је неповредивост личности предвиђена чланом 68 став 2 и 3 италијанског Устава, чланом 26 став 2 и 3 француског Устава, чланом 71 став 2 шпанског Устава, чланом 45 белгијског Устава, чланом 46 став 2, 3 и 4 немачког Основног закона, чланом 57 и 58 аустријског Устава, чланом 62 грчког Устава. (Верготини, 2014: 567)

2.1. Имунитет неодговорности

Слобода говора посланика у Парламенту продукт је прилично дуготрајне борбе између монарха и домова Парламента, посебно Дома комуна из разлога што су чланови Дома лордова имали извесне привилегије у време када исте још увек нису биле признате члановима Дома комуна. Те су привилегије биле засноване на феудалном праву па самим тим и у корист феудалаца као таквих, тако да нису из тога разлога неке непосредне везе са самим парламентарним системом. (Гјанковић, 1962: 11-12)

У енглеској литератури случај посланика Хаксеја се наводи као званични почетак признавања привилегије слободе говора члановима Дома комуна. То се одиграло за владања Ричарда II, 1397. године, када је Хаксеј у Дому комуна поднео законски предлог којим је требало да се смање високи трошкови издржавања краљевог двора. Одговор Краља био је његово тражење да Парламент сместа посланика осуди, што се и догодило па је Хаксеј био осуђен на затвор као издајница. Међутим, још те исте године наследник Ричарда, Хенрик IV пушта Хаксеја на слободу, након што му је Хаксеј упутио молбу да поништи пресуду „као противну праву и обичајима који постоје у Парламенту“. Молба је била праћена и петицијом Дома комуна упућена краљу поводом случаја посланика Хаксеја, на коју је краљ потврдно одговорио. (Hulst, 2000: 65)

На развитак признавања привилегије слободе говора имала је извесну улогу и фикција о нејавним седницама домова Парламента. Наиме, све до XIX века сматрало се де јуре да су седнице парламента тајне (иако то стварно није био случај) тако да, према томе, непарлементарци (па самим тим и судови и краљеви чиновници) немају могућност да сазнају за речи и догађаје, које су изречене или су се догодиле у Парламенту. На основу тога се изводио закључак да члан Парламента није могао бити позван на одговорност од неког ванпарламентарног органа. За време Хенрика IV Дом комуна упућује у том смислу и своју петицију којом је Краљ замољен да не узме у обзир ниједан извештај о раду Парламента, с обзиром да ће му сва потребна обавештења дати Спикер Дома, на шта је Краљ пристао. (Гјанковић, 1962: 13) Поред тога Спикер Доњег Дома и председници парламентарних одбора могу снагом свог ауторитета усмеравати парламентарну расправу и преузети контролу над правом говора посланика (Rogers, Walters, 2004: 165)

Значајнији је случај посланка Стродеа, из 1512. године за време владавине Хенрика VIII, када је Стродеа суд осудио на затвор и плаћање глобе из разлога што је предложио

закона о рудницима цинка у Корнвалу. Како би ослободио Стродеа, Парламент је донео закон (заједно и уз сагласност с краљем) којим се поништава пресуда суда и изјављује да се „све оптужбе, пресуде, глобе и казне које су изречене против Стродеа или би биле изречене у вези неког закона или израженог мишљења у пословима из надлежности Парламента, како за садашњи тако и за будући Парламент проглашавају неважећим и ништетним“. Зато се у енглеској литератури редовито закључује да је привилегиј слободе говора постојао и пре доношења закона из 1512. године, а да је овим законом он само потврђен и изричито прописан и за будућност. Наводи се, да је законом само успостављено стање које је суд својом пресудом прекршио. (Гјанковић, 1962: 13)

После случаја Стродеа, 1541. године Дом комуна приликом отварања новог заседања Парламента упућује петицију краљу (Хенрику VIII) у којој тражи признавање привилегија слободе говора, што представља прву ситуацију да се Дом комуна обраћа петицијом монарху на коју је дужан да одговори. Од тада, па до данас поступак се пред Дом комуна приликом сваког отварања новог заседања понавља упућивањем петиције којом тражи потврду о постојању привилегије слободе говора и манрх је редовно, у већ уобичајеној формулацији потврђује. (Гјанковић, 1962: 14)

Парламентарни имунитет није настао у Француској постепено за разлику од Енглеске, већ је настао у време велике француске револуције од 1789. године, као једна од револуционарних тековина победничке буржоазије. (Hulst, 2000: 65)

О посланичком имунитету у Француској, пре 1789. године није могло бити говора из разлога што је све до револуције постојао систем апсолутне монархије, који је онемогућавао деловање било каквог представничког тела. Зато се све до 1789. године не појављују представници народа, који би могли да траже признавање одређених права и привилегија. Иако је постојала Скупштина трију сталежа, њен сталешки карактер, нередовито састајање и одсуство сваке стварне власти унапред одредио инфериоран положај њених чланова. (Гјанковић, 1962: 32)

Скупштина трију сталежа која је требала да буде последња сталешка скупштина у француској историји и којој је било дано да изврши револуционарне промене у француском државном и друштвеном уређењу била је сазвана 5. маја 1789. године. У време када је Луј XVI сазивао Скупштину ситуација у земљи била је веома лоша, који се огледао у сталном и огромном дефициту државних финансија, немаштини и глади

широких слојева, привредној депресији и све очитијем помицању класних односа у корист трећег сталежа, тј. нове грађанске класе. Сазивајући Скупштина трију сталежа, без обзира на ситуацију у земљи, краљ није очекивао да ће се ова Скупштина значајно разликовати од дотадашњих. (Продановић, 1979: 38)

Наредних пет недеља, углавном је прошло у узалудном расправљању око верификације, да би представници трећег сталежа донели 17. јуна 1789. године судбоносну одлуку. Истакли су чињеницу да они сами представљају 96% целог становништва и проглашавају се за Народну скупштина. Након два дана, 19. јуна, прикључују се представницима трећег сталежа и одређени број представника свештеничког сталежа и то већи део њих. Затим, 20. јуна краљ закључује заседање Скупштине уз образложење да је њен рад противан прописима и стога незаконит. Реакција представника трећег сталежа и већи број представника свештенства на то био је одлазак у оближњу дворану где се заклињу да се неће разићи пре него што дају Француској нови устав (Гјанковић, 1962: 34).

2.2. Имунитет неповредивости

У Француској је Мирабо који је иступио против заповеди краља тако изазовно и јавно, био свестан могућих последица, па је зато одмах предложио да се особа - члан Скупштине трију сталежа прогласи неповредивом. Скупштина прихвата предлог и доноси следећу резолуцију: „Народна скупштина изјављује да је особа сваког посланика неповредива; да су све особе, заједница, суд или одбори који би се усудили за време или после садашњег заседања, прогонити, водити истрагу, затворити или дати затворити посланика, због било којег његовог предлога, савета, мишљења или говора у Скупштини трију сталежа – недостојни и издајнице народа и криви за тешки злочин. Народна скупштина одлучује да ће у таквим случајевима предузети потребне мере да би пронашла, прогонила и казнила оне који су иницијатори, истражитељи или извршиоци“. Имунитет су базирали на идеји о народној суверености и идеји о подели власти „Народ постоји пре свега, он је извор свега...Његова је воља увек законита, она је сам закон. Пре њега и изнад њега постоји само природно право“. (Гјанковић, 1962: 35-36)

Ипак, имунитет неповредивости усвојен је у Француској тек годину након што је Народна скупштина својом резолуцијом прогласила неодговорност посланика. (Hulst, 2000: 79)

То се одиграло у пролеће 1790. године када је суд града Тулуза лишио посланика Лотрека слободе због сумње да је учествовао у против револуционарном покрету. Тада устаје у одбрану посланика Робеспјер и залаже се за усвајање имунитета неповредивости, следећим речима „Може ли да постоји један суд који би могао прогласити кривим посланике народа? Ако се одговори потврдно, јасно је да ће суд бити арбитар њихове судбине. Да би посланици народа уживали неповредивост они не смеју да буду прогоњени од било које посебне власти која је једнака њиховој. А власти такве природе нема. Постоји само једна власт која је виша од представника народа, а то је народ сам. Ако не би поштовали ове принципе, ви ћете законодавно тело учинити зависним о нижој власти и ова да би га распустила треба само да ухапси сваког члана законодавног тела... Требало би изјавити да посланик народа може бити прогоњен по суду, једино ако законодавно тело својим актом изјави да има места оптужби“. (Гјанковић, 1962: 41-42)

Следећег дана, 26. јуна 1790. године, Народна скупштина доноси декларацију којом се у Француској уводи имунитет неповредивости.(Hulst, 2000: 79)

Приликом хапшења од 15.04.1950. године када су се приликом нереда у бродоградилушту Брест међу ухапшенима нашла и два посланика, није за тужилаштво представљало никакав проблем нити разлог да тражи одобрење скупштине, већ је одмах започело с кривичним поступком против њих, сматрајући да флагрантни деликт дозвољава покретање кривичног поступка без одобрења скупштине. Без обзира на став тужилаштва Скупштина је накнадно својом резолуцијом од 27.04. 1950. године са 381 против 182 гласа потврдила поступак тужилаштва. Треба подсетити да је тужилаштво 27.12.1947. године тражило одобрење од Народне скупштине како би покренуло кривични поступак против посланика Манга Бела иако је због убиства био ухапшен у флагрантном деликту. Такође, приликом тзв. Мадагаскарске афере тужилаштво није имало исто становиште као у случају Брест. Управо ови примери показују довољно јасно како политички моменти могу да имају одлучујућу улогу везано за имунитетско право, без обзира што се ради о правној проблематици у којим би принципијелни став и поступак морао бити једнак за све. (Гјанковић, 1962: 113).

Код нас су прописи о имунитету постали актуелни након непуних месец дана од доношења Видовданског Устава. Заправо већ 30.јула 1921. године тадашњи министар правде Ђуричић поднео је Скупштини захтев којим је тражио укидање имунитета за 58

посланика одједном, а свих 58 посланика били су чланови Комунистичке партије. Разлог за подношење захтева био је у вези с покушајем атентата на тадашњег регента Александра и убиства министра унутрашњих послова Драшковића. Јасно је да је овај захтев имао за циљ ликвидирање Комунистичке партије, из разлога што је и самим органима кривичног поступка било јасно, а такође и члановима Скупштине, да свих 58 посланика ни у ком случају нису могли да буду уплетени у наведене атентате. Без обзира на то, ипак, је имунитетни одбор у својим извештајем од 31.07. једногласно препоручио суспензију имунитета, да би Народна скупштина са само једним гласом против прихватила извештај одбора и одлучила да се захтев одобрава. Треба указати да комунистички посланици нису имали право гласа о том питању (Гјанковић, 1962: 126-127)

4. Посланичка неодговорност

Посланичка неодговорност простире се на област: а) *ratione persone*, с обзиром на лица која су обухваћена овим обликом заштите; б) *ratione temporis*, с обзиром на време трајања; в) *ratione loci*, с обзиром на место где се заштита посланик простире; г) *ratione materiae*, с обзиром на материју или предмет заштите. (Пејић, 2011: 76)

У многим земљама као што су Бангладеш, Кипар, Египат, Естонија, Финска, Немачка, Индија, Кенија, Малезија, Намибија, Норвешка, Филипини, Уједињено Краљевство, Замбија, слобода говора важи само унутар зграде парламента, док се у другим земљама као што су Аустрија, Буркина Фасо, Хрватска, Грчка, Гвинеја, Мађарска, Италија, Мали, Мозамбик, Португалија, Румунија, Словенија, Уругвај ова заштита протеже без ограничења на понављање говора и ван парламента. (Hulst, 2000: 69-71)

У Аустрији, Белгији, Француској и Италији не постоји могућност одрицања или одузимања имунитета неодговорности, што није случај са послаником Бундестага који учини „противправну клевету“ или „презира према Бундестагу“. Иминитет неодговорности штити посланика, по правилу, трајно и након истека посланичког мандата, али ипак то није случај у свим државама. У Аустрији и Финској овај имунитет траје само док траје и посланички мандат. (Пејић, 2011: 76)

4.1. Спорна питања имунитета неодговорности

Прво се поставља питање шта значе извесни изрази којим се у уставима, односно

законима формулише институт парламентарног имунитета.

Најшире формулисан везује за „изјаве“ дате у вршењу свог позива. При том се појам „изјаве“ сагледава у ширем смислу, на начин да нема сумње шта све обухвата овај имунитет. Када се употребљава израз „говори“, онда се на сличан начин схвата имунитет, с обзиром да ово треба да значи исто што и „говорити“ а не само одржани говор.

Иако постоји разлика у изразима и тумачењима истих ипак постоји једнодушност свих аутора у томе да се парламентарни имунитет односи само на кривична дела извршена датом изјавом или израженим мишљењем, односно гласањем, а не и на кривична дела учињена делом, односно чинидбом. Из овог јасно произилази да се кривични парламентарни имунитет односи искључиво на кривична дела која би евентуално била садржана у израженом мишљењу или давању свог гласа. (Таховић, 1953: 166) Треба подсетити да посланици Доњег Дома Британског парламента немају право гласа у случају тзв. приватних предлога тј. када имају директан материјални интерес. (Bradley, Ewing, 2003: 228)

На први поглед делује да се овај парламентарни имунитет односи само на неколико кривичних дела, јер је реч само о тзв. вербалним кривичним делима (нпр. увреда). Ипак постоје извесна кривична дела на која се може односити парламентарни имунитет, јер су такође кривична дела – изјава. Ту спадају поред свих кривичних дела против части и угледа и кривична дела повреде тајне, лажног обвињавања, као и сва дела агитационо-пропагандне природе. Међутим, постоје извесна ограничења, тј. извесни услови којима се смањује ова, на први поглед широка област кривичних дела на која се може применити парламентарни имунитет.

Први услов је да је изражено мишљење извршено у вршењу свог позива, а други услов је да је учињено у самој скупштини.

Иако изражено мишљење треба да је извршено у скупштини, самим тим нису решена сва спорна питања у вези са тим. Потребно је дефинисати шта треба подразумевати под радом у скупштини, иако је логично да се парламентарни имунитет односи на изјаве дате од момента отварања седнице па све до закључења ове. Парламентарни имунитет се не односи на изјаве учињене пре и после скупштинске седнице, као и на изјаве дате на седници – састанку скупштинских клубова, али се парламентарни имунитет односи на изјаве дате на седницама разних скупштинских одбора и комисија. (Стојановић, 1999: 212-

213)

Да би било покривено парламентарним имунитетом изражено мишљење, односно, изјава не мора да је учињена у виду говора, нити је потребно да су испуњене све форме које се по правилницима и пословнику предвиђају за рад на седници, јер се сматра да се парламентарни имунитет односи и на изјаве учињене за време говора неког другог посланика (нпр. разне упадице, прекидање говора, узвици итд.), као и на изражена мишљење у тихом међусобном разговору између посланика за време седнице али само у вези са предметом који се дискутује. Међутим, парламентарни имунитет се не односи на приватне разговоре између посланика. (Марковић, 1995: 365)

Када је реч о привилегији слободног давања свог гласа она се односи на гласање (усмено и писмено) у скупштини (у пленуму или одборима или комисијама) и то само уколико се ради о предметима који спадају у надлежност решавања те скупштине, јер се привилегија не односи на гласање о предметима који су ван уставне компетенције те скупштине, као и о неким незаконитим одлукама (нпр. да се неки посланик стражарно или насилно избаци са седнице и удаљи из скупштини). Међутим, привилегија се не односи на гласање у посланичким клубовима. (Јовановић, 1924: 180)

За примену имунитета нема значај да ли се рад у скупштини обавља у скупштининској згради или на неком другом месту, а још мање је потребно да се седнице одржавају у просторијама које су редовно намењене за то. (Стојановић, 1999: 213)

Ипак постоји случај када се привилегија односи на изјаве дате ван скупштине. То је ситуација када је овлашћен да у име скупштине врши неке послове ван скупштине, нпр. у својству делегата скупштине, као члан разних комисија (анкетних и других). (Стојановић, 1999: 213) Међутим, неодговорност за изражено мишљење или дат глас не подразумева и неодговорност за извесне претходне радње, у вези са којим је изражено мишљење, тј. дат глас, уколико у тим радњама постоји обележје неког другог кривичног дела. Што значи да постоји кривична одговорност уколико је продао свој глас, јер се сматра да кажњавање за примање мита не значи кажњавање за само гласање, већ за претходно кривично дело. Зато иако не одговара за дат глас, ипак посланик може одговорати за извесне договоре и погодбе, које, без обзира што су у вези са гласањем, ипак претстављају самостално кривично дело. (Таховић, 1953: 169) Ипак, по другом мишљењу, иако је такво понашање достојно презира, оно не може бити санкционисано (Trossmann, 1979: 96)

Такође је спорно да ли се имунитет односи само на изјаве које треба да изазову своје дејство искључиво у скупштини или и ван ње. Ово је посебно важно уколико се изјава појављује као потстрекавање на вршење неког кривичног дела ван скупштине. Постоји мишљење, по коме се привилегија односи и на такве изјаве, с обзиром на то да у том случају постоји једна изјава а привилегија се односи на све изјаве. Ипак по другом мишљењу, које је већинско, треба разликовати да ли се изјава појављује као потстрекавање на извршење кривичних дела која се могу извршити само речима или на извршење кривичних дела која се могу учинити и делом (чинидбом). Сматрају да би требало узети да се привилегија односе само на изјаве прве врсте, а не и на изјаве које садрже у себи позив на вршење неког кривичног дела које се може извршити делом. Зато се изјава која значи потстрекивање на убиства, телесне повреде, разна насиља итд., не може покрити парламентарним имунитетом. Постоји и треће мишљење, по коме изјаве које значе позив на вршење кривичних дела ван скупштине, па ма какве ове биле, не могу се покрити парламентарним имунитетом, јер у тој ситуацији одговорност настаје не због учињене изјаве у скупштини већ због тога што се односе на кривична дела која треба да се изврше ван скупштине. (Таховић, 1953: 170)

Парламентарни имунитет штити посланика од момента када му је мандат верификован. Међутим, сматра се да се парламентарни имунитет примењује и на оне чији је избор оглашен док чекају на верификацију мандата, као и на оне изабране чија је верификација мандата привремено одложена. Имуитет престаје за оне чији је избор обеснажен, тј. чији избор није верификован. Сасвим је логично да се имунитет не односи ни на оне који су законским путем опозвани.

Када је реч о дисциплинској одговорности заузет је став да се не може одговарати за изјаву дату у скупштини ни на једном другом месту осим дисциплински пред одговарајућим форумима у самој скупштини, док је грађанска одговорност искључена. (Стојановић, 1999: 213)

Парламентарни имунитет не представља само привилегију, већ пре свега установу у општем интересу, зато се посланик не може одрећи ове привилегије, што судови и остали органи морају да цене по службеној дужности. Посланици су за ова кривична дела не одговорни по престанку функције. (Таховић, 1953: 173)

Имуитет неодговорности у Француској дефинисан је чланом 26 став 1 Устава

Француске од 1958. године, по коме ниједан члан Парламента не може бити прогањан, тражен, хапшен, задржан у притвору или осуђен због израженог мишљења или гласања у вршењу својих функција. Циљ овог имунитета је спречавање да на посланика утиче страх од одговорности током вршења свог мандата.(Burdeau, Hamon, Troper, 1995: 570)

Када је реч о имунитету неодговорности у Немачкој он је дефинисан чланом 46 став 1 Основног Закона Немачке, по коме посланик не може да буде позиван на одговорност или да се гони због гласања или датих изјава у Бундестагу или његовом одбору судски или управно, осим ако је реч о бесрамним увредама. Постоји могућност позива на одговорност од стране Бундестага, тако да имунитет неодговорности нема апсолутни карактер. Ипак, уколико посланик у току парламентарне дебате неког увреди, повређеном припада право нужне одбране по начелима општег кривичног права.(Maunz, Zippelius, 1994: 262)

5. Имуитет неповредивости

Парламентарни имунитет у процесно-кривичном смислу онемогућава кривично гоњење и лишавање слободе, па самим тим и суђења овим, за време трајања њиховог мандата без одобрења дома коме припадају. Зато се означава као посланичка неповредивост, као слобода од затварања, али и као парламентарна заштита процесне природе.(Пејић, 2006: 65) Овај имунитет је шири по свом обиму од имунитета неодговорности, јер се односи на много већи број кривичних дела, међутим, по свом дејству он је слабији јер претставља само временско одлагање кривичног гоњења, док траје мандат, односно док се то лице налази у својству посланика. (Стојановић, 1999: 216)

Овај процесно-кривичноправни парламентарни имунитет претставља важну тековину, у развоју парламентарног права, тако да се и он данас исто тако формулише у самим уставима. По мишљењу Венецијанске комисије из 2014 године имунитет неповредивости је најпроблематичнији и наконтроверзнији део концепта парламентарног имунитета, али да ипак треба да остану у посебно проблематичним случајевима. (<http://www.venice.coe.int> 2014, Study No. 29011)

Процесуални парламентарни имунитет има сасвим другачију кривичноправну природу и значај, с обзиром да не представља потпун имунитет у правом смислу, нити представља ослобођење од материјалног кривичног права, већ само процесуалноправну претпоставку, тј. процесуално отежавање кривичног гоњења. Овим имунитетом се покрива

ванпарламентарна делатност посланика, тј. радње које нису у непосредој вези са вршењем посланичке функције.(Стојановић, 1999: 216)

Док се кривичним парламентарним имунитетом обезбеђује слобода изражавања свог мишљење, говора и гласања, дотле се процесуалним парламентарним имунитетом обезбеђује присуство у скупштини, слобода кретања посланика како би могао вршити своју посланичку дужност. Први представља посланичку неодговорност, док други представља посланичку неповредивост.

Сам обим ове привилегије, тј. одређивање на која се све кривична дела односи, зависи од законских прописа којим се установљава и обезбеђује, стим да скоро ни у једној земљи он није апсолутан, у ком случају би важио за сва кривична дела. Углавном се од дејства овог имунитета изузимају најтежа кривична дела.(Таховић, 1953: 174)

Намеће се питање да ли имунитет траје све време трајања посланичког мандата или само за време заседања скупштине. У неким државама ова привилегија важи само за време заседања скупштине, тако да између поједних заседања овај имунитет не важи, што значи да у том периоду може бити лишен слободе и против њега се може водити кривични поступак. (Пејић, 2006:65) Ово се у неким државама допуњује тако што се овај имунитет простира и на време неопходно у циљу доласка на заседање и повратак са истог. (Таховић, 1953: 178) По нашем Уставу није предвиђено никакво ограничење у вези са овим, тако да се може узети да овај имунитет важи за све време трајања посланичког мандата.

С обзиром на то да постоје чланови органа народне скупштине који остају на дужности и после распуштања народне скупштине, став је да они уживају парламентарни имунитет све док не буду замењени, тј. до избора нове скупштине.

Имунитет неповредивости успоставља се даном избора и траје све до престанка посланичког мандата, тако да су на тај начин заштићени и посланици иако им мандати још увек нису верификовани. (Стојановић, 1999: 217)

Уколико се добије одобрење народне скупштине за покретање кривичног поступка, то не подразумева да је самим тим дато одобрење за лишавање слободе. Зато је неопходно да постоји посебно одобрење као за покретање кривичног поступка, тако и за лишење слободе. Само одобрење народне скупштине за покретање кривичног поступка се односи једино на оно кривично дело за које је тражено одобрење. Самим тим не може се водити кривични поступак за друго кривично дело осим за оно за које је тражено и дато одобрење,

тако да се за свако друго кривично дело мора се тражити посебно одобрење. Треба имати у виду да се под истим делом, не подразумева се иста квалификација дела, већ само исто дело у природном смислу. (Јовановић, 1924: 183)

Уколико народна скупштина не да одобрење за покретање кривичног поступка, тада ниједан орган није у могућности да покрене кривични поступак нити изврши лишење слободе посланика за кривично дело све док траје његов мандат, што намеће питање утицаја парламентарног имунитета на установу застарелости. Ово питање се поставља из разлога што је процесуални парламентарни имунитет временски ограничен, тј. постоји док траје функција посланика, тако да се по престанку функције, против њега може покренути кривични поступак за иста кривична дела за која га је до тада штитио парламентарни имунитет. Ово питање је од посебне важности када се ради о лакшим кривичним делима, јер су код њих рокови застарелости краћи. Сваки захтев постављен парламенту да одобри покретање или даље вођење кривичног поступка значи прекидање рока застарелости, док застој застарелости наступа ако парламент ускрати давање одобрења. (Стојановић, 1999: 217)

На крају, поставља се питање, када народна скупштини треба да дозволи покретање кривичног поступка, а када га треба онемогући. Иако ово питање нигде није решено уставним нити законским одредбама, јер је то питање политичке и правне целисходности, ипак постоје два гледишта. По једном народна скупштина треба да одобри покретање кривичног поступка одговорност увек када је захтев озбиљан а не тенденциозан, тј. уколико се пружа довољно доказа да је посланик извршио кривично дело за које се тражи. По другом гледишту, одобрење треба да даје само за тежа кривична дела, која посланику одузимају морални ауторитет за вршење посланичког позива или уколико то изискују општи интереси. (Таховић, 1953: 181)

Имунитет неповредивости у Француској обухвата заштиту физичке и интелектуалне слободе посланика током вршења мандата. (Burdeau, Hamon, Trope: 571) Сам имунитет неповредивости дефинисан је чланом 21 став 2 Устава Француске по коме за време трајања заседања ниједан члан Парламента не може бити гоњен или хапшен због кривичних дела или прекршаја без одобрења дома коме припада, изузев када је ухваћен на делу. Ипак и кад Парламент није у заседању посланик не може бити ухапшен без одобрења Бироа дома коме припада, изузев затицања на делу или уколико је гоњење већ одобрено

или изречена коначна пресуда против њега. (Avril, Gicquel, 1988: 42) Устав Француске чланом 26 став 3 дефинише да се одузимање парламентарног мандата врши сагласно одредбама пословника Националне скупштине. Треба указати да у Француској није предвиђено изјашњавање парламента у пленуму о овом питању, већ одлуку о укидању имунитета доноси Биро Парламента на тајној седници.

У Немачкој имунитет неповредивости спада у категорију формалног уставног права. Дефинисан је одредбама члана 46 став 1, став 2 и став 3 и чланом 18 Основног закона Немачке. За кривично гоњење и хапшење посланика неопходно одобрење Бундестага, осим хватања на делу или током следећег дана. У складу са чланом 46 став 4 Основног закона Немачке на захтев Бундестага прекида се сваки кривични поступак, свако хапшење или свако друго ограничење личне слободе посланика.

Имуитет неповредивости дефинисан је Уставом у Аустрији на начи да је за хапшење посланика неопходна сагласност Националног већа, осим у случају хватања на делу. Треба указати да је сагласност неопходна и при претресу стана посланика.

У Белгији је парламентарни имунитет гарантован Уставом, тако да се посланик не може ухапсити без сагласности парламента, осим ако је затечен у извршењу кривичног дела.

У складу са Уставом Данске ниједан посланика не може бити оптужен или притворен без сагласности Парламента, осима ако је затечен у извршењу кривичног дела.

Поступак за укидање имунитета у Италији подлеже ревизији од стране суда, уколико, судија упуту Уставном суду на одлучивање одлуку дома парламента о одбијању захтева за укидање имунитета, тако да Уставни суд може да поништи одлуку Представничког дома или Сената.

Имуитет неповредивости не штити у случају флагрантног деликта у Аустрији, Белгији, Француској, Грчкој, Немачкој, Данској, Португалији, Шпанији, Шведској и Италији, који иако је остао недефинисан, подразумева тешко кривично дело. (Пејић, 2011: 79)

Треба напоменути да хапшење посланика у случају флагрантног деликта омогућава злоупотребу од стране државних органа који спроводе меру хапшења или притварања. (Avril, Gicquel, 1988 : 43)

Овај имунитет штити посланике само за време парламентарне сесије у Белгији, Финској, Грчкој, Португалији и Шведској.

Имунитетска заштита код нас гарантована је принципом поделе власти у циљу обезбеђења слободе посланика у току вршења мандата, али и заштите парламента према извршној власти.

С. Јовановић је сврху имунитета објаснио следећим речима „привилегија јавноправног карактера, дана посланику у његовом службеном својству, не ради његових личних интереса, него ради интереса саме Скупштине, да њени чланови не би били спречавани тенденциозним оптужбама у вршењу своје дужности.“ (Јовановић, 1924: 184)

Д. Стојановић сматра да би без имунитета акционе могућности посланика биле битно сужене, а независност парламента озбиљно доведена у питање.(Стојановић, 1999: 212)

6. Историјски развој парламентарних имунитета у Србији

Развој гаранције посланичког имунитета почиње код нас од средине 19. века, када се успоставља и представничка демократија и то Уставом Кнежевине Србије из 1869. године, којим су посланици уживали органичен имунитет неодговорности за дати глас у својству члана Скупштине. Сам члан 71 наведеног Устава гласи: „Нико и никада не може узети посланика на одговор за глас, који је дао као члан Скупштине“. Како би добили потпуну слику тадашњег имунитета који је штитио посланика неопходно је да сагледамо овлашћење којим је располагао председник Скупштине, а које му је омогућавало да предложи привремено искључење посланика из Скупштине када послаников говор садржи увреду личности Кнеза и његове фамилије, његових намесника, Скупштине и њених чланова, затим могућност укидања имунитета посланику када би његов говор садржао кривично дело по законнику или преступ на основу чл.71. ст 3 Устава. (Пејић, 2011: 259) На основу изнетог јасно се може закључити да је посланичка неодговорност била преполовљена јер се односила само на дати глас, а није обухватала пуну неодговорност за изнето мишљење, док је неповредивост изостављена. (Марковић, 2008: 98)

Што се тиче имунитета неповредивости он је штитио посланика ограничено време тј. само пет дана пре отварања скупштинског заседања и за време његовог трајања, осим уколико је посланик затечен у вршењу злочина или престапа, уз обавезу да Скупштина о томе одмах буде обавештена како би одлучила о укидању или успостављању имунитета Ограничење посланичког имунитета онемогућавао је прапарламент у вршењу законодавне власти.

Устав Краљевине Србије од 1888. године је имунитетом штитио говор посланика онемогућавајући његово позивање на одговорност, осим дисциплинске, док је имунитет неповредивости штитио како од кривичне тако и од цивилне одговорности за све време трајања посланичког мандата.

По члану 87 Устава СХС посланик за свој службени рад не одговара ни у кривичном ни у грађанском смислу, ни по престанку мандата, док се по члану 88 Устава СХС захтевала сагласност Народне скупштине за покретање кривичног поступка, а уколико је кривични поступак почео пре његовог избора и уколико је посланик притворен морао би бити пуштен на слободу уколико би Скупштина одрекла овлашћење за наставак кривичног поступка. (Јовановић, 1924: 179-182)

По Уставу Краљевине Југославије од 1931. године имунитетска заштита је успостављена једном општом одредбом, по којој сенатор одоносно народни посланик не одговара за дати глас који је дао као члан Сената односно Народне Скупштине (чл. 74 ст. 1), али због ограничења којима је била подвргнута имунитетска заштита практично је враћена на период пре Устава од 1869 године, из разлога што за увреде, клевете и злочине сенатор одоносно народни посланик одговара без претходног одобрења Сената односно Народне Скупштине (чл. 74 ст. 2).

Наш важећи Устав успоставља имунитетску заштиту у пуном обиму преко имунитета неодговорности и имунитета неповредивости која су не само у функцији заштите посланика индивидуално, него и парламента као носиоца законодавне власти. У вези имунитета неповредивости примењују се рокови за застарелост вођења кривичног поступка, на које упућује чл. 103 ст.5 Устава.

Имуитет неодговорности се назива и материјални имунитет, с обзиром на то да се односи на дела за која посланик не може никада да одговара, а сама дела представљају све радње које се могу урачунати у вршење посланичке функције. Имуитет неодговорности не искључује одговорност посланика када је реч о повредама дисциплинског карактера, без обзира што је уставна одредба непрецизна „друге одговорности“, с обзиром на то да су повреде дисциплинског карактера дефинисане Пословником и односе се парламентарни ред и дисциплину, о чему се стара председник Скупштине.

Имуитет неповредивости штити посланика уколико није затечен приликом вршења кривичног дела уз додатни услов да за то дело може изрећи казна затвора у трајању дужем

од пет година, јер тада није потребно одобрење Народне скупштине с обзиром да се ради о тзв. флагрантним делима.

Сам поступак имунитетске заштите народних посланика уређен је Законом о Народној скупштини и скупштинским Пословником. Закон прави разлику у процесном смислу у погледу заштите посланика који се позвао на имунитет и посланик који се није позвао на имунитет, када је реч о вођењу поступка у коме се може изрећи казна затвора. Уколико се посланик позвао на имунитет неопходна је сагласност Народне скупштине, а ако се није позвао на имунитет није потребно одобрење Народне скупштине, већ се она у том случају само обавештава од стране надлежног органа. Сам смисао одредбе, којом је омогућено посланику да се не позива на имунитет и да се самим тим не покреће поступак за скидање имунитета а која је први пут уведена Уставом из 1974. године, био је да се у случајевима извесних дела чију одговорност не жели да отклони посланик располаже овим правом. (Ђорђевић, 1982: 506)

За одлуку у вези имунитета Народној скупштини је потребна апсолутна већина свих народних посланика, која се доноси на предлог Одбора за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања. Народна скупштина може одлучити да се имунитетно право успостави народном посланику који се није позвао на имунитет.

Захтев за укидање имунитета посланику, подноси надлежни орган председнику Народне скупштине, ради одрживања притвора или одобрења за покретање кривичног или другог поступка у коме се може изрећи казан затвора. Народна скупштина може да захтева од надлежног органа потпуно образложен и чињеницама поткрепљен захтев, с обзиром на то да Пословник не прецизира разлоге и обим аргументације који треба да буду наведени у захтеву. (Пејић, 2011: 264)

III ПОСЛАНИЧКА ИМКОМПАТИБИЛНОСТ

1. Уопштено о инкомпатибилности

Како би се обезбедила независност посланика његов мандат је заштићен посебним гарантом, тзв. посланичким имунитетом. Међутим, он је истовремено подређен и извесним ограничењима које се односе на вршење одређених јавних или приватних активности. Одређене ванпарламентарне активности посланика могу учинити илузорним његову улогу независног представника нације. Тада говоримо о забрани за парламентарце да

истовремено кумулирају парламентарни мандат са положајима које су заузимали пре избора или које су стекли после добијања посланичког мандата. (Стојановић, 1998: 3-4)

Парламентарни инкомпатибилност мора се разликовати од неизборности. Неизборност, се односи на лица која се налазе или су вршила одређене функције власти, притом има за циљ да заштити бираче од притиска посланичких кандидата са позиција власти и обезбеде равноправност изборне утакмице. Како би учествовала на парламентарним изборима ова лица морају да напусте дотадашњу јавну функцију. Према својој природи неизборност има апсолутни карактер. Оне се могу јавити како пре избора, када представљају неотклоњиву сметњу за кандидовање, али се могу уврдити и после избора, када представљају основ за губитак мандата. Само у овом другом случају оне су од значаја за парламентарно право, док сметње за кандидовање, припадају изборном праву. Инкомпатибилности приморавају посланика на избор између парламентарног мандата и неспојиве функције, при чему је без значаја да ли је та функција стечена пре или после добијања мандата. Нespoјивости се појављују као сметња даљег вршења мандата, а не као питање изборности и везују се за посланика, а неизборности се односе на кандидате за посланичку функцију. (Стојановић, 1998: 4)

Обично се сматрају неспојивим са посланичким мандатом само она занимања или функције које, према изричитим уставним, али углавном законским или пословничким одредбама, не могу с њим истовремено да се обављају. Нespoјива функција није сметња да кандидат буде изабран, али она изабраног посланика приморава да изабере између неспојиве функције и парламентарног мандата. Када посланик задржи функцију коју је вршио пре пријема мандата или је прихвати након избора, тада се његов мандат гаси. Неизборност, онемогућава избор неког лица или ако је установљена после извршеног избора, води оглашавању избора ништавим, односно лишавању мандата, независно од воље изабраног.

Парламентарна инкомпатибилност управо произилази из начела поделе власти где је главно питање однос легислативе и егzekутиве. Због тога су случајеви кумулације законодавне, односно посланичке и судске функције а приори искључени, иначе би суштински разорили принцип поделе власти. Спорне су јавне функције добијене од владе и тада представљају основ за губитак мандата, јер противуречи суштини и задацима

посланичке функције. Деловање посланика подразумева критику и контролу владе, слободно изношење мишљења о њеном раду. Слобода била би привидна, када би он паралелно са посланичком функцијом обављао службу у државној управи која је у целини под владиним надзором. Зато се оправдано сумњом да ће посланици у том статусу приликом гласања о владиним предлозима увек да гласасју за исте из страха да ће изгубити државну службу. Влада која би имала под контролом посланике који за њу врше државну службу имала би сумњиву или вештачку већину у парламенту. Проблем је одредити које се све функције у државном апарату морају сматрати неспојивим се посланичким мандатом. Управо зато у парламентарном праву европских држава постоје значајне разлике у одређивању јавних функција за које се основано може сумњати да ће учинити "лажном улогу посланика као репрезента нације".(Стојановић, 1998: 4)

Савремено парламентарно право има тенденцију не само да заштити независност посланичког мандата, него и спречавање његовог злоупотребавања. Независност посланика је далеко угроженија од различитих центара привредне, финансијске, информационе и друге моћи који, отворено или прикривено, покушавају да од њега и његове партије начине заступнике сопствених интереса. Не сме се изгубити из вида да су и сами посланици често склони да своју функцију користе искључиво ради властитих интереса. Корупцију посланика, продају гласа, лобирање у корист интереса непознатих широј јавности и друге облике злоупотреба у вршењу посланичке функције треба да онемогући неспојивост мандата и неких функција које се урачунавају не само у домену јавног, него и приватног права. Ипак, од самог законодавца зависи које ће приватне активности посланика, нарочито у сфери приватно-привредне делатности, прогласити неспојивим са посланичким мандатом. (Стојановић, 1998: 3-4)

Парламентарна инкомпатибилност дефинише се у уставу или закону, уз навођење јавних функција које посланик не може да обавља (судија, министар) или професионалне делатности (активна војна лица, припадници полиције) којима се посланик не може бавити за време док обавља посланичку функцију.(Пајванчић, 2014:187).

Имајући у виду значај овог парламентарног института, закони који уређују изборни процес и статус посланика ближе регулишу случајеве инкомпатибилности. (Пејић, 2006:82-87).

Тиме се успоставља правна гаранција да у парламентарном процесу и одлучивању неће бити утицаја других државних ауторитета, као и да приватни интерес посланика не буде сметња за доношење парламентарних одлука од националног значаја. (Пејић, 2006:82-87)

У случају парламентарне инкомпатибилности или неспојивости ради се о правној ситуацији када посланик буде именован или на други начин ступи у вршење друге јавне функције или приватне, професионалне делатности која је неспојива са вршењем парламентарног мандата. Ако се посланик не определи у погледу једне од две неспојиве функције, тада се примењују правила парламентарног права о престанку посланичког мандата. Наше парламентарно и изборно право не познају институт неизборности. (Пејић, 2006:82-87).

Несагласност парламентарног мандата са другим функцијама је уобичајени основ губљења мандата. (Стојановић, 1999: 292).

Нespoјивост функција, тј. инкомпатибилност је парламентарни институт у коме се директно одражава функционисање принципа поделе власти. Нespoјивост функција, приватних или јавних произилази из одређених етичких принципа демократске уставности. Због тога се принцип неспојивости у појединим европским системима појављује у форми кодификованог законодавства са санкцијама и надлежним органима који су дужни да прате и решавају случајеве инкомпатибилности. (Пејић, 2006: 82-87). У парламентарном праву европских држава постоје значајне разлике у погледу јавних функција за које се основано може претпоставити да ће учинити „лажном улогу посланка као репрезента нације“. (Стојановић, 2013:350).

2. Упоредно право

2.1. Француска

У француском парламентарном праву режим парламентарне неспојивости и ограничење кумулације мандата утврђен је изборним законодавством и органским законима којима је оно допуњавано. Притом се неспојивост мандата простире и на приватне активности посланика. Забрана кумулације више мандата није апсолутна. Под одређеним условима посланик може да поседује више мандата укључујући и мандат у наднационалним

политичким институцијама. Када се ради о неспојивости мандата и јавних функција у француском парламентарном праву, прави се разлика између неизборних и изборних јавних функција. У изборне јавне функције које су међусобно неспојиве спадају мандати у Националној скупштини и чланови Сената, мандат посланика неспојив је и са вршењем више од једног изборног мандата или следећих изборних функција: представник у Скупштини Европске уније, регионални саветник, генерални саветник, саветник Париза, председник Општине од 20.000 или више становника, заменик председника општине од 100.000 или више становника, осим Париза. Нespoјивост неизборних јавних функција разликује се у зависности од тога да ли се ради о функцијама за које је организовано замењивање посланика или то није случај. Код оних код којих је организовано замењивање ради се о функцијама на које је посланик именован током вршења мандата и у колико их посланик прихвати његов мандат прелази на заменика. Када је реч о функцијама чије замењивање није организовано решење је засновано на претпоставци да је за посланика мандат пожељнији јер су се те функције вршиле пре његовог стицања. Ограничење кумулације мандата са приватним активностима посланика нису инкомпатибилне са његовим мандатом у принципу, међутим, овај принцип је постепено ублажаван да би се законом од 1972. знатно повећао број неспојивости тако да је сада посланички мандат неспојив са следећим функцијама: 1. Председника, члана административног савета, генералног директора и помоћника генералног директора у националним предузећима и националним јавним установама, што важи и за функцију саветника која се на трајан начин врши у овим предузећима и установама; 2. Директора, односно шефа предузеће, председника административног савета, делегираног администратора, генералног директора или заменика у: (1) Друштвима или установама које уживају субвенције или еквивалентној форми предности које им обезбеђује држава или јавни колектив, осим у случајевима када ове предности произилазе аутоматски применом опште уредбе; (2) Друштвима која имају искључиво финансијски циљ и која јавно позивају на кредит и штедњу; (3) Друштва или предузећа чија се основна активност састоји у извршавању радова, чинидби, снабдевању или пружању услуга за рачун или под контролом државе, неког јавног колективитета, јавне установе или националног предузећа, као и у случају ако је више од половине капитала друштва састављено од учешћа оних друштава или предузећа која врше наведене активности; (4) Друштвима са лукративним циљем чији је предмет пословања куповина

или продаја земљишта намењеног изградњи, односно друштвима која врше делатност у вези са непокретностима. (Стојановић, 1998: 6)

Санкције за непоштовање института инкомпатибилности, тј. уколико се посланик нађе у неком од случајева инкомпатибилности и том приликом на демисионира, односно не напусти посланичку службу такође су дефинисане законом.

Раније је било предвиђено да се избор може оспоравати уколико се члан парламента налазио у једном од случајева инкомпатибилности приликом избора а није демисионирао са функције у року од осам дана након ступања на функцију или од одлуке Уставног савета уколико је избор био оспорен.

Овај поступак је ублажен органским законом од 1972 и од тада се одвија по етапама. На предлог Бироа Националне скупштине, министра правде или заинтересованог посланика, Уставни савет одлучује о томе да ли је нека функција спојива или није спојива са вршењем мандата.

У пракси се догађа да неспојивост бива толерисана уз прећутну сагласност Бироа скупштине и министра правде, због чега спор о парламентарној инкомпатибилности показује аналогију са кривичним поступком у којем се начелно примењује принцип опортунитета гоњења. (Стојановић, 1998: 14)

2.2. Аустрија

Аустријско парламентарно право такође под инкомпатибилношћу подразумева не само несагласност чланства у Националном већу са другим јавним функцијама, него и неспојивост посланичког мандата са одређеним приватним функцијама. Она се темељи или непосредно на Уставу или законским одредбама донетих ради извршавања одговарајућих уставних норми. У теорији се инкомпатибилност доводи у везу са идјом поделе власти, али се темељи и на премиси „неутралне државе“ која је надређена економским интересима, односно интересима који политички нису релевантни. Прву ситуацију решава сам Устав, наводећи изричито државне функције које су неспојиве са посланичким мандатом. (Стојановић, 1998: 15)

Нespoјивост мандата са државним функцијама на основу самог Устава су: 1. Члана Савезног већа или европског парламента; 2. Савезног председника који за време вршења службене делатности не сме да припада ниједном општем представничком телу и никакву другу службу да обавља; 3. Председника и вицепредседника Рачунског суда који не смеју да припадају ниједном општем представничком телу, али и да у последње четири године нису били чланови савезне или земаљске владе; 4. Судије Врховног суда који не могу да буду чланови чланови савезне, земаљске владе или општих представничких тела ба одређену законодавну или функционалну периоду, несагласност траје и када се привремено одустане од мандата, све до редовног истека законодавне или функционалне периоде. Председник и вицепредседник Врховног савезног суда не може да се постави, ако је једну од поменутих функција вршио у последње четири године; 5. Исти услови важе и за судије Савезног уставног суда, као и Управног суда. Председници и вицепредседници ових високих судова јавног права такође не смеју последње четири године да припадају Националном већу.

Парламентарни одбор за несагласност се према начелу сразмерних избора бира из својих редова који одлучује о допустивости деловања и вршења управљачких функција у предузећима. Рок за обавештавање о томе је месец дана, а рок за одлучивање парламентарног одбора у вези несагласности је три месеца, као и рок дотичног посланика да обавести да ли је удовољио одлуци. По истеку тог рока председник обавештава представничко тело. (Стојановић, 1998: 20)

Санкција је покретање поступка за одузимање мандата пред Уставним судом подношењем захтева од стране Одбора за несагласност, након што се пружи прилика дотичном посланику да се изјасни о наводима. (Стојановић, 1998: 20)

2.3. Немачка

Немачко парламентарно право темељи институт инкомпатибилности на начелу поделе власти. Организационо и функционално рашчлањивање власти није довољно како би се реално осигурала контрола власти, уколико би постојала могућност да иста лица могу у својим рукама да обједине службене делатности из различитих подручја државне власти. Због тога начело поделе власти мога да буде допуњено и персоналном поделом. У забрани

да се неки службеник нађе у персоналној унији у различитим подручјима власти налази се смисао инкомпатибилности. (Стојановић, 1998: 21)

Основне претпоставке за примену парламентарне инкомпатибилности утврдио је Основну закон Немачке (1949). Оне произилазе не само из принципа поделе власти већ и из примењеног модела тзв. мешовите владе. Основним законом Немачке није забрањено спајање функције министра и посланичке функције, међутим, утврђена је забрана за чланове владе да они не могу да обављају ни једну другу плаћену службу или професионалну делатност. Посланички мандат у једном парламентарном дому искључује могућност држања мандата у другом дому. Такође је посланички мандат у Бундесрату или Бундестагу неспојива са функцијомсудије Савезног уставног суда. Једина санкција је јавно објављивање да је посланик повредио правила понашања чланова Бундестага, која у строгом смислу и не представљају инкомпатибилност. (Пејић , 2006:82-87)

2.4. Британија

Британско парламентарно право правило парламентарне инкомпатибилности у традиционалном смислу примењује на следеће јавне функције: неспојивост мандата, односно чланства у оба парламентарна дома, неспојивост са судском функцијом и неспојивост са функцијом парламентарних службеника који посланицима стоје на располагању. Поред тога, у одређеним случајевима постоји сметња као код банкротства или корупције чије последице погађају носиоца мандата. (Пејић , 2006:82-87)

Највећи значај британског Парламента огледа се у јавном поверењу које он има и које одражавају његове чланови остварујући национални и интерес односне изборне јединице.

Парламентарна историја није увек била тако строга према овом институту, нарочито у седамнаестом и осамнаестом веку. Први пут се Доњи дом Парламента званично огласио о овом питању 1868. године: “да је супротно користи и дерогира дигнитет овог Дома“ уколико је било који његов члан унаред знао, промовисао или заступао одређене мере и акте који су усмерени на остваривање неке финансијске користи или добити за самог члана Парламента. Једно од старијих правила односило се на изузеће посланика у поступку гласања који има директан материјални интерес у ствари о којој Парламент одлучује. Тек од 1975. године посланици су обавезни да дају изјаву о свом финансијском

интересу у ствари која је предмет расправе у Парламенту или пред парламентарним комисијама. Међутим, под утицајем америчког система почетком деведесетих година прошлог века појавиле су се јаке професионалне групе за лобирање, што је ослабило постојећу форму спречавања сукоба интереса у британском парламенту. Зато су 1996. године усвојене нове мере парламента, а потом донети и акти парламента који су обухватили именовање нових парламентарних службеника који се старају о регистру интереса. Формиран је нов парламентарни Комитет за стандарде и привилегије са задатком да надгледа рад наведених комисионара и уведена су строжа правила за регистрацију са прописаних десет категорија интереса и то: управљање компанијом, запосленост, професионална делатност, разни сервиси за клијенте који проистичу из посланичке функције, финансијско спонзорство, поклони, користи или услуге становања на било који начин повезане са посланичком функцијом, земљиште и имовина материјалне вредности, извесни облици сусвојин и др. Када парламентарни Комитет за стандарде и привилегије након спроведеног поступка, утврди постојање сукоба интереса, он подноси извештај доњем дому Парламента са препоруком о мерама, које могу бити суспендовање члана из парламентарног дома са губитком плате за тај период или губитак плате без суспендовања посланика из дома. (Пејић , 2006:82-87)

2.5. Неке од земаља Европске уније и европски парламентарни систем

Земље које су установиле уставни суд (Шпанија, Мађарска, Словачка) забрањују спајање посланичке са функцијом судије уставног суда. У већини земаља, које примењују бикамерални систем организовања парламента, стоји уставна забрана истовременог обављања посланичког мандата у оба дома парламента (Ирска, Белгија, Хрватска, Република Чешка, Румунија, Шпанија и већ раније поменута Аустрија). У Швајцарској чланови доњег дома Савезног парламента не могу истовремено бити представници у савету (скупштини) кантон, док се у одређеним државама управо захтева да представници федералног дома буду истовремено и чланови владе или представничког тела федералне јединице, а што проистиче из општег захтева да федерални дом одражава интересе федералних јединица на савезном нивоу власти. То је случај у Немачкој, Аустрији и Русији. У неким земљама чланицама Европске уније као што су Аустрија, Белгија, Португал, Француска и Шпанија постоји правило о неспојивости функције посланика у националном парламенту и Европском парламенту. (Пејић , 2011:84)

Како би се спречио „сукоб интереса“ посланици су дужни да, приликом ступања на јавну функцију, поднесу формалну изјаву (декларацију) о свом имовном стању. Садржина изјаве се односи на материјални (новчани, финансијски) интерес посланика, који може довести у сумњу независност посланичке функције. Такав интерес може потећи од било које професионалне делатности посланика, управљачке функције у предузећима, спонзорства, поклона или власништва. Сама изјава може да укључи и оне активности посланика које су повезане са нематеријалним интересом, као што је чланство у одређеним професионалним и сличним организацијама. Ова обавеза је од средине деведесетих година прошлог века правно установљена у свим земљама чланицам Европске уније. (Пејић, 2011:87)

Међутим у европским парламентарним системима нема јединственог решења по том питању тако да су се развила три модела формалне изјаве о имовном стању чланова парламента и то: британски, скандинавски и француски модел. Они су утицали на земље ван Европе на основу традиционалних веза које су развили у својим некадашњим колонијама. Британски и скандинавски модел развили су модел формалне изјаве, који има двоструки карактер: изјава о интересу и изјава о добити (имовинска карта). Посланици су дужни да се изјасне да ли они или њима блиске особе поседују било какав економски или финансијски интерес у погледу предмета о коме се расправља или одлучује. Међутим, у скандинавском моделу формална изјава није обавезна за чланове парламента, док француски модел изјаве о добити садржи мање детаља и у њој су само садржани подаци о непокретној и покретној имовини, као и о приходима посланика.

Посланици подносе формалну изјаву на почетку и на крају истека парламентарног мандата. (Пејић, 2011: 89)

2.6. Србија

За дефинисање положаја народних посланика Устав Србије користи користи два правна израза, неспојивост функција и сукоб интереса. У уставној одредбе чланом 102 ст 3, функција народног посланика “неспојива“ је са функцијом посланика у скупштини аутономне покрајине и са положајем функционера у органима извршне власти и правосуђа. Такође, она је „неспојива“ и са другим функцијама, пословима и дужностима за које је законом утврђено да представљају „сукоб интереса“.

Сагледано кроз уставни систем поделе власти народни посланици не би могли обављати функцију члана Владе, председника Републике, судије Уставног суда, судије редовних судова опште и посебне надлежности, јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца. Везано за вертикалну организацију власти, у државном уређењу Републике Србије, Уставом је изричито забрањено да народни посланици обављају функцијом посланика у скупштини аутономне покрајине. До недавно питање економског конфликта интереса, који настаје као последица спајања разних професионалних и пословних активности са посланичком функцијом није било предмет законског регулисања код нас. Ову празнину надоместио је Закон о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција (2004), а потом је усвојен и Закон о Агенцији за борбу против корупције (2009), којим је стављен ван снаге претходни акт.

Сходно члану 5. Закона о Агенцији за борбу против корупције, Агенција за борбу против корупције обавља послове и задатке из своје надлежности на основу којих јасно произлази да Агенција за борбу против корупције, заправо, врши две групе послова и то: 1. стручне послове, приликом чијег вршења Агенција не иступа као орган власти, већ као субјект који поступа *lege artis*; и 2. послове Агенције који имају чист управно-правни карактер. У вршењу тих послова, Агенција делу је као класичан орган државне управе, при чему у ову категорију послова спадају и послови које бисмо могли назвати и квази-судским (покретање поступка и изрицање мера због повреде закона, решавање о сукобу интереса). (Мартиновић, 2012: 374)

Законом о Агенцији за борбу против корупције уређена су правила о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција, којима су посланици обухваћени. (Пејић, 2011: 269)

„Сукоб интереса“ је Законом дефинисан као „ситуација у којој јавни функционер има приватни интерес који утиче, може да утиче или изгледа као да утиче на поступање функционера у вршењу јавне функције односно службене дужности, на начин који угрожава јавни интерес“. Сваки функционер дужан је да пријави недозвољени утицај коме је изложен током вршења јавне функције.

Посланик не сме да користи своју позицију како би противно правним и етичким принципима инвестирао у своју професионалну каријеру или економски интерес, који ће остварити након што напусти ову јавну функцију. Зато је законом забрањено заснивање радног односа са две године по престанку јавне функције. Разлози етичности и транспарентности у вршењу јавне функције водили су законодавца да забрани примање поклона у вези са вршењем јавне функције, осим протоколарног или пригодног поклона, који не сме бити у новцу или у хартијама од вредности. Када је реч о протоколарном поклону чија вредност прелази пет посто просечне републичке месечне зараде, функционер је дужан да овај дар преда органу надлежном за поступање са имовином у јавној својини. Изменама и допунама Закона о Агенцији за борбу против корупције (2010) допуштено је да посланици као и други функционери који су изабрани непосредно од стране грађана, могу без сагласности Агенције да врше више јавних функција, осим у случајевима предвиђених Уставом притом се отишло и корак даље, па је додата могућност да функционер који је изабран именован или постављен на другу јавну функцију и „који намерава да више функција врши истовремено“ има обавезу да се обрати Агенцији ради добијања сагласности за обављање више функција. Ове наведене измене су потпуно супротне правном разлогу и циљу због кога је успостављен институт сукоба интереса, јер дају недопустиво широко дискреционо овлашћење Агенцији за борбу против корупције да издаје „сагласност“ за обављање више функција истовремено. (Пејић, 2011: 268-269)

Што се тиче обављања других делатности, Законом је предвиђено да функционер не може обављати друге послове за време вршења јавне функције за коју је предвиђено заснивање радног односа, осим за научно-истраживачки рад, наставне, културноуметничке, хуманитарне и спортске активности. Уколико функционер у тренутку ступања на јавну функцију обавља друге послове и делатности, он је дужан да се у року од 15 дана обрати Агенцији ради добијања сагласности за обављање истих послова, притом Агенција има рок од 60 дана да о захтеву одлучи, а у случају да не одлучи сматраће се да је захтев позитивно решен.

Како би се обезбедила заштита јавног интереса, Законом је забрањено функционерима да у току обављања јавне функције оснивају привредно друштво, односно јавну службу, као и да започињу са приватним послом у смислу закона којим се уређује предузетништво.

Поред тога, функционерима је забрањено да врше функције управљања, надзора или заступања у привредном друштву, јавној служби или другом правном лицу, осим када је то прописано законом.

3. Агенција за борбу против корупције

У борби против корупције савремене државе ангажују готово све органе и институције које им стоје на располагању почевши од законодавних и извршно-политичких (парламента и владе) до органа који у тој борби имају доминантну улогу – полиције, судова и јавних (државних) тужилаштава. У неким европским државама постоје и специјализовани државни органи и институције којима је борба против корупције основни задатак и циљ, док у другим правним системима такви органи уживају организациону и функционалну самосталност, као што је случај са Агенцијом за борбу против корупције у Републици Србији, а у неким правним системима су саставни део одговарајућег министарства, односно другог органа управе или су, пак, тела која делују у оквиру владе. (Мартиновић, 2012: 376-377)

Агенција за борбу против корупције, као самосталан и независан државни орган, стара се о спречавању сукоба интереса функционера од краја 2009. године када је преузела послове од Републичког одбора за спречавање сукоба интереса и званично је почела са радом 1. јануара 2010. године. Она има директора и одбор од девет чланова, који бира Народна скупштина на период од четири године. Техника избора је таква да по једног члана Одбора предлаже Административни одбор Народне скупштине, председник Републике, Влада, Врховни касациони суд, Државна ревизорска институција, Заштитник грађана и Повереник за информације од јавног значаја заједно, Социјално-економски савет, републичка Адвокатска комора и на основу заједничког договора удружења новинара Републике.

Агенција за борбу против корупције има мешовиту правну природу: формално посматрано, ова Агенција представља посебан и специфичан државни орган (државни орган *suī generis*), док обележја њених основних послова и задатака упућују на то да је реч о посебној (управној) организацији. (Мартиновић, 2012: 375)

У надлежност Агенције спада надзор над спровођењем Националне стратегије за борбу против корупције, покретање поступка и изрицање мера за повреду Закона, решавање о

сукобу интереса, као и обављање послова у вези са финансирањем политичких странака. Агенција је одговорна Народној скупштини. (Пејић, 2011: 270)

IV ПРАВНИ ОСНОВ ЗА ПРЕСТАНАК МАНДАТА

1. Престанак посланичког мандата код нас

Тачка у којој се мандат завршава знатно варира од земље до земље. У великој мери зависи од датума почетка мандата. (Hulst, 2000: 15)

Стицање и губитак посланичког мандата представља законом дефинисан јавноправни поступак. Губитак посланичког мандата је у домену парламентарне аутономије, на који не утиче начин стицања истог. (Пејић, 2000: 489) Посланички мандат траје четири године тј. до колективног престанка мандата свих посланика истог скупштинског сазива редовним протеком посланичког мандата. Ипак, постоји могућност да индивидуални мандат народног посланика траје и краће, што ће бити случај када се попуњава упражњено место током трајања једне легислатуре, али и у свим случајевима превременог распуштања Народне скупштине, као и оставком, правоснажном судском одлуком којом је осуђен на безусловну казну затвора од најмање шест месеци, уколико је лишен пословне способности правоснажном судском одлуком, губитком држављанства, преузимањем посла или функције који су неспојиви са функцијом народног посланика, губитком пребивалишта на територији Републике и у случају смрти посланика. Када је реч о основима за индивидуални прекид посланичког мандата они су дефинисани Законом о избору народних посланика и о њима се обавештава председник Народне скупштине. Уколико се ради о оставци она се подноси у писаном облику а затим доставља свим народним посланицима, као и Одбору за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања. Поступак пред Одбором захтева присуство посланика о чијој се оставци ради на седници, како је предвиђено Пословником, што отвара питање правне природе оставке и да ли оставка може бити предмет разматрања. Сам Устав чланом 102 специфично уређује релацију посланик-политичка партија, тако да су се у пракси појавиле тзв. бланко оставке, које су доводиле до тога да посланик оспорава сопствену оставку, тако да је вероватно то разлог због ког је Пословником предвиђено „разматрање“ оставке.

Разлози за престанак посланичког мандата као што су лишење пословне способности, губитак држављанства, као и губитак пребивалишта на територији Републике, доводе до

ситуације, тзв. накнадне неизборности из разлога што посланик у тој ситуацији не испуњавају услов пасивног бирачког права, док безусловна казна затвора представља акт који дисквалификује посланика и чини га недостојним за обављање ове високе јавне функције. (Пејић, 2011: 248)

Након пријема извештаја надлежног одбора Народне скупштине о разлозима за престанак посланичког мандата Народна скупштина констатује престанак мандата посланику на првој наредној седници.

2. У упоредном праву

У циљу обезбеђивања слободног посланичког мандата, разлози за престанак посланичког мандата дефинисани су у самом Уставу и то у Норвешкој, Шведској, Аустрији, Ирској, Мађарској и Бугарској. (Пајванчић, 2008: 67)

Престанак посланичког мандата није на исти начин уређен у свим државама, тако у Француској посланички мандат престаје последњег дана заседања или даном распуштања скупштинског сазива. У Данској престаје даном избора новог парламентарног сазива, а у Немачкој и Мађарској првог дана окупљања новоизабране скупштине, док је у Холандији то дан пре конституисања новоизабране легислатуре. (Hulst, 2000: 16)

Ипак, могуће је да посланички мандат траје и краће у односу на редовни протек изборне периоде и то на начин да сви чланови изгубе истовремено мандата или појединачно. (Пејић, 2011: 59)

Колективни престанак посланичког мандата се јавља када се распусти парламент и распишу превремени избори, што је могуће у Аустрији, Француској и Немачкој. (Стојановић, 1999: 272-288)

Појединачни престанак посланичког мандата уређен је законом, а ретко уставом, и то тако да сам посланик својом слободном вољом поднесе оставку или независно од његове воље. Оставка се углавном само саопштава парламенту и њено дејство је аутоматско, јер не треба сагласност парламента на такву изјаву, што је случај у Аустрији, Холандији, Норвешкој и Португалији. Ипак у Италији, Немачкој, Француској, Данској, Шпанији и Шведској, неопходно је за дејство оставке да она буде прихваћена од стране парламента или неког другог надлежног органа. Оставка није могућа у Норвешкој, а раније је такав случај био у Демократској Републици Немачкој. (Пејић, 2011: 59) Парламентарци нису

овлашћени да поднесу оставку у Норвешкој, и у Чилеу јер нема одредбе о оставци. Сагласност скупштине потребна је у Финској, Гватемали, Италији, Сенегалу и Шведској. (Hulst, 2000: 16)

У многим земљама парламентарни мандат се завршава на последњи дан законског мандата законодавца или ако се раније распушта на дан распуштања. Ово је случај у Бугарској, Француској, Габону, Грчкој, Индији, Индонезији и Сједињеним Америчким Државама, док се у другим земљама, мандат одлазећих посланика завршава на дан нових избора као што је случај у Данској или на датум верификације мандата новоизабраних парламентарца какав је случај на Кипру. (Hulst, 2000:15)

Мимо воље посланика мандат престаје када не положи заклетву или уколико приликом полагања заклетве није испоштована форма или су стављене одређене резерве као што је случај у Аустрији о чему одлучује Савезни уставни суд. (Стојановић, 1999: 285) У неким земљама, парламентарци могу бити опозвани на иницијативу бирачког тела или њихове политичке партије и на тај начин да изгубе мандат. У другим случајевима, посланик може бити избачен из скупштине посебно у онима земљама са британском парламентарном традицијом као крајња мера дисциплинске санкције. (Hulst, 2000: 18) Посланички мандат престаје и у ситуацији када дође до губитка неког од основа за кандидовање, тзв. накнадном неизборношћу у Аустрији, Данској, Италији, Холандији, Норвешкој, Шпанији и Шведској, или ако наступе разлози инкомпатибилности у вршењу посланичке функције и то у Француској, Немачкој, Италији, Холандији, Португалији и Шпанији. Иста ситуација је и у случају кривичне пресуде или затворске казне у трајању од најмање годину дана какав је случај у Немачкој или забране вршења јавне службе у Италији и Норвешкој, због непријављивања или злонамерног искривљивања чињеница о имовинском стању у Португалији и Француској, као и због поништавања изборних резултата или забране политичке партије у Немачкој, али и због иступања из парламентарне групе у Португалији. Такође до престанка посланички мандат долази и због одсуства са пленарних седница парламента у Аустрији, Португалији, Македонији и Литванији.

Спор о престанку посланички мандат решава уставни суд, редовни суд, посебно тело или парламент на предлог посланика. Том приликом уставни суд одлучује поред заштите уставности и законитости и о заштити уставног статуса парламента чиме обезбеђује парламентарни сазив, али и о заштити права посланика на несметано вршење мандата.

(Пејић, 2011: 60)

V РЕЗУЛТАТИ РАДА АГЕНЦИЈЕ

Како би реализовала своја овлашћења Агенција води регистар функционера и регистар имовине функционера. У дужности функционера спада и обавеза да Агенцији поднесе извештај најкасније до 31.јануара текуће године, уколико је дошло до битних промена у односу на претходно пријављене податке.

Сам извештај о имовини и приходима обухвата следеће: својину на непокретним стварима у земљи и ностранству, својини на покретним стварима које подлежу регистрацији и покретним стварима веће вредности, депозит у банкама, акције и друге хартије од вредности, дуговања и потраживања, приходи од јавне функције и други приходи, коришћење стана за службене потребе, друге јавне функције, као и послови и делатности којима се функционер бави, чланство у органима удружења и друге податке које функционер сматра битним за примену Закона.

Мере којима располаже су: мере упозорења и мера јавног објављивања препоруке за разрешење. Осим наведених мера, функционер је у обавези да изврши повраћај имовинске користи коју је стекао противно Закону. Уколико функционер не поступи по мери упозорења у предвиђеном року, Агенција може изрећи меру јавног објављивања препоруке за разрешење. Затим након изрицања ове мере, Агенција подноси иницијативу за разрешење надлежном органу који је изабрао, поставио или именовao функционера, али се не може говорити о могућности да разрешење спроведе „надлежни орган“ који је изабрао посланика.

У току 2011. године, Агенција је контролисала 586 извештаја о имовини функционера, према утврђеном годишњем плану провере имовинских извештаја, као и према представкама или притужбама. Према поменутом плану, у 2011. години Агенција је контролисала имовинске карте председника и потпредседника Владе, министара, државних секретара, посланика и градоначелника. (Агенција за борбу против корупције, 2011)

У току поступка провере имовинске карте једног функционера, Агенција је установила да постоји основана сумња да је функционер у имовинску карту унео лажне податке о

имовини. Из тог разлога, Агенција је надлежном тужилаштву поднела кривичну пријаву против функционера због основане сумње да је извршио кривично дело које је прописано Законом о Агенцији. Међутим, надлежно тужилаштво је одбацило кривичну пријаву из разлога што су сматрали да у конкретном случају не постоје елементи за кривично гоњење функционера против кога је кривична пријава поднета. У току поступка провере имовине функционера, Агенција је поднела осам захтева за покретање прекршајних поступака. У четири случаја захтеви су поднети због пропуштања рока за подношење имовинских извештаја, а у преостала четири случаја функционери нису испунили законом прописану обавезу да пренесу управљачка права у предузећима. Од поднетих осам захтева за покретање прекршајних поступака, само у два случаја судови су донели мериторне одлуке: у првом случају суд је донео ослобађајућу одлуку (на коју је Агенција уложила жалбу и још увек чега одговор на њу), а у другом случају суд је функционера огласио одговорним за извршење прекршаја и изрекао му опомену. У осталим случајевима, прекршајни поступци су још увек у току. (Агенција за борбу против корупције, 2011)

У 2012. години, у једном случају је Виши прекршајни суд, по жалби Агенције, укинуо пресуду по којој је један народни посланик ослобођен прекршајне одговорности за непреношење управљачких права и вратио предмет на поновни поступак Прекршајном суду у Београду. У другом поступку, по захтеву Агенције, Прекршајни суд у Београду утврдио је да је један посланик Скупштине АП Војводине одговоран што није, у законом предвиђеном року, пренео нити доставио доказ о преносу управљачких права. Један прекршајни поступак је, у међувремену, обустављен због наступања застарелости. (Агенција за борбу против корупције, 2012)

Сектор је у 2013. години контролисао 282 Извештаја чија контрола није завршена у 2012. години као и 317 Извештаја, према утврђеном годишњем плану провере и према представкама или притужбама по службеној дужности. Према годишњем плану у 2013. години, контролисано је 287 Извештаја народних посланика из сазива Народне скупштине од 2012. године, судија Врховног касационог суда, Привредног апелационог суда, Привредног суда у Београду и в.ф. председника привредних судова у Републици Србији. Предмет контрола покренутих по службеној дужности у овом периоду било је 30 функционера за које је постојала сумња да нису пријавили у потпуности имовину и

приходе. Сектор је у току 2013. године поднео Одељењу за борбу против корупције Републичког јавног тужилаштва у Београду 9 кривичних пријава због постојања основа сумње да функционери нису пријавили имовину Агенцији или су дали лажне податке о имовини, у намери да прикрију податке о имовини (члан 72 Закона о Агенцији) и то против три народна посланика. Од наведених девет кривичних пријава: у два случаја подигнут је оптужни предлог; за пет кривичних пријава наложено је предузимање одређених истражних радњи; две кривичне пријаве се налазе у фази одлучивања од стране Тужилаштва. Од укупног броја покренутих поступака највећи број, односно 64, је против народних посланика. (Агенција за борбу против корупције, 2013)

Као најзначајнију активност у 2014. години Агенција оцењује израду Модела новог закона о Агенцији за борбу против корупције, који је 25. јула 2014. године у форми иницијативе за доношење новог закона предат Министарству правде и достављен сваком народном посланику и Влади. На републичком нивоу, највећи број поступака (38) покренут је против народних посланика и три посланика у Скупштини АП Војводине. (Агенција за борбу против корупције, 2014)

У 2015. години у оквиру надлежности Сектора покренуто је укупно 520 поступака због повреде Закона о Агенцији од тога против 12 посланика у Скупштини АП Војводине. Иако још увек није обавезни елемент процеса израде прописа, процена ризика корупције била је током 2015. године једна од заступљенијих тема приликом расправа о предлозима закона у Народној скупштини. Народни посланици су приликом расправе о седам предлога закона, од укупно девет који су током 2015. године разматрани а били су предмет анализе, користили мишљења Агенције о процени ризика корупције. С друге стране, поједини министри и народни посланици оспоравали су Агенцији право да се бави овим питањем. (Агенција за борбу против корупције, 2015)

У извештајном периоду за 2016, у области контроле имовине и прихода функционера покренуто је 268 претходних провера и покренуто је укупно 259 поступака због повреде Закона о Агенцији од тога против 27 посланика у Скупштини АП Војводине. (Агенција за борбу против корупције, 2016)

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Резултати овог теоријског, позитивно-правног разматрања и емпиријског истраживања потврдили су све хипотезе, које сам поставио у уводном делу свог рада.

1. Заштита парламентарног мандата је у функцији и очувања начела поделе власти у представничким демократијама, с обзиром да се заштитом парламентарног мандата штити представничко законодавно тело као један облик власти у односу на остале две гране власти, а посебно у односу на извршну власт.

2. Степен заштите парламентарног мандата утиче на вршење функције посланика у парламенту, из разлога што у зависности од ширине и свеобухватности заштите, као и њеног дејства у односу на време и трајање посланичког мандата је у директној зависности са обављањем функције посланика. Уколико је тај степен заштите свеобухватнији и уколико се односи како на заштиту парламентарног мандата кроз имунитет неодговорности, као и имунитет неповредивости, свакако је за очекивати да ће посланици током свог парламентарног мандата квалитетеније штитити интересе бирача, током својих говора у парламенту или приликом гласања о предлозима закона, него да не постоје гаранције у виду имунитета.

3. Начин престанка парламентарног мандата може значајно да утиче на вршење функције посланика у парламенту, што нам указује и скорија парламентарна пракса и у нашој држави, када је „функционисала“ тзв. бланко оставка, која је политичким партијама омогућавала „замену“ „непослушног посланика“, који не следи партијске налоге.

4. Начини регулисања правне заштите парламентарног мандата још увек нису адекватни. Кроз сам рад указано је на спорна питања везано за парламентарне имунитете. Досадашњи степен и начин регулисања заштите парламентарног мандата показали су недостатке како у нашој парламентарној историји тако и у другим државама посебно у Француској, а који су детаљно обрађени у раду.

5. Данашњи степен развоја друштва и даље захтева правну заштиту парламентарног мандата. Ова хипотеза је на жалост тачна, јер разлози који су постојали и били разлог за увођење заштите парламентарног мандата и даље постоје.

Добијени резултати показују да је у Србији проблем примене института парламентарне инкомпатибилности велики, како по питању уједначености термина који се користе за

дефинисање овог института, тако и по питању ефикасности предвиђених мера које су на располагању надлежној Агенцији за борбу против корупције.

Такође се може закључити да је сличан проблем присутан и у европском парламентарном систему.

На основу изнетог, јасно се може закључити да је парламентарна инкомпатибилност горући проблем и да постојећа решења нису адекватна да одговоре на изазове који пред њих ставља друштвени живот. Зато сматрам да би целисходно решење било да се о истом поступку старају и надлежни одбори на покрајинском нивоу, што би довело до ефикасности у раду. Такође, сматрам да би успостављање уставносудске надлежности у овој области помогло да се добије целовита заштита.

Чињеница је да у држави у којој је начело законитости проглашено али и где се оно стварно примењује, имунитет посланицима није потребан из разлога што не постоји могућност неоснованог прогона, јер су гранције дате општим прописима грађанима довољне и за посланике. С друге стране, с обзиром да постоји могућност, што је најчешћа, да у држави буде проглашено начело законитости, међутим његово стварно функционисање није остварено. Дан Гјанковић указује да нема ништа лакше за једну владу, која хоће да елиминише посланика који јој је опасан политички противник, јер треба само да исценира неки догађај ван представничког тела, или да искористи неко дело ван представничког тела па да га затим оптужи и лиши слободе.

6. Имуитет неповредивости, иако огрничен трајањем посланичког мандата, конзумира имунитет неодговорности својом ширином заштите.

7. Да парламент, иако има могућност успостављања имунитета неповредивости посланику, није у могућности да га и заштити, уколико извршна власт жели да истог лиши слободе и онемогући истог у вршењу посланичке функције. Иако на први поглед делује да парламент може да се заштити од напада извршне власти, јер он сам успоставља имунитет посланицима, у пракси то није тако и имунитет неповредивости представља празну форму без садржине, јер не само да тај посланик нема права гласа, већ се о томе одлучује истом већином која је потребна и за избор владе у парламенту тако да стабилна влада преко "својих посланика", а то су чланови исте партије преко партијске дисциплине, може увек да "укине" посланички имунитет посланику у парламенту.

На крају може се рећи да овако предвиђена заштита посланика како код нас тако и у

свету практично не постоји.

Зато предлажем да се о посланичком имунитету изјасне бирачи, посебно у државама са младом парламентарном традицијом као и оним државама у којима владавина права није на адекватном нивоу због могућих злоупотреба од стране извршне власти, с обзиром да су они носиоци власти и да они имају могућност да адекватније заштите посланика, уколико би овај био на удару извршне власти и то на референдуму који би имао укидајуће дејство, а у случају не укидања имунитета посланику да се расписују нови избори с обзиром да би неукидање имунитета посланику представљало практично изгласавање неповерења влади. Измена члана Устава у том смислу, била би врло лако остварљива, а тиме би се владавина права ојачала.

Попис коришћене литературе

1. Avril, P. Gisquel, J. (1988). *Droit parlementaire*. Paris: Montchreisten.
2. Balić L. (2013). *Parlamentarni imunitet u parlamentarnom pravu FBiH*. Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, LVI
3. Bradley, A.W. Ewing, K.D. (2003). *Constitutional and Administrative Law*. Pearson Longman.
4. Burdeau, G., Hamon, F. and Troper, M, (1995) *Droit constitutionnel*. Paris, LGDJ.
5. Velu, J., (1986) *Droit public* — Volume 1, *Le statui des gouvernants*. Brussels, Bruylant.
6. Верготини, Ђ. (2014). *Упоредно уставно право*. Београд.
7. Gjanković, D. (1962). *О imunitetu narodnih zastupnika*. Zagreb.
8. Ђорђевић, Ј. (1982). *Уставно право*. Београд.
9. Јовановић, С. (1924). *Уставно право Краљевине СХС*. Београд.
10. Јовановић, С. (1990). *Држава*. Београд: БИГЗ.
11. Јовичић, М. (1984). *Велики уставни системи*. Београд.
12. Келзен Х. (1951) *Општа теорија права и државе*. Београд.
13. Марковић, Р. (2008). *Уставно право и политичке институције*. Београд: Службени гласник.
14. Марковић, Р. (1995). *Уставно право и политичке институције*. Београд.
15. Мартиновић А. (2012) *Правна природа агенције за борбу против корупције – уставно-правни, управно-правни и упоредно-правни аспекти*. Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 4 (369-384)
16. Masclat, J.C.(1989) *Droit electoral* (Paris:Presses Universitaires de France)
17. McPherson C.B. (ed), (1980) *John Locke Second Treatise of Government*, Indianapolis and Cambrige: Hackett Publishing Company.
18. Montesquieu, S. C. B. (1914)*The Spirit of Lows*. (Translated by Thomas Nugent, revised by J. V. Prichard), London: G. Bell & Sons, Ltd, (Book XI), pp. 2-3
19. Ненадић Б. (2008) *О парламентарном мандату: пример републике Србије*. *Анали правног факултета у Београду* Год. LVI, бр. 1(5-25)
20. Norton P, Aughey A, (1981)*Conservatives and Conservatism*. London.
21. Пајванчић, М. (2014). *Уставно право*. Нови Сад.
22. Пајванчић, М.(2008). *Парламентарно право*. Београд: Фондација Конрад Аденауер.
23. Пејић, И. (2016). *Парламентарна влада: моућности равнотеже у систему поделе власти*. Зборник радова Правног факултета у Нишу. 73(LV). 67-87.
24. Пејић, И. (2011). *Парламентарно право*. Ниш: Центар за публикације Правног факултета.

25. Пејић, И. (2006). Парламентарно право – Француски, немачки, британски, српски и пример Европског парламента. Ниш: Центар за публикације Правног факултета.
26. Пејић, И. (2000) Слободан парламентарни мандат. Архив за правне и друштвене науке Београд, 4 (LVI), (485- 500)
27. Продановић Д, (1979) Императивни и слободни мандат чланова представничких тела. Свјетлост, Сарајево.
28. Rogers, R. Walters, R. (2004). How Parliament Works. London: Longman.
29. Stefan Surlić S, (2012) Pojam, vrste i osnovna obeležja parlamentarnog mandata. Politikologija, *Univerzitet u Beogradu Fakultet političkih nauka*:51-64
30. Стојановић, Д. (1999). Правни положај посланика на примерима Француске, Аустрије, Немачке и Југославије. Ниш: Центар за публикације Правног факултета.
31. Стојановић, Д. (1998). Парламентарна инкомпатибилност. У: Архив за правне и друштвене науке.- Београд: Удружење правника Југославије, књ. 54 (3. коло), бр.2, стр. 3-33.
32. Стојановић, Д. (2013). Уставно право. Ниш.
33. Таховић, Ј. (1953). Парламентарни имунитети. Анали правног факултета у Београду Год. 2 (I), (157-183)
34. Trossmann H. (1979) Der Bundestag: Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit. JoR, Band 28, Tübingen
35. Hamilton M Dž, (1981) Federalistički spisi. (V.Stanovičić, red.), Београд:Radnička štampa
36. Hulst, M. (2000). The Parliamentary Mandate – A Global Comparative Study. Geneva: Inter-Parliamentary Union.

Попис остале истраживачке грађе

1. Агенција за борбу против корупције, (2016). Царице Милице 1, Београд; Извештај о раду агенције за борбу против корупције за 2016. годину Електронско издање www.acas.rs
2. Агенција за борбу против корупције, (2015). Царице Милице 1, Београд; Извештај о раду агенције за борбу против корупције за 2015. годину Електронско издање www.acas.rs
3. Агенција за борбу против корупције, (2014). Царице Милице 1, Београд; Извештај о раду агенције за борбу против корупције за 2014. годину Електронско издање www.acas.rs
4. Агенција за борбу против корупције, (2013). Царице Милице 1, Београд; Извештај о раду агенције за борбу против корупције за 2013. годину Електронско издање www.acas.rs
5. Агенција за борбу против корупције, (2012). Царице Милице 1, Београд; Извештај о раду агенције за борбу против корупције за 2012. годину Електронско издање www.acas.rs

6. Агенција за борбу против корупције, (2011). Царице Милице 1, Београд; Извештај о раду агенције за борбу против корупције за 2011. годину Електронско издање www.acas.rs
7. Устав Републике Србије, Службени гласник РС, 83/06.
8. Закон о Народној скупштини Републике Србије
9. Пословника Народне скупштине Републике Србије, „Службени гласник РС“, бр. 56/2005, 81/2006, 13/2009
9. European commission for democracy trough law (Venice commission), Study No. 488/2008, [http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDLAD\(2009\)027-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDLAD(2009)027-e.asp) [23. новембар 2009].
10. <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDLAD%282014%29011-e>

САЖЕТАК И КЉУЧНЕ РЕЧИ

Надлежности парламента који се односе на доношење закона и других нормативних аката, међу које спада и устав као основну закон и највиши општи правни акт у држави указују на значај самог парламента у држави. Представнички орган какав је парламент је тело изабрано од народа на одређени временски период. Посланици као политички представници грађана морају обављати своју посланичку функцију на начин који ће обезбедити стварно изражавање воље бирачког тела и истовремено заштитити интересе бирача. С једне стране, неопходно је обезбедити максималну независност посланика, али, с друге стране, од не мањег значаја је и предупредивање злоупотребе посланичке функције. Сама функција парламентарног имунитета је заштита парламента као централне институције савремене представничке демократије, од непотребног спољашњег утицаја. Изабрани представници, који представљају јавност требају да буду у могућности да слободно расправљају у парламенту и да самостално врше свој мандат. Њих не сме да оптерећује или плаши могућност политички мотивисаног гоњења или неки други облик опструкције парламентарног процеса. Управо је то оно што се имунитетом покушава да постигне. У функцији предупредивања злоупотребе посланичке функције установљена је неспојивост посланичког мандата са другим функцијама и активностима која се назива парламентарна инкомпатибилност. Управо је то разлог због кога је одабрана ова тема. Предмет рада је правна заштита парламентарног мандата. Рад посебно анализира парламентарни мандат, институт парламентарног имунитета, институт посланичке инкомпатибилности, као и правни основ за престанак мандата, њихов смисао и начин на који се она схватају у пракси.

Методе које су у истраживању примењене су позитивноправни, нормативни, компаративни (упоредноправни) и историјски метод.

Основни циљ рад је да се још једном укаже на значај заштите парламентарног мандата и института којима је заштита дефинисана, као и да се покажу резултати рада на пољу борбе против корупције које је спроведено у Србији, за период од шест година (2011 - 2016).

Заштита парламентарног мандата је у функцији и очувања начела поделе власти у представничким демократијама, док степен заштите парламентарног мандата утиче на вршење функције посланика у парламенту. Начин престанка парламентарног мандата може значајно да утиче на вршење функције посланика у парламенту, као и да начини

регулисања правне заштите парламентарног мандата још увек нису адекватни. Нажалост данашњи степен развоја друштва и даље захтева правну заштиту парламентарног мандата.

Кључне речи: парламентарни мандат, парламентарни имунитет, имунитет неодговорности, имунитет неповредивости, посланичка инкомпатибилности.

LEGAL PROTECTION OF THE PARLIAMENTARY MANDATE

SUMMARY AND KEY WORDS

The competencies of the parliament related to the adoption of laws and other normative acts, which include the constitution as a basic law and the highest general legal act in the country, indicate the importance of the parliament itself. A representative body such as a parliament is a body selected from a nation for a certain period of time. Deputies as political representatives of citizens must perform their parliamentary function in a manner that will ensure the true expression of the will of the electorate and at the same time protect the interests of voters. On the one hand, it is necessary to ensure the maximum independence of the deputies, but, on the other hand, it is of no less importance to prevent the misuse of parliamentary function. The very function of parliamentary immunity is the protection of parliament as a central institution of contemporary representative democracy, from unnecessary external influence. Elected representatives, who represent the public, should be able to speak freely in parliament and independently carry out their mandate. They must not burden or fear the possibility of politically motivated prosecution or any other form of obstruction to the parliamentary process. That's exactly what immunity is trying to achieve. In the function of preventing misuse of parliamentary function, the incompatibility of the parliamentary mandate is established with other functions and activities called parliamentary incompatibility. That is precisely the reason why this topic was chosen. The subject of the work is the legal protection of the parliamentary mandate. The work in particular analyzes the parliamentary mandate, the parliamentary immunity institute, the institute of parliamentary incompatibility, as well as the legal basis for the termination of the mandate, their meaning and the way in which they are understood in practice.

The methods used in the research are positive legal, normative, comparative (comparative) and historical method.

The main goal of the work is to once again point out the importance of protecting the parliamentary mandate and institutes for which protection has been defined, and to show the results of the work in the field of fight against corruption conducted in Serbia for a period of six years (2011-2016).

The protection of the parliamentary mandate is in function and preserving the principle of the division of power in representative democracies, while the degree of protection of the parliamentary mandate affects the exercise of parliamentary function. The manner of termination of the parliamentary mandate can significantly influence the exercise of the office of deputies in the parliament, and that the ways of regulating the legal protection of the parliamentary mandate are still not adequate. Unfortunately, today's level of development of society continues to require the legal protection of the parliamentary mandate.

Key words: parliamentary mandate, parliamentary immunity, immunity of irresponsibility, immunity of inviolability, parliamentary incompatibility.

БИОГРАФИЈА СТУДЕНТА

Јован Орловић је рођен у Нишу 05.12.1978. године. Основну и средњу школу завршио је у Нишу. Уписао је Правни факултет Универзитета у Нишу 01.10.2013. године и на истом дипломирао 20.10.2017. године са просеком оцена 9, 21. Школске 2017/2018 уписао је мастер студије на Правном факултету Универзитета у Нишу, на општем смеру, ужа јавноправна научна област. Испите на мастер студијама положио је са просеком оцена 10,00.

Од новембра 2017. године обавља приправнички стаж у Вишем суду у Нишу. Говори енглески језик.

**ИЗЈАВА О ИСТОВЕТНОСТИ ШТАМПАНОГ И ЕЛЕКТРОНСКОГ ОБЛИКА
МАСТЕР РАДА**

Име и презиме аутора мастер рада: Јован Орловић

Наслов мастер рада: Правна заштита парламентарног мандата

Ментор: Проф. др Ирена Пејић

Изјављујем да је електронски облик мастер рада у pdf формату истоветан штампаном облику, који сам предао Правном факултету Универзитета у Нишу.

У Нишу,

Потпис аутора

ИЗЈАВА О АУТОРСТВУ И ОДОБРАВАЊУ ОБЈАВЉИВАЊА МАСТЕР РАДА

Изјављујем да мастер рад, под насловом Правна заштита парламентарног мандата пријављен и одбрањен на Правном факултету Универзитета у Нишу:

- представља резултат сопственог истраживачког рада;
- није у целини, нити у деловима с моје стране пријављиван за одбрану на другим факултетима и универзитетима;
- не крши ауторска права или интелектуалну својину других лица.

Дозвољавам да се овај мастер рад чува у библиотеци и објави на сајту Правног факултета Универзитета у Нишу.

Аутор мастер рада: Јован Орловић

У Нишу,

Потпис аутора
