

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ

Правни факултет

Дејан А. Милић

**ИМУНИТЕТ НЕОДГОВОРНОСТИ
НАРОДНИХ ПРЕДСТАВНИКА У УСТАВНОМ
ЖИВОТУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**

докторска дисертација

Београд, 2024

UNIVERSITY OF BELGRADE

Faculty of Law

Dejan A. Milić

**IRRESPONSABILITY OF THE PEOPLE'S
REPRESENTATIVES IN THE
CONSTITUTIONAL LIFE OF THE REPUBLIC
OF SERBIA**

Doctoral Dissertation

Belgrade, 2024

Подаци о ментору и члановима Комисије

Ментор:

Др Владан Петров,
редовни професор Универзитета у Београду – Правног факултета

Чланови Комисије:

Др Владан Петров,
редовни професор Универзитета у Београду – Правног факултета

Др Танасије Маринковић,
редовни професор Универзитета у Београду – Правног факултета

Др Балинт Пастор,
ванредни професор Правног факултета Универзитета Привредна академија
у Новом Саду

Датум одбране: _____

Изјава захвалности

Проблематику имунитета неодговорности народних представника у уставном животу Републике Србије истраживао сам носећи са собом искуство правника практичара који је добар део каријере посветио другим аспектима положаја народних представника у Републици Србији. Та околност определила ме је да у својим теоријским настојањима будем минуциозан, обазрив, спор, да каткад и оклевавам. Сада, по окончању за мене великог посла, искрен сам – дисертација, могуће, не би била никада завршена да није било свесрдне подршке коју ми је у сваком смислу пружао мој ментор проф. др Владан Петров. Њему сам неизмерно захвалан што је успео да филигрански прецизно умери и апотекарски спретно смеша потребну дозу менторског вођења са неопходном дозом колегијалног поверења и људског разумевања за мој положај „старијег“ правника који је у свет правне теорије закорачио оптерећен предрасудама праксе.

Велику захвалност, свакако, дугујем и поштованим члановима Комисије, проф. др Танасију Маринковићу и проф. др Балинту Пастору, што су, са своје стране, допринели да дисертација у свом коначном облику буде садржајнија од предложене.

Неизмерно сам, такође, захвалан др Сузани Павловић, социологу, мојој професорки из Пиротске гимназије, која је улогу педантне читатељке „лаика“ у потпуности посветила свом науку да ми укаже на начине приближавања овог штива људима који нису правници, а који ће можда некада ову дисертацију узети у руке.

Посебну захвалност, и не само захвалност, већ и извињење дугујем супрузи Јелени на великом стрпљењу и разумевању што сам претходних неколико година у дому Милића мислима био само спорадично присутан.

Моја Нина, сигуран сам, добро зна да је свако слово овог штива заогруто љубављу према њој. Што ће, знам, бити тек мало узвраћање за дане у којима сам, кад сам био потребан, био само отац на (мисаоном) службеном путу.

Каснећи доста у научном ходу, у својим прилично озбиљним годинама овим штивом одужујем својеврстан дуг и према људима који су остали да буду крајпуташи на мом животном путу. Било би лепо да сам за времена био свестан тога, па да сам са дисертацијом пожурим. Јер знам колико би јој се, да су сада ту, обрадовали проф. др Обрад Станојевић, проф. др Драган Станимировић и др Драгомир Недић.

Дисертација „Имунитет народних представника у уставном животу Републике Србије“ била је огромна и неиспуњена жеља мојих родитеља Крстине и Арсена, двоје људи који су веровали у знање, а који су сада само дивна успомена њиховог јединца. Њима у част предајем дисертацију суду јавности.

Дејан А. Милић

САЖЕТАК

Дисертација „Парламентарни имунитет неодговорности народних представника у уставном животу Републике Србије“ опсервира одлике и развој тог јавноправног института заштите слободе говора и одлучивања народних представника од неприкладног притиска спољних политичких актера, првенствено извршне власти, у Републици Србији.

Тај институт „двоструког“ порекла и начина настанка (с једне стране, настао у еволуцији Енглеског парламента, дефинитивно заокруженој чланом 9 Повеље о правима из 1689. године, а са друге, сто година касније у револуционарном преврату у побуњеној француској Народној скупштини), у Србији се први пут помиње на Светоандрејској скупштини 1858, након чега је започео његов дуг осцилирајући развојни пут.

У формалном смислу, посланичкој неодговорности у Србији је током времена обезбеђен значај парламентарног заштитног механизма по угледу на најразвијеније демократске парламентарне системе. Но, у скупштинској стварности значај тог имунитета далеко је од уставом замишљеног.

Скупштински и уопште политички живот у Србији (уосталом, као и другде) собом носе одређене опасности по квалитет и делотворност парламентарне неодговорности. Са једне стране, то су институционални и ванинституционални настрјаји на стварни домаћај тога института. Са друге стране, то су опасности од његове злоупотребе од стране самих народних представника.

Циљ дисертације био је да докаже како се, смештен између чекића нетрпељивости извршне власти према њему као последњем уточишту парламентарне опозиције коју треба „уништити“ и наковња неповерења јавног мњења, с обзиром на одређен коруптивни потенцијал који собом носи, имунитет неодговорности у уставном животу Србије, ипак, указује као непревазиђен и незаобилазан заштитни механизам за скупштински говор и глас, без којег није могуће одржати аутономију делања и одлучивања Народне скупштине.

Такав, имунитет неодговорности се може поправљати и прилагођавати захтевима времена и поднебља, али се ни у ком случају не сме укидати, јер би његово елиминисање из уставног живота било јасан знак укидања и демократских постулата система и његових парламентарних одлика.

Кључне речи: народна сувереност, подела власти, народно представништво, парламентарни живот, слободни мандат, слобода говора, слобода одлучивања, имунитет неповредивости, имунитет неодговорности.

Научна област:

Право

Ужа научна област:

Уставноправна

ABSTRACT

The dissertation on “Irresponsability of the People’s Representatives in the Constitutional Life of the Republic of Serbia“ observes characteristics and development of the Law Institute established to protect freedom of speech and decision-making by national representatives from inaccessible pressure of external political protagonists, primarily the executive power, in the Republic of Serbia.

The very Institute of its “double” origin and the way it emerged (on one hand, it emerged from the English Parliament Evolution, definitely rounded off by Article 9 of the Bill of Rights, dated 1689. while on the other hand, a hundred years later, it arose from the revolutionary overthrow in rebellious French Parliament) was mentioned in Serbia for the very first time at the Saint Andrej’s Parliament in 1858, after which its long, oscillating road started.

Formally speaking, and, with the time, the significance of parliamentary protect mechanism, in accordance with tradition of the most developed democratic parliament systems, was ensured to Parliament members’ irresponsibility in Serbia. Unfortunately, in the parliament reality the importance of that immunity is fairly distant from the one guaranteed by the Constitution.

Parliament and, in general, political life in Serbia (as well as it is in other countries) carries out certain dangers referring to both, the quality and efficacy of parliamentary irresponsibility. On one hand, there are institutional, as well as external institutional assaults on clearly evident reach of that Institute. On the other hand, there are dangers of its abuse by the national representatives themselves.

The aim of this dissertation is to prove that, though being framed between hammer of intolerance of the executive power towards it, as the very last shelter of parliament opposition that should be “destroyed”, and anvil of distrust by the public, regarding certain corruptive potential that the executive power always has, the immunity irresponsibility in the Constitutional life of Serbia, demonstrates itself as unsuppressed and inevitable protective mechanism for parliamentary speech and voice, without which is not possible to maintain autonomy of performing and decision-making of the National Parliament.

Such irresponsible immunity can be improved and adjusted to necessary requests of the time and climate, although, by no means, it must not be eliminated; its elimination from the Constitutional life would be a clear sign of eliminating all democratic postulates of the system, and its parliament values.

Key words: national sovereignty, power share, national representatives, parliamentary life, free mandate, freedom of speech, freedom to decide, immunity of inviolability, irresponsibility.

Field of Science: **Law**

Sub-field: **Constitutional Law**

САДРЖАЈ

Увод: ИСТРАЖИВАЊЕ ИНСТИТУТА ПАРЛАМЕНТАРНОГ ИМУНИТЕТА НЕОДГОВОРНОСТИ У УСТАВНОМ ЖИВОТУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ	1
1. Парламентарни имунитет неодговорности у уставном животу Републике Србије и уставноправна наука	1
2. Значај парламентарног имунитета неодговорности.....	3
3. Предмет и циљ истраживања	4
4. Одабир научно-истраживачких метода	5
4.1. Нормативни научно-истраживачки метод	5
4.2. Егзегетички научно-истраживачки метод	5
4.3. Упоредноправни научно-истраживачки метод.....	6
4.4. Историјскоправни научно-истраживачки метод	6
4.5. Помоћни метод анализе садржаја	7
5. Систематика излагања.....	7
6. Хипотезе.....	7
Први део: ОСНОВНО ОДРЕЂЕЊЕ ИМУНИТЕТА НЕОДГОВОРНОСТИ	9
1. Уставно-парламентарни контекст из којег извире и на који се наслања имунитет неодговорности.....	9
1.1. Народна сувереност, народно представљање и народно представништво.....	9
1.2. Слободни избори	10
1.3. Подела власти и аутономија парламента	10
1.4. Слободни мандат.....	11
2. Порекло парламентарног имунитета неодговорности.....	13
2.1. Настанак и уобличавање имунитета неодговорности у Вестминстерском типу парламентарних имунитета	13
2.2. Настанак и уобличавање неодговорности у Француском типу парламентарних имунитета	15
3. Појам, карактеристике и значај имунитета неодговорности.....	16
3.1. Појам, заштитна добра и значај имунитета неодговорности.....	16
3.2. Обухват имунитета неодговорности	20
3.3. Однос имунитета неодговорности и имунитета неповредивости.....	24
3.4. Правна природа имунитета неодговорности.....	26
3.4.1. Имуитет неодговорности као уставноправни и кривичноправни институт.....	26
3.4.2. Однос имунитета неодговорности и дипломатског имунитета	27
3.5. Коруптивни потенцијал имунитета неодговорности	28
3.6. Имуитет неодговорности у демократским и недемократским порецима	30
3.6.1. Имуитет неодговорности у демократским порецима	31
3.6.2. Имуитет неодговорности у недемократским и у порецима „фасадне“ демократије.....	31
Други део: НАСТАНАК И УСТАВНОПРАВНИ РАЗВОЈ ПАРЛАМЕНТАРНОГ ИМУНИТЕТА НЕОДГОВОРНОСТИ У СРБИЈИ ОД 1858 ДО 1941. ГОДИНЕ	37
1. Настанак и уставноправни развој имунитета неодговорности у српској држави друге половине XIX века до почетка Великог рата	37
1.1. Установљење посланичког имунитета на Светоандрејској скупштини 1858. године	37
1.2. Парламентарни имунитети према Органском закону о Народној скупштини Књажевства Србије од 1861. године	40
1.3. Парламентарни имунитети у Намесничком уставу од 1869 и према Закону о пословном реду у Народној скупштини од 1870. године.....	43

1.3.1. „Имунитетски“ случај народног посланика Адама Богосављевића	48
1.3.2. Еклатантан пример угрожавања слободе говора народних посланика у Народној скупштини и назнака могућности угрожавања имунитета неодговорности посланика	50
1.4. Уређење парламентарног имунитета неодговорности у Уставу од 1888 и у органском Закону о пословном реду у Народној скупштини од 1889. године	52
1.5. Назадовање парламентарних привилегија под влашћу Александра Обреновића и имунитет неодговорности по Октоисаном уставу од 1901. године	58
1.6. Имунитет неодговорности на основу Устава Краљевине Србије од 5. јуна 1903. године	63
1.7. Општа запажања о парламентарном имунитету неодговорности у српској уставној историји од Светоандрејске скупштине до почетка Великог рата	68
2. Парламентарни имунитет неодговорности у првој југословенској држави до 1941. године	70
2.1. Имунитет неодговорности народних представника у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца од оснивања до Шестојануарске диктатуре 1929. године	70
2.1.1. Парламентарни имунитет неодговорности у време Привременог народног представништва КСХС	71
2.1.2. Имунитет неодговорности у време рада Уставотворне скупштине КСХС	73
2.1.3. Парламентарни имунитет неодговорности по Видовданском уставу	77
2.1.4. Повреда имунитета неодговорности чланова посланичког клуба Комунистичке партије Југославије	81
2.1.5. Атентат на посланике ХСС - несвакидашњи случај ускраћивања слободе говора посланицима и неуспео покушај да се злочинац стави под имунитет неодговорности	92
2.2. Парламентарни имунитет неодговорности по Септембарском уставу од 1931. године	99
2.2.1. „Реформа“ института парламентарних имунитета према Септембарском уставу	100
2.2.2. Имунитетски случај народног посланика Драгољуба Јовановића	105
2.3. Општа запажања о парламентарном имунитету неодговорности у првој југословенској држави	108

Трећи део: ПАРЛАМЕНТАРНИ ИМУНИТЕТ НЕОДГОВОРНОСТИ У УСТАВНОМ ЖИВОТУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

1. Имунитет неодговорности народних представника у уставном животу Републике у време једнопартијског система на тлу Југославије од 1945 до 1990. године	110
1.1. Посланички имунитет неодговорности у револуционарном периоду Републике, од успостављања друге Југославије до 1953. године	110
1.1.1. Уређење посланичког имунитета неодговорности у доба државног провизоријума	111
1.1.2. Посланички имунитети у Уставотворној скупштини и по Уставу ФНРЈ од 1946. године	116
1.1.3. Имунитет неодговорности по Уставу НР Србије од 1947. године	121
1.1.4. Други имунитетски случај народног посланика Драгољуба Јовановића	121
1.2. Имунитет неодговорности и уставност југословенске државе од 1953 до 1990. године	125
1.2.1. Имунитет неодговорности према Уставном закону Југославије и Уставном закону НР Србије од 1953. године	126
1.2.2. Имунитет неодговорности у Уставу СФРЈ и Уставу СР Србије од 1963. године	128
1.2.3. Имунитет неодговорности делегата савезне и републичке скупштине према Уставу СФРЈ и Уставу СРС од 1974. године	130
1.3. Општа запажања о имунитету неодговорности у социјалистичкој уставности	132

2. Повратак парламентарног имунитета неодговорности у уставни живот и вишестраначки систем Републике Србије.....	133
2.1. Имуитет неодговорности према Уставу Републике Србије од 1990. године и пратећим скупштинским пословницима	134
2.2. Имуитет неодговорности према Уставу СРЈ од 1992. године и парламентарним пословницима домова Савезне скупштине	143
2.3. Имуитет неодговорности и понашање народних представника у народним представништвима Србије и СРЈ у парламентарним сазивима до 2006. године.....	149
2.3.1. Имуитетски случајеви у раду Народне скупштине Републике Србије.....	150
2.3.1.1. Деветомартовски посланички штрајк глађу 1990 и имуитет неодговорности	150
2.3.1.2. Имуитетски ход по жици народног посланика Војислава Шешеља	153
2.3.1.3. Један потенцијално значајан имуитетски случај посланика Александра Вучића	156
2.3.1.4. Злоупотреба гласа у афери „Бодрум“	160
2.3.2. Представнички имуитет и рад народних представника у Савезној скупштини Савезне Републике Југославије.....	164
2.3.2.1. Случај делегата ХДЗ Бранимира Главаша у Савезној скупштини СФРЈ као назнака третирања посланичког имунитета у вишестраначким условима.....	165
2.3.2.2. Имуитетски случај савезног посланика Бранислава Вакића	166
2.3.2.3. Дилеме у вези са парламентарним имуитетом савезног посланика Војислава Шешеља.....	168
2.3.2.4. Инцидент министра одбране СРЈ Краповића и министарска (не)одговорност	175
2.4. Уређење парламентарног имунитета неодговорности на основу Уставне повеље Државне заједнице Србије и Црне Горе из 2003. године	178
2.5. Општа запажања о имуитету неодговорности у Републици Србији и заједничкој држави од 1990 до 2006. године	179

Четврти део: УПОРЕДНИ ПРИКАЗ УРЕЂЕЊА ИМУИТЕТА НЕОДГОВОРНОСТИ НАРОДНИХ ПРЕДСТАВНИКА У ПОЈЕДИНИМ ЗЕМЉАМА ЕУ И ДРЖАВАМА У ОКРУЖЕЊУ 181

1. Упоредни приказ уређења имунитета народних представника у појединим земљама Европе и европска димензија уређења неодговорности.....	181
1.1. Велика Британија.....	181
1.2. Француска.....	186
1.3. Италија.....	192
1.4. Немачка.....	196
1.5. Чешка	200
1.6. Бугарска	203
1.7. Европска димензија уређења имунитета неодговорности.....	205
1.7.1. Уређење имунитета неодговорности унутрашњим прописима Европског парламента	205
1.7.2. Пракса Европског суда правде у имуитетским случајевима неодговорности.....	209
1.7.3. Пракса Европског суда за људска права.....	210
1.7.4. Ставови Венецијанске комисије о имуитету неодговорности	214
1.8. Општа запажања о европској димензији уређења имунитета неодговорности.....	217
2. Упоредни приказ уређења имунитета неодговорности у државама у окружењу.....	217
2.1. Словенија.....	218
2.2. Хрватска.....	221
2.3. Црна Гора.....	226
2.4. Северна Македонија	233

2.5. Кратак осврт на имунитет неодговорности у државама у окружењу	237
Пети део: ИМУНИТЕТ НЕОДГОВОРНОСТИ НАРОДНИХ ПОСЛАНИКА У ПОЗИТИВНОМ ПРАВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ.....	239
1. Позитивноправно уређење имунитета неодговорности у домаћем праву	239
1.1. Имунитет неодговорности по Уставу Републике Србије од 2006. године.....	239
1.2. Законска операционализација уставних норми о имунитету неодговорности Законом о Народној скупштини	243
1.3. Пословник Народне скупштине и имунитет неодговорности.....	246
1.4. Кодекс понашања народних посланика	250
2. Повреде закона које би могле бити обухваћене „деликтима-изјавама“ и другим радњама у вршењу посланичке функције, због којих народни посланик може добити заштиту имунитета неодговорности.....	252
3. „Деликти-изјаве“ у пракси Народне скупштине Србије.....	257
4. Поимање имунитета неодговорности у савременом уставноправном животу Републике Србије	270
4.1. Имунитет неодговорности и позитивни прописи у Србији.....	270
4.2. Запажања о имунитету неодговорности у текућем уставноправном животу Србије	272
4.3. Могући правци развоја.....	273
ЗАКЉУЧАК.....	274
ЛИТЕРАТУРА И ИЗВОРИ.....	279

§

„Ако хоћете да ослободите народног посланика да сме рећи, што год треба, да га осигурате од последица замерке код власника, а оно не дајте ником да може повлачити посланика на одговорност за говор или глас у Скупштини.“

Јеврем Грујић,
српски правник и политичар XIX века

§

„Одузмете ли дискусију Народној скупштини, нема Народне скупштине.“

Трифун Триша Кацлеровић,
народни посланик Српске социјалдемократске странке и
Комунистичке партије Југославије (прва половина XX века)

§

„Онога тренутка, наиме, кад Скупштина доведе у питање имунитет ма и једнога народног посланика, па ма он био и комунистички посланик, онда Скупштина доводи у питање и саму себе.“

Др Момчило Иванић,
народни посланик
Народне скупштине Краљевине СХС
1921. године

Увод:
ИСТРАЖИВАЊЕ ИНСТИТУТА ПАРЛАМЕНТАРНОГ ИМУНИТЕТА
НЕОДГОВОРНОСТИ У УСТАВНОМ ЖИВОТУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

**1. Парламентарни имунитет неодговорности у уставном
животу Републике Србије и уставноправна наука**

Парламентарни имунитет неодговорности¹ (енглески: *parliamentary non-accountability; parliamentary irresponsibility; freedom of the speech*; француски: *l'irresponsabilité parlementaire; la liberté d'expression parlementaire; l'immunité de fond*; немачки: *berufliche immunität*; италијански: *l'irresponsabilità dei parlamentari; l'insindacabilità delle opinioni espresse*) је уставна категорија и јавноправни институт који се, иако у основи институт кривичног и кривично-процесног права, с обзиром на парламентарне и уставноправне последице које његова примена производи у парламентарном животу, изучава и као институт парламентарног, односно уставног права.²

Парламентарни имунитет неодговорности, као класични институт дуге традиције, у данашњем облику „коначно“ признат у Уједињеном Краљевству *Билом о правима* (Bill of Rights) из 1689, а у Француској у парламентарни живот уведен сто година касније - 1789. године, одлуком револуционарне Народне скупштине, у српски парламентарни живот уведен је након Светоандрејске скупштине 1858. године, да би кроз 165 година дугу историју, видно осцилирајућег третмана и ефеката, данас достигао уставом признати значај уставног стандарда развијених либерално-демократских друштава које се заснивају на парламентарном систему и принципу поделе власти.

Иновиран да би заштитио слободу говора народних представника и обезбедио несметан рад и одлучивање народног представништва, заштитом од неприкладног притиска спољних политичких актера, овај јавноправни институт (део, ширег института парламентарних привилегија, односно имунитета) сматра се „класичним питањем уставноправне науке“.

Чврсто утемељеном у уставном животу држава парламентарне демократије са чврстим и стабилним политичким институцијама, уз признат и ефикасан принцип поделе власти, и (вољно или невољно) признатом у парламентарним системима транзиционих држава у којима у пракси још увек нису обезбеђени потребан ниво индивидуалних политичких права, нити потпуна независност и самосталан рад судства, несумњиво је да институту представничке неодговорности припада већа теоријска пажња. Ово зато, јер је, посматрано из једног (уставноправно-догматског) угла, тај јавноправни институт изузетно занимљив, специфичан и ефектно вишеслојан, те је и питање суочавања са вишеслојношћу његових ефеката врло интригантна и изазовна, а са друге стране, одликује га и значајан политички капацитет и снажан потенцијал да (уколико се поштује и примењује) унапреди и ојача одвијање политичког и правног живота у једној земљи у којој је представљање један од основних аспеката модерне владавине, и да обезбеди „свежу крв“ у парламентарној дебати - крвотоку расправљања и одлучивања народног представништва као делиберативног тела.³

Упоредна правнотеоријска разматрања парламентарних имунитета, посебно имунитета неодговорности као гаранта слободе парламентарног говора, обogaћена су озбиљним научно-теоријским прилозима. Почев од енглеског парламентарног практичара и теоретичара Томаса Ерскина Меја који је својим *Трактатом о праву, привилегијама, процедурама и употреби парламента*⁴ још средином XIX века ударио темеље теоријског разумевања парламентарног

¹ У домаћој литератури познат и као неодговорност, шири имунитет, позивни или професионални имунитет, стварни имунитет или идемнитет.

² Видети: Владан П. Петров, Игор Р. Вуковић, „Имунитет неодговорности посланика – уставноправни и кривичноправни поглед“, *Српска политичка мисао*, год. 22, vol. 48, број 2/2015 (стр. 275-294), стр. 276.

³ Karl J. Friedl, *Konstitutionalna demokratija*, CID, Podgorica, 2005, стр. 231 и даље, 277 и даље.

⁴ *Erskine May's Treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament*. Прво издање објављено 1844.

имунитета неодговорности као основног гаранта слободе говора у парламенту, преко француских аутора Ежена Пиера,⁵ Адемара Есмена,⁶ енглеског конституалисте Карла Ј. Фридриха, па француских аутора Жоржа Ведела,⁷ Оливиеа Диамела, Пиера Аврила и Жака Жикела, Ги Каркасона, те других аутора попут Марка Ван Дер Хулста, Хилери Барнет, Сесиле Герен Барг,⁸ Дидие Бомона, или Саше Харта (који је написао врло садржајну и научно атрактивну савремену упоредноправну студију о парламентарним имунитетима), остављена су запажена слова о парламентарним привилегијама (имунитетима) и, у оквиру њих, доста се разматрало о имунитету неодговорности.

Домаћа литература о овом уставноправном институту није толико богата као страна литература, но није ни занемарљива. О имунитету неодговорности народних представника у своје време веома садржајно, разложно и често је писао Слободан Јовановић. У првој половини XX века озбиљне прилоге о овој теми давали су професори Правног факултета Лазар Марковић и Михаило Илић, а, подстакнути практичним „инцидентима“ у примени овог института, имунитетом неодговорности озбиљно су се бавили и адвокати Гојко Никетић и Видан О. Благојевић. О посланичком имунитету из свог угла и сопственог негативног искуства драгоцен траг је оставио и професор Правног факултета Драгољуб Јовановић. У заједничкој држави један од најцитиранијих радова о овој теми – „Парламентарни имунитети“⁹ - написао је професор Правног факултета у Београду Јанко Таховић, а на простору некадашње заједничке државе Југославије овом тематиком у значајнијој мери бавили су се хрватски уставноправни теоретичар Дан Гјанковић, који је оставио веома садржајну студију *О имунитету народних заступника*¹⁰ и српски конституционалиста Миодраг Јовичић. Значајан допринос разјашњењу спорних питања о имунитету неодговорности у уџбеничкој форми такође је дао и професор Ратко Марковић.

Када су у питању савремени аутори из ближег окружења, темом имунитета неодговорности народних представника у значајнијој мери се баве хрватски аутори Бранко Смердел, Арсен Бачић и Саша Шегвић, словеначки аутори Миро Церар и Игор Каучич, професори уставног права у Македонији Светомир Шариф, Гордана Силјановска Давкова и Саво Климовски, те бугарски конституционалисти Георги Близнашки и Пламен Киров.

У савременој уставноправној теорији Србије значајним студијама о парламентарном положају народних представника, које су укључиле и опсежна разматрања имунитета неодговорности, издвајају се професори Правног факултета Универзитета у Нишу Драган М. Стојановић и Ирена Пејић и, свакако, професор Правног факултета у Београду Владан Петров.

Но, истини за вољу, нико од побројаних домаћих аутора, изузев Слободана Јовановића који је врло минуциозно писао о изазовима у примени имунитета неодговорности у свом времену, није се опширније бавио искључиво питањем имунитета неодговорности народних представника.

Што се тиче примене имунитета неодговорности у домаћој парламентарној пракси, искуства из шеснаест и по деценија дуге парламентарне праксе у Србији указују на одређену збуњеност и безвољност, да не кажемо, игнорисање и отклон извршне власти од опсервираног института и његове доследне примене, те да се уз постојећа правна решења не могу увек изнаћи адекватни одговори ни на уставноправно-теоријске, ни на практичне неодумице. У вези

године. Трактат је током времена постао универзални водич за парламентарну праксу, у којем су свој траг оставили многобројни други аутори, осавремењујући га. Тренутно је у оптицају 25. издање овог дела из 2019. године. Видети: <https://erskinemay.parliament.uk>.

⁵ Eugène Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Paris, 1893.

⁶ Adhémar Esmein, *Éléments de droit constitutionnel, français et comparé*, Paris, 1914.

⁷ Georges Vedel, *Droit constitutionnel*, Paris 1949; Georges Vedel, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2002;

⁸ Cécile Guérin-Bargues, *Immunités parlementaires et régime représentatif*, Paris, 2008.

⁹ Чланак објављен у Аналима Правног факултета Универзитета у Београду 1953. године, број 1-2.

¹⁰ Студија објављена у издању Народних новина из Загреба, 1962. године.

са тим, несумњиво се у нашој уставноправној науци намеће потреба за обимнијом анализом овог института која би на изванредан начин, можда, могла да послужи превазилажењу учених слабости у „располагању“ овим имунитетом и, надамо се, одређеном побољшању тренутног уставноправног решења.

2. Значај парламентарног имунитета неодговорности

Настао у дуготрајној и упорној борби за самосталност и ауторитет народног представништва, створен да би заштитио парламент (као колективно тело) од притисака и уплива са стране, а чланове парламента од „одмазде“ извршне власти за парламентарне активности, замишљен да би обезбедио слободу говора народних представника као превасходни услов делиберативности народне скупштине, имунитет парламентарне неодговорности је од несумњивог значаја за неометано вршење свих функција додељених парламенту у систему поделе власти (законодавне, контролне, изборне, усмеравајуће).

Испрва створен као сигуран заклон од одмазде владара због супротстављања владарској самовољи, у данашње време овај имунитет је превасходно заштитно средство парламентарне мањине од упорних, беспризорних напада извршне власти (која се најчешће чини уз садејство судске власти, али и већине у самом парламенту), нарочито у ситуацијама тзв. „тираније већине“, када је бројност скупштинске већине (и, тиме, стабилност извршне власти) неупитна.

Превасходни значај овог имунитета налазимо у томе што он, иако се практично везује за појединачне носиоце представничке функције, суштински представља имунитет парламента као колективног тела. Имуитет неодговорности управљен је на заштиту слободе говора и деловања народних представника у вршењу њиховог парламентарног „позива“ (парламентарне функције). То је основни ниво његовог значаја. Виши ниво његовог значаја везан је за гаранције везане за неометано функционисање парламента као колективног репрезентативног тела.

Чврсто везан за представничку функцију парламентарца као за средство трансмисије народног суверенитета са народног мноштва на изабране представнике, раније омеђен унутар парламентарног здања, имунитет неодговорности се у нашем времену полако излива изван зидова парламента, пратећи обавезе парламентарне функције и ван сале за скупштинске седнице или радног простора скупштинских радних тела. То зато што се парламентарни живот у једној савременој држави све чешће у свом значајном делу одиграва у парламентарним мисијама изван парламента, у јавности, везано за дужности парламентарца у вршењу парламентарне функције које подразумевају комплексну друштвену интеракцију или, само, у сусрету изабраних народних представника са бирачима, где они исказују своје ставове путем саопштења, изјава за медије итд.

Упоредно-правна искуства показују да је имунитет неодговорности стабилизатор друштвених „препирки“ и сукоба који су са добром намером друштвене стабилности смештени у парламент који је истовремено и скуп „агената различитих интереса“ и репрезентативни сабор који одређује општи интерес целине.¹¹ У том смислу овај парламентарни институт је, будући да је у данашњем времену средство заштите неометаног деловања парламентарне мањине, суштински делотворно средство заштите неометаног рада парламента. У томе је, понављамо, његов превасходни значај.

Истицање његовог умирујућег дејства на друштвена збивања је непотребно. Довољно је сагледати чињеницу узбурканости политичког живота у случајевима у којима се извршна власт (по правилу, уз подршку и садејство парламентарне већине) усуди да покуша да угрози тај имунитет.

С обзиром на то да је имунитету неодговорности у преовлађујућем броју земаља

¹¹ Karl J. Fridrih, Наведено дело, стр. 235.

неодступно признато својство апсолутности у садржинском и временском смислу, да се њиме не може манипулисати скупштинским радњама скупштинске већине, а ни сваког појединачног члана парламента, да је уставно задат и неупитан, фреквентност политичке „борбе“ за његово одржање, иако јесте сликовит показатељ потребе за његовим постојањем, нипошто није битан фактор оцене његовог значаја.

Покушамо ли да сажмемо дефиницију значаја имунитета неодговорности народних представника, можемо укратко рећи да без имунитета неодговорности нема слободног говора народних представника у парламенту, лишеног страха од одмазде извршних власти (јер, добро је још пре 165 година приметио Јеврем Грујић, да „ако хоћете да ослободите народног посланика да сме рећи, што год треба, да га осигурате од последица замерке код властника, а оно не дајте ником да може повлачити посланика на одговорност за говор или глас у Скупштини“), а да без слободе говора народних представника народно представништво нити може очувати свој ауторитет, нити може одржати функције дате му у надлежност, нити може остварити поверене државне послове.

3. Предмет и циљ истраживања

Предметом истраживања обухваћен је низ питања, пре свега она која, непосредно везана за опсервирани институт, одређују његов појам, суштину и значај, али и она питања без којих је суштинско разумевање уставног домета овог јавноправног института у реалном (у нашем случају, српском) уставном систему немогуће. У прву групу спадају питања правне природе парламентарног имунитета неодговорности, његовог обухвата и значаја. Другу групу чине питања његовог дејства, домета, последица на политички живот и могућих девијација намераваног дејства, односно злоупотреба.

Укратко, може се закључити да **предмет истраживања** ове дисертације чине појам, значај, обухват, суштина и могуће практичне девијације парламентарног имунитета неодговорности у контексту уставног живота Републике Србије.

Циљ истраживања у овој дисертацији уско је повезан са предметом истраживања и, с обзиром на комплексност предмета, састављен је од низа мањих циљева, те тако обухвата:

- а)** циљ усмерен на теоријску обраду института парламентарног имунитета неодговорности уопште и доношење закључака о појединим кључним правнотеоријским питањима везаним за тај институт;
- б)** циљ усмерен на приказ и анализу парламентарног имунитета неодговорности у уставном животу Србије, са посебним акцентом на анализу у контексту несметаног вршења парламентарне функције, као и реалне манифестације института у домаћој парламентарној пракси;
- в)** циљ усмерен на детаљну анализу српског уставноправног поретка у домену имунитета неодговорности (као и досадашње праксе), те дијагностификовање његових слабости и проблема;
- г)** циљ усмерен на упоређивање правних решења и практичног живота имунитета неодговорности у српском правном систему и у правним системима других земаља (и то, како у земљама развијене представничке демократије, тако и у транзиционим државама у окружењу) и међународних организација;
- д)** и коначно, циљ усмерен на указивање на контрадикторне могућности у даљем развоју и на давање предлога измена, које би водиле побољшању садашњег уставноправног поретка Србије у референтним доменима.

Општи циљ дисертације је, са једне стране, да се, на основу научне обраде чињеница о предмету које су проистекле као резултат коришћења научних метода, првенствено упоредноправног и историјскоправног, ради давања синтезе упоредноправних и домаћих

историјскоправних искустава, објасне појам, правна природа, као и особености имунитета неодговорности у конкретном, српском правном систему, те да се омогући увид у пун израз истраживаног јавноправног института, са његовим предностима и манама, да би се фокус пажње даље усмерио на домаћа уставноправна решења у вези са овим имунитетом. Ово зато, да би се, коначно, закључило да ли су у парламентарном животу Србије одређене ситуације у поступањима носилаца парламентарне функције покривене тим имунитетом или не. Са друге стране, општи циљ дисертације је да се потврди неопходност одржања имунитета неодговорности у уставном животу Републике Србије као једне од основних гаранција несметаног вршења посланичког мандата, с обзиром на то да су упоредна искуства у вези са институционалним притиском на народне представнике забрињавајућа,¹² али и да се отворе могућа нова питања његовог даљег уређења у циљу снажења ефикасности и заштите од злоупотребе.

Међутим, ваља имати у виду да циљ ове дисертације није толико у потреби да понуди готово решење за имунитет неодговорности, колико да отвори питање његовог даљег унапређења.

4. Одабир научно-истраживачких метода

У сврху израде ове докторске дисертације, полазећи од предмета и циљева предметног истраживања, коришћено је више, у одређеној мери међусобно преплетених, метода научног истраживања, што је последица њихове природе. У дисертацији су, пре свих, коришћени нормативни, егзегетички, историјскоправни и упоредноправни метод, као и општи логички методи анализе и синтезе, односно дедукције и индукције, захваљујући којима је ова дисертација у границама потребног и разумног, искорачила и у домен политиколошког истраживања, што је иманентно спознаји реалног правно-политичког живота коју дисертација пледира, али и суочавању са еволуцијом истраживаног јавноправног института у стварности.

4.1. Нормативни научно-истраживачки метод

Нормативни метод коришћен је с обзиром на неопходност излагања и анализе позитивноправног уређења имунитета неодговорности у нашој земљи. Применом овог метода обрађене су уставне, законске и подзаконске норме које непосредно уређују институт парламентарног имунитета неодговорности народних представника, но и сви други прописи који непосредно или посредно стоје у вези са предметом истраживања и његовом применом у реалном парламентарном животу и на чију примену имунитет неодговорности утиче.

4.2. Егзегетички научно-истраживачки метод

За правилно сагледавање доктринарних схватања о предмету истраживања, како домаћих, тако и страних, примењен је, ради тумачења и објашњавања широког спектра научних текстова, егзегетички метод. Што се тиче српске правне науке, осим научних извора усмерених директно на предмет истраживања, коришћени су и научни извори који се тичу система поделе власти, слободног мандата и пословничког уређења парламентарног рада. Та литература, уосталом као и друга литература од значаја за питања која нису у директној вези, али су посредно значајна за предмет ове дисертације, проучена је детаљно, мишљења аутора су детаљно анализирана, представљена и оцењена са становишта схватања аутора дисертације. Што се тиче стране литературе, која је пружала шири дијапазон теоријских мишљења и ставова

¹² У том смислу врло је симптоматичан пример Сингапура у последње три деценије прошлог века, као типичне државе у којој је на сцени тзв. „спин-диктатура“ тамошњег шефа државе. Тамо „опозиционим вођама није забрањено да долазе у парламент. Али легалне пресуде или новчане казне могле су то да им онемогуће. Када би га политичари критиковали, Ли (шеф државе – прим. аутора) би их ненадано напао због неке недокументоване тврдње и тужио их због клевете или повреде угледа. Поновљене позамашне казне доводиле су противнике до банкротства, искључивале их из учешћа у каснијим изборним тркама за државне и друге функције.“ – О томе у: Sergej Gurijev i Danijel Trajsman, *Spin diktatori*, Arhipelag, Beograd, 2023, стр. 85.

од домаће, и на њу је примењен идентичан методолошки приступ.

4.3. Упоредноправни научно-истраживачки метод

Без обзира на омеђеност предмета истраживања смештањем у контекст домаћих уставноправних решења, немогуће је прецизно и сврсисходно анализирати и објаснити један правни институт без упоришта у анализи упоредноправних решења. Обрада парламентарног имунитета неодговорности применом нормативног метода, подразумева се, није по себи довољна за свеобухватни приступ предмету истраживања, већ изискује и опсежан упоредноправни приступ задатом питању. Сагледавање релевантних упоредноправних решења истог института у страним правима може да трасира пут ка dobrим решењима у домаћем уставноправном решењу или да наведе на отварање додатних питања везаних за решавање проблема у примени института са којима се сусрећемо на домаћем терену.

Критеријум одабира понуђених упоредноправних примера био је, сматрамо, и јасан и логичан. На једној страни, изабране су земље које баштине богату и успешну парламентарну традицију и примене имунитета неодговорности, а нуде и особена изворна решења за избегавање препрека и странпутица у његовој примени у уставном животу, представљајући тако тзв. утицајне моделе у погледу опсервираног јавноправног института (Велика Британија, Француска, Италија, Немачка). На другој страни, чинило се значајним упоредити наше уставноправно поимање имунитета неодговорности са поимањем које о њему имају неке земље што су транзитирале из ауторитарног у демократски систем, на тзв. трећем таласу демократизације (Чешка и Бугарска). Напослетку, незаобилазно је било стећи увид и у решења која су усвојиле одређене државе у окружењу (Словенија, Хрватска, Црна Гора и Северна Македонија), са којима смо дуго живели под истим уставноправним кровом, а од којих су њих две (Словенија и Хрватска) чланице Европске уније (којој и Србија тежи), а друге две су, као и ми, кандидати за чланство. Такође, подразумева се да нису могла бити заобиђена ни регулаторна решења које нуде наднационални ентитети од интереса за наш даљи уставноправни развој.

Ослањање на упоредноправни метод у овом истраживању је и очекивано и логично, с обзиром на то да је овај метод дуго већ¹³ „толико развијен да се он не користи више само као допунски, већ се поједини проблеми третирају на 'међународном' плану, а то значи да с обзиром на њихово појављивање и регулисање у више правних поредака и државноправних система, при чему ни један од њих није основни, већ сваки од њих постаје извор за материјал из кога би се, после констатације онога што је опште и заједничко, као и онога што је специфично у сваком од њих (или групама њих), могли изводити извесни општи закључци“.¹⁴

Свесно давање ширег простора објашњавању упоредноправних решења у вези са имунитетом неодговорност народних представника правдамо тиме што сматрамо да је „богатство“ понуђеног са једне стране корисно за комплексност сагледавања задатог питања, јер је евидентно да рад не би био потпун ни довољно озбиљан без додавања упоредне компоненте позиције овог института у различитим државама, а са друге и за откривање добрих алтернатива.

4.4. Историјскоправни научно-истраживачки метод

У уставном животу европских, поменуто је већ, имунитет неодговорности у оваквом облику егзистира бар 335 година, иако су неки његови рудиментни обриси познати готово осам стотина година. Та чињеница, као и чињеница различитог начина настанка у два модела имунитета (британском и француском), те неспорно бурна историја стасавања овог имунитета до данашњег стандарда, правдају широко ослањање аутора на историјскоправни научно-

¹³ Професор Борислав Благојевић то запажа још средином прошлог века.

¹⁴ Борислав Благојевић, „Упоредно право – метод или наука“, *Анали Правног факултета у Београду*, број 1/1953, (стр. 7-16) стр. 11.

истраживачки метод, јер се код потпуног разумевања имунитета неодговорности не могу пренебрећи његови историјски корени, и временски развој. То је један разлог. Други разлог коришћења овог метода је буран национални уставни развој Србије, испуњен тешким политичким ратовима, уз оштре и нагле промене система и осцилирајући положај и значај и народног представништва и његових чланова. У таквом „историјски занимљивом“ контексту, недостатно би било оставити разматрану тему лишено њене историјске компоненте.

4.5. Помоћни метод анализе садржаја

Узимајући у обзир и одређени политиколошки карактер ове теме, у овој дисертацији у односу на прикупљене податке коришћен је помоћни метод анализе садржаја, са циљем указивања на стварне и текуће, за право невидљиве појаве и проблеме у политичком животу и примени овог јавноправног института у парламентарној реалности.

5. Систематика излагања

Систематика излагања у овој дисертацији организована је у складу са циљевима истраживања, тако да се предмет истраживања сагледа комплексно, узимајући у обзир његов нормативни, историјскоправни, упоредноправни и позитивноправни аспект, уз указивање на став аутора о понуђеним различитим угловима сагледавања.

Аутор је уложио посебан труд да редослед излагања буде прегледан, разложен и да се њиме на неоптерећујућ начин уклопи и представи мозаик чињеница до којих се дошло комбинацијом наведених метода и исказе јасан став аутора о овом питању.

Изузимајући увод и закључак, дисертација је састављена од пет делова (логичких целина), од којих је први посвећен основном одређењу имунитета неодговорности, други и трећи се односе на историјскоправну компоненту сагледавања предмета истраживања, четврти део је посвећен упоредноправним решењима у погледу опсервираног јавноправног института, а петим делом је представљен имунитет неодговорности у позитивном праву Републике Србије. Аутор се трудио да ток разматрања опсервираног предмета буде поткрепљен особеним и значајним примерима из парламентарне историје Србије, из упоредне парламентарне праксе, као и из домаће савремене парламентарне праксе. У вези са наведеним, на одређеним страницама ове дисертације било је, ради разјашњења одређеног питања, неопходно и значајно да се уведе одређени појам или опише конкретан случај, који се подробније објашњава на другом месту. Тим поводом аутор се трудио да избегне непотребна понављања, али и да се читање не ослوжи честим (и каткад непотребним) упућивањима на друге делове текста.

Аутор се нада да је понуђена систематика излагања ове дисертације кадра да одговори на све изазове и постављене захтеве у њој.

6. Хипотезе

Напоследку, ваља изложити хипотезе од којих се пошло у конципирању ове дисертације.

На основу прелиминарних истраживања и анализа везаних за имунитет неодговорности народних представника, постављене су следеће почетне претпоставке:

1. Имуитет неодговорности народних представника, као институт јавног права и једна од потврда народне суверености, гарантује слободу говора народних представника у вршењу представничке функције и, последично, неометан рад и неокрњен ауторитет народног представништва.
2. Имуитет неодговорности народних представника делотворан је једино у уставном и демократском политичком миљеу народне суверености, поштовања људских и грађанских права, слободних и непосредних избора, принципа поделе власти и слободног представничког мандата.

3. Борба за признавање и уградњу имунитета неодговорности у уставни живот Србије била је дуготрајна и упорна, са честим осцилирањима његовог формалног и стварног значаја и домаћаја.
4. Историјски развој имунитета неодговорности у уставном животу Србије указује на чињеницу да извршна власт не преза од потеза угрожавања имунитета неодговорности у свакој ситуацији у којој се сама осети угроженом.
5. Имунитет неодговорности може бити угрожен како споља, пресингом спољних фактора (извршне и судске власти), тако и изнутра, понашањем скупштинског часништва, као и злоупотребама самих народних посланика.
6. Имунитет неодговорности поседује одређен степен коруптивног потенцијала, који се може контролисати доследним поштовањем Устава, закона и парламентарног пословника, као и неговањем парламентарне културе и добрих парламентарних обичаја.
7. У условима све већег уплива политичких партија као катализатора политичког и парламентарног живота, а нарочито у условима парламентарне „тираније већине“, парламентарни имунитет неодговорности у представничким демократијама је од великог значаја за очување самосталности и несметаног деловања народних представника и у односу на сопствену политичку партију.
8. Упоредна уставна решења везана за имунитет неодговорности показују да се он може „поправљати“ у формалном смислу, узимајући у обзир особености појединог правног система, без захватања у његову суштину.

На основу напред изнетих почетних хипотеза, можемо, коначно, уобличити општу хипотезу ове дисертације:

Упоредна и домаћа историјскоправна и позитивноправна искуства у примени имунитета неодговорности показала су да тај имунитет, упркос недореченостима и мањкавостима које собом носи, остаје незаобилазан институт савременог уставног живота Србије, од незамењивог значаја за очување слободе говора народних представника, самосталности и ауторитета парламента и одржање парламентарне демократије.

Први део:
ОСНОВНО ОДРЕЂЕЊЕ ИМУНИТЕТА НЕОДГОВОРНОСТИ

**1. Уставно-парламентарни контекст из којег извире
и на који се наслања имунитет неодговорности**

Правни институт имунитета неодговорности народних представника оправданост и смисао постојања црпи из начела демократског парламентаризма, као што су: начело народне суверености и народног представљања, начело владавине права, начело слободе избора народних представника, начело поделе власти и аутономије парламента, начело слободе мандата. Веза имунитета са побројаним начелима је тако чврста и комплексна, да није претерана оцена како су имунитетска правила „нераскидиво везана за основне постулате и идеје демократске државе“¹⁵. Истовремено, без постојања (и поштовања) наведених принципа, прописани имунитет неодговорности је „обезоружан“. У правно-политичком систему који се не заснива на побројаним начелима, делотворност имунитета неодговорности народних представника је не само упитна, него се доводи у питање и смисао његовог постојања.

*1.1. Народна сувереност, народно представљање
и народно представништво*

Створена као грађански одговор на питање порекла највише власти, народна сувереност је, како запажа К. Ј. Фридрих, терминолошки израз деперсонализовања односа владавине између владара и поданика,¹⁶ који је настао у XVIII веку током борбе народа у Француској против краљевог апсолутизма и тираније. Уобличена теоријски од стране Русоа,¹⁷ народна сувереност, по његовом мишљењу, извире из посебног друштвеног уговора, који подразумева строг услов за постојање неограничене власти суверена – таква власт мора бити последица апсолутне демократије. „Пошто сâм народ врши сувереност, јер само он тражи, налази и изражава општу вољу, власт (народа) је, дакле, неограничена.“¹⁸ Народна сувереност, дакле, суштински подразумева стање у којем највишу власт у једној држави врши народ, схваћен као „сабор“ грађана, који није пуки збир мноштва јединки, већ скуп који уговором твори нови и недељиви друштвени организам – нацију,¹⁹ у чије име суверену власт врше њени представници, који изражавају њену политичку недељивост.

Узимајући у обзир да се глас народа, како је тврдио један од вођа Француске буржоаске револуције опат Сјејес, може чути само кроз гласове народних представника, оних које је народ сâм изабрао, народна сувереност је нераскидиво повезана са идејом народног представљања.²⁰ Народно представљање је пак процес у којем се политичка моћ грађана, подразумевајући и њихов утицај на доношење одлука од значаја за заједницу, „са њиховим изричитим или прећутним пристанком, врши у њихову корист од малог броја међу њима, са обавезујућим ефектом по читаву заједницу која је овако представљена“.²¹ Либерална држава доиста јесте истицала да сувереност припада нацији као заједничком правном телу састављеном од свих грађана, али се разумевало да је илузорно веровати у способност нације да у свом тоталитету

¹⁵ Sasha Hardt, *Parliamentary Immunity: a Comprehensive Study of the Systems of Parliamentary Immunity of the United Kingdom, France, and the Netherlands in a European context*, Maastricht University, 2013, стр. 1; <https://cris.maastrichtuniversity.nl/ws/portalfiles/portal/1439730/guid-55b44d63-b482-4e81-b66e-cfc1a4cef467-ASSET1.0.pdf>, приступ: 3. јул 2023.

¹⁶ Karl J. Fridrih, Наведено дело, стр. 35.

¹⁷ Jean-Jacques Rousseau, *Du Contrat sociale ou Principe du droit politique*, 1762, према: Olivier Duhamel, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, deuxième édition, Seuil, 2011, стр. 21.

¹⁸ Olivier Duhamel, Наведено дело, стр. 21-22.

¹⁹ Видети: Миодраг Јовичић, *Лексикон српске уставности 1804-1918*, „Филип Вишњић“, Београд, 1999, стр. 285. Ратко Марковић, *Уставно право*, тринаесто осавремењено издање, Правни факултет Универзитета у Београду – Службени гласник, Београд, 2009, стр. 152 и даље.

²⁰ Ратко Марковић, *Уставно право*, стр. 156.

²¹ Karl J. Fridrih, Наведено дело, стр. 238.

непосредно врши власт. Сматрало се рационалним да се вршење власти повери представничким органима нације. На тој основи, у институционалном смислу, стоји народно представништво (парламент) као „централна институција представничке демократије“²². У састав парламента улазе „лица нарочито бирана од народа, са задатком да представљају народ, и да изјављују народну вољу“.²³

Како је у наведеном процесу представљања реч народних представника, у ствари, реч народа који врши оригинерну власт, разумљива је потреба да се активности народних представника у вршењу функције посебно заштите – имунитетом неодговорности.

1.2. Слободни избори

Стасавање либералне демократске државе означено је признавањем права грађанима на избор својих представника. „Политичко представљање испољавало се суштински кроз изборе скупштине у чему су грађани – припадници нације учествовали у одређеним роковима, обављајући тако активну улогу у тренутку изборног чина.“²⁴

Свој легитимитет једно народно представништво стиче, дакле, на изборима.²⁵ „Као основ представничке демократије и легитимитета органа власти избори изражавају принцип народног суверенитета, политичку еманципацију друштва и начело једнакости грађана (опште право гласа)“.²⁶ Стога, да би парламентарци стекли легитимитет представника народа, морају бити изабрани на слободним изборима. Слободни избори подразумевају апсолутну регуларност, односно изостанак било каквог притиска власти на бираче, или изборних превара, или било каквог ограничења општег и једнаког права гласа. Уколико народни представници стекну свој представнички мандат на изборима чија се регуларност у било ком погледу може довести у питање, под знак питања ставља се и веродостојност њихове представничке улоге, као и њихово парламентарно деловање. У таквим околностима извитоперава се суштина имунитета неодговорности – заштита неометаног рада народног представништва и слободе говора у парламентарној расправи, јер је то двоје унапред угрожено изборима који не одражавају вољу народа.

1.3. Подела власти и аутономија парламента

Принцип поделе власти, најједноставније речено, подразумева да се три основне гране државне власти – законодавна, извршна и судска – поверавају у надлежност различитим државним органима, при чему је „у обављању функција власти која им је поверена сваки орган власти организационо и функционално самосталан“,²⁷ али њихова овлашћења стоје у односу међусобне контроле и ограничавања. Принцип поделе власти не значи потпуну сепарацију три власти, која је и готово немогућа. „Ма колико се државне функције одвајале једна од друге, између њих се веза не сме прекидати. Пошто су то функције исте власти, у њиховом раду мора бити сагласности и јединства. Због тога што њихова радња мора бити координована, оне, иако одвојене, не могу бити потпуно независне једна од друге“.²⁸

С обзиром на то да „у праву нико не може бити ограничен својом властитом вољом, него туђом“,²⁹ принцип поделе власти, макар и недоследно изведен, чини се једином браном против злоупотребе власти. Још је Монтескје, утемељивач тога принципа, залажући се за систем

²² Владан Петров, *Парламентарно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2010, стр. 35.

²³ Lazar Marković, *Parlamentarno pravo*, Ekopres, Zrenjanin, 1991, стр. 152.

²⁴ Đuzepe de Vergotini, *Uporedno ustavno pravo*, Službeni glasnik, Beograd, 2015, стр. 396.

²⁵ „Избори – популарни избори – постали су најшире прихваћена основа легитимне репрезентације.“ – Karl J. Fridrih, Наведено дело, стр. 239.

²⁶ Маријана Пајванчић, *Уставно право*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2008, стр. 151.

²⁷ Marijana Pajvančić, *Parlamentarno pravo*, Konrad Adenauer Stiftung, Beograd, 2008, стр. 216.

²⁸ Слободан Јовановић, *Држава*, књига II, део III: „Државна организација“, глава I: Подела власти, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1936 / Просвета, Београд, 2005, стр. 8-9.

²⁹ Исто, стр. 5.

„кочница и противтежа“ ради заштите од злоупотребе власти и, у коначном исходу, заштите од тираније, тврдио: „Како власт не би могла да се злоупотреби, једна власт, распоредом самих ствари, мора да обуздава другу. Уређење може да буде такво да нико неће бити присиљен да чини оно на шта га закон не обавезује, нити да се суздржава да чини оно што закон допушта.“³⁰ Његово виђење заштите државне власти од злоупотребе до данас је остало неупитно.³¹ Зато се као главни правни разлог у корист принципа поделе власти наводи то да је без поделе власти немогуће остварити принцип владавине права. У систему поделе власти законодавна власт додељена је парламенту (народном представништву) који врши законодавну, представничку, контролну и изборну функцију. Организован истовремено и као представнички и као делиберативни орган, у којем се расправља и одлучује,³² у данашњим друштвима парламентарне демократије парламент је, према де Верготинију, „представнички орган са овлашћењима усмерења, политичке контроле и доношења закона“.³³

Основни принцип на којем почива функционална самосталност и независност парламента је принцип саморегулације (самоуређења) – уставом признато право парламента да сам уређује своју унутрашњу организацију и функционисање (процедуре), доношењем сопствених унутрашњих прописа. Основни унутрашњи акт парламента је парламентарни пословник („парламентарни устав“) који може бити функционалан само ако „садржи механизме за помирење често супротстављених начела парламентарног права као што су већинско начело и начело ефикасности рада, с једне, и слобода говора и начело заштите права мањине, с друге стране“³⁴. Парламентарна саморегулација пословником обухвата и уређење положаја и права и обавеза чланова парламента, што свакако подразумева и уређење њихове дисциплинске одговорности за повреду парламентарног реда.

Један од израза независности парламента су парламентарни имунитети који подразумевају двоструку забрану: забрану другим властима да уопште санкционишу чланове парламента за преступе у вези са вршењем парламентарне функције (неодговорност) или да их санкционишу без изричите дозволе парламента, за преступе који нису повезани са њиховом парламентарном функцијом (имунитет неповредивости).

1.4. Слободни мандат

Парламентарни мандат је јавна функција коју посланици добијају на основу избора, а чија садржина је одређена Уставом.³⁵ Парламентарни мандат је истовремено израз односа бирача са својим представницима које су слободно изабрали. „Са становишта уставног права, најисправније је рећи да је мандат однос између представника и представљеног“.³⁶ Парламентарни мандат, уопштено говорећи, подразумева три облика обавеза које народни представници имају не само према бирачима, него и према свим грађанима и то: пре свега, учешће у елаборисању и контроли националне политике у погледу одређених оријентација; потом, објашњавање деловања парламента и личних акција; и, најзад, помоћ грађанима и њихово саветовање.³⁷ Парламентарни мандат може бити двојак, саобразно врсти односа (везе)

³⁰ Шарл де Монтескје, *О духу закона*, (књига XI, глава 4), Завод за уџбенике, Београд, 2011, стр. 127.

³¹ Ретки су примери система власти који су саздани на принципу демократског јединства власти и где постоји владавина права. Такав пример је Швајцарска.

³² О парламенту као представничкој и делиберативној скупштини видети више у: Karl J. Fridrih, Наведено дело, стр. 261-311.

³³ Duzep de Vergotini, Наведено дело, стр. 559.

³⁴ Владан Петров, *Парламентарно право*, стр. 24.

³⁵ Pierre Avril, Jean Gicquel, *Droit parlementaire*, Montchrestien, Paris, 1988, стр. 23.

³⁶ Vladan Petrov, „Slobodni mandat poslanika i odgovornost“, *Pravni život*, тематски број: Право и одговорност, br. 12/2011, том IV, (стр. 759-777), стр. 769.

³⁷ Arsen Bačić, *Parlamentarno pravo*, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, Split, 2004, стр. 129; О одликама парламентарног мандата више у: Marc Van der Hulst, *The Parliamentary Mandate – a Global Comparative Study*, Inter-Parliamentary Union, Geneva, 2000, стр. 1-154, https://archive.ipu.org/PDF/publications/mandate_e.pdf, приступ: 23.09.2023.

коју имају народни представници и њихови бирачи. Веза између бирача и народних представника може бити правна, у ком случају говоримо о императивном мандату, или само фактичка (политичка), када је реч о слободном мандату.

Императивни (везани) мандат подразумева такав однос бирача и народних представника у којем су народни представници правно обавезани да се током трајања мандата приликом говора и одлучивања у свом парламентарном деловању придржавају упутстава својих бирача, а бирачи имају право перманентне контроле извршавања својих налога од стране народних представника. У тако заснованом односу, посланик у свом парламентарном деловању не износи свој став у расправи о појединим питањима, нити гласа сагласно таквом свом ставу, него сходно добијеним инструкцијама, јављајући се у парламенту у улози „портпарола бирача који су га изабрали“³⁸. У односу према народним представницима који не поступају по њиховим инструкцијама бирачи имају на располагању правну санкцију. Они у сваком тренутку могу да опозову изабраног народног представника. У том смислу, Миодраг Јовичић говори о тзв. санкцији правне политичке одговорности. То је одлука надлежног тела – бирача, којом се изабраном лицу одузима раније поверени мандат, тј. он се опозива, чиме се раскида однос поверења који их је дотада повезивао.³⁹

Када је веза између бирача и изабраних народних представника фактичка (ванправна, политичка), ради се о слободном мандату, код којег је између бирача и изабраних представника успостављен однос поверења који не подразумева правну обавезу народних представника да извршавају инструкције свог бирачког тела, нити овлашћење бирачког тела да, под претњом санкцијом опозива, стално контролишу поступање народних представника. Слободни мандат отелотворио је изузетан демократски принцип преузимања аутономне одговорности народних представника за сопствено парламентарно деловање, без оптерећења често спутавајућим инструкцијама бирачког тела. Народни представници са слободним мандатом у свом парламентарном деловању говоре и одлучују по сопственој савести. Одлика слободног мандата је да је он општи (народни представници не представљају само сопствене бираче, већ, услед недељивости националног суверенитета, читаву нацију) и да је правно невезан (парламентарци се опредељују слободно у вршењу свог мандата и нису правно везани обавезама које су могли да преузму пре свог избора).⁴⁰ Ималац слободног мандата не може бити опозван, а једина санкција којој је подложен је политичке природе и то је могућност да не буде изабран поново. Тековина политичког либерализма, слободан мандат данас је постао „општеприхваћени институт модерне уставности“⁴¹, који је прописан у преовлађујућем броју устава у свету,⁴² при чему је правна слобода народних представника да посланички мандат врше по својој савести основна претпоставка њихове политичке одговорности.⁴³

Узимајући у обзир све већи значај и снажнији положај политичких партија као катализатора политичког и парламентарног живота, положај парламентарца у данашњем упоредном и домаћем парламентарном животу знатно усложњава принцип формално слободног, суштински партијски императивног мандата. Такав политички миље, с обзиром на

³⁸ Vladan Petrov, „Slobodni mandat poslanika i odgovornost“, стр. 776.

³⁹ Miodrag Jovičić, *Odgovornost nosilaca javnih funkcija – Uporednopravna studija*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 1968, стр. 11.

⁴⁰ Pierre Avril, Jean Gicquel, Наведено дело, стр. 14.

⁴¹ Vladan Petrov, „Slobodni mandat poslanika i odgovornost“, стр. 770.

⁴² Према Уставу француске Пете републике (члан 27 став 1), сваки императивним мандат је ништав – видети: *La Constitution*, introduite et commentée par Guy Carcassonne; Préface de Georges Vedel, Éditions du Seuil, septième édition, Paris, 2005; чланом 38 став 1 немачког Основног закона прописано је да посланици немачког Бундестага представљају цео народ и нису везани ни налозима, ни упутствима, већ једино својом савешћу – видети: *Basic Law for the Federal Republic of Germany*, https://www.gesetze-im-internet.de/english_gg/english_gg.html, приступ: 17.01.2024; према члану 75 Устава Хрватске, заступници у Хрватском сабору немају обавезујући мандат, итд. Видети: *Ustav Republike Hrvatske*, „Narodne novine“, br. 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14, <https://www.zakon.hr/z/94/Ustav-Republike-Hrvatske>, приступ: 8.01.2024. Са друге стране, важећи Устав Републике Србије не гарантује изричито слободан мандат народних посланика.

⁴³ Vladan Petrov, „Slobodni mandat poslanika i odgovornost“, стр. 776.

чврсту везу између кандидованог народног представника и партије која га је кандидовала, стварно слободан мандат изабраног парламентарца спрема других грана власти претвара у императивни мандат према политичкој партији чији је члан. Такво стање, својствено данашњем парламентаризму, чланове парламената, номинално народне представнике, претвара у представнике својих политичких патрона, чиме институција слободног мандата губи свој смисао.

Побројани принципи демократског представљања извор су и исходиште парламентарног имунитета неодговорности и суштинске гаранције његове делотворности.

2. Порекло парламентарног имунитета неодговорности

Оба парламентарна имунитета, имунитет неодговорности (слобода говора) и имунитет неповредивости (слобода од хапшења), настала су веома рано из заједничке потребе за заштитом самих представничких тела и њихових чланова од одмазде владара због критика које су на рачун владара долазиле са те стране.

Иако створен из идентичне потребе за заштитом народних представника од самовоље владара, овај правни институт, чини се као ниједан други, одликује чињеница „двоструког рођења“, јер је настао у две различите епохе, на два различита начина, у различитим политичким околностима и тренуцима, и однегован је у две различите државе.

Прва колевка парламентарних имунитета је Уједињено Краљевство (Велика Британија). Тамо су имунитети народних представника настајали и стасавали дуготрајно, вишевековним одмеравањем политичких снага и честим преговорима између „круне“ и представника народа, попримајући данашње облике непрестаним еволутивним дорађивањем.

Друга колевка парламентарних имунитета је Француска, у којој су имунитети створени напречац, у револуционарном заносу и из очигледног страха од одмазде због отвореног напада на прерогативе власти монарха, и где су, упркос такозваном „уставном слалому“ дугом готово 170 година (током којег је било чак 25 уставних промена и модификовања), осим у козметичким нијансама, имунитети (посебно имунитет неодговорности) остали исти као у време свог настанка.

2.1. Настанак и уобличавање имунитета неодговорности у Вестминстерском типу парламентарних имунитета

Иако је у некаквом рудиментарном облику парламента у Уједињеном Краљевству било знатно раније од 1215. године, као преломни тренутак за настанак и развој парламентаризма (али и парламентарних привилегија) у Британији може се узети та година због издавања чувене *Велике повеље слобода* (*Magna Carta Libertatum*), првог енглеског уставног документа. Том повељом која „у рудиментарном облику, додуше сасвим посредно, регулише и организацију власти, односно органе који су надлежни да се старају о остваривању записаних начела“, ⁴⁴ с једне стране краљ је пристао да се образује једно посебно контролно тело (Сабор 25 барона који је самостално бирао своје чланове) ⁴⁵ ради контроле поштовања *Велике повеље* од стране владара, и, са друге стране, члановима тог тела дао је гаранције да краљ лично, или преко трећих лица, неће предузети „било шта што би могло укинути или умањити било који део ових уступака. Ако се тако нешто ипак догоди, биће ништаво и неважеће, а ми се никад, сами или преко трећих лица, нећемо тиме користити.“ ⁴⁶

⁴⁴ Сима Аврамовић, „*Magna Carta Libertatum*“, у: *Темељи модерне демократије*, приредио Душан Мрђеновић, Завод за уџбенике – Досије студио, Београд, 2011, (стр. 119-128) стр. 123.

⁴⁵ „Састанак двадесет пет барона ради спровођења повеље – ...Ако неки од двадесет пет барона умре или напусти земљу, или је на било који начин спречен да врши своју дужност, остали ће на његово место изабрати по свом нахођењу другог, који ће се као што су и они, заклети како треба.“ – „Велика повеља слобода 1215“, у: *Темељи модерне демократије*, (стр.105-118) стр.117.

⁴⁶ Исто, стр.118.

За развој парламентаризма и парламентарних привилегија од значаја је било успостављање тзв. Узорног парламента 1295. године, који је у свој састав први пут укључио и представнике „обичног света“, оног који је живео изван сталежа племства и свештенства, односно по два представника сваког округа или града, односно општине. Од тих представника, названих „простим људима“, формиран је други парламентарни дом – Доњи дом или Дом комуна,⁴⁷ који је, за разлику од Дома лордова чији чланови су стекли привилегије на основу древних заслуга у саветовању краља, своје привилегије развијао у постепеном и много сложенијем процесу.⁴⁸

Доњи дом се испрва ослањао на већ признато право подношења петиције краљу на почетку сваког заседања коју је, у име и за рачун Дома, подносио спикер Дома, са „понизном молбом краљу“ да им призна древна и несумњива права и привилегије: на слободу говора у дебати, слободу од хапшења, слободу приступа краљу према потреби, и право на тзв. „најповољнију конструкцију“ (да сваку реч изговорену у Дому или радњу учињену у Дому краљ разуме као да су учињене без икакве зле намере према владару),⁴⁹ након чега би му, у име краља, председавајући Краљевске комисије за патентна писма формално одговарао да краљ потврђује сва права и привилегије које су икада додељене Дому са његове или са стране његових претходника.

Према Ерскину Меју, сматра се да је до друге половине XV века Доњи дом уживао недефинисано право на слободу говора, више као израз традиционалног признања, а мање као одговор на привилегију која се тражи и добија, с тим што су се говорници најчешће ослањали на принцип „најповољније конструкције“ за своје говоре. Иако се првим случајем који наговештава постојање привилегије слободе говора у Парламенту може сматрати случај сер Томаса Хексија из 1396, који је, због критиковања краља Ричарда II у Петицији Доњег дома, у Дому лордова осуђен на смрт због издаје, да би касније под краљем Хенријем IV био рехабилитован, уз изјаву Дома лордова да је акција против њега била акција против слободе Дома комуна,⁵⁰ као најранији доказ јасног тражења привилегије слободе говора за Дом комуна, како се наводи у Трактату Меја, узима се петиција спикера Дома сер Томаса Мора из 1523. Том петицијом Дом комуна тражио је од Хенрија VIII „да узме сваку реч у доброј мери, тумачећи речи сваког човека, ма колико непредвиђено биле речене, као израз добре ревности усмерене на корист краљевства“. Не зна се да ли је на петицију и „усрдну молбу“ Томаса Мора Хенри VIII одговорио, ни да ли је у наредних 40 година дошло до сличних захтева, али се сматра да је 1563, у време Елизабете I поновљен захтев за слободу говора у парламентарној дебати, који је правдан као захтев „према старом античком поретку“, ⁵¹ да би се таква пракса потом усталила, уз постојање свести код чланова Доњег дома да слобода говора не може бити безобална, што је крајем XVI најбоље дефинисао сер Едвард Коук речима: „Њено Величанство вам даје слободан, али не разуздан говор.“⁵²

Коначно уобличиће слободе говора у британском парламенту наступило је доношењем тзв. *Декларације о правима* (Bill of Rights) 1689. године, којим су посредно, „кроз наизглед баналне појединачне поводе“, установљена важна права грађана и успостављен однос између законодавне и извршне власти,⁵³ односно, на подели власти заснована својеврсна контрола извршне власти од стране парламента. Овим својеврсним уставним документом коначно је правно уобличена слобода говора у парламенту. Параграфом IX Декларације о правима из 1689

⁴⁷ Sasha Hardt, Наведено дело, стр. 61;

⁴⁸ Исто, стр. 61.

⁴⁹ *Erskine May's Treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament* (25th edition, 2019), Part 2 – Powers and Privileges of Parliament, Chapter 12 – The privilege of Parliament, paragraph 12.3, <https://erskinemay.parliament.uk/section/4572/historical-development-of-privilege>, приступ: 25.01.2024.

⁵⁰ Sasha Hardt, Наведено дело, стр. 63.

⁵¹ *Erskine May's Treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament* (25th edition, 2019), Part 2 – Powers and Privileges of Parliament, Chapter 12 – The privilege of Parliament, paragraph 12.4.

⁵² Исто, 12.4.

⁵³ Сима Аврамовић, „Бил о правима 1689 - 'Енглески устав'“, *Темељи модерне демократије*, (с.172-177) стр. 174.

прописано је да се слобода говора и расправе или поступци у парламенту не могу побијати ни испитивати ни пред каквим судом, или на неком другом месту, осим у парламенту.⁵⁴ Тако је, што се тиче слободе говора у парламенту, односно имунитета неодговорности, „уставно“ капитализована англосаксонска идеја о писаној потврди древних, на *common law* заснованих права појединаца насупрот власти,⁵⁵ међу којима централно место заузима слобода говора у парламентарној дебати.

За разлику од имунитета неповредивости (слобода од хапшења), који се уобличавао паралелно са имунитетом неодговорности, а чија се оправданост с почетка тичала заштите од тенденциозних хапшења и поступака према члановима парламента и чија се потреба временом смањивала са консолидовањем принципа поделе власти и јачања институција, до нивоа данашње готово безначајне форме, у Вестминстерском типу привилегија (о којем ће и надаље бити речи) слобода говора, односно имунитет неодговорности за говор и глас у парламенту, остали су до данас нетакнути у својој апсолутности.

2.2. Настанак и уобличавање неодговорности у Француском типу парламентарних имунитета

Француски тип парламентарних имунитета настао је као резултат револуционарних превирања на почетку Француске буржоаске револуције 1789, када се од краљеве власти одметнут трећи staleж Краљевске Скупштине staleжа на седници у Тениској сали Краљевске палате прогласио Уставотворном скупштином, положивши заклетву да се никада неће растати и да ће заседати где год је то могуће, све док се не донесе Устав Краљевине Француске, заснован на чврстим темељима.⁵⁶

Пред непосредном опасношћу од проваљивања наоружане краљеве гарде у салу у којој су заседали, побуњени посланици Народне скупштине су, подстакнути чувеном Мирабоовом изјавом да из Народне скупштине могу бити избачени само на врховима војничких бајонета, 23. јуна 1789. године донели једногласну одлуку о успостављању имунитета (који је садржао елементе и неодговорности и неповредивости) за сваког народног представника: „Народна скупштина проглашава да је личност сваког народног посланика неприкосновена; да су сви појединци, корпорације, тужилаштва, судови или комисије који се усуде, током или након ове седнице, да кривично гоне, траже, ухапсе или изазову хапшење, привођење или притвор посланика, из разлога било ког предлога, мишљења, или говора које је он одржао пред Етатс Женеро⁵⁷, као и сва лица која би се ставила на располагање за било који од наведених напада, одакле год им је наређено – недостојни и издајце нације, и да су криви за тешки злочин. Народна скупштина прописује да ће у наведеним случајевима предузети све неопходне мере да се траже, гоне и казне они који буду аутори, подстрекачи или извршиоци оваквих дела.“⁵⁸ Оштрина формулисаног става била је истовремено и израз решености да се од намераваних промена не одступи, али и израз страха од оружане силе⁵⁹ којом је располагао краљ пред вратима скупштинског здања. Но, то је био и израз веровања у народни суверенитет и народне представнике који народни суверенитет отелотворавају.

Идеју народног суверенитета потврдиће Декларација о правима човека и грађанина од 1789,⁶⁰ која је чланом 3 потврдила да принцип сваког суверенитета суштински почива у нацији,

⁵⁴ „Енглески Бил о правима 1689“, у: *Темељи модерне демократије*, (стр.164-171) стр. 166.

⁵⁵ Marc Van der Hulst, Наведено дело, стр. 63.

⁵⁶ Чувена Тениска заклетва („La serment du Jeu de Paume“), Laurent Loty, „L’Inachèvement émbématique du Serment du Jeu de Paume“, dans *Dix-huitième siècle*, 2009/1 (N0 41), pages 27 à 41, <https://www.cairn.info/revue-dix-huitieme-siecle-2009-1-page-27.htm>, приступ: 30.01.2024.

⁵⁷ États Généraux, стари назив за Народну скупштину – примедба аутора.

⁵⁸ *Arrêté du 23 juin 1789 déclarant inviolables les membres de l’Assemblée nationale* (décrets, lois et arrêtés), Archives Parlementaires de la Révolution Française / Année 1875/ 8/ p. 147, https://www.persee.fr/doc/arcpa_0000-0000_1875_num_8_1_4538_12_0147_000_3; приступ: 30.01.2024.

⁵⁹ О томе видети у: Sasha Hardt, Наведено дело, стр. 139.

⁶⁰ *La Déclaration des droits de l’homme et du citoyen*, <https://elysee.fr/la-presidence/la-declaration-des-droits-de-l->

те да ниједно тело, нити један појединац не може вршити власт која изричито одатле не проистиче. За поткрепљење имунитета парламентарне неодговорности, али и за свеукупни развој политичких права од непроцењивог је значаја и члан 11 Декларације, на основу којег је слободна размена мисли и мишљења једно од најдрагоценијих права човека, те сваки грађанин може слободно говорити, писати и штампати, с тим што одговара за злоупотребе те слободе у случајевима одређеним законом.

Одредба о имунитету неодговорности, независно од имунитета неповредивости, нашла се коначно и у првом револуционарном Уставу Француске од 1791,⁶¹ у чијем члану 7 одељка V ће стајати да су представници нације неприкосновени, те да они не могу бити тражени, оптужени или суђени у било ком тренутку за оно што су рекли, написали или урадили у вршењу своје представничке функције.

Апсолутност имунитета неодговорности биће коначно уобличена у Уставу од 1793,⁶² који је својим чланом 43 прописао да посланици не могу бити под истрагом, оптужени или суђени било када због мишљења које изразе у законодавном телу.

Надаље, до данашњих дана, имунитет неодговорности у француском систему (и многим државама које следе његова решења), упркос модернизовању и хармонизацији са временом у којем обавља своју мисију, остаће потпун и апсолутан у сваком погледу.

3. Појам, карактеристике и значај имунитета неодговорности

3.1. Појам, заштитна добра и значај имунитета неодговорности

Будући да парламент „није власт која дела, него власт која мисли“ и која је, према природи својих послова, организована колегијално,⁶³ нужно је да буду обезбеђени услови за његов несметан рад и одлучивање. Осим стеченим и признатим правом на самоуређење (које подразумева право парламента да уреди сопствени састав, организацију и процедуре), као превасходном гаранцијом од спољног уплива других власти, које, по себи, представља „аспект суверености“ парламента,⁶⁴ независност и самосталан рад парламента у парламентарном систему поделе власти обезбеђује се и парламентарним имунитетима – неодговорности и неповредивости, као изразима неприкосновености положаја чланова парламента који су представници сувереног народа.

Описивани прецизније или мање прецизно, шире или концизно, у парламентарној теорији парламентарни имунитети одређују се углавном:

- као збир посебних права које ужива парламент као целина и сваки члан парламента појединачно, која превазилазе права других органа или појединаца и без којих парламентарци не могу да обављају своје функције (Ерскин Меј),⁶⁵ или као изрази функционалне и личне заштите независности мандата - неодговорност, и отклањања препрека које би могле настати за посланика током вршења функције - неповредивост, који нису успостављени у интересу посланика као носилаца мандата, него у интересу самог мандата, те стога имају општи, јавни

[homme-et-du-citoyen](#), приступ: 30.01.2024.

⁶¹ *Constitution de 1791*, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-de-1791>, приступ: 30.01.2024.

⁶² *Constitution du 24 juin 1793*, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-du-24-juin-1793>, приступ: 30.01.2024.

⁶³ Слободан Јовановић, *Држава*, књига II, део III: „Државна организација“, глава II: Организација законодавне власти, стр. 57.

⁶⁴ Hilaire Barnett, *Constitutional & Administrative Law*, ninth edition, Routledge, Taylor & Francis Group, London and New York, 2011; стр. 364.

⁶⁵ Видети: *Erskine May's Treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament* (25th edition, 2019), Part 2 – Powers and Privileges of Parliament, Chapter 12 – The privilege of Parliament, paragraph 12.1; <https://erskinemay.parliament.uk/section4570/what-constitutes-privilege>, приступ: 25.01.2024.

карактер (Аврил и Жикел),⁶⁶ или као правила парламента која пружају заштиту парламенту колективно и сваком члану парламента појединачно од спољашњег мешања „из било ког извора“ (Хилери Барнет), или као гаранције дате представницима народа да би, са једне стране, потврдили достојанство, тежину и значај своје функције, и, са друге стране, да би имали неопходну „смиреност ума“ потребну за вршење мандата (Марк Ван дер Хулст),⁶⁷ или као „мере које имају за циљ да спрече акте застрашивања или маневре који би могли да ометају деловање изабраних народних представника“ (Филип Блашер),⁶⁸ или као мере заштите посланичког мандата, тако да се он остварује на слободан начин, да ни извршна ни судска власт не могу ограничити његову независност која је услов суверенитета (Ги Каркасон),⁶⁹ или као „утврду која брани представничко тијело, односно његове чланове од свих поступака који би могли угрозити њихову неовисност и слободу дјеловања“ (Дан Гјанковић),⁷⁰ или као средства која обезбеђују правну сигурност и независност положаја народних представника у вршењу њихове функције и служе за осигурање независности деловања представничког тела у вези са могућим арбитрарним поступцима извршне и судске власти (Бранко Смердел),⁷¹ или као механизми парламентарног права усмерени на заштиту чланова парламента од деловања судске власти које иницира и подстиче извршна власт, или услед других околности (Арсен Баћић),⁷² или као мере изузимања од надлежности, одговорности или од обавезе подвргавања ауторитету или поштовања његових општих или појединачних нормативних захтева, у вези са поступцима народних представника у вези са вршењем представничке функције или током њеног вршења (С. Шегвић и М. Башић),⁷³ или као законска неповредивост или неодговорност чланова представничког тела (Миро Церар),⁷⁴ или као повластице које обезбеђују да чланови парламента не могу за своје иступање у парламенту и гласање да сnose одговорност, осим дисциплинске унутар парламента, односно да не могу бити притворени, нити им може бити суђено без сагласности парламента (Миодраг Јовичић),⁷⁵ или као израз неприкосновености парламентарца, који своје основе има у начелу народне суверености и начелу поделе власти (Ратко Марковић),⁷⁶ или као посебне гаранције заштите правног положаја посланика које се манифестују као појачана заштита појединих основних права и одступање од општег режима који важи за све грађане (Драган Стојановић),⁷⁷ или као гаранције које треба да обезбеде независност парламента и ојачају његов ауторитет у уставном поретку (Владан Петров).⁷⁸

На основу наведених дефиниција и одређења, јасно је да у сваком случају парламентарни имунитети⁷⁹ јесу посебни механизми изузимања народних представника од

⁶⁶ Видети: Pierre Avril, Jean Gicquel, Наведено дело, стр. 41.

⁶⁷ Видети: Marc Van der Hulst, Наведено дело, стр. 63.

⁶⁸ Philippe Blachère, *Le Droit Parlementaire*, Dalloz, 2022, стр. 67.

⁶⁹ *La Constitution*, introduite et commentée par Guy Carcassonne, paragraphe 187, стр. 150.

⁷⁰ Dan Gjanković, *O imunitetu narodnih zastupnika*, Narodne novine, Zagreb, 1962, стр. 8.

⁷¹ Branko Smerdel, *Ustavno uređenje europske Hrvatske*, Narodne novine, Zagreb, 2013, стр. 195.

⁷² Arsen Bačić, Наведено дело, стр. 133.

⁷³ Saša Šegvić i Mia Bašić, „Parlamentarni imunitet – teorija, pravna regulativa i praksa u suvremenim demokratskim državama“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 49, 3/2012, (стр. 481-509), стр. 485.

⁷⁴ Miro Cerar, „Poslanska imuniteta“, *IUS-INFO*, 14.06.2006, <https://www.iusinfo.si/medijsko-sredisce/kolumne/1018>; приступ: 20.11.2023.

⁷⁵ Миодраг Јовичић, *Лексикон српске уставности 1804-1918*, стр. 216-218.

⁷⁶ Ратко Марковић, *Уставно право*, стр. 297.

⁷⁷ Dragan M. Stojanović, *Pravni položaj poslanika*, Centar za publikacije Pravnog fakulteta u Nišu, Niš, 1999, стр. 211.

⁷⁸ Владан Петров, *Парламентарно право*, стр. 84.

⁷⁹ Иако се посебно у уставима и парламентарним прописима говори о једном јединственом имунитету и премда један без другог нарочито у државама транзиционе демократије не дају потпуну заштиту народним представницима, парламентарних имунитета, у ствари, има два - имунитет неодговорности и имунитет неповредивости. Везујући парламентарне имунитете пре свега за кривичну одговорност Јанко Таховић наводи: „Институција парламентарних имунитета обухвата све привилегије које уживају народни посланици у вези са кривичним кажњавањем или кривичним гоњењем. Али ове привилегије нису исте правне природе. Из ових разлога погрешно је говорити о парламентарном имунитету јер је реч о парламентарним имунитетима који имају сасвим другојачији значај и место како у уставном тако и у кривичном праву.“ - Јанко Таховић, „Парламентарни

општег правног режима, гарантовани уставом и парламентарним пословником (у једном броју земаља и законом о народном представништву), који, гарантујући сигурност положаја и несметане парламентарне активности народних представника, обезбеђују независност народног представништва у систему поделе власти.

Парламентарни имунитети се јављају у два облика, као имунитет неодговорности (материјални имунитет) и имунитет неповредивости (процесни имунитет).

Имунитет неповредивости, као процесна сметња за поступање против народног представника, гарантује суверено право парламенту да одлучи о „правној судбини“ свог члана који је повредио закон током вршења посланичке функције, али неvezано за аспекте њеног вршења, а наиме да за учињену повреду закона народни представник не може бити ухапшен и притворен, нити може подлећи кривичној или другој одговорности, без одобрења народног представништва чији је члан.

Имунитет неодговорности тиче се активности којима је народни представник поступио супротно закону, а које учини вршећи своју функцију.

Парламентарни имунитет неодговорности⁸⁰ („политички кривични имунитет“⁸¹, посланичка неодговорност⁸², суштински материјални имунитет⁸³, „имунитет говора народних посланика“⁸⁴, привилегија неодговорности,⁸⁵ „привилегија речи“⁸⁶ итд.), уопштено говорећи, подразумева искључење (у неким државама само кривичне, у већини држава било које) одговорности народног представника за његов „службени рад“, при чему, како подвлачи Сл. Јовановић, „народни посланик не одговара ни онда кад би његов рад носио обележје једнога деликта, и кад би, у сличном случају, сваки други могао бити осуђен на казну“.⁸⁷ Наведеним имунитетом покривено је, дакле, парламентарно деловање народних представника које подразумева изражавање мишљења у току расправа у парламенту и гласање приликом парламентарних одлучивања. У обављању тих својих парламентарних права и дужности (учествовања у раду и одлучивању) народни представници су заштићени од било каквог (мисли се, пре свега, од судског и полицијског) прогона. Смисао такве екстензивне заштите коју имунитет неодговорности пружа народним представницима је у омогућавању слободног и неометаног изношења посланичких мишљења и давања гласа у парламентарном деловању, а пуни смисао овог парламентарног имунитета (којим је одређена његова суштина) је у обезбеђивању самосталности рада самог парламента и спречавању било каквог вида спољног притиска на парламентарни рад и одлучивање. С. Харт наводи да, према широком консензусу у парламентарној теорији и пракси, разлог постојања посланичког имунитета неодговорности (али и неповредивости) треба тражити у идеји заштите парламента, „централне институције модерне представничке демократије“ од непримереног спољног утицаја.⁸⁸

имунитети“; *Анали Правног факултета*, бр. 2/1953, (стр. 157-181), стр. 161. О томе такође видети: Владан Петров, *Парламентарно право*, стр. 84-85.

⁸⁰ Енглески: *freedom of the speech; parliamentary non-accountability; parliamentary irresponsibility*; француски: *l'irresponsabilité parlementaire; la liberté d'expression parlementaire; l'immunité de fond*; немачки: *berufliche immunität*; италијански: *l'irresponsabilità dei parlamentari; l'insindacabilità delle opinioni espresse*.

⁸¹ Тома Живановић, *Основи кривичног права*, општи део, II књига, 3. издање, параграф 70, I – према Јанко Таховић, Наведени чланак, стр. 161.

⁸² Слободан Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1924, стр. 179; Lazar Marković, Наведено дело, стр.178; Миодраг Јовичић, *Лексикон српске уставности 1804-1918*, стр. 216.

⁸³ Ратко Марковић, *Уставно право*, стр. 298.

⁸⁴ Владан Петров, *Парламентарно право*, стр. 82.

⁸⁵ У англосаксонском праву парламентарни имунитети се називају привилегијама које се недвосмислено везују за парламент као колективно тело, а не за појединог носиоца парламентарне функције. О томе видети нпр. Hilaire Barnett, Наведено дело, стр. 364.

⁸⁶ Dan Gjanković, Наведено дело, стр. 56

⁸⁷ Слободан Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, стр. 179.

⁸⁸ Sasha Hardt, Наведено дело, стр. 1.

Из наведеног следи да постоје два заштитна добра која су предмет заштите имунитетом народних представника. Једно заштитно добро је слобода говора народних представника. Друго заштитно добро је независност „законодавне власти“ у расправљању и одлучивању.

Х. Барнет јасно наводи да је слобода говора најважнија привилегија коју тражи парламент.⁸⁹ Слобода говора је, према Ерскину Меју, „неотуђива од парламента“.⁹⁰ У енглеском парламентарном животу она је коначно утемељена чланом IX Повеље о правима (Bill of Rights) из 1689. године, док су француски парламентарци слободу говора коначно освојили сто година касније, на почетку Буржоаске револуције 1789. године.

Говор је, како примећује, К. Фридрих, суштина парламентарне активности и „крвоток парламентарног политичког тела“.⁹¹ То стога што се парламентарне одлуке не доносе по себи. Њима нужно претходи организована расправа која подразумева квалитетну (пре свега, слободну) дискусију, озбиљно сучељавање ставова и добру аргументацију. Но, озбиљног сучељавања ставова и добре аргументације у парламентарним расправама не може бити без слободе говора, јер, како је 165 година уназад запазио Џ. С. Мил, „истина може да процвета само онда кад има различитих мњења“.⁹² Стога, да се послужимо даље речима овог великана политичке мисли, „кад би сви људи били једног мњења, а само један човек против јавног мњења, тад цело човечанство не би имало више права да том једном човеку запуши уста, него што би тај исти човек, само кад би могао, имао право да заповеди целом човечанству да ћути“.⁹³ Слобода говора која у данас достигнутом готово универзалном стандарду, најједноставније речено, подразумева јавно усмено или писано изражавање сопственог мишљења без страха од икаквих последица,⁹⁴ нужна је, дакле, за здрав политички живот једног друштва уопште, а посебно за несметан и делотворан рад парламента. При томе, готово опште прихваћени имунитет неодговорности за изражено мишљење и дат глас у вези са вршењем парламентарне функције стварни је гарант слободе говора.

Друго заштитно добро овог имунитета, независност законодавне власти од уплива и притисака других грана власти у вршењу њених надлежности происходи из претходног заштитног добра – слободе говора. Ствари су очигледне и јасне. Слобода деловања сваког посланика понаособ обезбеђује слободу и независност деловања читавог парламента. Зато се и каже да имунитет неодговорности (уосталом као и имунитет неповредивости), иако везан за сваког члана представничког тела понаособ, у суштини није појединачна привилегија носиоца парламентарне функције, него је привилегија читавог парламента, јер „управо збир слободно изражених схватања треба да представља схватање парламента као таквог“.⁹⁵ Суштина заштите слободе говора ради заштите слободног деловања парламента лежи у чињеници да посланици треба да учествују у раду и одлучивању парламента без страха од последица свог јавног изјашњавања и одлучивања. Посланик, „када говори, када пише, када гласа, неопходно је да поступа искључиво под утицајем свог разума и своје савести!“⁹⁶ Стога „привилегија“ неодговорности народних представника, доиста, јесте крупна, али неопходна, јер је донета „у интересу народа и народне ствари“.⁹⁷

Значај имунитета неодговорности за несметан рад парламента је несумњив и

⁸⁹ Hilaire Barnett, Наведено дело, стр. 366.

⁹⁰ *Erskine May's Treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament* (25th edition, 2019), Part 2 – Powers and Privileges of Parliament, Chapter 12 – The privilege of Parliament, paragraph 12.1, <https://erskinemay.parliament.uk/section/4572/historical-development-of-privilege>, приступ: 25.01.2024.

⁹¹ Karl J. Fridrih, Наведено дело, стр. 286.

⁹² Џон Стјуарт Мил, *О слободи*, Центар за публикације Правног факултета УуБ, Београд, 2007, стр. 60.

⁹³ Исто, стр. 32.

⁹⁴ Дејан А. Милић, „Парламентарни пословник и парламентарни говор“, *Српска политичка мисао*, број 4/2023, година XXX, свеска 82, (стр. 257-277) стр. 259.

⁹⁵ Miodrag Jovićić, *Odgovornost nosilaca javnih funkcija – Uporednopravna studija*, стр. 133.

⁹⁶ Marcel Prélôt, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 3ème publication, Paris, 1963, стр. 708 – према: Miodrag Jovićić, *Odgovornost nosilaca javnih funkcija – Uporednopravna studija*, стр. 133.

⁹⁷ Lazar Marković, Наведено дело, стр. 178.

непроцењив. Довољно је ствари окренути наопачке и поставити питање: шта би се догодило да нема слободе говора и имунитета неодговорности који ту слободу штити? Како би деловао парламент? Да ли би се дошло до оптималних решења „у интересу народа и народне ствари“? Да ли би се, како је запажао Џ. Ст. Мил, у парламенту изнедрала „истина“ или би се сва активност парламентарца претворила у повлађивање ванпарламентарној вишој власти која захтева за себе непогрешивост, јер, без сумње, „гушити слободну изјаву мисли значи захтевати за себе непогрешивост, и са тим обичним али ипак добрим доказом, потврђено је да то гушење ваља одбацити.“⁹⁸ Ствари су очигледне и јасне. Без слободе говора и одлучивања у парламенту, покривене имунитетом неодговорности, парламент неминовно неће вршити поверене функције, јер „у одсуству слободе дискусије и расправе малобројни учесници осећају неку одговорност за предузете акције“.⁹⁹

3.2. Обухват имунитета неодговорности

У разматрању обухвата имунитета неодговорности треба одговорити на неколико једноставних, но ипак значајних питања: Кога штити имунитет неодговорности? На ком месту делује заштита имунитетом неодговорности? Када наступа и колико траје заштита имунитетом неодговорности? Од чега штити имунитет неодговорности? За које радње се успоставља заштита имунитетом неодговорности?

На прво питање – кога штити имунитет неодговорности? (*ratione personae*) – одговор је да овај парламентарни имунитет безизузетно штити изабраног члана народног представништва (парламентарца, народни представник, народни посланик, заступник) који врши свој мандат. „Неодговорност покрива посланика за радње извршене у оквиру његовог мандата.“¹⁰⁰ „Посланичка неодговорност значи да посланик не одговара за свој службени рад.“¹⁰¹ У највећем броју законодавстава правило је, дакле, да се имунитетска заштита неодговорношћу односи искључиво на изабраног посланика који врши свој мандат. Са тиме је сагласна и преовлађујућа већина теоретичара.¹⁰²

У неким законодавствима, међутим, персонални опсег заштите имунитетом неодговорности шири се и на друге учеснике у парламентарним расправама и у раду парламентарних радних тела. Такав приступ везан је, пре свега, за парламентарно право Велике Британије и земаља Комонвелта (у којима је заступљен Вестминстерски систем парламентарних привилегија) и у њему се опсег парламентарног имунитета неодговорности може проширити и на друге учеснике у расправи, чланове или представнике извршне власти, експерте у раду парламентарних тела, али и на сведоке у парламентарним комисијама и анкетним одборима.¹⁰³ Но, пракса ширења персоналног опсега имунитета неодговорности није непозната ни у Француском систему парламентарних имунитета (на пример, у Француској, имунитет неодговорности може се успоставити како за скупштинске извештаче који веродостојно преносе извештаје са скупштинских расправа, тако и за сведоке у раду скупштинских радних тела.)¹⁰⁴

На ком месту делује заштита имунитетом неодговорности? Одговор на ово питање везан је за *ratione loci* и тиче се места на којем народног представника штити имунитет неодговорности. Прецизније речено њиме се разрешава дилема да ли је народни представник

⁹⁸ Џон Стјуарт Мил, Наведено дело, стр. 32-33.

⁹⁹ Karl J. Fridrih, Наведено дело, стр. 123.

¹⁰⁰ Pierre Avril, Jean Gicquel, Наведено дело, стр. 41.

¹⁰¹ Слободан Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, стр. 179.

¹⁰² Тако, на пример: „Bezodgovornost ne pripada onome tko nije zastupnik.“ – Arsen Bačić, Наведено дело, стр. 134; Слично и: Пламен Киров, *Конституиране на представителното управление в България*, Сиела норма, София, 2015, стр. 465.

¹⁰³ О томе више у: Marc Van der Hulst, Наведено дело, стр. 67; Sasha Hardt, Наведено дело, стр. 118.

¹⁰⁴ О томе у: Marc Van der Hulst, Наведено дело, стр. 67-68; Sasha Hardt, Наведено дело, стр. 187; Didier Baumont, „Liberté d’expression et irresponsabilité des députés“, *Cahiers de la Recherches sur les Droits Fondamentaux*, p. 33-48, paragraphe 14; <https://journals.openedition.org/crdf/7702>, приступ: 14.07.2023.

за своје парламентарне активности заштићен искључиво у парламентарном здању, или га имунитет неодговорности штити и ван парламентарног здања, на било ком другом месту где обавља активности везане за вршење парламентарне функције.

Првобитно, ужи (и у данашње време готово превазиђен) приступ питању *ratione loci* дозвољава имунитетску заштиту неодговорношћу искључиво у парламентарном здању, признајући заштиту не само у пленарној сали, него и у просторијама радних тела, али не и у просторијама посланичких клубова.¹⁰⁵ На том становишту, на пример, поред осталих, још увек стоји парламентарно право Велике Британије, Норвешке, Финске,¹⁰⁶ мада има и земаља које заштиту пружају и за активности у парламентарним групама, односно посланичким клубовима (Немачка, Белгија, Грчка, Мађарска)¹⁰⁷.

Еклектички приступ *ratione loci* везује имунитетску заштиту за парламентарне активности народних представника, али инсистира на још једном услову – да су оне обављене у самом парламенту.¹⁰⁸ Заступници овог става, иако инсистирају на томе да посланичке активности могу добити заштиту неодговорности само ако су казане у самом парламенту, не инсистирају на томе да то треба да буде само парламентарно здање, већ прихватају да то може бити било који други простор у којем заседа скупштина, или ради скупштинско тело.¹⁰⁹ Присталице тог приступа дозвољавају један изузетак „ванпарламентарне“ заштите неодговорношћу – кад народни посланик своје парламентарне активности обавља ван парламента, али по овлашћењу парламента.¹¹⁰

Шири приступ *ratione loci*, који се све више јавља и у важећим упоредним парламентарним прописима и у упоредној теорији, готово да напушта просторно одређење опсега имунитета неодговорности и да се потпуно приближава функционалном аспекту овог имунитета. О чему је реч? Данас, доиста, постаје јасно да се парламентарна функција не врши само у парламенту. Закључак да „на генералан начин безодговорност покрива сваку радњу за коју се претпоставља да је њен починитељ заступник“¹¹¹ и коју је починио у вршењу своје посланичке функције у парламенту и ван њега, више се не чини ни тако претераним, ни тако храбрим. Прилике и могућности данашњег јавног и политичког живота несумњиво изливају парламентарни живот изван устаљеног парламентарног речног корита. Скупштинско здање одавно већ није једино место вршења парламентарне функције. Јасно је да је прави посланички рад, како каже Д. Бомон осврћући се на француску Националну скупштину, све мање просторно лоциран у сали за седнице и да је „већ далеко изван палате Бурбон“.¹¹² Тај закључак се не односи само на француски парламент. Тако је у све већем броју држава. Стотину година стара тврдња Сл. Јовановића да посланичка неодговорност „не покрива само оно што би посланик радио у седницама Народне скупштине, него и оно што би радио у скупштинским

¹⁰⁵ Видети: Dan Gjanković, Наведено дело, стр. 56; Пламен Киров, Наведено дело, стр. 466.

¹⁰⁶ Marc Van der Hulst, Наведено дело, стр. 68.

¹⁰⁷ Исто, 70.

¹⁰⁸ У том смислу: „Пре свега, изражено мишљење треба да је извршено у вршењу свог позива, а затим то треба да је учињено у самој скупштини.“ - Јанко Таховић, Наведени чланак, стр. 168; „Имунитетом неодговорности обухваћени су само они акти за које се може узети да се преко њих одвија радња парламента. Кад је реч о израженом мишљењу, то мишљење најпре треба да је изражено, затим да је изражено у вршењу свог позива и све то треба да је учињено у самом парламенту. Привилегија слободног давања гласа односи се, исто тако, на гласање у парламенту, о предметима који спадају у његову надлежност.“ – Ратко Марковић, *Уставно право*, стр. 298; „То значи да се заступник не може позвати на казнену одговорност за изражено мишљење, став или глас дан у представничком тијелу. ... Имунитет неодговорности штити заступника од казнене одговорности за дјела која почиње као заступник унутар представничког тијела и у вези са обављањем своје дужности.“ – Branko Smerdel, *Уставно уређење европске Хрватске*, стр. 126.

¹⁰⁹ Тако: „Без значаја је за постојање имунитета да ли се рад скупштине обавља у скупштинској згради или на неком другом месту, а још мање је потребно да се седнице одржавају у просторијама које су редовно намењене за то.“ - Јанко Таховић, Наведени чланак, стр. 169.

¹¹⁰ Јанко Таховић, Наведени чланак, стр. 169.

¹¹¹ Arsen Bačić, Наведено дело, стр. 134.

¹¹² Didier Baumont, „Liberté d’expression et irresponsabilité des députés“, paragraphe 23.

одборима, изасланствима или особитим дужностима које би му Скупштина поверила“,¹¹³ доживљава реафирмацију у динамици данашњег, не само политичког, но и технолошког живота. У времену у којем поједини парламентарни пословници већ имају уходане процедуре за евентуалне виртуелне седнице народног представништва¹¹⁴, и где се озбиљно расправља о томе могу ли се и активности парламентарца о парламентарним темама на друштвеним мрежама подвести под парламентарне активности заштићене имунитетом неодговорности,¹¹⁵ у постпандемијском времену у којем су људи и институције окусили блокаду свакодневног живота, *ratione loci* ће несумњиво све више уступати место функционалном аспект у неодговорности,¹¹⁶ и слободу говора у парламенту све више ће смењивати слобода говора у „парламентарном контексту“. ¹¹⁷ Тиме ће се додатно правдати стари назив овог имунитета – позивни имунитет¹¹⁸.

Узимајући у обзир чињеницу да је имунитет неодговорности у временском смислу апсолутан, што значи да за све посланичке активности у вези са вршењем функције у току мандата траје неограничено и по престанку мандата, *ratione temporis* имунитета неодговорности значајан је, пре свега, у односу на почетак активирања имунитетске заштите. У вези с почетком активирања неодговорности у упоредном парламентарном праву могућа су три модела. Према првом моделу, имунитет неодговорности активира се тренутком избора (Италија, Белгија, Чешка, Словенија). Према другом моделу, имунитет неодговорности активира се тренутком потврђивања парламентарног мандата (Француска, Немачка, Хрватска, Србија). Трећи модел везује активирање имунитета неодговорности за полагање заклетве као конституциони елемент стицања мандата (Уједињено Краљевство, Швајцарска, Аустрија, Мађарска).¹¹⁹ Иако преовладава други модел, који везује стицање имунитета неодговорности за улазак у права и обавезе потврђивањем мандата и који се чини посве логичним, јер се наводи да се имунитетом неодговорности пре почетка вршења парламентарних дужности и нема шта штитити,¹²⁰ парламентарни живот је непредвидив. Стога остављање непокривеним имунитетом неодговорности једног кратког временског интервала од уласка у парламентарно здање поводом одржавања конститутивне седнице до верификовања мандата може испровоцирати приличне законске неугодности изабраним народним представницима, јер и у том кратком периоду народни представници учествују у гласању, а могу и да износе своја мишљења и ставове, али под претњом законске санкције.¹²¹

Такође, иако се у једном броју земаља Вестминстерске парламентарне традиције (Уједињено Краљевство, Аустралија, Египат), али и у неким земљама које баштине Француски

¹¹³ Слободан Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, стр. 179.

¹¹⁴ Видети главу посвећену имунитету у Словенији.

¹¹⁵ Elina Lemaire, „La liberté d’expression des parlementaires: une mise au point après l’affaire Houpert“, <https://blog.juspoliticum.com/2021/01/08/la-liberte-dexpression-des-parlementaires-une-mise-au-point-apres-laffaire-houpert-par-elina-lemaire/>, приступ: 20.12.2023.

¹¹⁶ У вези са наведеним недвосмислен став има В. Петров који тврди да се имунитет неодговорности везује више за функцију парламентарца, него за место где се функција врши. Видети: Владан Петров, *Парламентарно право*, стр. 86.

¹¹⁷ Sasha Hardt, Наведено дело, стр. 4.

¹¹⁸ „У вршењу свог позива - значи вршење права које му је дато избором.“ - Јанко Таховић, Наведени чланак, стр. 168; „Посланичка неодговорност значи да посланик не одговара за свој службени рад.“ - Слободан Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, стр. 179.

¹¹⁹ О томе више у: Marc Van der Hulst, Наведено дело, стр. 68; Eeva PAVY, *Handbook on the incompatibilities and immunity of the Members of the European Parliament*, Policy Department C - Citizens' Rights and Constitutional Affairs, European Parliament, Brussels, European Union, 2022, <http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses>, приступ: 23.10. 2023; Владан Петров, *Парламентарно право*, стр. 85.

¹²⁰ „Мандат почиње, једноставно речено, у тренутку када члан почне да учествује у парламентарној активности.“ - Sasha Hardt, Наведено дело, стр. 186.

¹²¹ У том смислу се изјашњава и Јанко Таховић који каже: „Парламентарни имунитет штити посланика од момента кад му је мандат верифициран, али се сматра да се он односи и на оне чији је избор оглашен, али чекају на верификацију мандата. Најзад, сматра се да имунитет штити и изабране посланике чија је верификација мандата привремено одложена.“ - Јанко Таховић, Наведени чланак, стр. 171.

систем имунитета (Шпанија; Италија, Аустрија) имунитет примењује само за време заседања парламента, чини се делотворнијим везати неодговорност за трајање мандата.

Садржински аспект опсега имунитета неодговорности (*ratione materiae*) рачва се, занимљиво, у две посебне гране.

У једном смислу *ratione materiae* се односи на врсте одговорности које покрива. У том погледу, такође је могуће више решења. Према једном (у упоредном парламентарном праву преовлађујућем) решењу, имунитет неодговорности покрива све одговорности изузев дисциплинске пред самим парламентом. У оквиру тог решења стоји имунитет неодговорности у важећем Уставу Републике Србије. Према другом решењу, неодговорност парламентарца је само кривична, док парламентарци подлежу било којој другој одговорности пред редовним судовима. Таква је ситуација у Хрватској, Словенији,¹²² а такво решење садржао је и Устав Републике Србије од 1990. Према трећем решењу које није тако често и заступљено је у једном броју земаља Вестминстерске парламентарне традиције (Нови Зеланд, Индија), неодговорност парламентарца је грађанска, али не и кривична.

Друга грана садржинског аспекта опсега имунитета неодговорности тиче се радњи које овај имунитет покрива. Неспорно је да су имунитетом неодговорности, по правилу, покривени говор и глас парламентарца. Али њихова парламентарна активност не завршава се само говорењем и гласањем. Имуитет неодговорности свакако обухвата и писано изражавање мишљења, као и конкluentне радње посланика, уосталом и „све оне његове поступке које нису глас и говор“¹²³, а дати су у вези са вршењем посланичког позива. При томе се подразумева да имунитетом неодговорности не могу бити покривене радње усмерене на физички обрачун са другим посланицима, или друге радње усмерене на озбиљно ремећење скупштинског реда (нпр. ломљење скупштинског инвентара), јер се тим радњама не остварује сврха посланичког мандата. Имуитет неодговорности је у свом садржинском аспекту с обзиром на радње парламентарца, по правилу, апсолутан и штити сваку радњу у вези са вршењем парламентарне функције. Но, има држава које су редуковале овај садржински аспект имунитета неодговорности. Немачка је, на пример, са добрим политичким разлогом из имунитета неодговорности изузела тзв. „бесрамне“ или „клеветничке“ увреде или изјаве усмерене на издају земље, распиривање националне или верске мржње и рушење уставног поретка.¹²⁴ Мађарска је искључила имунитет неодговорности за агитацију против заједнице, кршење националног симбола, јавно негирање злочина националсоцијалистичких и комунистичких режима, те злоупотребу строго поверљивих и тајних података.¹²⁵

У вези са редукцијом садржинског аспекта имунитета неодговорности у једном броју држава, постоји бојазан да се свако захватање у садржински опсег имунитета у погледу радњи које имунитет неодговорности покрива може негативно одразити на слободу говора у народном представништву и обесмислити имунитет неодговорности. Јер је „немогуће теоретски изузети неке вербалне деликте, а да при томе не падне цијела институција заступничке неодговорности“.¹²⁶ Осим тога, слобода говора у парламенту не може се „мало“ ограничити – ње или има или нема, трећа могућност готово да и не постоји.¹²⁷

Бојазан се чини оправданом у државама нестабилних институција, без демократског потенцијала и политичке културе. Са друге стране, изгледа да је таква бојазан превелика у оним државама које имају развијену парламентарну културу и развијен механизам баланса и кочница

¹²² Видети: Branko Smerdel, *Ustavno uređenje europske Hrvatske*, стр. 196; Miro Cerar, „Poslanska imuniteta“.

¹²³ Слободан Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, стр. 179.

¹²⁴ Видети: Eeva PAVY, *Handbook on the incompatibilities and immunity of the Members of the European Parliament*, стр. 75; Dragan M. Stojanović, Наведено дело, стр. 215; Ирена Пејић, *Парламентарно право*, Центар за публикације Правног факултета у Нишу, Ниш, 2011, стр. 77.

¹²⁵ Видети: Eeva PAVY, *Handbook on the incompatibilities and immunity of the Members of the European Parliament*, стр. 148.

¹²⁶ Dan Gjanković, Наведено дело, стр. 60.

¹²⁷ Исто, стр. 61.

између различитих грана власти. Но, цртица о редукцији садржинског аспекта опсега имунитета неодговорности јасно указује на то да се и у погледу парламентарних имунитета може рећи да система парламентарних имунитета има онолико колико има држава.

С обзиром на одређене случајеве који су у нашем ближем окружењу недавно уздрмали имунитетску праксу и јавно мњење, на овом месту треба рећи и неколико реченица о односу сведочења парламентарца пред надлежним судовима и другим државним органима и парламентарног имунитета неодговорности. Сведочење није радња којом се остварује парламентарна функција те, по правилу, није покривено имунитетском заштитом неодговорности. „Слобода од сведочења“ народних представника је, како примећује Сл. Јовановић, „засебна привилегија“¹²⁸ која се налази изван имунитета неодговорности или неповредивости. Зато њу треба засебно и регулисати. Оно што је важно нагласити је чињеница да, како би „слобода од сведочења“ народних представника била активирана, нужно је прокламовати је уставом и додатно регулисати кривичним законом. Тако је, на пример, чланом 47 Основног закона Немачке¹²⁹ прописано да посланик има право да одбије сведочење о лицима која су њему као посланику или којима је он у својству посланика поверио чињенице, као и сведочење о самим чињеницама, при чему, у мери у којој постоји право на одбијање сведочења, постоји и забрана да се плене писмена посланика. На сличан начин „слобода од сведочења“ као посебно имунитетско право регулисана је и у Чешкој Републици, где је чланом 28 Устава¹³⁰ прописано да посланик, односно сенатор има право да одбије да сведочи о чињеницама које је сазнао у вези са вршењем свог мандата, чак и након престанка посланичке, односно сенаторске функције. На сличан начин, ово питање уређено је и у Пословнику Европског парламента (о чему ће више речи бити у одељку о имунитетима чланова Европског парламента).¹³¹

3.3. Однос имунитета неодговорности и имунитета неповредивости

Оно што спаја имунитет неодговорности и имунитет неповредивости је чињеница заједничког „старања“ о слободном и неометаном деловању како појединачних чланова парламента, тако и самог парламента као колективног тела. То их спаја, а шта их разликује?

Неодговорност је, речено је већ, материјални и позивни имунитет. Она покрива активности народних представника у њиховом парламентарном, позивном деловању. Обезбеђује слободу њиховог посланичког рада. Са друге стране, радње које се квалификују као повреде закона, а које покрива имунитет неповредивости, тичу се ванпозивне сфере деловања народних представника. У вези са тим, неодговорношћу по правилу располаже народни представник, док је имунитет неповредивости смештен у власт парламента.

Значај имунитета неповредивости је у томе што „процесуални парламентарни имунитет обезбеђује присуство народног посланика у скупштини, обезбеђује слободу његовог кретања, да би могао вршити своју посланичку дужност“.¹³²

За повреду закона у вршењу посланичког позива парламентарца не одговара. Његова одговорност искључена је његовим својством представника народа. Она је материјална и апсолутна, и по правилу нити је се парламентарца може одрећи, нити је парламент може укинути. Супротно томе, неповредивост парламентарца је релативна и процесна. Правило је да „за своја дела ван службене дужности, посланик одговара као обичан грађанин“, али је „правило да он ни по каквој кривици не може бити узет на одговор без претходног овлашћења

¹²⁸ Слободан Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, стр. 180.

¹²⁹ *Basic Law for the Federal Republic of Germany*, https://www.gesetze-im-internet.de/english_gg/english_gg.html, приступ: 17.01.2024.

¹³⁰ *Constitution of the Czech Republic* of December 16 1992, amended by Act No: 347/1997, 300/2000, 448/2001, 395/2001, 515/2002, <https://www.psp.cz/en/docs/laws/1993/1.html>, приступ: 17.01.2024.

¹³¹ Видети: *Rules of Procedure of European Parliament*, 9th parliamentary term 2019-2024, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2019-07-02_EN.pdf, приступ: 26.01.2024.

¹³² Јанко Таховић, Наведени чланак, стр. 174.

Народне скупштине.“¹³³ Народни представници су дужни да, попут осталих грађана, поднесу санкције за своје незаконите радње у ванпрофесионалном домену, према општем режиму једнакости свих грађана пред законом, а оно што представља привремену процесну сметњу њиховом извођењу пред лице правде је узроковано значајем функције коју имају и потребама несметаног парламентарног рада. Неповредивост као процесни имунитет је привремен и траје до окончања мандата. Он, дакле, има својство процесне сметње за процесуирање парламентарца, која траје само док траје његов представнички мандат.

Такође је битно подвући да је немогућа истовремена примена неодговорности и неповредивости на исту радњу.¹³⁴ Ова два имунитета један други искључују. Успостављање имунитета неодговорности искључује примену имунитета неповредивости, а примена имунитета неповредивости осујећује примену имунитета неодговорности.

Имунитет неповредивости стоји „у рукама парламента“ који је овлашћен да свог члана лиши тог имунитета и пошаље га на суд или омогући његово хапшење. Међутим, имунитета неповредивости парламентарца се може одрећи или може да се не позове на њега. На другој страни, зависно од процене парламента о потреби присуства члана парламента, парламент је овлашћен да парламентарцу који се имунитета неповредивости одрекао, или се на њега није позвао, такав имунитет успостави у циљу несметаног функционисања парламента.¹³⁵

Имунитет неповредивости у историјском смислу претходи имунитету неодговорности и везан је за заштиту народних представника од одмазде монарха (потом и других извршних власти) за њихово критичко парламентарно деловање,¹³⁶ с обзиром на чињеницу да је та одмазда веома често вршена санкционисањем тзв. „намештених“ или „подметнутих“¹³⁷ кривица. Будући да је његова заштита понајпре усмерена на кривичне и друге поступке у којима се може изрећи казна затвора, као и на спречавање хапшења народних посланика, овај имунитет је итекако значајан за слободно и неометано деловање народних представника, јер доиста спречава институционални притисак извршне власти на народне представнике и парламент у целини. Настао да спречи одмазду у личном односу монарха и народног представника, имунитет неповредивости ће с протоком времена и јачањем институција у демократским парламентарним системима доиста изгубити свој значај до те мере да је у многим системима укинута, или озбиљно редукована, а у преосталим се озбиљно расправља о његовом укидању или редуковању. Његов значај је постао обрнуто пропорционалан снази институција и степену утемељености принципа владавине права. Међутим, појављивањем партија и партијских борби (на дозвољен и недозвољен начин), имунитет неповредивости (као и имунитет неодговорности), прешао је на терен међусобног обрачуна власти и опозиције. У таквом контексту, у државама лошег демократског потенцијала, слабе парламентарне културе и нестабилних и нејаких институција, имунитет неодговорности је комплементарна и крајње неопходна допуна имунитету неодговорности. О томе могуће најбоље говоре речи француског политичког мислиоца Сулијеа (Soulier): „Без неповредивости, неодговорност би била ... узалудна. Јер чему би служило посланику да буде потпуно слободан у дебати и свом гласању, ако је застрашен, спутан претњом кривичног гоњења или, још радикалније, спречен да расправља или гласа применом таквог кривичног гоњења? У стварности, ако је неприкосновеност комплементарна неодговорности, она је њена неопходна, суштинска допуна.“¹³⁸ Та констатација прави значај налази у недемократским друштвима и друштвима крхке демократије.

¹³³ Слободан Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, стр. 180.

¹³⁴ Sasha Hardt, Наведено дело, стр. 191.

¹³⁵ О осталим разликама између имунитета неодговорности и имунитета неповредивости видети: Владан Петров, *Парламентарно право*, стр. 89-92.

¹³⁶ О томе више у: Sasha Hardt, Наведено дело, стр. 58-66 и 138-146; Dan Gjanković, Наведено дело, стр. 11-55.

¹³⁷ „Под подметнутим кривицама разумеју се не само оне кривице које би подметнула власт, него и оне које би подметнула приватна лица, на пр. из партијске освете“ – Слободан Јовановић, „Парламентарна хроника – редовни сазив за 1906“, *Архив за правне и друштвене науке*, књига седма, Београд, 1909, (стр.67-73), стр. 69.

¹³⁸ Према: Sasha Hardt, Наведено дело, стр. 175.

3.4. Правна природа имунитета неодговорности

Кад је у питању парламентарни имунитет неодговорности оно што ослажњава његову примену је чињеница да је он повод одмеравања значаја два друштвена и правна „добра“ у једној држави владавине права. У његовој примени суочавају се, са једне стране, слобода говора и гласања (као услов без кога нема разложног деловања законодавне власти) и, са друге стране, једнакост свих грађана пред законом (као општи принцип владавине права). Јер, несумњиво је да се имунитетом неодговорности на извешан и прилично видљив начин ремети једнакост пред законом. У његовој правној природи је да то чини. Примена овог имунитета свакако изазива приличне моралне недоумице. Примера ради, француски уставноправни мислилац Жилиен Лафериер писао је 1943 да напад имунитетом неодговорности на једнакост појединаца пред законом и пред правдом изазива чест и уобичајено шокантан осећај.¹³⁹ Наш Јанко Таховић примећивао је да је у етичком смислу парламентарни имунитет неугодан.¹⁴⁰ У вези са тим, битно је истаћи да се одступање од једнакости пред законом као једном од основних уставних вредности сваког демократског друштва, може оправдати само заштитом друге уставне вредности, а то је заштита слободе говора, као увод у заштиту ауторитета парламента.

Имунитет неодговорности (као и имунитет неповредивости) свакако јесте битно одступање од принципа једнакости пред законом. Стога је незаобилазно питање у оваквим разматрањима оно каква је правна природа имунитета неодговорности.

3.4.1. Имунитет неодговорности као уставноправни и кривичноправни институт

Речено је већ да су „имунитетска правила нераскидиво везана за основне постулате и идеје демократске државе, као што су подела власти, принцип репрезентације, владавина права и људска права“¹⁴¹, а да се, на основу широког друштвеног консензуса, разлог постојања посланичког имунитета састоји у заштити парламента, као стожера модерне представничке демократије, од спољног притиска, који пре свега долази од стране извршне власти. У том смислу, заштита несметаног рада парламента претеже над принципом једнакости пред законом. Имунитет неодговорности је, дакле, као институт настао „из разлога државноправне природе“.¹⁴² У том смислу он је „класичан институт јавног права“, у којем се „сусрећу два стуба државноправног поретка, уставно право и кривично право“.¹⁴³ Превасходно, он јесте институт кривичног права и као такав представља „посебно право одређених лица које се састоји у забрани њиховог позивања на одговорност за изражено мишљење“.¹⁴⁴ Такав имунитет подразумева околност да је народни представник у вршењу своје парламентарне функције радњом изражавања свог мишљења или гласањем остварио биће одређеног кривичног дела, али да за то не може бити гоњен ни кажњен због свог својства народног представника.¹⁴⁵ „Посланичка неодговорност значи непримењивање кривичних закона на ове под одређеним условима. Иако се не негира карактер кривичног дела у тим случајевима, ипак се кривични закон не може применити.“¹⁴⁶ Кривични закон не примењује се због нарочитог својства лица које су дело учинили – они су народни представници. Ту је по среди „општа

¹³⁹ Julien Laferrière, *Manuel de droit constitutionnel*, Domat-Montchrestein, J. Loviton & cie, Paris, 1943, p. 662 – према: Didier Baumont, „Liberté d’expression et irresponsabilité des députés“, paragraphe 3.

¹⁴⁰ Јанко Таховић, Наведени чланак, стр. 160.

¹⁴¹ Sasha Hardt, Наведено дело, стр. 1.

¹⁴² Јанко Таховић, Наведени чланак, стр. 161.

¹⁴³ Владан П. Петров, Игор Р. Вуковић, „Имунитет неодговорности посланика – уставноправни и кривичноправни поглед“, стр. 275-276.

¹⁴⁴ Загорка Јекић, *Кривично процесно право*, осмо измењено и допуњено издање, ГП „Димитрије Давидовић“, Београд, 2003, стр. 123.

¹⁴⁵ Такав имунитет М. Шкулић назива делимичним кривичноправним имунитетом. Видети: Милан Шкулић, *Кривично процесно право – општи део*, Правни факултет Универзитета у Београду – „Службени гласник“, Београд, 2006, стр. 145.

¹⁴⁶ Јанко Таховић, Наведени чланак, стр. 162.

објективна лична околност услед које извршилац кривичног дела не може бити кривац“.¹⁴⁷ У кривичноправној теорији прихваћено је да кривичноправна неодговорност подразумева брисање по сили закона криминалног карактера дела у време његовог извршења од стране народног представника, те стога и не наступа кривичноправни однос између учиниоца (народног представника) и државе оличене у њеним надлежним органима.¹⁴⁸

Суштина је да се држава, штитећи „претежније добро“ – слободу говора у циљу неометаног рада парламента, давањем имунитета неодговорности одриче својих овлашћења. У томе се састоји уставноправни аспект овог института јавног права и његова уставна улога – „да штити слободу говора у парламенту, да обезбеди ауторитет парламента и да омогући нормално функционисање представничке демократије“.¹⁴⁹ Држава исправно закључује да народни посланик у свом парламентарном деловању мора бити слободан како би био користан. То је тај државни разлог. То је суштинско оправдање нарушавања принципа једнакости пред законом.

Из тог разлога, разумљиво је, имунитет неодговорности, иако покрива парламентарно дејство народних представника, као институт јавног права, у ствари је „власништво“ парламента. Зато и није могуће да народни представници „манипулишу“ њиме. Није могуће одрећи га се. Такође, он, по правилу, не може бити ни предмет парламентарне процене.

Из истих разлога из којих се народни представници изузимају од кривичне одговорности изузимају се и од осталих одговорности, осим оне коју имају пред „својим домом“, пред парламентом. Парламентарна дисциплинска одговорност парламентарца остаје једини и, ако се прописи о њој примењују адекватно, довољан начин свођења поступања парламентарца у границе закона.

3.4.2. Однос имунитета неодговорности и дипломатског имунитета

На овом месту укратко ваља указати на дистинкцију између имунитета неодговорности и дипломатског имунитета који штити представнике страних држава.

Ова два имунитета разликују се по неколико значајних карактеристика.

Имунитет неодговорности је институт унутрашњег права који свој правни основ има у уставу, закону и парламентарном пословнику. Дипломатски имунитет је институт међународног права чији правни основ се налази у кодификованим актима из области међународног и дипломатског права.¹⁵⁰

Природа имунитета неодговорности је, како је већ навођено, материјалноправна. Природа дипломатског имунитета је процесноправна. „Кривична дела извршена од стране народних посланика у вршењу свог позива јесу кривична дела, али они нису кривично одговорни из разлога државноправних. Дипломатски претставници, међутим, јесу за извршена кривична дела кривично одговорни, само што из међународноправних разлога они не могу бити суђени у земљи у којој су акредитовани док се налазе у том својству.“¹⁵¹ Процесноправна природа дипломатског имунитета је особена - „Дипломатске привилегије не значе имунитет од законске одговорности, већ само изузимање од месне јурисдикције“.¹⁵² Дипломатски представници имају својство екстериторијалности, које подразумева околност да су ван домашаја домаће јурисдикције¹⁵³ док су у дипломатској мисији.

¹⁴⁷ Исто, стр. 164.

¹⁴⁸ Пламен Киров, Наведено дело, стр. 446.

¹⁴⁹ Владан П. Петров, Игор Р. Вуковић, Наведени чланак, стр. 276.

¹⁵⁰ Бојан Милисављевић, Марко Новаковић, *Имунитети у међународном праву*, Центар за издаваштво Правног факултета Универзитета у Београду, Београд, 2020, стр. 29.

¹⁵¹ Јанко Таховић, Наведени чланак, стр. 162.

¹⁵² Исто, 164.

¹⁵³ Бојан Милисављевић, Марко Новаковић, Наведено дело, стр. 57-59.

У смислу *ratione personae*, разлика се састоји у следећем. Парламентарни имунитет неодговорности окренут је ка носиоцима представничке функције. Дипломатски имунитет тиче се шефова држава, државних званичника, и дипломатских, конзуларних и представника једне државе при међународним организацијама.¹⁵⁴

Дипломатски имунитет собом ипак носи једну значајну санкцију – лице које је заштићено њиме због повреде унутрашњег права државе домаћина може бити санкционисано протеривањем.

Хипотетички је могуће замислити да се имунитет неодговорности и дипломатски имунитет могу поклопити у истом лицу у једном једином случају – када народни представник који се нађе у дипломатској мисији по налогу и овлашћењу парламента чији је члан изражавањем свог мишљења или гласањем истовремено повреди и закон државе домаћина и своје унутрашње право.

3.5. Коруптивни потенцијал имунитета неодговорности

У контексту све чешћег довођења у питање веродостојности представљања¹⁵⁵ које изабрани посланици чине у односу на народ, све чешће се у различитим државама доводи у питање оправданост постојања парламентарних имунитета (истини за вољу, више имунитета неповредивости, него имунитета неодговорности) и нису ретки захтеви за њиховим укидањем. Код многих теоретичара постоји, не без разлога, бојазан да је „граница између неопходне заштите и неоправдане привилегије прилично танка и да се та граница полако али континуирано помера у току уставног и друштвеног развоја“.¹⁵⁶

Не може се одрећи да парламентарни имунитети собом носе одређени степен коруптивног потенцијала и да злоупотребна понашања парламентарних представника често доводе у сумњу оправданост парламентарних имунитета. Народни представници, истина, јесу у обавези да врше јавну функцију на начин да заступају јавни интерес, као оправдани интерес претежне већине грађана. Али, наивно би било пренебрегнути могућност да парламентарци из сфере заштите јавног интереса уђу у сферу промовисања сопствених или партикуларних интереса одређене интересне групе или политичке партије. Ако би се то догодило, онда бисмо се нашли на терену разрешавања представничке корупције.

Зашто парламентарни имунитети у себи садрже коруптивни потенцијал? Неспоран утицај који пружа парламентарни мандат погодан је за трговину ради остварења личних или профитабилних циљева лица повезаних са народним представником, а заштита коју пружа парламентарни имунитет члановима парламента омогућава прилично сигуран политички авантуризам уз минимално хазардирање у односу на закон.

Истини за вољу коруптивни потенцијал имунитета неповредивости је већи, јер забрана хапшења и процесуирања парламентарца без одобрења народног представништва чији су чланови (осим код *in flagranti* деликата) омогућава њихово незаконито поступање у широком дијапазону кршења прописа. Доиста, није немогуће замислити (и не може се рећи да се ни не догађа у упоредној парламентарној пракси) да парламент, тј. парламентарна већина, често неоправдано стане иза свог члана, да својим потврђивањем имунитета неоправдано покрије неку његову незакониту радњу, како би га чвршће везала уз себе и потом уцењивала у погледу његовог вршења парламентарне функције.¹⁵⁷

¹⁵⁴ Исто, стр. 29.

¹⁵⁵ „Више од две трећине људи на планети мисли да их политичари не представљају, да су (свим) странкама на првом месту властити интереси, да парламенти као резултат тога нису репрезентативни и да су владе корумпиране, непоштене, бирократске и опресивне.“ – Manuel Kastels, *Sunovrat – Kriza liberalne demokratije*, Clio, Beograd, 2022, стр. 19.

¹⁵⁶ Sasha Hardt, Наведено дело, стр. 3.

¹⁵⁷ Simon Wigley, „Parliamentary Immunity: Protecting Democracy, or Protecting Corruption?“, *The Journal of Political Philosophy*: Volume 11, Number 1/2003, (pp. 23-40), стр. 38;

Но, ни имунитет неодговорности не носи собом мали коруптивни потенцијал. Кад је у питању имунитет неодговорности његов коруптивни потенцијал може бити изражен како у сегменту изражавања посланичког мишљења, односно слободе говора, тако и у сегменту гласања, односно слободе одлучивања.

У сегменту одлучивања, односно гласања, постоји могућност продаје гласа, док је у сегменту изражавања мишљења могуће говорити „за новац“, изван својих политичких убеђења и моралних начела.

Кад је у питању гласање, могућности злоупотребе гласа нису мале. Посланик који је примио мито или обећање мита може гласати за неки предлог за који иначе не би гласао, или против предлога који би иначе подржао, може се уздржати од гласања, иако би иначе гласао за или против, а може и да се не појави на гласању и да тако „убије“ кворум за одлучивање. Посебан начин злоупотребе гласа (познат код нас у парламентарној пракси по афери „Бодрум“, о којој ће надаље бити детаљно писано) је гласање за другог одсутног народног посланика, у оквиру исте посланичке групе и у том смислу може се говорити о тзв. партијској парламентарној корупцији, у којој посланик остварује корист за партију којој припада као за повезано лице.

Могућности злоупотребе слободе говора из коруптивних разлога такође нису мале. Онако како може злоупотребити глас, парламентарца може злоупотребити и свој говор – може говорити против неког предлога иако би иначе говорио њему у прилог, може говорити за предлог, иако би га иначе вербално напао, може злоупотребити своје право на реплику у циљу одуговлачења доношења одлуке. Може злоупотребити и своја посланичка питања или образложење интерпелације, ради наручене опструкције парламентарног рада.

У британском парламентарном животу познат је случај „Питања за кеш“ у којем је бизнисмен Мохамед Ал Фајед по савету политичког лобисте Иана Грира подмићивао неке чланове Британског парламента из реда Торијеваца (Конзервативна странка) да у Парламенту говоре у корист предлога који су њему били од користи, односно да влади постављају посланичка питања за новац, што је Ал Фајед обелоданио 1994. године у интервјуу листу *Гардијан*, због чега су га тужили чланови Парламента Хамилтон и Аласон, и лобиста Грир за клевету. Тужиоци су касније одустали од тужбе притиснути новим доказима које је поседовао лист *Гардијан*. Овај пример јасно показује да на парламентарну корупцију нису имуни ни парламентарци у државама стабилних демократских институција.¹⁵⁸

Што се тиче третирања трговине гласом и говором, неподељен је став да је реч о парламентарној корупцији, али се разликују ставови о томе јесу ли и та дела покривена имунитетом неодговорности или нису.

Код нас неки аутори стоје на становишту да продаја гласа или говора претходи чину гласања и говорења (изношења мишљења), да су то две различите активности, и да стога трговина гласом и говором није покривена имунитетом неодговорности, него у том случају постоји кривична одговорност парламентарца за продати глас.¹⁵⁹ Супротан став је да становиште да подмићивање претходи гласању, па да се, према томе, не кажњава гласање, већ корупција, није исправно, јер се подмићивање не може одвојити од гласања, пошто корупција

<https://simonwigleyblog.files.wordpress.com/2016/09/simonwigleyparliamentaryimmunity.pdf>, приступ: 21.01.2024.

¹⁵⁸ Видети: случај *Hamilton v. Al Fayed* (2000; 2002) 1 AC 395 (H.L.), <https://publications.parliament.uk/pa/ld199900/ldjudgmt/jd000323/alfayed-1.htm>, приступ: 18.11.2023; Видети: Sasha Hardt, Наведено дело, стр. 88-89; такође и: Hilaire Barnett, Наведено дело, стр. 377-378.

¹⁵⁹ „Гласање само за себе ретко кад може бити кажњиве природе, јер предмет гласања то је обично један законски предлог који не само не садржи ничега кажњивог, него је чак од опште користи. Што може бити кажњиве природе, то су извесни договори и погодбе које истина стоје с гласањем у вези, али се ипак зато не сливају с њиме у исти акт.“ – Слободан Јовановић, „Посланичка неодговорност“, *Архив за правне и друштвене науке*, година XIX друго коло, књига XVIII (XXXV), стр. 410. На истом становишту стоји и Јанко Таховић који сматра да постоји одговорност ако је посланик продао свој глас. – Јанко Таховић, Наведени чланак, стр. 170.

долази до изражаја тек самим гласањем, односно да без гласања нема кривичног дела. С обзиром на то, а имајући у виду да је тешко доказати корелацију између примљеног новца и датог гласа или говора, а да се посланичка савест не може оцењивати, посланичка неодговорност мора остати потпуна и неокрњена.¹⁶⁰

За ово тешко питање не постоје ни јединствена и посве успешна решења у пракси, па чак ни у пракси једне државе у истом предмету. У случају САД против Бревстера¹⁶¹ првостепени и Врховни суд су различито судили за примање мита од стране једног сенатора САД за гласање и одлучивање у Сенату – првостепени суд је сенатору признао имунитет неодговорности, док је Врховни суд заузео став да се сенатор може кривично гонити.

Међутим, упоредноправно, чини се да преовладава став о кажњивости трговине гласом и у теорији и у законодавству. Тај став код нас заступају В. Петров и И. Вуковић.¹⁶²

Што се тиче упоредног законодавства, у неким законодавствима је изричито инкриминисано давање и примање мита у вези са вршењем посланичке функције. Такав је случај у Немачкој и Хрватској.¹⁶³ У већини других кривичних законодавства продаја гласа санкционисана је општим инкриминацијама примања и давања мита.

Но, постоји још један начин заштите парламентарне функције од коруптивног потенцијала. То је поштовање антикоруптивних прописа (закони о спречавању корупције, сукобу интереса, лобирању) и ослањање на институте неспојивости функција, сукоба интереса и пантофлаже.¹⁶⁴ И, свакако, примена парламентарног пословника. Јер, како примећује Б. Смердел, укидање имунитета неодговорности није решење, већ је решење у снази парламента да сам дисциплинује своје чланове.¹⁶⁵ Чини се, нарочито у погледу спречавања корупције.

3.6. *Имунитет неодговорности у демократским и недемократским порецима*

Упркос томе што је имунитет неодговорности институт који је садржан у уставним актима и пословницима највећег броја земаља у свету, његов суштински, стварни домет битно се разликује у демократским и недемократским порецима.

У демократским порецима, у којима су остварене друштвене и правне претпоставке слободе говора и слободног делања народних представника у парламенту, обухват имунитета је најчешће апсолутан, а његов суштински домет стваран.

У недемократским порецима, без обзира на степен формалног признања, постојање имунитета неодговорности је најчешће само мртво слово на папиру, без икаквог суштинског заштитног дејства, док у порецима тзв. „фасадне демократије“ (у којима постоје демократске институције и формална подела власти, али су институције заробљене недемократским

¹⁶⁰ Dan Gjanković, Наведено дело, стр. 65.

¹⁶¹ *United States v. Brewster*, 408 U. S. 501 (1972), <https://supreme.justia.com>, приступ: 28.10.2023.

¹⁶² Владан П. Петров, Игор В. Вуковић, Наведени чланак, стр. 288.

¹⁶³ Параграф 108е *Кривичног законика Немачке* (према: Владан П. Петров, Игор В. Вуковић, Наведени чланак, стр. 288); Чланом 339. Казненог закона Хрватске посебно је дефинисано дело подмићивања посланика. Ово кривично дело има два облика. Први постоји када заступник у Хрватском сабору, Европском парламенту или представник у представничком телу јединице локалне и подручне (регионалне) самоуправе захтева или прими мито или прихвати понуду или обећање мита са циљем да на одређени начин гласа у представничком телу. Други облик овог кривичног дела постоји када неко нуди, обећава или даје мито заступнику или члану локалног или регионалног представничког тела, како би на одређени начин гласао у представничком телу. За ово кривично дело запређена је казна затвора од једне до осам година. – *Kazneni zakon Republike Hrvatske*, „Narodne novine“, br. 125/11 ... 114/23, <https://www.zakon.hr/kazneni-zakon-republike-hrvatske>, приступ: 08. 06. 2023.

¹⁶⁴ О неспојивости функција и сукобу интереса парламентарца видети нпр: Дејан А. Милић, *О неспојивости функција и сукобу интереса*, Иновациони центар Факултета безбедности, Београд, 2016, стр. 9 – 149; Dejan A. Milić, „Pantoflaža kao poseban oblik sukoba interesa javnih funkcionera u pravnom sistemu Republike Srbije“, *Sveske za javno pravo*, IX godina, broj 34/2018, Centar za javno pravo, Sarajevo, decembar 2018, стр. 52-61.

¹⁶⁵ Branko Smerdel, „Parlamentarizam, sloboda govora i zastupnički imunitet“ (36), *Informator*, Zagreb, br. 6012 od 19.10.2011, стр. 3.

поступањем носилаца власти, услед чега се умртвљује подела власти и власт долази у руке једног човека или малог броја људи) имунитет неодговорности постоји и делује, али извршна власт има бројне и добро разрађене механизме којима имунитет неодговорности може бити угрожен и споља и изнутра.

3.6.1. Имуитет неодговорности у демократским порецима

Потреба за имунитетском заштитом обрнуто је пропорционална снази институција, чврстости владавине права, степену достигнутих слобода и права човека и грађанина, снази гаранција за деловање политичке опозиције и политичкој култури политичких актера у једној држави. Што су институције снажније и стабилније, што је владавина права чвршћа, што је достигнути ниво слобода и права већи и гарантованији, што је политичка мањина у парламенту заштићенија у свом деловању, што је политичка култура политичких актера већа, то је потреба за заштитом парламентарца имунитетом неодговорности мања.

У савременим политичким околностима демократских политичких система у којима, због владавине права и услед постојања стабилних политичких институција и независног судства заснованих на принципу поделе власти, више не постоји „страх од одмазде“ према парламентарцима који је раније политичку сцену поларизовао на релацији носилац извршне власти – народни представник, поље поларизације постао је сам парламент. У њему се у парламентарним расправама, у међусобном супротстављању својих и побијању туђих аргумената, суочавају представници власти и представници опозиције. У том смислу функција опозиције као корективног фактора извршне власти добија „централну улогу у концепцији либералне државе“.¹⁶⁶

У таквим парламентарним суочавањима парламентарни ред и достојанство народног представништва и сваког народног представника појединачно обезбеђени су имунитетом неодговорности који штити парламентарце од притиска споља, али, такође, и делотворним пословничким одредбама о одржавању реда и дисциплинској одговорности парламентарца које штите парламент од притиска изнутра.

Примере добро однегованог конституционалног баланса између имунитета неодговорности (и имунитета неповредивости), као привилегије парламента, и поштовања парламентарног достојанства и реда, као обавезе парламентарца, уз специфичности својствене сваком уставном поретку понаособ, налазимо у Великој Британији, Француској, Немачкој, Аустрији, Италији, Шпанији, Португалији, Белгији, Холандији и другим „старим европским демократијама“, али и у државама попут Словеније или Чешке које су своје демократске поретке градиле на „развалинама једнопартијског система“.

3.6.2. Имуитет неодговорности у недемократским и у порецима „фасадне“ демократије

Створен и израстао у непрестаној борби за слободу говора и несметан рад народног представништва као израза народне суверености, имунитет неодговорности нераскидиво је везан за демократске парламентарне системе који су његово природно станиште. Но, „ако је тачно да генерално сматрамо демократијом режим у коме су признати права и слободе, а нарочито право на информисање и слободно формирање јавног мњења, подела власти, легитимизација оних који су на власти путем народних избора, слободни избори, плурализам и слично, морамо признати да сви ови услови ... постоје у веома ограниченом броју политичких поредака“.¹⁶⁷ Тамо где не постоје побројани услови за егзистенцију демократског друштва, где су политичке институције само формално прилагођене демократским принципима уређења, или им уопште нису прилагођене, доводи се у питање смисао формалног постојања посланичког имунитета, посебно имунитета неодговорности.

¹⁶⁶ Đuzepe de Vergotini, Наведено дело, стр. 420.

¹⁶⁷ Исто, стр. 212.

Недвосмислено везан за демократски потенцијал једног друштва, за владавину права (која подразумева потпун легитимитет власти и беспрекорно сагласје норме и стварности), за призната и гарантована права и слободе грађана, за принцип поделе власти и парламентарну контролу над деловањем извршне власти, имунитет неодговорности своју сврсисходност не може потврдити у супротном друштвеном миљеу. Тамо где нема слободе избора као првог услова легитимитета власти, где нема слободе говора (па, ни у народном представништву, или, нарочито у народном представништву), где је мандат посланика императиван, а не слободан, уз сталну претњу опозивом, нормирана имунитетска заштита народних представника губи свој смисао, јер у политичким порецима без побројаних демократских стандарда имунитет неодговорности суштински нема шта да заштити.

Овде се, пре свега, мисли на тоталитарне системе, који су најчешће израз тзв. недемократског јединства власти,¹⁶⁸ у којима је власт на различите начине „отета“ од народа, и који својим прожимањем друштва, напослетку попримају карактер тоталитарних система. Два најзначајнија примера таквих поредака из XX века су пример нацистичке Немачке (1933-1945) и пример Совјетског Савеза (1918-1990).

Пример нацистичке Немачке својствен је по томе што је тамошња Национал-социјалистичка немачка радничка партија (НСДАП) ступила на власт поштујући форме демократског парламентарног система који је у Немачкој постојао по веома либералном Вајмарском уставу од 1919, освојивши у времену слабости либералних снага власт на изборима. Осим тога, та партија је, док није преузела све полуге власти, врло вешто користила формалне алате демократског поретка – гласање, говор, парламентарну контролу, опструкцију парламента, изазивање кризе владе бојкотом кворума, стварање и раскидање коалиција, итд – ради рушења тог поретка, вешто комбинујући побројане механизме парламентарне борбе и одлучивања, са фингирањем угрожености поретка од стране политичких противника¹⁶⁹ и голим ванинституционалним насиљем управљеним ка њима. У таквим околностима, апсолутни имунитет неодговорности народних представника, прописан Вајмарским уставом,¹⁷⁰ није представљао никакву заштиту за чланове Немачког парламента. Можда најбољи пример везан за стварни положај немачких парламентарара на почетку Хитлеровог освајања власти је опис последње парламентарне седнице последњег немачког Рајхстага од 23. марта 1933, који је у својој књизи *Фашизам* дао Кевин Пасмор:

„Уводно заседање последњег Рајхстага одржано је у Дому опере Крол,¹⁷¹ ... , пошто је зграда Рајхстага била уништена у пожару... Да би дошли до дворане посланици су морали проћи кроз шпалир дрских омладинаца са кукастим крстовима који су се окупили на широком тргу испред зграде и који су их називали 'центристичким свињама' или 'марксистичким крмачама'. Комунистички посланици су били затворени због наводне умешаности у спаљивање

¹⁶⁸ Системи у којима се власт врши на принципу јединства власти могу бити демократски и недемократски. Демократски (скупштински) систем јединства власти постоји у порецима у којима се власт налази у рукама демократски изабраног представничког тела (народне скупштине), а које формира своје извршне и судске органе. Суштина тог облика јединства власти је у слободи избора народних представника и владавини права. Супротно томе, окосницу система недемократског јединства власти представља орган извршне власти, најчешће инокосан (шеф државе), али може бити и мањи колегијални орган (нпр. Велико фашистичко веће у Италији или Президијум Врховног совјета у Совјетском савезу), где се власт, у суштини, у коначном, такође своди на власт једног лица. О томе више у: Павле Николић, *Уставно право*, треће измењено издање, Службени лист СРЈ, Београд 1994, стр. 259-270, такође и у: Miodrag Jovičić, *Veliki ustavni sistemi – elementi za jedno uporedno ustavno pravo*, „Svetozar Marković“, Beograd, 1984, odeljak o Švajcarskoj; Đuzepe de Vergotini, *Uporedno ustavno pravo*, Odeljak IV: Savremeni oblici vlasti, poglavlje 33: Švajcarska, стр. 701-707.

¹⁶⁹ Чувано паљење Рајхстага (немачког парламента) крајем фебруара 1933, организовали су и спровели сами национал-социјалисти, да би за то спектакуларно оптужили немачке левичаре.

¹⁷⁰ Сања Савић, „Вајмарски устав“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу - Савремене тенденције у развоју правног система Републике Србије*, LX, ур. М. Петровић, В. Ђурђић, Н. Стојановић, Правни факултет Ниш, Ниш, 2012, (стр. 227-234), стр. 229, <https://www.prafak.ni.ac.rs/files/zbornik/sadrzaj/zbornici/z6016z60.pdf>, приступ: 07.02.2024.

¹⁷¹ Заседање је одржано 23. марта 1933.

зграде Рајхстага.¹⁷² Неколико социјалиста је такође било притворено, а један је ухапшен при уласку у зграду. Нацистички јуришници су се поређали иза социјалиста и блокирали излазе.

Пред Рајхстагом је била само једна тачка дневног реда: *Закон о овлашћењима* који је канцелару давао овлашћење да доноси законе без одобрења Рајхстага, чак и ако су они излазили из оквира Устава. Пошто је тај закон за собом повлачио промену устава, била је потребна двотрећинска већина, те је нацистима била потребна подршка конзервативаца. Хитлеров говор у којем је представио предлог закона уверио је конзервативце да ни парламент, ни положај њихове иконе председника Хинденбурга, нису били угрожени. ...

Напето се мрштећи, Хитлер је прочитао своју објаву са неуобичајеном прибраношћу. Махнитост која је за њега била уобичајенија избила је на површину само кад је позивао на јавно смакнуће кривца за пожар у Рајхстагу и кад је изговарао мрачне претње на рачун социјалиста. На крају говора нацистички посланици су загрмели 'Немачка изнад свега!'

Као одговор на то, социјалиста Ото Велс је призвао принципе 'хуманости и правде, слободе и социјализма'. Међутим, француски амбасадор је запамтио да је Велс говорио гласом пребијеног детета... Хитлер, који је грозничаво записивао, страствено је одговорио оптужујући социјалисте да су прогањали нацисте 14 година. ... Социјалисти су га прекидали, али јуришници иза њих су сиктали 'данас ћете бити обешени!'

Закон о овлашћењима прошао је са 444 гласа за, насупрот 94 гласа социјалиста. Он је уништио владавину закона и створио основу за нову врсту власти, засновану, у начелу, на Фиреровој вољи. У пракси, он је нацистима дозволио да делују по сопственом нахођењу против сваког ко је био сматран непријатељем Рајха, 'у вишем интересу немачког народа'. Социјалисти су били следеће жртве.¹⁷³

Иако се Закон о овлашћењима по неким својим цртама убраја у безбедније мере Хитлеровог преузимања власти,¹⁷⁴ он је, као коначна потврда раскида државе са демократијом и парламентаризмом, поплочао пут Немачке у сумануту диктатуру једног човека. У Немачкој су врло брзо биле створене политичке установе које су карактерисане тиме „што је законодавна власт подређена управној, што је управна власт ослобођена свих ограничења која се налазе у локалној самоуправи и политичким слободама – и што је влада постала монопол фашистичке¹⁷⁵ странке. Цела фашистичка организација власти држи се на шефу владе, који је у исто време и шеф фашистичке странке, и који под именом 'вођа' изгледа оличење државног јединства.“¹⁷⁶ У таквом правно-политичком миљеу формално постојање имунитета неодговорности било је апсолутно излишно.

Други је пример Совјетског Савеза, где је на супротном полу политичког спектра од Немачке, на левици, заснован још један тоталитарни систем. Јасних ауторитарних контура од самог почетка комунистичке владавине, тај систем је своје тоталитарне особине испољио тридесетих и четрдесетих година XX века, у време владавине Стаљина и његових чувених „чистки“ у којима је страдало готово двадесет милиона грађана Совјетског Савеза. У пику репресија и злочина које је спроводио комунистички режим, крајем 1936 године донет је *Основни закон* (тзв. *Стаљински устав*), који је био један од најдемократичнијих устава свога времена, у којем је декларативно била дата широка лепеза грађанских слобода и права, поред осталог и слобода говора, а укинута су знатна ограничења изборног права (нпр, онима који живе од туђег рада) која су наметали ранији уставни акти.¹⁷⁷ Поменути устав садржао је и

¹⁷² Кривични поступак против члана Рајхстага морао се по захтеву Рајхстага обуставити за време његовог заседања (видети: Сања Савић, Наведени чланак, стр. 229), али национал-социјалистичкој већини у Рајхстагу није долазило ни на крај памети да такав захтев упути надлежним органима.

¹⁷³ Kevin Passmore, *Fašizam*, „Šahinpašić“, Sarajevo, 2004, стр. 7-9.

¹⁷⁴ Ernst Nolte, *Fašizam u svojoj epohi*, Prosveta, Beograd, 1990, стр. 350.

¹⁷⁵ Слободан Јовановић је НСДП сматрао једном фашистичком странком.

¹⁷⁶ Слободан Јовановић, *Држава*, књига II, део IV: „Портна држава“, глава IV: Немачка, стр. 387.

¹⁷⁷ Miodrag Jovićić, *Veliki ustavni sistemi – elementi za jedno uporedno ustavno pravo*, стр. 226 и даље.

одредбе о имунитету народних представника, али, занимљиво, само о имунитету неповредивости. Чланом 52 Основног закона било је прописано да депутат у Врховном совјету СССР не може бити кривично гоњем или ухапшен без сагласности Врховног совјета, а у време кад Врховни совјет не заседа, не може бити кривично гоњен или ухапшен без сагласности Президијума Врховног совјета.¹⁷⁸ Међутим, слобода говора у Врховном совјету није било, али не због изостанка уставне одредбе о имунитету неодговорности, и не само због природе мандата који је био императиван и са сталном претњом опозива, или због једнопартијског система, него зато што је совјетска стварност гулага и чистки грубо демантовала поменути устав. „Устав је у појединим својим деловима (нарочито у домену права и слобода) био грубо погажен.“¹⁷⁹ А, у држави у којој се јемство против злоупотребе власти није тражило „у њеној подели, него у њеној јерархији“, ¹⁸⁰ и где је власт била сконцентрисана у рукама једног човека, устав је гажен неописивим терором не само према обичним грађанима, него и унутар (једине) Болшевичке партије. То је разумљиво за земљу без демократске традиције, институција и потенцијала. Јер, „болшевизам је дошао на власт у једној земљи у којој идеја личне слободе није била још продрла у масу. Режим који му је претходио био је аутократски. Болшевици су отпочетка обележавали своју владу као једну диктатуру која порицањем либералних начела има да утре пут новој комунистичкој држави.“¹⁸¹ У таквом друштвено-политичком миљеу уставна норма о имунитету неодговорности за изнето мишљење у Врховном совјету деловала би гротескно и цинично.

Не тако силовитог терора према сваком ко другачије мисли, какав су упражњавале извршне власти у нацистичкој Немачкој и комунистичкој Русији, али свакако са озбиљним механизмима затирања било каквог политичког противљења, у значајне примере ауторитарних система спадају Италија под диктатуром Мусолинија и Шпанија под диктатуром Франка. Задржавајући одређене елементе парламентарне љуштуре, ти политички системи су у стварности затирали сваку слободну и опозициону реч како у парламенту, тако и ван њега. Питање имунитета неодговорности у таквим системима је посве ирелевантно због укидања основних људских права као претпоставке за слободно политичко расправљање и одлучивање.¹⁸²

Смисао имунитета неодговорности, осим у транспарентно недемократским земљама, које одликују изостанак владавине права, недостатак или потпуна умртвљеност институција, кршење људских слобода и права и, често, отворени терор над политичким противницима, доведен је у питање и у тзв. државама „фасадне демократије“.

Државе „фасадне демократије“ су државе у којима су уставом и законима прокламовани владавина права, слобода избора, подела власти, широк каталог људских слобода и права, демократски принципи политичке утакмице, где постоје институције својствене демократским порецима, али су оне пасивизоване у својим надлежностима, где јесу прописане квалитетне процедуре, али се не примењују у пракси. У таквим системима је извршна власт (оличена, по правилу, у представницима једне, доминантне партије или владајуће групе) узурпирала све полуге власти, тако да влада мимо (и, чак, против) закона и не само без контроле потчињеног парламента, него уз његову помоћ. У таквим државама парламент је од стране представника доминантно већинске политичке партије претворен у беспоговорну гласачку машину партијских вођа, а не само деловање него и пуко егзистирање опозиције у парламенту доведено је у озбиљно питање.

¹⁷⁸ Constitution (Fundamental law) of the Union of Soviet Socialist Republics of December 5, 1936, <https://www.marxists.org/reference/archive/stalin/works/1936/12/05.htm>, приступ: 07.03.2024;

¹⁷⁹ Павле Николић, Наведено дело, 1994, стр. 67.

¹⁸⁰ Слободан Јовановић, *Држава*, књига II, део IV: „Поратна држава“, глава V: Русија, стр. 469.

¹⁸¹ Исто, стр. 470.

¹⁸² Постоје примери обесмишљења имунитета неодговорности и у скорој упоредној парламентарној историји. Један такав је пример гранатирања Руске Думе из 1993. године, којим је разрешен вишемесечни сукоб тадашњег председника Русије Бориса Јељцина и руских парламентарца.

Још је Сидни Лоу¹⁸³ у свом времену тврдио да у Енглеској дуго већ „Доњи дом не контролише Владу; Влада контролише Доњи дом“¹⁸⁴ и да ће контрола Парламента над администрацијом попуштати све више и више,¹⁸⁵ а да је такво стање наступило са јачањем политичких партија и њиховог утицаја у парламенту и свеукупном политичком животу.

Иако су партије, чији су циљеви обезбеђење и одржавање контроле над владом и власти над политичком заједницом, „нуžno својство демократије“,¹⁸⁶ „жеља за моћ“ њихових лидера одавно је постала озбиљна претња стабилности демократских институција, свакако и положају парламента у систему поделе власти. У развоју прилика где се суверенитет народа стално повлачи пред „суверенитетом партија“, односно партијских руководства, „све је очигледнија њихова неспособност да се суоче са потребама појединаца и група“,¹⁸⁷ али и њихова потреба да надзиру своје представнике и усмеравају њихово деловање, посебно у парламенту, чија је надлежност контрола рада извршне власти (по правилу састављене од најутицајнијих чланова).

У спрези контролисаних који имају власт над својим контролорима (партијски руководиоци владајуће партије и најутицајнији представници извршне власти) и контролора који превасходно полажу рачуне онима које контролишу (чланови партије чија кандидатура за парламент и број мандата зависе од оданости партијском лидеру), парламент у погледу контролне функције постаје умртвљени посматрач деловања извршне власти. Он не обавља своју контролну функцију, него се, преко посланика политичке већине, претвара у пуко оруђе у рукама извршне власти, а једина релевантна „контрола“ рада извршне власти из парламента долази од представника опозиције који је врше парламентарним опозиционим говором и другим видовима реаговања, чија је моћ у томе да узбуди јавно мњење.

У таквом контексту политичког деловања, нарочито у младим и често извитопереним „демократијама“, без довољно стабилних институција способних да се одупру незаустављивом јуришу владајућих партија на парламент, „силно прижељкивана демократија свела се на партократију“,¹⁸⁸ где се власт врши не само мимо демократских принципа, него, често, и противно закону. Зато се не чини претераном констатација да се представници народа често претварају у агенте и портпароле својих политичких партија,¹⁸⁹ а да је њихов посланички мандат, иако на папиру слободан, у великом броју примера, у суштини партијски императиван,¹⁹⁰ при чему више од две трећине људи на планети мисли да их политичари у парламенту не представљају, а политика је готово у свеопштој перцепцији грађана постала професија која се сматра најгором.¹⁹¹

У околностима такве политичке реалности, значајно је порастао притисак извршних власти на представнике опозиције. Тај притисак не врши се само споља, него и изнутра, преко парламентарца из редова већине чији превасходни циљ парламентарног деловања постаје гушење сваког гласа критике на рачун владе. У актима стварне „тираније већине“ која у самом парламенту на располагању има довољан број разрађених процедура да угуши сваки акт противљења извршној власти, међу првима су на удару институт слободног мандата који све више постаје тзв. партијски везани мандат и институт парламентарних имунитета, посебно имунитета неодговорности.

Негативно дејство извршне власти на имунитет неодговорности је истовремено бескрупулозно и вишезначно. Често је суптилно, али може бити и отворено и сурово.

¹⁸³ Sir Sidney James Mark Low (1857-1932), британски конституционалиста, историчар, новинар и правни писац.

¹⁸⁴ Сидни Лоу, *Енглески парламентаризам*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010, стр. 87.

¹⁸⁵ Исто, стр. 23.

¹⁸⁶ Karl J. Fridrih, Наведено дело, стр. 359.

¹⁸⁷ Đuzepe de Vergotini, Наведено дело, стр. 413.

¹⁸⁸ Manuel Kastels, Наведено дело, стр. 80.

¹⁸⁹ Vladan Petrov, „Slobodni mandat poslanika i odgovornost“, стр. 776.

¹⁹⁰ Ратко Марковић, *Уставно право*, стр. 246.

¹⁹¹ Manuel Kastels, Наведено дело, стр. 19.

Прокламовање имунитета неодговорности се најчешће не доводи у питање, али се све чини да се овај имунитет као заштитни механизам слободе говора парламентарне опозиције обесмисли и обеснажи, а да се истовремено искористи и злоупотреби у сопствене политичке циљеве. Истовремено, за нелојалне чланове у сопственим редовима, у појединим државама још увек недовољно стасале демократије пронађено је ефикасно средство заобилажења заштитног дејства имунитета неодговорности у виду одузимања посланичког мандата, ако би народни представник свој лични печат који даје парламентарној функцији супротставио вољи партије која га је кандидовала.¹⁹²

У наведеним околностима потреба за имунитетом неодговорности претвара се, са једне стране, у потребу за заштитом политичке мањине од доминације већине, и, са друге стране, у потребу за ограничавањем притисака којима парламентарци могу бити изложени унутар саме већине, чији начин формирања, након избора, по правилу ствара снажну гласачку дисциплину посланика већине и нераскидиву везу зависности између већинске парламентарне групе и извршне власти.¹⁹³

¹⁹² Такво решење, у „циничној“ форми слободе давања оставке на парламентарну функцију (видети: Ратко Марковић, *Уставно право*, стр. 245-246), садржи и Устав Републике Србије од 2006, који је одредбом члана 102 став 2 Устава прописао да је народни посланик слободан да неопозиво стави свој мандат на располагање политичкој странци на чији предлог је изабран за народног посланика.

¹⁹³ *Rapport d'information n°2685, relative à l'immunité parlementaire*, Assemblée Nationale, 15^e législature, le 12 février 2020, https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_lois/115b2685_rapport-information#, приступ: 26.12.2023.

Други део:
НАСТАНАК И УСТАВНОПРАВНИ РАЗВОЈ ПАРЛАМЕНТАРНОГ ИМУНИТЕТА
НЕОДГОВОРНОСТИ У СРБИЈИ ОД 1858 ДО 1941. ГОДИНЕ

**1. Настанак и уставноправни развој имунитета неодговорности у српској
држави друге половине XIX века до почетка Великог рата**

Уставни развој модерне српске државе, настале у Првом српском устанку 1804. године, обележили су борба за успостављање Народне скупштине као израза народне воље и, потом, борба за њену „сувереност“ у односу на извршну власт, која је обухватала борбу за законодавну иницијативу, контролу буџета, и тзв. надзорну функцију над радом извршне власти. У оквиру борбе за сувереност Народне скупштине посебно значајан сегмент била је борба за успостављање имунитетске заштите народних представника као израза њихове слободе у вршењу представничке функције. Уставни развој Србије у XIX и првој половини XX века на веома сликовит начин потврдио је хипотезу да су слободни избори, слободан мандат и слободан (ничим спутан) говор, поткрепљен имунитетом неодговорности, с једне стране, толико међусобно повезани да једно без осталих не може квалитетно опстати, и, са друге стране, да су то услови без којих нема ни парламентаризма ни демократије.

Институт посланичког имунитета неодговорности у политички живот Србије први пут је уведен, по угледу на француски модел неодговорности, седам деценија пошто је Национална скупштина Француске донела одлуку о успостављању имунитета неодговорности за чланове парламента. Преношењем решења из белгијског устава од 1831. године у Устав Кнежевине Србије од 1869. године, имунитет неодговорности ушао је у уставни живот Србије.

*1.1. Установљење посланичког имунитета на
Светоандрејској скупштини 1858. године*

Од њених првих дана модерну српску државу пратио је страх извршне власти¹⁹⁴ од Народне скупштине као израза народне суверености. Интензивна борба за успостављање Народне скупштине као сталног органа државне власти (а не повремених, спорадичних и саветодавних „чапраз-дивана“¹⁹⁵, сазиваног по владаревој потреби и вољи), трајала је током целе прве половине XIX века и била је испуњена бројним бунама, које су доводиле до озбиљних криза и промена у ровитом српском друштву. Другу половину XIX века обележила је институционална борба за одржање скупштине као релевантног уставног фактора и за заштиту положаја народних представника од насртаја владара и извршне власти.

После неуспешног експеримента са, за то време, модерним *Сретењским уставом* од 1835¹⁹⁶, који је прокламовао начело поделе власти, уносећи у државну организацију и Народну скупштину (иако без прецизно дефинисаних састава и надлежности), Србија је 1838. године, као аутономна кнежевина у саставу Турске, добила устав који, за разлику од Сретењског, у себи није садржао ни назнаку одредбе о установљењу Народне скупштине. „По свом облику, *Устав од 1838*“¹⁹⁷ био је далеко од француских конституција. По жељи Русије, у њему се говорило само о устројству 'внутренег правленија у провинцији Србији'. Народна скупштина није се помињала (премда су, на протест Милошев, Порта и Русија накнадно изјавиле да немају ништа против тога, да се она 'ако и није уметнута у Устав, по старом обичају, кадгод потреба ова

¹⁹⁴ Извршна (односно, сва) власт била је оличена најпре у вожду Карађорђу, потом у кнезу Милошу, па, у већој или мањој мери, у осталим владарима Србије тога доба.

¹⁹⁵ Турски израз. Основно значење: у Османском царству свечано и службено примање уз строгу церемонијалну форму; у српском језику, с једне стране, подразумева улагивање, непотребно хваљење владара, а са друге стране, разговорну забаву доконог владара са својим поданицима.

¹⁹⁶ Писан по угледу на Устав Француске. Био на снази тек 55 дана, јер је као изузетно слободоуман био осујећен снажним противљењем Русије и Аустро-Угарске.

¹⁹⁷ Тзв. *Турски устав* октроисан је у виду султановог хатишерифа 12/24. децембра 1838 и, парадоксално, био је најдуже у примени од свих устава у српској уставноправној историји.

призната буде, сазивље.').“¹⁹⁸

У политички незаокруженој нацији, каква је била Србија средином XIX века, где је, како запажа Сл. Јовановић, још увек за либералне идеје било тешко изазвати искрени импулс народа¹⁹⁹, сазвана је поткрај 1858 Светоандрејска скупштина, као израз отпора личној власти кнеза Александра Карађорђевића и плод либералних идеја које је у Србију донела малобројна на Западу школована интелигенција. „Утемељивачи српског либерализма стајали су, колико под утицајем либералне идеологије, толико и под утицајем револуционарног демократизма, којим је европски континент био инспириран из Француске. Захтев за индивидуалним слободама они су повезивали с идејом о народном суверенитету, који су пак разумевали као суверену власт скупштине изабране општим правом гласа. Истовремено се опредељујући за начело поделе власти и систем одговорне владе, први српски либерали су дошли до гледишта о уставном уређењу која су била... несумњиво и либерална и демократска.“²⁰⁰

На Светоандрејској скупштини од 30. новембра /13. децембра 1858, начињен је први грађански храбар корак у правцу увођења представничког система (и уређења положаја народних представника)²⁰¹, подношењем либералног *Нацрта закона о Народној скупштини*. Ово је било од значаја због наставка борбе за утемељење скупштине као органа државне власти и по оживљавању политичке мисли о њој као о представничком и законодавном органу заснованом на темељу народног суверенитета. „Време ће показати да је идеја о сувереној власти скупштине, утемељена у изворном српском либерализму, пустила јаке корене у процесу институционалне модернизације Србије. ... Свој институционални израз та идеја добила је у установи Велике народне скупштине којој се признаје уставотворна власт.“²⁰² У том смислу, узимајући у обзир да је до тада Народна скупштина имала положај неформалног и несталног саветодавног тела владаоца, Нацрт закона о Народној скупштини, који је поднет на Светоандрејској скупштини, био је знак најрадикалније тенденције ка народном суверенитету.²⁰³ Јер, идеја либералних предлагача тог закона који је поднет на Светоандрејској скупштини била је да се призна и осигура право скупштине на редовно сазивање²⁰⁴, да њу чине само изабрани посланици, те да се оснажи њен значај и утицај у власти, дотле да, поред кнеза и Савета, и сама постане законодавни орган.²⁰⁵ Образлажући Нацрт закона о Народној скупштини, један од секретара Светоандрејске скупштине Јеврем „Грујић је такав наум правдао речима: 'Ако по некад ко узме или му се повери, да уместо народа прописује законе, то не смета да онда и оно, кад, и што народ може и тене, да то одма и сам узакони'.“²⁰⁶ Била је то чиста револуционарна доктрина о народу као извору и утоци власти и скупштини која може

¹⁹⁸ Слободан Јовановић, „Наше уставно питање у XIX веку“, у: *Политичке и правне расправе*, I књига, Издавачка књижевна Геце Кона, Београд, 1933 / Просвета, Београд, 2005, стр. 13.

¹⁹⁹ Видети: Слободан Јовановић, *Уставобранитељи и њихова влада*, Издавачка књижевна Геце Кона, Београд 1933 / Просвета, Београд, 2005, стр. 380.

²⁰⁰ Олга Поповић - Обрадовић, *Парламентаризам у Србији 1903-1914*, Службени лист СРЈ, Београд, 1998, стр. 56-57.

²⁰¹ Значај ове скупштине не завршава се владалачком рокадом две народне династије. Њен значај је и у почетном уобличавању политички профилисаних групација, али и у стидљивом јављању идеја о преношењу у политичку праксу Кнежевине Србије добрих решења западних либералних система.

²⁰² Олга Поповић - Обрадовић, Наведено дело, стр. 57.

²⁰³ Мирослав Р. Ђорђевић – Слободанка С. Стојичић, *Национална историја државе и права*, друга свеска „Грађанско доба“, Ниш, 1996, стр. 101.

²⁰⁴ О томе више у: Слободан Јовановић, *Уставобранитељи и њихова влада*, стр. 401.

²⁰⁵ „Либерали су изнели пред скупштину свој пројект закона о народној скупштини ... По том пројекту, скупштина би била састављена искључиво од изабраних посланика. Она се састаје сваке године и без њеног пристанка не могу се ни издати ни променити главни закони, тј. закони о кнезу, савету, министарствима. Скупштина има право да поништи сваки закон који би кнез и Савет донели без ње, а који би по њеном мишљењу био рђав. На тај начин кнез и савет не могу издати мимо скупштинске воље ни друге, а не само главне законе. Тако би скупштина постала трећи чинилац у законодавству, поред кнеза и савета.“ – Љубомирка Кркљуш, *Правна историја српског народа*, Правни факултет УуБ – Службени гласник, Београд, 2007, стр. 177.

²⁰⁶ Слободан Јовановић, *Уставобранитељи и њихова влада*, стр. 412.

да обустави остале власти и преузме њихове надлежности.²⁰⁷

Значајан квалитет наведеног законског предлога био је и пледирање за неопходан неометан положај народних посланика као услов без кога нема несметаног и сврсисходног функционисања скупштине. Подносиоцима Нацрта било је јасно да нема народног представништва као израза народне суверености, ако посланик у њему није заштићен представничким имунитетима. Зато су у члану 32 Нацрта и предвидели да „народни посланици нису дужни никоме одговарати за оно што на Скупштини буду говорили“²⁰⁸. Био је то први пут да је у скупштинском животу Кнежевине Србије, по угледу на уређене парламентарне државе тога доба (Уједињено Краљевство, Француску, Белгију) експлицитно поменута посланичка неодговорност, иако М. Јовичић сматра да се зачетак посланичке неодговорности у Србији налазио још у Сретењском уставу, сходно чијем члану 73, „никакав член државнога Совјета не има одговарати за давање мњенија своји о сачињавању закона ил уредба“. Међутим, В. Петров је децидан да су парламентарни имунитети у Србији први пут уређени законима о Народној скупштини донетим после 1858. године.²⁰⁹ Став В. Петрова чини се правилнијим, с обзиром на одлике Државног савета као државног органа.

Пледирајући за увођење неодговорности у скупштински живот Србије, разложен став изнео је секретар Светоандрејске скупштине, Јеврем Грујић, који је посланицима рекао следеће: „Ви знате да народ кад вас бира и шиље на Скупштину тражи од вас да кажете све шта, од кога или због кога народ трпи, па било то мило или немило власницима; сад узмите на ум, да ће власници чешће волети кад говорите што им иде у рачун, и чешће мрзети кад доказујете што им квари рачун, и онда ако хоћете да ослободите народног посланика да сме рећи, што год треба, да га осигурате од последица замерке код властника, а оно не дајте ником да може повлачити посланика на одговорност за говор или глас у Скупштини.“²¹⁰

Из одредбе чл. 32 Нацрта и на основу сликовитог образложења које је дао Јеврем Грујић, закључује се да је за посланике био предложен апсолутни имунитет неодговорности за гласање и говор у скупштини. Предложен, али у том облику не и усвојен.

У политичкој трговини неколико већ профилисаних политичких групација²¹¹ које су чиниле Светоандрејску скупштину либерални Нацрт претрпео је значајне корекције које су анестезирале намеравани капацитет посланика као неометаних представника народа и скупштине као чврстог институционалног израза народне суверености. Скупштина напослетку није постала никакав законодавни фактор; остала је, мање-више, на позицијама саветодавне улоге, и у законодавном смислу једино је могла да чини одређене предлоге код оба пола постојеће законодавне власти – кнеза и Савета. Али је битно да је закон усвојен. „Скупштина Свето-Андрејска вотира је Закон о редовном сазивању народне скупштине и о слободном избору народних посланика. Таковог закона раније није било у Србији. Влада је сазивала скупштину само кад је она то хтела, истицала пред њу питања која је она за потребно нашла. Пошто је саслушала скупштину, влада ју је распуштала, не признавајући јој власт да доноси одлуке, које би биле обавезне по владу, него сматрајући је само као 'саветодавну'. Посланици за такве скупштине бирани су по препоруци и под утицајем административне власти, поглавито из редова владиних присталица. ... Свето-Андрејска скупштина је ујамчила народу право да на својој скупштини 'одобрава порезе' и контролише државне рачуне и трошкове. Она је прогласила слободу штампе, и на делу потврдила права народа на слободни и независни израз своје воље.“²¹² Државотворне и либерално-демократске користи од закона биле су, дакле, несумњиве. Јер, иако скупштина још увек није „чисто народна“, пошто су њу, поред народом

²⁰⁷ Исто, стр. 412.

²⁰⁸ Видети у: Мирослав Р. Ђорђевић – Слободанка С. Стојичић, Наведено дело, стр. 103.

²⁰⁹ Упоредити: Миодраг Јовичић, *Лексикон српске уставности 1804-1918*, стр. 216, и Владан Петров, *Парламентарно право*, стр. 85.

²¹⁰ Према: Мирослав Р. Ђорђевић – Слободанка С. Стојичић, Наведено дело, стр. 103

²¹¹ Обреновићевци, либерали, група Илије Гарашанина, група Мише Анастасијевића итд.

²¹² Владимир Јовановић, *Успомене*, БИГЗ, Београд, 1988, стр. 83.

изабраних посланика, чинили и посланици по положају, „у историји наше уставности настаје тада нова епоха, у којој се поред кнеза и Савета јавља и Народна скупштина као трећи уставни чинилац“²¹³.

Са аспекта њеног неометаног функционисања, од великог је значаја чињеница да су сачуване нпр. одредба о редовном годишњем заседању Народне скупштине, као и одредбе којима су уређени посланички имунитети неодговорности и неповредивости.

У *Закону о Народној скупштини*, усвојеном 8/21. децембра 1858. године, неодговорност је установљена чланом 36 који је прописао да: „Народни посланици нису дужни никоме и никада одговарати за оно што на скупштини буду говорили“, док је имунитет неповредивости установљен чланом 37 према којем: „Народни посланик не може ни за шта бити затворен за време скупштине док она најпре то не одобри. Но када би га власт на самом делу злочинства ухватила, може га затворити, али је дужна одмах одобрење од скупштине искати да га у затвору задржи.“²¹⁴

Јасно је да је неодговорност посланика за говор у скупштини, према члану 36, била апсолутна и садржински и временски, а сходно члану 26, успостављала се тренутком верификације мандата изабраних посланика, када су могли да започну своје парламентарно деловање.²¹⁵ Другачија ситуација била је у вези са имунитетом неповредивости, јер је било прописано да неповредивост посланика од интервенција извршне власти штити само у време трајања скупштинског заседања које је, сагласно члану 27 Закона, трајало најдуже месец дана, с тим да се „у случају изванредне потребе може и надаље продужити“. Био је то својеврстан додатни уступак парламентарним привилегијама народних представника.

Тако су законодавним деловањем Светоандрејске скупштине започете активности за успостављање парламентаризма, поделе власти и обезбеђење парламентарних имунитета народних представника, као услова без којих није била могућа изградња стабилних институција. Битније, на примеру законодавног рада Светоандрејске скупштине сликовито се може запазити толико пута у историји потврђено правило да је борба за парламентарне имунитете у самој сржи борбе за успостављање истинског народног представништва.

1.2. Парламентарни имунитети према Органском закону о Народној скупштини Књажевства Србије од 1861. године

Светоандрејски закон о Народној скупштини само је у јануару 1859 мењан два пута, а 30. јула исте године још једном, и са сваком новом изменом сужавана су његова првобитна либерална обележја. Тако је напослетку од првог закона остала само либерална фасада оличена у неколико декларативно либералних норми, од којих је најбитнија она о слободи штампе као средству за учвршћење положаја скупштине и остварење њених задатака, као и одредба о скупштинском аутономном бирању свог часништва. Такво стање било је посве разумљиво с обзиром на то да се тако „револуционаран“ законски акт није уклапао у политичку културу времена у којем је изнедрен, ни у визију личне власти Милоша и Михаила Обреновића.

Кнез Михаило ступио је на власт с програмом који је, укратко, обухватао ослобођење земље, стварање државних институција, снажење правне државе и народне привреде и, на крају, свесрпско уједињење.²¹⁶ Према Сл. Јовановићу, за те циљеве кнез је желео да постигне

²¹³ Слободан Јовановић, „Наше уставно питање у XIX веку“, стр. 31-33.

²¹⁴ Чedomил Митриновић – Милош Н. Брашић, *Југословенске народне скупштине и сабори*, издање Народне скупштине Краљевине Југославије, Београд, 1937, стр. 61.

²¹⁵ Поступак верификације посланичких мандата био је уређен чланом 26 Закона о Народној скупштини: „Пуномоћја посланика која ће бити снабдевена печатом општине и потписом председатеља и деловође изборне скупштине у варошима и од општинара, а у срезу од по једног из сваког села, прима и прегледа једна комисија скупштинска састављена од 18 посланика, а скупштина сама решава јесу ли пуномоћја и избори законити.“ – према: Чedomил Митриновић – Милош Н. Брашић, Наведено дело, стр. 61.

²¹⁶ О томе више у: Слободан Јовановић, *Друга влада Милоша и Михаила*, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1933 / Просвета, Београд, 2005, стр. 145.

национално јединство мирењем присталица две династије, забраном политичких активности у земљи и завођењем личне диктатуре. Кнез је стајао на чврстом становишту да српски народ није био дорастао демократским процедурама које су постојале у тадашњим државама Западне Европе.²¹⁷ Стога је сматрао да је јака владалачка власт насушна потреба Србије ради остварења зацртаних политичких планова.²¹⁸ Светоандрејско промовисање скупштине као институционалног израза суверенитета народа и давање законског оквира за њено живо деловање били су у колизији с политичким и државно-организационим плановима кнеза.

Процес постепеног сужавања скупштинских права посланика и слабљења положаја скупштине није обављен напречац и трајао је безмало целе три године. Тај процес довршен је доношењем и ступањем на снагу органског *Закона о Народној скупштини*²¹⁹ који је, уз још два органска закона (*Закон о Државном савету* и *Закон о наследству престола*) кнез Михаило прогласио на Преображенској скупштини 17. августа 1861. године.

До Преображенске скупштине, како примећује М. Павловић, скупштине у Србији биле су мешавина војне смотре и парламента,²²⁰ а тек од Преображенског Закона о Народној скупштини, српски парламент у формалном смислу добија почетне обресе профила савременог парламента тог доба. Одредбе тог закона испуниле су, наиме, основни предуслов модерног парламента – да посланици у скупштину улазе без оружја, јер само разоружани посланик не долази у искушење да, у жару политичке расправе, проговори језиком оружја, уместо језиком политичких аргумената. Био је то несумњив успех уставотворног деловања човека од реда какав је био кнез Михаило. Положај посланика добио је на значају изричитим увођењем слободног мандата одредбом члана 29 тог закона која је формулисана по угледу на истоветну одредбу француског Устава од 1791. године, а која гласи: „ни један посланик не сме примити обвезателно настављење какво од избирача“.

На другој страни, са новим законом Скупштина је изгубила сваки траг самосталних надлежности, а њено часништво постављао је кнез. Законом је редукован број посланика, а продужен је и период за сазивање скупштине с једне на три године.²²¹

Преображенским Законом о Народној скупштини значајно је редукован и квалитет имунитета посланика. Члан 12 тог закона утврдио је неодговорност, тако што је прописано да: „Посланици народни не могу бити одговорни ни због говора ни због даног мненија на скупштини“. Међутим, одмах је додато ограничење тог имунитета, тако што је дописано „осим ако би се на скупштини упуштали у она дела која се по казнителном закону сматрају као казнима“²²². Имуитет неодговорности лишен је, дакле, једног од својих главних атрибута – садржинске апсолутности. Неодговорност је у садржинском смислу престала да буде апсолутна, чиме је значајно ограничена и слобода говора народних представника. За „редуковану“ посланичку неодговорност М. Павловић наводи два могућа разлога. Први је

²¹⁷ „Михаило је, пре свега, сматрао да је народ у Србији толико непросвећен и заостао, да би било не само некорисно него и штетно дати му да учествује у власти. О маси народа ('пуку') у Србији он је имао најгоре мишљење; управитељу свог двора наводно је рекао једном приликом: 'Какве су реформе могуће овде, где је народ стока без репа'.“ - Драгослав Јанковић, *Рађање парламентарне демократије – политичке странке у Србији XIX века*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 1997; стр. 53.

²¹⁸ Видети у: Слободан Јовановић, *Друга влада Милоша и Михаила*, стр. 148.

²¹⁹ Кнез Михаило је желео промену Турског устава, али није желео да се нов устав изда у форми хатишерифа, на чему је Турска као држава сизерен инсистирала. Зато је уставним променама прибегао у форми органских закона од којих је један био и *Закон о Народној скупштини* донет августа 1861. У нашој историјскоправној теорији занимљив је став др Марка Павловића о томе да је на Преображенској скупштини доношењем три закона (о Државном савету, Народној скупштини и наследству престола) донет некодификован нов устав (*Преображенски устав*). О томе видети: Марко Павловић, „Народна скупштина у уставима Кнежевине и Краљевине Србије“, у: *Два века српске уставности*, зборник радова, ур. Александар Фира, Ратко Марковић, САНУ – Одељење друштвених наука и Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010, стр. 99-115.

²²⁰ Марко Павловић, „Народна скупштина у уставима Кнежевине и Краљевине Србије“ (стр. 99-115) стр. 102.

²²¹ *Закон о Народној скупштини* од 17. августа 1861, www.digital.bms.rs/ebiblioteka/publications/view/3834, приступ: 28.02.2023. О томе и у: Мирослав Р. Ђорђевић – Слободанка С. Стојичић, Наведено дело, стр. 105.

²²² *Закон о Народној скупштини* од 17. августа 1861.

чињеница да посланици још увек нису имали позицију контролора рада владе (јер још увек није била успостављена министарска одговорност) те није ни било нужно да њихов говор у Скупштини буде посебно правно обезбеђен, а други разлог је утицај немачке доктрине о ограниченом имунитету неодговорности која је негирала увреде и клевете као посланичка говорничка оруђа у борби за јавни интерес.²²³ Узимајући у обзир шири политички контекст тог времена, стојимо на становишту да је основни узрок за такву редукцију неодговорности несклоност кнеза Михаила да опозиционим посланицима пружи „безграничну“ слободу у парламентарној борби против свог и апсолутизма целокупне извршне власти.

Што се тиче тренутка успостављања имунитета неодговорности посланику, закон није био експлицитан је ли то тренутак добијања „пуномоћја од својих избирача“, односно од министра унутрашњих дела за оне које је постављао кнез, или тренутак у коме се пуномоћја верификују на конститутивној седници. Сагласно члану 32 став 1 Закона²²⁴, исправно би било тумачити да за тренутак успостављања неодговорности треба узети час потврђивања мандата изабраних посланика, јер након верификације они започињу своје скупштинско „дејство“.

Проблем са редукцијом имунитета неодговорности ваља сагледати и у контексту готово истовремене кодификације кривичног права у Кнежевини. Године 1860. ступио је на снагу *Казнителни (криминални) законик за Књажевство Србију*²²⁵, донет по угледу на Пруски кривични законик. У другом (посебном) делу тог законика садржана су кривична дела (*злочини и преступи*), груписана према заштитном објекту који је угрожен појединим кривичним делом. У параграфима 83 до 91 Законика прописана су „*злочинства и преступленија противу отечества, владатеља и устава*“; док су параграфи од 92 до 104 садржали одредбе о кривичним делима „*противу закона, власти и јавног поредка*“. На основу прописаних инкриминација, посланик који би у свом скупштинском говору изнео иоле оштрију критику према владару, извршној власти или према уставним и законским решењима које је предложила Влада, могао је бити одмах предат редовном суду пред којим би одговарао и био кажњен по Казнителном закону. С обзиром на то, може се закључити да је према Закону о Народној скупштини од 1861 неодговорност била битно ограничена.

Законодавац се определио за крајње рестриктивни облик неповредивости. За „казнима“ дела ван вршења функције, посланици су одговарали као остали грађани, уз давање права Народној скупштини да се о полицијским и судским актима према посланику и сама очитује и са њима сагласи или не сагласи. Сагласно члану 16 Закона, „докле скупштина траје и три дана пре састанка њеног не може посланик због дуга затворен бити.“²²⁶ Но може бити затворен због злочинства или преступленија, ако је на делу самом уваћен, а иначе мора се ствар скупштини јавити и од ње за затвор искати одобрење“. Имајући у виду „деликте-изјаве“ прописане и санкционисане Казнителним законом, јасно је да је посланику било онемогућено да на политичким скуповима, или током сусрета с народом, исказује политичко убеђење и мишљење без последица. Јер је свака иоле оштрија реч, казана на јавном месту, могла бити протумачена макар као преступ за који је могао бити притворен, макар неколико дана. Осим тога, треба имати на уму да је одлуку о „издавању“ посланика полицијским или судским властима доносила скупштинска већина која је у Србији дуго година (до Устава од 1888) била, пре свега, династичка, што је осигуравало потпуну власт кнеза над парламентом.

²²³ Видети: Марко Павловић, „Народна скупштина у уставима Кнежевине и Краљевине Србије“, стр. 104.

²²⁴ „Кад се две трећине посланика у месту, за састанак скупштине одређеном, скупе, под председањем најстаријег по годинама посланика одређују они из своје средине једну комисију од 18 посланика, која ће под председањем попечитеља правосудија пуномоћја посланика прегледати, и решити јесу ли пуномоћја уредна; о чему се скупштина извести има.“

²²⁵ *Казнителни (криминални) законик за Књажевство Србију*, ступио на снагу 12. маја 1860. године; www.digital.bms.rs/ebiblioteka/publications/view/3042, приступ: 28.02.2023.

²²⁶ Уколико би био затворен због дуга нпр. четири дана пре састанка Народне скупштине, не би био у могућности да учествује у њеном раду, Ова норма била је упечатљив, сталан и стабилан инструмент претње самосталности како народних посланика тако и саме Народне скупштине.

На основу свега наведеног, очигледно је да је у уређењу парламентарних имунитета народних посланика, пре свега имунитета неодговорности, уосталом, као и у читавом положају саме Народне скупштине Законом од 17. августа 1861 учињен велики корак уназад. Слободан Јовановић, ценећи „револуционарни“ значај Светеоандрејске скупштине по владарски апсолутизам, не без доброг разлога запажа да је након ње „Скупштина (је) имала право петиције, могла слободно говорити о народним потребама и тешкоћама. На Светеоандрејској скупштини видело се како се тај говор лако претвара у опасну критику владе и у неодољив захтев реформа. Због тога је у Михаилов закон унесен параграф, да посланици који би своје говору, и у давању свога мишљења учинили штогод кажњиво, могу бити тужени редовним судовима. Сваки оштрији опозиционарски говор могао се, према томе, окарактерисати као опорочавање власти, за које би говорник имао да одговара кривично.“²²⁷ Тако је у непуне три године политичко-законодавних комешања у Кнежевини Србији на површину испливала истина да је, иако су имунитети неодговорности и неповредивости, пре свега, институти уставноправне и кривичноправне природе,²²⁸ питање њиховог успостављања у циљу заштите народних представника *par excellence* политичко питање.

1.3. Парламентарни имунитети у Намесничком уставу од 1869 и према Закону о пословном реду у Народној скупштини од 1870. године

Две деценије дуг и политички изузетно турбулентан период од 1869 до 1888. године, како запажа Д. Јанковић, обележило је настојање да се у Србију уведе парламентарни систем.²²⁹ Почетак тог периода обележен је доношењем тзв. Намесничког устава који је, упркос бројним мањкавостима које је собом носио, означио правни почетак и могуће прву победу у борби за српски парламентаризам. То је први српски устав који је био конципиран и правно-технички уређен по тадашњим европским стандардима²³⁰ и који је у себи садржао „привидна ограничења кнежеве власти – демократским елементом (Народном скупштином која није била право народно представништво) и либералним елементом (листом нових личних и политичких права која су своје утемељење имала више у закону него у уставу)“²³¹.

Устав за Књажевство Србију од 29. јуна 1869. године²³², иако „није 'установио', тј омогућио постојање парламентарног режима“²³³, ипак није ни дао „могућности личним апсолутистичким режимима да парламентарне установе употребе као бусије“²³⁴. Ипак је то био, како запажа М. Јовичић, „својеврстан мост између примитивне уставности уведене Уставом од 1838, ... и двадесет година касније у независној земљи донетог Радикалног устава од 1888“,²³⁵ те, као такав, значајан искорак напред у развоју српске уставности. Јер, иако није обезбедио установљење парламентарне владе, Намеснички устав садржао је, на пример, одредбу о одговорности министара пред Народном скупштином, која их је по први пут, поред кнеза, могла оптужити за повреду устава.

Устав је значајан и по томе што је Народној скупштини модерне српске државе први признао статус народног представништва²³⁶ (иако то због указних посланика није било право

²²⁷ Слободан Јовановић, *Друга влада Милоша и Михаила*, стр. 207-208.

²²⁸ Владан П. Петров, Игор Р. Вуковић, Наведени чланак, стр. 275.

²²⁹ Драгослав Јанковић, Наведено дело, стр. 176 и даље.

²³⁰ Видети: Миодраг Јовичић, *Лексикон српске уставности 1804-1918*, стр. 303.

²³¹ Владан Петров и Дарко Симовић, „Савремени поглед на развој уставности у Кнежевини и Краљевини Србији“, у: *Српски устав*, књига прва, Владан Петров, Дарко Симовић, Мијодраг Радојевић (приређивачи), Службени гласник, Београд, 2021, стр. 19.

²³² Објављен у „Србским новинама“, број 84 од 5. јула 1869. године; извор: *Српски устав*, књига прва, Владан Петров, Дарко Симовић, Мијодраг Радојевић (приређивачи), стр. 145-180.

²³³ Драгош Јевтић, Драгољуб Поповић, *Народна правна историја*, Савремена администрација, Београд, 2003, стр. 123.

²³⁴ Милован Миловановић, „Уставност Србијина“, у: *Државно право и друге уставноправне студије*, редакција и поговор Ратко Марковић, Службени гласник, Београд, 1997, 291-315.

²³⁵ Видети у: Миодраг Јовичић, *Лексикон српске уставности 1804-1918*, стр. 305-306.

²³⁶ „Народна је скупштина народно представништво“ – члан 41 Намесничког устава.

народно представништво, јер је његов положај у односу на кнеза и извршну власт, поред осталог, био ослабљен и признатим правом кнеза да бира посланике²³⁷ и да на предлог посланика „обичне“ Народне скупштине бира њеног председника и потпредседника²³⁸).

Намеснички устав је установио једнодомну скупштину и, као слабијем партнеру кнезу у законодавном поступку, дао јој „крњу“ законодавну власт (без законодавне иницијативе – члан 54 Устава). Тим уставом утврђено је да се Народна скупштина редовно састаје сваке године, а „кад би важни хитни послови захтевали, она се може и ванредно сазвати“, (чл. 75), мада је и ова норма релативизована и „умекшана“ остављањем могућности кнезу да сазвану скупштину одложи или, чак, распусти. Велики је значај члана 51 Устава који експлицитно прописује да су посланици представници целог народа, а не само својих бирача, на основу чега им је гарантован слободни мандат.²³⁹ Уставотворац је, како запажају В. Петров и Д. Симовић, погодио саму суштину слободног мандата. На истом трагу, и Љ. Кркљуш с dobrим аргументима тврди да су најзначајније промене у уставном поретку земље биле везане за положај и права скупштине.²⁴⁰

Донет у ванредним околностима након убиства кнеза Михаила и ступања на престо малолетног Милана IV Обреновића, у држави разједаној фракцијским и међудинастичким размирицама, Намеснички устав, сасвим очекивано, није ни могао бити много слободоумнији него што је био. Стога је он сâм доказ више у прилог у теорији о давно општеприхваћеном ставу да је „један политички режим (и његове уставне акте – прим. аутора) немогуће анализирати изван његовог реалног друштвеног и политичког контекста“²⁴¹.

Садржавши у себи одредбе о имунитету неодговорности и имунитету неповредивости, Намеснички устав је ове парламентарне имунитете учинио уставном материјом.

Неодговорност је била прокламована у члану 71 Устава, али је знатно ограничена.²⁴²

Првим ставом члана 71 уставотворац је „гарантовао“ неодговорност посланика за гласање у Народној скупштини, тако да „нико и никад не може узети посланика на одговор за глас, који је он дао као члан скупштине“. Устав је, дакле, за глас дат у скупштинским гласањима признавао садржински апсолутну и временски трајну неодговорност посланика.

Но, ако је посланику неодговорност за дати глас била апсолутно гарантована, то није у апсолутном смислу учињено кад је у питању слобода говора посланика. Други став члана 71 Устава прописивао је следеће ограничење слободе говора посланика у скупштини: „Но ако би његови изрази садржавали нападање на личност Књаза, књажеску фамилију, намеснике књажеског достојанства, скупштину или поједине чланове њене, онда председник има право да седницу за тај дан прекине, и у следећој седници предложи, да скупштина реши: да се дотични члан за неко време искључи из скупштине“. Уставотворац је том одредбом (која по свом квалитету представља типичну одредбу скупштинског пословника) с једне стране „уредио“ права председника Скупштине у вођењу седнице, и, с друге стране, на уставни ранг подигао дисциплинску одговорност посланика у случају вербалног напада на кнеза и кнежевску породицу, намеснике, Скупштину или поједине посланике. За наше разматрање имунитета неодговорности од већег значаја је одредба става 3 истог члана којом је, сматрамо, укинута неодговорност парламентарца за говор у Скупштини и имунитет посланика сведен

²³⁷ Члан 42 став 1: „Народна скупштина састоји се из посланика, народом слободно изабраних, и посланика које Књаз бира.“, и члан 45 Намесничког устава: „Књаз бира на свака три посланика по једног од своје стране из реда људи који се одликују науком или искуством у народним пословима, но овај број не мора бити подпун.“

²³⁸ Члан 53 став 2 Намесничког устава.

²³⁹ „Народни посланици нису представници само оних, који су их изабрали, већ целог народа и по томе, њима се не може дати никакво обвезно настављење од избирача, већ они по свом увиђењу и савести представљају и решавају народне потребе.“ – Члан 51 Намесничког устава.

²⁴⁰ Љубомирка Кркљуш, Наведено дело, стр. 188-189.

²⁴¹ Олга Поповић – Обрадовић, Наведено дело, стр. 47.

²⁴² Видети: Владан Петров, Дарко Симовић, „Савремени поглед на развој уставности у Кнежевини и Краљевини Србији“, стр. 31.

само на компоненту неповредивости. Јер, том одредбом било је прописано да „ако би изрази посланика сачињавали по кривичном закону како злочинство, или преступ, дотични члан може и пред редовним судовима бити оптужен, ако скупштина претходно одобри“.

Иако је према речима др Владана Ђорђевића²⁴³ који је с конзервативних позиција критиковао успостављање процедура скупштинске дебате, ценећи да је Устав превише слободоуман и попустљив према посланицима, тако да „један даровит беседник може да занесе народну скупштину на врло кобне одлуке“²⁴⁴, то ипак није било тако. Врсни српски правник и политичар XIX века Димитрије Маринковић²⁴⁵, критиковао је Намеснички устав у вези са ограничењем имунитета неодговорности. У својим необјављеним мемоарима изнео је замерку да су посланици тобож неодговорни за глас и говоре у Народној скупштини, али ако су говорили нешто што се кажњава по Кривичном закону, одговорају пред судом.²⁴⁶ Сл. Јовановић је запажао да посланици нису уживали потпуну неодговорност за свој говор. Они су одговарали за изразе који би по кривичном закону сачињавали злочинство или преступ. „Према томе, ако би посланик напао у Скупштини кога чиновника због његових злоупотреба, тај чиновник могао би га, с одобрењем Скупштине, тужити за увреду или клевету.“²⁴⁷ Посланички имунитет према Намесничком уставу био је окрњен²⁴⁸, јасног су става М. Р. Ђорђевић и С. С. Стојичић. На истом трагу и В. Петров и Д. Симовић наглашавају да је имунитет неодговорности посланика био прокламован, али знатно ограничен²⁴⁹, док је М. Радојевић експлицитнији. Он наводи да се имунитет неодговорности по Намесничком уставу појављује у деформисаном облику, појашњавајући како је овај устав наведеним одредбама само декларативно штитио неодговорност посланика за глас и говор у Скупштини.²⁵⁰

Што се тиче унапређења слободе говора посланика у Скупштини, истина, велики искорак било је успостављање јавности рада скупштинских седница (члан 85 Устава), „у време када је скупштина махом у тајности одлучивала“²⁵¹, али уређење неодговорности наводи на закључак да као да се уставотворац трудио да се, ако на једној страни учини један корак ка парламентарном систему, на другој страни удаљи од парламентаризма за два корака.

Стога, када је у питању имунитет неодговорности посланика за говор у скупштини, из данашњег угла посматрано изгледа да имунитет неодговорности у садржинском смислу није био ни „непотпун“, ни „крњ“. Намеће се другачији закључак – иако је неодговорност била формално начелно прокламована, ње у реалном скупштинском животу суштински није било. Посланици тако формулисаним одредбама чл. 71 Устава за своје говоре у Скупштини уопште нису ни били заштићени неодговорношћу, него, може се рећи, модификованим имунитетом неповредивости, јер су за скупштинске говоре могли одговарати пред редовним судовима, с тим што је њихово извођење пред редовни суд претходно морала да одобри Скупштина.

Кад је у питању неповредивост, Намеснички устав је чланом 72 гарантовао да „чланови скупштине, пет дана пре него се отвори скупштина, и за све време трајања њена, не могу бити затворени, нити предати суду,“ осим ако су ухваћени *in flagranti* у вршењу кривичног дела, кад су могли бити стављени у притвор, али су полицијско судске власти биле дужне да о томе обавесте скупштину и сачекају њену одлуку о имунитету (члан 73), при чему је овлашћење Народне скупштине да сама одлучује о успостављању или скидању имунитета посланику

²⁴³ Владан Ђорђевић, српски лекар, политичар, амбасадор, министар и председник Владе. Утемељивач ВМА.

²⁴⁴ Према: Јаша Продановић, *Уставни развитак и уставне борбе у Србији*, Porta Libris, Београд, 2021, стр. 280.

²⁴⁵ Судија касационог суда, министар правде, политичар, народни посланик и сенатор, председник Сената 1901.

²⁴⁶ Према: Јаша Продановић, Наведено дело, стр. 280.

²⁴⁷ Слободан Јовановић, *Влада Милана Обреновића*, књига I, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1933 / Просвета, Београд, 2005, стр. 115.

²⁴⁸ Мирослав Р. Ђорђевић – Слободанка С. Стојичић, Наведено дело, стр. 114.

²⁴⁹ Владан Петров, Дарко Симовић, „Савремени поглед на развој уставности у Кнежевини и Краљевини Србији“, стр. 31.

²⁵⁰ Мијодраг Радојевић, „Један оглед о развоју српске уставности – Намеснички устав“, *Политичка ревија*, бр. 2/2017, Институт за политичке студије, Београд, (стр. 457-486), стр. 474.

²⁵¹ Исто, стр. 476.

гарантовано чланом 74 Устава. Узимајући у обзир наведене одредбе, с обзиром на ревност полицијских чиновника може се закључити да посланици који би својим говором увредили кнеза, кнежевску породицу или скупштину на неком скупу ван скупштине, нису могли бити заштићени имунитетом неповредивости, чак ни у прописаних пет дана пре почетка скупштинског заседања, јер су их вазда приправни кнежевски полицијски пандури увек могли ухватити „на делу“. *Summa summarum*, према сликовитом закључку професора Ратка Марковића, по Намесничком уставу „посланички имунитет је био преполовљен, сведен је само на неодговорност за дати глас, не обухвативши и пуну неодговорност за изнето мишљење, а сасвим изоставивши јемства неповредивости посланика изван Скупштине. Све су то била средства спутавања Скупштине у раду“²⁵².

Због свега наведеног не може се занемарити запажање Сл. Јовановића да је, на основу одредаба Устава од 1869, једна влада без скрупула могла врло лако да Скупштину претвори у своје оруђе.²⁵³ Ова примедба уваженог теоретичара права нарочито добија на тежини, ако се узме у обзир по прокламоване парламентарне имунитете још значајнији ограничавајући потенцијал органских закона који су пратили тај устав и који су убрзо били донети.

Уставне одредбе о парламентарним имунитетима народних посланика додатно су разрађене доношењем *Закона о пословном реду у Народној скупштини* од 1. октобра 1870. године,²⁵⁴ једног од органских закона донетих током 1870, који јесу били нужни за организационо довршење институција српске државе, али који су значајно редуковали уставна достигнућа. „Права и слободе (предвиђене уставом) – писао је М(илутин) Гарашанин – изјаловили су доцнији закони, за које устав није никакве границе положио. (...) Уместо да је положио границе преко којих закони не смеју претрчавати, те тиме дао стварна јемства за права и слободе, он је у ствари само оградио бедемом неприкосновености самовољу озго.“²⁵⁵

Наведена законска решења су унеколико појаснила положај посланика гледе њихових парламентарних имунитета. На основу одредаба чл. 2 до 8 тог закона, за тренутак успостављања имунитета неодговорности узет је тренутак верификације посланичког пуномоћја од стране саме скупштине на начин утврђен законом.

У вези са говором посланика у скупштини, законодавчев рестриктиван приступ слободи говора је сасвим јасан: „Посланици дужни су уздржавати се од свега што би пристojност у опште, а тако и достојанство скупштине вређало, или што би ред кварило. Они су нарочито дужни пазити да се при говору неудаљавају од предмета који се претреса, да невређају ничије личности, да другога у говору непрекидају и уопште да избегавају вредљиве и непристойне изразе. Онога, који против тога буде грешио, опоменуће председник скупштине на ред; па ако би и после такве опомене продужио исти говор председник ће му закратити реч. Но, ако би се говорник обратио на скупштину и захтевао да она реши, треба ли да му се реч закрати, председник је дужан то скупштини на решење предложити.“²⁵⁶ Унеколико, такав приступ могао се правдати заштитом расправе у парламенту од опструкције, и заштитом сваког појединог посланика од говора мржње и безразложних увреда на његов рачун. Међутим, видљива је даља намера што већег ограничења имунитета неодговорности. У том смислу, јасна је интенција законодавца исказана у члану 28 ст. 2 Закона, да не пропусти прилику да подсети

²⁵² Ратко Марковић, *Уставно право*, стр. 98.

²⁵³ Видети у: Слободан Јовановић, „Наше уставно питање у XIX веку“, стр. 37; Јовановић за своју тезу наводи и сликовит пример: „на пр. скупштинари су устајали кад је министар Ристић улазио у Скупштину; подношење интерпелација сматрало се као акт велике куражи итд.“ - Исто, стр. 38.

²⁵⁴ *Закон о пословном реду у Народној скупштини* од 1. октобра 1870. године - *Зборник закона и уредаба издани у Књажевству Србији за 1870. годину*, XXIII, Београд, Државна штампарија, 1870, стр. 1-43; <https://www.uzzpro.gov.rs/doc/biblioteka/digitalna-biblioteka/Zbornik-zakona-i-uredbi-izdanih-u-Knjazestvu-Srbiji-za-1870-godinu.pdf>, приступ: 12.03.2023.

²⁵⁵ Према: Драгослав Јанковић, Наведено дело, стр. 130.

²⁵⁶ Члан 29. став 1 *Закона о пословном реду у Народној скупштини од 1870* типична је пословничка одредба.

посланике на последице из члана 71 Устава, којима својим говором себе могу изложити²⁵⁷ уколико критички говоре о кнезу, влади, скупштинском часништву, чиновницима, чиме је на народне представнике вршен додатни притисак у циљу ометања њихове слободе говора.

Одредбама овог закона било је прописано да своје мисли у Скупштини свако излаже усмено, „а може се при томе и белешкама послужити“ (чл. 31), те да „нико несме личност владаоца у скупштинске претресе уплетати. Но и о страним владаоцима и владама ваља се пристojно изражавати.“ (чл. 32). Помињање владара било је, дакле, изричито забрањено посланицима у скупштинским расправама, чиме је додатно ограничена њихова слобода говора.

Занимљива је одредба члана 33 Закона којом је и иначе крњи имунитет додатно дероган. Наиме, тим чланом Закона прописано је да „ко у скупштини наводи о државним чиновницима, да су учинили каква дела противна њиховој дужности, или таква, која их у јавном мишљењу понижавају, дужан је, на захтевање владе, да именује такве чиновнике, што ако не учини, председник ће му закратити реч, а ако то учини, одговоран је за истинитост своји навода, ако иста скупштина сходно члану 71 устава предходно одобри“. Народни посланици су, таквом нормом, били двоструко упозорени да добро размисле хоће ли изрицати икакве примедбе на рад државних чиновника, јер о њиховим преступима нису могли говорити у алузијама, већ су били законом обавезани да појединог чиновника прозову именом и презименом, услед чега су били изложени могућности да по приватној тужби поменутог чиновника одговарају пред редовним судом, пошто то одобри Скупштина. Ово је посланике опозиције у случајевима критике рада извршне власти суштински остављало без имунитетске заштите, јер би одлука о скидању имунитета била у рукама скупштинске већине, чији су представници били чиновници на чији би незаконит рад могло бити указано.

Међутим, и посланички имунитети тако окрњеног квалитета нису значајније негативно утицали на рад Скупштине током Намесничког режима (1869 – 1873) Зашто? Објашњење даје Сл. Јовановић: „У намесничкој Скупштини није било странака ни клубова. ... У недостатку странака и клубова, ко је руководио Скупштину? Руководили су је владини посланици, с једном мањом групом сигурних династијаша и добрих газда, који су издвојени из реда народних посланика. Ти људи добијали су од владе упутства како треба говорити и гласати; њихов је задатак био да на владине предлоге узвикују 'тако је!' и 'прима се!', - и они су, као клака, повлачили целу Скупштину за собом. У Скупштини, само су владине присталице имали плана и иницијативе; остали посланици долазили су на седнице неорганизовани и неспремни и зато је ... све испадало онако како је влада хтела.“²⁵⁸ Зато не чуди што је опсервиран период у развоју српског парламентаризма познат као доба тзв. сус-парламентаризма²⁵⁹, оног у којем је владало правило да је ћутање у скупштинској сали злато.

Занимљиво је пак да је скупштинска већина у том периоду једним скупштинским иступом покушала да угрози и тако крње посланичке имунитете, супротстављајући своју већинску вољу самом Уставу. Наиме, чланови скупштинске већине једном су у скупштини иступили против тзв. „смутљиваца“ међу посланицима – „т. ј. против оних лица која су говорила рђаво о влади. Поједини посланици тражили су да се та лица, каогод лопови, ставе под полицијски надзор.“²⁶⁰ Посланици скупштинске већине тражили су, упркос, уставном гарантовању парламентарних имунитета посланицима, букагије за своје колеге које нису мислиле исто што и власт. Наведени гротескни случај јасан је пример отпора које је према парламентарним имунитетима гајила власт у Србији у другој половини XIX века, сматрајући (не без разлога) посебно имунитет неодговорности, ма како окрњен био, уточиштем малобројних опозиционих посланика, пред силом власти. Тај случај ће бити и знак да власт у

²⁵⁷ „А уколико би који посланик учинио оно што је чланом 71 устава предвиђено, с њиме ће се поступити по наређењу истог члана.“ – члан 28 став 2 Закона о пословном реду у Народној скупштини.

²⁵⁸ Слободан Јовановић, *Влада Милана Обреновића*, књига I, стр. 136-137.

²⁵⁹ Сус-парламентаризам или ћут-парламентаризам. Од турске речи „сус“, што значи „ћути“.

²⁶⁰ Слободан Јовановић, *Влада Милана Обреновића*, књига I, стр. 137.

Србији тог доба није марила много за имунитетску заштиту опонената, али и за самосталност и неповредивост Скупштине. То ће бити и весник намере извршне власти, па и посланика већине, да парламентарни имунитети, прописани као „нуžno зло“ у датом тренутку, за њихове политичке противнике у Скупштини остану само мртво слово на папиру.

Питање утемељења једном прокламованих посланичких имунитета добијаће у србијанској парламентарној пракси све већи значај са формирањем политичких партија²⁶¹ од почетка осме деценије XIX века, и учешћем тих партија (нарочито социјалиста и радикала) на изборима за Народну скупштину почев од 1872. године. Не имајући прави одговор на аргументоване критике опозиционих посланика, кнез Милан и његови министри посезали су за разним репресивним мерама против опозиционих посланика, ударајући институционално, а неретко и ванинституционално, на њихове парламентарне привилегије, не марећи што су тиме ударили и на положај саме Скупштине као демократске тековине српског народа.

На пољу судара извршне и законодавне власти у том периоду био је веома сликовит пример прогона опозиционог посланика, „сељачког трибуна“ Адама Богосављевића, претече Радикалне странке, који је под удар извршне власти дошао због оштрих скупштинских говора и политичких агитација усмерених против кнеза Милана и његових министара.

1.3.1. „Имунитетски“ случај народног посланика Адама Богосављевића

Адам Богосављевић, по свему особена политичка фигура Србије друге половине XIX века, био је један од следбеника политичких идеја првог српског социјалисте Светозара Марковића, који је идеје свог узора прилагодио разумевању неписмених српских сељака.

Према сведочењу Сл. Јовановића, Богосављевић је био сељак-философ. „Било је тачније рећи: сељак-факултетлија. Он је свршио целу Велику школу, али није хтео полагати испите, да не би дошао у искушење да са добивеном дипломом затражи државну службу. Он се, после свршене Велике школе, вратио на село, и радио земљу као и остали сељаци. Стајао је под утицајем Светозара Марковића, - и његов је значај у томе што је Марковићеве идеје прерадио популарно за сељачку масу“²⁶². Богатим образовањем, политичким и говорничким даром, чврстим карактером и личним примером останка на селу, врло брзо је постао народни трибун, крајње неугодан по власт. Д. Јанковић запажа „да је Богосављевић, нарочито својом активношћу и борбом у Скупштини, ... знатно допринео да се сељаци у Србији политички еманципују и да слободно политички мисле и да учествују у политичком животу у земљи“²⁶³.

У Скупштину је ушао 1874. године као један од двојице социјалиста²⁶⁴, следбеника Светозара Марковића, којима су се касније придружили и сељачки трибуни Ранко Тајсић и Милан Гавриловић. „Адам Богосављевић, 'сељак-философ', успео је да створи од ових сељака са завршеном основном школом истакнуте парламентарце, способне да у скупштинским дебатама збуне, доведу у теснац и често надмаше владине посланике, председнике и остале чланове министарског савета, међу њима и оне који су се школовали на хајделбершком, париском или другом универзитету, присиљавајући их да одступе од својих предлога.“²⁶⁵

Бритким говорима у Народној скупштини и опозиционом предузимљивошћу на терену, Богосављевић је брзо дошао под удар власти која је, ради сузбијања његовог све већег утицаја међу сељаштвом као најбројнијим друштвеним слојем, користила сва дозвољена и

²⁶¹ Конзервативци (присталице Обреновића) и либерали (начелни противници династије) као политичке групе почели су постепено обликовање још од Светоандрејске скупштине. Почетком осме деценије XIX века долази до појављивања и заступника социјалистичке мисли у Србији (Светозар Марковић, његов брат Јеврем, Васо Пелагић и др), да би прва етапа у формирању политичких партија у Србији била довршена 1881. године формирањем Народне радикалне странке. О томе више у: Драгослав Јанковић, Наведено дело, стр. 113 и даље.

²⁶² Слободан Јовановић, *Влада Милана Обреновића*, књига I, стр. 395-396.

²⁶³ Драгослав Јанковић, Наведено дело, стр. 200.

²⁶⁴ Други је био посланик Милија Миловановић – прим. аутора.

²⁶⁵ Растислав В. Петровић, *Адам Богосављевић*, друго издање, Службени лист СРЈ, Београд, 1998, стр. 47.

недозвољена средства која је имала на располагању. Тако је, брзо по изборима за Народну скупштину одржаних 8. новембра 1874 отпочео његов „имунитетски“ случај.

Узнемираван од стране полицијских власти, Богосављевић је већ 21. фебруара 1875, на 39. састанку Народне скупштине министру полиције поднео интерпелацију у којој наводи: „Дознао сам са поуздане стране да је начелник среза крајинског 10. овог месеца позивао неке сељаке на испит, да покажу како сам ја говорио неке речи противно закону. Овим се поступком дакле чини надамном истраживање, које је противно чл. 74. устава, где се каже: да се над послаником, док скупштина траје, не може предузимати истраживање, док скупштина то не реши. Кад се са мном овако ради док сам још на скупштини, ја шта ли ће од мене бити док одем кући, и док ме полиција у своје шаке докопа? Оваквим се поступањем наочице иде на то да се скупштинари застраше, да не смеју слободно исказивати и представљати народне потребе, и износити мане наше госпoде, него просто да буду аминаши на све оно, што влада и госпoда хоће. А кад се тако ради, онда нашто сазивати скупштину и на њу толико трошити, а овамо радити да скупштина узакоњава и заступа више интересе и вољу бирократску, него интересе народа.“²⁶⁶ Интерпелацију Богосављевића одбио је председник Владе, наводно, због недозвољених израза и напада на власт, услед чега се премијер није сматрао обавезним да на интерпелацију одговори. Кад је исту интерпелацију, прочишћену од оштрих речи, поднео Адамов колега Милија Миловановић, принуђен да поштује Устав, премијер „је упознао Скупштину да полиција у крају одакле је Адам испитује неке људе да би сазнала ко је уочи сазива Скупштине узнемиравао народ бунтовним речима. Он је дозволио могућност да је у то умешан Богосављевић, али је категорички одбио да призна да се над њим води истрага“²⁶⁷.

У овом случају, иако је повод за прогон Богосављевића био нађен у његовим говорима на митинзима и сеоским зборовима, њему није повређена неодговорност, јер није „ислеђиван“ због критика упућених Влади са скупштинске говорнице, а, формално гледано, није му био повређен ни имунитет неповредивости, јер ислеђивање није вршено над њим самим. Али очигледно јесте постојао покушај застрашивања опозиционих посланика, насртајем на слободу говора и политичког деловања, те је реч о илустративном примеру који указује на нужност заштите слободе говора посланика посланичким имунитетом.

Народна скупштина, изабрана новембра 1874 на трогодишњи мандат, распуштена је кнежевим актом већ средином марта 1875, због немогућности Владе да се ефикасно одбрани од аргументованих критика малобројне, а енергичне опозиције. Но, тај кратки скупштински сазив био је од великог значаја за развитак политичког живота Србије, чији је рад представљао битну прекретницу у развоју србијанског парламентаризма,²⁶⁸ јер се тада први пут поставило питање поверења Скупштине једној влади, што је довело до тога да кнез Милан први пут искористи своје уставно право да распусти Народну скупштину.

По распуштању Скупштине, већ током марта 1875, у полицију је на ислеђивање због јавних иступа позван и сâм Богосављевић, а у мају исте године је и ухапшен и стражарно спроведен из Неготина у своје село, да не би као изабрани народни депутат присуствовао сусрету с кнезом.²⁶⁹ Јуна 1875 наново је ухапшен да би било спречено његово учешће на скупштинским изборима у августу 1875. године.

Богосављевић је за посланика биран наново августа 1875 и још три пута до своје смрти. Избор и верификација мандата стално су му оспоравани. Онда када није био посланик, хапшен је и ислеђиван. Напослетку, због лажне пријаве за „крађу“ хране из општинског магацина током Првог српско-турског рата,²⁷⁰ ухапшен је дан по завршетку заседања Скупштине 17. марта 1880

²⁶⁶ Стенографске белешке о раду Народне скупштине Кнежевине Србије за 1874/75, стр. 1158 – према Растислав В. Петровић, Наведено дело, стр. 56.

²⁶⁷ Исто, стр. 57.

²⁶⁸ Исто, стр. 59.

²⁶⁹ Исто, стр. 60 и даље.

²⁷⁰ „Нису постојали стварни разлози за његово хапшење. Влада је, да би се у Скупштини ослободила једног од

и два дана касније, без медицинске неге, умро у затвору од упале плућа, у својој 37. години. У борби с њим и његовим присталицама власт је посезала за најсуровијим потезима, не би ли их спречила у намери да учине да Скупштина постане место на којем Влада полаже рачуне народу.²⁷¹ Његов посланички колега Ранко Тајсић је, после бројних хапшења и протеривања из земље, полудео, а други посланик, Јеврем Марковић, херој с Књажевца и Пирота током рата 1877/78, стрељан је самовољом кнеза Милана 1878 због недоказаног учешћа у једној официрској побуни, док је још један следбеник Богосављевића, посланик Љубомир Дидић, стрељан као учесник Тимочке буне 1883. године.

Међутим, парадоксално, нема доказа да је имунитет неповредивости посланика, утемељен Намесничким уставом, иако стално на ивици угрожавања, у периоду од доношења Устава, до доношења Радикалског устава 1888, икада био угрожен. У том времену бурне историје Србије, упркос великих притисака власти на опозиционе посланике, није им никада повређена ни неодговорност, осим што је у једном занимљивом историјском тренутку била озбиљно угрожена. Ово свакако треба приписати рестриктивности имунитетских норми, које су успоставиле особене, релативне, крће имунитете неодговорности и неповредивости посланика за казану реч унутар Скупштине или изван ње. Тако се, што се тиче имунитетске заштите народних представника у том периоду уставног живота Србије, не без одређеног цинизма, може казати да се није ни могло кршити оно што суштински не постоји.

1.3.2. Еклатантан пример угрожавања слободе говора народних посланика у Народној скупштини и назнака могућности угрожавања имунитета неодговорности посланика

До угрожавања колективне слободе говора народних посланика у српском парламенту XIX века дошло је у једном преломном и веома тешком историјском тренутку за Србију, непосредно после неславно окончаног Првог српско – турског рата 1876. године.

Почетком 1877, по успостављеном примирју, било је очигледно да је Србија изгубила рат олако започет с јесени 1876, уз велико национално одушевљење за ослобађање рубних српских крајева од вишевековног турског ропства. У непријатним околностима, док је српска дипломатија била ангажована на постизању повољног мира с Турском, за средину фебруара 1877 кнез Милан је сазвао Велику народну скупштину,²⁷² која би потврдила договорени мир.

Велика народна скупштина конституисана је 14. и 15. фебруара 1877, са опозиционом већином крајње неугодном по извршну власт, да би већ 16. фебруара била одржана скупштинска седница на којој је дошло до угрожавања слободе говора посланика у Скупштини и претње по њихов имунитет неодговорности.

Сведочанство о догађају изнео је Сл. Јовановић: „Уплашен од исте те Скупштине чије је сазивање сам тражио, он (кнез – прим. аутора) није имао веће бриге, него да је што пре пошље кући.“, док, са друге стране, „о владином плану Скупштина није знала ништа. Посланици су веровали, да кнез неће бранити министре,²⁷³ и да их казна неће мимоићи.“²⁷⁴

Током скупштинске седнице 16. фебруара 1877, започето је од стране кнеза и Владе

највећих противника, преко полиције покренула поступак по тужби написаној пре четири године за дело које ни у ком случају није могло бити оквалификовано као кривично.“ - Растислав В. Петровић, Наведено дело, стр. 138.

²⁷¹ Видети: Растислав В. Петровић, Исто, стр. 117.

²⁷² Уставом је било утврђено да се Велика народна скупштина састаје у изузетним приликама, од којих је једна – решавање о мировном споразуму. Прерачунавши се у политичкој комбинаторици, јер су на изборима победили њему противни радикали, кнез је уз подршку владе направио сценарио по којем је Велику народну скупштину требало спречити да расправља о ичему другом, осим о миру с Турском. За извршну власт било је неугодно отварање питања министарске одговорности за изгубљени рат, јер је опозиција имала већину. По фазама извршења, сценарио је имао обресе политичког трилера и суштински је био вид мини државног удара.

²⁷³ Непосредно пре рата и у току самог рата развило се неколико озбиљних министарских корупционих афера, између осталог и афера министра војног генерала Белимарковића, због којих је народ био озбиљно озлојеђен.

²⁷⁴ Слободан Јовановић, *Влада Милана Обреновића*, књига II, Издавачка књижевна Геце Кона, Београд, 1933 / Просвета, Београд, 2005, стр. 116-128.

извођење својеврсног мини државног удара. Најпре је, под изговором да ће Скупштина расправљати о миру са Турском, седница оглашена тајном, чиме је онемогућено присуство народа у публици. Скупштина је држана у згради Народног позоришта у Београду, а од кнежевог двора до зграде позоришта био је постројен батаљон стајаће војске, наводно ради одавања почести кнезу (што се дотад није чинило). Кнез и министри су у Скупштину дошли кришом, где се кнез први пут није обратио престоном беседом, него кратким усменим поздравом, чиме је по пословнику била избегнута могућност упућивања скупштинске адресе кнезу. У присуству кнеза прочитан је указ о „једином“ разлогу за сазивање Велике народне скупштине – миру с Турском, чиме је Скупштини забрањено расправљање о ичему другом. Након тога је кнез изашао из скупштинске сале, остављајући у њој изненађене посланике. Министар Јован Ристић почео је да чита Скупштини реферат о постизању мира са Турском. „Али Скупштина није много слушала његов извештај; после неког времена посланици су га стали прекидати, ... када је врева постала врло велика, министар унутрашњих дела Радивоје Милојковић обрнуо се скупштинарима, и рекао на свој кратак, оштар начин: 'Ако нећете мир, имаћете ноћас рат!'“²⁷⁵ Била је то крајње озбиљна претња не само имунитету неодговорности, него и самој безбедности посланика, након чега је председник Скупштине, готово ритуално, три пута поставио посланицима питање да ли „примају“ услове мира са Турском, да би, након, три узастопна потврдна одговора свих посланика, „кнез (је) искрснуо наново на позорници. Пред његовом појавом посланици су занемели од изненађења, – и усред мртвог ћутања кнез је потврдио скупштинско решење о миру“²⁷⁶ и распустио Скупштину. Такође, о насталој ситуацији пише и Д. Јанковић: „У писму Филипу Христићу, Ристић се правдао да није хтео да отвара дебату и о другим веома важним питањима, као што је било питање одговорности за рат, не зато што није имао већину у Скупштини, него зато што се у том тренутку непријатељ још налазио на земљишту Србије. Али признаје да је опозиција у Скупштини била јака.... Било је – пише Ристић – елемената нереда – више но ма у једној дојакошњој скупштини – великој или обичној.“²⁷⁷

Посланици су били потпуно онемогућени да расправљају, због чега су негодовали и нису желели да се разиђу. Но, одмах по кнежевом одласку, Скупштину су запосели жандарми предвођени управником града Београда. „Сматрајући их обичним грађанима, јер је Скупштина завршила рад, управник града Београда им је наредио, под претњом хапшења, да одмах напусте зграду.“²⁷⁸ Овим су, уосталом као и постројавањем војске под оружјем испред зграде заседања, извршне власти учиниле снажан притисак на окупљене посланике чиме је, сматрамо, доведено у питање поштовање члана 86 Устава који је прописивао да „нико не може с оружјем доћи у седнице Скупштине, ни у ограду њеног здања“.

У тој својеврсној „позоришној представи кнеза и владе“, како су догађај окарактерисали бројни савременици, односно, у једном занимљивом политичком маневру, на политичко безобзиран начин формално исправно протумачен је Устав у корист кнеза и извршне власти. Јер, наиме, чланом 79 Устава доиста јесте било прописано да „без књажевног позива посланици не могу се скупити у седнице скупштинске, нити могу скупљени остати, и што радити, пошто су седнице закључене, одложене или скупштина распуштена“. Али је растеривање посланика урађено тако напречац, грубо и претеће, да не могу да се не запазе и обриси насртаја на имунитет неодговорности. Јер, напрасним закључењем рада Скупштине, посланици су спречени да се окупе и говоре у свом Дому, пошто им је готово тренутно забрањено хапшењем, ако се не умире и не напусте зграду позоришта. Сама претња управника града Београда била је сликовит атак на положај народних представника и аутономију Скупштине у њеном раду. Међутим, повреду аутономије српског парламента тада није учинио

²⁷⁵ Слободан Јовановић, *Влада Милана Обреновића*, књига II, стр. 125.

²⁷⁶ Исто, стр. 125.

²⁷⁷ Драгослав Јанковић, Наведено дело, стр. 203.

²⁷⁸ Растислав В. Петровић, Наведено дело, чл. 108.

само управник града Београда са својим жандармима. То су, пре свега, учинили кнез и влада.²⁷⁹ Народни посланици су се, након претње управника града, поткрепљене наоружаним жандармима, мирно разишли.

Да ли се тада догодио еклатантан пример угрожавања неодговорности или само луцидан маневар власти у „рату“ са опозицијом, на то питање формално је одговорио Устав. Што се тиче суштинског одређења те занимљиве епизоде српског парламентаризма, можда ипак прави одговор лежи у циничном закључку да је том приликом имунитет неодговорности у српском уставноправном животу спасен живим страхом самих народних представника.

1.4. Уређење парламентарног имунитета неодговорности у Уставу од 1888 и у органском Закону о пословном реду у Народној скупштини од 1889. године

За готово две деценије дуг период примене Намесничког устава од 1869 до доношења *Устава за Краљевину Србију од 1888*²⁸⁰ (тзв. Радикалски), Драгослав Јанковић казао је да је то био период покушаја увођења парламентаризма²⁸¹ у политички систем тадашње српске државе. Уставом од 1888 у Србију је макар формално уведен прави парламентарни систем.

Доношењу Радикалског устава претходили су дуги политички преговори. Нацрте новог устава приложиле су све релевантне политичке групе, од којих су најзначајнији били они Напредне и Радикалне странке. Њихов значај био је у пледирању за доследну примену класичних парламентарних начела и, с либералног аспекта, веома важног начела аутономије Скупштине. То је, према нацрту напредњака, подразумевало два елементарна права Скупштине – да се састаје редовно, по закону, а не вољом монарха, и да сама себи пропише пословник,²⁸² што би значајно утицало на постепену либерализацију политичког живота.

Устав од 22. децембра 1888 настао је као резултат „примирја“ у деценију и по дугој борби између кнеза, потоњег краља²⁸³ Милана и Радикалне странке као странке у успону²⁸⁴, којим је окончан непопуларни и по интересе народа штетан²⁸⁵ режим Напредне странке.

²⁷⁹ Упоредна уставноправна историја памти ретке инциденте оружаног угрожавања парламентарне самосталности. Један такав инцидент догодио се у Парламенту В. Британије 1642, када је краљ Чарлс I ушао у Доњи дом с наоружаном стражом да ухапси пет чланова Доњег дома због наводне издаје. Покушај хапшења није успео, јер осумњичени парламентарци нису тренутно били присутни у здању Парламента. Чарлсов упад у здање Парламента уз наоружану пратњу касније је сматран кршењем привилегија. Као последица тог инцидента оформљена је у Доњем дому парламентарна привилегија „приступа монарху“ која је припадала Дому као целини и коју је у име Доњег дома користио његов председник - да преда лично владару традиционалну петицију за привилегије (адреса владару). То је било „у складу са дугогодишњим обичајним принципом да монарх не сме, чак и као гледалац, бити присутан у Дому током дебата или примати обавештења о нерешеним питањима или говорима појединих чланова.“; Видети: Sasha Hardt, Наведено дело, стр. 67-68.

Други случај догодио се у Француској на почетку револуције, 23. јуна 1789. Пошто се грађански stalez из предреволуционарне Скупштине 17. јуна 1789 прогласио Народном скупштином и заказао прву седницу за 20. јун, краљ је седницу покушао да спречи затварањем скупштинске сале, наводно због реновирања. Посланици су се преселили у оближњу тениску дворану краљевске палате и прогласили се Конституантом, полажући чувену заклетву да се неће разићи „све док не установе устав Краљевине Француске на чврстој основи“. Такав развој догађаја изазвао је краља да поништи акт о Конституанти и нареди да се stalezi састају, као раније, одвојено. Народна скупштина га више није слушала. Зато је краљ извео гарду, што је довело до чувених Мирабоових речи „Састали смо се вољом народа и одавде можемо бити померени само на врховима ваших бајонета.“ У страху од могућег напада гарде, окупљени народни представници усвојили су 23. јуна 1789 акламацијом Мирабоов предлог за увођење имунитета неодговорности. Видети: Sasha Hardt, Наведено дело, стр. 139-141.

²⁸⁰ Објављен у „Српским новинама“ број 282 од 23. децембра 1888. године; извор: *Српски устав*, књ. I, Владан Петров, Дарко Симовић, Мијодраг Радојевић (приређивачи), стр. 181 – 231.

²⁸¹ Видети: Драгослав Јанковић, Наведено дело, стр. 176.

²⁸² О томе више код Олге Поповић – Обрадовић, Наведено дело, стр. 61.

²⁸³ Србија је проглашена краљевином 6. марта 1882. године.

²⁸⁴ На изборима за Велику скупштину 4. децембра 1888, 5/6 народних посланика (500) су били радикали.

²⁸⁵ На унутрашњем плану, владавини напредњака обележила су масовна кршења устава и велике репресије над политичким противницима и народом, што је кулминирало суровим гушењем Тимочке буне новембра 1883, и на међународном плану, пораз у беспотребном авантуристичком рату против Бугарске 1885.

По питању оцене устава, „не само да се истиче оновремена модерност његове садржине, већ се и начин његовог доношења сагледава као узорни модел“²⁸⁶. Нацрт устава писан је у Великом уставотворном одбору, који је образовао краљ. У његов састав ушли су високи представници политичких партија, као и представници високог клира и чиновништва, трговци, занатлије и пољопривредници, чиме је обезбеђена репрезентативност одбора.²⁸⁷

Устав је прокламовао слободу изражавања мишљења, слободу избора и удруживања, слободу штампе и др, којим правима је обезбедио и веће гаранције него претходни устав. Био је то „један либерални, буржоаско-демократски устав“²⁸⁸, који је прокламовао поделу власти и владавину права, као и начело локалне самоуправе. Омогућио је „парламентарни систем, чија је суштина у томе што се министри на тај положај не постављају и на њему не остају по монарховој вољи, него по вољи парламентарне већине. Другим речима, тај устав омогућио је прелазак из уставне у парламентарну монархију“²⁸⁹. Како је успоставио политичку одговорност владе према Скупштини, његово доношење је, према Сл. Јовановићу, означило наступање „доба парламентарности“ у Србији. Тиме је остварена победа грађанских демократских начела, за која се српски народ борио још од тридесетих година XIX века.

Радикалским уставом оснажен је положај Скупштине и проширена њена овлашћења, у погледу законодавне иницијативе, у вези са усвајањем и контролом државног буџета. Укинута су именовани посланици и створен прави дом народног суверенитета²⁹⁰, састављен искључиво од изабраних народних представника. „Нови Устав признавао је Скупштини право питања и интерпелације, право анкете и истраге, право примања петиција итд. Сва та права била су потребна Скупштини да би могла вршити надзор над радњом министара.“²⁹¹

Узимајући у обзир оружани упад у Скупштину током заседања у фебруару 1877, од великог су значаја и одредбе члана 126 Устава, којима је прописано да „Скупштини припада искључиво право да у својој средини одржава ред преко својег председника“ (став 1); да „Никаква оружана сила не може се поставити у згради Народне скупштине нити у њезином дворишту“ (став 2); те да „Нико оружан не сме ући у зграду Народне скупштине, осим лица која по пропису оружје носе, а у Скупштину по скупштинском послу долазе“ (став 3).

Устав је својим уставним одредбама прокламовао да сваки народни посланик представља цео народ, а не само оне који су га изабрали (чл. 83), у ком смислу је чланом 84. Устава гарантован принцип слободног мандата.

За верификацију мандата посланика била је надлежна сама Народна скупштина (чл. 104 ст. 1), а нарочит је значај одредбе члана 104 став 2 Устава: „Нико не може спречити изабраног посланика, коме је надлежни бирачки одбор издао пуномоћство, да уђе у Скупштину. Једино Скупштина имаће да решава да ли је избор правилан или не“, према којој се поседовање мандата претпостављало док се другачије не утврди.

Тренутак почетка мандата био је од значаја за заснивање посланичког имунитета неодговорности. Тумачење члана 107 Устава, којим је било прописано да „сви посланици полажу, пошто им буду оверена пуномоћства и Скупштина их прими за своје чланове, ову заклетву: ...“ наводи на закључак да је мандат посланика започињао верификацијом мандата, после које су посланици били дужни да положи заклетву. Међутим, има основа и за став који

²⁸⁶ Владан Петров и Дарко Симовић, „Савремени поглед на развој уставности у Кнежевини и Краљевини Србији“, стр. 35.

²⁸⁷ Видети у: Јаша Продановић, Наведено дело, стр. 349.

²⁸⁸ Драгош Јевтић, Драгољуб Поповић, Наведено дело, стр. 141.

²⁸⁹ Ратко Марковић, *Уставно право*, стр. 100.

²⁹⁰ Према неким ауторима, новим уставом је „ликвидирана свака тежња за народним суверенитетом“, јер је прокламовао „делегирани суверенитет, што не значи ништа друго до укидање суверенитета народа, и то двоструко делегирани, од народа скупштине и од скупштине влади“. О томе: Мирослав Р. Ђорђевић – Слободанка С. Стојичић, Наведено дело, стр. 171.

²⁹¹ Слободан Јовановић, *Влада Милана Обреновића*, књига III, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1933 / Просвета, Београд, 2005, стр. 449.

се ослања на наведену одредбу члана 104 став 2 Устава, да је мандат изабраног посланика започињао тренутком издавања пуномоћја од стране надлежног бирачког одбора, на основу чега је изабрани посланик, без препреке, могао ући у Скупштину. Ако би се прихватио такав став, онда би, хипотетички, сваки народни посланик који би након уласка у зграду Народне скупштине дао било какву изјаву у вези са вршењем своје посланичке функције, био под заштитом неодговорности. Ипак, уобичајено је прихватање тренутка верификације као тренутка започињања посланичког мандата и активирања имунитета, с обзиром на чињеницу да су тада започињале посланичке активности изабраног посланика.

Од значаја је и члан 109 Устава којим је уређено питање јавности у раду, тако да је рад Народне скупштине био јаван, с тим што се јавност могла изузети одлуком саме Скупштине.

Гласање у Скупштини је, према члану 111 став 1 Устава, обављано „гласно поименце, седењем и устајањем, или тајно“.

Парламентарни имунитети посланика су, према Радикалском уставу, били значајно унапређени и постављени на шире основе. Њиховим прецизирањем и унапређењем, унапређен је положај посланика и ослабљен положај и обезбеђен неометан рад Скупштине.

Уставом је, по узору на белгијски уставни модел, установљен пуни²⁹², односно апсолутно чисти парламентарни имунитет неодговорности, какав је потекао из француског уставног права, због чега В. Петров примећује да је Устав од 1888 садржао у себи „садржински чисту одредбу о имунитету неодговорности“²⁹³.

Одредбе члана 124 Устава, којима је прописана неодговорност, прецизне су и јасне. Према ставу 1 тог члана „нико и никад не може узети посланика на одговор за глас који је дао као члан Скупштине“, док је став 2 прописао да „за своје говоре у Скупштини посланици не одговарају никоме другом сем самој Скупштини, која их може казнити, на предлог Председника Скупштине, дисциплинарним скупштинским казнама одређеним у Закону о Пословном реду у Народној скупштини“. Забрана да ико узме „на одговор“ посланика за глас и говор у Скупштини значи, пре свега, да су посланици у вршењу функције били заштићени од притиска извршне и судске власти, а одредница „никада“ успостављала је трајан имунитет у погледу времена – неодговорност их је штитила почев од верификације мандата, па убудуће. Уставом је била успостављена само њихова дисциплинска одговорност, која је била искључиво у надлежности Скупштине, док су кривична, грађанско-правна, административна и свака друга одговорност посланика због гласања и говора у Скупштини биле потпуно искључене. Апсолутна неодговорност била је логичан резултат новоуспостављеног парламентарног система, где су посланици, поред осталог, постали контролори рада извршне власти – они су морали бити сигурни у вршењу контролне функције. „Да би учествовао у контроли рада владе, односно извршне власти, посланик је морао бити ослобођен бриге да због критичког говора не постане предмет кривичног гоњења.“²⁹⁴

Кад су у питању активности (пре свега, говор и писање) посланика ван Скупштине, њихово политичко деловање било је покривено имунитетом неповредивости који, иначе, није покривао само одговорност посланика за вербалне деликте, већ и одговорност за било коју другу „кривицу“, али и „за дугове“. Према члану 125 Устава, „Без овлашћења Народне скупштине посланици не могу се узимати на одговор, нити ставити у притвор за какву кривицу или за дугове, од дана избора па за све време трајања њиховог посланичког мандата, ван случаја кад се ухвате на самој делу. Али и у том последњем случају Скупштина се, ако је на окупу, одмах извештава, и она даје или одриче овлашћење да се истрага продужи за време сажива.“ На основу те одредбе, као тренутак успостављања имунитета неповредивости може

²⁹² Видети: Слободанка Стојичић, „Два устава Србије из XIX века: Устав Србије од 1888. године – Устав Србије од 1838. године“, у: *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 29, Правни факултет, Ниш, 1989, стр. 108.

²⁹³ Владан Петров, *Парламентарно право*, стр. 85.

²⁹⁴ Марко Павловић, „Народна скупштина у уставима Кнежевине и Краљевине Србије“, стр. 113.

се узети тренутак избора посланика.²⁹⁵ Ово је сасвим разумљиво због предупреджења да посланик не буде ухапшен пре конституисања Народне скупштине, чиме би можда били ометени и само конституисање и потоњи њен несметан рад.

Радикалским уставом од 1888 доиста су били унапређени парламентарни имунитети, а одредба о имунитету неодговорности, како је приметио В. Петров, доиста је била садржински чиста и двоструко апсолутна – и у временском и у садржинском смислу.

Доношење новог устава подразумевало је и усвајање пратећих органских закона који су донети током следеће, 1889. године.

Један од органских закона који је донет у вези с применом новог устава, *Закон о Пословном реду у Народној скупштини од 1. новембра 1889. године*²⁹⁶, значајан је, јер је знатно проширио права посланика (опозиције) у скупштинским расправама²⁹⁷ и додатно разрадио уставне одредбе о положају и раду народних представника. Одредбама главе I тог закона (Састанак посланика и прегледање њихових пуномоћстава) утврђен је поступак верификовања мандата, што је од значаја за успостављање имунитета неодговорности, с обзиром на то да имунитет неодговорности почиње да делује од тренутка верификације.

Расправу на скупштинским седницама Закон од 1889 уредио је одредбама главе V (Седнице скупштинске), према којима су скупштинске седнице по правилу биле јавне, но могле су постати тајне на захтев председника Скупштине, владе или 10 посланика. Седнице је отварао, руководио њима и затварао их председник Скупштине. Он се старао о примени пословника и скупштинском реду. У Скупштини су имали право да говоре само посланици, министри и владини повереници. Нико није могао говорити пре него што затражи и добије реч од председника. Говорници су могли говорити или са говорнице или са свог места. Било им је обезбеђено право реплике само за исправљање факата из свог говора. Говорник је могао говорити само о питању на дневном реду, а ако би уносио друга питања у говор, био би опоменут од стране председника Скупштине. После друге опомене, Скупштина је могла на предлог председника одлучити да говорнику одузме реч. Упадање у реч, прекидање говорника и други акт који би спречавао слободу говора били су забрањени. Председник је био овлашћен да прекине „нарочито бурне“ седнице, пошто на то упозори Скупштину.

Посланици су имали право подношења посланичких питања и интерпелација.

Код гласања, глас се могао дати само лично. Гласање је било јавно - седењем и устајањем, односно поименце, произвком, „гласно“, или тајно.

На овом месту значајно је појаснити да ли је, сагласно члану 124 Устава, имунитет неодговорности штитио посланике само за глас у пленуму, и за говор (и делање) само у скупштинској сали током скупштинских седница или имунитет неодговорности у овом уставу треба тумачити шире и његовом заштитом прожети сваки сегмент скупштинске активности посланика у вршењу њихових службених дужности. Ни сâм Устав од 1888, ни одредбе Закона о Пословном реду у Народној скупштини од 1889 на ово питање не дају изричит и прецизан одговор. Међутим, тумачењем одредаба Устава и наведеног закона може се закључити да је институт неодговорности штитио посланике не само за глас и говор у пленуму, него и током других њихових активности у обављању функције посланика, како унутар самог скупштинског здања, тако и ван њега.

²⁹⁵ О томе је недвосмислено у: Слободан Јовановић, *Уставно право Краљевине Србије*, Београд, 1907; и Слободан Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, стр. 179.

²⁹⁶ *Закон о Пословном реду у Народној скупштини од 1. новембра 1889. године*, <https://www.uzzpro.gov.rs/doc/biblioteka/digitalna-biblioteka/Zakon-o-poslovnom-redu-u-narodnoj-skupstini.pdf>, приступ: 12.03.2023.

²⁹⁷ Слободан Јовановић, *Влада Александра Обреновића*, књига I, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1933 / Просвета, Београд, 2005, стр. 13.

Наиме, Закон о Пословном реду од 1889 био је предвидео, ради ефикаснијег рада, формирање скупштинских одсека и одбора²⁹⁸ који су, према одредби члана 22 став 1, били дужни да претресу у општим цртама све законске и друге предлоге које им Народна скупштина буде упутила. Претрес у одсечима обављао се по истим правилима као и за пленум. Посланици су, дакле, и на одсечима расправљали, говорили и гласали за утврђивање појединих предлога, те су неодговорношћу нужно морали бити заштићени не само у пленарним расправама, него и у раду скупштинских одбора и одсека. Како су се одсеци и одбори, према члану 35 Закона, састајали и радили „у згради скупштинској у нарочито за њих одређеним одајама“, али су одбори могли, „ако њихов посао буде изискивао држати своје седнице у министарствима“, треба узети да је посланике неодговорност за рад у одборима штитила не само унутар скупштинске сале, него и унутар целог скупштинског здања, као и у објектима појединих министарстава у којима би био заказан рад одбора. Имајући у виду да је одредбама чл. 38 и 39 Закона било прописано и састављање и упућивање скупштинских „депутација“, треба узети да су имунитетом неодговорности били покривени и посланици - чланови тих делегација, па и они који су се налазили у делегацији за предају скупштинске адресе краљу. Иmunитет неодговорности штитио је, дакле, посланике и у краљевском двору. Мишљење да се неодговорност не може сузити само на рад пленума и само на скупштинску салу заступао је и Сл. Јовановић, који је писао да посланичка неодговорност „не покрива само оно што би посланик радио само у седницама Народне Скупштине, него и оно што би радио у скупштинским одборима, изасланствима, или особитим дужностима које би му Скупштина поверила“²⁹⁹.

У погледу разјашњења да ли је неодговорност покривала само оно што је било изречено од стране народних посланика, или су се под њеним окриљем налазили и остали посланички поступци током вршења дужности, и ту је ствар била сасвим јасна. Посланицима је неодговорност пружала заштиту за целокупан „службени рад“. Дакле, не само за говор, него и за сваки писани акт који би приложили током посланичког мандата (интерпелације, посланичка питања...), као и за сваку другу активност током вршења посланичке функције.³⁰⁰

Што се тиче одредаба Главе Х (*Дисциплинарне казне*), од значаја за разматрање теме је члан 109 Закона, који је прописао да Скупштини припада искључиво право да у својој средини одржава ред преко свог председника. Том нормом операционализована је уставна норма из члана 126 Устава. Постојале су четири дисциплинске мере за повреду реда током заседања и то: *опомена на ред*; *записана опомена на ред*; *одузимање речи*; *привремено искључење из седница скупштинских* (не дуже од 10 седница), од којих је прве две могао изрећи председник Скупштине, а потоње две је изгласавала Скупштина већином гласова посланика. Закон је утврђивао повреде у случају којих се поједина мера изриче посланику, као и право посланика против кога је предложена мера привременог искључења да говори у своју одбрану или да „пусти“ да у његово име говори други посланик кога он изабере.

За разматрање парламентарног имунитета неодговорности, од значаја су и одредбе члана 119 Главе Х Закона. Закон не говори експлицитно о имунитету неодговорности, али је чланом 119 Закона било предвиђено да: ако би који посланик извршио какво кривично дело у самој згради скупштинској, претрес ће се, ма о чему он био, одмах обуставити. (став 1) Председник је био дужан да одмах извести Скупштину о извршеном делу и да дотичног посланика позове на одговор и протоколарно саслуша. (став 2) Овај протокол председник је морао да саопшти Скупштини, а ако има места и судској надлежној власти. Судска ће власт затим поступити као и да је дело извршено ван зграде скупштинске. (став 3)

У вези са оваквим нормама најпре се намеће питање која је све кривична дела у Скупштини могао да изврши посланик током заседања. Могло би се рећи, баш свако кривично

²⁹⁸ Глава III, чл. 17-35, Закона у Пословном реду у Народној Скупштини од 1889.

²⁹⁹ Слободан Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, стр. 179.

³⁰⁰ Исто, стр. 179.

дело. И то, шире посматрано, можда може бити тако. Међутим, сва је прилика да је овом нормом забрањено, пре свега, вербалним деликтима, раније утврђеним *Казнителним законом од 1860, са изменама и допунама од 30. јуна 1882. године*³⁰¹, пре свега деликтима који као заштитни објекат имају државу, владара, владарску породицу, владу и Народну скупштину, потом и владаре других држава, као и јавни поредак. На такав закључак наводе и одредбе једног другог органског закона – *Закона о штампи од 31. марта 1891*. Тим законом је, наиме, било прописано да је узапћење неког листа било могуће само у случају увреде краља или краљевског дома и увреде неког страног владарца или његовог дома и у случају позивања на оружани устанак³⁰², што је, иначе, било прописано и самим Уставом³⁰³. Такође, поменуте норме прописују поступак утврђења ради ли се о вербалном деликту казаном у вези са вршењем функције, или о деликту речи које би посланик могао да изговори у скупштинском здању неvezано за вршење функције, од чега је зависио даљи третман посланика, односно, да ли је реч о примени имунитета неодговорности или неповредивости.

Одредбе члана 120 овог закона уређивале су поступак одузимања или потврђивања имунитета неповредивости за кривична дела извршена ван скупштинског здања.

У вези са неодговорношћу, код Устава од 1888 и Закона о Пословном реду од 1889, у одређеној блажој варијанти понавља се нормативна „комбинација“ из Намесничког устава и Закона о Пословном реду у Народној скупштини од 1870. Одредба Устава од 1888 која уређује питање имунитета неодговорности либералнија је од одредбе Закона о пословном реду у Народној скупштини од 1889. Јер, Уставом је посланицима гарантована неодговорност у апсолутном смислу. Међутим, Закон од 1889 ту „привилегију“ посланика на одређен начин чини скученијом, остављајући одредбама члана 119 могућност да посланик „који изврши какво кривично дело у Народној скупштини“, које би се могло окарактерисати као „деликт-изјава“, одговара уз сагласност Скупштине, као да је дело извршио ван скупштинског здања. Истини за вољу, у скупштинском здању могуће је извршити најразличитија кривична дела, па и она најтежа, укључив и дело убиства, што није непознато у нашој парламентарној историји³⁰⁴. Међутим, овде стоји основана претпоставка да се наведеним нормама, пре свега, циљало на вербалне деликте против поменутих објеката заштићених кривичним нормама. Тако испада да су одредбе Закона о Пословном реду од 1889 још једном оправдале тезу М. Гарашанина да су права и слободе, предвиђене уставом, изјаловили доцнији закони.

За неометан скупштински рад споља од значаја су и одредбе чл 121-127 главе XI Закона (*Одржавање реда у згради скупштинској*), на основу којих се о спољној и унутрашњој скупштинској сигурности старао председник Народне скупштине, у згради или дворишту Народне скупштине без његовог одобрења није се смела „поставити никаква оружана сила“, нити је ико наоружан смео да уђе у скупштинску зграду, осим лица која оружје носе по службеној дужности према закону, а надзор над одржавањем скупштинског реда вршио је председник Народне скупштине, уз помоћ наоружаних жандарма који су му били стављени на располагање као скупштинско обезбеђење.

Либералан устав какав је био Радикалски у стварном политичком животу ипак није дао очекиване резултате. Основни разлог за дисфункционалност устава био је у начину на који је парламентаризам и народно представништво доживљавала доминантна Народна радикална странка – као средство сопствене политичке доминације над пораженим политичким противницима. „Било је јасно да долазак радикала на власт није значио само владу већинске

³⁰¹ Видети: „Зборник закона и уредаба у Краљевини Србији изданих од 5. септембра 1881. до 28. јула 1882. године, са додатком неких ранијих закона и конвенција и уговора са Аустро-угарском“, Краљевско-српске државне штампарије, Београд 1882.

³⁰² О томе више у: Слободан Јовановић, *Влада Александра Обреновића*, књига I, стр. 47; Види и: Драгош Јевтић, Драгољуб Поповић, Наведено дело, стр. 142.

³⁰³ Одредба чл. 22 ст 6 Устава. Видети: Љубомирка Кркљуш, Наведено дело, стр. 208.

³⁰⁴ Убиство двојице и рањавање тројице посланика Хрватске сељачке странке које је извршио посланик владајућих радикала Пуниша Рачић током скупштинског заседања Скупштине Краљевине СХС 26. јуна 1928.

партије, него радикалско освајање државе као организације. ... Тако су у Србији прва парламентарна искуства, она под Уставом од 1888, собом донела и прва искуства с партијском државом.³⁰⁵ Такво поимање парламентаризма није било само деструктивно по односе са политичким опонентима у Скупштини. Оно је деформисало и њихове унутарпартијске односе. Јер, оно што су тражили за Народну скупштину, аутономију од краљеве власти, вође владајућих радикала нису биле нимало склоне да дозволе сопственим члановима. Они су се залагали за парламентаризам искључиво као владавину страначког врха и тражили су беспоговорну оданост посланика руководству странке. Прописани слободни мандат остао је пука прокламована форма, чија је суштина била партијски императивна. При чему им није било битно како ће своју политику спроводити – преко владе, ако је одана политици страначког врха, или уз подршку послушне већине у Скупштини, и на штету владе своје странке – ако би влада била наметнута вољом круне.³⁰⁶

Политичко „партизанство“ током краткотрајног важења Устава од 1888 утицало је, сасвим сигурно, веома неповољно на суштину парламентарног имунитета неодговорности. Јер, не треба прећуткивати истину која ће овај институт пратити до данашњих дана – беспоговорна подређеност народних представника страначком врху значи негацију суштине и института слободног мандата и парламентарног имунитета неодговорности, јер се таквом подређеношћу партији, народни представник удаљава од суштине представничког мандата – да заступа интересе грађана и постаје најамни промотер интереса своје политичке групације у извршној власти, у ком својству ни имунитетска заштита не „погађа“ своју суштину – заштиту народног представништва од уплива извршне власти.

Стога се не може занемарити резервисаност појединих аутора према дометима овог устава. Иако је доношењем Устава и потоњих органских закона³⁰⁷ успостављена превласт законодавне власти у односу на управну, чиме је створена основа за парламентарни режим,³⁰⁸ остала је сумња да ли ће и колико Устав бити поштован у реалном животу. Како каже Сл. Јовановић, „сумња (је) била допуштена, да ли је наша сељачка Скупштина дорасла оним задацима који леже на Скупштини у земљама парламентарног режима“³⁰⁹.

Са друге стране, као битан пример напретка у примени института парламентарних имунитета треба узети парламентарни обичај који је настао у време примене Радикалног устава, а који се најбоље описује речима једног посланика на седници одржаној 24. јуна 1893, током расправе о парламентарном имунитету посланика: „Није ово првина да се оваква питања расправљају пред Скупштином. Оваква питања расправљана су прошле године више пута и постављено је било као правило да се за штампарске кривице није ниједан посланик давао суду. Једина су два случаја да је Скупштина одобрила издавање посланика суду: један је са Драгишом Станојевићем, што је био оптужен за велеиздају, и други је случај са Машићем за клевету, иначе у свакој другој прилици Скупштина је себи поставила за правило, да се посланици за мале ствари, за мале штампарске кривице не потржу за одговор.“³¹⁰

1.5. Назадовање парламентарних привилегија под влашћу Александра Обреновића и имунитет неодговорности по Октроисаном уставу од 1901. године

Усвајање либерално-демократског Устава од 1888 није аутоматски значило и јачање

³⁰⁵ Олга Поповић - Обрадовић, Наведено дело, стр. 82.

³⁰⁶ О томе више код: Олга Поповић – Обрадовић, Наведено дело, стр. 84.

³⁰⁷ Закон о штампима, Закон о јавним зборовима и удружењима, Закон о изборима народних посланика, Закон о пословном реду у Народној скупштини, Закон о министарској одговорности, Закон о пословном реду у државном савету, Закон о главној контроли, Закон о општинама, Закон о уређењу округа и срезова, те неколико закона који су се односили на судску власт.

³⁰⁸ Видети: Драгош Јевтић, Драгољуб Поповић, Наведено дело, стр. 143.

³⁰⁹ Слободан Јовановић, *Влада Милана Обреновића*, књига III, стр. 450.

³¹⁰ Из говора народног посланика Радисава Митровића, на 18. састанку Народне скупштине заседања за 1893. годину, одржаном 24. јуна 1893. године - Стенографске белешке о раду Народне скупштине Краљевине Србије за 1892/93, стр. 115.

политичких институција у држави, ни снажење демократских капацитета народа. Устав је у пракси постао моћан генератор сталних парламентарних и ширих политичких превирања, које су Србију у последњој деценији XIX века увеле у период тешке кризе уставности. Политички резултати кризе били су државни удари, „а уставни резултати анахронизми као што су поновно успостављање Устава од 1869, а затим, доношење конзервативног Устава од 1901, чија је практична примена такође морала бити коригирана државним ударом.“³¹¹

У стање уставне кризе Србију су увели: радикалска политичка надмоћ у парламенту, под Уставом од 1888 и драстично кршење утврђених демократских процедура од стране свих политичких фактора на политичкој сцени, укључујући краља³¹².

Први државни удар, замишљен маштовито, догодио се увече 1. априла 1893. године³¹³, за вечером коју је млади краљ приредио за чланове Намесништва и министре. Под притиском постројених војника, спремних да изврше сваку краљеву наредбу, све је довршено до јутра. Намесници и министри поднели су оставке, а седамнаестогодишњи краљ је себе прогласио пунолетним. Како је државни удар изведен уз прећутну подршку радикала који нису увиђали тешко огрешење о Устав³¹⁴, у краљевој првоаприлској „шали“, Радикалски устав је остао привремено на снази, чиме су формално остали на снази и имунитети које је успоставио. Но, надаље уз потпуно огољену опасност да ће једном, чак врло брзо, доћи дан када ће краљевом самовољом и они, уосталом, као и читав Устав од 1888, бити срушени као кула од карата.

Други државни удар уследио је 13 месеци касније – 9. маја 1894, у крајње замршеној унутрашњополитичкој ситуацији изазваној одлуком Касационог суда којом је касиран један краљев декрет као неуставан³¹⁵. Овог пута страдали су и Устав од 1888, и прокламована подела власти, и уставом установљени парламентарни имунитети, као и сви органски закони које је Устав повукао са собом. Краљ је прокламацијом након извршеног државног удара вратио на снагу Намеснички устав, враћајући бар четврт века уназад и достигнути ниво уставности у Србији. Занимљив узрок за суспензију Устава од 1888 наводи В. Ђоровић: „Јавно се говорило да су радикали злоупотребили уставне слободе, док се приватно и с највиших места наглашавало да Срби за те слободе још нису били зрели.“³¹⁶ Тако је краљ на свој начин ревитализовао идеје кнеза Михаила о владању чврстом руком, без „ометања“ од опозиције у парламенту. Што се тиче „васкрслог“ Намесничког устава, занимљиво виђење његовог другог живота дају В. Петров и Д. Симовић: „Тај други живот Намесничког устава био је потпуно другачији. Премда исти нормативни текст, нити је дејствовао исто, нити је значио исто. Речју, то као да није био исти устав. У првом периоду, од 1869 до 1888, његова умерено либерална 'аура' је, без сумње, допринела развоју политичког живота у Србији – нарочито настанку и организовању првих модерних политичких партија. У другом периоду, од 1894 до 1901, његова

³¹¹ Мирослав Р. Ђорђевић – Слободанка С. Стојичић, Наведено дело, стр. 173.

³¹² Краљ Милан је, у жељи да поврати политички утицај, погазио споразум с владајућим радикалима да се након абдикације неће враћати у земљу.

³¹³ О томе више у: Раша Милошевић, *Државни удар озго – Први април 1893 – Свргнуће крњег краљевског намесништва*, Издавачко и књижарско предузеће Геце Кона, Београд, 1936, стр. 22-37; такође и: Мирослав Р. Ђорђевић, „Државни удар 1893. године и криза уставности у Србији“, у: *Зборник радова Правно-економског факултета у Нишу*, Правно-економски факултет, 1969, стр. 5-22.

³¹⁴ Владимир Ђоровић, *Историја Срба*, трећи део, БИГЗ, Београд, 1989, стр. 163.

³¹⁵ Пошто је краљ Милан после своје абдикације ипак долазио у Србију, донет је 14. марта 1892. закон којим му је забрањен долазак, боравак, настањење у Србији и поново стицање држављанства, без претходног пристанка Народне скупштине. Како се краљ Милан почетком 1894 незаконито настанио у Србији, Александар је указом од 17. априла 1894 укинуо наведени закон. О краљевом указу одлучивао је Касациони суд који је одлуком од 5. маја 1894, већином гласова, пресудио да би укидање таквог закона краљевим указом било неуставно. Био је то редак пример независности судске власти и професионалне етике судија врховне судске инстанце у двовековној историји модерне Србије. Но, одлука Касационог суда увела је Србију у други државни удар за 13 месеци. Своју честитост у конкретном случају судије које су гласале против указа краља платиле су разрешењем. О томе више у: Слободан Јовановић, *Влада Александра Обреновића*, књига II, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1933 / Просвета, Београд, 2005; стр. 19 – 31; Драгош Јевтић, Драгољуб Поповић, Наведено дело, стр. 144.

³¹⁶ Владимир Ђоровић, Наведено дело, стр. 164;

ауторитарна, антидемократска 'аура' дошла је до пуног изражаја као подлога и оквир за личну владавину краља Александра Обреновића.³¹⁷

Последишно, „у исти мах када је Устав од 1888 укинут, успостављен је Устав од 1869. Заједно с тим уставом успостављени су и сви важнији политички и административни закони који су с њиме стајали у вези, - изборни закон, скупштински пословник, закон о Државном савету, о штампи, о зборовима, о удружењима, о општинама, итд.“³¹⁸ Након враћања на снагу Устава од 1869, уз веома занимљив изборни инжењеринг³¹⁹ који су спровеле власти, одржани су избори за Народну скупштину у којој су доминирале присталице краља. Тако изабрани скупштински сазив изјаснио се похвално о државном удару од 9. маја 1894,³²⁰ чиме је подржао слабење положаја посланика и слабење положаја саме Народне скупштине.

Државни удар није довео до посебно нервозних реакција у земљи, јер, како запажа Сл. Јовановић, „код нашег просечног човека осећања уставности и законитости нису била развијена; државним болестима он је радије тражио лека у брзим и изузетним мерама, него у трајним правним установама са спорим дејством“³²¹. Незаинтересована за очување и развој демократских институција, српска политичка јавност углавном је одобравала тренутно успостављање „чврсте руке“ у државним пословима.

Контекстно посматрано, на питању достигнутог нивоа самосталности и значаја народног преставништва, па и парламентарних имунитета, посебно неодговорности, још једном се показало колико је извршној власти (тј. краљу) било стало да их, уосталом као и поделу власти и слободне изборе за Народну скупштину, својим одлукама потпуно докине, ради неометане личне власти.

Државни удар од 9. маја 1894 уназадио је, поред свега другог, уставноправну заштиту положаја народних представника и њихове парламентарне имунитета, враћајући их, у једном опаснијем смислу, четврт века уназад. Аутономија парламента је девастирана, а имунитети неодговорности и неповредивости враћени су у своје „крње“, тј. привидно стање, додатно погоршано монарховом самовољом. Такви институти нису могли пружити никакву заштиту слободи говора народних представника ни у самој Скупштини, током скупштинских расправа, а нарочито не изван ње. Узимајући у обзир сву штету коју је овај краљев чин нанео парламентаризму у Србији, можда је највећа штета тог наглог акта краљеве самовоље - увођење краљевине у стање еклатантног државног провизоријума³²², које је потрајало седам година, да би било окончано проглашењем Октроисаног устава од 1901. године.

*Устав од 6. априла 1901 (Октроисани устав)*³²³ био је изнуђен све напетијим политичким приликама у земљи. По својој садржини није био либералан, а како би разни интереси били задовољени, Устав је штрпнуо од свачијих идеја помало³²⁴. Грађен ради обезбеђења превласти краља над парламентом и очувања краљеве личне власти, Устав је

³¹⁷ Владан Петров, Дарко Симовић, „Савремени поглед на развој уставности у Кнежевини и Краљевини Србији“, стр. 39.

³¹⁸ Слободан Јовановић, *Влада Александра Обреновића*, књига II, стр. 30.

³¹⁹ Брисање из бирачких спискова свих бирача са нижим пореским цензусом, који су, по природи ствари, били присталице радикала, чиме је оснажено бирачко тело краљу оданих политичких партија.

³²⁰ Драгош Јевтић, Драгољуб Поповић, Наведено дело, стр. 146.

³²¹ Слободан Јовановић, *Влада Александра Обреновића*, књига II, стр. 26.

³²² Јаша Продановић, Наведено дело, стр. 422 – 426; Мирослав Р. Ђорђевић - Слободанка С. Стојичић, Наведено дело, стр. 179.

³²³ Објављен у „Српским новинама“ број 76 од 6. априла 1901. године; извор: *Српски устав*, књ. I, Владан Петров, Дарко Симовић, Мијодраг Радојевић (приређивачи), стр. 181-232.

³²⁴ „У том дарованом Уставу нешто је било узето из Устава од 1888, а нешто из напредњачког уставног нацрта, који је Пироћанчева влада израдила 1883, а Новаковићева влада прерадила 1896.“ – Слободан Јовановић, *Влада Александра Обреновића*, књига III, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1933 / Просвета, Београд, 2005; стр. 104-105.

знатно редуковао политичка права, што је најупадљивије било са слободом штампе и збора, јер је „законодавцу практично остављена неограничена слобода да установљава ограничења за уставна права која су само номинално прокламована“³²⁵. По Уставу су законодавну власт равноправно вршили краљ и дводомно Народно представништво (Сенат и Народна скупштина), при чему је успостављање Сената, чији је већи део чланства постављао краљ, било плод његове жеље да обузда радикалну већину у Скупштини и спречи је да успостави премоћ какву је имала по Уставу од 1888.³²⁶ Друга битна одлика тога Устава била је да је донет у неуставној процедури³²⁷.

За разумевање уназађења аутономије Народног представништва и осложњавања положаја посланика и сенатора од значаја је чињеница да је њихова пуномоћја прегледала и верификовала Општа седница Касационог суда³²⁸ (члан 46 Устава), чиме је Народно представништво осујећено у праву да само верификује мандате посланика, односно сенатора. То значи да је представнички мандат почињао након верификације у Касационом суду. Уплитање Касационог суда у верификацију мандата било је излишно. „Оверавање пуномоћства није судски посао, јер се том приликом не расправља никакав спор. Правилност парламентарних избора није приватноправни, већ јавноправни интерес. ... При оверавању пуномоћстава Парламент не расправља спорове, него врши акт властитог конституисања.“³²⁹

Аутономија Народног представништва била је дерогирана и увођењем указних сенатора, те чињеницом да је „часништво“ Сената именовао краљ. Устав од 1901 није експлицитно потврдио слободни мандат посланика и сенатора, али се према члану 69 ст. 1 Устава којим је прописано да мандат посланика траје четири године (док се нигде не помиње опозив као начин губитка мандата), као и према члану 71 Устава, према којем мандат изборних сенатора траје шест година, може закључити да је мандат народних представника ипак био слободан. Слободан мандат стицајем околности имали су и указни сенатори, јер су именовани доживотно, те су могли (што се, касније, у двогодишњем раду Сената и дешавало) да формирају свој став независно од краљеве воље, па каткад и потпуно супротно њој.³³⁰

Имунитети су били утврђени у члану 59 Устава. Први став тог члана прописивао је неодговорност и то у апсолутном смислу и по питању времена и по питању садржине: „Нико и никад не може узети на одговор члана ма ког дома за исказано мишљење или за глас дат у Народном Представништву“. Народни представници били су, дакле, слободни да у Народном представништву износе своје мишљење и да упућују критике извршној власти и то не само кроз скупштинске дебате у законодавном и другим поступцима, него и упућивањем питања и интерпелација влади и министрима усмено и писаним путем. На основу одредаба *Закона о Пословном реду у Сенату и Закона о Пословном реду у Народној скупштини*³³¹, који су по садржини били унеколико редигован и положају сваког дома понаособ прилагођен текст Закона

³²⁵ Владан Петров, Дарко Симовић, „Савремени поглед на развој уставности у Кнежевини и Краљевини Србији“, стр. 43.

³²⁶ Видети: Слободан Јовановић, *Влада Александра Обреновића*, књига III, стр. 105.

³²⁷ „Краљ Александар, као и краљ Милан, имао је неки инстинктивни страх од Велике скупштине. Обилазећи велику скупштину, краљ је даровао Априлски устав сам, - другим речима, извршио је уставну промену путем државног удара.“ - Слободан Јовановић, *Влада Александра Обреновића*, књига III, стр. 105; Разлог томе, како запажа Љ. Кркљуш, је тај што је „краљ Александар био (је) изричито противан Великој Народној скупштини, сматрајући је за неприхватљиву, јер га је подсећала на револуционарни конвент.“ – Љубомирка Кркљуш, Наведено дело, стр. 216.

³²⁸ „Влада и њене присталице уверавали су да ће Касациони суд вршити тај посао непристрасније него што би то чинила два дома са својим страначким већинама. Опозиција, напротив, доказивала је да судска власт није у нас још постала толико независна од владе, да јој се смело поверити оверавање пуномоћстава. За самосталност Народног представништва, пристрасност владина у оверавању пуномоћстава била је много опаснија него пристрасност њене властите већине.“ - Слободан Јовановић, *Влада Александра Обреновића*, књига III, 111-112.

³²⁹ Слободан Јовановић, *Држава*, књига II, стр. 31-32.

³³⁰ Потоњи ставови и одлуке Сената били су разлог за четрдесетпетоминутни државни удар који се догодио 25. марта 1903. године.

³³¹ Оба закона донета су 21. маја 1902. године.

о Пословном реду од 1889 и којима су утврђене процедуре рада у оба скупштинска дома имунитет неодговорности штитио је рад посланика не само у пленарним дебатама, него и током њиховог деловања у сенатским и скупштинским одборима и одселима, као и у скупштинским делегацијама које су образоване од стране Народног представништва³³² Тренутак започињања заштите имунитетом неодговорности треба узети за добијање потврде од Касационог суда да је посланику, односно сенатору потврђен мандат. Исто је било и са имунитетом неповредивости, који је трајао само до краја мандата.

Тако широко постављен имунитет неодговорности за последицу је имао снажење скупштинске опозиције и оживљавање скупштинских дебата. Такво уређење имунитета неодговорности, поред осталог, као резултат имало је нови однос политичких странака према Народног представништву. „За разлику од скупштина бираних у периоду од 1894 до октобрисања Устава, Скупштина изабрана јула 1901. 'имала је праву опозицију' коју су чинили посланици самостални радикали и либерали. Говори посланика самосталних радикала у Скупштини ... одликовали су се посебном храброшћу. Поред критика упућиваних влади све је више нападана династија, што је био јасан доказ незадовољства личним режимом. ... Иступања представника скупштинске опозиције имала су велики одјек у штампи.“³³³ Неслагања народних посланика са уставним решењима изнета су већ у адреси дома Народне скупштине упућеној краљу поводом Устава, кад је посебно замерено што је Устав октобрисан, што је уведен дводомни систем и што је онемогућена парламентарна владавина, а критике Устава од стране народних представника трајале су све време његовог кратког трајања.³³⁴

Имунитет неповредивости био је гарантован чланом 59 став 2 Устава којим је било прописано да „за време мандата ниједан члан оба дома нити може бити узиман на одговор, нити за какву било кривицу у притвор стављен, пре но што то одобри онај дом којему је он члан.“ Одредбом става 3 члана 59 Устава прописан је изузетак од имунитета неповредивости за *in flagranti* кривична дела народних представника, у случајевима „кад је скупштинар или сенатор ухваћен на самој делу у кривци која за собом повлачи притвор. Али и у том случају дотични се дом извештава и он одлучује, хоће ли се истрага наставити или прекинути.“ С обзиром на наведено, процесуирање за „казнена дела“ везана за говор народних представника ван Народног представништва било је у рукама самог Народног представништва, односно самих домова, и зависио је од воље парламентарне већине.

Упркос чињеници да је Устав од 1901 био конзервативнији од Радикалског, година дана парламентарног живота под њим³³⁵ била је изузетно бурна и обележена је сталним сукобима владе и народних представника, те су у парламенту у првој половини 1902 на питањима из својих ресора почели падати министри (просвете, правде, полиције, финансија), што су били несвакидашњи догађаји у дотадашњем (и каснијем) српском парламентаризму. Извршна власт није имала одговор на такав изазов, осим да „одложи до даљег“ (тј. суспендује) скупштинска заседања. Не постоје, међутим, документи, који би сведочили о томе да је парламентарцима у једногодишњој примени тог устава деловањем извршне власти или самог Народног представништва докидан или угрожаван имунитет неодговорности.

Устав од 1901 „постао је у једно доба кад је свет, сит личног режима, тражио поново парламентаризам“³³⁶ и може се рећи да је био изнуђен и по тренутку доношења, и по начину доношења, и по садржини. Служећи се сликовитом оценом коју је тој конституцији упутио Сл. Јовановић, можемо рећи да је Устав од 1901, иако је у значајној мери био напреднији од Намесничког устава враћеног личним режимом, по својим одликама био крпеж без много

³³² Због значаја улоге одбора за адресе, од великог је значаја било и покривање имунитетом рада посланика и сенатора и у тим одборима Народног представништва.

³³³ Драгош Јевтић, Драгољуб Поповић, Наведено дело, стр. 155.

³³⁴ Јаша Продановић, Наведено дело, стр. 485 и даље.

³³⁵ Краљевом одлуком заседање Скупштине одложено је крајем 1902. године, да би био избегнут пад владе, а до мајског преврата 1903. Скупштина се више уопште није састајала.

³³⁶ Слободан Јовановић, *Влада Александра Обреновића*, књига III, стр. 113.

јединства.³³⁷ Такав устав српској уставности, па и њеним имунитетским изразима, веће штете није нанео само због краткоће времена у којем је био на снази, и то не толико због самог квалитета уставних норми, колико због чињенице да у конкретним политичким околностима у којима је отпочео своје кратко трајање нико на политичкој сцени тадашње Србије није могао рачунати с тим да ће од стране краља устав бити поштован и примењиван. Зато М. Стефановски с правом закључује да је кратковеки парламентарни живот по новом уставу био пресечен гажењем уставности и враћањем краља Александра личном режиму, док је узрок његовом бурном току и нестабилности лежао у сфери политичког, а не нормативног.³³⁸

1.6. Имуитет неодговорности на основу Устава Краљевине Србије од 5. јуна 1903. године

Након рушења династије Обреновић 29. маја 1903, владиним „Актом о отварању седнице“ ванредне Народне скупштине од 2. јуна 1903 парламенту је упућен позив да „испуњавајући дужност према отаџбини, изврши избор краља и донесе одлуку о уставу.“³³⁹ Тим актом суверена власт у Србији формалноправно је предата Народном представништву³⁴⁰ које је 5. јуна 1903 изгласало „нов“ Устав, чиме је „поустављена“ династичка промена³⁴¹. Како је Устав од 5. јуна 1903 донет у владарском интеррегнуму³⁴², заједничким актом Народног представништва и привремене владе, он ће у српској уставној историји остати упамћен као једини устав у чијем доношењу и проглашењу није учествовао владар³⁴³.

Таквим скупштинским деловањем је, према речима Дубравке Стојановић, „средиште државног живота померено са двора на Народну скупштину, чиме је усвојен класичан парламентарни систем у којем је краљ политички неутралан, а кључне одлуке доносе Скупштина и влада“.³⁴⁴ Међутим, даљи развој политичких догађаја оправдава примедбу да је класични парламентарни систем тада усвојен тек декларативно, док се то не би могло без резерви тврдити за поступање у стварном политичком животу.

Како је *Устав за Краљевину Србију од 5. јуна 1903*,³⁴⁵ којим је у Србију враћен парламентаризам, уз одређене корекције³⁴⁶, био преписан Устав од 1888, и парламентарни имунитети уређени су идентично као и према Уставу од 1888. Парламентарна неодговорност утврђена је одредбама члана 123 Устава³⁴⁷, према којима „нико и никад не може узети посланика на одговор за глас који је дао као члан Скупштине“ (став 1) и „за своје говоре у Скупштини посланици не одговарају никоме другом сем самој Скупштини, која их може казнити на предлог Председника Скупштине дисциплинарним скупштинским казнама одређеним у закону о пословном реду у Народној скупштини“ (став 2), што значи да су

³³⁷ Исто, стр. 115.

³³⁸ Мирјана Стефановски, „Парламентаризам по Уставу од 1901“, у: *Два века српске уставности*, зборник радова, ур. А. Фира, Р. Марковић, САНУ и Правни факултет УУБ, Београд, 2010, (стр. 239-257) стр. 248.

³³⁹ Стенографске белешке рада ванредне Народне скупштине КС за 1903: *О избору краља и доношењу устава*, стр. 4 и стр. 11; према: Дубравка Стојановић, *Србија и демократија 1903-1914*, Удружење за друштвену историју, Београд, 2019, стр. 49.

³⁴⁰ Носиоци стварне власти у земљи, превратнички официрски кор и један број политичара који су активно учествовали у завери, међутим, били су потпуно изван институција.

³⁴¹ Акламацијом Народне скупштине већ 2. јуна 1903. на српски престо изабран је краљ Петар I Карађорђевић, чиме је формално почео период владавине династије Карађорђевић. Но, одлука о избору Петра I Карађорђевића за краља донета је неформално међу официрима завереницима већ 29. маја, по окончању пуча.

³⁴² Краљ Петар I Карађорђевић још није био ступио на престо, те није могао учествовати у доношењу устава.

³⁴³ Видети: Миодраг Јовичић, *Лексикон српске уставности 1804-1918*, стр. 312.

³⁴⁴ Дубравка Стојановић, *Наведено дело*, стр. 50.

³⁴⁵ Објављен у „Српским новинама“ број 127 од 7. јуна 1903, извор: *Српски устав*, књ. I, Владан Петров, Дарко Симовић, Мијодраг Радојевић (приређивачи), стр. 263-314.

³⁴⁶ Корекције су се тицале највише додатних ограничења краљеве власти. Нпр. у поступку у вези са министарском одговорношћу и у вези са продужетком буџета за истеклу рачунску годину. Осим тога, смањен је имовински цензус за активно бирачко право и посланици су бирани на мандат од четири уместо на мандат од три године. Видети: Драгош Јевтић, Драгољуб Поповић, *Наведено дело*, стр. 157-158.

³⁴⁷ Преписане одредбе члана 124. Радикалског устава од 1888.

посланици за глас и радње у вршењу функције могли само дисциплински одговарати пред самом Скупштином, а да је неодговорност пред било којим другим органом била апсолутна и трајна, да је заснивана на конститутивној седници сваког новог скупштинског сазива и да је обухватала поступања посланика као и по Уставу од 1888. По доношењу Устава од 1903 враћена је на снагу и већина закона који су, на основу Устава од 1888, уређивали организацију власти и политичка права грађана, па тако и *Закон о Пословном реду у Народној скупштини* од 1. 11. 1889, са изменама од 28. 1. 1891. Квалитет неодговорности према Уставу од 1903 је, дакле, и у погледу операционализације уставних норми нормама Пословника, остао исти онакав какав је био у време до укидања Устава од 1888. године.

Неодговорност је покривала гласање посланика у пленуму и одборима, и њихов говор, односно њихово целокупно службено деловање како у самој Скупштини (у пленуму и скупштинским телима), тако и ван скупштинског здања, уколико је реч о активностима у вези са вршењем службених дужности, а једине санкције за говор којима су подлежали посланици биле су санкције које је изрицао парламент, преко свог председника, сагласно сопственом пословнику. Неодговорност је успостављана верификацијом мандата и била је апсолутна и садржински и временски. Деловала је *ex nunc* – од успостављања убудуће.

И имунитет неповредивости уређен је као у Уставу од 1888, те је и у овом Уставу било прокламовано да се „без овлашћења Народне скупштине посланици не могу узимати на одговор, нити ставити у притвор за какву кривицу или за дугове, од дана избора, па за све време трајања њиховог посланичког мандата, ван случаја кад се ухвате на самој делу. Али и у том последњем случају Скупштина се, ако је на окупу, одмах извештава, и она даје или одриче овлашћење да се истрага продужи за време сазива“. (члан 124 Устава³⁴⁸) Имуитет је започињао избором посланика и трајао је све време трајања мандата. Смисао ширења временског опсега имунитета неповредивости „уназад“ у односу на конститутивну седницу Скупштине, до „дана избора“, тј. до објављивања изборних резултата, ваља тражити у потреби заштите изабраних посланика од евентуалних хапшења и других облика полицијско-судског прогона ради заштите кворума, од чега је зависило само конституисање Скупштине.

Према Скупштинском пословнику који је уследио за Уставом,³⁴⁹ верификацију мандата вршио је посебан верификациони одбор формиран на конститутивној седници, коме су посланици предавали своја овлашћења. Посланици су потом полагали заклетву.

Ред у Скупштини одржавао је, скупштинске расправе водио и о правилној примени пословника бринуо је председник Скупштине, који није могао учествовати у дебатама, али је могао да узме реч да би објаснио прави смисао питања о којем се говори и да опомене говорнике да се не удаљавају од теме расправе. Ако би желео да говори о некој теми, морао је да напусти председничко место за све време трајања расправе у којој је и сâм учествовао.³⁵⁰ Расправа о скупштинским предлозима вођена је у пленуму и у одборским седницама, где су право на реч имали чланови владе, владини повереници и посланици предлагачи. Скупштина је имала право адресе и образовања депутација, те је посланичка неодговорност покривала и чланове депутација, као и састављаче адреса. Седнице су, по правилу биле јавне, али су се одлуком Скупштине могле огласити и тајним на захтев председника Скупштине, владе или 10 посланика. Ако би неки посланик доказано „издао тајну“, могао је бити искључен из рада Скупштине привремено или трајно. У Скупштини су имали право да говоре само посланици, министри, владини повереници и чланови Државног савета, а нико није могао говорити пре него што би тражио и од председника добио реч. Говорнике није смео да прекида нико осим председника, а њима је било забрањено да један другог лично вређају и нападају. Председник

³⁴⁸ Исто као члан 125 Устава од 1888.

³⁴⁹ *Закон о пословном реду у Народној скупштини од 5. јуна 1903. год*, са изменама и допунама од 11. децембра 1903. и од 8. марта 1911. године, прештампано у Државној штампарији Краљевине Србије, Крф, 1918, <https://velikirat.nb.rs/items/show/5154>, приступ: 18.03.2023.

³⁵⁰ Ово правило је уведено по угледу на Венстминстерски тип парламентаризма, какав је постојао у В. Британији.

Скупштине био је овлашћен да прекине „бурну“ седницу, пошто на то претходно опомене Скупштину. Учешће у контролној функцији парламента посланици су узимали преко посланичких питања председнику Скупштине и влади, и интерпелација влади. Гласало се лично, јавно (седењем и устајањем или прозивком) и тајно, а уздржавање од гласања се сматрало гласом против. Пословник је прописивао дисциплинске казне: *опомену на ред, записану опомену на ред, одузимање речи, привремено искључење са седница* (до 10 седница). Прве три изрицао је председник, а последњу Скупштина на предлог председника или 20 посланика. Искључењем се кажњавао посланик који лично увреди или оклевета (чл. 210 и 213 Кривичног закона) једног или више посланика, једног или више министара, који не исказује поштовање према Народној скупштини, вређа личност краља, чланова краљевског дома или краљевских намесника. На овај начин отклоњена је опасност од судског кривичног гоњења посланика за увреду и клевету заштићених личности, каква је постојала по ранијим српским уставима. Искључени посланик био је дужан да се удаљи са седнице, под претњом удаљења силом, с тим што је имао право на одбрану – да говори сам или да га заступа други посланик. Ако би посланик у Скупштини извршио било које кривично дело изузев вербалних деликата за које је било прописано искључење, скупштинска седница је прекидана, ма о чему да се расправљало, и о његовом статусу одлучивало се као да је дело извршио ван скупштинске зграде, по правилима за одузимање имунитета неповредивости. Тиме је пословником била потврђена апсолутна неодговорност за говоре у вези с вршењем функције, а једина одговорност за реч у скупштини била је одговорност пред самим парламентом.

Устав од 1903, попут Устава од 1888, био је темељ парламентаризма у Србији. Но, његов стварни политички домаћај, чини се, није био превелик. Уставом је у политичком смислу само отклоњен доминантни политички утицај двора из претходног периода и пружена помоћ грађанству у настајању да почне да улази у државну власт. С тим у виду, међутим, било је прерано изјашњавати се у корист уставног успостављања парламентарне демократије, због мноштва разлога, од којих је најзначајнији институционални разлог био доминантни положај већинске и владајуће Радикалне странке.³⁵¹

Премда је преврат из 1903 у највећем делу јавности био олако схваћен као освајање слободе и слом апсолутизма, иако заиста постоје бројни докази за то „да се у Србији, после преврата, снажно осећало ново време, да су људи мислили да су ... политичке слободе извојеване, да се напредовало и да се више није могло назад“, ипак је остао утисак да савременици тога доба „своје време нису доживљавали као спокојно, да им је, напротив, српска политичка сцена деловала врло бурно, немирно и преоптерећена страстима“³⁵² које никако нису могле мимоићи ни сâм парламент. У ситуацији накнадних политичких рачуна које су поједине странке и котирије³⁵³ успоставиле после преврата, Скупштина ће врло брзо поново постати епицентар јавних иживљавања политичких страсти. Парламентарни живот у том тзв. „златном добу српског парламентаризма“ врло брзо након успостављања почео се, заправо, указивати у својим најизопаченијим видовима.

Иако је краљ Петар I Карађорђевић, прихватио улогу уставног монарха који намерава да влада, али не и да управља, чиме је отклоњена стална опасност која је Народној скупштини долазила од стране владара из династије Обреновић, њен положај у периоду 1903 – 1914, самим тим и положај народних представника, био је угрожен двема опасностима које је било тешко контролисати, и то, једном институционалном и другом крајње ванинституционалном.

Са једне стране, институционално посматрано, била је то деценија законодавне гимнастике у циљу укидања или бар ограничења слободе избора,³⁵⁴ деценија обесмишљавања

³⁵¹ О томе више у: Мирослав Р. Ђорђевић, Слободанка С. Стојичић, Наведено дело, стр. 196.

³⁵² Дубравка Стојановић, Наведено дело, стр. 283.

³⁵³ Официри завереници из времена преврата 1903, који су у новим политичким околностима направили тајну организацију „Црна рука“. Организација је имала велики неформални утицај на српску политику тога времена.

³⁵⁴ Коришћењем уставних и законских овлашћења владе у вези са распуштањем скупштине, скраћењем мандата, и комбинаториком око обарања чак и сопствених кабинета, изазивани су нови избори који су од 1903 до 1914 сви

слободе мандата инсистирањем руководства доминантне партије на беспоговорној оданости посланика на уштрб њихових скупштинских права и дужности (императивни партијски мандат), деценија раста „диктатуре већине“ и отвореног залагања за што већу концентрацију власти у рукама владе, игнорисања и онемогућавања опозиције у вршењу њене уставне функције, докидања и обесмишљавања посланичких права на посланичка питања и интерпелацију, као израза контролно-надзорне функције парламента, грубог кршења пословника и, у коначници, обесмишљавања самог парламента, што је водило парламентарној опструкцији, као једином делотворном средству мањине у парламенту.³⁵⁵ Узрок томе био је изузетан утицај Радикалне странке у народу, стално потврђиван убедљивим победама на изборима, у најмању руку, дискутабилне регуларности. То је парламентарну збиљу у Србији те деценије брзо претворило у „власништво“ доминантне политичке партије која је власт разумела као богат рудник за наплату дуготрајног политичког остракизма и стицање партијских и личних привилегија, што је наносило огромну штету парламентарном животу и институцијама. Тако силни, због стабилног упоришта у политички неуком и парламентаризму недораслом народу, радикали су све то време (у којем готово да нису ни били ван власти) наставили с парламентарним „ставом“ из периода Устава од 1888, према којем је једини циљ парламентаризма обезбеђење и заштита скупштинске већине за подршку влади, без обзира на угрожавање права опозиције.

Уставом формално готово беспрекорно извајан, српски парламентаризам у стварном животу тог доба био је оптерећен и огромним ванинституционалним притисцима, пре свега од завереничких кругова у војсци као вануставног чиниоца стварне власти у земљи, до нивоа уцене носилаца извршне власти - краља и владе. Та опасност је једнако тешко, ако не и више, угрожавала развој и стабилност политичких институција у земљи. Притисак војног фактора власти на парламент, краља и владу, ишао је дотле да је то раздобље обиловало дужим или краћим периодима тешких изазова за опстанак уставности у Краљевини. Осиноост завереника и њихова стална претња терором свим по сопственим правилима „обележеним“ противницима, па и онима, начелним (можда, чак, највише) који су њихов чин нападали принципијелно, са становишта уставности, чак и у самом парламенту, учинила је да се у парламентарном животу Србије после 1903, од тзв „завереничког питања“ створи табу који није било упутно начињати, а који је опозиција, ипак, свесрдно разоткривала и нападала.³⁵⁶

У тако турбулентним приликама српског парламентаризма које су обилувале свестраном парламентарном акробатиком владине већине да се влада без ограничења и контроле, оличеном, поред осталог, у унисоном гласању, или у пракси тзв. „скупштинских индулгенција“ („разрешница“)³⁵⁷, и да се сузбије активност опозиције прегласавањем и надгласавањем, заглушујуће бучним ометањем говора опозиционих посланика од стране „влашћу хипнотисане“ већине, па и отвореним претњама које су са те стране долазиле на рачун посланика опозиције³⁵⁸, имунитет неодговорности у том периоду, па и у време парламентарне опструкције којом се опозиција почев од 1905 до 1911. године борила против „терора већине“, у формалном смислу није био угрожен. Формално посматрано, неодговорност посланика (опозиције) за казану реч у парламенту остала је ипак нетакнута.

Што се тиче имунитета неповредивости везаног за „деликт изјаве“, у том периоду догодио се занимљив случај из новембра 1904 који је, у коначном исходу, резултовао падом Владе генерала Саве Грујића³⁵⁹. Посланик социјалиста Михаило Илић био је оптужен да је, у

листом били ванредни, а који су, потом, уз обиље изборних неправилности, често лажирани.

³⁵⁵ О томе више у: Олга Поповић-Обрадовић, Наведено дело, стр. 313 и даље.

³⁵⁶ О томе у: Олга Поповић-Обрадовић, Наведено дело, стр. 50, 51, 115, 116 и даље.

³⁵⁷ Учестала пракса да скупштинска већина накнадно одобрава акте извршне власти, за које је била потребна претходна скупштинска сагласност. Нпр. одобравање уговора о зајму итд.

³⁵⁸ Видети у: Олга Поповић-Обрадовић, Наведено дело, стр. 114.

³⁵⁹ Била је то једина српска влада у том периоду која је пала пред парламентом из уставноправних разлога. Остале су падале ван парламента, под притиском краља или других, вануставних политичких фактора.

својству главног уредника листа „Радник“, у једном броју тога листа објавио текст непознатог аутора који је садржао низ увреда на рачун војске. Иако се Илић у идућем броју „Радника“ од изнетих увреда оградио, влада је предложила, а скупштински имунитетски одбор усвојио предлог да се посланику одузме имунитет и да се према одредбама Закона о штампи преда надлежном суду на кривичну одговорност.³⁶⁰ Предлог је поднет на гласање у пленуму, где је од стране радикалске већине одбијен.³⁶¹ Посланику Илићу потврђен је имунитет неповредивости те није „издат суду“. Оставши „у мањини“, Влада генерала Грујића поднела је оставку и пала је у складу са Уставом и по парламентарном пословнику.³⁶²

Иако је потврђивање имунитета од стране скупштинске већине, противно предлогу владе, било фингирано ради пада владе због раскола у владајућој Народној радикалној странци, „промена владе ... представљала је прву практичну манифестацију уважавања већинског принципа у складу са захтевима парламентарне форме и процедуре.“³⁶³ Разрешењем описаног случаја падом владе борба између уставних и вануставних политичких снага најзад је добила форму сукоба око парламентарних принципа.

Но, случај посланика Илића није био једини случај који је за предмет имао укидање имунитета неповредивости посланику српске Скупштине. На пример, због изговорене речи ван парламента, почетком фебруара 1907, на основу захтева министра правде, Народна скупштина одлучивала је о „издавању“ прокупачком суду опозиционог народног посланика Сотира Балтезовића, „за увреду начелника среза добричког“.³⁶⁴

Такође, кроћење парламентарне опозиције, које није могло бити довршено институционалним насртајама на посланичке имунитете, обављено је 1911. године усвајањем ригорознијег скупштинског пословника³⁶⁵ који је, по угледу на пословник британског парламента, садржао бројне делотворне норме за сламање опозиционе опструкције.

Према Предлогу пословника из октобра 1910, појачана су овлашћења председника Скупштине према посланицима, додавањем разлога због којих може да посланицима одузме реч („нпр, ако се посланик не држи теме дискусије“) и права да закључи претрес о одређеном питању иако нису говорили сви са листе пријављених посланика. Значајна ограничења претрпела је и дужина скупштинских говора, као и време за постављање посланичких питања и образлагање интерпелација. Такође, унета је и одредба према којој су сва питања која су посланици намеравали да постављају појединим министрима морала бити њима претходно дата на увид, што је требало да у парламентарну праксу уведе министарску цензуру посланичких питања.³⁶⁶ Наведеним предлозима озбиљно је угрожена скупштинска надзорно-контролна функција над радом владе. Иако је такав предлог пословника био владин одговор на дуготрајну, делотворну опструкцију коју је спроводила малобројна опозиција, под окриљем либералног Пословника из 1903 који је „отишао прилично далеко у уважавању права мањине, пружајући овој завидне могућности да активно и ефикасно у скупштинској контроли над радом владе“³⁶⁷, ипак је опозиција с правом жучно реаговала на његову жестину. Јер предлог је предвиђао најдрастичније познате мере против опструкције.³⁶⁸ Стога није чудо што су посланици опозиције предлог разумели као атак на срж парламентаризма. То је, могуће, најјезгровитије и најјасније са скупштинске говорнице објаснио социјалиста Трифун

³⁶⁰ „Народна скупштина“, *Политика*, број 307, од 18. новембра 1904, стр. 3.

³⁶¹ „Оставка владе“, *Политика*, број 308, од 19. новембра 1904, насловна страна; „Оставка Кабинета“, *Правда*, број 80 од 19. новембра 1904, насловна страна.

³⁶² „Посланички штрајк“, *Политика*, број 316 од 27. новембра 1904, насловна страна и стр. 3.

³⁶³ Олга Поповић-Обрадовић, Наведено дело, стр. 253.

³⁶⁴ „Народна скупштина – осамдесет пети редовни састанак“, *Правда*, број 38 од 7. фебруара 1907, стр. 3.

³⁶⁵ *Закон о пословном реду у Народној скупштини од 5. јуна 1903. године*, са изменама и допунама од 11. децембра 1903. и од 8. марта 1911. године.

³⁶⁶ Упоредити са: Дубравка Стојановић, Наведено дело, стр. 63-65.

³⁶⁷ Олга Поповић-Обрадовић, Наведено дело, стр. 353.

³⁶⁸ Исто, стр. 354.

Кацлеровић запажањем: „Одузмете ли дискусију Народној скупштини, нема Народне скупштине.“³⁶⁹ Упркос снажном противљењу опозиције такав пословник усвојен је крајем фебруара 1911. Био је то доиста снажан ударац на слободу говора у српском парламенту.

Најозбиљнији ванинституционални настртји на слободу говора и имунитетску заштиту посланика догодили су се почетком 1907 у Београду, када су испред зграде Народне скупштине опозиционе посланике Павла Маринковића³⁷⁰ и Михаила Ђорђевића³⁷¹, због оштрих скупштинских говора уперених против завереника у војсци, напали наоружани официри, којом приликом је Ђорђевић и рањен. Потом су у Крагујевцу на исти начин наоружани официри наред улице напали опозиционог посланика Михаила Илића. Посланик Драгиша Лапчевић је у исто време са скупштинске говорнице прочитао претеће писмо које је примио од „четрдесет оштрих сабаља“, док је оштећени посланик Ђорђевић чак четири године касније обавестио Скупштину да поводом тужбе коју је поднео суду против нападача суд још није поступао.³⁷²

Интересантан и по посланичку неодговорност злокобан био је један скупштински коментар, управо, крајње озбиљна претња опозиционим посланицима, тадашњег министра војног генерала Путника из 1904, када је за опозиционе нападе на официре заверенике казао: „Свакој свирци треба да дође једном крај, па и овом неразумном раду опозиције.“³⁷³

На основу наведеног, несмуњиво је да су слобода говора и имунитет посланика у периоду од 1903 до 1914, иако формално прознати по највећим правним стандардима тога доба, синхронизованим деловањем институционалних (владе и скупштинске већине) и ванинституционалних политичких фактора (одређени војни кругови), на законите и, чешће, незаконите начине, стално угрожавани и у периоду „златног доба српске демократије“. Све то показује да ни након династичке промене која је уследила 1903, поштовање уставом гарантованих имунитета посланика није било одлика парламентарне културе главних политичких актера на тадашњој политичкој сцени те да су и влада и скупштинска већина своје политичке опоненте у Народној скупштини сматрали непријатељима. И то не само својим сопственим, него непријатељима Отаџбине, пошто су странку којој су припадали, а која је ведрила и облачила Србијом, неразумно поистовећивали са Отаџбином.

1.7. Општа запажања о парламентарном имунитету неодговорности у српској уставној историји од Светоандрејске скупштине до почетка Великог рата

На основу претходних разматрања, поводом успостављања и примене парламентарног имунитета неодговорности током шест и по деценија српске уставно-парламентарне историје (од Светоандрејске скупштине до почетка Великог рата) може се изнети неколико запажања.

Прво, услед специфичних друштвенополитичких околности у којима је настала и

³⁶⁹ Говор народног посланика Трифуна Кацлеровића у Народној скупштини, Стенографске белешке Народне скупштине, 1910-1911, 21. јануар 1911, стр. 6. Према: Дубравка Стојановић, Наведено дело, стр. 64.

³⁷⁰ „Из Народне скупштине“, *Политика*, број 1090, од 29. јануара 1907, стр. 2.

³⁷¹ „Официрски скандал“, *Политика*, број 1096, од 4. фебруара 1907, насловна страна; „Разбојнички напад завереника“, *Правда*, број 35 од 4. фебруара 1907, насловна страна; „Народна скупштина – питање о официрском нападу“, *Правда*, број 36 од 5. фебруара 1907, насловна страна.

³⁷² Видети у: Олга Поповић-Обрадовић, Наведено дело, стр. 323-324.

³⁷³ Према: Олга Поповић-Обрадовић, Исто, стр. 116; Генерал Путник је, као министар војни, имао и свој став о нападу на народне посланике почетком фебруара 1907. Дневни лист *Правда* у броју 39 од 8. фебруара 1907, на стр. 2 „Из српског парламента“, пренео је следећи разговор овог министра и једног посланика у Скупштини:

„Народни посланик: Господине министре, официри са оружјем у руци напали су на два народна посланика...

Министар војни: То је њихова ствар.

Народни посланик: Шта Ви мислите о томе догађају?

Министар војни: То је моја ствар.

Народни посланик: Ми то не можемо дозволити...

Министар војни: То је ваша ствар.

Председник Скупштине: Пошто је исцрпљен дневни ред, закључујем ову седницу.“

развијала се током XIX века,³⁷⁴ због велике непросвећености народа и изразито ниског нивоа демократске културе, модерна српска држава је с вишедеценијским кашњењем³⁷⁵ у односу на земље европске правне традиције³⁷⁶ довршавала своје политичке институције, уводила парламентаризам и започињала примену уставноправних института који су (најчешће само формално) гарантовали парламентаризам и његово функционисање.

Друго, свест о потреби уређења Србије тога доба по узору на оновремене модерне парламентарне државе Европе, која је провејавала код малобројне интелигенције школоване на страни, била је до 1903. године у највећој мери гушена интензивном потребом владара за очувањем личне власти и великом бојазни од „јакобинизације“ српског представничког тела у друштвеном миљеу који нису красиле политичка култура и парламентарне процедуре.

Треће, с обзиром на отпор извршне власти, у Србији је дуго (готово током читавог XIX века) сазревала свест о потреби постојања Скупштине као једног од носилаца државне власти и израза суверенитета народа, и обезбеђења механизма који ће омогућити да Скупштина не буде само владаром дарована форма у потпуности лишена своје суштине.

Четврто, дуготрајно истрајно опирање извршне власти да се представнички, законодавни и контролни прерогативи препусте Скупштини, сликовито се огледало у сталном поткопавању успостављања и делотворности парламентарних имунитета (нарочито неодговорности), први пут формално успостављених на Светоандрејској скупштини, те у сталној намери да се имунитети постепено ограниче, сузе, „окрње“ или да се, чак, потпуно дерогира њихов значај и ефекат. Управо зато је од Светоандрејске скупштине на којој су се скупштинари сагласили о неопходности успостављања законских гаранција посланицима да неће бити дозвољено „ником да може повлачити посланика на одговорност за говор или глас у Скупштини“ (Ј. Грујић), до доношења Радикалског устава који ће садржати „садржински чисту одредбу о имунитету неодговорности“ (В. Петров), требало да протекну читаве три деценије, а до коначног формалног признавања парламентарног система, додатних 15 година.

Пето, извршна власт није сматрала имунитете (понајпре, неповредивост за кривична дела-изјаве ван Скупштине, али и неодговорност, која је такође нападана) гаранцијама за обезбеђење правилног функционисања Скупштине и заштиту његове расправне улоге које му дају „право надзора над иследном власти у интересу правилног функционисања законодавне власти“³⁷⁷, него последњим уточиштем борбене опозиције коју треба свим средствима и свуда тући и дотући, како би се одржало самовлашће владара. Потреба да се имунитети успоставе да од притиска извршне и (контролисане и, често, инструксане) судске власти штите не посланике, него сâм парламент и његов рад, нити је разумевана нити прихватана.

Шесто, како у апсолутистичкој уобразиљи владара Србије XIX века Скупштине као политичког и законодавног фактора није било, како су само постојале непремостивим политичким јазом одељене извршној власти лојална, беспоговорна већина и „непријатељска“ мањина (без обзира на тренутни распоред снага), покушаји фактичког дерогирања парламентарних имунитета које је чинила извршна власт, ради спречавања опозиције да критикује њен рад и „трује народ“, били су непрестани, систематични и вршени су свим институционалним и ванституционалним, дозвољеним и недозвољеним средствима.

Седмо, посебно ефикасно оруђе за дерогирање имунитета била је операционализација уставних одредаба органским законима или парламентарним пословницима којима је вршено

³⁷⁴ Покретање ослободилачких устанака, успостављање вазалног односа према једној изразито недемократској и непарламентарној земљи каква је Турска, значајан недемократски политички утицај Русије као силе заштитнице и Аустроугарске као моћног и непријатељски расположеног суседа и, напослетку, ослободилачки ратови.

³⁷⁵ Парламентаризам је напokon успостављен ступањем на снагу Радикалског устава од 1888, али је прекинут већ државним ударом Александра Обреновића од 1. априла 1894. Поново је успостављен тек по Уставу од 1903.

³⁷⁶ Кад је у питању енглески парламентаризам, који нам је био узор, то кашњење је вишевековно, док смо у формалном заокружењу институција парламентаризма у односу на Француску каснили читав век.

³⁷⁷ Слободан Јовановић, *Држава*, II, стр. 33.

обесмишљавање уставног нормирања парламентарних имунитета. С обзиром на то, законска решења из органских закона чинила су неретко само постојање парламентарних имунитета апсурдним. Таква интенција владине већине била је тако стална и видљива, да је угледни Стојан Новаковић морао запазити да су у Србији једном руком у Уставу давана грађанима и институцијама извесна права, која су другом руком, законом била ограничавана.³⁷⁸

Осмо, читава друга половина XIX века у Србији, својом друштвено-политичком неурастенијом, показала је јасно да је успостављање парламентарних имунитета као инструмената заштите положаја и посланика и саме Скупштине и поштовање тих имунитета суштинско политичко питање. Јер су и „имунитетска права везана за начело народног суверенитета, слободни посланички мандат, аутономију парламента и поделу власти“³⁷⁹, питања, такође, несумњиво политичка. Но, доследно поштовани од свих актера политичког живота у земљи, ти имунитети јесу и врло делотворан механизам против угрожавања заједничких вредности читаве нације. Прилике у којима је текао и био окончан четири и по деценије дуг период владавине династије Обреновић до мајског преврата 1903, који се случајно поклопио са периодом успостављања и развоја парламентарног имунитета неодговорности и имунитета неповредивости, дале су још један од чврстих доказа у прилог тезе коју је изнео угледни хрватски уставни теоретичар професор Б. Смердел, да је уистину боље да се политичари, као народни представници, препуцавају него да се упуцавају.³⁸⁰

2. Парламентарни имунитет неодговорности у првој југословенској држави до 1941. године

У првој југословенској држави имунитет неодговорности, уосталом као и читав уставноправни и друштвени миље у формалном смислу развијао се у два дијаметрално супротна периода: Први, који је трајао од 1918 до 1928, је период формално прокламоване парламентарне демократије. У том периоду парламентарни имунитети (посебно имунитет неодговорности), упркос различитим, каткад контрадикторним фазама у правном уобличавању поретка у новој држави, били су формално уређени по узору на развијене државе демократског парламентарног поретка тога времена. Други период, који је трајао од 1929 до 1941. године, је период диктатуре и прокламованог страха од слободе говора, који су пратили рестриктивни прописи и полицијска репресија, што се нужно морало одразити и на пропадање квалитета имунитета неодговорности. У стварном правно-политичком животу оба периода запажа се систематско угрожавање имунитета неодговорности народних представника.

2.1. Имуитет неодговорности народних представника у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца од оснивања до Шестојануарске диктатуре 1929. године

Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца, проглашена 1. децембра 1918³⁸¹, започела је живот у уставноправној и политичкој какофонији, створеној Крфском³⁸² и Женевском

³⁷⁸ Видети у: Дубравка Стојановић, *Наведено дело*, стр. 62-63.

³⁷⁹ Marijana Pajvančić, *Parlamentarno pravo*, стр. 64.

³⁸⁰ Branko Smerdel, „Parlamentarizam, sloboda govora i zastupnički imunitet“, стр. 3.

³⁸¹ Првог децембра 1918 у Београду, одговоривши на „Адресу“ представника Народног вијећа Независне државе Словенаца, Хрвата и Срба, којом је био позван да уједини Краљевину Србију с том фактичком творевином на територијама Аустроугарске, регент Александар издао је Проглас о стварању Краљевине СХС.

³⁸² Крфска декларација (1917) је заједнички документ српске владе и Југословенског одбора (делегати Срба, Хрвата и Словенаца из Аустроугарске) о уједињењу Србије и делова Аустроугарске. За државно уређење нове државе одредила је: унитарну монархију с династијом Карађорђевић, те уставни и демократски парламентаризам, с тим да се Уставотворна скупштина формира по закључењу мира и да после општих, непосредних и тајних избора, донесе устав. О томе у: Branko Petranović, *Istorija Jugoslavije 1918-1978*, Nolit, Beograd, 1981, стр. 24; Љубомирка Кркљуш, *Наведено дело*, стр. 280-283; Ратко Марковић, *Уставно право*, стр. 103-104; Ђорђе Ђ. Станковић, *Никола Пашић и југословенско питање*, књ. 2, БИГЗ, Београд, 1985, стр. 151-183; Слободан Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, стр. 4.

декларацијом³⁸³ и активним деловањем српског краља и српских, хрватских и словенацких политичара, и живела је у „привременом државном стању“, као нетипичан провизоријум (у којем је једини неупитни чинилац власти био краљ, а где су и влада и парламент образовани ван устава) све до усвајања Видовданског устава 1921. године.

2.1.1. Парламентарни имунитет неодговорности у време Привременог народног представништва КСХС

Прводецембарским актом о уједињењу започео је период који је у уставноправној историји Србије и југословенске државе познат под називом „време провизоријума“, када су органи државне власти деловали у вануставном стању³⁸⁴, и који је трајао до 28. јуна 1921. године. Од три државне власти „на којима је требало да почива политички систем у периоду државног провизоријума – краљ, парламент и влада, тим актом установљена је само једна – институција круне“³⁸⁵. Парламент и влада установљени су накнадно, обрнутим редоследом.

Уместо да прва влада заједничке државе проистекне из народног представништва (које би пре тога донело устав заједничке државе), у Краљевини СХС, прокламованој уставном, парламентарном монархијом, догодио се обрнути редослед поступака у стварању органа државне власти. Под притиском међународних и унутрашњих прилика, прво је указом краља³⁸⁶ формирана Влада (20. децембра 1918) која је два дана касније донела један број прописа уставног карактера, међу којима је и акт о Привременом народном представништву.

Привремено народно представништво (ПНП) било је законодавни орган, са обавезом да донесе закон о изборима за Уставотворну скупштину и припреми те изборе, уз додатну обавезу да све акте које у међувремену буде донело поднесе на потврду Уставотворној скупштини по њеном конституисању.³⁸⁷ Конституисање, састав и рад ПНП-а одражавали су његову подређеност влади.³⁸⁸ Влада је саставила и списак посланичких кандидата за ПНП. Оно није настало на непосредним изборима, под изговором да их сложене политичке прилике не омогућавају, већ је створено комбинацијом делегирања представника последњег сазива Скупштине Краљевине Србије, односно заступника Народног вијећа, са краљевим именовањем неких „угледних“ личности за чланове тог привременог тела.

„И редослед формирања органа власти у новој држави, тј. прво формирање владе, па потом народног представништва, као и његов каснији рад су показивали снажну превагу владе, тј. извршне власти над законодавном.“³⁸⁹ Занимљиво је да је влада у току деловања ПНП-а

³⁸³ Женевском декларацијом (1918) су се српска влада и Народно вијеће из Загреба сагласили о стварању заједничке владе Краљевине Србије и Независне државе Словенаца, Хрвата и Срба, које би постојале као одвојене државе до сазивања Уставотворне скупштине јединствене државе и одређења облика владавине. Због противљења српског монарха суспендована је. Уместо ње је дошло до Прводецембарске адресе и Прогласа о уједињењу. Видети: Драгош Јевтић, Драгољуб Поповић, Наведено дело, стр. 215; Branko Petranović, Наведено дело, стр. 27; Љубомирка Кркљуш, Наведено дело, стр. 286-287; Ратко Марковић, *Уставно право*, стр. 105; Ђорђе Ђ. Станковић, Наведено дело, стр. 199-209; Слободан Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, стр. 7.

³⁸⁴ „Регент Александар, уз помоћ неких чланова владе, настојећи да избегне избор и заседање Конституанте, покушао је крајем јануара и почетком фебруара 1919 ... да октроише делове Устава Србије из 1903, као привремени Устав Краљевине СХС, али у томе није успео захваљујући једној ненамерној грешци приликом објављивања Устава у Службеним новинама.“ – Ђорђе Ђ. Станковић, Наведено дело, стр. 230; Грешка је била што из редигованог текста није искључена одредба о праву примогенитуре, иако је Александар већ био регент.

³⁸⁵ Branislav Gligorijević, *Parlament i političke stranke u Jugoslaviji 1919 – 1929*, Institut za savremenu istoriju – Narodna knjiga, Beograd, 1979, стр. 22.

³⁸⁶ „Поверавањем мандата Стојану Протићу, регент је поступио непарламентарно, погазивши странацки споразум, по којем је владу требало да састави Никола Пашић. Овакво понашање регента је по мишљењу једног броја политичара већ тада открило његове диктаторске склоности.“ – Љубомирка Кркљуш, Наведено дело, стр. 297-298; Видети и: Branislav Gligorijević, Наведено дело, стр. 23.

³⁸⁷ Видети: Ратко Марковић, *Уставно право*, стр. 110.

³⁸⁸ Видети: Branko Petranović, Наведено дело, стр. 39.

³⁸⁹ Љубомирка Кркљуш, Наведено дело, стр. 298.

донела око 800 прописа из надлежности ПНП, чиме су биле знатно ограничене његове компетенције³⁹⁰. Пред ПНП влада није ни била одговорна; одговарала је искључиво краљу.

ПНП је сазвао регент указом од 24. фебруара 1919. Иако су „политичке расправе, апстиненције посланика, опструкција и често непостојање кворума реметили рад тог тела“³⁹¹, иако су у неколико наврата регентовом одлуком била одлагана његова заседања, ПНП је током готово двадесетомесечног деловања успело да оствари поверене задатке и да припреми какав-такав законски терен за одржавање избора за Уставотворну скупштину, доневши (заједно с регентом) *Закон о избору народних посланика за Уставотворну скупштину* од 3. септембра 1920. године, којим је прокламовано опште, једнако и непосредно бирачко право³⁹², али је и омеђен рад Уставотворне скупштине инститирањем на монархији.

Какав је могао бити имунитет неодговорности у таквом ПНП-у?

Иако је то законодавно тело почело да ради по важећем Пословнику Народне скупштине Краљевине Србије³⁹³, стојећи на становишту да тај пословник у новонасталој ситуацији не важи више, ПНП је прописало свој пословник (*Аутономни правилник о пословном реду привременог Народног Представништва*), који је суштински био преписани *Закон о пословном реду у Народној скупштини* од 1903, са изменама од 1911, чиме је ово парламентарно тело извршило „материалну рецепцију српског скупштинског пословника“³⁹⁴.

Како су српским скупштинским пословником од 1903/1911 операционализоване уставне одредбе о имунитету неодговорности из Устава од 1903, треба узети да су и чланови ПНП-а у формалном смислу уживали апсолутни имунитет неодговорности који је требало да започне на конститутивној седници верификацијом мандата посланика, а за касније изабране и придружене посланике, на седници њиховог приступа у ПНП. У вези са суштинским остварењем неодговорности чланова ПНП-а могле би остати одређене резерве с обзиром на начин заснивања и започињања чланства у том законодавном телу (будући да су неки чланови били деташирани из српске Скупштине односно из Народног вијећа, други су били касније бирани³⁹⁵, а трећи само кооптирани одлуком извршне власти). Такође, уколико су делегати тог привременог тела могли бити замењени пуком одлуком Привремене владе, питање имунитета неодговорности постало би ирелевантно, јер (више пута је поновљено) немогуће је градити имунитет неодговорности на праву на опозив народних представника.

Исказане сумње у одређеној мери отклањају одлуке са последње седнице Скупштине Краљевине Србије којима је обезбеђен континуитет ПНП-а са њом, а које се тичу примене пословника у ПНП-у и правног положаја посланика српске Скупштине. Према њима: 1. Правни положај посланика српске Скупштине остаће исти све док се не изврше нови избори за Уставотворну скупштину; 2. Право иницијативе, анкете и парламентарне контроле остају у свему исти како су прецизирани уставом бивше Краљевине Србије; 3. Док не изради свој пословник ПНП радиће по Закону о пословном реду Краљевине Србије од 1903 и 1911; 4. Влада ће бити одговорна ПНП-у према уобичајеном парламентарном реду.³⁹⁶ Према тим одлукама, дакле, посланици Скупштине Краљевине Србије задржали су исти правни положај као према Уставу од 1903, до обављања избора за Уставотворну скупштину, па тако и они међу

³⁹⁰ Исто, стр. 298.

³⁹¹ Branko Petranović, Наведено дело, стр. 40.

³⁹² Бирачко право ипак је било ограничено по полу (жене нису имале активно ни пасивно право), старости (21 година за активно бирачко право и 25 година за пасивно) и другим ограничењима за одређене категорије становништва (војна лица, полицијски и други чиновници, лица на издржавању казне затвора, лица под стечајем и старатељством, за активно и пасивно право, или обавеза избора „квалификованих“ посланика, за пасивно право). О томе у: Ратко Марковић, *Уставно право*, стр. 111; Љубомирка Кркљуш, Наведено дело, стр. 299-300.

³⁹³ Закон о пословном реду у Народној скупштини од 1903. са изменама од 1911. године.

³⁹⁴ Слободан Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, стр. 16.

³⁹⁵ Избори за представнике из Старе Србије и Македоније обављени су тек крајем марта 1919. године.

³⁹⁶ Последња седница српске Народне скупштине одржана је 21. децембра 1918; Стенографске белешке Народне скупштине Краљевине Србије од 21.12.1918, стр 32-33, према Branislav Gligorijević, Наведено дело, стр. 34.

њима који су отпослани у ПНП. То се свакако односи и на њихове парламентарне имунитете. *Mutatis mutandis*, узимајући у обзир и примену старог скупштинског пословника у раду ПНП-а, треба узети да су се парламентарни имунитети, уређени српским Уставом од 1903 и законима о пословном реду Краљевине Србије од 1903 и 1911, протезали и на новоименоване и новоизабране чланове ПНП-а. У том смислу, чланови ПНП-а у погледу гласања, говора и поступака у вршењу своје посланичке функције формалноправно су били заштићени имунитетом неодговорности, апсолутним и у временском и у садржајном смислу.

2.1.2. Иmunитет неодговорности у време рада Уставотворне скупштине КСХС

Уставотворна скупштина (надаље: УС), изабрана на општим изборима који су одржани 28. новембра, конституисана је 12. децембра 1920. године, уз претходно постављено питање повреде њене суверености, везано за право да сама донесе свој пословник о раду.³⁹⁷ Наиме, према чл. 121 Закона о избору народних посланика за Уставотворну скупштину од 3. септембра 1920³⁹⁸ Привремени пословник УС прописивала је Влада својом уредбом. Иако се сматрало да такав „октроисани“ пословник о раду за једну суверену скупштину не би требало да има снагу, све док га она сопственом формалном одлуком не усвоји,³⁹⁹ члан 121 Закона прописао је да ће привремени пословник донет уредбом владе и октроисан краљевим указом за Народну скупштину бити обавезан за примену све док га она не буде формално изменила, доношењем новог пословника.

Узимајући у обзир одредбе члана 121 Закона, као и члан 1 којим је било прописано право краља да распусти Народну скупштину⁴⁰⁰, а имајући у виду и чињеницу да је и сâм Привремени пословник од 8. децембра 1920 садржао одредбу о обавези изабраних народних посланика да пре почетка рада положи заклетву краљу⁴⁰¹, Уставотворна скупштина започела је рад у положају подређеном у односу на извршну власт, то јест у односу на краља као носиоца извршне власти.⁴⁰² Она је, дакле, била несувверена према извршној власти.⁴⁰³

³⁹⁷ Сувереност Народне скупштине у односу на извршну и судску власт исходи из народне суверености пренете путем изабраних представника на саму Скупштину, а огледа се, поред осталог, и у признатој ексклузивној надлежности парламената да спроведе саморегулацију (да самостално, без уплитања, пре свега, извршне власти или било ког другог политичког чиниоца споља, пропише своје устројство и процедуре рада).

³⁹⁸ Закон су заједно донели ПНП и регент, супротно уставном обичају да Народна скупштина сама доноси свој пословник о раду, што је један од израза њеног сувереног права да сама уреди своје пословање. Предлог члана 121 Закона о изборима за Уставотворну скупштину донет је, како наводи Б. Глигоријевић, „у драматичним околностима и под притиском, после оштрог сукоба између Владиног представника, министра за Конституанту, и представника скупштинског одбора;“, при чему је овлашћење да у споразуму са Одбором за израду изборног закона пропише уредбом Привремени пословник Уставотворне скупштине добила влада (чл. 121); Упореди: Branislav Gligorijević, Наведено дело, стр. 89-90 и Слободан Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, стр. 22-33; Исто и Ратко Марковић, *Уставно право*, стр. 111; Драгош Јевтић, Драгољуб Поповић, Наведено дело, стр. 222; Павле Николић, Наведено дело, стр. 98; Драгослав Јанковић и Мирко Мирковић, *Државноправна историја Југославије*, Драганић, Београд, 2001, стр. 374.

³⁹⁹ Видети: Слободан Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, стр. 23.

⁴⁰⁰ Слободан Јовановић, Исто, стр. 23 - „И изборни закон и привремени пословник имали су несумњиву тежњу да Уставотворној Скупштини одузму карактер суверене Скупштине“. На том становишту је и Ф. Чулиновић. „Izborni zakon bio je običan zakonodavni akt, koji je uglavnom imao utvrditi tehniku za izbor i početak rada Ustavotvorne skupštine. Ovim odredbama, međutim, taj je zakon već prejudicirao podređeni položaj Ustavotvorne skupštine prema vladaru. Tako je on već pokazivao pseudoparlamentarizam koj se na taj način rađao u novoj državi.“ - Ferdo Čulinović, *Državnopravni razvitak Jugoslavije*, Školska knjiga, Zagreb, 1963, стр. 174.

⁴⁰¹ Тиме је за нову државу унапред осигуран монархијски облик владавине под српском династијом.

⁴⁰² „Другим речима, сматрало се да је краљевска власт постала пре постанка Уставотворне Скупштине и пре доношења устава, и да Уставотворна Скупштина има да дели уставотворну надлежност са тим већ установљеним Краљем. И изборни закон и привремени пословник имали су несумњиву тежњу да Уставотворној Скупштини одузму карактер суверене Скупштине.“ – Слободан Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, стр. 23.

⁴⁰³ „Сувереност Уставотворне скупштине доведена је у питање и другим одредбама пословника. Тако је пословник повлашћивао владин предлог устава... Пословник је још прекршио и захтев Народног већа ... да се устав будуће заједничке државе донесе двотрећинском већином гласова посланика Уставотворне скупштине...“ – Р. Марковић, *Уставно право*, стр. 111-112.

Основни задатак *Привременог пословника за Уставотворну Скупштину*⁴⁰⁴ био је да уреди поступак доношења устава и одредбе пословника биле су усмерене на остварење тог задатка. Све друго било је подређено том циљу, па и одредбе о правном положају посланика.

Привременим пословником уређени су, поред осталог, сазивање УС⁴⁰⁵, пријем извештаја бирачких одбора о избору посланика, избор привременог председништва, предаја посланичког уверења о избору и поступак верификације. Полагање заклетве било је конститутивни елемент стицања мандата и активирања имунитета неодговорности, јер је било прописано да „посланик док не положи уредно заклетву, не може вршити посланичку дужност“. Изабрани посланици стицали су, дакле, мандат и били су у могућности да започну своје посланичко деловање тек након полагања заклетве краљу. Од тог момента за убудуће започињало је и дејство имунитета неодговорности.

Рад Уставотворне скупштине био је организован у пленуму и у скупштинским одборима. Сваки посланик имао је право да подноси предлоге о нацрту Устава и појединим члановима. Одбори су се по правилу састајали у скупштинској згради, али се давала могућност да седнице држе и у појединим министарствима, „ако њихов посао буде изискивао“, што значи да имунитет неодговорности није био везан искључиво за парламентарно здање, него је посланике штитио где год вршили своју посланичку функцију.

Седницама УС руководио је председник, који се се бринуо о одржавању скупштинског реда на седницама. Скупштинске седнице биле су јавне.

На седницама су могли да говоре само посланици и министри, а нико није могао говорити пре него што добије реч од председника. Могло се говорити само о питању на дневном реду и није се смело улазити у „претрес ничије личности“. Посланици су могли да подносе кратка питања влади и појединим министрима и да добијају одговоре на њих. Уставотворна скупштина имала је и право анкете и истраге у изборним питањима. Није постојало право подношења интерпелације.

Глас на седници УС давао се лично, а гласало се јавно и тајно.

Дисциплинске казне биле су: *опомена на ред, записана опомена на ред, одузимање речи и привремено искључење* из седнице УС, при чему је прве три изрицао председник, док је одлуку о искључењу доносила УС на предлог председника или 20 посланика. Дисциплинске казне изрицане су и у раду одбора. Посланик коме је била изречена мера искључења био је дужан да се одмах удаљи са седнице, јер би у супротном, по наређењу председника УС, могао бити удаљен на силу, а уколико би било потребно, председник је био овлашћен да прекине седницу. Посланику којем је било изречено искључење било је омогућено петоминутно обраћање у своју одбрану, а мера одузимања речи и мера искључења биле су уписиване у скупштински записник.

Имунитетске одредбе биле су садржане у чл. 85 до 89 Привременог пословника. Захтев истражне, односно судске власти за издавање посланика УС упућивао се имунитетском одбору, по чијем је извештају одлучивала сама Скупштина.

Имунитет неодговорности био је уређен чланом 86 Привременог пословника којим је било прописано да нико и никад не може узети посланика на одговор за глас који је дао као члан УС, да „за све изјаве и поступке при вршењу посланичког мандата било на седницама Уставотворне скупштине или одбора, или у особитом изасланству, или у особитој дужности, посланици одговарају само Уставотворној скупштини, по одредбама Пословника“, те да „посланици не морају сведочити ни о лицима која су им, као посланицима, нешто саопштила, нити о томе шта им је било саопштено“. Неодговорност је, дакле, била временски апсолутна,

⁴⁰⁴ *Привремени пословник за Уставотворну Скупштину*, „Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца“, бр. 275/1920, од 10. децембра 1920. године.

⁴⁰⁵ Уставотворна скупштина сазвана је за 12. децембар 1920. године.

неомеђена истеком мандата. Штитила је, такође, говор и поступке не само током рада у пленуму и у скупштинским одборима, већ је излазила из оквира и самог скупштинског здања, уколико би се нпр. састанци скупштинских одбора држали ван зграде парламента или уколико би се изјаве и поступци чинили у вези са вршењем функције „у особитом изасланству или особитој дужности“. Неодговорност је била апсолутна и садржински, јер се тицала свих изјава и поступака учињених при вршењу посланичког мандата, штитила је посланика и од кривичног поступка и санкција и од грађанскоправних захтева, а у себе је укључивала и искључење обавезе сведочења о људима и информацијама које су примљене од тих људи у посланичком својству. Тако конципирана неодговорност била је превасходно везана „за функцију“ парламентарца, а не за његову личност. Но тако утемељена неодговорност није, наравно, значила да је посланик био ослобођен икоје одговорности. Он је, за случајеве кршења одредаба Привременог пословника, имао да подлегне дисциплинској одговорности и дисциплинским казнама унутар Уставотворне скупштине.

Имунитет неповредивости, сагласно члану 87 Пословника, штитио је посланике УС код тзв. „ванпрофесионалних деликата“. Без овлашћења УС посланици за кривице било које врсте нису могли одговарати, нити у икојем случају од икоје власти бити лишени слободе током трајања мандата, осим за *in flagranti* злочин или преступ. Но, и у том случају УС морала је одмах бити извештена, да би дала или одрекла овлашћење да се поступак продужи за време сазива. Изузетак за лишење посланика слободе у случају флагрантног деликта, који је пратио савремену уставноправну праксу тог времена, био је ублажен налогом за хитно извештавање УС о хапшењу посланика, како би она дала сагласност за настављање поступка у конкретном случају. Да је имунитет неповредивости био усмерен ка обезбеђењу кворума и несметаних услова за рад УС сасвим се очигледно види из одредбе којом је било прописано да ако ко постане посланик пре него што је над њим по каквој кривици изречена извршна пресуда, прогон се мора одмах обуставити и може бити настављен само уз овлашћење УС, при чему такво овлашћење није било потребно у случајевима изрицања и извршења новчане казне посланику. Кад Скупштина укине посланику имунитет и да „овлашћење да може бити издат суду“, посланик се могао гонити само због дела за које је издат. Према члану 88, имунитет неповредивости није обухватао грађанскоправну и административну одговорност, већ је посланика штитио само за кривичне деликте. Било је прописано да одредбе члана 87 не важе за позивање пред суд и остале власти и извршење судских и административних одлука у приватноправним споровима.

За посланике УС био је значајан још један аспект њиховог имунитета који се тицао слободе кретања. Наиме, чланом 89 Привременог пословника било је прописано да посланика у слободи кретања не може спречити ниједна административна власт, уз ограничење које се односило на „случајеве предвиђене законом“.

За несметан и самосталан рад УС од великог су значаја биле одредбе које су се односиле на одржавање реда у скупштинској згради. Према њима, искључиво право да у својој средини одржава ред припадало је самој УС која га је вршила преко председника. Било је забрањено да се без одобрења председника УС поставља било каква „оружана сила“ у сали за седнице или у другим просторијама скупштинске зграде, као и у њеном дворишту и околини. Посебно значајна била је забрана свим осталим државним органима да без одобрења председника УС у њој врше икакву власт. Било је забрањено да било ко наоружан уђе у скупштинске просторије, осим лица која су по пропису била наоружана, а налазила су се по службеној дужности код УС. Занимљива је одредба о забрани сваке јавне манифестације око зграде или дворишта УС, која је била усмерена на спречавање притисака јавности на одлучивање посланика. Уколико би се таква окупљања догодила, било је прописано да их власт одмах уклони. Надзор над одржањем реда у згради УС и њеном дворишту водио је искључиво председник Скупштине коме је, по његовом захтеву, унапред стављан на располагање тражени број жандарма. Жандарми су морали носити посебан видљив знак скупштинског обезбеђења, по коме су се разликовали од других жандарма. Скупштински жандарми могли су примати наређења искључиво од

председника УС и никакве грађанске или војне власти нити ико други нису им смели мимо председника Скупштине издавати наређења, под претњом губитка службе и затвора до две године за оне који би прекршили ову одредбу. Председник УС био је овлашћен да, чим у сали за седнице спази лица која нису посланици или не припадају скупштинском особљу, нареди да се она уклоне. Лицима која су са галерије пратила рад УС, а својим говором или понашањем увреде Скупштину или министре, била је забрањена казна од једне године затвора, при чему је такав поступак својим наређењем покретао председник УС који је имао овлашћење и да испразни галерије у случају ремећења скупштинског реда и мира. То говори у прилог тези да је имунитет био везан за посланичку функцију, а не за само скупштинско здање, као у неким другим парламентарима (нпр. у парламенту Уједињеног Краљевства).

Због побројаних мањкавости везаних за начин доношења, обавезу посланика да положи заклетву краљу, могућност распуштања скупштине од стране монарха и фаворизовања владиног предлога устава, те због своје рестриктивности у погледу услова за одржавање скупштинске дебате, Привремени пословник је од самог почетка заседања Уставотворне скупштине 12. децембра 1920 изазвао велико противљење опозиције, при чему су поједине посланичке групе одбиле да положи заклетву краљу по Привременом пословнику.⁴⁰⁶ Како је опозиционо противљење Привременом пословнику могло изазвати опструкције и потпуно паралисати рад УС, месец и по дана од почетка њеног рада, 28. јануара 1921, сама УС усвојила је нови Пословник, што је довело до деблокаде рада уставотворног парламента, јер су народни посланици који су раније одбијали да положи заклетву краљу, пре свега из процедуралних разлога, најзад на то пристали и започели вршење свог посланичког мандата.

Нови пословник УС остао је у највећој мери при решењима Привременог пословника – поред осталог, полагање безусловне посланичке заклетве краљу („без икакве оградe“) било је и надаље обавезно и услов без кога посланици нису могли почети да врше мандат. Као и по Привременом пословнику, уређен је и начин уставне дебате, који је остао једнако рестриктиван за представнике опозиције. Једини уступак у новом пословнику учињен опозицији било је установљење посланичког права на интерпелацију, те на упућивање молби и жалби. „Међутим, ова права ипак нису била широка, јер је постојала бојазан да би их веће опозиционе странке могле искористити као средство исказивања неповерења влади и тиме омести рад при доношењу устава.“⁴⁰⁷

Новим пословником у односу на Привремени нису мењане ни одредбе о посланичким имунитетима. Формалноправно гледано, посланици УС поседовали су имунитетску заштиту у оквиру стандарда ондашњих парламентарних демократија. У стварности, то се пак није могло са посебним поуздањем тврдити. У том смислу чини се занимљивим један распис Министарства унутрашњих дела од 3. новембра 1920, у којем се експлицитно каже: „Посланици које народ слободно изабере имају, кад буду изабрани, да се изјашњавају о унутрашњем уређењу државе путем Устава, а утолико је слобода избора неограничена. Ко би хтео или покушао да томе да други значај, има бити сузбијен одмах и на начин који не оставља ни траг каквог двоумљења. У свим случајевима, под свим приликама, држава, њена целина и чин народног уједињења остају изван дискусије. Сад је питање о уређењу државе, а не о њој самој... Зборове, скупове, конференције, чија би се садржина косила са овом наредбом, ваља одмах растурити и забранити, а одговорна лица узети хитно на одговор по закону.“⁴⁰⁸ Такав приступ извршне власти слободи говора, па и посланика, неколико месеци касније, а свега месец дана по доношењу Видовданског устава, довешће до озбиљног преседана у кршењу парламентарних имунитета и слободног мандата посланика у парламенту Краљевине.

⁴⁰⁶ Изабрани посланици Комунистичке партије Југославије, Народног клуба и Југословенског клуба, а од почетка сазива УС у њеном раду нису учествовали посланици Хрватске републиканске сељачке странке.

⁴⁰⁷ Branislav Gligorijević, Наведено дело, стр. 94. О Пословнику Уставотворне скупштине на стр. 91-94.

⁴⁰⁸ Архив Југославије, МУД - Министарство унутрашњих дела, Управно одељење, У.бр.22, 22.676, 3.XI.1920 – распис, према: Branislav Gligorijević, Наведено дело, стр. 80.

2.1.3. Парламентарни имунитет неодговорности по Видовданском уставу

Видовдански устав усвојен је 28. јуна 1921, после шест месеци рада Уставотворне скупштине, у крајње сложенем политичком миљеу⁴⁰⁹, са унапред смањеним гласачким цензусом за изгласавање устава са квалификоване двотрећинске на обичну апсолутну већину и уз једва састављену скупштинску већину⁴¹⁰, што је, како тврди В. Петров, био највећи процедурални недостатак који је довео у питање легитимацијску функцију овог устава.⁴¹¹

Видовданским уставом⁴¹² било је формално усвојено начело „троеобе“ власти, према којем су у Краљевини законодавна, извршна и судска власт, од којих је свака имала своје органе, одвојене од других. Законодавну власт вршили су Народна скупштина и краљ заједно, при чему је, иако су им компетенције биле подељене и одвојене, краљ био снажнији законодавни чинилац, јер је имао права санкције, промулгације и публикације. Значај Народне скупштине према Видовданском уставу стварно се може ценити управо у односу на овлашћења монарха – „Законодавна функција стварно се у свом значајнијем (заправо: завршном!) дијелу налазила у рукама владара као законодавног фактора.“⁴¹³ Било је очигледно да је Видовдански устав Скупштину ограничио овлашћењима првог уставног фактора - краља. Тога ради, као и услед склоности ка личној власти регента, па краља Александра Карађорђевића, „за време важења Видовданског устава у Краљевини СХС је постојао парламентарни систем, знатно ограничен краљевим прерогативима и сужен његовим фактичким утицајем на све владе. Оваква парламентарна пракса у периоду од 1921 до 1929. год. добила је ознаку привидног парламентаризма, тј. 'псеудопарламентаризма'.“⁴¹⁴ Због Видовданским уставом тако наметнутог уставног уређења, један број аутора био је склон да систем власти заснован на њему назове прикривеним системом јединства власти.⁴¹⁵

По угледу на Вајмарски устав, Видовдански устав формално је гарантовао широк каталог личних, политичких и социјално-економских слобода и права и у том смислу био је прилично напредан. По уставним решењима које је дао, став је једног броја аутора, заслужио је позитивну оцену.⁴¹⁶ Но, слово Устава демантовала је стварност у којој је извршна власт посегла за старим и опробаним методом, којим је „већина проглашених слобода и права,

⁴⁰⁹ Већинска хрватска партија – ХРСС Стјепана Радића бојкотовала је рад Уставотворне скупштине, а и у самом привременом парламенту била је бројна опозиција владином предлогу за доношење Устава (комунисти, републиканци, Народни и Југословенски клуб, социјалдемократи и донекле земљорадници).

⁴¹⁰ „Пошто је Уставотворну скупштину напустила већина опозиционих политичких странака, остало је поткрај јуна 1921. године у нjoj само 258 посланика (од укупно 419 њезиних чланова!). На крају дискусије о владину приједлогу Устава и непосредно прије изгласавања Устава, радикалско - демократска влада била је изненађена изјавом посланика Земљорадничке странке да ће посланици те странке гласовати против Устава. Како су слично држање заузимале и неке друге опозиционе странке у Скупштини, Влада се нашла пред опасношћу да за изгласавање свог приједлога Устава неће наћи нити обичну натполовичну већину.“ – Фердо Ћулиновић, Наведено дело, стр. 179; Коначно, скупштинску већину владајућој коалицији радикала и демократа, на Пашићев трговачки дар, дали су посланици партије Цемијет с Космета, што је богато награђено новцем и другим привилегијама. О уставним предлозима, скупштинској расправи и политичким приликама које су претходиле доношењу устава више у: Слободан Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, стр. 22-52; Драгослав Јанковић, Мирко Мирковић, Наведено дело, стр. 372 и даље; Драгош Јевтић, Драгољуб Поповић, Наведено дело, стр. 222-226; Branislav Gligoriјевић, Наведено дело, стр. 67-110; Branko Petranović, Наведено дело, стр. 49-54.

⁴¹¹ Владан Петров, „Противречја Видовданског устава“, *Архив за правне и политичке науке*, бр. 2/21, (121-124), стр. 122.

⁴¹² *Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца од 28. јуна, 1921. год.*, са тумачењима и објашњењима др Гојка Никетића, свеска 60, шесто издање, Београд, Издавачка књижарница Геце Кона, 1928.

⁴¹³ Ferdo Ćulinović, Наведено дело, стр. 183.

⁴¹⁴ Љубомирка Кркљуш, Наведено дело, стр. 307 и 316.

⁴¹⁵ О томе нпр: Драгош Јевтић, „Видовдански и Октроисани устав од 3. септембра 1931. године – сличности и разлике“, *Анали Правног факултета*, број 1-2/1988, стр.109: „Можемо закључити да Видовдански устав, иако прокламује начело поделе власти, стварно спроводи начело јединства власти, при чему су све њене функције биле концентрисане у рукама монарха.“ Исто и: Ferdo Ćulinović, Наведено дело, стр. 185.

⁴¹⁶ Видети: Александар Фира, „Уставни положај човека и грађанина у Уставу Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца од 28. јуна 1921. године“, у: *Два века српске уставности*, Зборник радова са научног скупа, ур. А. Фира и Р. Марковић, САНУ - Одељење друштвених наука, Београд, 2010, (стр.219-238) стр. 237.

нарочито политичких, била (је) суспендована обичним законима. По таквим суспензијама био је карактеристичан *Закон о заштити јавне безбедности и поретка у држави* од 2. августа 1921. године.⁴¹⁷ Јер су, према Д. Јевтићу, политички развој Краљевине СХС по доношењу Видовданског устава обележили постепена ограничења прокламованих уставних права грађана и јачање власти и улоге монарха, али и, непомирљиви страначки сукоби око питања унутрашњег преуређења државе.⁴¹⁸ У таквом политичком контексту, примена и примењивачи овог устава узроковали су да „политички систем, по Видовданском уставу, није успео да изгради темеље, као што су стабилан вишестраначки систем и проведена подела власти“⁴¹⁹. Немоћ Видовданског устава политичким контекстом правда и В. Петров који наглашава: „Државна творевина, настала 1. децембра 1918. године фактичким путем, није почивала на друштвено-политичком консензусу и искреној вољи за политичким заједништвом три идентитетски различита народа – Срба, Хрвата и Словенаца. Ниједан устав на свету не би с успехом могао да правно уобличи такву творевину и удахне јој дуг живот.“⁴²⁰

Какав је био положај посланика Народне скупштине према Видовданском уставу?

Посланици су бирани на општим⁴²¹, једнаким, непосредним и тајним изборима. Сваки народни посланик представљао је цео народ, а не само оне који су га изабрали, а бирачи нису могли давати, ни народни посланици примати „заповедна и обавезна упутства“. Мандат посланика био је, дакле, слободан и посланици нису могли бити опозвани. Посланици су морали да положе заклетву да ће Устав „верно чувати“, што је био конститутивни елемент ступања на функцију. Народна скупштина сама је прегледавала посланичка пуномоћја и одлучивала о њиховој верификацији те сама прописивала свој пословник о раду, а такође је сама бирала своје часништво за сваки сазив. Посланици Народне скупштине имали су и право подношења законских предлога, као и право на посланичка питања и интерпелације. У Народној скупштини право да говоре имали су посланици, чланови владе и владини повереници, гласање је било јавно и лично, док су се само избори обављали тајним гласањем.

Парламентарни имунитети били су прописани одредбама члана 87 (имунитет неодговорности) и члана 88 Устава (имунитет неповредивости).

Одредбама члана 87 Устава било је прописано да „нико и никад не може узети посланика на одговор за глас који је дао као члан Народне скупштине“, а такође, за све изјаве и поступке при вршењу мандата било у седницама Народне скупштине или у одборима, или у особитом изасланству или у особитој дужности по одредби Скупштине, посланици су одговарали само Народној скупштини, по одредбама Пословника. Имунитет неодговорности био је, дакле, апсолутан и у временском и у садржајном погледу. Временски, јер је деловао од тренутка започињања вршења посланичке функције – након верификације мандата и полагања заклетве – па убудуће, заувек. Садржинска апсолутност овог имунитета огледала се не само у чињеници да је покривао сваку врсту одговорности, већ и у томе да је неодговорност покривала не само гласање, изјаве (писане и усмене), него и друге поступке које су посланици чинили у вршењу своје функције. Неодговорност је посланике штитила не само за радње учињене у скупштинском здању – у сали за седнице или другим просторијама Народне скупштине (осим посланичких клубова); она није, дакле, била омеђена просторним фактором, него је била везана за све акте вршења посланичке функције у Народној скупштини, али и изван ње (ако се посланик налазио у посебном изасланству или посебној дужности, по налогу Скупштине).

⁴¹⁷ Ратко Марковић, *Уставно право*, стр. 115.

⁴¹⁸ Драгош Јевтић, Наведени чланака, стр. 113.

⁴¹⁹ Слободан Орловић, „Уставни положај органа власти у првој југословенској држави“, „у: Два века српске уставности, Зборник радова са научног скупа, ур. А. Фира и Р. Марковић, САНУ - Одељење друштвених наука, Београд, 2010, (стр. 285-307) стр. 290.

⁴²⁰ Владан Петров, „Противречја Видовданског устава“, стр. 121.

⁴²¹ Право гласа нису имале жене (Устав је прописао да ће закон решити о женском праву гласа – Члан 70 став 3), официри, активни и резервни, подофицири и војници „под заставом“, лица осуђена на робију док им траје казна, лица осуђена на губитак грађанске части, док им траје казна, лица под стечајем или под старатељством.

Такво решење прихваћено је из уставноправне праксе француске Треће републике.⁴²²

Према члану 88 Устава, посланици без одобрења Народне скупштине нису могли бити подвргнути кривичној одговорности „за кривице било какве врсте“, нити су могли бити лишени слободе „у ма којем случају и од ма које власти“, осим ако буду затечени при чињењу флагрантног деликта („злочина или преступа“), при чему је постојала обавеза органа хапшења да о томе одмах извести Народну скупштину („ако је на окупу“⁴²³), која је овлашћена да дозволи настављање поступка против посланика (и укине имунитет неповредивости), при чему је посланик могао одговорати искључиво због дела за које му је укинут имунитет, или да не да дозволу (чиме је успостављан имунитет неповредивости). Неповредивост је настајала даном избора (прецизније: даном проглашења резултата) и важила је само за кривичну одговорност, док су грађанска и прекршајно-административна одговорност посланика остајале изван имунитета. Ако би лице било изабрано за посланика док против њега тече кривични поступак у којем му још није изречена извршна кривична пресуда, полицијски, истражни или судски органи који воде поступак били су дужни да о томе извести Скупштину која је или успостављала имунитет или дозвољавала наставак поступка против тог посланика. Иmunитет неповредивости, као процесна сметња за вођење поступка, штитио је од кривичне одговорности посланике само током трајања мандата.

За несметан скупштински рад од значаја је био и члан 89 Видовданског устава о одржавању реда на седницама – Народној скупштини припадало је искључиво право да у својој средини одржава ред, што је чинила преко свог председника. У згради Скупштине ни у дворишту, није се могла „поставити никаква оружана сила“ без одобрења председника Скупштине, а без његовог одобрења никоји државни органи нису Народној скупштини могли чинити акте власти. Такође, у Народну скупштину није могло ући никоје наоружано лице, осим лица која су оружје носила по пропису, а налазила су се на служби у Скупштини.⁴²⁴

*Пословником Народне скупштине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца од 2. марта 1922. године*⁴²⁵ учињена је операционализација уставних норми у вези с положајем Скупштине у систему власти, њеном организацијом и радом, почетком мандата, положајем посланика и њиховим имунитетским правима.

Народна скупштина је сазивана и састајала се по краљевом указу, којом приликом су на првом састанку изабрани посланици предавали своја пуномоћја изабраном привременом председнику, након чега је састанак завршаван. Верификација мандата вршена је на основу извештаја главних бирачких одбора и предатих пуномоћстава, сачињавањем извештаја, те пленарним одлучивањем о извештају верификационог одбора.⁴²⁶ По верификовању мандата („овера посланичких пуномоћстава“), посланици су полагали заклетву, с обзиром на то да посланик док не положи заклетву није могао вршити посланичку дужност. Никакве „ограде“ уз заклетву нису биле допуштене. Посланички мандат је почињао тек након полагања заклетве. Од тог тренутка активирао се и имунитет неодговорности.

⁴²² О томе више у: Didier Baumont, „Liberté d’expression et irresponsabilité des députés“, paragraphe 23.

⁴²³ „Ако је на окупу“ - Ово је занимљиво и по посланике не баш угодно решење, јер Устав није давао одговор за случај да Народна скупштина у критичном тренутку није на окупу. Овако огољена одредба чл. 88 ст. 1 Видовданског устава, без додатних објашњења о томе коме се подноси обавештење за случај да Народна скупштина у том тренутку не буде на окупу давала је, могуће, маневарски простор полицијским властима у поступку лишавања слободе којем би био подвргнут поједини народни посланик.

⁴²⁴ Ова одредба Устава биће прекршена од стране припадника владајуће већине јуна 1928, што ће узроковати убиство хрватских посланика у Народној скупштини.

⁴²⁵ Усвојен Резолуцијом Народне скупштине на XXXVIII редовном састанку држаном 2. марта 1922. године у Београду, Државна штампарија Београд, 1922.

⁴²⁶ Уместо оних посланика којима није био потврђен мандат за преузимање мандата позивао се први следећи посланик са листе, ако листа није исцрпљена, а ако јесте, за упражњено посланичко место спроводили су се нови избори.

Изабрани председник Народне скупштине, поред осталог, руководио је седницама Народне скупштине и одржавао је ред у њој. Председник или потпредседник који га је мењао у председавању седницама није могао учествовати у дебатама нити гласати.

Посланици су радили у пленуму и сталним одборима, међу којима су били Верификациони и Имунитетни одбор, који су радили све време скупштинског сазива, а за поједина питања из надлежности Народне скупштине могли су бити формиран и посебни („нарочити“) одбори којима је мандат престајао по окончању расправе о поједином питању. Одборским седницама могао је присуствовати сваки посланик, али су осим чланова одбора право на реч на одборским седницама имали само чланови владе и владини повереници. Одбори су се по правилу састајали у скупштинској згради, али су, по потреби посла, састанке могли држати и у зградама министарстава. Пословник није имао одредбу којом би била прописана обавеза скупштинских одбора да донесу свој пословник. Према томе, и одбори су у свом раду морали користити Пословник Народне скупштине.

Скупштинске седнице сазивао је и њима је руководио председник Скупштине. Оне су, по правилу, биле јавне, али су могле бити претворене у тајне на захтев владе, председника Скупштине или 20 посланика.

У Скупштини су, сагласно Пословнику, имали право да говоре само посланици, министри, државни подсекретари и владини повереници, при чему нико није могао говорити пре но што затражи и добије реч од председника Скупштине. Одборски известиоци могли су говорити и преко реда и више пута, у складу са потребама претреса. Посланици су могли да пријаве повреду пословника. Но, ако би председник приметио да се рекламирањем повреде пословника изазива опструкција рада, могао је предложити Скупштини да одлучи да се више посланицима не даје право на пријаву повреде пословника. Посланици су имали право на реплику, уколико су поменути у негативном контексту, или да разјасне своје речи, а околности од којих је зависило то право биле су утврђене пословником.

За слободу говора од посебног значаја било је то што је говорник могао говорити само о питању које је на дневном реду, уз забрану претресања било чијег приватног живота. Са друге стране, нико осим председника Скупштине није могао прекидати говорника нити га опомињати на ред. Било је забрањено прекидање говорника и свака друга манифестација која спречава слободу говора. Посланици су имали право на питања и интерпелације. Гласање је било јавно (устајањем или седењем, поименце) или тајно, а глас се могао давати само лично.

Народној скупштини припадало је искључиво право да у својој седници одржава ред преко председника. Као дисциплинске казне биле су прописане: *опомена на ред, записана опомена на ред, одузимање речи и привремено искључење из седнице Народне скупштине* (први пут не дуже од три, а сваки други пут не дуже од 10 седница). Прве три изрицао је председник, док је искључење изрицала Скупштина на предлог председника или 20 посланика. Опомена на ред изрицана је посланику који је својим говором или понашањем реметио скупштински ред или кршио одредбе пословника. Записана опомена на ред, која се бележила у скупштински записник, изрицана је сваком посланику који је на истој седници већ био опоменут на ред. Реч је могла бити одузета сваком посланику који би у свом говору повредио ред, а већ је био кажњен записаном опоменом на ред, или оном ко у току свог говора већ два пута није хтео послушати опомену председника Скупштине.

Казном искључења са седнице могао је бити кажњен посланик који је лично вређао краља, престолонаследника, чланове краљевског дома, вређао или клеветао посланике или министре, или се понашао непристојно према Скупштини или се није покораво опоменама председника. Истом казном могао је бити кажњен посланик који је правио неред у Скупштини и спречавао њен рад. Привремено искључени посланик био је дужан да се одмах удаљи из скупштинске сале, под претњом уклањања силом, уколико се мери опире. У вези са тим, по потреби, председник је могао привремено обуставити седницу. Са друге стране, посланик према коме је предложена мера искључења, могао је, пре доношења одлуке о мери, да се у

своју одбрану петоминутним говором обрати Скупштини, а ако је истом мером било „погођено више посланика“, у њихово име је могао говорити један посланик, с тим што је дужина обраћања у том случају била лимитирана на 15 минута. Председник је имао право да прекине седницу, ако она постане „бурна“, а био је прописан и начин наставка седнице.

Посланички имунитети били су регулисани одредбама главе XI Пословника.

У Пословнику је поновљена одредба члана 87 Видовданског устава о неодговорности и потврђена апсолутност тог имунитета и у погледу временског опсега и у погледу садржине.

Што се тиче имунитета неповредивости, пословник је уређивао да се захтев истражне, односно судске власти за „издавање“ народних посланика Народној скупштини морао подносити преко Имуниетног одбора, по чијем извештају је Народна скупштина доносила коначну одлуку. Пословник је, на трагу уставних норми, потврђивао валидност имунитета неповредивости од избора посланика, па за све време трајања мандата. И одредбе о имунитету неповредивости биле су идентичне одредбама члана 88 Видовданског устава.

Суверен и несметан рад Народне скупштине гарантован је и одредбама Пословника, према којима је Скупштини припадало искључиво право да у својој средини одржава ред преко свог председника, да се никаква наоружана сила не може поставити у Скупштини или у њеном дворишту без одобрења председника Скупштине те да нико ко је наоружан не сме ући у скупштинску зграду, осим лица наоружаних по пропису, која се у Скупштини налазе по послу. Ради несметаног рада Скупштине, била је забрањена свака манифестација на улицама око скупштинске зграде и дворишта, уз претњу хитног уклањања присутних на таквим манифестацијама, по наређењу председника Скупштине.

2.1.4. Повреда имунитета неодговорности чланова посланичког клуба Комунистичке партије Југославије

Краљевина Југославија заокруживала је своју уставност у крајње бурним временима обележеним успешном комунистичком револуцијом у Русији⁴²⁷ те неуспелим социјалистичким револуцијама у Мађарској⁴²⁸ и Италији⁴²⁹, као и посртањем немачке Вајмарске републике у револуционарним сударима левице и екстремне деснице,⁴³⁰ који су трајали пет година. Такве међународне прилике, уз непрестане унутрашње турбуленције услед три нерешена питања са којим се суочила новонастала држава (национално, социјално и аграрно), оптерећивале су прве године трајања Краљевине СХС.

Околности да је после избора за Уставотворну скупштину одржаних 28. новембра 1920. године Комунистичка партија Југославије (КПЈ) постала трећа по снази странка у Уставотворној скупштини, са освојених 58 мандата, и да су пре тога, на локалним изборима у Србији и Македонији, одржаним августа 1920, комунисти освојили општинске управе у 37 градских и сеоских општина, па и у престолном Београду⁴³¹, владајуће структуре у Краљевини СХС натерале су на мобилизацију за оштар одговор „надлазећој црвеној опасности“⁴³².

⁴²⁷ Седмог новембра 1917. године успостављена бољшевичка власт у Русији.

⁴²⁸ Мађарска социјалистичка револуција избила је 21. марта 1919, кад је успостављена Мађарска совјетска република, која је трајала до 6. августа 1919, када је удруженим војним снагама суседних земаља укинута.

⁴²⁹ Време „Две црвене године“ у Италији трајало је 1919 и 1920. у којем су леви револуционари окупирали фабрике и велике поседе земље. Покушај успостављања италијанске социјалистичке републике угушен је синхроним деловањем војске и екстремно десних фашиста.

⁴³⁰ Сукоби левице и деснице у Немачкој кулминирали су у јануару 1919 када је поражена тзв. Немачка совјетска република, коју су покушали да формирају немачки комунисти.

⁴³¹ „У Београду је победа комунистичке листе с Филипом Филиповићем на челу натерала власт да суспендује општинску управу само да би се спречило увођење комунистичких одборника у дужност.“ – Branko Petranović, Наведено дело, стр. 62-63.

⁴³² Група аутора, *Историја Савеза комуниста Југославије*, Комунист – Народна књига – Рад, Београд, 1985, стр. 74 и даље.

Само 17 дана након конститутивне седнице Уставотворне скупштине у којој је било 58 комунистичких посланика, изазвана масовним штрајковима и оружаном побунама у читавој земљи,⁴³³ Влада Краљевине СХС је 29. децембра 1920 донела „Обзнану“⁴³⁴ – специјалну уредбу којом је забрањена „свака комунистичка пропаганда“ у држави, наложено затварање удружења под патронатом комуниста и других синдикалних и радничких организација, „зборишта“ и забрана њихових новина и свих других штампаних ствари које су комунисти објављивали. Обзнаном која је, према образложењу што ју је пратило, била донета да би се омогућило Уставотворној скупштини да, неометана „општом обуставом рада“ и немирима за које су се, према сазнању извршне власти „са више страна и из више поузданих извора“, комунисти спремали, обави посао доношења устава, фактички је било онемогућено легално политичко деловање КПЈ.

Занимљиво је да „Обзнана није била уредба, него 'квази-уредба', пошто није била 'потписана од Краља него само од министара, - није објављена у службеним новинама него само излепљена по улицама“⁴³⁵ и објављена једино у дневном листу *Политика* од 30. децембра 1920, те да је, таква („обично парче папира“) имала да властима у борби против нарасле КПЈ послужи искључиво као средство политичког препеда и застрашивања.⁴³⁶

„Изненађено 'Обзнаном', вођство Комунистичке партије сматрало је, међутим, да је то привремена и прелазна мера. Под упливом успеха на парламентарним изборима, ... оно ће наставити да се служи методама легалне парламентарне борбе“⁴³⁷, која је подразумевала активно учешће у раду Уставотворне скупштине, са оштрим парламентарном агитацијом и против саме „Обзнане“, за коју су комунистички посланици тражили да буде укинута, али и против облика владавине, самог друштвеног уређења и политичких структура на власти. „Пошто је свака легална комунистичка акција у масама забрањена, комунистичке вође донеле су одлуку да се тим више ангажују у центру одлучивања грађанског друштва. Уставна дебата била је погодна прилика за комунистичке посланике да подвргну оштрој критици читав грађански друштвени поредак, посебно трогодишњу политику режима у социјалном и националном питању и да се истовремено искористи трибина једног законодавног тела за пропаганду комунистичких идеја.“⁴³⁸ Сама парламентарна борба комунистичких посланика подразумевала је, осим енергичне дебате у пленуму и скупштинским одборима, и њихова опструктивна деловања, па и повремена (углавном понашањем скупштинске већине изнуђена) напуштања скупштинских седница и бојкот рада парламента.

С обзиром на то да су током дебате о „Обзнани“ комунисти у Уставотворној скупштини

⁴³³ Исто, стр. 76.

⁴³⁴ Министарски савет је Обзнаном наредио: „1. Да се до решења Устава, забрани свака комунистичка и друга разорна пропаганда, обуставе њихове организације, затворе њихова зборишта, забране њихове новине и сви други списи, који би мутили спокојство и мир државе, проповедали, правдали или хвалили диктатуру, револуцију или ма какво насиље. Одмах се имаду узаптити сви позиви на генерални штрајк и до месец дана затворити сви који их чине усмено или писмено. 2. Забраниће се све штампане ствари којима се умањује значај ових мера наређених за одржавање слободе, реда и својине. По себи се разуме да остаје нетакнута слобода јавне речи и писања, ако се њима не вређа Држава и не изазива јавна деморализација. 3. Да се у сваком случају нереда са разорним карактером, прво предузимају оштре мере против вођа и моралних подбача, били они ту или правили вештачки *alibi*. 4. Заводи се обавезна пријава оружја. Ко не пријави ватрено оружје и експлозиве, кажњава се до 3 месеци затвора са радом. 5. За све време рада Уставотворне Скупштине забрањене су у Београду сваке манифестације растројног и узбудљивог карактера. Војном суду на суђење предају се сви, који би истављали оружани отпор државним органима сигурности. 6. Да се с нашег земљишта протерају сви странци који би се смутњама придруживали и јачали их. 7. Да се из државне службе отпусте сви чиновници виши и нижи, који би продужили пропаганду бољшевизма у нашој земљи, а да се одузме помоћ за школовање свима студентима комунистима.“ – Дневни лист *Политика*, бр. 4559, четвртак, 30. децембра 1920.

⁴³⁵ Марко Павловић, „Интерпелација о Обзнани“, у: *Усклађивање правног система Србије са стандардима ЕУ*, зборник радова, ур. С. Соковић, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, 2021, (стр. 3-33), стр. 5.

⁴³⁶ Слободан Јовановић, „Нестајање закона“, *Из историје и књижевности*, I, стр. 402, 403; према: Марко Павловић, „Интерпелација о Обзнани“, стр. 5.

⁴³⁷ Видети: Група аутора, *Историја Савеза комуниста Југославије*, стр. 77.

⁴³⁸ Branislav Gligoriјеvić, Наведено дело, стр. 97.

нападали владу и њену антидемократску политику према радничком покрету и КПЈ као парламентарном представнику радничке класе,⁴³⁹ влада је драстичним мерама насиља, прогона и хапшења комуниста, затварањем синдикалних клубова и забраном комунистичких и других радничких новина, отпочела период тзв. „белог терора“ против припадника и симпатизера КПЈ, тако да су као једина легална упоришта те партије остали комунистички посланички клуб у Уставотворној скупштини и општинске управе у општинама у којима су представници КПЈ имали већину.⁴⁴⁰

У таквим политичким околностима, иако су од самог подношења владиног предлога уставног текста били против предложених уставних решења, чланови комунистичког посланичког клуба су, међу последњима, напустили рад Уставотворне скупштине и то 12. јуна 1921. године (16 дана пре изгласавања Видовданског устава). Истрајавајући у скупштинском раду, комунистички посланици су сматрали да ће деловањем из Уставотворне скупштине њихова политичка агитација имати већи значај, те да ће лакше натерати извршне власти на повлачење „Обзнане“ и прекид репресивних мера према чланству и симпатизерима КПЈ.⁴⁴¹ Пошто је Влада 11. јуна 1921 коначно одбила захтеве комунистичких посланика да се укине Обзнана и однос према КПЈ врати на стање пре њеног доношења, комунистички клуб одлучио је да започне бојкот у Уставотворној скупштини, не одричући се, међутим, наставка парламентарне борбе. Али развој догађаја који је идућих дана уследио, поништио је намеру вођства КПЈ да настави своје деловање у парламентарном животу Краљевине СХС.

Решена да се супротстави „белом терору“ владе, група радикалних комуниста одговорила је „црвеним терором“. Већ 28. јуна 1921, на дан проглашења Устава, покушан је атентат на регента, приликом његовог доласка у Уставотворну скупштину ради проглашења Устава.⁴⁴² Непун месец касније, 21. јула 1921, удружени у терористичку организацију „Црвена правда“, комунисти су извршили у Делницама, у Хрватској, атентат на творца Обзнане, министра Милорада Драшковића⁴⁴³.

Убиство министра било је директан повод за бруталан одговор власти, које су интензивирале укидање комунистичких самоуправа у земљи и још жешће наставиле са бруталним пребијањима и хапшењима одборника и посланика. Врхунац антикомунистичког деловања власти био је доношење по хитном поступку Закона о заштити државе 2. августа 1921. године, да би истог дана у самој Народној скупштини⁴⁴⁴ скупштинска већина донела одлуку о скидању имунитета и „издавању“ суду свих чланова посланичког клуба КПЈ због оптужбе да су саучесници у организовању атентата на престолонаследника Александра, а потом и поништењу њихових мандата.⁴⁴⁵ На тај начин, Видовдански устав флагрантно је прекршен 35. дан од усвајања. Одлуком скупштинске већине да 58 посланика КПЈ преда суду тим посланицима повређени су и имунитет неодговорности и имунитет неповредивости. Како је дошло до такве одлуке?

Пошто је доношењем Видовданског устава престала да буде „уставотворна“, Скупштина се први пут после доношења новог устава састала на основу краљевог указа 2. јула

⁴³⁹ Видети: Branko Petranović, Наведено дело, стр. 65-66.

⁴⁴⁰ Група аутора, *Историја Савеза комуниста Југославије*, стр. 77.

⁴⁴¹ Видети: Branislav Gligorić, Наведено дело, стр. 106.

⁴⁴² Комуниста Спасоје Стејић, који се био попео на грађевинску скелу постављену на скупштинско здање, покушао је да баца бомбу на фијакер у којем се према Народној скупштини возио престолонаследник. Бомба се, међутим, закачила за електричне каблове и експлодирала је подаље од престолонаследника. Видети: „Атентат на регента“, *Политика*, број 4733 од 29. јуна 1921, стр. 2.

⁴⁴³ „Убијен Милорад Драшковић“, *Политика*, број 4756 од 22. јула 1921, насловна страна; „Милорад Драшковић – мученик за државну идеју“, *Правда*, број 196 од 22. јула 1921, насловна страна.

⁴⁴⁴ Усвајањем Видовданског устава, Уставотворна скупштина трансформисана је у обичну законодавну скупштину.

⁴⁴⁵ „Комунистички посланици издати суду“ и „Хапшење извршног одбора“, *Политика*, број 4768 од 3. августа 1921; „Рад Народне скупштине – издавање комуниста суду“ и „Хапшење посланика комуниста“, *Правда*, број 208 од 3. августа 1921, насловна страна.

1921, наставивши да ради по одредбама Пословника Уставотворне скупштине.⁴⁴⁶

Први закон по усвајању Видовданског устава који је, на владин предлог донела Народна скупштина био је по далекосежним последицама чувени *Закон о заштити јавне безбедности и поретка у држави* (познатији као Закон о заштити државе) од 2. августа 1921.⁴⁴⁷ Тај хитни и „преки“ закон (садржао је само 21 члан) у односу на важећи Казнени закон и Закон о штампи имао је својство специјалног закона. Био је састављен од кривичних, прекршајних и норми које су се тичале употребе војске у „завођењу реда“ у држави, и прописивао је као најтежу казну за „противдржавне радње“ – смртну казну у алтернативи са казном двадесетогодишње робије за учешће у активностима које је власт означила као активности „против државе“. Усвојен по хитном поступку, Закон је у целини био усмерен против комуниста – садржао је и одредбе о забрани синдикалних и политичких организација, циљајући на сваку организацију која је могла имати икакав контакт са КПЈ. Од дана предаје предлога закона Законодавном одбору (26. јул 1921) до усвајања закона протекло је тек седам дана у току којих је у парламенту вођена жучна дебата о њему, у којој су представници комунистичког посланичког клуба безуспешно покушавали да спрече његово доношење.

Чланом 1 тачка 1) Закона о заштити државе дефинисано је да ће се као „злочинство у смислу Казненог законика“ сматрати „писање, издавање, штампање, растурање: књига, новина, плаката или објава, којима се иде на то, да се ко подстрекне на насиље према државним властима, предвиђеним Уставом или у опште да се угрози јавни мир или доведе у опасност јавни поредак. Ово важи и за сваку писмену или усмену комунистичку или анархистичку пропаганду или убеђивање других да треба променити политички или економски поредак у држави злочином, насиљем или ма којом врстом тероризма“, док су у осталих шест тачака члана 1 набројане остале радње саизвршења у циљу организовања, потпомагања, удруживања и других облика саизвршења дела усмерених на промену поретка.

Са становишта слободе говора, јавног окупљања и политичког удруживања занимљиве су одредбе чл. 12, 13 и 14 тога закона.

Члан 12 прописивао је да „ко на јавним зборовима, у отвореним или затвореним просторима или иначе ма где, носи или износи ма какве знаке, заставе или натписе као знак позивања или подстрекавања да се створи јавно мишљење да постојећи правни поредак треба заменити другим, путем преврата, рушењем приватне својине или уништајем јавног мира, казниће се затвором најмање годину дана или новчано до 50.000 динара или обема казнама“, док је чланом 13 било санкционисано и „само учествовање при манифестацијама из предњег члана против организоване државне власти“ и то затвором до годину дана или новчаном казном до 3.000 динара или обема казнама кумулативно. Чланом 14 овог закона било је прописано да „ако је надлежна власт забранила какву манифестацију против државне власти или иначе какву другу манифестацију противну државним интересима, сви учесници, који се на позив власти одмах не растуре, казниће се затвором најмање годину дана а коловође и наговарачи да се манифестација не растури и новчано – до 5.000 динара.“

На основу члана 15 Закона о заштити државе под удар забране могло је доћи било које удружење (не само комунистичко и анархистичко), ако би државна власт утврдила да је у свом деловању „променуло свој законом допуштени циљ, или отпочело тајно или јавно да се бави другим недопуштеним или противзаконим агитацијама или пословима“. Том одредбом остављено је дискреционо право државним властима да одреде је ли удружење променило или није циљ свог деловања и да ли је почело да се бави недозвољеним агитацијама.

За положај посланика у Народној скупштини и одборника у општинским и градским

⁴⁴⁶ Нови пословник Народна скупштина усвојиће тек осам месеци касније, односно 2. марта 1922. године.

⁴⁴⁷ Објављен у Службеним новинама бр. 170 А, од 3. августа 1921. године. У историјској и правној литератури познатији као *Закон о заштити државе*. Извор: *Закон о заштити јавне безбедности и поретка у држави*, збирка закона, свеска 40, са протумаченим и објашњеним одлукама Државног савета, Касационог суда и.т.д, издаје Гојко Никетић, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд 1921.

самоуправама од пресудног значаја био је члан 18 Закона којим је било прописано да: „Не могу вршити никакву јавну службу или функцију, нити бити народни посланици, нити часници самоуправних тела они који припадају комунистичкој партији или у опште каквом удружењу, које је овим Законом забрањено. Ово се односи и на службенике приватних установа које имају извесне нарочите привилегије од стране државе, а који службеници припадају комунистичкој странци. (ст. 1) Лица која сада врше предње функције разрешавају се истих по ступању на снагу овога Закона. (ст. 2) Чиновници и јавни службеници који би са овога разлога били разрешени од дужности, могу се против решења Министровог жалити Државном савету. Примљена жалба не обуставља извршење решења.“ (ст. 3)⁴⁴⁸

Из саме садржине Закона чита се његова неуставност. Најпре, његовим одредбама биле су, несумњиво, дерогиране бројне уставне одредбе Видовданског устава.⁴⁴⁹ Осим тога, закон се примењивао ретроактивно, на дела која су раније вршена, па и у случају укидања имунитета комунистичким посланицима. Међутим, и такав – неуставан, са становишта извршне власти послужио је сврси којој је и био намењен – да се забрани деловање КПЈ и да се докину парламентарне активности снажног комунистичког посланичког клуба у Народној скупштини и комунистичких одборника и „часника“ у самоуправним општинским и градским телима. Политички разлози и код доношења и код примене и овог закона превагнули су над правом и институцијама.

Паралелно са расправом о предлогу Закона о заштити државе у Скупштини је текло и одлучивање о укидању имунитета неповредивости свим члановима посланичког клуба КПЈ по захтеву истражног судије, због њиховог „саизвршилаштва“ у покушају атентата на престолонаследника Александра Карађорђевића.

Спровodeћи истражни поступак за покушај атентата на регента Александра 28. јуна 1921. године, истражни судија већ 30. јуна 1921 упутио је, преко Министра правде, Имунитетском одбору Народне скупштине захтев⁴⁵⁰ за укидање имунитета неповредивости и „издавање суду“ народних посланика Филипа Филиповића (шеф посланичког клуба КПЈ), Владимира Ћопића и Николе Ковачевића, који су оптужени за саучесништво у покушају атентата на престолонаследника Александра. На предлог Имунитетског одбора, наведеним посланицима Народна скупштина је одузела имунитет и они су „предати суду“, те су били ухапшени и стављени у притвор до окончања поступка.

Након убиства министра Драшковића 21. јула 1921. године, Имунитетском одбору Народне скупштине упућен је од стране иследног судије Градског суда за град Београд и Чукарицу, преко министра правде, нови, „ажурирани“ захтев⁴⁵¹ за укидање парламентарног

⁴⁴⁸ Г. Никетић у коментару одредаба члана 18. Закона о заштити државе наводи да према одредбама члана 18 Закона таква лица не би могла вршити ни функције поротника, старатеља, општинских часника итд, а да је спорно тумачење да ли се одредбе члана 18 Закона протежу и на адвокате, приватне лекаре, приватне инжењере и друга лица. Према овом тумачењу Закон је, дакле, озбиљно ударао посред друштвено-политичког миљеа, с намером законодавца да комунизам сасече у корену.

⁴⁴⁹ Чланом 2 Закона којим је забрањена смртна казна (у алтернатији с казном од 20 година робије) дерогиран је, нпр, члан 9 став 1 Устава којим је било прописано да се смртна казна не може установити за чисто политичке кривице. Одредбама Закона биле су дерогиране и одредбе члана 14 Устава, о слободи удруживања, збора и договора или оне члана 33 Устава којом је било зајамчено право радника на синдикално организовање. Закон о заштити државе дерогирао је и одредбе члана 74 Устава којима је прокламована слобода посланичког мандата.

⁴⁵⁰ Акти иследног судије Градског суда за град Београд бр. 14120 од 30. јуна 1921 и бр. 14202 од 1. јула 1921. године, према: Стенографске белешке Народне скупштине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, Година I, број 3/1921, III Редовни састанак Народне скупштине Краљевине СХС, држан 30. јула 1921. год. у Београду (у даљем тексту: СБ НС КСХС број 3/1921), стр. 8; и Стенографске белешке Народне скупштине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, Година I, број 4/1921, IV Редовни састанак Народне скупштине Краљевине СХС, држан 1. августа 1921. год. у Београду (у даљем тексту: СБ НС КСХС број 4/1921), стр. 3.

⁴⁵¹ Акт Министра правде број 35730 од 30. јула 1921. године и акт Градског суда за град Београд и Чукарицу број 16077 од 30. јула 1921. године; према: СБ НС КСХС број 3/1921, стр. 9; и СБ НС КСХС број 4/1921, стр. 3.

имунитета свим члановима посланичког клуба КПЈ и њихово „издавање суду“. О наведеним актима министра правде и Градског суда Имунитетски одбор изјаснио се позитивно на својој седници од 31. јула 1921, те је Народној скупштини упућен предлог да се, поред тројице посланика којима је већ укинут имунитет и који су се већ налазили у затвору, имунитет укине и за осталих 55 чланова посланичког клуба КПЈ и да се они, под оптужбом за саучесништво у извршењу покушаја атентата на престолонаследника, такође „издају суду“.

Поменути захтевом иследног судије Градског суда за град Београд и Чукарицу наведено је да је током ислеђивања у вези са делом покушаја атентата на престолонаследника утврђено да „атентатор Стејић исто није извршио по својој иницијативи нити само по наговору именованих посланика“⁴⁵², већ да је ово дело резултат целокупнога деловања и одлуке свих комунистичких посланика у Конституанти.⁴⁵³ (?!) Овом чињеничном, крајње уопштеном и правно неодбрањивом конструкцијом иследни судија је за покушај атентата на престолонаследника оптужио без изузетка све чланове комунистичког посланичког клуба. У допису судије наведено је како је утврђено да је Стејић стари, агилни комуниста „још из Русије“, да је често долазио и у централу КПЈ и у комунистички посланички клуб у Конституанти, а да је присуствовао и скупштинским заседањима „на јемство комунистичких посланика“.⁴⁵⁴ Комунистичким посланицима стављено је, према наводима иследног судије, још на терет да су на састанцима самог комунистичког клуба у Конституанти донели одлуку да се на Обзнану одговори терористичким акцијама – „атентатима на престолонаследника и друге политичаре у земљи“⁴⁵⁵, да су донели одлуку о оснивању терористичких организација у свим важнијим градовима у земљи, у чему су и учествовали, да су издржавали атентатора Спасоја Стејића и „друге“ његове саучеснике. Осим тога, према наводима иследног судије, у самом посланичком клубу комуниста је била и донета одлука о атентату на престолонаследника, те одређен Стејић за извршиоца, као и датум извршења атентата.⁴⁵⁶

Прослеђујући истог дана Народној скупштини наведени захтев иследног судије, министар правде је у свом допису бр. 35730 од 30. јула 1921. године навео да му је част „умолити Народну скупштину да на основу члана 88. Устава, решити изволи да се народни посланици комунистичке партије, именовани у горњем акту иследника, издаду суду ради вођења истраге над њима по делу атентата на Њ. В. Престолонаследника“⁴⁵⁷, молећи такође да му се одлука Народне скупштине што пре достави.

На основу реченог може се закључити да је захтев иследног судије, који је Скупштини проследио министар правде, био заснован на члану 88 Видовданског устава о имунитету неповредивости. Ни иследни судија, ни министар правде (а касније ће се видети, ни Имунитетски одбор, па ни скупштинска већина у пленуму) нису узели у обзир заштиту коју је посланицима пружала неодговорност за њихово скупштинско деловање. Иако је тим захтевом итекако било дотакнуто питање неодговорности посланика КПЈ. Јер је њима било стављено на терет да су „у својим говорима на скупштинским седницама отворено устали противу постојећег облика владавине и противу владоаца“, а да су то исто чинили и на седницама свог посланичког клуба и, поред осталог, и због тог њиховог скупштинског деловања тражено је за њих изручење суду. Таквим, већ на прво читање, несолидно образложеним и видно конструисаним захтевом иследног судије на терет свих чланова посланичког клуба КПЈ стављена су дела која могу бити покривена и имунитетом неодговорности и имунитетом неповредивости, према одредбама Видовданског устава.

Имунитетом неповредивости биле су обухваћене сумње истражних органа усмерене на одлучивање у посланичком клубу о терористичком одговору на владине мере, ради насилне

⁴⁵² Филипа Филиповића, Владимира Ћопића и Николе Ковачевића – примедба аутора.

⁴⁵³ СБ НС КСХС број 3/1921, стр. 8 и СБ НС КСХС број 4/1921, стр. 3.

⁴⁵⁴ Што би било доказ чега? – примедба аутора.

⁴⁵⁵ Иследни судија није навео нити једно друго име било којег политичара – примедба аутора.

⁴⁵⁶ СБ НС КСХС број 3/1921, стр. 8 и СБ НС КСХС број 4/1921, стр. 3.

⁴⁵⁷ СБ НС КСХС број 3/1921, стр. 9.

промене уставног поретка, те активности свих чланова посланичког клуба КПЈ у циљу организовања мреже терористичких организација у земљи и припремања атентата, на доношење одлуке о атентату на престолонаследника и одређивању атентатора и датума извршења атентата, на помагање (издржавање) атентатора и његових саучесника, али и на јавна обраћања посланика на политичким скуповима и манифестацијама.

За разматрање повреде имунитета неодговорности коју су учинили Имунитетски одбор и сама Скупштина према 58 својих чланова од изузетног је значаја део образложења захтева којим се указује на то да су комунистички посланици „у својим говорима на скупштинским седницама отворено устали противу постојећег облика владавине и противу владоца; на седницама у своме клубу у Конституанти у који су после 'Обзнане' имали приступа њихови најагилнији чланови ван Конституанте, међу којима и атентатор Стејић, огорчено су говорили о садањем стању тражећи да се то стање промени насилним путем; на зборовима пак јавно су говорили о тероризму и диктатури пролетаријата.“⁴⁵⁸

И иследни судија и министар правде су у потпуности занемарили одредбу члана 87 став 2 Устава којом је јасно било прописано да „за све изјаве и поступке при вршењу мандата било у седницама Народне Скупштине или у одборима, или у особитом изасланству или у особитој дужности по одредби Скупштине, посланици одговарају само Народној скупштини, по одредбама Пословника“. Они су, запажа се из контекста случаја, чак намерно поступили против одредбе члана 87 став 2 Устава и пледирали за гажење имунитета неодговорности.

Како је поводом отвореног конкретног питања имунитета посланика комунистичког клуба реаговала Народна скупштина?

На предлог Имунитетског одбора да се комунистичким посланицима ускрати имунитет који је предат Скупштини 1. августа 1921, Скупштина је већ 2. августа 1921,⁴⁵⁹ донела одлуку да укине имунитет читавом посланичком клубу од 58 чланова.

Образлажући свој предлог да се посланицима КПЈ укине имунитет, Имунитетски одбор је прибегао својеврсној и не баш успелој софистичко-правној гимнастици. У предлогу Имунитетског одбора, поред осталог, је наведено: „Оцењујући горњи акт Градског суда, Имунитетни одбор налази, да дело покушаног атентата на Њ. В. Наследника Престола и дело убиства покојног Драшковића треба свестрано и озбиљно испитати. Дужност је суда да нађе истину и задовољи правду. Суд уверава да би потребно било ради проналажења те истине да узме на кривични испит и горе именоване г. г. посланике. Суд износи тај захтев на основу материјала истраге којим располаже, а специјално на основу исказа самог атентатора. Народна Скупштина нема разлога да омете ток истраге тиме, што не би дозволила да се г.г. посланици узму на испит и да се према њима поведе кривична истрага којом ће се утврдити њихова кривица или невиност. Издати посланике суду не значи у исто време и осудити их. Да ли су они криви или не, то суд има да оцени. Задатак Имунитетског одбора и Народне Скупштине није да тражи пуне доказе о кривици народних посланика. То је задатак суда. Имунитетски одбор и Народна Скупштина имају само да заштите посланике у случају ако су уверени, да су нарочито спремљене и измишљене кривице посланицима од стране Владе и њених органа, да би се гањали политички непријатељи. То овде није случај. Дело покушаног атентата постоји, дело убијства једног бившег Министра постоји; када је суд дошао до закључка да по основу исказа атентатора треба узети на кривични испит још извесна лица из реда народних посланика, онда му то треба дозволити. То захтева интерес изналажења истине, а и интерес самих окривљених, да би им се дала прилика, ако су невини, да ту невиност код суда покажу. С тога Имунитетски одбор има част предложити Народној Скупштини да се изволи одазвати

⁴⁵⁸ СБ НС КСХС број 3/1921, стр. 9.

⁴⁵⁹ Истог дана усвојен је владин предлог Закона о заштити јавне безбедности и поретка у држави који је сутрадан, 3. августа 1921 објављен у Службеним новинама КСХС. Тиме је, с обзиром на предстојећи губитак посланичких мандата, расправа о укидању имунитета посланицима КПЈ постала беспредметна.

позиву Градског суда и да изда суду горе именоване народне посланике.“⁴⁶⁰

О предлогу Имуниетског одбора да се свим комунистичким посланицима укине имунитет и да се „издају суду“ председник Скупштине отворио је расправу у току које је један број посланика указивао на неуставност и апсурдност намереног чина одузимања имунитета читавом посланичком клубу, што је било противно и самом пословнику.

Опозициони посланик др Момчило Иванић, који је први узео реч, пошто је оспорио предлог Имуниетског одбора да се сви комунистички посланици предају суду, разобличио је мањкавост образложења захтева који је упутио иследни судија и његову политичку позадину:

„Једино конкретно место у целој писму г. иследника, једно једино место, које би се на извештај начин могло сматрати као извештај основ подозрења јест реченица, у којој се вели: 'на послетку да је више пута био'⁴⁶¹ присутан на седницама у самој Клубу, у којима је било одлучено: да се на Обзнану реагира атентатима на Престолонаследника и остале политичаре, за што су се имале организовати тајне терористичке организације по свима већим местима у држави'. Ово је једино конкретно место у извештају, једно једино конкретно место. Све оно што се вели напред, а наиме да су г. г. комунистички посланици писали у штампи, да су говорили на зборовима, то није ништа. Јер ако су то били деликти, онда су дотичне владе у том тренутку требале те деликте да оптуже, а не можемо да кажемо сада, да је нешто кривица, што у своје време није била кривица. ... Прво је био извештај да су г. г. Филиповић и Ћопић као секретари Извршног Одбора Комунистичке Партије, дали наређење атентатору да изврши своје дело, па кад је Имуниетски Одбор, у својој већини казао да се Никола Ковачевић, трећи посланик, не може издати суду,⁴⁶² јер за њега не постоји једна таква изјава, онда је накнадно дошла и једна таква изјава. А сада видите овај атентатор наједаред шта каже. Он сада каже: 'нису само она двојица ни трећи Ковачевић, сад су сви комунистички посланици мени издали наређење за атентат'. Ја кад гледам у сукцесији како иду те изјаве, ја онда сматрам: да те изјаве нису дате у прилог истини и од једног човека достојна поверења. Ја морам да кажем, пошто се накнадно изјаве мењају, да није довољно сигурно, да тим изјавама треба поклонити оно поверење које би им иначе могли поклонити, да нису овако долазиле.“⁴⁶³

Завршавајући говор против предлога Имуниетског одбора, др Иванић је, осврћући се на олако схватање које је скупштинска већина имала према сопственом праву на одлучивање о имунитету народних посланика, поентирао: „Одборска већина вели, како суд има да каже: да ли су дотична господа комунистички посланици криви или су невини. Међутим, господа, у овом случају, ако суд ма и за једнога јединога од комунистичких посланика каже: да није крив, ако то суд буде казао, а ја смело тврдим да ће бар за једнога од комунистичких посланика то казати, онда има једна крупна погрешка, што се овако олако лакомишљено поступа: да Скупштина доводи у питање имунитет народних посланика. Онога тренутка, наиме, кад

⁴⁶⁰ Имуниетски одбор је такву одлуку донео уз двојицу чланова, комунистичких посланика, Тришу Кацлеровића и Илију Красојевића који „нису могли гласати пошто су овим актом директно заинтересовани“. Видети: СБ НС КСХС број 4/1921, стр. 3 и 4.

⁴⁶¹ Атентатор Спасоје Стејић.

⁴⁶² Имуниетски одбор је 1. јула 1921. године, поступајући према захтеву министра правде бр. 30548 од 30. јуна 1921, најпре одбио захтев иследног судије да укине имунитет и посланику Николи Ковачевићу, јер захтев у односу на њега није био образложен, па је већина у Имуниетском одбору донела одлуку да Ковачевићу потврди имунитет, јер „Одбор једногласно није могао примити разлоге градског судије да је атентатор био у интимним везама са г. Ковачевићем и да се из тих интимних веза може створити основ довољан за стављање под кривичну истрагу“. Но, када је иследни судија, брже-боље, 1. јула 1921, уредио свој захтев у односу на посланика Ковачевића, „на основу накнадног ислеђивања атентатора С. Стејића, који је изјавио да га је на извршење овога дела наговарао и упућивао, поред прве двојице, још и Ковачевић.“ („Гг. Филиповић, Ћопић и Ковачевић издати су синоћ суду“, *Политика*, број 4736, 2. јул 1921, насловна страна), имунитетски одбор је имунитет укинуо и посланику Ковачевићу.

⁴⁶³ Говор народног посланика др Момчила Иванића, Стенографске белешке Народне скупштине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, Година I, V Редовни састанак, држан 2. августа 1921. год. у Београду, број 5/1921, стр. 4-6 (у даљем тексту: СБ НС КСХС број 5/1921).

Скупштина доведе у питање имунитет ма и једнога народног посланика, па ма он био и комунистички посланик, онда Скупштина доводи у питање и саму себе. ... Јер ако се догоди, да суд каже за једног јединог комунистичког посланика да није крив, онда ће Скупштина учинити једну погрешку према себи и онда ми не знамо пред каквим се догађајима налазимо и каквим се опасностима у будућности излажемо.“⁴⁶⁴

„Онога тренутка, наиме, кад Скупштина доведе у питање имунитет ма и једнога народног посланика, па ма он био и комунистички посланик, онда Скупштина доводи у питање и саму себе.“ Упозорење посланика Иванића било је разложно и снажно, но без одјека на скупштинску већину која је спроводила план извршне власти по цену пораза парламента чији су чланови.

Комунистички посланик Трифун Триша Кацлеровић у свом говору запазио је да је отварање питања скидања имунитета члановима клуба КПЈ по захтеву иследног судије за њега и његове колеге излишно после доношења Закона о заштити државе, на основу којег им се мандати свакако одузимају, али је ипак подробно коментарисао писани захтев иследног судије, нарочито поводом тврђења да су комунистички посланици својим говорима у Скупштини и у свом клубу отворено устајали против постојећег облика владавине и против владоца. Кацлеровић је експлицитно означио проблем повреде имунитета неодговорности:

„Пре свега, господо, за своје говоре народни посланици не одговарају, и ако су народни комунистички посланици у Скупштини говорили онако, како то хоће иследни судија својим актом да импутира Комунистичком посланичком клубу као да су говорили о промени владавине и Владоца и да су овде позивали народ на буну, онда би се несумњиво морало десити то да Председништво или бар скупштинска већина, на коју се наслања Влада не би тако штогод дозволили, а ви сте сви живи сведоци да, иако постоји по Уставу овлашћење и заштита да народни посланици не одговарају за оно што говоре, ипак ниједан говор у смислу излагања иследног судије није пао са наше стране у Народној Скупштини. А о томе шта се говори у посланичком Клубу, да су тамо комунистички посланици били незадовољни са стањем у коме се данас налазимо, да су у својим говорима на зборовима пре избора и после избора, такође износили своју критику на данашње стање, иследни судија само говори у опште, говори онако како је он до тога дошао не на основу нечега позитивног из саслушања по целој овој ствари, него на основу слушања и читања новина и на основу својих антипатија противу Комунистичке партије, конструисао је уверење, да би га бацио на артију и убедио Скупштину да их на основу тога што су то и то радили народни посланици Комунистичке Партије, треба издати суду. Ја сматрам, да ће бити то уникум, који се неће заборавити и који ће се забележити у свим Парламентима у будуће па и у нашим, на основу чега је једна Скупштина после изгласаног Устава, могла да донесе одлуку паушално ан блок, да се 58 посланика издаде суду.“⁴⁶⁵

Посланик Јован Ђоновић реаговао је што се предлогом Имуитетског одбора „ствара један рђав преседан, да се посланици на основу оваквих недовољних захтева могу издавати суду, т.ј. да се посланички имунитет може уништити на основу монструозних разлога, какви су поднети од стране градског судије а примљени од Имуитетског Одбора.“⁴⁶⁶

Према извештају *Политике*, у расправи су учествовала још два посланика, комуниста Владислав Фабијанчић, који је говорио као Триша Кацлеровић, и социјалдемократа Звонимир Бернот, који је изјавио да ће гласати против издавања комунистичких посланика суду, „јер у целој Европи такве мере није предузео ниједан парламент“.⁴⁶⁷

Како је скупштинска расправа о предлогу Имуитетског одбора добила неповољан ток по захтев иследног судије, који је без сумње био конструисан по налогу извршних власти, група

⁴⁶⁴ Исто, СБ НС КСХС број 5/1921, стр. 6.

⁴⁶⁵ Говор народног посланика Трише Кацлеровића, СБ НС КСХС број 5/1921, стр. 6-8.

⁴⁶⁶ Говор народног посланика Јована Ђоновића, СБ НС КСХС број 5/1921, стр. 10-11.

⁴⁶⁷ „Комунистички посланици издати суду“, *Политика*, број 4768 од 3. августа 1921, насловна страна.

припадника владајућих странака искористила је право из члана 43 Скупштинског пословника да упути предлог Народној скупштини за прекид дискусије по том питању, што је скупштинска већина и усвојила, те је расправа прекинута. Након тога скупштинска већина је донела одлуку да свим народним посланицима из комунистичког клуба укине имунитет и да их преда суду, чиме је, макар у једном делу који се односио на говоре комунистичких посланика у Народној скупштини, повредила одредбу члана 87. Устава који се односи на имунитет неодговорности народних посланика за казану реч у Народној скупштини.

Истог дана (2. августа 1921), одмах по окончању скупштинске седнице, на самом излазу Народне скупштине припадници тајне полиције ухапсили су осморицу народних посланика - чланова Извршног одбора КПЈ.⁴⁶⁸

Да је скупштинска већина при одлучивању о имунитету комунистичких посланика направила озбиљан уставноправни пропуст децидно је тврдио и Слободан Јовановић: „Када решава о издавању посланика судској власти, Скупштина цени само то, да ли је тужба противу посланика озбиљна или тенденциозна. Њено није да улази у правно питање о основама подозрења. Али из тога не излази да Скупштина не може захтевати акте посланичке кривице; она би их могла захтевати, ако без њих не би била у стању уверити се о озбиљности тужбе. – Захтев да се посланик изда судској власти мора бити образложен. Када је 1921 одобрила издавање комунистичких посланика због Видовданског атентата, Народна Скупштина учинила је то по једном захтеву у коме је само у опште доказивана веза између комунистичке странке и атентата; веза сваког појединог комунистичког посланика с атентатом имала је тек после његовог издавања да се утврђује. Строго узимајући, захтев издавања није ни за једног комунистичког посланика по на особ био образложен, – и то је био тако велики формални недостатак да је само због њега требало одрећи издавање комунистичких посланика.“⁴⁶⁹ Сл. Јовановић се овде бавио само укидањем имунитета неповредивости комунистичким посланицима, док се на разлог нарушавања неодговорности није освртао, вероватно са разлога његове очигледности.

Чланови скупштинске већине су, извесно је, по диктату Владе својим гласовима повредили оба елемента посланичког имунитета својих скупштинских колега, рушећи тиме „сувереност“ саме Скупштине. Иmunитет неповредивости повређен је, како су упозоравали учесници расправе и како је закључио Сл. Јовановић, тиме што је Скупштина своје посланике испоручила суду, поступајући по једном захтеву у коме је само уопште доказивана веза између Комунистичке партије и атентата, док се веза сваког појединог комунистичког посланика с атентатом морала доказивати накнадно, након његовог препуштања суду. Ово посебно чуди стога што је и у Иmunитетском одбору и у самом скупштинском пленуму, у владиној већини седео један број истакнутих правника⁴⁷⁰ који нису могли да не примете правну мањкавост поднетог захтева и да му се, ако ни због чега другог, а оно ради заштите уставноправних принципа и законодавне власти, аргументовано супротставе. Али не. Сви чланови владине већине листом су гласали за укидање имунитета проскрибованим посланицима комуниста, вређајући тиме у потпуности и њихов имунитет неодговорности.

По питању неодговорности која у себи неодступно садржи потпуну заштиту слободе говора у парламенту, посланици владине већине су га својом одлуком поништили без икаквог обзира и према уставу и према државној и упоредној правној традицији, на коју су се неки од њих врло често и радо позивали. У вези с тим, занимљивим се чини податак да је за укидање имунитета (и повреду принципа неодговорности) комунистичким посланицима гласао и врсни уставни правник проф. Лазар Марковић који је, очигледно, као парламентарни практичар поступао дијаметрално супротно од ставова које је заступао у својству парламентарног теоретичара. Јер, наиме, по питању неодговорности народних представника у свом научном

⁴⁶⁸ „Хапшење Извршног одбора“, *Политика*, број 4768 од 3. августа 1921, насловна страна.

⁴⁶⁹ Сл. Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, стр. 182-183.

⁴⁷⁰ У Иmunитетском одбору седео је један од највиђенијих уставних правника тога времена, др Лазар Марковић.

опусу он се сасвим другачије изјаснио: „Народни посланик је представник народа, и у томе својству он има право на критику владине политике, на њено оцењивање са гледишта јавних интереса и на давање свога суда о томе. ... Он то право ужива и као једно лично, самостално право, које је формулисано као право на говор, с тим да је посланику зајемчена пуна слобода говора. И најоштрија критика, како по садржини, тако и по изразима, само ако није увредљива, сматра се као једно битно право народних посланика.“⁴⁷¹

У разматрању „рушења“ имунитета неодговорности посланика КПЈ 2. августа 1921. године може се рећи да је штета коју је скупштинска већина својом одлуком о укидању имунитета комунистичким посланицима нанела парламентаризму у Краљевини СХС огромна и вишезначна. Таквом одлуком скупштинска већина добровољно је ставила парламент на потпуно располагање извршној власти, чиме је повредила прокламовану поделу власти и урушила значај парламента Краљевине као народног представништва. Направљени преседан довео је за убудуће под велики знак питања стварни положај народних представника, сходно томе, и њихово неометано вршење посланичке функције. Међутим, поразније, доводећи у питање имунитет једног дела посланика у сазиву, како је запазио посланик др Момчило Иванић у свом говору, скупштинска већина довела је у питање саму Народну скупштину.

Учињена штета је, стога, толико велика и непоправљива, да не би могла бити умањена ни да су се представници већине, ако ни због чега другог, одбране уставноправних принципа ради, досетили да у одлуци о укидању имунитета својим колегама нотирају како се овлашћење суду да поступа према 58 комунистичких посланика даје за све остале наводе из захтева, осим за „деликт“ говора тих посланика у Народној скупштини против поретка и владара. Тако би, макар лицемерно, био поштован члан 87 Видовданског устава. Али то се није догодило. Није се догодило, иако таквим актом скупштинске већине не би био нанет никакав ударац владиној вољи да рашчисти са комунистима у парламенту, с обзиром на неупитно растурање посланичког клуба које је имало да уследи ступањем на снагу Закона о заштити државе. Јер, на седници одржаној 1. и 2. августа 1921, паралелно са одлучивањем о одузимању имунитета народним посланицима КПЈ, одлучивано је, готово без расправе, о владином предлогу Закона о заштити државе који је, напослетку, одлуком владине већине и усвојен. Закон је ступио на снагу даном објављивања у Службеним новинама – 3. августа 1921. године, чиме је створен законски (противуставни) основ да се комунистичким посланицима одузме мандат, а расправа и одлучивање о укидању имунитета комунистичким посланицима су лишени свог *raison d'être*. Народна скупштина је, примењујући члан 18 Закона о заштити државе, већ 4. августа 1921. године прихватила предлог скупштинског Верификационог одбора да поништи мандате свих посланика КПЈ.

Да се Народна скупштина, преко скупштинске већине, осмелила да иступања комунистичких посланика за скупштинском говорницом макар декларативно покрије имунитетом неодговорности, било би занимљиво видети како би се определила према иступањима комунистичких посланика у њиховом посланичком клубу, с обзиром на то да Видовдански устав није експлицитно давао заштиту неодговорности за иступање народних посланика у посланичким клубовима. Но до тога није дошло, него су имунитетске одредбе Видовданског устава лаконски флагагрантно прекршене.

Зашто је дошло до таквог флагагрантног кршења уставних одредаба о посланичком имунитету од саме Скупштине? Зато што се у једном монтираном процесу у којем је суђено читавој партији која је означена главним непријатељем поретка, по свим параметрима радило о тенденциозној и арбитрерној политичкој одлуци скупштинске већине заоденутој у правно рухо. Зато што је, показало се и из саме расправе о предлогу Закона о заштити државе и о предлогу Имуитетског одбора, скупштинска већина била само проводник владине политичке „струје високог напона“ према комунистима као обележеним непријатељима система⁴⁷² (чиме

⁴⁷¹ Lazar Marković, Наведено дело, стр. 184.

⁴⁷² У погледу остварења замишљеног разрачунавања извршних власти с КПЈ Народна скупштина је, чини се на

је отворено питање, односно потврђено негирање стварне суверености Скупштине у односу на извршну власт у датом политичком контексту). У вези с тим, на овом случају могуће је отворити не само питање зајемчености слободног посланичког мандата, већ и питање стварних домета формално прокламоване имунитетске заштите посланика од тенденциозног насртаја извршне власти.

2.1.5. Атентат на посланике ХСС - несвакидашњи случај ускраћивања слободе говора посланицима и неуспео покушај да се злочинац стави под имунитет неодговорности

На претходним странама разматрали смо случај у којем је било могуће укинути прокламовани имунитет неодговорности институционалним и процедуралним насиљем владине већине у парламенту. Сад ћемо покушати да прикажемо случај „укидања“ имунитета неодговорности ванинституционалним, ванпроцедуралним, сировим и суровим насиљем и истовременог покушаја заклањања народног представника који је извршио тежак скупштински злочин иза имунитета неодговорности.

Реч је о случају вишеструког убиства посланика опозиционе Хрватске сељачке странке (ХСС) 20. јуна 1921, које је током заседања у сали Скупштине починио посланик владајућих радикала Пуниша Рачић. Тај случај, истина, само је делимично повезан са институтом неодговорности, али га не треба заобићи, због његовог значаја за сагледавање нивоа политичке културе чланова парламента Краљевине СХС у првој половини XX века, пре свих, оних из владајуће коалиције, и њиховог односа према слободи говора. Јер је злочин почињен као лична одмазда једног посланика за изговорену реч других народних посланика.

ХСС⁴⁷³ је од самог стварања Краљевине СХС због својих републиканских и федералистичких принципа заузела опозициони став према династији Карађорђевић и владајућим српским круговима који су заступали унитаристичко-централистички принцип организовања новонастале државе.

Из тих политички непомирљивих разлога, иако је учествовала на изборима за УС поткрај 1920 и на њима остварила солидан резултат, освојивши 50 посланичких мандата, и стекавши положај четврте по снази странке у УС и најзначајније хрватске странке, ХСС је

први поглед, штитећи тзв. „државни разлог“, поступала делотворно и ефикасно. Али само на први поглед. Јер, таквим расплетом ситуације и владавини права и институцијама система и парламентаризму у тој држави и стабилности саме државе нанета је непроцењива штета. Влада се у једном тренутку, преко парламента, обрачунала са КПЈ и постигла тренутни зацртани циљ. Али јој се истеривање посланика КПЈ из парламента и терање КПЈ у илегалу вратило као потпун бумеранг. Јер, комунистичке представнике који су, упркос често страстивим иступањима против постојећег политичког стања, ипак признали постојећи уставни поредак и пристали на учешће у његовим институцијама, сменили су радикални, нешколовани и борбени елементи којима је насилна ванинституционална борба за промену система остављена као једина опција. Коју су они, у потоњим историјским околностима, енергично водили и успешно материјализовали. Иначе, оправдање погрешака власти тзв. „државним разлогом“ је у унутрашњој и упоредној политичкоправној историји често употребљаван начин покривања пропуста у спровођењу права, по којем, наиме, заштита државе и поретка каткад захтева и коришћење правно дискутабилних средстава и поступака. Али правдање каткад и катастрофалних грешака власти „државним разлогом“ редовно наноси тешку штету управо држави и поретку, јер се занемарује најважнији државни разлог - изградња и очување институција поретка и правила понашања унутар њих.

⁴⁷³ Основана у Загребу 1904 као Хрватска пучка сељачка странка, 1920 мења назив у Хрватска републиканска сељачка странка, да би од 1925 наступала под именом ХСС. Први председник странке био је Стјепан Радић (1871-1928). У Аустроугарској странка се борила за аутономију Хрвата у монархији, сељачка права и аграрну реформу. По стварању КСХС, странка се бори за устројство државе на федералистичком принципу, с републиканским обликом владавине и за решење тзв. хрватског националног питања у оквиру Хрватске као посебне федералне јединице у држави, што су биле дијаметрално супротне позиције од позиција династије и владајуће српске елите. Након убиства Радића у Скупштини, лидер ХСС постао је адвокат Влатко Мачек, под чијим вођством је странка остварила победу над српским политичким круговима закључењем Споразума Цветковић – Мачек, којим је августа 1939 у оквиру Краљевине Југославије основана посебна бановина Хрватска. Током Другог светског рата већи део чланства активно је подржавао квислиншку творевину НДХ, док је један део чланства приступио партизанском покрету. По обнављању вишестраначког живота у Хрватској 1990 обновљен је њен рад и постала је парламентарна странка у Хрватском сабору.

бојкотовала рад УС,⁴⁷⁴ потом и Народне скупштине све до 1925, кад је прихватила монархијски облик владавине и династију Карађорђевић, из свог назива брисала одредницу „републиканска“, учествовала на изборима и узела активно учешће у скупштинском животу.

Посланици ХСС од самог уласка у Народну скупштину заузели су оштар опозициони став према влади, који није мењан ни током неколико месеци покушаја сарадње 1926. године, и у дуготрајним и оштрим дебатама које су водили с министрима и посланицима владине већине отварајући не само питања положаја Хрвата, већ бројних корупцијских афера које су „красиле“ мандате разних кабинета. Вербални рат посланика ХСС (и других опозиционих партија) с владом и скупштинском већином водио је у честе опструкције рада парламента. За две и по године учешћа ХСС у раду Народне скупштине (од почетка 1925 до средине 1928), таквим скупштинским деловањем створена је готово потпуна блокада законодавног рада.

Снажан притисак опозиције на владу и њену већину у Скупштини учињен је крајем 1927, након парламентарних избора, формирањем скупштинског клуба Селачко-демократске коалиције у који су ушли ХСС, Самостална демократска странка⁴⁷⁵ и Савез земљорадника, чиме су у Скупштини створена два оштро супротстављена табора – табор владине већине и табор удружене опозиције. У таквим околностима, од почетка 1928 у Народној скупштини заподенут је тежак вербални рат опозиције и владајуће већине око одређених важних питања: доношења Закона о изједначењу пореза и решавања захтева опозиције за формирање анкетног одбора ради истраге о нехуманим поступцима тортуре које је спроводила полиција у затвору Управе града Београда над осуђеницима. „Као и раније, и овом приликом расправа о 'Главњачи'⁴⁷⁶ изазвала је у Скупштини оштре вербалне сукобе између владиних и опозиционих посланика, који су се завршавали и физичким обрачунама.“⁴⁷⁷

Скупштински сукоби између тако профилисане опозиције и владине већине у парламенту кулминирали су почев од априла 1928 на питању ратификације једне међународне конвенције⁴⁷⁸ којом су били угрожени интереси Хрвата у Далмацији. У вези с тим питањем посланици опозиционе коалиције су 30. и 31. маја 1928 активним бојкотом (лупањем рукама о скупштинске клупе) спречили одржавање скупштинских седница.

У својој скупштинској борби, опозиција је током маја и јуна 1928 прибегла и подизању оптужби Народној скупштини против владиних министара⁴⁷⁹, као једном од видова опструкције рада самог парламента и владе. Оптужбе које је опозиција упућивала Скупштини против министара деловале су као повод за критику владине политике, што је резултовало оштрим вербалним дуелима између посланика владине већине и опозиције, који су се знали претворити и у физичке обрачуна између посланика.⁴⁸⁰

Због физичког напада на једног народног посланика опозиције,⁴⁸¹ на улицама Београда 5. маја 1928, опозициони посланици у Народној скупштини су 10. маја 1928 предложили да се по хитном поступку оформи посебан одбор од седам чланова⁴⁸², који би припремио измене

⁴⁷⁴ Посланици ХСС нису пристали на полагање заклетве регенту Александру, што је био услов за активирање њихових посланичких мандата.

⁴⁷⁵ Партија Срба из крајева који су раније припадали Аустроугарској.

⁴⁷⁶ Чувени колоквијални назив за затвор Управе града Београда у Краљевини СХС и Југославији – прим. аутора.

⁴⁷⁷ Branislav Gligoriјеviћ, Наведено дело, стр. 253.

⁴⁷⁸ Тзв. Нептунска конвенција, закључена између Италије и Краљевине СХС о регулисању поморског промета и трговине у Јадранском мору.

⁴⁷⁹ „С.Д.К. је одлучила да поднесе тужбу против Министра унутрашњих дела“, *Време*, број 2313, од 1. јуна 1928, стр. 3; „С.Д.К. подноси оптужбу против г. Корошца“, *Време*, број 2317, од 7. јуна 1928, насловна страна; Посланици СДК поднели су 11. јуна 1928 Народној скупштини предлог оптужбе против др Нинка Перића, Стенографске белешке Народне скупштине Краљевине СХС, година VIII, 74. редовни састанак држан 11. јуна 1928, (СБ НС КСХС) број 74/1928, стр. 281.

⁴⁸⁰ Више у: Branislav Gligoriјеviћ, Наведено дело, стр. 255-256.

⁴⁸¹ Напад на Саву Косановића из Самосталне демократске странке, који је био отворио питање полицијске тортуре у Главњачи и храбро износио податке о неколико владиних корупцијских афера – примедба аутора.

⁴⁸² Стенографске белешке Народне скупштине Краљевине СХС, година VIII, 67. редовни састанак држан 12. маја

скупштинског пословника и предлог закона о додатној заштити народних посланика и пооштравању казни за нападе на њих. Опозиција је оваквом кораку прибегла, с обзиром на то да се неколико месеци раније догодио сличан случај, кад је на улици такође нападнут посланик опозиције⁴⁸³ „због садржаја једног свог говора који је одржао са ове трибине у Народној скупштини“⁴⁸⁴. Владаина већина је, међутим, такав предлог опозиције одбила.

О хаотичном стању у парламенту јасно говори и податак о томе да су расправе у парламенту најчешће вођене о процедуралним питањима, пре свега због стављања примедба опозиционих посланика на записник. Оне су често трајале дуже него саме дебате о питањима из дневног реда, иако су, по правилу, завршаване онако како би владина већина одлучила.⁴⁸⁵

У тако сложеној скупштинској ситуацији председник Народне скупштине је, ради одржавања реда у скупштинској сали и омогућавања несметаног рада Народне скупштине, посезао за дисциплинским мерама, али их је изрицао углавном селективно и оне су најчешће погађале представнике опозиције,⁴⁸⁶ док, ако би нека дисциплинска мера и била изречена посланицима владине већине или министрима, она није бележена у записник⁴⁸⁷. Речено је изазивало револт опозиционих посланика који су одбијали да поступе по изреченим мерама. С обзиром на то да су кажњени посланици одбијали да се покоре изреченој казни искључења долазило је до интервенисања не само скупштинске полиције, већ (супротно пословнику) и полиције из Управе града Београда и до насилног одстрањења посланика из скупштинске сале.⁴⁸⁸

У ситуацији у којој је сваки предлог опозиције за нормализацију рада Скупштине од стране скупштинске већине бивао са индигнацијом одбијан, као посебна опасност указала се околност да су у Народну скупштину, на скупштинске седнице, бројни посланици, упркос забрани Пословника, долазили наоружани, а неки од њих су претње својим противницима упућивали и са скупштинске говорнице, што је забележено и у стенографским белешкама са седница Народне скупштине. У том смислу, илустративан је пример говора опозиционог посланика др Бранка Чубриловића који је с говорнице упутио претњу оружјем посланику владине већине⁴⁸⁹, као и пример самог убице Пунише Рачића који је на седници од 15. јуна

1928, (СБ НС КСХС), број 67/1928, стр. 37.

⁴⁸³ Прота Кецмановић, такође из СДС-а.

⁴⁸⁴ Из говора опозиционог посланика др Првислава Гризогона, СБ НС КСХС број 67/1928, стр. 37-40.

⁴⁸⁵ Упореди са: Branislav Gligoriјевић, Наведено дело, стр. 256; „Скупштина је најзад прешла на дневни ред“; *Политика*, број 7224 од 12 јуна 1928, насловна страна.

⁴⁸⁶ Стјепан Радић је од почетка 1928 до атентата који је извршен над њим из рада Народне скупштине искључиван три пута. – Према: Branislav Gligoriјевић, стр. 401.

⁴⁸⁷ „Др. Секула Дрљевић: Славна Скупштино! Ја примећујем да у записник није унесен један врло важан моменат са прошле скупштинске седнице. Министар пошта и телеграфа на прошлој скупштинској седници не само да је правио својим упадицама наред и ометао правилан рад Скупштине, него је својим вређањем појединих заступника дао повода председнику Народне скупштине да га опомене на ред. Опомена на ред, као дисциплинарна казна, треба да уђе у записник, иначе није опомена.“ - Стенографске белешке Народне скупштине Краљевине СХС, година VIII, 80. редовни састанак држан 16. јуна 1928, (СБ НС КСХС), број 80/1928, стр. 451.

⁴⁸⁸ Пошто су одбили да поступе по одлуци Народне скупштине о њиховом искључењу са три седнице и да напусте скупштинску салу, на седници одржаној 31. маја 1928, којој су претходили међусобни физички обрачуни народних посланика, у салу Народне скупштине упала је група наоружаних полицајаца из Управе полиције града Београда (не скупштинска полиција) и осморицу посланика опозиције изнела из скупштинске сале, чиме је, сматра се, био повређен скупштински пословник. – Видети: „Осам посланика искључено са седнице“, *Време*, број 2319 од 9. јуна 1928, стр. 3; „Искључење опозиционих посланика“, *Политика*, број 7221 од 9. јуна 1928, насловна страна; „Пошто искључени посланици, на захтев председника Скупштине, нису хтели напустити дворану, скупштинска полиција их уклања силом“, *Време*, број 2320 од 10. јуна 1928, насловна страна; Видети и: Branislav Gligoriјевић, Наведено дело, стр. 256 и 401. О репресији полиције према народним посланицима видети још и говор др Бранка Чубриловића, Стенографске белешке Народне скупштине КСХС, година VIII, 74. редовни састанак држан 9. јуна 1928, (СБ НС КСХС) број 74/1928, стр. 267.

⁴⁸⁹ „Др. Бранко Чубриловић: Господо посланици, члан 102 Пословника каже: 'У случају противљења председник ће наредити да се кажњени посланик силом уклони из дворане.' Господо, ви сте били сведоци кад је скупштинска жандармерија дошла на ову крајњу левицу, да избаци г. Чеду Кокановића. Били сте сведоци сви, да је та скупштинска жандармерија злоупотребила власт кундачећи и бијући народног посланика г. Чедомира

1928, пет дана пре него што ће починити злочин, такође с говорнице изнео несвакидашњи предлог: „...Ја сам дошао до уверења, као човек, да је потребно да се донесе један закон о двобоју и онда, ако један посланик вређа другог, да му онда изађе на мегдан.“⁴⁹⁰

Узаврелу атмосферу у Народној скупштини са своје стране подгревала је и штампа, нарочито она под контролом владе, својим сликовитим чланцима⁴⁹¹. Крвави расплет зато није могао никога да изненади. „Сам догађај ... дошао је као нешто очекивано, скоро неизбежно. Велики листови постарали су се да ниједан сукоб између др Ивана Пернара⁴⁹² и Лунета Јовановића⁴⁹³, између њега и Пунише Рачића не остане незабележен, чак и кад му нема трага у стенографским белешкама.“⁴⁹⁴ Таквим „молотовљевим коктелом“ запаљивих говора који су се данима чули у Скупштини и сензационалистичких извештаја штампе припреман је терен за наступајући злочин. „У запаљивој атмосфери, пуној емоционалне напетости и политичке искључивости, стварала се психолошка позадина за убиство“⁴⁹⁵. Д. Јовановић у својим Политичким успоменама осликао је несрећу која се осећала у ваздуху: „И с једне и с друге стране говорило се само о убијању. Пернар је тврдио да су Пећанац⁴⁹⁶ и Луне клали децу и старце на Косову и Метохији. Драган Бојовић⁴⁹⁷ их је величао као јунаке. Пуниша, Тома Поповић и Луне нису крили да су решени да побију хрватске прваке и С. Прибићевића...“⁴⁹⁸

До кулминације вербалног сукоба који се окончао масакром дошло је у преподневном делу скупштинске седнице која је држана 20. јуна 1928. Након измењаних бројних личних увреда између владиних посланика (предњачили су Тома Поповић и Рачић), с једне стране, и посланика ХСС Стјепана Радића и Ивана Пернара, и председника Самосталне демократске странке Светозара Прибићевића, са друге, чак и на националној основи, и уз неразумно лоше потезе председника Скупштине који нису довели до успостављања и одржавања реда на седници,⁴⁹⁹ Рачић је, у току свог говора, иза говорнице потегнуо пиштољ и, с више хитаца упућених ка посланицима опозиције, усмртио двојицу и тешко ранио тројицу посланика ХСС,

Кокановића. (Код опозиције: Живео Чеда Кокановић! Настају објашњавања између појединих посланика из опозиције и владине већине. Посланик Драгомир Јовановић Луне упада у реч. У буци чује се глас говорника г. Чубриловића према Драг. Јовановићу) Ви сте назови комита. Ја сам са својом фамилијом запалио прву зубљу за уједињење ове земље. А то је шими комита, то је лажни војвода! Српске војводе нису се никада саме дичиле тиме, а ви викајући све ово тиме се дичите и доказујете да сте лажни војвода! (Драгутин Јовановић прилази говорнику и жучно му упада у реч)

Председник др. Нинко Перић: Позивам вас на ред, г. Јовановићу.

Др. Бранко Чубриловић: Ја сам био способан да метнем бомбу под Фердинанда, а нећу се ваљда тебе плашити. (Драгутин Јовановић поново прилази говорнику и жучно му упада у реч)

Председник др. Нинко Перић: Поново вас позивам на ред г. Јовановићу и кажњавам Вас писменом опоменом.

Др. Бранко Чубриловић: Молим вас, одстраните тога човека од мене, јер ћу иначе употребити оружје. Зар он мене, посланика, да назива балавцем? Употребити оружје ако га не одстраните.“ – Стенографске белешке Народне скупштине Краљевине СХС, година VIII, 74. редовни састанак држан 11. јуна 1928, (СБ НС КСХС) број 74/1928, стр. 267.

⁴⁹⁰ Стенографске белешке НС Краљевине СХС, година VIII, 79. редовни састанак држан 15. јуна 1928, (СБ НС КСХС) број 79/1928 стр. 432.

⁴⁹¹ „Опозиција наставља борбу против владе“, *Време*, број 2325 од 15. јуна 1928, стр. 7; „Г.г. Радић и Прибићевић настављају у народу акцију против владе г. Вукићевића“, *Време*, број 2328 од 18. јуна 1928, насловна страна; „Незапамћене сцене у Народној скупштини“, *Политика*, број 7215 од 1. јуна 1928, насловна страна; „Влада ће омогућити рад Скупштини по сваку цену“, *Политика*, број 7224 од 12. јуна 1928, стр. 3; „Хајд! стоко, горе, доле, хајд!“ и „Нема споразума међу шефовима група“, *Политика*, број 7231 од 19. јуна 1928, стр. 2 и 3.

⁴⁹² Посланик ХСС.

⁴⁹³ Драгомир Луне Јовановић, посланик Народне радикалне странке и „четнички војвода“.

⁴⁹⁴ Драгољуб Јовановић, *Сазнања*, Политичке успомене, књига 2, Култура – Архив Југославије, Београд 1997, стр. 106.

⁴⁹⁵ Branko Petranović, Наведено дело, стр. 94.

⁴⁹⁶ Коста Миловановић Пећанац, официр српске војске, политичар и квислинг у Другом светском рату.

⁴⁹⁷ Народни посланик Народне радикалне странке.

⁴⁹⁸ Драгољуб Јовановић, *Сазнања*, стр. 106-108.

⁴⁹⁹ Председник Народне скупштине је пред сам злочин прекинуо седницу и, неочекивано, напустио скупштинску салу, иако су га одредбе скупштинског пословника обавезивале да искористи сва расположива средства за увођење реда у рад парламента и да за успостављање реда позове скупштинску полицију.

укључујући и самог председника странке Стјепана Радића⁵⁰⁰ који је од последица рањавања преминуо месец и по дана касније.

Иако се у потоњој хрватској историографији, а нарочито у хрватској публицистици шпекулисало с могућношћу да је злочин у Скупштини унапред испланиран и плански изведен, како би се неутралисао вођа ХСС Радић,⁵⁰¹ према стенографским белешкама са скупштинских седница од почетка јуна 1928 до дана убиства, изгледније је да је злочин био трагична последица импулсивне реакције једног насилника, залуталог међу посланике, услед нагомилане мржње која је створена у Скупштини, изазване непрестаним међусобним оптужбама *ad hominem*, и да је одговорност за такав расплет ситуације огромним делом била на председнику Народне скупштине који није био дорастао својој функцији.

„Злочину у Скупштини, по својој тежини, не може се наћи примера у аналима европских парламената тога времена.⁵⁰² По последицама које је изазвао, представљао је оштру прекретницу у продубљивању политичке кризе. ... Злочин у Скупштини је из основа пореметио односе у парламенту. Свој ранији закључак, да у борби за пуну равноправност употреби и средство напуштања Скупштине, најбројнију групацију опозиције тек су жалосни догађаји у Скупштини натерали да га у потпуности спроведе. Посланички клуб СДК усвојио је одлуку да не учествује даље у раду Скупштине, све дотле док не добије сигурне гаранције за потпуну једнакост и равноправност.“⁵⁰³ То је значило потпуну блокаду не само парламентарног, већ, суштински, свег политичког живота у земљи и озбиљно запретило да политичке борбе излије ван институцију. „Скупштински атентат је дефинитивно запечатио судбину парламентаризма у Краљевини СХС, отварајући врата његовом укидању и проглашењу апсолутизма.“⁵⁰⁴ Шест и по месеци по атентату, 6. јануара 1929, краљ је суспендовао Видовдански устав, распустио народно представништво и укинуо политичке партије у земљи, те забранио сваку политичку активност, чиме је у земљи завео личну диктатуру. Суспендовањем Видовданског устава државним ударом земља је, како закључује Р. Марковић, ушла у вануставно стање⁵⁰⁵, чиме је прекинут уставни континуитет државе.⁵⁰⁶

Коме корист, питали би стари Римљани, од таквог зла. Могуће је да су корист имали неки политички кругови. Али је штету имала држава, која је себи натоварила на плећа озбиљног не више политичког противника, већ политичког непријатеља. Највећа штета, међутим, настала је по парламент као институцију (јер је он, свођењем на поприште за физичко разрачунавање,⁵⁰⁷ лишен не само стварног утицаја, него и било каквог политичког

⁵⁰⁰ Стенографске белешке Народне скупштине Краљевине СХС, година VIII, 83. редовни састанак држан 20. јуна 1928, (СБ НС КСХС) број 83/1928, стр. 532 и даље; „Убиство Павла Радића и др. Басаричека“, *Политика*, број 7233, од 21. јуна 1928. године, стр. насловна, 2 и 3.

⁵⁰¹ Нпр. Zvonimir Kolundžić, *Politika i korupcija u Kraljevskoj Jugoslaviji*, Stvarnost, Zagreb, 1968, стр. 516-534.

⁵⁰² Четири године раније, 10. јуна 1924, на улици у Риму киднапован је од стране фашиста, па убијен посланик Социјалистичке партије Ђакомо Матеоти, јер је 11 дана раније у италијанском парламенту говорио против фашистичке изборне крађе. Иако случај Матеоти јесте био последица организованог деловања италијанских фашистичких власти, тај случај и случај убиства хрватских посланика у Скупштини је неупоредив најмање из два разлога: Прво, иако планирано да заплаши остале представнике опозиције, убиство Матеотија није се догодило у самом италијанском парламенту, него на неком скривеном месту. Изгледа, дакле, да су чак и италијански фашисти зазирали од повреде институције парламента. У вези с тим, утолико пре треба веровати да убиство хрватских посланика није било организовано споља од највиших власти (како је уврежен став хрватских аутора), него је био пуки хир једног човека сасвим дискутабилних моралних начела. Други је разлог да се случај Матеоти и случај Радић и остали не могу упоредити тај што, упркос јасном недемократском курсу и бројним мањкавостима у раду њених извршних власти, стање у Краљевини СХС ипак никако није могуће упоредити са ситуацијом под репресивним апаратом Мусолинијевог режима у Италији.

⁵⁰³ Branislav Gligoriјевић, Наведено дело, 258.

⁵⁰⁴ Branko Petranović, Наведено дело, стр. 94.

⁵⁰⁵ Ратко Марковић, *Уставно право*, стр. 117.

⁵⁰⁶ Љубомирка Кркљуш, Наведено дело, стр. 317.

⁵⁰⁷ У том смислу веома је сликовита синтагма хрватског књижевника Мирослава Крлеже о политичкој позорници у Југославији као „балканској крчми“ у којој кад се угаси светло и започне туча, на поду остане много крвавих глава.

кредибилитета) и по парламентарни живот у држави, који се од тог скупштинског злочина неће у потпуности опоравити ни скоро стотину година касније.

На овом месту, у вези са јунским скупштинским дешавањима из 1928, отвара се неколико питања од значаја за разматрање теме имунитета неодговорности.

На првом месту, то је питање примене у стварности једног за тадашње време модерног и напредног устава који је „када је у питању положај човека, ... заслужио позитивну оцену“⁵⁰⁸ и питање обесмишљавања уставних норми стварним животом. Потом, то је питање слободе говора у парламенту. Напослетку, то је и питање смисла самог имунитета неодговорности, узимајући у обзир наведени случај.

Видовдански устав је, посредно, кроз одредбе члана 9⁵⁰⁹ које се односе на смртну казну, држављанима Краљевине СХС гарантовао право на живот. То право је, међутим, у случају посланика ХСС 20. јуна 1928 повредила сама држава (преко народног посланика, тј, члана законодавне власти), у државној институцији (и то не било којој, него у парламенту, у сали за седнице), и „у присуству државе“ (у присуству председника и потпредседника Народне скупштине и осталих посланика у пленуму, али не само посланика, него и скупштинског особља и скупштинског обезбеђења). Стога, иако нема ниједног поузданог доказа да је убиство опонената владе у народном представништву организовано од саме државе, држава је у овом случају посредни и стварни извршилац скупштинског злочина, јер њени представници својим нечињењем не само да нису спречили злочин, него су дозволили да убица „по обављеном послу“ без препрека ишета из зграде парламента и привремено се негде сакрије.⁵¹⁰ Нечињењем представника својих органа, држава је у овом случају сама повредила свој устав и то на најважнијем питању – на заштити живота својих грађана. То зато што нема ефикасног ванинституционалног насиља без институционалног садејства државних институција – садејства које може бити или институционална пасивност или институционално подстрекавање ванинституционалног насиља.

„Слобода говора је битно право сваке слободне скупштине, сваког парламента. Она је тако неопходна при стварању закона, да чак и кад не би била изричито прописана, она би морала бити призната као неотуђива од парламента, и као саставни део устава“⁵¹¹, речи су таквог уставноправног ауторитета какав је енглески уставни правник сер Томас Ерскин Меј. Хрватски посланици 20. јуна 1928 страдали су због својих речи. Егзекуција над њима била је лична одмазда другог посланика поводом њихових говора са скупштинске говорнице или добацивања из скупштинских клупа. Видовдански устав је слободу говора посланика у вршењу њихове посланичке функције учинио неупитном својим чланом 87. Иако се питање домета слободе говора може, с обзиром на овај случај, теоретски поставити као питање успостављања равнотеже између користи од слободне расправе у парламенту и могуће штете коју изазива злоупотреба слободе говора, Видовдански устав је слободу говора посланика у парламенту учинио апсолутном и неспорном. При чему, како пише у Трактату Т. Е. Меја, она није само слобода сваког појединог посланика, него је, пре свега, „неотуђива од самог парламента“ као целине, јер је „тако неопходна при стварању закона“. Допустивши, неделовањем свих одговорних органа, да се у парламенту догоди дуго најављивано и од свих

⁵⁰⁸ Александар Фира, Наведени чланак, стр. 237.

⁵⁰⁹ Члан 9 Видовданског устава:

„Смртна се казна не може установити за чисто политичке кривице.

Изузимају се случајеви извршења или покушаја атентата на личност Владаочеву и на чланове Краљевског Дома, за које је одређена смртна казна у кривичном закону.

Изузимају се осим тога и случајеви, у којима је, уз чисто политичку кривицу, учињено још неко кажњиво дело, за које је у кривичном закону одређена смртна казна, а такође и случајеви које војни закони казне смртном казном.“

⁵¹⁰ Видети: „Рачић се предаје властима“, *Политика*, број 7233, од 21. јуна 1928. године, стр. 3.

⁵¹¹ Thomas Erskine May, *Treatise on the Law, Proceedings and Usage of Parliament*, 22nd ed, London, 1997 – према: Владан Петров, *Парламентарно право*, стр. 84.

очекивано самовласно докидање слободе говора страшним злочином, држава је сама укинула слободу говора у свом парламенту, укинувши тако и сâм парламент. Укинувши, посредно и принцип поделе власти. Јер, не треба заборавити да начело поделе власти налаже да статус посланика у парламенту буде посебно заштићен.⁵¹² Не обезбедивши заштиту слободе говора и статус посланика у парламенту, сама држава је још једном повредила Видовдански устав.

Суштина имунитета неодговорности је у заштити слободе говора. „На седницама у парламенту и у парламентарним радним телима парламентарци имају неограничену слободу речи“⁵¹³ коју је само парламент овлашћен да омеђи, на основу одредаба свог пословника, свог парламентарног устава. Ако су хрватски посланици побијени, да би им тако била „затворена уста“, ако то није спречено поступањем скупштинског часништва у складу са одредбама скупштинског пословника који јасно прописује процедуру за повратак реда у рад скупштине, какав је значај уставом прописаног имунитета неодговорности? Има ли имунитет неодговорности, као уставна категорија, икакав стварни значај у очигледном безакоњу и општој несигурности, која је као жртве узела и саме народне посланике чији је статус морао бити посебно заштићен? Нема. Стога се и овај случај, на један сасвим изведен начин, може ставити у ранг случајева суштинског обесмишљења, тј. негације имунитета неодговорности.

А шта је само држава, преко председника Народне скупштине, требало да уради како би заштитила не само имунитет неодговорности народних посланика, него и њихове животе?

Главна заштита споља и изнутра вазда је и парламенту као институцији и посланицима долазила од ефикасног и непристрасног спровођења скупштинског пословника. Уколико се посланици (пре свега, скупштинско „часништво“) придржавају пословничких норми, несметан рад парламента је готово изванредан. Историјски извори о парламентарном деловању у Србији, међутим, говоре о томе да је историја парламентаризма код нас у ствари историја борбе за парламентарни пословник и историја кршења његових одредаба.

У време извршења убиства и рањавања хрватских посланика, на снази је био *Пословник Народне скупштине Краљевине СХС од 2. марта 1922. године*. Према члану 116 Пословника, Народној скупштини припадало је искључиво право да у својој средини одржава ред и она је то чинила преко свог председника, или овлашћеног потпредседника који је мењао одсутног председника; у Народној скупштини или у њеном дворишту без одобрења председника није се могла поставити никаква наоружана сила; нико наоружан (укључујући посланике) није смео да уђе у зграду Народне скупштине, осим лица наоружаних по пропису, која се у Скупштини налазе по послу. На основу члана 118 став 1 Пословника, надзор над одржавањем реда у унутрашњости Скупштине и у њеном дворишту водио је искључиво председник. У том циљу, на захтев председника парламента, на почетку сваког сазива министар унутрашњих дела стављао је Скупштини на располагање неопходан број жандарма.

Председник парламента имао је, дакле, механизам да спречи крвопролиће у скупштинској сали. Требало је само да примењује пословник, што очигледно није чинио. Јер, иначе, не би смело да буде наоружаних посланика у парламенту, пошто су према пословнику морали бити разоружани. И морала је, у крајњем исходу, бити позвана скупштинска полиција да успостави ред у скупштинској сали и, ако је потребно, да успостави кордон између завађених табора. И било је нужно да одговорним посланицима за покушај насиља у парламенту, пошто дисциплинске мере нису давале резултата, намах буде укинут имунитет неповредивости и да истог трена буду ухапшени и предати суду. Јер, како оправдано запажа Сл. Јовановић, „Скупштина је једно тело у коме се до свести о општим државним интересима долази кроз организовани сукоб супротних личних гледишта. Сваки онај акт који не би припадао томе духовном сукобу идеја, него материјалном сукобу физичких бића, остао би ван оквира скупштинског поступка – и, следствено, личности које би у том сукобу учествовале

⁵¹² Видети: Marijana Rajvančić, *Parlamentarno pravo*, стр. 65.

⁵¹³ Ратко Марковић, *Уставно право*, стр. 298.

имале би да за њ поднесу пуну одговорност.⁵¹⁴ Но, ништа од свега тога се није десило. Председник Народне скупштине је, бележи стенограм, само прекинуо седницу усред говора посланика Пунише Рачића и лаконски напустио будуће поприште. На којем је потом било петоро мртвих и рањених посланика. Међу њима, у локвама крви, остала је да лежи мртва и слобода говора, као услов без кога се не може водити озбиљан парламентарни живот, нити доносити закони. Али је ту убијен и сâм парламентаризам. Убица је потом само ишетао из парламента, остављајући за собом стидан траг политичке недораслости једне нације.

Скупштински злочин од 20. јуна 1928 донео је, што се тиче имунитета неодговорности, једно посебно питање које су наметнули браниоци Пунише Рачића. У својој одбрани Рачића пред судом, они су, правнички веома храбро, устврдили да је Рачићев злочин покривен имунитетом неодговорности. Јер је Рачић, наиме, злочин починио у току свог службеног рада, а посланик за свој службени рад не одговара кривично, него само дисциплински, пред самим парламентом. Првостепени суд је, међутим, у својој пресуди заузео дијаметрално супротан (и наравно, потпуно исправан) став да је скупштински злочин од 20. јуна 1928 обично кривично дело које са посланичком функцијом нема никакве везе. Расправљајући о том питању, Сл. Јовановић је изнео став да су браниоци Рачића сасвим погрешно разумели природу посланичке неодговорности, тумачећи је прешироко, с обзиром на то да се „посланичка служба састоји у давању мишљења, а не у материалним чинидбама“, тако да се деликти који нису учињени речју него материјалном радњом лако могу одвојити од посланичке дужности као самосталне радње „које падају на послаников лични рачун“.⁵¹⁵ Тачку на ову исфабриковану дилему о опсегу неодговорности, Сл. Јовановић је ставио закључком да „браниоци Пунише Рачића нису водили рачуна о битној чињеници да посланичка неодговорност покрива само оне посланичке акте за које се може узети да кроз њих тече радња саме Скупштине“.⁵¹⁶ Супротно томе, злочином Пунише Рачића ток радње Скупштине је био заустављен.

2.2. Парламентарни имунитет неодговорности по Септембарском уставу од 1931. године

Шестог јануара 1929 краљ је посегао за диктатуром као последњим решењем крајње неповољне политичке ситуације настале после крвавог скупштинског расплета 20. јуна 1928. „Имајући у виду развој политичких прилика у Краљевини СХС у току 1925-1929. године, може се рећи да је краљ Александар већ у тим годинама био стварно концентрисао сву власт у својим рукама. Атентат који се догодио у Народној скупштини довео је до погоршавања већ тешке политичке ситуације у земљи. Ово 'крвопролиће' у Народној скупштини јуна 1928 колико је било сведочанство једне тешке кризе политичког живота, толико је, с друге стране, до краја дискредитовало већ иначе у приличној мери компромитован страначко-парламентарни систем у Краљевини“.⁵¹⁷ Шестојануарска диктатура није дошла неочекивано. С обзиром на ситуацију у земљи, она је, чини се, била дуже време пажљиво припремана⁵¹⁸ и, на изврстан начин, посредно најављивана. Скупштински атентат из јуна 1928 био је само повод за диктатуру. У Прогласу народу од 6. јануара 1929, као један од главних разлога за увођење диктатуре краљ је навео чињеницу да „парламентарни рад и наш политички живот добијају све више негативно обележје, од чега Народ и Држава имају за сада само штете. Све корисне установе у нашој Држави, њихов напредак и развитак целокупног нашег народног живота, доведени су тиме у опасност.“⁵¹⁹ Стога је укинуо Видовдански устав и распустио Народну скупштину. Вршење државне власти уредио је сетом нових закона објављених истог дана у Службеним новинама

⁵¹⁴ Слободан Јовановић, „Посланичка неодговорност“, стр. 412.

⁵¹⁵ Исто, стр. 411.

⁵¹⁶ Исто, стр. 413.

⁵¹⁷ Драгош Јевтић, Драгољуб Поповић, Наведено дело, стр. 232.

⁵¹⁸ „Прелаз на отворену диктатуру није био изведен нагло, већ после дужих припрема, о чему је сведочило неколико чињеница, међу којима и припремљено законодавство, које је ступило на снагу објављивањем краљеве Прокламације.“ – Branko Petranović, Наведено дело, стр. 96.

⁵¹⁹ „Проглас народу“, *Политика*, број 7430 од 6. јануара 1929. године, насловна страна.

Краљевине СХС и, такође, у дневном листу *Политика*.⁵²⁰

Међутим, „Скупштина се некако сама угасила, и пре него што је шестојануарским ударом забрањен њен рад. Последња седница одржана је 28. новембра, - она је закључена усвајањем дневног реда за следећу седницу, која се имала сазвати писменим путем. Од 28. новембра до 27. децембра, када је уследила оставка ... владе, Скупштина није сазивана, иако није било никаквих формалних сметњи за њен несметани рад. Очигледно да је већ раније Скупштини онемогућен рад, у тренутку када су припремана акта за њено суспендовање.“⁵²¹

Режим диктатуре, чија су главна обележја била одсуство грађанских слобода и негирање посебности нација, у њеном неприкривеном издању трајао је укупно 32 месеца, од 6. јануара 1929 до 3. септембра 1931. „После две и по године постојања монарходиктатуре уведене 6. јануара 1929. године, владајући врхови режима прихватили су гледиште о потреби васпостављања уставног и парламентарног поретка.“⁵²² Стога је краљ Александар, суштински не одступајући од принципа диктатуре, што је нагласио у свом Прогласу од 3. септембра 1931,⁵²³ октроисао нови Устав Краљевине Југославије⁵²⁴, назван Септембарским уставом.

2.2.1. „Реформа“ института парламентарних имунитета према Септембарском уставу

Октроисаним уставом од 3. септембра 1931 (Септембарски)⁵²⁵ окончан је у формалном смислу „међууставни“ период у историји уставности прве југословенске државе,⁵²⁶ иако је у суштини „садржина устава (је) била таква да је оправдавала оцену да њиме није прекинута диктатура, него је настављена другим средствима. Устав није представљао значајнији корак ка демократизацији југословенског друштва у односу на стање створено шестојануарском диктатуром, нити је покушано решавање његових најакутнијих проблема.“⁵²⁷ Била је очигледна тежња уставотвораца да се принципи личне владавине утемељени 6. јануара 1929 огрну плаштом уставности. Септембарски устав, истина, јесте прокламовао битна грађанска права: једнакост грађана пред законом, личне слободе, забрана изгнанства из државе, неповредивост стана, слобода вере и савести, слобода штампе, удруживања, збора и договора и др. Међутим, по правилу се радило о неодређеним тзв. каучук нормама. Такође, уставотворац је, прокламујући основна права грађана, по правилу додавао да та права гарантује само „у границама закона“, па је прокламоване слободе и права, која су вредела само у принципу, примена права у стварном животу озбиљно демантовала.⁵²⁸

Код организације власти, Септембарски устав (којим је држава одређена као уставна, али не и парламентарна монархија) који није садржао јасне гаранције о подели власти⁵²⁹, осигурао је надмоћ краља над осталим властима, пре свих над Народним представништвом, јер су, сагласно члану 26 став 1 Устава, законодавну власт вршили краљ и дводомно Народно

⁵²⁰ Шестог јануара 1929, краљ је прогласио Закон о краљевској власти и о врховној државној управи, Закон о заштити јавне безбедности и поретка у држави, Закон о изменама и допунама Закона о штампи, Закон о измени Закона о општинама и обласним самоуправама. – *Политика*, број 7430 од 6. јануара 1929. године, стр. 2 и 3.

⁵²¹ Branislav Gligoriјеviћ, Наведено дело, стр. 267.

⁵²² Драгош Јевтић, Наведени чланак, стр. 115.

⁵²³ „Проглас моме народу“, *Политика*, број 8375 од 3. септембра 1931. године, насловна страна.

⁵²⁴ Током диктатуре промењен је назив државе.

⁵²⁵ *Устав Краљевине Југославије од 3. септембра 1931. године*, Службене новине Краљевине Југославије, бр. 200/1931, од 3. септембра 1931. године.

⁵²⁶ Ратко Марковић, *Уставно право*, стр. 118.

⁵²⁷ Љубомирка Кркљуш, Наведено дело, стр. 322.

⁵²⁸ Видети: Драгош Јевтић, Наведени чланак, стр. 117.

⁵²⁹ На основу тумачења одредаба чл. 26, 27 и 28, Устава, неки аутори закључују да је Септембарским уставом суштински био заснован принцип јединства власти са доминантном улогом краља. „Одредбама четвртог одељка који је носио наслов 'Државна власт' Устав је прокламовао начело поделе власти односно тродеобно начело. Међутим, већ сам наслов овог одељка као и пропис чл. 25. који је говорио о начину вршења „државне власти“ показује да Устав 'стоји на становишту јединства државне власти, а оно што се дели то су само функције власти: законодавна, управна и судска'.“ – Драгош Јевтић, Исто, стр. 118, позива се на: Л. Костић, *Коментар Устава Краљевине Југославије од 3. септембра 1931. године (Југословенско уставно право)*, Београд, 1934, стр. 76.

представништво (Сенат и Народна скупштина) заједнички.

Одредбе чл. 50 до 76 Устава уређивале су састав Народног представништва и положај народних представника, врсту и квалитет њиховог мандата и њихова посланичка права.

Сенат, као горњи дом, чинили су сенатори који су могли бити именовани и бирани, њихов број се регулисао законом, с тим што је краљ могао да именује онолико сенатора колико је и изабрано. Сенат је сам испитивао уредност мандата бираних сенатора и одлучивао о њима. Сенатори су бирани или именовани, а именовани сенатори могли су бити, на предлог председника Министарског савета, разрешени само због физичке неспособности, или, ако су осуђени за кривична дела. Доњи дом Народног представништва - Народну скупштину чинили су посланици које је народ бирао слободно, општим, једнаким и непосредним гласањем, а мандат им је могао престати пре истека времена у случајевима прописаним изборним законом. Сваки сенатор и народни посланик представљао је цео народ, што је имплицирало слободу мандата, а сви сенатори и народни посланици били су дужни да, пре ступања на дужност, положи заклетву краљу, тако да је чин полагања заклетве имао конститутивно дејство у односу на стицање посланичког мандата.

Народна скупштина сама је прегледала пуномоћства својих чланова и одлучивала о њима, и за сваки сазив из своје средине бирала своје „часништво“.

Сваки члан Народног представништва могао је подносити законске предлоге, уз подршку најмање петине чланова свог дома. Такође, сваки члан Сената и Народне скупштине имао је право „управљати министрима“ питања и интерпелације, на које су министри били дужни да дају одговор у току скупштинског сазива.

У парламентарној дебати могли су учествовати само чланови домова парламента, министри и владини повереници одређени краљевим указом.

Сенату и Народној Скупштини припадало је искључиво право да у својој средини одржавају ред преко својих председника, никаква оружана сила није се могла поставити у згради или у њеном дворишту без одобрења председника домова, а без њиховог одобрења никакви државни органи нису могли чинити у Сенату и Скупштини акт власти. Такође је било прописано да нико наоружан не сме ући у зграду Сената и Скупштине, осим лица која су по пропису носила оружје и налазила су се на служби код Сената односно Скупштине.

„Аутономија Народног представништва постојала је по Септембарском уставу утолико што су Сенат и Народна скупштина имали право да бирају своја представништва и прописују своје пословнике. Она је била, међутим, ограничена тиме што је само краљ имао право да сазива Народно представништво и то не само у ванредан, већ и у редован сазив. Осим тога, краљ је отварао и закључивао седнице, односно рад Народног представништва, а што је најзначајније, имао је право да распусти Скупштину кад год је то захтевао његов 'политички интерес'“.⁵³⁰

У таквом контексту треба тумачити, поред свег осталог, и уставне одредбе о парламентарним имунитетима.

Имунитет неодговорности народних представника био је уређен одредбама члана 74 Септембарског устава. Одредбом става 1 тог члана било је прописано да сенатор односно народни посланик не одговара за глас који да као члан свог парламентарног дома. По питању гласања у домовима Народног представништва може се рећи да је неодговорност чланова парламента према Септембарском уставу била апсолутна. Другачија је ситуација била код неодговорности у вези са изјавама и поступцима народних представника у вршењу представничког мандата. Према члану 74 став 2 Устава, „за све изјаве и поступке при вршењу мандата било у седницама Сената или Народне Скупштине или у одборима, или у особитом изасланству или у особитој дужности по одредби Сената или Скупштине, сенатори односно

⁵³⁰ Драгош Јевтић, Исто, стр. 121.

посланици одговарају Сенату односно Народној Скупштини, по одредбама пословника“. На основу одредбе става 2 поменутог члана Устава могло би се закључити да је устав прихватио за то време врло напредан функционални принцип имунитета неодговорности, везујући посланичке активности за вршење њихове представничке функције не само унутар скупштинског здања, него и ван њега, ако су у питању „особита изасланства или особите дужности“. Међутим, тој норми придружен је изузетно рестриктиван додатак који је „демонтирао“ неодговорност и суштински је избацио из Устава. Јер, наиме, „за оне изјаве и поступке, који садрже кривично дело, сенатор односно народни посланик одговара и пред редовним судовима ако Сенат односно Народна Скупштина даде за то одобрење“. Па, као да се уставотворац прерачунава да ли поступа довољно рестриктивно у односу на реч народних представника, и тај „лимит“ добио је своју градацију. Јер, додаје уставотворац, „но за увреде, клевете или злочине сенатор односно народни посланик одговара пред редовним судовима и без претходног одобрења Сената односно Народне Скупштине“.

Неодговорности народних представника за казану реч и учињене поступке у вези са вршењем представничке функције према Септембарском уставу суштински није било, чиме је статус народних представника враћен у период пре Светоандрејске скупштине 1858. На основу којих чињеница се намеће такав закључак? Првим делом норме из другог става члана 74 уставотворац, истина, остаје на колосеку савремених уставноправних уређења принципа неодговорности. Међутим, извесно под утиском скупштинских неприлика у парламенту државе од 1920 до 1928. године (или под снажним изговором предупређења будућих таквих околности), уставотворац посеже за занимљивим рестриктивним решењем – он, наиме, „за оне изјаве и поступке, који садрже кривично дело“ неодговорност претвара у имунитет неповредивости, јер је за такве изјаве овластио парламентарне домове да поступе као у случају имунитета неповредивости, да својим члановима укину имунитет и предају их надлежним судовима на одговорност. Међутим, уставотворац се, када је у питању негација представничке неодговорности, не зауставља ни на томе. Напротив, додатком норме „но за увреде, клевете или злочине сенатор односно народни посланик одговара пред редовним судовима и без претходног одобрења Сената односно Народне Скупштине“ он потпуно брише не само неодговорност, него и имунитет неповредивости народних представника, препуштајући дискреционом утиску тужилаштва, полиције и, коначно, судске власти да определи шта је увреда, шта клевета, а шта злочин и стављајући народне представнике у положај да за своје парламентарне „речи“ и активности (изузев гласања) одговарају као сваки други грађанин. Остављајући народне представнике без икакве заштите у односу на притиске извршне и судске власти (која је била под огољеним упливом извршне власти), уставотворац је ударио на сам основ парламентарних имунитета – на заштиту парламента од уплива других грана власти. Таквим одредбама члана 74 Устава уставотворац је, надаље, довео у питање кредибилитет и одредаба Устава које су се односиле на право чланова Народног представништва да подносе законске предлоге, на њихово право да члановима владе упућују посланичка питања и интерпелације, те на право Народног представништва на спровођење анкета или истраге у изборним и „чисто административним“ питањима. Зато се може рећи да је Септембарски устав уставноправним искључењем неодговорности као професионалног имунитета народних представника направио прекид у српској уставноправној традицији. Јер, по том уставу, неодговорност за говор и све друге активности народних представника осим гласања, не да није била апсолутна, већ ње уопште нема, иако је у претходној полувековној уставноправној борби формално био достигнут највиши стандард тог имунитета.

Занимљиво је да је Септембарски устав пружио врло либерално решење за имунитет неповредивости народних представника за говор и радње које би извршили ван представничке функције у току трајања мандата. Одредбама члана 75 Устав било је прописано да „без овлашћења Сената односно Народне Скупштине, њихови чланови не могу се за кривице учињене ван вршења мандата узимати на одговор нити лишити слободе док траје њихов мандат, осим кад се затекну на самом делу злочина или преступа. Али се и у томе последњем

случају Сенат односно Народна Скупштина, ако је на окупу одмах извештава, и она даје или одриче овлашћење да се надлежни поступак продужи за време сазива“ (став 1), да „имунитетско право сенатора и посланика настаје даном избора односно наименовања“ (став 2), да се имунитет неповредивости протеже и на дела која је народни представник починио и пре избора на представничку функцију, јер „ако ко постане сенатор или посланик пре него што је над њим по каквој кривици изречена извршна пресуда, власт која врши извиђање и истрагу известиће о томе Сенат или Народну Скупштину, која даје или одриче овлашћење за продужење поступка“ (став 3) те да се сенатор или народни посланик могу узети „на одговор само ради оног дела, за који је издан“ (став 4).

Узимајући у обзир одредбе чл. 74 и 75 Устава, може се закључити да је положај народних представника ван парламента био релаксиранији него у самом парламенту. Јер је уставотворац био склонији да толерише сваковрсне преступе народних представника, па чак и она дела која су настала пре избора одређеног лица за народног представника, и да дискреционој оцени парламентарне већине⁵³¹ остави на одлуку хоће ли или не предати народног представника надлежном суду, ако преступи нису били везани за вршење саме представничке функције. Осим тога, чини се да је уставотворац био склон да „не замери толико“ ни деликтима говора, само ако их народни представник не учини „при вршењу мандата било у седницама Сената или Народне Скупштине или у одборима, или у особитом изасланству или у особитој дужности по одредби Сената или Скупштине“. У том смислу о дискрепанцији положаја народних посланика и сенатора у парламенту и ван њега, занимљиво запажање даје Р. Марковић: „Како се види, сенатори и посланици не могу бити подвргнути кривичноправној одговорности за увреде и клевете које неке нанесу ван вршења мандата ако их Сенат односно Народна скупштина не издају суду, тј не скину имунитетску привилегију неповредивости. Али, ако је та иста кривична дела сенатор односно посланик извршио у вршењу мандата, он ће бити подвргнут кривичноправној одговорности пред судом и без претходног одобрења Сената односно Народне скупштине. У томе је била и основна противречност установе мандата сенатора, односно посланика према Септембарском уставу – што су они били више заштићени као грађани, него као посланици, односно сенатори.“⁵³²

За боље разумевање положаја посланика и сенатора према Септембарском уставу од 1931, од значаја су правила *Закона о пословном реду Народне скупштине* од 26. новембра 1931, са изменама и допунама од 26. фебруара 1932,⁵³³ односно правила *Закона о пословном реду Сената* од 26. новембра 1931. године.⁵³⁴

С обзиром на чињеницу да Септембарски устав не садржи експлицитну одредбу о тренутку успостављања имунитета неодговорности народним посланицима (за разлику од имунитета неповредивости који се, према члану 75, успоставља даном избора народних посланика и сенатора, односно даном именовања сенатора које именује краљ), на основу одредаба *Закона о пословном реду у Народној скупштини* (чл. 1 до 11, који се односе на први састанак новог сазива Народне скупштине, поступак верификације мандата и полагање заклетве), оправдано је да се за тренутак почињања вршења посланичког мандата и, самим тим, тренутак успостављања имунитета неодговорности определи тренутак након потврђења мандата и полагања заклетве, када су посланици могли да активирају свој мандат и започну са својим учешћем у скупштинским активностима везаним за посланичку функцију.

⁵³¹ У том смислу у повољнијем положају свакако су били посланици владине већине, што на извршан начин може указивати на коруптивни потенцијал („корупција заштитом од спровођења правде“) који је институт неповредивости могао имати у датим околностима.

⁵³² Ратко Марковић, *Уставно право*, стр. 120-121.

⁵³³ Резолуција Народне скупштине усвојена на XIV редовном састанку држаном 26. фебруара 1932. године; издање Народне скупштине Краљевине Југославије, Државна штампарија Београд, 1932.

⁵³⁴ Резолуција Сената усвојена на XIV редовном састанку држаном 26. новембра 1931. године; издање Народне скупштине Краљевине Југославије, Државна штампарија Београд, 1932.

Одредбама главе IV Закона о пословном реду Народне скупштине (чл. 26 до 47) био је уређен поступак одржавања седница Народне скупштине. Ако је седнице отварао краљ престоном беседом, заједно су заседала оба дома. Заједничке седнице могле су бити заказиване у изричито прописаним случајевима, и тада би председавао председник Сената, а заменик би био председник Народне скупштине. Седницу Народне скупштине је, иначе, отварао и њоме руководио, старао се о примени пословника и одржавању потпуног реда за време трајања седнице председник тог дома. Седнице су по правилу биле јавне, а тајне су могле бити на основу одлуке тог дома, на предлог председника дома, владе или 20 посланика. Посланици су били обавезани да „држе тајну“ о питањима која су расправљана на тајним седницама, под претњом дисциплинске мере искључења са 30 седница, ако им се докаже одговорност за одавање тајне. Према одредби поновљеној из Устава, у Народној скупштини имали су право да говоре само посланици, министри и владини повереници, одређени краљевим указом. Нико није могао говорити пре него што добије реч од председника дома. По потреби претреса, по оцени председника дома, више пута и преко реда могли су говорити известиоци одбора. Посланику који би рекламирао повреду пословника или дневног реда реч је давана одмах. Ако би председник дома приметио да се пријава повреда пословника и дневног реда чини често и неоправдано, ради ометања или одуговлачења скупштинског рада, могао је предложити да таква обраћања посланика у даљем току седнице Народна скупштина не дозволи, о чему је одлучивано без расправе.

Посланици су се за реч јављали одмах по отварању претреса. Сваки посланик био је дужан да изјави да ли ће говорити „за“ или „против“ одређеног предлога, и имао је право да свој ред уступи другом посланику. Редослед говорника одређиван је по реду пријављивања, наизменично међу онима који говоре „за“ и „против“ предлога, при чему је увек најпре реч добијао први пријављени који говори „за“ предлог. Посланици су имали право на реплику ради исправљања свог навода који је погрешно изложен „те дао повода каквом неспоразуму или изазвао потребу личне одбране“, при чему су могли говорити само ради личне одбране или исправљања погрешних чињеница из свог говора. Ако је више посланика изазвано на реплику, реч су могли добити по редоследу пријављивања. Но, председник дома могао је одбити захтев за реплику ако је сматрао да је неоправдан, при чему је, ако посланик не одустане од захтева, о захтеву и одлуци председника дома одлучивала Народна скупштина. Посланици који би изазвали реакцију других посланика тиме што су их из скупштинских клупа прекидали током говора нису имали право на реплику.

Сагласно члану 45 Пословника Народне скупштине посланик је могао говорити само о питању које је на дневном реду. У својим обраћањима говорник није смео „вређати и клеветати нити улазити у претрес приватног живота ничије личности“. Од значаја је и одредба члана 46 Пословника, према којој је било забрањено прекидање говорника и свака друга манифестација која спречава слободу говора.

Одредбама главе IX било је уређено гласање посланика у Скупштини, које је могло бити јавно (седењем и устајањем, односно гласно – поименце) или тајно.

Дисциплинске казне биле су прописане одредбама главе X Пословника. На основу њих, искључиво право одржавања реда на седницама припадало је самој Народној скупштини која је то право вршила преко председника. Народним посланицима изрицане су: *опомена на ред, записана опомена на ред, одузимање речи и привремено искључење са седница Скупштине*, највише до 30 седница. Све дисциплинске мере изрицао је председник дома, с тим што је меру искључења изрицао само до три седнице, а строже мере (до 30 седница) изрицао је пленум. Опоменом на ред кажњавао се посланик који би својим говором или понашањем нарушио ред у Скупштини и кршио пословник. Записана опомена на ред (бележена је у записник) изрицана је посланику који је на истој седници већ опоменут на ред, при чему је председник дома имао дискреционо право да одлучи да ли ће изрећи нову опомену или одмах записану опомену. Одузимањем речи бивао је кажњен посланик којем је на седници већ била изречена записана опомена на ред, односно посланик који током обраћања није два пута послушао председника

дома. Искључењем је кажњаван сваки посланик који је вређао краља, престолонаследника и чланове краљевског дома, вређао или клеветао посланике и ministre, понашао се непристојно током седнице, или се није покоравао опоменама председника дома, нарочито у погледу изречених казни, као и посланик који би правио неред и спречавао рад Скупштине. Посланик којем је изречена мера искључења био је дужан да одмах напусти скупштинску салу, под претњом уклањања силом из ње. Посланик против кога је предложена мера искључења имао је право да се у своју одбрану обрати Скупштини кратким говором, а ако је мера предложена за више посланика у исто време, у њихово име могао је говорити један између кажњених. „Нарочито бурне“ седнице Скупштине председник је могао прекинути или закључити, уз претходно упозорење.

Посланички имунитети били су уређени одредбама главе XI (чл. 107 до 110), те је, што се тиче неповредивости поновљена одредба члана 75 Устава, при чему имунитет неповредивости није важио „за позивање пред суд и остале власти и извршење судских и административних одлука у приватноправним споровима“ (члан 109), док је за неодговорност поновљена одредба члана 74 Устава. Сагласно члану 107 Пословника, захтев истражне односно судске власти за издавање чланова Народне скупштине упућиван је Имунитетском одбору, по чијем извештају о захтеву је о имунитету одлучивала Скупштина.

По питању одржавања скупштинског реда на основу Пословника, Народној скупштини припадало је искључиво право да на својој седници, преко председника дома, одржава ред; без одобрења председника дома унутар или око Народне скупштине није могла бити инсталирана никаква оружана сила, нити су икоји други државни органи могли у Скупштини вршити било какве акте власти; у Народну скупштину није могао ући нико ко је наоружан, осим лица која су наоружана по пропису и у Скупштини су се налазила по службеној дужности; било је забрањено одржавање било каквих „манифестација“ у близини Скупштине док трају заседања, а ако би до њих дошло, полиција је била овлашћена да их на захтев председника дома одмах растури. Надзор над одржањем реда вршио је и наредбе и упутства за одржање реда издавао председник дома. Готово идентичне одредбе о положају сенатора садржао је и *Закон о пословном реду у Сенату* од 26. новембра 1931. године.

Пословничке одредбе о имунитету неодговорности пратиле су рестриктивност уставних одредаба које су регулисале тај институт. Узевши у обзир знатна ограничења која је у погледу неодговорности садржао Устав, а која су, како је речено, ишла чак до поништења тог имунитета, експлицитније разрађивање уставне норме о неодговорности у пословницима парламентарних домова није било сврсисходно.

2.2.2. Имунитетски случај народног посланика Драгољуба Јовановића

Драгољуб Јовановић⁵³⁵ изабран је на „Петомајским изборима“ 1935 за посланика на листи Удружене опозиције. Због протеста против владиних изборних крађа, већина изабраних посланика Удружене опозиције није дошла на конститутивну седницу новог сазива Народне скупштине, није верификовала мандат, ни дала заклетву краљу. Међу њима је био и Јовановић, који није активирао свој посланички мандат. Такав статус Јовановић имао је готово три и по године, када је због једног летка припреманог за умножавање и дељење 1. октобра 1938 ухапшен, након чега је провео у затвору седам месеци, пре него што је осуђен.

Летак „Највеће издајство после Косова“ као повод за оштру критику тадашње југословенске владе имао је потписивање Минхенског споразума 29. септембра 1938, којом су западни савезници Немачкој предали Судетску област у Чехословачкој. У летку који је био припремљен за штампање и умножавање у кући Јовановића 30. септембра 1938 увече, Влада

⁵³⁵ Рођен у Пироту 1895. Правник и социолог, доктор наука са Сорбоне и професор Правног факултета у Београду, истакнути опозициони политичар између два рата и непосредно после Другог светског рата, члан најужег руководства, па дисидент Савеза земљорадника, лидер Народне сељачке странке, после Другог светског рата, један од лидера Народног фронта. Дисидент и у Краљевини и у социјалистичкој Југославији. Умро 1977.

Милана Стојадиновића је оптужена за отворену сарадњу с Немачком и Италијом, а летак је завршен речима: „Ко подржава Стојадиновића, тај је против Југославије. Непријатељи државе су у самој државној тврђави. Да спасемо Југославију, морамо их одатле истерати – свим средствима!“⁵³⁶, при чему су преко текста откуцаног на писаћој машини речи „свим средствима“ биле дописане руком самог Јовановића.

Полиција је у стан посланика Јовановића упала изјутра 1. октобра 1938, о чему је он оставио белешку у својим *Политичким успоменама*. Везујући чин свог хапшења за контекст пораза западних демократија пред Хитлером у Минхену, он каже: „Боље него већина људи на демократском западу ситуацију је схватио и изразио један полицајац у Београду у тренутку кад ме је хапсио 1. октобра 1938 у шест часова ујутру. Већеслав Монтани је одбио мој протест што се врши претрес у кући једног посланика без одобрења Скупштине врло једноставно! Рекао је: 'Западне демократије су крахирале, нема ко више да вас штити.'“⁵³⁷

Посланик даље наводи да је претресом стана пронађен летак због којег није одмах ухапшен, јер му је наводно поштован посланички имунитет. Заправо, полиција је морала да припреми добро образложење хапшења које се десило истог дана у поноћ: „Упали су као разбојници не чекајући да откључамо капију... Наредили су да се спремим... Имали су са собом и једног жандарма у униформи, да би деловали што ефикасније...“⁵³⁸

Јовановић је описао фингирани разлог за хапшење: „Драги Јовановић⁵³⁹ је лично дошао да види како иде испитивање и да тријумфује што је нашао правну формулу за лишавање слободе једног народног посланика. Више није помињао 'спремање атентата на кнеза намесника' ... него нешто друго: ухваћен је на делу кад је ујутро у шест часова на откуцани текст додао својом руком мастило 'свима средствима' – истерати Стојадиновића и оне који га држе, оне изнад њега, како је речено на почетку истог летка. Свима средствима, дакле и насиљем и револуцијом. Ухваћен на делу. У ствари сам био пробуђен из сна и дигнут из постеље.“⁵⁴⁰ По сећању Јовановића, полицијско испитивање вођено је неуобичајено брзо и његов предмет је послат Државном суду за заштиту државе са сумњом на извршење дела из члана 1 Закона о заштити државе – обарање постојећег поретка силом, због чега је према њему истражни судија наредио судски затвор и истрагу. У сећању о хапшењу и пресуди која је донета тек априла 1939⁵⁴¹ Јовановић закључује: „Моје хапшење је постало сасвим разумљиво кад су 10. октобра расписани избори.“⁵⁴² Разлог утамничења био је да се спречи један вођа опозиције и оштар критичар режима да учествује у предизборној кампањи и наново освоји мандат. Посланик је у затвору чамео скоро пет месеци без оптужнице.⁵⁴³

Водећи београдски листови Политика и Време у својим издањима од 8. октобра 1938, седам дана по хапшењу, донели су готово идентичну вест о томе да је адвокат⁵⁴⁴ и народни посланик из Београда ухапшен „због дела из члана 1, тачке 1 и 4 Закона о заштити јавне безбедности и поретка у земљи и параграфа 302 и 307 Казненог закона, јер је др Јовановић ухваћен на делу састављања и спремања за штампу летака чија је садржина илегална“, те да је веће Државног суда за заштиту државе одбило жалбу др Јовановића и оснажило затвор.⁵⁴⁵ У оба листа Јовановић је титулисан као посланик, а Политика је титулу ухапшеног ставила у

⁵³⁶ Драгољуб Јовановић, *Искушења*, Политичке успомене, к. 5, Култура – Архив Југославије, Бгд, 1997, стр. 22.

⁵³⁷ Исто, стр. 9. Упореди и: Надежда Јовановић, *Живот за слободу без страха*, ИНИС, Београд, 2000, стр. 280.

⁵³⁸ Драгољуб Јовановић, *Искушења*, стр. 20.

⁵³⁹ Драгомир Драги Јовановић, између два светска рата управник београдске полиције, током немачке окупације квислинг и ратни злочинац. После Другог светског рата 1946. године осуђен на смрт и стрељан.

⁵⁴⁰ Драгољуб Јовановић, *Искушења*, стр. 20-21.

⁵⁴¹ Осуђен је на 14 месеци строгог затвора и 1.200 динара новчане казне.

⁵⁴² Драгољуб Јовановић, *Искушења*, стр. 27-28.

⁵⁴³ Надежда Јовановић, Наведено дело, стр. 282.

⁵⁴⁴ Драгољуб Јовановић је још 1932 одстрањен с Београдског универзитета због опозиционог политичког рада.

⁵⁴⁵ „Народни посланик г. Др. Драгољуб Јовановић стављен у истражни затвор Државног суда за заштиту државе“, *Политика*, број 10906 од 8. октобра 1938, стр. 4; „Др. Драгољуб Јовановић стављен у истражни затвор Суда за заштиту државе“, *Време*, број 6005 од 8. октобра 1938, насловна страна.

наслов вести. Професор је прогањан због писане речи против Владе М. Стојадиновића.

С обзиром на чињеницу да је Јовановић, као двоструки доктор наука са Сорбоне, био јако утицајан у француским интелектуалним и лево оријентисаним политичким круговима, о претресу његове куће и хапшењу, потенцирајући чињеницу да је реч о посланику и осуђујући акт хапшења и повреду имунитета, известили су и бројни француски листови.⁵⁴⁶

Но, доиста, треба расправити питање да ли је посланику Јовановићу у наведеном случају била повређена имунитетска заштита.

За речи које је садржао текст „Највеће издајство после Косова“, а које је Јовановић потписао и признао као своје, да су казане у Скупштини, он би као посланик одговарао према члану 74 Устава који је, подсећамо, суштински укинуо неодговорност за „деликте-речи“ санкционисане Законом о заштити јавне безбедности и поретка у држави. Привилегија речи у Скупштини била је укинута самим Уставом, те му, као непостојећа, није ни могла бити повређена. Али у конкретном случају, начином вршења претреса његовог дома и начином на који је ухапшен и потом држан у истражном затвору готово седам месеци без пресуде, Јовановићу је 1. октобра 1938 и надаље био повређен имунитет неповредивости, јер:

- Прво, одредбом члана 75 став 2 Устава било је прописано да „имунитетско право сенатора и посланика настаје даном избора односно наименовања“. Јовановић је, дакле, иако није био активирао свој посланички мандат полагањем заклетве, био под заштитом имунитета неповредивости од дана потврђивања изборног резултата и добијања „овлашћења“ од бирачког одбора у изборној јединици⁵⁴⁷ у којој је био изабран за народног посланика;

- Друго, одредбом првог става истог члана било је прописано да „без овлашћења Сената односно Народне Скупштине, њихови чланови не могу се за кривице учињене ван вршења мандата узимати на одговор нити лишити слободе док траје њихов мандат, осим кад се затекну на самом делу злочина или преступа. Али се и у томе последњем случају Сенат односно Народна Скупштина, ако је на окупу одмах извештава, и она даје или одриче овлашћење да се надлежни поступак продужи за време сазива“. Иако је полиција тврдила да је Јовановића „затекла“ у вршењу дела, што је, с обзиром на описано време и околности хапшења, мало вероватно, и у том случају била је дужна да одмах извести Народну скупштину, чији је био члан, како би добила сагласност за даљи поступак. То није учињено.

Посланику Јовановићу био је, дакле, повређен имунитет неповредивости, чиме су полиција и, потом, тужилаштво и суд повредили одредбе члана 75 Устава.

Чини се значајним скренути пажњу на објашњење државног тужиоца зашто у случају Јовановића није тражио од Скупштине укидање имунитета. О томе је писано у броју 4, хрватског опозиционог *Политичког вјесника*. Према извештају тог опозиционог листа који је Д. Јовановић у целини пренео у петој књизи својих *Политичких успомена*,⁵⁴⁸ „Државни тужилац Државног суда стао је на становиште да дра Драгољуба Јовановића не штити имунитет, јер иако је изабран за народног заступника није положио присегу и није био члан Народне скупштине, па према тому нема ни имунитета. На основу тога, државни тужилац Ђадров држи да није дужан тражити ни изручење од Народне скупштине“.

Тужилац је тумачио уставне и пословничке одредбе о имунитету у корист даљег вођења истраге, не оптерећујући се повредама Устава и закона које су његовим деловањем могле да наступе. Али, одредба члана 75 става 2 Септембарског устава била је јасна - „имунитетско право сенатора и посланика настаје даном избора односно наименовања“. У вези с том одредбом, која је у погледу тренутка „подизања“ имунитета била идентична одредби Видовданског устава, занимљиво је мишљење др Видана О. Благојевића, угледног адвоката и

⁵⁴⁶ О томе видети у: Драгољуб Јовановић, *Искушења*, стр. 24-25.

⁵⁴⁷ За народног посланика изабран је сувереном већином гласова од близу 10.000 насупрот једва око 1.000 гласова владиног кандидата у свом родном Пироту.

⁵⁴⁸ Шапирографисано издање. Према: Драгољуб Јовановић, *Искушења*, стр. 25-26.

уставног правника, из 1928. године. По том мишљењу народним послаником постаје се даном избора, јер и Устав и пословник изричито нормирају да се изабраном посланику даном избора активира имунитетско право, уз занимљиву примедбу да, ако уставотворац као меродаван за започињање посланичког мандата не би сматрао дан избора, зашто би народним посланицима признавао имунитет као најважније право за вршење њихових функција.⁵⁴⁹ Разматрајући даље ово питање, Благојевић закључује: „Послаником се према томе постаје даном избора, под раскидним условом, да му се избор не поништи. Од дана избора, до поништаја мандата, он не престаје бити посланик. У случају пак да му се мандат не поништи, он се сматра да није никако престајао бити народни посланик рачунајући од дана избора. ... не постоји у нашем законодавству никаква санкција против оних народних посланика који не подносе своје пуномоћије на верификацију Народној скупштини. Константна скупштинска пракса потврђује ово наше становиште.“⁵⁵⁰ Јовановићу посланички мандат није био поништен, нити је било икакве санкције за то што свој мандат није верификовао. Он је био изабрани посланик са имунитетом неповредивости од дана избора. Његов имунитет неповредивости био је стога у наведеном случају повређен. Тиме су извршне и судске власти повредиле и сâм Устав.

Из околности случаја, сасвим је јасно да је реч о политички мотивисаном прогону једног народног посланика, оштрог противника режима. О прогону изазваном тренутним политичким циљем, да се владајућа коалиција привремено, уочи парламентарних избора, ослободи принципијелног и неугодног политичког противника и да му се онемогући даље скупштинско деловање. У *Политичким успоменама* тај став без дилеме износи и Јовановић, наводећи у прилог своје тврдње „политичку нотицу“ из званичног страначког листа ЈРЗ *Самоуправе*, у којем аутор текста, после низа дифаматорних изјава на рачун Јовановића, сасвим одређено поентира да му се неће дати прилика да поново буде изабран за народног посланика, јер није ушао у Скупштину кад га је народ у њу изабрао.⁵⁵¹

Пример хапшења и затварања Драгољуба Јовановића врло сликовито показује, с једне стране, до које мере је извршна власт у Краљевини Југославији била спремна на кршење Устава ради постизања тренутних политичких циљева, и, са друге, јасну спрегу извршне и судске власти у деловању против опозиционих представника у законодавној власти.

У конкретном случају, речено је већ, није било угрожавања имунитета неодговорности у односу на овог посланика, јер Јовановић „инкриминисано дело“ није учинио у Скупштини (где би такође одговарао, јер су одредбе Устава о неодговорности у случају „вређања владе“ биле ригорозније од одредба које су уредиле имунитет неповредивости). Случај је занимљив у ширем контексту, а његов значај подцртан је заједљивом примедбом полицијског агента приликом претреса посланиковог стана 1. октобра 1938: „Западне демократије су крахирале, нема ко више да вас штити“. Та примедба је најсликовитије дефинисала друштвени миље неопходан за поштовање парламентарних имунитета – демократско друштво владавине права и чврстих институција и процедура – који у Југославији под Уставом од 1931 није постојао.

2.3. Опишта запажања о парламентарном имунитету неодговорности у првој југословенској држави

Значај наведених примера из две деценије „југословенског парламентаризма“, од стварања до распада прве југословенске државе, везаних за повреде парламентарних имунитета посланика у парламентима Краљевине несумњив је за правилно сагледавање односа доминантних политичких чинилаца тог доба не само према поштовању института имунитета као услова несметаног парламентарног рада и одлучивања, него и за свеукупан

⁵⁴⁹ Д-р. Видан О. Благојевић, адвокат, „Године старости као услов за стицање пасивног изборног права“, *Бранич*, лист за правне и државне науке – орган удружења јавних правозаступника у Србији, 5/1928, (стр. 88-90) стр. 88, <http://ubsm.bg.ac.rs/latinica/dokument/1238/branic-list-za-pravne-i-drzavne-nauke-organ-udruzenja-javnih-pravozastupnika-u-srbiji-1928>; приступ: 20. 08. 2023. године.

⁵⁵⁰ Исто, стр. 90.

⁵⁵¹ О томе видети: Драгољуб Јовановић, *Искушења*, стр. 26.

њихов однос према самом народном представништву, према уставности и владавини права.

На основу датих примера сасвим се намеће закључак да је наведени период био обележен псеудопарламентаризмом у којем је, од настанка државе, зјапио дубок јаз између прописаног и примењеног права.

Што се тиче начина на који се атаковало на парламентарни имунитет неодговорности за изговорену реч, који је у том периоду макар једном експлицитно био повређен, а више пута имплицитно, они се могу груписати у четири групе.

Прво, над уставним нормама Видовданског устава (од изгласавања до Шестојануарске диктатуре) и нормама аката који су му претходили, чињена је пословничка дерогација. Јасне и јасно примењиве уставне норме о имунитетима дерогиране су у самом парламенту, прописивањем одредаба пословника које су на ригиднији начин уређивале слободу говора и другог деловања у вршењу посланичке функције и заштиту посланика путем имунитета.

Друго, уставне норме дерогиране су од саме скупштинске већине тенденциозним тумачењем на штету опозиционих представника (пример, расправа и одлучивање о издавању комунистичких посланика суду). Било је то институционално насиље политичке већине над политичком мањином, типичан пример „тираније већине“.

Треће, уставне норме о имунитету дерогиране су доношењем специјалних закона (нпр. Закон о заштити јавне безбедности и поретка у држави) којима су битно редукована или, чак укидана, уставна права грађана, као и слободан посланички мандат и посланички имунитети. У примени таквих закона пресудан је био утицај органа силе у оквиру извршне власти.

Четврто, положај народних представника у народном представништву био је угрожен и огољеним политичким насиљем и обрачунима припадника политичке већине са опозиционом мањином које је у један мах довело и до трагичног исхода.

Пето, круг дерогирања уставних норми о парламентарном имунитету неодговорности затворен је дејством самог уставотворца приликом доношења октроисаног Септембарског устава, чијим је нормама и формално готово докинута неодговорност у делу који се тиче слободе говора.

Трећи део:
ПАРЛАМЕНТАРНИ ИМУНИТЕТ НЕОДГОВОРНОСТИ
У УСТАВНОМ ЖИВОТУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Уставноправни развој института имунитета неодговорности у уставном животу Републике Србије може се посматрати кроз три периода.

Први је 45 година дуг период једнопартијског система у Југославији (1945-1990), са доминантном улогом КПЈ (СКЈ), кад се имунитет неодговорности јављао у „фасадној“ форми и био потпуно лишен суштине и смисла постојања.

Други период, који је трајао од доношења Устава Републике Србије од 1990 до доношења Устава од 2006, одликује формална реафирмација парламентаризма и лутање у лавиринтима успостављања његових институција у времену транзиције из система недемократског јединства власти у систем поделе власти и представничке демократије.

Трећи период обухвата последњих 18 година уставног живота Републике Србије након доношења Устава од 2006 које су обележене кварењем парламентаризма и атаком на смисао практичне примене имунитета неодговорности у парламентарном животу државе.

1. Имуитет неодговорности народних представника у уставном животу Републике у време једнопартијског система на тлу Југославије од 1945 до 1990. године

Овај период може се поделити на три етапе и то: етапу револуционарног освајања власти (1945-1953), етапу државног етатизма (1953-1963) и етапу самоуправног социјализма (1963-1990), који су, сваки за себе, нијансирани статус парламентарног имунитета неодговорности у уставном животу Републике.

1.1. Посланички имунитет неодговорности у револуционарном периоду Републике, од успостављања друге Југославије до 1953. године

У највећем делу историјског трајања у Србији, као што је у време парламентаризма развијан у ауторитарним порецима, институт имунитета неодговорности народних представника везан је уз републикански облик владавине на наopak (револуционаран) начин. Имуитет неодговорности (као и имунитет неповредивости) народних представника у другој Југославији и Србији, као њеној федералној јединици, од почетка је егзистирао у околностима у којима су носиоци полуга власти од проглашења републике фактички негирани и парламентаризам и поделу власти, задржавајући испрва крајње привремено форму, но драстично доводећи у питање и, потом, поништавајући суштину тог института.

Током Другог светског рата наступиле су у Југославији тектонске промене уставног поретка, изазване револуционарним одлукама представника комунистичког покрета отпора на Другом заседању АВНОЈ-а (који је био организован као једнодомна скупштина југословенске федерације)⁵⁵² у Јајцу (БиХ) новембра 1943. године: о конституисању АВНОЈ-а у врховно представничко тело законодавне и извршне власти; о одузимању права законите владе Југославије влади у егзилу и о забрани повратка у земљу краљу (чиме је суспендована монархија); о изградњи Југославије на федеративном принципу.⁵⁵³ Те одлуке биле су од круцијалног значаја за промену уставног уређења.⁵⁵⁴ Најзначајнији аспекти промена довршених после ослобођења земље су републикански облик владавине⁵⁵⁵, систем јединства

⁵⁵² Антифашистичко веће народног ослобођења Југославије било је највише политичко и представничко тело југословенског комунистичког покрета отпора. – О томе више у: Branko Petranović, Наведено дело, стр. 324-333.

⁵⁵³ Видети: Ратко Марковић, *Уставно право*, стр. 130.

⁵⁵⁴ Један од најистакнутијих уставних правника (и апологета) социјалистичке Југославије, Јован Ђорђевић тим одлукама признаје елементе уставотворног значаја. Видети: Jovan Đorđević, *Ustavno pravo*, treće dopunjeno izdanje, Savremena administracija, Beograd, 1978, стр. 95.

⁵⁵⁵ Народно-ослободилачки покрет био је републикански по духу, иако се током рата није декларисао против

власти, федерализам и увођење друштвене својине.

Почетни акорди таквог револуционарног уставноправног штима дати су поступком конституисања Привремене народне скупштине Демократске Федеративне Југославије (ПНС ДФЈ) августа 1945, која је произашла из АВНОЈ-а са задатком стварања неопходног законског оквира за одржавање избора за тзв. Конституанту (Уставотворну скупштину) која је требало да донесе устав нове југословенске државе⁵⁵⁶, да би уставноправно прекомпоновање политичког система било довршено доношењем Устава из 1946 и, у погледу једнопартијске владавине КПЈ, утврђено Уставним законом од 1953. године.

У насталим околностима Србија се конституисала као једна од федералних јединица Југославије. Главни народно-ослободилачки одбор Србије (ратни орган партизанске власти) прерастао је у Антифашистичку скупштину народног ослобођења Србије (АСНОС), највише законодавно и извршно представничко тело – „носиоца суверенитета народа и државе Србије“ као чланице југословенске федерације.⁵⁵⁷

После ослобођења земље, у Србији (као и у другим федералним јединицама), упркос декларативном, споља индукованом, залагању за уставноправни континуитет и поштовање институција политичког система Краљевине Југославије, није дошло до обнављања демократије и парламентаризма. У земљу је уведен једнопартијски систем, испрва под плаштом Народног фронта, да би после стабилизовања власти комуниста, у другој половини 1947. године било прокламовано да је КПЈ водећа политичка снага у земљи.⁵⁵⁸

Револуционарни период у стварању републиканског облика власти у Југославији и њеним федералним јединицама трајао је готово читаву деценију – фактички, од Другог заседања АВНОЈ-а, формално од ослобођења земље и успостављања ПНС ДФЈ, односно АСНОС у Србији, па све до доношења Уставног закона од 1953. Након ослобођења земље, тај период обухватио је време државног провизоријума (од ослобођења до доношења Устава ФНРЈ од 1946 и проглашења републиканског облика владавине) и време револуционарног етатизма (од доношења Устава ФНРЈ од 1946 до доношења Уставног закона од 1953).

Уређење посланичког имунитета неодговорности у револуционарном периоду Републике било је амбивалентно. Споља, у формалном смислу, испрва су задржана уставноправна и пословничка решења из претходног, парламентарног периода. Суштински, увођењем „одговорности посланика пред народом“, с једне стране, и репресивним механизмима доминантне политичке снаге у земљи, са друге, поступно је извршена потпуна демонтажа парламентарног имунитета неодговорности.

1.1.1. Уређење посланичког имунитета неодговорности у доба државног провизоријума

У државном провизоријуму⁵⁵⁹ који је трајао од ослобођења до доношења Устава из 1946. године, превасходно због притисака западних савезника, привремено није био формално укинут парламентарни систем, иако је, због ситуације на терену која се развијала у корист комуниста као ратних победника, егзистирао у својој крајње извитопереној форми.

монархије. Видети: Branko Petranović, Наведено дело, стр. 376. Република је проглашена Уставом од 31. јануара 1946. године.

⁵⁵⁶ Видети: Ратко Марковић, *Уставно право*, стр. 131.

⁵⁵⁷ О томе више у: Љубомирка Кркљуш, Наведено дело, стр. 353-354.

⁵⁵⁸ О томе видети: Слободан Г. Марковић, „Развој парламентаризма у Србији“, у: *Dileme i izazovi parlamentarizma*, priredio V. Pavlović i S. Orlović, Konrad Adenauer Stiftung – FPN, Beograd, 2007, (стр. 249-266) стр. 256; <https://www.fpn.bg.ac.rs/wp-content/uploads/Dileme-i-izazovi-parlamentarizma.pdf>, приступ: 11.08.2023.

⁵⁵⁹ Монархија није укинута, већ само суспендована. Краљу је био забрањен повратак у земљу, али је у његово име деловало Намесништво које је, „суштински гледано, представљало декор уставности или вид прилагођавања револуционарних промена уставној форми“ (Branko Petranović, Наведено дело, стр. 382) и које је марта 1945. Јосипу Броз дало мандат за састављање Привремене владе ДФЈ.

На свом трећем заседању, августа 1945, АВНОЈ је донео резолуцију којом је себе преименовао у Привремену народну скупштину ДФЈ (ПНС ДФЈ) и проширио свој састав⁵⁶⁰. Притисак западних савезника огледао се у инсистирању на уставноправном континуитету са институцијама Краљевине, најпре с Народним представништвом по Уставу из 1931, на основу чега је ПНС у свој састав кооптирала 118 посланика, изабраних од: 1) представника крајева који нису били довољно заступљени на Другом заседању АВНОЈ-а; 2) политичких странака и група који нису сарађивали са окупатором и квислинзима; 3) извесног броја представника сазива Народног представништва Краљевине Југославије од 1938 који такође нису сарађивали са окупаторима и квислинзима. Тако је ПНС добила карактер редовног органа државне власти који је престао да буде ратни.⁵⁶¹

Образовање Привремене народне скупштине нове државе није обављено у складу са, у формалном смислу, тада још важећим Септембарским уставом од 1931 (који је нова власт *de facto* признала признањем намесништва⁵⁶² и увођењем у ПНС посланика изабраних на изборима одржаним 1938), по уставним процедурама за образовање Народног представништва, већ је то учињено *contra legem*, с обзиром на околност да Народно представништво изабрано на изборима 1938. године формално није било распуштено.

Наиме, одредбом члана 31 став 2 Септембарског устава од 1931 било је прописано да се, ако земљи буде објављен рат или буде нападнута, одмах сазива Народно представништво. Такође, по одредбама члана 116 ст. 1 и 2 Устава, у случају рата, мобилизације, нереда и побуне, који би довели у питање јавни поредак и сигурност државе или кад су до те мере уопште угрожени јавни интереси, краљ је могао указом наредити да се привремено предузму све изванредне, неопходно потребне мере у целој Краљевини или у једном њеном делу независно од уставних и законских прописа, при чему су све изузетно предузете мере имале да накнадно буду поднете Народног представништву на сагласност. Иако Устав Краљевине Југославије од 1931 није изричито предвиђао да мандат текућег сазива Народног представништва траје све време трајања рата, на основу чл. 31 и 116 тог устава несумњиво произилази да се од тренутка напада на Југославију Народно представништво *de iure* налазило у константном заседању све време трајања рата, те да се и мандат последњег изабраног сазива Народног представништва продужавао све време трајања рата.

У уставном току ствари, по ослобођењу земље требало је да краљ (или Намесништво) сазове актуелно Народно представништво (изабрано на изборима 1938), у ком случају је оно имало да расправља о побројаним променама у политичком систему земље, и да новонасталу реалност подведе под уставне норме, или пак да га распусти и да буду расписани нови избори, у конкретном случају за Уставотворну скупштину, која је требало да у измењеној политичкој реалности донесе нови устав. Ништа од тога није учињено, него се представничко тело једне од страна у грађанском рату (који је вођен истовремено са ослободилачким ратом) самопрогласило за ПНС и накнадно, супротно Уставу, донело одлуку о свом проширењу.

Са становишта разматрања имунитета неодговорности и неповредивости, односно са становишта очувања представничких мандата, занимљив је положај оних народних представника сазива Народног представништва Краљевине Југославије од 1938 (чији је мандат, да поновимо, *de iure*, трајао све време од 1938 до 1945. године) који су током рата „сарађивали са окупаторима и квислинзима“. Третирани од победника као народни непријатељи, они су, без сумње, такође револуционарним путем, изгубили своје посланичке мандате, оставши самим тим и без имунитетске заштите.

⁵⁶⁰ Ratko Marković, Milutin Srđić, *Ustavi i ustavna dokumenta Socijalističke Jugoslavije 1942-1988*, Naučna knjiga, Beograd, 1989, стр. 29.

⁵⁶¹ О томе више у: Љубомирка Кркљуш, Наведено дело, стр. 357-358; Branko Petranović, Наведено дело, стр. 380-381; Dušan Marić, *AVNOJ i Privremena narodna skupština*, Ćirpanov, Novi Sad, 1981, стр. 101-144.

⁵⁶² Под притиском западних савезника Јосип Броз је од намесништва, које је формирано након абдикације краља Петра II, примио мандат за састав Привремене владе ДФЈ. Узгред буди речено, ни само Намесништво није формирано сагласно одредбама Устава од 1931. године.

Да је поштован Устав од 1931. године, пре губитка имунитета неодговорности, сагласно одредби члана 74 став 2 тог устава, чланови Народног представништва (сенатори и народни посланици) морали су да буду правноснажно осуђени у судском поступку пред редовним судовима⁵⁶³ за злочин сарадње са окупаторима и квислинзима, уколико би у том поступку било доказано да су током рата, вршећи своју представничку функцију, такав злочин и учинили. По страни је, наравно, нужно оставити поимање тадашњих победника и о појму „квислинг“ и о радњи извршења „злочина сарадње са окупатором и домаћим издајницима“, јер је, без сумње и појам сарадника окупатора и сарадња са окупатором тумачена крајње екстензивно, с неприкривеном намером победника да се њима обухвати што шири круг њихових идеолошких и политичких противника.

Још је занимљивији, а са становишта поштовања Устава био би и сложенији поступак одузимања имунитета неповредивости народним представницима парламентарног сазива из 1938. године. Према одредби члана 75 став 1 Септембарског устава, народни представници, осим ако нису били затечени *in flagranti* у вршењу „злочина сарадње са окупаторима и домаћим издајницима“ (у ком случају је о томе морало бити обавештено председништво Народног представништва), били су под имунитетском заштитом Народног представништва, без одобрења чијих домова нису могли бити узимани на одговорност ни лишавани слободе за све време трајања представничког мандата. То значи да би у редовном поступку одузимања имунитета неповредивости таквим народним представницима било нужно сазвати Народно представништво изабрано 1938, које би, на основу захтева надлежних правосудних органа, о имунитету народних представника одлучивало на седницама својих домова чији су чланови, у пословником прописаном поступку.

Међутим, народни представници за које је постојала (мање или више основана) сумња (не и правноснажна судска одлука) да су сарађивали са окупаторима и квислинзима, лишени су и имунитетске заштите и мандата пуком одлуком револуционарног представништва комунистичког покрета, проглашењем за непријатеље народа. Тако су, поред несумњивих сарадника окупатора којих је било међу народним представницима, непријатељима народа проглашени и они народни представници који су изражавали политичко противљење победничкој партији. Непријатељи партије били су поистовећени са непријатељима народа.

Овакав пример у парламентарној пракси након Другог светског рата није усамљен. Слична ситуација настала је у уставноправној историји француске Пете републике, када су после Другог светског рата чланови Народне скупштине Француске, који су 1940. гласали за давање неограничене власти маршалу Петену, били погођени институтом неподобности за учешће у парламентарном животу, осим у случају када би их у посебном поступку такве санкције ослободио Суд части.⁵⁶⁴ Разлика је само у томе што се у француском случају тачно знало који су посланици Народне скупштине Француске 1940 године донели акт о давању диктаторских овлашћења маршалу Петену и што је њихова недостојност за вршење јавне функције утврђивана у парламентарном поступку.

АВНОЈ је на истом, Трећем заседању донео свој пословник о раду⁵⁶⁵, који је у највећој мери преписани пословник Народне скупштине из 1931, али је и обогаћен занимљивим пословничким новитетима, везаним за положај посланика.

⁵⁶³ Члан 74 став 2: „За оне изјаве и поступке, који садрже кривично дело, сенатор односно народни посланик одговара и пред редовним судовима ако Сенат односно Народна Скупштина даде за то одобрење. Но за увреде, клевете или злочине сенатор односно народни посланик одговара пред редовним судовима и без претходног одобрења Сената односно Народне Скупштине.“

⁵⁶⁴ О томе у : *La Constitution, introduite et commentée* par Guy Carcassonne, p. 151; Видети и: Didier Baumont, „Liberté d’expression et irresponsabilité des députés“; Такође и: Pierre Avril, Jean Gicquel, Наведено дело, стр. 41; О наведеном и у: Sasha Hardt, Наведено дело, стр. 184.

⁵⁶⁵ *Пословник Антифашистичког већа народног ослобођења Југославије*, усвојен на седници од 8. августа 1945, „Службени лист Демократске Федеративне Југославије“, број 59 од 11. августа 1945. године.

Према одредбама Главе I (*Састанак већника*⁵⁶⁶ и *оверавање њихових пуномоћстава*) Пословника АВНОЈ-а (ПНС), заседање АВНОЈ-а сазивало се указом Председништва, на првој седници сваког заседања вршила се прозивка свих позваних посланика који су били дужни да предају пуномоћја секретару АВНОЈ-а, након чега се бирао Мандатни одбор да прегледа сва пуномоћја, о чему је подносио извештај Председништву. Председништво је стављало на дневни ред неспорна пуномоћја, о чијем се прихватању гласало у целини. (На основу језичког тумачења тих одредаба може се закључити да су „већници“ АВНОЈ-а, тј. посланици ПНС, квалитет изабраног народног представника морали доказивати на сваком заседању. То је, пре свега, била последица сталног флукутирања посланика – између два заседања једни су добијали, а другима је одузимао мандат – али и еклатантан пример притиска на посланике који су своје посланичке дужности, ако нису били „на линији“ КПЈ, обављали у страху од одузимања мандата.) По верификацији пуномоћстава, посланици су полагали заклетву, и потом се заседање проглашавало отвореним. За тај тренутак треба везати почетак вршења посланичке функције и активирање имунитета неодговорности.

Седницама је „управљао“ председник АВНОЈ-а, а у случају његове спречености, један од потпредседника. Још један реликт одумирућег парламентаризма била је одредба пословника према којој председавајући није могао учествовати у претресу ни гласати, а ако би желео да изложи своје мишљење о поједином питању, то је чинио са говорнице, и морао је напустити председничко место за све време расправе и одлучивања о том питању.

Рад АВНОЈ-а (ПНС) обављао се у пленуму и скупштинским одборима (стални и „нарочити“). Сви одбори, осим Одбора представника група, морали су бити бирани по листама, пропорционалним системом. Таква одредба, још један реликт одумирућег парламентаризма, указивала је на извесну политичку разноликост и у скупштинским одборима, али је њено дејство анестезирано другом одредбом смишљеном да обезбеди монолитност у „Већу“⁵⁶⁷. Наиме, ако би се све групе, преко Одбора представника група сагласиле за избор једне листе, избор се вршио акламацијом.

На седницама одбора могли су говорити само чланови одбора, министри и повереници или стручњаци Владе. Одбори су се састајали искључиво у згради у којој се одржавају седнице Већа у нарочито за њих уређеним просторијама, али не и ван зграде привременог парламента. То је био сигнал да су „нове власти“ посланички имунитет неодговорности везивале за његов просторни аспект, за деловање посланика искључиво у згради ПНС. Седницама Одбора представника група обавезно је присуствовао председник или један од потпредседника Већа, с правом „саветодавног гласа“, што такође указује на ограничавање слободе расправљања у том одбору. Занимљиво је да су одлуке у овом одбору, према пословнику, морале бити доношене једногласно.

Пленарне седнице по правилу су биле јавне, али су могле бити претворене у тајне на захтев председништва, Владе или 20 посланика. С тајних седница даване су информације само с пристанком Владе, а уколико би посланик одао тајну, бивао је искључен из рада Већа на „извесно“ време (пословник није прецизирао на које време), о чему је одлуку доносио пленум. Рад у одборима је био „умерено“ јаван, јер су седницама одбора могли присуствовати само новинари нарочито овлашћени (акредитовани) од Председништва, што је омогућавало ограничење јавности.

Седнице је отварао и водио председник Већа, који се старао о правилној примени пословника и одржавању реда. На седницама су имали право да говоре само посланици, министри и владини делегати. Нико није могао говорити пре него што добије реч од

⁵⁶⁶ Одмах на почетку текста пословника запажа се термиолошка недоследност. Наиме, наслов прве главе намењен је „већницима“, док се у свим члановима пословника чланови АВНОЈ-а титулишу као посланици. Ово је вероватно технички превид, изазван тиме што су од 1942 чланови АВНОЈ-а називани већницима.

⁵⁶⁷ Мисли се на АВНОЈ. Пословник је усвојен од стране АВНОЈ-а пре него што је усвојена резолуција о промени назива. Због тога се у пословнику помиње само „Веће“, а мешају се термини „већници“ и „посланици“.

председника. Посланицима који би пријавили повреду пословника или дневног реда реч је давана одмах. Посланици су имали право на реплику („појашњење својих речи“). Говорник је могао говорити само о питању на дневном реду, а осим председника нико није смео да га прекида, нити опомиње. Посланици су имали право на посланичка питања и интерпелације.

Гласање је било јавно (устајањем и седењем, односно гласно – поименце) или тајно, а гласати се могло само лично.

Посланицима су за непоштовање реда у ПНС биле запрећене дисциплинске казне: *опомена на ред, записана опомена на ред, одузимање речи и привремено искључење са седница* (максимално до 10 седница). Привремено искључење изрицало је Веће, на предлог председника или 20 посланика, а остале три председник Већа.

Посланички имунитет био је уређен одредбама члана 54 ст. 1-6 Главе XI Пословника (*Права и дужности Већа и посланика*).

Имунитет неодговорности је уређен тако што је било прописано да „за све изјаве и поступке при вршењу свог мандата, било у седницама, било у извесној дужности по одредби Председништва, посланици одговарају само Већу, односно Председништву.“

За имунитет неповредивости било је прописано да се „без овлашћења Већа, односно Председништва, посланици не могу узимати на одговор за било какве кривице, нити од иједне власти лишити слободе док траје њихов мандат, осим кад се ухвате на самом делу злочина. Али и у овом случају мора бити председништво одмах извештено“. Захтев истражне, односно судске власти, за издавање чланова Већа, упућивао се Имунитетском одбору, а Веће, односно Председништво, решавало је захтев по добијеном извештају одбора.

Били су прописани и изузеци од имунитета, те се имунитет није односио на позивање пред суд и остале народне власти и извршење судских и административних одлука по приватноправним споровима.

Имунитетско право посланика настајало је даном верификовања мандата, а што се тиче имунитета неодговорности, није постојала експлицитно утврђена апсолутност имунитета у временском смислу, те је могла бити тумачена крајње дискреционо. (На пример, могло се тумачити да неодговорност посланика штити само за време трајања мандата.)

Језичка формулација наведених одредаба наводи на озбиљно размишљање о квалитету имунитета неодговорности који је био прописан Пословником АВНОЈ-а од 1945. године.

Пре свега, тако сроченом одредбом првог става члана 54 Пословника имунитетском заштитом није било изричито обухваћено гласање посланика у Већу (ПНС). Одредба је остала недоречена у погледу тога да гласање није подвела под појам „поступак при вршењу функције“, тако да су иследни и судски органи револуционарном креативношћу могли другачије тумачити поменуту одредбу Пословника, у смислу да ли ће или не одређеног посланика теретити за глас дат у Већу. Председништву АВНОЈ-а (ПНС) или пленуму такође је остављено на дискрециону одлуку хоће ли таквог посланика „дати на одговор“, или ће у поступку скидања имунитета чин гласања подвести под појам „поступак при вршењу мандата“ и омогућити имунитетску заштиту посланику и за дат глас у Већу.

Што се тиче изјава и поступака у вршењу мандата, кривична одговорност пред судом заиста јесте била искључена, а њу је супституисала дисциплинска одговорност по Пословнику, пред Већем, чиме је била активирана посланичка неодговорност за „кривична дела – изјаве“ које је посланик учинио у вршењу функције. Но, двосмисленом одредбом става 5 члана 54 релативизована је та имунитетска заштита, јер је њоме наведено да „одредбе овог члана не вреде за позивање пред суд и остале народне власти и извршење судских и административних одлука по приватно-правним споровима“. Ако све одредбе члана 54 Пословника нису важиле за позивање пред суд и остале народне власти (које су одредбу става 5 могле да тумаче врло креативно), у чему се састојала имунитетска заштита неодговорности по Пословнику ПНС из

1945? Значи ли то да је посланик морао да се одазове суду или „осталим народним властима“, упркос томе што су за све изјаве и поступке при вршењу свог мандата, било у седницама, било у извесној дужности по одлуци Председништва, посланици одговарали само Већу, односно Председништву? И којим све „осталим народним властима“ је требало да се одазове? Што се тиче извршења судских или административних одлука по приватноправним споровима, јасно је да се неодговорност посланика није односила на изјаве којима би посланик изнео неки суд или чињеницу о неком лицу (могуће и о другом посланику), па га то лице приватно тужи административним и судским органима за клевету или увреду.

Недоумицу у погледу неодговорности изазива и чињеница да је посланик, осим Већу (ПНС), за свој говор одговарао и Председништву, нарочито због недостатка прецизног одговора о дисциплинској надлежности тога, несумњиво веома значајног, органа ПНС.

Но, остављајући по страни неодређеност одредаба члана 54 Пословника које су омогућавале различито тумачење околности у којима је долазило до активирања имунитета неодговорности и степена заштите коју је неодговорност пружала, главна опасност по имунитет неодговорности долазила је од одредбе члана 58 став 1 Пословника која је, у датим политичким околностима револуционарног јакобинизма, обесмишљавала читав концепт имунитета неодговорности. Наиме, посланици делегирани од стране земаљских врховних тела губили су мандат ако би им га отказала та тела. Шта је наведено требало да значи? Одредба је значила да мандат посланика делегираних из антифашистичких већа федералних јединица није био слободан. Он је био императиван и могао је бити сваког тренутка опозван. У том контексту формално прописани имунитет неодговорности није значао управо ништа. У вези с тим, може се, такође, размишљати о неједнакости између различитих категорија делегата (посланика) ПНС, јер нису сви били делегати својих земаљских „врховних народних тела“. Било је, сетимо се, и накнадно кооптираних представника који су, на први поглед, били у повољнијем посланичком положају. Није, међутим, без основа тврдити да је њихов положај, ако би „скренули са зацртане трасе говорења и одлучивања“, лако могао бити одлучен по члану 57 Пословника који је кратко пружао могућност да „сваки посланик може дати оставку на свој мандат“. Да ли би то било личном вољом самог посланика, или „уз подршку надлежних органа“, о томе ПНС није требало да расправља.

И одредба члана 54 став 2 Пословника била је мањкава бар у једном смислу. Она јесте штитила посланике од кривичне одговорности, хапшења и затварања за време трајања мандата, осим у случају затицања у флагрантном деликту, о чему је било потребно известити Председништво ПНС. Међутим, одредба није упућивала на то шта би биле обавезе самог Председништва у наведеном случају. Но, и разматрање о недостацима регулативе имунитета неповредивости чини се непотребним, узимајући у обзир одредбе чл. 57 и 58 Пословника.

1.1.2. Посланички имунитети у Уставотворној скупштини и по Уставу ФНРЈ од 1946. године

Један од превасходних задатака ПНС био је доношење *Закона о Уставотворној скупштини*, што је она и обавила 22. августа 1945. године, његовим изгласавањем.⁵⁶⁸ Наведеним законом Уставотворна скупштина је устројена као дводомна, састављена од Савезне скупштине и Скупштине народа, које су у погледу свог положаја и надлежности биле потпуно равноправне. Оба дома су заседали истовремено, одвојено или заједно. Указ о сазивању Уставотворне скупштине на предлог председника Савезне владе доносило је председништво ПНС. Једини задатак Уставотворне скупштине био је доношење устава. Уколико Уставотворна скупштина не би донела устав, била би распуштена, а ако би донела устав, одмах по усвајању устава, претварала би се у редовно народно представништво.

На основу тог закона имунитет неповредивости штитио је посланике Уставотворне

⁵⁶⁸ *Закон о Уставотворној скупштини*, „Службени лист ДФЈ“, број 63/1945 од 24. августа 1945. године.

скупштине од тренутка издавања уверења о избору, након чега нису могли бити ухапшени нити се против њих могао покренути судски поступак без одобрења дома коме припадају. (члан 25) Законодавац је и ту применио решење својствено парламентарним демократијама.

Закон о Уставотворној скупштини није садржао одредбу о имунитету неодговорности. Такву одредбу није садржао ни *Пословник за заједничке седнице оба дома Уставотворне скупштине*⁵⁶⁹, усвојен 2. децембра 1945, који је, поред осталог, уређивао правила скупштинске дебате и прописивао дисциплинске казне за повреду пословника.

Шире „инструкције“ посланичке неодговорности давали су: *Пословник Савезне скупштине Уставотворне скупштине*⁵⁷⁰ од 6. децембра 1945. године и *Пословник Скупштине народа Уставотворне скупштине*⁵⁷¹ који је такође донет 6. децембра 1945. године.

На основу Пословника Савезне скупштине Уставотворне скупштине, посланици тог дома могли су да активирају посланички мандат и започну с вршењем посланичких дужности тек пошто би, након верификације мандата, положили заклетву, што је било прописано као услов за почетак вршења мандата и, самим тим, за активирање имунитета неодговорности. Имуитет неодговорности, према овом пословнику, покривао је говор и поступке посланика од тренутка полагања заклетве, након чега је посланик улазио у свој мандат и започињао вршење својих посланичких дужности.

Наведени пословник уређивао је, поред осталог, уставотворну процедуру и за њу везану скупштинску дебату. Посланици су имали право подношења предлога, посланичких питања и интерпелација, које су у суштини биле имитације интерпелација, јер се нису окончаваале гласањем о поверењу влади. Гласање у овом дому било је јавно (дизањем руку или поименце) или тајно, у прописаним случајевима или кад то одлучи већина у дому, а гласати се могло искључиво лично. Пословником су биле уређене и дисциплинске казне за непоштовање скупштинског реда, по угледу на претходни пословник, пословник ПНС.

Имуитет посланика Савезне скупштине Уставотворне скупштине био је уређен чланом 59 Пословника тог дома.

На основу става 1 тог члана, којим је била уређена посланичка неодговорност, „за све изјаве и поступке при вршењу свог мандата, било у седницама, било у извесној дужности, посланици одговарају само Скупштини и бирачком телу које их је изабрало“. Неодговорност је активирана верификацијом мандата и полагањем заклетве. Но, и овде је изостала експлицитна потврда временске апсолутности имунитетске заштите. Такође, не наводи се експлицитно да посланици не одговарају за свој глас дат у дому, тако да је норма могла бити предмет различитог тумачења. Но, то није био једини проблем код наведене норме. Таквом одредбом Пословника је, прво, уведен императивни мандат посланика, и, друго, окрњен је и релативизован, односно укинут њихов имунитет неодговорности. Јер, наиме, иако се неодговорност широкогрудошћу твораца пословника протезала не само на скупштинске активности посланика у седницама, већ и на њихове изјаве и поступке „у извесној дужности“, које су се могле тумачити и као дужности у скупштинским делегацијама ван скупштинског дома, уколико су посланици, осим свом дому, одговарали и „бирачком телу које их је изабрало“, шта је сметало (јакобинизованом) бирачком телу да само „рашчисти“ са послаником које је изабрало, одузимајући му мандат и претварајући га у лице подложно свим институционалним и ванинституционалним казнама?

⁵⁶⁹ *Пословник за заједничке седнице оба дома Уставотворне скупштине*, „Службени лист ФНРЈ“ бр. 96/1945 од 11. децембра 1945. године. Уставотворна скупштина је 29. новембра 1945 донела Декларацију о промени назива државе у Федеративна Народна Република Југославија.

⁵⁷⁰ *Пословник Савезне скупштине Уставотворне скупштине*, „Службени лист ФНРЈ“ бр. 98/1945 од 18. децембра 1945. године.

⁵⁷¹ *Пословник Скупштине народа Уставотворне скупштине*, „Службени лист ФНРЈ“ бр. 99/45 од 21. децембра 1945. године.

Занимљиво је да овако сročена одредба о имунитету неодговорности обесмишљава и потоње одредбе о дисциплинским казнама за непоштовање скупштинског реда говором посланика, јер оне нису морале ни бити изрицане, пошто је бирачко тело, које је често „обогативало“ скупштинске седнице својим присуством на галеријама, увек могло да јавно пресуди „непослушном“ посланику и за његове повреде пословника.

Имунитет неповредивости, према одредбама члана 59 ст. 2 до 4 Пословника, засниван је „даном избора“, односно, од тренутка издавања уверења о избору, што је подразумевало да од тог тренутка без одобрења дома посланици нису могли бити узимани на одговорност за било какве кривице, нити од било које власти лишени слободе док траје њихов мандат, осим ако би били затечени у вршењу кривичног дела, о чему је морао бити обавештен председник Скупштине. И тај имунитет је, међутим, био унапред обесмишљен лаким „скидањем“ под дејством бирачког тела, те је ирелевантно расправљати о процедури скидања имунитета неповредивости у вези са ванпарламентарним деликтима-изјавама, о застарелости и изузецима од имунитета.

Идентична решења у вези са императивним мандатом и имунитетима имао је, наравно, и Пословник Скупштине народа Уставотворне скупштине.

На основу наведеног, пример револуционарног периода југословенске републике још једном указује на белодану истину да неодговорност важи само тамо где важи парламентарни правни поредак,⁵⁷² односно, да су, како тврди М. Пајванчић, имунитетска права судбински везана за поштовање начела народног суверенитета, слободни посланички мандат, аутономију парламента и начело поделе власти. Где тога нема, а у једнопартизму друге Југославије тога никако није било, суштински нема ни имунитета неодговорности.

Уставотворна скупштина на заједничкој седници оба дома донела је *Устав ФНРЈ* 31. јануара 1946. године⁵⁷³.

Посматрано са становишта форме, тај устав унеколико је одржао класичан облик демократије, заснивајући га на принципу народне суверености и представничком систему. Суштински пак, у ситуацији кад је вишепартијски систем на терену фактички систематски елиминисан, „Устав од 1946 успоставио је једно етатистичко друштвено и централистичко државно уређење, које је искључивало сваки облик плурализма – идеолошког, својинског, политичког и др.“⁵⁷⁴ Такав устав био је у језичком смислу недоследан и конфузан и садржао је обиље недоречених или двосмислених норми. Устав ФНРЈ из 1946, како запажа Коста Чавошки, био је „срочен и усвојен да би поглавито остао у равни неделотворног језичког значења, а да је при том почивао на претпоставци да неће обавезивати жариште политичке моћи у држави нити ће му везивати руке“.⁵⁷⁵

Чланом 6 став 1 Устава од 1946 прописано је да у ФНРЈ сва власт произлази из народа и припада народу, чиме је декларативно исказано опредељење за принцип народног суверенитета. Но, тај се принцип већ у другом ставу истог члана којим је прописано да „народ остварује своју власт преко слободно изабраних представничких органа државне власти, народних одбора, који су, од месних народних одбора до скупштина народних република и Народне скупштине ФНРЈ, настали и развили се у народноослободилачкој борби против фашизма и реакције и који су основне тековине те борбе“, „усмерава“ ка идеји да је народна сувереност ограничена – да припада само „победничком делу“ народа. Успостављен је, дакле, принцип „редукованог“ народног суверенитета који није обухватао присталице „реакције“. На

⁵⁷² Santi Romano, *L'Ordre juridique*, Dalloz, Paris, 1975, стр. 162.

⁵⁷³ *Устав Федеративне Народне Републике Југославије* од 31. јануара 1946, „Службени лист ФНРЈ“, број 10/1946 од 31.01.1946. године, извор: Ratko Marković, Milutin Srdić, *Ustavi i ustavna dokumenta Socijalističke Jugoslavije 1942 – 1988*, стр. 31-54.

⁵⁷⁴ Ратко Марковић, *Уставно право*, стр. 133.

⁵⁷⁵ Коста Чавошки, *Устав као средство агитације и пропаганде*, Институт за савремену историју – Службени гласник, Београд, 2011, стр. 101.

тај начин доиста су отворена уставна врата једнопартизму.

Чланом 7 став 1 Устава уведено је тајно гласање на основу општег, једнаког и непосредног бирачког права, које је већ био опробано у поступку доношења Устава, али у околностима отворене репресије и изборног насиља које су спроводили припадници КПЈ. (Стање у земљи у време избора за Уставотворну скупштину и након доношења Устава од 1946, сликовито описује С. Г. Марковић: „Током 1946 нестала је политичка опозиција у Југославији, а избори сазвани 1945 за Конституанту одржани су у атмосфери терора, одмазде и страха. Нови парламент је престао да буде поприште борбе различитих политичких странака и схватања и постао је позорница за јавно изношење претњи неистомишљеницима. Ретки посланици из некомунистичког дела Народног фронта нису пружили већи отпор. Они који су се супротставили тоталитарним властима завршили би одмах у затвору уз експресно одузимање имунитета. Тиме је парламентаризам суспендован.“⁵⁷⁶, закључујући, не без доброг основа, да је, ако је краљ Александар Октоисаним уставом вратио парламентаризам на време из 1869, Јосип Броз вратио парламентаризам у Србији на време кнеза Милоша.)

Сагласно члану 7 став 2 Устава, народни представници у свим органима државне власти били су одговорни својим бирачима. Императивни мандат је озваничен као уставна категорија. Посебно занимљиво било је решење којим је остављено закону да пропише у којим случајевима, под којим условима и на који начин бирачи могу да опозову своје представнике и пре истека мандата, што је додатно слабило њихов крхки положај.

Народна скупштина ФНРЈ је декларисана као представник народног суверенитета државе (чл. 49) и врховни орган државне власти ФНРЈ (чл. 50), чиме је суштински уведен принцип јединства власти. Скупштину су сачињавала два равноправна дома – Савезно веће и Веће народа, који су по правилу заседали одвојено, иако су им се заседања отвараала и закључивала истовремено. Домови су могли да заседају заједно у складу са Уставом или на основу заједничке одлуке. У Народној скупштини егзистирала су три пословника – сваки дом имао је свој пословник, док су оба дома доносила пословник за заједничке седнице.

Сваки дом новоизабране Народне скупштине је на свом првом састанку бирао верификациони одбор који је испитивао, потврђивао или поништавао посланичка пуномоћја. Како у Уставу не постоји одредба која говори о тренутку започињања мандата, на основу наведеног треба узети да је мандат посланика оба дома започињао верификацијом мандата, када је, по правилу, требало да буду активирани и посланички имунитети.

Устав је посланицима оба дома гарантовао право на подношење законских предлога, а као скромни вид контролне функције Скупштине у односу на извршне и управне органе било је установљено право скупштинских домова на вршење анкете према осталим државним органима преко анкетног одбора које је имао сваки дом. Прва редакција Пројекта Устава садржала је одредбу о посланичким питањима, али је она изостављена у каснијим редакцијама и у коначном тексту.⁵⁷⁷

Имунитет народних посланика био је поменут одредбама члана 69 Устава. Став први тога члана прописивао је да „посланици Народне скупштине ФНРЈ уживају имунитет“.

Што се тиче имунитета неодговорности, Устав не наводи ни реч о заштити израженог мишљења или датог гласа у вршењу функције, тако да би се с правом могло поставити питање да ли је неодговорност као облик имунитета посланицима уопште била гарантована Уставом из 1946. године. Неодговорност, као облик имунитета, била је, истина, предвиђена у скупштинским пословницима скупштинских домова и она је покривала све изјаве и поступке народних представника при вршењу мандата било у седницама, било у „извесној дужности“, за које су посланици одговарали „само већу и бирачком телу које их је изабрало“⁵⁷⁸. Ширење,

⁵⁷⁶ Слободан Г. Марковић, Наведени чланак, стр. 257.

⁵⁷⁷ Коста Чавошки, *Устав као средство агитације и пропаганде*, стр. 144.

⁵⁷⁸ Члан 41 *Пословника Савезног већа Народне скупштине ФНРЈ* од 26. 03. 1947. године, „Службени лист ФНРЈ“,

пословничким одредбама, имунитета неодговорности на изјаве и поступке које би народни посланик дао у „извесној дужности“ говори у прилог тези да се уставотворац определио да неодговорност не веже само за просторни, него и за функционални принцип. (Ово би могло бити повезано не само са учешћем народних представника у раду скупштинских делегација изван скупштинске зграде, већ, пре свега, са агитационом хиперактивношћу комунистичких посланика „на терену“.) Нормирање пак одговорности народних посланика не само према већу којем припадају, него и према бирачком телу које их је изабрало посигурно је била озбиљна брана за активности малобројних посланика који нису припадали комунистичком клубу у Народној скупштини и суштински је искључивала имунитет неодговорности.

Велики уставноправни ауторитет друге Југославије Д. Гјанковић износи експлицитну тврдњу да неодговорност уопште није била предвиђена Уставом ФНРЈ од 1946. године, а да су идентичне одредбе (без експлицитног предвиђања неодговорности садржали и устави народних република). Гјанковић је довео у питање правну снагу успостављене имунитетске заштите имунитетом неодговорности пословницима домова Народне скупштине. Он, наиме, каже: „Овдје се, међутим, поставља једно начелно питање. Прописи пословника су по својој правној снази испод закона и они не обвезују судске, управне и остале државне органе. Одредбе пословника су интерни прописи који обвезују само чланове представничког тијела. Из тога треба закључити да прописи пословника нису довољни да у некој држави установе неку правну институцију. Конкретно, прописи пословника о имунитету неодговорности нису обвезивали наше судске и управне органе, и за то се може рећи да за вријеме важења Устава од 1946, односно републичких устава од 1946. и 1947. савезни и републички заступници формално-правно нису уживали имунитет неодговорности.“⁵⁷⁹

Суочавајући се са разложношћу аргументације којом је Гјанковић поткрепио своје мишљење о томе да Устав ФНРЈ од 1946. није предвиђао неодговорност, сматрамо да се такав уставноправни третман доиста може објаснити раније наведеним запажањем К. Чавошког о првом комунистичком уставу који је био „срочен и усвојен да би поглавито остао у равни неделотворног језичког значења, а да је при том почивао на претпоставци да неће обавезивати жариште политичке моћи у држави нити ће му везивати руке“.

Са друге стране, посланицима је била пружена уставна гаранција неповредивости, јер је у другом ставу члана 69 Устава било прописано да „посланици не могу бити лишени слободе нити се против њих може покренути кривични поступак без одобрења дома коме припадају или Президијума Народне скупштине ФНРЈ, осим у случају затицања на делу злочина, о чему се мора одмах извести Президијум Народне скупштине ФНРЈ“.

Међутим, нешто друго треба имати на уму. У државном уређењу, заснованом на принципу јединства власти, са доминантном улогом једне партије, и посланичким императивним мандатом који је предат у руке „бирачком телу“ (заправо владајућој комунистичкој странци која је веома брзо премрежила друштвени живот у земљи), са разлозима одузимања сведеним на законски ниво, у уређењу, дакле, покривеном уставом који је, пре свега, како запажа К. Чавошки, био „средство агитације и пропаганде“, изузетно лоше сроченим и недореченим нормама о имунитету народних представника из члана 69 Устава нема се шта приговорити. Напротив, уз похвале за политичку довитљивост којом су бојили уставни текст првог комунистичког устава, треба признати и одређену дозу поштења нових уставотвораца који су вероватно држали да није било потребно доводити до номотехничког савршенства норму која народним представницима није могла пружити никакву имунитетску заштиту, те се око тога нису посебно ни трудили. У примени одредаба парламентарног имунитета неодговорности (али и неповредивости) реални контекст у коме су уставна имунитетска и пословничке норме егзистирале био је пресудан. Иако су неке уставноправне апологете комунистичке уставности категорично тврдиле да је у ФНРЈ постојао класични тип

бр. 85/1947. Идентичну одредбу садржао је и пословник Већа народа.

⁵⁷⁹ Dan Gјanković, Наведено дело, стр. 129-130.

имунитета⁵⁸⁰, Гјанковић је са особитим правом приметио да формалне прописе треба пажљиво разликовати од фактичког стања ствари.⁵⁸¹

Сагласно члану 11 Устава ФНРЈ од 1946, који је прописивао да свака народна република има свој устав који доноси самостално, јануара 1947 НР Србија донела је свој Устав који је у свему следио уставна решења савезног Устава ФНРЈ из 1946, па и у погледу односа власти према имунитету народних представника, који јесте био формално прописан уставом те федералне јединице ФНРЈ, али из већ наведених разлога суштински није постојао.

1.1.3. Имуитет неодговорности по Уставу НР Србије од 1947. године

Устав Народне Републике Србије од 1947⁵⁸² готово у целини је преузео уставна решења из Устава ФНРЈ од 1946, која су била прилагођена нивоу власти федералне јединице. Устав је прописивао да сва власт у Народној Републици Србији произлази из народа и припада народу, чиме је признат принцип народног суверенитета, али је тај принцип био редукован на исти начин као и у Уставу ФНРЈ, тако што је било прописано да народ своју власт остварује преко слободно изабраних представничких органа државне власти, народних одбора, који су „настали и развили се у народно-ослободилачкој борби против фашизма и реакције и који су основна тековина те борбе“. „Реакција“, побеђена страна у грађанском рату, остала је изван народног суверенитета. Устав је прокламовао опште, једнако и непосредно изборно право и изборе тајним гласањем, али је та уставна норма дезавиусана стањем на терену. Народни представници били су, наравно, одговорни својим бирачима и могли су одлуком већине бирача у изборној јединици бити опозвани. Уставом је дефинисана Народна скупштина НР Србије као представник народног суверенитета и врховни орган државне власти који, поред осталог, врши искључиву законодавну власт. Народна скупштина радила је у редовним и ванредним заседањима, сама доносила свој пословник о раду, из својих редова бирала председника који руководи њеним радом. Седнице Народне скупштине по правилу су биле јавне. Посланичке мандате Народна скупштина је потврђивала на првом свом састанку, на предлог Верификационог одбора, те као тренутак ступања у права и обавезе које су произишле из посланичке функције треба узети тренутак верификације мандата. Народни посланици су имали право и дужност да учествују у скупштинском раду и у дискусијама, а, за разлику од њихових федералних колега, било им је признато право на постављање посланичког питања и на подношење интерпелације.

И у Србији је у погледу имунитета неодговорности уставноправна ситуација била идентична оној на федералном нивоу. Устав НР Србије признавао је, на основу одредаба члана 69, народним посланицима имунитет, али неодговорност није била експлицитно наведена у самом уставном тексту, већ је била препуштена пословничком уређењу које је, како је запажао Д. Гјанковић, било дискутабилне правне снаге у односу на извршне и судске органе.

Положај народних посланика у Србији, у смислу имунитета неодговорности, на основу наведених уставних норми, није могао бити бољи него положај њихових колега, федералних народних представника. Изгледа, чак, да је њихов положај у погледу непоштовања посланичког имунитета био и гори. О томе значајно говори тзв. други имунитетски случај народног посланика Драгољуба Јовановића.

1.1.4. Други имунитетски случај народног посланика Драгољуба Јовановића

Професор Драгољуб Јовановић, лидер лево оријентисане Народне сељачке странке⁵⁸³, на позив лидера комуниста Јосипа Броза, средином 1945 приступио је са својом странком

⁵⁸⁰ Jovan Đorđević, *Ustavno pravo FNRJ*, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd 1953, стр. 294.

⁵⁸¹ Dan Gјanković, Наведено дело, стр. 128.

⁵⁸² *Устав Народне Републике Србије* од 17. јануара 1947, „Службени гласник НР Србије“, број 3/1947, од 22.01.1947. године.

⁵⁸³ Формирана 1940. године отцепљењем леве фракције Савеза земљорадника.

Народном фронту Југославије, након чега је кооптиран у ПНС.

На изборима за Уставотворну скупштину одржаним септембра 1945, Јовановић је на листи Народног фронта био изабран за посланика Уставотворне скупштине, а у фази конституисања Уставотворне скупштине, за једног од њених секретара и члана најзначајнијег, Уставотворног одбора. Јовановић је истовремено био изабран и за народног посланика и члана Президијума Народне скупштине Републике Србије.

Иако је био присталица сарадње са КПЈ, „демократа и борац против свих врста диктатуре, заступник интереса сељаштва и свих радних људи, који је у Старој Југославији био прогањан, осуђиван и затваран, у новим условима се није либио да отворено износи своје погледе, сматрајући да нема разлога да се плаши прогона и притисака режима, да се одупире притисцима и застрашивањима и њега лично и других људи“⁵⁸⁴, оставши одан својим политичким принципима, упустио се у живу парламентарну активност, што је у добром броју случајева подразумевало и принципијелне, често оштре критике „нових власти“.

Бес комунистичких политичара Јовановић је први пут скренуо на себе тросатним *Говором о уставу*, одржаним 11. децембра 1945 у Уставотворном одбору Уставотворне скупштине. У том говору посланик се, говорећи о уставу који је потребан југословенској федерацији, zaloжио против политичке искључивости коју су комунистичке власти почеле да спроводе у земљи, против гушења вишепартизма и стварања једнопартијског система, против етатизма и наглашене бирократизације. Изразио је бојазан пред могућношћу да се једнопартизам у новој држави претвори у фашистички поредак, због чега се zaloжио за укидање државне партије и партијски плурализам, уз примедбу да устав треба да служи држави, а никако не треба дозволити да се држава служи „мртвим формулама устава“.⁵⁸⁵ Због наведеног излагања Јовановић и његови сарадници из Народне сељачке странке били су изложени општем нападу комуниста, а он сâм, осим што је био изложен снажном медијском линчу, више пута је био пресретан на улици и нападан од стране радикалних припадника комунистичког покрета.

Но, у отворен опозициони сукоб с комунистима Јовановић је дошао у јулу 1946, када је током заседања Савезне скупштине за само неколико дана одржао сет бриљантних и веома оштрих говора против првих обриса комунистичке диктатуре. Својим говорима: против предлога Закона о задругама (16. јула) – детаљно образложио да је предлог неусаглашен са Уставом ФНРЈ од 1946; против предлога Закона о Државном тужилаштву (17. јула) – изнео тврдњу да су сви државни тужиоци у земљи чланови КПЈ и пледирао да се донесе „Закон о слободи од страха“, јер се народ плаши државе, а држава народа; против предлога Закона о Президијуму Народне скупштине (17. јула); против спољне политике (19. јул); против предлога Закона о социјалном осигурању (20. јул), изазвао је праву пометњу у комунистичким редовима, због чега је у Савезној скупштини у полемикама с њим ангажован сâм врх КПЈ (М. Пијаде, М. Ђилас, Е. Кардељ, А. Ранковић, Ср. Жујовић итд).⁵⁸⁶

Поменути скупштински говори посланика Јовановића довели су до тога да је одмах уследио „захтев бирача“ да му се одузме мандат, што је било омогућено и Уставом ФНРЈ од 1946, о чему је напред било речи, као и Уставом НР Србије од 1947, који је садржао одредбе идентичне са одредбама Устава ФНРЈ. Одредбама члана 8 ст. 2, 3 и 4 Устава НР Србије од 1947 било је прописано да су народни представници у свим органима државне власти одговорни својим бирачима, да сваки народни представник може бити опозван од стране већине бирача изборне јединице у којој је изабран и пре истека рока на који је изабран, те да ће се законом прописати у којим случајевима, под којим условима и на који начин бирачи могу опозвати своје

⁵⁸⁴ Надежда Јовановић, Наведено дело, стр. 462

⁵⁸⁵ Упоредити: Драгољуб Јовановић, *Отпор и казна*, Политичке успомене, књига 8, Службени гласник и др, Београд, 2008, стр. 225-251; Надежда Јовановић, Наведено дело, стр. 448-451.

⁵⁸⁶ О томе више у: Драгољуб Јовановић, *Опозиција – робија*, Политичке успомене, књига 9, Службени гласник и др, Београд, 2008, стр. 24-48.

народне представнике и пре истека рока за који су изабрани.⁵⁸⁷

Због одузимања посланичког мандата Јовановићу, заказано је ванредно заседање Скупштине Србије, те му је на седници од 26. јула 1946, на предлог Мандатног одбора, одузет мандат. Мандатни одбор је наводно утврдио да је Јовановић својим скупштинским деловањем „показао разоран и непријатељски рад“, јер је „клеветао Совјетски Савез, уносио смутњу у односе између нас и Совјетског Савеза,“ јер је „својом изјавом да је једна партија на власти чиме негира да у нашој земљи народ држи власт, желећи да унесе сумњу пред осталим светом у карактер наше власти“, те јер је „својим говором поводом Закона о задругама напао највиши државни орган, Народну скупштину ФНРЈ“.⁵⁸⁸ После краће дискусије у којој је посланику Јовановићу једва било дозвољено да се обрати Скупштини⁵⁸⁹ и каже коју реч у своју одбрану, уз сталне повике и лупање у клупе комунистичких посланика, уз неколико гласова против⁵⁹⁰ и неколико уздржаних, одузет му је посланички мандат и удаљен је из скупштинске сале, уз повике комунистичких посланика „Напоље!“⁵⁹¹.

Случај одузимања мандата народном посланику Драгољубу Јовановићу у Народној скупштини Србије сликовит је пример положаја народног посланика у једном народном представништву друге Југославије.

Да ли је Драгољубу Јовановићу у конкретном случају повређен имунитет неодговорности? На посредан начин, може се рећи, јесте. Очигледно је да је Јовановићу мандат одузет због његових говора у Народној скупштини. У том смислу се изјаснио и Мандатни одбор Народне скупштине Србије, наводећи у свом извештају да је Јовановић својим скупштинским деловањем „показао разоран и непријатељски рад“⁵⁹², па и читав пленум АСНОС-а, гласањем о одузимању мандата и бучним одобравањем протеривања Јовановића из Народне скупштине Србије. О пословничкој одредби која је народном посланику давала слободу изјава и поступака при вршењу свог посланичког мандата, доминантна скупштинска већина није водила рачуна, чиме јесте повређен имунитет неодговорности овог посланика.

Оно што је, међутим, значајно нагласити је чињеница да важећи скупштински пословници Савезне Народне скупштине и Народне скупштине Србије (АСНОС)⁵⁹³ нису садржали одредбе о процедури одузимања мандата у Јовановићевом случају, будући да је, према Пословнику АСНОС, мандат посланику престајао у случају смрти, када је осуђен на кривичну казну, због нечасног дела или када својим нечасним понашањем у и изван Скупштине крњи углед посланика, те ако неоправдано изостаје са седница Скупштине,⁵⁹⁴ а ниједно од тога није се могло приписати Јовановићу. Такође, ни закони који је требало да пропишу у којим случајевима, под којим условима и на који начин бирачи могу опозвати народне представнике и пре истека рока за који су изабрани још увек нису били донети. Тако је одлука о одузимању мандата Јовановићу донета на незаконит и ванпроцедуралан начин.

Одузимањем мандата Јовановићу на описани начин суштински је био повређен и његов

⁵⁸⁷ Устав НР Србије од 17. јануара 1947, „Службени гласник НР Србије“, бр. 3/1947, од 22.01.1947.

⁵⁸⁸ Делови извештаја Мандатног одбора Народне скупштине НРС прочитаног на седници Народне скупштине од 26. јула 1946 – према: Надежда Јовановић, Наведено дело, стр. 496-497.

⁵⁸⁹ „Пословник ми је давао право да узем реч поводом овога захтева за одузимање посланичког мандата. Неки су повикали да не желе да ме чују. Реч сам ипак добио од председника Скупштине.“ – Драгољуб Јовановић, *Опозиција – робија*, стр. 51.

⁵⁹⁰ Против искључења Драгољуба Јовановића из Народне скупштине гласали су сви посланици Републиканске странке на челу са Јашом Продановићем.

⁵⁹¹ Надежда Јовановић, Наведено дело, стр. 498-499; упоредити са: Драгољуб Јовановић, *Опозиција – робија*, стр. 51-54.

⁵⁹² Делови извештаја Мандатног одбора Народне скупштине НРС прочитаног на седници Народне скупштине од 26. јула 1946 – према: Надежда Јовановић, Наведено дело, стр. 496-497.

⁵⁹³ Скупштине су радиле по пословницима за Уставотворну скупштину ФНРЈ, односно АСНОС. Пословник за заједничке седнице оба већа савезне Народне скупштине тек је био у процедури у пролећном заседању 1947. године. О томе видети у: Драгољуб Јовановић, *Опозиција – робија*, стр.136.

⁵⁹⁴ Члан 18 Пословника о раду АСНОС-а. Видети код: Надежда Јовановић, Наведено дело, стр. 500.

имунитет неодговорности, који се могао назрети из пословничке одредбе члана 59 став 1⁵⁹⁵ којом је било прописано да за све изјаве и поступке при вршењу свог мандата, било у седницама, било у извесној дужности, посланици одговарају само Скупштини и бирачком телу које их је изабрало. Имунитет неодговорности је у случају посланика Драгољуба Јовановића уствари био повређен заобилажењем расправљања о њему и прескакањем (отклањањем) његових ефеката самим одузимањем мандата, што је једна од главних последица одузимања мандата у ауторитарним системима.

О томе да је одузимањем мандата Јовановићу повређен Устав НР Србије и скупштинског пословника српске скупштине експлицитни став заузео је и Јаша Продановић, који не само да је гласао против одузимања мандата Јовановићу у Скупштини, већ је о незаконитом деловању АСНОС-а у том случају већ 30. јула 1946. у партијском гласилу Републиканске странке *Република* објавио опширан чланак. „У поплави текстова у којима је Драгољуб Јовановић оцрњен као непријатељ народа и државе, текст Јаше Продановића био је једини који се успротивио незаконитом раду посланика српске Скупштине.“⁵⁹⁶

Повреда имунитета у вези са посланичким мандатом Јовановића у Народној скупштини ФНРЈ била је још експлицитнија.

Након одузимања мандата у Народној скупштини Србије, Јовановић је наставио са посланичким активностима у Народној скупштини ФНРЈ, где је био посланик дома Савезне скупштине. Између јула 1946, кад му је одузет мандат у српској Скупштини, и 15. маја 1947, кад је ухапшен, Јовановић је имао још неколико запажених иступања у Савезној скупштини, од којих је оно поводом критике Петогодишњег плана, на реплику изазвало и Јосипа Броза, тада председника Владе ФНРЈ.⁵⁹⁷ По сведочењу Јовановића, био је то први и једини пут да је Тито устао да одговори једном посланику и не само да одговори, већ и да му припрети.⁵⁹⁸

Јовановићеви скупштински говори против законских решења нових комунистичких власти, премда су били покривени пословничким имунитетом неодговорности, напослетку су довели до његовог хапшења. Ухапшен је 15. маја 1947, по налогу државног тужиоца ФНРЈ од 13. маја 1947. На дан када је налог за хапшење издат, Тужилаштво је Народној скупштини упутило захтев да одобри лишење слободе и покретање кривичног поступка против Драгољуба Јовановића, због кривичних дела против народа и државе.⁵⁹⁹ Иако је, према сведочењу самог Јовановића, комунистичка власт располагала са око 20.000 прикупљених потписа бирача из изборне јединице у којој је изабран за одузимање његовог мандата,⁶⁰⁰ играчка са одузимањем мандата или скидањем имунитета није поновљен. Парламентарни је апсурд да о укидању Јовановићевог посланичког имунитета уопште није дискутовано ни у Савезној Народној скупштини, ни у њеном Президијуму чији је Јовановић био члан. И у овом случају је на крајње експлицитан начин фактичко стање ствари у држави надјачало формалноправне прописе.⁶⁰¹ То је егземпларан пример чињенице потпуног гажења процедура и потврда тезе да имунитет неодговорности у ауторитарним порецима нема никакво фактичко дејство.

Био је то, како је Драгољуб Јовановић навео, „још један доказ да нисмо живели у демократији западног типа где се о свакој оптужби народног посланика дискутовало у парламенту и давала се могућност народном представнику да пред својим парњацима брани

⁵⁹⁵ Исто, стр. 500.

⁵⁹⁶ Јаша Продановић, „Једно решење народне скупштине Србије“, *Република*, број од 30. јула 1946. године, према: Надежда Јовановић, Наведено дело, стр. 501.

⁵⁹⁷ О томе упоредити: Božidar Jakšić, „Dragoljub Jovanović između dve autoritarne Jugoslavije“, предговор књизи: Dragoljub Jovanović, *Sloboda od straha – Izabrane političke rasprave*, ur. Božidar Jakšić i Slobodan Samardžić, „Filip Višnjić“ - Naučna knjiga, Beograd, 1991, (str. V-XXI), стр. V и Драгољуб Јовановић, *Опозиција – робија*, 150-151.

⁵⁹⁸ Упоредити: Надежда Јовановић, Наведено дело, стр. 501 и Драгољуб Јовановић, *Опозиција – робија*, стр. 151.

⁵⁹⁹ Надежда Јовановић, Наведено дело, стр. 538.

⁶⁰⁰ Драгољуб Јовановић, *Опозиција – робија*, стр. 156.

⁶⁰¹ Исто, стр. 180.

свој поступак. Могао је бити затворен тек кад су га они издали суду.⁶⁰² И била је то, запажа Јовановић, „још једна заблуда које се ваљало одрећи у 'народној демократији'“.⁶⁰³

Како примећује Б. Јакшић, оба југословенска политичка режима, монархистички и републиканско-социјалистички, у својој суштини били су ауторитарни и аутократских обележја. „Драгољуб Јовановић био је међу првима који су своје начелно супротстављање тим режимима артикулисали у доследно демократском духу, примереном сељачком карактеру друштва коме је свим својим бићем припадао.“⁶⁰⁴ И једини који је због својих политичких иступа искусио одмазду⁶⁰⁵ оба режима. Његово робијање упркос посланичком имунитету у оба режима, остаће, могуће, најсликовитији пример ауторитарног разрачунавања с посланичким имунитетом у историји те парламентарне и демократске тековине.

Јовановић, међутим, није био једини којем је 1946. и 1947. године повређен имунитет неодговорности. То је такође учињено и његовим партијским колегама др Милошу Поповићу који је због говора у Народној скупштини ФНРЈ под имунитетом ухапшен на улици 26. априла 1946, као и Радомиру Тодоровићу који је, такође, због политичких иступа у Народној скупштини ФНРЈ под имунитетом ухапшен дан касније. Њима двојици еклатантно је повређена неодговорност, јер су били ухапшени због речи које су изговорили са скупштинске говорнице, у вршењу посланичког мандата. Раније, током 1946, посланику Савеза земљорадника Велимиру Скерлићу био је повређен имунитет неповредивости, јер је, иако не за политичку кривицу, био предат суду без одлуке скупштинског дома чији је био члан.⁶⁰⁶

Други имунитетски случај Драгољуба Јовановића, за сагледавање имунитета неодговорности значајан је из два разлога. Прво, на основу тог случаја може се јасно закључити да формално прокламовани имунитет неодговорности нема никакав значај у систему јединства власти и код принципа везаног мандата, јер се увек лако може заобићи одузимањем мандата. И друго, формално прокламована неодговорност, као и остале слободе и права грађана, увек устукне пред ауторитарном влашћу која се не оптерећује формалним процедурама, што је и те како било видљиво у у првом периоду комунистичке власти (од 1945 до 1953. године).

1.2. Имуитет неодговорности и уставност југословенске државе од 1953 до 1990. године

Устав ФНРЈ од 1946 (и устави народних република донети на његовом темељу) је покрио прву фазу у развоју југословенске социјалистичке уставности, фазу револуционарног етатизма која је трајала седам година и коју су неки теоретичари уставног права назвали “периодом државе авангарде и етатизма”⁶⁰⁷. Био је то период учвршћења извршне власти Комунистичке партије, маргинализовања значаја и свођења Народне скупштине (упркос прокламацији о њој као врховном органу државне власти) на гласачку машину владајуће партије, што је подразумевало и затирање сваког дисонантног тона у њој.

Кад је власт КПЈ учвршћена, прешло се у другу, фазу државног етатизма која је од стране неких социјалистичких теоретичара уставног права називана тзв. фазом „самоуправљања и демократизације у систему државе авангарде”⁶⁰⁸. Почетак те фазе обележен

⁶⁰² Исто, стр. 108.

⁶⁰³ Исто.

⁶⁰⁴ Božidar Jakšić, Наведени чланак, стр. XIII.

⁶⁰⁵ Као народни посланик Јовановић је током мандата 1945 до 1947, три пута и физички нападнут – два пута, 26. и 27. августа 1946. године у родном Пироту, а једном, ноћу 14. на 15. фебруар 1947. године, у Сивцу, у Војводини, када је сурово претучен. Сваки од та три пута, када би напад био довршен, појавио би се полицајац, као представник народне власти, да „друга народног посланика заштити од изгредника“. О томе више у: Драгољуб Јовановић, *Опозиција – робија*, стр. 77-79, 128; Надежда Јовановић, Наведено дело, стр. 515, 523.

⁶⁰⁶ О томе више у: Драгољуб Јовановић, *Опозиција – робија*, стр. 179-180 и 108.

⁶⁰⁷ Видети: Jovan Đorđević, *Ustavno pravo*, стр. 101; Павле Николић, Наведено дело, стр. 108.

⁶⁰⁸ Jovan Đorđević, *Ustavno pravo*, стр. 108; Може се приметити да је неделотворно језичко значење којом се одликовала уставност социјалистичке Југославије, врло брзо усвојила и тадашња уставноправна теорија.

је доношењем Уставног закона ФНРЈ од 1953. године.

1.2.1. Имуитет неодговорности према Уставном закону Југославије и Уставном закону НР Србије од 1953. године

Уставним законом ФНРЈ од 1953⁶⁰⁹ Југославија је била проглашена социјалистичком демократском савезном државом. Формалноправно посматрано, како наводи П. Николић, Уставни закон је био правни основ за успостављање социјалистичке демократије, и њиме је извршена радикална реформа организације власти – дефинитивно је напуштена парламентарна форма и уобличен је скупштински систем јединства власти.⁶¹⁰

Према том уставном закону Савезна народна скупштина била је представник народног суверенитета и највиши орган власти федерације, чији су извршни органи били председник Републике и Савезно извршно веће, као нека врста извршног органа Савезне народне скупштине, којим је председавао председник Републике. На тај начин, дефинитивно је и формално напуштен принцип поделе власти, који је у потпуности смењен принципом јединства власти.

Савезна народна скупштина бирана је на четири године. Имала је два дома и сваки дом је одлучивао о верификацији мандата посланика и доносио свој пословник.⁶¹¹

У свом скупштинском делању посланици су имали право на подношење предлога закона и других скупштинских аката, као и на учешће у дисусији у вези са предметом расправе. У вршењу оскудне контролне функције према извршним органима, посланици су имали право постављања посланичких питања Савезном извршном већу, уз могућност предлагања да се о одговору на питање спроведе дискусија. Постојало је и право посланика на тражење „обавештења“ од појединачних министара (државних секретара). Право на интерпелацију, разумљиво, у скупштинском систему јединства власти није било предвиђено.

Сагласно члану 57 став 1 Уставног закона, народни посланик није могао бити позван на одговорност, лишен слободе, нити кажњен за изражено мишљење или дат глас у скупштини. Уставни закон је, дакле, прописивао апсолутни имунитет неодговорности за изражено мишљење и дат глас у скупштини. У садржинском смислу неодговорност је била потпуна, покривала је глас и изражено мишљење и отклањала је сваку, не само кривичноправну одговорност.

Према одредбама Уставног закона, одредбама *Закона о правима и дужностима, избору и опозиву посланика* из 1953 и пословничким одредбама оба већа, може се закључити да је мандат посланика савезне скупштине започињао даном кад су извршени избори за оба дома, а да су имунитетска права посланика започињала верификацијом мандата у скупштинском дому, иако је одредбама пословника оба већа било прописано да су посланици уживали имунитетска права од дана издавања уверења о избору. На другој страни, сваки дом је имао право самораспуштања, пре истека мандатног периода, уз обавезу останка посланика на дужности до избора новог сазива дома. Међутим, такво прецизирање почетка и завршетка мандата за имунитет неодговорности било је прилично ирелевантно, јер, мишљења је био Д. Гјанковић, неодговорност је уистину могла да се активира тек почетком првог заседања Скупштине, а трајала је и након престанка мандата.⁶¹²

Овај имунитет није се, како је речено, односио само на кривичну, него и на

⁶⁰⁹ Уставни закон о основама друштвеног и политичког уређења Федеративне Народне Републике Југославије и савезним органима власти од 13. јануара 1953, „Службени лист ФНРЈ“, бр. 3/1953 од 14.01.1953; извор: Ratko Marković, Milutin Srdić, *Ustavi i ustavna dokumenta Socijalističke Jugoslavije 1942 – 1988*, стр. 55-79.

⁶¹⁰ Павле Николић, Наведено дело, стр. 109.

⁶¹¹ Пословник Савезног већа Савезне народне скупштине, „Службени лист ФНРЈ“ бр. 7/1954 и Пословник Већа произвођача, „Службени лист ФНРЈ“ бр. 8/1954.

⁶¹² Видети: Dan Gjukanović, Наведено дело, стр. 137.

грађанскоправну, административну (прекршајну), као и на дисциплинску⁶¹³ одговорност. Након што је учврстила све полуге власти и утишала опозиционе гласове у земљи, комунистичка власт могла је, што се тиче имунитета неодговорности, у формалном смислу бити широкогрудна. Међутим такав опсег заштите, заправо није значио ништа, јер је посланик био политички одговоран својим бирачима, уз могућност да „бирачи незадовољни неким заступниковим говором или уопће иступањем у Скупштини овога опозову“.⁶¹⁴ Упркос уставном прокламовању апсолутног имунитета неодговорности, такав имунитет због неограничене могућности опозива посланика и њиховог експресног претварања у обичне грађане подложне свим рестриктивним прописима, према Уставном закону од 1953. године суштински посланицима није пружао никакву заштиту.

Истини за вољу, постојање имунитета неодговорности у реалном политичком животу више није ни имало неког посебног оправдања. Ванкомунистичке опозиције у народном представништву више није било. Дисидентски гласови који би се појавили у самој КПЈ кроћени су одмах прво у форумима партије, да би посао формално био довршаван у државним органима, по правилу оставкама оних који би се огрешили о партијску дисциплину, тако да није ни било потребе за активирањем поступка опозива.

Из тог периода чувен је случај једног од најутицајнијих и највише позиционираних комунистичких функционера, Милована Ђиласа⁶¹⁵ који је у време избијања своје политичке афере био на позицији председника Народне скупштине ФНРЈ. Он је током 1953. године у 17 наставака у листу *Борба* критички писао о моралу владајућег слоја, да би већ у јануару 1954, на Трећем ванредном пленуму Централног комитета КПЈ био означен као главни носилац антисоцијалистичких појава у друштву. Ђилас је искључен из ЦК КПЈ, удаљен са свих других партијских функција и кажњен последњом опоменом пред искључење из партије. Након жестоког медијског линча спроведеног у штампи коју је контролисала владајућа партија, Ђилас је априла 1954 поднео оставку на функцију посланика и председника Народне скупштине ФНРЈ. Идуће године осуђен је у тајном поступку на 18 месеци затвора, условно на три године, да би до 1956 био осуђен на укупно девет година робије.

Имунитет неповредивости био је прописан чланом 57 став 2 Уставног закона. Посланик није могао бити лишен слободе нити се против њега могао покренути кривични поступак без одобрења дома чији је члан, осим при затицању у вршењу кривичног дела за које је била прописана казна строгог затвора у трајању дужем од пет година, уз обавезу надлежног државног органа да о томе обавести председника Савезне народне скупштине који је случај износио пред надлежни скупштински дом ради одлучивања о имунитету.

Уставна решења у вези са начином верификације, квалитетом мандата и опозивом народних посланика, те имунитетом неодговорности из савезног Уставног закона од 1953. године пратили су дословно и уставни закони у федералним јединицама, који су били донети током 1953. године, па је идентична решења о имунитетима народних посланика имао и *Уставни закон НР Србије* од 1953. године.⁶¹⁶

⁶¹³ Д. Гјанковић мисли на забрану дисциплинске одговорности посланика који су истовремено државни службеници због њиховог иступања у Скупштини – Dan Gjanković, Исто, стр. 135.

⁶¹⁴ Dan Gjanković, Исто.

⁶¹⁵ О томе видети: Branko Petranović, Наведено дело, стр. 533-534; Aleksa Đilas, „Hronologija života i rada Milovana Đilasa“, Beograd, 2011, <http://www.djilas.info/HRONOLOGIJA/hronologija.html>; приступ: 12.11.2023.

⁶¹⁶ *Уставни закон о основама друштвеног и политичког уређења и о органима власти НР Србије* од 5. фебруара 1953, „Службени гласник НР Србије“, број 5/1953 од 21.02.1953.

1.2.2. Имунитет неодговорности у Уставу СФРЈ и Уставу СР Србије од 1963. године

*Устав СФРЈ од 1963. године*⁶¹⁷ био је донет са циљем да заокружи целовит систем самоуправног социјализма. Он, како запажа Р. Марковић, није писан као класичан правни акт, него као својеврсна повеља социјализма и друштвеног самоуправљања,⁶¹⁸ и, као такав, пледирао је за тзв. подруштвљавање државне власти, при чему је, сагласно одредби члана 71 Устава, народни суверенитет „прешао“ на радни народ, који је био „једини носилац власти и управљања друштвеним пословима“. Управљање друштвеним пословима било је, дакле, са централном улогом „радничке класе“ и засновано на принципу друштвеног самоуправљања. Биле су то нове политичке бајалице којима је прикривана доминантна улога Савеза комуниста Југославије (КПЈ). Овој партији Устав од 1963 озваничио је уставну улогу. „Упркос оградама о усмеравајућем идејном и политичком деловању Савеза комуниста, то је значило формално озваничење партијске државе“,⁶¹⁹ што је подразумевало негирање икаквог политичког плурализма, уз покушај политичког пасивизовања и контролисања широких маса изван СКЈ, формирањем Социјалистичког савеза радног народа Југославије као својеврсног изванпартијског деривата партије, којим су, наравно, управљали истакнути кадрови СКЈ.

Уставом СФРЈ од 1963 држава (и република и федерација) преименована је у „друштвено-политичку заједницу“⁶²⁰ као територијални израз друштвеног самоуправљања, а „функције власти и управљања друштвеним пословима врше представничка тела, као општи органи друштвеног самоуправљања друштвено-политичких заједница и њима одговорни органи“ (чл. 74), при чему су скупштине постале „највиши орган власти и орган друштвеног самоуправљања у оквиру права и дужности друштвено-политичке заједнице.“ (члан 78)

Федерална скупштина (као и републичке) декларисана је као „највиши орган власти и орган друштвеног самоуправљања, у оквиру права и дужности федерације“ и била је састављена од пет већа, чији су чланови бирани по делегатском принципу, који је био веома сложен. Овим уставом био је уведен посредни начин избора посланика, јер су народни представници најпре бирани за кандидате у општинским скупштинама.

Даном верификације мандата нових посланика престајала је функција посланицима чији је мандат истицао. *Mutatis mutandis*, мандат новоизабраних посланика отпочињао је чином верификације мандата. Мандат је био императиван, јер је посланик био одговоран бирачима и био је дужан да о свом раду и о раду већа чији је члан обавештава бираче изборне јединице у којој је био изабран. На истом трагу, савезни посланик могао је бити опозван ако би се за његов опозив изјаснила већина бирача утврђена савезним законом.

Посланици су у вршењу мандата имали извесна права у оквиру законодавне (подношење предлога закона, одлука, препорука, декларација, резолуција), изборне (предлагање избора, именовања и разрешења функционера које бира, односно разрешава скупштина) и контролне функције народног представништва.

Кад је контролна функција у питању, Уставом СФРЈ од 1963 било је прокламовано право на посланичко питање и специфично право предлагања да се претреса одређено питање из делокруга већа (чл. 198, ст. 1 и 3), као и право тражења обавештења од савезних функционера који руководе самосталним савезним органима управе. Код посланичких питања Уставом је било гарантовано право посланика који је поставио питање на постављање допунског питања. Занимљиво је да је посланик, незадовољан одговором на питање које је поставио, као додатно

⁶¹⁷ Усвојен 7. априла 1963. и објављен истог дана у „Службеном листу СФРЈ“ бр. 14/1963. Наведеним уставом промењен је назив југословенске федерације у Социјалистичка Федеративна Република Југославија; извор: Ratko Marković, Milutin Srdić, *Ustavi i ustavna dokumenta Socijalističke Jugoslavije 1942 – 1988*, стр. 81 – 185.

⁶¹⁸ Видети: Ратко Марковић, *Уставно право*, стр. 135.

⁶¹⁹ Павле Николић, Наведено дело, стр. 110.

⁶²⁰ Основна друштвено-политичка заједница била је општина, а за њом су се низали срез, покрајина (у оквиру Србије), република и федерација.

средство контроле рада Савезног извршног већа (односно Републичког извршног већа), могао уз подршку још најмање девет посланика - чланова истог већа да постави питање поверења СИВ-у (односно РИВ-у).⁶²¹

Са становишта положаја народних представника, могуће најважније одредбе Устава СФРЈ од 1963 биле су одредбе члана 86, којима је било прописано да је носилац јавне или друге друштвене функције одговоран⁶²² за њено вршење, да се законом утврђују врсте и услови одговорности свих носилаца јавних и других друштвених функција, те да носилац јавне функције има право да поднесе оставку и да је образложи (sic!). Те одредбе су у правој мери означавале скупеност положаја посланика у том периоду социјалистичке уставности.

Члан 200. Устава прописивао је одговорност посланика бирачима и његову обавезу да о свом раду и о раду већа чији је члан обавештава бираче изборне јединице у којој је изабран.

Према одредбама члана 202 Устава, посланик је уживао имунитет у Скупштини и ван ње, а што се тиче имунитета неодговорности (ст. 1) – посланику је гарантовано да неће бити позван на одговорност, притворен, нити кажњен за изражено мишљење или давање гласа у Скупштини. И Устав од 1963 давао је у формалном смислу садржински и временски пун израз имунитета неодговорности. Посланици су, у садржинском смислу, били неодговорни за говоре, изјаве, предлоге, извештаје и гласања, како у пленуму, тако и у било ком телу Савезне скупштине, што је било прецизирано Пословником Савезне скупштине од 1967. године. Међутим, према пословничким одредбама, сама скупштинска зграда није посланицима давала заштиту неодговорности за изјаве које би биле дате у згради Скупштине, али не у раду пленума или скупштинских тела, већ на састанцима са бирачима одржаним у скупштинској згради или изјаве дате у аули скупштинског здања.⁶²³ Ово наводи на закључак да се уставотворац, а потом и писац скупштинског пословника определио за редуковани просторни аспект неодговорности. Посланици су били заштићени унутар скупштинског здања, мада се и у том опредељењу деловало недоследно, јер вршење посланичке функције не подразумева само рад у пленуму већа и скупштинским телима, већ и комуникацију с бирачима, посебно имајући у виду уставну обавезу посланика да о свом раду и о раду већа чији је члан обавештава бираче изборне јединице у којој је изабран.

У вези са имунитетом неповредивости, занимљива је одредба члана 202 ст. 5 Устава, на основу које је надлежни дом Скупштине могао успоставити имунитетско право и посланику који се није позвао на имунитет, ако је то било потребно ради вршења функције посланика. Међутим, та формално установљена нова погодност за посланике није значила ништа, с обзиром на одредбе члана 86 Устава, уз стално узимање у обзир да су сви искрсли проблеми у вези са говором против поретка превасходно решавани у партијским форумима.

У том периоду било је већ тешко замислити постојање дисонантних тонова у представничким телима федерације и федералних јединица, јер су „народни представници“, односно делегати, имали јасну свест о томе ко их је делегирао у представничка тела, коме одговарају и колико експресно могу да изгубе не само посланичке привилегије, него и слободу. Ипак, догађали су се инцидентно ретки дисонантни тонови. Познат је пример Добрице Ћосића, који је у Народној скупштини СР Србије 1967 и 1968. године веома запажено политички иступао у вези с питањем положаја Косова и Метохије, што је завршено оставком именованог на посланичку функцију. Такође, у поступку гласања за усвајање Устава СФРЈ од 1974. године у Савезној скупштини СФРЈ против усвајања тог устава гласао је само један члан Савезне скупштине - народни херој Раденко Мандић, посланик из чачанског округа. Био је то усамљен случај кварења гласачке монолитности у народном представништву, које је суштински било

⁶²¹ О наведеном више у: Miodrag Jovičić, *Odgovornost nosilaca javnih funkcija – uporednopravna studija*, стр. 72.

⁶²² Одговорност је могла бити правна (политичка, кривична, грађанска, прекршајна, дисциплинска) и ванправна. О томе више код: Miodrag Jovičić, *Odgovornost nosilaca javnih funkcija – uporednopravna studija*, стр. 9 и даље.

⁶²³ Видети: Miodrag Jovičić, *Odgovornost nosilaca javnih funkcija – uporednopravna studija*, стр. 134-135 и 140.

партијско представништво,⁶²⁴ јер се подразумевало да су носиоци посланичке функције морали бити чланови Савеза комуниста Југославије. Но, наведени „инцидент“ није довео до формалног санкционисања народног посланика за глас који је дао противно партијском ставу, него је партија изабрала „морално-политичку осуду“ непослушног посланика.

Што се тиче нормирања имунитета неодговорности у Уставу СР Србије од 1963. године⁶²⁵, треба само напоменути да су уставна решења из савезног Устава од 1963 пратили и устави федералних јединица, па тако и српски устав, који су, мање-више, дословно преписивали савезне уставне норме, прилагођавајући их републичком нивоу власти.

1.2.3. Имунитет неодговорности делегата савезне и републичке скупштине према Уставу СФРЈ и Уставу СРС од 1974. године

Уставом СФРЈ од 1974. године⁶²⁶, најдужим уставом на свету, чудне политичке и идеолошке фразеологије, који је био „акт стварања и формулисања променљивог и 'недефинитивног' друштвено-политичког система који је истовремено 'дат' и 'задат', постојећи и у постојању“⁶²⁷, и који је, као такав, користио појмове и институције без пандана у упоредном уставном праву,⁶²⁸ да би завршио као „неуспели експеримент и промашај“⁶²⁹, створен је посебан и посебно замршен концепт јединства власти са тешко докучивим положајем и Савезне скупштине и народних представника који се више нису називали посланицима, него су постали делегати. У тако замршеном концепту јединства власти, Скупштина (нпр. републике) је истовремено била и орган друштвеног самоуправљања и највиши орган власти „у оквиру права и дужности друштвено-политичке заједнице“. (члан 132 ст. 1 Устава) Делегати у такву скупштину доспевали су на основу сложеног каскадног делегатског поступка избора, који је започињао у основним облицима делегатског система избором делегација које су даље бирале нове делегације за избор делегата за скупштине федералних јединица, односно делегата за Савезну скупштину.

Народни суверенитет претворен је у суверенитет „радничке класе и свих радних људи“, за које се тврдило да су „носиоци власти и управљања другим друштвеним пословима“ (члан 88 Устава), који су одређеним лицима поверавали вршење самоуправних, јавних и других друштвених функција и јавних овлашћења. (члан 94 Устава)

На основу таквог устава, Савезна скупштина била је сачињена од два дома – Савезног већа и Већа република и покрајина, која су доносила своје пословнике и, заједнички, пословник за заједничке седнице.

Мандат делегата и делегација био је императиван и њихове обавезе према „бази“ из којих су делегирани биле су прилично замршене и недокучиве. Примера ради, члан 137 Устава СФРЈ од 1974 прописивао је да „полазећи од интереса и смерница основних самоуправних организација и заједница и уважавајући интересе других самоуправних организација и заједница и опште друштвене интересе и потребе, делегација утврђује основне ставове за рад делегата у скупштини и за њихово учешће у одлучивању. (ст. 1) Делегације су дужне да о свом раду и раду делегата у скупштини извештавају основне самоуправне организације, односно

⁶²⁴ На констатацију председника Скупштине да је против новог устава гласао један посланик, Мандић је устао и гласно добио: „Против предлога Устава није гласао један посланик, него Раденко Мандић“ – о томе видети у: Дејан А. Милић, *Српски политички говор модерног доба*, друго допуњено издање, Службени гласник, Завод за уџбенике; Београд, 2011, стр. 50-51.

⁶²⁵ *Устав Социјалистичке Републике Србије* од 9. априла 1963. године, „Службени гласник СР Србије“, број 14/1963.

⁶²⁶ *Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије* од 21. фебруара 1974. године, „Службени лист СФРЈ“, број 9/1974; извор: Ratko Marković, Milutin Srdić, *Ustavi i ustavna dokumenta Socijalističke Jugoslavije 1942 – 1988*, стр. 187 – 338;

⁶²⁷ Jovan Đorđević, *Ustavno pravo*, стр. 113.

⁶²⁸ Ратко Марковић, *Уставно право*, стр. 137.

⁶²⁹ Павле Николић, Наведено дело, стр. 112.

заједнице, и за свој рад одговорне су тим организацијама, односно заједницама. (ст. 2)“. Такође, члан 141 тог устава наметао је, у оквиру императивног мандата, прилично амбивалентне обавезе делегатима. Наиме, „у заузимању о ставовима о питањима о којима се одлучује у скупштини, делегати поступају у складу са смерницама својих самоуправних организација и заједница и основним ставовима делегација, односно друштвено-политичких организација, које су их делегирале, као и у складу са заједничким и општим друштвеним интересима и потребама, а самостални су у опредељивању и гласању.“ (ст. 1) Делегати су, наравно, били дужни да о свом раду у скупштини и о раду скупштине обавештавају и делегације из којих потичу и основне самоуправне организације, односно, друштвено-политичке организације које су их делегирале, и били су им одговорни за свој рад. (ст. 2)

Сви изабрани носиоци јавних функција били су под тзв. друштвеном контролом, били су лично одговорни за вршење своје функције и могли су бити опозвани или смењени. (члан 95 Устава). Опозив је стално стајао као Дамоклов мач над поступањем делегата у скупштини.

Избор и опозив делегата Савезног већа био је уређен савезним законом, док су делегате за Веће република и покрајина бирале и опозивале републичке и покрајинске скупштине. Даном верификације мандата у скупштинским већима престајала је функција делегата из претходног сазива, док је започињао мандат новоизабраних делегата. С обзиром на то да је мандат делегата започињао након верификације у већима, може се закључити да су имунитети делегата могли бити активирани даном верификације мандата.

Устав је прописивао право делегата да поднесу оставку. У вези са тим, посебно је била и занимљива и неразговорна одредба члана 142 став 3 Устава, на основу које су и читава делегација (колективно) и сваки њен члан имали право да поднесу оставку.

Према одредбама члана 305 Устава, сваком делегату, односно делегацији било је прокламовано право на постављање питања Савезном извршном већу и функционерима који руководе савезним органима управе, да захтевају обавештења и подношење извештаја о раду, у циљу вршења своје функције. Најмање десет делегата у Савезном већу и свака делегација у Већу република и покрајина имали су формално право интерпелације за претресање политичких питања у вези са радом Савезног извршног већа.

Сагласно одредбама члана 306 Устава, делегати у Скупштини СФРЈ уживали су оба вида имунитета. Имуитет неодговорности био је у формалном смислу апсолутан само у односу на кривичноправну одговорност и штитио је делегате од кривичне одговорности, притвора и казне за дат глас или изражено мишљење у већу Скупштине СФРЈ чији је члан. Неодговорност је покривала изражено мишљење и глас делегата на свим седницама већа, одбора и комисија којима је припадао,⁶³⁰ што је било прецизирано пословником Савезне скупштине. Не може се пак рећи да је делегат остваривао заштиту неодговорности за своја иступања нпр. на састанцима делегација, или са бирачима или за изјаве дате у аули скупштинског здања, те се не може рећи да је имунитет неодговорности био у потпуности везан за вршење делегатске функције. У свом временском аспект, имунитет неодговорности био је апсолутан и штитио је трајно делегата од тренутка верификовања мандата, па убудуће. Са друге стране, иако Ј. Ђорђевић, чини се неосновано, потенцира да је Устав СФРЈ од 1974 у погледу имунитета делегата у целини прихватио одредбе о имунитету Устава из 1963,⁶³¹ у односу на Устав из 1963, имунитетска заштита неодговорношћу сужена је Уставом од 1974 само на њен кривичноправни аспект, док уставотворац, изгледа, није обратио пажњу на грађанскоправни или прекршајни аспект делегатске (не)одговорности.

Подразумева се, међутим, да је, у условима императивног мандата, сложеност делегатског изборног поступка, уставом прописане могућности опозива не само појединог делегата, већ и читавих делегација, и друштвеног миљеа једнопартизма с монополом власти

⁶³⁰ Jovan Đorđević, *Ustavno pravo*, стр. 506.

⁶³¹ Исто, стр. 507.

СКЈ, значај имунитета неодговорности у периоду важења овог устава био занемарљив.

Одредбе о неповредивости у Уставу СФРЈ од 1974 биле су исте као у Уставу од 1963.

Уставна решења из савезног Устава од 1974 пратили су и уставни федералних јединица који су преписивали норме и прилагођавали их републичком, односно покрајинском нивоу власти, те се речено о начину избора и опозива, врсти мандата и имунитету неодговорности према Уставу СФРЈ од 1974 односи и на Устав Републике Србије од 1974. године.⁶³²

Са ове временске дистанце, после свих догађаја који су уследили у време важења овог устава и који су на крају довели до распада и политичког система и саме државе, лако је бранити тезу о потпуном краху тада понуђеног уставног концепта. Накнадни читач одредаба Устава СФРЈ од 1974 брзо може да запази непобитну чињеницу да је обимност, неконзистентност, повремено слуђујућа вишесмисленост и потпуна беживотност уставних норми била смишљена да покрије политички монопол владајућег Савеза комуниста и да је томе био подређен читав систем, а посебно делегатски систем са свим својим манифестним појавама (међу које спадају и делегатски имунитети).

Неки аутори као једну од основних слабости крајње разуђеног концепта делегатског система, са преплетом недоречених делегатских права и многобројних, контрадикторних обавеза, нашли су у крајње недоследно спроведеним делегатским изборима⁶³³ „који, у суштини, то нису ни били. Избори су били претежно посредни... Тако се суштина делегатског система извргнула у своју супротност – делегатство је постало посредништво.“⁶³⁴ Тиме се, кад је у питању положај и значај народног представништва и сваког појединачног члана у њему, враћамо на давно утврђен принцип да нема ни аутентичности ни значаја ни народног представништва ни народних представника без непосредних слободних избора.

1.3. Општа запажања о имунитету неодговорности у социјалистичкој уставности

Социјалистичка уставност суштински је демонтирала имунитет неодговорности, као институт у дубокој завади са „социјалистичком демократијом“, заснованом на једнопартизму и једноумљу. У основи демонтаже и свођења тог имунитета на кич-орнамент социјалистичке „демократске“ фасаде, невезано за етапу социјалистичке власти, леже укидање слободе говора, неслободни избори, императивни мандат и право на опозив народних представника.

Разградња парламентарних институција и, последично, имунитета неодговорности започета је у револуционарном периоду Републике. Однос према неодговорности био је амбивалентан. Испрва су задржана уставна и пословничка решења из предратног периода, но увођењем непосредне „одговорности посланика пред народом“ и деловањем репресивних механизма КПЈ, ефекат неодговорности поступно је минимализован. Закон о Уставотворној скупштини и Пословник за заједничке седнице већа Уставотворне скупштине из 1945 немају норме о неодговорности која је нормирана тек пословницима већа. Уведена одговорност пред „бирачким телом које их је изабрало“, императивни мандат и власт јакобинизованих бирача над послаником били су генератор тоталне редукције неодговорности.

Устав ФНРЈ од 1946 није навео ни реч о заштити израженог мишљења и датог гласа у скупштини, док је одговорност посланика према бази рушила слободу говора. Пословнички уређена неодговорност била је неделотворни украс на фасади ауторитарног система. Реални контекст је био пресудан. Формална неодговорност уз императивни мандат, са разлозима за

⁶³² Устав Социјалистичке Републике Србије од 25. фебруара 1974. године, „Службени гласник СР Србије“, број 8/1974, од 25. фебруара 1974.

⁶³³ Сагледавајући крах тако конципираног делегатског система југословенске власти покушале су 1988. године да једним амандманом (Амандман XXVI на Устав СФРЈ од 26. новембра 1988) дораде и „поправе“ концепт делегатског система, уводећи неку врсту непосредних избора у оквиру тог делегатског система. Покушај није успео, јер амандманским поправкама није доведен у питање основни дух Устава од 1974. Видети: Ратко Марковић, *Уставно право*, стр. 139.

⁶³⁴ Павле Николић, Наведено дело, стр. 117.

одузимање сведеним на законски ниво, није пружала никакву заштиту. Реалност присиле надјачавала је норму, а прокламовани имунитет био је немоћан пред ауторитарном влашћу.

Уставним законом од 1953 започето је стварање тзв. социјалистичке демократије, што је, уз остало, подразумевало и стварање ауторитарног сурогата неодговорности. Скупштина је прокламована врховним органом власти, али је маргинализована. У њој је затиран сваки дисонантни тон. Прописана је апсолутна неодговорност, али је опсег заштите био небитан, јер је неодговорност остала без упоришта у реалном политичком животу: ванкомунистичке опозиције у скупштини није било, а гласови дисидената у КПЈ кроћени су у самој партији.

Уставом СФРЈ од 1963 народни суверенитет „пренет“ је на радни народ - „једини носилац власти и управљања друштвеним пословима“. Том реторском бајалицом прикривана је доминантна улога партије којој је дата уставна улога, чиме је озваничена партијска држава. Држава је преименована у „друштвено-политичку заједницу“. „Функције власти и управљања друштвеним пословима вршила су представничка тела - органи друштвеног самоуправљања друштвено-политичких заједница и њима одговорни органи“. Посланици су бирани посредно, делегатским методом. Извесна формална имунитетска права која су имали била су у сенци императивног мандата. Иако је било тешко замислити дисонантне тонове у једнопартијским скупштинама, због свести посланика о томе ко их делегира и коме одговарају, повремено су усамљени „инциденти“ кварили гласачку монолитност.

Концепт јединства власти по Уставу СФРЈ од 1974 био је замршен. Скупштина је истовремено била орган друштвеног самоуправљања и највиши орган власти „у оквиру права и дужности друштвено-политичке заједнице“. Успостављен је суверенитет „радничке класе и свих радних људи“. Делегати су били под тзв. друштвеном контролом. Правом на оставку која је могла бити иницирана споља отежан им је положај. Декларативно је била апсолутна само кривичноправна неодговорност, но, уз мутирани императивни мандат⁶³⁵, чији су „корисници“ пуки портпароли владајуће партије,⁶³⁶ значај имунитета био је занемарљив.

Током социјалистичке уставности од 1945 до 1990, независно од тога је ли неодговорност била само пословничка или уставна категорија, без обзира на то да ли је декларативно била апсолутна или није, она је била само „гипсани“ орнамент, омеђен границама социјалистичког поимања демократије. Све време сагледавао се јасан отклон политичких структура од суштине парламентарног имунитета као нужног средства у деловању народних представника у законодавној активности и контроли рада извршне власти, с обзиром на чињеницу да социјалистичка монолитност народних представника и оданост партији и вођи нису смели бити доведени у питање дисонантним тоновима, понајмање оним казаним са скупштинске говорнице. Неодговорност је у социјалистичкој уставности била потпуно извитоперена: декларативна заштита коју су пружале норме о имунитетима брзо се топила у сусрету с другим нормама које су давале широку дискрецију „бирачком телу“ (тј. партијским форумима) да делегата опозову, ако скрене с курса партије. Судбину имунитета и положаја посланика решавао је, напослетку, реални политички живот.

2. Повратак парламентарног имунитета неодговорности у уставни живот и вишестраначки систем Републике Србије

Четрдесет пет година дуг период социјалистичке „демократије“ и одговарајуће уставности био је обележен партијским монополом комунистичке партије који је са собом, као последице, носио: изостанак слободних избора, редукацију политичких права грађана, забрану

⁶³⁵ Супротан став, да је Устав прописивао у основи слободан мандат са одређеним корекцијама у смеру императивног мандата, док је за делегате Већа република и покрајина била обезбеђена вишеслојна комбинација слободног и императивног мандата, заступао је нпр. В. Кутлешић. Видети: Владан Кутлешић, „Прилог питању карактера мандата делегација и делегата у Већу република и покрајина Скупштине СФРЈ“, *Анали Правног факултета*, бр. 1-2/1982, (стр. 143-153), стр. 146 и 151-152. Такав став не чини се исправним.

⁶³⁶ О томе више у: Vladan Petrov, „Slobodni mandat poslanika i odgovornost“, стр. 776.

вишепартизма, систем недемократског јединства власти без аутономије скупштине у односу на владајућу партију и императивни мандат с могућношћу опозива посланика. У таквим околностима, упркос формалном постојању представничких имунитета није се могло говорити о неодговорности народних представника.

Крах комунизма на глобалном плану морао је донети промене и у политичком систему социјалистичке Југославије. Транзицијске промене покренуте у земљама источног лагера након рушења Берлинског зида 9. новембра 1989,⁶³⁷ заплуснуле су и југословенску федерацију. Од јесени 1989, у републикама СФРЈ почело је формирање политичких партија, да би први вишестраначки избори били одржани у Словенији 8. априла 1990⁶³⁸, а већ 22. априла и 6. маја 1990 и у Хрватској.⁶³⁹ У обе републике избори су одржани по још увек важећим социјалистичким уставима и изборним прописима, након чега су тамошње новоконституисане вишестраначке скупштине донеле уставе. До краја 1990 вишестраначки избори су одржани и у остале четири федералне јединице, у свима, изузев Србије, по важећим социјалистичким уставима и изборним прописима.

Процедура заокруживања државности у Србији је текла унеколико другачије. Уместо да најпре буду одржани вишестраначки избори по важећим прописима, након којих би легитимна већина приступила уставним изменама, у Србији је једнопартијска скупштина у најпре донела нови устав, након чега су одржани избори и у новом уставноправном миљеу конституисани државни органи на принципу поделе власти.⁶⁴⁰ Нови устав вратио је формално у уставни живот Републике Србије, поред осталих атрибута парламентарног уређења, и парламентарне имунитете народних посланика у њиховом изворном облику.

2.1. Имуитет неодговорности према Уставу Републике Србије од 1990. године и пратећим скупштинским пословницима

Упркос декларативном, формалном постојању које у реалном уставноправном животу није давало никакве резултате, суштински протерани из српске (и шире, југословенске) уставности још 1945. године, парламентарни имунитети враћени су у свом изворном облику у уставни живот Србије усвајањем Устава Републике Србије 28. септембра 1990. године.⁶⁴¹

Настао као последица „трећег таласа модерне писане уставности који се подигао на развалинама тоталитарних режима“⁶⁴², који је са готово полувековним закашњењем заплуснуо источноевропска транзициона друштва, Устав Републике Србије од 1990 донет је у сложеним политичким околностима⁶⁴³ које су пратиле процес распадања социјалистичке Југославије, у

⁶³⁷ „Pad Berlinskog zida: Kako je 1989. godina preoblikovala savremeni svet“; *BBC NEWS na srpskom*, <https://www.bbc.com/serbian/lat/svet-50306866>, приступ: 19.11.2023. године.

⁶³⁸ Matevž Krivic, „Izbori u Sloveniji 1990.“, *Politička misao*, Vol. XXVII, No 2, str. 11-26. <https://hrcak.srce.hr/file/167593>, приступ: 19.11.2023.

⁶³⁹ Mladen Klemenčić, „Izbori u Hrvatskoj 1990 – elektoralnogeografska analiza odabranih primjera“, *Geografski glasnik*, br. 53/1991, str. 95 – 108; <https://hrcak.srce.hr/file/106755>; приступ: 9.11.2023.

⁶⁴⁰ На парламентарним изборима одржаним 9. децембра 1990 власт у Србији задржали су комунисти окупљени у Социјалистичку партију која је настала удруживањем СК Србије и ССРН Србије.

⁶⁴¹ *Устав Републике Србије* од 28. септембра 1990. године, „Службени гласник Републике Србије“, бр. 1/1990 од 28. септембра 1990. године.

⁶⁴² Владан Петров, „Поновно рађање либерално-демократске уставности у Србији и уставни идентитет – уз три деценије од доношења устава Србије из 1990.“, *Архив за правне и друштвене науке*, бр. 4/2020, (с. 11-35), стр. 16.

⁶⁴³ На рачун Устава Србије од 1990 упућиване су снажне процедуралне и суштинске замерке везане за начин доношења. Прва замерка тицала се чињенице да је Србија, иако формално чланица још увек постојеће федерације, нови устав доносила супротно процедури за промену устава из Устава СФРЈ и важећег Устава СР Србије. Друга замерка тицала се чињенице да је Устав од 1990 донео текући сазив једнопартијске Скупштине СР Србије, уместо да буду расписани вишестраначки парламентарни избори на којима би најпре била изабрана Уставотворна скупштина. У вези са том замерком, Уставу је одричан легитимитет, јер није донет на бази демократске воље читавог народа, него је, на изврстан начин октроисан од стране представништва једне партије. О томе више у: Павле Николић, Наведено дело, стр. 119, 188-189, 414-415; Оливера Вучић и Светислава Булајић, „Расправа на Правном факултету у Београду о предлогу за доношење новог устава СР Србије“, *Анали Правног факултета у*

тренутку кад је Србија још увек била њена федерална јединица и у време формалне правне снаге југословенског Устава од 1974. године.

Како је нови Устав Србије раскинуо све правне везе са социјалистичком уставношћу која је прокламовала принцип јединства власти, извесно време⁶⁴⁴ на територији Републике Србије постојала је формална паралелна егзистенција два идеолошки и материјално неконзистентна устава: савезног, социјалистичког, и новог републичког устава,⁶⁴⁵ што због убрзаног развоја политичких (не)прилика у земљи и коначног распада Југославије и није могло довести до веће конфузије у уставноправном животу Републике Србије.

Уставом од 1990. Србија је наново устројена као демократска држава свих грађана који у њој живе, заснована на слободама и правима човека и грађанина, на владавини права и социјалној правди (члан 1), уз назнаку да сувереност припада свим грађанима који у њој живе (примерено Србији као вишенационалној држави), док је државна власт, сагласно члану 9 Устава (који прецизира да уставотворна и законодавна власт припада Народној скупштини, да Републику Србију представља и њено државно јединство изражава председник Републике, да извршна власт припада Влади, а судска власт судовима, и да заштита уставности и законитости припада Уставном суду), била заснована на принципу поделе власти.

Опредељујући се за начело грађанског (савременију и сврсисходнију верзију народног) суверенитета и поделу власти, уз изузетно јак положај председника Републике, Устав је вратио не баш доследни облик парламентаризма, који ће неки аутори, због привилегованог положаја председника Републике, назвати парламентаризмом изражених президенцијалистичких црта, мешовитим системом или квазипарламентаризмом.⁶⁴⁶

Уставом је уведен вишестраначки систем. У вези са тим, била је зајемчена слобода савести, мисли и јавног изражавања мишљења. У каталогу људских права у Уставу, поред осталих одредаба, од изузетног значаја биле су одредбе члана 48, на основу којих су грађани имали право да јавно критикују рад државних и других органа и организација, да им подносе представке, петиције и предлоге, и да на њих добијају одговоре које траже. Грађани нису могли бити позвани на одговорност, нити су могли да трпе друге штетне последице за своје критике на рачун државних органа, уз ограду да на тај начин не изврше кривично дело.⁶⁴⁷

У новоуспостављеном систему недоследне поделе власти, Народној скупштини, која је наново постала једнодомна, декларативно су припадале уставотворна и законодавна власт (иако је њен стварни положај био знатно ослабљен ингеренцијама председника Републике). Избори за посланике били су непосредни, уз опште и једнако право гласа и тајно гласање.⁶⁴⁸

Устав је препустио закону уређење избора и престанка мандата народних посланика, што ће, због законских решења, значајно закомпликовати одговор на питање да ли је посланички мандат у реалном парламентарном животу био уистину слободан, или је створена

Београду, бр. 4/1990, стр. 518-528; Владан Петров, „Поновно рађање либерално-демократске уставности у Србији и уставни идентитет – уз три деценије од доношења устава Србије из 1990.“, стр. 20.

⁶⁴⁴ Коначни распад СФРЈ довршен је априла 1992. године међународним признањем Словеније, Хрватске и Босне и Херцеговине, и успостављањем Савезне Републике Југославије 27. априла 1992. године.

⁶⁴⁵ Слободан П. Орловић, *Начело поделе власти у уставном развоју Србије*, Издавачки центар Правног факултета Универзитета у Београду, Београд, 2008, стр. 140.

⁶⁴⁶ „При томе, и то је од посебне важности, председник Републике није само орган који представља Републику Србију и изражава њено државно јединство. Напротив, његов положај и улога у систему су тако постављени ... да у значајној мери нарушавају поделу власти. ... Према томе, у целини гледано, систем власти успостављен у Србији Уставом од 1990. године је по својој конструкцији један мешовит систем, а по свом карактеру квазипарламентарни систем с изразито јаким положајем председника Републике.“ - Павле Николић, Наведено дело, стр. 276-277.

⁶⁴⁷ У периоду након 1990. године кривична дела увреде и клевете била су моћна „заштитна“ средства носилаца јавних функција од критика грађана.

⁶⁴⁸ Међутим, већ ће се на првим парламентарним изборима за посланике Народне скупштине одржаним у децембру показати да ти избори нису били слободни.

модификована верзија императивног мандата према којем су посланици били везани условљеном лојалношћу према политичким партијама које су их кандидовале.⁶⁴⁹

Устав није изричито одредио тренутак почетка мандата и ступања на функцију. Како је било прописано да даном верификације мандата нових посланика престаје функција оних којима мандат истиче, може се закључити да је мандат изабраних посланика у сваком новом сазиву започињао верификацијом њихових мандата у Народној скупштини. Но, недореченост уставне норме о верификацији мандата изискивала је да верификација и тренутак ступања народних посланика на функцију буду предмет пословничког уређења.⁶⁵⁰ Према Д. Стојановићу, иако у основи није ништа друго до правно-техничка радња, верификација мандата према Уставу од 1990 има конститутивно дејство.⁶⁵¹ Истог је става и И. Пејић⁶⁵². Према том становишту, тренутак активирања функције и имунитетске заштите неодговорношћу поклапао се са тренутком верификације мандата. Премда, у нашој уставноправној теорији постоје занимљива мишљења да посланик имунитетска права може почети да користи и пре потврђивања мандата, од дана избора, што се аргументује правом (и дужношћу) изабраног посланика чији мандат није верификован да приступи на конститутивну седницу и учествује у њеном раду и пре верификације.⁶⁵³

Што се тиче карактера мандата посланика, прописујући да „народни посланик представља грађане изборне јединице у којој је изабран“ (члан 76), уставотворац Устава од 1990. године избегао је да се експлицитно определи у корист слободног мандата, што се може протумачити и као својеврсна носталгична веза са императивним мандатом. Тако недореченом уставном нормом остављен је, како запажа В. Петров, простор „за искривљена, али гласна, тумачења да мандат народних посланика није 'сасвим' слободан“.⁶⁵⁴ Поменути тумачења нису била аргументована и лако их је било оповргнути. Устав од 1990, наиме, није предвиђао обавезу изабраних посланика да о свом раду обавештавају бираче у изборној јединици у којој су изабрани, нити да примају налоге за своје скупштинско деловање од њих. Осим тога, Устав није предвидео ни могућност опозива, тако да једна недоречена норма није могла оборити слободу посланичког мандата предвиђену Уставом од 1990. године.

Но, од недоречене уставне норме, за стварни положај посланика у републичком парламенту, за стварну слободу њиховог мандата и, последично, за сврсисходност имунитетске заштите којом су били покривени много већи значај имао је „присан“ однос посланика са политичком партијом која их је кандидовала. Тај „присан“ однос између изабраног посланика и политичке партије на чијој листи је кандидован у парламентарном животу Републике Србије успостављен је 1992 године изменом *Закона о избору народних посланика у Народну*

⁶⁴⁹ О томе више у: Боса Ненадић, „О парламентарном мандату: пример Републике Србије“, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 1/2008, стр. 5-25;

⁶⁵⁰ У том смеру размишља и Д Стојановић. О томе у: Dragan M. Stojanović, Наведено дело, стр. 55.

⁶⁵¹ Исто, стр. 58.

⁶⁵² Ирена Пејић, *Парламентарно право*, Правни факултет Ниш – Центар за публикације, Ниш, 2006, стр. 73.

⁶⁵³ О томе у: Слободан Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, стр. 169: „Оверавањем пуномоћстава Скупштина врши једну надзорну радњу; она цени правилност избора као једног свршеног чина; да би изабраном лицу могла признати посланичку способност, потребно је да је та способност постојала у том тренутку из прошлости на који Скупштина баца ретроспективан поглед. Затим ваља имати на уму да како уживање посланичких привилегија, тако и вршење посланичких функција почиње пре оверавања посланичких пуномоћстава (на пр. имунитет посланици уживају одмах од дана избора, а у скупштинском раду учествују одмах од састанка Скупштине).“ Такав став Сл. Јовановића пре свега треба везати за имунитет неповредивости, јер у фази конституисања Скупштине, што је један технички поступак, не долази у потпуности до изражаја могућност изабраног посланика да у скупштинским расправама искаже своје мишљење. Занимљив је, у том погледу, став Ј. Таховића који тврди да се подразумева да неодговорност штити народне представнике од почетка конститутивне седнице, дакле, и пре но што се мандати верификују. – Видети: Јанко Таховић, Наведени чланак, стр. 171. Другачијег је става Дан Гјанковић који је изнео експлицитно тврђење да се имунитет неодговорности посланика може стварно активирати тек првим заседањем Скупштине. Видети: D. Gjanković, Наведено дело, стр. 137.

⁶⁵⁴ Владан Петров, *Парламентарно право*, стр. 79.

скупштину Републике Србије⁶⁵⁵. „Увођењем пропорционалног изборног система у домаћи уставни систем (1992), успостављена је специфична правно-политичка веза између посланика и политичке партије, која је правно била заштићена једном формом опозива, али не од народа већ од партије.“⁶⁵⁶ Измена се састојала у увођењу пропорционалног изборног система у уставни систем Републике Србије, а наведену измену пратиле су законске норме које су увеле особену форму одузимања мандата, сличну опозиву, везану за иступање посланика из политичке партије која га је кандидовала. Уколико би, наиме, посланик у току свог мандата у Народној скупштини напустио политичку партију која га је кандидовала, то је био основ да му престане посланички мандат.⁶⁵⁷ Тај својеврсни изборни *fraus legis*, то изигравање воље бирача слабило је положај посланика у односу на политичку партију. У таквој ситуацији посланик је могао трпети притиске у погледу слободе изношења мишљења, али не споља, од извршне или судске власти, него, од политичке партије као вануставног скупштинског фактора власти. Јер, наиме, може ли посланик слободно износити свој посланички суд или давати глас за неку одлуку, уколико је уцењен својим мандатом од стране политичке групе или, чак, тек једне котерије у оквиру те групе? Ако је и било таквих посланика, они би брзо били суочени са притиском унутар своје политичке партије да исту напусте, чиме би губили мандат – тако би се губио смисао имунитетске заштите слободе говора посланика. Јер, чему имунитет неодговорности, уколико не постоји заштитно добро ка којем је имунитет управљен?

Устав од 1990 је народним посланицима, у вези са законодавном надлежношћу Народне скупштине, прописао право на подношење предлога закона, али није уредио никаква посланичка права гледе контролне функције Народне скупштине (нпр. право на посланичко питање), него је препустио да се учешће посланика у вршењу контролне функције Народне скупштине уреди скупштинским пословником.

Што се тиче унутрашње организације и реда у парламенту, Устав је препустио Народној скупштини да сама уреди своју организацију, рад и начин остаривања права посланика, што је такође учињено скупштинским пословником. Штура одредба члана 82 Устава о председнику Народне скупштине који њу представља и врши друге послове предвиђене Уставом, законом и пословником, такође је морала бити разрађена пословником.

Уставом од 1990, одредбама његовог члана 79, обезбеђена је народним посланицима имунитетска заштита и то у оба њена вида.

Имунитет неодговорности, уређен одредбом члана 79 став 2 Устава, претпостављао је да посланик не може бити позван на кривичну одговорност, притворен или кажњен за изражено мишљење или давање гласа у Народној скупштини. Устав од 1990 изричито се одредио само у односу на имунитетску заштиту од кривичне одговорности посланика, док експлицитног потврђења посланичке неодговорности у односу на грађанско-правну или прекршајну одговорност није било, те можемо рећи да се посланичка неодговорност није ни односила на наведене друге одговорности, односно да, према врстама одговорности које институт није покривао, није била апсолутна у садржинском смислу. Посланици су, дакле, према Уставу од 1990, за изречена мишљења и дат глас у Скупштини, могли одговарати грађанско-правно и прекршајно. Да имунитет неодговорности у садржинском смислу није био апсолутан, да стандард који постоји у парламентарним демократијама Уставом од 1990 ипак није био достигнут, мишљења су И. Пејић⁶⁵⁸ и В. Петров⁶⁵⁹.

У домаћој уставноправној теорији има, међутим, и другачијих мишљења. Д.

⁶⁵⁵ Закон о избору народних посланика у Народну скупштину Републике Србије, „Службени гласник РС“, бр. 79/1992, од 3. новембра 1992. године.

⁶⁵⁶ Ирена Пејић, *Парламентарно право*, 2006, стр. 48.

⁶⁵⁷ Члан 102 став 1 тачка 1) Закона о избору народних посланика: „Посланику престаје мандат пре истека времена на које је изабран ако иступи из политичке странке на чијој је изборној листи изабран за посланика.“

⁶⁵⁸ Ирена Пејић, *Парламентарно право*, 2006, стр. 73.

⁶⁵⁹ Владан Петров, *Парламентарно право*, стр. 93.

Стојановић, примера ради, сматра да, упркос томе што Устав од 1990 експлицитно искључује само кривичну одговорност, треба узети да су имунитетом неодговорности обухваћени и сви остали облици правне одговорности за све радње које би посланик могао да изврши у вршењу своје посланичке функције, при чему не доводи у питање посланичку дисциплинску одговорност у случају повреде одредаба скупштинског пословника.⁶⁶⁰ Овај аутор, међутим, не наводи аргументе у прилог таквог свог тумачења те, мишљења смо, такво екстензивно тумачење апсолутног својства садржинске неодговорности у вези са облицима правне одговорности у Уставу од 1990, ипак не треба узети потпуно исправним.

Већ на овом питању очигледно је да је својеврсна шкртост уставноправног нормирања имунитета неодговорности упућивала на уређење значајних појединости у вези са временским и поготово садржинским опсегом неодговорности даљом пословничком операционализацијом уставне одредбе о имунитету неодговорности.

Пословничка операционализација уставних одредаба о парламентарном имунитету неодговорности је први пут извршена доношењем *Привременог пословника Народне скупштине од 15. јануара 1991*⁶⁶¹, да би коначно била обављена доношењем *Пословника Народне скупштине РС од 22. фебруара 1991. године*⁶⁶². Оба пословника имала су готово идентичне одредбе о имунитету. Њима је било прописано да народни посланик ужива имунитет од дана верификације до дана престанка мандата.⁶⁶³ Таква пословничка одредба говори о томе да писци пословника нису сматрали значајним да „одвоје“ имунитет неодговорности од имунитета неповредивости; пословници су говорили о једном имунитету који траје од тренутка верификације до тренутка престанка мандата. Одредбе члана 65 Привременог пословника и члана 177 Пословника од 1991, као и одредбе чл. 66 и 67 Привременог пословника, односно чл. 178 и 179 Пословника од 1991 уређивале су поступак очувања или укидања имунитета, односно тицале су се имунитета неповредивости. Иmunитет посланика поменут је и у одредбама члана 68 Привременог пословника, односно члана 180 Пословника из 1991, којима је, поред осталог, прописано да се посланику којем је верификован мандат издаје посланичка легитимација, у коју се уносе имунитетна и друга права која он може да остварује. Привремени пословник Народне скупштине није садржао одредбе о њеном конституисању и верификацији мандата, као ни и о одржавању реда у Народној скупштини, већ су, до доношења Пословника Народне скупштине од 1991, на та питања примењиване одредбе пословника Скупштине СР Србије. Пословник Народне скупштине од 1991 прецизирао је да посланици стичу права и дужности у Скупштини даном потврђења мандата.

У вези са имунитетском заштитом народних посланика за рад у Народној скупштини, примера ради, навешћемо одређена пословничка решења *Пословника Народне скупштине Републике Србије од 8. децембра 1994. године*⁶⁶⁴ и пословничка решења *Пословника Народне скупштине Републике Србије од 16. октобра 2001. године*,⁶⁶⁵ која су усвојена на трагу пословничких одредаба Пословника из 1991. године.

Према Пословнику из 1994, конституисање Народне скупштине вршено је на њеној првој седници, којом приликом је вршена верификација посланичких мандата. Посланици су стицали права и дужности у Народној скупштини након верификације. У том смислу, дакле, нема сумње да је вршење функције почињало и да су имунитетске привилегије биле

⁶⁶⁰ Dragan M. Stojanović, Наведено дело, стр. 224.

⁶⁶¹ *Привремени пословник Народне скупштине*, „Службени гласник РС“ број 3/1991, од 19. јануара 1991. године.

⁶⁶² *Пословник Народне скупштине*, „Службени гласник РС“ број 11/1991, од 23. фебруара 1991. године.

⁶⁶³ Одредба чл. 65 ст. 1 Привременог пословника и одредба чл. 177 ст. 1 Пословника РС од 1991. године.

⁶⁶⁴ *Пословник Народне скупштине Републике Србије*, „Службени гласник РС“, број 69/1994, од 9. децембра 1994. године.

⁶⁶⁵ *Пословник Народне скупштине Републике Србије*, „Службени гласник РС“, број 60/2001, од 19. октобра 2001. Тај пословник донет је након промене власти у Петооктобарском преврату и формирања нове скупштинске већине и прве некомунистичке владе од увођења вишестраначја 1990. године.

активирани верификацијом мандата. Почетак имунитетске заштите „од дана верификације мандата“ експлицитно опредељује и одредба члана 166 став 1 Пословника, али се Пословник Народне скупштине од 1994 надаље уопште није бавио пословничким уређењем имунитета неодговорности посланика, ни у погледу изражавања мишљења, ни у погледу давања гласа.

Експлицитно помињање имунитета неодговорности нису садржале ни одредбе главе XVI о правима и дужностима посланика. Међу тим одредбама, у вези са имунитетским правима посланика, издваја се она којом је било регулисано да се народном посланику не може ускратити улазак и боравак у Народној скупштини. Друга пословником уређена права од значаја за несметано обављање посланичке функције су била: право да се буде обавештен о свим питањима потребним за вршење функције, право посланика да тражи обавештења и објашњења од јавних функционера у Скупштини и извршној власти итд. Након верификације мандата посланицима је издавана посланичка легитимација, где су навођена имунитетска⁶⁶⁶ и друга права која су посланици могли да остварују на основу посланичке функције.

И *Пословник Народне скупштине од 2001. године* везивао је почетак стицања права и дужности у Народној скупштини за дан потврђивања мандата (чл. 7 ст. 1), тако да су и имунитетска права посланика започињала тренутком верификације мандата, што је било опредељено и одредбом члана 167 став 1 тог пословника. Но, ни Пословник из 2001 се такође није бавио пословничким уређењем имунитета неодговорности посланика, ни у вези са изражавањем мишљења, ни у вези са давањем гласа. Готово на идентичан начин као у Пословнику из 1994, и Пословником од 2001 била су уређена права посланика у вршењу функције, при чему су им, након верификације мандата издаване посланичке легитимације у којима су наведена њихова имунитетска и друга права која су могли да остварују.

Што се тиче пословничког уређења говора у скупштинским расправама, према Пословнику из 1994, скупштинску седницу отварао је и њоме руководио председник Народне скупштине. Право да учествују у раду седница и да говоре, поред посланика, имали су и чланови Владе, представници других предлагача закона, секретар Републичког секретаријата за законодавство, и друга лица на позив председника Народне скупштине. За непристрасност у вођењу дискусије и вршењу функције председника парламента, од значаја је члан 94 Пословника из 1994, који је председнику Скупштине налагао да препусти председавање једном од потпредседника, ако жели да учествује у претресу. Посланику који пријави повреду пословника, председник Скупштине давао је реч одмах по завршеном излагању претходног говорника, при чему је посланик који рекламира повреду био дужан да наведе за коју пословничку одредбу сматра да је повређена, да је цитира и образложи у чему се повреда састоји. Поводом сваке пријаве повреде пословника председник парламента био је дужан да посланику пружи објашњење. Уколико посланик није био задовољан објашњењем, Народна скупштина је без претреса одлучивала о рекламацији повреде пословника. Посланицима је, такође, било обезбеђено право на реплику за увредљиво изражавање другог посланика на њихов рачун или погрешно тумачење њихових речи, а ако су се увредљиви коментари односили на посланичку групу, право на реплику имао је председник или представник посланичке групе. О праву на реплику одлучивао је председник парламента, при чему је посланик који је тражио реплику имао право на највише две реплике, а онај који је реплику изазвао, само на једну. Ограничење је било у циљу спречавања опструкције. Уколико председник не би дозволио право на реплику, посланик је могао захтевати од парламента да се изјасни о томе, без претреса. На седници нико није могао да говори пре него што би затражио и добио реч од председника Скупштине, нити је ко смео да приђе говорници, пре него што му то председник одобри. Говорник је могао говорити само о питању на дневном реду, говорника нико осим председника није могао прекидати ни опомињати га, а и председник искључиво у случајевима предвиђеним пословником. Пословник је забрањивао било какво добацивање или

⁶⁶⁶ Навођење имунитетских права у посланичкој легитимацији односило се пре свега на имунитет неповредивости.

на други начин ометање посланика док говори, као и сваки други поступак који угрожава слободу говора. Са друге стране, посланици су били дужни да у својим обраћањима поштују достојанство парламента, да се једни другима обраћају са уважавањем, без коришћења увредљивих израза или изношења чињеница које се односе на приватни живот других лица.

Према пословнику из 1994 Народна скупштина одлучивала је гласањем посланика, у складу са Уставом и пословником. Гласање је могло бити јавно (електронским системом за гласање, дизањем руке или прозивком) или тајно, а о спровођењу једног или другог начина гласања пословник је прописивао детаљне одредбе. Ради заштите од злоупотребе права гласа, било је значајно подробно уредити гласање електронским путем. Сагласно члану 117 Пословника, код гласања електронским системом за гласање посланици су били дужни да користе искључиво своје идентификационе картице, да се идентификују при уласку у салу убацивањем картице у посланичку јединицу и да се одјаве приликом напуштања сале. Посланику који би користио туђу идентификациону картицу, или на други начин злоупотребљавао електронски систем гласања, председник парламента предлагао је меру удаљења са седнице, а гласање у којем је злоупотреба извршена морало је бити поништено.

Промене уведене Пословником од 2001 донеле су одређене новине у вези са уређењем начина добијања речи и скраћењем времена за обраћање како сваког појединог посланика, тако и посланичких група. Редослед говора одређивао се према новоуведеном правилу да најпре говори посланик из бројчано најмање групе. Такође је уведено пословничко правило да о повреди пословника може говорити само председник, тј представник посланичке групе, што је умањило демократичност скупштинске расправе, а повредама пословника нису се сматрале одлуке Народне скупштине и председника које су доношене на основу дискреционих овлашћења предвиђених пословником. Поменуте промене пословника су од стране скупштинске већине биле усвојене да би се спречила опструкција и унапредила ефикасност парламента, али су собом носиле опасност од ограничења слободе говора, која ће до данас пратити рад сваког сазива парламента.

И Пословником из 2001 поступак гласања у Народној скупштини био је уређен готово на идентичан начин као у Пословнику из 1994, уз незнатна додатна нормативна прецизирања ради побољшања система електронског гласања и спречавања злоупотребе гласања. Одредбе овог пословника, међутим, нису биле од користи у спречавању злоупотребе гласања у афери „Бодрум“, о којој ће бити више речи у даљем току овог рада.

У оквиру контролне функције парламента, према Пословнику из 1994, као и према Пословнику из 1991, посланицима је обезбеђено право постављања писаног или усменог посланичког питања (које није било уставни институт) поједином министру или целој Влади из њихове надлежности. Питање је морало бити јасно формулисано, а усмено питање посланик је могао образложити. Посланик који питање постави имао је право на свој коментар одговора или на допунско питање, у ком случају је себи обезбеђивао право да се и поводом допунског одговора изјасни. Пословник из 1994 није посланицима обезбеђивао право интерпелације у класичном смислу. Но, најмање 20 посланика имало је могућност подношења предлога за изгласавање неповерења влади или поједином њеном члану, уз навођење разлога због којих се предлаже изгласавање неповерења.

У вези с контролном функцијом Народне скупштине Пословник из 2001 додао је и право на интерпелацију. Најмање 50 посланика могло је да поднесе председнику Народне скупштине писану интерпелацију за претресање одређеног питања у вези са радом Владе или министарства. Интерпелација је морала да садржи јасно и сажето формулисано питање које је предмет разматрања, предлог како претрес изазван њоме треба да се заврши, образложење и име овлашћеног представника подносилаца. Ако би садржала увредљиве или друге изразе недостојне Народне скупштине и посланика, Административни одбор био је овлашћен да наложи предлагачима да у року од 15 дана интерпелацију ускладе с пословником, при чему је непоступање предлагача по налогу Административног одбора сматрано као повлачење

интерпелације. У току расправе о интерпелацији представник подносилаца имао је право да је образложи, а председник Владе или министар на кога се интерпелација односи да изнесе став Владе поводом ње.

Пословник из 1994 одређивао је да се о реду на седници старао председник парламента, који је због повреде реда на седници посланицима могао да изрекне дисциплинске санкције: *опомену* или *одузимање речи*. На предлог председника, Народна скупштина је поједином посланику могла да изрекне *меру удаљења са седнице*. Опомена је посланику изрицана ако без дозволе председника приђе говорници; ако говори пре него што затражи и добије реч; ако (и поред упозорења председника) говори о питању које није на дневном реду; ако прекида говорника у излагању или добацује, односно, омета говорника или му на други начин угрожава слободу говора; ако износи чињенице и оцене које се односе на приватни живот других лица; ако употребљава псовке и увредљиве изразе; ако другим поступцима нарушава ред на седници или поступа противно одредбама пословника. Меру одузимања речи посланику је изрицао председник Скупштине уколико би посланик и након две изречене мере опомене наставио да чини идентичне повреде пословника. Посланик коме је била изречена мера одузимања речи био је дужан да се одмах удаљи са говорнице, а ако то не би учинио, председник је био овлашћен да му искључи озвучење и да, по потреби одреди паузу у скупштинској седници. Мера одузимања речи није утицала на право народног посланика на реплику у даљем току седнице. Меру удаљења са седнице могла је Народна скупштина да изрекне посланику који би и после изречене мере одузимања речи наставио да омета или спречава рад на седници или да чини друге повреде пословника. Та мера могла је бити изречена посланику и без претходно изречених мера у случају физичког напада, односно другог сличног поступка којим се угрожава физички или морални интегритет учесника седнице у згради Народне скупштине. Посланик коме је била изречена мера удаљења са седнице био је дужан да се одмах удаљи из сале за седнице. У противном, председник Скупштине био је овлашћен да наложи служби за одржавање реда да посланика удаљи са седнице и да одреди паузу до извршења мере удаљења. Уколико председник не би успео да редовним мерама одржи ред на седници, био је овлашћен да одреди паузу у трајању потребном да се успостави ред. Мере које би изрекао председник примењиване су током трајања претреса у току којег су биле изречене, а мера удаљења примењивана је за седницу на којој је била изречена. Одредбе Пословника о дисциплинским мерама примењиване су и на све друге учеснике у расправи на седници, а сходно су биле примењиване и на седницама одбора и других радних тела Народне скупштине.

У вези са одржавањем реда у Скупштини и дисциплинским мерама према Пословнику из 2001, треба истаћи да је значајна новина била увођење новчаних казни као супсидијарних санкција уз изречене дисциплинске мере. (Једина новчана санкција према Пословнику из 1994 извођена је посредно у случају изрицања мере искључења са седнице, када је искључени посланик сматран неоправдано одсутним, те му је била укидана дневница за тај скупштински дан.) Одлуке о новчаном кажњавању посланика доносио је Административни одбор. Што се тиче мере удаљења са седнице, она је поопштена и, кад је једном изречена, примењивала се за наредних 20 дана рада Народне скупштине.

Код имунитета неодговорности, имајући у виду чињеницу да се рад у Народној скупштини одвијао на скупштинским седницама и у скупштинским радним телима, чији су посланици били чланови, неспорно је да је неодговорност покривала изражавање мишљења и гласање посланика не само на скупштинским седницама, него и у раду сталних и *ad hoc* скупштинских тела. Тако се, нпр, веома посредно из члана 110 Пословника од 1994 може извући закључак да је неодговорност штитила посланика не само за говор и глас у пленуму Скупштине, него и у идентичним активностима на седницама скупштинских радних тела.⁶⁶⁷

⁶⁶⁷ Члан 110 Пословника Народне скупштине РС из 1994: „Одредбе овог пословника о реду на седници Народне скупштине примењују се и на све друге учеснике на седници, поред народних посланика, а сходно се примењују на седницама одбора и других радних тела Народне скупштине“.

Међутим, остаје нејасно да ли је имунитет неодговорности према Уставу од 1990 пружао заштиту посланицима који су, у оквиру своје функције, као чланови скупштинских делегација ван зграде парламента могли износити мишљења и заузимати ставове, те се у том смислу поставља и питање недовољно прецизног става уставотворца о томе да ли је имунитет неодговорности везиван за вршење посланичке функције (што би било једино исправно) или само за иступање у скупштинском простору, или се пак радило о својеврсној комбинацији два принципа. О наведеном није сагласна ни савремена домаћа теорија. Р. Марковић, нпр, заступа гледиште да су имунитетом неодговорности обухваћени само они акти за које се може узети да се преко њих одвија радња парламента, али је у погледу изражавања мишљења децидан да мишљење парламентарца треба да буде изражено у вршењу свог позива и то треба да је учињено у самом парламенту.⁶⁶⁸ На другој страни, Д. Стојановић стоји на становишту да основ имунитетске заштите неодговорности лежи у посланичком својству из којег исходи право да се врши посланичка функција. За њега је без значаја да ли се рад парламента или његових тела обавља у згради у којој се редовно заседа или на неком другом месту за које се сам парламент одлучио, а неодговорност обухвата и дужности парламентарца које исходе из његовог учешћа у службеним мисијама које му је парламент поверио.⁶⁶⁹ Код В. Петрова не постоји сумња да су, уколико је парламентарца ван парламента радио по овлашћењу парламента, његове изјаве покривене имунитетом неодговорности.⁶⁷⁰ И. Пејић пак стоји на становишту да према Уставу од 1990 парламентарна неодговорност не обухвата заштиту посланика за изражено мишљење изван Народне скупштине, макар оно било идентично оном које је речено за скупштинском говорницом, али ова ауторка по свој прилици мисли на изјаве које нису везане за вршење саме парламентарне функције.⁶⁷¹ Такође, не може се са сигурношћу изнети ни тврђење да је имунитетска заштита неодговорности обухватала иступање у просторијама посланичког клуба (Д. Стојановић сматра да неодговорност покрива изражавање мишљења и говор и у посланичком клубу, ако је везано за вршење функције, што сматрамо исправним приступом)⁶⁷², те иступања током сусрета са грађанима, или на партијским форумима.

Што се тиче имунитета неповредивости, сагласно Уставу од 1990, члан 77 ст. 3 до 6, посланик није могао бити притворен без одобрења парламента, осим ако је затечен у вршењу кривичног дела за које је прописана казна затвора у трајању дужем од пет година. Против посланика који би се позвао на имунитет није се без одобрења Скупштине могао покренути кривични или други поступак у којем је могла бити изречена казна затвора. Парламент је могао да одлучи да успостави имунитет посланику, упркос томе што се он сам на имунитет није позвао, ако је то било неопходно ради вршења његове посланичке функције. Поступак успостављања, односно одузимања имунитета неповредивости посланику разрађивали су у својим одредбама парламентарни пословници. О имунитету неповредивости (његовом успостављању или укидању) одлучивала је Народна скупштина на предлог скупштинског одбора који је био задужен за административна и мандатно-имунитетска питања.⁶⁷³

На овом месту још је потребно појаснити пословничке одредбе које су имунитетску заштиту посланика везивале за трајање мандата. Јер, подсећамо, сви пословници након Устава од 1990 садржали су одредбу према којој народни посланик, у складу са Уставом, ужива имунитет од дана верификације до дана престанка мандата. Површним тумачењем такве пословничке одредбе могла би се довести у питање временска апсолутност неодговорности, с обзиром на то да у самом Уставу, у одредби члана 77 став 2, недостаје реч „никада“. Сматрамо да је наведену пословничку норму једино исправно тумачити на начин да је посланик био

⁶⁶⁸ Видети: Ратко Марковић, *Уставно право*, стр. 298.

⁶⁶⁹ Видети: Dragan M. Stojanović, Наведено дело, стр. 212-213.

⁶⁷⁰ Владан Петров, *Парламентарно право*, стр. 86.

⁶⁷¹ Ирена Пејић, *Парламентарно право*, 2006, стр. 73.

⁶⁷² Dragan M. Stojanović, Наведено дело, стр. 212-213.

⁶⁷³ У различитим скупштинским сазивима ти одбори су различито називани. На пример, према Привременом пословнику из 1991 и Пословнику Народне скупштине из 1991 – Мандатно-имунитетски одбор, а потом (почев од Пословника из 1994. године) Административни одбор.

трајно заштићен за сваку реч коју би изговорио или сваки глас који би дао током вршења своје посланичке функције од тренутка верификације мандата (када је ступао у посланичку функцију, до тренутка престанка мандата, када је престајала даља могућност вршења функције), али да је та заштита временски била апсолутна, односно трајна. Дакле, да народни посланик нигде и никада није могао одговорати за исказано мишљење или дат глас између верификације мандата и његовог престанка. Супротно тумачење би имунитет неодговорности, прокламован Уставом, суштински потпуно обесмислило.

2.2. Имуитет неодговорности према Уставу СРЈ од 1992. године и парламентарним пословницима домова Савезне скупштине

Устав Савезне Републике Југославије од 27. априла 1992⁶⁷⁴, настао као уставноправни покушај очувања остатака СФРЈ у новој заједничкој држави,⁶⁷⁵ дефинисао је нову државу, Савезну Републику Југославију као суверену савезну државну заједницу засновану на равноправности грађана и равноправности република чланица.

Према Уставу од 1992,⁶⁷⁶ у СР Југославији, као и у републикама чланицама, власт је припадала грађанима (чиме је успостављена тзв. грађанска сувереност), при чему су грађани власт вршили непосредно и преко слободно изабраних представника. СРЈ је, као држава, била заснована на владавини права. Власт у СРЈ темељила се на принципу поделе власти на законодавну, извршну и судску. Устав је јамчио политички плурализам као јамство демократског политичког поретка у држави. Разрадивши, поред већ поменутих начела грађанске суверености, владавине права и поделе власти, још и страначки плурализам, слободу економије и широк каталог људских и мањинских права, тај устав, како је приметио Р. Марковић, означавао је у садржинском погледу потпуни раскид са дотадашњом социјалистичком самоуправном уставношћу.⁶⁷⁷

Уставотворна и законодавна власт припадала је, сагласно члану 78 Устава, дводомној Савезној скупштини (Веће грађана и Веће република), која је у вршењу власти била независна. У вези са деловањем Савезне скупштине нису постојале могућности притисака извршних власти.⁶⁷⁸ (Устав није предвиђао право вета председника, нити право Владе да доноси уредбе са законском снагом, осим у случају ратног стања). Савезни посланици били су бирани на општим, тајним и непосредним изборима, са слободним мандатом, при чему су почетак и престанак мандата посланика у Већу грађана били уређени савезним законом⁶⁷⁹, а почетак и престанак мандата посланика у Већу република законима република чланица⁶⁸⁰.

Верификација мандата савезних посланика, као конститутивни елемент почетка

⁶⁷⁴ Устав Савезне Републике Југославије од 27. априла 1992, „Службени лист СРЈ“ број 1/1992, од 27. априла 1992. године.

⁶⁷⁵ Савезна Република Југославија проглашена је 27. априла 1992 уједињењем две републике СФРЈ, Србије и Црне Горе, у нову федерацију отвореног типа, јер је била дозвољена могућност приступа и нових чланица (мислило се, пре свега, на фактичке творевине српског народа на територијама тада већ међународно признатих република Хрватске и Босне и Херцеговине). Тзв. „крња“ Југославија потрајала је непуних 11 година, пре него што је почетком 2003 претворена у конфедералну Државну заједницу Србије и Црне Горе, орочену на три године, након чега је Црна Гора после референдума из маја 2006 прогласила самосталност.

⁶⁷⁶ „Устав је био донесен у условима притиска спољних чинилаца, који су инсистирали на потпуној 'дисолуцији' некадашње СФРЈ, али и унутрашњих, који су вршени ради избора уставотворне скупштине, од које би потекао нови устав. У основи оба притиска била је теза о дисконтинуитету СР Југославије са бившом СФРЈ као државом, односно са њеном уставношћу. Устав СР Југославије од 1992 био је израз друге, супротне тезе. Он је, према тада преовлађујућем схватању, требало да потврди да СР Југославија представља континуитет бивше СФРЈ, а да је он сам произишао из Устава СФРЈ од 1974...“ – Ратко Марковић, *Уставно право*, стр. 143.

⁶⁷⁷ Ратко Марковић, *Уставно право*, стр. 144.

⁶⁷⁸ Извршна власт била је бицефална и била је оличена у „слабом“ председнику и „веома јакој“ Влади СРЈ.

⁶⁷⁹ Закон о избору савезних посланика у Веће грађана Савезне скупштине, „Службени лист СРЈ“, бр. 1/1992; 57/1993; 36/2000.

⁶⁸⁰ Закон о избору савезних посланика у Веће република Савезне скупштине, „Службени гласник РС“, бр. 26/1992; 12/2000.

мандата и активирања имунитетске заштите, није била прописана Уставом СРЈ, ни Законом о избору савезних посланика у Веће грађана Савезне скупштине, већ је била остављена пословничком уређивању. Што се тиче посланика у Већу република, будући да су посланици тог већа долазили из реда народних посланика Народне скупштине Републике Србије (и из реда посланика Скупштине Црне Горе), они су већ били под окриљем имунитета неодговорности, тако да верификација њихових мандата није била конститутивни елемент активирања имунитета, јер су имунитет неодговорности носили са собом из републичке скупштине. П. Николић је пак изричит да су савезни посланици у оба дома Савезне скупштине стицали посланичка права и дужности даном верификације мандата, односно доношењем одлуке о верификацији мандата коју је доносио сваки скупштински дом на основу извештаја верификационог одбора у сваком дому посебно.⁶⁸¹

По питању квалитета мандата, односно положаја посланика у вези са чланством у једном или другом дому Савезне скупштине, посланици два већа нису имали једнак третман. Устав СРЈ од 1992 изричито је признавао слободу мандата савезним посланицима у Већу грађана који су, сагласно члану 86 Устава, представљали грађане СРЈ. Посланици у том скупштинском дому могли су да се опредељују и гласају по сопственом слободном уверењу и нису могли бити опозвани. Што се тиче мандата посланика у Већу република, о његовом квалитету Устав СРЈ је „ћутао“. Међутим, према чл. 24 и 25 српског Закона о избору савезних посланика у Веће република Савезне скупштине, савезни посланици који су представљали Републику Србију у том већу могли су бити опозвани одлуком Народне скупштине Републике Србије, уколико би својим деловањем у том већу поступили против уставом утврђеног положаја и нанели штету интересима Републике Србије,⁶⁸² тако да су посланици из Србије у Већу република суштински били под везаним мандатом.

Постојала је, међутим, још једна значајна околност која је слабила квалитет слободе посланичког мандата у Већу грађана и на тај начин слабила и имунитетску заштиту имунитетом неодговорности. Наиме, према члану 70 *Закона о избору савезних посланика у Веће грађана Савезне скупштине* од 1992, након утврђивања изборних резултата, мандати су додељивани не посланицима, него политичким партијама које су их кандидовале. Власници посланичких мандата биле су, дакле, политичке партије, чиме је у парламентарну праксу било уведено једно неуставно стање које се протегло све до доношења одлуке Савезног уставног суда, односно Уставног суда Србије о неуставности таквог законског решења.⁶⁸³ У таквим околностима готово је немогуће говорити чак и о привиду слободе посланичког мандата. Ово стога што „начин расподеле добијених мандата очигледно да још више слаби начело слободног посланичког мандата. За добијени мандат посланици могу да захвале политичкој партији која их је прихватила на својој изборној листи. Лична својства и квалитети кандидата нису готово од никаквог значаја. Стога се од тако изабраних посланика не може ништа друго ни очекивати него да послушно извршавају директиве своје партије... Тако добијени посланички састав коме је прва дужност апсолутно потчињавање партијској дисциплини тешко може да испуни основни парламентарни задатак – слободно расправљање и одлучивање.“⁶⁸⁴ У таквим околностима, веома је тешко бранити и суштински квалитет формално прокламоване неодговорности. Овде је, парадоксално, постојала формална заштита посланика и њиховог скупштинског деловања имунитетом неодговорности од притисака других грана власти. Међутим, посланици су у свом вршењу функције били потпуно без заштите од „самовоље“ руководства партија и коалиција на чијим листама би добили посланички мандат. На основу таквих законских решења имунитет неодговорности би, у оваквом случају третирања

⁶⁸¹ Павле Николић, Наведено дело, стр. 382-383.

⁶⁸² Исто, стр. 384. Такође, видети одредбе чл. 24 и 25 Закона о избору савезних посланика у Веће Република Савезне скупштине, „Службени гласник РС“, бр. 26/1992; 12/2000.

⁶⁸³ Одлука Савезног Уставног суда Уж. Број 25/2002 од 26. јула 2002, објављена у „Службеном листу СРЈ“, бр. 42/2002 од 2. августа 2002. године; Одлука Уставног суда Републике Србије IY бр. 197/02, објављена у „Службеном гласнику РС“, бр. 57/03.

⁶⁸⁴ Dragan M. Stojanović, Наведено дело, стр. 52.

изабраних посланика као шаховских фигура лидера политичких партија, у угрожавању слободе говора посланика једноставно био заобиђен.

Имунитет савезних посланика био је уређен чланом 87 Устава СРЈ од 1992 и био је прописан у оба своја вида: и као имунитет неодговорности и као имунитет неповредивости.

Савезни посланик је, речено је у Уставу, уживао имунитет (став 1). Кад је у питању имунитет неодговорности, другим ставом наведеног члана било је прописано да савезни посланик не може бити позван на одговорност, притворен или кажњен за изражено мишљење или гласање у Савезној скупштини. Имунитет неодговорности био је, дакле, према Уставу СРЈ од 1992 апсолутан и у временском и у садржинском смислу, пружајући потпуну заштиту савезним посланицима не само од кривичне, него од сваке врсте одговорности, притвора или казне. Заштита имунитета неодговорности покривала је свако изражено мишљење савезних посланика и сваки њихов дат глас. За изражено мишљење у изношењу предлога, током дискусије у вези са подношењем посланичког питања или образлагањем интерпелације, као и у ситуацији примене реплике, и гласање у Савезној скупштини савезни посланици били су подложни само дисциплинској одговорности пред скупштинским домом чији су чланови, у случају повреде скупштинског пословника.⁶⁸⁵ Устав СРЈ од 1992 је у формалном смислу достигао имунитетски стандард неодговорности који је био општеприхваћен у развијеним демократијама. Међутим, имајући у виду потпуну зависност изабраних посланика у Већу грађана од политичке странке која их је кандидовала, био је настао парадокс да су посланици у Већу грађана који су Уставом били овлашћени (и прозвани) да говоре и гласају по својој савести, споља били под имунитетском заштитом од притиска извршне власти, али су суштински били без икакве заштите од притиска руководства сопствене партије. Што је, наравно, на болан начин отворило питање сврсисходности имунитетске заштите у околностима све веће доминације политичких партија. Таква зависност постојала је, на један унеколико другачији начин, и у случају посланика у Већу република, јер је поступак њиховог опозива била овлашћена да покрене посланичка (партијска) група која их је из Народне скупштине у Веће република и делегирала.

По питању имунитета неповредивости Устав СРЈ је, одредбама члана 87 ст. 3 – 5, прописивао да савезни посланик није могао бити притворен без одобрења већа Савезне скупштине чији је члан, осим за флагрантно кривично дело за које је прописана казна затвора у трајању дужем од пет година. Што се пак тиче покретања или вођења кривичног или другог поступка у којем се може изрећи казна затвора, постојале су две ситуације. Прво, уколико се посланик не би позвао на имунитет, такав поступак могао је бити покренут или вођен без одобрења већа Савезне скупштине чији је поједини посланик члан, с тим што је веће Савезне скупштине чији је члан посланик који се није позвао на имунитет могло одлучити да се имунитет примени, уколико то оцени потребним. Друго, уколико би се посланик позвао на имунитет, против њега се без одобрења већа Савезне скупштине чији је члан није могао покренути кривични или други поступак у којем се могла изрећи казна затвора. Имунитет неповредивости у сваком случају није обухватао грађанскоправну или другу одговорност у вези са којом није била предвиђена казна затвора.

Пословници оба већа Савезне скупштине детаљно су операционализовали уставне норме о стицању мандата и посланичким имунитетима.

За рад оба дома савезног парламента најпре су донети привремени пословници⁶⁸⁶.

Привремени пословник Већа грађана Савезне скупштине (ПП ВГ) од 1992 уређивао је његово конституисање и рад, остављајући могућност да питања која се односе на његов рад, а која нису уређена њиме, буду уређена одлуком или закључком Већа у складу с пословником.

⁶⁸⁵ Видети: Dragan M. Stojanović, Наведено дело, стр. 224

⁶⁸⁶ *Привремени пословник Већа грађана Савезне скупштине и Привремени пословник Већа република Савезне скупштине*, оба објављена у „Службеном листу СРЈ“, бр. 12/1992, од 15. јуна 1992. године.

ПП ВГ је уређивао конституисање Већа и верификацију мандата, при чему су, сагласно његовом члану 10, чланови Већа грађана стицали права и дужности утврђене Уставом СРЈ, законом и пословником, почев од дана верификације мандата. Почетак мандата у Већу грађана био је, дакле, везан за тренутак верификације, када је активирана и имунитетска заштита. Веће је било конституисано доношењем привременог пословника о раду и избором председника, потпредседника и секретара Већа. На основу ПП ВГ, Веће грађана представљао је и његовим радом руководио председник Већа, који се старао и о примени пословника. Веће је радило у редовним и ванредним заседањима, у пленуму и сталним и привременим радним телима (комисије и одбори). Седницу Већа заказивао је и предлог дневног реда утврђивао председник. У раду седнице Већа могли су, осим чланова Већа, учествовати председник и потпредседник Савезне владе, савезни министри, представници и повереници Савезне владе, други овлашћени предлагачи, функционери савезних органа и организација на претресу аката у вези с њиховим делокругом рада, представници република када би се претресао заједнички предлог република, као и друга лица која председник позове на седницу.

У расправи нико није могао говорити пре него што затражи и добије реч од председника Већа. Према ПП ВГ, члану Већа који тражи реч због повреде пословника или повреде утврђеног дневног реда, председник Већа давао је реч чим је затражи, након чега је председник Већа био дужан да пружи објашњење о повреди. Уколико посланик не би био задовољан објашњењем, о повреди се решавало на седници Већа, без претреса. Посланици су имали право на реплику – сваки посланик могао је да затражи реч како би исправио навод који је по његовом мишљењу нетачан и који је изазвао неспоразум или потребу личног објашњења (исправка навода) и реч је морао добити од председника Већа грађана одмах по завршетку говора лица које је исправку изазвало. Посланик је био дужан да се ограничи само на исправку. Уколико би у претходној дискусији његова личност била директно или индиректно поменута или су његове речи погрешно наведене, члан Већа грађана имао је право да пружи о томе објашњење, у ком случају му је председник Већа одмах давао реч. Према ПП ВГ, посланик или други учесник у претресу могли су говорити само о питању које је на дневном реду седнице Већа, а ако би се говорник удаљио од „теме“ председник Већа је био овлашћен (и дужан) да га позове да се држи дневног реда, уз могућност одузимања речи, ако се говорник не одазове на два позива да се држи дневног реда.

О питањима из своје надлежности Веће грађана одлучивало је гласањем, које је по правилу било јавно. Гласало се „за“ или „против“ предлога, а посланик је могао бити и уздржан, при чему се гласало дизањем руке или „употребом техничких средстава“, односно електронским системом гласања, од тренутка кад је такав систем био у употребу.

Привременим пословником ВГ био је подробно уређен и поступак постављања посланичких питања. Устав СРЈ од 1992 није прописивао тај институт парламентарне контроле над радом Савезне владе, већ је посланичко питање било уређено пословницима Већа Савезне скупштине. Посланик у Већу грађана имао је право да постави писано или усмено посланичко питање Савезној влади или поједином савезном министру, или гувернеру Народне банке СРЈ, у вези са њиховом надлежношћу. Поступак подношења питања, давања одговора и расправе о питању и одговору био је уређен по угледу на Пословник Народне скупштине Србије.

О одржавању реда на седници Већа грађана старао се председник тог дома. За повреду реда у току седнице посланицима – члановима Већа могле су бити изречене дисциплинске санкције: *мера упозорења, одузимање речи и удаљење са седнице*. Мера упозорења изрицана је члану Већа грађана који је својим понашањем, узимањем речи без одобрења председника Већа, прекидањем другог говорника или на други начин нарушавао ред на седници или поступао супротно одредбама пословника. Одузимање речи изрицано је посланику Већа који је својим говором на седници нарушавао ред и кршио пословничке одредбе, а пре тога је био већ два пута упозорен да се придржава реда и одредаба пословника. Те две мере изрицао је председник Већа грађана. Кад је у питању мера удаљења са седнице, према ПП ВГ, са седнице је удаљаван посланик тог Већа који не поступи по захтеву председника Већа у вези са мером одузимања

речи или на други начин омета ред на седници, или вређа Савезну скупштину, односно Веће или посланике, или употребљава изразе који нису у складу са достојанством Савезне скупштине. Ту, најстрожу дисциплинску меру својим члановима изрицало је Веће грађана већином гласања без претреса и удаљење се односило само на седницу на којој је посланик повредио ред. Посланик коме је била изречена оваква мера, био је дужан да се одмах удаљи из сале у којој се одржава седница, уз овлашћење председника Већа да наложи скупштинском обезбеђењу да односног посланика удаље из скупштинске сале уз примену силе.⁶⁸⁷ Одредбе ПП ВГ о одржавању реда на седници Већа примењиване су и на све друге учеснике у раду седнице, при чему је председник Већа могао да нареди да се и друго присутно лице које нарушава ред на седници Већа удаљи из дворане у којој се одржава седница, али и из зграде Савезне скупштине. За случај да редовним мерама није било могуће одржати ред на седници, председник Већа био је овлашћен да одреди кратак прекид седнице.

Права и дужности посланика у Већу грађана били су уређени одредбама чл. 160 – 169 ПП ВГ. На основу њих, посланици су били дужни да учествују у раду Већа, одбора и других радних тела Већа и комисија Савезне скупштине, а њима није могао бити ускраћен улазак и боравак у згради Савезне скупштине. Посланици су имали право да буду обавештени о свим питањима чије познавање им је било потребно за вршење функције путем службених публикација, информативног и документационог материјала. Посланици су имали право да користе просторије које су им стављене на располагање за рад и састанке с грађанима, у складу са одлуком о унутрашњем реду у Савезној скупштини, што је на посредан начин давало одговор на питање да ли се имунитет неодговорности простирао и на изјаве и изражена мишљења посланика на тим састанцима. Јер, без сумње, састанци с грађанима спадају у активности посланика везане за обављање посланичке функције.

Што се тиче имунитета, ПП ВГ је чланом 166 став 1 прописивао да посланик, у складу са Уставом СРЈ, ужива имунитет од дана верификације до дана престанка мандата. То је, иначе, била једина одредба ПП ВГ која би се могла односити на имунитет неодговорности и њу, како је већ објашњено, треба тумачити тако да је неодговорност посланика у Већу апсолутна и трајна, али да обухвата глас и изречена мишљења посланика у вези са вршењем његове посланичке функције од дана верификације до дана престанка мандата.

Остале одредбе члана 166 и одредбе члана 167 ПП ВГ уређивале су поступак одржања или укидања имунитета (неповредивости) члану Већа, који је, уобичајено, садржао обавезу надлежног органа да упутити захтев Савезној скупштини да одобри гоњење посланика, који се подносио председнику Већа грађана, да би га он упутити Одбору за мандатно-имунитетска питања на оцену. Одбор је извештај о захтеву с предлогом поступања подносио Већу на првој наредној седници. Када Веће није у редовном заседању, о захтеву је одлучивао Одбор који је био дужан да о томе обавести Веће на првој наредној седници. Дато одобрење Веће је могло да опозове до завршетка првостепеног поступка. На предлог Одбора за мандатно-имунитетска питања Веће је могло да успостави имунитет и посланику који се није позвао на имунитет уколико је то неопходно за вршење посланичке функције. (Овде се запажа интенција ПП ВГ да се обезбеди несметан рад Савезне скупштине.) Ако Веће не одобри гоњење посланика према којем је одређен притвор, притвор се морао одмах укинути и посланик пустити на слободу. Ако Веће сопственом одлуком установи имунитет посланику који се није позвао на имунитет, поступак против посланика морао је бити обустављен.

Имунитетска (и остала) права посланика уписивана су у посланичку легитимацију, која је сваком посланику издавана након извршене верификације мандата.

Привремени пословник ВГ примењиван је и у раду сталних и повремених радних тела Већа и односио се на права и обавезе чланова радних тела и других лица која су на позив

⁶⁸⁷ Таква мера је у Савезној скупштини током деведесетих година XX века у неколико наврата примењивана према посланицима Српске радикалне странке, а пре свега према председнику странке Војиславу Шешељу, који је у више наврата силом извођен из скупштинске сале. О томе ће бити рећи у даљем тексту овог рада.

председника радног тела учествовала у раду тела. Седницама одбора могли су присуствовати и учествовати у раду без права одлучивања и посланици који нису чланови одбора.

И *Привремени пословник Већа република* уређивао је поступак верификације мандата, учешће у расправи и одлучивању, одржавање скупштинског реда, права и дужности посланика и друга наведена питања, на идентичан начин као ПП ВГ.

На пословни ред заједничких седница оба већа, које су одржаване у прописаним случајевима, сходно су примењиване одредбе о пословном реду за седницу већа. Одлуку о унутрашњем реду у згради Савезне скупштине, на предлог Административне комисије Савезне скупштине, заједнички су доносила оба скупштинска дома.

Пословник Већа грађана Савезне скупштине, донет 19. маја 1994,⁶⁸⁸ за почетак мандата и активирањем имунитетских права посланика, као и по питању квалитета имунитета и поступка за очување или укидање имунитета задржао је решења из ПП ВГ. Пословник је унеколико поштрио услове за реплику, јер је посланику који се не би придржавао пословничких правила о коришћењу реплике реч одузима одмах, без претходне опомене, а право на реплику могло се користити највише два пута. Пословником је била подробније и јасније уређена забрана да ико прекида говорника или да га опомиње изузев председника Већа у случајевима које је прописивао сам пословник. Нарочито је значајна била одредба која је бранила председнику Већа да за време док председава седницом, коментарише излагање говорника (члан 91 став 4).

Под утиском немалог броја инцидената у Савезној скупштини који су се догодили у току две године њеног рада,⁶⁸⁹ измењене су и поштрене одредбе Пословника ВГ о реду на седници Већа. Сагласно чл. 102 – 107 Пословника ВГ, посланици су били дужни да поштују достојанство посланика Већа и Савезне скупштине; да се једни другима обраћају учтивим речима и са уважавањем и није било дозвољено коришћење увредљивих израза или изношење чињеница и оцена из приватног живота посланика и других лица; нико није могао да уђе у салу у којој се одржава седница Већа непристојно одевен, под дејством алкохола или других опојних средстава, нити је ико смео да уноси предмете који нису били потребни за рад на седници Већа; ословљавање посланика могло се вршити само именом и презименом, и нико није смео прићи говорници док му председник Већа не дозволи. Дисциплинске мере су остале исте, али је, према новом пословнику, свака изречена мера уношена у записник.

У циљу контроле Савезне владе, посланичком питању придодато је и право посланика на упућивање интерпелације у вези с радом Савезне владе. Интерпелацију је у писаном облику могло поднети најмање 15 посланика Већа, а поступак у вези са интерпелацијом и расправа о њој били су уређени по угледу на Пословник Народне скупштине Србије.

Пословником ВГ била је обезбеђена јавност у раду Већа, његових комисија и одбора. Телевизија и друга средства јавног информисања имали су право на директан пренос седница већа, а одлука о искључењу јавности на седницама доношена је изузетно, „ако то захтевају интереси земље“. То је обезбеђивало публицитет посланицима у њиховом раду, што је, са једне стране, био позитиван искорак у обезбеђивању политичке равноправности у једном, иначе, крајње неравноправном миљеу политичког деловања. Са друге стране, међутим, директни преноси су били веома крупан политички мамац за разне политичке егзибиционисте у парламенту, што је резултовало сталним повредама парламентарног реда и изазивањем крупних експреса међу посланицима. Такође, и представници штампе и других средстава „јавног обавештавања“ имали су слободан приступ седницама већа, његових комисија и одбора, ради обавештавања јавности о њиховом раду. За питање обезбеђења јавности од

⁶⁸⁸ *Пословник Већа грађана Савезне скупштине* од 19. маја 1994. године, „Службени лист СРЈ“, број 43/1994 од 27. маја 1994.

⁶⁸⁹ У прве две године рада Савезне скупштине многе скупштинске седнице биле су претворене у права вербална попришта, у којима су испљивање тираде најжешћих међусобних увреда посланика. Осим тога, долазило је и до физичких сукоба посланика. О томе, у даљем тексту.

значаја је била и одредба Пословника према којој „на седници Већа, комисије, односно одбора може се одлучити да представници средстава јавног обавештавања могу присуствовати седници и кад се на њој претреса неко питање без присуства јавности. О таквом питању ови представници могу давати за јавност само обавештења за која се то на седници одлучи. На седници се може одлучити да се обавештења о таквом питању могу давати тек по истеку одређеног времена.“ (чл. 219 ст. 2) У вези са њом може се, у контексту имунитета неодговорности и пословничке одговорности чланова Већа грађана, поставити питање какве би последице сносио посланик који би у својој изјави за медије у скупштинском холу, нпр, поступио супротно наведеном ограничењу. (Сматрамо исправним да је посланик и у таквом случају заштићен имунитетом неодговорности, али да је могао дисциплински одговорати пред самим већем чији је члан.) Надаље, представници средстава јавног обавештавања могли су да користе стенографске белешке са седница Већа, а Веће је такође могло да издаје и службена саопштења за јавност. Но, уколико би представници медија повредили тајност седница објављивањем извештаја о њиховом раду и одлукама без сагласности дома, они нису били под заштитом имунитета неодговорности.

Пословник Већа република Савезне скупштине, донет 22. децембра 1994,⁶⁹⁰ садржао је пословничка решења идентична описаним решењима Пословника Већа грађана.

2.3. Имуитет неодговорности и понашање народних представника у народним представништвима Србије и СРЈ у парламентарним сазивима до 2006. године

У својој књизи *Устав као јемство слободе*⁶⁹¹, К. Чавошки је изнео запажање да је, с обзиром на то да су слобода и демократија у непомирљивом сукобу са сваким монополом власти, један од првих циљева Устава Републике Србије од 1990. године требало да буде укидање монопола власти једне политичке странке или било које ексклузивне групе, као и сваког облика партијске државе, и то путем слободних и непосредних избора. Мањкавост Устава од 1990 била је првенствено у томе што он није успео (боље речено, политичке прилике и распоред политичких снага нису дозволили) да учини радикалан раскид са монополом власти једне партије – у нашем случају у Социјалистичку партију Србије (СПС) преименованих, али не и трансформисаних владајућих комуниста.⁶⁹²

Монопол власти Социјалистичке партије Србије (СПС) после доношења новог устава одржаван је упркос формално прокламованом вишепартизму, слободним изборима и подели власти. Спољне назнаке тог монопола биле су чињенице: да је Устав од 1990 донела једнопартијска (комунистичка) Скупштина, да је акламацијом прихваћени „вођа“ нације истовремено био и лидер СПС, да је та партија из претходног система „у мираз“ донела озбиљно материјално богатство, а да је у циљу изборне победе нештедимице користила и све расположиве ресурсе државе којом је управљала. Како је опозиција била у повоју, СПС је имала потпун монопол власти и политичког утицаја. У таквим околностима, демократски Устав од 1990 није могао да обезбеди и демократски поредак. „Сам по себи, Устав не може да обезбеди

⁶⁹⁰ *Пословник Већа република Савезне скупштине* од 22. децембра 1994. године, „Службени лист СРЈ“, број 1/1995, од 6. јануара 1995. године.

⁶⁹¹ Kosta Čavoški, *Ustav kao jemstvo slobode*, Institut za filozofiju i društvenu teoriju – IP „Filip Višnjić“, Beograd, 1995, стр. 94.

⁶⁹² СПС је настала 17. јула 1990 уједињењем Савеза комуниста Србије и Социјалистичког савеза радног народа Србије. За председника је изабран Слободан Милошевић, дотадашњи председник СКС. Таква СПС с позиција власти је диктирала даљи политички процес у републици. И у другим републикама тамошњи комунисти су преименовали своје савезе у политичке партије модерног назива (у Словенији, Хрватској и БиХ: Савез комуниста – Странка демократских промена; у Црној Гори: Демократска партија социјалиста; у Македонији: Савез комуниста Македоније – Партија за демократски преображај). На првим вишестраначким изборима у две републике (БиХ и Хрватска) комунисти су поражени, у друге две (Словенија и Македонија) имали су релативну већину без могућности да сами формирају власт. То је довело до даље трансформације тих партија у условима вишестраначког надметања за власт. Осим СПС, једино су још комунисти Црне Горе победили суверено на изборима и добили могућност да самостално формирају власт.

ваљан политички поредак ако нису испуњени и други неопходни услови.“⁶⁹³

Народна скупштина Републике Србије, конституисана након парламентарних избора из децембра 1990 године⁶⁹⁴, била је логична и најсликовитија последица политичког монопола владајуће партије. У Народној скупштини готово 4/5 мандата добили су посланици СПС,⁶⁹⁵ што је била крајње комотна већина за ревитализацију „тираније већине“ из периода владавине Народне радикалне странке (1903 до 1914).

Са тако убедљивом скупштинском већином, у околностима ратних сукоба у најближем окружењу,⁶⁹⁶ о озбиљној парламентарној контроли рада извршне власти није могло бити речи. Српски парламент се убрзо након првих вишестраначких избора претворио у причаоницу јалових политичких прича а скупштинска говорница у „пљуваоницу“⁶⁹⁷, у којој су посланици скупштинске већине апологетским пропагандним говорима учвршћивали власт „вође“ и владајуће партије, док је један број представника опозиције, уместо да се усредсреди на озбиљну критику власти, скупштинску говорницу користио за екстравагантну промоцију сопствених оскудних политичких програма и дискутабилних политичких ставова. У првим годинама вишестраначја у Србији, због полуратног стања у којем се земља налазила, политичке опције које су заговарале парламентаризам и вредности демократског политичког система биле су прилично слабе и маргинализоване, а главну реч у Народној скупштини водили су букачи и јастребови. Без веће политичке културе (уз заслужено признање ретким гласовима разума међу посланицима и власти и опозиције), међу собом тешко завађени по политичкој и идеолошкој линији, фрустрирани због раздвајања Југославије мимо жеље већинског српског народа, својим иступањима за скупштинском говорницом народни посланици првог вишестраначког сазива Народне скупштине Србије после 1914. године доприносили су сталној наелектрисаној атмосфери у републичком парламенту.

Ружна слика српског парламентаризма из деведесетих година прошлог века, која је створена у Народној скупштини Републике Србије, под идентичним политичким околностима била је пресликана и у парламенту тзв. Треће Југославије.

2.3.1. Имунитетски случајеви у раду Народне скупштине Републике Србије

2.3.1.1. Деветомартовски посланички штрајк глађу 1990 и имунитет неодговорности

Први велики испит из поштовања парламентаризма полагала је и прву назнаку односа према парламентарним правима народних посланика извршна власт СПС дала је два месеца после конституисања Народне скупштине, након демонстрација присталица опозиције у

⁶⁹³ Kosta Čavoški, *Ustav kao jemstvo slobode*, стр. 93.

⁶⁹⁴ Избори су одржани по двокружном већинском систему 9. и 23. децембра 1990. године. Социјалистичка партија Србије освојила је 194 од 250 мандата.

⁶⁹⁵ Најјача опозициона странка – Српски покрет обнове (СПО) – успела је да освоји тек 19 мандата.

⁶⁹⁶ У лето 1991, по проглашењу самосталности Словеније и Хрватске започео је десетодневни рат у Словенији (у којем је ЈНА поражена), одмах за њим букнуо је четворогодишњи рат у Хрватској између Хрвата и мањинских Срба који су имали подршку федералне армије, а у пролеће 1992. године и три и по године дуг рат у Босни и Херцеговини између три конститутивна народа. Србија је, формално изван свих тих сукоба, суштински учествовала у свима њима, помажући своје сународнике у Хрватској и Босни и Херцеговини. Коло несреће довршено је неуспешним покушајем оружаног гушења побуне Абанаца на Космету 1998 и 1999. године, који је за последицу имао напад НАТО пакта на СР Југославију марта 1999. године.

⁶⁹⁷ Назив „пљуваоница“ за скупштинску говорницу потиче из америчке парламентарне историје. Наиме, у време настанка првобитних скупштина у америчким колонијама током XVII и XVIII века, посланици тих скупштина током дугих обраћања са скупштинске говорнице жвакали су дуван, који су у једном тренутку морали да испљуну. Пошто су то чинили по поду скупштинске сале, што је било јако непристојно и непријатно, запослени у скупштинској служби једне скупштине досетили су се да уз говорницу поставе металну посуду за избацивање дувана. О томе више у: Pol Džonson, *Istorija američkog naroda*, Knjiga-komerc, Beograd, 2003, стр. 361. У преносном значењу, у политичком жаргону, израз „пљуваоница“ користи се за саму скупштинску говорницу са које неки посланици одапињу најгоре увреде на рачун својих колега у парламенту.

Београду 9. марта 1991. године.⁶⁹⁸ Реагујући оштро на опозиционе демонстрације, полиција је 9. марта 1991, у вечерњим часовима, у просторијама Народне скупштине Србије ухапсила лидера СПО Вука Драшковића, а током ноћи и потпредседника те странке др Јована Марјановића.⁶⁹⁹ Ни један, ни други нису били посланици републичког парламента, а у скупштинско здање склонили су се током јуриша полиције на демонстранте које су њих двојица предводили. Двојица политичара надали су се да полиција неће повредити неприкосновеност скупштинског здања, што се није обистинило. Наоружана полиција ушла је „на силу“ (без дозволе председника Народне скупштине) у скупштинско здање, где је и обавила хапшење именованих. Протестујући против таквог третмана Народне скупштине од стране органа силе, 17 посланика посланичког клуба СПО, којима се придружило и неколико опозиционих посланика из других посланичких група, затворили су се у просторије посланичког клуба и започели 9. марта 1991 увече штрајк глађу, због чега су унутар скупштинске зграде били окружени јаким полицијским кордоном.⁷⁰⁰ Штрајк глађу опозиционих посланика, са захтевом да се из затвора пусте председник и потпредседник СПО, да полиција напусти скупштинско здање и да се закаже ванредна седница парламента на којој би се расправљало о немирима у Београду и утврдила одговорност за ток догађаја на демонстрацијама, трајао је укупно три дана, до 12. марта 1991,⁷⁰¹ након чега су захтеви опозиционих посланика испуњени и штрајк глађу је прекинут. Међутим, током штрајка глађу полиција се према посланицима односила врло сурово, уз претње и забрану кретања посланицима по скупштинској згради, чак ни ради одласка у тоалет, тако да је изгледало да су они ухапшени и притворени у неколико просторија посланичког клуба СПО у самој скупштинској згради. Када је један од посланика СПО покушао да се прикључи колегама у скупштинском здању, није могао да прође кроз полицијски кордон, упркос томе што је на улазу у зграду Скупштине показао своју посланичку легитимацију, на основу које му је било гарантовано право на слободно кретање и слободан, неометан улазак у зграду парламента. Као реакција на показану посланичку легитимацију, уследио је, известила је *Борба*, одговор једног полицајца: „Ако почнемо кости да вам ломимо, показујте легитимације на другом месту.“ Према сведочењу посланика, посланицима је тога дана био угрожен голи живот.⁷⁰²

Случај упада полиције у Народну скупштину, хапшења опозиционих лидера и држања у „кућном притвору“ опозиционих посланика који су штрајковали глађу, сликовито говори о опредељењу извршних власти под контролом СПС да, кршењем скупштинског пословника, не поштују институцију парламента и његову неповредивост. Ово је српски парламент из 1991. године вратило у време Милана Обреновића који је, кршећи Устав и пословник, с војском упао у скупштинско здање јануара 1877. Осим тога, тај случај отвара нека веома занимљива питања везана за имунитет неодговорности народних посланика. На пример, питање да ли се штрајк глађу, ако би собом носио одређене противзаконите активности парламентарца, може ценити као вид изражавања политичког мишљења посланика у вези са вршењем његове посланичке функције и то у самом скупштинском здању? Јер, не сметнимо с ума да су се посланици својим

⁶⁹⁸ Београдске деветомартовске демонстрације 1991. године организовала је удружена (парламентарна и ванпарламентарна) опозиција, захтевајући отварање РТВ Београд за представљање опозиције у медијима, као и општу демократизацију друштва. Започете на Тргу Републике, демонстрације су оружаном интервенцијом полиције претворене у жесток сукоб неколико десетина хиљада демонстраната са добро организованом и бројном полицијом и прошириле се на шири центар града. У сукобима полиције и демонстраната несрећним случајем (пад са висине од пет метара) погинуо је један полицајац, након чега је полиција отворила ватру на демонстранте, ранивши пет демонстраната и усмртивши једног осамнаестогодишњака. Сукоби су несмањеном жестином трајали од поднева до вечерњих часова, а заустављени су тек пошто су на улице главног града изведене оклопне јединице Југословенске народне армије. Протести су продужени у наредних неколико дана, пошто су им се прикључили студенти Универзитета у Београду и већи број истакнутих јавних личности. Протести су престали након делимичног испуњења захтева демонстраната (министар унутрашњих послова дао је оставку, смењени су директор и уредници РТВ Београд, пуштени су из затвора опозициони лидери).

⁶⁹⁹ „У затвор из Скупштине“, *Борба*, бр. 71/LXIX од 11. марта 1991, стр. 5.

⁷⁰⁰ „Посланици опозиције започели штрајк глађу“, *Борба*, ванредно издање од 10. марта 1991, стр. 16.

⁷⁰¹ „Вук Драшковић пуштен из затвора“, *Борба*, бр. 73/LXIX, од 13. марта 1991. године, насловна страна.

⁷⁰² „Тенденциозна замена теза“, *Борба* бр. 72/LXIX од 12. марта 1991, стр. 3.

захтевима јасно определили о тренутној политичкој ситуацији у земљи. Или је то само један од видова политичке опструкције парламента? Даље, ако се штрајк глађу може ценити као вид посланичког изражавања сопственог политичког мишљења, онда се поставља питање да ли је њихово стављање под полицијски надзор унутар зграде парламента повреда њиховог имунитета? Да ли повреда имунитета може да се учини у вези са активностима посланика у просторијама за рад посланичких група, односно да ли посланички имунитет покрива активности посланика у просторијама посланичких клубова? Напоследку, ако јесте била повреда имунитета народних посланика, зашто на њу није реаговао први међу једнакима – председник Народне скупштине?

У погледу дилеме да ли је штрајк глађу био пука опструкција парламента од стране посланика опозиције или се може окарактерисати као посебан вид изражавања политичког мишљења у вези с вршењем посланичке функције, ситуација у овом случају је углавном јасна. Такав радикалан гест посланика опозиције није био опструктиван у односу на сâм парламент, нити је собом носио њихове противзаконите активности, које би могле да се окарактеришу као кривична дела или прекршаји. Оваквим симболичким гестом посланици нису чинили никакво кривично дело, никакав прекршај. Опструкција је, по својој дефиницији, свака активност народних посланика усмерена на спречавање или отежавање рада парламента како у току скупштинских седница, тако и током рада скупштинских тела.⁷⁰³ Она, дакле, може да буде учињена само према парламенту у раду, у скупштинској сали за седнице или просторијама радних тела парламента.⁷⁰⁴ Опструкција, без сумње, каткад собом може да носи и одређене противзаконите радње оних који опструкцију спроводе (насилно спречавање осталих посланика да учествују у парламентарном раду, туча са припадницима скупштинског обезбеђења, демолирање скупштинске сале или других просторија итсл). У конкретном случају то није било тако. Посланици СПО и с њима солидарне колеге из других опозиционих партија својим штрајком глађу нису могли опструисати рад Народне скупштине, јер у време догађаја Народна скупштина није заседала, скупштинска тела нису радила, а и сам чин штрајка није се догађао нигде другде осим у просторијама посланичког клуба СПО. У вези са тим остаје да се одговори још на два потпитања. Прво, да ли је штрајк глађу, као вид изражавања политичког мишљења, у конкретном случају уопште требало штитити имунитетом неодговорности, јер посланици у штрајку глађу нису починили никакве повреде закона? И, друго, да ли имунитет неодговорности покрива активности народних посланика у просторијама посланичких клубова? На та два значајна питања покушаћемо да одговоримо подробније приликом разматрања садржинског обухвата и просторног аспекта имунитета неодговорности.

Штрајк глађу посланика СПО у просторијама њиховог посланичког клуба, с обзиром на постављени захтев – да Скупштина расправља о узроцима, последицама и одговорнима за деветомартовска дешавања на улицама Београда, јесте био један облик активности посланика везан за њихово вршење функције. Била је то, без сумње, изнуђена активност до које не би дошло да је председник Народне скупштине одмах реаговао и заказао седницу парламента.⁷⁰⁵ Ако штрајк глађу, дакле, јесте био изнуђени вид посланичке активности народних посланика, он је несумњиво везан за њихово вршење посланичке функције и као такав могао се вршити и у просторијама њиховог посланичког клуба, као што се могао вршити било где у згради парламента. Да су, штрајкујући глађу, починили неко кривично дело (на пример, да је неко од

⁷⁰³ О томе: Слободан Јовановић, *Држава*, књига II, Део трећи: Државна организација, Глава II: Организација законодавне власти, стр. 187-191; Сима Аврамовић, *Rhetorike Techne – Вештина беседништва и јавни наступ*, четврто допуњено издање, Службени гласник – Досије студио, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2018, стр. 352-353.

⁷⁰⁴ Теоретски, опструкција би могла бити покушана и на самом улазу у скупштинско здање, ако би се нпр. група посланика забарикадирала при самом улазу у зграду са намером да ниједног посланика не пропусти у скупштинско здање на седницу скупштине или радног тела.

⁷⁰⁵ Штрајк глађу посланика СПО је и престао оног тренутка кад су испуњени услови од којих је један био – заказивање седнице Народне скупштине.

њих у револту позвао грађане на насилну промену уставног поретка), посланици би морали бити заштићени имунитетом неодговорности. „Одговорност је искључена не само за посланиково деловање на пленарним седницама парламента, него и за његов рад у парламентарним одборима и комисијама, посланичким групама и службеним мисијама које би му парламент поверио.“⁷⁰⁶

Што се тиче штрајка глађу као начина изражавања мишљења, на овом месту, позивамо се на афирмативан став Сл. Јовановића у погледу дејства имунитета неодговорности на посланика који своје мишљење изрази не речима, него „извесним поступцима“, под условом да су то могу да буду само симболички поступци који не производе материјално дејство, нити имају за икога непријатније или штетније последице од речи које ти поступци замењују.⁷⁰⁷ Ако, дакле, прихватимо да штрајк глађу у конкретном случају јесте био вид изражавања политичког мишљења и става посланика у вези са вршењем функције, који собом није носио штетне последице по лица против чијег дејства је био уперен (посланици су штрајком глађу могли наштетити само свом здрављу), чак и да су починили неко кривично дело из каталога говора-деликта, то је морало бити покривено имунитетом неодговорности народних посланика.

Код таквог стања ствари, питање зашто је поводом угрожавања имунитетских права посланика изостала реакција председника парламента је лако одговориво. Супротно очекивањима да председник српске скупштине у датом тренутку буде „на бранику“ не самих опозиционих посланика по себи, него њих као чланова парламента и, самим тим, Народне скупштине као институције, што је била његова уставна и пословничка обавеза, он је 9. марта 1991, као војник владајуће странке која га је делегирала и за народног посланика и за председника Народне скупштине, био „на бранику“ останка те политичке странке на власти. Изостанак реакције председника Народне скупштине у датом случају је очекиван, јер је био везан „императивним“ уговором⁷⁰⁸ који у доба партијске владавине парламентом један посланик има са својом политичком партијом, нарочито ако је она ауторитарног типа, каква јесте била СПС.

У вези са конкретним скупштинским инцидентом, такође се поставља питање да ли је једном народном посланику могао бити забрањен улазак у Народну скупштину и боравак у њој, као што је то било учињено у односу на посланика СПО који је, како је известила *Борба*, упркос показаној посланичкој легитимацији, извесно време био спречен да у зграду Народне скупштине уђе и придружи се својим колегама који су штрајковали глађу. Наравно да не. Јер Пословник Народне скупштине од фебруара 1991, који је тада био на снази, као једно од имунитетских права посланика, истакао је да се народном посланику не може ускратити улазак и боравак у Народној скупштини. Имајући то у виду, народном посланику је и на такав начин угрожен посланички имунитет, али овог пута имунитет неповредивости.

Према свему наведеном, случај штрајка глађу посланика СПО и поступци извршне власти у том поводу могу се назвати првим угрожавањем имунитетских права народних посланика у поново успостављеном парламентарном систему у Србији.

2.3.1.2. Имуитетски ход по жици народног посланика Војислава Шешеља

Почетак доба најневероватнијих политичких егзибиција посланика у српском парламенту деведесетих година прошлог века, од којих су многе биле супротне закону, означен је избором за народног посланика и уласком у Народну скупштину „четничког војводе“ Војислава Шешеља⁷⁰⁹, једне посве паторескне и, без сумње, најдеструктивније политичке

⁷⁰⁶ Dragan M. Stojanović, Наведено дело, стр. 212-213.

⁷⁰⁷ Слободан Јовановић, „Посланичка неодговорност“, стр. 410

⁷⁰⁸ Ратко Марковић, *Уставно право*, стр. 246.

⁷⁰⁹ Контроверна политичка личност екстремно националистичке провинијенције. Био члан Савеза комуниста од 16. године. Дипломирао на Правном факултету Универзитета у Сарајеву. Као најмлађи магистар наука у СФРЈ, магистрирао је на посве комунистичкој теми „Марксистички концепт наоружаног народа“. Докторирао је на

личности на српској политичкој сцени у последњој деценији XX века.

Пошто се јавности приказао у светлу горљивог и екстравагантног, често вербално, али и стварно насилног српског националисте, Војислав Шешел у српски парламент ушао је након спроведених допунских избора јуна 1991. године, расписаних по већинском систему у изборној јединици Раковица – Београд, због смрти народног посланика СПС, књижевника Миодрага Булатовића. Својим уласком у српски парламент је унео тзв. „језик џунгле“⁷¹⁰ и „фингиране бахатости“⁷¹¹, насилну реч потпуне нетолеранције и бескрупулозног дифамирања политичких противника.

После различитих „ефектних“ политичких експреса које је чинио на српској политичкој сцени тих година (нпр. јавни физички обрачуни са лидером СПО Вуком Драшковићем), од којих су неки имали и међународни елемент (обилазак освојеног Вуковара у четничкој униформи и са митраљезом на грудима, или обилазак положаја босанских Срба око Сарајева током опсаде 1992), Шешел је, у својству народног посланика, прво ватрено крштење са српском јавношћу имао 9. јула 1992. године, када је испред Народне скупштине на већу групу окупљених студената који су демонстрирали⁷¹² против режима Слободана Милошевића, потегао пиштољ. То је истовремено било и његово прво ватрено крштење са сопственим посланичким имунитетом.

Док је 9. јула 1992. године протестна колона студената пролазила поред Народне скупштине Републике Србије у улици Српских владара, из скупштинске зграде изашао је Војислав Шешел и провокативно кренуо да им препречи пут. „Прва реакција новинара и студената који су били у првом реду, био је страх и рефлексно повлачење уназад. Али, затим страх се трансформисао у бес, јер су студенти схватили ... да је овај Шешелев излазак био смишљена провокација. Почело је скандирање ... а већа група студената је појурила пут

Правном факултету Универзитета у Београду 1979, као најмлађи доктор наука у СФРЈ. Од 1981 до 1984 био је асистент на Факултету политичких наука у Сарајеву. Дошавши у сукоб са комунистичким властима у Босни и Херцеговини, у борби за доцентско место на Факултету, конвертовао је у српског националисту, због чега је осуђен пред првостепеним кривичним судом у Сарајеву на осам година строгог затвора. Одлуком Врховног суда СФРЈ казна му је смањена на две године, да би у затвору провео 22 месеца. Због снажног ангажовања интелектуалаца из целе Југославије и његовог штрајка глађу, пуштен је раније из затвора. Године 1989 и 1990 у више наврата је боравио у САД, где је био гост антикомунистичке политичке емиграције. Отуда се у земљу вратио са чином српског четничког војводе који је добио од припадника четничке емиграције. Почетком 1990 године формирао је националистичку организацију Српски слободарски покрет која због екстремистичког деловања није добила дозволу за регистрацију. Зато је свој покрет удружио с фракцијом Српске народне обнове коју је водио Вук Драшковић, из чега је настао Српски покрет обнове. Ту партију напустио је брзо после сукоба који су изазивали велику пажњу јавности. На себе је скретао пажњу несвакидашњим политичким гестовима, попут оног кад је са присталицама безуспешно јуришао на Кућу цвећа, да би наводно ексхумирао Јосипа Броза Тита, и политичким програмом у две речи: Велика Србија (на западним границама „Карлобаг – Карловац – Огулин – Вировитица“). На изборима 1990 године кандидовао се за председника Србије. Фебруара 1991 формирао је Српску радикалну странку, чији је председник и данас. У више сазива био је републички и савезни посланик. После низа година непомирљивих сукоба с владајућом СПС, 1998. године ступио је с њима у коалицију и постао потпредседник републичке владе. Године 2003 добровољно се предао Хашком трибуналу под оптужницом за злочин геноцида током ратова на бившим југословенским просторима 1991-1995. године. У притвору Хашког трибунала провео је скоро 12 година, пре него што је пуштен. Од 2016 до 2022 био је наново посланик у Народној скупштини Србије, након чега је његова странка изгубила статус парламентарне странке. Видети о томе: „Биографија Војислава Шешела“, *Велика Србија*, број 2126, Београд мај 2005, стр. 1; „Profile Vojislav Seselj“, BBC NEWS Europe, Wednesday, 7. novembre 2007, www.news.co.uk, приступ 4. 12. 2023.

⁷¹⁰ Дејан А. Милић, *Српски политички говор модерног доба*, друго допуњено издање, Службени гласник – Завод за уџбенике, Београд, 2011, стр. 75.

⁷¹¹ Сретен Петровић, *Реторика – историја, теорија, пракса*, Народна књига – Алфа, Београд, 2007, стр. 442 и даље.

⁷¹² Студентски протест из јула 1992. године био је наставак опозиционог Видовданског протеста против режима Слободана Милошевића и Социјалистичке партије Србије због тешке економске и политичке ситуације у СР Југославији. Видовдански опозициони скуп испред Народне скупштине СРЈ трајао је непрестано недељу дана и окончан је без резултат по опозицију. Протесту су се придружиле и студентске организације Универзитета у Београду, које су захтевале оставку Милошевића и расписивање нових, слободних избора за српски парламент.

'војводе'. Лидер Српске радикалне странке, окружен телохранитељима, узвратио је (вербално) студентима, а затим је потегнуо пиштољ. Оружје је уперео у масу, али му је један од његових телохранитеља подигао руку у ваздух и тако га буквално спровео у Председништво Србије.⁷¹³

Пошто је наведени инцидент изазвао велику пажњу јавности, Војислав Шешељ је већ 10. јула 1992 у холу Народне скупштине одржао конференцију за штампу током које је „упозорио јавност на несагледиве последице“ инцидента какав је био инцидент испред Народне скупштине, окривљујући за инцидент окупљене студенте. На конференцији за штампу изрекао је претње на рачун студената, да „следећи пут неће сносити одговорност за последице, евентуалне жртве и крвопролиће“, наводећи да ће следећи пут студенти бити горе кажњени, уз претњу да спрема и мере одмазде против студената. На истој конференцији за штампу, народни посланик Шешељ изнео је увреду на рачун свог колеге народног посланика Војислава Недељковића из СПО, наводећи да исти изгледа као пацов и да има манире пацова. Непосредно пре конференције у скупштинском ресторану сломио је део фотоапарата једног новинара, чију је парчад потом делио окупљенима у холу Народне скупштине.⁷¹⁴

Против народног посланика Шешеља тадашњи ректор Универзитета у Београду поднео је захтев Народној скупштини за укидање посланичког имунитета, ради покретања поступка за утврђивање кривичне одговорности због инцидента испред парламента, који је Народна скупштина проследила полицији и Републичком јавном тужиоцу, о чему је известила Борба у свом издању за 15. јул 1992. године.⁷¹⁵ Но, већ два дана касније Борба је известила да, иако је „случај Шешељ“ стигао у тужилаштво, кривични поступак против тог посланика није покренут. О инциденту се изјаснио окружни тужилац у Београду, који је објаснио да би се у конкретном случају (подизање пиштоља на студенте) могло радити о кривичном делу из члана 56 тадашњег Кривичног закона Србије⁷¹⁶ или кривичном делу угрожавања сигурности или узнемиравања из члана 67 Кривичног закона Србије, али је дао оцену да „нема парламента у свету који би по том члану дао сагласност да се води кривични поступак, ако се посланик позове на имунитет“, те да је „угроженост јак субјективни елемент код грађана, а пет хиљада људи према једном човеку то не може да има“, због чега је изразио неверицу у погледу евентуалног укидања имунитета посланику и кривичног кажњавања.⁷¹⁷ Из тужилаштва никад није стигао захтев Народној скупштини за укидање имунитета неповредивости народном посланику Војиславу Шешељу, те Народна скупшта није била у прилици да расправља о укидању његовог имунитета у вези са претњом оружјем студентима пред зградом парламента. Тако јавност није сазнала да ли је народни посланик Шешељ имао дозволу за ношење оружја или је и на тај начин прекршио закон.

Каква је све дела накупио на свој рачун народни посланик Војислав Шешељ у инциденту потезања пиштоља према студентима у јулу 1992. године? Пре свега, претњом оружјем, упућеном према студентима, он је доиста себе ставио под сумњу да је извршио кривично дело из члана 56 или члана 67 тадашњег Кривичног закона Србије. Ломљењем фотоапарата фоторепортеру у скупштинском ресторану, остварио је биће кривичног дела насилничког понашања, док је називајући свог скупштинског колегу посланика Недељковића пацовом, остварио биће кривичног дела увреде. За прве две радње (потезање оружја и ломљење фотоапарата) био је покривен имунитетом неповредивости, о којем је требало да расправља Народна скупштина.

Што се тиче понављања (и чак појачавања) претње студентима и нашошења увреде

⁷¹³ „Scenska igra za vlast – 'Bliski' susret s vojvodom“, *Borba*, br. 193/LXX, od 10. jula 1992, стр. 5.

⁷¹⁴ „Обрачун s fotoreporterom“, *Nedeljna Borba*, br. 194-195/LXX, od 11-12. jula 1992, стр. 9.

⁷¹⁵ „Случај Шешељ пред тужиоцем“, *Borba*, br. 198/LXX, od 15. jula 1992, стр. 10.

⁷¹⁶ „Ко се, при каквој тучи или свађи маши оружја, опасног оруђа или средства подобног да тело тешко повреди или здравље тешко наруши, казниће се новчаном казном или затвором до 6 месеци.“ – члан 56 *Кривичног закона Републике Србије*, „Службени гласник СРС“, бр. 26/1977... 21/1990, и „Службени гласник РС“, бр. 16/1990, 49/1992, 23/1993, 67/1993, 47/1994, 17/1995, 44/1998, 10/2002, од 01.03.2002. године.

⁷¹⁷ „Захтеви у зачараном кругу“, *Borba*, br. 200/LXX, od 17. jula 1992, стр. 14.

колеги посланику, у ситуацији у којој би се говор на конференцији за новинаре у холу Народне скупштине прихватио као облик деловања народног посланика у вези са вршењем посланичке функције (што сматрамо да би било исправно, јер је конференција за медије у народном представништву један од видова комуникације народних посланика са грађанима), народни посланик Шешел би у конкретном случају био покривен имунитетом неодговорности. У случају пак да је дошло до расправе о његовом обраћању на конференцији за штампу у парламенту и ако би се његовом говору на конференцији за штампу унутар Народне скупштине одрекао квалитет активности у вези са вршењем посланичке функције, народни посланик Шешел би у том случају био под заштитом процесног имунитета неповредивости, те се према њему није кривично-процесно могло деловати без одобрења Народне скупштине.

Међутим, у оба случаја која је скривио у парламенту (ломљење фотоапарата и поновљена претња, односно наношење увреде) овај посланик био је дисциплински одговоран по Пословнику Народне скупштине Србије и било је нужно да Народна скупштина расправља о његовој дисциплинској одговорности и да му буде изречена пословничка мера, што није учињено. Тако је и у овој имунитетској епизоди посланика Војислава Шешела, не занемарујући одлике имунитета као кривичноправног института, занемаривањем пословничке дисциплинске одговорности тог посланика осенчена превасходно политичка природа посланичког имунитета.

2.3.1.3. Један потенцијално значајан имунитетски случај посланика Александра Вучића

Скупштински ексцеси који су обележили парламентарни живот Републике Србије и Савезне Републике Југославије у последњој деценији XX века по правилу су били везани за посланике Српске радикалне странке.

Могуће једно од најзначајнијих питања међусобног потирања имунитета неодговорности и дисциплинске одговорности посланика у парламенту за исказану реч, поставља се у вези са једним скупштинским иступањем народног посланика СРС Александра Вучића⁷¹⁸, које се догодило на седници Народне скупштине 20. јула 1995. године.⁷¹⁹ Добро већ

⁷¹⁸ Александар Вучић (1970), дипломирани правник из Београда, приступио је Српској радикалној странци 1993. године и врло брзо се успео у страначкој хијерархији до функције генералног секретара странке, на којој је остао 15 година. После избора одржаних 1992, изабран је за посланика у Народној скупштини Србије. Уласком радикала у коалицију са СПС почетком 1998, постаје најмлађи министар у Влади Републике Србије, задужен за информисање. У току његовог министарског мандата усвојен је један од најрестриктивнијих закона у сфери јавног информисања, уперен према опозиционим медијима. Након октобарских промена 2001, поново је у опозицији и наставља да обавља посланичку функцију. Године 2008, после раскола у СРС, иступа из странке и прикључује се лидеру отцепљеног крила радикала Томиславу Николићу у стварању Српске напредне странке (СНС). Победом Николића на председничким изборима 2012, Вучић постаје председник СНС и у коалиционој влади Ивице Дачића добија место првог потпредседника и министра одбране, да би 2014 постао и премијер Србије. Владу је водио у два мандата од 2014 до 2016, да би на председничким изборима 2017 био изабран за председника Републике. За председника Републике поново је изабран 2022. године.

⁷¹⁹ Поменута седница Народне скупштине Србије одржана је у крајње сложеним међународним и унутрашњим политичким околностима: на међународном плану, десетак дана раније дошло је до ратног злочина Војске Републике Српске приликом заузимања града Сребренице у источној Босни, којом приликом је побијено неколико хиљада заробљених муслиманских војника и цивила, након чега су ваздушне снаге НАТО пакта бомбардовале српске положаје. У западној Босни паралелно се одвијала муслиманско-хрватска офанзива против јединица босанских Срба, које су потискиване и губиле положаје. У исто време, режим СПС се на унутрашњем плану обрачунавао с политичком конкуренцијом, те су у јуну 1995 под удар режима дошли председник и заменик председника СРС Шешел и Томислав Николић који су, иако обојица под посланичким имунитетом (Шешел под имунитетом савезног посланика, а Николић под имунитетом посланика српског парламента) због сукоба с полицијом поводом непријављеног митинга у Ѓилилану на Космету, били прекршајно осуђени на казне затвора које су издржавали у тамошњем затвору, пошто су им мандатно-имунитетски одбори Савезне скупштине, односно Народне скупштине Србије одузели посланички имунитет. (Видети: „Шешелу одузет имунитет“ и „Без имунитета и Николић“, *Борба*, број 156/LXXIII, од 5. јуна 1995, стр. 5; „Голгота српских радикала“, *Велика Србија – новине Српске радикалне странке*, број 40 од 14. јуна 1995, стр. 1-4)

познат јавности по својим оштрим и радикалним вербалним иступима у парламенту, у свом обраћању поводом веома тешке ситуације по Србе у Босни и Херцеговини, посланик Александар Вучић оптужен је да је са скупштинске говорнице изнео несвакидашњу претњу упућену међународној заједници, но стварно уперену против Муслимана. У свом говору он је, поред осталог казао да ће Срби, уколико међународна заједница бомбардује српске положаје у БиХ, за сваког убијеног Србина побити стотину Муслимана. Затрпана мноштвом крајње депримирајућих вести из земље и најближег окружења, српска јавност би говор младог радикалног посланика можда и пренебрегла, да три дана касније, 23. јула 1995, у ударном термину, у другом дневнику РТС у 19.30, у опширном коментару једне од водећих новинарки РТС тог времена Соње Ђурић посвећеном радикалној злоупотреби слободе говора у парламенту, проблематично скупштинско иступање Александра Вучића од 20. јула 1995 није наведено као еклатантан пример злоупотребе слободе говора и ширења говора мржње. У коментару насловљеном „Серум за отров и лажи“⁷²⁰, са питањем „шта откривају радикалски експеси у скупштинским клупама?“, новинарка Ђурић је изнела тезу да су обе скупштине (савезна и српска) у претходних годину дана рада „постале место где је до крајњих граница компромитован парламентарни живот, што није последица испада појединаца ... већ смишљеног деловања Радикалне странке у које се, свесно или не, често уклапају и припадници других странака.“ Према мишљењу коментаторке, инцидент је постао циљ коме Радикална странка тежи на сваком заседању, да би путем било каквог скандала паралисала рад парламента. Као пример таквог понашања „Шешелевих радикала“, Ђурић је навела текуће заседање Народне скупштине током којег су они (радикали) „желели да наметну расправу о механизму одузимања имунитета њиховим лидерима, иако је свима јасно да се према Пословнику тема скупштинског заседања не може накнадно променити.“⁷²¹ Ђурић је надаље коментарисала како сматра да би био заморан, али вероватно и вредан допринос „најновијој историји нашег парламентаризма“, да се статистички обраде све увреде, лажи, произвољности и бесмислице које су на том и протеклим заседањима изrekli радикали, констатујући да је у оба парламента граница између истине и лажи избрисана и да одговорност за реч не постоји. Новинарка је изнела посве лаичко питање (уз евидентно непознавање суштине парламентарне неодговорности), шта треба да почини посланик да би био приведен лицу правде, поентирајући да када би се у обзир узимале све увреде и лажи изречене за скупштинском говорницом „Имунитетски одбор би био у перманентном заседању“. Тврдећи да су сценарији скупштинских иступања радикала прожети духом провинцијског дилетантског позоришта, пуни „плачног пренемагања због 'угроженог српства' и помпезних речи као што су: част, поштење, домовина, обилићи и бранковићи, упоредо са увредама туђег рода, племена, имена, породице и родног града, двосмислености из трачерских рубрика, вулгарним изразима“, новинарка је оптужила посланике СРС за недостатак одговорности пред народом, уношење најразличитијих раскола међу грађане Србије и „агресивног понашања испуњеног претњама и увредама“. Изнету тезу о профашистичкој суштини идеологије СРС поткрепила је спорном изјавом Александра Вучића са седнице од 20. јула 1995, извученом из контекста целог говора:

⁷²⁰ Коментар је под наведеним насловом интегрално објављен у дневном листу *Борба*, број 205/ LXXIII, од 24. јула 1995, стр. 3;

⁷²¹ Начин одузимања имунитета посланицима СРС уистину је, са становишта Устава и пословника, био крајње дискутабилан, јер је имунитет Николићу одузет на седници Одбора за мандатно-имунитетска питања у ноћи 3/4. јун 1995. године, због које су чланови Одбора за мандатно-имунитетска питања Народне скупштине Србије буђени и довођени на седницу тог одбора чак и хеликоптерима, при чему са наведене седнице није сачињен записник. Седница Одбора за мандатно-имунитетска питања у Већу грађана Савезне скупштине, према наводима партијских новина СРС *Велика Србија*, није ни одржана, него је савезном посланику Шешелу, према којем је прекршајни поступак најпре обустављен због позивања на имунитет и који је противправно задржан у згради прекршајног органа упркос обустављању поступка, имунитет одузет на тзв. телефонској седници, због чега је секретарка тог одбора поднела оставку на ту дужност, након чега је решењем Општинског органа за прекршаје у Гњилану Уп.бр.242/295 од 4. јуна 1995 осуђен на казну затвора од 20 дана. (О томе више у: *Велика Србија – новине Српске радикалне странке*, бр. 39/јун 1995, стр. 1-4; „Голгота српских радикала“, *Велика Србија – новине Српске радикалне странке*, број 40 од 14. јуна 1995, стр. 1-4). Осим тога, новинарка је изнела и нетачан податак да скупштински Пословник није предвиђао могућност промене дневног реда седнице.

„...па, ви бомбардујте, убијте једног Србина – ми ћемо стотину муслимана! Па, да видимо сме ли међународна заједница, или било ко други, да удари на српске положаје, може ли се тако понашати са српским народом?“ .

Та, најблаже речено, неугодна изјава посланика Вучића (за коју ће он потом тврдити да је истргнута из контекста читавог говора, чиме је промењено њено суштинско значење)⁷²², све више је добијала на значају како је он напредовао у политици и како је заузимао све значајније позиције у власти. Изјава је, с времена на време, од стране његових политичких опонената помињана ради угрожавања његовог политичког рејтинга и приказивања њега као екстремног политичара, при чему је заобилажен њен суштински „квалитет“ везан за поимање имунитета неодговорности, јер правилно сагледавање поменуте изјаве у сврху утврђивања граница слободе говора посланика у парламенту никоме у данашњој српској политици није ни од каквог политичког значаја. Напослетку, са закашњењем од 28 година, дневни лист *Данас* је 20. јула 2023. године објавио чланак⁷²³, у којем је пренет извод из транскрипта дела скупштинске расправе од 20. јула 1995, у којем су учествовали тадашњи посланици Небојша Лековић и Александар Вучић и тадашњи председник Народне скупштине, социјалиста Драган Томић. Из дела транскрипта види се да је контекст говора Александра Вучића доиста другачији од онога који му је новинарка Ђурић ставила на терет у свом коментару у Другом дневнику РТС 23. јула 1995. године, односно да је Вучић тада само препричавао „одбрамбену идеју“ лидера СРС Шешеља који је у то време издржавао затворску казну у Гњилану.⁷²⁴

Иако у коментару новинарке Ђурић поменута, не да би се разрешило питање одговорности народних посланика за исказану реч у парламенту, него да би се у јавности унизио тренутни политички противник СПС, наведена ванконтекстна изјава посланика Вучића је значајна за расправу о границама имунитета неодговорности за говор у скупштини.

Да је посланик Вучић своју изјаву са скупштинске говорнице уобличио на начин како му је импутирала новинарка Ђурић издвајањем једне реченице изван контекста целог говора, у његовим речима би се стекло биће кривичног дела *подстицања на извршење ратних злочина*

⁷²² „Vučić: Moja izjava 'za jednog Srbina ubićemo 100 muslimana' izvučena iz konteksta“, portal *Blic*, 04.11.2015, www.blic.rs/vesti/politika/vucic-moja-izjava-za-jednog-srbina-ubicemo-100-muslimana-izvucena-iz-konteksta/qttp879, приступ: 11.01.2024.

⁷²³ Jelena Diković, „Dvadeset osam godina od Vučićeve poruke sa skupštinske govornice 'ubijte jednog Srbina, mi ćemo stotinu muslimana'“, *Danas*, 20.07.2023, www.danas.rs/svet/region/dvadeset-osam-godina-od-vuciceve-poruke-sa-skupstinske-govornice-ubijte-jednog-srbina-mi-ćemo-stotinu-muslimana-video/, приступ: 10.12.2023.

⁷²⁴ „Председник: Има реч народни посланик Небојша Лековић, повреда Пословника.

Небојша Лековић: Господин Вучић ме прозвао и имам право на реплику.

Председник: Рекламирали сте повреду Пословника.

Небојша Лековић: Само да кажем да ли знам шта је фашизам. Да ли је лидер странке која пропагира сто мртвих за једног мртвог Србина, да ли тај лидер странке није фашиста? Ко је то у историји радио осим Хитлера? Нико више.

Председник: Господине Вучићу, нисте добили реч, изашли сте сами. Изашли сте. Изволите седите, даћу Вам реч. Молим народне посланике за тишину. Има реч народни посланик Александар Вучић, одговор на реплику. И нема више реплика.

Александар Вучић: Да кажем, а рекао је опет о човеку кога су сместили иза решетака, да је рекао да ваљда треба 100 мртвих Муслимана за једног мртвог Србина. Објаснићу како и поводом чега је то рекао Војислав Шешељ. Зна да је тешко да ви то разумете, али дајте да бар ти ваши савезници раде свој посао, ако их плаћате, нека се бар потруде да вам нешто објасне. Када су авиони НАТО пакта бомбардовали српске положаје у Републици Српској, када је било цивилних жртава на Јахорини, када је било цивилних жртава у околини Бихаћа, када је српска нејач гинула само зато што су српска, а не муслиманска и хрватска, да вас подсетим и на ону трудницу и на ону децу која су изгинула у школи недалеко од Босанске Отоке некадашње, тада је Војислав Шешељ рекао да је једини излаз Србима да похватају или припаднике УНПРОФОР-а или да заробљенике ухвате, па да уцене међународну заједницу, па ви бомбардујте, убијте једног Србина, ми ћемо стотину Муслимана, па да видимо сме ли међународна заједница или било ко други да удари на српске положаје, може ли се тако понашати са српским народом. Та изјава је била управо доказ велике слободарске традиције СРС и управо израз онога што Војислав Шешељ жели српском народу а то је слобода и то је доказ да нема никакве везе са фашизмом.“ – према: Jelena Diković, Наведени новински чланак.

из члана 145 став 4 тадашњег *Кривичног закона СРЈ*⁷²⁵. Но, он због таквог говора, који се може окарактерисати као говор мржње, не би био кривично одговоран, с обзиром на чињеницу да је имунитетом неодговорности искључена кривична одговорност за кривична дела која се током обављања посланичке функције могу извршити или вербално или изношењем личног става у писаном облику.⁷²⁶ Он за наведене речи не би одговарао „ни онда кад би његов рад носио обележје једног деликта, и кад би, у сличном случају, сваки други могао бити осуђен на казну“,⁷²⁷ без обзира на чињеницу да је, како запажа В. Петров, имунитет неодговорности лако могуће претворити у делотворан заклон иза којег се крију неодговорни парламентарци склони изрицању „најприземнијих реченица које урушавају углед парламента и државе у целини“.⁷²⁸ Народни посланик Вучић није морао, дакле, да брине хоће ли због таквих својих речи доћи под удар Кривичног закона СРЈ, јер „један народни посланик не мора да се брине о последицама својих поступака и својег држања, својег мишљења и својег гласања“.⁷²⁹ Али неодговорност народног посланика није безобална. „Неодговорност није, међутим, синоним за некажњивост.“⁷³⁰ У том смислу, посланик Вучић због својих речи (чак и у контексту који је избегла да призна новинарка Ђурић) био је дисциплински одговоран пред самим народним представништвом које је овлашћено да формалне и материјалне границе слободи говора својих чланова одреди самостално, сопственим пословником.⁷³¹ Наведеним речима, ма оне биле и пуко препричавање речи председника своје партије, посланик Вучић је био повредио парламентарни ред прописан пословником, те га је требало санкционисати дисциплинском мером. Ово нарочито стога, јер је именовани, као народни представник, у својим обраћањима са скупштинске говорнице имао нарочиту обавезу „парламентарног уздржавања“⁷³².

„Власт“ дисциплинског санкционисања посланика у конкретном случају имао је тадашњи председник Народне скупштине. Он ту власт изводи из власти самог парламента и врши је, у име и у интересу парламента, на основу свог положаја првог међу једнакима, и у складу са парламентарним пословником.⁷³³ Но, тадашњи председник Народне скупштине у случају Вучића своју дисциплинску власт није применио на начин како је прописивао тадашњи скупштински пословник⁷³⁴ – да, износећи предлог пред Народну скупштину да народни посланик Вучић буде удаљен са седнице, истовремено одржи послаников имунитет неодговорности. Као представник скупштинске већине, чији је посланик Вучић био тренутни опонент, тадашњи председник Народне скупштине посегао је за добро опробаним средством политичке борбе у парламенту чија је суштина била у томе да се политичким опонентима дозволи скупштинска „бламажа“, како би се касније, уз помоћ средстава масовних медија, бирачком телу приказали у најгорем могућем светлу. Случај негативног коментарисања

⁷²⁵ *Кривични закон СРЈ*, „Службени лист СФРЈ“, бр. 44/1976 ... 54/1990, и „Службени лист СРЈ“, бр. 35/1992, 37/1993, 24/1994.

⁷²⁶ Dragan M. Stojanović, Наведно дело, стр. 225.

⁷²⁷ Слободан Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, стр. 180.

⁷²⁸ Владан Петров, *Парламентарно право*, стр. 87.

⁷²⁹ Lazar Marković, Наведено дело, стр. 178.

⁷³⁰ *La Constitution*, introduite et commentée par Guy Carcassonne; paragraph 188, стр. 150-151.

⁷³¹ Dragan M. Stojanović, Наведено дело, стр. 213.

⁷³² О томе више у: Didier Baumont, „Liberté d’expression et irresponsabilité des députés“, (p.33-45), paragraphes 30-32; Овај француски аутор помиње опомену коју је председник Комитета за финансије Националне скупштине изрекао посланику Мартинезу, известиоцу тог комитета који је у свом говору на другој седници тог комитета од 3 новембра 1986 наступио веома оштрим тоном. Председник Комитета за финансије је том приликом подсетио Мартинеза како посланици уживају посланички имунитет за своје писање и своје примедбе у оквиру Националне скупштине, али да им је то утолико више наметнуло „обавезу резерве“ (тј. уздржавања).

⁷³³ О дисциплинској власти председника парламента више у: Vladan Petrov, „Disciplinska vlast predsednika parlamenta“, стр. 803-816.

⁷³⁴ У време одржавања седнице Народне скупштине 20. јула 1995, на снази је био *Пословник Народне скупштине Републике Србије*, „Службени гласник РС“, број 69/1994, од 9. децембра 1994. године. Наведеним Пословником, одредбом члана 78 став 1, било је прописано да Народна скупштина, на предлог председника Народне скупштине, изриче народном посланику меру удаљења са седнице уколико, поред осталог, „употребљава изразе који нису у складу са достојанством Народне скупштине“.

говорничког „изгреда“ посланика Вучића од стране новинарке Ђурић у ударном термину РТС у 19.30 недељом, доказ је у прилог томе.

2.3.1.4. Злоупотреба гласа у афери „Бодрум“

Речено је већ да су заштитна добра која се налазе под окриљем имунитета неодговорности, слобода говора посланика у вези са вршењем посланичке функције која подразумева слободно изражавање свог мишљења у скупштинским расправама, и слободан глас који подразумева заузимање и јавно изношење одређеног става гласањем „за“, „против“ или уздржавањем од гласања у вези са појединим питањем о којем се доноси одлука, што, коначно, као заштитно добро имунитета неодговорности опредељује независност законодавне власти од уплива и притисака других грана власти.

Једно од најзначајнијих питања које заокупља уставноправну теорију и уставну и законодавну праксу у вези са имунитетом неодговорности је питање постизања равнотеже између потребе да слобода говора и слободан глас парламентарца буду свеобухватно и потпуно заштићени, која је несумњива у циљу несметаног вршења парламентарне функције, и спречавања злоупотребе наведених заштитних добара, која је не само могућа, него и честа.

Злоупотреба слободе говора у парламенту је, чини се и на први поглед, лако решива уз доследно поштовање и једнаку, безизузетну примену парламентарног пословника од стране народних представника и, још више, од стране оних који председавају парламентарном седницом. Јер, раније смо рекли, председавајући парламентарном седницом има и овлашћења и механизме да злоупотребу слободе говора за скупштинском говорницом сузбије. Дискусију о том питању, међутим, наставићемо у даљем току ове расправе.

Али како заштитити парламент од злоупотребе гласа, како спречити народног представника да свој глас извитопери, „поклони“ или прода, да га употреби супротно сопственим политичким ставовима, супротно начелу слободног одлучивања које краси принцип слободног парламентарног мандата? Јер глас се, доказано је већ у парламентарној пракси, итекако може злоупотребити. И то много лакше него сама парламентарна реч.

Најчешће спомињани облик злоупотребе гласа у парламентарном одлучивању је тзв. *трговина гласом*. Она настаје у ситуацијама када народни представник свој глас у парламентарном одлучивању „прода“ за новац или другу погодност за себе или себи повезано лице. Тесно повезана са трговином утицајем, таква злоупотреба гласа могућа је једино у систему слободног представничког мандата и овакво поступање парламентарца је парламентарна корупција. Трговина гласом одвија се најчешће не само уз присуство, него и уз подстицајни први корак извршне власти и то, по правилу, у ситуацијама када влада не може да сакупи скупштинску већину за изгласавање неког свог предлога.

У нашој парламентарној историји познат је један такав случај о којем се јавно говорило (иако никада није доказан). Реч је о случају везаном за прикупљање скупштинске већине ради усвајања Видовданског устава 1921, у чијем средишту је била партија Џемијет (Друштво за очување муслиманских права), регионална исламска организација која је окупљала Албанце и муслимане са Космета и из Македоније. Политички противници тадашње Владе Краљевине СХС тврдили су да је посланике те партије, изабране на изборима за Уставотворну скупштину 1920, Влада потплатила новцем и привилегијама да гласају за усвајање Видовданског устава,⁷³⁵ што су они и учинили, обезбедивши тесну већину за усвајање устава. Партија Џемијет била је забрањена већ 1924. године, када је откривено да је финансирана од стране фашистичке Италије.

Из новије парламентарне историје познат је случај групе отцепљених радикалских посланика из Савезне скупштине СРЈ које је предводио потпредседник СРС Јован Гламочанин,

⁷³⁵ О томе више у: Branislav Gligorijević, Наведено дело, стр. 103-104 и 111; Branko Petranović, Наведено дело, стр. 53.

који су октобра 1994 изашли из посланичког клуба СРС у савезном парламенту и формирали свој клуб, а потом формирали и партију под називом Радикална странка „Никола Пашић“.⁷³⁶ У јавност су изнете шпекулације из СРС да су одметнути посланици потплаћени од стране СПС да уруше Српску радикалну странку, а и сâм Гламочанин је у медијима признао (па после порекао) да је за напуштање посланичког клуба СРС добио стан и 100.000,00 немачких марака.⁷³⁷ Аргумент да те медијске шпекулације нису биле без основа може бити чињеница да су одметнути радикалски посланици током трајања мандата често подржавали Савезну владу у којој је носилац власти била СПС.

Но, поставља се питање, може ли се посланички глас злоупотребити и на други начин, осим продајом за новац или друге вредности и привилегије.

У систему слободног мандата, свако директивно гласање *en bloc*, партијски једногласно, а не по сопственој савести и убеђењу могло би се сматрати видом злоупотребе посланичког права на глас, с обзиром на претварање слободног мандата у императивни мандат везан за партију. Али то комплексно питање слободе посланичког мандата није средишње питање наше расправе, па ћемо га оставити по страни.

Међутим, један случај организоване партијске злоупотребе мандата, који се догодио 2003. године у Народној скупштини Србије, не сме да промакне нашој пажњи.

Јула 2003 политички живот у Републици Србији потресла је чувена скупштинска афера „Бодрум“, у којој је дошло до злоупотребе посланичких картица одсутних посланика за гласање приликом доношења одлуке о избору гувернера Народне банке Србије.

Наиме, на Тринаестом ванредном заседању Народне скупштине Републике Србије одржаном 22. јула 2003. године гласовима 111 од присутних 126 посланика⁷³⁸ (што је апсолутна већина посланика неопходних за одлучивање) за гувернерку Народне банке Србије изабрана је Кори Удовички, дотадашња министарка у Влади Републике Србије.

Међутим, већ септембра месеца посланици тада опозиционе организације Г17+ обелоданили су да је гувернерка Удовички изабрана незаконито,⁷³⁹ јер у време гласања за њен избор у Народној скупштини није постојао кворум за одлучивање, с обзиром на чињеницу да је у сали било присутно 124 посланика, а кворум за одлучивање је 126 присутних посланика, те да је извршена крађа „посланичког идентитета“, односно да су злоупотребљене минимум две идентификационе картице, са којима је дат кворум и извршено спорно гласање за избор Кори Удовички за гувернерку Народне банке Србије. Посебну пажњу јавности изазвала је чињеница да је у аферу била умешана народна посланица тада владајуће Демократске странке (ДС), позната плумица Неда Арнерић која је, док је њена картица коришћена за гласање у поступку избора гувернерке НБС, била на летовању у турском летовалишту Бодрум, по којем је афера и добила назив. После безуспешних покушаја да се афера заташка, под притиском јавности посланица Арнерић признала је да није учествовала у гласању, исто је учинио још један посланик ДС, руководство партије се извинило јавности због афере, а против двојице посланика те странке, пошто им је престао мандат почетком 2004. године, покренут је кривични поступак. На седници Народне скупштине одржаној 25. фебруара 2004, због

⁷³⁶ „Радикали се поцепали“, *Nedeljna Borba*, LXXII, broj 278-279, 8-9. oktobar 1994, стр. 5.

⁷³⁷ Siniša Dedeić, „Preletači odavno lete“, *Beleznica predizbornih obećanja*, *Istinomer*, објављено: 8.11.2016; <https://www.istinomer.rs/analize/preletaci-odavno-lete/>, приступ: 11.12.2023.

⁷³⁸ Транскрипт са Тринаестог ванредног заседања Народне скупштине Републике Србије од 22.07.2003; <https://otvoreniparlament.rs/transkript/6054?page=10>, приступ: 11.12.2023.

⁷³⁹ Говор посланика Г17+ Милољуба Албијанића у Народној скупштини Србије од 18.02.2004. године, транскрипт са Трећег ванредног заседања Народне скупштине Србије за 2004. годину, <https://otvoreniparlament.rs/poslanik/6982/govori?page=156>, приступ: 11.12.2023.
„Afera 'Bodrum' na sudu“, *portal B92*, објављено 7.12.2004, https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyy=2004&mm=12&dd=07&nav_category=11&nav_id=157385, приступ: 11.12.2003.

утврђене неправилности приликом избора гувернера, председника и чланова Савета Народне банке Србије, Одлуком Народне скупштине стављене су ван снаге Одлука о избору гувернера НБС и Одлука о избору председника и чланова Савета НБС.⁷⁴⁰ Народна скупштина је наведене одлуке донела са утврђеним кворумом од 236 (238) народних посланика, већином од 126 (129) посланика.

Делимичан иако коначан судски епилог ова афера је добила тек четири године од откривања, када је ранијем народном посланику ДС Алену Селимовићу од стране Окружног суда у Београду потврђена првостепена пресуда којом је проглашен кривим за кривично дело злоупотребе службеног положаја и осуђен на казну од 14 месеци затвора условно на пет година, уз изречену меру забране обављања јавне функције у трајању од осам година, јер је у време гласања о гувернеру Народне банке Кори Удовички, 2003. године, злоупотребио посланичку картицу Наташе Милојевић (у то време посланице Социјалдемократске партије) и гласао у њено име. „Судски епилог, ма колико охрабрујући (први пут је нека политичка афера окончана на суду), ипак није донео одговоре на нека кључна питања те је остао утисак да су главни кривци за манипулацију са картицама остали ван домаћаја закона. Тако никада нисмо сазнали ко је искористио посланичку картицу Неде Арнерић која се у време изгласавања гувернера Кори Удовички налазила на одмору у турском летовалишту Бодрум, обезбедивши тако кворум за гласање, али ни ко су инспиратори и налогодавци злоупотребе посланичких картица.“⁷⁴¹

Та, очигледно унутар тада владајуће ДС организована, злоупотреба посланичке идентификационе картице и злоупотреба посланичког гласа због „вишег партијског интереса“ отвара неколико значајних питања у вези са злоупотребом права на слободан глас, али и у вези са злоупотребом имунитета неодговорности.

На основу чињенице да је, упркос томе што су биле злоупотребљене две картице, за злоупотребу осуђен један човек, може се претпоставити да је поступак вођен тако да се фингира задовољење правде са што мање штете по политичку организацију чији чланови су злоупотребу скривили. Међутим, нека питања су у самој пресуди морала наћи свој одговор. А наиме, посланици чије картице су злоупотребљене нису пријавили нестанак својих идентификационих картица по пословничкој процедури.

У време кад је дошло до злоупотребе електронских картица, на снази је био *Пословник Народне скупштине Републике Србије из 2001*, са изменама и допунама из 2002 године.⁷⁴² Одредбама наведеног пословника (чл. 116-118) било је прописано поступање народних посланика са електронским идентификационим картицама. Народни посланици су, наиме, били дужни да за гласање користе искључиво своје идентификационе картице, као и да се идентификују при уласку у салу убацивањем картице у посланичку јединицу, односно, да се одјаве приликом напуштања сале. За народног посланика који би користио идентификациону картицу другог посланика, односно на други начин злоупотребљавао електронски систем за гласање, председник Народне скупштине био је овлашћен да предложи меру удаљења са седнице, а гласање у којем је картица злоупотребљена морало је бити поништено, како би се одмах приступило идентификацији и поновном гласању. (чл. 116, ст. 1 и 2) Народни посланици били су дужни да идентификационе картице носе са собом при изласку из сале Народне скупштине, при чему је, ако би народни посланик напустио салу Народне скупштине и идентификациону картицу оставио у посланичкој јединици, односно, поред ње, служба Народне скупштине била дужна да такву идентификациону картицу одмах достави секретару Народне скупштине, како би картица била враћена посланику по његовом уласку у салу. (чл.

⁷⁴⁰ Транскрипт са Трећег ванредног заседања Народне скупштине Србије, седница од 25.02.2004. године; <https://otvoreniparlament.rs/transkript/6080>, приступ: 11.12.2023.

⁷⁴¹ Јелена Церовина, „Крај недовршене афере“, *Политика*, 06.09.2007, <https://www.politika.rs/scc/clanak/3799/Kraj-nedovrsene-afere>, приступ: 08.12.2023.

⁷⁴² Објављен у „Службеном гласнику РС“, број 60/2001; измене и допуне објављене у „Службеном гласнику РС“ број 30/2002, пречишћен текст објављен у „Службеном гласнику РС“, број 32/2002 од 11. јуна 2002. године.

117, ст. 1 и 2) Надаље, народни посланик био је дужан да нестанак своје идентификационе картице одмах пријави секретару Народне скупштине. Осим тога, посланику који не би донео идентификациону картицу или би је изгубио у току трајања седнице, скупштинска служба је издавала привремену картицу, о чему је обавештавана Народна скупштина. Привремену картицу посланик је био дужан да врати секретару Народне скупштине одмах после завршетка седнице за коју му је привремена картица била издата на коришћење. (чл. 118, ст. 1-3)

Како двоје посланика чије идентификационе картице су злоупотребљене нису пријавили њихов нестанак скупштинској служби у складу са одредбама тада важећег пословника, може се оправдано сумњати да су и они саучествовали у извршењу злоупотребе тиме што су своје електронске идентификационе картице ставили на располагање својим колегама посланицима, да их искористе док су они били одсутни са седнице Народне скупштине, па се намеће закључак да је и против њих требало водити предметни кривични поступак као против саучесника. Такође, постоји оправдана сумња да се читав посао лажирања гласања није могао догодити без учешћа председавајућег седницом парламента, па се поставља питање и његове одговорности у тој афери.

Зашто је овај специфични случај злоупотребе електронске идентификационе картице у поступку гласања, међутим, посебно занимљив за имунитет неодговорности?

Народни посланици – починиоци злоупотребе нису злоупотребили свој него туђи глас. Таква радња није учињена у вршењу њихове посланичке функције, јер су они гласање својом картицом уредно обавили. Чињеница да су „украли посланички идентитет“, тј. узели и злоупотребили туђе картице повлачи за собом само активирање (или укидање) имунитета неповредивости за време трајања њиховог мандата у вези са наведеним делом.

Али овде постоји и један други моменат. Уколико бисмо претпоставили, што се такође могло догодити, да двоје посланика нису знали да су им електронске идентификационе картице украдене и злоупотребљене, онда је њима крађом тих картица био угрожен, тј. повређен имунитет неодговорности у вези са слободом давања гласа као заштитним добром. Јер је у њихово име гласао неко други, можда, на начин на који они не би гласали. Специфичност повреде неодговорности огледа се, дакле, у ускраћивању права посланицима чије су картице злоупотребљене да гласају или да не гласају, па и одсуством из парламента у тренутку одлучивања о неком питању. Друга специфичност овог случаја огледа се у томе да угрожавање имунитета неодговорности посланицима (с обзиром на њихово право на глас) није дошло споља, од извршне или судске власти, него су се у конкретном случају „егзекутори“ њихове посланичке неодговорности налазили међу њиховим колегама у парламенту. Према томе, овај случај је показао да се имунитет неодговорности не угрожава само споља. Он, такође, може бити угрожен и унутар самог парламента. При чему се, каквим-таквим пресуђењем у кривичном поступку против ранијег посланика Селимовића, у конкретном случају суд поставио као заштитник овог имунитетског права народних посланика, док је доношењем одлуке о укидању одлуке о избору гувернерке Народне банке Србије у фебруару 2004. године српски парламент, додуше у новом сазиву, признао своју одговорност за повреду имунитета неодговорности својим посланицима.

Занимљиво је да се инцидент сличан оном из афере „Бодрум“, на срећу, са неупоредиво мањом последицом по скупштински рад, догодио на седници Народне скупштине Републике Србије одржаној 10. новембра 2022, када је током гласања о амандманима на предлог ребаланса буџета посланика опозиционе посланичке групе Заветници Сања Марић гласала два пута, искористивши своју и идентификациону картицу колеге из исте посланичке групе, чиме је повредила одредбу члана 127 важећег Пословника Народне скупштине Републике Србије⁷⁴³

⁷⁴³ Члан 127 Пословника Народне скупштине Републике Србије који је на снази:

„Народни посланици дужни су да користе искључиво своје идентификационе картице, као и да се идентификују при уласку у салу убацивањем картице у посланичку јединицу, односно, да се одјаве приликом напуштања сале.

и Етички кодекс народних посланика. Злоупотребу електронске картице при гласању обелоданио је председник посланичке групе владајуће странке (СНС) Миленко Јованов, који није тражио да се о преступу народне посланице изјасни Скупштина, али је питао да ли постоје неке мере које треба против посланице предузети. Председник парламента није, сагласно одредбама члана 127 Пословника Народне скупштине, изрекао меру удаљења са седнице народној посланици, чинећи тако и сâм повреду одредаба Пословника, већ је само изразио чуђење да се злоупотреба догодила, уз напомену да је важно да наведена злоупотреба „не може да утиче на резултат гласања, пошто ниједно гласање није зависило од једног гласа“, након чега је њен партијски колега посланик Драган Николић, чија је картица коришћена, потврдио да се наведено дупло гласање догодило и изјавио да је посланица то учинила уз његово знање и допуштење.⁷⁴⁴ Случај је „окончао“ председник Народне скупштине Владимир Орлић једном сасвим начелном примедбом: „Да ли могу само да замолим народне посланике, ако је икако могуће да се понашају озбиљно. Само то могу да вас замолим. Видим да се ви играте лепо и забављате, навијате овде кад се гласа о амандманима, мислите због тога што не утиче ни на шта, што је већина убедљива, да може да се ради свашта. То што радите то су озбиљне ствари.“⁷⁴⁵ Председник Народне скупштине у насталој ситуацији, међутим, није поништио обављено гласање нити је поново обавио идентификацију посланика и поновио гласање, чиме је наново и он сам повредио пословничке одредбе. О случају је известила РТС, а о њему је опширан коментар, у својству сведока из скупштинске сале, дао и народни посланик Небојша Бакарећ.⁷⁴⁶ Парламентарни дисциплински поступак против посланице која је повредила Пословник није спроведен, нити је против ње поднета пријава надлежним органима ван парламента.

2.3.2. Представнички имунитет и рад народних представника у Савезној скупштини Савезне Републике Југославије

Од самог успостављања „Треће Југославије“ до њеног краја, једнодеценијско деловање народних представника у савезном парламенту СРЈ било је оптерећено честим вербалним (и не само вербалним) сукобима савезних посланика различитих политичких опција који су, такође, били праћени и кршењима скупштинског пословника и повредама посланичких имунитетских права. У том погледу савезни парламент није нимало заостајао иза Народне скупштине Републике Србије, а, у зависности од значаја актера скупштинских сукоба у јавности, догађало се да у том погледу с времена на време преузме и примат.

На овом месту издвојићемо неколико значајнијих примера који могу изазвати неодоумице у вези са „ударом“ на представнички имунитет чланова савезног парламента. Ти примери су занимљиви, не само узимајући у обзир ангажовање извршних власти према

За народног посланика који користи идентификациону картицу другог народног посланика, односно, на други начин злоупотребава електронски систем за гласање, председник народне скупштине изриче меру удаљења са седнице, а гласање у којем је злоупотреба извршена биће поништено и одмах ће се приступити идентификацији и поновном гласању.

Народни посланик који се није идентификовао на начин из став 1 овог члана нема право да добије реч.“, [www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina/vazna-dokumenta/poslovnik-\(precisceni-tekst\)/ceo-poslovnik-\(precisceni-tekst\).1423.html](http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina/vazna-dokumenta/poslovnik-(precisceni-tekst)/ceo-poslovnik-(precisceni-tekst).1423.html), приступ: 18.12.2023.

⁷⁴⁴ Обраћање народног посланика Миленка Јованова, председника Народне скупштине Владимира Орлића и народног посланика Драгана Николића на седници Народне скупштине Србије одржаној 10.11.2022. године, Транскрипт са Друге седнице Другог редовног заседања Народне скупштине Србије, од 10.11.2022; <https://otvoreniparlament.rs/transkript/7963?page=17>, приступ: 12.12.2023.

⁷⁴⁵ Обраћање председника Народне скупштине Владимира Орлића на седници Народне скупштине Србије одржаној 10.11.2022. године, Транскрипт са Друге седнице Другог редовног заседања Народне скупштине Србије, од 10.11.2022; <https://otvoreniparlament.rs/transkript/7963?page=18>, приступ: 12.12.2023.

⁷⁴⁶ „Poslanica Zavetnika glasala u svoje ime i u ime svog kolege“, РТС, извор: ТАНЈУГ, објављено: 10.11.2022, <https://www.rts.rs/lat/vesti/politika/5015649/poslanici-glasanje.html>, приступ: 10.12.2023. године; О наведеном случају у свом блогу опширно је, уз достављање обиља видео доказа, писао и народни посланик владајуће странке Небојша Бакарећ. Видети: „Nova afera 'Bodrum' u režiji Zavetnika“, Блог: Бакарећ, Политика, <https://bakarec.com/2022/11/11/nova-afeta-bodrum-u-reziji-zavetnika>, приступ: 12.12.2023.

имунитетским правима народних представника, него и по томе што је у кршењу имунитетских права народних представника учествовало и скупштинско часништво, али и други народни представници, по правилу из сучељених политичких опција.

2.3.2.1. Случај делегата ХДЗ Бранимира Главаша у Савезној скупштини СФРЈ као назнака третирања посланичког имунитета у вишестраначким условима

Репертоар имунитетских неодумица у југословенском федералном вишестраначком парламенту, игром случаја, започео је једним занимљивим „међународним“ инцидентом у време још увек постојеће Савезне скупштине СФРЈ и важења Устава СФРЈ од 1974. године.

После спровођења вишестраначких избора у југословенским републикама 1990. године биле су промењене делегације република у Већу република и покрајина, сагласно вишестраначкој структури нових сазива републичких представничких тела. Међу делегатима Већа република и покрајина из у Хрватској владајуће ХДЗ нашао се и екстремни националиста и проушташки опредељен бивши политички емигрант Бранимир Главаш⁷⁴⁷, тадашњи заступник Хрватског сабора и секретар Секретаријата за народну одбрану Скупштине општине Осијек.

Штампани медији су 15. фебруара 1991 известили да су дан раније, при покушају да наоружани уђу у зграду Савезне скупштине, Бранимиру Главашу и његовој пратњи⁷⁴⁸ радници скупштинског обезбеђења на улазу у зграду Савезне скупштине одузели пиштоље и накратко их задржали у холу Савезне скупштине, јер су, наводно, покушали да у зграду Савезне скупштине уђу наоружани. На другој страни, Бранимир Главаш је одмах упутио писмо председнику Већа република и покрајина и идентично саопштење за јавност, у којем је навео да енергично демантује писане тврдње помоћника савезног секретара за унутрашње послове да је непријављено покушао да унесе пиштољ у зграду СФРЈ. У писму је навео да је пре рендгенске контроле самоиницијативно обавестио припаднике службе скупштинског обезбеђења да има пиштољ и уручио им га својевољно, без њиховог захтева да то учини, за шта му је на лицу места издат писани реверс. Главаш је навео да су на исти начин поступила и лица у његовој пратњи, која су у Београд, на заседање Већа република и покрајина, пошла са њим зато што му је из Београда у више наврата прећено смрћу. Такође је навео да и он и лица у његовој пратњи имају уредне дозволе за ношење оружја, те да ни то што су имали оружје при себи није било спорно.⁷⁴⁹

У наведеном случају, да је делегат Савезне скупштине СФРЈ Главаш имао намеру и успео да прокријумчари оружје у скупштинско здање, могло је бити речи о евентуалној повреди пословника скупштинског дома чији је био члан, којим је била прописана забрана уношења оружја у скупштинско здање, или, у драстичнијем случају, евентуално је могло бити речи и о покушају извршења неког кривичног дела оружјем. Претпоставка да је делегат Главаш

⁷⁴⁷ Вратио се из емиграције у Хрватску почетком 1990 и прикључио Хрватској демократској заједници, где је заузимао истакнут положај у десном, екстремно националистичком крилу и обављао значајне партијске и државне функције. Током рата у Хрватској 1991/1992 наредио је и извршио низ ратних злочина против цивила српске националности на подручју Осијека, Западне Славоније и Барање, у којима је страдало најмање 12 цивила, због чега је, након укидања заступничког имунитета пред Хрватским сабором 2006, против њега почев од 2007 пред хрватским правосуђем вођен кривични поступак у којем је 2009. године осуђен на јединствену казну затвора у трајању од 10 година. Избегавајући служење казне дуги низ година крио се у Босни и Херцеговини, где га је од изручења Хрватској штитило двојно држављанство. Након што је Уставни суд Хрватске 2017 из процедуралних разлога поништио првостепену одлуку и наложио поновно суђење, вратио се у Хрватску као отпадник ХДЗ и основао регионални националистички Хрватски демократски савез Славоније, Барање и Срема. У поновљеном суђењу, одржаном 23. октобра 2023 осуђен је на 7 година затвора. Видети: Мирослава Дерикоњић, „Бранимир Главаш поново осуђен због злочина над Србима“, *Политика*, број од 28. 10. 2023, <https://www.politika.rs/sr/clanak/580734/Bra-ni-mir-Gla-vas-po-no-vo-osu-den-zbog-zlo-ci-na-nad-Sr-bi-ma>, приступ: 03.12.2023; „Branimir Glavaš ponovo proglašen krivim za zločin nad Srbima“, autor: N1 Zagreb, 27. oktobar 2023, <https://n1.info.rs/region/branimir-glavas-ponovo-proglasen-krivim-za-zlocin-nad-srbima>, приступ: 04.12.2023.

⁷⁴⁸ У пратњи Главаша били су његов возач и два полицајца МУП Хрватске, који нису били под посланичком имунитетском заштитом, јер нису имали својство делегата у Већу република и покрајина.

⁷⁴⁹ „Pištolj sam prijavio sam – pismo Branimira Glavaša“, *Borba*, broj 46/LXX, od 15. februara 1991, стр. 2.

имао намеру да усред Београда, у здање савезног парламента улети наоружан, не би ли починио кривично дело, упркос томе што се радило о антисрпски острашћеном бившем политичком емигранту, не чини се посве реалном.

У Већу република и покрајина Савезне скупштине није расправљано о евентуалном укидању делегатског имунитета делегату ХДЗ Бранимиру Главашу, нити је против њега покренут икакав казнени поступак у складу са пословником тог скупштинског дома. На крају седнице Већа република и покрајина, председник тог већа Миран Мејак, делегат из Словеније, осудио је објављивање у медијима имена „оних делегата Већа који су ујутру, на улазу у Скупштину Југославије потпуно легално предали оружје“, назвавши објављивање њихових имена веома нехуманим, некоректним и нелегитимним актом.⁷⁵⁰

По свој прилици, тај инцидент је, ако није унапред фабрикован са једне или друге стране за дифамирање политичких противника пред јавношћу, одлично послужио за медијска препуцавања већ дубоко завађених југословенских народа и доказивање сопствене исправности и одговорности супротне стране за подизање тензија у наелектрисаној међунационалној атмосфери пред наступајући оружани сукоб ка коме се незадрживо хрлило. Питање могуће повреде имунитета хрватског делегата привременим задржавањем од стране службеника скупштинског обезбеђења, с обзиром на чињеницу да је случај остао без правног епилога, релевантан је само утолико да би показао како је парламентарни имунитет могуће (зло)употребљавати у сврху политичке пропаганде.

За разматрање имунитета посланика случај би био још занимљивији да је делегат Главаш био намерио и успео да превари скупштинско обезбеђење и да је у парламент ушао наоружан, са намером да тим оружјем изврши неко кривично дело. У том случају, наравно, он би, уколико не би био ухваћен у флагрантном чињењу кривичног дела, могао бити једино под заштитом имунитета неповредивости (о којем би одлучивао скупштински дом чији је био члан), а никако под заштитом неодговорности, јер се ношење и евентуална употреба оружја у скупштинском здању, видели смо већ на примеру посланика Пунише Рачића из 1928. године, никако не може поистоветити са изражавањем мишљења народних представника.

2.3.2.2. Имуитетски случај савезног посланика Бранислава Вакића

Питања имунитета народних представника у Савезном парламенту СРЈ отворена су након избора за Веће грађана савезног парламента одржаних 31. маја и 20. децембра 1992. године,⁷⁵¹ уласком у савезни парламент посланика Српске радикалне странке, предвођених њиховим контроверзним председником Војиславом Шешељем који је посланички мандат у Народној скупштини Србије заменио мандатом у Већу грађана Савезне скупштине СРЈ.

Улазак радикала у Савезну скупштину СРЈ претворио је савезни парламент у поприште не само вербалних, већ и физичких обрачуна савезних посланика, а један од најпознатијих инцидената у српском парламентарном животу догодио се 1. јуна 1993. године, током расправе о смени председника СРЈ Добрице Ћосића, када је у холу савезног парламента савезни посланик СРС Бранислав Вакић, иначе, професионални боксер, песницом нокаутирао савезног посланика коалиције ДЕПОС из СПО Михаила Марковића, док је посланик СПС Радован Рака Радовић инцидент посматрао са стране, навијао и довикивао „удри!“, а тројица посланика СРС су прискочила и заклонила свог партијског колегу Вакића од погледа других посланика. Инцидент, међутим, није могао остати незапажен, о чему су посланици одмах известили председника Већа грађана, али и јавност.⁷⁵² Смештен у наелектрисану политичку атмосферу изазвану политичким сукобима како режима и опозиције, тако и различитих опозиционих фракција, наведени инцидент је изазвао тренутну жустру реакцију опозиционе јавности која је

⁷⁵⁰ „Legalno predali oružje“, *Borba*, број 46/LXX, од 15. фебруара 1991, стр. 2.

⁷⁵¹ Vladimir Goati, *Izborna nadmetanja u Saveznoj Republici Jugoslaviji od 2000. do 2003. godine*, CESID, Beograd, 2003, стр. 10.

⁷⁵² „Radikal Vakić povredio poslanika Deposa Markovića“, *Borba*, број 153/LXXI од 2. јуна 1993, стр. 4.

кулминирала масовним демонстрацијама пред зградом савезног парламента и жестоким сукобима демонстраната и полиције у којима је, уз употребу ватреног оружја са обе стране, више лица рањено, а један припадник полиције изгубио живот.⁷⁵³

Скупштински извештачи известили су да је председник Већа грађана Радоман Божовић, иако обавештен о случају, покушао да инцидент релативизује, занемари и седницу Већа настави, говорећи да „то што посланици раде по ходницима је понашање сваког посланика појединачно“ и констатујући да „у сали овог дома није било никаквог инцидента. У аули Скупштине, како сам обавештен, дошло је до неспоразума између посланика“, но због протеста опозиционих посланика био је принуђен да најпре огласи једночасовну паузу, а да потом седницу Већа и прекине.⁷⁵⁴ Уместо да поступа по одредбама Пословника Већа грађана, на основу којих је одговоран за ред у Савезној скупштини, председник Већа грађана је додатно релативизовао настали физички напад савезног посланика Вакића на колегу Марковића. Он је у разговору са новинарима након прекида седнице, истина, изразио жаљење и осудио догађај у скупштинском здању, али је, такође, казао да у конкретном случају није реч о неспоразуму који је проистекао због нечега што је било изречено за говорницом, те изнео став да случају не треба давати међустраничку позадину, јер је могуће да је реч о приватној нетрпељивости.⁷⁵⁵

Поводом инцидента у Већу грађана је оформљен вишестраначки Анкетни одбор који је сачинио извештај о инциденту којим је недвосмислено утврђено да је савезни посланик Вакић извршио насиље над својим скупштинским колегом Марковићем. Но, извештај Анкетног одбора, иако није доведен у питање током расправе о њему, у Већу грађана није усвојен, јер су посланици СПС и радикали гласали против, због чега су посланици опозиције протествовали, оправдано наводећи да се такав став према инциденту може протумачити као прихватање насиља у парламенту.⁷⁵⁶

Због напада на посланика Марковића Вакићу је, на једвите јаде, имунитет одузет тек готово 22 месеца касније⁷⁵⁷, кад је био на функцији народног посланика у Народној скупштини Србије, да би пресудом Првог општинског суда у Београду био осуђен на пет месеци затвора.⁷⁵⁸ Занимљиво је, међутим, да је истом народном представнику имунитет одузимао и 1994. године због другог кривичног дела које је починио током вршења посланичке функције.⁷⁵⁹

Млака реакција државе у случају посланика Вакића, оличена, с једне стране, у покушају релативизовања и занемаривања случаја од стране тадашњег председника Већа грађана савезног парламента, односно у неусвајању извештаја Анкетног одбора о инциденту, и, са друге стране, у дуготрајном, спором и неделотворном судском поступку и занемарљивој казни, постала је, може се рећи, узроком даљих кршења парламентарних норми од стране посланика. То је први аспект имунитетског случаја посланика Бранислава Вакића.

⁷⁵³ „Полиција разбила демонстрације поводом инцидента у Савезној скупштини – Ухапшени Вук и Даница Драшковић, група посланика СПО и новинари“ и „Јуриш на Скупштину прекинут сузавцем“, *Борба*, број 153/LXXI од 2. јуна 1993, стр. 1 и 3.

⁷⁵⁴ „Radikal Vakić povredio poslanika Deposa Markovića“, *Борба*, број 153/LXXI од 2. јуна 1993, стр. 4.

⁷⁵⁵ „Batina nema u Poslovniku“, *Борба*, број 153/LXXI од 2. јуна 1993, стр. 4.

⁷⁵⁶ „Радикали издејствовали неприхватање извештаја“, *Борба*, број 168/LXXI од 17. јуна 1993, стр. 2.

⁷⁵⁷ „Вакићу одузет посланички имунитет“, *Борба*, број 78/LXXIV од 19.3.1996, стр. 3. У истом чланку наведен је занимљив податак да је на истој седници Административног одбора Скупштине Србије потврђен посланички имунитет народном посланику из редова владајуће СПС Ратомиру Мунитлаку, те је тако спречено да пред Општинским судом у Косјерићу одговара по приватној тужби за клевету.

⁷⁵⁸ „Бранислав Вакић – шампион и патриота“, *Велика Србија – новине Српске радикалне странке*, специјално издање за Ниш, бр. 247 / октобар 1996, стр. 2; https://www.srpskaradikalnastranka.org.rs/files/izdavastvo/velika_srbija/VS0247.pdf, приступ: 25.12.2023.

⁷⁵⁹ Административни одбор Народне скупштине Србије одузео је посланички имунитет Вакићу по захтеву Општинског суда у Прокупљу, јер је ухваћен са великом количином оружја коју је носио са собом. Видети: „Vakiću oduzet poslanički imunitet“, *Борба*, број 263/LXXII од 23. септембра 1994, стр. 4. На истој седници, Административни одбор Народне скупштине Србије успоставио је имунитет тројици посланика: Александру Берчеку (СПС), Велимиру Илићу (СПО) и Станку Студену (СРС), против којих су биле поднете приватне кривичне тужбе за клевету.

Други аспект овог случаја повезан је са у литератури често опсервираним питањем може ли се „изражавање“ посланичког мишљења обављати физичким насиљем, односно, има ли места успостављању имунитета неодговорности посланику који унутар скупштинског здања према другим посланицима или другим учесницима у парламентарном раду примени било који акт насиља. Поводом тог питања став домаће и иностране теорије је недвосмислено јасан и категоричан – акти насиља нису, нити могу бити начин изражавања мишљења у парламентарном деловању посланика. Супротно, они су потпуно опозитни самој суштини представничке функције. О томе је, чини се, најпластичније објашњење дао Сл. Јовановић које ћемо на овом месту поновити: „Посланичка служба састоји се у давању мишљења, а не у материалним чинидбама. Према томе, они деликти који нису учињени речју ни писменом ни усменом него материалном радњом, дају се одвојити од посланичке службе као самосталне радње које падају на послаников лични рачун. Неодговорност посланичка установљена је ради слободе скупштинског претреса: та је слобода довољно ујемчена неодговорношћу за изражена мишљења, – и нема никакве потребе да се она прошири и на материалне чинидбе као што су туча и убиство ... Ако је неодговорност посланика за мишљење један услов представничког режима, његова одговорност за насиље јесте други услов!“⁷⁶⁰

Описани случај посланика Вакића, као и било који други случај посланичког насиља (у парламенту или ван њега) је егземплар кривичног дела, неодбрањив не само имунитетом неодговорности, него и имунитетом неповредивости. Зато је Вакићу морао бити укинут имунитет и зато је он морао стати пред суд и одговарати. Казна која му је у кривичном поступку изречена, ма како симболична, потврдила је суштину имунитета: заштиту народног представника у вршењу представничке функције која искључује икоје насиље у парламенту. Оклевање пак прећутне скупштинске коалиције СПС и СРС да Вакића „испоручи“ правди враћа нас са терена права на терен политике, јер се, и према овом, али и према другим имунитетским случајевима, може закључити да је однос који је скупштинска већина имала према имунитету посланика умногоме зависио од њихове политичке припадности.

Вакићев инцидент, како је речено, изазвао је демонстрације и жестоке сукобе присталица СПО са полицијом испред савезног парламента, због чега је извршна власт у ноћи демонстрација 1. на 2. јун 1993 посегла за хапшењем лидера СПО, његове супруге и читавог руководства странке. Том приликом на удару су нашао и један број народних и савезних посланика из редова СПО и ДЕПОС који су, упркос томе што су се легитимисали посланичким легитимацијама и позвали на имунитет, ухапшени и приведени у полицију на информативни разговор, док је неколицина њих била и претучена.⁷⁶¹ Наведени пример, доказ је више за закључак о томе колики значај тадашња извршна власт (ни)је придавала парламентарном имунитету као основу заштите народних представника.

2.3.2.3. Дилеме у вези са парламентарним имунитетом савезног посланика Војислава Шешеља

Парламентарни егзибиционизам лидера СРС Војислава Шешеља распламсао се у Већу грађана Савезне скупштине током 1994. године, што је довело до низа насилних инцидената у парламентарном здању и, у коначном исходу, резултирало сплетом имунитетских случајева везаних за посланика Шешеља и неколицину посланика из његове странке.

„Српска радикална странка све чешће квари званичну слику. Њен лидер је још у марту (1994), у два наврата изазивао прекид седнице Већа грађана у Скупштини Југославије, јер је одбијао да напусти говорницу. Посланик његове партије Драшко Марковић прекинуо је

⁷⁶⁰ Слободан Јовановић, „Посланичка неодговорност“, стр. 411. О томе видети и: Јанко Таховић, Наведени чланак стр. 167; Miodrag Jović, *Odgovornost nosilaca javnih funkcija – uporednopravna studija*, стр. 134, Dan Gjanković, Наведено дело, стр. 58; Saša Šegvić i Mia Bašić, Наведени чланак, стр. 488; Philippe Blachère, Наведено дело, стр. 68 (“Дела која се разликују од посланичке функције измичу делокругу примене неодговорности.”).

⁷⁶¹ „Kalašnjikovima na imunitet“ и „Došao je čas da se s vama obračunamo“, *Borba*, br. 154/LXXI, 3. jun 1993, стр. 4.

седницу 18. маја (1994), када је полио водом председника Већа Радомана Божовића. У гужви која је настала након тога, Шешелј је почупао каблове и побацао микрофоне са стола председавајућег. ... Он је изјавио да ће радикали поливати Божовића све док се не охлади.⁷⁶² Пред Првим општинским судом у Београду средином јуна (1994) почиње суђење Шешелју и четворици радикалских посланика поводом тих инцидената. Оптужница је проширена због Шешелјеве тврдње да је Слободан Милошевић највећи и главни криминалац у Србији.⁷⁶³

Поменути инцидент настао је тако што је савезном посланику Драшку Марковићу (СРС) председник Већа грађана Савезне скупштине одузео реч и искључио микрофон, након чега га је посланик полио водом. На основу предлога председника Већа грађана, сагласно Пословнику, Веће је посланика Марковића удаљило са седнице, али је он, по наређењу Шешелја, одбио да напусти салу.⁷⁶⁴ Кад је скупштинско обезбеђење приступило „извршењу службене радње“, посланици СРС су покушали то да спрече, након чега је настао неред у скупштинској сали.⁷⁶⁵

Против Шешелја и још четворице радикалских посланика Савезне скупштине истог дана Прво општинско јавно тужилаштво у Београду подигло је оптужницу за кривично дело ометања овлашћених службених лица у обављању послова безбедности и одржавања јавног реда и мира из Закона о јавном реду и миру, након чега им је укинут посланички имунитет по захтеву јавног тужиоца.⁷⁶⁶ Радикалским посланицима суђено је пред Првим општинским судом у Београду. Лидер радикала је, као и током самог инцидента у савезном парламенту,⁷⁶⁷ користио пажњу јавности коју је изазивало суђење за личну и политичку промоцију своје партије, а његов правни тим је користио разне процесне могућности да се суђење што више одужи.⁷⁶⁸ Суђење је трајало од средине јуна до 19. септембра 1994, када су свој петорици посланика изречене условне затворске казне.⁷⁶⁹

Описани имунитетски случај посланика Војислава Шешелја за наше разматрање интересантан је због одређених недоумица које изазива след догађаја.

Прва недоумица везана је за питање правне квалификације описане „посланичке непослушности“ лидера радикала и његових партијских другова унутар скупштинске сале. Конкретно, да ли је у описаној ситуацији било речи само о посланичкој недисциплини коју је требало решавати деловањем председника Већа грађана и скупштинског обезбеђења, у складу са Пословником Већа грађана, или је јавни тужилац оправдано журно реаговао и уистину исправно квалификовао међусобно гурање радикалских посланика са скупштинским обезбеђењем као кривично дело због којег је оптуженим посланицима требало одузимати имунитет? Јер, наиме, у том тренутку важећи Привремени пословник Већа грађана⁷⁷⁰ је обезбеђивао „решење“ за наведену ситуацију. На основу његовог члана 95, о одржавању реда на седници Већа старао се председник Већа. Одредбом пак пословничког члана 99 став 4 било је прописано да је посланик коме је изречена мера удаљења са седнице Већа дужан да се одмах удаљи из сале у којој се одржава седница, те да ће, уколико одбије да се удаљи са седнице,

⁷⁶² „Šešelj: Polivaćemo Božovića dok se ne ohladi“, *Borba*, број 136/LXXII, 19. мај 1994, насловна страна.

⁷⁶³ Серија „1994. – година супердинара“, трећа епизода, сценарио: Михал Рамач, режија: Јелица Бојић, *РТВ Војводине 1*, 2014, извор: <https://www.youtube.com/watch?v=46FoBfysths>, приступ: 27.12.2023.

⁷⁶⁴ „Šešelj: Polivaćemo Božovića dok se ne ohladi“, *Borba*, број 136/LXXII, 19. мај 1994, насловна страна.

⁷⁶⁵ „U zatvor zbog odgurivanja“, *Borba*, број 311/LXXII, 10. новембар 1994, стр. 12.

⁷⁶⁶ „Оптужен Шешелј и четири посланика“, *Борба*, број 137/LXXII, 20. мај 1994, насловна страна.

⁷⁶⁷ Шешелј је на конференцији за штампу одржаној непосредно после инцидента у савезном парламенту новинарима казао да је његов скупштински експрес разумео једино Зоран Ђинђић, јер га је прокоментарисао као добар предизборни маркетинг. Видети: „Божовић прелио чашу“, *Борба*, број 137/LXXII, 20. мај 1994, стр. 12-17

⁷⁶⁸ „Traka nestala bez traga“, *Borba*, br. 185/LXXII, 7. јул 1994, стр. 22; „Kaseta RTS sa 'uputstvom za upotrebu'“, *Борба*, број 193/LXXII, 15. јул 1994, стр. 22.

⁷⁶⁹ „Šešelju osam meseci zatvora – uslovno“, *Borba*, br. 260/LXXII, 20. септембар 1994, стр. 26; „Кадија те тужи, кадија ти суди“, *Велика Србија – новине Српске радикалне странке*, број 20/октобар 1994, година V, стр. 35-36.

⁷⁷⁰ Привремени пословник о раду Већа грађана Савезне скупштине од 11. јуна 1992, објављен у „Службеном листу СРЈ“, бр. 12/92 од 15. јуна 1992.

председник Већа наложити службеним лицима овлашћеним за одржавање реда у згради Савезне скупштине да посланика удаље са седнице. Председник Већа грађана је, према медијским извештајима из Савезне скупштине, дотле испоштовао пословничке одредбе. Како је онда било могуће да скупштинско обезбеђење није могло да обави постављени налог и да посланика Марковића изведе из скупштинске сале? Да ли треба веровати да је двадесетак посланика и посланица СРС у Већу грађана било јаче од увежбаних припадника скупштинског обезбеђења, те да је успело да их спречи у њиховом вршењу службене дужности? При чему парламентарна, не само домаћа, пракса указује на супротно.⁷⁷¹ Питање је, дакле, зашто пословник није доследно и до краја примењен, не само према посланику Марковићу, него и према сваком другом посланику СРС који је својим радњама учествовао у изазивању нереда на седници. Јер, сагласно члану 101 Привременог пословника, одредбе о одржавању реда на седници примењивале су се и на све друге учеснике у раду седнице, а чланом 102 је било прецизирано да председник Већа може наредити да се и друго присутно лице које нарушава ред на седници Већа удаљи из дворане у којој се одржава седница и из зграде Савезне скупштине. За све њих председник Већа је требало да предложи, а Веће да изгласа удаљење са седнице.

Није ли, дакле, квалификовање радикалских нереда у скупштинској сали као кривичног дела ометања овлашћених службених лица у обављању послова безбедности и одржавања јавног реда и мира у датом случају било пренапрегнуто и погрешно? У том смислу озбиљну резерву према квалификацији дела ставио је угледни адвокат др Рајко Даниловић пишући жалбу Војислава Шешеља на првостепену судску одлуку, коју је оспорио због битне повреде одредаба кривичног поступка, материјалне повреде одредаба кривичног закона и погрешно утврђеног чињеничног стања. Др Даниловић се у жалби посебно фокусирао на следећа питања: 1. Да ли је скупштинска сала за седнице јавни простор у смислу Закона о јавном реду и миру? и 2. (происходи из претходног питања) Да ли су службеници скупштинског обезбеђења обављали послове одржавања јавног реда и мира у смислу Закона о јавном реду и миру или су обављали редовне послове скупштинског обезбеђења?

Поводом првог питања став др Даниловића је посве јасан: „Парламент једноставно није јавно место у смислу Закона о јавном реду и миру, јер њему није слободан приступ неограниченог броја лица без икаквих услова, нити је место које у одређеном времену служи за овакву сврху. Напротив, парламент је специфично место што се у њему води политичка борба странака, које су добиле мандат од бирача на изборима, а не јавно место у смислу Закона о јавном реду и миру“. Др Даниловић ни поводом другог питања није имао дилему: „Радници обезбеђења ... нису конкретном приликом обављали послове одржавања јавног реда и мира у смислу Закона о јавном реду и миру, већ су били од поменутог председника Већа позвани да удаље посланика СРС господина Драшка Марковића. Остајање посланика СРС у сали за седнице, па и петорице посланика ове странке против којих се води кривични поступак, само је део парламентарног живота, спорења и расправа и може се окончати само применом и других мера предвиђених Привременим пословником Већа грађана Савезне скупштине (на пример, одлагањем седнице, ускраћивањем удаљеном посланику да уђе у зграду док седница траје након прекида и сл.), а не насилним извођењем из сале посланика, што смо, иначе, имали прилике да видимо на ТВ као праксу у земљама бившег комунистичког система, које нису

⁷⁷¹ „Радикали у наручју обезбеђења“, *Борба*, број 170/ LXXIX, 19. јун 2001, стр. 3; „Pernara iznijeli iz Sabora: 'Ovo je demokracija! Ovo je HDZ!'“, *24 sata Hrvatska*, 20.1.2017, <https://www.24sata.hr/news/zestoki-okrsaj-u-saboru-zele-izbaciti-pernara-iz-sabornice-508119>, pristup: 27.12.2023; „Obezbeđenje iznijelo Pernara i Sinčića iz Sabora“, *Analitika – HRT*, 20. januar 2017, <https://www.portalanalitika.me/clanak/257330-obezbjedenje-iznijelo-pernara-i-sincica-iz-sabora>, pristup: 27.12.2023; „Izbačeni poslanici pokušali nasilno da uđu u parlament Albanije, sednica zaključena uz dimne bombe“, *Kosovo on-line*, 14. decembar 2023. <https://www.kosovo-online.com/vesti/region/izbaceni-poslanici-pokusali-nasilno-da-udju-u-parlament-albanije-sednica-zakljucena-uz>, pristup: 27.12.2023; „Обезбеђење изнело Обрадовића из скупштинске сале због дувања у пиштаљку“, *Политика*, 06.05.2020, <https://www.politika.rs/scc/clanak/453572/Obradovic-udaljen-iz-skupstinske-sale-zbog-duvanja-u-pistaljku>, pristup: 27.12.2023.

узорне за парламентаризам. Наравно да није у традицији парламентаризма у свету да се ови спорови решавају покретањем кривичног поступка против парламентарца.“ На основу наведеног др Даниловић је у жалби извео закључак да свођење скупштинске сале за седнице на јавно место представља игнорантски однос суда према парламенту и парламентарном животу и према политичким спорењима и борби у парламенту и да се „првостепена пресуда појављује као својеврстан политички чин, као арбитража суда у споровима политичке природе“.⁷⁷²

Посматрано са ове временске дистанце, у вези са свим наведеним, сматрамо да би било исправно да је инцидент због кога су радикалски посланици кривично осуђени остао унутар зидова скупштинског здања и унутар пословничких дисциплинских одредаба Привременог пословника Већа грађана, за шта је било нужно активно деловање председника Већа грађана.⁷⁷³ У том смислу, сматрамо да је у конкретном случају правно дискутабилно било све: и покретање кривичног поступка, и журба већине у Парламенту да се лидеру радикала и његовим сарадницима докине посланички имунитет и осуђујућа кривична пресуда, јер је, да поновимо, Пословник давао решење проблема које би допринело да имунитет посланика СРС не буде угрожен. Везано за наведено, закључак браниоца др Даниловића да се „првостепена пресуда појављује као својеврстан политички чин, као арбитража суда у споровима политичке природе“ не чини се нимало претераним.

На такав закључак наводи и друга недоумица која се тиче брзине процесуирања одговорних за изазивање скупштинских нереда од 18. маја 1994. године. У пословично спором правосуђу Србије деведесетих година прошлог века, које је деловало потпуно изван одређења за право на суђење у разумном року, од подношења захтева јавног тужиоца да се радикалски посланици кривично процесуирају и подношења захтева Већу грађана да се „ослободе“ имунитета до доношења првостепене кривичне пресуде протекло је, у дан, тек четири месеца. При чему је у тој „правосудној журби“ учињена још једна повреда Устава и Привременог пословника, јер је у току поступка против посланика Шешеља оптужни предлог био проширен и на увреду коју је Шешељ изрекао на рачун тадашњег председника Републике Србије Слободана Милошевића на конференцијама за штампу (држаним у згради Савезне скупштине и изван ње), партијским скуповима (један био одржан у Црној Гори),⁷⁷⁴ али и поновио у току судског поступка. Проширење оптужног предлога, с једне стране није било ни у каквој вези са самим скупштинским инцидентом, а са друге стране изискивало је и посебно одлучивање о укидању посланичког имунитета савезног посланика Шешеља у односу на инкриминацију увреде која му је придодата, јер је одредбом члана 87 став 4 Устава СРЈ било прописано да се против савезног посланика који се позива на имунитет не може без одобрења већа Савезне скупштине чији је члан покренути кривични или други поступак у коме се може изрећи казна затвора, док је одредба члана 163 став 2 Привременог пословника Већа грађана, поред осталог, јасно прописивала да је, кад се стекну услови да се против посланика покрене кривични или други поступак у коме се може изрећи казна затвора, надлежни орган дужан да од Савезне скупштине тражи одобрење за покретање кривичног или другог поступка. Такво одобрење надлежни орган био је дужан да тражи и за проширење оптужног предлога додатном инкриминацијом, јер се одобрење за вођење кривичног поступка увек даје за конкретно

⁷⁷² Видети: „Жалба на Пресуду ШКбр. 628/94“, *Велика Србија – новине Српске радикалне странке*, број 20/октобар 1994, година V, стр. 36-38.

⁷⁷³ Сви представници опозиције из Србије и Црне Горе улогу председника Већа грађана у расплету тог скупштинског догађаја оценили су као проблематичну. О томе видети: *Borba*, број 136/LXXII, 19.05.1994, број 137/LXXII, 20. 05. 1994; број 138-139/LXXII, 21-22.05.1994.

⁷⁷⁴ О томе видети: „Šešelji: Polivaćemo Božovića dok se ne ohladi“, *Borba*, број 136/LXXII, 19. мај 1994, насловна страна; Серија „1994. – година супердинара“, трећа епизода, сценарио: Михал Рамач, режија: Јелица Бојић, *РТВ Војводине 1*, 2014, <https://www.youtube.com/watch?v=46FoBfysths>, приступ: 27.12.2023; „Traka nestala bez traga“, *Borba*, br. 185/LXXII, 7. јул 1994, стр. 22; „Kaseta RTS sa 'uputstvom za upotrebu'“, *Борба*, број 193/ LXXII, 15. јул 1994, стр. 22; „Glavni cilj borba za Veliku Srbiju“, *Борба*, број 210/ LXXII, 1. август 1994, стр. 22; „Šešelju osam meseci zatvora – uslovno“, *Borba*, br. 260/LXXII, 20. septembar 1994, стр. 26.

кривично дело.⁷⁷⁵ Да је надлежни орган Већу грађана поднео нови захтев за вођење поступка против посланика Шешеља и због кривичног дела увреде председника Републике Србије и да су се Мандатно-имунитетски одбор (на чији је предлог успостављан или укидан имунитет неповредивости) и веће грађана бавили тим захтевом, морали би ући у проблематику раздвајања ситуација у којима је увредљива изјава посланика Шешеља на рачун председника Републике могла бити под окриљем имунитета неодговорности (што се, без сумње, догађало онда када је посланик Шешељ тврдњу да је председник Милошевић издајник српског народа изрицао у скупштинском здању и што је могло бити у вези са вршењем посланичке функције), од ситуација када је такву тврдњу износио ван парламента, у својству председника политичке партије, на конференцијама за штампу или партијским скуповима, или у самом кривичном поступку вођеном због претходног дела. Међутим, из описа случаја, очигледно се може закључити да тадашња већина у Већу грађана није имала ни воље ни времена, да се бави толико суптилним нијансирањима парламентарног имунитета једног опозиционог посланика који владајућој већини прави озбиљне проблеме у њеном функционисању. У вези са тим, бојазан да је у конкретном случају укидање имунитета радикалским посланицима у Већу грађана било индуковано спољним притиском извршне власти, у циљу политичког обрачуна са политичким противницима, чини се очигледнијом. Што би могао бити школски пример кршења имунитетских права народних представника.⁷⁷⁶

На размишљање у том правцу наводи нови имунитетски случај посланика Шешеља везан за парламентарни инцидент у којем су учествовали он и председник Већа грађана Савезне скупштине Радоман Божовић, а који се догодио само седам дана након изрицања пресуде радикалским посланицима за „мајски“ инцидент, 27. септембра 1994. године.

На насловној страници независног политичког дневника „Борба“ од 29. септембра 1994 објављена је штура вест да је дан раније Мандатно-имунитетски одбор Већа грађана, поступајући по представци председника Већа грађана Божовића, Војиславу Шешељу одузео имунитет.⁷⁷⁷ Тако штура вест уопште није наглашавала читаву аферу која се догодила са одузимањем имунитета Шешељу 28. септембра 1994 и потоњим хапшењем лидера радикала ујутро 29. септембра на ауто-путу Београд – Нови Сад, на наплатној рампи код Батајнице. Међутим, пажљивије читање извештаја о раду Мандатно-имунитетског одбора Већа грађана објављеног истог дана на страни 4 ових новина и насловљеног насловом „О имунитету иза затворених врата“, наговештавао је рашомонијаду у вези са одлучивањем о имунитетском праву овог посланика.⁷⁷⁸ Јер је у извештају Борбиног извештача из Савезне скупштине наведено да је било веома тешко сазнати где се држи предметна седница тог одбора, која је сазвана изненада, без најављеног дневног реда и на којој је био избегнуто присуство новинара, што је било супротно пословничким одредбама, те да су чланови тог одбора, изговарајући се консултацијама, одржали седницу и најавили саопштење, а да је накнадно утврђено да је

⁷⁷⁵ Dragan M. Stojanović, Наведено дело, стр. 217; Дан Гјанковић је експлицитнији: „Заступник не може бити лишен слободе нити може против њега бити поведен кривични поступак за она кривична дјела за која није дано одобрење.“ – Dan Gjanković, Наведено дело, стр. 97. На истом становишту експлицитно стоји и Јанко Таховић: „Одобрење НС за покретање кривичног поступка односи се само на оно кривично дело у вези са којим је тражено одобрење. Према томе, против посланика не би се могао водити кривични поступак за друго КД сем за оно за које је тражено и дато одобрење.“ – Јанко Таховић, Наведени чланак, стр. 179.

⁷⁷⁶ Готово у исто време кад је вођен кривични поступак против лидера СРС у Београду, савезном посланику Војиславу Шешељу повређен је имунитет неповредивости у Црној Гори, који подразумева пуну и неометану слободу кретања у парламенту и ван њега. Дана 30. јула 1994, након одржаног митинга Српске радикалне странке у Херцег Новом, црногорска полиција је Шешеља под полицијском пратњом протерала са територије Црне Горе. Шешељ и заменик председника СРС Томислав Николић спроведени су стражарно, у пратњи три полицајца, авионом са тиватског аеродрома на аеродром у Београду. О томе видети: „Glavni cilj borba za Veliku Srbiju“, *Борба*, број 210/ LXXII, 1. август 1994, стр. 22; „Šešelji izbačen iz Crne Gore“, *Борба*, број 210/ LXXII, 1. август 1994, стр. 22; „Na ispitivanju čutao“, *Борба*, број 210/ LXXII, 1. август 1994, стр. 22; „Sve smo rekli – kaže policija“, *Борба*, br. 211/LXXII, 2. avgust 1994, стр. 2.

⁷⁷⁷ „Šešelju oduzet imunitet“, *Borba*, broj 269/ LXXII, 29. septembar 1994, насловна страна.

⁷⁷⁸ „О имунитету иза затворених врата“, *Borba*, broj 269/ LXXII, 29. septembar 1994, стр. 4.

седница одржана и да је Шешелју одузет имунитет.

Идућег дана јавност је обавештена да је Војислав Шешел 29. септембра 1994 ухапшен, спроведен до судије за прекршаје, осуђен на 30 дана затвора и одмах спроведен на издржавање казне у Централни затвор у Београду. Председник СРС осуђен је у прекршајном поступку због прекршаја из члана 6 ст. 1 и 2 тада важећег Закона о јавном реду и миру⁷⁷⁹, јер је на састанку шефова посланичких група са председником Већа грађана у његовом кабинету, који је одржан након прекида седнице изазваног одбијањем посланице СРС Маје Гојковић да напусти говорницу, пошто јој је председник Већа одузео реч, неколико пута опсовао председника Већа грађана и два пута га плуноу.⁷⁸⁰

На конференцији за штампу руководства СРС, сазваној 29. септембра 1994, обелодањен је податак да је Шешел ухапшен незаконито, да му је незаконито одузет имунитет на „фантомској“ седници Мандатно-имунитетског одбора Већа грађана, на коју нису позвани сви чланови тог одбора, већ само чланови из реда владајућих странака, уз два члана опозиције, док на седницу нису позвани ни представници СРС ни ДЕПОС-а. Истакнуто је да је Шешел незаконито ухапшен, јер није затечен *in flagranti*, у вршењу кривичног дела за које је прописана казна затвора минимум пет година, а да, с обзиром на чињеницу да се није позвао на имунитет, никакав захтев полиције или другог надлежног органа није ни могао да буде достављен Већу грађана да се по њему одлучује. Надаље је истакнуто да о току седнице и гласању о имунитету лидера радикала није сачињен записник, а да Мандатно-имунитетски одбор није ни био надлежан за доношење одлуке о укидању имунитета, с обзиром на то да је јесење заседање Већа грађана за 1994. годину било у току.⁷⁸¹ Радикали су тврдили да је за настали инцидент био одговоран председник Већа грађана, у прилог које тврдње су објавили извод из стенографских бележака са скупштинске седнице одржане 27. септембра 1994 који се односи на одузимање речи посланици СРС Маји Гојковић Влаисављевић и расправу посланице и председника Већа грађана.⁷⁸² Додатне сумње у законитост поступка одузимања мандата унете су реакцијом посланичког клуба Демократске странке (ДС), чији је један члан учествовао у изгласавању одлуке о укидању имунитета Шешелју. Посланички клуб ДС изразио је општар протест због кршења Устава и Пословника у поступку одузимања посланичког имунитета Шешелју, изнео је тврдњу да се Мандатно-имунитетски одбор нелегално састао у просторијама СПС, „без присуства секретара, где су чланови били позвани као на чајанку“, те да је члан тог одбора из реда ДС, по инструкцији странке упутио захтев да се сазове нова седница Мандатно-имунитетског одбора и да се објасне околности под којима је претходна одржана.⁷⁸³

Нова седница Мандатно-имунитетског одбора Већа грађана на којој би се расправљало о околностима одузимања имунитета Шешелју није одржана, што је проузроковало конференцију за штампу посланика ДС који је учествовао у одлучивању о имунитету посланика Шешелја на којој је експлицитно наведено да је Шешелју имунитет одузет нелегално и да је у прекршајном поступку незаконито осуђен на казну затвора: „Пошто одлука Одбора за мандатно-имунитетска питања о одузимању имунитета Војиславу Шешелју није

⁷⁷⁹ Члан 6 Закона о јавном реду и миру („Службени гласник РС“, 51/92, 53/93, 67/93, 48/94):

„Онај ко угрожава сигурност другог лица претњом да ће напасти на живот или тело тог или њему блиског лица казниће се новчаном казном до 35.000,00 динара или казном затвора до 30 дана.

Онај ко вређањем или злоупотребом другог, вршењем насиља над другим, изазивањем туче или учествовањем у њој угрожава спокојство грађана или ремети јавни ред и мир, казниће се новчаном казном до 50.000,00 динара или казном затвора до 60 дана.“

⁷⁸⁰ „Zatvor kao preventiva – судјиско образложење пресуде Војиславу Шешелју“, *Борба*, број 270/LXXII, 30. септембар 1994, стр. 4.

⁷⁸¹ „Šešelju 30 dana zatvora“, *Борба*, број 270/LXXII, 30. септембар 1994, стр. 5; „Божовић поступио по наређењу“, *Велика Србија – новине Српске радикалне странке*, број 20/октобар 1994, година V, стр. 4

⁷⁸² „Стенографске белешке прве седнице Другог редовног заседања Већа грађана Савезне скупштине, одржане 27. септембра 1994. године“, *Велика Србија – новине Српске радикалне странке*, број 20/октобар 1994, година V, стр. 4-6.

⁷⁸³ „Obostrano nasilje“ и „O imunitetu ponovo?“, *Борба*, број 270/LXXII, 30. септембар 1994, стр. 5.

достављена Већу грађана, како предвиђа Пословник, лишавање слободе и осуда на 30 дана затвора изречена шефу радикала је противуставни и противзаконити чин. Наиме, поменути Одбор у периоду редовног заседања Већа нема никакве везе с поступком државних органа, те стога одлука да се Шешељу скине имунитет није могла имати правну вредност“, изјавио је посланик ДС.⁷⁸⁴

Хапшењем, експресним одузимањем имунитета посланику Шешељу које је учинио Одбор за мандатно-имунитетска питања Већа грађана на неформалној седници без писаног позива и дневног реда, те експресним процесуирањем посланика у прекршајном поступку, изрицањем прекршајне казне затвора и тренутним слањем Шешеља на издржавање казне доиста јесте вишеструко био повређен Уставом гарантовани имунитет посланика, као и одредбе Пословника Већа грађана које се односе на поступак укидања имунитета⁷⁸⁵. Јер, одредба члана 25 став 2 је прописивала да кад се стекну услови да се против посланика који се позвао на имунитет одреди притвор или кад се стекну услови да се против посланика покрене кривични или други поступак у којем се може изрећи казна затвора надлежни орган је дужан да од Већа тражи одобрење за одређивање притвора или за покретање кривичног или другог поступка. Будући да није био затечен у флагрантном вршењу дела за које је прописана казна затвора преко пет година, него је ухапшен због прекршаја који је учинио дан раније у згради савезног парламента, посланик Шешељ најпре није смео бити ухапшен, јер га је штитио посланички имунитет. Како се посланик није позвао на имунитет, надлежни орган – у овом случају полиција – није имао никакво покриће за захтев који је упућен Већу грађана за укидање имунитета посланику. То је први аспект повреде имунитета. Други аспект повреде представљало је само одлучивање Одбора за мандатно-имунитетска питања о „преурањеном“ и неоснованом захтеву надлежног органа. Трећи аспект повреде представљало је аутономно одлучивање Одбора о том захтеву, иако је свој предлог Одбор требало да изнесе пред Веће грађана. Јер је одредбом члана 25 став 4 Пословника било прописано да је Одбор дужан да свој извештај поднесе Већу на одлучивање на првој наредној седници. Одредба члана 25 став 5 Пословника, којом је било прописано да ако Веће није у редовном заседању о захтеву надлежног органа одлучује Одбор самостално, уз обавезу да о томе обавести Веће на првој наредној седници, била је искључена из примене у конкретном случају, јер је било у току редовно заседање Већа. Четврти аспект повреде односи се на вођење прекршајног поступка у конкретним околностима. И пети аспект повреде везан је за изрицање и тренутно извршење казне прекршајног затвора.

Остављајући по страни већ утврђену чињеницу да се у вршењу парламентарне функције изражавање мишљења не може обавити на насилан и увредљив начин, због чега у конкретном случају посланик Шешељ није могао добити имунитетску заштиту неодговорности, упркос томе што је инцидент настао у вези са током седнице у којој је посланик учествовао, дакле у његовом вршењу посланичке функције, овај случај је веома занимљив због свог неправног и непословничког тока који изазива потпуно чуђење.

На првом месту, опет се поставља питање да ли је инцидент могао бити решен у оквиру пословничких дисциплинских норми, уз потврдан одговор. Могао је бити тако решен. Председник Већа грађана који је, игром случаја, био „жртва“ посланиковог, без сумње, недоличног понашања, могао је, сагласно Пословнику, да у наставку седнице пренесе овлашћења за вођење седнице на потпредседника, да пријави случај Већу, након чега би председавајући седницом могао да затражи од већа изрицање мере удаљења са седнице за посланика који је скривио инцидент. Осим тога, председник Већа имао је право да, као оштећено лице, против посланика Шешеља поднесе приватну кривичну тужбу за увреду части или које друго кривично дело, на основу које би, по захтеву надлежног органа, Веће грађана у редовном пословничком поступку одлучивало о укидању имунитета посланику, што би било у

⁷⁸⁴ „Имунитет одузет противзаконито!“, *Борба*, број 275/LXXII, 5. октобар 1994, стр. 7.

⁷⁸⁵ Пословник Већа грађана Савезне скупштине од 19. маја 1994, објављен у „Службеном листу СРЈ“ број 43/1994 од 27. маја 1994. године.

потпуности *lege artis*. Све то, међутим, није учињено, јер се журило.

Прави разлог за журбу указао се на самом крају издржавања прекршајне казне, кад је посланику Шешељу „активирана“ условна осуда донета 19. септембра 1994, услед које је Шешељу поново (ретроактивно) одузет имунитет због инцидента од 18. маја 1994,⁷⁸⁶ да би му условна казна затвора била замењена безусловном казном затвора у трајању од два месеца.⁷⁸⁷

Узевши у обзир овакав развој догађаја, политичка позадина оба случаја постаје потпуно огољена, јер је извршна власт, по цену озбиљних повреда Устава и Пословника, у ствари једино остварила намеру да из скупштинске арене макар привремено уклони једног неугодног противника. Тиме је Војислав Шешељ, без икакве сопствене заслуге (јер је његово скупштинско понашање уистину захтевало санкционисање у складу са Уставом и пословником), и само неправним поступањем тадашње извршне и судске власти, придодат списку „скупштинских мученика“ на којем су стајала поносна имена Адама Богосављевића, Филипа Филиповића, Симе Марковића, Драгољуба Јовановића ... а сам начин лишавања имунитета и пресуђења потврдили су тезу адвоката Даниловића да у имунитетском случају Војислава Шешеља постоји огољено „арбитрирање суда у споровима политичке природе“, за рачун владајуће странке.

Да о таквој тези отклони сваку сумњу, послужиће један лицемеран и, свакако, непословнички гест савезног парламента и судских власти из периода док је Војислав Шешељ боравио у затвору. Наиме, против Шешеља је у то време, међу другим бројним јавним личностима, због клевете приватну тужбу био поднео посланик Народне скупштине Жељко Ражнатовић Аркан. Иако се ни у овом случају Шешељ није позвао на имунитет, њему је уз позив за суђење у затвору достављено и писано обавештење у којем је стајало да је суђење отказано, јер се он, наводно, позвао на посланички имунитет. (?!)⁷⁸⁸

На какав закључак могу да наведу описани имунитетски случајеви Војислава Шешеља, како случај из Народне скупштине Србије 1992, кад је пред Скупштином претио студентима пиштољем, па после додавао претње на конференцији за медије држаној у скупштинском холу, тако и потоња два случаја из савезног парламента? Објективном оку посматрача не може измаћи њихова политички обојена конотација. У случају претње студентима када је био користан за извршну власт, питање укидања његовог имунитета је било занемарено и од стране судске власти и од стране саме Народне скупштине. Онда пак кад је постао неугодан политички ривал, извршна власт и већина која ју је подржавала намах је активирала сваки могући механизам који јој је стајао на располагању да таквог противника пасивизује. У сваком случају, такво понашање извршне и судске власти, одређивање „судбине“ посланика пуком вољом извршне власти и свесна маргинализација парламента, како је приметио бранилац Даниловић, својствена су крајње недемократским, ауторитарним системима и јасан су показатељ да је у том периоду парламентаризам у СР Југославији био у опасности, уколико је он (према коментару К. Чавошког) тада уопште и постојао.⁷⁸⁹

2.3.2.4. Инцидент министра одбране СРЈ Краповића и министарска (не)одговорност

Дана 27. фебруара 2001. године медији у Југославији су пренели да је претходног дана прекинута седница Савезне скупштине због инцидента у којем је савезни министар одбране Слободан Краповић ударио шаком у лице посланика Војислава Шешеља, јер му је тај савезни посланик, док је министар прилазио говорници, добацио питање „чега је он министар?“. Седница је накратко прекинута, али је у наставку посланик одмах безуспешно покушао да се

⁷⁸⁶ „Шешељу (поново) одузет имунитет“, *Borba*, број 295/LXXII, 25. октобар 1994, стр. 5.

⁷⁸⁷ „U zatvor zbog odgurivanja“, *Borba*, број 311/LXXII, 10. новембар 1994, стр. 12.

⁷⁸⁸ Исто.

⁷⁸⁹ Vojislava Vignjević, „Parlamentarizam u opasnosti“, новински чланак, *Nedeljna Borba*, број 278-279/LXXII, 8-9. октобар 1994, NB, стр. VII.

физички реваншира министру. Даље инциденте спречио је председавајући Већа грађана, Драгољуб Мићуновић речима: „Молим вас, нисте деца. Да се договоримо да Краповић не говори. Изазвао је инцидент. Ја имам последњу реч, готово, завршена дискусија. Молим Вас да седнете на своја места и смирите страсти!“⁷⁹⁰ Идућег дана министар Краповић је упутио писмо жаљења Савезној влади, Савезној скупштини и јавности и изразио спремност да због инцидента поднесе одговорност.⁷⁹¹ Са супротне стране, од савезног посланика Шешеља уследио је захтев за смену министра и целе Савезне владе, те, у изјави новинарима у скупштинском холу, и претња упућена министру Краповићу да ће се наћи нека кора од банане на коју ће се он оклизнути.⁷⁹² Непуних месец дана касније у Савезној скупштини, по захтеву посланика СРС за смену Савезне владе и председника Већа грађана Драгољуба Мићуновића, расправљано је о одговорности Савезне владе, министра Краповића и председника Већа грађана Мићуновића, али није дошло ни до чије смене.⁷⁹³

Овај несвакидашњи инцидент отворио је нека нова имунитетска питања.

Прво питање тичало се имунитета министра као члана Савезне владе, али и његове одговорности за сопствене активности, које подразумевају и министарске активности у Савезној скупштини и поштовање скупштинског реда. Уставом СРЈ од 1992 било је уређено и једно и друго.

Одредбом члана 100 став 4 Устава СРЈ било је прописано да члан Савезне владе ужива имунитет као савезни посланик, при чему је, сагласно одредби става 5 истог члана о имунитету члана Савезне владе одлучивала Савезна влада. Дакле, савезни министар имао је имунитетску заштиту оба вида имунитета, и неодговорности и имунитета неповредивости, као и савезни посланик, с тим што је о његовом имунитету одлучивала Савезна влада. Да је против савезног министра Краповића био покренут какав поступак (кривични или прекршајни) због његовог напада на савезног посланика, захтев надлежног органа за вођење поступка против министра морао је ићи на разматрање и одлучивање Савезној влади. Но, такав поступак није био покренут ни по службеној дужности, а ни од стране оштећеног посланика. Разуме се, да би се, да је поступак којим случајем био покренут, одлучивало о укидању имунитета неповредивости министра, јер и за министра важи исти однос према његовим насилним актима у скупштини, као и за посланика – ни министар своје мишљење (а шамар упућен савезном посланику Шешељу јесте својеврстан израз мишљења савезног министра о том савезном посланику) никако није могао да изражава на насилан начин. Осим тога, неодговорношћу су могле бити покривене само оне радње министра које су биле везане за његово вршење министарске функције. Као што би посланик одговарао за оно што би рекао или урадио у самој Скупштини, али ван скупштинских службених послова у којима учествује, у својим приватним односима, тако би и министар морао да одговара као обичан грађанин у ситуацији у којој у приватним односима (у конкретном случају, у односу свађе са оштећеним послаником) ударио посланика.⁷⁹⁴ Такав ред ствари не мења ни чињеница да је министар пошао за скупштинску говорницу, да би се обратио посланицима Већа грађана, када је, испровоциран од стране оштећеног посланика, починио описани инцидент.

Но, да ли је и овај инцидент могао бити и да ли је требало да буде санкционисан у границама Пословника Већа грађана? И могао је и требало је да буде, пре свега, тако санкционисан. Одредбе о реду на седници Већа грађана и дисциплинским мерама, сагласно

⁷⁹⁰ „Šamar u Skupštini“, portal B92, objavljeno: 27.02.2001; https://www.b92.net/infor/vesti/index.php.yyy=2001&mm=02&dd=27&nav_category=1&nav_id021669, 30.12.2023; „Tuča u parlamentu“, Glas javnosti, objavljeno 27.02.2001; www.arhiva.glas-javnosti.rs/arhiva/2001/02/27/srpski/D01022610.shtml, приступ :30.12.2023; „Краповић ошамарио Шешеља“, Борба, број 58/LXXIX, 27. фебруар 2001, стр. насловна и 3.

⁷⁹¹ „О 'врућем одговору' више ни речи“, Борба, број 59/LXXIX, 28. фебруар 2001, стр. насловна.

⁷⁹² „Банана због скупштинског шамара“, Борба, број 59/LXXIX, 28. фебруар 2001, стр. насловна.

⁷⁹³ „Министров шамар уздрмао Владу?“, Борба, број 81/LXXIX, 22. март 2001, стр. насловна.

⁷⁹⁴ О овоме видети: Слободан Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, стр. 179.

члану 113 Пословника Већа грађана, примењивале су се и на све друге учеснике у раду седнице. Према члану 102 тог пословника, министар је, дакле, био дужан да поштује достојанство посланика Већа, а због почињеног акта шамарања посланика (без обзира што је на такав акт био изазван) председник Већа грађана требало је да му изрекне меру удаљења са седнице на којој се инцидент догодио, али и из зграде парламента. Међутим, од свих пословничких могућности која су му стајала на располагању, председник Већа грађана је једино искористио могућност кратког прекида седнице.

У конкретном случају, министар Краповић је могао да подлегне дисциплинској одговорности (нормираној Пословником Већа грађана), кривичној (или прекршајној) одговорности, да је против њега био покренут кривични или прекршајни поступак и да му је био укинут министарски имунитет, и, напослетку, политичкој одговорности⁷⁹⁵. Међутим, за разлику од решења из Устава Србије од 1990 године, према чијем је члану 93 министарска политичка одговорност била непосредна и појединачна,⁷⁹⁶ политичка одговорност министра у Савезној влади према Уставу СРЈ од 1992. године (члан 103 Устава СРЈ) била је посредна, јер се пред Савезном скупштином могло расправљати само о неповерењу савезном премијеру и Савезној влади, а не и о неповерењу појединог министра. У таквом уставном оквиру, да би се сменио један министар, уколико не би био смењен одлуком премијера, требало је одлучивати о неповерењу и рушити целу владу. Користећи физички напад министра Краповића на председника СРС у Већу грађана, радикали су се, из сопствених политичких калкулација, определили за провоцирање политичке одговорности министра и целе Савезне владе, у чему, због компликованих политичких односа у држави,⁷⁹⁷ нису успели. Тако се из целог контекста догађаја може са добром дозом сигурности закључити да су политичке прилике „подстакле“ и својеврсну злоупотребу имунитета неповредивости и непоступање по Пословнику Већа грађана.

Друго питање које је овим случајем било отворено је питање имунитета посланика за изречену претњу министру. Иако је оштећени посланик Шешељ претњу министру изрекао у скупштинском холу, приликом давања изјаве за медије,⁷⁹⁸ тај његов акт излазио је изван оквира заштите имунитета неодговорности, јер изречена претња није имала никакве везе са посланиковом службеном дужношћу, није била везана за вршење функције, већ је, како наглашава Сл. Јовановић, била последица приватног односа посланика и министра. Да је министар тужио посланика за претњу или да је надлежни орган по службеној дужности покренуо поступак против посланика (као у случају са председником Већа Божовићем 1994) због претње упућене министру, посланик би био под заштитом процесног имунитета (неодговорности), о ком имунитету би морало да одлучује Веће грађана. Но, није дошло ни до таквог развоја догађаја, јер нити је министар тужио посланика, нити је надлежни орган реаговао по службеној дужности. Тиме је, равнајући на изванредан начин својеврсну злоупотребу имунитета министра, толерисана и злоупотреба имунитета коју је починио савезни посланик Шешељ.

⁷⁹⁵ М. Јовичић дефинише политичку одговорност носилаца јавних функција као одговорност која настаје услед повреде обавеза моралне природе „које леже у основи сваког односа поверења какав везује оне међу којима први поверава другоме да га негде и у нечему представља, да у његово име врши неку функцију“. Таква одговорност сноси се пред одређеним органом који је носиоцу јавне функције поверио вршење функције (министри политичку одговорност носе пред народним представништвом у којем су изабрани), при чему „санкција правне политичке одговорности је увек само једна: одлука надлежног тела, односно органа којом се изабраном (именованом, делегираном) лицу, односно органу одузима раније поверени мандат, тј. он се опозива, смењује односно разрешава дужности и тиме раскида однос поверења који их је дотада повезивао.“ – О томе видети: Miodrag Jovićić, *Odgovornost nosilaca javnih funkcija – uporednopravna studija*, стр. 9-11.

⁷⁹⁶ Према одредбама члана 93 Устава Србије од 1990, поред осталог, Влада и сваки њен члан одговарали су Народној скупштини, Народна скупштина је могла изгласати неповерење поједином министру, председник Владе је могао предложити изгласавање неповерења поједином министру.

⁷⁹⁷ Министар Краповић био је кадар из друге републике чланице – Црне Горе.

⁷⁹⁸ „Банана због скупштинског шамара“, *Борба*, број 59/LXXIX, 28. фебруар 2001, стр. насловна;

Објективног посматрача односа политичких и институционалних актера према посланичком и министарском имунитету обе описане злоупотребе имунитета са терена права воде на терен политике, те и у случају министра Краповића можемо поновити да, иако уставноправни и кривичноправни институт, имунитет народних представника суштински зависи од политичке конотације у којој се о њему (не)одлучује.

2.4. Уређење парламентарног имунитета неодговорности на основу Уставне повеље Државне заједнице Србије и Црне Горе из 2003. године

Државна заједница Србије и Црне проглашена је 4. фебруара 2003 на седницама оба већа Савезне скупштине СРЈ, претварањем СРЈ у конфедералну заједницу, на основу договора републичких руководстава две федералне јединице сачињеног у тзв. *Полазним основама за преуређење односа Србије и Црне Горе* од 14. марта 2002. године. Истог дана (4. фебруара 2003) усвојена и *Уставна повеља Државне заједнице СЦГ*⁷⁹⁹, пошто је текст Уставне повеље усвојен у Народној скупштини Републике Србије 27. јануара 2003 и у Скупштини Републике Црне Горе 29. јануара 2003. године. Државна заједница формирана је на формално недоследан начин, а Уставна повеља изван ревизионог поступка који је био предвиђен Уставом СРЈ.⁸⁰⁰ Сагласно Уставној повељи, Државна заједница имала је надлежности које су јој биле поверене сагласношћу држава чланица, а као заједнички органи били су дефинисани Скупштина, председник и Савет министара Државне заједнице.

Скупштина је, према члану 12 Уставне повеље, била једнодомна, састављена од 91 посланика из Србије и 35 из Црне Горе који су у прве две године бирани посредно, сразмерно заступљености у Народној скупштини Србије и Скупштини Црне Горе, да би након почетног периода били бирани на непосредним изборима, „у складу с европским и демократским стандардима“. Но, било је прописано још и да се на првим изборима посланици бирају из састава Народне скупштине Србије, Скупштине Црне Горе и Савезне скупштине.

По штурим имунитетским одредбама Уставне повеље, посланици су уживали слободу говора у Скупштини и имунитет за говор и друга дела извршена у својству посланика. Таквом формулацијом одредбе о имунитету успостављен је, може се рећи, потпун имунитет неодговорности у садржинском смислу, јер су њиме била обухваћена сва дела која би посланик извршио у својству посланика, а он је посланике штитио и од свих врста одговорности. Тиме је био успостављен тзв. функционални модел неодговорности посланика, код којег је имунитет везан за службене радње у вршењу посланичке функције, те се може рећи да је неодговорност штитила посланике Скупштине СЦГ и за изјаве и радње у вршењу посланичке функције и ван зграде парламента (нпр, током учешћа у скупштинској делегацији или и у сусрету са бирачима). Временски, имунитет неодговорности био је апсолутан.

Повељом је био успостављен и имунитет неповредивости посланика, јер је било прописано да посланици Скупштине Државне заједнице не могу бити позвани на одговорност, притворени или кажњени без одобрења Скупштине, осим у случају флагрантних деликата за које је прописана казна затвора у трајању дужем од пет година.

Уређење поступка верификације мандата, ступања на посланичку функцију и трајања мандата Уставна повеља препустила је пословнику представничког тела СЦГ, јер је било прописано да ће Скупштина Државне заједнице донети пословник о свом раду.

*Привременим пословником Скупштине СЦГ од 3. марта 2003*⁸⁰¹ било је уређено да посланик Скупштине Државне заједнице може почети да остварује права и дужности, свакако и имунитетска права, даном верификације мандата (чл. 5), а да се верификација мандата врши

⁷⁹⁹ Уставна повеља Државне заједнице СЦГ, „Службени лист СЦГ“ број 1/2003 од 4. фебруара 2003. године. За текст Уставне повеље, <https://www.srbija.gov.rs/vest/2158/tekst-ustavne-povelje.php>, приступ: 11.12.2003. године.

⁸⁰⁰ Ратко Марковић, *Уставно право*, стр. 146.

⁸⁰¹ *Привремени пословник Скупштине Србије и Црне Горе*, „Службени лист Србије и Црне Горе“, број 7/2003, од 3. марта 2003. године.

на почетку прве седнице, кад председавајући констатује да су државе чланице доставиле извештаје о избору посланика. (члан 4, став 2). Међутим, Привремени пословник није извршио даљу операционализацију одредаба о имунитету посланика из Уставне повеле, осим што је члан 20 став 2 Привременог пословника прописао да се у посебној легитимацији која се издаје посланику чији је мандат верификован наводе имунитетска и друга права.

Скупштина СЦГ донела је Пословник 5. маја 2004. године.⁸⁰² Према одредбама члана 7 Пословника верификација посланичких мандата вршена је на основу извештаја и уверења надлежних органа држава чланица о избору посланика и морала је бити обављена на почетку прве седнице, констатацијом председавајућег да су надлежни органи чланица доставили извештаје и уверења о избору посланика. Сагласно члану 8 Пословника, посланичка права и дужности утврђена Уставном повељом Државне заједнице СЦГ, законом и пословником посланици у Скупштини СЦГ почињали су да остварују даном верификације мандата.

Права и дужности посланика у Скупштини СЦГ били су уређени одредбама чл. 25 до 33 Пословника. Сагласно тим одредбама, посланици су, поред осталог, имали право да буду обавештавани о свим питањима која су им била потребна за вршење посланичке функције, имали су право на редовно достављање службених публикација Скупштине, као и информативног и документационог материјала о питањима на дневном реду и другим питањима из надлежности Скупштине. Надаље, посланици су имали право да користе просторије које су им биле стављене на располагање за рад и састанке са грађанима, у складу са одлуком о унутрашњем реду у згради Скупштине. После извршене верификације мандата издавана им је посебна легитимација у којој су навођена имунитетска права и друга права утврђена Уставном повељом и законом. Такође им је издавана и идентификациона картица којом су вршили идентификацију ради коришћења електронског система.

Одредбе члана 33 Пословника односиле су се на посланички имунитет, с тим што су оне биле усмерене ка имунитету неповредивости, јер су уређивале поступак одузимања (или успостављања) посланичког имунитета од стране Скупштине (у заседању) или Одбора за мандатно-имунитетска питања (у време када Скупштина не заседа). Ни Пословник Скупштине СЦГ није се посебно бавио неодговорношћу посланика у Скупштини.

Уставно и пословничко уређење имунитета неодговорности у Државној заједници СЦГ нема већи значај за предмет овог разматрања, како због штурих одредаба Уставне повеле и Пословника Скупштине, тако и због крајње оскудне парламентарне праксе, изазване кратким временом трајања Државне заједнице.

2.5. Општа запажања о имунитету неодговорности у Републици Србији и заједничкој држави од 1990 до 2006. године

Сагледавање имунитета неодговорности у Републици Србији и заједничкој држави у периоду од 1990 до 2006. године може се укратко свести на запажање да је у наведеном, деценију и по дугом периоду парламентарни имунитет неодговорности поступно формално-правно уређиван сагласно достигнутим демократским стандардима на тлу Европе, чиме се Република Србија (и заједничка држава, док је трајала) у формалном смислу вратила у породицу држава са демократским парламентарним системом.

Слична констатација била би, међутим, храбра и неоснована, ако би стајала у контексту поштовања парламентарних имунитета у стварном парламентарном животу Републике Србије и заједничке државе тога периода. Ово стога што је овај период обиловао како приличним бројем у најмању руку дискутабилних поступања извршних власти у вези са имунитетима народних представника, тако и одређеним злоупотребама имунитета од стране самих народних представника, о чему јаснију слику пружају побројани имунитетски случајеви.

Ценећи побројане случајеве кршења имунитета народних представника, стиче се

⁸⁰² *Пословник Скупштине Србије и Црне Горе*, „Службени лист СЦГ“, број 20/2004, од 5. маја 2004. године.

утисак да су у десетогодишњем периоду од 1990 до 2000. године имунитетска права народних посланика била истовремено и под јаким спољним угрожавајућим упливом извршне власти (којој је у том „антиимунитетском послу“ асистирала судска власт) и под унутрашњим ударом парламентарне „тираније већине“ која је, првенствено преко председника парламента, ређе процедуралним активностима, а чешће пословничком неактивношћу одрађивала свој процедурални део посла обесмишљања имунитета неодговорности. У исто време, запажа се и већа институционална и ванинституционална борба опозиционих представника у парламенту за доследно поштовање парламентарних имунитета (пре свега, неодговорности). У овом периоду, и извршна власт (са својом парламентарном већином) и парламентарна опозиција, свака из свог угла, на парламентарне имунитете гледају као на једино уточиште парламентарне опозиције за иоле слободно и ефикасно парламентарно деловање. Наведено, наравно, открива непорециву истину да је у првим годинама периода транзиције у Србији постојао крхак и рањив систем недоследно изведене парламентарне демократије.

У периоду након 2000. године, у којем су унеколико замењене улоге носилаца власти и представника парламентарне опозиције, „partiјски императивни“ мандат и случај афере „Бодрум“ показује да на посезање за угрожавањем и злоупотребом имунитета неодговорности у уставном животу Србије нису били имуни ни ранији борци за његово очување. На том случају ће се додатно утврдити старо политиколошко правило да не одређује свест људи њихов положај, него њихов положај одређује њихову свест, па и у примени уставних и пословничких норми о имунитету неодговорности.

УПОРЕДНИ ПРИКАЗ УРЕЂЕЊА ИМУНИТЕТА НЕОДГОВОРНОСТИ НАРОДНИХ ПРЕДСТАВНИКА У ПОЈЕДИНИМ ЗЕМЉАМА ЕУ И ДРЖАВАМА У ОКРУЖЕЊУ

Посланички имунитети свој смисао и своју делотворност везују превасходно за парламентарни систем који, како је давно запазио Сидни Лоу, изузетно много „зависи од околности које би се могле назвати локалним и случајним“, тако да ниједна копија оног првог, енглеског парламентаризма „не преноси тачно оригинал“.⁸⁰³ Као што не постоје ни два иста парламентарна система, него се разликују макар у најситнијим детаљима или нијансама, тако не постоје ни две државе у којима егзистирају потпуно идентични парламентарни имунитети. Њихову различитост одликују како начин уређења, или њихове карактеристике, тако и начин практичне примене прописа који их уређују. Аутохтони правни системи, самостална правна острва у данашњем свету, могући су, попут бајковитих галских села из доба Римске империје, само у уобразиљама појединаца. Данашњи свет права одликује нужна упућеност једних на друге различитих правних система и последична испреплетаност општих и појединачних легислативних решења. Ово, нарочито имајући на уму наднационалне интеграције којима и Србија стреми. Због тога је од немалог значаја сазнавање онога што у праву већ постоји код других. Широка лепеза успешних правних решења, али и потпуних правних промашаја је вазда била од користи законописцима, али и онима само зарођеним у често недокучиве тајне права.

Потреба да се имунитет неодговорности у уставноправном систему Србије размотри и кроз призму правних решења европских земаља, како оних које су давно и стабилно уредиле своје парламентарне имунитете, тако и оних које су у том послу корак испред, или корак иза Републике Србије, несумњива је. Иста је ситуација и са упознавањем европске димензије правног уређења овог парламентарног имунитета.

Ни европске државе о чијем уређењу имунитета неодговорности ће у овом делу бити речи, ни европске институције у којима се неодговорност примењује нису изабране насумично. Државе су биране тако да се на примеру једних прикаже ефикасност правног уређења, а да се на примеру других укаже на недоумице које прате примену имунитета у пракси. Европске институције у којима се одлучује о имунитету неодговорности биране су по свом значају и по пракси коју су засновале.

1. Упоредни приказ уређења имунитета народних представника у појединим земљама Европе и европска димензија уређења неодговорности

У овом поглављу укратко ће бити предочени правно уређење и примена имунитета неодговорности у шест европских земаља и у европским институцијама.

Што се тиче изабраних држава, осим Велике Британије, прве колевке парламентарних имунитета, у којој је створен Вестминстерски тип парламентарних имунитета, и Француске, у којој је настао Француски (у Европи преовлађујући) модел парламентарних имунитета, на овом месту приказани су особени немачки модел имунитета неодговорности и италијански модел који је храбар искорак у савремено поимање неодговорности. Чешки и бугарски пример прописивања и примене овог института овде се помињу, узимајући у обзир чињеницу да је реч о тзв. младим демократијама које још увек дограђују своје парламентарне системе.

1.1. Велика Британија

У Уједињеном Краљевству (УК), колевци парламентарних привилегија (имунитета), чланови парламента заштићени су привилегијама проистеклим из 900 година дуге парламентарне традиције. Британско право, готово од самог успостављања тог института, познаје оба имунитета: имунитет неодговорности (*freedom of the speech* – слобода говора у Парламенту) и имунитет неповредивости (*freedom of the arrest* – слобода од хапшења, која се,

⁸⁰³ Сидни Лоу, *Енглески парламентаризам*, стр. 63 и 64.

пре свега, односи на слободу од арбитрерног хапшења - *freedom of the arbitrary arrest*). У УК је успостављен Вестминстерски тип парламентарних имунитета (саобразан Вестминстерском типу⁸⁰⁴ парламентаризма, чији се парламент у упоредној парламентарној историји сматра мајком свих парламената). Суштину тог типа привилегија опредељује неколико одлика:

1. Основ парламентарних привилегија су пословници домова, највиши акти и суверени израз унутрашњег парламентарног права. „Привилегија Доњег дома да обезбеди сопствени пословник мора се посматрати у ширем контексту осталих привилегија, које би биле знатно ослабљене у одсуству ове привилегије; јер ако сâм Дом не одлучује о томе, нпр, да ли је члан способан да служи, то би створило потенцијално веома критичну празнину за заобилажење Дома од стране тадашње круне или судова, нпр, кад је у питању слобода говора.“⁸⁰⁵
2. Фаворизује се имунитет неодговорности у односу на имунитет неповредивости, што подразумева обезбеђење и гарантовање апсолутне слободе говора у Парламенту, као превасходног заштитног добра у британском парламентаризму, док је имунитет неповредивости минимализован и маргинализован, и своди се на слободу од хапшења у току трајања парламентарне седнице, те 40 дана пре почетка и 40 дана након завршетка седнице.
3. Иmunитети, уређени пословником Парламента, заснивају се на парламентарним обичајима, на основу којих је успостављено право Парламента, а не судова, да одлучује о њима. О привилегијама својих чланова, дакле, одлучује Парламент.
4. Улога судова своди се на утврђивање постојања и обима имунитета. Ако суд у поступку утврди да је нека активност парламентарца заштићена имунитетом, оглашава се ненадлежним за поступање и повлачи из поступка, а предмет уступа Парламенту.⁸⁰⁶
5. Суштина поштовања парламентарних привилегија стоји у ставу да оне припадају парламентарним домовима као телима, а не појединачним члановима Парламента.⁸⁰⁷
6. Парламенти Вестминстерског типа овлашћени су да за повреду парламентарног реда и злоупотребу парламентарних имунитета казне и чланове парламента и лица која нису чланови парламента, а ремеће парламентарни ред.⁸⁰⁸
7. У вези са кажњавањем чланова парламента и других лица за ремећење парламентарног реда и злоупотребу привилегија Парламент УК има одређена судска овлашћења.

Вестминстерски систем парламентарних привилегија заступљен је и у Комонвелту и у земљама које су некада биле део Комонвелта.

Суштина британског модела парламентарних привилегија лежи у ставу да је њихова сврха да осигурају правилан рад Парламента, те стога имају значај суштинских уставних гаранција. Тако се изјаснио и *Комитет Дома комуна за стандарде у политичком животу*, основан да испитује евентуалне повреде привилегија и даје препоруке Дому за поступање. У његовом Првом извештају из 1995 наведено је у вези са поступањем Дома поводом злоупотребе привилегија: „На Дому је у свим случајевима да донесе коначну одлуку. Делимично путем преседана, а делом својим пословником, Дом је током година стекао одређена права знана као привилегије. Њихова сврха није да штите поједине чланове Парламента, већ да обезбеде неопходан оквир, у којем Дом као колективно тело и његови чланови као појединци могу да испуне своје обавезе према грађанима које представљају“.⁸⁰⁹

⁸⁰⁴ Вестминстерски тип парламентаризма подразумева особен и у Европи јединствен систем организовања правног система, без кодификованог устава и заснован на обичајном праву и судским прецедентима.

⁸⁰⁵ Sasha Hardt, Наведено дело, стр. 69.

⁸⁰⁶ Видети: Hilaire Barnett, Наведено дело, стр. 364-365.

⁸⁰⁷ Sasha Hardt, Наведено дело, стр. 89.

⁸⁰⁸ Исто, стр. 33.

⁸⁰⁹ „Standards in Public Life“ – First Report of the Committee on Standards in Public Life, London, HMSO, May 1995, Chapter 2: Members of Parliament, paragraphe 91 – <https://assets.publishing.gov.uk/medika/5a7e4497ed915d74e33f124b/1stinquiryReport.pdf>, приступ: 24.01.2024.

Британски парламент је састављен од Дома комуна (Доњи или Представнички дом) и Дома лордова (Горњи дом). Парламентарни пословници оба дома у дугој парламентарној традицији развили су готово беспрекоран, до у танчина разрађен систем парламентарних процедура којим су обухваћени организација парламентарних домова, положај чланова парламента и њихови имунитети, правила парламентарне расправе, одржавање реда током седница домова и дисциплинске казне за ремећење реда.

Према Пословнику Дома комуна,⁸¹⁰ чланови Дома ступају на парламентарну функцију полагањем заклетве, након које и након молитве, могу да „заузму своје место“ у сали за седнице. Право и обавеза учешћа у раду парламентарног дома се подразумевају. У том контексту треба узети да парламентарни мандат посланицима почиње након полагања заклетве, кад им се и активирају парламентарне привилегије. Заклетва несумњиво има конститутивно својство у процесу стицања функције. Овакав приступ потврђен је случајем *Бредлоу против Госета (Bradlaugh v. Gosset)*⁸¹¹, „свежим“ прецедентом који ће ове године прославити свој 140. рођендан. У том предмету, наиме, изабрани члан Доњег дома Бредлоу одбио је да на конститутивној седници Дома положи заклетву над Библијом и затражио да се без Библије закуне на верност Круни, због чега је на предлог председавајућег искључен из Дома. Бредлоу је због тога тужио спикера Дома Госета, тражећи од суда да огласи резолуцију Дома којом му је одузет мандат неважећом и забрани Доњем дому да га искључи, али се тзв. Суд Краљичиног стола огласио ненадлежним да се умеша у питање унутрашњег уређења Парламента и парламентарних процедура.

Чланови Дома имају право на постављање питања, подношење предлога и амандмана и давање изјава. Та права могу да користе у складу с правилима дебате, без ремећења реда у Дому. Нико не може да говори док не добије реч од председавајућег. Председавајући може прекинути говорника који се не држи теме и „истрајава у ирелевантности“ свог обраћања, или у заморном понављању својих или аргумената ранијих говорника. Говорнику који говори противно парламентарном реду, председавајући може да одузме реч и да га „врати на место“. За драстичније кршење реда, председавајући седницом може да нареди члану да напусти Дом (*мера удаљења са седнице*) до краја дана. О извршењу мере стара се руководилац службе обезбеђења. За непоштовање ауторитета председавајућег или упорно и намерно ометање рада изриче се *мера удаљења и суспендовања из рада Дома* на време од пет до 20 седница, за које време се не исплаћује плата. Иако су правила о одржавању реда у раду Дома прецизна, јасна и делотворна, парламентарна пракса Дома не обилује драстичнијим кажњавањима парламентарца, јер се пракса заснива на идеји самоограничења чланова те се нерадо користе дисциплинска овлашћења против чланова који су прекршили парламентарни ред.⁸¹²

У Трактату Ерскина Меја побројане су типичне повреде парламентарног реда⁸¹³:

- конструктивно непоштовање Дома (говори или писани акти који вређају Дом; намерно лажно коментарисање дебата; превремено објављивање доказа у поступцима радних тела; остали облици непоштовања Дома);
- представљање фалсификованог или лажног документа Дому или радним телима;
- недолично понашање у просторијама Дома или радних тела Дома;
- непоштовање правила или наредби Дома или радних тела Дома;

⁸¹⁰ Standing Orders of the House of Commons – Public Business, <https://www.parliament.uk/business/publications/commons/standing-orders-public11/>, приступ: 24.01.2024.

⁸¹¹ *Erskine May's Treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament*, (25th edition, 2019), „The second phase: the nineteenth century“, part 2, chapter 16, paragraph 16.3, <https://erskinemay.parliament.uk/section/5038/the-second-phase-the-nineteenth-century>, приступ: 25.01.2024.

⁸¹² Hilaire Barnett, Наведено дело, стр. 370

⁸¹³ *Erskine May's Treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament*, (25th edition, 2019), „Contempts, and handling complaints of contempt or breach of privilege“, part 2, chapter 15, paragraphs 15.1-15.20, <https://erskinemay.parliament.uk/browse?part=2&chapter=15&sections=4998,5030>, приступ: 25.01.2024.

- остала недолична понашања чланова Дома или службеника Дома, у том својству;
- ометање других чланова Дома у обављању њихових дужности;
- ометање или спречавање службеника Дома у обављању њихових дужности;
- ометање сведока.

Слобода говора се у Великој Британији сматра нераскидивом с парламентарним пословником,⁸¹⁴ при чему је и даље најважнија законска одредба која уређује слободу говора одредба члана 9 Повеље о правима из 1689, према којој се слобода говора и расправе или поступци у парламенту не могу побијати ни испитивати ни пред каквим судом или на неком другом месту, осим у парламенту.⁸¹⁵ „Привилегија (заштите слободе говора – прим. аут.) као таква остала је неоспорна као институт од доношења Повеље, а члан 9 је и даље на снази.“⁸¹⁶

Да је имунитет неодговорности у вези са парламентарним деловањем пре свега привилегија парламентарних домова потврђује и чињеница да чланови Парламента не могу да га се одрекну. То правило остало је готово неокрњено, упркос изменама *Закона о клевети* које су учињене 1996. године, а којим изменама је омогућено члановима Парламента да се у поступцима у којима су оптужени за клевету могу одрећи свог имунитета неодговорности и да могу приступити суду, ради расправљања постојања њихове кривице не у парламентарном дому чији су чланови, него пред редовним судом.⁸¹⁷

Привилегија апсолутне слободе говора у парламентарном дому трпи ограничење да се она не може користити за „стварање опасности за заједницу“,⁸¹⁸ а својеврсно ограничење слободе говора у вези је са оптужбама за нечасно понашање лица изван парламентарног дома који немају право на одговор, о чему се изјаснио Одбор за привилегије Доњег дома у свом извештају за 1986/1987 годину, кад је признао да не постоји јасна линија раздвајања између изјава које представљају легитимно коришћење слободе говора, с једне стране, и оних које представљају злоупотребу, са друге, позивајући чланове Парламента да буду уздржани.⁸¹⁹

Што се тиче временског аспекта имунитетске заштите неодговорношћу, она је апсолутна и траје од преузимања посланичког мандата, па убудуће.

По питању персоналног аспекта, неодговорност штити пре свега чланове парламентарних домова, али, сагласно правилу да је суштина имунитета у заштити ефикасног рада Парламента, може штитити и друге учеснике (нечланове) у парламентарном раду (службеници, сведоци, експерти, подносиоци молби Парламенту итд).⁸²⁰

Што се тиче места на којем се штити парламентарца имунитетом неодговорности, право УК (и земаља Комонвелта) определило се за просторни аспект. Парламентарца је неодговоран само у Парламенту, да би се обезбедио несметан рад Дома. Иако се велики број парламентарних активности, које обухватају „важне преговоре и комуникацију“, одвија кроз неформалне разговоре између посланика ван самог Дома, што је једнако важно као и учешће у званичној дебати у Парламенту, имунитет неодговорности не штити такве активности парламентарца, осим ако су оне „толико блиско повезане са актуелним и нерешеним поступцима у Парламенту, да би се могли подвести под ту фразу“.⁸²¹ Такав став Дом комуна заузео је у случају *Лондонски одбор за електричну енергију против Штрауса* из 1958, у ком је

⁸¹⁴ Sasha Hardt, Наведено дело, стр. 63.

⁸¹⁵ „Енглески Бил о правима 1689 – Акт који проглашава права и слободе поданика и одређује наслеђивање круне“, *Темељи модерне демократије – Избор декларација и повеља о људским правима 1215 – 1990*, приредио: Душан Мрђеновић, Завод за уџбенике – Досије студио, Београд, 2011, стр. 166.

⁸¹⁶ Sasha Hardt, Наведено дело, стр. 64.

⁸¹⁷ О томе више код: Sasha Hardt, Наведено дело, стр. 87-91 и Hilaire Barnett, Наведено дело, стр. 372.

⁸¹⁸ Sasha Hardt, Исто, стр. 98.

⁸¹⁹ Hilaire Barnett, Наведено дело, стр. 369.

⁸²⁰ Marc Van der Hulst, Наведено дело, стр. 67.

⁸²¹ Hilaire Barnett, Наведено дело, стр. 367.

посланик Џорџ Штраус проследио писмо својих бирача ресорном министру, због чега га је Лондонски одбор тужио. Иако је парламентарни Одбор за привилегије предложио да се комуникација између посланика и министра, као службена, учини привилегованом, Дом је одбацио тај предлог и омогућио вођење поступка,⁸²² у којем је Лондонски одбор повукао тужбу против посланика у замену за обуставу поступка од стране министра.

У вези са тим, до доношења *Закона о клевети*⁸²³ 1996, постојао је врло ефикасан начин за одрицање од имунитета, тако што би изјаву коју је дао у парламентарном дому члан Парламента могао да понови одмах по изласку из Парламента („говор на вратима Парламента“), чиме би засновао надлежност редовних судова. О томе говори прецедент из 2004. године. Тужен због клевете током дебате у Представничком дому Парламента Новог Зеланда, с обзиром да је од Дома добио привилегован статус, члан Представничког дома Бјукенен је у изјави за медије изјавио да није одустао од тврдњи изнетих у парламентарној расправи, због чега је тужилац против посланика покренуо поступак по службеној дужности, јер у обичајном праву свако поновно објављивање клевете представља нову клевету.⁸²⁴ Међутим, чини се да се у решавању имунитетских случајева уочава све искристалисанији тренд судова и Парламента да све више тумаче, процењују и примењују привилегије у складу са функционалним приступом⁸²⁵ и да се имунитет неодговорности полако излива изван зидова парламентарног здања, поготово за изјаве медијима, код којих је, иако „ситуација није коначно решена; Парламент на разним инстанцама јасно ставио до знања да неће интервенисати тамо где се медијско извештавање о члановима Парламента врши тачно“.⁸²⁶

Материјални обухват имунитета неодговорности у британском парламентарном праву покрива све изјаве и радње учињене у раду парламентарних домова и њихових радних тела у вези са вршењем парламентарне функције, осим клевете за коју је изменама Закона о клевети из 1996 учињено да се поводом ње члан Парламента може одрећи имунитета неодговорности. Са друге стране, тешка кривична дела (попут убиства премијера у предворју Доњег дома 1812) су одувек била у надлежности редовних судова,⁸²⁷ јер „Дом нема искључиву надлежност да се бави кривичним понашањем, чак када је оно управљено на поступке у одборима и Дому, да их спречи или омете.“⁸²⁸

Несумњиво је, примећује Х. Барнет, да у УК право и пракса привилегија откривају у којој мери су чланови Парламента и Парламент по себи ослобођени од спољног притиска које на њих могу да врше, с једне стране, интересне групе и медији, а са друге, остале гране власти.⁸²⁹ Практика решавања имунитетских случајева је разнолика, често изненађујућа, уз бројне недоумице које изазива код аналитичара (у случају Штрауса Дом је, нпр, као ретко кад, одбио предлог сопственог Одбора за привилегије и решио дијаметрално супротно). Парламентарна регулатива је прецизна и јасна. Али, запажа С. Харт, парламентарна пракса Вестминстерског типа за решавање имунитетских случајева је и неугодна, јер је „неухватљива, неодређена и уоквирена нејасним терминима“. Међутим, закључиће он, „то се често тумачи као средство флексибилности са високом намером: задржавањем привилегија неограниченим, тврди се да су мање подложне опасним рупама, остају прилагодљиве новим ситуацијама и, као последица тога, боље штите Парламент и његову независност.“⁸³⁰

⁸²² *Strauss and the London Electricity Board case*, <https://erskinemay.parliament.uk/section/5041/the-strauss-case-and-the-reference-to-the-judicial-committee>, приступ: 25.01.2024; S. A. De Smith, „Parliamentary Privilege and the Bill of Rights“, *The Modern Law Review*, Volume 21, № 5, septembar 1958; (p. 465-483), стр. 465-468. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1468-2230.1958.tb00487.x>, приступ: 25.01.2024.

⁸²³ *Defamation Act* 1996.

⁸²⁴ *Jennings v. Buchanan*, <https://erskinemay.parliament.uk/section/5067/jennings-v-buchanan>, приступ: 25.01.2024.

⁸²⁵ Sasha Hardt, Наведено дело, стр. 127.

⁸²⁶ Исто, 112.

⁸²⁷ Видети: Sasha Hardt, Наведено дело, стр. 124.

⁸²⁸ Исто, стр. 94.

⁸²⁹ Hilaire Barnett, Наведено дело, стр. 364.

⁸³⁰ Sasha Hardt, Наведено дело, стр. 99.

1.2. Француска

За разлику од Вестминстерског типа парламентарних привилегија, чија је суштина у фаворизовању парламентарне неодговорности ради обезбеђења апсолутне слободе говора у Парламенту, Француски тип привилегија који је настао у првим данима Француске буржоаске револуције и чији постулати већ 245 година одолевају изазовима епоха, заснива се на знатно избалансираном приступу и подједнаком одржању оба имунитета, што није значајније промењено ни уставним променама од 1995, које су омогућиле ефикасније деловање надлежних органа по питању укидања имунитета неповредивости.

Устав Француске Пете републике од 1958⁸³¹ дефинисао је Француску као демократску државу владавине права, са државним принципом да постоји влада народа, од народа, за народ.⁸³² Уставом је дефинисано да национални суверенитет припада народу који га остварује преко својих представника и путем референдума, те да ниједан део народа, нити било који појединац не може преузети одговорност за његово спровођење.

Грађани гласају на општим, слободним и демократским изборима. Изражавању њиховог права гласа доприносе слободно основане политичке странке које слободно обављају своје активности, уз дужност поштовања принципа националног суверенитета и демократије. Партије обезбеђују спровођење принципа да ниједан део народа или појединац не могу присвојити суверенитет. Плуралистичко изражавање мишљења и правично учешће политичких партија и група у демократском животу нације гарантовано је законом.

Премда Устав од 1958 не садржи експлицитну одредбу о принципу поделе власти, власт је заснована на том принципу, иако се на први поглед чини да подела власти није јача страна француског система, јер се, како запажа О. Диамел, може мислити да уређење Пете републике: централизам, бонапартизам као инспирација уставности, „мајоритаризам“ у политичком животу, президентијализам у пракси, вуку ка монизму. Но, ближе гледано, тамошњи политички систем није монолитан и подела власти еволуирала је у модерној демократији, тако да су створена три извора ограничења власти која говоре у прилог принципа поделе власти. Прво, власт се осваја демократским путем, на општим изборима; друго, централна власт ограничена је аутономијом локалних самоуправа; треће, национална власт део је све рестриктивнијег европског оквира. У тим координатама, постоји озбиљна конкуренција Уставом установљених власти – законодавне, извршне и судске.⁸³³

Дводомни парламент (Национална скупштина и Сенат), према Уставу, носилац је законодавне и контролне функције у односу на извршну власт, а, такође оцењује и јавне политике. Мандат домова, број чланова, услове подобности за избор, режим неподобности и некомпатибилности чланова утврђени су Органским законом. Председник дома Националне скупштине бира се у сваком сазиву, а председник Сената приликом сваког обнављања трећине чланова, и они представљају домове, управљају њиховим радом и старају се о примени пословника. Домови раде у редовним и ванредним заседањима која се отварају декретом председника Републике. Седнице домова су јавне и комплетан извештај дебата објављује се у Службеном листу, с тим што могу бити проглашене тајним на предлог председника Владе или једне десетине чланова.

Устав гарантује слободу мандата посланика и сенатора, тако што је прописао да је сваки императивни мандат ништав. Право гласа посланика је лично, с тим што Органски закон изузетно дозвољава делегирање гласова, у ком случају никоме не може бити делегирано више

⁸³¹ Донет 4. октобра 1958. године. *Texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur*, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-viguer>, приступ: 20.01.2024.

⁸³² Француски уставотворац је у одредбу члана 2 став 5 Устава као принцип унео чувену максиму Абрахама Линколна, председника САД 1861-1865, из његове чувене Гетисбуршке адресе. О томе видети: Abraham Lincoln, „The Gettysburg Address“, <https://www.abrahamlincolnline.org/lincoln/speeches/gettysburg.htm>, приступ: 20.01.2024.

⁸³³ Видети: Olivier Duhamel, Наведено дело, стр. 707-709.

од једног гласа. Мандат је „општи“ - сваки његов носилац представља читаву Нацију, тако да када би само један члан парламентарних домова био присутан на седници, нација би била ваљано заступљена.⁸³⁴ „Мандат је независан и неопозив, што се може закључити из наведеног: пошто је Нација суверена, они који је представљају не могу бити стављени ни под какав надзор. Принцип се спроводи забраном императивног мандата, којим би се посланик обавезао да своја овлашћења не користи самостално. То је аутоматски неважећа обавеза, чак и ако је парламентарца на њу добровољно пристао: зато писмо оставке које је изабрани представник предао другом лицу не би произвело никакав ефекат када је упућено председнику заинтересованог дома.“⁸³⁵

Што се тиче тренутка започињања мандата у домовима, за Сенат је то уређено чланом 277 органског Изборног законика, тако што је прописано да у сваком сазиву, мандат сенатора почиње отварањем прве редовне седнице након избора, на дан када истиче мандат претходне трећине сенатора. Почетак мандата посланика у Националној скупштини не регулише Изборни законик. Међутим, како је чланом 121 Изборног законика прописано да овлашћења тог дома престају трећег уторка у јуну пете године по њеном избору, узимајући у обзир и одредбу о почетку мандата сенатора, треба узети да посланицима у Националној скупштини мандат почиње даном истека мандата њихових претходника.⁸³⁶

Парламентарни имунитети одређени су одредбама члана 26 Устава од 1958, тако да су гарантована оба парламентарна имунитета – и неодговорност и неповредивост.

Према одредби члана 26 став 1, имунитет неодговорности уређен је тако да ниједан члан парламента не може бити кривично гоњен, тражен, ухапшен, притворен или суђен у вези с мишљењима или гласовима које је изразио у вршењу функције. Према парламентарној традицији која датира од Француске буржоаске револуције 1789, уставотворац је имунитет учинио апсолутним у персоналном, временском, просторном и материјалном смислу.

Неповредивост је прецизирана одредбама ст. 2 до 4 истог члана, тако да ниједан члан парламента не може бити подвргнут, у кривичним или прекршајним стварима, хапшењу или било којој другој затворској или рестриктивној мери према слободи без одобрења Бироа⁸³⁷ парламентарног дома чији је члан, при чему одобрење није потребно за флагрантни злочин, прекршај или извршење правоснажне пресуде. Притвор, мере лишења или ограничења слободе или кривично гоњење посланика обустављају се за време трајања седнице, ако то захтева дом чији је он члан. Дом на који се то односи сазива се на основу закона на допунске састанке како би одлучио, где има основа, о успостављању имунитета.

Прецизније одредбе о положају чланова Националне скупштине и Сената садржане су у Пословнику Националне скупштине⁸³⁸ и Пословнику Сената⁸³⁹ Француског парламента.

Према Пословнику Националне скупштине, проглашење изабраних чланова дома врши се на првој, конститутивној седници саопштењем одлуке о избору Уставног савета, чиме посланици којима мандат није оспорен ступају на функцију. Од тог тренутка они стичу права и обавезе из посланичке функције, те им се тада активирају и имунитети.

Посланици Националне скупштине раде у пленуму и радним телима. Радом пленума руководи председник Дома, а радног тела, председник тела, који отварају седницу, управљају радом и одлучивањем, старају се о примени Пословника и одржавају ред, те могу у сваком

⁸³⁴ *La Constitution*, introduite et commentée par Guy Carcassonne, paragraph 195, стр. 154

⁸³⁵ *La Constitution*, introduite et commentée par Guy Carcassonne, paragraph 196, стр. 154-155.

⁸³⁶ Eva PAVY, *Handbook on the incompatibilities and immunity of the Members of the European Parliament*, p. 104.

⁸³⁷ Административни орган сваког Дома који врши скупштинске послове и доноси одређене административне одлуке у вези са радом парламентарних домова.

⁸³⁸ *Règlement de l'Assemblée Nationale de 24 juin 1959*, modifié par la Résolution N0 281 du 4 juin 2019, https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/divers/texte_reference/02_reglement_assemblee_nationale.pdf, 20.01.2024.

⁸³⁹ *Règlement du Sénat et Instruction générale du Bureau*, misé à jour 18. janvier 2024, <https://www.senat.fr/reglement/mono.html>, 20.01.2024.

тренутку прекинути или одложити седницу. Седнице су јавне, али посланици могу да одлуче о њиховој тајности. Посланици могу говорити само по одобрењу председавајућег. Кад председник оцени да је Дом довољно обавештен говором посланика, може га прекинути, али може му дозволити и говор дужи од предвиђеног, ако сматра битним за информисање Дома. Говорник не сме да одступи од теме расправе и председник има право да га опомене, и да наложи да се његове речи даље не уписују у записник, не доводећи у питање примену дисциплинских казни предвиђених Пословником. Посланици имају право да пријаве повреду Пословника и реплику („говор о личним стварима“), и њихови захтеви су увек приоритет према дискусији о главном питању, те им се реч даје одмах, или ако већ говоре, на крају њиховог говора. У случају злоупотребе ових права од стране посланика, председник Дома је овлашћен да им одузме реч.

Гласање посланика је лично, уз могућност да на јавном гласању делегирају свој глас под условима утврђеним посебним правилником. Гласање је јавно и тајно. Јавно се гласа дизањем руку, седењем и стајањем, или прозивком која може бити са места или са говорнице. У питањима избора функционера и у другим питањима по захтеву Владе или одређеног броја посланика гласа се тајно. У случају сумње у резултат гласања дизањем руку, гласа се седећи и стојећи, а ако сумња и даље постоји, приступа се гласању прозивком.

Посланици су дужни да функцију врше искључиво у општем интересу и потпуно независно. Биро прописује етички кодекс којим дефинише принципе деловања посланика у вршењу мандата и стара се о његовој примени.

Дисциплинској одговорности и казнама, сагласно члану 70 Пословника Националне скупштине, подлеже сваки члан Дома, уколико: учествује у нарушавању реда или провоцира бурне сцене на седници; лично прозива и оптужује друге посланике или их клевеће и вређа, упућује провокације и претње; позива на насиље на јавној седници; изражава непоштовање или провокације према Дому или председнику; упућује увреде, провокације или претње председнику Републике, председнику и члановима Владе, и Уставом предвиђеним органима; врши напад на друга лица у просторијама Дома; против њега Биро Дома донесе одлуку о кршењу правила етичког кодекса. Због наведених повреда парламентарног реда, посланици могу добити дисциплинске санкције: *позив на ред*, *позив на ред са уписом у записник*, *цензуру* (забрану говора, одузимањем речи) и *цензуру са привременим искључењем*.

Уколико посланик паралише слободу одлучивања и гласања у Дому и, након што се упустио у нападе на једног или више својих колега, одбије да се повинује позивима председника на ред, председник закључује седницу и одмах сазива Биро. Ако Биро предложи Дому да изрекне цензуру уз привремено искључење, посланик се истовремено кажњава укидањем половине посланичког додатка на шест месеци. Ако су на седници која је мотивисала овакву дисциплинску санкцију учињени озбиљни напади, председник одмах предмет упућује државном тужиоцу. Писци Пословника, без дилеме, физичке и друге тешке личне нападе посланика на колеге у Дому изузимају из оквира неодговорности и, чак, неповредивости, и сами иницирају поступак пред редовним правосудним органима.

За повреду тајности гласања гласачким листићима, посебно у погледу личне природе гласања, посланик се кажњава умањењем четвртине зараде на један месец, а уколико се повреда понови, време трајања казне продужава се на шест месеци.

Уколико посланик изврши кривично дело у згради Дома за време заседања, текућа седница се обуставља, а о инциденту председник обавештава Дом. Ако је дело учињено за време прекида или после одлагања седнице, председник о томе обавештава Дом у наставку седнице, или на почетку идуће седнице. У сваком случају посланик има право да образложи свој поступак. Но, на захтев председника Дома дужан је да напусти салу за седнице и да остане у згради Дома. У случају отпора посланика или немира у скупштинском здању, председник одмах прекида седницу, а Биро о инциденту обавештава државног тужиоца.

Посланику је, под претњом дисциплинских санкцијама, забрањено да се позива на своју функцију или дозволи њено коришћење у финансијске и комерцијалне сврхе, да обавља слободна или друга занимања, и да уопште на други начин користи своју титулу посланика из било којих других разлога осим за вршење свог мандата. Такође му је забрањено да се придружи удружењу или групи за одбрану посебних, локалних или професионалних интереса, или прихватање обавеза у вези са сопственом парламентарном активношћу, када ово чланство или те обавезе подразумевају прихватање императивног мандата.

За расправљање о захтевима за одузимање или потврђивање имунитета на почетку сваког сазива формира се посебна Комисија, чији састав одсликава састав Дома.

Уз разлике својствене организацији и процедурама Сената, слична решења по питању вршења функције, права и обавеза сенатора и одржавања реда, даје Пословник Сената.

Имунитет неодговорности по нивоу заштите који се нуди тамошњим парламентарцима у Француском систему привилегија представља, запажа Харт, једну од „екстремних вредности“ на компаративној скали имунитета,⁸⁴⁰ и то горњу екстремну вредност. У том смислу, може се учинити да су француски парламентарци доиста привилеговани. Међутим, суштина квалитета имунитета неодговорности у домовима Француског парламента је у чињеници да се никад не заборавља да је тај имунитет, као и имунитет неповредивости, ипак одређен да заштити мандат, а не његовог држаоца.⁸⁴¹ У вези са тим правилом конципиран је и оквир неодговорности у садржинском, просторном, временском и персоналном смислу.

Кад је у питању садржински (материјални) аспект неодговорности, сагласне су парламентарна пракса и теорија, имунитет неодговорности отклања сваку, не само кривичну, одговорност и забрањује било какав поступак против члана парламента због извршених радњи, датих гласова или мишљења у вршењу парламентарне функције. Но, неодговорност се односи само на дела која су директно повезана са вршењем представничког мандата, искључујући она која су од њега одвојива,⁸⁴² тако да дела која не спадају у вршење посланичке функције измичу делокругу примене неодговорности.⁸⁴³ Но, која су то дела која би посланик, односно сенатор могао да изврши, а да добије заштиту неодговорности? Аврил и Жикел наводе да заштита неодговорности не покрива само гласање, говоре, питања и друге усмене интервенције у пленуму било којег дома, већ и изјаве дате у одборима, посланичким групама или у парламентарним мисијама,⁸⁴⁴ при чему је заузет став да се под појмом „парламентарне мисије“ подразумевају само мисије које чланови парламента предузимају у својству посланика, односно сенатора, по налогу или у складу са овлашћењима свог парламентарног дома. Учешће у мисијама за које је посланика/сенатора ангажовала извршна власт имунитет неодговорности не покрива.⁸⁴⁵ Са друге стране, неодговорност не штити усмене и писане изјаве парламентарца у новинским или часописним чланцима или на јавним скуповима, а ни изјаве парламентарца у радијским или телевизијским емисијама које се не односе на директне

⁸⁴⁰ Sasha Hardt, *Наведено дело*, стр. 12.

⁸⁴¹ *La Constitution*, introduite et commentée par Guy Carcassonne, paragraph 188, стр. 150.

⁸⁴² Pierre Avril, Jean Gicquel, *Наведено дело*, стр. 41.

⁸⁴³ Philippe Blachère, *Наведено дело*, стр. 68.

⁸⁴⁴ Pierre Avril, Jean Gicquel, *Наведено дело*, стр. 41.

⁸⁴⁵ Sasha Hardt, *Наведено дело*, стр. 188. Ради дистинкције парламентарне од ванпарламентарне мисије Д. Бомон наводи два различита примера у којима су учествовали чланови Француског парламента. Један је учешће француских парламентарца у мисији утврђивања чињеница о геноциду у Руанди 1998, писање и представљање извештаја о мисији, у коју су чланови парламента ишли на основу парламентарног налога. Активност чланова парламента у тој мисији је била покривена имунитетом неодговорности. Други је случај у коме је француски премијер Рафарен 2002 једном посланику поверио мисију промоције парламентарних иницијатива. У таквим случајевима, сагласно ставу Уставног савета Француске (CC Décision N° 89-262 DC du 7 novembre 1989), члан парламента не би имао заштиту имунитета неодговорности, јер би у супротном признање да „није одговоран за свој извештај о владиној мисији створило режим другачији од оно који је првобитно предвиђен чланом 26 Устава“ – Видети о томе: Didier Baumont, „Liberté d’expression et irresponsabilité des députés“, paragraphes 24, 26.

преносе заседања нису обухваћене неодговорношћу.⁸⁴⁶

Код просторног или функционалног аспекта неодговорности у француском праву ситуација је чиста – неодговорност штити онде где важи парламентарни правни поредак који све чешће напушта само парламентарно здање. Дидие Бомон у вези с тим закључује да је у погледу функционалног аспекта неодговорности Француска у Петој републици упловила у „праву и сигурну луку“, јер неодговорност не фокусира ни на личност посланика, ни на простор, већ на послове који се обављају у вршењу парламентарне функције.⁸⁴⁷ И прави парламентарни рад председника Националне скупштине није лоциран само у Палати Бурбон (где се састаје Национална скупштина), него се шири далеко изван њених граница, те би ограничавање неодговорности на простор Палате Бурбон било сувише рестриктивно.⁸⁴⁸

Наше време, у вези са функционалним приступом имунитету, намеће, међутим нова провокативна питања. Једно од тих питања отворио је сенатор Ален Упер, по професији радиолог, који је 3. децембра 2020, после конференције за медије француског министра здравља поводом пандемије Ковида, на свом Твитер налогу објавио оштру критику владиног управљања борбом против пандемије, побунивши се због судбине старих житеља Француске: „Убијали смо старије особе Ривотрилом, натерали смо их да умру од усамљености и сада ће преживели служити као покусни кунџи за вакцине... ако препознамо друштво по начину на који третира своје старе, власт може да се стиди!“⁸⁴⁹, због чега је дошао под удар Лекарске коморе која је покренула дисциплински поступак против њега. Тиме су отворена два значајна питања, везана за имунитет неодговорности у односу на сенатора Упера. Прво питање тичало се функционалног аспекта имунитета, а наиме, да ли се оглашавање члана парламента на друштвеним мрежама поводом питања од јавног значаја, може сматрати изјавом у вези са вршењем парламентарне функције. Друго питање односило се на могућност заснивања дисциплинске одговорности пред струковним удружењем какво је Лекарска комора, у ситуацији апсолутне неодговорности у вези са вршењем посланичке функције. Ослоњена на праксу Касационог суда који је одбио да потврди неодговорност једном посланику који је на радију критиковао судску одлуку, другом који је говорио у парламентарној комисији у својству сведока (а не као члан тог парламентарног тела), или једном посланику који је 2002 осуђен за саучесништво у јавној клевети, јер је у телевизијском програму оптужио специјалисте за радиоактивност да нису открили све последице нуклеарне несреће у Чернобилу,⁸⁵⁰ француска конституционална теорија сагласила се да неодговорност не обухвата радње и коментаре дате мимо „скупштине“, тј. такви коментари се не сматрају вршењем посланичке функције. На основу тога, заузет је став да се оглашавање на Твитеру, као ни ТВ или радијски иступи, не могу сматрати изјавом датом у вршењу функције.⁸⁵¹ С обзиром на такав став, посланик Упер је од процесуирања Лекарске коморе могао да потражи заштиту само у имунитету неповредивости. Међутим, мишљења је Е. Лемер, сенатор Упер не би избегао дисциплинску санкцију Лекарске коморе (правно лице приватног права са мисијом јавне службе које у дисциплинском поступку наступа као особен административно - прекршајни орган⁸⁵²) због кршења њених етичких правила, услед рестриктивности имунитета неповредивости који сенаторе за изнете ставове ван Сената штити само у време заседања.

Код временског опсега неодговорности, заштита коју ужива посланик је апсолутна; она

⁸⁴⁶ Sasha Hardt, Наведено дело, стр. 189

⁸⁴⁷ Didier Baumont, „Liberté d'expression et irresponsabilité des députés“, paragraphe 27.

⁸⁴⁸ Исто, параграф 23.

⁸⁴⁹ Elina Lemaire, „La liberté d'expression des parlementaires: une mise au point après 'l'affaire' Houpert“, 8. janvier 2021, <https://blog.juspoliticum.com/2021/01/08/la-liberte-d-expression-des-parlementaires-une-mise-au-point-apres-laffaire-houpert-par-elina-lemaire/>, приступ: 20.12.2023.

⁸⁵⁰ Видети: Elina Lemaire, Наведени чланак.

⁸⁵¹ Видети: Elina Lemaire, Наведени чланак; Е. Лемер упућује и на идентичан став Сесил Герен-Барг (Cécile Guérin-Bargues, *Immunités parlementaires et régime représentatif. L'apport du droit constitutionnel comparé /France, Royaume-Uni, États-Unis/*, Paris, LGDJ, 2011, p. 452)

⁸⁵² Article [L. 4125-1](#) du Code de la santé publique, према: Elina Lemaire, Наведени чланак.

наступа с почетком мандата – од тренутка када члан преузме својство парламентарца – и траје убудуће заувек.⁸⁵³ Што се самог почетка мандата тиче, дилему о томе треба ли га везати за тренутак избора или тренутак проглашења изборног резултата или тек за тренутак у коме парламентарца почиње да учествује у парламентарној активности, отклања С. Харт који каже да појам посланика који је (још увек) без посланичког мандата и који још увек не обавља никакве посланичке послове нема смисла,⁸⁵⁴ тако да треба претпоставити да оба имунитета важе од тренутка почетка мандата у смислу улажења у права и дужности која проистичу из функције, а не од тренутка објављивања изборних резултата. „Мандат почиње, једноставно речено, у тренутку када члан парламента почне да учествује у парламентарној активности.“⁸⁵⁵

Персонално, у француском праву неодговорност превасходно штити посланике и сенаторе. Но, 2008. године уведен је важан изузетак од стриктног ограничења неодговорности на личност члана Парламента, јер је неодговорност проширена на сведочење сваког лица које саслуша као сведока анкетна комисија Сената или Националне скупштине,⁸⁵⁶ што, уз ранији изузетак давања имунитетске заштите новинарима који објављују званичне документе из парламентарних домова или дословно репродукују речи парламентарца у медијима (укључујући и интернет),⁸⁵⁷ чини значајан искорак у правцу функционалног (на рачун персоналног) аспекта имунитетске заштите имунитетом неодговорности.

Суочена, као и друге демократске земље, са битном дилемом коју намеће апсолутност имунитета неодговорности – да ли је ексклузивитет потпуне и апсолутне заштите слободне говора народних представника у вези са вршењем парламентарне функције у супротности са принципом једнакости пред законом, као једним од темељних принципа демократског друштва, Француска је ту дилему решила, не одступајући од апсолутности принципа неодговорности, комбиновањем спољне неодговорности са стриктном применом унутрашњих парламентарних дисциплинских правила. Јер, како запажа Каркасон, неодговорност није синоним за некажњивост, иако у некажњивост парламентарца многи погрешно верују.

Дисциплинска правила Националне скупштине и Сената су и прецизна и ефикасна да се супротставе покушајима злоупотребе неодговорности од стране народних представника. Неодговорност у Француској није безобална, већ подлеже унутрашњим дисциплинским ограничењима. Знаменити конституционалиста Е. Пјер још пре 120 година утврдио је да парламент не би могао ни постојати без права дисциплине над својим члановима.⁸⁵⁸ У том смислу, чињеница да Национална скупштина својим правилима уме да ограничи тај имунитет наметањем тзв. парламентарног морала⁸⁵⁹ (поштовање кодекса поступања у парламенту и бескомпромисно изрицање санкција у случају непоштовања парламентарног реда). Уколико је према парламентарцу за говор у парламентарном дому искључена било каква правна радња споља, то ипак не значи одсуство примене унутрашњих дисциплинских санкција, „бар за коментаре, јер прописи домова предвиђају и кажњавају, укључујући и финансијски, разне прекршаје (као што је вређање председника Републике, чланова владе или колеге)“.⁸⁶⁰ Аутономно право парламента на одржање реда подразумева активан однос самог парламента према понашању својих чланова. У том смислу, француска парламентарна дисциплинска пракса је озбиљан пример. Тамошњи парламентарци више од две стотине година уназад

⁸⁵³ Sasha Hardt, Наведено дело, стр. 184.

⁸⁵⁴ Исто, стр. 185.

⁸⁵⁵ Исто, стр. 186.

⁸⁵⁶ Исто, стр. 187.

⁸⁵⁷ Од француског Другог царства важи правило: „Не могу се ометати новине које коректно преносе мишљења изражена у једном од два дома“ – D. Baumont, „Liberté d’expression et irresponsabilité des députés“, paragraphe 18.

⁸⁵⁸ Eugène Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, 2-eme édition, Paris, Librairies-Imprimeries reunies, 1902, réédition, Paris, Loysel, 1989, p. 505, према: Didier Baumont, „Liberté d’expression et irresponsabilité des députés“, paragraphe 30.

⁸⁵⁹ Didier Baumont, „Liberté d’expression et irresponsabilité des députés“, paragraphe 31.

⁸⁶⁰ *La Constitution*, introduite et commentée par Guy Carcassonne, paragraphe 188, стр. 150-151.

навикнути су на „обавезу уздржавања“ од „претераног скупштинског деловања“, ⁸⁶¹ а пословнички механизми чине се прилично ефикаснима да их на такву обавезу подсећају. ⁸⁶²

Иако Венецијанска комисија (Европска комисија за демократију кроз закон) изражава бојазан да би „комбинација широких правила о неодговорности са стриктним унутрашњим режимом могла створити напетост и дати погрешан утисак о стварном нивоу слободе говора коју уживају народни представници“ ⁸⁶³, то се не може рећи за стање у француском парламенту са јасним правилима и добром традицијом парламентарне културе.

1.3. Италија

Устав Републике Италије од 1947 ⁸⁶⁴ одредио је Италију као демократску републику у којој суверенитет припада народу, који га остварује у облицима и границама прописаним Уставом. Гласање за избор представничког тела је лично, једнако, слободно и тајно, а грађанима је обезбеђено право на слободно удруживање у политичке странке и да се демократским методама надмећу за одређивање националне политике.

Парламент је дводоман (Представнички дом и Сенат), чланови Представничког дома и Сената бирају се на општим и непосредним изборима, с тим што ранији председници Републике имају статус доживотног сенатора, а председник Републике има право да именује до пет доживотних сенатора из реда грађана који су задужили Отаџбину високим заслугама у друштвеним делатностима, науци, уметности и књижевности. Мандат изабраних посланика и сенатора почиње конституисањем сазива и престаје избором и конституисањем нових сазива домова. Сваки дом усваја свој пословник. Седнице домова су јавне, али сваки дом може да одлучи да седницу одржи без присуства јавности. Мандат посланика и сенатора је слободан – сваки члан парламента представља читаву нацију, а функцију врши без ограничења мандата.

Имунитет народних представника уређен је одредбама члана 68 Устава Италије.

Неодговорност народних представника прописана је одредбом првог става наведеног члана тако да се чланови Парламента не могу сматрати одговорнима за изражена мишљења и гласове дате у вршењу своје функције. Неодговорност је, дакле, апсолутна у садржинском смислу за сваку „позивну“ активност члана Парламента како унутар парламентарног здања, тако и ван Парламента, њоме су покривене све врсте одговорности, а апсолутна је у временском смислу. Везивање неодговорности за позивне активности парламентарца у Италији, односно за вршење представничке функције, и отклон од просторног ограничења тог имунитета извршени су *Уставним законом бр. 3* од 29. октобра 1993 ⁸⁶⁵, донетим после доношења једног броја одлука Уставног суда које су фаворизовале функционални аспект имунитета на рачун просторног. Новина Уставног закона бр. 3 у вези са неодговорношћу парламентарца је та што је прописано да се имунитет неодговорности односи на ставове, мишљења, предлоге и гласања парламентарца за време обављања представничке функције. ⁸⁶⁶

Код имунитета неповредивости, италијански Устав је, након измена учињених 1993 Уставним законом бр. 3, одредбама става 2 и 3 прописао да без овлашћења дома којем припада

⁸⁶¹ Didier Baumont, „Liberté d’expression et irresponsabilité des députés“, paragraphes 31, 32.

⁸⁶² О примерима унутрашњег санкционисања парламентарне недисциплине више у: Didier Baumont, „Liberté d’expression et irresponsabilité des députés“, paragraphes 30 – 39.

⁸⁶³ *Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunities*, adopted by the Venice Commission at its 98th Plenary session, Venice, 21-22 March 2014 – European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Study NO 714/2013, [https://www.venice.coe.int/web.forms/documents/default.aspx?ppdfile=CDL-AD\(2014\)011-e](https://www.venice.coe.int/web.forms/documents/default.aspx?ppdfile=CDL-AD(2014)011-e), приступ: 21.04.2023.

⁸⁶⁴ *Costituzione della Repubblica Italiana*, (in „Gazzetta Ufficiale“, 27 dicembre 1947, n. 298) - *Costituzione della Repubblica Italiana 1947 con l’introduzione di Tullio De Mauro e una nota storica di Lucio Villari*, UTET – De Agostini Libri S.p.A., Novara, 2006-2015, Prima ristampa: maggio 2016, Roma;

⁸⁶⁵ Legge costituzionale N3 https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/pdf/Costituzione_della_Repubblica-italiana.pdf, приступ: 18.01.2024;

⁸⁶⁶ О томе више у: Saša Šegvić i Mia Bašić, Наведени чланак, стр. 493-494.

ниједан посланик, односно сенатор не може бити подвргнут личном или кућном претресу, нити може бити ухапшен или на други начин лишен слободе, или задржан у притвору, осим у случају извршења неопозиве казне изречене осуђујућом пресудом, или ако је затечен на делу приликом извршења кривичног дела за које је предвиђено обавезно лишење слободе. Такође, слично овлашћење је потребно да би се чланови парламента подвргли пресретању, у било ком облику, разговора или комуникација и заплени преписке. Неповредивост важи и у случајевима поступака који су покренути пре него што је парламентарца ступио на функцију у парламенту. Иначе, неповредивост је релативна и, као таква, штити парламентарца само током трајања мандата.⁸⁶⁷ Његова редукција резултат је тенденције уставотворца да се смањи разлика у повлашћеном положају парламентарца у односу на друге грађане Италије.

Италијански приступ парламентарним имунитетима учињен Уставним законом бр. 3 од 1993, оригиналан и храбар, учинио је истовремено снажење имунитета неодговорности, везујући га у потпуности за вршење функције и намењујући га њеном ефикасном обављању, отварајући његове домете и за представничке активности ван парламента,⁸⁶⁸ док је, на другој страни, његов приступ имунитету неповредивости био посве рестриктиван.

Но, и заштита имунитета неодговорности према италијанским прописима је степенована. У самом парламентарном здању, посланици и сенатори су изузети од сваке кривичне или било које друге одговорности која би могла проистећи из исказаног мишљења или датог гласа у току обављања парламентарних активности; њихова неодговорност за парламентарне активности на пленарним седницама домова и у раду парламентарних тела је апсолутна, потпуна и ничим ограничена. Другачија је ситуација код изражавања мишљења ван парламентарног здања. У таквим случајевима тражи се тзв. *функционална веза* (*nesso funzionale*) између изнетог мишљења, заузетих ставова, извршених поступака и вршења парламентарне функције. Конкретно, кад је у питању изјава парламентарца ван парламентарног здања, функционална веза подразумева да таква изјава мора бити израз парламентарне активности, да би била обухваћена имунитетом неодговорности. За разлику од посве широког тумачења имунитета неодговорности из члана 68 став 1 Устава које парламентарни домови традиционално тумаче готово без ограничења, италијански Уставни суд заузео је у својој одлуци бр. 289 од 18. јула 1998, значајно ужи став, према којем би проширење важења члана 68 став 1 Устава на све политичке активности члана парламента, без обзира да ли су везане за његов парламентарни рад, претворило посланички имунитет у личну привилегију, што би било супротно основној интенцији имунитета неодговорности.⁸⁶⁹

На наведеној одлуци заснована је потоња пракса Уставног суда Италије,⁸⁷⁰ али је за став Уставног суда од великог значаја била одлука Европског суда за људска права у предмету *Кордова против Италије*,⁸⁷¹ у коме је ЕСЉП одлучивао четири и по године. Случај је настао на основу тужбе коју је 1998 поднео италијански тужилац Кордова против ранијег председника Републике и доживотног сенатора Франческа Косиге, чије је разговоре са лицем које је било под истражним мерама за корупцију и криминал слушао. Косига је у вези са наведеним тужиоцу упутио писмо увредљиве садржине и пакет играчака (дрвеног коњића и трицикл) као знак тужиоцеве недораслости функцији. Због наведеног, тужилац је поднео приватну тужбу против сенатора Косиге због увреде јавног функционера, али је Сенат Косиги дао имунитет, уз образложење да се ради о радњама сенатора покривеним имунитетом неодговорности. То је

⁸⁶⁷ Исто, стр. 494

⁸⁶⁸ Италијански Уставни суд је став Представничког дома појаснио тако што је прецизирао да активности морају бити у блиској вези са вршењем парламентарне функције. Видети: Didier Baumont, „Liberté d’expression et irresponsabilité des députés“, paragraph 41.

⁸⁶⁹ Видети: Sasha Hardt, Наведено дело, стр. 25.

⁸⁷⁰ Такво рестриктивно мишљење усвојио је Уставни суд Италије и у својим одлукама бр. 10/2000 и 11/2000 и 509/2002. Видети: Eeva PAVY, *Handbook on the incompatibilities and immunity of the Members of the European Parliament*, стр. 119.

⁸⁷¹ *Case of Cordova v. Italy* (N° 1), Application N040877/98, Judgment 30.04.2003, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60913>; приступ: 24.01.2024.

био повод за подношење тужбе код ЕСЉП. Признајући, са једне стране, апсолутну слободу парламентарне расправе као уставне традиције свих држава уговорница и прихватајући је као легитимно и сразмерно ограничење права на приступ суду из члана 6 Европске конвенције о људским правима⁸⁷², Суд је, са друге стране, за изјаве које нису дате у парламенту, захтевао тесну и материјалну везу са функцијом сенатора (*nesso funzionale*), ради сразмерне примене неодговорности. Суд је заузео став да конкретне радње сенатора због којих је тужен „по својој природи“ нису таквог квалитета да се могу повезати са парламентарном функцијом.⁸⁷³ Тиме је учињено несумњивим да се као радње везане за парламентарну активност чланова парламента не сматрају радње из тзв. личних контаката и односа парламентарца са другим лицима, тако да не могу бити покривене неодговорношћу.

Након случаја Кордова и побројаних одлука Уставног суда Италије, имунитетом неодговорности су пре свега обухваћене изјаве дате ван парламента које понављају („репродукују“) мишљења и ставове изречене за парламентарном говорницом. Такав приступ спољним изјавама парламентарца потврђен је и у Закону бр. 140/2003, којим је прописана листа активности парламентарца које су заштићене неодговорношћу. Под окриље имунитета неодговорности према том закону спадају:

- изношење законских предлога, амандмана, предлога дневног реда, других предлога и резолуција, посланичких усмених или писаних питања;
- разне интервенције на седницама Представничког дома или Сената и у другим парламентарним телима оба дома (подразумевајући посланичка питања и интерпелације);
- свако гласање без обзира на његову форму;
- било који други скупштински акт и свака друга активност истраге, објављивања, политичке критике и осуде у вези са вршењем парламентарног мандата, а која се одвија унутар или ван Парламента.⁸⁷⁴

Законом бр. 140/2003 прописана је процедура утврђивања ради ли се у конкретном случају о мишљењу члана италијанског парламента које је под заштитом неодговорности. Према члану 3 став 4 Закона, ако се питање примене уставне одредбе чл. 68(1) постави у току кривичног или парничног поступка против парламентарца, поступајући судија, ако сматра да се захтев за имунитет окривљеног мора одбити, предмет упућује Дому коме окривљени члан припада, да би одлучио о примени принципа неодговорности.⁸⁷⁵ Ово даље значи да је за примену неодговорности на спољне изјаве парламентарца потребно да се парламентарца позове на имунитет неодговорности. Што се тиче одлуке има ли у поједином случају места активирању неодговорности, Закон је предвидео да поступајући судија може да не уважи став парламентарног дома о успостављању имунитета неодговорности, у ком случају предмет упућује Уставном суду који је коначна инстанца за одлучивање о овом питању.⁸⁷⁶

Кад се активирају парламентарни имунитети италијанских народних представника? На основу члана 1 важећег Пословника Представничког дома⁸⁷⁷, у пуноправно вршење своје парламентарне функције посланици ступају тренутком проглашења да су изабрани. Треба узети да се тог тренутка активира и њихова имунитетска заштита.

Седнице Дома су, по правилу, јавне, пре свега путем директног телевизијског преноса,

⁸⁷² *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, Rome 4.XI.1950, https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_ENG, приступ: 22.01.2024.

⁸⁷³ О томе и у: Sasha Hardt, Наведено дело, стр. 26-27.

⁸⁷⁴ Према: Eeva PAVY, *Handbook on the incompatibilities and immunity of the Members of the European Parliament*, стр. 119.

⁸⁷⁵ Исто, стр. 120

⁸⁷⁶ Исто.

⁸⁷⁷ *Il Regolamento della Camera dei deputati*, XIX Legislatura, Parlamento Italiano, <https://www.camera.it/leg19/437?conoscereilacamera=237>, приступ: 19.01.2024.

а потом и путем објављивања тзв „збирног“ извештаја (записника и стенографског извештаја). Дом може да одлучи да искључи јавност са неке седнице на захтев Владе, председника парламентарне групе или седам посланика. Јавност рада парламентарних тела обезбеђује се објављивањем извештаја о раду.

Своје парламентарне активности посланици у Представничком дому обављају на пленарним седницама и учествовањем у раду радних тела. Чланови Дома имају право и дужност да учествују у дискусији по дневном реду, нико не може да говори без дозволе председника, а говорници говоре са својих места, стојећи и окренути према председнику дома. Ниједан говор се не може прекидати или одлагати за наставак са једне седнице на другу. Председник Дома може, по свом нахођењу, да забрани говор посланика који након две опомене да се држи дневног реда, настави да одступа од њега. Посланици имају право на пријављивање повреде Пословника и та обраћања имају приоритет у односу на остала.

Посланици такође имају право на реплику. Осим тога, у вези са својим парламентарним статусом, посланик има право да, уколико је у току расправе оптужен за чињенице које нарушавају његову репутацију, тражи од председника Дома да оформи комисију која ће оценити основаност оптужбе и да у року који одреди Дом, поднесе извештај Дому, који га прима к знању без расправе и гласања.

Гласање је, по правилу јавно, а тајно само у случајевима предвиђеним Пословником. Јавно се гласа дизањем руку или тзв. „поделом у Дому“ (они који су „за“ окупе се на једном крају сале, „против“ на другом и „уздржани“ на трећем), као и употребом електронског система. У одређеним случајевима прописаним Пословником могуће је гласати прозивком. Гласање дизањем руку може бити проверено гласањем електронским системом. Тајно гласање је увек електронско, без именовања гласача. У сваком случају, осим у случајевима ограничења из Пословника, сваки посланик може да образложи свој глас, говором пре гласања. У случају неправилности гласања председник, узимајући у обзир околности случаја, може да поништи гласање и да нареди да се оно понови.

О реду на седници стара се председник Дома који на располагању има дисциплинске мере: *опомену, искључење посланика из рада седнице до краја седнице, цензуру говора уз забрану учествовања у раду Дома у трајању од два до 15 дана*. Сваког посланика који изговори непримерене речи или својим понашањем ремети слободу расправе или ред на седници председник Дома поименце опомиње на ред, с тим што посланик има право да образложи свој поступак или израз на крају седнице или одмах, по процени председавајућег. Након две опомене на ред или код тежег кршења пословничког реда, ако посланик вређа колеге или чланове Владе, и без претходне опомене председник може наложити меру искључења са седнице Дома до краја седнице. У случају да посланик позива на насиље, изазива неред у сали током седнице, прети или физички насрће на колеге или чланове Владе, износи увредљиве наводе о институцијама или шефу државе, посланику се изриче мера цензуре и вишедневне забране учешћа у раду Дома. Иста мера посланику може бити изречена и за озбиљно ремећење реда ван Дома, у Парламенту. Ако посланик не жели да се повинује мери искључења или цензуре, председник Дома прекида седницу и скупштинском обезбеђењу даје неопходна упутства за извршење његових налога. Уколико због галаме и нереда у сали председник Дома не може да одржи ред, он напушта своје место, чиме се свака дискусија сматра обустављеном. Уколико се ремећење настави, председник је овлашћен да прекине седницу. Снаге јавног реда, укључујући и судску полицију, не могу приступити парламентарним домовима или радним телима осим по налогу председника Дома.

Сагласно члану 18 Пословника Представничког дома, поступак одлучивања о имунитету спроводи Комисија за сагласности у складу с чланом 68 Устава. У току поступка посланик против кога је упућен захтев има право да пред Комисијом пружи сва појашњења случаја која сматра потребним. О спроведеном поступку известилац Комисије усмено извештава Дом. Ако сматра да Дом нема право да одлучује о захтеву за давање дозволе за

вођење поступка Комисија предлаже да се списи предмета врате суду. У супротном, Комисија предлаже давање или одбијање сагласности, односно успостављање имунитета.

Сличну регулативу о раду Сената, ступању на функцију и имунитетима сенатора, учешћу у расправи и овлашћењима сенатора у расправи, одржавању реда и дисциплинским санкцијама, и поступку одлучивања о имунитету садржи и Пословник Сената.⁸⁷⁸

Описана имунитетска заштита парламентарца у италијанском уставном миљеу представља храбар и најпотпунији искорак у хармонизацији система њихове имунитетске заштите са стварним потребама данашњег времена. Имуитетска заштита у државама стабилних институција давно је превазишла свој првобитни смисао - заштиту од одмазде владара (потом, извршних власти). У том смислу ширење и степеновање неодговорности и редукција имунитета неповредивости чини се разумним почетним предлогом за размишљање о осавремењавању и додатној ефикасности овог института парламентарног права. Зато није без основа констатација Д. Бомона да у погледу унапређења имунитетске заштите народних представника Италија данас представља веома интересантан систем.⁸⁷⁹

1.4. Немачка

*Основни закон Савезне Републике Немачке*⁸⁸⁰ прокламовао је Немачку демократском савезном државом у којој власт потиче од народа који власт врши путем гласања и избора и преко органа законодавне, извршне и судске власти. Државна власт темељи се на народном суверенитету, а успостављена је на принципу поделе власти, при чему је законодавна власт везана уставним поретком, а извршна и судска везане су законом и правом.

Сагласно Основном закону, посланици немачког Бундестага бирају се на општим, слободним и непосредним изборима, на мандат који им редовно престаје сазивом новог Бундестага. Посланици представљају цео народ и нису везани налозима и упутствима, већ функцију врше по својој савести. Мандат посланика Бундестага је, дакле, слободан. О времену заседања одлучује Бундестаг који је овлашћен да сâм донесе пословник о свом раду и да изабере председника и остало парламентарно часништво. Председник Бундестага стара се о кућном реду у Бундестагу и има надлежност над полицијским снагама у згради Бундестага. Основни закон је прописао да је контрола избора ствар Бундестага, те да Бундестаг одлучује да ли је посланик изгубио својство члана, што имплицира да Бундестаг врши верификацију мандата својих чланова. Верификацију мандата, сагласно Пословнику Бундестага, врши Комисија за верификацију избора, имунитет и Пословник. Рад Бундестага је јаван, али се на захтев 1/10 посланика двотрећинском већином може одлучити о томе да се за поједине седнице искључи јавност, о чему се одлучује на нејавној седници. Бундестаг ради у пленуму и у својим сталним и посебним радним телима (одбори и анкетни одбори).

Кад је у питању стицање посланичког мандата, у Немачкој је персонализовани избор комбинован са партијским избором, јер се половина чланова Бундестага бира по већинском, а половина по пропорционалном систему. Изабрани кандидат постаје члан Бундестага када благовремено (најкасније у року од седам дана од дана избора) достави надлежним изборним органима формално исправну изјаву о прихватању мандата, или протеком седмодневног рока, уколико не пошаље никакву изјаву, с тим што се мандат члана Бундестага не може преузети пре истека изборне периоде претходног сазива Бундестага.⁸⁸¹

Што се тиче посланичких права, Основни закон је, пре свега, прописао да нико не сме бити спречен да прихвати посланичко место и врши функцију посланика, при чему су отказ

⁸⁷⁸ *Il Regolamento del Senato della Repubblica Italiana*, <https://www.senato.it/istituzione/il-regolamento-del-senato#>, приступ: 19.01.2024.

⁸⁷⁹ Didier Baumont, „Liberté d’expression et irresponsabilité des députés“, paragraph 41.

⁸⁸⁰ *Basic Law for the Federal Republic of Germany*, https://www.gesetze-im-internet.de/english_gg/english_gg.html, приступ: 17.01.2024.

⁸⁸¹ Dragan M. Stojanović, Наведено дело, стр. 36-37.

уговора о раду или отпуштање с посла због прихватања посланичке функције забрањени. Основна права која проистичу из положаја изабраног члана Бундестага су право на говор и глас, која, сагласно Основном закону, имају ранг уставних права, с обзиром на то да „Устав Немачке, мада изричито не помиње право посланика на говор у парламенту, полази од тога да је парламент представништво народа у коме се послови државе, нарочито законодавства, разматрају говором и противговором посланика. У њему се наводи израз 'претресање' и он означава делатност која има управо овај смисао.“⁸⁸² Границе права на говор посланика поставља Бундестаг снагом своје аутономије. У оквиру својих посланичких права, парламентарци учествују у „разматрању“ појединих тачака дневног реда, но они истовремено имају и право на пријављивање повреде пословничког реда, као и право на реплику, да би се одбили искази који су се у расправи односили на личност посланика, или да би се појаснило или учинило неспорним сопствено излагање.⁸⁸³ Посланици имају право на подношење писане интерпелације (тзв. велико питање)⁸⁸⁴ и посланичког питања (тзв. мало питање), које може да буде писано и кратко усмено.⁸⁸⁵

Према Пословнику Бундестага⁸⁸⁶, сваки посланик дужан је да учествује у раду Бундестага, а у својим активностима сваки посланик следи своја уверења и савест када говори, поступа, гласа и бира. (параграф 13). Изражавање мишљења не односи се само на говор, него и на поступање члана Бундестага. Посланик је дужан да на посебан начин поступа с тајним подацима, што се уређује посебном одлуком Бундестага. Седнице сазива и њима председава председник Бундестага, који се стара о одржавању реда на њима. Говорника који одступи од теме председник упозорава и позива да се врати на тему дневног реда, председник такође поименце опомиње посланике који крше ред у Бундестагу или повређују достојанство Бундестага. Посланику који је три пута позван на ред председник Бундестага је овлашћен да одузме реч. (параграф 36). Посланицима који крше ред председник може да изрекне и новчане казне (параграф 37), као и меру искључења из рада Бундестага (до 30 дана) због грубог кршења реда или достојанства Бундестага (параграф 38.1), при чему, искључење може бити и накнадно, кад председник утврди повреду (параграф 38.2). Искључени посланик мора одмах напустити просторију за састанке под претњом нових санкција (параграф 38.3), с тим што искључени члан има право приговора Бундестагу. Уколико не може да одржи ред на седници, председник Бундестага овлашћен је да исту прекине (параграф 40). Дисциплинске казне за одржавање парламентарног реда је могуће изрећи само за радње посланика које су извршене на пленарним или седницама радних тела. Уколико би посланик одређену кривичну радњу извршио у згради парламента, изван седнице Бундестага или радног тела, то би се сматрало обичним кривичним делом извршеним у згради Бундестага, те би се на таквог посланика примењивале одредбе о имунитету неповредивости.⁸⁸⁷

Гласање је по правилу јавно и, на основу параграфа 48.1. Пословника, гласање се обавља дизањем руку или устајањем или останком да се седи, с тим што се током завршног гласања о нацртима закона гласа устајањем или остајањем да се седи. Гласање може бити тајно у случајевима предвиђеним законом или пословником.

Имунитети посланика Бундестага уређени су чланом 46 Основног закона. Ставом 1 тог члана прописана је неодговорност (*indemnität*) за посланика Бундестага, тако да посланик не може никад због свог гласа или става изнетог у Бундестагу или у неком од његових одбора да буде судски или службено гоњен, или на други начин сматран одговорним изван Бундестага, при чему имунитет неодговорности не покрива увреде које нису засноване на истини (тзв.

⁸⁸² Исто, стр. 67-68.

⁸⁸³ Исто, стр. 68-69.

⁸⁸⁴ Miodrag Jovićić, *Odgovornost nosilaca javnih funkcija – uporednopravna studija*, стр. 45-46.

⁸⁸⁵ Dragan M. Stojanović, Наведено дело, стр. 140-142.

⁸⁸⁶ *The Rules of procedure of the German Bundestag*, https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/go_btg, приступ: 17.01.2024.

⁸⁸⁷ О томе видети: Dragan M. Stojanović, Наведено дело, стр. 164.

„клеветничка увреда“).

Имунитет неповредивости је уређен одредбама ст. 2-4 истог члана Основног закона, тако да посланик може бити сматран одговорним или ухапшен за дело које је кажњиво уз одобрење Бундестага, осим ако је ухапшен током извршења дела или током наредног дана; одобрење Бундестага је потребно и за свако друго ограничење личне слободе члана или за покретање поступка против посланика у складу са чланом 18 Основног закона; сваки кривични поступак и сваки поступак према члану 18 против посланика, сваки притвор и свако друго ограничење његове личне слободе обуставља се на захтев Бундестага.

Пословничким одредбама параграфа 107 прописани су надлежни органи (*Комисија за верификацију избора, имунитет и Пословник*, и пленум Бундестага) за одузимање имунитета и поступак по захтеву за одузимање имунитета, док су принципи поступања утврђени Анексом 6 Пословника – *Резолуција Немачког Бундестага у вези са укидањем имунитета посланицима Бундестага*.⁸⁸⁸

Чланом 18 Основног закона, који припада корпусу одредаба које регулишу уставне слободе и права немачких грађана, прописано је да свако ко у борби против слободног уставног демократског поретка злоупотреби слободу изражавања, а посебно слободу штампе, слободу предавања, слободу окупљања, слободу удруживања, тајност писама, поште и телекомуникација, имовине, или права на азил, наведена права ће изгубити.

За позивни имунитет посланика од посебног је значаја члан 47 Основног закона према којем посланик има право да одбије сведочење о лицима која су њему као посланику или којима је он у својству посланика поверио чињенице, као и сведочење о самим чињеницама, при чему, у мери у којој постоји право на одбијање сведочења, постоји и забрана да се плене писмена посланика.

Оно што СР Немачку издваја од осталих демократских парламентарних држава је имунитет неодговорности који је посве типичан у садржинском смислу. Раније је речено да се у садржинском смислу неодговорност може дефинисати двојако и то, са једне стране, према врстама одговорности које неутралише имунитет неодговорности и, са друге стране, узимајући у обзир дела на који се неодговорност односи.⁸⁸⁹ Уставотворац у Немачкој је у погледу њеног садржинског аспекта неодговорност сузио – остављајући изван њених оквира тзв. *бесрамну увреду* и *клеветничку увреду* према лицу из политичког живота које посланик почини упркос сопственом знању да су изнете чињенице биле усмерене на повреду части и угледа одређеног лица, као и у ситуацијама у којима су у расправи садржани елементи издаје земље, напада на уставни поредак или елементи других сличних друштвено опасних кривичних дела, при чему Комисија за верификацију избора, имунитет и Пословник поступа у сваком поједином случају на основу претходно утврђених принципа.⁸⁹⁰ Но, уставотворац је истовремено дао широк опсег одговорности који је покривен овим имунитетом, јер, осим у наведеним случајевима, за изражено мишљење и гласање у Бундестагу посланик не може бити не само кривично, него ни на било који други начин одговоран.

Што се тиче поступака за укидање имунитета неодговорности због „деликата изражавања“ почињених са говорнице Бундестага, у периоду од 1994 до 2003, на пример, било је укупно пет парламентарних расправа о укидању имунитета неодговорности. Међутим, ни у једном случају имунитет неодговорности посланицима није укинут.⁸⁹¹

Сагласно поменутој резолуцији, надлежни органи нису дужни да траже одобрење Бундестага за спровођење кривичних истрага за кривична дела „бесрамне“ увреде или акте

⁸⁸⁸ Appendix 6 – Resolution of the German Bundestag regarding the lifting of the immunity of members of the Bundestag, https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/go_btg/anlage6-245194, 17.01.2024.

⁸⁸⁹ О томе више у: Владан Петров, *Парламентарно право*, стр. 86.

⁸⁹⁰ Saša Šegvić i Mia Bašić, Наведени чланак, стр. 496.

⁸⁹¹ О томе у: Saša Šegvić i Mia Bašić, Наведени чланак, стр. 497.

политичке природе извршене са говорнице парламента, док се у случају кривичног дела противуставне клевете и увреде немачког Бундестага поступак може покренути на основу прелиминарног одобрења Комисије за верификацију избора, имунитет и Пословник. У другим случајевима Комисија за верификацију избора, имунитет и Пословник, односно Бундестаг поступају сагласно утврђеним принципима⁸⁹², од којих је за слободу говора посебно значајан принцип бр. 5, на основу којег увреде политичке природе по правилу не би требало да доведу до одузимања имунитета. Сагласно томе, посланик не може бити кривично гоњен за обичне увреде које су се догодиле у парламенту, а имунитет не треба укидати ни за политичке увреде које су се догодиле и ван Бундестага, осим ако оне нису бесрамне и клеветничке. Сагласно принципу 5, увредљива изјава коју је посланик дао као сведок пред истражним одбором такође се сматра као да је дата ван Бундестага, пошто је у таквом случају посланик Бундестага равноправан са сваким другим грађанином који је саслушан као сведок.

Додатна правила су такође садржана у федералним *Смерницама за кривичне и административне казне* које укључују административна правила која се примењују на поступак у кривичним предметима против посланика Бундестага и Европског парламента.⁸⁹³

Основни закон Немачке садржи норму која шири опсег неодговорности и у персоналном смислу. То је одредба члана 42 ст. 3 Основног закона, према којој веродостојни извештаји с јавних седница Бундестага и његових одбора не повлаче одговорност оних који су их саставили. Неодговорност у овом случају обухвата и скупштинске извештаче који, сагласно Основном закону, имају право на присуство јавним седницама парламента и његових тела, а

⁸⁹² У Резолуцији је побројано укупно 17 принципа и то:

1. оцена о активној легитимацији за подношење пријаве;
2. подношење обавештења председнику Бундестага у вези са подношењем пријаве;
3. оцена положаја посланика Бундестага који су „погођени“ захтевом за укидање имунитета;
4. оцена примарне сврхе права на имунитет, да се обезбеди способност Бундестага да ради и функционише; сем тога, посланици имају право на одлуку која је ослобођена небитних и произвољних мотива, при чему одлуку о имунитету доноси Бундестаг на сопствену одговорност, а одлука не укључује став Бундестага о кривици;
5. увреде политичке природе по правилу не би требало да доведу до одузимања имунитета. Посланик не може бити кривично гоњен за обичне увреде које су се десиле у парламенту, а имунитет не треба укидати ни за политичке увреде које су се десиле и ван Бундестага, осим ако представљају клевету. Увредљива изјава коју је посланик дао као сведок пред истражним одбором такође се сматра да је дата ван Бундестага, пошто је у таквом случају посланик Бундестага равноправан са сваким другим грађанином који је саслушан као сведок;
6. за хапшење посланика при флагрантном деликту или сутрадан по извршењу дела није потребна сагласност Бундестага, док је за ново хапшење у вези са истим случајем након пуштања на слободу потребно одобрење Бундестага, зато што таква ситуација представља ограничење слободе личности;
7. принципи о одобравању хапшења посланика Бундестага;
8. принципи везани за одобрење затворске казне или обавезног притвора;
9. одрицање од имунитета за вођење дисциплинског поступка не односи се на вођење кривичног поступка о истим чињеницама;
10. поступци пред почасним и стручним судовима јавноправног карактера могу се водити тек по укидању имунитета;
11. за саобраћајне прекршаје генерално се одобрава вођење поступака прелиминарном одлуком Комисије за верификацију избора, имунитет и Пословник;
12. код пријава за безначајне ствари и у поступцима мале вредности Комисија за верификацију избора, имунитет и Пословник доноси прелиминарну одлуку;
13. прелиминарне одлуке Комисије сматрају се одлуком Бундестага ако у року од седам дана од доношења против њих није поднет приговор;
14. за наведене посебне случајеве потребно је посебно одобрење Бундестага;
15. за заштитне мере у вези са епидемијама и инфекцијама није потребно укидање имунитета;
16. сваки кривични поступак који је у току по преузимању посланичког мандата, као и сваки одређен притвор, извршење казне затвора или било које друго ограничење личне слободе морају бити прекинути по службеној дужности. За настављање поступка потребно је одобрење Бундестага;
17. у случају поступања на основу одлука о амнестији, Бундестаг неће подносити никакве примедбе на примену Закона о некажњавању.

⁸⁹³ Видети: Eeva PAVY, *Handbook on the incompatibilities and immunity of the Members of the European Parliament*, стр. 75.

веродостојност извештаја би се утврђивала према стенографским белешкама са седнице, тонским записима и записницима са седнице Бундестага и радних тела.

Овако детаљно уређење имунитета неодговорности (и неповредивости) посланика Бундестага, са једне стране, и учињени изузеци од неодговорности, премда последица „историјског терета“ који је понео немачки народ у време доношења Основног закона („привременог“ пуних 75 година), чине се оптималном мером права и обавеза која омогућава успостављање равнотеже између два подједнако важна задатка савременог уређења имунитета – обезбеђење слободе говора и спречавање њене злоупотребе.

Што се тиче Бундесрата, као дома који се састоји од представника – чланова влада немачких земаља, почетак и завршетак њиховог мандата, квалитет мандата, положај чланова те активирање и квалитет њихових имунитетских права регулисани су на основу земаљских прописа сваке поједине земље и зависи од избора у појединој немачкој земљи.⁸⁹⁴

1.5. Чешка

Сагласно *Уставу Чешке Републике* од 1992⁸⁹⁵, Чешка је демократска и правна држава, у којој власт извире из народа, који је врши преко органа законодавне, извршне и судске власти. Државна власт стоји на принципу поделе власти. Политички систем заснован је на слободном и добровољном формирању и слободној конкуренцији политичких партија. Политичке одлуке произлазе из воље већине, изражене слободним гласањем, уз заштиту мањине. Законодавна власт у Чешкој припада дводомном парламенту (Представнички дом и Сенат) чији домови се попуњавају изборима, тајним гласањем, на основу општег, једнаког и непосредног бирачког права. Мандат посланика/сенатора потврђује се даном избора. Посланици и сенатори полажу заклетву на првој седници свог дома, а полагање заклетве је конститутивни акт, јер представнички мандат може престати услед одбијања полагања заклетве или код полагања заклетве с резервом. С тим у вези, треба узети да се мандат, и са њим и имунитет, активира након полагања заклетве. Мандат посланика и сенатора је слободан, они функцију врше лично и у вршењу функције нису везани никаквим упутствима.

Домови су у сталном заседању. Њихове седнице су јавне, с тим што се јавност може искључити само под условима утврђеним законом.

Имунитет чешких посланика и сенатора уређен је чланом 27 Устава, на основу којег, ниједан посланик, односно, сенатор не може бити кажњен и опозван због свог гласања у Представничком дому, односно, Сенату, или у њиховим телима (став 1); ниједан посланик, односно, сенатор не може бити кривично гоњен за изјаве дате у Представничком дому, односно, Сенату, или у њиховим телима; за изјаве дате у Представничком дому, односно, Сенату, или у њиховим телима посланик, односно, сенатор подлеже само дисциплинској одговорности пред домом чији је члан (став 2); по питању прекршаја, посланик, односно, сенатор који је учинио прекршај одговора дисциплински пред домом чији је члан, осим ако законом или другим актом није другачије одређено (став 3); ниједан посланик, односно, сенатор не може бити кривично гоњен без сагласности дома чији је члан; ако дотични дом ускрати своју сагласност, кривично гоњење ће бити искључено за време трајања мандата (став 4); посланик, односно, сенатор може бити притворен само ако је ухваћен у извршењу кривичног дела или непосредно након тога; надлежни орган је дужан да о томе одмах обавести председника дома чији је притворени посланик члан; ако председник дома у року од 24 часа од задржавања не да сагласност за предају притвореног посланика суду, надлежни орган је дужан да га пусти на слободу; веће ће на свом првом следећем састанку коначно одлучити о прихватљивости оптужбе (став 5).

⁸⁹⁴ Saša Šegvić i Mia Bašić, Наведени чланак, стр. 495.

⁸⁹⁵ *Constitution of the Czech Republic* of December 16 1992, amended by Act No: 347/1997, 300/2000, 448/2001, 395/2001, 515/2002, <https://www.psp.cz/en/docs/laws/1993/1.html>, приступ: 17.01.2024.

Посебни аспект имунитетске заштите односи се на право члана чешког парламента да одбије сведочење о чињеницама које је сазнао током вршења мандата, и то право прописано је чланом 28 Устава, према којем, посланик, односно сенатор има право да одбије да сведочи о чињеницама које је сазнао у вези са вршењем свог мандата, чак и након престанка посланичке, односно сенаторске функције.

Систем имунитета који се примењује на чланове чешког парламента представља класични модел који се састоји од неодговорности - слобода говора посланика која подразумева изражавање мишљења и глас, и имунитета у ужем смислу који подразумева заштиту од хапшења, притварања и кривичног гоњења за ванпозивна кривична дела.⁸⁹⁶

Чешки устав успоставио је апсолутну неодговорност чланова парламента за дат глас у парламенту и апсолутну кривичну неодговорност за мишљење које изразе у парламенту (дому чији су чланови) и његовим радним телима, док је прекршајна одговорност за изражено мишљење начелно искључена, осим ако није допуштена посебним законом. Неодговорност је апсолутна у временском смислу; садржајно, с једне стране јесте, јер се односи не само на говор, него и на поступке посланика у вршењу функције (не и на кривична дела која посланик може да изврши у парламенту, а да нису у вези са функцијом), а са друге стране није, с обзиром на чињеницу да је њоме покривена само кривична одговорност посланика. Што се тиче просторног аспекта неодговорности, неодговорност је начелно омеђена скупштинским здањем, мада може покрити и акте које посланик учини у вези са активностима које може обављати по овлашћењу парламента ван здања парламента.

Правила за спровођење чл. 27 Устава садржана су у Закону о пословном реду Представничког дома⁸⁹⁷ и Закону о пословном реду Сената⁸⁹⁸, те у пословницима домова.

На основу Закона о пословном реду Представничког дома, мандат посланика стиче се избором, али почиње да се примењује тек након полагања заклетве која има конститутивно својство. Уколико не положи заклетву или је положи са резервом, престаје му мандат. После полагања заклетве посланик добија легитимацију којом му се потврђује: својство посланика у Представничком дому, права и обавезе посланика и његов идентитет. Посланик има право и дужност да учествује у раду Представничког дома и његових радних тела. Радом седница руководи председник Представничког дома који се стара о реду на седници. Посланици имају право да говоре у току расправе о појединим тачкама дневног реда. Имају право на пријављивање повреде пословника и реплику. Посланици имају право на подношење посланичког питања и интерпелацију. За слободу говора посланика и јавност рада Представничког дома од значаја је одредба члана 10 ст. 1, према којој објављивање говора посланика одржаних у Представничком дому и његовим телима не подлеже никаквим ограничењима, осим ако се ради о састанцима „иза затворених врата“ или о ограничењу јавности у делу таквих састанака. С друге стране, на основу става 2 истог члана, делегација коју Дом шаље ради представке изван зграде Дома може имати највише пет чланова, што указује на то да се посланичка функција не врши само у скупштинском здању, већ и изван њега, те и имунитет неодговорности треба разумети у функционалном смислу.

Гласање је, по правилу, јавно и врши се електронским путем. Посланици гласају својом посланичком картицом путем гласачког уређаја. У случају да изгуби картицу може добити заменску легитимацију, о чему председавајући обавештава дом. Своје присуство у сали за седнице посланик верификује картицом, а одјављује се пре напуштања сале. Гласање о појединим питањима на дневном реду може бити тајно у складу са законом.

⁸⁹⁶ Видети: Eva PAVY, *Handbook on the incompatibilities and immunity of the Members of the European Parliament*, стр. 64.

⁸⁹⁷ Zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, Zákon č.90/1995 Sb, ... 346/2023 Sb, <https://www.psp.cz/docs/laws/1995/90.html>, приступ: 17.01.2024.

⁸⁹⁸ Zákon o jednacím řádu Senátu, č. 107/1999 Sb, <https://www.podnikatel.cz/zakony/zakon-o-jednacim-radu-senatu/>, приступ: 18.01.2024.

Члан 12 Закона уређује поступак за давање сагласности за хапшење, притварање и вођење кривичног поступка против посланика, односно за одлучивање о имунитету.

Одредбама пак члана 13 Закона утврђена је дисциплинска одговорност чланова Представничког дома, као својеврсни супститут који надокнађује кривичну неодговорност. Наиме, против посланика који својим говором у Представничком дому или Сенату, или у њиховим органима почини дело за које би иначе могао бити гоњен, покреће се дисциплински поступак. Према овој норми посланик ће у сваком случају одговарати за „деликт изјаву“ који је извршио са говорнице дома, само то неће бити у кривичном поступку, него у дисциплинском поступку, унутар самог дома. Поступак за утврђивање посланичке одговорности за деликт је облигатан, само не пред судом, него у оквиру дома у којем је изнео „деликт-изјаву“. Осим тога, против посланика који у говору одржаном у Скупштини вређа другог посланика, сенатора, уставног судију или друго лице које је законом овлашћено да присуствује седници Представничког дома или Сената и његових тела, може се покренути дисциплински поступак. Дисциплински поступак покреће Мандатно-имунитетска комисија, у првом случају на предлог председника појединог дома или на сопствену иницијативу, а у другом случају на предлог оштећеног. Сагласно члану 14 Закона, у дисциплинском поступку који спроводи Мандатно-имунитетска комисија посланик има право да се изјасни и брани, после чега Мандатно-имунитетска комисија одлучује да изрекне дисциплинску меру или обуставља поступак. За прекршаје о којима се може расправљати само на предлог овлашћених предлагача, Комисија најпре испитује њихову активну легитимацију, као и постојање других услова предвиђених посебним законом. Посланик има право да га у дисциплинском поступку заступа други посланик или адвокат, а о приговору пристрасности одлучује Административни одбор који одлучивање у тој ствари може доделити другом одбору. Чланови Мандатно-имунитетске комисије против којих се води дисциплински поступак искључују се са седница комисије која води поступак. Одредбама члана 15 Закона прописано је да се због почињеног прекршаја који подразумева „деликт-изјаву“ или увреду одређеног лица, посланик мора извинити у одређеном року и на одређен начин, а може се казнити и новчаном казном до једне месечне зараде. Рок и начин извињења, као и висина новчане казне и рок за плаћање наводе се у образложењу одлуке о дисциплинској мери. За наведене деликте дисциплинске мере могу се изрећи посланику у року од једне године од чињења дисциплинског преступа. Против одлуке надлежне комисије посланик има право жалбе Представничком дому у року од 15 дана од дана достављања писане одлуке, а Представнички дом, после претреса, одлуку комисије може да потврди или измени, или укине и обустави поступак, или одлуку о мери укине и предмет врати на поновно одлучивање. На основу наведеног, може се закључити да Представнички дом поседује значајна „судска“ овлашћења у односу на своје чланове. Посланику се може изрећи новчана казна и ако се по налогу Мандатно-имунитетске комисије не извини на начин и у року како је одређено у одлуци о санкцији. Приходи од казни иду у државни буџет.

Мимо наведених дисциплинских мера, за повреду парламентарног реда председник дома посланицима може да изрекне: *укор*, због недоличног понашања у дому, или *искључење са седнице до краја дана у којој се седница одвија*, за поновљено недолично понашање, при чему се против одлуке председника дома посланик може жалити Представничком дому. Ма каква одлука била, искљученом посланику мора се омогућити да учествује о гласању.

Уколико остали учесници у расправи ремете ред на седници, они такође подлежу дисциплинским овлашћењима председника дома. Уколико се на други начин не може одржати ред на седници, председник дома може седницу да прекине, а да скупштинском обезбеђењу (скупштинска гарда) наложи да реметиоце реда испрати ван сале за седнице.

Идентичне одредбе о положају сенатора садржи Закон о пословном реду у Сенату.

Пословничке одредбе пословника оба дома чешког парламента представљају додатну операционализацију уставних и законских одредаба о организацији и раду парламентарних домова и положају њихових чланова, и у имунитетском смислу.

1.6. Бугарска

Устав Републике Бугарске од 1991⁸⁹⁹ прокламовао је Бугарску као парламентарну републику, у којој власт проистиче из народа који власт врши непосредно и преко органа предвиђених Уставом. Ниједан појединачни део народа, политичка партија или друга организација, државна институција или поједина личност не могу да присвоје вршење народног суверенитета. Бугарска је правна држава у којој је државна власт подељена на законодавну, извршну и судску. Избори су тајни и спроводе се на основу општег, једнаког и директног права гласа. Политички живот у земљи заснован је на политичком плурализму. Народна скупштина (*Народно с'брание*) врши законодавну власт и парламентарну контролу рада извршне власти.

Императивни мандат је ништав - народни представници (народни представители) представљају читав народ и у парламенту делују на основу Устава и закона, у складу са сопственом савешћу и убеђењем. Прокламован је, дакле, слободан мандат, који се разуме као гаранција изражавања општег добра нације, уз забрану императивних наредби и упутстава.⁹⁰⁰ Организација и рад Народне скупштине утврђени су Уставом и скупштинским пословником. Народна скупштина је орган у сталном заседању који сам опредељује време у којем неће заседати. Новоизабрани сазив Народне скупштине се конституише на првој седници након избора полагањем заклетве народних представника и избором скупштинског часништва. Из редова народних представника Народна скупштина формира у сваком сазиву стална и привремена скупштинска радна тела (комисије). Народни представници имају право и обавезу да учествују у раду Народне скупштине и њених радних тела. Имају право на посланичка питања, на учествовање у подношењу интерпелација и учествовање у изгласавању неповерења Влади.

Уставом Бугарске прописана су оба вида парламентарних имунитета.

Имунитет неодговорности прописан је чланом 69 Устава, тако да народни представници не сnose кривичну одговорност за своја мишљења изражена и гласове дате у Народној скупштини. Друге врсте одговорности остале су изван оквира тог имунитета. Уставна норма се тумачи тако да се имунитет неодговорности простире преко свега изреченог, написаног или „учињеног“ од стране одређеног народног представника свесног своје представничке функције, при чему је осигурана заштита и апсолутна и коначна, јер се у односу на парламентарне активности народног представника не дозвољавају никакви изузеци, а народни представник не може да одговара за своје изјаве и гласања у парламенту и након престанка функције.⁹⁰¹ Међутим, у политичкој пракси у Бугарској остаје отворено питање граница кривичне одговорности народних представника с обзиром на место извршења активности везаних за вршење посланичке функције. Наиме, кад је у питању просторни аспект неодговорности, постоји очигледна неусклађеност између члана 69 Устава, који је изричит у томе да су неодговорношћу покривене активности изношења мишљења у самој Народној скупштини, и интерпретације која је честа и распрострањена у уставном праву земље, према којој се област примене неодговорности шири и на деловања народних представника ван парламента и парламентарних комисија.⁹⁰²

⁸⁹⁹ *Конституција на Република Българија*, „Държавен вестник“, NО 56/1991, 85/2003, 18/2005, 27/2006, 78/2006, 12/2007, 100/2015, 106/2023, <https://www.parliament.bg/bg/const>, приступ: 16.01.2024.

⁹⁰⁰ Георги Близнашки, *Принципи на парламентарното управление*, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, София, 2007, стр. 152.

⁹⁰¹ Георги Близнашки, Наведено дело, стр. 178.

⁹⁰² Исто. 178; Има, међутим, наоко и конзервативнијих тумачења, која се не изражавају експлицитно у корист функционалног аспекта простирања неодговорности и ван парламентарног здања, већ се опредељују за класичан приступ неодговорности која покрива изнета мишљења и дате гласове у пленарним заседањима и заседањима парламентарних радних тела, додајући томе и вршење парламентарне контроле и „испуњење представничких задужења“ (која се, примећујемо, могу вршити и ван парламента). О томе видети: Пламен Киров, *Конституиране на представителното управление в Българија*, стр. 466.

Члан 70 Устава уређује имунитет неповредивости, тако да народни представници не могу бити притворени и против њих се не може покренути кривично гоњење или кривични поступак, осим за дела општег карактера, и то само уз дозволу Народне скупштине, а када она не заседа – њеног председника. Одобрење за притвор не тражи се у случају тешког кривичног дела, али се о томе одмах обавештава Народна скупштина или, председник, ако она не заседа. Дозвола Народне скупштине за покретање кривичног поступка није потребна, ако се прибави писана сагласност народног представника против кога је поступак покренут.

Устав Бугарске, а ни пословник тамошњег парламента не садрже одредбе о тренутку започињања вршења мандата. Таква правна празнина изазива различита тумачења. Према првом тумачењу (које је дао Уставни суд) народни представници мандат почињу да врше усменим полагањем заклетве (које, према томе, има конститутивно дејство) и потписивањем текста заклетве.⁹⁰³ Друго тумачење (такође Уставног суда) је да мандат почиње да тече даном избора.⁹⁰⁴ У том смеру иде и члан 15 ст. 1 Финансијских правила о извршењу буџета Народне скупштине, према којем се народним представницима новчане принадлежности исплаћују од дана избора.⁹⁰⁵ Са таквим тумачењем саглашава се и бугарска уставноправна теорија, чији представници сматрају да, сагласно принципу народног суверенитета на основу којег се формира политичко представништво, воља бирача изражена гласањем има конститутивни карактер у односу на конституисање изборних државних органа те, у вези са тим изабрани народни представници стичу свој представнички мандат даном избора, биз обзира на касније објављивање изборних резултата.⁹⁰⁶ Међутим, како је, да би се почео упражњавати мандат, потребно да се положи заклетва, ступање у права и обавезе које проистичу из мандата, па и активирање имунитетске заштите неодговорности, ипак почињу након полагања заклетве.⁹⁰⁷

Дакле, временски опсег имунитета неодговорности прати почетак вршења мандата, али је неограничен за убудуће. Код садржинског опсега, народни представници су изузети од кривичне одговорности која би могла да проистекне из различито изражених мишљења или гласања током обављања њихових парламентарних активности (не само изјава и гласања). Неодговорност не постоји у грађанскоправним и административно-прекршајним поступцима. По питању места заштите, имунитет неодговорности обухвата и мишљења изражена ван скупштинских просторија, све док се износе у вези са обављањем посланичке дужности.⁹⁰⁸

Према Пословнику о организацији и раду Народне скупштине⁹⁰⁹, скупштинским седницама руководи и о одржавању реда на њима брине се председник Народне скупштине. Седнице су јавне, парламентарци имају право и дужност да учествују у раду пленума и парламентарних тела. Учешће у дискусији подразумева и право на пријаву процедуралне повреде (повреда пословника). Парламентарци говоре искључиво са говорнице, осим ако нису лица са инвалидитетом којима је дозвољено да говоре са свог места, за шта се стварају неопходни технички услови. Парламентарци могу да говоре само о питањима на дневном реду, а председавајући може да их опомене ако се удаље од теме дневног реда. Имају право на реплику (кратко побијање суштине претходне изјаве) и лично објашњење ако су у претходном излагању поименце поменути, као и право објашњења у вези са гласањем, ако нису говорили

⁹⁰³ *Constitutional Court Decision No 1 of 16.01.1992 on constitutional case No 18 of 1991* (State Gazette No 11 of 07.02.1992), према: Eeva PAVY, *Handbook on the incompatibilities and immunity of the Members of the European Parliament*, стр. 55-56.

⁹⁰⁴ *Constitutional Court Decision No 5 of 2001* (State Gazette No 30/2001 of 21.3.2001), према: Eeva PAVY, *Handbook on the incompatibilities and immunity of the Members of the European Parliament*, стр. 56.

⁹⁰⁵ Eeva PAVY, *Handbook on the incompatibilities and immunity of the Members of the European Parliament*, стр. 56.

⁹⁰⁶ Пламен Киров, Наведено дело, стр. 432.

⁹⁰⁷ Исто, стр. 426.

⁹⁰⁸ *Constitutional Court Decision No 10 of 27.07.1992 on constitutional case No 13 of 1992* (State Gazette No 63/1992), наведено према: Eeva PAVY, *Handbook on the incompatibilities and immunity of the Members of the European Parliament*, стр. 59.

⁹⁰⁹ *Правилник за организацията и дейността на Народното събрание*, „Държавен вестник“, No 39/2023, 41/2023, 42/2023, 63/2023, 83/2023; <https://www.parliament.bg/bg/const>, приступ: 16.01.2024.

у току расправе о питању о којем су гласали. Гласање је по правилу јавно (коришћењем картице електронског система за гласање, или дизањем руку, устајањем на прозивку и гласним одговором, својеручним потписом), а може бити и тајно.

Пословник својим етичким нормама о понашању дозвољава народном представнику да одржава састанке са бирачима, укључујући и састанке у изборним окрузима, осим током пленарних сесија или у време састанка комисија. (члан 149 ст. 2) На тај начин, Пословником је признато право народном представнику и на вршење функције ван парламентарног здања, те се самим тим и имунитет неодговорности односи и на такве случајеве.

Понашање народног преставника мора да се заснива на поштовању ауторитета парламента, других народних представника и лица изван парламента. Својим понашањем не сме да нарушава нормалан ток скупштинског рада, нити ред у скупштинском здању. Народни представници немају право да прекидају говорника, да врше личне нападе, да изговарају увредљиве речи, показују такве гестове или упућују претње било коме, да износе податке који се односе на приватан живот или да нарушавају углед грађана, да се непристојно понашају или да врше радње којима се крши ред на седници. (чл. 153 Пословника) За такво понашање председник парламента овлашћен је да изрекне мере: *опомену, забелешку о понашању, цензуру* (тзв. порицање посланикових речи, забрана да се унесу у записник), *одузимање речи, удаљење са седнице, удаљење са три седнице*. (чл. 154 Пословника)

У вези са представничким имунитетом, Пословник је одредбама члана 136 прописао процедуру за одлучивање о имунитету неповредивости народних представника.

Бурност бугарског парламентарног живота, жустра, често непристојна, каткад и насилна парламентарна комуникација⁹¹⁰ учинили су да је питање преуређења тамошњих парламентарних имунитета стално отворено у јавности. Мишљења се крећу између два, чини се, непомирљива пола: првог који заступа тезу да кривичноправна неодговорност и кривичноправна неповредивост морају да опстану како би народни представници били заштићени од узнемиравања,⁹¹¹ и другог, према којем парламентарне имунитете за народне представнике у бугарском парламенту треба укинути и представнике учинити правно одговорним за свако мишљење и сваки глас који су дали у вршењу функције.⁹¹²

1.7. Европска димензија уређења имунитета неодговорности

Европска димензија уређења имунитета неодговорности тиче се, пре свега, уређења овог имунитета унутрашњим прописима Европског парламента, праксе Европског суда правде, праксе Европског суда за људска права и мишљења саветодавне комисије Савета Европе – Европске комисије за демократију путем права (тзв. Венецијанске комисије).

1.7.1. Уређење имунитета неодговорности унутрашњим прописима Европског парламента

Европски парламент (ЕП) је једини директно изабрани орган Европске уније (ЕУ), са основном мисијом да заступа интересе грађана Европске уније и широком надлежношћу у законодавној функцији ЕУ, контролној функцији осталих институција ЕУ и промовисању и заштити људских права у Унији и ван ње. Посланици ЕП први пут су бирани на директним изборима у државама чланицама почев од 1979. године. Током времена измене и допуне

⁹¹⁰ „Бой в парламента: Пеевски и Йордан Цонев срещу 'Възраждане'“, 24 часа, 18.12.2023, <https://www.24chasa.bg/bulgaria/article/16652382>, приступ: 17.01.2024.

⁹¹¹ Велко Вълканов, „Кога депутат може да бъде съден за престъпления“, Епицентър, 14 януари 2014, <https://epicenter.bg/article/archive/32451/11/0>, приступ: 16.01.2024;

⁹¹² Иван Ценов, „Народните представители да носят наказателна отговорност без срок на давност“, Труд News, 07.09.2023, <https://trud.bg/народните-представители-да-носят-наказателна-отговорност-без-срок-на-давност/>, приступ: 16.01.2024.

европских уговора довеле су до постепеног повећања овлашћења ЕП.⁹¹³

Положај чланова ЕП и њихови имунитети уређени су детаљно и прецизно *Пословником Европског парламента*⁹¹⁴ и *Протоколом број 7 о привилегијама и имунитетима у Европској унији*⁹¹⁵.

Сагласно Пословнику Европског парламента, ЕП је скупштина грађана држава чланица ЕУ који се бира у складу са Уговорима, *Законом о избору чланова ЕП директним општим правом гласа* од 20. септембра 1976⁹¹⁶ и националним законодавствима држава чланица. Мандат посланика ЕП је слободан, посланици га обављају независно и нису везани било каквим упутствима. Верификација мандата врши се на почетку отварања прве седнице новог сазива, на основу спискова изабраних чланова ЕП које су надлежни органи држава чланица дужни да доставе председнику ранијег сазива. Истовремено надлежни органи дужни су да предузму неопходне мере за искључење било каквог инкомпатибилитета који би изабрани чланови ЕП могли имати приликом ступања на ту функцију. За верификацију мандата потребно је да и сами изабрани посланици ЕП доставе писану изјаву да нису ни у каквом инкомпатибилитету или сукобу интереса у вези са предстојећом функцијом у ЕП, те наведени писани документ има снагу конститутивног елемента при верификацији. О верификацији новоизабраних посланика одлучује ЕП на основу извештаја надлежног одбора који се заснива на поменутих документима (државе избора и самог изабраног посланика). Мандат посланика, сагласно Закону од 1976, редовно почиње на отварању прве седнице након избора и завршава се редовно првом седницом новог сазива, док су изузеци прописани чланом 13 тог закона. Чланови ЕП гласају самостално и лично, без обавезујућих упутстава за гласање. Једино су обавезни да током мандата воде рачуна о неспојивости која би могла настати током вршења функције прихватањем других функција у ЕУ и државама чланицама.

Имунитети и привилегије⁹¹⁷ чланова ЕП уређени су правилима 5 – 9 Пословника. Тим правилима прописано је, поред осталог, да чланови ЕП уживају привилегије и имунитете прописане Протоколом бр. 7 о привилегијама и имунитетима ЕУ, да ће у вршењу својих овлашћења у вези са привилегијама и имунитетима ЕП деловати у циљу очувања свог интегритета као демократске законодавне скупштине и ради обезбеђења независности својих чланова, с обзиром на то да „посланички имунитет није лична привилегија посланика, већ гаранција независности Парламента у целини и његових посланика“.⁹¹⁸ Пропусницу ЕУ, која члановима ЕП омогућава слободно кретање кроз територије свих чланица ЕУ и других земаља које је признају као важећу путну исправу, издају органи ЕУ, уз услов сагласности председника ЕП. У циљу несметаног обављања парламентарних дужности сви посланици ЕП имају право активног учешћа у раду радних тела ЕП и његових делегација, у складу са одредбама Пословника. На основу наведеног, јасан је функционални приступ имунитету неодговорности који прати вршење посланичке функције, а наиме да се неодговорност шири и изван парламентарног здања, уколико је потребно да заштити парламентарца у вези са активностима које он обавља вршећи функцију члана ЕП. За појављивање посланика ЕП у својству сведока или вештака није потребно скидање парламентарног имунитета уколико се поштују правила

⁹¹³ Више о развоју и карактеристикама Европског парламента у: *European Parliament – About Parliament*, <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/>, приступ: 26.01.2024.

⁹¹⁴ *Rules of Procedure of European Parliament*, 9th parliamentary term 2019-2024, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2019-07-02_EN.pdf, приступ: 26.01.2024.

⁹¹⁵ *7th Protocol on the privileges and immunities of the European Union*, „Official Journal of the European Union“, C 310/261 of 16.12.2004, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:310:0261:0266:en:PDF>, приступ: 26.01.2024.

⁹¹⁶ Act concerning the election of the Members of the European Parliament by direct universal suffrage of 20 September 1976, https://www.cvce.eu/content/publication/20031/9/3897868f-a751-4111-a799-e7c1f1811bac/publishable_en.pdf, приступ: 26.01.2024.

⁹¹⁷ Прописи ЕУ врше јасну дистинкцију између имунитета неодговорности и неповредивости, с једне стране, и осталих привилегија које проистичу из обављања функције члана ЕП.

⁹¹⁸ Одредба става 2 правила 5 Пословника ЕП.

да: а) члан ЕП неће бити у обавези да сведочи или вештачи у дан и време које их спречава у обављању посланичке дужности, или ако им сведочење или вештачење отежава обављање дужности; б) члан ЕП није у обавези да сведочи о информацијама добијеним поверљиво у вршењу посланичке функције које не сматра потребним да објави. ЕП је дужан да штити привилегије и имунитете својих чланова у случајевима кад се утврди да су органи државе чланице повредили имунитете или ако има назнака да ће се то догодити. Иmunитети се штите у поступку по одредбама правила 9 Пословника. У вези са тим, приоритет имају случајеви повреде слободе кретања и слободе говора и гласања. Захтев за одбрану привилегија подноси члан ЕП, а он неће бити прихваћен уколико је у погледу истих чињеница већ прихваћен захтев за одузимање имунитета, с тим што члан ЕП има право да поднесе захтев за преиспитивање одлуке о укидању имунитета. Посебно значајна у таквим ситуацијама је тзв. хитна акција председника ЕП ради заштите имунитета. Детаљне одредбе о поступку укидања или „одбране“ (потврђивања) имунитета садржи правило 9 Пословника.

За активности чланова ЕП у току вршења посланичке функције од великог значаја су одредбе правила 10 Пословника којима су прописани стандарди њиховог понашања. Посланици ЕП дужни су да у својим активностима исказују узајамно поштовање и да њихово понашање буде засновано на вредностима и принципима европских уговора, а посебно Повеље ЕУ о основним правима. Посланици су дужни да поштују достојанство ЕП и да не нарушавају његов углед. Не смеју да угрожавају несметано вођење парламентарних послова и функционисање ЕП, нити одржавање реда и безбедности у просторијама ЕП. Дужни су да се уздржавају од недоличног понашања и не смеју да истичу транспаренте.

За учешће чланова ЕП у парламентарним дебатама и њихово понашање током дебата прописана је њихова стриктна обавеза да у току дебата не смеју прибегавати коришћењу „увредљивог речника“. Код процене да ли је речник који посланик користи у дебати у ЕП увредљив или није узимају се у обзир, поред осталог, препознатљива намера говорника, перцепција јавности поводом конкретне изјаве, степен у којем изјава штети достојанству и угледу ЕП, а са друге стране и слобода говора парламентарца.⁹¹⁹ Тако би тзв. „увредљив речник“ у смислу одредба правила 10 Пословника обично представљали случајеви клевете, „говора мржње“ и подстицање дискриминације по било ком основу из члана 21 Повеље ЕУ о основним правима.⁹²⁰

Чланови ЕП дужни су да се придржавају парламентарних правила за поступање са поверљивим информацијама.

Посланици ЕП су, у сваком случају, дужни да поштују правила Кодекса понашања у саставу Пословника⁹²¹ и не могу бити бирани за носиоце функција у ЕП или његовим радним телима, за известиоца, или члана званичне делегације ЕП уколико не потпишу изјаву о поштовању Кодекса понашања.

У циљу одржавања реда на седницама, у случају да неко од чланова ЕП ремети парламентарни ред, председник ЕП је овлашћен да према том члану предузме тзв. хитне⁹²², односно дисциплинске мере, које подразумевају: *позивање на ред сваког члана који крши стандарде понашања из правила 10; поновно позивање на ред са уписивањем у записник, ако*

⁹¹⁹ Одредба става 4 правила 10 Пословника ЕП.

⁹²⁰ Члан 21 Повеље ЕУ о основним правима: „Забрањена је свака дискриминација по било ком основу, на пример, по основу пола, расе, боје коже, етничког или друштвеног порекла, генетских карактеристика, језика, вероисповести или уверења, политичког или било којег другог мишљења, припадности националној мањини, имовног стања, рођења, инвалидитета, старосног доба или сексуалне оријентације.“, https://ravnopravnost.gov.rs/wp-content/uploads/2012/11/images_files/Povelja-Evropske-unije-o-osnovnim-pravima, приступ: 26.01.2024.

⁹²¹ Annex II of Rules of Procedure of European Parliament – „Code of appropriate behaviour form members of the European Parliament in Exercising their duties“. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2019-07-02_EN.pdf, приступ: 26.01.2024.

⁹²² Правило 175 Пословника „Хитне мере“.

се кршење парламентарног реда понови; ако повреда континуирано траје или се учини нова повреда након опомене, *одузимање речи или искључење из рада ЕП (радног тела) до краја седнице*. О извршењу наведених мера стара се генерални секретар ЕП, ако је потребно и уз асистенцију скупштинских редара, па и скупштинског обезбеђења.

Уколико су изгреди чланова ЕП такве природе да ометају рад ЕП, председник може прекинути или закључити седницу. Уколико и те мере остану без ефекта, председник је овлашћен да напусти „столицу“ и изађе из сале, што за последицу има прекид седнице. Као меру за успостављање реда на располагању има и овлашћење да прекине директан пренос седнице ЕП, а може наредити и брисање из аудиовизуелног записа о раду оних делова говора посланика којим је прекршио правило 10, при чему наредба о томе ступа одмах на снагу, али је за њу потребна накнадна потврда Бироа ЕП.

У изразито тешким случајевима кршења одредаба правила 10 председник ЕП је, након изјашњења члана ЕП, имајући у виду околности случаја овлашћен да донесе образложену писану одлуку о кажњавању члана ЕП:⁹²³ *опоменом; одузимањем права на дневницу најмање 2 и највише 30 дана; забраном учешћа у раду ЕП, одређеног радног тела, органа, или делегације (без довођења у питање права гласа) од 2 до 30 дана; забраном посланику да представља ЕП у међупарламентарној делегацији, на међупарламентарној конференцији или било ком интернационалном форуму до једне године; за повреду одредаба о поверљивим информацијама, забраном приступа поверљивим информацијама до једне године.*

Све мере осим опомене могу се удвостручити у случају поновљене повреде или ако члан ЕП одбије да се повинује тзв „хитним“ мерама. Осим тога, председник ЕП овлашћен је да предложи пленуму ЕП да посланика који је извршио нарочито тешку повреду суспендује или уклони са једне или више функција које тај посланик обавља. Правноснажна казна објављује се на сајту ЕП где остаје до краја мандата посланика.

Правила Пословника примењују се на рад пленарних седница и радних тела ЕП.

Парламентарни имунитет ЕП као институције и имунитети чланова ЕП уређени су Протоколом број 7 о привилегијама и имунитетима у ЕУ. Одредбе члана 1 и 2 Протокола које се односе на имунитет самог ЕП, а које претходе одредбама о имунитетима чланова ЕП, додатно указују на опредељење да „посланички имунитет није лична привилегија посланика, већ гаранција независности Парламента у целини и његових посланика“. Наиме, према тим одредбама, просторије и зграде Уније су неповредиве, изузете су од претреса, реквизиције, конфискације или експропријације, нити могу бити предмет било какве административне или правне мере ограничења без овлашћења Суда правде. Такође је неповредива и архива Уније.

Имунитет неодговорности уређен је чланом 8 Протокола којим је прописано да чланови ЕП неће бити објекти било каквог облика истраге, притвора или правног поступка у вези са мишљењем или гласањем које су дали вршећи посланичку функцију. Имунитет неодговорности посланика ЕП је, дакле, апсолутан у сваком погледу – временски, просторно и садржајно. Временски почиње од конститутивне седнице и неограничен је за убудуће, за изјаве и гласове обављене током трајања мандата. Неодговорност се просторно шири изван самог ЕП парламента, везана је за функцију, а не за простор и штити посланика свуда где делује као посланик ЕП. Садржајно је двоструко неограничен – и у погледу одговорности које отклања (отклања било коју одговорност) и у погледу изјава на које се односи (односи се на све изјаве). Таква садржајна „безобалност“ амортизована је стриктним ординарним одредбама за одржање парламентарног реда и широком лепезом значајних санкција које могу бити изречене посланицима који не поштују парламентарни ред.

Имунитет неповредивости је уређен чланом 9 Протокола, сагласно којем је неповредивост релативна и штити посланике ЕП само током трајања мандата и током заседања

⁹²³ Правило 176 Пословника „Казне“.

Европског парламента. И такав, имунитет неповредивости је двострук – он разликује две околности, везане за држављанство чланова ЕП. Наиме, уколико се члан ЕП затекне на територији државе чији је држављанин, он ће имати имунитет који поседују чланови парламента државе чији је држављанин. На територији било које државе члан ЕП имаће имунитет неповредивости од било које мере притвора и судских поступака. Иmunитет се примењује на чланове и док путују до и од места на којем се одржава седница ЕП или радног тела. Међутим, члан ЕП не ужива имунитет ако је затечен у флагрантном делу.

1.7.2. Пракса Европског суда правде у имунитетским случајевима неодговорности

Значајан сегмент уређења парламентарног имунитета неодговорности садржан је у пракси Суда правде ЕУ⁹²⁴ (заседа у Луксембургу), са задатком да једнако тумачи и у државама чланицама примењује право ЕУ и са надлежностима да: тумачи право (одлукама о претходним питањима), спроводи право (у поступцима због повреде права), ништи правне акте ЕУ (поводом тужби за поништење), осигурава поступање органа ЕУ (поводом тужби због пропуста) и санкционише институције ЕУ (поводом тужби за накнаду штете).

У пракси Суда правде ЕУ (СП ЕУ) у погледу поступања у вези са имунитетом неодговорности, од значаја су два предмета.

Први предмет везан је за случај италијанског политичара и члана ЕП Алфонса Луиђија Маре⁹²⁵ кога су суду у Напуљу парничном тужбом за накнаду штете тужила два грађанина Италије, јер је током своје политичке кампање 2007. године у градовима Италије делио летке са обвињавајућим подацима о њима двојици. Поступајући по њиховим тужбама италијански суд је, не узимајући у обзир да је ЕП пружио имунитетску заштиту свом посланику, осудио Луиђија Мару, не прихвативши његову одбрану да има имунитет из члана 9 Протокола ЕУ (потоњи члан 8 који уређује имунитет неодговорности). Због наведеног је Луиђи Мара, као члан ЕП, затражио заштиту СП ЕУ. Одлучујући по захтеву Луиђи Маре против двојице суддржављана, СП ЕУ је у својој одлуци⁹²⁶ од 21. октобра 2008 изнео став да када национална јурисдикција сматра да посланик ЕП има имунитет предвиђен чланом 9 Протокола ЕУ, обавезна је да одбије тужбене захтеве против тог посланика, чиме је забрањен било какав судски поступак у вези са израженим мишљењем у вршењу посланичке дужности. Овде је занимљиво да је поводом конкретног понашања посланика ЕП Маре Суд стао на становиште да се у конкретном случају ради о имунитету неодговорности у вези са вршењем парламентарне функције. Значај овог предмета састоји се у томе да је СП ЕУ изричито признао слободу изражавања, што је учињено „ради заштите интегритета политичког дискурса и правилног функционисања представничке демократије“.⁹²⁷

Други предмет односи се на случај посланика ЕП Алда Патриђиела⁹²⁸, који је једном приликом током 2011 у свом месту приметио општинског полицајца како издаје неколицини грађана који су паркирали аутомобиле на градском паркингу мандатне казне на основу фалсификованих записника о прекорачењу времена, због чега је тог полицајца пријавио италијанској жандармерији. Међутим, оптужен је пред италијанским кривичним судом за кривично дело напада на службено лице. Посланик ЕП Патриђиело добио је имунитетску заштиту од ЕП имунитетом неодговорности. Поступајући у предмету посланика Патриђиела,

⁹²⁴ Court of justice of the European Union, https://european-union.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/serch-all-eu-institutions-and-bodies/court-justice-european-union-cjeu_hr, приступ: 26.01.2024.

⁹²⁵ Case of Alfonso Luigi Marra v. Eduardo de Gregorio, Antonio Clemente; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:62007CJ0200>, приступ: 27.01.2024.

⁹²⁶ Judgment of the Court (Grand Chamber) of 21 October 2008, Document 62007CJ0200, Joined cases C-200/07 and C-201/07, ECLI identifier:ECLI:EU:C:2008:579.

⁹²⁷ Eeva PAVY, *Handbook on the incompatibilities and immunity of the Members of the European Parliament*, p. 24.

⁹²⁸ Aldo Patriciello case, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A62010CJ0163>, приступ: 27.01.2024.

СП ЕУ је заузео став да се инкриминисана радња овог посланика ЕП мора тумачити у смислу да његова изјава као члана ЕП, ван ЕП, која је довела до његовог кривичног гоњења од стране његове матичне државе, чланице ЕУ, представља мишљење изражено у обављању посланичке дужности обухваћено имунитетом предвиђеним Протоколом 7 само када та изјава представља субјективну процену која открива директну и очигледну везу са извршавањем таквих обавеза.⁹²⁹ Суд је стао на становиште да је имунитет неодговорности апсолутан, да се он не може укинути, нити га се посланик може одрећи, да се у суштини односи на изјаве које посланици исказу у ЕП, али да није немогуће да изјаве дате ван парламента могу такође представљати вршење посланичке дужности.⁹³⁰ Став ЕП да имунитетом неодговорности покрије изјаву Патрићиела, чиме је засновао правило о правдању имунитета неодговорности контекстом у којем је дата изјава, довео је у питање С. Харт, позивајући се на мишљење правника Јааскинена, генералног адвоката у овом предмету, који се zaloжио да у оцени оправданости покривања изјаве неодговорношћу буде примењен критеријум који не повезује суштински имунитет са садржајем коментара посланика, већ пре са односом између контекста у коме се ти коментари дају и парламентарног рада парламента, тако да одлука о томе да ли је изражено мишљење у вршењу дужности посланика и даље треба да се доноси на основу садржаја тог мишљења, али тај садржај треба да буде материјално повезан са стварним радом ЕП, а не са концептом јавног интереса.⁹³¹ Такво тумачење је исправније од тумачења ЕП у овом случају. Међутим, значај случаја Патрићиело за приступ Суда имунитету неодговорности је несумњив и не може се одрећи пошто је то први случај у којем је СП ЕУ расправљао о томе које изјаве парламентарца се могу ценити као мишљење које је изражено у вршењу посланичке функције.

1.7.3. Пракса Европског суда за људска права

Пракса Европског суда за људска права (ЕСЉП) имунитетске случајеве везане за имунитет неодговорности сагледава са становишта повреде људских права признатих Конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода⁹³² (Европска конвенција о људским правима – ЕКЉП) од 1950, пре свих:

- *права на правично суђење* из члана 6 став 1 ЕКЉП, према којем, поред осталог, свако током одлучивања о његовим грађанским правима и обавезама или о кривичној оптужби против њега, има право на правичну и јавну расправу у разумном року пред независним и непристрасним судом, образованим на основу закона;
- *права на поштовање приватног и породичног живота* из члана 8 ЕКЉП, које подразумева да свако има право на поштовање свог приватног и породичног живота, дома и преписке, те да се јавне власти неће мешати у вршење тог права, осим ако то није у складу са законом и неопходно у демократском друштву у интересу националне безбедности, јавне безбедности или економске добробити земље, ради спречавања нереда или криминала, заштите здравља или морала, или ради заштите права и слобода других;
- *слободе изражавања* уређене чланом 10 ЕКЉП којим је прописано да свако има право на слободу изражавања које право укључује слободу поседовања сопственог мишљења, примања и саопштавања информација и идеја без мешања јавне власти и без обзира на границе, при чему то не спречава државе да захтевају дозволе за рад телевизијских, радио и биоскопских предузећа, и при чему, пошто коришћење тих слобода повлачи за собом дужности и одговорности, оно се може подвргнути формалностима, условима, ограничењима или казнама

⁹²⁹ Judgment of the Court (Grand Chamber) of 6 September 2011, Document 62010CJ0163, Case C-163/10, ECLI identifier:ECLI:EU:2011:543.

⁹³⁰ Eva PAVY, *Handbook on the incompatibilities and immunity of the Members of the European Parliament*, стр. 25.

⁹³¹ Opinion of AG Jääskinen in *Patriciello*, case C-163/10, delivered on 9 June 2011, para. 89 – према: Sasha Hardt, Наведено дело, стр. 51.

⁹³² Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Rome 4.XI.1950, https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_ENG, приступ: 27.01.2024.

прописаним законом и неопходним у демократском друштву у интересу националне безбедности, територијалног интегритета или јавне безбедности, ради спречавања нереда и криминала, заштите здравља или морала, заштите угледа или права других, спречавања откривања обавештења добијених у поверењу, или ради очувања ауторитета и непристрасности судства;

- *забране дискриминације* (члан 14 ЕКЉП) који прописује да се уживање права и слобода које предвиђа ЕКЉП обезбеђује без дискриминације по било ком основу, попут пола, расе, боје коже, језика, вероисповести, политичког или другог мишљења, националног или социјалног порекла, везе с неком националном мањином, имовног стања, рођења или другог статуса;

где се имунитет неодговорности, како су случајеви показали, може испречити као препрека грађанима у остваривању наведених права.

За одмеравање значаја слободе говора као заштитног добра имунитета неодговорности и права на приступ суду као сегмента права на правично суђење од великог је значаја познати случај *А против Уједињеног Краљевства*,⁹³³ у којем је главни протагониста био члан парламента Мајкл Стерн, изабран у Дом комуна у изборној јединици Бристол – Северозапад, који је 17. јула 1996 у том дому у излагању о општинској стамбеној политици у Бристолу увредио своју комшиницу А. (подносиоцу пријаве против њега пред ЕСЉП) и њену малолетну децу. Иако никад није ступио у контакт са А, он је њу и њену децу (тада стару шест и три године) назвао „комшијама из пакла“, оптуживши их за асоцијално понашање које подразумева вандализам, вербално и физичко злостављање, претње насиљем, расно узнемиравање, оштећење имовине, ометање туђег поседа, сметње од паса, бучно весеље, коришћење дроге и друге криминалне активности, што је побројао према владином акту о асоцијалном понашању из 1995. Децу је оптужио да иду нерадо у вртић и школу, а мајку да често прима бучне госте у свако доба дана и ноћи, чак и преко прозора купатила. Оптужио ју је и за вандализовање аутомобила комшија које су, наводно, вршили њени гости. У свом говору је навео потпуно и тачно име А. и њену тачну адресу. Како је говор пренело више штампаних и других медија (међу којима и национални *Дејли Експрес*), поновивши њене податке и објавивши јој фотографију, А. (која, иначе, није беле пути) је почела да добија увредљиве (називана је „црном кучком“) и претеће поруке, а такође је заустављана на улици, плувана и злостављана. То ју је довело у опасност и живот у крају јој је учинило неподношљивим те је са децом морала да се одсели. Случај је добио конотацију расног узнемиравања. Због свега наведеног, А. је упутила писмо спикеру Дома комуна против Стерна, негирајући истинитост већине навода. Из кабинета спикера Дома комуна одговорено јој је да су речи посланика Стерна заштићене апсолутном парламентарном привилегијом неодговорности и да „у складу са правилима реда у дебати, чланови Дома могу изјавити шта год сматрају да је прикладно за дебату, колико год то било увредљиво за осећања или штетно по углед појединца и заштићени су привилегијом од било каквог поступка за клевету, као и од било каквог другог притиска“. (параграф 19 судске одлуке) Исто писмо адвокати А. упутили су британском премијеру Џону Мејџору, као партијском шефу посланика Стерна, из чијег кабинета је одговорено да је „одлука на сваком поједином посланику да одлучи како ће поступати у односу са својим бирачима и да није на премијеру да њихове поступке коментарише.“ (параграф 20 судске одлуке). Именована је због наведеног против члана Парламента Стерна поднела тужбу пред ЕСЉП.

Узимајући у обзир чињенично стање, ЕСЉП је имао да оцени да ли је неодговорност у конкретном случају била препрека за А. да оствари своје право из члана 6 став 1 ЕКЉП.

Суд је након опширног навођења правних разлога изнео став да „сматра да се правило о парламентарном имунитету, које је у складу са општепризнатим правилима у државама потписницама, Савету Европе и Европској унији, у принципу не може сматрати наметањем

⁹³³ *Case of A. v. The United Kingdom*, Application N0 35373/97, European Court of Human Rights, Judgment of 17 December 2002, final 17.03.2003, <https://hudoc.echr.cone.int/fre?i=001-60882>, приступ: 27.01.2024.

несразмерног ограничења права на приступ суду како је садржано у члану 6 став 1 ЕКЉП ... Као што је право на приступ суду својствени део гаранције правичног суђења у том члану, тако се и нека ограничења приступа морају сматрати својственим, на пример ограничења која су генерално прихваћена од стране држава потписница као део доктрине о посланичком имунитету.“ (параграф 83 судске одлуке) Овакав свој став суд је образложио тиме како се „чини (се) да је у неким аспектима имунитет (неодговорности) који је признат посланицима у УК ужи него имунитет који се даје члановима националних парламената у неким другим државама потписницама и имунитета који се даје члановима Парламентарне скупштине Савета Европе и члановима ЕП. Конкретно, имунитет се везује само за изјаве дате у току парламентарних дебата у Доњем дому или Дому лордова. Изјаве дате ван Парламента не везују се за имунитет, чак и ако представљају понављање изјава датих током скупштинских дебата о питањима од јавног интереса. Такође, имунитет се не односи ни на изјаве посланика дате штампи које буду објављене пре скупштинске расправе, чак и ако се њихов садржај понавља у самој расправи.“ (параграф 84 судске одлуке) Суд је надаље образлагао свој став: „Штавише, апсолутни имунитет који уживају посланици је осмишљен да заштити интересе парламента у целини, за разлику од интереса појединачних посланика. То илуструје чињеница да имунитет не важи ван парламента.“ (параграф 85 судске одлуке). Суд је подносио тужбе А. пружио својеврсни цинични правни „аналгетик“ у параграфу 86 одлуке: „Суд примећује да жртве клеветничког погрешног исказа у Парламенту нису у потпуности без средстава за обештећење ... Конкретно, таква лица могу, када је њихов посланик дао увредљиве примедбе на њихов рачун, да поднесу петицију Дому преко било ког другог посланика ради захтева за повлачењем изјаве. У екстремним случајевима, намерно обмањујуће изјаве могу бити кажњене од стране Парламента као непоштовање Парламента, а да општу контролу над дебатама врши председавајући сваког дома. Суд сматра да су сви ти фактори релевантни за питање сразмерности имунитета које посланик ужива у овом случају.“ Образложењем из параграфа 102 и 103 одлуке Суд је закључио да права А. из члана 8 Конвенције нису повређена из истих разлога из којих нису повређена ни њена права из члана 6 став 1 ЕКЉП, што је у параграфима 105 и 106 одлуке закључио и у односу на право из члана 14 ЕКЉП, а у параграфима 112 и 113 одлуке, Суд је био става да члан 13 ЕКЉП не може гарантовати правни лек који би оспорио примарно законодавство државе чланице.

Несумњиво, дакле, пред ЕСЉП у конкретном случају разлог имунитета неодговорности и заштите слободе говора у парламенту претегао је над заштитом људских права из наведених чланова ЕКЉП. Суд се у својој одлуци није изјаснио о ограничењу слободе говора у циљу заштите угледа или права других (члан 10 став 2 ЕКЉП), по свој прилици с обзиром на то да имунитет неодговорности претеже и над том нормом ЕКЉП.

У случају А. постојало је мањинско мишљење једног од поступајућих судија - Л. Лукаидеса, према којем су подносио тужбе ипак била повређена права из члана 6, 8 и 13 ЕКЉП.⁹³⁴ Колико правнички занимљиво и правично, толико за слободу говора у парламенту опасно, његово кључно образложење да: „аргумент о подстицању неспутане дебате о јавним питањима је разумљив. Али супротан аргумент ми се чини убедљивијим: сузбијање неистинитих клеветничких изјава, осим што штити достојанство појединаца, обесхрабрује лажан говор и побољшава укупни квалитет јавне расправе кроз застрашујући ефекат на неодговорне парламентарце.“ ипак није утицало на формално исправну одлуку већине.

И случај *Кордова против Италије*, описан у одељку о имунитету у Италији, у којем се ЕСЉП изјаснио да се изражавањем мишљења у вршењу парламентарне функције не може сматрати увреда проистекла из личног односа парламентарца и другог лица, такође је од непроцењивог значаја за разумевање неодговорности у европским правним оквирима.

⁹³⁴ Case of A. v. The United Kingdom, Dissenting opinion of Judge Loucaides, <https://hudoc.echr.cone.int/fre?i=001-60882>, приступ: 27.01.2024.

На истом трагу је и пресуда ЕСЉП у случају *Кастелс против Шпаније*,⁹³⁵ од 1992 године, у којој је ЕСЉП, иако се шпанска Влада бранила да слобода изражавања није апсолутна, него да са собом носи дужности и одговорности у политичком тренутку након диктатуре критичном за Шпанију (параграф 41 судске одлуке), заузео став да слобода изражавања представља један од суштинских темеља демократског друштва и један од основних услова његовог напредовања, да се примењује не само на информације и идеје које су повољно примљене или се сматрају неувредљивим или је влада према њима равнодушна, већ и на оне које вређају, шокирају или узнемиравају, јер су то захтеви плурализма, толеранције и широкогрудости без којих нема демократског друштва. Суд је посебно нагласио да је слобода изражавања важна за сваког човека, али је посебно важна за изабране представнике народа који представљају своје бирачко тело, скрећу пажњу на њихове преокупације и бране њихове интересе, те према томе мешање шпанских власти у слободу изражавања подносиоца тужбе као опозиционог посланика изазива посебну пажњу Суда. (параграф 42 одлуке). Суд је навео да, иако Кастелс своје мишљење није изнео са говорнице Сената, што је могао учинити без страха од санкција, него у новинама, не значи да је он изгубио право на јавну критику Владе. (параграф 43 одлуке) Суд је истакао да признаје како слобода политичке дебате несумњиво није апсолутна по својој природи и да је држава уговорница може подвргнути одређеним „ограничењима“ и „казнама“, али је подвукао да је на ЕСЉП да донесе коначну одлуку о компатибилности таквих мера са слободом изражавања садржаном у члану 10 Конвенције, при чему је нарочито подвукао да су границе дозвољене критике на рачун Владе шире од оних које су усмерене према обичном грађанину, па чак и политичару. „У демократском систему, радње или пропусти Владе морају бити предмет помног надзора не само законодавних и судских власти, већ и штампе и јавног мњења“, јер „доминантан положај који влада има у друштву чини неопходним да буде уздржана у прибегавању кривичном поступку, посебно ако на располагању има и друга средства за одговор на неоправдане нападе и критике противника и медија“. (параграф 46 одлуке).

Наведени случајеви, као и више других из праксе ЕСЉП, указују на, како запажа С. Харт, прилично конзистентну праксу тог суда у вези са имунитетом неодговорности која за изјаве које су дате у парламентарној дебати подразумева признавање апсолутне слободе парламентарне расправе као уставне традиције свих држава уговорница и њено прихватање као легитимног и сразмерног ограничења права на слободан приступ суду из члана 6 Конвенције. У случајевима пак где спорне изјаве нису давале у парламенту, у циљу сразмерне примене неодговорности, судска пракса је стриктна у захтеву за веома уском и материјалном везом између спорне изјаве и обављања посланичке функције.⁹³⁶

⁹³⁵ ECHR, *Castells v. Spain*, Application N0 11798/85, Judgment of 1992.4.23, <https://elaw.org/resource/european-court-human-rights-castells-v-spain-application-n0-1179885-1992423-european-court-h>, приступ: 28.01.2024; Мигуел Кастелс, члан партије „Хари Батасуна“, политичког крила баскијске терористичке организације ЕТА, и члан Сената шпанског Кортеса, оптужио је у ауторском чланку у недељнику „Пунто и Хора де Еускалерија“, број 4 од 11 јуна 1979, шпанску владу да у редовима војних и полицијских снага има посебне одреде који врше терор против баскијског народа на северу Шпаније. Због тог чланка је ухапшен и у готово преком поступку осуђен на казну затвора због кривичног дела „увреде институција“, иако се позвао на имунитет члана шпанског парламента (који му је, у међувремену, Сенат Кортеса одузео). Тада је започела његова борба пред ЕСЉП. Њега је 28. септембра надлежни суд пустио на привремену слободу, до коначности пресуде. Његов бранилац тражио је изузеће четири од пет чланова већа због њиховог ранијег учешћа у Франковом режиму, чији је Кастелс био противник, али је то одбијено. Кривично одељење Врховног суда је 27. октобра 1983 донело пресуду којом је Каастелс осуђен на казну затвора од 1 године и 1 дана и на исто толико времена забране обављања јавне функције и професије по издржавању казне. Жалба на пресуду је одбијена. Кастелс је поднео тужбу пред ЕСЉП због повреде права из члана 10 ЕКЉП.

⁹³⁶ Sasha Hardt, Наведено дело, стр. 26.

1.7.4. Ставови Венецијанске комисије о имунитету неодговорности

Европска комисија за демократију путем права (Венецијанска комисија - ВК),⁹³⁷ основана 1990 као саветодавно тело Савета Европе, бави се уставним и изборним питањима, као и уопште питањима деловања демократских установа у државама чланицама Савета Европе и једном броју држава ван Савета Европе.

У оквиру својих активности, ВК је у марту 2014 сачинила посебан *Извештај о обиму и укидању посланичког имунитета*⁹³⁸ који је наслоњен на њен ранији *Извештај о режиму парламентарног имунитета*⁹³⁹ од 1996 године.

Наведеним извештајем из 2014, ВК је, осим што је дала ретроспективни приказ парламентарних имунитета у државама чланицама, додатно прецизирала дефиницију парламентарних имунитета, њихов опсег и дала одређене закључке у вези са унапређењем њихове ефикасности и заштитом од злоупотребе.

Разумевајући основну идеју концепта имунитетске заштите народних представника као пружање (прецизних и чврстих) гаранција изабраним представницима народа да функцију могу вршити без страха од „одмазде“ извршних власти, судова и политичких противника, која „одмазда“ подразумева институционална узнемиравања, непотребне оптужбе и процесуирања, ВК се у извештају определила да два аспекта имунитета чланова парламента (неодговорност и неповредивост) третира као два посебна имунитета – имунитет неодговорности и имунитет неповредивости, с обзиром на то да у готово свим уставним системима постоји јасна разлика између ова два имунитета који су различите природе и који се обично регулишу и примењују на сасвим другачији начин. (параграфи 7 и 9 Извештаја)

Имунитет у ширем смислу, односно неодговорност, ВК разуме као имунитет против било каквог судског поступка за гласове, мишљења и примедбе у вези са вршењем посланичке функције, односно, као ширу слободу говора од оне коју имају обични грађани (параграф 10), док имунитет у ужем смислу (неповредивост) значи посебну правну заштиту за народне представнике оптужене за кршење закона и то обично заштиту од хапшења, притвора и кривичног гоњења, без сагласности парламента чији су чланови. (параграф 11) Неодговорност је уско повезана са посланичким мандатом и штити посланике када, вршећи службену дужност, расправљају и одлучују о политичким питањима. (параграф 12)

ВК наводи да је уобичајена перцепција у оба главна модела парламентарног имунитета (англосаксонском и француском) да су парламентарни имунитети начин заштите самог парламента као институције од неприкладног притиска који могу на њега да изврше спољни актери, а да се не ради о личним привилегијама изабраних народних представника (параграф 22), те да правила о посланичком имунитету данас функционишу као тзв. *мањинска гаранција*, јер је данас опозиција у парламенту она која би могла бити у опасности од неоправданог притиска извршне власти (параграф 24), али да се притисак нужно смањује обезбеђењем независности и самосталности судства и достигнутим нивоом индивидуалних политичких права (параграфи 25 и 26).

ВК не одриче потенцијалне негативне ефекте парламентарних имунитета, могућност злоупотребе и коруптивни потенцијал (параграф 27), те разуме потребу њиховог редуцирања у тзв. старим демократијама, док су широка правила о парламентарном имунитету и даље неопходна у тзв новим демократијама и демократијама у настајању, „које још увек нису

⁹³⁷ European Commission for Democracy and Trough Law (Venice Commission), <https://www.venice.coe.int/webforms/events>, приступ: 28.01.2024.

⁹³⁸ *Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunities*, adopted by the Venice Commission at its 98th plenary session (Venice, 21-22 March 2014), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)011-e), приступ: 21.04.2023.

⁹³⁹ *Report on the Regime of Parliamentary Immunity*, CDL-INF(1996)007-e, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(1996\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(1996)007-e), приступ: 22.04.2023.

потпуно ослобођене своје ауторитативне прошлости и где постоји прави разлог за страх да ће влада покушати да поднесе лажне оптужбе против политичких противника и да судови могу бити подвргнути политичком притиску“ (параграф 29)

У својој оцени ВК користи тзв. *приступ „најбољег модела“*, заснивајући своје извештаје и мишљења на упоредним прегледима, као и на сопственим проценама о томе шта представља најбоља и најразумнија решења за повећање ефикасности парламентарних имунитета (параграф 30), узимајући у обзир да не постоје међународна или европска правила која експлицитно регулишу посланички имунитет на националном нивоу, него је то препуштено националним законодавствима. (параграф 32)

ВК оцењује да је постојање правила о парламентарном имунитету пре свега засновано на потреби заштите принципа представничке демократије, те да имунитет може бити оправдан у оној мери у којој је прикладан и неопходан за осигурање испуњења демократских функција изабраних народних представника, без страха од узнемиравања или непримереног мешања извршне власти, судова и политичких противника. (параграф 36)

Са друге стране ВК уважава принцип једнакости пред законом као главни аргумент против имунитета, наглашавајући да је, да би демократија функционисала, посебно значајно да се сами чланови парламента стриктно придржавају закона. (параграф 38) Како су имунитети препрека правној одговорности народних представника, како су отворени за могуће злоупотребе и ометање правде, основни нормативни став ВК је да национална правила о посланичком имунитету треба посматрати као легитимна само у оној мери у којој се могу оправдати позивањем на преовлађујуће јавне захтеве да имунитети буду у оквиру онога што је пропорционално и неопходно у демократском друштву. (параграф 39)

ВК запажа да се основни принцип парламентарне неодговорности – слобода говора – налази у готово свим демократским парламентима света и да је свуда срж правила о неодговорности отприлике иста, да се она односе на изражена мишљења и гласове дате у вршењу посланичке дужности, да је такав имунитет трајан у погледу заштите и да неодговорност најчешће штити народне представнике од свих врста спољних правних поступака, те да је то већ дуго стабилан принцип који није нарушен. (параграфи 52-54)

ВК примећује да се неким земљама парламентарна неодговорност може укинути и то најчешће одлуком самог парламента, док има и земаља у којима је, иако је реч о јавној а не приватној привилегији, ипак могуће да се неодговорности одрекне народни представник (нпр УК или Немачка), при чему је веома ефикасан начин одрицања од неодговорности понављање „инкриминисаних“ изјава или радњи ван парламента. (параграфи 71-75). ВК закључује да суштински обим слободе изражавања за народне представнике почива на три основа: а) материјална правила о слободи изражавања у одређеној земљи (обухватају национално законодавство, али и ЕКЈП); б) материјална правила о обиму и садржини имунитета неодговорности и в) процесна правила о укидању неодговорности. (параграф 78)

Став је ВК да је слобода мишљења и говора изабраних народних представника кључ праве демократије, те да је основни принцип парламентарне неодговорности углавном неконтроверзан и неспоран у већини земаља, па се неодговорност не може сматрати несразмерним и неоправданим ограничењем права на приступ суду за трећа лица, те да данас постоји мало разлога да се основни концепт доводи у питање (параграфи 79, 80 и 81), с тим што је за разлику од ранијих времена, данас концепт примене неодговорности другачији у савременим демократским државама. (параграф 82). ВК, такође, сматра да су национална правила о парламентарној неодговорности и даље легитиман елемент уставног права оправдан потребом за ефикасним обезбеђењем слободне политичке дебате у демократски изабраном представништву, јер је сврха неодговорности заштита функционисања самог парламента, а не појединих чланова, што се постиже легитимном заштитом парламентарца од уплитања у потенцијално бесконачне правне спорове који фактички могу ограничити слободно изражавање њихових ставова и, последично, слободно вршење парламентарног мандата.

(параграфи 84, 85 и 86)

Са друге стране, ВК сматра да таква парламентарна неодговорност не би требало да се протеже даље од сврхе заштите демократских функција парламента, а нарочито не треба да се односи на приватно понашање и приватне примедбе појединих чланова (параграф 90), у ком смислу се слаже са функционалним приступом ЕСЈП који служи да ограничи обим парламентарне неодговорности на мишљења и примедбе које су директно повезане са вршењем посланичког мандата. (параграф 91)

У погледу заштите за глас, ВК пледира да она буде апсолутна, упркос свести о опасностима од „куповине гласова“, јер у случају куповине гласова кривично дело није гласање по себи, него узимање мита, за које дело парламентарца и не треба да буде заштићен неодговорношћу, јер оно спада у категорију неповредивости. (параграф 94)

ВК сматра да је, по питању изузетака од неодговорности, бољи модел према којем су границе неодговорности прописане законом и подложне судском преиспитивању, јер ако се одлука препусти парламенту то, с обзиром на моћ парламентарне већине да пресуђује у таквим питањима, може бити, или се може сматрати политизованим процесом. Наравно, у сваком случају, критеријуми за евентуално укидање неодговорности морају бити јасни и концизни и прописани законом или скупштинским пословником. (параграфи 96 и 97)

Разумевајући да правила о неодговорности треба да се односе на изјаве и радње учињене у току мандата, ВК сматра да она не треба да буде временски ограничена. (пар. 98)

На основу наведеног ВК је сачинила следеће смернице за имунитет неодговорности:

1. Како је слобода мишљења и говора изабраних народних представника кључ праве демократије, прикладно је да се правила о парламентарној неодговорности за гласове дате и мишљења изражена у вршењу посланичке функције нађу у унутрашњем праву свих држава чланица Савета Европе, као и у свим другим демократским државама у свету;
2. Модел апсолутне парламентарне неодговорности, који је заступљен у већини земаља, је легитиман модел који не захтева посебне и детаљне критеријуме или смернице;
3. У државама у којима одговорност подлеже одређеним ограничењима прихваћени модел може бити легитиман, под условом да је слобода говора и мишљења које уживају посланици и даље довољно широка да обезбеди да они могу верно и без страха да обављају своје функције, при чему слобода гласања увек треба да буде апсолутна, уз искључење коруптивних потенцијала тога чина;
4. Неодговорност може бити ограничена суштински (посебним изузецима у закону) или процесно (ограничење од стране парламента);
5. Модел суштинског ограничења је пожељнији, јер подразумева прописивање ограничења законом и могућност судског преиспитивања;
6. Суштинска ограничења, ако постоје, треба примењивати само на изјаве посебно тешке природе и увек уз оцену да ли повређују најважнији захтев – обезбеђење слободне политичке дебате у парламенту;
7. Евентуалну надлежност парламента да укине неодговорност својих чланова треба спроводити са великом уздржаношћу, поштујући процедурална правила и принципе која важе за укидање неповредивости;
8. Имунитетска заштита неодговорности треба временски да буде неограничена без обзира на трајање његовог мандата;
9. Неодговорност посланика не треба да се односи на мишљења или понашање које нема директну везу са вршењем парламентарне функције;
10. Неодговорност не искључује примену интерних парламентарних дисциплинских санкција,

све док су оне јасне и пропорционалне и док се не злоупотребљавају од стране парламентарне већине.

1.8. Општа запажања о европској димензији уређења имунитета неодговорности

Наведени примери уређења имунитета неодговорности у шест европских држава и опсервација европске наднационалне регулативе везане за овај парламентарни институт јасан су показатељ интенције наведених држава и међународних организација да се достигну стандард апсолутизације имунитета неодговорности не само очува, већ и унапреди. Таква интенција постоји не само у формалном смислу и не завршава се пуким „деклараторним“ усвајањем норми које прописују потпуну неодговорност парламентарца за изражавање мишљења у вршењу представничке функције, него се опредељује стварањем неопходних услова за доследну примену имунитета неодговорности у парламентарној пракси.

Заузимајући јасан и прецизан став да имунитет неодговорности није лична привилегија појединог члана одређеног парламента, него парламента као колективитета који расправља и одлучује, опсервиране европске државе и међународне институције дефинисале су имунитет неодговорности у садашњем времену као прецизну и чврсту гаранцију заштите слободе говора у парламентарном деловању народних представника и начин отклањања „страха од одмазде извршне власти и политичких противника“, нарочито у редовима опозиционе мањине, која се најчешће јавља као објекат спољних притисака. На том трагу, изузеци од апсолутности имунитета неодговорности, тамо где их има, уређени су на јасан и прецизан нормативни начин којим је онемогућен арбитреран приступ у њиховој примени.

Са друге стране, прецизност уставних, законских и пословничких норми у вези са одржавањем парламентарног реда и прецизност прописаних санкција и процедура за изрицање унутрашњих парламентарних дисциплинских санкција у случајевима кршења парламентарног реда, представљају делотворну заштиту од злоупотребе слободе говора до које би могло доћи уз ослонац на имунитет неодговорности.

Тако избалансиран приступ представља најбољи модел примене имунитета неодговорности.

2. Упоредни приказ уређења имунитета неодговорности у државама у окружењу

Ради свеобухватнијег и бољег сагледавања уређења института парламентарног имунитета неодговорности у Србији чини се оправданим кратко се осврнути на правну регулативу и парламентарну праксу у вези са имунитетом неодговорности у појединим државама Западног Балкана. Са тим државама је Србија, условно речено, донедавно припадала заједничкој уставноправној породици, а оне су, након обављене транзиције из недемократске државе једнопартијског система јединства власти, прешле мање или више успешан регулаторни пут до савремене демократске представничке државе владавине права, засноване на принципима грађанске суверености и поделе власти. У све четири опсервиране државе (Словенија, Хрватска, Црна Гора и Северна Македонија) основ државне власти је народни, односно грађански суверенитет, државна власт заснована је на принципу поделе власти на законодавну, извршну и судску, са парламентом као представничким телом грађана и носиоцем законодавне власти. Положај парламента у тамошњим системима власти, као и положај народних представника – чланова парламента, њихов мандат и њихови парламентарни имунитети уређени су у складу са стандардима савремених демократских парламентарних држава на европском континенту. Две државе (Словенија и Хрватска) пуноправне су чланице Европске уније, док су друге две (Црна Гора и Северна Македонија) кандидати за чланство у Европској унији. Словенија има конзистентан однос свих грана власти према парламентарном имунитету и у парламентарној пракси те државе готово да не постоје инциденти везани за однос извршне или судске власти према парламентарном имунитету неодговорности.

Другачија је и неповољнија ситуација у парламентарној пракси у остале три опсервиране државе, у којима је у различитим приликама и на различите, врло специфичне начине дошло до угрожавања или драстичне повреде имунитета неодговорности народних представника. Примери угрожавања или кршења имунитета неодговорности у те три државе који ће бити описани у овом кратком прегледу могу указати на игнорантски и понижавајући став извршне власти како према положају изабраних народних представника, тако и према положају самог парламента као представничког тела.

2.1. Словенија

Сагласно *Уставу Републике Словеније* од 1991,⁹⁴⁰ Словенија је демократска Република и правна држава (чл. 1 и 2 Устава). Чланом 3 дефинисани су принцип народног суверенитета, будући да власт припада народу (при чему држављани Словеније власт врше непосредно на изборима), као и принцип поделе власти. Представнички орган и носилац законодавне власти је Државни збор, састављен од посланика који се бирају на непосредним изборима, уз опште и једнако бирачко право, тајним гласањем. Посланици су представници целог народа и нису везани никаквим упутствима, чиме је прокламован слободни мандат. Посланичке мандате потврђује Државни збор. Државни збор доноси свој пословник, њиме руководи председник, а Државни збор ради и одлучује на редовним и ванредним седницама.

Сагласно одредби члана 83 став 1 Устава Словеније, посланик Државног збора није кривично одговоран за мишљење или глас који је изрекао или дао на седницама Државног збора или његових радних тела, чиме је успостављена апсолутна кривичноправна неодговорност словеначких парламентарца, док су остале врсте одговорности (грађанскоправна, прекршајна, дисциплинска) остале изван оквира овог имунитета.

Имунитет неповредивости прописују одредбе члана 83 ст. 2 и 3 Устава, према којима посланик не сме бити притворен, нити се против њега, ако се позове на имунитет, сме покренути кривични поступак без одобрења Државног збора, осим ако је затечен у вршењу кривичног дела за које је прописана казна већа од пет година. Но, и у том случају Државни збор може да успостави имунитет посланику. Имунитет посланику Државни збор може да успостави и у случају кад се није позвао на имунитет а то је потребно због вршења функције.

Права и дужности посланика Државног збора прецизније су прописана тамошњим *Законом о посланицима*.⁹⁴¹ Законске одредбе понављају да су посланици представници целог народа, те да у вршењу мандата нису везани никаквим налозима и упутствима, него функцију врше у складу са уставом, законом и пословником. Изабрани кандидат стиче мандат даном избора, али га почиње вршити даном потврђења мандата у Државном збору. Сагласно томе, даном потврђења мандата активирају се и имунитетска права посланика. Државни збор посланичке мандате потврђује на првој седници после избора, о чему се најпре изјашњава Мандатно-имунитетска комисија, да би о њеном предлогу одлучио Државни збор. Посланици су дужни присуствовати седницама Државног збора и радних тела и учествовати у њиховом раду и одлучивању. Посланици су дужни чувати тајне податке. Поред осталог, имају право да предлажу законе или друге акте, да учествују у расправи о њима, да подносе инатерпелације и предлажу расправу о питањима од ширег значаја, а такође и право на посланичка питања.

И Закон садржи одредбе о неодговорности и неповредивости. За неодговорност, Закон понавља уставну норму према којој посланици нису кривично одговорни за мишљење изнето или дат глас на седници Државног збора или његових радних тела. Кад је у питању неповредивост, осим што су поновљене уставне норме о том имунитету, Законом је прописан рок за одлуку Државног збора о имунитету посланика по захтеву надлежног органа.

⁹⁴⁰ *Ustava Republike Slovenije*, „Uradni list RS”, št. 33/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13, 75/16, 92/21, www.pisrs.si/Pis.web/pregled/predpisa?id=USTA1, pristup: 14.01.2024.

⁹⁴¹ *Zakon o poslancih*, „Uradni list RS”, št. 48/92, 15/94, 19/94, 44/94, 15/03, 123/04, 24/05, 90/05, 112/05, 109/08, 39/11, 48/12, 17/22, www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=Zako231, pristup: 14.01.2024.

Сагласно *Пословнику Државног збора*⁹⁴², рад парламента је јаван, уколико пословник не пропише другачије, Државни збор ради на редовним и ванредним седницама, у пленуму и радним телима. Државни збор представља, његовим радом руководи и о примени пословника стара се његов председник. Државни збор се конституише на првој седници, кад се потврди више од половине мандата. Мандате посланика потврђује Државни збор на предлог Мандатно-изборне комисије, која прегледава уверења о избору посланика. Посланик чији је мандат споран не сме гласати о потврђивању свог мандата. Након потврђивања мандата посланику се издаје посланичка легитимација у којој су наведена његова имунитетска права. О имунитету посланика расправља и предлог утврђује Мандатно-изборна комисија.

Председник или потпредседник Државног збора кога овласти председник руководи седницом Државног збора. Посланици су овлашћени да учествују у расправи на седницама и у одлучивању. У току расправе, такође, могу пријавити повреду пословника уколико сматрају да је до ње дошло, а имају право и на реплику, поводом говора другог посланика у мери у којој се говор тог посланика односио на њихове речи, или ако верују да је њихова дискусија погрешно схваћена или протумачена. Одговор мора бити ограничен на неопходно објашњење. О реду на седници брине се председавајући. Нико не може говорити док му председавајући не дозволи. Председавајући може да прекине говорника само да би га подсетио на ред. За повреду реда на седници председавајући може посланику да изрекне: *опомену, одузимање речи, удаљење са седнице или дела седнице*. Уколико председавајући редовним мерама није у стању да одржи ред на седници, овлашћен је да седницу прекине.

Одлучује се гласањем, које се обавља електронским системом за гласање, или дизањем руку или поименично (на оба начина, уколико електронски систем за гласање не функционише или онда када у просторији где се гласање обавља нема таквог система). Гласање је по правилу јавно, док су случајеви тајног гласања предвиђени пословником.

Словеначки пословник садржи норме које прописују тзв. седницу на даљину (члан 93а), ако у случајевима природних или других несрећа и ванредних ситуација, одржавање седнице у парламенту није могуће. Њу може да закаже председник Државног збора, на основу одлуке председничког колегијума. То је седница на којој посланици учествују са места изван седишта Државног збора, уз помоћ информационо-комуникацијске технологије која омогућава расправу и гласање на даљину, преносом слике и звука у таквом квалитету, да је могуће без икакве сумње утврдити идентитет посланика који на седници учествује „из даљине“. На таквој седници глас се само јавно и ток седнице се снима. Посланици који гласају на даљину морају гласати тако да се несумњиво може утврдити како су гласали (електронским системом за гласање или на други утврђен транспарентан начин). Та новина у сазивању седница на посредан начин говори да је словеначки парламент посланицима „признао“ право на функционални (позивни) аспект њиховог имунитета неодговорности, а наиме, да се посланичка функција врши и послови који проистичу из ње обављају (и заштита неодговорности за изражено мишљење и глас протеже) и изван парламентарног простора. Такав пословнички став коси се с неким размишљањима у словеначкој уставној теорији.

У словеначкој теорији било је случајева да су се аутори опредељивали за ужи приступ „правдању“ имунитета неодговорности, с обзиром на место у којем се врши посланичка функција и на којем је изнето у кривичноправном смислу спорно мишљење посланика, а наиме, да је неодговорност посланика омеђена парламентарним простором, да ће он за изнето мишљење и дат глас бити неодговоран само ако кривично дело изношењем мишљења учини у току седнице Државног збора или неког његовог радног тела, да ће бити кривично одговоран уколико такво дело почини ван седница, чак и у просторијама парламента,⁹⁴³ али су ставови

⁹⁴² *Poslovnik Državnega zbora*, „Uradni list RS“, št. 92/07, 105/10, 80/13, 38/17, 46/20, 105/21 - US, 111/21 in 58/23; <https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=POSL34>, приступ: 14. 01. 2024.

⁹⁴³ Igor Kaučič, Miro Cerar, „Imuniteta poslancev“, *Teorija in praksa* (Fakulteta za sociologijo, politične vede in novinarstvo v Ljubljani), letnik 32, št. 1/2 – 1995, (str.52-68), стр. 60; <https://www.dlib.si/stream/URN:NBN:SI:doc->

тих аутора касније унеколико ревидирани, учешћем у припреми једног од предлога за измену члана 83 Устава Словеније, којим је било предвиђена својеврсна „безобалност“ имунитета недоговорности словеначких парламентарца.⁹⁴⁴

Државни збор редовно обавештава јавност о свом раду. Седнице су по правилу јавне. У изузетним случајевима, кад се одлучи да седница или део седнице буду без присуства јавности, председник је обавезан да о томе изда саопштење за јавност. Представници медија имају право да присуствују седницама Државног збора и да о томе обавештавају јавност.

Што се тиче имунитета, одредба члана 203 Пословника признаје право имунитета посланика од потврђивања до престанка мандата. Што се тиче имунитета неодговорности, то, наравно не значи да имунитет неодговорности престаје са престанком функције, него да се неодговорност за изражено мишљење и глас дат у вршењу посланичке функције односи на радње које је посланик словеначког парламента обављао у временском интервалу од потврђивања до престанка мандата. Одредбама чл. 204 до 210 Пословника детаљно је регулисан поступак одлучивања у Државном збору о имунитету посланика.

Словеначки пословник припада реду пословника који су на детаљан, прецизан и јасан начин, без неодумица, уредили положај и организацију парламента, положај посланика и парламентарне процедуре. Добре парламентарне процедуре учиниле су да у свом 33 године дугом самосталном трајању тамошњи парламентаризам није приуштио могућност народним представницима да се сусретну са угрожавањем њиховог имунитета неодговорности.

У словеначком уставном систему постоји један парапарламентарни орган – Државни савет, чији чланови такође имају имунитет неодговорности (и имунитет неповредивости) идентичан имунитету чланова парламента.⁹⁴⁵

Стабилна парламентарна пракса у Словенији која се кроз године није одликовала значајнијим експресним ситуацијама по питању посланичке неодговорности⁹⁴⁶ проузроковала је врло брзо стручне расправе о думетима парламентарних имунитета и о евентуалној потреби њиховог ревидирања, па и укидања, уз оправдање неопходношћу изједначавања посланика и других грађана пред законом. То је довело до низа предлога за преуређењем института парламентарних имунитета уставним законом и представника власти и представника опозиције у словеначком парламенту.

За разматрање имунитета неодговорности био је посебно занимљив тзв. Компромисни предлог Уставне комисије словеначког парламента од 8. новембра 2005,⁹⁴⁷ којим је Државном

[AFLA9QWA/b7a79f9c-1e62-4e07-8438-471a3bd14692/PDF](https://www.afla9qwa/b7a79f9c-1e62-4e07-8438-471a3bd14692/PDF), приступ: 27.04.2023; Miro Cerar, „Poslanska imuniteta“, *IUS-INFO*, 14.06.2006, <https://www.iusinfo.si/medijsko-sredisce/kolumne/1018>, приступ: 9.10.2023;

⁹⁴⁴ Каучич је био члан а Церар координатор Уставне комисије која је 8. новембра 2005 предложила тзв. Компромисни предлог за измену уставне одредбе о имунитету, којом би имунитет неодговорности значајно био проширен и у тзв. функционалном аспект. О томе видети: Andraž Zgonc, *Poslanska imuniteta v Republiki Sloveniji – privilegij ali (ne)potrebna zaščita?*, magistrsko delo, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2006, str. 38, www.dk.fdv.uni-lj.si/magistarska/pdfs/mag_zgonc-andraz.pdf, приступ: 9.10.2023;

⁹⁴⁵ О томе видети: Члан 100 став 2 Устава Словеније; члан 60 Закона о Државном савету – *Zakon o Državnem svetu*, „Uradni list RS“, št.100/05, 95/09, 21/13, 81/18 in 16/23, pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO229, приступ: 15.01.2024; такође и: Eeva PAVY, *Handbook on the incompatibilities and immunity of the Members of the European Parliament*, стр. 196.

⁹⁴⁶ Први словеначки парламентарца који је у грађанској парници осуђен на накнаду нематеријалне штете за говор у парламенту био је ранији посланик Социјалдемократске странке Иван Хвалица, који је осуђен по тужби ранијег државног подсекретара у Министарству просвете Словеније Николаја Жиберта, због увредљивих изјава које је изнео на рачун подсекретара током скупштинске дебате о интерпелацији против тадашњег министра просвете Славка Габера. Било је то крајем 1998. Видети: Meta Roglič, „Vse naše interpelacije: veliko streljanja, malo padlih“, *Dnevnik*, 30. september 2006, <https://www.dnevnik.si/203849>, приступ: 15.01.2024; Andraž Zgonc, Наведено дело, стр. 38; Хвалица је потом још једном платио одштету због речи изречених са скупштинске говорнице које су увредиле уставног судију Ивана Кристана – видети: „Včasih tožijo, drugič so (ob)toženi“, *Delo*, 6. september 2010, <https://old.delo.si/novice/kronika/vcasih-tozijo-drugic-so-ob-tozeni.html>, приступ: 15.01.2024.

⁹⁴⁷ Andraž Zgonc, Наведено дело, стр. 60-72.

збору предложено да се из Устава бришу одредбе о имунитету неповредивости, а да се имунитет неодговорности прошири и у садржинском и у функционалном аспект, тако да члан 83 Устава Словеније гласи: „Посланик Државног збора није одговоран кривично, ни за штету, нити може бити тужен нити против њега може бити покренут поступак због мишљења или гласања које је изнео током обављања посланичке функције.“⁹⁴⁸ Међутим, Државни збор Словеније тзв. Компромисни предлог није прихватио ни 18 година од његовог подношења, тако да је имунитет неодговорности у Словенији остао у оквиру првобитног уставног решења.

2.2. Хрватска

Важећи *Устав Републике Хрватске*⁹⁴⁹ који је Хрватску дефинисао као демократску и социјалну државу, у којој народ остварује власт избором својих представника и непосредним одлучивањем, а власт у држави засновао на принципима народног суверенитета и поделе власти, дефинисао је Хрватски сабор као представничко тело грађана и носиоца законодавне власти у Републици. Народни представници (заступници) у Хрватски сабор бирају се на основу општег и једнаког бирачког права, непосредно и тајним гласањем. Мандат заступника је слободан⁹⁵⁰. Устав РХ не садржи одредбу која дефинише тренутак „увођења“ заступника у мандат и стицања права и дужности које происходе из заступничке функције.

Садржај имунитета заступника у Хрватском сабору уређен је одредбама члана 76 Устава, на основу којих се народним представницима у тамошњем парламенту гарантују оба вида парламентарног имунитета – и неодговорност и неповредивост.

Неодговорност је за заступнике у казненом (кривичноправном) смислу апсолутна, јер је одредбом другог става наведеног члана Устава прописано да заступник не може бити позван на казнену одговорност, притворен или кажњен за изражено мишљење или гласање у парламенту.⁹⁵¹ Иmunитет неодговорности утврђен хрватским Уставом, међутим, не штити тамошње народне представнике од грађанске одговорности за изречену реч. Иmunитет неодговорности успоставља се тренутком верификације мандата, када заступник почиње да остварује права и обавезе које происходе из његове представничке функције.

Одредбе става 3 – 5 истог члана уређују парламентарни имунитет неповредивости, тако да заступник не може бити притворен, нити се против њега може покренути казнени поступак без одобрења Хрватског сабора, осим у случају кад је затечен у вршењу кривичног дела за које је прописана казна затвора у трајању дужем од пет година, о чему се мора извести председник Хрватског сабора. О укидању имунитета заступнику одлучује Хрватски сабор, а ако он „није на окупу“, одобрење да се заступник лиши слободе или да се против њега настави казнени поступак даје и о његовом праву на имунитет одлучује Мандатно-имунитетно повјеренство, чију одлуку мора накнадно да потврди Хрватски сабор.

Положај Хрватског сабора, његова организација и функционисање нису додатно уређени законом, него су поред уставних норми, уређени и *Пословником Хрватског сабора*⁹⁵².

Сагласно Пословнику, Сабор се конституише избором председника Сабора и Мандатно-имунитетног повјеренства, те усвајањем извештаја тог саборског тела, након чега заступници полажу заклетву (која, као и у уставном праву Републике Србије, нема конститутивно дејство).

⁹⁴⁸ Исто, стр. 70; Такође и: Igor Kaučič, „Materialna imuniteta“, *Komentar Ustava Slovenije*, Državna ureditev /Državni zbor/83. člen, 2011, paragraf 8, <https://e-kurs.si/komentar/materialna-imuniteta/>, приступ: 9.10.2023.

⁹⁴⁹ *Ustav Republike Hrvatske*, „Narodne novine“, br. 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14, izvor: <https://www.zakon.hr/z/94/Ustav-Republike-Hrvatske>, приступ: 8.01.2024.

⁹⁵⁰ „Заступници у Хрватском сабору немају обавезујући мандат.“ – члан 75 став 1 Устава РХ.

⁹⁵¹ О овоме више: Branko Smerdel, *Ustavno uređenje Europske Hrvatske*, стр. 196; Arsen Bačić, Наведено дело, стр. 135; Saša Šegvić i Mia Bačić, Наведени чланак, стр. 490; Eeva PAVY, *Handbook on the incompatibilities and immunity of the Members of the European Parliament*, стр. 111.

⁹⁵² *Poslovnik Hrvatskoga sabora* (pročišćeni tekst), „Narodne novine“, br. 81/13, 113/16, 69/17 i 29/18), <https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/inline-files/Poslovnik-Hrvatskoga-sabora-prosisceni-tekst-2018.pdf>, приступ: 8.01.2024.

Заступници почињу да врше функцију и стичу права и дужности заступника утврђене Уставом од дана конституисања до дана престанка мандата. (члан 9 став 1 Пословника)⁹⁵³. Заступнички мандат редовно престаје даном конституисања новог сазива Сабора или, ванредно, из разлога утврђених законом и Пословником. За разматрање имунитета неодговорности значајна је одредба члана 9 став 5 Пословника, према којој престанком заступничког мандата заступнику престаје чланство у телима и организацијама изван Сабора на које га је именовао Сабор из реда заступника, ако је именовање условљено вршењем заступничке функције, а истог дана му престаје и чланство у радним телима Сабора у која је именован. На основу те одредбе може се закључити да заступник Хрватског сабора своју функцију не врши само у парламентарном здању на Марковом тргу у Загребу, него и изван њега, те је и у хрватском парламентарном праву функционални аспект превагнуо над поједностављеним просторним аспектом имунитета неодговорности. У том правцу иду и парламентарна пракса и став теорије.⁹⁵⁴ Пословник Хрватског сабора јасан је и по питању трајања мандата заступника након распуштања Сабора или тзв. истека уставног рока⁹⁵⁵, јер одредбом члана 11 прописује да након истека мандата Сабора изазваног распуштањем или истеком уставног рока, заступници настављају свој мандат до конституисања новог сазива Сабора. Пословник дефинише, поред осталих, права и дужности заступника Сабора: да учествују у седницама Сабора и да на њима гласају и расправљају (укључујући и рекламирање повреде Пословника и реплике), да подносе предлоге и постављају (посланичка) питања председнику и члановима Владе, да учествују у подношењу интерпелација, да учествују, расправљају и гласају на седницама радних тела, да прихвате избор који им својим одлукама одреди Сабор. Што се тиче тајности података, дужни су да чувају податке који носе ознаку тајности, а које су сазнали у вршењу заступничке функције, за шта су одговорни у складу са законом. Заступничка имунитетска права уписују се у заступничку легитимацију, која им се издаје након потврђивања мандата.

Гласање у Сабору и саборским телима је, по правилу, јавно, осим ако Пословником није одређено да се гласа тајно. Јавно гласање по правилу се спроводи електронским системом гласања, али се на захтев представника појединог заступничког клуба може гласати и дизањем руку. Код гласања путем електронског система сваки заступник дужан је да потврди своје присуство и да се идентификује на одговарајући начин. Пословник Хрватског сабора не садржи одредбе о спречавању злоупотребе гласања туђом идентификационом електронском картицом.

Сагласно члану 23 став 1 Пословника, заступник има имунитет од дана конституисања Сабора до дана престанка заступничког мандата. Одредбама члана 23 ст. 2 – 4 Пословника и чл. 24 – 28 Пословника уређен је поступак пред Сабором везан за одлучивање о имунитету неповредивости заступника, при чему је од посебног значаја одредба члана 27 став 2 Пословника, сагласно којој заступник који је позван на информативни („обавијесни“) разговор, није дужан да се том позиву одазове.

Хрватски правни систем, међутим, садржи једну инкриминацију за коју се може помислити да представља озбиљан изузетак од општег принципа неодговорности заступника за давање гласа у парламенту. Наиме, чланом 339 *Казненог закона Хрватске*⁹⁵⁶ посебно је дефинисано кривично дело *подмићивање заступника* које има два облика. Први постоји када лице које је заступник у Хрватском сабору, Европском парламенту, те заступник у законодавном или представничком телу стране државе или међународне организације, или

⁹⁵³ С обзиром на околност да је у хрватском правном поретку у вези са вршењем парламентарне функције предвиђено институт „замене“ који предвиђа да сваки изабрани заступник има свог изабраног заменика који га замењује, уколико му из уставних и законских разлога мирује или му је престала заступничка функција, то је чланом 9 став 2 Пословника уређено да заменик заступника почиње да врши своју заступничку функцију од дана када Сабор утврди одлуком законске претпоставке за примену института замењивања, те заменик заступника ступа у своја заступничка права и обавезе од дана извршења замене до дана престанка мандата.

⁹⁵⁴ Saša Šegvić i Mia Bašić, Наведени чланак, стр. 503.

⁹⁵⁵ Уставни рок за избор Владе.

⁹⁵⁶ *Kazneni zakon*, „Narodne novine“, br. 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18, 126/19, 84/21, 114/22, 114/23; <https://www.zakon.hr/z/98/Kazneni-zakon>, приступ: 8.01.2024.

већник у представничком телу јединице локалне и подручне (регионалне) самоуправе захтева или прими мито или прихвати понуду или обећање мита са циљем да на одређени начин гласа у представничком телу. За тај облик кривичног дела прописана је казна затвора од једне до осам година. Други облик постоји када неко нуди, обећава или даје мито заступнику у Сабору, Европском парламенту, заступнику у законодавном или представничком телу стране државе или међународне организације, или већнику у представничком телу јединице локалне и подручне (регионалне) самоуправе, како би на одређени начин гласао у представничком телу, за шта је такође запређена казна од једне до осам година затвора.

Дакле, ако неко од наведених носилаца представничке функције захтева или прими мито или прихвати понуду или обећање мита са циљем да на одређени начин гласа у представничком телу може бити осуђен казном затвора. Но, овде се не ради о изузетку од апсолутне неодговорности за гласање у Сабору или другом представничком телу, него је реч о кривичном делу захтевања или примања мита ради обављања одређене радње у вршењу службене дужности (које народни представник, највероватније, неће обавити у парламентарном здању, него на неком другом месту). У том смислу, инкриминација чије се санкционисање могло учинити озбиљним изузетком од имунитета неодговорности је само специфичан облик кривичног дела примања мита у вези са вршењем службене дужности, који постоји и у другим законодавствима. Стога, у таквим случајевима, питање одговорности дотичног народног представника решава се на терену имунитета неповредивости, на основу захтева надлежног органа, одлуком Сабора или другог представничког тела. Јер, како је, позивајући се на француску правну теорију, још готово пре једног века правилно запазио Сл. Јовановић: „Кажњавати посланика за примање мита не значи кажњавати га за само гласање, него за једну радњу која је гласању претходила, и која се да од њега сасвим лепо одвојити. Гласање само за себе ретко кад може бити кажњиве природе, ... Што може бити кажњиве природе, то су извесни договори и погодбе које истина стоје с гласањем у вези, али се ипак зато не сливају с њиме у исти акт.“⁹⁵⁷ Народни представник, дакле, у таквом случају неће бити одговоран за радњу гласања у представничком телу за неку одлуку или против ње, него за радњу примања мита која је претходила претпостављеној слободи његовог опредељења како да гласа и утицала на његово гласање.

Заступници ипак нису потпуно „неодговорни“ за деликте које би могли да учине у раду у парламенту, током вршења функције. Но, њихова одговорност за изговорену реч и друге радње у вршењу функције остаје у самом Хрватском сабору. Важећим Пословником уређено је да ред на седници Сабора одржава председавајући (председник или неко од потпредседника), који за ремећење реда заступницима може изрећи дисциплинске мере: *опомену, опомену са одузимањем речи и удаљење са седнице*, које су извршне и о њима се не води расправа. Разлози за изрицање сваке од наведених мера, углавном су идентични разлозима који су наведени у важећем пословнику Народне скупштине Србије. Код изрицања мере удаљења са седнице, уколико се заступник сâм не удаљи са седнице, председавајући је овлашћен да седницу прекине и да затражи од саборског обезбеђења да заступника удаљи из сале. Председавајући, такође, може од саборског обезбеђења да затражи да заступнику којем је удаљење изречено, онемогући улазак у салу док мера траје. С друге стране, против мере удаљења са седнице заступник може поднети приговор Сабору. Поводом приговора Сабор може меру удаљења потврдити или укинути и одлука Сабора је у том смислу коначна.

Но, ако уставноправно уређење имунитета неодговорности у Хрватској не прописује изузетке, такав изузетак добила је хрватска парламентарна пракса 21. октобра 2011, у случају заступника Социјалдемократске партије (СДП) Хрватске Жељка Јовановића. У наведеном случају против заступника Јовановића владајућа партија ХДЗ поднела је приватну тужбу због наводних клевета које је посланик изнео против ХДЗ у својим говорима у Сабору и јавним

⁹⁵⁷ Слободан Јовановић, „Посланичка неодговорност“, стр. 410.

наступима ван Сабора, а које су, према наводима из тужбе, имале карактер говора мржње.⁹⁵⁸ Јовановић је, поред осталог, назвао ХДЗ злочиначком организацијом.⁹⁵⁹

Иако парламентарноправна теорија Хрватске тврди да одлике Пословника Хрватског сабора имају сва обележја познатих парламентарних процедура и пледира за стварање свести о томе да је изражавање конфликта унутар Сабора битни део његове репрезентативности,⁹⁶⁰ иако истакнути уставноправни теоретичари потенцирају да је за деловање представничких тела и њихов положај унутар уређења државне власти важна лична правна сигурност и независност положаја заступника у вршењу представничке дужности,⁹⁶¹ парламентарна већина тада владајуће Хрватске демократске заједнице (ХДЗ) изгласала је у Хрватском сабору, супротно тада двадесетогодишњој саборској пракси, укидање имунитета неодговорности заступнику опозиционе странке, што је преседан без премца у демократској парламентарној пракси држава Европске уније. Случај је „занимљивији“ и, може се рећи, по неодговорност народних представника злокобнији, утолико што је саборска већина такву одлуку донела упркос чињеници да је Мандатно-имунитетно повјеренство на својој седници од 12. октобра 2011, додуше тесном већином 5 према 4 заступника донело супротну препоруку.⁹⁶² Одлука о укидању имунитета заступнику Јовановић донета је већином присутних чланова Сабора (67 заступника је гласало за укидање имунитета, седморо је било против, док је троје заступника било уздржано).⁹⁶³ Овде је занимљива чињеница да су, с обзиром на број чланова Хрватског сабора (према Уставу РХ, не прелази 150), кворум за одлуку дали заступници који су гласали „против“ и они који су били уздржани. Да они нису били присутни на седници Сабора тако скандалозна одлука не би била донета.⁹⁶⁴

Одлука је изазвала негативне реакције хрватске јавности,⁹⁶⁵ један од најзначајнијих

⁹⁵⁸ Видети: Saša Šegvić i Mia Bašić, Наведени чланак, стр. 481.

⁹⁵⁹ Aleksandra Vladić, „U Sabor stigao zahtjev za skidanjem imuniteta Željka Jovanovića (SDP)“, *Jutarnji list*, 05.10.2011, <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/u-sabor-stigao-zah-tjev-za-skidanjem-imuniteta-željka-jovanovića-sdp-1723506>, приступ: 10.01.2024.

⁹⁶⁰ Arsen Bačić i Petar Bačić, *Hrvatske parlamentarne procedure*, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, 2003, стр. 27-28.

⁹⁶¹ Branko Smerdel, *Ustavno uređenje Europske Hrvatske*, стр. 195.

⁹⁶² „... Tijekom rasprave, zastupnici iz redova Hrvatske demokratske zajednice smatrali su da u ovom konkretnom predmetu valja odstupiti od dosadašnje prakse Povjerenstva da se uskraćuje odobrenje za pokretanje kaznenog postupka po privatnoj tužbi. Isticali su da se ne radi o klasičnom djelu klevete već o govoru mržnje koji je upravljen prema čitavoj određenoj skupini ljudi, političkoj stranci koja se na taj način diskriminira, što u konačnici može dovesti i do nasilja.

Članovi povjerenstva iz redova SDP-a, SDSS-a i HDSSB-a isticali su da ne treba odstupiti od dosadašnje prakse te su se protivili davanju odobrenja za pokretanje kaznenog postupka protiv zastupnika Željka Jovanovića.

Po završetku rasprave predsjednik Povjerenstva predložio je da se Hrvatskom saboru uputi na donošenje Odluka kojom se daje odobrenje za pokretanje kaznenog postupka protiv Željka Jovanovića, zastupnika u Hrvatskom saboru zbog kaznenog djela klevete iz članka 200. stavka 2. Kaznenog zakona.

Prijedlog nije dobio potrebitu većinu s obzirom da je za isti glasovalo 4 člana 'ZA' i 5 'PROTIV'.

Slijedom iznijetog Mandatno-imunitetno povjerenstvo predlaže Hrvatskom saboru donošenje slijedeće ODLUKE

Za vrijeme trajanja zastupničkog mandata, uskraćuje se odobrenje za pokretanje kaznenog postupka protiv zastupnika Željka Jovanovića, po privatnoj tužbi Hrvatske demokratske zajednice od 05. listopada 2011. godine zbog kaznenog dijela klevete iz članka 200. stavka 2. Kaznenog zakona.“ – *Izvjeshće Mandatno-imunitetnog povjerenstva o zahtjevu za odobrenje za pokretanje kaznenog postupka protiv dr. sc. Željka Jovanovića, zastupnika u Hrvatskom saboru*; Цео документ видети на: <https://www.sabor.hr/radna-tijela/odbori-i-povjerenstva/izvjesce-mandatno-imunitetnog-povjerenstva-o-zah-tjevu-za-44>, приступ: 10.01.2024;

⁹⁶³ *Izvjeshće Mandatno-imunitetnog povjerenstva o zahtjevu za odobrenje za pokretanje kaznenog postupka*, <https://www.sabor.hr/hr/izvjesce-mandatno-imunitetnog-povjerenstva-o-zah-tjevu-za-odobrenje-za-pokretanje-kaznenog-postupka>, приступ: 10.01.2024;

⁹⁶⁴ „HDZ-ovci napravili opasan presedan“, *Net.hr*, 21.10.2011, <https://net.hr/danas/hrvatska/video-hdz-ovci-napravili-opasan-presedan-ef83f56e-b1cf-11eb-8591-0242ac14001f>, приступ: 10.01.2024;

⁹⁶⁵ T.T/M.S, „Milanović: Srušen je sabor i uveden verbalni delikt; Jovanović: Presudit će im građani“, *Dnevno.hr*, 21. listopada 2011, <https://www.dnevno.hr/vijesti/hrvatska/milanovic-srusen-je-sabor-i-uvaden-verbalni-delikt-jovanovic-presudit-ce-im-gradani-37656>, приступ: 10.01.2024; „Pusić: Napad na demokratiju“, *Autonomija – portal građanske Vojvodine*, 22. oktobar 2011, <https://autonomija.info/pusic-napad-na-demokratiju>, приступ: 10.01.2024; „Skidanje imuniteta Željku Jovanoviću je neustavno“, *Tportal*, 22.10.2011, <https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/skidanje-imuniteta->

уставних правника Хрватске Б. Смердел оценио је понашање саборске већине ХДЗ апсурдом, речима да је такав преседан крај демократије,⁹⁶⁶ док су еминентни уставни правници Звонимир Лауц и Злата Ђурђевић били става да политичко изражавање ужива највиши степен заштите у слободи говора те да се оно што се не би толерисало грађанима, толерише политичарима и новинарима, а да је чак и у Казненом закону Хрватске прописано да онај ко обавља политичку или јавну делатност не може починити кривично дело увреде или клевете, јер се претерано критиковање не кажњава, ради развоја дебате у демократским друштвима.⁹⁶⁷

Додатни негативни предзнак оваквог преседана заснива се на чињеници да је реч о једином таквом случају у некој од чланица Европске уније,⁹⁶⁸ а ситуацију је отежавала и чињеница да је то био школски пример „тираније већине“ у једном парламенту. Но, да ли су заступници ХДЗ у случају Јовановића у потпуности погазили Устав? Из поднете тужбе ХДЗ могло се закључити да је заступник Јовановић истоветне увредљиве изјаве на рачун ХДЗ давао како у парламенту Хрватске, тако и ван њега, у другим јавним наступима које је имао, на разним политичким скуповима.⁹⁶⁹ Очигледно је он увредљиве изјаве на рачун ХДЗ давао и у својству заступника, са говорнице Хрватског сабора, али и у својству политичара, мимо своје представничке функције. За прве изјаве, био је под апсолутно заштитом парламентарне неодговорности. У вези са другим изјавама, онима даваним ван парламента, и ван вршења посланичке функције, могло се расправљати и одлучивати о одузимању имунитета неповредивости. Самоуверена саборска већина ХДЗ, у журби да се реваншира политичком противнику, направила је суштинску грешку што се у одлуци о укидању имунитета није ограда да је одлучивала само о имунитету заступника у вези са изјавама датим ван парламента и ван заступничке функције, и што није нагласила да се о имунитету у вези са изјавама заступника које је дао у парламенту у вршењу своје функције уопште не може

zeljku-jovanovicu-je-neustavno-20111022/print, приступ: 10.01.2024; „GONG: Vlast je ignorirala snagu Jovanovićeve neodgovornosti“, *Hina – Dnevno.hr*, 22. listopada 2011, <https://www.dnevno.hr/vijesti/hrvatska/gong-vlast-je-ignorirala-snagu-jovanoviceve-neodgovornosti-37700/>, приступ: 10.01.2024; Radoje Arsenić, „HDZ sakupio kvorum i uveo verbalni delikt“, *Politika*, 21.10.2011, <https://www.politika.rs/sr/clanak/195179/Region/HDZ-sakupio-kvorum-i-uveo-verbalni-delikt>, приступ: 20.10.2023.

⁹⁶⁶ „Pusić: Napad na demokratiju“, *Autonomija – portal građanske Vojvodine*, 22. oktobar 2011.

⁹⁶⁷ Marinko Jursić, „Političaru i novinaru treba tolerirati i govor koji je zabranjen“, *Večernji list*, 08.04.2013, <https://www.vecernji.hr/vijesti/politicaru-i-novinaru-treba-tolerirati-i-govor-koji-je-zabranjen-535280>, приступ: 10.01.2024.

⁹⁶⁸ Поучени негативним примером из случаја Јовановић, извесно и под упливом форума Европске уније, чланови Хрватског сабора пет година касније, 2016. године одбили су да одузму имунитет заступнику Хрватског сабора Ивану Пернару, по приватној тужби због кривичног дела увреде из члана 147 ст. 1 и 2 Казненог закона Хрватске. „Predsjednik Povjerenstva Žarko Tušek u uvodnom dijelu osvrnuo se na institut imuniteta koji je reguliran člankom 76. Ustava Republike Hrvatske koji poznaje imunitet zastupničke neodgovornosti i imunitet nepovredivosti kao i na dosadašnju praksu Mandatno - imunitetnog povjerenstva u vezi ukidanja imuniteta. Posebno je naglasio da imunitet zastupnika nije osobni privilegij, povlastica zastupnika, već pravno sredstvo za osiguranje neovisnosti djelovanja zastupnika u Saboru. Međutim često se događa da zastupnici zlorabuju taj institut da bi slobodno i bez odgovornosti nekoga vrijeđali, klevetali, ugrožavali ugled, čast i dostojanstvo drugi ljudi. Smatra da bi podizanje razine kulture u javnim nastupima trebao biti temeljni zadatak za sve sudionike u političkom životu Hrvatske, a i donošenje Etičkog kodeksa za zastupnike trebalo bi pridonijeti dignitetu obavljanja zastupničke dužnosti.

Također je upoznao članove Povjerenstva o dosadašnjoj ustaljenoj praksi u prošlim sazivima Hrvatskog sabora u vezi zahtjeva za davanje odobrenja za pokretanje kaznenog postupka protiv zastupnika odnosno ukidanja imuniteta zastupniku. Tako se po zahtjevu Državnog odvjetništva kao samostalnog i neovisnog pravosudnog tijela koje je dužno postupati protiv počinitelja kaznenih i drugih kažnjivih djela odobrenje za pokretanje kaznenog postupka davalo, kao i sudu koji vodi postupak, kako bi im se omogućilo da na temelju Ustava i zakona samostalno i neovisno obavljaju pravosudnu odnosno sudbenu vlast. Međutim, u slučajevima privatnih tužitelja Povjerenstvo je zauzelo stav da Hrvatskom saboru predlaže uskraćivanje odobrenja za pokretanje kaznenog postupka. Naime, stajalište Povjerenstva bilo je da je institut imunitetnog prava utvrđen u cilju zaštite zastupničke dužnosti, a ne u cilju zaštite zastupnika kao pojedinca. Vođenje kaznenog postupka kao i sve radnje koje bi se u vezi s tim morale poduzeti mogle bi onemogućiti zastupnika u obnašanju njegove redovne zastupničke dužnosti, a samim time i utjecati i na rad Hrvatskog sabora.“ - *Izješće Mandatno-imunitetnog povjerenstva o zahtjevu za davanje odobrenja za vođenje kaznenog postupka protiv IVANA PERNARA, zastupnika u Hrvatskom saboru*, <https://www.sabor.hr/hr/radna-tijela/odbori-i-povjerenstva/izvjesce-mandatno-imunitetnog-povjerenstva-o-zahjevu-za-86>, приступ: 17.09.2023.

⁹⁶⁹ Видети: Saša Šegvić i Mia Bašić, Наведени чланак, стр. 482.

расправљати због неотклоњиве неодговорности. Дакле, Устав РХ повређен је само у тој мери. То је, међутим, без утицаја на чињеницу да је у конкретном случају „тиранија већине“ била потпуна, што пак говори о односу саборске већине према институту имунитета неодговорности и достигнутим стандардима његове заштите. Осим тога, овај случај је пример више у прилог тези да се неодговорност парламентарца може угрозити не само споља, него и изнутра. Неодговорност, види се, може да повреди и само народно представништво које је у савремено доба, узимајући у обзир све приснију везу народних представника и политичких партија које их кандидују, уместо да буде центар одлучивања и контроле извршне власти, посебно у земљама транзиционе демократије и ровитих институција све чешће претворено у „контекст оправдавања“⁹⁷⁰ деловања извршне власти и извршења њених налога.

2.3. Црна Гора

Устав од 19. октобра 2007,⁹⁷¹ определио је Црну Гору као грађанску и демократску државу засновану на владавини права, с грађанином, као носиоцем суверености, који власт остварује непосредно и преко слободно изабраних представника, при чему се не може успоставити нити признати власт која не проистиче из слободно изражене воље грађана на демократским изборима. Власт је уређена на начелу поделе власти на законодавну, извршну и судску, а однос власти почива на равнотежи и међусобној контроли. Законодавну власт врши Скупштина. Посланици се бирају непосредно, на основу општег и једнаког бирачког права и тајним гласањем. Посланици стичу мандат онда када председавајући Скупштине констатује да је Државна изборна комисија поднела извештај о спроведеним изборима и кад објави да је подношењем тог извештаја започео мандат новоизабраним посланицима.⁹⁷² Посланик се опредељује и гласа по сопственом уверењу – посланички мандат је слободан.⁹⁷³

Посланички имунитет уређен је одредбама члана 86 Устава, према којима посланик ужива имунитет, тако да не може бити позван на кривичну или другу одговорност или притворен за изражено мишљење или гласање у вршењу своје посланичке функције (имунитет неодговорности) и, такође, против посланика се не може покренути кривични поступак, нити одредити притвор, без одобрења Скупштине, осим ако је затечен у вршењу кривичног дела за које је прописана казна у трајању дужем од пет година затвора (имунитет неповредивости). Устав Црне Горе прописао је, дакле, посланички имунитет неодговорности који је апсолутан и у садржајном и у временском смислу и који је везан за вршење посланичке функције (и у парламенту и ван њега). У црногорској парламентарној теорији у вези са садржинским опсегом неодговорности посланика занимљиво размишљање изнели су М. Пајванчић и М. Вуковић. Њих двоје, анализирајући одредбу члана 86 став 2 Устава Црне Горе којом је прописана посланичка неодговорност, разликују функционални и материјални имунитет неодговорности посланика, при чему, према њиховом мишљењу, функционални имунитет говори о неодговорности посланика током времена вршења функције, док материјални имунитет неодговорности говори о неодговорности посланика и по престанку функције због онога што су изrekli или што су учинили у време вршења функције.⁹⁷⁴

Конституисање, организација и начин рада Скупштине, поступци у Скупштини, и права и дужности посланика детаљно су уређени Пословником Скупштине Црне Горе.⁹⁷⁵

⁹⁷⁰ Arsen Bačić i Petar Bačić, *Hrvatske parlamentarne procedure*, стр. 29.

⁹⁷¹ *Ustav Republike Crne Gore*, „Službeni list RCG“, број 1/2007, од 25.10.2007. године. <https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/ustav-crne-gore.html>, приступ: 11.01.2024.

⁹⁷² Marijana Pajvančić i Miodrag Vuković, *Parlamentarno pravo*, izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Fondacija Konrad Adenauer – Program vladavine prava za jugoistočnu Evropu, Podgorica, 2019, стр. 115.

⁹⁷³ Иако је о томе било озбиљних јавних неодумица у тумачењу те уставне одредбе, тако да је чак и Уставни суд Црне Горе, одлучујући у истој правној ствари, „о томе да ли постоји или не постоји слободан, односно супротно везан посланички мандат, дакле треба поновити, у истој правној ствари, у истом сазиву одлучио на два различита начина.“ - Marijana Pajvančić i Miodrag Vuković, Наведено дело, стр. 115.

⁹⁷⁴ Исто, стр. 116.

⁹⁷⁵ Пречишћен текст Пословника Скупштине Црне Горе бр.00-32-1/21-1/15/, ЕПА 134 од 22.7.2021.

Мандат посланика започиње на првој седници новог сазива објављивањем да је подношењем извештаја Државне изборне комисије мандат започео. Скупштина ради у пленуму и у радним телима - одборима, који могу бити стални и привремени. Председник Скупштине, поред осталог, представља Скупштину, сазива скупштинске седнице и председава им, стара се о организацији рада Скупштине и о примени Пословника. О правима и дужностима посланика (и о њиховом имунитету) расправља Административни одбор.

Сагласно Пословнику, посланици имају права везана за вршење функције (право на доступност података који се припремају или прикупљају у одборима и Служби Скупштине, односно у органима извршне власти, те на обавештења и објашњења, везана за послове из надлежности Скупштине и извршних органа, која су потребна ради обављања функције; право да користе просторије које су им на располагању, за рад и за састанке са грађанима).

Посланици имају право и дужност да учествују у расправи и одлучивању (гласањем): посланик има право на активно учешће у расправи (изношењем мишљења и ставова о питањима на дневном реду), на пријављивање повреде Пословника и реплику, уколико се други посланик или други учесник у расправи у свом излагању у негативном контексту изрази о њему, наводећи његово име или функцију, а ако су у негативном контексту поменути посланички клуб, политичка партија или група грађана, право на реплику има председник, односно овлашћени представник клуба. У оквиру контролне функције парламента, посланик може постављати посланичко питање и учествовати у подношењу интерпелације и у гласању о неповерењу Влади.

Посланици и други учесници у расправи дужни су да поштују достојанство посланика и Скупштине и да се једни другима обраћају са уважавањем. Није дозвољено коришћење увредљивих израза или изношење чињеница и оцена које се односе на приватни живот посланика и других лица.

О одржавању реда на седници Скупштине стара се председник Скупштине, а о реду на седници радног тела, председник радног тела. Због повреде реда на седници Скупштине председник Скупштине може посланику да изрекне мере: *опомену*, *одузимање речи* или *удаљење са седнице*, а разлози за изрицање појединих мера су готово идентични као и према Пословнику Народне скупштине Србије. Ако председник Скупштине редовним мерама не може да одржи ред на седници, одредиће паузу, док се не успостави ред. За положај Скупштине у систему власти и положај и имунитетска права посланика, од великог је значаја одредба Пословника сагласно којој припадници органа реда у току седнице не могу да имају приступ у пленарној сали, нити у просторијама где су у току седнице скупштинских радних тела, осим по позиву и одобрењу председника Скупштине.

Посланик има право и дужност да гласа о сваком предлогу о којем одлучује Скупштина. Гласање може бити јавно или тајно (ако је предвиђено законом или пословником). Јавно се гласа употребом електронског система за гласање, дизањем руке (ако електронски систем није у функцији) или прозивком (ако тако одреди председник Скупштине или на захтев минимум 10 посланика). Приликом гласања употребом електронског система за гласање, посланик је дужан да користи искључиво своју идентификациону картицу, док се злоупотреба електронског система за гласање кажњава мером удаљења са седнице, а гласање у којем је извршена злоупотреба поништава се и понавља (ако је злоупотребом доведена у сумњу већина потребна за одлучивање).

Имунитетска права посланика уређена су одредбама чл. 58, 58а и 58б Пословника, на основу којих посланик имунитет ужива од дана конституисања Скупштине до дана престанка посланичког мандата. (Везивање активирања имунитета за дан конституисања, односно за започињање конституисања Скупштине, уместо за потврђивање мандата, је повољнија опција за посланике, јер посланици учествују у раду Скупштине и пре верификације мандата.)

Наведене пословничке одредбе прописују поступак расправљања и одлучивања о имунитету неповредивости посланика, на основу захтева надлежног органа. Имунитетска права посланика, сагласно одредбама члана 60 Пословника, уписују се у посланичку легитимацију која се издаје посланику након верификације мандата.

Иначе буран парламентарни живот у Црној Гори, у претходној деценији обogaћен је са пар случајева који су угрозили имунитетску заштиту тамошњих посланика, али и отворили нека спорна питања у погледу опсега имунитетске заштите. Свакако најпознатији од тих случајева је имунитетски случај посланика Небојше Медојевића, председника тамошње опозиционе политичке партије Покрет за промјене (ПЗП).

Посланик Медојевић ухапшен је 30. новембра 2018 после поноћи, по изласку из зграде Скупштине Црне Горе, где је учествовао на седници, тако што је аутомобил у којем се налазио пресрела полиција и Медојевића, упркос позивању на посланички имунитет, извукла из аутомобила, ухапсила и полицијским возилом спровела у Централни затвор у Спужу. Медојевић је ухапшен, на основу решења Вишег суда у Подгорици, јер је одбио да сведочи у предмету поводом своје објаве на Фејсбуку да је бивши градоначелник Подгорице Миомир Мугоша платио специјалном тужиоцу Миливоју Катнићу 100.000 евра, како му не би одредио притвор. Виши суд је истовремено издао налог за хапшење и посланика Милана Кнежевића из опозиционог Демократског фронта (ДФ), такође због одбијања сведочења, јер је одбио да достави податке о судији који му је, како је тврдио, понудио да му за 10.000 евра укине пресуду због напада на полицајца 2015. године. Сазнавши шта се догодило посланику Медојевићу, посланик Кнежевић се затворио у просторији свог посланичког клуба у Скупштини Црне Горе, да не би био ухапшен. У саопштењу Вишег суда у Подгорици било је наведено: „Сведоцима К. М и М. Н. одређено је стављање у затвор, јер су пред Специјалним државним тужилаштвом и након што су били новчано кажњени решењима ванрасправног кривичног већа Вишег суда у Подгорици поново одбили да сведоче у предметима Специјалног државног тужилаштва. Затвор траје док они пристану да сведоче или док њихово саслушање постане непотребно или док се кривични поступак заврши, а најдуже до два месеца, рачунајући од дана и часа лишења слободе“.⁹⁷⁶ Виши суд у Подгорици био је, дакле, донео два решења⁹⁷⁷ на основу којих је одредио меру „стављања у затвор“ за поменуте посланике, због њиховог одбијања да сведоче пред надлежним органима. Решењима Вишег суда било је одређено да против именованих посланика затвор траје док не пристану да сведоче, док њихово саслужање не постане непотребно, а најдуже два месеца од дана и часа лишења слободе, на основу тада важеће

⁹⁷⁶ „Ухапшен Nebojša Medojević, pritvor čeka i Kneževića koji se 'sakrio' u Skupštini“, *Beta - Insajder*, 30.11.2018, <https://insajder.net/arhiva/vesti/uhapsen-nebojsa-medojevic-pritvor-ceka-i-knezevica-koji-se-sakrio-u-skupstini>, приступ: 12.09.2023.

⁹⁷⁷ Рјешење Вишег суда у Подгорици Квс.бр. 328/18 од 28.11.2018. године, којим је уважена жалба Специјалног државног тужилаштва Ктрс бр. 26/18 од 24.07.2018. године, и преиначено рјешење судије за истрагу овог суда Кри-С бр. 53/18 од 27.07.2018. године, на начин што је свједоку Н.М., са личним подацима као у диспозитиву побијаног рјешења одређено да се ставља у затвор јер је на дан 23.07.2018. године, пред Специјалним државним тужилаштвом и након што је био новчано кажњен рјешењем ванрасправног кривичног вијећа Вишег суда у Подгорици Квс.бр. 52/18 од 01.03.2018. године, поново одбио да свједочи у предмету Специјалног државног тужилаштва Ктнс.бр. 26/18, формираног против непознатог учиниоца због извршења кривичног дјела давање мита из члана 424 став 1 Кривичног законика Црне Горе. – Видети: Рјешење Апелационог суда Црне Горе Квсж.бр. 143/18 од 02.12.2018,

Рјешење Вишег суда у Подгорици Квс.бр. 329/18 од 28.11.2018. године, којим је уважена жалба Специјалног државног тужилаштва Ктнс бр. 5/18 од 20.07.2018. године, и преиначено рјешење судије за истрагу овог суда Кри-С бр. 50/18 од 18.07.2018.године, на начин што је према свједоку М.К., са личним подацима као у диспозитиву побијаног рјешења, одређено стављање у затвор – „јер је на дан 17.07.2018. године, пред Специјалним државним тужилаштвом и након што је био новчано кажњен рјешењем ванрасправног кривичног вијећа Вишег суда у Подгорици Квс.бр. 51/18 од 01.03.2018. године, поново одбио да свједочи у предмету Специјалног државног тужилаштва Ктнс.бр. 5/18, формираног против непознатог учиниоца због извршења кривичног дјела примање мита из члана 423 став 3 у вези става 1 Кривичног законика Црне Горе“ – Видети: Рјешење Апелационог суда Црне Горе Квсж.бр. 144/18 од 02.12.2018, <https://sudovi.me/ascg/odluke/>, приступ: 12.09.2023.

одредбе члана 119 став 2 Законика о кривичном поступку Црне Горе која је прописивала да уколико сведок дође и након што буде опоменут и упозорен у складу са чланом 113 ст. 2 ЗКП, одбије без законског разлога да сведочи, може се казнити новчано до 1.000,00€, а ако и после тога одбије да сведочи, може се затворити. Затвор траје све док сведок не пристане да сведочи или док његово саслушање постане непотребно или док се кривични поступак заврши, а најдуже два месеца.⁹⁷⁸ Управо је случај Медојевића и Кнежевића изазвао поступак за оцену уставности спорне одредбе Законика о кривичном поступку, која је 2020. године касирана одлуком Уставног суда.⁹⁷⁹

Браниоци двојице народних посланика упутили су жалбе на решења Вишег суда у Подгорици Апелационом суду Црне Горе који је у двама решењима жалбе посланика Медојевића и Кнежевића одбио као неосноване, а првостепена решења потврдио.

У образложењу Решења Квсж.бр. 143/18 од 2.12.2018, које се односило на посланика Медојевића, Апелациони суд је, поводом његовог позивања на посланички имунитет, навео: „По налажењу овог суда, позивање свједока Н.М. на посланички имунитет, сходно члану 86. став 2 Устава ЦГ, на чему се инсистира и у изјављеној жалби, је неосновано. Наиме, чл. 86 ст. 2 Устава ЦГ предвиђено је да посланик не може бити позван на кривичну и другу одговорност или притворен за изражено мишљење или гласање у вршењу своје посланичке функције. Међутим, како и по налажењу овога суда, наведена уставна одредба гарантује само онај имунитет који штити посланика у случају давања мишљења, односно давања вриједносних ставова, то је правилно тумачење првостепеног суда да у конкретном случају нема мјеста за примјену института посланичког имунитета. Ово будући да критичне прилике свједок Н.М, није изразио своје мишљење као посланик у смислу чл. 86 ст. 2 Устава, већ је без законског разлога одбио да саопшти одлучну чињеницу која му је позната (име и презиме припадника ... које му је дало информацију да је М.М. платио М.К. 100.000,00 еура да му не одређује притвор у кривичном поступку због злоупотребе службеног положаја), чиме је суштински одбио да свједочи без законског разлога за то. Осим тога, за указати је да наведена уставна одредба, односно институт - посланички имунитет, штити посланике од одговорности за давање мишљења (или гласања у вршењу своје посланичке функције), али не и од одбијања да саопшти важне чињенице вазане за кривични поступак, односно од одбијања да свједочи, па самим тим ни од процесних казни које се могу изрећи свједоку, у складу са законом. Из наведеног произилази да не постоји имунитет за изјаве учињене ван Скупштине, јер изражено мишљење или гласање треба да је извршено у вршењу свог посланичког позива и у самој Скупштини. Дакле, имунитет се односи само на изјаве учињене у позивном - законодавном раду посланика, односно имунитет се односи само на изјаве дате од момента отварања, па до закључења сједнице Скупштине, а не односи се на изјаве - тврдње учињене прије и после сједнице Скупштине, односно неvezано за сам рад Скупштине.“⁹⁸⁰ На основу решења Апелационог суда Медојевић је и даље остао „стављен у затвор“.

Идентично образложење поводом позивања на имунитет у жалби посланика Кнежевића Апелациони суд Црне Горе дао је у образложењу Решења Квсж.бр. 144/18 од 2.12.2018, те је Кнежевић остао самозатворен у просторијама Скупштине Црне Горе.

Спорна решења Вишег суда у Подгорици и Апелационог суда Црне Горе која се одликују сасвим рестриктивним и контроверзним разумевањем имунитета неодговорности, везујући га искључиво за деловање посланика „у позивном – законодавном раду посланика“, уз тумачење да се имунитет односи „само на изјаве дате од момента отварања па до закључења сједнице Скупштине, а не односи се на изјаве – тврдње учињене прије и после сједнице

⁹⁷⁸ Законик о кривичном поступку Црне Горе, „Службени лист Црне Горе“, бр. 57/2009, 49/2010, 47/2014 - одлука УС, 2/2015 - одлука УС, 35/2015, 58/2015 - др. закон)

⁹⁷⁹ „Службени лист Црне Горе“, бр. 28/2018 - одлука УС и 116/2020 - одлука УС.

⁹⁸⁰ Решење Апелационог суда Црне Горе Квсж.бр. 143/18 од 02.12.2018, <https://sudovi.me/ascg/odluke/>, приступ: 12.09.2023.

Скупштине, односно неvezано за сам рад Скупштине“, узбунила су јавност не само у Црној Гори, већ и у региону, па и у Европи. О спорном хапшењу и слању у затвор посланика под имунитетом известили су бројни медији из Црне Горе и иностранства.⁹⁸¹ Негативан суд о таквом поступку извршних и судских власти изнео је велики број јавних личности и теоретичара права и политике, а једну од најразложнијих анализа дао је професор Факултета политичких наука и председник Црногорске странке Владимир Павићевић у ауторском чланку у недељнику *Време*.⁹⁸² Он је, упирући прстом у правосуђе Црне Горе као главног одговорног што у домену уставности, законитости и владавине права Црну Гору из XXI враћа у XIX век, као кључну дилему која се наметнула хапшењем Медојевића навео питање „који је опсег института имунитета посланика, односно у којим је ситуацијама посланик заиста заштићен уставним одредбама о имунитету“, узимајући у обзир да члан 86 став 3 Устава забрањује да се против посланика покрене кривични поступак или одреди притвор без одобрења Скупштине, осим ако је затечен у вршењу кривичног дела за које је прописана казна у трајању дужем од пет година затвора. Како такво одобрење Скупштина није дала, то се и хапшење Медојевића и његово притварање на два месеца може сматрати неуставним чином. Са друге стране, према мишљењу Павићевића, и сам разлог притварања је био правно крајње дискутабилан.

Да ли је у овом случају повређено имунитетско право посланика Медојевића? Јесте, свакако. Медојевић је оптужбе на рачун државног тужиоца и градоначелника Подгорице изнео у политичкој емисији, где није иступао по посланичком позиву, него у својству политичара и лидера политичке партије. Стога, иако активирање процесне казне затвора против њега суштински јесте био напад на слободу говора једног посланика, та његова изјава није могла бити покривена имунитетом неодговорности. Међутим, он формално није ни био „стављен у затвор“ због саме изјаве која је, очигледно, за власт била политички штетна. Он је „стављен у затвор“, како је стајало у саопштењу Вишег суда у Подгорици, јер је Суд „у конкретном случају нашао и дао разлоге с тим у вези да се ради о непоступању по грађанској обавези сведока да сведочи, што је за последицу имало стављање у затвор и не представља ни покретање кривичног поступка ни притвор, већ меру принуде за испуњење грађанске дужности“.⁹⁸³ Но, оцена да одлука Вишег суда делује као изговор, а не као уверљиво образложење, је исправна.⁹⁸⁴ То не умањује ни чињеница да је уз спорно образложење Вишег суда стао и Апелациони суд Црне Горе, наводећи у поменутом решењу о одбијању жалбе да уставна одредба о имунитету „гарантује само онај имунитет који штити посланика у случају давања мишљења, односно давања вриједносних ставова, то је правилно тумачење првостепеног суда да у конкретном случају нема мјеста за примјену института посланичког имунитета. Ово будући да критичне

⁹⁸¹ „Ухапшен Медојевић, Кнежевић не излази из парламента“, *RTS – TANJUG*, 30.11.2018, <https://www.rts.rs/lat/vesti/region/3339134/uhapsen-nebojsa-medojevic-knezevic-ne-izlazi-iz-parlamenta>, приступ: 12.01.2024; „Ухапшен Небојша Медојевић“, *TV NI – Vijesti*, 30.11.2018, <https://n1info.rs/region/a440111-uhapsen-nebojsa-medojevic/>, приступ: 12.01.2024; „Apelacioni sud odbacio žalbu na odluku o pritvaranju Medojevića i Knezevića“, *Radio Slobodna Evropa*, 2. decembar 2018, <https://www.slobodnaevropa.org/a/29633238.html>, приступ: 12.01.2024; „Sud odbio žalbe da se Medojeviću i Knezeviću ukinu odluke o slanju u zatvor“, *Al Jazeera*, 11.12.2018, <https://balkans.aljazeera.net/news/balkan/2018/12/11/sud-odbio-zalbe-da-se-medojevicu-i-knezevicu-ukinu-odluke-o-slanju-u-zatvor>, приступ: 12.01.2024; „Žalba odbijena, Medojević ostaje u zatvoru“, *Oslobođenje*, 2.12.2018, <https://www.oslobođenje.ba/vijesti/region/zalba-odbijena-medojevic-ostaje-u-zatvoru-413843>, приступ: 12.01.2024; Predrag Milić, „Apelacioni sud odbio žalbu Medojevića i Knezevića, DF pozvao na okupljanje“, *Glas Amerike*, 2.12.2018, <https://www.glasamerike.net/a/apelacioni-sud-odbio-zalbu-medojevica-mandic-poziva-na-okupljanje/4683599.html>, приступ: 12.01.2024; „Medojeviću odbijena žalba, ostaje u pritvoru“, *Politika*, 2.12.2018, <https://www.politika.rs/sr/clanak/417124/Medojevicu-odbijena-zalba-ostaje-u-zatvoru>, приступ: 11.09.2023.

⁹⁸² „Gorjanc Prelević za FOS o hapšenju Medojevića: Odluka Višeg suda djeluje kao izgovor, a ne uvjerljivo obrazloženje“, *FOS media – arhiva*, 2.12.2018, <https://fosmedia.me/arhiva/infos/politika/gorjanc-prelevic-za-fos-o-hapsenju-medojevica-odluka-viseg-suda-djeluje-kao-izgovor>, приступ: 11.09.2023; Vladimir Pavićević, „Volja jača od volje zakona“, *Vreme*, 5.12.2018, <https://vreme.com/vreme/volja-jaca-od-volje-zakona/>, приступ: 11.09.2023.

⁹⁸³ „Viši sud: Medojević i Knezević su svedoci, ne radi se o zatvoru“, *Insajder*, 30.11.2018, <https://insajder.net/arhiva/vesti/visi-sud-medojevic-i-knezevic-su-svedoci-ne-radi-se-o-zatvoru>, приступ: 11.09.2023.

⁹⁸⁴ „Gorjanc Prelević za FOS o hapšenju Medojevića: Odluka Višeg suda djeluje kao izgovor, a ne uvjerljivo obrazloženje“, *FOS media – arhiva*, 2.12.2018.

прилике свједок Н.М, није изразио своје мишљење као посланик у смислу чл. 86 ст. 2 Устава, већ је без законског разлога, одбио да саопшти одлучну чињеницу која му је позната.⁹⁸⁵ И Виши и Апелациони суд су крајње погрешно образлагали правно апсолутно необразложиво кршење имунитета у наведеном случају.

Речено је већ да у конкретном случају није било могуће засновати имунитетску заштиту неодговорности. Имуитетски случај посланика Медојевића (и Кнежевића) могао се наћи и требало је да се нађе на терену имунитета неповредивости, при чему је Скупштина Црне Горе морала да расправи питање да ли се посланик може „ставити у затвор“ због тзв. неизвршења грађанске дужности сведочења, по одредби ЗКП, која ће напослетку бити касирана од стране Уставног суда. Иако у уставној теорији преовладава став да је слобода од сведочења посебна привилегија „која се не подразумева у неодговорности за службени рад, зато је у новијим уставима изречно предвиђена, у нарочитим прописима“, ⁹⁸⁶ иако парламентарна привилегија изузимања посланика од сведочења није прописана важећим црногорским Уставом, основно питање је да ли је полиција смела да ухапси члана парламента без одобрења парламента и то у време када црногорска Скупштина заседа. И једини могући одговор је да то нипошто није смела да чини. Без обзира на чињеницу да је по тада важећем црногорском праву сведоку било могуће одредити процесну казну затвора, чињеница да је сведок истовремено посланик под имунитетом морала је да заустави полицију пред чином хапшења и одвођења на издржавање казне посланика Медојевића. Јер су хапшење и одвођење посланика у затвор радње директно усмерене на дезавуисање сврхе посланичког имунитета – да се обезбеди посланичка неприкосновеност током вршења функције. Стога је, хапшењем и спровођењем у двомесечни затвор, Медојевићу прекршен имунитет неповредивости. Ово, посебно имајући у виду и оправдану дилему о имунитетској заштити посланика која проистиче из околности случаја: „ако имунитет посланика штити од кривичног прогона без одобрења Скупштине и када је, рецимо, осумњичен да је извршио тешко убиство за које се може изрећи казна затвора од четрдесет година, осим ако је приликом извршења затечен, како је онда могуће да му не пружа исту врсту заштите и када му се може одредити казна затвора од два мјесеца, па све и када је она процесне природе, тим прије што имунитет посланика штити и од притвора који је такође мјера процесне принуде?“⁹⁸⁷ Запањујућа је, међутим, чињеница да је такво понашање полиције добило и позитивну судску санкцију не само на Вишем суду у Подгорици, него и на Апелационом суду Црне Горе. Али, у овом случају још је занимљивије и фрапантније „ћутање“ Скупштине поводом кршења имунитета Медојевићу. Јер, Скупштина је и према Уставу (члан 86 став 3) и према тада важећем Пословнику⁹⁸⁸ (члан 58) била овлашћена да о имунитету свог члана расправља и након његовог хапшења.

Излаз из ситуације повреде Устава кршењем имунитетских права посланика, дао је Уставни суд Црне Горе који уопште није расправљао о повреди имунитета, већ је посегао за соломонским решењем, тако што је суспендовао извршење затворских казни до окончања поступка оцјене уставности одредбе члана 119 став 2 ЗКП, на основу које су затворске казне и изречене, и наложио да се Медојевић пусти из затвора.⁹⁸⁹ Спорна одредба ЗКП о кажњавању затвором сведока касирана је 2020. године одлуком Уставног суда.

Штету коју је, у очигледној политичкој намери „намештања кривице“ посланику од стране црногорских извршних и судских власти, изазвао случај Медојевића чини се да је

⁹⁸⁵ Рјешење Апелационог суда Црне Горе Квсж.бр. 143/18 од 02.12.2018, <https://sudovi.me/ascg/odluke/>, приступ: 12.09.2023.

⁹⁸⁶ Видети нпр: Слободан Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, стр. 180.

⁹⁸⁷ Nenad Milićević, „Zatvor kao mjera procesnog kažnjavanja svjedoka i jedan slučaj iz crnogorskog pravosuđa“, *Revija za kriminologiju i krivično pravo*, vol. 57, br. 2, maj-avgust/2019, (стр. 43-58), стр. 50.

⁹⁸⁸ *Пословник Скупштине Црне Горе* (Пречишћен текст), бр. 00-32-1/17-1/5, ЕПА 229 од 20. септембра 2017. године („Службени лист ЦГ“, број 59/17).

⁹⁸⁹ Видети: Рјешење Уставног суда Црне Горе, У-І бр. 34/18, У-ІІ бр. 1970/18 и У-ІІІ бр.1987/18, од 12.12.2018. године, <https://www.ustavnisud.me/ustavnisud/objava/blog/7/objava/33-saopstenje-sa-xxvi-sjednice-ustavnog-suda-crne-gore>, приступ: 11.09.2023.

најтачније дефинисао В. Павићевић: „Стављањем у затвор посланика Медојевића директно се удара на владавину права и доприноси осећају правне несигурности. То се постиже изврдавањем института имунитета који уживају посланици тиме што се мере које су еквивалентне притвору или затварању именују посебним кованицама како би се створио утисак суштинског разликовања. И посебно тиме што се институт имунитета посланика, чији је основни смисао слобода говора и делања, и немогућност лишавања слободе за речено и урађено, супротно конституционалној теорији и пракси, сужава до бесмисла.“⁹⁹⁰

Други случај озбиљне повреде имунитетских права посланика Скупштине Црне Горе догодио се на седници Скупштине Црне Горе одржаној 26. и 27. децембра 2019, током расправе о *Закону о вјерским заједницама*. Том приликом посланици опозиционог Демократског фронта своје негодовање због неприхватања скупштинске већине да стави на дневни ред амандмане који су поднети у име Митрополије Црногорске и Приморске СПЦ и усвајања наведеног закона исказали су ломљењем скупштинског инвентара, чупањем микрофона и физичким нападом на председника Скупштине и посланике скупштинске већине. Кад су посланици владајуће већине напустили скупштинску салу, у њу је ушла полиција и похапсила седамнаесторо опозиционих посланика ДФ. Председник Скупштине је ухапшеним посланицима накнадно изрекао меру удаљења са седнице, што је са собом повукло забрану да наредних 15 дана учествују у раду Скупштине.⁹⁹¹ Остало је, међутим, лебдеће питање, уз чију дозволу су припадници полиције (не скупштинског обезбеђења) ушли у салу за седнице и да ли су смели да ухапсе посланике и да их приведу у полицију. Председник црногорског парламента је касније изјавио да је он позвао полицију да успостави ред у Скупштини,⁹⁹² што није било противно Пословнику Скупштине Црне Горе, али је све остало било противно унутрашњем скупштинском уставу. Председник Скупштине, пре него је напустио скупштинску салу, требало је да свим посланицима ДФ изрекне меру удаљења са седнице, да прекине седницу и позове скупштинско обезбеђење. Али редослед поступања није поштован, него је одмах у Скупштину позвана полиција. Са друге стране, неспорно је да полиција није могла да ухапси и приведе опозиционе посланике без одобрења Скупштине, која је о томе морала да одлучује по захтеву надлежног органа који би покренуо поступак против њих. Тај поступак није спроведен. Ово нарочито зато што је тренутак затицања опозиционих посланика у вршењу флагрантног дела пропуштен, јер су посланици, по свој прилици, били ухапшени након што је инцидент прошао. Разуме се да у овом случају не може бити речи о заштити посланика ДФ имунитетом неодговорности, јер се, како је раније речено, мишљење у скупштинској расправи не може исказати насилним актима и физичким насртајима на колеге у парламенту. Међутим, посланици су били под имунитетском заштитом неповредивости. Стога им је имунитет у наведеном случају био повређен.

Наведени случајеви повреде посланичког имунитета у парламенту Црне Горе, у којима су „жртве“ непоштовања имунитетских права били посланици опозиције и начини на који су имунитетска права посланика кршена јасан су показатељ односа извршне власти у Црној Гори према парламентарном имунитету и, последично, према ауторитету Скупштине као носиоцу законодавне власти. Они показују и транспарентан отклон извршних власти Црне Горе од достигнутих имунитетских стандарда у Европској унији, упркос декларативном залагању за приступање Унији. Но, можда најзначајнија одлика тих случајева (која, може се рећи, има

⁹⁹⁰ Vladimir Pavićević, „Volja jača od volje zakona“, *Vreme*, 5.12.2018.

⁹⁹¹ „Usvojen Zakon o slobodi vjeroispovijesti“, *RTCG*, 27.12.2019, <https://www.rtcg.me/vijesti/politika/263748/usvojen-zakon-o-slobodi-vjeroispovijesti>, приступ: 21.03.2024; „Haos u Skupštini, uhapšeni poslanici DF-a“, *RTCG*, 27.12.2019, <https://www.rtcg.me/vijesti/politika/263747/haos-u-skupstini-uhapseni-poslanici-df-a.html>, приступ: 21.03.2024; Mirjana Dragaš, „Teški incidenti u parlamentu: Uhapšeni svi poslanici DF-a“, *Antena M*, 27.12.2019, <https://www.antenam.net/politika/144229-teski-incidenti-u-parlamentu-uhapseni-svi-poslanici-df-a>, приступ: 21.03.2024;

⁹⁹² „Teški incidenti, blokade ulica i opstrukcija: Zakon usvojen, DF sahranio demokratiju“, *Analitika*, 27.12.2019, <https://www.portalanalitika.me/clanak/354895-teski-incidenti-blokade-ulica-i-opstrukcija-zakon-usvojen-df-sahrnio-demokratiju>, приступ: 29.12.2023.

универзалан карактер) је чињеница да је кршење имунитета посланика тешко изводљиво без одређеног садејства три гране власти, које се, када је у питању деловање парламента, своди на противпословничку пасивност парламентарних органа и тела.

2.4. Северна Македонија

Уставом Републике Северне Македоније од 1991⁹⁹³ ова држава уређена је као демократска држава у којој суверенитет припада грађанима који власт остварују преко демократски изабраних представника, те путем референдума или других облика непосредног изјашњавања. Уставни поредак у држави заснован је, поред осталих принципа, на принципима владавине права и поделе државне власти на законодавну, извршну и судску.

Представнички орган грађана и носилац законодавне власти у Републици је Скупштина (*Собрание*), састављена од посланика (*пратеници*) који се бирају на општим, непосредним и слободним изборима тајним гласањем. Посланици представљају грађане и имају слободан мандат – овлашћени су да одлучују по сопственом уверењу и не могу бити опозвани. Мандат посланика потврђује Скупштина и почиње да тече од конститутивне седнице Скупштине. Скупштина је у сталном заседању и ради у седницама које сазива председник, који представља Скупштину и стара се о примени Пословника (*Деловник*). Скупштина је овлашћена да донесе свој пословник о раду.

Сагласно члану 65 Устава, посланици уживају имунитет изражен у оба његова аспекта. Посланик не може да буде позван на кривичну одговорност, нити кажњен, или притворен за исказано мишљење или гласање у Скупштини (неодговорност). Посланик не може да буде притворен без одобрења Скупштине, осим ако је затечен у вршењу кривичног дела за које је прописана казна затвора у трајању од најмање пет година. Скупштина је овлашћена да одлучи да примени имунитет над послаником и када се он сам не позове на њега, ако је то потребно због вршења посланичке функције (имунитет неповредивости).

Устав је прописао апсолутни кривични имунитет неодговорности посланика за изражено мишљење, заузет став или дат глас у Скупштини, али је уставна норма остала прилично недоречена. Стога би, без додатног законског и пословничког уређења положаја посланика остало прилично нејасно да ли су посланици македонског парламента покривени неодговорношћу само за изражено мишљење и дат глас у скупштинском здању, или их неодговорност штити за све активности у вршењу посланичке функције, не само у пленуму и у скупштинским телима, него и ван парламентарног здања, при обављању послова везаних за посланичку функцију. Иначе, македонски аутори углавном не улазе подробније у разматрање на које све активности се односи уопштена уставна норма да посланик не може бити позван на кривичну одговорност нити притворен за изражено мишљење, заузет став или дат глас у Скупштини, и да ли тај имунитет штити посланика и за његове позивне активности ван самог скупштинског здања или само у њему, него се у третирању имунитета неодговорности углавном ограничавају на репродуковање уставне норме.⁹⁹⁴

Уставне, законске и норме пословника су јасне у вези са тим да мандат посланика македонског парламента започиње од тренутка потврђивања, када посланици почињу да остварују и своја права и дужности проистекле из функције, па и имунитетска права. Да је тренутак верификације мандата одлучан у вези са активирањем имунитета преовлађујућег

⁹⁹³ Устав на Република Македонија од 17 ноември 1991 („Службен весник на РМ, број 52/1991), <https://www.slvesnik.com.mk/content/Ustav-na-RM-makedonski-FINALEN2011.pdf>, приступ 14.01.2024; Амандманом XXXIII на Устав Македоније од 11. јануара 2019 име државе промењено је у „Северна Македонија“, па је и назив устава промењен у Устав Северне Македоније. Видети: <https://www.sobranie.mk/content/odlukiUSTAV/UstavSRSM.pdf>, приступ: 14.01.2024.

⁹⁹⁴ Видети: Светомир Шкарик, Гордана Силјановска-Давкова, *Уставно право*, Култура, Скопје, 2009, стр. 612; Гордана Силјановска-Давкова, Тања Каракамишева-Јовановска, Александар Спасеновски, *Парламентарно право*, Фондација Конрад Аденауер во Република Северна Македонија – Правен факултет „Јустинијан Први“, Скопје, 2019, стр. 239; Саво Климовски, *Парламентарно право*, скрипта, Скопје, 1998, стр. 10.

мишљења су и конституционалисти у Северној Македонији.⁹⁹⁵ Међутим, у македонској уставноправној теорији постоји и другачије мишљење поводом тренутка активирања имунитета неодговорности. Наиме, према мишљењу Г. С. Давкове, Т. К. Јовановске и А. Спасеновског, посланика неодговорност штити (уосталом, као и имунитет неповредивости) „унутар Скупштине и изван ње“ од дана када општинска изборна комисија прогласи да је изабран за посланика, па све до престанка његовог посланичког мандата.⁹⁹⁶ Иако не можда исправније, такво мишљење је знатно повољније по посланике, од преовлађујућег.

Устав је прописао да су седнице Скупштине по правилу јавне, с тим да Скупштина може одлучити двотрећинском већином од укупног броја посланика да буду тајне. Устав је прописао право посланика на посланичка питања и на интерпелацију. Скупштина у свом раду оснива стална и повремена радна тела, као и анкетне комисије за све области и за свако питање од јавног интереса, на предлог најмање 20 посланика.

Сагласно Закону о посланицима⁹⁹⁷ који је даље операционализовао уставне одредбе о започињању посланичке функције и стицању права и обавеза, посланици су слободни у вршењу посланичког мандата, мандат верификује Скупштина (Собрание) и он почиње да тече даном верификације, а ако Скупштина не верификује мандат, посланик се сматра неизабраним. Начин и поступак верификације уређује скупштински пословник. Посланик је дужан да као тајну чува поверљиве податке.

Члан 16 Закона о посланицима проширује опсег неодговорности и на друге врсте одговорности, поред кривичне. Наиме, тим чланом је прописано да посланик не може бити позван на кривичну или другу одговорност, или притворен за казано мишљење или гласање на седницама Скупштине или њених радних тела, што је значајан позитиван формални искорак у ширењу имунитетске заштите тамошњих народних представника.

По питању посланичког имунитета неповредивости Закон у члану 17 прописује недопуштено притварања посланика без одобрења парламента, осим у случају затицања у вршењу кривичног дела за које је запређена казна затвора дужа од пет година, док у погледу поступка у вези са применом имунитета упућује на скупштински пословник.

Питање положаја Скупштине у систему власти, те положаја посланика, трајања мандата, обезбеђења услова за рад посланика и одржавања реда на седници подробније уређује македонски Закон о Скупштини⁹⁹⁸. Према одредбама тог закона, Скупштина је представнички орган грађана и носилац законодавне власти у Републици. Мандат посланика редовно траје од дана верификовања до дана верификовања мандата новоизабраних посланика. Закон о Скупштини отклања дилему о имунитетским правима посланика у случају распуштања скупштине, јер посланици уживају имунитет све време трајања мандата који се окончава верификацијом мандата следећег сазива. Закон о Скупштини на посредан начин отклања и дилему о примату просторног или функционалног аспекта имунитетске заштите - прописивањем тзв. додатних послова које посланик врши поред редовног посла на седницама Скупштине и радних тела. Наиме, вршећи функцију, посланик остварује контакте с грађанима, контакте и консултације с невладиним организацијама, контакте, сарадњу и консултације са синдикатом и удружењима грађана, сарадњу с међународним организацијама и друге активности из надлежности Скупштине. Многи од тих сусрета и активности несумњиво се догађају изван скупштинског здања, те је несумњиво да је позитивно право Македоније

⁹⁹⁵ Видети: Светомир Шкарик, Гордана Силјановска-Давкова, *Уставно право*, стр. 612-613; Саво Климовски, *Парламентарно право*, стр. 10-11.

⁹⁹⁶ Гордана Силјановска-Давкова, Тања Каракамишева-Јовановска, Александар Спасеновски, *Парламентарно право*, стр. 239.

⁹⁹⁷ *Закон за пратениците*, „Службен весник на Република Македонија“, бр. 84/2005, 161/2008, 51/2011, 109/2014, 140/2018, 27/2019; <https://www.sobranie.mk/zakon-za-pratenicite.nspx>, приступ: 14.01.2024.

⁹⁹⁸ *Закон за Собранието на Република Македонија*, „Службен весник на Република Македонија“, бр. 104/2009, 14/2020, 174/2021, 298/2021, 67/2022, 65/2023, <https://www.sobranie.mk/zakon-za-sobranieto-na-rm.nspx>, приступ: 14.01.2024.

признало функционални приступ имунитету неодговорности, тако да је посланик неодговоран не само за изражено мишљење и глас дат у парламенту, него и за било коју другу активност и радњу коју изврши током посланичке функције у вези с надлежностима парламента. На такав закључак наводи и одредба о обавези локалне самоуправе да посланику обезбеди радни простор и услове за контакт са грађанима у његовој изборној јединици.

Закон о Скупштини прописао је и детаљна правила о одржавању реда у Скупштини, тако да одржавање реда у скупштинској сали и другим просторијама у којима Скупштина ради одржава посебна служба обезбеђења са јасно истакнутим обележјима. Овлашћена службена лица органа државне управе (нпр. полиције) не могу без одобрења председника Скупштине да уђу у скупштинске просторије, нити да предузимају мере према посланицима. Забрањено је ношење оружја у згради Скупштине, осим лицима овлашћеним да одржавају ред. Мере према посланицима и другим лицима који учествују у раду Скупштине, а наруше скупштински ред изриче председник Скупштине.

Пословник Скупштине Републике Северне Македоније⁹⁹⁹ операционализовао је додатно уставне и законске одредбе о положају, организацији и раду Скупштине.

Према Пословнику, Скупштина о свему, осим о изузецима прописаним Пословником, одлучује јавним гласањем. Скупштина је у сталном заседању, осим у време скупштинског одмора, при чему председник може да и у то време сазове седницу Скупштине. Мандат посланика потврђује се на конститутивној седници, по предлогу Верификационе комисије, на основу извештаја Државне изборне комисије. Верификацијом мандата посланик стиче права и дужности утврђене уставом, законом и пословником. Посланику коме је верификован мандат издаје се легитимација и картица за електронско гласање. У посланичку легитимацију уноси се право на имунитет и друга права која остварује на основу функције. Посланик има право и обавезу да присуствује седницама Скупштине и учествује у раду и одлучивању, те право на информисање и обезбеђење услова за вршење функције, што подразумева и право на коришћење просторија за рад у Скупштини. Посланици имају право на посланичка питања и учешће у подношењу интерпелација. Обавезни су на чување државне, службене, војне и пословне тајне, у вези са подацима које сазнају на седницама Скупштине или скупштинских радних тела, у вези са питањем о којем се расправља без присуства јавности.

Посланици имају право на учешће у расправи, на пријаву повреде пословника и реплику. Учествојући у расправи могу да говоре само у вези са питањима о којима се води претрес и дужни су да у својим обраћањима поштују достојанство Скупштине. Јавно гласање се врши „употребом техничких средстава“ или дизањем руку; може и прозивком. Македонски пословник садржи занимљиву одредбу о томе да се за време поименичног изјашњавања посланика врата на сали у којој се одржава седница Скупштине затварају и не дозвољава се улазак или излазак посланика док траје поименично изјашњавање. Пословник не садржи одредбе које прописују поступак у случају злоупотребе електронског гласања.

На основу одредаба члана 53 Пословника, посланик ужива имунитет од дана верификације до дана престанка мандата, а овим одредбама, као и одредбама члана 54 Пословника прописан је поступак одлучивања о успостављању или укидању имунитета посланика у којем учествује Мандатно-имунитетна комисија и пленум Скупштине.

О одржавању реда на седницама Скупштине стара се председник Скупштине, који за повреду реда посланику може да изрекне дисциплинске мере: *опомену*, *одузимање речи* и *удаљење са седнице*. Посланик коме је изречена мера удаљења са седнице дужан је да одмах напусти салу у којој се одржава седница. Пословник не прописује мере присилног удаљења са седнице. Ако председник Скупштине не може да одржи ред на седници, одредиће „кратак“

⁹⁹⁹ Деловник на Собранието на Република Северна Македонија, „Службен весник на Република Македонија“, бр. 91/2008, 119/2010, 23/2013, <https://www.sobranie.mk/delovnik-na-sobranieto-na-republika-makedonija-preciscen-tekst.nspk>, приступ: 14.01.2024.

прекид седнице. О реду на седницама радних тела стара се председник радног тела, сагласно пословничким одредбама о одржавању реда на седницама.

Могуће најпознатије (противуставно) угрожавање имунитета неодговорности македонских посланика догодило се током седнице Скупштине одржане 24.12.2012, на којој је требало да буде усвојен буџет за 2013. годину. Тај скупштински инцидент познат је под називом „Црни понедељак“, за који многи у македонској јавности тврде да је „почетак краја македонске демократије“. Наиме, 24. децембра 2012 посланици опозиције, након што им нису предате идентификационе картице за улаз у салу и гласање, чиме су онемогућени да гласају, и пошто им је кордон обезбеђења спречио улазак у скупштинску салу,¹⁰⁰⁰ покушали су да скупштинском опструкцијом (непрекидним говором) и заузимањем говорнице одложе гласање о буџету за 2013, уз образложење да је нарушена процедура његовог разматрања како у радним телима, где је спречено расправљање о бројним амандманима које је опозиција поднела, тако и у пленуму. Скупштинско обезбеђење најпре је са галерије скупштинске сале, уз образложење да скупштинску салу морају да напусте из „безбедносних разлога“, одстранило представнике медија (неке и силом), а потом је у салу упала и полиција у цивилу, да би опозиционе посланике прво претукла, а потом и насилно избацила из ње. Посебан „куриозитет“ тог случаја је у томе што су батинање опозиционих посланика мирно посматрали не само посланици владајуће већине, већ и министри унутрашњих послова и финансија који су били присутни у сали. Уставни суд је поводом представке Удружења новинара Македоније донео дискутабилну одлуку да насилним избацивањем новинара из скупштинске сале није повређен члан 16 Устава који гарантује слободу приступа информацијама и забрану цензуре. Међутим, без судског расплета пред Уставним судом остало је питање гажења посланичког имунитета од стране полицијских кордона.¹⁰⁰¹ Фебруара 2017 Европски суд за људска права донео је пресуду у корист новинара који су физички били одстрањени са галерије скупштинске седнице 24.12.2012 и досудио им на име нематеријалне штете новчану накнаду у износу од по 5000 евра сваком. Том приликом ЕСЉП одлучио је да у случају од 24.12.2012 постоји повреда члана 10 Европске конвенције о људским правима који се тиче слободе изражавања и члана 6 који се односи на право на правично суђење.¹⁰⁰²

„Црни понедељак“ изазвао је велика комешања на македонској политичкој сцени и остао је под упаљеним рефлекторима македонске јавности. О самом догађају, узроцима, поводу и последицама објављен је 2013 посебан зборник¹⁰⁰³ као значајно сведочанство о гажењу Устава у Македонији које се, поред осталог, огледа и у масивној повреди имунитета неодговорности тамошњих посланика од стране полиције, по налогу извршне власти и уз директно садејство председника македонског парламента.

Македонска аналитичарка Мирјана Најчевска побројала је укупно шест конкретних повреда Устава у току догађаја 24.12.2012 у македонском парламенту, од који се две односе на имунитет посланика и то: примена силе према посланицима опозиције и насилно одстрањивање посланика опозиције из скупштинске сале.¹⁰⁰⁴ Имуитет неодговорности посланицима опозиције том приликом повређен је тиме што су чињењем њихових картица њима недоступним били онемогућени да гласају. Радњама органа извршне власти (полиције),

¹⁰⁰⁰ Жарко Трајаноски, „Хронологија на настаните“, *Црн понеделник*, зборник, ур. Виолета Глигороска, издавач: Фондација Отворено општество – Македонија, Скопје, 2013, (стр. 46-131), стр. 60.

¹⁰⁰¹ Жарко Трајаноски, „Хронологија на настаните“, *Црн понеделник*, зборник, стр. 60-62; „Четири години од 'црниот понеделник' – 24 декември“, *Аlon mk*, 24 декември 2016, <https://a1on.mk/macedonia/chetiri-godini-od-crniot-ponedelnik-24-dekemvri/>, приступ: 14.01.2024.

¹⁰⁰² „Шест години од 'црниот понеделник'“, *Аlon mk*, 24 декември 2018, <https://a1on.mk/macedonia/shest-godini-od-crniot-ponedelnik/>, приступ: 14.01.2024.

¹⁰⁰³ *Црн понеделник*, зборник, ур. Виолета Глигороска, издавач: Фондација Отворено општество – Македонија, Скопје, 2013.

¹⁰⁰⁴ О правним аспектима овог случаја више у: Мирјана Најчевска, „Гажење на уставот, законите и пратениците“, *Црн понеделник*, зборник, ур. Виолета Глигороска, издавач: Фондација Отворено општество – Македонија, Скопје, 2013, (стр.8-33), стр. 18 и даље.

уз пуно садејство председника парламента, посланицима опозиције суспендовано је основно и најважније заштитно добро имунитета неодговорности – право на говор (подразумева право на учешће у расправи и одлучивању), које се јамчи парламентарцима првенствено ради обезбеђивања слободе претреса у парламенту.¹⁰⁰⁵ Извршна власт, али и представници парламентарне већине (посебно председник парламента) погазили су принцип да посланик, као представник народа, има пуну слободу говора, која му стоји на располагању, чак и у случају кад су посланици у основи дисциплиновани, послушни (према партијском врху) и рутинирани, како се тврди да су македонски посланици.¹⁰⁰⁶ Суспендовање права на учешће у расправи и гласање за последицу је имало насилну деконституционализацију уставом гарантоване неодговорности посланика у самој Скупштини, без суда и поступка (кога кад је реч о слободи говора и нема ван парламента), директним неуставним упливом извршне власти и понижавајућим садејством парламента који је, изгледа, често спреман (не само у Македонији) да се претвори у копију недемократски организованих партија.¹⁰⁰⁷

Што се тиче парламентарног говора у Македонији, ситуација у тој земљи не разликује се много од ситуације у другим земљама Западног Балкана. У тамошњој парламентарној комуникацији идентификована је злоупотреба посланичког имунитета од стране самих посланика у циљу наношења увреда и дискредитације политичких противника.¹⁰⁰⁸ Злоупотреба обухвата личне увреде, дискредитацију, изношење поверљивих медицинских (психијатријских) извештаја, оптужбе за лажи итд, а посланичка неодговорност служи као параван иза којег се сакривају посланици који наносе штету својим политичким противницима, тако да је међуљудска комуникација у македонском парламенту сведена на најнижи ниво. У том смислу занимљив је податак из истраживања које је обавио тамошњи Институт за демократију, да је само седам посто говорника током својих обраћања користило један или више аргумената у дискусију о конкретним законским решењима.¹⁰⁰⁹

У вези са таквом политичком комуникацијом у македонском парламенту, веома је занимљив релативно скорашњи случај посланика опозиционе ВМРО Бране Петрушевског који је пресудом Основног суда у Куманову бр. IX-П5-6/23 од 1.11.2023, у парничном поступку вођеном за утврђивање грађанске одговорности за клевету и накнаду штете, осуђен на новчану казну због наношења увреде и клевете посланику владајуће СДСМ Дарку Костовском.¹⁰¹⁰ Та пресуда излази у потпуности изван законског оквира којим је одређен имунитет неодговорности, јер је чланом 16 Закона о Скупштини имунитет неодговорности проширен и на све остале одговорности, а не само на кривичну одговорност. Стога би такав преседан у македонској судској пракси, уколико пресуда постане правноснажна, могао бити озбиљан ударац слободи говора посланика у тамошњем парламенту. Такав преседан по себи је и озбиљан показатељ положаја опозиције у македонском парламенту, јер је пресуда у парничном поступку донета против опозиционог посланика.

2.5. Кратак осврт на имунитет неодговорности у државама у окружењу

Примери уређења парламентарног имунитета неодговорности у четири опсервиране државе у нашем суседству довољни су за стицање потпуног увида у путеве и странпутице овог уставноправног института.

¹⁰⁰⁵ Ратко Марковић, *Уставно право*, стр. 298.

¹⁰⁰⁶ Светомир Шкарик, Гордана Силјановска-Давкова, *Уставно право*, стр. 610.

¹⁰⁰⁷ Исто.

¹⁰⁰⁸ Марија Тумановска, „Злоупотреба на претеничкиот имунитет за навреди и дискредитации“, *Радио Слободна Европа*, 29. март 2023, <https://www.slobodnaevropa.mk/a/злоупотреба-на-пратеничкиот-имунитет-за-говор-на-омпаза/32340260.html>, приступ: 14.01.2024.

¹⁰⁰⁹ Исто.

¹⁰¹⁰ „За првпат во историјата на плурализмот во Македонија пратеник е осуден за став искажан од собраниската говорница“, *Република online*, 11.11.2023, <https://republika.mk/vesti/makedonija/za-prvpat-vo-itorijata-na-pluralizmot-vo-makedonija-pratenik-e-osuden-za-stav-iskazhan-od-sobraniskata-govornitsa>, приступ: 14.01.2024.

Наведене државе, које спадају у ред држава које је талас демократизације заплуснуо у последњој декади XX века, након рушења левих тоталитарних система, у формалном смислу у свему су достигле стандарде које садрже прописи о имунитету неодговорности у либералним представничким демократијама. У свима њима имунитет неодговорности је уставна категорија и, у границама свог садржинског опсега, у свакој држави понаособ тај имунитет пружа апсолутну заштиту народним представницима за њихове активности у парламенту у вези са представничком функцијом. Нормирање имунитета неодговорности извршено је у свему према потврђеним уставноправним узорима, уз припадајуће нијансе својствене сваком појединачном државно-правном систему. Уставној, законској и пословничкој регулативи, коју су побројане државе стварале по француском моделу парламентарних имунитета, не може се ништа круцијално приговорити, јер је суштина имунитета неодговорности формално-правно задовољена – неодговорност је институт којим се штити слобода говора народних представника (право на изражавање мишљења и давање гласа) у парламентарном деловању, чиме се обезбеђује несметан и делотворан парламентарни рад.

Но, слика практичне примене имунитета неодговорности у парламентарној пракси опсервираних држава у нашем суседству није нимало тако беспрекорна. Груби експеси који су у вези са парламентарним имунитетима настали у парламентарном животу три од четири наведене државе, при чему Словенију треба истаћи као успешан пример транзицијског преображаја из државе недемократског јединства власти у демократски парламентарни систем заснован на принципу поделе власти, истичу озбиљну дискрепанцију између онога што је уставом прописано (а што се не поштује) и реалног. У том смислу, експлицитна примедба Венецијанске комисије да треба обратити нарочиту пажњу на примену правила о парламентарном имунитету у такозваним новим демократијама и демократијама у настајању, „које још увек нису потпуно ослобођене своје ауторитативне прошлости и где постоји прави разлог за страх да ће влада покушати да поднесе лажне оптужбе против политичких противника и да судови могу бити подвргнути политичком притиску“¹⁰¹¹, не чини се нимало претераном. Напротив.

¹⁰¹¹ *Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunities*, adopted by the Venice Commission at its 98th plenary session (Venice, 21-22 March 2014), параграф 29 извештаја.

Пети део:
ИМУНИТЕТ НЕОДГОВОРНОСТИ НАРОДНИХ ПОСЛАНИКА
У ПОЗИТИВНОМ ПРАВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

1. Позитивноправно уређење имунитета неодговорности у домаћем праву

У нашем позитивном праву имунитет неодговорности уређен је Уставом, Законом о Народној скупштини и Пословником Народне скупштине.

1.1. Имунитет неодговорности по Уставу Републике Србије од 2006. године

Донет након споља индуковане независности¹⁰¹², Митровдански устав од 2006. године¹⁰¹³ дефинисао је Републику Србију као националну и грађанску државу, засновану на владавини права, социјалној правди, начелима грађанске демократије, људским и мањинским правима и слободама и припадности европским принципима и вредностима. (члан 1) Устав је прокламовао сувереност грађана који је врше референдумом, народном иницијативом и преко својих слободно изабраних представника (члан 2 став 1), и успоставио забрану да било који државни орган, политичка организација, група или појединац присвоји сувереност од грађана или да успостави власт мимо слободно изражене воље грађана (члан 2 став 2). Владавина права дефинисана је као основна претпоставка Устава која почива на неотуђивим људским правима и остварује се слободним и непосредним изборима, уставним јемствима људских и мањинских права, поделом власти, независном судском влашћу и повиновањем власти Уставу и закону. (члан 3). Чланом 4 Устава прокламовано је да у јединственом правном поретку уређење власти почива на подели власти на законодавну, извршну и судску, чији се однос заснива на равнотежи и међусобној контроли.

Уставом је зајемчена и призната улога политичких странака у демократском обликовању политичке воље грађана, њихово слободно оснивање и деловање, уз изузетак који се односи на политичке странке са програмом насилног рушења уставног поретка, кршења зајемчених људских или мањинских права или изазивања расне, националне или верске мржње, али уз ограничење да политичке странке не могу непосредно вршити власт, нити је потчинити себи. (члан 5 Устава)

Сагласно члану 98 Устава, Народна скупштина је највише представничко тело и носилац уставотворне и законодавне власти у Републици Србији коју, према члану 100 став 1 Устава, чине народни посланици који се бирају на непосредним изборима, тајним гласањем, у складу са законом. Према одредбама члана 101 ст. 3, 4 и 6 Устава, Народна скупштина на првој седници потврђује посланичке мандате, конституише се потврђивањем мандата две трећине народних посланика, након чега престаје мандат претходног скупштинског сазива.

На основу члана 102 став 1 Устава, мандат народног посланика почиње да тече даном потврђивања у Народној скупштини и траје редовно до престанка мандата скупштинског сазива, с тим што се, сагласно одредби става 4 истог члана, избор, престанак мандата и положај народних посланика уређују законом. Тренутком потврђивања мандата и ступања народног посланика на функцију активира се и његов имунитет неодговорности.

Положај народних посланика је „осенчен“, како запажа Р. Марковић, „диничном формулацијом“¹⁰¹⁴ одредбе члана 102 став 2 Устава која је „пружила слободу“ народном посланику да, под условима одређеним законом, неопозиво стави свој мандат на располагање политичкој странци на чији предлог је изабран за народног посланика, чиме је, „од свих

¹⁰¹² Након референдума о независности одржаног 21. маја 2006, Република Црна Гора прогласила је независност 3. јуна 2006. године. На тај начин, након 88 година политичког експеримента са југословенском заједницом, независност је стекла и друга чланица Државне заједнице, Република Србија.

¹⁰¹³ Важећи Устав Републике Србије од 8. новембра 2006. године, „Службени гласник РС“, број 98/2006, од 10. новембра 2006. године.

¹⁰¹⁴ Ратко Марковић, *Уставно право*, стр. 245.

могућих решења изабрано најгоре, оно које дезавуише принцип суверености и принцип политичке репрезентације истовремено“¹⁰¹⁵. Оваква норма, суштински уступак политичким странкама, ограничава слободу мандата народних посланика за рачун политичких партија (ширећи, самим тим негативан утицај на имунитет неодговорности). Не треба сметнути с ума да је слободни мандат, који подразумева непостојање правне везе између бирача и изабраних народних представника, гарант најважнијих посланичких слобода – слободе говора и слободе одлучивања у парламенту.¹⁰¹⁶ Суштински, слободан мандат је и више од тога. Слободан мандат је *conditio sine qua non*, суштинска претпоставка слободног парламентарног говора. Стога се усељењем норме из члана 102 став 2 у Устав Србије извргава сам институт слободног мандата, заобилази суштина имунитета неодговорности и угрожава слобода говора, без које нема парламентарне делотворности. „Тиме је посланички мандат постао императиван у политичком смислу, јер је остављена могућност страначког опозива (тзв. *императивни страначки мандат*).“¹⁰¹⁷ Јер, изабрани народни представници, заштићени неодговорношћу од насртаја извршне власти споља, под Дамокловим мачем одговорности према политичкој партији на чијој листи су изабрани, ипак неће слободно износити своје мишљење у парламентарним расправама, нити слободно одлучивати и гласати, због бојазни да би, уколико им се слобода мишљења не поклопи са интересом политичке партије којој припадају, могли доћи „под удар“ уставне одредбе члана 102 став 2, односно под удар санкције сопствене политичке партије, без обзира на то што „политичке странке нису, или барем не би требало да буду, господари уставног или политичког процеса“.¹⁰¹⁸ Због тога није претерана оцена В. Петрова да одредба члана 102 став 2 Устава представља страно тело у самом Уставу.¹⁰¹⁹ И то страно тело које, такво какво јесте, успостављањем „императивног страначког мандата“, истовремено удара на суштину прокламованог апсолутног имунитета неодговорности, чинећи га неделотворним – јер, народни посланик, истина, за своје речи казане са скупштинске говорнице, уколико не буду у сагласју са заузетим партијским ставом, неће одговарати у кривичном или прекршајном поступку, али може доћи под удар санкција сопствене партије (у ствари, руководства партије) и, активирањем неопозиве оставке, остати без посланичког мандата. Неупитно је да претњом одузимањем мандата положај посланика може додатно бити отежан у погледу слободе говора.

Имунитет је уређен чланом 103 Устава, према којем народни посланици у српском парламенту уживају и имунитет неодговорности и имунитет неповредивости.

Устав је одредбом члана 103 став 2 прокламовао потпуну и апсолутну неодговорност народних посланика за изражено мишљење или гласање у вршењу посланичке функције. Надаље ће се видети да је неодговорност народних посланика нашег парламента у савременом уставноправном животу Републике Србије апсолутна у функционалном, временском и садржинском смислу.

У погледу места изражавања мишљења или давања гласа, народни посланик за своје гласање и различите облике изражавања мишљења није заштићен неодговорношћу само унутар зграде парламента (што подразумева не само пленарну салу, него и просторије у којима раде скупштинска радна тела, па, и просторије парламентарних посланичких клубова, и аулу Народне скупштине, у случају давања изјава за медије), већ и на сваком другом месту где народни посланик наступа управо у том својству, вршећи своју службену дужност по налогу

¹⁰¹⁵ „Основни недостатак садржан је у недоследности уставног прокламовања једног демократског принципа. Посланички мандат није слободан само зато што је 'народни посланик слободан' да изабере начин на који ће располагати својим мандатом. Посланику мандат није поверен да би он њиме располагао ради остваривања својих политичких и других циљева, већ зато да би представљао интересе и циљеве грађана који су га изабрали. Уставна формулација о слободи посланика не може бити замена за принцип слободног мандата, схваћеног као демократски стандард политичке репрезентације и представљања грађана.“ – Ирена Пејић, *Парламентарно право*, 2011, стр. 255-256.

¹⁰¹⁶ Marijana Pajvančić, *Parlamentarno pravo*, стр. 61.

¹⁰¹⁷ Исто, стр. 246.

¹⁰¹⁸ Владан Петров, *Парламентарно право*, стр. 77.

¹⁰¹⁹ Исто, стр. 80.

или овлашћењу Народне скупштине.

Иако је веза имунитета неодговорности за посланичку функцију (а не за простор саме Народне скупштине у којој се функција, истина, претежно врши) несумњива, поред осталог, на пример, и због чињенице да Пословник Народне скупштине дозвољава да седнице скупштинских радних тела могу да се одрже и ван седишта Народне скупштине¹⁰²⁰, Р. Марковић, не нијансирајући могуће различите наступе народног посланика ван Народне скупштине (који „споља“ може да наступи у својству посланика и у вези са вршењем посланичке функције, или у својству политичког делатника, и коначно, обичног грађанина) износи управо супротан став о просторном домету уставне одредбе члана 103 став 2 Устава. Он сматра да за изражено мишљење у Скупштини посланик не може да буде позван на одговорност не само за време трајања мандата, него ни после истека мандата, с тим што мишљење треба да је изражено „у самом парламенту“, дочим: „за изражено мишљење ван Скупштине посланик је одговоран као и сваки други грађанин, под претпоставком да се не позове на имунитет или да му Скупштина укине имунитет неповредивости. Али, и кад Скупштина не одобри покретање поступка против посланика, он за изражено мишљење ван Скупштине може бити позван на одговорност после истека посланичког мандата.“¹⁰²¹ Неопредељујућ (да не кажемо, нејасан или амбивалентан) став по овом питању имају Д. Стојановић и И. Пејић, који иницијално везују посланичку неодговорност за просторни аспект деловања, тј. за изговорену реч (изражено мишљење) и дат глас у Народној скупштини, и истовремено негирају заштиту за изговорену реч ван Скупштине, макар била идентична са оном која је изговорена у Скупштини, али истовремено апострофирају и то да су имунитетом неодговорности обухваћене све радње које се могу урачунати у вршење посланичке функције,¹⁰²² не изјашњавајући се подробније о спољним (ванскупштинским) аспектима вршења посланичке функције. Занимљив приступ овом питању има и М. Пајванчић која раздваја уже и шире поимање просторног опсега деловања материјалног имунитета неодговорности. Наиме, за њу материјални имунитет штити право посланика на слободу говора и гласање у парламенту. То би било уже поимање просторног домета имунитета неодговорности. Но, она сматра да се материјални имунитет може схватити и шире, као изузимање посланика од општег режима одговорности за противправне радње учињене у вршењу посланичке функције.¹⁰²³ В. Петров јасно заузима став у прилог тумачењу материјалног имунитета који је везан за парламентарну функцију, а не за парламент као простор. Према његовом суду, ако је парламентарца ван парламента радио по овлашћењу парламента, његове изјаве су покривене неодговорношћу. Стога В. Петров тврди да је јасно да „имунитет неодговорности штити парламентарца у вршењу његове парламентарне делатности. Он се везује за функцију парламентарца више него за место где се функција врши.“¹⁰²⁴ Такав став наслања се на скоро девет деценија стар експлицитан став Сл. Јовановића да посланичка неодговорност „не покрива само оно што би посланик радио у седницама Народне скупштине, него и оно што би радио у скупштинским одборима, изасланствима или особитим дужностима које би му Скупштина поверила“¹⁰²⁵, као и на став Ј. Таховића који дејство неодговорности „шири“ и на изјаве дате ван скупштине, али у својству народног посланика, напомињући да је реч о ситуацијама у којима је посланик „овлашћен да у име Скупштине (као тела) врши неке послове ван Скупштине (као простора), нпр. у својству делегата скупштине, као члан разних комисија (анкетних и других)“.¹⁰²⁶

¹⁰²⁰ Члан 42 став 4 Пословника Народне скупштине Републике Србије: „Седнице радних тела могу да се одрже и ван седишта Народне скупштине“, [https://www.parlament.gov.rs/народна-скупштина/важна-документа/пословник\(пречишћени-текст/радна-тела-народне-скупштине.1313.html](https://www.parlament.gov.rs/народна-скупштина/важна-документа/пословник(пречишћени-текст/радна-тела-народне-скупштине.1313.html)), приступ: 31.01.2024.

¹⁰²¹ Ратко Марковић, *Уставно право*, стр. 298 и 303.

¹⁰²² Dragan M. Stojanović, Наведено дело, стр. 224-225; Ирена Пејић, *Парламентарно право*, 2011, стр. 262-263.

¹⁰²³ Видети: Маријана Пајванчић, *Уставно право*, стр. 226; Marijana Rajvančić, *Parlamentarno право*, стр. 64-65.

¹⁰²⁴ Владан Петров, *Парламентарно право*, стр. 86.

¹⁰²⁵ Слободан Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, стр. 179.

¹⁰²⁶ Јанко Таховић, Наведени чланак, стр. 169.

Имунитет неодговорности по Уставу од 2006 обухватио је својом апсолутношћу у садржинском смислу кривичну и „другу“ одговорност, управо, све облике одговорности: кривичну, грађанску, административно-прекршајну (управну) и дисциплинску (изузев дисциплинске одговорности пред самом Народном скупштином, којој посланици подлежу на основу скупштинског пословника). Има аутора који приговорају непрецизности такве уставне одредбе, јер је, према њиховом суду, синтагму „друга одговорност“ требало прецизирати ради отклањања недоумица у вези са парламентарном дисциплинском одговорношћу.¹⁰²⁷ Сматрамо, међутим, да је систематским тумачењем норми Устава, Закона о Народној скупштини и Пословника Народне скупштине, могуће отклонити било какву забуну у погледу дисциплинске одговорности посланика према скупштинском пословнику.

Што се тиче радњи које могу да учине у вези са вршењем посланичке функције, на основу важећег Устава Републике Србије народни посланици имају заштиту имунитета неодговорности не само за глас и реч, него и за све друге облике исказивања сопственог мишљења. Подразумева се да је из тако широког обухвата нужно искључити насиље управљено ка другим учесницима у расправи, будући да се обављање службених активности у вези са вршењем посланичке функције не може обављати насилним методама.

Кад је реч о временском аспекту апсолутности овог имунитета, он штити посланика и након престанка посланичке функције. Као почетак имунитетске заштите узима се тренутак верификације мандата, јер се сматра да народни посланик ступа на функцију и почиње да остварује своја посланичка права и обавезе од тренутка верификације.

Међутим, овде постоји једно занимљиво хипотетичко питање: шта се догађа ако народни посланик деликт-изјаву учини у времену од уласка у скупштинско здање до верификације мандата, односно од тренутка у којем је започела конститутивна седница сазива Народне скупштине у којем учествује до тренутка верификације посланичког мандата? Што се тиче деликта у вези са гласањем, хипотетички би он могао настати како приликом избора привременог председништва и верификационе комисије, тако и у тренутку гласања о верификацији мандата. Да ли у таквим случајевима народног посланика штити неодговорност или само имунитет неповредивости, или ниједно од то двоје? Чини се оправданим размислити о могућности да се активирање посланичког имунитета неодговорности у односу на тренутак верификације мандата прошири уназад, на тренутак уласка народних посланика у скупштинско здање ради одржавања конститутивне седнице или макар на сâм почетак конститутивне седнице. Овакво уређење имунитета неодговорности могло би бити од приличног значаја за слободу говора народних посланика, узимајући у обзир чињеницу да иначе временски кратка и углавном техничка процедура избора привременог скупштинског часништва и верификације мандата, у домаћим политичким околностима може да се претвори у неподношљиво дугу и парламентарним обраћањима посланика веома испуњену.

Имунитет неповредивости уређен је чланом 103 Устава, тако да: народни посланик који се позвао на имунитет не може бити притворен, нити се против њега може водити кривични или други поступак, у коме се може изрећи казна затвора, без одобрења Народне скупштине (став 3); народни посланик који је затечен у извршењу кривичног дела за које је прописана казна затвора у трајању дужем од пет година може бити притворен без одобрења Народне скупштине (став 4); у кривичном или другом поступку у коме је успостављен имунитет, не теку рокови прописани за тај поступак (став 5); непозивање народног посланика на имунитет не искључује право Народне скупштине да успостави имунитет (став 6).

¹⁰²⁷ Ирена Пејић, *Парламентарно право*, 2011, стр. 262-263.

1.2. Законска операционализација уставних норми о имунитету неодговорности Законом о Народној скупштини

Важећи Устав изричито је предвидео одредбом члана 110 да се о Народној скупштини доноси закон. *Закон о Народној скупштини*¹⁰²⁸ од 2010 године својим одредбама подробније је уредио и операционализовао (али и деконституционализовао и закомпликовао)¹⁰²⁹, поред осталих, уставне норме о положају, организацији, начину рада и одлучивања Народне скупштине, те о положају, правима и дужностима народних посланика.

Према члану 7 тог закона, Народна скупштина у оквиру својих надлежности врши представничку, законодавну, изборну и контролну функцију. На основу члана 11 Закона, рад Народне скупштине и њених радних тела је, по правилу, јаван, с тим што се јавност може искључити одлуком Народне скупштине, у складу са законом и Пословником, при чему се информације са седница Народне скупштине или радних тела затворених за јавност не могу давати без посебног одобрења Скупштине, односно радног тела. Чланом 11 дефинисано је да се начин остваривања јавности рада и поступак искључења јавности уређују Пословником.

Члан 16 Закона о Народној скупштини понавља уставне норме о конституисању и прописује да Народна скупштина на првој седници потврђује посланичке мандате, по поступку утврђеном Пословником, при чему је Скупштина конституисана потврђивањем мандата две трећине посланика. Члан 17 Закона прописао је да, по доношењу одлуке о потврђивању мандата, посланици полажу заклетву, што је вид парламентарне традиције у српској држави.¹⁰³⁰ Но, у нашем позитивном парламентарном праву, полазећи од чињенице да полагање заклетве не претходи поступку верификације мандата, него следује за њим, јер посланици заклетву полажу након доношења одлуке о потврђивању мандата, сама заклетва нема конститутивно дејство на стицање мандата (те народни посланик може заклетву и да не положи без последице по свој мандат)¹⁰³¹ и ступање на посланичку функцију и њен смисао треба тражити у гарантовању моралног аспекта вршења посланичке функције.¹⁰³²

Чланом 19 Закона дефинисане су надлежности председника Народне скупштине који, поред осталог, представља Народну скупштину, сазива њене седнице и председава им и стара се о реду на седницама Народне скупштине и о примени Пословника.

По члану 27 Закона, Народна скупштина образује стална (одбори) и привремена радна тела (анкетни одбори и комисије), при чему, састав, делокруг и начин рада сталних тела уређује Пословник, а састав и задатак привремених тела уређују се скупштинском одлуком.

Права и дужности народних посланика уређена су одредбама чл. 36 до 46 главе VII.

Према члану 36 Закона, народни посланик стиче права и дужности утврђене Уставом и законом даном потврђивања мандата. Тренутком потврђивања мандата активирају се, поред осталих, и посланичка имунитетска права. Након потврђивања мандата посланику се издаје посланичка легитимација, као јавна исправа којом посланик доказује свој посланички статус и на основу које остварује своја права, утврђена Уставом, законом и Пословником.

Сагласно члану 37 Закона, посланици се опредељују, иступају и гласају по свом сопственом уверењу, чиме се апострофира слобода њиховог посланичког мандата (која би била

¹⁰²⁸ *Закон о Народној скупштини*, „Службени гласник РС“, број 9/2010, од 26. фебруара 2010. године.

¹⁰²⁹ Закон је са једне стране, непотребно поновио уставне одредбе о положају Народне скупштине, а са друге стране, својим решењима зашао на терен пословничког уређења скупштинског рада, изазивајући својеврсну нормативну какофонију. О „деконституционализацији“ уређења статуса, организације и рада Народне скупштине и њених тела и отежавању њеног правног положаја „уметањем“ Закона о Народној скупштини између Устава и Пословника, крајње неафирмативан став има В. Петров, о чему видети: Владан Петров, *Парламентарно право*, стр. 18-21.

¹⁰³⁰ О томе: Ирена Пејић, *Парламентарно право*, 2011, стр. 246.

¹⁰³¹ За разлику, на пример, од решења у Видовданском уставу, према коме је полагање заклетве представљало конститутивни елемент у стицању мандата.

¹⁰³² О томе више у: Ирена Пејић, *Парламентарно право*, 2011, стр. 245-247.

гарантована у потпуности да није раније поменуте одредбе члана 102 став 2 Устава).

Према члану 38 Закона, народни посланик ужива имунитет у складу са Уставом и законом. (став 1) За усмено или писмено изражено мишљење или гласање у вршењу своје посланичке функције народни посланик не може бити позван на кривичну или другу одговорност (став 2), чиме је прецизирано да народни посланик своје мишљење може изрећи усмено и писаним путем. Но, да ли тако срочена одредба значи да ова законом утврђена алтернатива за изношење мишљења народног посланика представља оквир изван кога се не може деловати? Питање се оправдано поставља, јер није редак случај да се у парламенту Србије мишљења изражавају и поруке шаљу разним визуелним средствима, али и конклюдентним радњама. (Тако су марта 2019, током пролећног заседања, посланици владајуће СНС, али и посланици радикали носили на седницама мајице плаве боје са грбом Србије и натписом „Косово је заувек Србија“, док су посланици опозиције на конференцију за штампу одржаној у холу Народне скупштине 5. марта 2019 унели и држали велики транспарент с натписом „#1од5милиона“, што је био назив тадашњих протеста против власти СНС.¹⁰³³ Деценију раније, 20. маја 2009, приликом посете Србији тадашњег потпредседника САД Џозефа Бајдена, посланици СРС унели су у Скупштину транспаренте са погрдним порукама за њега.¹⁰³⁴ Потпуно особен начин изражавања мишљења у Народној скупштини имао је лидер опозиционе партије *Двери* Бошко Обрадовић који је у скупштинску салу током седнице држане 3. октобра 2017, унео камен, говорећи да је реч о светом камену са српског Косова.¹⁰³⁵ Поводом тог камена, који су неки посланици окарактерисали као хладно оружје, тадашња председница парламента дала је паузу и наложила скупштинском обезбеђењу да Обрадовићу „помогну“ да изнесе камен из Скупштине.¹⁰³⁶ Своје мишљење о приступању Србије Европској унији на посебној седници Народне скупштине одржаној 3. марта 2017, поводом обраћања посланицима тадашње шефице дипломатије ЕУ Федерике Могерини, исказали су посланици СРС лупањем у сто и гласним ометањем гошће док је држала говор, извикивањем пароле: „Србија – Русија! Не треба нам Унија!“. Том приликом изношењем транспарената на енглеском језику против ЕУ протествовали су и посланици *Двери*.¹⁰³⁷)

Сматрамо да норму члана 38 став 2 Закона не треба тумачити тако да је изношење мишљења народног посланика ограничено само на усмено изражавање везано за говорницу или писано изражавање путем поднеска преко писарнице Народној скупштини, јер такав начин изражавања мишљења не захтева наш важећи Устав. Једини моменат који треба да определи да ли је неко изношење мишљења покривено неодговорношћу или није је веза тог мишљења са вршењем посланичке функције. У том смислу се изјашњава В. Петров који подсећа на правило да се уставом одређују садржинска ограничења имунитета неодговорности, да би дао прецизан закључак: „Ако је Устав предвидео апсолутни имунитет у садржинском смислу (као што је случај с Уставом Србије од 2006), ограничења тог имунитета, ма колико оправдана, не могу се одређивати законом. Такав закон био би неуставан.“¹⁰³⁸ Такав став у потпуном је сагласју с мишљењем које износи и Сл. Јовановић да „посланичка неодговорност не покрива само послаников говор и глас, него покрива цео његов службени рад, дакле, и оне његове

¹⁰³³ Mirjana R. Milenković, „Opozicija nastavlja bojkot“, portal *Danas*, 5.03.2019, <https://www.danas.rs/vesti/politika/opozicija-nastavlja-bojkot/>, приступ: 04.01.2024.

¹⁰³⁴ „Šešeljevci 'umeju da pišu američki': Biden, you nazi scum, go home!“, portal *Index.hr*, 20. svibnja 2009, <https://www.index.hr/Vijesti/clanak/seseljevci-umeju-da-pisu-americki-biden-you-nazi-scum-go-home/434524.aspx>, приступ: 04.01.2024.

¹⁰³⁵ „Polemika u Skupštini: Sveti kamen ili kamen za kupus“, *RTS-TANJUG*, 3.10.2017, <https://www.rts.rs/lat/vesti/politika/2891580/polemika-u-skupstini-sveti-kamen-ili-kamen-za-kupus.html>, приступ: 4.01.2024.

¹⁰³⁶ Mirjana Čekerevac, „Debata o poreklu kamena u skupštinskoj sali“, *Politika*, 03.10.2017, <https://www.politika.rs/clanak/390053/Debata-o-poreklu-kamena-u-skupstinskoj-sali>, приступ: 4.01.2024.

¹⁰³⁷ „Mogerini govorila u Skupštini uz 'hor radikala“, *B92 – izvor: TANJUG*, 3.03.2017, https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyy=2017&mm=03&dd=03&nav_category=11nav_id=1236183, приступ: 4.01.2024.

¹⁰³⁸ Владан Петров, *Парламентарно право*, стр. 86-87.

поступке који нису глас и говор“.¹⁰³⁹

Одредбама члана 38 ст. 3-10 прецизиране су уставне норме о неповредивости, тако да, поред осталог, о укидању имунитета неповредивости посланика који се позвао на имунитет Народна скупштина одлучује већином гласова свих посланика по захтеву органа који води поступак. Народна скупштина може већином гласова свих посланика да успостави имунитет посланику који се није позвао на имунитет, а по обавештењу органа који води поступак. Такве одлуке Скупштина доноси на предлог надлежног одбора, у складу са Пословником.

Права народног посланика да, у оквиру скупштинских надлежности у вршењу представничке, законодавне, изборне и контролне функције, учествује у раду и одлучивању Народне скупштине и њених радних тела уређена су одредбама члана 40 Закона, тако да посланик има право да предлаже законе и друге скупштинске акте, аутентична тумачења закона, да подноси амандмане, учествује у подношењу предлога за расписивање референдума о питањима која се уређују законом, подноси предлог за образовање комисије или анкетног одбора, предлаже измене и допуне предложеног дневног реда, поставља посланичка питања и учествује у подношењу интерпелације и предлога за гласање о неповерењу Влади или поједином њеном члану, да учествује у расправи и одлучивању о свему томе; такође и да одржава конференције за новинаре у просторијама Народне скупштине и да предузима друге радње у вршењу посланичке функције, у складу са законом и Пословником. Осим тога, сагласно члану 41 Закона, посланик има право да буде благовремено и потпуно обавештен о свим питањима из скупштинске надлежности те право да тражи обавештења која су му потребна за обављање посланичке функције, од председника Народне скупштине, председника одбора и других скупштинских радних тела, председника и чланова Владе и других функционера у републичким органима и организацијама. У свим наведеним активностима народни посланик може да учини неку „деликт-изјаву“ која би могла бити разлог за увођење заштите имунитетом неодговорности.

Према члану 44 Закона, народном посланику посланички мандат редовно престаје потврђивањем мандата две трећине посланика наредног скупштинског сазива, а пре истека времена на које је изабран, у случајевима утврђеним законом којим се регулише избор народних посланика.¹⁰⁴⁰

Дужности народних посланика дефинисане су чланом 45 Закона. Народни посланици су дужни да поштују Устав, закон и Пословник, што, поред осталог, подразумева њихову обавезу да: учествују у раду Народне скупштине и њених радних тела; чувају податке који представљају државну, војну или службену тајну и после престанка посланичке функције у Народној скупштини; у вршењу посланичке функције и својим укупним понашањем чувају углед, поштују достојанство и ред на седници Народне скупштине, одбора и посланичких група; обраћају се другим посланицима са уважавањем, без увредљивих израза и изношења чињеница и оцена које се односе на приватни живот других лица; подnose извештаје надлежном државном органу о својој имовини и приходима, у складу са законом.

Рад Народне скупштине и радних тела одвија се на седницама (члан 47), током редовних и ванредних заседања, при чему седнице могу бити обичне, свечане и посебне (ради обраћања председника Републике, председника или представника владе или парламента стране државе, и представника међународне организације). На седницама Народне скупштине и радних тела воде се стенографске белешке, односно оне се тонски снимају, а о раду седница израђује се записник, при чему се начин израде записника, његово оверавање, чување, објављивање, мере

¹⁰³⁹ Слободан Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, стр. 179.

¹⁰⁴⁰ На основу члана 131 Закона о избору народних посланика („Службени гласник РС“, број 14/2022) мандат посланику пре истека времена на које је изабран престаје смрћу, због правноснажног лишења пословне способности или утврђивања да је неспособан да врши изборно право, због правноснажне осуде на казну затвора у трајању дужем од шест месеци, у случају преузимања неспојиве јавне функције, услед губитка држављанства и због оставке.

за заштиту података изнетих на седници затвореној за јавност, као и друга питања у вези са записником уређују Пословником. (члан 50)

Према члану 52 Закона, у случају распуштања, Народна скупштина, односно надлежни скупштински одбор врши само текуће или неодложне послове, при чему је као један од неодложних послова апострофирано решавање мандатно-имунитетских питања.

1.3. Пословник Народне скупштине и имунитет неодговорности

Иако је правило да се по доношењу новог устава приступи усвајању и новог скупштинског пословника, јер „неприродна је појава у уставном систему да постоји нов устав, а стари пословник“, ¹⁰⁴¹ после доношења Устава из 2006, Народна скупштина је свој нови пословник усвојила тек 28. јула 2010. године. ¹⁰⁴² Уз мање измене и допуне које су унете 2012. године, ¹⁰⁴³ Пословник из 2010 је на снази и данас.

Пословником из 2010 су додатно уређени положај, организација и функционисање српског парламента, нормама које су често поновљене, али и додатно прецизиране норме из Закона о Народној скупштини. Поред осталог, тако је поступљено и у погледу норми које су уредиле скупштинско конституисање, потврђивање мандата и ступање на посланичку функцију, односно почетак стицања права и дужности посланика, избор скупштинског часништва, конституисање сталних радних тела и сталних парламентарних делегација у међународним институцијама итд.

Сагласно Пословнику, седницу сазива, отвара и води њен председник.

Народни посланици имају право и дужност да учествују у раду парламента, на седницама Народне скупштине или њених радних тела, а у расправама говоре након што се пријаве и од председника Народне скупштине добију реч. За демократичност парламентарне расправе од посебног је значаја члан 100 Пословника, према којем председник парламента, када председава скупштинском седницом, ако жели да учествује у претресу, препушта председавање једном од потпредседника. ¹⁰⁴⁴

У току расправе на седници, посланици имају и: право на усмено указивање на повреду у поступању председника Народне скупштине (повреда Пословника) на седници која је у току, и то непосредно по учињеној повреди, те право на реплику.

У вези са повредом Пословника, посланик има право да добије реч одмах по излагању претходног говорника, с тим што председници посланичких група имају предност. Посланик је дужан да наведе члан Пословника који је повређен и да у два минута образложи у чему се састоји повреда. Поводом пријављивања повреде Пословника, председник Скупштине дужан је да пружи објашњење, уколико сматра да повреда није учињена, или да повреду отклони, уколико је учињена. Ако и после објашњења председника, посланик остане при свом ставу да је повреда учињена, о повреди може захтевати изјашњење Народне скупштине, без претреса, у дану за гласање. Уколико посланик злоупотребљава право на пријављивање повреде, председник Народне скупштине је дужан да му изрекне неку од дисциплинских мера прописаних Пословником и да време које је искористио злоупотребљавајући право одузме од укупног времена које је одређено посланичкој групи у претресу о текућој тачки дневног реда.

Право на реплику има народни посланик у односу на кога се у свом излагању на седници увредљиво изразио други посланик који није члан исте посланичке групе, наводећи његово име и презиме или функцију, односно ако је други посланик погрешно протумачио његово излагање. Уколико се увредљиви изрази односе на посланичку групу или политичку странку чији представници припадају тој посланичкој групи, у име посланичке групе, право

¹⁰⁴¹ Владан Петров, *Парламентарно право*, стр. 22.

¹⁰⁴² *Пословник Народне скупштине РС*, „Службени гласник РС“, број 52/2010, од 28. јула 2010. године.

¹⁰⁴³ Видети: „Службени гласник РС“, број 20/2012.

¹⁰⁴⁴ Ту одредбу председници Народне скупштине у последње време често су спремни да занемаре и прекрше.

на реплику има председник (или представник) посланичке групе.

О одржавању реда на седници се стара председник парламента. Пословничким одредбама (чл. 105 – 117) уређено је да на седници Народне скупштине нико не може да говори пре него што затражи и добије реч од председника, при чему посланици, по правилу говоре са свог посланичког места, а са говорнице могу да говоре председник Републике, председник Владе и друга лица, по одобрењу председника Народне скупштине. Говорници нико не може да приђе док не добије одобрење председника. Говорник може да говори само о тачки дневног реда о којој се води претрес, њега не може да прекида или опомиње нико осим председника Народне скупштине (или председавајућег седницом), и само у случајевима предвиђеним Пословником. „За време говора народних посланика или других учесника у претресу, није дозвољено добацавање, односно ометање говорника на други начин, као и сваки други поступак који угрожава слободу говора.“ (члан 106 став 3) Сагласно члану 107 Пословника, говорник на седници дужан је да поштује достојанство Народне скупштине и није дозвољено непосредно обраћање народног посланика другом народном посланику, коришћење увредљивих израза, као ни изношење чињеница и оцена које се односе на приватни живот других лица.

Због повреда реда на седници председник Народне скупштине може, сагласно одредбама 109 – 111 Пословника, народном посланику да изрекне мере: *опомену*, *одузимање речи* или *удаљење са седнице*¹⁰⁴⁵, а уз све три мере, као пратећа санкција изриче се и новчана казна, о којој одлучује Одбор за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања. Народном посланику *опомена* се изриче ако приђе говорници без дозволе председника Народне скупштине; ако говори пре него што добије и затражи реч; ако, и поред упозорења председника Народне скупштине, говори о питању које није на дневном реду; ако прекида другог говорника или добацује, односно омета говорника, или на други начин угрожава слободу говора; ако се непосредно обраћа другом посланику; ако употребљава псовке и друге увредљиве изразе; ако износи чињенице и оцене које се односе на приватни живот других лица; ако другим поступцима нарушава ред на седници или поступа противно пословничким одредбама. *Мера одузимања речи* изриче се посланику коме су претходно изречене две опомене, а који и после тога нарушава ред на седници или поступа противно одредбама пословника, при чему је посланик коме се изрекне таква мера дужан да прекине излагање, а у супротном му председник Скупштине искључује озвучење и, по потреби, одређује паузу. Мера удаљења са седнице изриче се посланику који и после изречене мере одузимања речи омета или спречава рад на седници, не поштује одлуку председника Народне скупштине о изрицању мере одузимања речи, или наставља да чини друге прекршаје пословника. Таква мера може се изрећи посланику без претходно изречених мера и онда када физички насрне на друго лице у скупштинском здању. Посланик коме је изречено удаљење са седнице дужан је да се одмах удаљи из скупштинске сале, при чему ако то одбије, председник ће наложити скупштинском обезбеђењу да тог народног посланика на силу удаљи са седнице и одредити паузу до извршења мере удаљења (овакво прецизирање поступања у вези са одређивањем паузе, унето је у Пословник на основу ранијих искустава из парламентарног живота, ради онемогућавања давања публицитета егзибиционистичким поступањима одређених посланика приликом извршења наведене мере уз ангажовање скупштинског обезбеђења)¹⁰⁴⁶. Мере опомене и одузимања речи примењују се за дан када су изречене, док се мера удаљења примењује за наредних 20 дана рада Народне скупштине од дана удаљења, с тим што народни посланик има право да присуствује седници у дану за гласање. Ако председник Народне скупштине

¹⁰⁴⁵ Овлашћење председника Народне скупштине да изрекне меру удаљења са седнице је пословнички новитет у важећем Пословнику, јер је у ранијим пословницима такву меру председник Народне скупштине могао само да предложи, док је о њој одлучивала Народна скупштина.

¹⁰⁴⁶ Видети нпр. „Обезбеђење изнело Обрадовића из скупштинске сале због дувања у пиштаљку“, *Политика*, 06.05.2020, <https://www.politika.rs/scc/clanak/453572/Obradovic-udaljen-iz-skupstinske-sale-zbog-duvanja-u-pistaljku>; приступ: 21.12.2023.

редовним мерама не може да одржи ред на седници, одредиће паузу док се ред не успостави. Осим на народне посланике, одредбе Пословника о реду на седници примењују се и на друге учеснике на седници Народне скупштине.

Сагласно чл. 116 и 117 Пословника, правила о расправи и одржавању реда на седници Народне скупштине примењују се и за рад и одржавање реда на седницама скупштинских одбора, при чему се о реду на седници одбора стара председник одбора, а о изреченој мери на седници одбора председник одбора извештава председника Народне скупштине, који о томе извештава Одбор за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања.

Пословник је прецизирао и поступак одлучивања (чл. 122 – 140), при чему Народна скупштина одлучује гласањем (јавним и тајним) народних посланика, у складу са Уставом, законом и Пословником. Када одлучују јавним гласањем Народна скупштина и њена тела гласају употребом електронског система за гласање, дизањем руке (ако електронски систем није у употреби или ако се седница одржава у просторији где нема таквог система или ако Народна скупштина претходно о томе одлучи) или прозивком (на захтев народног посланика). За гласање путем електронског система посебно су значајне одредбе члана 127 Пословника, према којима су народни посланици дужни да користе искључиво своје идентификационе картице, као и да се идентификују при уласку у салу убацивањем картице у посланичку јединицу, и да се одјаве приликом напуштања сале. Посебно значајна је „казнена“ одредба става 2 тог члана Пословника која се односи на посланике који су спремни да искористе идентификациону картицу другог народног посланика или да на други начин злоупотребе електронски систем за гласање. Таквим посланицима председник Народне скупштине овлашћен је да изрекне меру удаљења са седнице, и да гласање у којем је злоупотреба учињена поништи, да одмах приступи идентификацији посланика и поновном гласању. Занимљива је и „казнена“ одредба из става 3 истог члана, према којој посланик који се није идентификовао на прописани начин, нема право да добије реч током расправе. Поступање народних посланика са идентификационим картицама надаље се уређује и одредбама чл. 128 и 129, на основу којих су посланици дужни да идентификационе картице носе са собом при изласку из сале Народне скупштине, а ако народни посланик напусти салу за седнице, а његова картица остане у посланичкој јединици, односно поред ње, скупштинска служба је овлашћена да одмах такву картицу достави генералном секретару Народне скупштине, при чему ће картица бити враћена посланику при уласку у салу. Такође, народни посланик је дужан да нестанак своје идентификационе картице одмах пријави генералном секретару Народне скупштине, а уместо картице коју посланик изгуби у току седнице генерални секретар ће издати привремену картицу ради коришћења до краја текуће седнице, о чему ће обавестити председника Народне скупштине. Издату привремену картицу посланик је обавезан да врати генералном секретару одмах после завршетка седнице за коју му је привремена картица била дата на коришћење.

У поступку контроле рада Владе, са становишта положаја и овлашћења посланика од значаја су њихова права на: посланичко питање; учешће у улагању интерпелације у вези са радом Владе и у гласању о неповерењу Влади; редовно и благовремено обавештавање о свим питањима потребним за вршење функције; обавештавање у вези са посланичким захтевима за давање обавештења и објашњења од надлежних функционера.

Сагласно чл. 204 до 216 Пословника, народни посланик има право да Влади или поједином министру из њихове надлежности, у току седнице или између две седнице, постави јасно формулисано посланичко питање, у писаном облику или усмено, у тачно одређено време седнице.¹⁰⁴⁷ Поводом одговора на постављено питање, посланик који је питање поставио има

¹⁰⁴⁷ „Посланичка питања постављају се Влади, у присуству чланова Владе, сваког последњег четвртка у месецу, на седници која је у току, од 16.00 до 19.00 часова, када се прекида рад по дневном реду.“ – члан 205 став 1 Пословника; „За време ванредног заседања, на седници Народне скупштине, могу се постављати посланичка питања и другог дана у месецу, ако подносилац захтева за ванредно заседање то предвиди у свом захтеву.“ – члан 205 став 3 Пословника.

право да коментарише одговор или постави допунско питање. Одговор на допунско питање посланик може такође да коментарише. У случају да одговор на посланичко питање садржи податке који представљају тајну, Влада, односно надлежни министар могу предложити да се одговор саслуша уз искључење јавности. Право на постављање питања имају сви посланици, а у данима кад министри одговарају на посланичка питања обезбеђује се директан пренос.

Према чл. 220 – 227 Пословника, најмање 50 посланика може да поднесе искључиво у писаном облику, преко председника Скупштине, интерпелацију у вези с радом Владе или појединог њеног члана. Интерпелација мора да садржи јасно и сажето формулисано питање које треба размотрити, са образложењем, име овлашћеног представника подносилаца, и потписе свих подносилаца. Неуредну интерпелацију подносиоци су дужни да уреде у року од 15 дана од дана подношења, а ако то не учине, интерпелација се сматра повученом. Одговор Владе или надлежног министра доставља се у року од 30 дана од дана пријема интерпелације и ставља се на дневни ред прве наредне седнице, с тим што председник парламента може да предложи да се интерпелација стави на дневни ред текуће седнице. Ако Народна скупштина не прихвати Владин одговор на интерпелацију, гласа се о неповерењу Влади или члану Владе, ако председник Владе или одређени министар претходно не поднесе оставку. Поднета интерпелација може да се повуче до гласања о одговору на интерпелацију, а претрес поводом одговора мора да се заврши на седници на којој је започет. О питању које је било предмет интерпелације не може се поновно расправљати пре истека рока од 90 дана од дана гласања.

Према чл. 217 – 219 Пословника, најмање 60 посланика може да поднесе писани предлог (преко председника Скупштине) за изгласавање неповерења Влади или поједином члану уз навођење разлога за предлог. Предлог Народна скупштина разматра на првој наредној седници, најраније пет дана од дана подношења предлога.

Сагласно чл. 286 и 287 Пословника, поред осталих права која проистичу из посланичке функције (нпр. право на плату или надокнаду трошкова), посланици имају право да буду редовно и благовремено обавештавани о свим питањима потребним за вршење посланичке функције, достављањем службених публикација и информативног и документационог материјала о питањима на дневном реду. Такође, имају право да траже обавештења и објашњења од председника Народне скупштине, председника Владе и министара, те других јавних функционера, о питањима из оквира њихових права и дужности, односно надлежности органа којим руководе.

На основу члана 283 Пословника, народном посланику, који је иначе дужан да учествује у раду Народне скупштине, не може да се ускрати улазак и боравак у згради Народне скупштине, а према члану 288 Пословника, народни посланик има право да користи просторије које су му стављене на располагање за рад и састанке са грађанима. Скупштински пословник није уредио право народних посланика на коришћење службених просторија за сусрет са грађанима, ван седишта парламента.

Што се тиче јавности рада, на основу чл. 255-261, седнице Народне скупштине и њених радних тела, по правилу су јавне, а могу бити затворене за јавност само у случајевима одређеним законом, на образложен предлог Владе, надлежног одбора или бар 20 посланика, о чему Скупштина одлучује без претреса. Јавност рада радних тела може бити искључена одлуком тела на образложен предлог најмање трећине чланова. О одлуци о искључењу јавности издаје се саопштење за јавност. На другој страни, представници средстава јавног информисања имају слободан приступ скупштинским и седницама радних тела и морају им бити обезбеђени услови непоходни за праћење рада на седницама. Новинари акредитовани за праћење рада Народне скупштине могу да користе стенографске белешке, а кад их цитирају, морају да назначе да ли су излагања ауторизована. Јавност рада обезбеђена је и објавама о раду парламента на интернет страници Народне скупштине. Јавност рада обезбеђује се и кроз издавање службених саопштења за јавност која припрема надлежна служба, а одобрава председник Народне скупштине, или лице које он овласти. Осим тога, сваки народни посланик

може да одржи конференцију за новинаре у Народној скупштини.

Питање имунитета народних посланика уређено је одредбама чл. 252 – 254 Пословника, с тим што се пословничке одредбе односе искључиво на поступак пред Народном скупштином везан за имунитет неповредивости посланика, док о неодговорности посланика Пословник не говори. На основу члана 65 став 2 Пословника, поред осталог, разлоге престанка мандата и предлоге за потврђивање мандата народних посланика разматра и Народној скупштини подноси извештај, питања успостављања или укидања имунитета народних посланика, у складу са Уставом и законом, разматра и предлог одлуке подноси Народној скупштини Одбор за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања.

1.4. Кодекс понашања народних посланика

За поступање народних посланика у вршењу посланичке функције несумњив значај има *Кодекс понашања народних посланика* који је Народна скупштина, прилично закаснило и тек на препоруку ГРЕКО,¹⁰⁴⁸ усвојила 24.12.2020. године¹⁰⁴⁹. Наведеним кодексом успостављени су етички стандарди понашања народних посланика српског парламента у обављању посланичке функције.

Сагласно Кодексу, народни посланик обавља посланичку функцију у складу са Уставом, Законом о Народној скупштини, Пословником Народне скупштине, Кодексом и другим прописима и општим актима, и дужан је да у обављању посланичке функције поступа у јавном интересу, тако да лични, приватни или интерес групе или политичке странке не буде изнад јавног интереса.¹⁰⁵⁰

За разматрање функционалног аспекта имунитета неодговорности посланика од значаја су одредбе члан 2 ст. 2 и 3 Кодекса сагласно којима народни посланик учествује у раду Народне скупштине и њених радних тела, радних група за израду предлога аката и у другим облицима рада у Народној скупштини; народни посланик остварује стални и непосредни контакт са грађанима у посланичким канцеларијама, на трибинама и другим јавним скуповима, као и одговарањем на питања грађана која су упућена поштом и електронским путем; народни посланик одржава састанке са представницима невладиних организација, удружења грађана и других интересних група и настоји да иницијативе, сугестије и предлоге које добије од грађана афирмише пред надлежним радним телима Народне скупштине.

За разматрање садржинског аспекта имунитета неодговорности од значаја су следеће одредбе Кодекса:

- народни посланик је дужан да се понаша на начин којим ће јачати интегритет и поверење јавности у Народну скупштину, и којим неће угрозити углед Народне скупштине и народних посланика (члан 6 став 1);
- народни посланик је дужан да савесно обавља функцију, да уважава друге посланике, да се пристојно и са дужном пажњом и поштовањем односи према грађанима, да у свом раду и иступањем у јавности не поступа с предрасудама и стереотипима и не подстиче их, да не

¹⁰⁴⁸ GRECO – Group of States against Corruption - антикорупционо тело Савета Европе образовано ради праћења усклађености држава са стандардима организоване борбе против корупције. Видети: *Други извештај ГРЕКО о усклађености у Четвртом кругу евалуације за Републику Србију*, објављен 26.11.2020. <https://acas.rs/lat/news/175>, приступ: 1.2.2024.

¹⁰⁴⁹ Одлука о усвајању Кодекса понашања народних посланика РС Број 69 од 24. децембра 2020. године, https://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2020/RS69-20.pdf, приступ: 21.12.2023; *Кодекс понашања народних посланика РС* објављен у „Службеном гласнику РС“, број 156/2020, пречишћен текст са изменама из „Службеног гласника РС“, број 93/21, у примени од 25.09.2021.

¹⁰⁵⁰ Чланом 3 Кодекса, којим је пледирано обављање функције у јавном интересу и мимо интереса политичке странке, покушано је, сматрамо безуспешно, одређено амортизовање неугодне уставне норме из члана 102 став 2 Устава којом је прописана могућност давања оставке на посланичку функцију, чиме је пружена могућност партијске контроле скупштинског деловања народних посланика.

користи изразе и гестикулације које вређају или омаловажавају људско достојанство и нарушавају достојанство Народне скупштине, да не уноси у салу у којој се одржава седница симболе и обележја политичке странке и стране државе осим дискретних обележја политичке странке (члан 8);

- народном посланику, поред осталог, није дозвољено да злоупотребљава посланичку функцију ради личне користи или користи политичке странке (члан 9);

- народни посланик се опредељује, иступа и гласа по сопственом уверењу и неће деловати или гласати у интересу другог лица тако да угрози своју слободу гласања и неће тражити, прихватити или примити било какву непосредну или посредну финансијску корист или другу награду у замену за утицај или гласање о предлозима аката и другим питањима који су на дневном реду седнице Народне скупштине или њеног радног тела (члан 11);

- народни посланик се у обављању посланичке функције уздржава од било каквог понашања које би, по важећем међународном или домаћем кривичном праву, могло да се окарактерише као активно или пасивно подмићивање и избегава сваку ситуацију која би могла да наговести подмићивање или корупцију (члан 14);

Одредбама Кодекса уређена је и јавност рада народних посланика на тај начин што:

- народни посланик треба да настоји да обезбеди јавност свог рада и да одговори на захтеве представника средстава јавног информисања за давање информација у вези са обављањем посланичке функције (члан 19);

- народни посланик је дужан да на јавно изречен захтев образложи разлоге за своје поступање и одлуку за коју се залаже и наведе све чињенице и околности на којима су поступак и одлука засновани, а ако су чињенице и околности поверљиве природе, објасниће разлоге свог иступања на начин којим неће угрозити поверљивост свог иступања, при чему не сме да износи податке, чињенице и оцене из личног или породичног живота другог лица које могу да нашkode части или угледу тог лица (члан 20);

- народни посланик подстиче сваку меру којом се повећава отвореност према јавности и сваку меру која има за циљ унапређење медијског праћења његових активности у обављању посланичке функције и функционисања Народне скупштине (члан 21).

Кодексом је уређен и поступак за утврђивање повреде Кодекса, као и мере које се изричу у случајевима повреде Кодекса.

Поступак за утврђивање повреде Кодекса покреће се образложеном пријавом коју може поднети свако физичко или правно лице и која не може бити анонимна. Поступак води Одбор за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања. Уколико утврди да је народни посланик повредио Кодекс, Одбор доноси одлуку о повреди Кодекса и изриче прописану меру. Одлука Одбора је коначна, а за непоштовање Кодекса могу се изрећи мере: *опомена* и *јавна опомена* (која се објављује на интернет страници Народне скупштине на време од 30 дана). Обе мере, као супсидијарну санкцију са собом повлаче новчану казну и то, за опомену – 10% месечне посланичке плате, а за јавну опомену – 50% месечне посланичке плате. Народном посланику коме је због повреде реда на седници Народне скупштине изречена мера у складу са Пословником, не може се по истом основу изрећи мера повреде Кодекса. Одбор води евиденцију поступака и мера изречених због повреде Кодекса, које се објављују на интернет страници Народне скупштине.

На основу свега наведеног може се закључити да су позитивни прописи који уређују положај Народне скупштине, њену организацију, надлежности и начин функционисања, те положај посланика, њихове парламентарне активности и њихов посланички имунитет, потпуно у оквиру достигнутих парламентарних стандарда у демократским парламентарним системима европских држава.

2. Повреде закона које би могле бити обухваћене „деликтима-изјавама“ и другим радњама у вршењу посланичке функције, због којих народни посланик може добити заштиту имунитета неодговорности

Имунитет неодговорности, како је већ наведено, штити народног посланика од кривичне и (свих) других врста одговорности, изузев дисциплинске одговорности пред самом Народном скупштином, у складу са скупштинским пословником.

Строго узев, према В. Петрову и И. Вуковићу, имунитет неодговорности може покрити сва кривична дела која народни посланик може да изврши својим посланичким говором, без обзира на објекат кривичноправне заштите који је угрожен.¹⁰⁵¹ На овом месту ћемо, међутим, поменути кривична дела која би најчешће могла доћи у обзир за извршење „деликтом-изјавом“ или на други начин (нпр. конклюдентном радњом) у току вршења посланичке функције.

Бројни су „деликти-изјаве“ и друга дела, прописана Кривичним законом¹⁰⁵² Републике Србије, чијим извршењем би народни посланици током вршења функције могли да почине кривично дело због којег би могли добити заштиту имунитета неодговорности.

У глави 14 КЗ која се односи на кривична дела против слобода и права човека и грађанина, такво дело је, нпр, *угрожавање сигурности* из члана 138 КЗ, које подразумева претњу да ће се напасти на живот и тело неког лица или њему блиског лица. Квалификовани облик тог дела подразумева претњу упућену према председнику Републике, народном посланику, председнику и члановима Владе и другим функционерима и службеницима.¹⁰⁵³

Из наведене главе 14 КЗ народни посланици могу извршити и кривично дело *неовлашћеног објављивање и приказивања туђег списка, портрета и снимка* из члана 145 став 1 КЗ¹⁰⁵⁴, као и кривично дело *неовлашћеног прикупљања личних података* из члана 146 став 2 КЗ, које подразумева коришћење противно закону неовлашћено прикупљених личних података неког лица.

У глави 17 (Кривична дела против части и угледа), са становишта имунитета неоговорности (и неповредивости) од значаја су кривична дела: *увреде* из члана 170 став 1 КЗ и *увреде путем штампе, радија, телевизије или сличних средстава* из члана 170 став 2 КЗ,¹⁰⁵⁵ а такође и кривично дело *изношења личних и породичних прилика* из члана 172 став 1 и 2 КЗ.¹⁰⁵⁶

¹⁰⁵¹ Тако би, без сумње, то могло бити и кривично дело подстрекавања на убиство или злостављање неког лица. О томе видети: Владан П. Петров, Игор. Р. Вуковић, „Имунитет неодговорности посланика – уставноправни и кривичноправни поглед“, стр. 285.

¹⁰⁵² *Кривични законик Републике Србије*, „Службени гласник РС“, бр. 85/2005, 85/2005-испр., 107/2005-испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 и 35/2019).

¹⁰⁵³ „Ко угрози сигурност неког лица претњом да ће напасти на живот или тело тог лица или њему блиског лица, казниће се новчаном казном или затвором до једне године. (став 1) ... Ко дело из става 1 овог члана учини према председнику Републике, народном посланику, председнику Владе, члановима Владе, судији Уставног суда, судији, јавном тужиоцу и заменику јавног тужиоца, адвокату, полицијском службенику и лицу које обавља послове од јавног значаја у области информисања, у вези са пословима које обавља, казниће се затвором од шест месеци до пет година. (став 3)“

¹⁰⁵⁴ „Ко објави или прикаже спис, портрет, фотографију, филм или фонограм личног карактера без пристанка лица које је спис саставило или на кога се спис односи, односно без пристанка лица које је приказано на портрету, фотографији или филму или чији је глас снимљен на фонограму или без пристанка другог лица чији се пристанак по закону тражи и тиме осетно задре у лични живот тог лица, казниће се новчаном казном или затвором до две године.“ – члан 145 став 1 КЗ.

¹⁰⁵⁵ Одредбом члана 170 став 4 КЗ прописано је да се за дело увреде неће казнити учинилац, ако је излагање дато у оквиру озбиљне критике у научном, књижевном или уметничком делу, у вршењу службене дужности, новинарског позива, политичке делатности, у одбрани неког права или заштити оправданих интереса, ако се из начина изражавања или из других околности види да то није учинио у намери омаловажавања.

¹⁰⁵⁶ Члан 172:

„Ко износи или проноси штогод из личног или породичног живота неког лица што може шкодити његовој части или угледу, казниће се новчаном казном или затвором до шест месеци. (став 1) Ако је дело из става 1 овог члана учињено путем штампе, радија, телевизије или сличних средстава или на јавном скупу, учинилац ће се казнити новчаном казном или затвором до једне године. (став 2)“

За наведена кривична дела гони се по приватној тужби оштећеног. Народни посланици, такође, могу да изврше и кривична дела: *повреда угледа Србије* из члана 173 КЗ,¹⁰⁵⁷ *повреда угледа због расне, верске, националне или друге припадности* из члана 174 КЗ,¹⁰⁵⁸ *повреда угледа стране државе или међународне организације* из члана 175 КЗ,¹⁰⁵⁹ за које се гони по одобрењу Врховног државног тужиоца. Чланом 176 КЗ прописано је да се за дела из чл. 173 до 175 КЗ учинилац неће казнити, за радње које је, поред осталог, извршио у оквиру политичке делатности, ако се из начина изражавања види да то није учинио у намери омаловажавања или ако докаже истинитост свог тврђења.

Што се тиче кривичног дела увреде, закон не дефинише шта је увреда, већ кривично дело одређује последично („ко увреди“) али се увредама свакако сматрају изјаве или понашања (симболички знакови или радње) којима се омаловажава или понижава друго лице,¹⁰⁶⁰ при чему су изјаве и понашања увредљиви само уколико објективно значе омаловажавање или понижавање другог лица. Оне могу бити усмерене на лична својства оштећеног (пол, године старости, здравствено стање, изглед, интелигенција, раса, националност, вера, сексуално опредељење) или на његов социјални и друштвени статус (образовање, имовни статус, запослење, друштвени положај). Могу бити изречене директно или у алузијама. За постојање увреде није неопходна намера учиниоца да увреди оштећеног, већ је довољна сама чињеница објективног постојања увреде. Квалификовани облик увреде је *јавна увреда* (углавном нанета преко медија или, у новије време, преко друштвених мрежа). Посебни облик увреде је *реална увреда* која се може остварити нпр. лаким шамарањем или другим овлашним ударцем (тзв. чврга), повлачењем за косу, стављањем тзв. магарећих ушију на главу, поливањем водом итд.

Радња извршења кривичног дела *клевете* је изношење или проношење неистинитих тврдњи или података о неком лицу које могу шкодити части или угледу тог лица,¹⁰⁶¹ при чему је ово кривично дело било једино код којег је терет доказивања стајао на окривљеном. Но, ово кривично дело декриминализовано је у кривичном законодавству Србије 2012. године, тако да је парламентарна неодговорност почев од 2012. године излишна код клевете (осим, ако клевета није повод за грађанскоправни спор по захтеву за накнаду штете). Иако је декриминализовање клевете добар део јавности протумачио као унапређење слободе штампе и говора,¹⁰⁶² оно и данас изазива озбиљне недоумице појединих домаћих експерата по питању свирсисходности таквог чина.¹⁰⁶³ Тако се против декриминализације клевете изјаснио професор права М. Шкулић који је мишљења да „слобода говора свакако треба да постоји, али се она не мора свести на то да се повређују туђа права и да људи трпе свакакве, па и најгоре лажи које се износе о њима, а које непосредно шкоде њиховој части и угледу. Било је речи о томе да јавне личности морају да имају виши праг толеранције на клевету, него обични грађани зато што су више изложени интересовању јавног мњења. Трпљење лажи, међутим, има својих граница, јер је реч о неистинама које шкоде части и угледу, не само онога на кога се односе, већ чланова његове породице, а нарочито је опасно што штету трпе и малолетне особе“, закључујући да је потпуно погрешна теза да постојање клевете као кривичног дела угрожава слободу медија и

¹⁰⁵⁷ „Ко јавно изложи порузи Србију, њену заставу, грб или химну, казниће се новчаном казном или затвором до три месеца.“

¹⁰⁵⁸ „Ко јавно изложи порузи лице или групу због припадности одређеној раси, боји коже, вери, националности, етничког порекла или неког другог личног својства, казниће се новчаном казном или затвором до годину дана.“

¹⁰⁵⁹ „Ко јавно изложи порузи страну државу, њену заставу, грб или химну, казниће се новчаном казном или затвором до три месеца. (став 1) Казном из става 1 овог члана казниће се и ко јавно изложи порузи Организацију уједињених нација, Међународни црвени крст или другу међународну организацију чији је Србија члан. (став 2)“

¹⁰⁶⁰ Зоран Стојановић, Обрад Перић, *Кривично право – посебни део*, шесто измењено и допуњено издање, Службени гласник, Београд, 2002, 158-161.

¹⁰⁶¹ Зоран Стојановић, Обрад Перић, Наведено дело, стр. 158-161.

¹⁰⁶² „UNS-NUNS: Dekriminalizacija klevete“, B92 – Beta, 22.07.2011, https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2011&mm=07&dd=22&nav_category=11&id=527137, приступ: 18.08.2023.

¹⁰⁶³ Aleksandra Petrović, „Sloboda govora ne treba da bude dozvola za iznošenje laži“, *Politika*, 26.03.2023, <https://www.politika.rs/sr/clanak/544795/sloboda-govora-lazi>, приступ: 18.08.2023.

сматрајући да је кривична пресуда порука свим грађанима да се неистине не могу износити некажњено.¹⁰⁶⁴

Из главе 28: Кривична дела против уставног уређења и безбедности РС, са аспекта разматрања имунитета неодговорности потенцијално могу бити од значаја кривична дела: *угрожавање независности* из члана 305 КЗ,¹⁰⁶⁵ *напад на уставно уређење* из члана 308 КЗ,¹⁰⁶⁶ *позивање на насилну промену уставног уређења* из члана 309 став 1 КЗ,¹⁰⁶⁷ *одавање државне тајне* из члана 316 КЗ,¹⁰⁶⁸ *изазивање националне, расне и верске мржње и нетрпељивости* из члана 317 КЗ.¹⁰⁶⁹

Имунитетом неодговорности могу бити покривена и кривична дела из главе 29: Кривична дела против државних органа - *спречавање службеног лица у вршењу службене радње* из члана 322 КЗ,¹⁰⁷⁰ *напад на службено лице у вршењу службене дужности* из члана 323 КЗ,¹⁰⁷¹ *учествовање у групи која спречи службено лице у вршењу службене радње* из члана 324 КЗ.¹⁰⁷²

Народни посланици у току вршења посланичке функције деликтима-изјавама могу да изврше и одређена кривична дела против правосуђа, прописана главом 30 Кривичног законика. То, на пример, могу бити кривично дело *лажног пријављивања* из члана 334 КЗ¹⁰⁷³ и кривично дело *ометања правде* из члана 336б КЗ.¹⁰⁷⁴

¹⁰⁶⁴ Aleksandra Petrović, Наведени чланак.

¹⁰⁶⁵ „Ко на противустанован начин покуша да доведе Србију у положај потчињености или зависности према некој другој држави, казниће се затвором од три до петнаест година.“

¹⁰⁶⁶ „Ко силом или претњом употребе силе покуша да промени уставно уређење Србије или да свргне највише државне органе, казниће се затвором од три до петнаест година.“

¹⁰⁶⁷ „Ко у намери угрожавања уставног уређења или безбедности Србије позива или подстиче да се силом промени њено уставно уређење, свргну највиши државни органи или представници тих органа, казниће се затвором од шест месеци до пет година.“

¹⁰⁶⁸ „Ко неовлашћено непозваном лицу саопшти, преда или учини доступним податке или документе који су му поверени или до којих је на други начин дошао, а који представљају државну тајну, казниће се затвором од једне до десет година. (став 1) Ко другом лицу саопшти податке или документе за које зна да су државна тајна, а до којих је противправно дошао, казниће се затвором од шест месеци до пет година. (став 2)“

¹⁰⁶⁹ „Ко изазива или распирује националну, расну или верску мржњу, или нетрпељивост међу народима или етничким заједницама које живе у Србији. Казниће се затвором од шест месеци до пет година. (став 1)“

¹⁰⁷⁰ „Ко силом или претњом да ће непосредно употребити силу спречи службено лице у вршењу службене радње коју предузима у оквиру својих овлашћења или га на исти начин принуди на вршење службене радње, казниће се затвором од једне до пет година. (став 1) Ако приликом извршења дела из ст. 1 овог члана учинилац увреди или злостави службено лице или му нанесе лаку телесну повреду или прети употребом оружја, казниће се затвором од две до осам година. (став 2) Ко дело из ст. 1 и 2 овог члана учини према службеном лицу у вршењу послова јавне или државне безбедности или дужности чувања јавног реда и мира, спречавања или откривања кривичног дела, хватања учиниоца кривичног дела или чувања лица лишеног слободе, казниће се затвором од три до десет година. (став 3)“; за покушај дела из ст. 1-3 овог члана се такође кажњава. За дела из ст. 1-3 овог члана ако је учинилац био изазван незаконитим или грубим поступањем службеног лица, може се ослободити од казне.

¹⁰⁷¹ „Ко нападне или прети да ће напасти службено лице у вршењу службене дужности, казниће се затвором од једне до пет година. (став 1) Ако је дело учињено према службеном лицу у вршењу послова јавне или државне безбедности, учинилац ће се казнити затвором од три до десет година. (став 3)“; И за покушај дела се кажњава, с тим што се учинилац може ослободити од казне уколико је био изазван незаконитим или грубим поступањем службеног лица.

¹⁰⁷² „Ко учествује у групи која заједничким деловањем спречи службено лице у вршењу службене радње или га на исти начин принуди на вршење службене радње, казниће се за само учествовање затвором од шест месеци до три године. (став 1)“ И покушај овог кривичног дела је кажњив.

¹⁰⁷³ „Ко пријави одређено лице да је учинило кривично дело за које се гони по службеној дужности, а зна да то лице није учинилац тог дела, казниће се затвором од три месеца до три године. (став 1) Ко сам себе пријави да је учинио кривично дело за које се гони по службеној дужности, иако зна да га није учинио, казниће се новчаном казном или затвором до једне године. (став 3) Казном из ст. 3 овог члана казниће се и ко пријави да је учинио кривично дело за које се гони по службеној дужности, иако се зна да то дело није учињено. (став 4)“.

¹⁰⁷⁴ „Ко друге позива на отпор или на неизвршење судских одлука или на други начин омета вођење судског поступка, казниће се затвором до три године и новчаном казном. (став 1) Ко увредом, силом, претњом или на други начин омета или спречи судију, јавног тужиоца, заменика јавног тужиоца или адвоката у вршењу судијске

Народни посланици би могли да изврше и одређена кривична дела против јавног реда и мира из главе 31 КЗ. То је, на пример, дело *изазивања панике и нереда* из члана 343 КЗ.¹⁰⁷⁵

Из главе 33 КЗ: Кривична дела против службене дужности, народни посланици могли би да почине кривично дело *одавања службене тајне* из члана 369 КЗ.¹⁰⁷⁶

Из главе 34 КЗ која се односи на кривична дела против човечности и других добара заштићених међународним правом, народни посланици својим изјавама у вршењу посланичке функције могу да изврше кривично дело *подстицања на извршење геноцида и ратних злочина* из члана 375 став 7 КЗ, које се врши позивањем или подстицањем других лица да изврше геноцид, злочин против човечности, ратни злочин против цивилног становништва или против рањеника и болесника или ратних заробљеника.

Народни посланици би, такође, могли да у својим скупштинским обраћањима изврше и радње кривичног дела *позивања или подстицања на агресиван рат* из члана 386 став 1 КЗ,¹⁰⁷⁷ при чему су позивање и подстицање облици подстрекавања, које подразумева „умишљајно навођење другог лица да изврши кривично дело“¹⁰⁷⁸. При томе, подстрекавање се може појавити као навођење другог лица да донесе одлуку о извршењу кривичног дела (позивање) или да већ донету одлуку учврсти и оствари (подстицање).¹⁰⁷⁹ Са друге стране, хипотетички постављено, посланик би са скупштинске говорнице могао и да посаветује извршиоца неког кривичног дела, на пример, како да најефикасније изврши кривично дело или да му пружи моралну подршку, чиме би извршио радњу тзв. психичког помагања.¹⁰⁸⁰

Будући да се велики број кривичних дела може извршити радњама подстрекавања и помагања, Кривични законик инкриминисао је и подстрекавање и помагање. На основу члана 34 КЗ, ко другог са умишљајем подстрекне да изврши кривично дело, казниће се казном прописаном за то кривично дело (став 1), а ко другог са умишљајем подстрекава на извршење кривичног дела чији покушај је по закону кажњив, а дело не буде ни покушано, казниће се као за покушај кривичног дела (став 2). Такође, према члану 35 КЗ, ко другоме са умишљајем помогне у извршењу кривичног дела, казниће се казном прописаном за то кривично дело, или ублаженом казном, (став 1), при чему се, поред осталог, као помагање у извршењу кривичног дела нарочито сматра давање савета или упутстава како да се изврши кривично дело.

Народни посланици би у свом парламентарном деловању, такође могли да изврше и кривично дело везано за *расну и другу дискриминацију* – ширењем идеје о супериорности једне расе над другом или пропагирањем расне мржње или подстицањем расне дискриминације, или јавним одобравањем, негирањем постојања или значајно умањивањем тежине геноцида, злочина против човечности или ратних злочина, или јавном претњом извршења кривичног дела против лица различитих по основу расе, боје коже, вере, националности или неког другог личног својства, из члана 387 ст. 3 до 6. Народни посланици могу извршити и дело *претње*

или тужилачке функције, или адвокатске службе, казниће се затвором од шест месеци до пет година и новчаном казном. (став 2)“

¹⁰⁷⁵ „Ко изношењем или проношењем лажних вести или тврђења изазове панику, или теже нарушавање јавног реда или мира или осујети или значајније омете спровођење одлука и мера државних органа или организација које врше јавна овлашћења, казниће се затвором од три месеца до три године и новчаном казном. (став 1) Ако је дело из става 1 овог члана учињено путем средстава јавног информисања или сличних средстава или на јавном скупу, учинилац ће се казнити затвором од шест месеци до пет година. (став 2)“

¹⁰⁷⁶ „Службено лице које неовлашћено другом саопшти, преда или на други начин учини доступним податке који представљају службену тајну или које прибавља такве податке у намери да их преда непозваном лицу, казниће се затвором од шест месеци до пет година. (став 1) Ако је дело из става 1 овог члана учињено из користољубља или у погледу нарочито поверљивих података или ради објављивања или коришћења података у иностранству, учинилац ће се казнити затвором од једне до осам година. (став 2)“

¹⁰⁷⁷ „Ко позива или подстиче на агресиван рат казниће се затвором од две до дванаест година.“

¹⁰⁷⁸ Зоран Стојановић, *Кривично право – општи део*, Службени гласник, Београд 2001, стр. 266.

¹⁰⁷⁹ Зоран Стојановић, *Кривично право – општи део*, стр. 266. Видети и: Љубиша Лазаревић, *Коментар кривичног законика*, друго издање, Правни факултет Универзитета Унион, Београд, 2011, стр. 896-897.

¹⁰⁸⁰ Зоран Стојановић, *Кривично право – општи део*, стр. 267.

терористичким актима из члана 391 став 2 КЗ или јавног подстицања на извршење терористичких дела из члана 391б КЗ, позивања или подстицања на избегавање војне обавезе из члана 394 став 4 КЗ.

Овако широка лепеза лакших и тежих кривичних дела („деликти-изјаве“) које могу да изврше народни посланици не угрожава ширину опсега ни суштину имунитетске заштите имунитетом неодговорности, чија је сврха да заштити слободу говора у парламентарним расправама и неометан рад парламента, независно од степена друштвене опасности појединачног дела које би могло да настане у току парламентарног говора.

У вези са гласањем у Народној скупштини народни посланици могу да изврше следећа кривична дела из главе 33 КЗ – Кривична дела против службене дужности: *злоупотреба службеног положаја* из члана 359 КЗ,¹⁰⁸¹ *трговина утицајем* из члана 366 КЗ,¹⁰⁸² *примање мита* из члана 367 КЗ.¹⁰⁸³ Овде, међутим, треба бити прецизан. Таква дела нису заштићена имунитетом неодговорности, једно, што њихова веза са гласањем није директна (она по правилу претходе гласању), друго, што суштина тих дела није у изражавању мишљења, него у остваривању противправне имовинске користи, и, треће, што се таква дела, по правилу не догађају у парламенту, ни у вршењу парламентарне функције. С обзиром на наведено, о тим делима би се могло расправљати искључиво на терену имунитета неповредивости.

Народни посланици у вези са вршењем своје посланичке функције, заштићени имунитетом, могу учинити и више прекршаја који су прописани *Законом о јавном реду и миру*¹⁰⁸⁴: *свађа, вика и бука на јавном месту; непристојно, дрско и безобзирно понашање; вређање, вршење насиља, претња или туча; вређање службеног лица у вршењу службене дужности*, при чему би имунитет неодговорности могао евентуално да покрије њихове прекршајне радње везане за свађу и вика на јавном месту (у Народној скупштини)¹⁰⁸⁵, непристојно понашање, вређање или претњу, уколико су извршене у самом скупштинском здању. Остали прекршаји морали би бити покривени имунитетом неповредивости.

Имунитет неодговорности штити народне посланике и од грађанскоправне (неказнене) одговорности за нанету материјалну и нематеријалну штету за повреду части и ширење неистинитих навода.

Према члану 198 *Закона о облигационим односима*¹⁰⁸⁶, ко другоме повреди част, као и ко износи или преноси неистините наводе о прошлости, о знању, о способности другог лица, или о чему другоме, а зна или би морао знати да су неистинити, и тиме му проузрокује материјалну штету, дужан је да је надокнади. (став 1) Но, не одговара за проузроковану штету онај ко учини неистинито саопштење о другоме не знајући да је оно неистинито, ако је он или

¹⁰⁸¹ „Службено лице које искоришћавањем свог службеног положаја или овлашћења, прекорачењем границе свог службеног овлашћења или невршењем своје службене дужности прибави себи или другом физичком или правном лицу какву корист, другом нанесе какву штету или теже повреди права другог, казниће се затвором од шест месеци до пет година. (став 1)“ Кривично дело има два квалификована облика, везана за висину прибављене имовинске користи.

¹⁰⁸² Основни облик овог кривичног дела прописан је ставом 1 наведеног члана: „Ко захтева или прими поклон или какву другу корист за себе или другог, непосредно или преко трећег лица, да коришћењем свог службеног или друштвеног положаја или стварног или претпостављеног утицаја, посредује да се изврши или не изврши нека службена радња, казниће се затвором од шест месеци до пет година.“

¹⁰⁸³ Основни облик овог дела које би могао да изврши народни посланик прописан је у ставу 2 наведеног члана: „Службено лице које непосредно или посредно захтева или прими поклон или другу корист или које прими обећање поклона или друге користи за себе или другог да у оквиру свог службеног овлашћења или у вези са својим службеним овлашћењем изврши службену радњу коју би морало извршити или да не изврши службену радњу коју не би смело извршити, казниће се затвором од две до осам година.“

¹⁰⁸⁴ *Закон о јавном реду и миру*, „Службени гласник РС“, бр. 6/2016 и 24/2018.

¹⁰⁸⁵ Раније је било речи о томе да има правних експерата који негирају чињеницу да сала Народне скупштине представља јавно место (адвокат Рајко Даниловић). Видети одељак о одузимању имунитета савезном посланику Војиславу Шешељу.

¹⁰⁸⁶ *Закон о облигационим односима*, „Службени гласник РС“, број 18/2020.

онај коме је саопштење учинио имао у томе озбиљног интереса. (став 2)

Сагласно одредбама члана 200 Закона о облигационим односима, за претрпљене душевне болове због повреде угледа, части, слободе или права личности, као и за страх, суд ће, ако нађе да околности случаја, а нарочито јачина болова и страха и њихово трајање то оправдава, досудити правичну новчану накнаду, независно од накнаде материјалне штете, као и у њиховом одсуству. (став 1) Приликом одлучивања о захтеву за накнаду нематеријалне штете, као и о висини њене накнаде, суд ће водити рачуна о значају повређеног добра и циљу коме служи та накнада, али и о томе да се њоме не погодује тежњама које нису спојиве са њеном природом и друштвеном сврхом.

3. „Деликти-изјаве“ у пракси Народне скупштине Србије

Неодговорност не значи некажњивост, подсећамо на речи Г. Каркасона, који запажа да многи погрешно верују у некажњивост парламентарца.¹⁰⁸⁷ За демократски квалитет парламентарне расправе посебан је проблем што у то да неодговорност доиста значи некажњивост верују и сами парламентарци који се и понашају сагласно тој погрешној перцепцији имунитета неодговорности. Нарочито представници парламентарне већине, углавном осокољени чињеницом да припадају већини која све више (не односи се више само на енглески парламент) може да учини баш све, осим да мушкарца претвори у жену.

Неслагање је суштина парламентарне дебате и „строго гледано, неслагање би требало да буде темељна врлина политичког живота у демократији, и то у мери да се без икаквих околишања демократски начин владавине може, идеално гледано, дефинисати као онај који не само што не гуши неслагање, већ га прихвата као извор своје снаге, а не слабости“.¹⁰⁸⁸ Али демократско неслагање подразумева способност (и храброст) чути и другу страну и замислити се над њеним аргументима. И уважити их, ако су исправни и општекорисни. Тај идеал у политици данашњег времена чини се наивним.

Типичан пример непарламентарног парламента је српска Народна скупштина. У њој је аргументовани сусрет супротних ставова замењен фронтовском борбом власти и опозиције који, једни друге, доиста доживљавају као непријатеље које треба поразити и, чак, истребити. Зато није чудо што се у таквом парламентарном миљеу као једини „исправни“ аргумент политичког сучељавања у дебати промовише напад *ad hominem*. Без обзира и без пардона. Међутим, овакав „расплет“ представничке демократије у трећој деценији XXI века није одлика само нашег парламентаризма, иако наш облик парламентарног живота ипак припада највулгарнијем поимању парламентарне борбе. Парламентарна комуникација данашњег тзв. „постлибералног поретка (или хаоса)“ у којем пуцају шавови политичког модела представништва и либералне демократије,¹⁰⁸⁹ обилује неаргументованом какофонијом, чији циљ није расправљање значајних политичких питања, него потпуна компромитација, демонтиража, чак, и уништење политичке конкуренције. У таквом парламентарном миљеу нема места ни за етикецију, ни за самилост према политичком противнику, ни за размишљање о последицама вербалног стрељања оних који нису „ми“. Ловци на рејтинг и „ослушкивачи“ јавног мњења су одавно начисто са тим да у данашњој политици, која је у основи емоционална, а не рационална, утисак полако постаје мишљење¹⁰⁹⁰ и да у њој све мање има места за начелне ставове, расправљање о идејама и дуг процес изналажења најадекватнијих решења. Уместо тога, политичкој публици се нуде политички риалити и скандал, два облика истог пута у персонализацију политике,¹⁰⁹¹ у оквиру које онога ко је наш треба издићи на пиједестал политичког „божанства“, а онога ко није „наш“ треба провући кроз каљугу најприземнијих

¹⁰⁸⁷ *La Constitution*, introduite et commentée par Guy Carcassonne paragraphe 188, p. 151, et paragraphe 193, p. 153.

¹⁰⁸⁸ Dijego Fuzaro, *Misliti drugačije – Filozofija neslaganja*, Clio, Beograd, 2020, стр. 29.

¹⁰⁸⁹ Manuel Kastels, Наведено дело, стр. 14.

¹⁰⁹⁰ Исто, стр. 27.

¹⁰⁹¹ Исто.

(стварних и измишљених) скандала.

Зашто, дакле, уместо аргументованих сукоба мишљења, имамо нападе на личност, тако честе у нашем парламенту? Ако је данас најделотворнији облик политичке борбе онај којим се разара поверење у личност као носиоца одређене политичке идеје свим средствима моралног уништења, и ако је одјек негативних порука у јавности пет пута већи у односу на одјек позитивних,¹⁰⁹² дифамирање политичких противника се намеће као идеално решење освајања и, још више, очувања власти.

У том контексту треба тумачити и „храброст“, односно безобзирност појединих партијских јастребова у домаћем парламенту који у својим вербалним иступима, лишеним икаквог начела, истовремено испљују салве удворичког говора према првом у својој партији и рафале увреда на рачун својих политичких противника, утркујући се у безобзирности.

Називајући такву вербалну (и невербалну) комуникацију у Народној скупштини „парламентарном патологијом“, неуропсихијатар Петар Бокун је дао стручно објашњење скупштинског антиговора: „Због диктата медија у фокусу су они људи који својим ментално-психолошким и интелектуално-стручним квалитетима то никако не заслужују... Верујући да је то оно што је некад била политика Дизраелија, Гледстона, Пашића... наши политичари играју улоге у којима се не сналазе. У недостатку аргумената они троше сирове речи, вулгарности, алузије јевтине и личне. Код њих важи *ad personam* а не *ad argumentum*“.¹⁰⁹³

Српски парламент обилује политичким говором лишеним сваке етикеције, говором увреда, клевета, мржње, чак, према свему што је другачије. Тај такозвани парламентарни антиговор показује тренд раста из сазива у сазив, из године у годину, из заседања у заседање, из седнице у седницу наше Народне скупштине и скупштинских радних тела.

Обиље је таквих примера. Овде ћемо издвојити само неке посебно упечатљиве.

На седници Народне скупштине одржаној 7. маја 2007, испровоциран констатацијом посланика Демократске странке Србије (ДСС) Милоша Алигрудича да његов говор „нема везе с мозгом“, посланик Демократске странке (ДС) Драган Шутановац је реплицирао речима: „Господине Алигрудичу, кад следећи пут будете рекли да ја немам везе с мозгом, молим Вас, скините хулахопке пре тога, па се спремите да Вам уши извучем, како заслужујете“,¹⁰⁹⁴ алудирајући очигледно на сексуално опредељење посланика Алигрудича. Председавајућа седницом, најстарија посланица у сазиву, није ни на који начин реаговала на наведене речи посланика Шутановца. У конкретном случају, радило се или о увреди или о клевети, које би могле бити процесуиране, али је парламентарно часништво посигурно веровало да је посланик заштићен имунитетом неодговорности, јер је до размене увреда са колегом дошло у расправи о тачки дневног реда. Овај случај је занимљив по томе што је до вербалног сукоба између народних посланика дошло на Конститутивној седници новог скупштинског сазива, после верификације мандата, када се и активира имунитет неодговорности. Но, стојимо на становишту, такав скупштински вокабулар увреда које се односе на личност и којима се и повређују лична права народних посланика, не би требало да буду под заштитом имунитета неодговорности.

На истој седници држаној 7. маја 2007, у расправи по тачки дневног реда – избор председника Народне скупштине, распламсала се жучна свађа између Млађана Динкића,

¹⁰⁹² Исто, стр. 27 и 28.

¹⁰⁹³ Зора Латиновић, „Владина спонзоруша с имунитетом“, *НИН архива*, број од 18. децембра 2008, <https://www.nin.rs/arhiva/vesti/12712/vladina-sponzorusa-s-imunitetom>, приступ: 02.02.2024.

¹⁰⁹⁴ Транскрипт са Прве седнице Народне скупштине Србије у сазиву 2007-2008, одржане 7. маја 2007, <https://otvoreniparlament.rs/transkript/6373?page=11>, приступ: 12.12.2023.

посланика и председника странке Г17 Плус, и посланика Александра Вучића, генералног секретара и заменика шефа посланичке групе СРС, у којој је дошло до међусобно размењених жестоких увреда. У више међусобно изазваних реплика, дуплика и триплика, поводом Динкићеве примедбе да је Вучић, који се са говорнице иначе „дере“, предлог Томислава Николића за председника Народне скупштине образлагао „тихим гласићем“, Вучић је Динкића оптужио да је неписмен и да „са чарапом на глави“ краде, отима и пљачка Србију, на шта је Динкић предложио да се обојица одрекну свог имунитета и да на суду разјасне ко је лопов, а ко највећи лажов (мислећи на Вучића), додајући још и оптужбу да је Вучић убица који је индиректно побио много људи. Вучић је узвратио да је Динкић ако не највећи, онда један од највећих пљачкаша у савременој историји Србије и да једино што зна да ради у животу, то је да пљачка. У завршној реплици Вучић је поентирао: „Ви сте, господине Динкићу, убили цео српски народ, убијате Србију од кад сте дошли на власт, убијате сваког од нас и мислите да не сме нико ништа да Вам каже, па ћете да причате којешта, плаше Вас се људи, много је моћан. Ви нисте украли? Најгора лопужа коју је Србија у савременој историји имала. Кажу да сте тешки 50 милиона евра.“¹⁰⁹⁵ Своје оптужбе на рачун Динкића да је украо 50 милиона евра и да је пљачкао грађане Србије, Вучић је поновио и 13. маја 2007, у наставку Прве седнице Народне скупштине у сазиву 2007-2008.¹⁰⁹⁶ Политички опоненти су због изјава посланика Вучића, по приватној тужби посланика и потоњег министра Млађана Динкића ради накнаде штете, завршили на суду, што је у уставноправном смислу прилично дискутабилан ток ствари. Најпре, имунитет неодговорности је по опсегу свеобухватан, јер се односи не само на кривичну одговорност посланика, већ и на његову грађанскоправну одговорност. Иmunитет неодговорности је, такође, и неотклоњив те га се, као привилегије која припада парламенту, а не појединцу, у нашем праву посланик не може одрећи. Поступак по тужби за клевету трајао је више од годину и по дана, с обзиром на чињеницу да се тужени народни посланик Вучић није појавио пред судом осам пута.¹⁰⁹⁷ Спор је окончан децембра 2008 првостепеном пресудом Првог општинског суда у Београду којом је Александар Вучић, тада већ заменик председника СНС, обавезан да тужиоцу Динкићу исплати 800.000,00 динара на име накнаде нематеријалне штете због повреде части и угледа, да надокнади парничне трошкове у износу од 15.500,00 динара и да пресуду о свом трошку објави у дневним листовима *Блиц* и *Новости*.¹⁰⁹⁸

На седници Четвртог ванредног заседања Народне скупштине, сазив 2008-2012, одржаној 2. септембра 2008, посланица СРС Наташа Јовановић изрекла је низ увреда на рачун тадашњег председника Републике Србије Бориса Тадића,¹⁰⁹⁹ називајући га људском кугом, највећим издајником у српском народу који је омражен од сваког Србина и највећим злом у држави, и упутила му и низ клетви за које је рекла да српске клетве никад не застаревају.¹¹⁰⁰ Према транскрипту са седнице и медијским извештајима, тадашња председница Народне скупштине није прекинула народну посланицу док је изговарала речи увреде и клетве, нити јој је изрекла било какву дисциплинску меру.¹¹⁰¹ Посланици Јовановић се на истој седници за

¹⁰⁹⁵ Транскрипт са Прве седнице Народне скупштине Србије у сазиву 2007-2008, одржане 7. маја 2007, <https://otvoreniparlament.rs/transkript/6373?page=12>, приступ: 12.12.2023.

¹⁰⁹⁶ Транскрипт са Прве седнице Народне скупштине Србије у сазиву 2007-2008, одржане 13. маја 2007, <https://otvoreniparlament.rs/transkript/6377?page=14>, приступ: 12.12.2023.

¹⁰⁹⁷ М. Derikonjić, М. Albunović, „Političari olako optužuju, ali sporo skupljaju dokaze“, *Politika*, 16.10.2008, <https://www.politika.rs/sr/clanak/59541/politiciari-olako-optuzuju-ali-sporo-skupljaju-dokaze>, приступ: 12.12.2023.

¹⁰⁹⁸ „Vučić osuđen zbog klevete Dinkića“, *RTS*, 30.12.2008, <https://www.rts.rs/lat/vesti/hronika/36251/vucic-osudjen-zbog-klevete-dinkica.html>, приступ: 12.12.2023.

¹⁰⁹⁹ „Uvrede na račun predsednika Srbije“, *Vesti.RS* – B92, 02. septembar 2008, <https://www.vesti.rs/Boris-Tadic/Uvrede-na-racun-predsednika-Srbije.html>, приступ: 03.02.2024.

¹¹⁰⁰ Транскрипт са Четвртог ванредног заседања Народне скупштине, седница од 2. септембра 2008, <https://otvoreniparlament.rs/transkript/6494?page=3>, приступ: 03.02.2024.

¹¹⁰¹ У Парламенту Француске после преседана у случају увреде председника Републике Франсоа Митерана из 1984, уведено је и одржано правило да посланици у вршењу својих функција не могу да оспоравају председника Републике без дисциплинских санкција. Видети: Didier Baumont, Наведени чланак, параграфи 34 и 35.

говорницом придружила и њена страначка колегиница Вјерица Радета која је председника Републике назвала диктатором и оптужила га да је одговоран за смрт једног члана СРС који је погинуо у сукобима с полицијом на демонстрацијама крајем јула 2008, да је највећи српски издајник и најгори председник откад је Србије и да се спрема да прода Војводину, док је убијеног премијера Србије Зорана Ђинђића назвала „мафијашким премијером“.¹¹⁰² Ни она није прекинута у изношењу увреда, клевета и кетви, нити је дисциплински кажњена по скупштинском пословнику. Оштећени наведеним увредљивим речима и клеветама није поднео тужбу против народних посланика. Ни у Народној скупштини нико није покренуо питање њихове одговорности, јер се чини да су у парламенту сви били уверени да су посланице под имунитетом неодговорности, али би било заиста занимљиво да је покренут поступак у коме би се надлежни правосудни органи позабавили оптужбама на рачун председника Републике да је одговоран за смрт једног лица и да припрема „продају“ дела територије Србије, у ком поступку би поменуте посланице могле бити позване да сведоче о оптужбама изнетим на рачун тадашњег председника Републике.

На Другој седници Првог редовног заседања Народне скупштине за 2010 годину, у сазиву 2008-2012, која је одржана 7. априла 2010. године, дошло је до озбиљног вербалног сукоба између тадашњег министра у Влади Републике Србије Млађана Динкића и тадашњег народног посланика и председника *Српске напредне странке* Томислава Николића, који је кулминирао тешком увредом и псовком коју је Томислав Николић у скупштински микрофон са места изрекао на рачун министра Динкића.¹¹⁰³ Спорне речи посланика Николића, које је тадашња председница парламента окарактерисала као „врло непријатну изјаву“ којом је „господин Томислав Николић ... угрозио морални интегритет учесника седнице“, иако се народни посланик касније извинио због наведеног вербалног експеса, за последицу су имале одузимање речи до краја трајања седнице,¹¹⁰⁴ која мера је, услед 90 тачака којих је било на дневном реду наведене седнице, трајала двадесетак дана.¹¹⁰⁵ Иако се из речи образложења мере које је изговорила председница Народне скупштине, може видети да се за таквим „строгим“ мерама према народним посланицима у српском парламенту крајње спорадично посезало, чини се да је наведена мера била потпуно примерена степену повреде скупштинског реда коју је починио посланик Николић. Имајући, међутим, у виду околност да је наведену „непријатну“ изјаву Николић изрекао у оквиру дуготрајних личних односа нетрпељивости између њега и министра (што се може видети из транскрипата са многобројних седница Народне скупштине), као и то да је изјава изречена после завршетка посланиковог скупштинског обраћања, има основа за размишљање о томе да ли се у конкретном случају радило о „деликту-изјави“ која је покривена имунитетом неодговорности или је о њој требало расправљати у контексту имунитета неповредивости. Јер, подсећамо на речи Сл. Јовановића да посланичка неодговорност покрива службене радње народног посланика, „али чим његова службена радња престане, посланик одговара као обичан грађанин. ... одговара за оно што би рекао и урадио и у самој Скупштини, али ван њених службених послова, у приватним односима.“¹¹⁰⁶

¹¹⁰² Транскрипт са Четвртог ванредног заседања Народне скупштине, седница од 2. септембра 2008, <https://otvoreniparlament.rs/transkript/6494?page=3>, приступ: 03.02.2024.

¹¹⁰³ „Г.... једно, је...ћу ти матер на реплици“ – Транскрипт са Друге седнице Првог редовног заседања Народне скупштине за 2010 годину, у сазиву 2008-2012, која је одржана 7. априла 2010. године, <https://otvoreniparlament.rs/transkript/6728?page=9>, приступ: 03.02.2024.

¹¹⁰⁴ Транскрипт са Друге седнице Првог редовног заседања Народне скупштине за 2010 годину, у сазиву 2008-2012, која је одржана 9. априла 2010. године, <https://otvoreniparlament.rs/transkript/6731?page=6>, приступ: 03.02.2024.

¹¹⁰⁵ „Nikolić kažnjen oduzimanjem reči“, B92, 9. april 2010. https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyy=2010&mm=04&dd=09&nav_category=11&nav_id=423204, приступ: 03.02.2024.

¹¹⁰⁶ Слободан Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, стр. 179.

Ако се о сврставању Николићеве псовке у „деликте-изјаве“ које нису под заштитом имунитета неодговорности, него имунитета неповредивости, јер је изречена у приватним односима између посланика, још може и дискутовати, увреда коју је, на Првој посебној седници Народне скупштине у једанаестом сазиву (2016-2020), одржаној 9. августа 2016. године, на рачун народног посланика Александра Мартиновића изрекао народни посланик, председник и шеф посланичког клуба СРС Војислав Шешељ, сасвим сигурно улази у ред „деликата-изјава“ које се не могу покрити имунитетом неодговорности и због којих би посланик, да је тужен, могао завршити на суду, због кривичног дела увреде из члана 170 КЗ. Посланик Шешељ је, наиме, у току експозеа мандатара Владе Александра Вучића, инициран мандатаровим прекором упућеним посланику Мартиновићу да у току експозеа чита нешто са свог мобилног телефона, из посланичке клупе довикнуо увреду „клемпо“ која се односи на лични изглед посланика Мартиновића, да би је, након примедбе мандатара о непристојности те изјаве, поновио и појаснио. Наведени вербални инцидент посланика Шешеља није произвео никакву реакцију тадашње председнице Народне скупштине, осим молбе да прекине неформалну комуникацију са мандатаром и омогући настављање експозеа.¹¹⁰⁷ Посланику Шешељу, који је током целог експозеа имао разне упадице на експозе, није изречена никаква дисциплинска казна, упркос томе што је својим упадицама повредио одредбе члана 105 став 1 („Нико не може да говори на седници Народне скупштине пре него што затражи и добије реч од председника Народне скупштине“), члана 106 ст. 2 и 3 („Нико не може да прекида говорника, нити да га опомиње, осим председника Народне скупштине, у случајевима предвиђеним овим пословником“ и „За време говора народних посланика или других учесника у претресу није дозвољено прибављање, односно ометање говорника, као и сваки други поступак који угрожава слободу говора“) и члана 107 став 2 Пословника Народне скупштине („На седници Народне скупштине није дозвољено непосредно обраћање народног посланика другом народном посланику, коришћење увредљивих израза, као ни изношење чињеница и оцена које се односе на приватни живот других лица“).

Случај физичког напада народног посланика и председника политичке партије Двери Бошка Обрадовића на председника Одбора за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања Александра Мартиновића је крајње занимљив са становишта имунитетске заштите. Из Записника са 36. седнице Одбора за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања,¹¹⁰⁸ одржане 21. новембра 2017 године, може се видети да су новчаним казнама, као супсидијарним, уз изречене мере одржавања реда на седницама Народне скупштине од 30. октобра 2017, кажњени посланици Немања Шаровић (СРС) и Радослав Милојичић (ДС), у висини од по 10% основне плате народног посланика, и посланик Бошко Обрадовић (Двери), новчаном казном у висини од 50% основне плате народног посланика. Међутим, из штурог текста записника не може се видети каква драма на седници тог одбора је претходила изрицању наведених казни.

Обрадовићу је, наиме, на наведеној седници Одбора за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања требало да изрекне новчану казну због мере удаљења са седнице у трајању од 20 дана која му је изречена због ремећења реда на Другој седници Другог редовног заседања Народне скупштине у 2017. години, држаној у октобру, када је три пута опоменут. У току расправе о случају Обрадовића председавајући седницом Одбора Александар Мартиновић није дао реч ни Обрадовићу, ни присутним члановима његове посланичке групе, што је био увод у инцидент. Инцидент је настао када је Обрадовић Мартиновића, који се није

¹¹⁰⁷ Транскрипт са Прве посебне седнице Народне скупштине у Једанаестом сазиву (2016-2020), одржане 9. августа 2016, <https://otvoreniparlament.rs/transkript/7353?page=1>, приступ: 03.02.2024; Исто и: Стенографске белешке са Прве посебне седнице Народне скупштине у Једанаестом сазиву (2016-2020), одржане 9. августа 2016, https://www.parlament.gov.rs/Прва_посебна_седница_Народне.29480.43.html, приступ: 03.02.2024.

¹¹⁰⁸ Записник са 36. седнице Одбора за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања, одржане 21. новембра 2017 године, 21Број 06-2/252-17 од 21. новембра 2017.

обазирао на захтев да му да реч, прво полио водом, а потом ударио у лице компјутерским мишем, што је умало довело до опште туче на седници одбора.¹¹⁰⁹

У архиви видео записа са седница одбора Народне скупштине не налази се снимак са 36. седнице Одбора од 21. новембра 2017. године. Међутим, на основу снимка дела седнице у којем је дошло до сукоба,¹¹¹⁰ објављеног на каналу *Youtube*, осим што се види како посланик Обрадовић полива водом и удара компјутерским мишем председника Одбора Мартиновића, јасно се чују не само увредљиве речи да је морална крпа, слуга, политички прелетач, које Обрадовић упућује Мартиновићу током самог напада и после напада, већ и претња коју Мартиновић упућује Обрадовићу: „Мене у Скупштини, мене у Скупштини, мене у Скупштини не можеш да испровоцираш ... али кад изађеш одавде, скупо ћеш да платиш. За ово ћеш да платиш... За ово ћеш да платиш... За ово ћеш да платиш.“

Осим конференцијама за штампу и изјавама за медије, где су сукобљене стране појашњавале своју позицију, и новом опоменом коју је Обрадовићу изрекао председник Одбора за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања Мартиновић, овај инцидент се није завршио никаквим другим дисциплинским или кривичним санкцијама. А санкција је свакако морало бити. И то судских. Јер међусобна размена увреда, претњи и, коначно, ударац, чиме је ударено и на дигнитет самог парламента, заиста је требало да буду под правосудном опсервацијом.

Ни у случају народног посланика Обрадовића који је ударио и вређао другог посланика, али ни у случају посланика Мартиновића који је на увреде и ударац узвратио претњом, нема места говору о имунитету неодговорности. Сасвим је очигледно да је инцидент настао из личног односа нетрпељивости два посланика, иако је повод инцидента доиста у сфери процедуралних пропуста које је начинио председник Одбора. Са друге стране, подразумева се да се никакво мишљење у парламентарном раду не може исказати, нити се какав спор у парламенту сме разрешити насилним путем. Зато, да је дошло до реакције надлежних органа (која је у таквим случајевима, мишљења смо, неопходна), о имунитетима народних посланика расправљало би се у сфери имунитета неповредивости.

У јануару 2018. године у медијима је објављена вест да је британски политичар Џим Доусон, кога је светска штампа означила као екстремног десничара, тужио народну посланицу Маринику Тепић због повреде части и угледа, јер га је са скупштинске говорнице, као и на конференцији за штампу у холу Народне скупштине почетком новембра 2017 назвала фашистом и поставила питање шта он ради у службеним просторијама у Палати Србија. Доусон је народну посланицу тужио, јер је о њему изјавила да је „у свету познати фашиста“ и „мобилизатор милитантних група“. Посланица Тепић је потврдила да не одступа ни од једне тврдње изговорене за скупштинском говорницом и навела да је спремна да доказе у прилог својим тврдњама достави и суду.¹¹¹¹ Разуме се да су изјаве Маринике Тепић са скупштинске говорнице и са конференције за штампу биле покривене имунитетом неодговорности, јер је конференцију за штампу држала у холу Народне скупштине, у оквиру вршења своје посланичке функције, а Пословник нашег парламента као једну од посланичких активности наводи и одржавање конференција за штампу.¹¹¹²

¹¹⁰⁹ M. R. Milenković, „Boško Obradović nasrnuo mišem na Martinovića“, *Danas*, 21.11.2017, <https://www.danas.rs/vesti/politika/bosko-obradovic-nasrnuo-misem-na-martinovica-video/>, приступ: 31.01.2024.

¹¹¹⁰ „Boško Obradović UDARIO Martinovića“, *Youtube*, 21.11.2017, <https://www.youtube.com/watch?v=8nQqwjOCjkl>, приступ: 21.12.2023.

¹¹¹¹ Maja Nikolić, „Britanski desničar tužio Mariniku Tepić zbog povrede časti“, *N1 – Vesti*, 18. januar 2018, <https://n1info.rs/vesti/a357727-britanski-desnicar-tuzio-mariniku-tepic-zbog-povrede-casti/>, приступ: 17.10.2023; „Nastavljaju se pretnje poslanici Mariniki Tepić“, *Insajder*, 25.01.2018, <https://insajder.net/arhiva/vesti/nastavljaju-se-pretnje-poslanici-mariniki-tepic>, приступ: 17.10.2023;

¹¹¹² Члан 261 став 2 Пословника Народне скупштине.

Настављајући своје инцидентно понашање у Народној скупштини, посланик Војислав Шешел је 18. априла 2018 изазвао међународни инцидент. Тога дана у званичну посету Народној скупштини дошла је делегација Хрватског сабора, предвођена председником Сабора. У току посете хрватске парламентарне делегације, Српска радикална странка је издала саопштење према којем је: „др Војислав Шешел, председник Српске радикалне странке, око 12.00 часова ушао у зграду Народне скупштине Републике Србије. Са њим је био народни посланик радикала Филип Стојановић. Када је на улазу у Скупштину угледао хрватску заставу, притрчао је, оборио стег на бетон, покушао да исцепа заставу, а онда су је он и Филип Стојановић газили ногама. Пет чланова обезбеђења нису били у стању да им отму заставу и стег. Кад су завршили са гажењем заставе, ушли су у скупштинско предворје, где се налазила цела делегација Хрватског сабора. Шешел им је пришао и рекао: 'Сад сам вам тамо напољу изгазио усташку заставу, ј... вам мајку усташку свима!', а затим је продужио у скупштинску салу да обавља своје редовне посланичке дужности“¹¹¹³ Такав наводни потез посланика Шешела изазвао је бурну реакцију чланова хрватске парламентарне делегације који су одмах прекинули посету и напустили Београд, после чега су, одмах по повратку у Загреб, у Хрватском сабору држали конференцију за медије на којој су потврдили инцидент.¹¹¹⁴ Оно што је инцидент учинило посебно занимљивим је чињеница да „напад“ два радикалска посланика на хрватску заставу, у ствари, није видео нико, него су за „гажење“ хрватске заставе сви сазнали посредно, вероватно из самог саопштења СРС,¹¹¹⁵ а из Народне скупштине обавестили су јавност да не постоји снимак цепања хрватске заставе.¹¹¹⁶ Пошто се у јавности почело са спекулисањем о томе да су из СРС измислили инцидент, ради медијског публицитета и опструисања сусрета парламентарних делегација, огласио се и лидер радикала који је на конференцији за медије у Народној скупштини 19. априла 2019 потврдио да је на улазу у Дом Народне скупштине поцепао и изгазио заставу Хрватске, након чега је опсовао чланове хрватске делегације. Негирао је да је инцидент измишљен и упутио медије да снимак траже од Министарства унутрашњих послова.¹¹¹⁷ И министар унутрашњих послова негирао је да постоје снимци инцидента у предворју Народне скупштине. Случај је већ после неколико дана отишао у медијску архиву. Хрватској страни извињење су упутиле председнице српске владе и Народне скупштине,¹¹¹⁸ а посланици Шешел и Стојановић нису трпели никакве последице ни унутар Народне скупштине (по Пословнику), ни изван ње.

Иако о самом инциденту посланика радикала са хрватском заставом није обелодањен ни један доказ, осим саопштења за медије СРС, својим признањем да је цепао и газио заставу Хрватске које је изнео на конференцији за медије у Народној скупштини 19. априла 2018, лидер

¹¹¹³ „Шешел опсовао хрватску делегацију и изгазио хрватску заставу“, саопштење СРС, 18.04.2018, <https://www.srpskaradikalnastranka.org.rs/saopstenja/seselj-psovao-hrvatsku-delegaciju-i-izgazio-hrvatsku-zastavu.html>, приступ: 05.02.2024.

¹¹¹⁴ Bojan Arežina, „Jandroković: Narušen je dignitet simbola hrvatske države. Pupovac: Treba ostati hladne glave!“, *Hina – Večernji list*, 18.04.2018, <https://www.vecernji.hr/vijesti/jandrokovic-drzi-izvanrednu-konferenciju-u-19-15-sati-1239976>, приступ: 05.02.2024.

¹¹¹⁵ „U prvom trenutku nismo znali šta se dogodilo izvan samog ulaza u Skupštinu. U dijelu koji nam je bio vidljiv čuli smo Šešelja kako nam dobacuje na vrlo uvredljiv način. On je tada otišao, tijekom programa dobili smo informaciju da je nasrnuo na hrvatsku zastavu koja se nalazila na postolju, da ju je uzeo, gazio – rekao je Jandroković“ - Bojan Arežina, „Jandroković: Narušen je dignitet simbola hrvatske države. Pupovac: Treba ostati hladne glave!“, *Hina – Večernji list*, 18.04.2018;

¹¹¹⁶ „Skupština Srbije: Ne postoji snimak cepanja zastave Hrvatske“, *Beta – N1 Zagreb*, 19. april 2018, <https://n1info.rs/vesti/a381123-skupstina-srbije-nepostoji-snimak-cepanja-zastave-hrvatske/>, приступ: 05.02.2024; „Oglasio se Šešelji: 'Cepao sam ustašku zastavu i opсовао im majku jer je Republika Srpska Krajina pod okupacijom', *Hrvatska danas*, 18. travnja 2018, <https://hrvatska-danas.com/2018/04/18/oglasio-se-seselj/>, приступ: 05.02.2024.

¹¹¹⁷ „Šešelji: gazio sam zastavu Hrvatske, nismo izmislili incident“, *N1 Beograd*, 19. april 2018, <https://n1info.rs/vesti/a381119-seselj-gazili-smo-hrvatsku-zastavu-nismo-izmislili/>, приступ: 05.02.2024.

¹¹¹⁸ Bojan Arežina, „Neugodno me iznenadila Jandrokovićeva izjava. Pokušala sam dobiti Plenkovića...“, *Večernji list – Hina*, 19.04.2018, <https://www.vecernji.hr/vijesti/neugodno-me-iznenadila-jandrokovicewa-izjava-pokusala-sam-dobiti-plenkovica-1240185>, приступ: 05.02.2024.

радикала је инцидент учинио неспорним и требало је против њега покренути кривични поступак за кривично дело *повреда угледа стране државе или међународне организације* из члана 175 КЗ, за које се, према КЗ, гони по одобрењу републичког тужиоца. Јер, у конкретном случају, иако је инцидент учињен унутар парламентарног здања, разуме се, није могло бити речи о делу које је покривено имунитетом неодговорности. Прво, зато што посланици СРС поменути инцидент (ако га јесу начинили) нису учинили у вези са вршењем своје посланичке функције, и друго, иако паљењем заставе суседне државе јесу исказали свој политички став, они то нису смели чинити на такав насилан и непримерен начин.

Као могуће једна од најмучнијих сцена српског парламентаризма XXI века биће упамћена она у којој је народни посланик СРС Милорад Мирчић, на седници Двдесетог ванредног заседања Народне скупштине у Дванаестом сазиву, одржаној 29. јануара 2020, увредио министарку у влади Републике Србије. Он је у скупштинској сали пред свима показао женски доњи веш који је, наводно, посланичка група СРС намеравала да поклати министарки, ценећи њен рад на министарској функцији. Тежина увреде није се мерила само простачким понашањем парламентарца, него и чињеницом да се увредом алудирало на промискуитетност једне жене, а увреда је, такође, собом носила и сексистичке назнаке, представљајући увреду лица по основу пола. Таква симболична радња је, међутим, била заштићена имунитетом неодговорности народног посланика, јер је извршена у његовом обраћању по тачки дневног реда, а и имала је само „симболички“ значај. „Ако би се усвојило да посланик не одговара ни за оно мишљење које није изразио речима, него наговестио извесним поступцима, онда би ваљало нарочито истаћи да то могу бити само поступци од симболичког значаја, који сами собом не производе материјалног дејства, и који ни за кога не могу имати непријатнијих или штетнијих последица него што би их имала она реч коју ти поступци замењују. Иначе ти би поступци постали самостално дело за које би посланик морао одговарати.“¹¹¹⁹ Међутим, на сву срећу, дисциплинска мера од стране председавајућег није изостала. Народни посланик Мирчић је санкционисан опоменом, а његова колегиница из посланичког клуба која је, упркос забрани председавајућег, однела веш до министаркиног стола добила је две опомене заредом.¹¹²⁰

Значај овог случаја са аспекта разматрања имунитета неодговорности састоји се у томе што се у конкретном случају не ради о изражавању става речима, него конклюдентном радњом,¹¹²¹ што је један од признатих начина изражавања мишљења народних посланика у вези са вршењем посланичке функције.

Свака политичка опција у парламенту (а и ван њега) има у својим редовима такозвана говорничка „клепетала“, говорнике „неуглађене у језичком смислу“¹¹²², „јунаке“ политичког антиговора који се не либе да кажу било какву реч, чак и оне које се већина народних представника стиди да изговори. У српском парламенту дуги низ година статус непревазиђене неуглађене говорничке „звучне кутије“ има један народни посланик у позним годинама који,

¹¹¹⁹ Слободан Јовановић, „Посланичка неодговорност“, стр. 411

¹¹²⁰ Привремене стенографске белешке са Двдесетог ванредног заседања Народне скупштине Републике Србије у Једанаестом сазиву (трећи дана рада), 01 Број 06-2/17-20, од 29. јануара 2020. године, <https://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina.115.html/Dvadeseto-vanredno-zasedanje-NSRS/>, приступ: 22.1.2024.

¹¹²¹ У општем смислу, конклюдентне радње су различити јасни и одређени облици понашања из којих се, према околностима у којима су настале, може посредно, међутим, са сигурношћу закључити да се лице које их чини јасно изјаснило о некој теми. У том смислу, може се отворити питање да ли је, на пример, уношење камена у скупштинску салу и показивање истог у уздигнутој руци такође неки облик конклюдентне радње којим се наглашава везаност посланика са земљом са које потиче („И овај камен земље Србије што, претећ' Сунцу, дере кроз облак...“, Ђура Јакшић) или хладно оружје у подигнутој руци народног посланика. Дакле, за оцену значења конклюдентне радње од превасходног значаја је контекст у коме је она остварена. Видети: „Polemika u Skupštini: Sveti kamen ili kamen za kupus“, RTS – TANJUG, 03.10.2017.

¹¹²² Видети: Jens E. Kelsen, *Šta je retorika?*, Karpis, Loznica, 2019, стр. 62.

уз то, има и академско звање доктора наука.

Парламентарна обраћања посланика Марка Атлагића, доктора историјских наука, сигурно ће се изучавати као врло упечатљиви примери политичког антиговорништва у Србији. Они се одликују невероватним изванлогичким спојем испразних увода о тачки дневног реда који ништа не говоре и који по правилу откривају говорничково непознавање материје у вези са којом се јавља за реч, неуморних и дугих удворичких панегирика о партијском лидеру и најбеспризорнијих речи увреда и клевета на рачун политичких опонената, али и било којих других људи који се усуде да упуте ма и реч јавне критике на рачун политичке опције чији је народни посланик припадник. Има прилика када од говорничке „инквизиције“ овог народног посланика нису поштеђене ни читаве етничке групе. Тако је у току свог излагања 10. фебруара 2021, на седници Другог ванредног заседања сазива Народне скупштине 2020-2022 године, припаднике албанске националне мањине у више наврата назвао погрдним именом „Шиптари“,¹¹²³ чиме је, под велом имунитета неодговорности, извршио радњу кривичног дела *повреда угледа због расне, верске, националне или друге припадности* из члана 174 КЗ. Због таквог иступа, уосталом као и због низа увреда и клевета на рачун опозиционих политичара које је изрекао у истом говору, тај посланик није чак ни опоменут од стране председавајућег седницом по скупштинском пословнику. Међутим, о наведеном говору се, на основу пријаве да је њиме Атлагић повредио *Кодекс понашања народних посланика*, расправљало на седници Административно-буџетског и мандатно-имунитетског одбора од 23. марта 2021, којом приликом је одборска већина донела одлуку да посланик Атлагић ипак није повредио Кодекс понашања.

Зашто је са становишта имунитета неодговорности, у ствари, значајно скупштинско понашање посланика Марка Атлагића? Значајно је по начину поимања имунитета неодговорности од стране већег броја народних представника у Народној скупштини Републике Србије, поготово оних који припадају скупштинској већини. Посланици који користе говор увреда у својим скупштинским обраћањима доживљавају имунитет неодговорности као комотан заклон иза којег, заштићени такође „тиранијом већине“ од унутрашњих парламентарних дисциплинских казни, могу да на рачун политичких опонената и ма којег другог грађанина Србије изрекну најбеспризорније речи увреда, клевета и мржње, без бојазни од последица.

У вези са питањем поимања имунитета неодговорности као заштитног зида за реч без одговорности од посебног су значаја две седнице Одбора за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања на којима је први пут после усвајања Кодекса расправљано о пријавама поднетим против народних посланика за поступање супротно Кодексу (24. седница у скупштинском сазиву 2020-2022, од 23. марта 2021, и 26. седница у истом скупштинском сазиву, од 15. априла 2021. године.)

Наведени скупштински сазив био је безмало цео сачињен од посланика владајуће коалиције, у њему није било представника парламентарне опозиције, осим неколико представника мањинских странака. У таквом сазиву готово да није постојао никакав разлог за било какве вербалне препирке, те је било за очекивати да скупштинске седнице протичу у мирном тону. Међутим, изабрани народни посланици су монолитност парламентарног сазива користили за неометане политичке говоре упућене против ванпарламентарне опозиције. Ти говори су често са собом носили и тешке увреде изречене на рачун политичких противника. Зато је Одбор био прилично запослен одлучивањем о пријавама грађана против народних посланика. На 24. седници расправљано је о одговорности петоро народних посланика,¹¹²⁴ по

¹¹²³ Говор народног посланика Марка Атлагића - Транскрипт са седнице Другог ванредног заседања Народне скупштине Србије (у скупштинском сазиву 2020 – 2022) одржане 10. 02. 2021. године; <https://otvoreniparlament.rs/transkript/7827?page=4#govor-1166729>, приступ: 22. 01. 2024;

¹¹²⁴ Марко Атлагић, Небојша Бакарећ, Владимир Орлић, Александар Мартиновић и Јелена Жарић Ковачевић, сви

пријавама грађана због увредљивих и непримерених говора у Народној скупштини, и све пријаве су одбијене као неосноване.¹¹²⁵ На 26. седници Одбора расправљано је о одговорности четворо народних посланика,¹¹²⁶ по пријавама грађана Републике Србије, и све пријаве су одбијене као неосноване.¹¹²⁷ У контексту тих одлука Одбора треба сагледати и обраћање посланика Маријана Ристичевића на 24. седници Одбора члановима Одбора.

У свом обраћању посланик Ристичевић,¹¹²⁸ који није био члан Одбора, али је на седницу Одбора дошао по пословничком праву сваког посланика да присуствује било којој седници било ког радног тела, казао је да сматра да је Кодекс понашања народних посланика (који је исти сазив Народне скупштине донео свега три месеца раније) супротан члану 46 Устава, јер спречава слободу изражавања и слободу говора у парламенту. Казао је како сматра да ће се Кодекс злоупотребљавати против народних посланика, те изразио бојазан да није добро дефинисано када се слобода говора злоупотребљава, што може да доведе до тога да ће „опозиција почети наведеним Кодексом да укида слободу говора посланицима владајуће партије“ (!!!), те да Кодекс стога треба преиспитати. Посланик Ристичевић је посебно исказао бојазан да се због Кодекса може догодити да се посланицима укину налози на друштвеним мрежама, што је оценио као ограничење слободе говора и заложио се за то да се говор може ограничити само законом а не Кодексом, пледирајући за стављање Кодекса ван снаге или макар за његово потпуно преформулисање, како би се изоставиле дисциплинске одредбе. Наведено обраћање посланика Ристичевића је по питању поимања имунитета неодговорности од стране народних посланика у домаћем парламенту двозначно. Прво, оно указује на пун осећај komodитета и безбриге, са једне стране, и потпуно одсуство одговорности народних посланика (власти) за речи које упућују са скупштинске говорнице. И друго, оно указује на то да народни посланици (пре свега, власти) веома често имунитет неодговорности доживљавају као личну привилегију које нипошто не желе да се одрекну.

Из досадашњег излагања о уставним и пословничким решењима у вези са одржавањем реда на седницама парламента у Србији и упоредном праву може се закључити да је председник парламента стожер парламентарног рада, да он води парламентарну седницу и усмерава њен ток, те да је одговоран за одржање реда на њој. Такав положај парламентарног спикера уређен је на готово идентичан начин у свим уставима, (законима о парламенту) и парламентарним пословницима. Са друге стране, права која произлазе из функције председника парламента, овлашћења која он (у име парламента) спроводи према осталим народним представницима подразумевају и велику одговорност првог међу једнакима, нарочито одговорност за скупштински ред. Ово, поготово у контексту овлашћења Народне скупштине (која она врши преко председника) да, услед свог аутономног права на дисциплину, може да ограничи уставом предвиђену неодговорност за „претерано скупштинско деловање“,¹¹²⁹ односно да изриче дисциплинске казне посланицима за ремећење реда. Међутим, овлашћења председника парламента у циљу одржавања скупштинског реда не

чланови посланичке групе СНС.

¹¹²⁵ Видео запис са 24. седнице Одбора за административно-буџетска и мандатно имунитетска питања Народне скупштине, у сазиву 2020-2022, одржане 23. марта 2021. године, parlament.gov.rs/24_sednica_Odбора_за_административно-буџетска.40684.43.html, приступ: 31.01.2024.

¹¹²⁶ Владимир Орлић, Александар Мартиновић, Владимир Маринковић и Сандра Божић, сви чланови посланичке групе СНС.

¹¹²⁷ Видео запис са 26. седнице Одбора за административно-буџетска и мандатно имунитетска питања Народне скупштине Србије у сазиву 2020-2022, одржане 15. априла 2021. године, parlament.gov.rs/26_sednica_Odбора_за_административно-буџетска.41018.43.html, приступ: 31.01.2024.

¹¹²⁸ Видео запис са 24. седнице Одбора за административно-буџетска и мандатно имунитетска питања Народне скупштине, у сазиву 2020-2022, одржане 23. марта 2021. године, parlament.gov.rs/24_sednica_Odбора_за_административно-буџетска.40684.43.html, приступ: 31.01.2024.

¹¹²⁹ J, Gicquel, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, p. 642, према: Didier Baumont, Наведени чланак, параграф 32.

завршавају се дисциплинским кроћењем народних представника. Пословником је прописано и његово овлашћење да, уколико другим средствима не може да одржи ред у скупштинској сали, може да прекине скупштинску седницу.¹¹³⁰ То би било последње средство у крајњој изнудици заштите дигнитета парламента од непоштовања самих парламентарца.

Трећа посебна седница Народне скупштине у Тринаестом сазиву одржана 2. фебруара 2023,¹¹³¹ на којој је пред народним посланицима о стању у јужној српској покрајини Косову и Метохији говорио председник Републике пример је колико се може срозати ниво угледа народног представништва уколико председник народног представништва не обавља како ваља (по Уставу и Пословнику) поверену дужност. Својеврсни парламентарни перформанс који је на тој седници председник Народне скупштине својим процедуралним нечињењем (и асистирањем) омогућио председнику Републике да изводи, директно преносећи у етар кидисање на њега посланика опозиције, фрустрираних због непоштовања Пословника и, потом, кошкање и, безмало, физички сукоб између посланика већине и посланика опозиције, егземпларни су примери не само недостатка парламентарне културе народних представника, већ, више од тога, недораслог поступања носиоца изузетно значајне функције парламентарног спикера који је само требало да примењује врло јасне и прецизне пословничке одредбе о одржавању скупштинског реда. Чињеница је да је, због узаврелих политичких страсти, претворених у непрестану вику, у једном тренутку било немогуће даље функционисање парламента и да је таква ситуација потрајала дуже од пола сата. Не улазећи у детаље коме је све требало председник парламента да изрекне мере и да ли је на скупштински ред, можда, требало да опомене и самог председника Републике као учесника у парламентарној расправи, неподношљиву ситуацију на ивици физичког сукоба између посланика власти и посланика опозиције требало је разрешити прекидом скупштинске седнице. Што председник Народне скупштине није учинио.

А процедуре у парламентарној пракси су прецизне и јасне, па би и разумевање парламентарног живота требало да буде јасно. Пре свега, парламентарни пословник је парламентарна библија. „Што је устав за целокупни уставни поредак, то је пословник за парламент.“¹¹³² „Уопште, интерес је опозиције да говори, да критикује, док је интерес скупштинске већине да се доносе одлуке. Оба ова интереса ваља задовољити, јер су подједнако оправдани. То зависи најпре од одредаба Пословника, али у великој мери и од такта и савесности председника парламента, који руководи седницама. ... Председник парламента је по правилу кандидат већине, дакле припадник већине. Као присталица владине политике он може да дође у искушење да седницама руководи пристрасно,¹¹³³ у корист већине. Такво држање његово не би било у духу парламентаризма.“¹¹³⁴ Искуства парламентарне праксе говоре да су парламентарне опструкције превасходно последица лошег деловања председника парламента. А опструкције, правило је које је толико пута потврђено у пракси, не само да успоравају, него могу и да озбиљно угрозе парламентарни рад.

Вратимо се раду председника српског парламента у Тринаестом сазиву. Одговорност за

¹¹³⁰ „Ако председник Народне скупштине редовним мерама не може да одржи ред на седници, одредиће паузу док се не успостави ред.“ – члан 112 Пословника Народне скупштине Републике Србије.

¹¹³¹ Привремене стенографске белешке са Треће посебне седнице Народне скупштине у Тринаестом сазиву, одржане 2. фебруара 2023, 01 Број 06-2/10-23 од 2. фебруара 2023, <https://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina.115.html/Treca-posebna-sednica-NSRS-2-februar-2023-godine/>, приступ: 22.01.2024; Видео запис дела Треће посебне седнице Народне скупштине у Тринаестом сазиву, одржане 2. фебруара 2023, <https://217.26.67.44/filesnsrs/zasedanja/zas2023020210b.mp4>, приступ: 22.01.2024.

¹¹³² Владан Петров, *Парламентарно право*, стр. 21.

¹¹³³ Председник Народне скупштине у Тринаестом сазиву (2022-2023) је за годину дана изрекао 67 опомена опозициони посланицима, док посланици већине, као ни чланови Владе који су учествовали у скупштинским расправама нису опоменути ниједном. – Видети: „Šta su sve građani u Skupštini videli za godinu dana: Red uvreda, red opomena i tako unedogled“, *Portal 021*, 02.08.2023, <https://www.021.rs/story/info/Srbija/348567/>, приступ: 03.02.2024.

¹¹³⁴ Lazar Marković, Наведено дело, стр. 62.

репризе парламентарних „немира“ из фебруара 2023, које су се једнако силовито догађале на скупштинским седницама током читаве 2023. године, а посебно на седницама држаним у септембру 2023¹¹³⁵, доиста се великим делом може ставити на рачун председничког неспровођења пословничких процедура, што се лако запажа увидом у стенографске белешке и видео записе са скупштинских седница.

Ток Посебне седнице Народне скупштине Србије од 2. фебруара 2023 године одлично слика штетно дејство изостанка ефектне и ефикасне тзв. дисциплинске власти председника парламента, па и на имунитет неодговорности. Током наведене седнице у вербалним испадима учесника у расправи, али и у међусобном гурању и „развлачењу“ посланика, те у одређеним симболичним радњама крајње непристојне симболике које су посланици упућивали једни другима могле су се стећи радње и појединих кривичних дела и појединих прекршаја, због којих, разуме се, заштићени имунитетом неодговорности, односно имунитетом неповредивости (комбинованим са скупштинском пасивношћу) посланици нису могли одговорати пред редовним судовима. Али су могли (и требало је) да дисциплински одговарају по пословничким нормама.

Имунитет неодговорности јесте сигурна брана за парламентарну слободу говора. Да није тако, не би ни постојао. Но, апослутна слобода говора народних посланика, лишена било каквих скрупула може бити увод у парламентарну анархију. Зато је нужно свести слободу говора народних представника у пословнички оквир. При чему је од непроцењивог значаја пословничке норме спроводити прецизно, доследно и правдољубиво. И једнако и према опозицији и према скупштинској већини. Што, свакако, подразумева чврсто и неодступно управљање током скупштинске седнице. И храбро примењивање дисциплинских мера прописаних Пословником у случају ремећења скупштинског реда. Што у парламентаризму „нашег кова“, чини се, више него ишта може утицати на стицање парламентарне културе која „почива на јакој свести о превласти објективног права над политиком ... Супротна њој је квази-демократска култура којој је својствена испразна реторика, политички фразерај иза којег стоји ауторитарна суштина.“¹¹³⁶ А примена пословника пре свега је обавеза председника парламента.

О кривичном делу неовлашћеног објављивања и приказивања туђег списка, портрета и снимака из члана 145 став 1 КЗ може се говорити у случају недавне афере објављивања експлицитних ласцивних снимака из приватне архиве опозиционог народног посланика Ђорђа Микетића која је поткрај новембра 2023 узбуркала јавну сцену у Србији.¹¹³⁷ Увећане фотографије тих снимака на друштвеним мрежама и у медијима су показивали или коментарисали и поједини народни посланици.¹¹³⁸ У конкретном случају, ако би оштећени

¹¹³⁵ Nikolina Rakić, „Skupština – poslanici dela opozicije blokirali sednicu, zahtevaju odluke o izborima“, *RTS*, 05.09.2023; <https://www.rts.rs/vesti/politika/5267331/skupstina-rebalans-budzet-deficit-vlada.html>; приступ: 10.09.2023; „Orlić opoziciju nazvao siledžijama, lopovima i divljacima: Želeli da spreče povećanje penzija“, *N1 - Beta*, 6. septembar 2023, <https://n1info.rs/vesti/orlic-opoziciju-nazvao-siledzijama-lopovima-i-divljacima-zeleli-da-sprece-povecanje-penzija/>, приступ: 10.09.2023; „Zvižduci opozicionih poslanika odjekuju skupštinom, Brnabić uporna da govori“, *N1*, 6. septembar 2023, <https://n1info.rs/vesti/brnabic-uporna-govori-dok-zvizduci-opozicionih-poslanika-odjekuju-skupstinom/>, приступ: 10.09.2023;

¹¹³⁶ Vladan Petrov, „Disciplinska vlast predsednika parlamenta“, *Pravni život*, br. 12/2010, (str. 803-816), стр. 810.

¹¹³⁷ Приватни снимци посланика Микетића наводно су украдени годину и по дана раније приликом провале у његов стан и објављени су у ударном термину ТВ Пинк крајем новембра 2023. Снимци су се проширили друштвеним мрежама, а фотографије ласцивних сцена са тих снимака завршили су у скоро свим таблоидима у земљи. Почетком децембра Регулаторна агенција за електронске медије покренула је поступак против ТВ Пинк.

¹¹³⁸ „Afera 'Snimak': Narod plaća poslaničku platu, a za tu platu kupuju drogu! I posle im neko drugi kriv“, *Informer*, 30.11.2023, <https://informer.rs/vesti/politika/851905/dorde-miketic-privatni-snimak>, приступ: 30.11.2023; „Droga, seks, laži i video-trake: Miketić daje poslaničku platu za prostitutke i drogu, snima sve, pa krivi vlast za lični blud“, *Kurir*, 30.11.2023, <https://www.kurir.rs/vesti/politika/4304660/droga-seks-lazi-i-video-trake>, приступ: 30.11.2023; „Da je bilo ko iz vlasti umesto Miketića na snimku vi bi ga razapinjali!“ Đukanović zapuši usta hejterima“, *Informer*, 30.11.2023, <https://informer.rs/vesti/politika/851872/vladimir-dukanovic-tviter-miketic-snimak>, приступ: 30.11.2023; Vladimir

тужио посланике који су ширили информације о експлицитним фотографијама, ово дело не би могло да буде покривено имунитетом неодговорности, јер посланици то нису чинили у вршењу функције, него би се питање нужно превело на терен имунитета неповредивости. У вези са случајем Микетић има места и за размишљање о кривичном делу *увреде* путем штампе, радија, телевизије или сличних средстава, из члана 170 став 2 КЗ, а такође и о кривичном делу *изношења личних и породичних прилика* из члана 172 став 1 и 2 КЗ. За наведена кривична дела гони се по приватној тужби оштећеног. Овај случај је особен по томе што је наступио након скраћења мандата скупштинског сазива од 2022, али то питање иначе није спорно, јер према нашем праву (и према праву већег броја других земаља) посланички мандат (и имунитет) чланова ранијег сазива парламента траје до верификације мандата члановима новоизабраног сазива парламента.

Коначно, опструкција посланика опозиције која је настала на Конститутивној седници Четрнаестог сазива Народне скупштине, одржаној 6. фебруара 2024. године,¹¹³⁹ у којој је, по свој прилици, било радњи посланика које би се могле штитити посланичком неодговорношћу, занимљива је по једном значајном моменту који се тиче временског аспекта имунитетске заштите. Наиме, по томе што су изабрани народни посланици опструкцију отпочели на самом почетку Конститутивне седнице, непосредно после интонирања химне, а пре верификације мандата.

Да ситуација повреде закона у оваквом ванпрописном вакууму може да задеси управо сваког члана народног представништва врло сликовито говори случај новоизабраног посланика Бранислава Несторовића који је опструкцију Конститутивне седнице од стране својих колега из опозиције (пре верификације мандата) прокоментарисао кратко једном речју „Цигани“,¹¹⁴⁰ што је снимљено мобилним телефоном и проширено друштвеним мрежама. Таква дискриминаторна посланикова изјава може се подвести под биће кривичног дела *повреда угледа због расне, верске, националне или друге припадности* из члана 174 КЗ. У несмотреној изјави посланика Несторовића, по свој прилици, није било намере да увреди припаднике ромске популације на расној основи. Но, за наведено дело није потребна намера да се углед ове етничке групе повреди. Дакле, ромска удружења која су одмах затражила извињење од посланика, могла би да га туже за повреду угледа по основу расне и националне припадности. С обзиром на озбиљан недостатак домаће судске праксе у вези са инкриминисањем „деликата-изјава“ народних посланика, било би од непроцењивог значаја сазнати како би се домаће правосуђе определило у овом случају.

Ако прихватимо слово Закона о Народној скупштини и већинско упоредно становиште о верификацији мандата као тренутку започињања мандата изабраних посланика, односно ступања у права и обавезе из функције (што подразумева и активирање имунитета), изабрани народни посланици би у времену од тренутка отварања Конститутивне седнице до тренутка

Đukanović, „Čemu panika?“, lični stav, Kurir, 30.11.2023, <https://www.kurir.rs/licni-stav/4304130/vladimir-djukanovic-cemu-panika>, приступ: 30.11.2023; „Pokrenut postupak protiv TV Pink zbog prikazivanja snimka Đorđa Miketića“, Vreme, 01. decembra 2023, <https://vreme.com/vesti/pokrenut-postupak-protiv-tv-pink-zbog-prikazivanja-snimka-djordja-miketica>, приступ: 01.12.2023; Vanja Đurić, „Eksplicitni snimak na nacionalnoj frekvenciji i najava nastavka: REM reagovao, čeka se kazna“, Cenolovka – Sajt o slobodi medija / N1, 02. decembar 2023, <https://www.cenolovka.rs/etika/eksplicitni-snimak-na-nacionalnoj-frekvenciji-i-najava-nastavka-rem-reagovao-ceka-se-kazna/>, приступ: 02.12.2023.

¹¹³⁹ „Конституисан сазив Скупштине Србије – буран почетак уз пиштаљке и транспаренте, полагање заклетве у сали и холу“, РТС – ТАНЈУГ, 06.02.2024, <https://www.rts.rs/vesti/politika/5359756/izbori-2023-konstitutivna-sednica-skupstina-srbije.html>, приступ: 06.02.2024; „Profesor Pravnog fakulteta: U Skupštini smo videli paradoks srpske političke scene“, N1 Beograd, 06. februar 2024, <https://n1info.rs/vesti/profesor-pravnog-fakulteta-u-skupstini-smo-videli-paradoks-srpske-politicke-scene/>, приступ: 06.02.2024.

¹¹⁴⁰ „Romska udruženja traže izvinjenje i reakciju Skupštine zbog izjave Branimira Nestorovića“, N1 Beograd, 06. februar 2024, <https://n1info.rs/vesti/romska-udruzenja-traze-izvinjenje-i-reakciju-skupstine-zbog-izjave-nestorovica/>, приступ: 06.02.2024.

верификације мандата у Народној скупштини наступали без имунитетске заштите. То би у случајевима попут овог од 6. фебруара 2024 могло да изазове њихово процесуирање и за изношење мишљења у самом парламентарном здању. Што је очигледно супротно интенцији уставотворца да се заштити говор посланика у Народној скупштини. Стога би се, уместо уобичајеног парламентарног толерисања и прелажења преко евентуалних посланичких инцидената на самој конститутивној седници и упркос крајње ретким случајевима такве врсте (јер се, суштински, ради о техничкој и свечаној седници), по угледу на решење из парламентарног права Пете републике у Француској, требало размислити о правном померању дејства имунитета неодговорности уназад, ако не на само стицање мандата на изборима, оно бар на време од уласка народних представника у зграду парламента ради учествовања у конститутивној седници.

Што се тиче околности да представници опозиције на Конститутивној седници нису положили заклетву на уобичајен начин, у скупштинској сали, та чињеница није од значаја за њихово стицање мандата и активирање имунитета, с обзиром на то да, како је раније речено, полагање заклетве посланика у нашем праву није конститутивни елемент стицања посланичке функције.

4. Поимање имунитета неодговорности у савременом уставноправном животу Републике Србије

За хармоничан парламентарни живот, констатовано је толико пута, потребни су квалитетни прописи са упориштем у стварности - Устав који није пука декларација, него израз друштвеног консензуса, и пословник који није преписана туђа форма, него суштинска слика стварних организационих и процедуралних потреба националног парламента. Потребни, али не и довољни.

4.1. Имунитет неодговорности и позитивни прописи у Србији

Сагласно одредбама важећег Устава Републике Србије, Закона о Народној скупштини и Пословника Народне скупштине, границе имунитета неодговорности народних посланика одређене су оквирима четири аспекта.

У погледу лица на која се односи имунитет неодговорности (*ratione personae*), домаћи прописи стоје на становишту класичног концепта имунитета неодговорности те имунитетску заштиту пружају искључиво народним посланицима.¹¹⁴¹ Друга лица, укључујући друге учеснике у скупштинским расправама (чланови Владе,¹¹⁴² други јавни функционери – уколико нису опскрбљени имунитетом на основу својих функција, експерти чија је сарадња неопходна у раду појединих скупштинских тела или обични грађани који учествују као сведоци или вештаци у раду одређених анкетних одбора и скупштинских комисија), као и представници медија који извештавају са скупштинских и седница радних тела Народне скупштине, нису укључени у имунитетску заштиту неодговорношћу.

Што се тиче трајања имунитета неодговорности (*ratione temporis*), неодговорност је неограничена унапред – апсолутна је у будућности, јер народног посланика штити не само током трајања његовог мандата, већ и надаље, по престанку мандата. Пословничка одредба члана 252 важећег Пословника Народне скупштине којом је прописано да народни посланик, у складу са Уставом и законом, ужива имунитет од дана потврђивања до дана престанка мандата, када је у питању имунитет неодговорности, не сме да збуни. Да, народни посланик је неодговорношћу доиста заштићен за сваку радњу исказивања мишљења и гласања коју учини у вршењу посланичке функције током трајања мандата (од почетка до престанка вршења). Но, заштита имунитетом неодговорности за те радње не престаје на крају мандата, него се

¹¹⁴¹ „Народни посланик ужива имунитет.“ – члан 103 став 1 Устава Републике Србије.

¹¹⁴² За чланове Владе резервисан је имунитет по Уставу, Закону о Влади и Закону о државној управи.

наставља и надаље – заувек. У вези са трајањем имунитета неодговорности постоје још два питања на која ваља прецизирати одговоре. Једно је питање почетка имунитетске заштите имунитетом неодговорности. Почетак имунитетске заштите према нашем важећем праву везан је за тренутак стицања мандата (односно, тренутак уласка у права и дужности по основу функције народног посланика), а тренутак стицања мандата везује се за његово потврђивање. Народни посланик, дакле, почиње да ужива имунитет од тренутка потврђивања мандата. Друго питање тиче се разјашњења ситуације шта се догађа са посланичким мандатом у случају распуштања Народне скупштине (по Уставу или на предлог Владе).¹¹⁴³ Актом распуштања Народне скупштине мандат народних посланика не престаје, јер распуштена Народна скупштина и надаље, до избора новог сазива, обавља своје текуће или неодложне послове.¹¹⁴⁴ У том смислу, „деликти-изјаве“ народних посланика које би они учинили у Народној скупштини или на другом месту у вези са вршењем парламентарне функције и надаље су покривени имунитетом – до потврђивања мандата две трећине изабраних посланика у новом сазиву, на основу чега престаје мандат претходном сазиву.¹¹⁴⁵

Кад је у питању просторни, односно функционални аспект имунитета неодговорности (*ratione loci, ratione functionalis*) наше позитивно право комбинује принцип места са принципом функције. То значи да је народни посланик имунитетом неодговорности заштићен, пре свега, унутар скупштинског здања (у седишту парламента), и то не само у пленарној сали, него и у просторијама скупштинских радних тела, али и у холу скупштинског здања (за случај говорења на конференцији за штампу о скупштинским темама). Упркос негирању или довођењу у сумњу ширења опсега делотворности материјалног имунитета у односу на радње парламентарца у посланичким клубовима које чине парламентарни теоретичари,¹¹⁴⁶ новија парламентарна пракса ово питање је разрешила на начин да се имунитет неодговорности призна и на деловање парламентарца унутар својих посланичких група.¹¹⁴⁷ Наведени просторни обухват имунитета неодговорности наше позитивно право комбинује и са тзв. функционалним обухватом, што подразумева да су народни посланици заштићени за деликте-изјаве и ван парламентарног здања, у околностима вршења посланичке функције (на пример, седнице радних тела ван седишта парламента, учешће у парламентарним делегацијама и комисијама итд).

Садржински обухват (*ratione materiae*) рачва се у два смера. Према нашем позитивном праву оба смера обухвата су апсолутна. Један се односи на врсте одговорности које су покривене неодговорношћу – материјални имунитет покрива не само кривичну одговорност, већ све врсте одговорности (изузев унутрашње парламентарне дисциплинске одговорности по Пословнику).¹¹⁴⁸ Други смер садржинског обухвата имунитета неодговорности тиче се деликтних радњи које су њиме покривене. И у том смеру, имунитет неодговорности је апсолутан. Остајући на терену садржинског обухвата, остављамо и даље отворено питање привилегије одбијања сведочења од стране парламентарца, јер наше позитивно право не садржи експлицитну норму о таквој привилегији, те треба (са свим резервама према таквом решењу) узети да имунитет неодговорности не обухвата неодговорност за обавезу сведочења.

¹¹⁴³ Члан 109 Устава РС.

¹¹⁴⁴ Члан 289 Пословника Народне скупштине.

¹¹⁴⁵ „Потврђивањем мандата две трећине народних посланика престаје мандат претходног сазива Народне скупштине.“ – члан 109 став 6 Устава РС.

¹¹⁴⁶ Од старијих аутора, Сл. Јовановић и Л. Марковић, примера ради, негирају могућност ширења просторног обухвата неодговорности на рад у парламентарним групама. Исто и Р. Марковић. В. Петров, питање оставља неразјашњеним. Са друге стране, Драган М. Стојановић склон је да просторни обухват прошири и на рад у парламентарним групама.

¹¹⁴⁷ У том смислу треба ценити и прећутно поштовање имунитета неодговорности (и неповредивости) према посланицима опозиционог блока „Србија против насиља“ током двонедељног штрајка глађу у просторијама њиховог посланичког клуба крајем 2023. године.

¹¹⁴⁸ Пословничка дисциплинска одговорност народних представника и спољна неодговорност су у међусобном јединству и борби супротности – једна другу искључују, али и допуњују.

Апсолутна спољна неодговорност парламентарца надомештена је њиховом унутрашњом дисциплинском одговорношћу, сагласно дисциплинским нормама Пословника Народне скупштине.

4.2. Запажања о имунитету неодговорности у текућем уставноправном животу Србије

Позитивни прописи о имунитету неодговорности у Србији су, дакле, прилично јасни. Но, с обзиром на то да је народно представништво „жива твар“, да је састављено од „сабране“ мнозине појединих представника народа, главна одлика функционалног и стабилног народног представништва је, осим парламентарне културе чланова парламента, у ствари, њихова добра воља да поступају „парламентарно“ – у складу са прописаним парламентарним процедурама.

Понуђена ретроспектива уставних и пословничких решења и парламентарних прилика у 165 дугој историји парламентарних имунитета у Србији указује на изражену дискрепанцу између прописаног и примењеног. И то у два аспекта.

Први аспект размимоилажења између слова устава и пословника, с једне стране, и стварности, са друге, тиче се готово перманентно противног, у појединим етапама развоја уставности и непријатељског односа извршних власти према имунитетима, посебно према имунитету неодговорности (не заборавимо да је Септембарским уставом од 1931 овај имунитет био готово укинут и да је посланик пре могао кривично одговарати због изречених мишљења у парламенту, него због обичног кривичног дела на улици). Јер, упркос тенденцији у свим парламентарним државама да се фокус деловања парламента век и по уназад полако али непрестано помера са законодавне ка контролној функцији, извршна власт у уставноправној историји српске државе, а и у српској парламентарној збиљи, никада се није помирила са парламентарном контролом свог рада.

Други аспект размимоилажења тиче се погрешног разумевања имунитета, посебно имунитета неодговорности од стране самих посланика. Иако су имунитети конципирани као јавноправни институти и јавне (парламентарне) привилегије створене у циљу неометаног и ефикасног рада парламента, већина народних посланика (посебно оних који припадају скупштинској већини) имунитете разуме као сопствене приватне привилегије потпуне законске недодирљивости. И сходно таквом разумевању се унутар Народне скупштине и понашају. Такво погрешно разумевање имунитета неодговорности је толико узело маха да постоји оправдана бојазан да се „имунитет неодговорности лако може претворити у делотворан заклон иза којег се крију неодговорни парламентарци, склони изрицању неистина, непримерених увреда и клевета на рачун колега и других високих званичника, као и најприземнијих реченица које урушавају углед парламента и државе у целини“.¹¹⁴⁹

Данашња слика поимања имунитета неодговорности у Србији није ружичаста (или можда јесте управо ружичаста?). Ако је било потребно готово 150 година непрестане борбе да би имунитет неодговорности био успостављен и да би, потом, достигао формални стандард као у уређеним парламентарним демократијама,¹¹⁵⁰ требало је да прође знатно мање година, тек петнаестак, да се овај имунитет, уосталом као и слобода говора у народном представништву, багателизују и учине готово бескорисним.

Српска парламентарна и кривична пракса у последњих двадесетак година, додуше, немају тако драстичне случајеве кршења имунитета неодговорности попут случаја Јовановић у Хрватској, случаја Медојевић у Црној Гори или описаног случаја угрожавања имунитета читаве опозиционе посланичке групе у парламенту Северне Македоније. То је на срећу. Али српска парламентарна пракса из седнице у седницу показује све већу комуникацијску напетост

¹¹⁴⁹ В. Петров, *Парламентарно право*, стр. 87.

¹¹⁵⁰ Видети одељак о историјском развоју имунитета неодговорности у Србији и одељак о упоредном приказу имунитета.

у парламентарним расправама и заиста тумачење имунитета неодговорности као делотворног заклона иза којег се крију неодговорни парламентарци. Све је то последица чињенице да савремени историјски контекст чини да је однос извршних власти, али и самих парламентарца према имунитету неодговорности подразумевајућ и потцењивачки. Такав однос указује пре свега на чињеницу да је овај парламентарни институт у Србији био и остао превасходно политичко средство, накриво насађено између чекића власти и наковња опозиције, да се и стицао и нападао и злоупотребљавао без јасне слике о његовој главној сврси, о думетима и ограничењима, о разлозима имунитетске заштите и о неопходности компаптибилног коришћења имунитета и унутрашњих скупштинских дисциплинских казни.

Све наведено, уз константи пад поверења јавности и у парламентаризам као систем власти и у народно преставништво као израз народног суверенитета, чини нужним редифинисање положаја и парламента и народних представника у њему.

4.3. Могући правци развоја

„Суштина демократије“ – речи су Ј. Е. Келсена – „не налази се, наиме, ни у гласању, ни у одлукама, већ у расправи која им претходи.“¹¹⁵¹ Да би демократија била „аутентична“, да не би била инструментализована од оних који у демократској игри вуку беле фигуре, сложили смо се већ, са једне стране, нужно је заштитити носиоце парламентарне функције имунитетима, првенствено имунитетом неодговорности, а са друге, обезбедити не само адекватне процедуре за парламентарни рад, већ и поштовање правила „парламентарне игре“¹¹⁵². У овом парламентарном својеврсном „светом тројству“ требало би да се одвија парламентарни живот.

Савремене пак парламентарне прилике не само у Републици Србији, и не само у земљама у нашем ближе окружењу, већ и на тлу читаве Европе, указују на својеврсну кризу представничке легитимације парламентарца која се, поред осталог, огледа и у ветрометини на којој се налази институт парламентарног имунитета неодговорности.

У данашњем парламентарно-политичком контексту неупитно, пре свега, израз односа парламентарне већине и мањине, имунитет неодговорности стоји на размеђи путева очекиване заштите за парламентарце (пре свега, за оне опозиционе), сталног пресабирања и прерачунавања извршне власти колико је потребан, а колико по власт штетан, и читавог јавног мњења - колико је моралан. Ако се на то дода и склоност парламентарца ка откривању његових коруптивних страна и ка својеврсним злоупотреблама парламентарног мандата, па и у расправама и гласањима, чега су сви свесни, оправдано се поставља питање могућих праваца развоја имунитета неодговорности.

Објективном посматрачу не нуди се за разматрање превише могућности.

Један правац „развоја“ имунитета неодговорности је правац његове формалне разградње или бар правац озбиљног редуковања, који се разматра у одређеном броју држава Независно од формалне судбине, то је правац и озбиљне суштинске разградње тог јавноправног института. Што ће се и несумњиво и неминовно догодити, уколико сопственим парцијалним интересима оптерећено поимање имунитета неодговорности које имају различити политички актери измакне контроли.

Други правац је правац осавремењавања и оделотворавања овог института који подразумева не само обогаћивање његовог обухвата уношењем правила која поштују утицај савременог научнотехнолошког и информатичког развоја на организацију и вођење парламентарних активности, већ, пре свега, обогаћивање имунитета неодговорности јасним правилима игре која ће поштовати сви. Тиме ће имунитету неодговорности бити обезбеђена сврсисходност, а парламентарни живот ће бити релаксиран.

¹¹⁵¹ Jens E. Kelsen, Наведено дело, стр. 111.

¹¹⁵² *The Rules of the Game*. О правилима игре у парламентарној расправи видети више у: Arsen Bačić, Наведено дело, стр. 55 и даље.

ЗАКЉУЧАК

На претходним страницама овог рада изложен је, уз неопходна теоријска објашњења, историјскоправна и упоредноправна поређења, ретроспективни приказ имунитета неодговорности народних представника у уставном животу Републике Србије.

У коначници тога приказа, по питању дефиницијског одређења појма овог јавноправног института (што је и један од задатака које је аутор дисертације поставио себи) може се закључити следеће:

У упоредним нормативним и теоријским одређењима овог јавноправног института готово да не постоје разлике у приступу његовој суштини, наиме, да је имунитет неодговорности народних представника уставноправни институт усмерен на заштиту слободе говора народних представника (без које не може бити делотворног парламентарног рада и одлучивања) и, последично, на заштиту функционалности, ефикасности и самосталности делања народног представништва, а самим тим и ауторитета народног представништва.

Уопштено говорећи, имунитет неодговорности може се одредити као искључење (у неким државама само кривичне, у већини држава сваке, изузев парламентарне дисциплинске) одговорности народног представника за његов „службени рад“, при чему, како је запазио Сл. Јовановић, „народни посланик не одговара ни онда кад би његов рад носио обележје једнога деликта, и кад би, у сличном случају, сваки други могао бити осуђен на казну“.¹¹⁵³ Разлике које се јављају у уставним решењима појединачних регулатива тичу се у доминантној мери садржинског обухвата имунитета неодговорности и то у два правца: и по питању врсте одговорности које имунитет покрива и по питању врсте радњи на које се његова заштита односи.

Имунитет неодговорности у српском политичком и парламентарном животу веома рано је препознат као неопходан механизам заштите народних представника. Његово препознавање као неупитног и неотклоњивог фактора очувања здравог парламентарног живота било је један од показатеља уозбиљавања Срба као политичке нације, но овај имунитет је у уставном животу Србије, током свог историјског хода, садржински квалитативно различито одређиван и то је превасходно чињено уз основну и јасну намеру да се претераном слободом парламентарног деловања не угрози извршна власт.

Имајући у виду чињеницу да је „сваки систем парламентарног имунитета толико уско повезан са индивидуалним околностима једне земље – њеним уставним системом, њеном правном традицијом, њеном политичком културом и њеном историјом – да ниједан модел решења не би био користан ван граница једне земље“¹¹⁵⁴, сматрамо да је позитивноправно одређење појма имунитета неодговорности у правном систему Србије, уз особености својствене нашем правном систему, саобразно достигнутом легислативном стандарду развијених европских демократских правних система.

Узимајући у обзир да је сврха уставног права као науке да, на основу прикупљених и систематизованих знања из проучавање области, покуша да уобличи универзалне правилности и дефинише објект свог интересовања, дефиницијско одређење имунитета неодговорности и иманентних карактеристика опсервираног јавноправног института у дисертацији дато је на основу анализе разних националних регулатива и понуђених доктринарних објашњења.

Тако, данас, имунитет неодговорности народних представника у уставном животу Републике Србије, уосталом, као и у упоредним правним системима, поима се као уставом прописани заштитни механизам за отклањање неоснованих прогона народних представника у циљу „одмазде“ због њиховог парламентарног деловања које подразумева изражавање мишљења у току расправа у парламенту и гласање приликом парламентарних одлучивања.

¹¹⁵³ Слободан Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, стр. 179.

¹¹⁵⁴ Sasha Hardt, Наведено дело, стр. 7.

У најкраћем, *имунитет неодговорности народних представника је уставноправни институт који искључује одговорност народних представника за деликте које почине у вези са вршењем своје посланичке функције.*

Тако постављен, имунитет неодговорности уистину јесте битно одступање од принципа једнакости пред законом. Но, са добрим разлогом: народно представништво као отелотворење народне суверености не може се ометати у раду. Насушно је да народни посланик у свом парламентарном деловању мора бити слободан, како би био користан. Тиме се суштински правда нарушавање принципа једнакости пред законом. Заштита несметаног рада парламента претеже над принципом једнакости пред законом.

У једном броју држава, како је наведено, имунитет неодговорности је кривичнопоравни (док су друге врсте одговорности изузете испод његове заштите), док у преовлађујућем броју земаља, којима припада и Република Србија, имунитет неодговорности покрива сваку одговорност (изузев унутарпарламентарне дисциплинске одговорности, по скупштинском пословнику).

Што се тиче имунитета неодговорности у позитивном праву Републике Србије, њега можемо дефинисати на следећи начин: *Имунитет неодговорности народних посланика у Народној скупштини Републике Србије је уставноправни институт који искључује кривичну или другу одговорност народних посланика за изражено мишљење или гласање у вршењу њихове посланичке функције.*

Кад је у питању правна природа имунитета неодговорности, можемо рећи да је он по правној природи двострук – имунитет неодговорности је истовремено институт уставног (и парламентарног) права и институт кривичног (и кривичнопроцесног) права, а да кривични и уставни аспект његове правне природе везује функција народног представника као „општа објективна лична околност услед које извршилац кривичног дела не може бити кривац“, ¹¹⁵⁵ при чему је јасно да се ради о једном кривичноправном институту са значајном уставном улогом обезбеђења и заштите слободе говора у народном представништву, без које је немогуће функционисање демократског представништва. ¹¹⁵⁶

У вези са тим, ваља подсетити да је имунитет неодговорности само један од два вида имунитетских права (привилегија) народних представника, да је други имунитет – имунитет неповредивости. Оно што спаја имунитет неодговорности и имунитет неповредивости је чињеница заједничког „старања“ о слободном и неометаном деловању како појединачних чланова парламента, тако и самог парламента као колективног тела. Разликује их „посланички позив“ – имунитет неодговорности штити посланике за деликте које учине у вршењу посланичке функције; имунитет неповредивости штити посланике за деликте које учине ван вршења посланичке функције. Један и други облик имунитета, тек заједно, дају пуни капацитет заштите народног представништва.

Кад је у питању позитивноправно уређење имунитета народних представника у српском парламенту, Устав Републике Србије од 2006. године припада корпусу устава који су омогућили потпуну имунитетску заштиту народних представника, и једним и другим имунитетом. Оно што је претходило томе у претходних 165 година, представља најразличитије облике докидања једног или другог вида посланичког имунитета која су зависила од тренутних преференција извршних власти.

Понуђена ретроспектива уставних и пословничких решења и парламентарних прилика у историји парламентарних имунитета у Србији указује на изражену дискрепанцу између прописаног и примењеног. И то у два аспекта.

Како је већ наведено, први аспект размимоилажења између слова устава и пословника,

¹¹⁵⁵ Јанко Таховић, Наведени чланак, стр. 164.

¹¹⁵⁶ Видети: Владан Петров, Игор Р. Вуковић, Наведени чланак, стр. 276.

с једне стране, и парламентарне стварности, са друге, тиче се готово перманентног подозрења, а у појединим етапама развоја уставности и отвореног непријатељског односа извршних власти према имунитетима, посебно према имунитету неодговорности (Септембарским уставом од 1931 тај имунитет био је, примера ради, и формално готово укинут). Данас, свакако, нема бојазности од формалног укидања имунитета неодговорности, али сведочимо да је у нашем времену однос извршних власти сасвим подразумевајућ и багателишући према значају имунитета неодговорности за самосталност парламента. Разлог за такво стање лежи у чињеници да се и данашња извршна власт (баштинећи нагомилане предрасуде из двовековног уставноправног развоја модерне српске државе) ни данас не мири са парламентарном контролом свог рада.

Погрешно разумевање сврхе имунитета, посебно имунитета неодговорности, представља други аспект овог размимоилажења. За такво погрешно разумевање одговорни су сами народни посланици. Непорецивост чињенице да су имунитети конципирани да, пре свега, штите неометан и ефикасан рад парламента, већина народних посланика (посебно оних који припадају скупштинској већини) не тумачи тако. Они су имунитете присвојили за себе – разумеју их и доживљавају као сопствене приватне привилегије потпуне законске недодирљивости. Сходно таквом поимању имунитета се, посебно кад је реч о посланицима већине унутар Народне скупштине, и понашају. Такво погрешно разумевање имунитета неодговорности је толико узело маха да се оправдана бојазан коју износи В. Петров о лако могућем претварању имунитета неодговорности „у делотворан заклон иза којег се крију неодговорни парламентарци, склони изрицању неистина, непримерених увреда и клевета на рачун колега и других високих званичника, као и најприземнијих реченица које урушавају углед парламента и државе у целини“, не чини нимало претераном.¹¹⁵⁷

Но, враћање имунитета неодговорности својој сврсисходности свакако је могуће. Насупрот могућој суштинској разградњи овог института јавног права која као Дамоклов мач стоји над савременом уставноправном „употребом“ имунитета неодговорности, стоји пут осавремењавања имунитета неодговорности у складу са захтевима савременог парламентаризма, што пре свега подразумева довођење представничке неодговорности у склад са јасним правилима парламентарног поступања („парламентарне игре“).

Узимајући у обзир обављено истраживање, у светлу чињеница изнетих и закључака обављених у овој дисертацији, преостаје још да се констатује у којој мери су хипотезе које смо поставили испуњене, при чему је (као у свакој друштвеној науци) и неделотворно и неодговорно давати апсолутне одговоре.

1. *Имунитет неодговорности народних представника, као институт јавног права и једна од потврда народне суверености, гарантује слободу говора народних представника у вршењу представничке функције и, последично, неометан рад и неокрњен ауторитет народног представништва.* – ова хипотеза је начелно потврђена, уз резерву да у савременим околностима парламентарног живота слобода говора може бити ускраћена парламентарним механизмима које у својим рукама има (и преко председавајућег парламента користи) парламентарна већина, нарочито у условима постојања „тираније већине“, а да рад парламента може бити ометан и од парламентарне већине и од парламентарне мањине циљаним или изазваним опструкцијама рада.
2. *Имунитет неодговорности народних представника делотворан је једино у уставном и демократском политичком миљеу народне суверености, поштовања људских и грађанских права, слободних и непосредних избора, принципа поделе власти и слободног представничког мандата.* – ова хипотеза је у потпуности потврђена и то навођењем „сугестивних“ аргумената везаних за третман посланичких имунитета у

¹¹⁵⁷ В. Петров, *Парламентарно право*, стр. 87.

недемократским друштвима у којима је народна сувереност присвојена од стране појединца или олигархије на власти, те објашњењем штетног утицаја недемократског јединства власти кога прати императивни мандат, „обогаћен“ правом „бирачког тела“ на опозив народних представника.

3. *Борба за признавање и уградњу имунитета неодговорности у уставни живот Србије била је дуготрајна и упорна, са честим осцилирањима његовог формалног и стварног значаја и домаћаја – хипотеза је у потпуности потврђена*, навођењем широког каталога нормативног и институционалног деловања извршних власти у циљу ограничавања и сужења имунитета неодговорности, почев од органских закона из 1861. године (којима је редукован апсолутни имунитет неодговорности прокламован на Светоандрејској скупштини), па надаље. У вези са наведеним, у дисертацији се запажа својеврсна закономерност законских и подзаконских (пословничких) редуковања достигнутих и уставом прописаних стандарда имунитета неодговорности, како законима о народном представништву, тако и другим ригидним прописима који су имали статус *lex specialis* у односу на устав и друге законе (на пример: Обзнана из 1920 и Закон о заштити државе из 1921. године).
4. *Историјски развој имунитета неодговорности у уставном животу Србије указује на чињеницу да извршна власт не преза од потеза угрожавања имунитета неодговорности у свакој ситуацији у којој се сама осети угроженом. – хипотеза је у потпуности потврђена* навођењем бројних примера институционалног угрожавања и подстицања ванинституционалног угрожавања које је чинила извршна власт у одређеним периодима уставног живота Србије (нпр. упад наоружане полиције у Народну скупштину Србије 1877, повреда имунитета читавог посланичког клуба КПЈ 1921, имунитетски случајеви проф. Драгољуба Јовановића, имунитетски случајеви Војислава Шешеља, итд).
5. *Имунитет неодговорности може бити угрожен како споља, пресингом спољних фактора (извршне и судске власти), тако и изнутра, понашањем скупштинског часништва, као и злоупотребама самих народних посланика. – хипотеза је у потпуности потврђена* опсервирањем горе наведених случајева, нарочито случајева скупштинске расправе поводом укидања имунитета и ништења мандата посланицима КПЈ 1921, или случаја лошег вођења скупштинске расправе пре јунског скупштинског атентата 1928, као и опсервирањем случаја деловања председника парламентарног дома Скупштине СРЈ у имунитетским случајевима Војислава Шешеља, али и понашањем народних посланика у скупштинској афери „Бодрум“ итд.
6. *Имунитет неодговорности поседује одређен степен коруптивног потенцијала, који се може контролисати доследним поштовањем Устава, закона и парламентарног пословника, као и неговањем парламентарне културе и добрих парламентарних обичаја. – хипотеза је потврђена*, уз навођење случајева парламентарног цепања СРС из 1993 и признања лидера отцепљеног крила да је добио новац за гласање у скупштини, чувене афере „Бодрум“ из 2001 или случаја „крађе посланичког идентитета“ из 2022. године.
7. *У условима све већег улива политичких партија као катализатора политичког и парламентарног живота, а нарочито у условима парламентарне „тираније већине“, парламентарни имунитет неодговорности у представничким демократијама је од великог значаја за очување самосталности и несметаног деловања народних представника и у односу на сопствену политичку партију. – у савременом политичком миљеу у којем је питање имунитета постало питање односа власти и опозиције (што је званичан став и теорије и међународних институција каква је, нпр, Вененцијанска комисија) хипотеза није у потпуности доказана*, узимајући у обзир не само широк утицај који политичке партије имају не само на парламентарни живот и положај чланова

парламента који су истовремено чланови или кандидати партија, већ и на легислативу (у том смислу, врло је индикативан пут легислативног уређења права на оставку на посланичку функцију које је завршило и у важећем Уставу Републике Србије).

8. *Упоредна уставна решења везана за имунитет неодговорности показују да се он може „поправљати“ у формалном смислу, узимајући у обзир особености појединог правног система, без захватања у његову суштину. – хипотеза је у потпуности потврђена, навођењем и објашњењем упоредноправних примера редуковања садржинског обухвата имунитета неодговорности у погледу одређених деликата (тзв. „клеветничка увреда“ у Немачкој), тражења „функционалне везе“ између деликта-изјаве и посланичке функције (у Италији), проширења просторног обухвата имунитета (у Француској). Да се имунитет може поправљати осавремењавањем у складу са новим друштвеним околностима, добар је пример Словеније, али и Немачке, где су уведене могућности држања седница, говорења и гласања на даљину.*

Узимајући у обзир све наведено, главна, односно општа хипотеза - *Упоредна и домаћа историјскоправна и позитивноправна искуства у примени имунитета неодговорности показала су да тај имунитет, упркос недореченостима и мањкавостима које собом носи, остаје незаобилазан институт савременог уставног живота Србије, од незамењивог значаја за очување слободе говора народних представника, самосталности и ауторитета парламента и одржање парламентарне демократије* – је начелно потврђена, с обзиром на чињеницу да још није пронађен савршенији облик заштите деловања ни народних представника ни народног представништва у целини, а да бројни навођени примери покушавања угрожавања имунитета показују у којој мери је он значајан за несметано обављање парламентарне функције.

На основу свега наведеног, истраживање је показало да су у његовом преовлађујућем делу иницијална очекивања, која су ишла не толико у смеру давања готовог решења за некакав „нови“ и „савршени“ имунитет неодговорности, колико у смеру отварања питања његовог даљег унапређења - испуњена.

ЛИТЕРАТУРА И ИЗВОРИ

Књиге:

1. Аврамовић, Сима, *Rhetorike Techne – Вештина беседништва и јавни наступ*, четврто допуњено издање, Службени гласник – Досије студио, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2018;
2. Avril, Pierre et Jean Gicquel, *Droit parlementaire*, Montchrestien, Paris, 1988;
3. Barnett, Hilaire, *Constitutional & Administrative Law*, ninth edition, Routledge, Taylor & Francis Group, London and New York, 2011;
4. Bačić, Arsen, *Parlamentarno pravo*, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, Split, 2004;
5. Bačić, Arsen i Petar Bačić, *Hrvatske parlamentarne procedure*, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, Split, 2003;
6. Blachère, Philippe, *Le droit parlementaire*, Éditions Dalloz, Paris, 2022;
7. Близнашки, Георги, *Принципи на парламентарното управление*, Универзитетско издателство „Св. Климент Охридски“, Софија, 2007;
8. Van der Hulst, Marc, *The Parliamentary Mandate – a Global Comparative Study*, Inter-Parliamentary Union, Geneva, 2000,
https://archive.ipu.org/PDF/publications/mandate_e.pdf; приступ: 23. 09. 2023;
9. Vergotini, Đuzepe de, *Uporedno ustavno pravo*, Službeni glasnik, Beograd, 2015;
10. Gjanković, Dan, *O imunitetu narodnih zastupnika*, Narodne novine, Zagreb, 1962;
11. Gligorijević, Branislav, *Parlament i političke stranke u Jugoslaviji 1919 – 1929*, Institut za savremenu istoriju – Narodna knjiga, Beograd, 1979;
12. Goati, Vladimir, *Izborna nadmetanja u Saveznoj Republici Jugoslaviji od 2000. do 2003. godine*, CESID, Beograd, 2003;
13. Guričev, Sergej i Danijel Trajsman, *Spin diktatori*, Arhipelag, Beograd, 2023;
14. Група аутора, *Историја Савеза комуниста Југославије*, Комунист – Народна књига – Рад, Београд, 1985;
15. Duhamel, Olivier, *Droit Constitutionnel et Institutions politiques*, 2-ème édition, Seuil, Paris, 2011;
16. Đorđević, Jovan, *Ustavno pravo FNRJ*, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd 1953;
17. Đorđević, Jovan, *Ustavno pravo*, treće dopunjeno izdanje, Savremena administracija, Beograd, 1978;
18. Ђорђевић, Мирослав Р. и Слободанка С. Стојичић, *Национална историја државе и права*, друга свеска „Грађанско доба“, Ниш, 1996;
19. *Ersine May's Treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament*, (25th edition, 2019), <https://erskinemay.parliament.uk/>; приступ: 25.01.2024;
20. Јанковић, Драгослав, *Рађање парламентарне демократије – политичке странке у Србији XIX века*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 1997;
21. Јанковић, Драгослав и Мирко Мирковић, *Државноправна историја Југославије*, Драганић, Београд 2001;
22. Јевтић, Драгош и Драгољуб Поповић, *Народна правна историја*, Савремена администрација, Београд, 2003;

23. Јекић, Загорка, *Кривично процесно право*, осмо измењено и допуњено издање, ГП „Димитрије Давидовић“, Београд, 2003;
24. Јовановић, Владимир, *Успомене*, БИГЗ, Београд, 1988;
25. Јовановић, Драгољуб, *Сазнања*, Политичке успомене, књига 2, Култура – Архив Југославије, Београд 1997;
26. Јовановић, Драгољуб, *Искушења*, Политичке успомене, књига 5, Култура – Архив Југославије, Београд, 1997;
27. Јовановић Драгољуб, *Отпор и казна*, Политичке успомене, књига 8, Службени гласник и др, Београд, 2008;
28. Јовановић, Драгољуб, *Опозиција – робија*, Политичке успомене, књига 9, Службени гласник и др, Београд, 2008;
29. Јовановић, Надежда, *Живот за слободу без страха*, ИНИС, Београд, 2000;
30. Јовановић, Слободан, *Влада Александра Обреновића I*, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд 1933 / Просвета, Београд, 2005;
31. Јовановић, Слободан, *Влада Александра Обреновића II*, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд 1933 / Просвета, Београд, 2005;
32. Јовановић, Слободан, *Влада Александра Обреновића III*, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд 1933 / Просвета, Београд, 2005;
33. Јовановић, Слободан, *Влада Милана Обреновића I*, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд 1933 / Просвета, Београд, 2005;
34. Јовановић, Слободан, *Влада Милана Обреновића II*, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд 1933 / Просвета, Београд, 2005;
35. Јовановић, Слободан, *Влада Милана Обреновића III*, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд 1933 / Просвета, Београд, 2005;
36. Јовановић, Слободан, *Држава*, II књига, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд 1933 / Просвета, Београд, 2005;
37. Јовановић, Слободан, *Друга влада Милоша и Михаила*, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд 1933 / Просвета, Београд, 2005;
38. Јовановић, Слободан, *Политичке и правне расправе*, I књига, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд 1933 / Просвета, Београд, 2005;
39. Јовановић, Слободан, *Уставобранитељи и њихова влада*, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд 1933 / Просвета, Београд, 2005;
40. Јовановић, Слободан, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1924;
41. Jovičić, Miodrag, *Veliki ustavni sistemi – elementi za jedno uporedno ustavno право*, „Svetozar Marković“, Beograd, 1984;
42. Јовичић, Миодраг, *Лексикон српске уставности 1804-1918*, „Филип Вишњић“, Београд, 1999;
43. Jovičić, Miodrag, *Odgovornost nosilaca javnih funkcija – uporednopravna studija*, Institut za uporedno право, Beograd, 1968;
44. Kastels, Manuel, *Sunovrat – Kriza liberalne demokratije*, Clio, Beograd, 2022;
45. Kelsen, Jens E., *Šta je retorika?*, Karpos, Loznica, 2019;

46. Киров, Пламен, *Конституиране на представителното управление в България*, Сиела норма, София, 2015;
47. Климовски, Саво, *Парламентарно право*, скрипта, Скопје, 1998;
48. Kolundžić, Zvonimir, *Politika i korupcija u Kraljevskoj Jugoslaviji*, Stvarnost, Zagreb, 1968;
49. Кркљуш, Љубомирка, *Правна историја српског народа*, Правни факултет УуБ – Службени гласник, Београд, 2007;
50. *La Constitution*, introduite et commentée par Guy Carcassonne; Préface de Georges Vedel, Éditions du Seuil, septième édition, Paris, 2005;
51. Лоу, Сидни, *Енглески парламентаризам*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010;
52. Marić, Mr Dušan, *AVNOJ i Privremena narodna skupština*, Ćirpanov, Novi Sad, 1981;
53. Marković, Lazar, *Parlamentarno pravo*, Ekopres, Zrenjanin, 1991;
54. Марковић, Ратко, *Уставно право*, 13. осавременењено издање, Правни факултет УуБ – Службени гласник, Београд, 2009;
55. Marković, prof. dr Ratko, Srđić, prof. dr Milutin, *Ustavi i ustavna dokumenta socijalističke Jugoslavije 1942-1988*, Naučna knjiga, Beograd, 1989;
56. Мил, Џон Стјуарт, *О слободи*, Центар за публикације Правног факултета Универзитета у Београду, Београд, 2007;
57. Милисављевић, Бојан и Марко Новаковић, *Имунитети у међународном праву*, Центар за издаваштво Правног факултета Универзитета у Београду, Београд, 2020;
58. Милић, Дејан А., *Српски политички говор модерног доба*, Службени гласник, Завод за уџбенике; Београд, 2011;
59. Милошевић, Раша, *Државни удар озго – Први април 1893 – Свргнуће крњег краљевског намесништва*, Издавачко и књижарско предузеће Г. Кона, Београд, 1936;
60. Митриновић, Чедомил – Брашић, Милош Н, *Југословенске народне скупштине и сабори*, издање Народне скупштине Краљевине Југославије, Београд, 1937;
61. Монтескје, Шарл де, *О духу закона*, Завод за уџбенике, Београд, 2011;
62. Николић, Павле, *Уставно право*, Службени лист СРЈ, Београд, 1994;
63. Nolte, Ernst, *Fašizam u svojoj epohi*, Prosveta, Beograd, 1990;
64. Орловић, Слободан П., *Начело поделе власти у уставном развоју Србије*, Издавачки центар Правног факултета Универзитета у Београду, Београд, 2008;
65. Pavy, Eeva, *Handbook on the incompatibilities and immunity of the Members of the European Parliament*, Policy Department C - Citizens' Rights and Constitutional Affairs, European Parliament, Brusells, European Union, 2022; This document is available on the internet at: <http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses>; приступ: 23. 10. 2023;
66. Pajvančić, Marijana, *Parlamentarno pravo*, Konrad Adenauer Stiftung, Beograd, 2008;
67. Pajvančić, Marijana i Miodrag Vuković, *Parlamentarno pravo*, izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Fondacija Konrad Adenauer – Program vladavine prava za jugoistočnu Evropu, Podgorica, 2019;
68. Пајванчић, Маријана, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад, 2008;
69. Passmore, Kevin, *Fašizam*, „Šahinpašić“, Sarajevo, 2004;

70. Пејић, Ирена, *Парламентарно право*, Правни факултет у Нишу, Центар за публикације, Ниш, 2006;
71. Пејић, Ирена, *Парламентарно право*, Центар за публикације Правног факултета у Нишу, Ниш, 2011;
72. Petranović, Branko, *Istorija Jugoslavije 1918-1978*, Nolit, Beograd, 1981;
73. Петров, Владан, *Парламентарно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010;
74. Петровић, Растислав В., *Адам Богосављевић*, друго издање, Службени лист СРЈ, Београд, 1998;
75. Петровић, Сретен, *Реторика – историја, теорија, пракса*, Народна књига – Алфа, Београд, 2007;
76. Поповић-Обрадовић, Олга, *Парламентаризам у Србији 1903-1914*, ЈП Службени лист СРЈ, Београд, 1998;
77. Продановић, Јаша, *Уставни развитак и уставне борбе у Србији*, Porta Libris, Београд, 2021;
78. Силјановска-Давкова, Гордана, Тања Каракамишева-Јовановска, Александар Спасеновски, *Парламентарно право*, Фондација Конрад Аденауер во Република Северна Македонија – Правен факултет „Јустинијан Први“, Скопје, 2019;
79. Smerdel, Branko, *Ustavno uređenje Europske Hrvatske*, Narodne novine, Zagreb, 2013;
80. *Српски устав*, књига I, Владан Петров, Дарко Симовић и Мијодраг Радојевић (приређивачи), Службени гласник, Београд, 2022;
81. Станковић, Ђорђе Ђ., *Никола Пашић и југословенско питање*, књига 2, БИГЗ, Београд, 1985;
82. Stojanović, Dragan M., *Pravni položaj poslanika*, Centar za publikacije Pravnog fakulteta u Nišu, Niš, 1999;
83. Стојановић, Дубравка, *Србија и демократија 1903 – 1914*, Удружење за друштвену историју, Београд;
84. Стојановић, Зоран, *Кривично право – општи део*, четврто измењено и допуњено издање, Службени гласник, Београд, 2001;
85. Стојановић, Зоран и Обрад Перић, *Кривично право – посебни део*, шесто измењено и допуњено издање, Службени гласник, Београд, 2002;
86. *Темељи модерне демократије – Избор декларација и повеља о људским правима 1215 – 1990*, приредио: Душан Мрђеновић, Завод за уџбенике – Досије студио, Београд, 2011;
87. Ћоровић, Владимир, *Историја Срба*, трећи део, БИГЗ, Београд, 1989;
88. Fridrih, Karl J., *Konstitucionalna demokratija*, CID, Podgorica, 2010;
89. Fuzaro, Dijego, *Misliti drugačije – Filozofija neslaganja*, Clio, Beograd, 2020;
90. Hardt, Sasha, *Parliamentary immunity: a comprehensive study of the systems of parliamentary immunity of the United Kingdom, France, and the Netherlands in a European context*, Maastricht University, 2013;
<https://cris.maastrichtuniversity.nl/ws/portalfiles/portal/1439730/guid-55b44d63-b482-4e81-b66e-cfc1a4cef467-ASSET1.0.pdf>, приступ: 3. јул 2023;
91. Чавошки, Коста, *Устав као средство агитације и пропаганде*, ИСИ – Службени гласник, Београд, 2011;

92. Čavoški Kosta, *Ustav kao jemstvo slobode*, Institut za filozofiju i društvenu teoriju – „Filip Višnjić“, Beograd, 1995;
93. Čulinović, Ferdo, *Državnopravni razvitak Jugoslavije*, Školska knjiga, Zagreb, 1963;
94. Džonson, Pol, *Istorija američkog naroda*, Knjiga-komerc, Beograd, 2003;
95. Шкарик, Светомир и Гордана Силјановска-Давкова, *Уставно право*, Култура, Скопје, 2009;
96. Шкулић, Милан, *Кривично процесно право – општи део*, Правни факултет Универзитета у Београду – „Службени гласник“, Београд, 2006;

Чланци:

1. Аврамовић, Сима, „Magna Carta Libertatum“, у: *Темељи модерне демократије*, приредио Душан Мрђеновић, Завод за уџбенике – Досије студио, Београд, 2011, (стр. 119-128);
2. Аврамовић, Сима, „Бил о правима 1689 – 'Енглески устав'“, у: *Темељи модерне демократије*, приредио Душан Мрђеновић, Завод за уџбенике – Досије студио, Београд, 2011, (стр.172-177);
3. Baumont, Didier, „Liberté d’expression et irresponsabilité des députés“, *Cahiers de la Recherches sur les Droits Fondamentaux*, <https://journals.openedition.org/crdf/7702>; приступ: 14. 07. 2023;
4. Благојевић, Борислав, „Упоредно право – метод или наука“, *Анали Правног факултета у Београду*, број 1/1953, (стр. 7-16);
5. Благојевић, Д-р Видан О., адвокат, „Године старости као услов за стицање пасивног изборног права“, *Бранич*, лист за правне и државне науке – орган удружења јавних правозаступника у Србији, број 5/1928, стр. 88-90; <http://ubsm.bg.ac.rs/latinica/dokument/1238/branic-list-za-pravne-i-drzavne-nauke-organ-udruzenja-javnih-pravozastupnika-u-srbiji-1928>; приступ: 20. 08. 2023. године;
6. Wigley, Simon, „Parliamentary Immunity: Protecting Democracy, or Protecting Corruption?“, *The Journal of Political Philosophy*: Vol. 11, N° 1/2003, pp. 23-40, <https://simonwigleyblog.files.wordpress.com/2016/09/simonwigleyparliamentaryimmunity.pdf>; приступ: 21. 01. 2024;
7. Вучић, Оливера и Светислава Булајић, „Расправа на Правном факултету у Београду о предлогу за доношење новог устава СР Србије“, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 4/1990, стр. 518-528;
8. De Smith, S. A., „Parliamentary Privilege and the Bill of Rights“, *The Modern Law Review*, Vol. 21, N° 5, sept. 1958; p. 465-483, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1468-2230.1958.tb00487.x>; приступ: 25. 01. 2024;
9. Ђорђевић, Мирослав Р., „Државни удар 1893. године и криза уставности у Србији“, у: *Зборник радова Правно-економског факултета у Нишу*, Правно-економски факултет, Ниш, 1969, стр. 5-22;
10. Zgonc, Andraž, *Poslanska imuniteta v Republiki Sloveniji – privilegij ali (ne)potrebna zaščita?*, magistrsko delo, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2006, www.dk.fdv.uni-lj.si/magistarska/pdfs/mag_zgonc-andraz.pdf; приступ: 09. 10. 2023;
11. Jakšić, Božidar, „Dragoljub Jovanović između dve autoritarne Jugoslavije“, predgovor knjizi: *Dragoljub Jovanović, Sloboda od straha – Izabrane političke rasprave*, ur. Božidar Jakšić i Slobodan Samardžić, „Filip Višnjić“ - Naučna knjiga, Beograd, 1991, (стр. V-XXI);
12. Јевтић, Драгош, „Видовдански и Октроисани устав од 3. септембра 1931. године –

- сличности и разлике“, *Анали Правног факултета*, број 1-2/1988, стр. 107-126;
13. Јовановић, Слободан, „Парламентарна хроника – Редовни сазив за 1906“, *Архив за правне и друштвене науке*, књига седма, Београд, 1909, стр. 67-73;
 14. Јовановић, Слободан, „Посланичка неодговорност“, *Архив за правне и друштвене науке – Орган Београдског правног факултета*, година XIX, друго коло, књига XVIII (XXXV), Београд, Издавачка књижарница Геце Кона, 1929, стр. 408-412;
 15. Kaučič, Igor „Materialna imuniteta“, *Komentar Ustava Slovenije, Državna ureditev /Državni zbor/83. člen*, 2011, paragraf 8, <https://e-kurs.si/komentar/materialna-imuniteta/>; приступ: 09. 10. 2023;
 16. Kaučič, Igor, Miro Cerar, „Imuniteta poslancev“, *Teorija in praksa* (Fakulteta za sociologijo, politične vede in novinarstvo v Ljubljani), letnik 32, številka 1/2 – 1995, str. 52-68; <https://www.dlib.si/stream/URN:NBN:SI:doc-AFLA9QWA/b7a79f9c-1e62-4e07-8438-471a3bd14692/PDF>; приступ: 27. 04. 2023;
 17. Klemenčić, Mladen, „Izbori u Hrvatskoj 1990 – elektoralnogeografska analiza odabranih primjera“, *Geografski glasnik*, br. 53/1991, str. 95 – 108. <https://hrcak.srce.hr/file/106755>; приступ: 09. 11. 2023;
 18. Krivic, Matevž, „Izbori u Sloveniji 1990.“, *Politička misao*, Vol. XXVII, No 2, str. 11-26; <https://hrcak.srce.hr/file/167593>; приступ: 19. 11. 2023;
 19. Lemaire, Elina „La liberté d’expression des parlementaires: une mise au point après 'l’affaire' Houpert“, 8. janvier 2021, <https://blog.juspoliticum.com/2021/01/08/la-liberte-dexpression-des-parlementaires-une-mise-au-point-apres-laffaire-houpert-par-elina-lemaire/>; приступ: 20. 12. 2023;
 20. Loty, Laurent, „L’Inachèvement émbématique du Serment du Jeu de Paume“, dans *Dix-huitième siècle*, 2009/1 (N0 41), pages 27 à 41, <https://www.cairn.info/revue-dix-huitieme-siecle-2009-1-page-27.htm>; приступ: 30. 01. 2024;
 21. Марковић, Ратко, „Устав Републике Србије из 2006 – Критички поглед“, *Анали Правног факултета у Београду*, година LIV, бр. 2/2006, стр. 5-46;
 22. Марковић, Слободан Г., „Развој парламентаризма у Србији“, у: *Dileme i izazovi parlamentarizma*, pr. V. Pavlović i S. Orlović, Konrad Adenauer Stiftung – FPN, Beograd, 2007, стр. 249-266; <https://www.fpn.bg.ac.rs/wp-content/uploads/Dileme-i-izazovi-parlamentarizma.pdf>, приступ: 11.08.2023;
 23. Милић, Дејан А., „Парламентарни пословник и парламентарни говор“, *Српска политичка мисао*, број 4/2023, година XXX, свеска 82, стр. 257-277;
 24. Milićević, Nenad, „Zatvor kao mjera procesnog kažnjavanja svjedoka i jedan slučaj iz crnogorskog pravosuđa“, *Revija za kriminologiju i krivično pravo*, vol. 57, br. 2, мај-август/2019, стр. 43-58;
 25. Најчевска, Мирјана „Газење на уставот, законите и пратениците“, *Црн понеделник*, зборник, ур. Виолета Глигороска, издавач: Фондација Отворено општество – Македонија, Скопје, 2013, стр. 8-33;
 26. Ненадић, Боса, „О парламентарном мандату: пример Републике Србије“, *Анали Правног факултета у Београду*, година LVI, бр. 1/2008, стр. 5-25;
 27. Орловић, Слободан, „Уставни положај органа власти у првој југословенској држави“, у: *Два века српске уставности*, Зборник радова са научног скупа, ур. А. Фира и Р. Марковић, САНУ - Одељење друштвених наука, Београд, 2010, стр. 285-307;
 28. Орловић, Слободан П., „Устав Србије и права опозиције“, *Анали Правног факултета у*

- Београду, година LXV, бр. 2/2017, стр. 113-129;
29. Павловић, Марко, „Народна скупштина у уставима Кнежевине и Краљевине Србије“, у: *Два века српске уставности*, зборник радова, ур. А. Фира, Р. Марковић, САНУ – Одељење друштвених наука и Правни факултет УуБ, Београд, 2010, стр. 99-116;
 30. Павловић, Марко, „Интерпелација о Обзнани“, у: *Усклађивање правног система Србије са стандардима ЕУ*, зборник радова, уредник проф. др Снежана Соковић, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2021, стр. 3-33;
 31. Petrov, Vladan, „Disciplinska vlast predsednika parlamenta“, *Pravni život – Časopis za pravnu teoriju i praksu*, тематски број: Право и простор, гл. и од. ур. Sl. Perović, Удружење правника Србије, бр. 12/2010, том IV, стр. 803-816;
 32. Петров, Владан, „Поновно рађање либерално-демократске уставности у Србији и уставни идентитет – уз три деценије од доношења устава Србије из 1990.“, *Архив за правне и друштвене науке*, бр. 4/2020, стр. 11-35;
 33. Петров, Владан, „Противречја Видовданског устава“, *Архив за правне и политичке науке*, бр. 2/21, стр. 121-124;
 34. Petrov, Vladan, „Slobodni mandat poslanika i odgovornost“, *Pravni život – Časopis za pravnu teoriju i praksu*, тематски број: Право и одговорност, гл. и од. ур. Sl. Perović, Удружење правника Србије, бр. 12/2011; том IV; стр. 759-777;
 35. Петров, Владан П. и Игор Р. Вуковић, „Имунитет неодговорности посланика – уставноправни и кривичноправни поглед“, *Српска политичка мисао*, бр. 2/2015, година XXII, свеска 48, стр. 275-294;
 36. Петров, Владан и Дарко Симовић, „Савремени поглед на развој уставности у Кнежевини и Краљевини Србији“, у: *Српски устави*, књига I, Петров, В., Симовић, Д., Радојевић, М. (приређивачи), Службени гласник, Београд, 2022, стр. 11-52;
 37. Радојевић, Миодраг, „Један оглед о развоју српске уставности – Намеснички устав“, *Политичка ревија*, бр. 2/2017, Институт за политичке студије, Београд, стр. 457-486;
 38. Савић, Сања, „Вајмарски устав“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу - Савремене тенденције у развоју правног система Републике Србије*, LX, ур. М. Петровић, В. Ђурђић, Н. Стојановић, Правни факултет Ниш, Ниш, 2012, стр. 227-234, <https://www.prafak.ni.ac.rs/files/zbornik/sadrzaj/zbornici/z6016z60.pdf>; приступ: 07. 02. 2024;
 39. Smerdel, Branko, „Parlamentarizam, sloboda govora i zastupnički imunitet“, *Informator*, Zagreb, br. 6012 od 19.10.2011;
 40. Стефановски, Мирјана, „Парламентаризам по Уставу од 1901“, у: *Два века српске уставности*, зборник радова, ур. А. Фира, Р. Марковић, САНУ – Одељење друштвених наука и Правни факултет УуБ, Београд, 2010, стр. 239-257;
 41. Стојичић, Слободанка, „Два устава Србије из XIX века: Устав Србије од 1888. године – Устав Србије од 1838. године“, у: *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 29, Правни факултет, Ниш, 1989; стр. 285-307;
 42. Таховић, Јанко, „Парламентарни имунитети“, *Анали Правног факултета*, бр. 2/1953, стр. 157-181;
 43. Трајаноски, Жарко, „Хронологија на настаните“, *Црн понеделник*, зборник, уредник Виолета Глигороска, издавач: Фондација Отворено општество – Македонија, Скопје, 2013, стр. 46-131;
 44. Фира, Александар, „Уставни положај човека и грађанина у Уставу Краљевине Срба,

Хрвата и Словенаца од 28. јуна 1921. године“, у: *Два века српске уставности*, Зборник радова са научног скупа, ур. А. Фира и Р. Марковић, САНУ - Одељење друштвених наука, Београд, 2010, стр. 219-238;

45. Cerar, Miro, „Poslanska imuniteta“, *IUS-INFO*, 14.06.2006, <https://www.iusinfo.si/medijsko-sredisce/kolumne/1018>; приступ: 09. 10. 2023;
46. Šegvić Saša i Mia Bašić, „Parlamentarni imunitet – teorija, pravna regulativa i praksa u suvremenim demokratskim državama“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 49, 3/2012, str. 481-509;

Прописи, стенографске белешке и транскрипти са седница Народне скупштине, судске одлуке, страни судски случајеви

Домаћи прописи:

1. *Устав за Књажество Србију од 29. јуна 1869. године (Намеснички)*, објављен у „Српским новинама“, број 84, од 5. јула 1869. године; *Српски устави*, књига прва, приредили: Владан Петров, Дарко Симовић, Мијодраг Радојевић, Службени гласник, Београд, 2021, стр. 145-180;
2. *Устав за Краљевину Србију од 22. децембра 1888. године (Радикалски)*, објављен у „Српским новинама“, број 282, од 23. децембра 1888. године; *Српски устави*, књига прва, приредили: Владан Петров, Дарко Симовић, Мијодраг Радојевић, Службени гласник, Београд, 2021, стр. 181-232.
3. *Устав Краљевине Србије од 6. априла 1901. године (Октроисани)*, објављен у „Српским новинама“, број 76, од 6. априла 1901. године; *Српски устави*, књига прва, приредили: Владан Петров, Дарко Симовић, Мијодраг Радојевић, Службени гласник, Београд, 2021, стр. 233-262.
4. *Устав за Краљевину Србију од 5. јуна 1903. године*, објављен у „Српским новинама“, број 127, од 7. јуна 1903. године; *Српски устави*, књига прва, приредили: Владан Петров, Дарко Симовић, Мијодраг Радојевић, Службени гласник, Београд, 2021, стр. 263-316.
5. *Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца од 28. јуна 1921. године*, са тумачењима и објашњењима др Гојка Никетића, свеска 60, шесто издање, Београд, Издавачка књижарница Геце Кона, 1928;
6. *Устав Краљевине Југославије од 3. септембра 1931. године*, Службене новине Краљевине Југославије, број 200/1931, од 3. септембра 1931. године;
7. *Устав Федеративне Народне Републике Југославије од 31. јануара 1946*, „Службени лист ФНРЈ“, број 10/1946 од 31.01.1946. године, у: Ratko Marković, Milutin Srđić, *Ustavi i ustavna dokumenta Socijalističke Jugoslavije 1942 – 1988*, стр. 31-54;
8. *Устав Народне Републике Србије од 17. јануара 1947*, „Службени гласник НР Србије“, број 3/1947, од 22.01.1947. године;
9. *Устав СФРЈ од 7. априла 1963*, „Службени лист СФРЈ“, број 14/1963, од 7. априла 1963; у: Ratko Marković, Milutin Srđić, *Ustavi i ustavna dokumenta Socijalističke Jugoslavije 1942 – 1988*, стр. 81 – 185;
10. *Устав СР Србије од 9. априла 1963*, „Службени гласник СР Србије“, бр. 14/1963;
11. *Устав СФРЈ од 21. фебруара 1974*, Службени лист СФРЈ“, број 9/1974, у: Ratko Marković, Milutin Srđić, *Ustavi i ustavna dokumenta Socijalističke Jugoslavije 1942 – 1988*, стр. 187 – 338;

12. *Устав Социјалистичке Републике Србије* од 25. фебруара 1974. године, „Службени гласник СР Србије“, број 8/1974, од 25. фебруара 1974;
13. *Устав Републике Србије* од 28. септембра 1990. године, „Службени гласник Републике Србије“, бр. 1/1990 од 28. септембра 1990. године;
14. *Устав Савезне Републике Југославије* од 27. априла 1992, „Службени лист СРЈ“ број 1/1992, од 27. априла 1992. године.
15. *Уставна повеља Државне заједнице СЦГ*, „Службени лист СЦГ“ број 1/2003 од 4. фебруара 2003. године; <https://www.srbija.gov.rs/vest/2158/tekst-ustavne-povelje.php>, приступ: 11.12.2003. године;
16. *Устав Републике Србије* од 8. новембра 2006. године, „Службени гласник РС“, број 98/2006, од 10. новембра 2006. године;
17. *Уставни закон о основама друштвеног и политичког уређења Федеративне Народне Републике Југославије и савезним органима власти* од 13. јануара 1953, „Службени лист ФНРЈ“, бр. 3/1953 од 14.01.1953, у: Ratko Marković, Milutin Srdić, *Ustavi i ustavna dokumenta Socijalističke Jugoslavije 1942 – 1988*, стр. 55-79;
18. *Уставни закон о основама друштвеног и политичког уређења и о органима власти НР Србије* од 5. фебруара 1953, „Службени гласник НР Србије“, број 5/1953 од 21.02.1953;
19. *Закон о Народној скупштини од 8. децембра 1858. године*, у: Чедомил Митриновић – Милош Н. Брашић, *Југословенске народне скупштине и сабори*, издање Народне скупштине Краљевине Југославије, Београд, 1937;
20. *Казнителни (криминални) законик за Књажевство Србију*, од 12. маја 1860. године; „Зборник закона и уредаба у Краљевини Србији изданих од 5. септембра 1881. до 28. јула 1882. године, са додатком неких ранијих закона и конвенција и уговора са Аустро-угарском“, Краљевско-српска државна штампарија, Београд 1882; www.digital.bms.rs/ebiblioteka/publications/view/3042, приступ: 28.02.2023;
21. *Закон о Народној скупштини од 17. августа 1861. године*, www.digital.bms.rs/ebiblioteka/publications/view/3834, приступ: 28.02.2023;
22. *Закон о пословном реду у Народној скупштини*, од 1. октобра 1870, Зборник закона и уредаба издани у Књажевству Србији за 1870. годину, XXIII, Београд, Државна штампарија, 1870, стр. 1 - 43; <https://www.uzzpro.gov.rs/doc/biblioteka/digitalna-biblioteka/Zbornik-zakona-i-uredbi-izdanih-u-Knjazestvu-Srbiji-za-1870-godinu.pdf>; приступ: 12. 03. 2023;
23. *Закон о пословном реду у Народној скупштини од 1. новембра 1889. године*, <https://www.uzzpro.gov.rs/doc/biblioteka/digitalna-biblioteka/Zakon-o-poslovnom-redu-u-narodnoj-skupstini.pdf>; приступ: 12. 03. 2023;
24. „Зборник закона и уредаба у Краљевини Србији изданих од 5. септембра 1881. до 28. јула 1882. године, са додатком неких ранијих закона и конвенција и уговора са Аустро-угарском“, Краљевско-српске државне штампарије, Београд 1882;
25. *Закон о пословном реду у Народној скупштини од 5. јуна 1903. године*, са изменама и допунама од 11. децембра 1903. и од 8. марта 1911. године, прештампано у Државној штампарији Краљевине Србије, Крф, 1918, <https://velikirat.nb.rs/items/show/5154>; приступ: 18. 03. 2023;
26. *Привремени пословник за Уставотворну Скупштину Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, објављен у „Службеним новинама Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца“, број 275/1920 од 10. децембра 1920. године;
27. *Пословник Народне скупштине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца од 2. марта*

1922. године, усвојен Резолуцијом Народне скупштине на XXXVIII редовном састанку држаном 2. марта 1922. године у Београду, Државна штампарија Београд, 1922;
28. *Закон о пословном реду Народне скупштине* од 26. новембра 1931, са изменама и допунама од 26. фебруара 1932, Резолуција Народне скупштине усвојена на XIV редовном састанку држаном 26. фебруара 1932. године, издање Народне скупштине Краљевине Југославије, Државна штампарија Београд, 1932. године;
29. *Закон о заштити јавне безбедности и поретка у држави*, збирка закона, свеска 40, са протумаченим и објашњеним одлукама Државног савета, Касационог суда и.т.д, издаје Гојко Никетић, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1921;
30. *Закон о Уставотворној скупштини*, „Службени лист ДФЈ“, број 63/1945 од 24. августа 1945. године;
31. *Кривични закон СРЈ*, „Службени лист СФРЈ“, бр. 44/1976 ... 54/1990, и „Службени лист СРЈ“, бр. 35/1992, 37/1993, 24/1994;
32. *Кривични закон Републике Србије*, „Службени гласник РС“, бр. 26/1977... 21/1990, и „Службени гласни РС“, бр. 16/1990, 49/1992, 23/1993, 67/1993, 47/1994, 17/1995, 44/1998, 10/2002, од 01.03.2002. године;
33. *Закон о избору народних посланика у Народну скупштину Републике Србије*, „Службени гласник РС“, бр. 79/1992, од 3. новембра 1992. године;
34. *Закон о избору савезних посланика у Веће грађана Савезне скупштине*, „Службени лист СРЈ“, бр. 1/1992; 57/1993; 36/2000;
35. *Закон о избору савезних посланика у Веће република Савезне скупштине*, „Службени гласник РС“, бр. 26/1992, 12/2000;
36. *Закон о јавном реду и миру*, „Службени гласник РС“, 51/92, 53/93, 67/93, 48/94;
37. *Закон о јавном реду и миру*, „Службени гласник РС“, бр. 6/2016 и 24/2018;
38. *Закон о Народној скупштини*, „Службени гласник РС“, број 9/2010, од 26. фебруара 2010. године;
39. *Закон о избору народних посланика*, „Службени гласник РС“, број 14/2022;
40. *Закон о облигационим односима*, „Службени гласник РС“, број 18/2020;
41. *Пословник Антифашистичког већа народног ослобођења Југославије*, од 8. августа 1945, „Службени лист Демократске Федеративне Југославије“, број 59/1945 од 11. августа 1945. године;
42. *Пословник за заједничке седнице оба дома Уставотворне скупштине*, „Службени лист ФНРЈ“ бр. 96/1945 од 11. децембра 1945. године;
43. *Пословник Савезне скупштине Уставотворне скупштине*, „Службени лист ФНРЈ“ бр. 98/1945 од 18. децембра 1945. године;
44. *Пословник Скупштине народа Уставотворне скупштине*, „Службени лист ФНРЈ“ бр. 99/45 од 21. децембра 1945. године;
45. *Пословник Савезног већа Народне скупштине ФНРЈ* од 26. 03. 1947. године, „Службени лист ФНРЈ“, број 85/1947;
46. *Привремени пословник Народне скупштине*, „Службени гласник РС“ број 3/1991, од 19. јануара 1991. године;
47. *Пословник Народне скупштине*, „Службени гласник РС“ број 11/1991, од 23. фебруара 1991. године;

48. *Пословник Народне скупштине Републике Србије* од 18. марта 1993. године, „Службени гласник РС“, број 22/1993;
49. *Пословник Народне скупштине Републике Србије*, „Службени гласник РС“, број 69/1994, од 9. децембра 1994. године;
50. *Пословник Народне скупштине Републике Србије*, „Службени гласник РС“, број 60/2001, од 19. октобра 2001; измене и допуне објављене у у „Службеном гласнику РС“ број 30/2002, пречишћен текст објављен у „Службеном гласнику РС“, број 32/2002 од 11. јуна 2002. године;
51. *Привремени пословник Већа грађана Савезне скупштине*, „Службени лист СРЈ“, број 12/1992, од 15. јуна 1992. године;
52. *Привремени пословник Већа република Савезне скупштине*, „Службени лист СРЈ“, број 12/1992, од 15. јуна 1992. године;
53. *Пословник Већа грађана Савезне скупштине* од 19. маја 1994. године, „Службени лист СРЈ“, број 43/1994 од 27. маја 1994;
54. *Пословник Већа република Савезне скупштине* од 22. децембра 1994. године, „Службени лист СРЈ“, број 1/1995, од 6. јануара 1995. године;
55. *Привремени пословник Скупштине СЦГ*, „Службени лист Србије и Црне Горе“, број 7/2003, од 3. марта 2003. године;
56. *Пословник Скупштине Србије и Црне Горе*, „Службени лист СЦГ“, број 20/2004, од 5. маја 2004. године;
57. *Пословник Народне скупштине Републике Србије*, „Службени гласник РС“, бр. 52/2010 и 20/2012; [www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina/vazna-dokumenta/poslovnik-\(precisceni-tekst\)/ceo-poslovnik-\(precisceni-tekst\).1423.html](http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina/vazna-dokumenta/poslovnik-(precisceni-tekst)/ceo-poslovnik-(precisceni-tekst).1423.html), приступ: 18. 12. 2023;
58. *Кодекс понашања народних посланика РС*, „Службени гласник РС“, број 156/2020, пречишћен текст са изменама, „Службени гласник РС“, број 93/21;

Страни прописи:

1. *Basic Law for the Federal Republic of Germany*, https://www.gesetze-im-internet.de/english_gg/english_gg.html; приступ: 17. 01. 2024;
2. *Ustav Republike Hrvatske*, „Narodne novine“, br. 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14, izvor: <https://www.zakon.hr/z/94/Ustav-Republike-Hrvatske>; приступ: 8. 01. 2024;
3. *Ustava Republike Slovenije*, „Uradni list RS“, št. 33/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13, 75/16, 92/21, www.pisrs.si/Pis.web/pregled/predpisa?id=USTAI; приступ: 8.01.2024;
4. *Ustav Republike Crne Gore*, „Službeni list RCG“, број 1/2007, од 25.10.2007. године. <https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/ustav-crne-gore.html>; приступ: 11. 01. 2024;
5. *Устав на Република Македонија од 17 ноември 1991*, „Службен весник на РМ“, број 52/1991), <https://www.slvesnik.com.mk/content/Ustav-na-RM-makedonski-FINALEN2011.pdf>; приступ: 14. 01. 2024;
6. *Arrêté du 23 juin 1789 déclarant inviolables les membres de l'Assemblée nationale* (décrets, lois et arrêtés), Archives Parlementaires de la Révolution Française / Année 1875/ 8/ p. 147, https://www.persee.fr/doc/arcpa_0000-0000_1875_num_8_1_4538_12_0147_000_3; приступ: 30. 01. 2024;
7. *La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, <https://elysee.fr/la-presidence/la-declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen>; приступ: 30. 01. 2024;

8. *Constitution de 1791*, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-de-1791>; přístup: 30. 01. 2024;
9. *Constitution du 24 juin 1793*, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-du-24-juin-1793>; přístup: 30. 01. 2024;
10. *Texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur*, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-viguer>, přístup: 20.01.2024;
11. *Constitution (Fundamental law) of the Union of Soviet Socialist Republics* of December 5, 1936, <https://www.marxists.org/reference/archive/stalin/works/1936/12/05.htm>; přístup: 07. 03. 2024;
12. *Constitution of the Czech Republic* of December 16 1992, amended by Act No: 347/1997, 300/2000, 448/2001, 395/2001, 515/2002, <https://www.psp.cz/en/docs/laws/1993/1.html>; přístup: 17. 01. 2024;
13. *Costituzione della Repubblica Italiana*, (in „Gazzetta Ufficiale“, 27 dicembre 1947, N° 298) - *Costituzione della Repubblica Italiana 1947 con l'introduzione di Tullio De Mauro e una nota storica di Lucio Villari*, UTET – De Agostini Libri S.p.A., Novara, 2006-2015, Prima ristampa: maggio 2016, Roma;
14. *Конституция на Република България*, „Държавен вестник“, N0 56/1991, 85/2003, 18/2005, 27/2006, 78/2006, 12/2007, 100/2015, 106/2023, <https://www.parliament.bg/bg/const>; přístup: 16. 01. 2024;
15. Legge costituzionale N°3, https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/pdf/Constituzione_della_Repubblica_italiana.pdf, přístup: 18.01.2024;
16. *Il Regolamento della Camera dei deputati*, XIX Legislatura, Parlamento Italiano, <https://www.camera.it/leg19/437?conoscerecamera=237>; přístup: 19. 01. 2024;
17. *Il Regolamento del Senato della Repubblica Italiana*, <https://www.senato.it/istituzione/il-regolamento-del-senato#>; přístup: 19. 01. 2024;
18. *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, Rome 4.XI.1950, https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_ENG, přístup: 27. 01. 2024;
19. *Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunities*, adopted by the Venice Commission at its 98th Plenary session, Venice, 21-22 March 2014 – European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Study N0 714/2013, [https://www.venice.coe.int/web.forms/documents/default.aspx?ppdfile=CDL-AD\(2014\)011-e](https://www.venice.coe.int/web.forms/documents/default.aspx?ppdfile=CDL-AD(2014)011-e); přístup: 21. 04. 2023;
20. *Report on the Regime of Parliamentary Immunity*, CDL-INF(1996)007-e, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(1996\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(1996)007-e), přístup: 22. 04. 2023;
21. *Rapport d'information n°2685, relative à l'immunité parlementaire*, Assemblée Nationale, 15^e legislature, le 12 février 2020, https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_lois/115b2685_rapport-information#; přístup: 26. 12. 2023;
22. *Règlement de l'Assemblée Nationale de 24 juin 1959, modifié par la Résolution N° 281 du 4 juin 2019*, https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/divers/texte_reference/02_reglement_assemblee_nationale.pdf; přístup: 20. 01. 2024;

23. *Règlement du Sénat et Instruction générale du Bureau*, misé à jour 18. janvier 2024, <https://www.senat.fr/reglement/mono.html>; приступ: 20. 01. 2024;
24. *The Rules of procedure of the German Bundestag*, https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/go_btg, пр: 17. 01. 2024;
25. *Appendix 6 – Resolution of the German Bundestag regarding the lifting of the immunity of members of the Bundestag*, https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/go_btg/anlage6-245194, приступ: 17. 01. 2024;
26. *Rules of Procedure of European Parliament*, 9th parliamentary term 2019-2024, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2019-07-02_EN.pdf; приступ: 26. 01. 2024;
27. *Annex II of Rules of Procedure of European Parliament – „Code of appropriate behaviour form membres of the European Parliament in Exercising their duties“*; https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2019-07-02_EN.pdf; приступ: 26. 01. 2024;
28. *7th Protocol on the privileges and immunities of the European Union*, „Official Journal of the European Union“, C 310/261 of 16.12.2004, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:310:0261:0266:en:PDF>; приступ: 26. 01. 2024;
29. *Povelja Evropske Unije o osnovnim pravima*, https://ravnopravnost.gov.rs/wp-content/uploads/2012/11/images_files_Povelja-Evropske-unije-o-osnovnim-pravima; приступ: 26. 01. 2024;
30. *Act concerning the election of the Members of the European Parliament by direct universal suffrage of 20 September 1976*, https://www.cvce.eu/content/publication/20031/9/3897868f-a751-4111-a799-e7c1f1811bac/publishable_en.pdf; приступ: 26. 01. 2024;
31. *„Standards in Public Life“ – First Report of the Committee on Standards in Public Life*, London, HMSO, May 1995, Chapter 2: Members of Parliament, paragraphe 91 – <https://assets.publishing.gov.uk/medika/5a7e4497ed915d74e33f124b/1stinquiryReport.pdf>; приступ: 24. 01. 2024;
32. *Zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, Zákon č.90/1995 Sb, ... 346/2023 Sb*, <https://www.psp.cz/docs/laws/1995/90.html>; приступ: 17. 01. 2024;
33. *Zákon o jednacím řádu Senátu, č. 107/1999 Sb*, <https://www.podnikatel.cz/zakony/zakon-o-jednacim-radu-senatu/>; приступ: 18. 01. 2024;
34. *Zakon o poslancih*, „Uradni list RSI“, št. 48/92, 15/94, 19/94, 44/94, 15/03, 123/04, 24/05, 90/05, 112/05, 109/08, 39/11, 48/12, 17/22, www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=Zako231; приступ: 14. 01. 2024;
35. *Zakon o Državnem svetu*, „Uradni list RSI“, št.100/05, 95/09, 21/13, 81/18 in 16/23, pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO229; приступ: 15. 01. 2024;
36. *Kazneni zakon Republike Hrvatske*, „Narodne novine“, br. 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18, 126/19, 84/21, 114/22, 114/23; <https://www.zakon.hr/z/98/Kazneni-zakon>; приступ: 08. 01. 2024;
37. *Законик о кривичном поступку Црне Горе*, „Службени лист Црне Горе“, бр. 57/2009, 49/2010, 47/2014 - одлука УС, 2/2015 - одлука УС, 35/2015, 58/2015 - др. закон);
38. *Закон за пратениците*, „Службен весник на Република Македонија“, бр. 84/2005, 161/2008, 51/2011, 109/2014, 140/2018, 27/2019; <https://www.sobranie.mk/zakon-za-pratenicite.nspx>; приступ: 14. 01. 2024;

39. *Закон за Собранието на Република Македонија*, „Службен весник на Република Македонија“, бр. 104/2009, 14/2020, 174/2021, 298/2021, 67/2022, 65/2023, <https://www.sobranie.mk/zakon-za-sobranieto-na-rm.nspk>; пристап: 14. 01. 2024;
40. *Standing Orders of the House of Commons – Public Business*, <https://www.parliament.uk/business/publications/commons/standing-orders-public11/>, пристап: 24.01.2024;
41. *Poslovník Državnega zbora*, „Uradni list RS!“, št. 92/07, 105/10, 80/13, 38/17, 46/20, 105/21-US, 111/21 in 58/23; <https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=POSL34>, пристап: 14. 01. 2024;
42. *Poslovník Hrvatskoga sabora* (pročišćeni tekst), „Narodne novine“, br. 81/13, 113/16, 69/17 i 29/18), <https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/inline-files/Poslovník-Hrvatskoga-sabora-proscisceni-tekst-2018.pdf>; пристап: 08. 01. 2024;
43. *Правилник за организацијата и дейноста на Народното собрание*, „Државен весник“, No 39/2023, 41/2023, 42/2023, 63/2023, 83/2023; <https://www.parliament.bg/bg/const>, пристап: 16. 01. 2024;
44. *Пословник Скупштине Црне Горе* (пречишћен текст), бр. 00-32-1/17-1/5, ЕПА 229 од 20. септембра 2017. године, „Службени лист ЦГ“, број 59/17;
45. *Пословник Скупштине Црне Горе*, пречишћен текст, бр.00-32-1/21-1/15/, ЕПА 134 од 22.7.2021; <https://www.skupstina.me/me/poslovník-o-radu>; пристап: 11. 01. 2024;
46. *Деловник на Собранието на Република Северна Македонија*, „Службен весник на РМ“, бр. 91/2008, 119/2010, 23/2013, <https://www.sobranie.mk/delovnik-na-sobranieto-na-republika-makedonija-preciscen-tekst.nspk>; пристап: 14. 01. 2024.

Стенографске белешке и транскрипти са скупштинских седница:

1. Стенографске белешке Народне скупштине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, година I, V Редовни састанак, држан 2. августа 1921. год. у Београду (СБ НС КСХС број 5/1921), број 5/1921, стр. 4-11;
2. Стенографске белешке Народне скупштине Краљевине СХС, година VIII, 67. редовни састанак држан 12. маја 1928, (СБ НС КСХС), број 67/1928, стр. 37-40;
3. Стенографске белешке Народне скупштине КСХС, година VIII, 74. редовни састанак држан 9. јуна 1928, (СБ НС КСХС) број 74/1928, стр. 267;
4. Стенографске белешке Народне скупштине Краљевине СХС, година VIII, 74. редовни састанак држан 11. јуна 1928, (СБ НС КСХС) број 74/1928, стр. 281;
5. Стенографске белешке НС Краљевине СХС, година VIII, 79. редовни састанак држан 15. јуна 1928, број 79/1928, стр. 432;
6. Стенографске белешке Народне скупштине Краљевине СХС, година VIII, 80. редовни састанак држан 16. јуна 1928, (СБ НС КСХС), број 80/1928, стр. 451;
7. Стенографске белешке Народне скупштине Краљевине СХС, година VIII, 83. редовни састанак држан 20. јуна 1928, (СБ НС КСХС) број 83/1928, стр. 532 и даље;
8. Стенографске белешке прве седнице Другог редовног заседања Већа грађана Савезне скупштине СРЈ, одржане 27. септембра 1994. године“, *Велика Србија – новине Српске радикалне странке*, број 20/октобар 1994, година V, стр. 4-6.
9. Стенографске белешке са Прве посебне седнице Народне скупштине у Једанаестом сазиву (2016-2020), одржане 9. августа 2016, https://www.parlament.gov.rs/Прва_посебна_седница_Народне.29480.43.html; пристап:

03. 02. 2024;

10. Привремене стенографске белешке са Двадесетог ванредног заседања Народне скупштине Републике Србије у Једанаестом сазиву (трећи дана рада), 01 Број 06-2/17-20, од 29. јануара 2020. године, <https://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina.115.html/Dvadeseto-vanredno-zasedanje-NSRS/>; приступ: 22. 01. 2024;
11. Привремене стенографске белешке са Треће посебне седнице Народне скупштине у Тринаестом сазиву, одржане 2. фебруара 2023, 01 Број 06-2/10-23 од 2. фебруара 2023, <https://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina.115.html/Treca-posebna-sednica-NSRS-2-februar-2023-godine/>; приступ: 22.01.2024;
12. Транскрипт са Тринаестог ванредног заседања Народне скупштине Републике Србије од 22.07.2003; <https://otvoreniparlament.rs/transkript/6054?page=10>, приступ: 11.12.2023;
13. Транскрипт са Трећег ванредног заседања Народне скупштине Србије за 2004. годину, <https://otvoreniparlament.rs/poslanik/6982/govori?page=156>, приступ: 11.12.2023;
14. Транскрипт са Трећег ванредног заседања Народне скупштине Србије, седница од 25.02.2004. године; <https://otvoreniparlament.rs/transkript/6080>, приступ: 11.12.2023;
15. Транскрипт са Прве седнице Народне скупштине Србије у сазиву 2007-2008, одржане 7. маја 2007, <https://otvoreniparlament.rs/transkript/6373?page=11>; <https://otvoreniparlament.rs/transkript/6373?page=12>; приступ: 12. 12. 2023;
16. Транскрипт са Прве седнице Народне скупштине Србије у сазиву 2007-2008, одржане 13. маја 2007, <https://otvoreniparlament.rs/transkript/6377?page=14>; приступ: 12. 12. 2023;
17. Транскрипт са Четвртог ванредног заседања Народне скупштине, седница од 2. септембра 2008, <https://otvoreniparlament.rs/transkript/6494?page=3>; приступ: 03. 02. 2024;
18. Транскрипт са Друге седнице Првог редовног заседања Народне скупштине за 2010 годину, у сазиву 2008-2012, одржане 7. априла 2010. године, <https://otvoreniparlament.rs/transkript/6728?page=9>; приступ: 03. 02. 2024;
19. Транскрипт са Друге седнице Првог редовног заседања Народне скупштине за 2010 годину, у сазиву 2008-2012, која је одржана 9. априла 2010. године, <https://otvoreniparlament.rs/transkript/6731?page=6>; приступ: 03. 02. 2024;
20. Транскрипт са Прве посебне седнице Народне скупштине у Једанаестом сазиву (2016-2020), одржане 9. августа 2016, <https://otvoreniparlament.rs/transkript/7353?page=1>; приступ: 03. 02. 2024;
21. Транскрипт са седнице Другог ванредног заседања Народне скупштине Србије (у скупштинском сазиву 2020 – 2022) одржане 10. 02. 2021. године; <https://otvoreniparlament.rs/transkript/7827?page=4#govor-1166729>, приступ: 22. 01. 2024;
22. Транскрипт са Друге седнице Другог редовног заседања Народне скупштине Србије, од 10. 11. 2022; <https://otvoreniparlament.rs/transkript/7963?page=17,18>, приступ 12.12.2023;

Судске одлуке:

1. Одлука Савезног Уставног суда Уж. Број 25/2002 од 26. јула 2002, објављена у „Службеном листу СРЈ“, бр. 42/2002 од 2. августа 2002. године;
2. Одлука Уставног суда Републике Србије IV бр. 197/02, објављена у „Службеном гласнику РС“, бр. 57/03;
3. Решење Вишег суда у Подгорици Квс.бр. 328/18 од 28.11.2018 и Решење Вишег суда у

- Подгорици Квс.бр. 329/18 од 28.11.2018. године, <https://sudovi.me/ascg/odluke/>; приступ: 12. 09. 2023;
4. Рјешење Апелационог суда Црне Горе Квсж.бр. 143/18 од 02.12.2018, <https://sudovi.me/ascg/odluke/>; приступ: 12. 09. 2023;
 5. Рјешење Апелационог суда Црне Горе Квсж.бр. 144/18 од 02.12.2018, <https://sudovi.me/ascg/odluke/>; приступ: 12. 09. 2023;
 6. Рјешење Уставног суда Црне Горе, У-I бр. 34/18, У-III бр. 1970/18 и У-III бр.1987/18, од 12.12.2018. године, <https://www.ustavnisud.me/ustavnisud/objava/blog/7/objava/33-saopstenje-sa-xxvi-sjednice-ustavnog-suda-crne-gore>; приступ: 11. 09. 2023.

Страни судски случајеви:

1. *Bradlaugh v. Gosset*, <https://erskinemay.parliament.uk/section/5038/the-second-phase-the-nineteenth-century>; приступ: 25. 01. 2024;
2. *Hamilton v. Al Fayed* (2000; 2002) 1 AC 395 (H.L.), <https://publications.parliament.uk/pa/ld199900/ldjudgmt/jd000323/alfayed-1.htm>; приступ: 18. 11. 2023;
3. *United States v. Brewster*, 408 U. S. 501 (1972), <https://supreme.justia.com>; приступ: 28. 10. 2023;
4. *Strauss and the London Electricity Board case*, <https://erskinemay.parliament.uk/section/5041/the-strauss-case-and-the-reference-to-the-judicial-committee>; приступ: 25. 01. 2024;
5. *Jennings v. Buchanan*, <https://erskinemay.parliament.uk/section/5067/jennings-v-buchanan>; приступ: 25. 01. 2024;
6. *Case of Cordova v. Italy* (Nº 1), Application N040877/98, Judgment 30.04.2003, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60913>; приступ: 24. 01. 2024;
7. *Case of Alfonso Luigi Marra v. Eduardo de Gregorio, Antonio Clemente*; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:62007CJ0200>; приступ: 27. 01. 2024;
8. *Aldo Patriciello case*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A62010CJ0163>; приступ: 27. 01. 2024;
9. *Case of A. v. The United Kingdom*, Application N0 35373/97, European Court of Human Rights, Jugment of 17 December 2002, final 17.03.2003, <https://hudoc.echr.cone.int/fre?i=001-60882>; приступ: 27. 01. 2024;
10. *Case of A. v. The United Kingdom, Dissenting opinion of Judge Loucaides*, <https://hudoc.echr.cone.int/fre?i=001-60882>; приступ: 27. 01. 2024;
11. ECHR, *Castells v. Spain*, Application N0 11798/85, Judgment of 1992.4.23, <https://elaw.org/resource/european-court-human-rights-castells-v-spain-application-n0-1179885-1992423-european-court-h>; приступ: 28. 01. 2024.

Новински чланци

Домаћи новински чланци:

1. „Народна скупштина“, *Политика*, број 307, од 18. новембра 1904, стр. 3;
2. „Оставка владе“, *Политика*, број 308 од 19. новембра 1904, насловна страна;
3. „Посланички штрајк“, *Политика*, број 316 од 27. новембра 1904, насловна и стр. 3;

4. „Из Народне скупштине“, *Политика*, број 1090, од 29. јануара 1907, стр. 2;
5. „Обзнана“, *Политика*, број 4559, четвртак, 30. децембра 1920. године, насловна страна;
6. „Атентат на регента“, *Политика*, број 4733 од 29. јуна 1921, страна 2;
7. „Гг. Филиповић, Чопић и Ковачевић издати су синоћ суду“, *Политика*, број 4736, 2. јул 1921, насловна страна;
8. „Убијен Милорад Драшковић“, *Политика*, број 4756 од 22. јула 1921, насловна страна;
9. „Комунистички посланици издати суду“, *Политика*, број 4768 од 3. августа 1921; насловна страна;
10. „Хапшење Извршног одбора“, *Политика*, број 4768 од 3. августа 1921, насловна страна;
11. „Незапамћене сцене у Народној скупштини“, *Политика*, број 7215 од 1. јуна 1928, насловна страна;
12. „Искључење опозиционих посланика“, *Политика*, број 7221 од 9. јуна 1928, насловна страна;
13. „Скупштина је најзад прешла на дневни ред“, *Политика*, број 7224 од 12 јуна 1928, насловна страна;
14. „Влада ће омогућити рад Скупштини по сваку цену“, *Политика*, број 7224 од 12. јуна 1928, стр. 3;
15. „Хајд' стоко, горе, доле, хајд'!“ и „Нема споразума међу шефовима група“, *Политика*, број 7231 од 19. јуна 1928, стр. 2 и 3;
16. „Убиство Павла Радића и др. Басаричека“, *Политика*, број 7233, од 21. јуна 1928. године, стр. насловна, 2 и 3;
17. „Рачић се предаје властима“, *Политика*, број 7233, од 21. јуна 1928. године, стр. 3;
18. „Проглас моме народу“, *Политика*, број 7430 од 6. јануара 1929. године, насловна страна;
19. „Проглас моме народу“, *Политика*, број 8375 од 3. септембра 1931. године, насловна страна;
20. „Народни посланик г. Др. Драгољуб Јовановић стављен у истражни затвор Државног суда за заштиту државе“, *Политика*, број 10906 од 8. октобра 1938, стр. 4;
21. Јелена Церовина, „Крај недовршене афере“, *Политика*, 06.09.2007, <https://www.politika.rs/scc/clanak/3799/Kraj-nedovrsene-afere>; приступ: 08. 12. 2023;
22. М. Derikonjić, М. Albunović, „Političari olako optužuju, ali sporo skupljaju dokaze“, *Politika*, 16.10.2008, <https://www.politika.rs/sr/clanak/59541/politicari-olako-optuzuju-ali-sporo-skupljaju-dokaze>; приступ: 12. 12. 2023;
23. Radoje Arsenić, „HDZ sakupio kvorum i uveo verbalni delikt“, *Politika*, 21.10.2011, <https://www.politika.rs/sr/clanak/195179/Region/HDZ-sakupio-kvorum-i-uveo-verbalni-delikt>; приступ: 20. 10. 2023;
24. Mirjana Čekerevac, „Debata o poreklu kamena u skupštinskoj sali“, *Politika*, 03.10.2017, <https://www.politika.rs/clanak/390053/Debata-o-poreklu-kamena-u-skupstinskoj-sali>; приступ: 04. 01. 2024;
25. „Medojeviću odbijena žalba, ostaje u pritvoru“, *Politika*, 2.12.2018, <https://www.politika.rs/sr/clanak/417124/Medojevicu-odbijena-zalba-ostaje-u-zatvoru>; приступ: 11. 09. 2023;

26. „Обезбеђење изнело Обрадовића из скупштинске сале због дувања у пиштаљку“, *Политика*, 06.05.2020, <https://www.politika.rs/scc/clanak/453572/Obradovic-udaljen-iz-skupstinske-sale-zbog-duvanja-u-pistaljku>; приступ: 21. 12. 2023;
27. Aleksandra Petrović, „Sloboda govora ne treba da bude dozvola za iznošenje laži“, *Politika*, 26.03.2023, <https://www.politika.rs/sr/clanak/544795/sloboda-govora-lazi>; приступ: 18. 08. 2024;
28. Мирослава Дерикоњић, „Бранимир Главаш поново осуђен због злочина над Србима“, *Политика*, 28. 10. 2023. године, <https://www.politika.rs/sr/clanak/580734/Bra-ni-mir-Gla-vas-po-no-vo-osu-den-zbog-zlo-ci-na-nad-Sr-bi-ma>; приступ: 03. 12. 2023;
29. „Оставка Кабинета“, *Правда*, број 80 од 19. новембра 1904, насловна страна;
30. „Народна скупштина – осамдесет пети редовни састанак“, *Правда*, број 38 од 7. фебруара 1907, стр. 3;
31. „Разбојнички напад завереника“, *Правда*, број 35 од 4. фебруара 1907, насловна страна;
32. „Народна скупштина – питање о официрском нападу“, *Правда*, број 36 од 5. фебруара 1907, насловна страна;
33. „Из српског парламента“, *Правда*, број 39 од 8. фебруара 1907, страна 2;
34. „Милорад Драшковић – мученик за државну идеју“, *Правда*, број 196 од 22. јула 1921, насловна страна;
35. „Рад Народне скупштине – издавање комуниста суду“ и „Хапшење посланика комуниста“, *Правда*, број 208 од 3. августа 1921;
36. „С.Д.К. је одлучила да поднесе тужбу против Министра унутрашњих дела“, *Време*, број 2313, од 1. јуна 1928, стр. 3;
37. „С.Д.К. подноси оптужбу против г. Корошца“, *Време*, број 2317, од 7. јуна 1928, насловна страна;
38. „Осам посланика искључено са седнице“, *Време*, број 2319 од 9. јуна 1928, стр. 3;
39. „Пошто искључени посланици, на захтев председника Скупштине, нису хтели напустити дворану, скупштинска полиција их уклања силом“, *Време*, број 2320 од 10. јуна 1928, насловна страна;
40. „Опозиција наставља борбу против владе“, *Време*, број 2325 од 15. јуна 1928, стр. 7;
41. „Г.г. Радић и Прибићевић настављају у народу акцију против владе г. Вукићевића“, *Време*, број 2328 од 18. јуна 1928, насловна страна;
42. „Др. Драгољуб Јовановић стављен у истражни затвор Суда за заштиту државе“, *Време*, број 6005 од 8. октобра 1938, насловна страна;
43. „Pištolj sam prijavio sam – pismo Branimira Glavaša“, *Borba*, broj 46/LXX, od 15. februara 1991, стр. 2;
44. „Legalno predali oružje“, *Borba*, broj 46/LXX, od 15. februara 1991, стр. 2;
45. „Посланици опозиције започели штрајк глађу“, *Борба*, ванредно издање од 10. марта 1991, стр. 16;
46. „У затвор из Скупштине“, *Борба*, број 71/LXIX од 11. марта 1991, стр. 5;
47. „Тенденциозна замена теза“, *Борба*, број 72/LXIX од 12. марта 1991, стр. 3;
48. „Вук Драшковић пуштен из затвора“, *Борба*, број 73/ LXIX, од 13. марта 1991. године, насловна страна;

49. „Scenska igra za vlast – 'Bliski' susret s vojvodom“, *Borba*, broj 193/LXX, od 10. jula 1992, стр. 5;
50. „Обрачун s fotoreporterom“, *Nedeljna Borba*, br. 194-195/LXX, od 11-12. jula 1992, стр. 9;
51. „Случај Шешелј пред тужиоцем“, *Borba*, broj 198/LXX, od 15. jula 1992, стр. 10;
52. „Захтеви у зачараном кругу“, *Borba*, broj 200/LXX, od 17. jula 1992, стр. 14;
53. „Radikal Vakić povredio poslanika Deposa Markovića“, *Борба*, број 153/LXXI од 2. јуна 1993, стр. 4;
54. „Полиција разбила демонстрације поводом инцидента у Савезној скупштини – Ухапшени Вук и Даница Драшковећ, група посланика СПО и новинари“ и „Јуриш на Скупштину прекинут сузавцем“, *Борба*, број 153/LXXI од 2. јуна 1993, стр. 1 и 3;
55. „Batina nema u Poslovniku“, *Борба*, број 153/LXXI од 2. јуна 1993, стр. 4;
56. „Kalašnjikovima na imunitet“ и „Došao je čas da se s vama obračunamo“, *Borba*, br. 154/LXXI, 3. jun 1993, стр. 4;
57. „Радикали издејствовали неприхватање извештаја“, *Борба*, број 168/LXXI, 17. јун 1993, стр. 2;
58. „Šešelji: Polivaćemo Božovića dok se ne ohladi“, *Borba*, broj 136/LXXII, 19. maj 1994, насловна страна;
59. „Оптужен Шешелј и четири посланика“, *Борба*, број 137/ LXXII, 20. мај 1994, насловна страна;
60. „Божовић прелио чашу“, *Борба*, број 137/ LXXII, 20. мај 1994, стр. 12-17;
61. „Traka nestala bez traga“, *Borba*, br. 185/LXXII, 7. jul 1994, стр. 22;
62. „Kaseta RTS sa 'uputstvom za upotrebu'“, *Борба*, број 193/ LXXII, 15. јул 1994, стр. 22;
63. „Glavni cilj borba za Veliku Srbiju“, *Борба*, број 210/ LXXII, 1. август 1994, стр. 22;
64. „Šešelji izbačen iz Crne Gore“ и „Na ispitivanju ćutao“, *Борба*, број 210/ LXXII, 1. август 1994, стр. 22;
65. „Sve smo rekli – kaže policija“, *Borba*, br. 211/LXXII, 2. avgust 1994, стр. 2;
66. „Šešelju osam meseci zatvora – uslovno“, *Borba*, br. 260/LXXII, 20. septembar 1994, с. 26;
67. „Vakiću oduzet poslanički imunitet“, *Борба*, број 263/LXXII од 23. септембар 1994, с. 4;
68. „Šešelju oduzet imunitet“, *Borba*, broj 269/ LXXII, 29. septembar 1994, насловна страна;
69. „О имунитету иза затворених врата“, *Borba*, broj 269/ LXXII, 29. septembar 1994, стр. 4;
70. „Šešelju 30 dana zatvora“, *Борба*, број 270/LXXII, 30. септембар 1994, стр. 5;
71. „Obostrano nasilje“ и „O imunitetu ponovo?“, *Борба*, број 270/LXXII, 30. септембар 1994, стр. 5;
72. „Zatvor kao preventiva – судјско образложење пресуде Војиславу Шешелју“, *Борба*, број 270/LXXII, 30. септембар 1994, стр. 4;
73. „Имунитет одузет противзаконито!“, *Борба*, број 275/LXXII, 5. октобар 1994, стр. 7;
74. Војислава Вигњевић, „Parlamentarizam u opasnosti“, новински чланак, *Nedeljna Borba*, broj 278-279/LXXII, 8-9. oktobar 1994, NB, str VII;
75. „Радикали се поцепали“, *Nedeljna Borba*, broj 278-279/ LXXII, 8-9. oktobar 1994, стр. 5;
76. „Шешелју (поново) одузет имунитет“, *Borba*, broj 295/LXXII, 25. oktobar 1994, стр. 5;

77. „U zatvor zbog odgurivanja“, *Borba*, broj 311/LXXII, 10. novembar 1994, стр. 12;
78. „Шешелју одузет имунитет“ и „Без имунитета и Николић“, *Борба*, број 156/LXXIII, од 5. јуна 1995, стр. 5;
79. Соња Ђурић, „Серум за отров и лажи“, *Борба*, број 205/ LXXIII, од 24. јула 1995, стр. 3;
80. „Вакићу одузет посланички имунитет“, *Борба*, број 78/LXXIV од 19. март 1996, стр. 3;
81. „Краповић ошамарио Шешелја“, *Борба*, број 58/LXXIX, 27. фебруар 2001, стр. насловна и стр. 3;
82. „О 'врућем одговору' више ни речи“, *Борба*, број 59/LXXIX, 28. фебруар 2001, стр. насловна;
83. „Банана због скупштинског шамара“, *Борба*, број 59/LXXIX, 28. фебруар 2001, стр. насловна;
84. „Министров шамар уздрмао Владу?“, *Борба*, број 81/LXXIX, 22. март 2001, стр. насловна;
85. „Радикали у наручју обезбеђења“, *Борба*, број 170/ LXXIX, 19. јун 2001, стр. 3;
86. „Божовић поступио по наређењу“, *Велика Србија – новине Српске радикалне странке*, број 20/октобар 1994, година V, стр. 4;
87. „Стенографске белешке прве седнице Другог редовног заседања Већа грађана Савезне скупштине, одржане 27. септембра 1994. године“, *Велика Србија – новине Српске радикалне странке*, број 20/октобар 1994, година V, стр. 4-6;
88. „Кадија те тужи, кадија ти суди“, *Велика Србија – новине Српске радикалне странке*, број 20/октобар 1994, година V, стр. 35-36;
89. „Жалба на Пресуду ПСКбр. 628/94“, *Велика Србија – новине Српске радикалне странке*, број 20/октобар 1994, година V, стр. 36-38;
90. „Голгота српских радикала“, *Велика Србија – новине Српске радикалне странке*, број 40 од 14. јуна 1995, стр. 1-4;
91. „Бранислав Вакић – шампион и патриота“, *Велика Србија – новине Српске радикалне странке*, специјално издање за Ниш, бр. 247 / октобар 1996, стр. 2; https://www.srpskaradikalnastranka.org.rs/files/izdavastvo/velika_srbija/VS0247.pdf; приступ: 23. 12. 2023;
92. „Биографија Војислава Шешелја“, *Велика Србија*, бр. 2126, Београд мај 2005, стр. 1;
93. „Шешелј псовао хрватску делегацију и изгазио хрватску заставу“, саопштење СРС, 18.04.2018, <https://www.srpskaradikalnastranka.org.rs/saopstenja/seselj-psovao-hrvatsku-delegaciju-i-izgazio-hrvatsku-zastavu.html>; приступ: 05. 02. 2024;
94. М. R. Milenković, „Boško Obradović nasrnuo mišem na Martinovića“, *Danas*, 21.11.2017, <https://www.danas.rs/vesti/politika/bosko-obradovic-nasrnuo-misem-na-martinovica-video/>; приступ: 31. 01. 2024;
95. Mirjana R. Milenković, „Opozicija nastavlja bojkot“, portal *Danas*, 5.03.2019, <https://www.danas.rs/vesti/politika/opozicija-nastavlja-bojkot/>; приступ: 04. 01. 2024;
96. Jelena Diković, „Dvadeset osam godina od Vučićeve poruke sa skupštinske govornice 'ubijte jednog Srbina, mi ćemo stotinu muslimana'“, *Danas*, 20.07.2023, www.danas.rs/svet/region/dvadeset-osam-godina-od-vuciceve-poruke-sa-skupstinske-govornice-ubijte-jednog-srbina-mi-cemo-stotinu-muslimana-video/; приступ: 10 .12. 2023;
97. „Šamar u Skupštini“, portal B92, objavljeno: 27.02.2001; https://www.b92.net/infor/vesti/index.php.yyy=2001&mm=02&dd=27&nav_category=1&n

- [av_id021669](#); pristup: 30. 12. 2023;
98. „Afera 'Bodrum' na sudu“, *portal B92*, objavljeno 7.12.2004, https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyy=2004&mm=12&dd=07&nav_category=11&nav_id=157385, pristup: 11. 12. 2023;
99. „Uvrede na račun predsednika Srbije“, *Vesti.RS – B92*, 02. septembar 2008, <https://www.vesti.rs/Boris-Tadic/Uvrede-na-racun-predsednika-Srbije.html>; pristup: 03. 02. 2024;
100. „Nikolić kažnjen oduzimanjem reči“, *B92*, 9. april 2010, https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyy=2010&mm=04&dd=09&nav_category=11&nav_id=423204; pristup: 03. 02. 2024;
101. „UNS-NUNS: Dekriminalizacija klevete“, *B92 – Beta*, 22.07.2011, https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyy=2011&mm=07&dd=22&nav_category=11&id=527137; pristup: 18. 08. 2023;
102. „Mogerini govorila u Skupštini uz 'hor radikala'“, *B92 – izvor: TANJUG*, 3.03.2017, https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyy=2017&mm=03&dd=03&nav_category=11&nav_id=1236183; pristup: 04. 01. 2024;
103. „Vučić: Moja izjava 'za jednog Srbina ubićemo 100 muslimana' izvučena iz konteksta“, *portal Blic*, 04.11.2015, www.blic.rs/vesti/politika/vucic-moja-izjava-za-jednog-srbina-ubicemo-100-muslimana-izvucena-iz-konteksta/qttp879; pristup: 11. 01. 2024;
104. Vladimir Pavićević, „Volja jača od volje zakona“, *Vreme*, 5.12.2018, <https://vreme.com/vreme/volja-jaca-od-volje-zakona/>; pristup: 11. 09. 2023;
105. „Pokrenut postupak protiv TV Pink zbog prikazivanja snimka Đorđa Miketića“, *Vreme*, 01. decembra 2023, <https://vreme.com/vesti/pokrenut-postupak-protiv-tv-pink-zbog-prikazivanja-snimka-djordja-miketica>; pristup: 01. 12. 2023;
106. Siniša Dedeić, „Preletači odavno lete“, *Beleznica predizbornih obećanja, Istinomer*, objavljeno: 8.11.2016; <https://www.istinomer.rs/analize/preletaci-odavno-lete/>; pristup: 11. 12. 2023.
107. „Pad Berlinskog zida: Kako je 1989. godina preoblikovala savremeni svet“, *BBC NEWS na srpskom*, 6. novembar 2019. <https://www.bbc.com/serbian/lat/svet-50306866>; pristup: 19. 11. 2023;
108. „Vučić osuđen zbog klevete Dinkića“, *RTS*, 30.12.2008, <https://www.rts.rs/lat/vesti/hronika/36251/vucic-osudjen-zbog-klevete-dinkica.html>; pristup: 12. 12. 2023;
109. „Polemika u Skupštini: Sveti kamen ili kamen za kupus“, *RTS–TANJUG*, 3. 10. 2017, <https://www.rts.rs/lat/vesti/politika/2891580/polemika-u-skupstini-sveti-kamen-ili-kamen-za-kupus.html>; pristup: 04. 01. 2024;
110. „Uhapšen Medojević, Knežević ne izlazi iz parlamenta“, *RTS – TANJUG*, 30.11.2018, <https://www.rts.rs/lat/vesti/region/3339134/uhapsen-nebojsa-medojevic-knezevic-ne-izlazi-iz-parlamenta>; pristup: 12. 01. 2024;
111. „Poslanica Zavetnika glasala u svoje ime i u ime svog kolege“, *RTS – TANJUG*, objavljeno: 10.11.2022, <https://www.rts.rs/lat/vesti/politika/5015649/poslanici-glasanje.html>; pristup: 10. 12. 2023;
112. Nikolina Rakić, „Skupština – poslanici dela opozicije blokirali sednicu, zahtevaju odluke o izborima“, *RTS*, 05.09.2023, <https://www.rts.rs/lat/vesti/politika/5267331/skupstina-rebalans-budzet-deficit-vlada.html>; pristup: 10. 09. 2023;

113. „Конституисан сазив Скупштине Србије – буран почетак уз пиштаљке и транспаренте, полагање заклетве у сали и холу“, *PTC – ТАНЈУГ*, 06.02.2024, <https://www.rts.rs/vesti/politika/5359756/izbori-2023-konstitutivna-sednica-skupstina-srbije.html>; приступ: 06. 02. 2024;
114. „Tuča u parlamentu“, *Glas javnosti*, objavljeno 27.02.2001; www.arhiva.glas-javnosti.rs/arhiva/2001/02/27/srpski/D01022610.shtml, приступ: 30. 12. 2023;
115. „Pusić: Napad na demokratiju“, *Autonomija – portal građanske Vojvodine*, 22. oktobar 2011, <https://autonomija.info/pusic-napad-na-demokratiju>; приступ: 10. 01. 2024;
116. „Nastavljaju se pretnje poslanici Mariniki Tepić“, *Insajder*, 25.01.2018, <https://insajder.net/arhiva/vesti/nastavljaju-se-pretnje-poslanici-mariniki-tepic>; приступ: 17. 10. 2023;
117. „Uhapšen Nebojša Medojević, pritvor čeka i Kneževića koji se 'sakrio' u Skupštini“, *Beta - Insajder*, 30.11.2018, <https://insajder.net/arhiva/vesti/uhapsen-nebojsa-medojevic-pritvor-ceka-i-knezevica-koji-se-sakrio-u-skupstini>; приступ: 12. 09. 2023;
118. „Viši sud: Medojević i Knežević su svedoci, ne radi se o zatvoru“, *Insajder*, 30.11.2018, <https://insajder.net/arhiva/vesti/visi-sud-medojevic-i-knezevic-su-svedoci-ne-radi-se-o-zatvoru>; приступ: 12. 09. 2023;
119. Зора Латиновић, „Владина спонзоруша с имунитетом“, *НИН архива*, број од 18. децембра 2008, <https://www.nin.rs/arhiva/vesti/12712/vladina-sponzorusa-s-imunitetom>; приступ: 02. 02. 2024;
120. Мaja Nikolić, „Britanski desničar tužio Mariniku Tepić zbog povrede časti“, *N1 – Vesti*, 18. januar 2018, <https://n1info.rs/vesti/a357727-britanski-desnicar-tuzio-mariniku-tepic-zbog-povrede-casti/>; приступ: 17. 10. 2023;
121. „Skupština Srbije: Ne postoji snimak cepanja zastave Hrvatske“, *Beta – N1 Zagreb*, 19. april 2018, <https://n1info.rs/vesti/a381123-skupstina-srbije-nepostoji-snimak-cepanja-zastave-hrvatske/>; приступ: 05. 02. 2024;
122. „Šešelј: gazio sam zastavu Hrvatske, nismo izmislili incident“, *N1 Beograd*, 19. april 2018, <https://n1info.rs/vesti/a381119-seselј-gazili-smo-hrvatsku-zastavu-nismo-izmislili/>; приступ: 05. 02. 2024;
123. „Uhapšen Nebojša Medojević“, *TV N1 – Vijesti*, 30.11.2018, <https://n1info.rs/region/a440111-uhapsen-nebojsa-medojevic/>; приступ: 12. 01. 2024;
124. „Orlić opoziciju nazvao siledžijama, lopovima i divljacima: Želeli da spreče povećanje penzija“, *N1 - Beta*, 6. septembar 2023, <https://n1info.rs/vesti/orlic-opoziciju-nazvao-siledzijama-lopovima-i-divljacima-zeleli-da-sprece-povecanje-penzija/>; приступ: 10. 09. 2023;
125. „Zvižduci opozicionih poslanika odjekuju skupštinom, Brnabić uporna da govori“, *N1*, 6. septembar 2023, <https://n1info.rs/vesti/brnabic-uporna-govori-dok-zvizduci-opozicionih-poslanika-odjekuju-skupstinom/>; приступ: 10. 09. 2023;
126. Vanja Đurić, „Eksplicitni snimak na nacionalnoj frekvenciji i najava nastavka: REM reagovao, čeka se kazna“, *Cenzolovka – Sajt o slobodi medija / N1*, 02. decembar 2023, <https://www.cenzolovka.rs/etika/eksplicitni-snimak-na-nacionalnoj-frekvenciji-i-najava-nastavka-rem-reagovao-ceka-se-kazna/>; приступ: 02. 12. 2023;
127. „Profesor Pravnog fakulteta: U Skupštini smo videli paradoks srpske političke scene“, *N1 Beograd*, 06. februar 2024, <https://n1info.rs/vesti/profesor-pravnog-fakulteta-u-skupstini-smo-videli-paradoks-srpske-politicke-scene/>; приступ: 06. 02. 2024;
128. „Romska udruženja traže izvinjenje i reakciju Skupštine zbog izjave Branimira

- Nestorovića“, *N1 Beograd*, 06. februar 2024, <https://n1info.rs/vesti/romska-udruzenja-traze-izvinjenje-i-reakciju-skupstine-zbog-izjave-nestorovica/>; приступ: 06. 02. 2024;
129. „Šta su sve građani u Skupštini videli za godinu dana: Red uvreda, red opomena i tako unedogled“, *Portal 021*, 02.08.2023, <https://www.021.rs/story/info/Srbija/348567/>; приступ: 03. 02. 2024;
130. „Afera 'Snimak': Narod plaća poslaničku platu, a za tu platu kupuju drogu! I posle im neko drugi kriv“, *Informer*, 30.11.2023, <https://informer.rs/vesti/politika/851905/dorde-miketic-privatni-snimak>; приступ: 30. 11. 2023;
131. „'Da je bilo ko iz vlasti umesto Miketića na snimku vi bi ga razapinjali!' Đukanović zapušta hejterima“, *Informer*, 30.11.2023, <https://informer.rs/vesti/politika/851872/vladimir-dukovic-tviter-miketic-snimak>; приступ: 30. 11. 2023;
132. „Droga, seks, laži i video-trake: Miketić daje poslaničku platu za prostitutke i drogu, snima sve, pa krivi vlast za lični blud“, *Kurir*, 30.11.2023, <https://www.kurir.rs/vesti/politika/4304660/droga-seks-lazi-i-video-trake>; приступ: 30. 11. 2023;
133. Vladimir Đukanović, „Čemu panika?“, lični stav, *Kurir*, 30.11.2023, <https://www.kurir.rs/licni-stav/4304130/vladimir-djukanovic-cemu-panika>; приступ: 30. 11. 2023;

Страни новински чланци:

1. Meta Roglič, „Vse naše interpelacije: veliko streljanja, malo padlih“, *Dnevnik*, 30. september 2006, извор: <https://www.dnevnik.si/203849>; приступ: 15. 01. 2024;
2. „Profile Vojislav Seselj“, BBC NEWS Europe, Wednesday, 7. novembre 2007, www.news.co.uk; приступ: 04. 12. 2023;
3. „Šešeljevci 'umeju da pišu američki': Biden, you nazi scum, go home!“, portal *Index.hr*, 20. svibnja 2009, извор: <https://www.index.hr/Vijesti/clanak/seseljevci-umeju-da-pisu-americki-biden-you-nazi-scum-go-home/434524.aspx>; приступ: 04. 01. 2024;
4. „Branimir Glavaš ponovo proglašen krivim za zločin nad Srbima“, autor: *N1 Zagreb*, 27. oktobar 2023, <https://n1.info.rs/region/branimir-glavas-ponovo-proglasen-krivim-za-zlocin-nad-srbima>, приступ: 04.12.2023.
5. „Včasih tožijo, drugič so (ob)toženi“, *Delo*, 6. september 2010, <https://old.delo.si/novice/kronika/vcasih-tozijo-drugic-so-ob-tozeni.html>; приступ: 15. 01. 2024;
6. Aleksandra Vladić, „U Sabor stigao zahtjev za skidanjem imuniteta Željka Jovanovića (SDP)“, *Jutarnji list*, 05.10.2011, <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/u-sabor-stigao-zahjev-za-skidanjem-imuniteta-zeljka-jovanovica-sdp-1723506>; приступ: 10. 01. 2024;
7. „HDZ-ovci napravili opasan presedan“, *Net.hr*, 21.10.2011, <https://net.hr/danas/hrvatska/video-hdz-ovci-napravili-opasan-presedan-ef83f56e-b1cf-11eb-8591-0242ac14001f>; приступ: 10. 01. 2024;
8. T.T/M.S, „Milanović: Srušen je sabor i uveden verbalni delikt; Jovanović: Presudit će im građani“, *Dnevno.hr*, 21. listopada 2011, <https://www.dnevno.hr/vijesti/hrvatska/milanovic-srusen-je-sabor-i-uveden-verbalni-delikt-jovanovic-presudit-ce-im-gradani-37656>; приступ: 10. 01. 2024;
9. „Skidanje imuniteta Željku Jovanoviću je neustavno“, *Tportal*, 22.10.2011, <https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/skidanje-imuniteta-zeljku-jovanovicu-je-neustavno-20111022/print>; приступ: 10. 01. 2024;

10. „GONG: Vlast je ignorirala snagu Jovanovićeve neodgovornosti“, *Hina – Dnevno.hr*, 22. listopada 2011, <https://www.dnevno.hr/vijesti/hrvatska/gong-vlast-je-ignorirala-snagu-jovanoviceve-neodgovornosti-37700/>; приступ: 10. 01. 2024;
11. Marinko Jursić, „Političaru i novinaru treba tolerirati i govor koji je zabranjen“, *Večernji list*, 08.04.2013, <https://www.vecernji.hr/vijesti/politicaru-i-novinaru-treba-tolerirati-i-govor-koji-je-zabranjen-535280>; приступ: 10. 01. 2024;
12. Велко Вълканов, „Кога депутат може да бъде съден за престъпления“, *Епицентър*, 14 януари 2014, извор: <https://epicenter.bg/article/archive/32451/11/0>; приступ: 16. 01. 2024;
13. „Четири години од 'црниот понеделник' – 24 декември“, *A1 on.mk*, 24 декември 2016, <https://a1on.mk/macedonia/chetiri-godini-od-crniot-ponedelnik-24-dekemvri/>; приступ: 14. 01. 2024;
14. „Pernara iznijeli iz Sabora: 'Ovo je demokracija! Ovo je HDZ!'“, *24 sata Hrvatska*, 20.1.2017, <https://www.24sata.hr/news/zestoki-okrsaj-u-saboru-zele-izbaciti-pernara-iz-sabornice-508119>; приступ: 27. 12. 2023;
15. „Obezbjedenje iznijelo Pernara i Sinčića iz Sabora“, *Analitika – HRT*, 20. januar 2017, <https://www.portalanalitika.me/clanak/257330-obezbjedenje-iznijelo-pernara-i-sincica-iz-sabora>; приступ: 27. 12. 2023;
16. Bojan Arežina, „Jandroković: Narušen je dignitet simbola hrvatske države. Pupovac: Treba ostati hladne glave!“, *Hina – Večernji list*, 18.04.2018, <https://www.vecernji.hr/vijesti/jandrokovic-drzi-izvanrednu-konferenciju-u-19-15-sati-1239976>; приступ: 05. 02. 2024;
17. „Oglasio se Šešelj: 'Cepao sam ustašku zastavu i opsovao im majku jer je Republika Srpska Krajina pod okupacijom', *Hrvatska danas*, 18. travnja 2018, <https://hrvatska-danas.com/2018/04/18/oglasio-se-seselj>; приступ: 05. 02. 2024;
18. Bojan Arežina, „Neugodno me iznenadila Jandrokovićeva izjava. Pokušala sam dobiti Plenkovića...“, *Večernji list – Hina*, 19.04.2018, <https://www.vecernji.hr/vijesti/neugodno-me-iznenadila-jandrokoviceva-izjava-pokusala-sam-dobiti-plenkovica-1240185>; приступ: 05. 02. 2024;
19. „Apelacioni sud odbacio žalbu na odluku o pritvaranju Medojevića i Kneževića“, *Radio Slobodna Evropa*, 2. decembar 2018, <https://www.slobodnaevropa.org/a/29633238.html>; приступ: 12. 01. 2024;
20. „Sud odbio žalbe da se Medojeviću i Kneževiću ukinu odluke o slanju u zatvor“, *Al Jazeera*, 11.12.2018, <https://balkans.aljazeera.net/news/balkan/2018/12/11/sud-odbio-zalbe-da-se-medojevicu-i-knezevicu-ukinu-odluke-o-slanju-u-zatvor>; приступ: 12. 01. 2024;
21. „Žalba odbijena, Medojević ostaje u zatvoru“, *Oslobođenje*, 2.12.2018, <https://www.oslobodjenje.ba/vijesti/region/zalba-odbijena-medojevic-ostaje-u-zatvoru-413843>; приступ: 12. 01. 2024;
22. Predrag Milić, „Apelacioni sud odbio žalbu Medojevića i Kneževića, DF pozvao na okupljanje“, *Glas Amerike*, 2.12.2018, <https://www.glasamerike.net/a/apelacioni-sud-odbio-zalbu-medojevica-mandic-poziva-na-okupljanje/4683599.html>; приступ: 12. 01. 2024;
23. „Gorjanc Prelević za FOS o hapšenju Medojevića: Odluka Višeg suda djeluje kao izgovor, a ne uvjerljivo obrazloženje“, *FOS media – arhiva*, 2.12.2018, <https://fosmedia.me/arhiva/infos/politika/gorjanc-prelevic-za-fos-o-hapsenju-medojevica-odluka-viseg-suda-djeluje-kao-izgovor>; приступ: 11. 09. 2023;
24. „Шест години од 'црниот понеделник'“, *A1 on.mk*, 24 декември 2018, извор: <https://a1on.mk/macedonia/shest-godini-od-crniot-ponedelnik/>; приступ: 14. 01. 2024;

25. Mirjana Dragaš, „Teški incidenti u parlamentu: Uhapšeni svi poslanici DF-a“, *Antena M*, 27.12.2019, <https://www.antenam.net/politika/144229-teski-incidenti-u-parlamentu-uhapseni-svi-poslanici-df-a>; приступ: 21. 03. 2024;
26. „Usvojen Zakon o slobodi vjeroispovijesti“, *RTCG*, 27.12.2019, <https://www.rtcg.me/vijesti/politika/263748/usvojen-zakon-o-slobodi-vjeroispovijesti>; приступ: 21. 03. 2024;
27. „Haos u Skupštini, uhapšeni poslanici DF-a“, *RTCG*, 27.12.2019, <https://www.rtcg.me/vijesti/politika/263747/haos-u-skupstini-uhapseni-poslanici-df-a.html>; приступ: 21. 03. 2024;
28. „Teški incidenti, blokade ulica i opstrukcija: Zakon usvojen, DF sahranio demokratiju“, *Analitika*, 27.12.2019, <https://www.portalanalitika.me/clanak/354895-teski-incidenti-blokade-ulica-i-opstrukcija-zakon-usvojen-df-sahranio-demokratiju>; приступ: 29. 12. 2023;
29. Марија Тумановска, „Злоупотреба на пратеничкиот имунитет за навреди и дискредитации“, *Радио Слободна Европа*, 29. март 2023, извор: <https://www.slobodnaevropa.mk/a/злоупотреба-на-пратеничкиот-имунитет-за-говор-на-омпаза/32340260.html>; приступ: 14. 01. 2024;
30. Иван Ценов, „Народните представители да носят наказателна отговорност без срок на давност“, *Труд News*, 07.09.2023, извор: <https://trud.bg/народните-представители-да-носят-наказателна-отговорност-без-срок-на-давност/>; приступ: 16. 01. 2024;
31. „Branimir Glavaš ponovo proglašen krivim za zločin nad Srbima“, автор: *N1 Zagreb*, 27. oktobar 2023, <https://n1.info.rs/region/branimir-glavas-ponovo-proglasen-krivim-za-zlocin-nad-srbima>; приступ: 04. 12. 2023;
32. „За првпат во историјата на плурализмот во Македонија пратеник е осуден за став искажан од собранистака говорница“, *Република online*, 11.11.2023, <https://republika.mk/vesti/makedonija/za-prvpat-vo-itorijata-na-pluralizmot-vo-makedonija-pratenik-e-osuden-za-stav-iskazhan-od-sobraniskata-govornitsa>, приступ: 14.01.2024;
33. „Izbaceni poslanici pokušali nasilno da uđu u parlament Albanije, sednica zaključena uz dimne bombe“, portal *Kosovo on-line*, 14. decembar 2023; <https://www.kosovo-online.com/vesti/region/izbaceni-poslanici-pokusali-nasilno-da-udju-u-parlament-albanije-sednica-zakljucena-uz>; приступ: 27. 12. 2023;
34. „Бой в парламента: Пеевски и Џордан Цонев срещу 'Възраждане'“, *24 часа*, 18.12.2023, <https://www.24chasa.bg/bulgaria/article/16652382>; приступ: 17. 01. 2024.

Остали извори:

1. *Court of justice of the European Union*, https://european-union.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/serch-all-eu-institutions-and-bodies/court-justice-european-union-cjeu_hr; приступ: 26. 01. 2024;
2. *European Parliament – About Parliament*, <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/>; приступ: 26. 01. 2024;
3. *European Commission for Democracy and Trough Law (Venice Commission)*, <https://www.venice.coe.in/webforms/events>; приступ: 28. 01. 2024;
4. *Izvešće Mandatno-imunitetnog povjerenstva o zahtjevu za odobrenje za pokretanje kaznenog postupka protiv dr. sc. Željka Jovanovića, zastupnika u Hrvatskom saboru*; <https://www.sabor.hr/radna-tijela/odbori-i-povjerenstva/izvjesce-mandatno-imunitetnog-povjerenstva-o-zahtjevu-za-44>; приступ: 10. 01. 2024;
5. *Izvešće Mandatno-imunitetnog povjerenstva o zahtjevu za odobrenje za pokretanje kaznenog*

- postupka, <https://www.sabor.hr/hr/izvjesce-mandatno-imunitetnog-povjerenstva-o-zahtjevu-za-odobrenje-za-pokretanje-kaznenog-postupka>; приступ: 10. 01. 2024;
6. *Izvešće Mandatno-imunitetnog povjerenstva o zahtjevu za davanje odobrenja za vođenje kaznenog postupka protiv IVANA PERNARA, zastupnika u Hrvatskom saboru*, <https://www.sabor.hr/hr/radna-tijela/odbori-i-povjerenstva/izvjesce-mandatno-imunitetnog-povjerenstva-o-zahtjevu-za-86>; приступ: 17. 09. 2023;
 7. *Други извештај ГРЕКО о усклађености у Четвртном кругу евалуације за Републику Србију*, објављен 26.11.2020. <https://acas.rs/lat/news/175>; приступ: 01. 02. 2024;
 8. *Одлука о усвајању Кодекса понашања народних посланика РС Број 69 од 24. 12. 2020*, https://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2020/RS69-20.pdf; приступ: 21. 12. 2023;
 9. Серија „1994. – година супердинара“, трећа епизода, сценарио: Михал Рамач, режија: Јелица Бојић, *РТВ Војводине 1*, 2014, <https://www.youtube.com/watch?v=46FoBfysths>; приступ: 27. 12. 2023;
 10. „Boško Obradovic UDARIO Martinovica“, *Youtube*, 21.11.2017, <https://www.youtube.com/watch?v=8nQqwjOCjkl>; приступ: 21. 12. 2023;
 11. Записник са 36. седнице Одбора за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања, одржане 21. новембра 2017, 21Број 06-2/252-17 од 21. новембра 2017;
 12. Видео запис са 24. седнице Одбора за административно-буџетска и мандатно имунитетска питања Народне скупштине, у сазиву 2020-2022, одржане 23. марта 2021. г., parlament.gov.rs/24_sednica_Odbora_za_administrativno-budzetska.40684.43.html, приступ: 31.01.2024;
 13. Видео запис са 26. седнице Одбора за административно-буџетска и мандатно имунитетска питања Народне скупштине Србије у сазиву 2020-2022, одржане 15. априла 2021. године, parlament.gov.rs/26_sednica_Odbora_za_administrativno-budzetska.41018.43.html, приступ: 31.01.2024;
 14. Записник са 36. седнице Одбора за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања, одржане 21. новембра 2017, 21Број 06-2/252-17 од 21. новембра 2017;
 15. Видео запис дела Треће посебне седнице Народне скупштине у Тринаестом сазиву, одржане 2. фебруара 2023, <https://217.26.67.44/filesnrs/zasedanja/zas2023020210b.mp4>; приступ: 22. 01. 2024;
 16. Đilas, Aleksa, „Hronologija života i rada Milovana Đilasa“, Beograd, 2011, <http://www.djilas.info/HRONOLOGIJA/hronologija.html>; приступ: 12. 11. 2023;
 17. Lincoln, Abraham, „The Gettysburg Address“, <https://www.abrahamlincolnline.org/lincoln/speeches/gettysburg.htm>, приступ: 20.01.2024.

БИОГРАФИЈА АУТОРА

Дејан Милић рођен је 1972. у Пироту. Основну школу и Пиротску гимназију завршио је као носилац дипломе „Вук Караџић“. По одслужењу војног рока, започео је студије на Правном факултету Универзитета у Београду, где је током студија два пута освајао прву награду на такмичењима у беседништву, а 1995. и титулу „најбољи међу најбољим беседницима“. Дипломирао је јула 1997. године. На Правном факултету Универзитета у Београду мастер студије окончао је са општим успехом 10,00, и септембра 2015. са одликом одбранио мастер рад „Нespoјивост функција непосредно изабраних лица“. Докторске студије уставноправног смера обавио је на истом факултету, са просечном оценом 9,83.

Положио је правосудни, царински и испит за миритеља и арбитра при Републичкој агенцији за мирно решавање радних спорова. Године 2012. усавршавао се у САД на програму за правосудје и јавну управу у оквиру пројекта „Open World“ Владе САД.

У досадашњој каријери радио је као приправник Окружног суда у Београду (1998-2000) и сарадник Центра за унапређивање правних студија (1999-2001). Био је саветник за односе с јавношћу Републичког јавног тужиоца (2001). У Савезној управи царина и Управи царина Србије био је инспектор за царинске истраге, самостални саветник за прекршаје, начелник Одељења за царинске истраге и предавач Школског центра за предмет *Царински поступак и царинска администрација* (2002-2008); у Уставном суду био је саветник за односе са јавношћу (2008-2010). Од марта 2010. непрекидно је запослен у Агенцији за спречавање корупције, где је у периоду од 2010 до 2016. године био на дужности начелника Одељења за решавање сукоба интереса, те на функцијама начелника Службе за решавање сукоба интереса и помоћника директора за Сектор за решавање сукоба интереса и пренос управљачких права. Године 2019 краће време је вршио дужност помоћника директора Агенције за сарадњу са медијима и цивилним друштвом, да би потом до 2023. године био на позицији руководиоца Групе за истраживања у Сектору за истраживања и аналитику, а почев од 1. новембра 2023. године је шеф Одсека за аналитику.

Током једног мандата (2019 - 2023) био је уписан у именик миритеља и арбитра Републичке агенције за мирно решавање радних спорова.

Предавао је *Реторику* на Војној академији у Београду (2001/02), а наставу из домена јавног наступа и односа са јавношћу изводио је и на ФМК Универзитета Сингидунум (2007/08) и на Правном факултету Универзитета Унион у Београду (од 2005 до 2023, непрекидно). У Центру за беседништво *Institutio oratoria* је 2001. био на дужности извршног директора. Сарађивао је у Институту за реторику Правног факултета Универзитета у Нишу. Предаје по позиву на Факултету безбедности Универзитета у Београду, где је током једне школске године биран за предавача ван радног односа, а сарадник је и Иновационог центра тог факултета.

Акредитовани је предавач Националне академије за јавну управу, на програмима: *јавни наступ и односи са јавношћу* и *борба против корупције*.

У периоду од 2005 до 2012. био је члан и секретар редакције часописа „Hereticus“.

Објавио је неколико књига те више научних и стручних радова из области уставног права, реторике и борбе против корупције, од којих посебно издваја научне монографије: *О неспојивости функција и сукобу интереса* (Иновациони центар Факултета безбедности, Београд, 2016) и *Српски политички говор модерног доба*, (Службени гласник, Београд, 2006; 2. допуњено издање, Службени гласник – Завод за уџбенике, Београд, 2011).

Изјава о ауторству

Име и презиме аутора: Дејан Милић

Број индекса: ДС-31/2015

Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом „Имунитет неодговорности народних представника у уставном животу Републике Србије“

- резултат сопственог истраживачког рада;
- да дисертација у целини ни у деловима није била предложена за стицање друге дипломе према студијским програмима других високошколских установа;
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио/ла интелектуалну својину других лица.

Потпис аутора

У Београду, 05. 07. 2024. године

Дејан А. Милић

**Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског
рада**

Име и презиме аутора: Дејан Милић

Број индекса: ДС-31/2015

Студијски програм: докторске академске студије права

Наслов рада: **„Имунитет неодговорности народних представника у
уставном животу Републике Србије“**

Ментор: Др Владан Петров, редовни професор Универзитета у Београду –
Правног факултета

Изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла ради похрањивања у **Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду**.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског назива доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

Потпис аутора

У Београду, 05. 07. 2024. године

Дејан А. Милић

Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

„Имунитет неодговорности народних представника у уставном животу Републике Србије“, која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду и доступну у отвореном приступу могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство (CC BY)

2. Ауторство – некомерцијално (CC BY-NC)

3. Ауторство – некомерцијално – без прерада (CC BY-NC-ND)

4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима (CC BY-NC-SA)

5. Ауторство – без прерада (CC BY-ND)

6. Ауторство – делити под истим условима (CC BY-SA)

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци.

Кратак опис лиценци је саставни део ове изјаве).

Потпис аутора

У Београду, 05. 07. 2024. године

Дејан А. Милић

1. **Ауторство.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце, чак и у комерцијалне сврхе. Ово је најслободнија од свих лиценци.
2. **Ауторство – некомерцијално.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела.
3. **Ауторство – некомерцијално – без прерада.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела. У односу на све остале лиценце, овом лиценцом се ограничава највећи обим права коришћења дела.
4. **Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада.
5. **Ауторство – без прерада.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела.
6. **Ауторство – делити под истим условима.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада. Слична је софтверским лиценцама, односно лиценцама отвореног кода.