



© 1993
T. K. & S. L. & S. L. & S. L.

Politički imunitet je star koliko i sama politika. On je opšteprihvaćen način zaštite najviših javnih ličnosti i sudija.¹ Međutim, rasprave o obimu tog prava su veoma polarizovane. Za jedne, princip imuniteta je zaštitnik slobode govora u skupštini, koja je u samoj srži demokratskog sistema vlasti. Za druge, imunitet aktivno podriva same temelje demokratije i načelo jednakosti pred zakonom.

HITNA POTREBA ZA REFORMOM

Širom sveta narasta frustracija zbog rasprostranjenosti podmićivanja političara, korupcije i skandala u vezi sa sukobom interesa. Frustracija postaje još veća usled toga što političari koji se nalaze pod sumnjom često mogu da *de facto* uživaju imunitet od krivičnog gonjenja u takvim slučajevima. U istraživanju koje je nedavno sproveo Gallup International, 63 procenta ispitanika je iznelo stav da je imunitet funkcionera od krivičnog gonjenja glavni uzrok porasta korupcije u njihovim zemljama.² Usled toga, u mnogim delovima sveta i sama ideja političkog imuniteta počinje da se smatra anahronom i nečim što je u suprotnosti sa osnovnim principima ustavnosti i jednakosti građana pred zakonom. Politički imunitet podseća na popularnu maksimu iz Orvelove „Životinjske farme“ da su „sve životinje jednake, ali su neke životinje jednakije od drugih“.

Zaista se čini da su mnoge istrage korupcije u visokim nivoima vlasti ozbiljno zakočene pozivanjem na politički imunitet. Obim ovog imuniteta se može proširiti i više nego što je bila namera ustavotvorca. Kada se odredbe o imunitetu tako tumače, političari uživaju *de facto* imunitet čak i za ozbiljne zločine.

U mnogim zemljama, zaštita koju imunitet pruža višim funkcionerima je tako snažna da kriminalci često pokušavaju da dođu na visoke položaje kako bi na jednostavan način izbegli krivično gonjenje. U takvim slučajevima je veoma visok rizik da korupcija zatvori pun krug; parlament, zahvaljujući privilegovanoj zaštiti koja se nudi njegovim članovima, privlači nemoralne pojedince, koji zatim ovekovečuju i uvećavaju korupciju u zemlji. Oni kojima je bila hitno potrebna zaštita od pravnog sistema davali su mito kako bi se popeli na partijskoj listi i

ulaskom u parlament obezbedili sebi imunitet od krivičnog gonjenja.

Čak i kada korupcionaš nije u stanju da obezbedi sebi javnu funkciju, možda će pokušati da se približi političkom moćniku koji će koristiti svoj imunitet da bi ga zaštitio. Veoma je verovatno da će u takvoj situaciji doći do razmene usluga i mita. Kada je politički imunitet prekomeran, političari postaju praktično nedodirljivi.

ELEMENTI IMUNITETA

Svaka rasprava o imunitetu pokreće četiri pitanja:

- *Kome se pruža zaštita od gonjenja?*
- *Koja dela su pokrivena imunitetom?*
- *Koliko dugo traje imunitet funkcionera ili političara?*
- *Koliko se daleko zaštita prostire (na primer, da li se odnosi samo na ono što je izrečeno u skupštini)?*

Imunitet i privilegije znače da su određeni funkcioneri zaštićeni od krivičnog gonjenja od strane javnog tužioca ili od privatnih tužbi. Kategorije funkcionera koji uživaju imunitet i nivo imuniteta određuju se ustavom ili zakonom.

Takva zaštita nije osmišljena kako bi služila za ličnu korist funkcionera, već da bi mu olakšala vršenje funkcije. Cilj ove zaštite nije omogućavanje nekom visokom funkcioneru da vodi privatni biznis ne plaćajući najamninu ili poverioce, niti ona važi u slučajevima vezanim za ugovorne obaveze lične prirode.

Nasuprot tome, imunitet od krivičnog gonjenja podrazumeva:

- *meru obezbeđenja da izabrani predstavnik naroda može da priča u zakonodavnom telu bez straha od krivičnih ili građanskih sankcija ili bujice optužbi za klevetu;*

- *zaštitu izabranog predstavnika naroda od arbitrarnog hapšenja koje bi ga sprečilo da učestvuje u radu skupštine;*
- *delovanje koje štiti od zlonamernih i politički motivisanih optužbi koje bi protiv njega mogle da budu pokrenute.*

Imunitet političara treba zato posmatrati kao meru čija je svrha zaštita demokratskog procesa - a ne ustanovljenje jedne nove klase pojedinaca koja je iznad i van domašaja zakona.

Mada je **princip neodgovornosti za date izjave ili princip slobode govora** opšte prihvaćen i nesporan, takozvani „**princip nepovredivosti**“ (zaštita od hapšenja) sve se više odbacuje. U starom Rimu se rad nepodobnih tribuna sprečavao pogubljenjima. U današnje vreme, parlamentarni imunitet se često naziva anahronim, suprotnim temeljnim principima modernog ustavnog prava. Ovim kritikama se neki suprotstavljaju tvrdeći da, i pored svih postojećih anomalija, razlozi koji su doveli do uvođenja imuniteta narodnih predstavnika u savremene ustave i dalje postoje. U nekim zemljama rasprave su rezultirale izmenom procedure i promenom prakse u skupštinama, čime je obim primene principa nepovredivosti smanjen.

GRECO IZVEŠTAJI

Imunitet od hapšenja je razlog za zabrinutost Grupe zemalja za borbu protiv korupcije (GRECO), koju čine članice Saveta Evrope. Ta zabrinutost je izražena u izveštajima o antikorupcijskom zakonodavstvu zemalja u tranziciji.³

Jedna od zemalja u kojoj se otvoreno raspravljalo o pitanju imuniteta je Slovenija. U svom izveštaju GRECO je preporučio sačinjavanje smernica sa kriterijumima za odlučivanje o zahtevu da se ukloni parlamentarni imunitet. Smisao tih smernica je da se obezbedi da kada se odlučuje o imunitetu sudija, odluka o tome bude lišena političkih obzira i da se donese u zavisnosti od osnovanosti zahteva koji podnese javno tužilaštvo.⁴

Smernice koje se razmatraju u Sloveniji su sledeće:

I. Pravilo je da se imunitet neće dati ako je:

- a) *poslanik pritvoren ili ako je protiv njega pokrenut krivični postupak pre nego što mu je mandat potvrđen; ili*
- b) *poslanik zatečen u vršenju krivičnog dela za koje se može izreći kazna zatvora duža od 5 godina; ili*
- c) *ako se poslanik ne pozove na imunitet.*

II. U svim navedenim slučajevima, kao i u bilo kom drugom, primeniće se sledeća procedura:

- a) *svako od krivičnih dela na koje se sumnja biće tretirano odvojeno, na osnovu prijave ili zahteva nadležnog organa;*
- b) *biće utvrđeno da li lice vrši funkciju poslanika;*
- c) *biće procenjeno da li je davanje imuniteta od suštinskog značaja za vršenje funkcije poslanika; i*
- d) *po pravilu, imunitet neće biti dat, a svaka odluka o davanju imuniteta treba da bude dobro zasnovana⁵.*

Prilikom sastavljanja izveštaja o Rumuniji, tim eksperata GRECO-a je primetio da se prema ustavu te zemlje poslanicima i senatorima dodeljuje ne samo imunitet od krivičnog gonjenja za mišljenje izraženo tokom vršenja svoje funkcije već i imunitet od hapšenja, pritvaranja, istrage i optužbe za bilo koje krivično delo ili prestup. Takav imunitet postoji sve dok ministar pravde ne podnese zahtev za njegovo uskraćivanje, a parlament potvrdi optužnicu dvotrećinskom većinom glasova članova predstavničkog doma, odnosno prostom većinom glasova članova Senata. Zatim se postupak vodi pred Vrhovnim sudom. Imunitet se automatski obnavlja ukoliko isto lice bude u međuvremenu ponovo izabrano na funkciju. Kao što je GRECO primetio, „ovakva situacija neporecivo predstavlja mogućnost da se sudski sistem neprestano ometa“.

U slučaju da su uhvaćeni *in flagrante delicto* (tokom vršenja krivičnog dela), poslanici i senatori se mogu pritvoriti i ispitati u istražnom postupku, ali se protiv njih ne može pokrenuti krivični postupak. O tome se obaveštava onaj dom parlamenta čiji je prekršilac član i taj dom može da naredi momentalno puštanje iz pritvora⁶. Prema izjavi jednog tužioca iz rumunskog Odeljenja za borbu protiv korupcije, „mi imamo probleme sa parlamentarnim imunitetom. Moje je mišljenje da nije normalno da neki poslanik koji je opljačkao banku ili koji je umešan u krijumčarenje može da iskoristi pozivanje na imunitet. To je jedan od razloga zbog kojih je pravosuđe često bespomoćno“. Nacionalni plan za borbu protiv korupcije koji je donela rumunska vlada sadrži i opredeljenje da se imunitet ograniči.

ŠEFOVI DRŽAVA I VLADA

Pored članova zakonodavnih tela, i šefovi država su takođe lica kojima se generalno priznaje imunitet za vreme vršenja funkcije (kao što je potvrđeno nedavnom odlukom u Francuskoj). Ustav obično predviđa mogućnost opoziva („impeachment“) predsednika, a kao osnov mogu da posluže ozbiljna krivična dela koja predsednik počinji. Dakle, postoji način za uskraćivanje imuniteta, ali je on uglavnom u nadležnosti parlamenta, a ne sudstva.⁷

DRUGI VIŠI SLUŽBENICI

Postoje i druge kategorije službenika koji uživaju lični imunitet za preduzete službene radnje. To na prosto znači da ih niko ne može lično tužiti za greške koje učine u svom poslu. Pravni lek za građanina kojem je učinjena nepravda je da tuži poslodavca takvog službenika - državu. Međutim, ne postoji dobar razlog zbog kojeg bi se imunitet ovih službenika od krivičnog gonjenja protezao i na druge sfere, kao što su lični život ili privatni poslovi.

SUDIJE

Imunitet sudija predstavlja posebnu teškoću. Sudijama se generalno garantuje imunitet od tužbi protiv njih zbog grešaka koje su načinili u svojim sudskim odlukama (na primer, za prekoračenje nadle-

žnosti). Radi zaštite od političkih pritisaka, sudijama se daje i imunitet od krivičnog gonjenja koji važi sve dok ne bude uskraćen.

U slučaju Estonije, u izveštaju GRECO-a preporučeno je da sve odluke o uskraćivanju sudskog imuniteta budu lišene političkog uticaja. Odluka treba da bude zasnovana na zahtevu tužioca iza koga stane Vrhovni sud.⁸

Prema ustavu Estonije, postupak za uskraćivanje imuniteta sudijama uključuje i angažovanje predsednika republike ili predsednika parlamenta (Riigikogu). Zakonom o sudovima iz 2002. godine ustanovljena su pravila o podizanju optužnih akata protiv sudija u oba slučaja. Njima se garantuje odsustvo političkog uticaja na donošenje odluke o uskraćivanju imuniteta. Odluka o uskraćivanju imuniteta treba da se zasniva na zahtevu tužioca iza kojeg stane i Vrhovni sud. Međutim, još uvek postoji potreba da se obezbedi saglasnost parlamenta za podizanje optužnog akta protiv sudija višeg ranga.

O položaju sudija, njihovoj nezavisnosti i njihovoj odgovornosti više se govori u poglavlju 16 ove knjige.

TUŽIOCI

Treba takođe obratiti pažnju i na rizike koje nosi imunitet tužilaca. Brojne su zemlje u kojima je imunitet tužilaca široko određen. To podriiva njihovu sposobnost da vrše svoju funkciju branilaca javnog interesa, a u nekim slučajevima dovodi i do stvaranja korumpiranog partnerstva između tužilaca i vodećih ličnosti podzemlja.

U nekim zemljama, kao što je doskora bio slučaj u Bugarskoj, tužioci su bili praktično nedodirljivi, što je dolilo ulje na vatru raširenom kriticismu javnosti i međunarodnim pritiscima za sprovođenje reforme. Vodeće nevladine organizacije iz te zemlje su preporučile da se takav imunitet ograniči sistemskom reformom, snaženjem unutrašnjih kontrola i proširivanjem obima transparentnosti u pravosuđu uopšte. (Videti Izveštaj o korupciji, Sofija, 2004, str. 32-33) (Corruption Assessment Report 2003, Sofija, 2004).

PROPISI I POSTUPCI U VEZI SA IMUNITETOM

Kao što smo videli, postoje načela koja se mogu primeniti kao relevantna za sve zemlje u vezi sa pitanjem političkog imuniteta. Uopšteno govoreći, postoje dve vrste imuniteta:

- **Princip neodgovornosti ili neobaveznosti:** *Ovo je izvorna, osnovna zaštita koja se dodeljuje političarima i odnosi se uglavnom na slobodu govora i izražavanja.*
- **Princip nepovredivosti:** *Odnosi se na širu, fleksibilniju zaštitu, koja se daje političarima kao brana od hapšenja.*

Princip neodgovornosti se priznaje širom sveta, a izvorno je zasnovan na shvatanju da političari treba da uživaju zaštitu od nepravednih optužbi koje protiv njih šire viši nivoi vlasti. Tako, članovi parlamenta neće biti odgovorni za optužbe ili komentare koje izreknu u visokonaelektrisanom i politizovanoj atmosferi. Neodgovornost se takođe odnosi i na to kako je član parlamenta glasao pri imenovanjima ili donošenju zvaničnih deklaracija, jer se na taj način štite interesi naroda koji on predstavlja.

Princip neodgovornosti se uglavnom usko određuje, ali se, tako određen, primenjuje apsolutno; u većini zemalja ovaj princip nije vremenski ograničen i nema mogućnosti da imunitet određen na osnovu njega bude uskraćen. Ovaj princip je blisko povezan sa načelom bezuslovne slobode govora. U njemu je sadržana i prećutna pretpostavka da će oni koji ovu slobodu uživaju svesti na apsolutni minimum optužbe i uvredljive izjave. Smatra se da bi se, u slučaju da zaštita nije garantovana na ovaj način, članovi parlamenta osećali ograničenima, da bi nastupali kompromisno i bili onemogućeni da govore ili glasaju slobodno i za dobro građana koje predstavljaju.

Bez takvog imuniteta, sama nezavisnost parlamentarnih institucija bi takođe bila dovedena u pitanje. Sigurno je da bi narodni predstavnici bili manje kadri da vrše svoj posao ukoliko bi morali da strepe od istraga za klevetu zasnovanih na politički motivisanim optužbama. Kada takvo pravo na slo-

bodu govora poslanik zloupotrebi, same institucije imaju pravila po kojima postupaju. Odgovornost poslanika na osnovu ovih pravila ogleda se u tome što ga sam parlament može suspendovati za određeno vreme.

Isto se načelo primenjuje i u sudstvu, kome je dat sličan nivo imuniteta. Kada bi sudije bile lično odgovorne za greške koje bez zle namere načine vodeći sudski postupak, bila bi ugrožena delotvornost sudstva. Princip se ne primenjuje na sudije koje takve „greške“ načine zbog korupcije. Mnogo je delotvorniji sistem u kome se država u ovakvim slučajevima javlja kao odgovorna za nastalu štetu, a sudije se razrešavaju dužnosti jedino ako se dokaže njihova nestručnost ili neizvršavanje dužnosti. Treba da postoje i posebne procedure radi zaštite sudija od politički motivisanih zahteva za razrešenje.

Nasuprot tome, **princip nepovredivosti** je daleko sporniji i zavisi u velikoj meri od toga kako je definisan, kao i od političke sredine u kojoj se primenjuje. U Holandiji političari ne uživaju ovakvu zaštitu uopšte. U Velikoj Britaniji članovi parlamenta imaju veoma mali stepen zaštite po ovom pitanju. Oni ne mogu biti uhapšeni na osnovu građanskopravne tužbe, ali, pošto danas nema mnogo osnova za hapšenje iz razloga koji proističu iz građanskopravnog spora, ova privilegija ima neznatan domet. Ukoliko se zakonima traži da i parlament učestvuje u procesu uskraćivanja ove vrste imuniteta, to se svodi na davanje odobrenja da se povede istraga.

U Belgiji policija može da istražuje aktivnosti parlamentaraca koje nisu političke prirode - što znači da može da vrši pretrage, zaplene i ispitivanja - ali je potrebno odobrenje da bi parlamentarci bili poslani na sud. Kada dođe do toga, takav zahtev ne nailazi na veće prepreke. I dalje, optuženi ima određena posebna prava, kao što je, na primer, pravo da predstavnik skupštine bude prisutan tokom svih istražnih radnji.

S druge strane, u Nikaragvi je preko pola miliona građana 2002. godine moralo da potpiše peticiju pre nego što je parlament nerado uklonio pravne prepreke da bivši predsednik bude optužen (i osuđen) za proneveru preko 100 miliona dolara budžetskih sredstava.⁹

Kada je reč o neodgovornosti, obim imuniteta se obično odnosi na dela koja političar počini vršeći dužnost u parlamentu ili u službenim prigodama. Znači, imunitet se uopšteno gledano ne proširuje na izjave date neslužbeno ili izjave date novinama. Zidovi zgrade parlamenta zato predstavljaju vidljivu granicu ove vrste imuniteta. Van njih, političar postaje ponovo običan građanin.

U nekim zemljama postoje odredbe kojima se omogućava da i druga lica osim članova parlamenta uživaju apsolutnu slobodu govora. U Velikoj Britaniji, na primer, svi oni koji prisustvuju parlamentarnim raspravama i sednicama, uključujući tu i javne službenike i svedoke - veštake, pokriveni su istim principom neodgovornosti za izrečeno.

Međutim, opšte je prihvaćeno i to da kada parlamentarac bude uhvaćen *in flagrante delicto* - drugim rečima, kada je uhvaćen tokom ili neposredno nakon izvršenja krivičnog dela - ne može da uživa zaštitu po osnovu drugog principa imuniteta - nepovredivosti. Postoje različita shvatanja *in flagrante delicto* kad je reč o dužini vremena koje protekne posle učinjenog prestupa. U nekim zemljama ovaj termin obuhvata i slučajeve kada je krivac uhvaćen u roku od 24 sata po izvršenom krivičnom delu.

Kada je reč o delima koja su pokrivena principom nepovredivosti, pravni sistemi pojedinih država su daleko manje usaglašeni. U nekim zemljama se određuje koja krivična dela nisu pokrivena imunitetom; u drugima se postavljaju ograničenja u vezi sa dužinom zatvorske kazne koja se za počinjeno krivično delo po zakonu može izreći. Tako, u ustavu Švedske se kaže da ovaj princip ne pokriva krivična dela za koja se može izreći kazna zatvora od dve godine ili duže. U Finskoj su odredbe strožije: parlamentarci su zaštićeni samo od potencijalne istrage koja se odnosi na zločin koji je kažnjiv sa manje od šest meseci zatvora. Smatra se da je ovo rešenje najbolje od postojećih.

Naravno, nije zakonito da političari podmićuju ili primaju mito, iako mogućnost da se za ovakva krivična dela povedu postupci umnogome zavisi od političkog okruženja i striktnosti primene principa nepovredivosti. Može u nekoj zemlji nominalno da bude na jednak način zabranjeno podmićivanje ka-

da je reč o političarima i običnim građanima, ali su političari često zaštićeni ne samo nejasnim slovom odredaba o imunitetu već i oklevanjem svojih kolega, koji su ponekad zaduženi za ispitivanje ozbiljnih prestupa, da povedu postupak protiv njih.

Od zemlje do zemlje se propisi razlikuju i u tome koliko dugo princip nepovredivosti može da se primenjuje na parlamentarce i zvaničnike. Vremensko ograničenje važenja ovog principa je posebno značajno pitanje, o kojem treba voditi računa pri pisanju propisa kojima se određuje imunitet. U nekim zemljama se princip primenjuje samo za vreme trajanja sednica parlamenta. U drugim zemljama, praksa je takva da se imunitet obnavlja automatski sa obnovom mandata. Ponegde političari uživaju imunitet i za dela koja su počinili pre stupanja na funkciju. Ovakva odredba može da ima opasne posledice zato što privlači kriminalce da se kandiduju za javne funkcije kako bi izbegli krivično gonjenje. Ova vrsta odredaba može da korrumpira političare kao grupu i treba je izbegavati u propisima o imunitetu.

Svakako, doživotni imunitet od hapšenja se ne može nikako braniti. Privilegija koja postoji u vreme trajanja mandata mora da bude oduzeta kada mandat prestane. Treba da postoji i ograničenje broja mandata koje može imati predsednik i/ili premijer. Na neki način, službenici i političari moraju biti odgovorni za svoja dela čak i ako su zaštićeni imunitetom za vreme trajanja mandata. Svakako, to će učiniti istragu težom, jer se može desiti da istražitelji ispituju događaje koji su se desili pre nekoliko godina. Imunitet se ne dodeljuje kao počast ili privilegija, već pre kao blagoslov koji omogućava pojedincu da uspešno obavi svoje dužnosti. Po napuštanju službe, službenici treba da odgovaraju za svako kriminalno ponašanje u koje su bili umešani tokom trajanja mandata.¹⁰

PROCEDURE ZA USKRAĆIVANJE PARLAMENTARNOG IMUNITETA

Postupak za uskraćivanje parlamentarnog imuniteta može se veoma razlikovati od zemlje do zemlje. U stvari, u mnogim državama uopšte ne postoji procedura za ovakva pitanja, bilo zbog toga što nije bilo slučajeva na osnovu kojih bi se uspostavi-

la standardna procedura, bilo zbog uočljivog odsustva političke volje da se ta osetljiva pitanja objasne. U nekim slučajevima, procedure za uskraćivanje imuniteta su namerno načinjene složenim kako bi se obeshrabilo podnošenje takvih zahteva.

U svakom slučaju, naročito je važno da se ustanove čvrsti principi za postupanje po zahtevima za uskraćivanje imuniteta. Kao opšte pravilo treba prihvatiti da takvi principi uzimaju u obzir sledeće:

- *zahtev se odnosi na ozbiljan zločin zbog kojeg bi i ugled samog parlamenta mogao da bude ugrožen;*
- *zahtevom se ne narušavaju na nepravilan način sloboda govora parlamentarca i pravo da vrši svoj mandat predstavnika građana;*
- *svrha zahteva nije da se na nepravilan način izdvoji ili diskriminiše određeni političar;*
- *činjenice slučaja se ne nalaze u senci očigledne političke mahinacije.*

Kada dođe na red razmatranje zahteva za uskraćivanje parlamentarnog imuniteta, često se ustanovljava poseban skupštinski odbor radi razmatranja konkretnog slučaja. U zavisnosti od zaključaka tog odbora, parlament glasa kako bi odlučio o statusu imuniteta svog člana. Državni tužilac, specijalni tužilac ili ministar pravde su obično lica koja se pojavljuju kao podnosioci zahteva za uskraćivanje imuniteta, kojim se ova procedura pokreće. U većini slučajeva, predsednik skupštinskog doma i jedan ili dva ministra dobijaju obaveštenje o podignutom zahtevu. Kada poseban skupštinski odbor donese odluku, sam parlament obično sledi usvojene preporuke. Skupštinska većina koja je potrebna za potvrđivanje odluke o uskraćivanju političkog imuniteta je obično dvotrećinska. Naravno, u nekim zemljama su stvari regulisane i na drugačiji način.

U Francuskoj, Biro narodne skupštine je ovlašćen da liši člana parlamenta prava na imunitet. Na početku, ovaj organ donosi odluku samo o tome da li je zahtev da se ograniči pravo poslanika na imunitet istinit, tačan i sačinjen u dobroj veri. Uopšte se ne razmatra da li je sama optužba osnovana. U postupku, koji se vodi obično na zahtev mini-

stra pravde, imenuju se izvestilac i *ad hoc* odbor. O njihovim zaključcima se raspravlja u Narodnoj skupštini i Senatu, na javnim sednicama.¹¹

Pitanje političkog imuniteta prelazi državne granice. Mnoge sumnje na korupciju u vezi su sa međunarodnom trgovinom oružjem, iznošenjem bogatstva iz zemlje i sličnim pitanjima. Takođe, privilegija političkog imuniteta se primenjuje i na brojne strane diplomatske predstavnike. Zbog toga je posebno važno da i izabrani javni službenici takođe podležu merama izručenja. To sa sobom nosi i pitanje ispunjenosti uslova da zemlja koja traži izručenje i zemlja u kojoj se lice nalazi imaju ugovor o uzajamnom priznavanju krivičnih akata.

JEDAN DOBAR PRIMER

U Holandiji je obim parlamentarnog imuniteta veoma mali. Još od 1884, holandski parlamentarci su, kad je reč o krivičnom i drugim pravnim postupcima, stavljeni u istu ravan sa običnim građanima. Privilegija pozivanja na imunitet se proteže samo na poštovanje principa neodgovornosti, kojim su obuhvaćena samo ona postupanja parlamentarca koja su izričito povezana sa njihovim mandatom. Tako su članovi holandskog parlamenta zaštićeni samo kada je reč o glasanju i mišljenju koje izraze tokom vršenja svoje dužnosti. To pravo je potpuno i neograničeno. Parlament nema nikakvu ulogu u uskraćivanju imuniteta svojim članovima. Umesto toga, Vrhovni sud već 150 godina procesuirao takve slučajeve. Nema potrebe za posebnom pravnom procedurom koja bi se odnosila na uskraćivanje imuniteta.¹²

Ustanovljenje jasnih i primenljivih standarda koji se odnose na politički imunitet postalo je jedna od suštinskih tačaka svake nacionalne antikorupcijske kampanje, posebno u zemljama u kojima su važne istrage zakočene privilegijama i zaštitom koje imunitet pruža. Otklanjanje preteranosti i zloupotrebe političkog imuniteta može da pomogne izgradnji poverenja u demokratski sistem. Na taj način se pokazuje vera u stvarnu sposobnost institucija, kao i visok nivo političke volje za unapređenje javne odgovornosti.

Svakako je značajno da se imunitet i privilegije usko odrede i da se ne odstupi suviše od principa jednakosti pred zakonom. Zabrinjavajuće je to što su kretanja u mnogim zemljama išla u suprotnom pravcu - pokreću se promene u pravcu uvećanja obima političkog imuniteta kako bi političke vođe izbegle da njihove sumnjive aktivnosti budu ispitane.

Nasuprot tome, završnom deklaracijom 11. međunarodne antikorupcijske konferencije održane 2003. godine proklamovano je da je „imunitet do-deljen preterano velikom broju ljudi i na bespotrebno širok i opšti način... Mi verujemo da vlade moraju ponovo

da razmotre obim svakog imuniteta kao neodložno pitanje i da preduzmu neophodne akcije kako bi imunitet bio ograničen na legitimnu i opravdanu meru“.

Svaki propis o političkom imunitetu mora da uspostavi osetljivu ravnotežu između zaštite rada demokratski izabраних funkcionera i politički motivisanih suđenja, sa jedne strane. Istovremeno, u svakom demokratskom društvu koje ceni princip jednakosti pred zakonom bilo bi apsurdno imati situaciju da oni koji zakone donose u isto vreme budu oslobođeni obaveze da se zakona pridržavaju. Politički imunitet ne sme nikada da se pretvori u potpunu nemogućnost kažnjavanja.

FUSNOTE

- 1 Izvori: „Pravila parlamentarnog imuniteta u Evropskom parlamentu i zemljama članicama Evropske unije“, Evropski centar za parlamentarna istraživanja i dokumentaciju, 2001. [“Rules On Parliamentary Immunity In The European Parliament And The Member States Of The European Union”, European Centre For Parliamentary Research And Documentation (ECPRD), 2001]: <http://www.ecprd.org/Doc/publica/OTH/RulesParlImmu.pdf>; GRECO izveštaji (videti dalje).
- 1 Ukupno je ispitano 48.038 ljudi iz 47 zemalja. Istraživanje glasa naroda (Voice of the People survey) sproveo je Gallup International jula 2002.
- 2 GRECO: <http://www.greco.coe.int/>
- 3 GRECO, Evaluacioni izveštaj o Sloveniji (Evaluation Report on Slovenia), 28. mart 2003: <http://www.greco.coe.int/evaluations/cycle1/Eval1Reports.htm> (scroll down)
- 4 GRECO, Izveštaj o usaglašenosti - Slovenija (Compliance Report on Slovenia): [http://www.greco.coe.int/evaluations/cycle1/GrecoRC-I\(2003\)1ESlovenia.pdf](http://www.greco.coe.int/evaluations/cycle1/GrecoRC-I(2003)1ESlovenia.pdf)
- 5 GRECO, Evaluacioni izveštaj o Rumuniji (Evaluation Report on Romania), 8. mart 2002. <http://www.greco.coe.int/evaluations/cycle1/Eval1Reports.htm> (scroll down)
- 6 Bilo je svega nekoliko slučajeva da je rumunskim parlamentarcima bio uskraćen imunitet i nijedan od njih se nije odnosio na korupciju. Na primer, 1997. je Dom poslanika odbio da uskrati imunitet poslaniku Gabrielu Bivolaruu (Gabriel Bivolaru), u vezi sa sumnjama da je prevarom došao do 2.425 miliona. Antikorupcijsko odeljenje je bez uspeha zahtevalo da ministar pravde pokrene uskraćiva-nje prava na imunitet u jednom drugom slučaju.
- 7 Za dokumenta koja se odnose na proceduru impičmenta predsednika SAD-a, Endrju Džonsona, Ričarda Niksona i Bila Klintonu (Andrew Johnson, Richard Nixon and Bill Clinton), videti: <http://www.lib.auburn.edu/madd/docs/imp each.html>
- 8 GRECO, Evaluacioni izveštaj o Estoniji (Evaluation Report on Estonia), 9. jul 2003: <http://www.greco.coe.int/evaluations/cycle1/Eval1Reports.htm>
- 9 Transnationale.org, “Nicaraguan ex-leader loses his immunity,” („Bivšem nikaragvanskom lideru uskraćen imunitet“) 18. decembar 2002: <http://forums.transnationale.org/viewtopic.php?t=765&view=previous>
- 10 Neodgovornost za službene radnje bi naravno i dalje važila.
- 11 Član 26 Ustava Francuske.
- 12 Član 71 Ustava Francuske.