
УСТАВ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ОД 2006. ГОДИНЕ – ПРОБЛЕМ ПРИРОДЕ ПОСЛАНИЧКОГ МАНДАТА И ПАРЛАМЕНТАРНИХ ИМУНИТЕТА

УДК 342.4(497.11)“2006“:342.534.1/6

Оригинални научни рад

Милош Станић

Институт за упоредно право, Београд

С а ж е т а к

Аутор у чланку приказује решења Устава Републике Србије, а која се тичу природе парламентарног мандата и парламентарних имунитета. У раду се користи нормативни и упоредноправни метод, са циљем да се анализом одређених норми укаже на мањкава решења, те да се предложи одговарајуће измене. Конкретно, указује се на неприхватљивост одредбе чл. 102. ст. 2. Устава којом је регулисана правна природа посланичког мандата, а имајући у виду како је та материја регулисана у земљама либерално-демократске уставности. Такође, када је реч о парламентарним имунитетима, истиче се потреба за прецизирањем одређених норми, односно размишљањем о евентуалном садржинском ограничењу имунитета неодговорности. Поред тога, када је реч о имунитету неповредивости, наглашава се потреба за промишљањем о његовом редефинисању, а у складу са тенденцијама у упоредном праву.

Кључне речи: Устав Србије од 2006. године, правни положај посланика, посланички мандат, парламентарни имунитети

1. Укратко о посланичком мандату

Посланички мандат је јавна функција, чија је правна природа одређена врстом односа између бирача и посланика. У случају да је тај однос правни, ради се о императивном (везаном) мандату, код којег бирачи могу да дају обавезна упутства посланицима који су дужни да им подносе извештаје о раду. Као последица тога, бирачи имају могућност опозива посланика. Супротно томе, слободан (невезани) мандат подразумева политичку везу бирача и посланика. У том случају, сва овлашћења која имају бирачи према посланицима код императивног мандата, отпадају.¹⁾

Чинило се да је одговор на питање о правној природи посланичког мандата недвосмислено дат након Велике француске револуције, те да је императивни мандат који је постојао у средњовековној држави постао историјска категорија. Истина, императивни мандат, упоредно гледано, није сасвим престао да постоји, а нарочито након Другог светског рата ширењем комунистичког, једнопартијског система у свету. Но, уставотворци су у свим демократским земљама или онима које су као такве желеле да се представе, предвиђали да је мандат посланика слободан, те да је императиван мандат забрањен. То је чињено без обзира на појаву политичких странака које су се „уметнуле“ између бирача и посланика. Очекивано је било да тако поступи и уставотворац у Србији 2006. године.

2. Правна природа посланичког мандата према Уставу Републике Србије од 2006. године²⁾

Супротно очекиваном, уставотворац у Србији је 2006. године, а вероватно у жељи да још више ојача положај политичких странака у односу на посланике, отишао „погрешним путем“. Улога политичких странака за функционисање сваке представничке

1 Владан Петров, *Парламентарно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010, стр. 73–79.

2 Питањем правне природе посланичког мандата аутор се бави током својих докторских студија на Правном факултету Универзитета у Београду, пошто му је тема дисертације *Правна природа посланичког мандата*, а проблематиком правне природе посланичког мандата бавио се и у „Проблем правне природе посланичког мандата у Републици Србији“, у зборнику: *Реформа изборног система у Србији* (приредио: Един Шарчевић), Фондација Центар за јавно право, Сарајево, 2015, стр. 259–283.

демократије је неспорна. Но, уместо да се јасно прокламује слободни мандат народног посланика, у суштини је сачињена норма којом се омогућава успостављање страначког императивног мандата.³⁾ Одредбом чл. 102. ст. 2. Устава је предвиђено да је народни посланик слободан да, под условима одређеним законом, неопозиво стави свој мандат на располагање политичкој странци на чији је предлог изабран за народног посланика. На тај начин, дата је „превелика уставна моћ политичким странкама на штету уставних начела суверености и политичког представништва грађана.“⁴⁾ Оваква одредба је неприхватљива у земљама либерално-демократске уставности. На тај начин се у тој материји наша земља вратила уназад, пошто би оваква норма била назадна и у време, на пример, „Намесничког“ устава од 1869. године.⁵⁾

Оправдано се сматра да је „том, помало лицемерном одредбом (јер укључује слободу за одрицање од права) промењен карактер мандата народног посланика“. Обзиром на утицај политичких странака у нашој земљи, оваквим решењем практично је уставотворац омогућио да, иако формалноправно слободан, посланички мандат постане императиван, јер је уведена могућност страначког опозива.⁶⁾ Овакво решење нашег Устава је критиковано и у мишљењу Европске комисије за демократију путем права (Венецијанске комисије).⁷⁾ Делује да је „уставотворац настојећи да нађе обећани лек за партијску недисциплину парламентарца и зајамчи га Уставом, заборавио и на узвишена демократска начела која је записао на самом почетку основног акта.“⁸⁾

- 3 Владан Петров, „Закон о изменама и допунама Закона о избору народних посланика од 2011. – да ли је посланички мандат коначно слободан?“, у зборнику: *Избори у домаћем и страном праву* (приредили: Оливер Николић, Владимир Ђурић), Институт за упоредно право, Београд, 2012, стр. 99.
- 4 Ненад Вуковић, „Уставне границе ‘партијског’ мандата“, *Нова српска политичка мисао*, посебно издање, Београд, бр. 2/2008, стр. 109.
- 5 Владан Петров, „Одлука Уставног суда о неуставности чл. 43. и 47. Закона о локалним изборима: прилог расправи о природи мандата народног представника“, у зборнику: *Међународна научна конференција Правни систем и друштвена криза* (приредио: Зоран Исаиловић), Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, Косовска Митровица, 2011, стр. 82.
- 6 Ратко Марковић, „Устав Републике Србије из 2006-критички поглед“, *Анали Правног Факултета у Београду*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, бр. 2/2006, стр. 16–17.
- 7 Видети, European Commission for Democracy through Law, *Draft Opinion on the Constitution of Serbia*, Strasbourg, 2007, Internet, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2007\)037-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2007)037-e), 11/02/2017, стр. 12.
- 8 Милан Јовановић, „Мишљење Венецијанске комисије о Уставу Србије – Случај слободни мандат“, *Годишњак Факултета политичких наука у Београду*, бр.

Проблем се састоји у томе што положај политичких странака у савременим представничким демократијама не може да се ојачава на тај начин.⁹⁾ Прво, сама формулација наведеног члана доноси извесне недоумице, пошто се предвиђа да посланик, под условима одређеним законом, неопозиво ставља свој мандат на располагање политичкој странци на чији је предлог изабран за народног посланика. Јасно је да јавна функција не може никако бити предмет располагања, односно предмет било каквог правног посла. Ипак, уз све критике које се могу упутити језичком уобличавању одредбе члана 102. ст. 2. Устава, стављање мандата на располагање политичкој странци, ипак, може да буде сагледано и систематски протумачено на начин да нема карактеристике потпуног располагања и класичног правног посла.¹⁰⁾ У суштини, посланички мандат као јавна функција не може да буде предмет споразумевања између посланика и политичких странака.¹¹⁾ Оваква норма не може непосредно да се примени,¹²⁾ пошто се „управо у вези са законским уређивањем ових услова јављају и бројне недоумице: из којих разлога, када и како посланик може „искористити своју слободу“ да (не)стави на располагање мандат странци.¹³⁾

1/2007, стр. 246; Ђорђе Марковић, *Слободни мандат у Републици Србији – правна и фактичка ограничења*, мастер рад, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2013, стр. 53.

- 9) О утицају политичких странака, парламентарних група и фракцијској дисциплини видети више у Милош Станић, „Утицај фракцијске дисциплине и кохезије на слободан посланички мандат“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 2/2014, стр. 369–383.
- 10) Владимир Ђурић, „Дилеме слободног мандата: између воље народа и власти странака“, *Нова српска политичка мисао*, бр. 1-2/2012, стр. 195.
- 11) Димитрије Продановић, *Императивни и слободни мандат чланова представничких тела*, Свјетлост, Сарајево, 1979, стр. 89.
- 12) Танасије Маринковић, „Политика у границама Устава – О начелима представничке демократије у јуриспруденцији Уставног суда“, у зборнику: *Зборник радова Правног факултета у Нишу и Правног факултета у Крагујевцу, Тематски број „Устав Републике Србије – пет година после (2006-2011)“* (приредио: Зоран Исаиловић), Правни факултет у Нишу, Ниш, 2011, стр. 179; Боса Ненадић, „О парламентарном мандату: пример Републике Србије“, *Анали Правног факултета у Београду*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, бр. 1/2008, стр. 19.
- 13) Шта је садржина чина стављања на располагање посланичког мандата и коју форму тај чин – акт има (да ли је то унапред потписан текст оставке, односно изјаве о одрицању мандата или је то други акт у којем стоји да је посланик пренео право располагања мандатом на странку, односно да је странка стекла право да располаже посланичким мандатом); да ли је то једнострана или двострана изјава воље; да ли је постојање тог акта доступно јавности или само Народној скупштини или је то у домену дискреције политичке странке; да ли је располагање мандатом преносиво на политичку странку трајно или/и привремено и да ли се преноси под одређеним, условима или безусловно (с

Она је спорна и са аспекта носилаца суверености, грађана. Наиме, Уставом Републике Србије се предвиђа да сувереност потиче од грађана који је врше референдумом, народном иницијативом и преко својих слободно изабраних представника, а ниједан државни орган, политичка организација, група или појединац не може присвојити сувереност од грађана, нити успоставити власт мимо слободно изражене воље грађана.¹⁴⁾ Јасно је да би изабрани представници преко којих грађани врше сувереност могли да располажу, јавном функцијом, а у корист политичких странака. На тај начин би сувереност била присвојена, што је у демократским системима неприхватљиво. Наум уставотворца да још више ојача положај политичких странака у односу на посланике се види и из тога што посланик има могућност да неопозиво располаже мандатом само у корист њих, политичких странака. То значи да су оне, у односу на друге подносиоце листа у неједнаком, повлашћеном положају.¹⁵⁾ На пример, оваквом уставном одредбом посланички мандат се везује „само“ за политичке странке, а не и за коалиције.¹⁶⁾

Забрињавајуће је да и поред аргументованих критика које је упућивала уставноправна наука поводом овог решења, политички чиниоци се на то нису обазирали, већ су гледали како да уставну норму законски „операционализују“. Практично, било је потребно да се законом одреде услови под којима је народни посланик „слободан“ да неопозиво стави свој мандат на располагање политичкој странци. Другим речима, требало је законом уредити поступак подношења и остваривања бланко оставки, које су се као пракса већ „одомаћиле“ у српском парламентарном животу и пре доношења Устава од 2006. године. Било је неопходно само да им се пружи правна форма. Најпре је учињен покушај са Законом о На-

тим што је неспорно да је неопозиво); да ли се и на који начин може побити акт о располагању посланичким мандатом и шта бива у ситуацији кад посланик стави на располагање мандат, а то није „учинио слободно“; да ли политичка странка на коју се преноси располагање посланичким мандатом може по том основу чинити све оно што може и посланик или ће то само значити да се посланик добровољно подвргава страначкој дисциплини, тј. прихвата да извршава налоге политичке странке и да у супротном странка има право на „одузимање“ посланичког мандата, итд“, Боса Ненадић, „О парламентарном мандату: пример Републике Србије“, нав. дело, стр. 19–20.

14 Чл. 2 Устава Републике Србије-УРС, *Службени гласник РС*, бр. 98/06.

15 Слободан Орловић, „Природа и припадност посланичког мандата у уставном систему Србије“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 3/2009, стр. 252, наведено према Владимир Ђурић, „Дилеме слободног мандата: између воље народа и власти странака“, нав. дело, стр. 196.

16 Nenad Vuković, „Ustavne granice „partijskog“ mandata“, нав. дело, стр. 109.

родној скупштини. Но, на крају је превагнуло мишљење да то није материја парламентарног, него изборног закона. Тако је Закон о Народној скупштини усвојен почетком 2010, а да није садржао одредбе којима се разрађује члан 102. став 2. Устава, али јесте одредбу која није у складу с овим чланом Устава и према којој се народни посланик опредељује, иступа и гласа по сопственом уверењу.¹⁷⁾ Према тачна дефиниција слободног мандата, њој није било место у Закону, већ у Уставу.¹⁸⁾

Ипак, модел законске регулативе бланко оставки дао је Закон о локалним изборима од 2007.¹⁹⁾ Срећом, након тога је Уставни суд стао на пут јуридизацији односа између политичке странке и представника грађана, овог пута одборника, са својом одлуком која је са становишта права вишеструко значајна.²⁰⁾ Њоме је укинута пракса закључивања и примене уговора о бланко оставкама у јединицама локалне самоуправе. У исто време, она је донекле утицала да се одустане од законске регулативе бланко оставки на републичком нивоу.²¹⁾ Такође, вероватно су непосредна последица Одлуке од маја 2010. измене изборних закона до којих је дошло у мају и јулу 2011, којима је посредно гарантован слободан мандат посланика.²²⁾

Уставни суд је у образложењу одлуке још једном потврдио да је слободан мандат народних представника, без обзира да ли се ради о народним посланицима или одборницима, основно начело уставне демократије и да модерна улога политичких странака не доводи у питање опстанак овог начела. Истовремено, „критиковао“ је члан 102. ст. 2. Устава, указавши и на његову несагласност са другим уставним одредбама. На тај начин је Уставни суд

17 Чл. 37. Закона о Народној скупштини-ЗНС, *Службени гласник РС*, бр. 34/10.

18 Владан Петров, „Закон о изменама и допунама Закона о избору народних посланика од 2011. – да ли је посланички мандат коначно слободан?“, нав. дело, стр. 100.

19 Закон о локалним изборима-ЗЛИ, *Службени гласник Републике Србије* бр. 129/07.

20 Владан Петров, „Одлука Уставног суда о неуставности чл. 43. и 47. Закона о локалним изборима: прилог расправи о природи мандата народног представника“, нав. дело, стр. 92.

21 Видети: Владан Петров, „Закон о изменама и допунама Закона о избору народних посланика од 2011. – да ли је посланички мандат коначно слободан?“, нав. дело, стр. 101; Одлука Уставног суда ИУз-52/2008, *Службени гласник РС*, бр. 34/10.

22 Танасије Маринковић, „Политика у границама Устава – О начелима представничке демократије у јуриспруденцији Уставног суда“, нав. дело, стр. 183.

изашао из оквира традиционалне улоге „негативног“ законодавца и поступао је чак и више од „позитивног законодавца“, саветујући, у границама својих уставних моћи, да би требало да се размишља о уклањању решења из члана 102. ст. 2. Устава.²³⁾ Управо је, „доношењем ове одлуке он учинио највише што је могао као ‘негативни законодавац’ па можда и више од тога.“²⁴⁾ Мишљења смо да је у овом случају овакво поступање било корисно и неопходно, јер је постао очигледан наум политичких чинилаца да потпуно потчине народне посланике својој вољи. Чини нам се да је Уставни суд, из „крајње нужде“, морао да тако реагује.

Но, ни ова одлука није била довољна да послужи као крајња брана политичким чиниоцима у спровођењу њиховог наума да посланика ставе под власт политичке странке. Потврдило се још једном да они у Србији слабо маре за јуриспруденцију Уставног суда и мишљење уставноправне науке, па је већ у фебруару 2011. године у скупштинску процедуру ушао Предлог закона о изменама и допунама Закона о избору народних посланика.²⁵⁾ Зачуђујуће је да је након одлуке Уставног суда, наведени Предлог предвиђао поступак у вези са бланко оставкама, те се на тај начин наставило са покушајима „операционализације“ бланко оставки.²⁶⁾

На овом примеру се најбоље може видети колико је овај проблем у Србији попримио размере неразумевања и то од стране оних који би свакако то морали да схвате на правилан начин. Венецијанска комисија је поводом најављених измена дала своје мишљење, које на један аргументован начин пружа критику најављених измена, поново истичући да се чланом 102. ст. 2. Устава уводи облик императивног мандата, али не у корист бирача, већ у корист вођства политичких странака.²⁷⁾ У наведеном мишљењу је констатовано да може да се сматра да предложена одредба представља заправо начин заобилажења одлуке Уставног суда.²⁸⁾

23 Владан Петров, „Закон о изменама и допунама Закона о избору народних посланика од 2011. – да ли је посланички мандат коначно слободан?“, нав. дело, стр. 101.

24 Ђорђе Марковић, *Слободни мандат у Републици Србији – правна и фактичка ограничења*, нав. дело, стр. 46.

25 Владан Петров, „Закон о изменама и допунама Закона о избору народних посланика од 2011. – да ли је посланички мандат коначно слободан?“, нав. дело, стр. 102.

26 Исто.

27 European Commission for Democracy through Law, *Joint Opinion on the Draft Law on Altering and Amending the Law on Election of Members of Parliament of the Republic of Serbia*, Council of Europe, Strasbourg, 2011, стр. 4.

28 Исто.

На крају, а захваљујући, чини се, пре свега критикама Венецијанске комисије измењена и допуњена верзија Закона о избору народних посланика, није више садржала могућност давања бланко оставки. Према новом решењу посланик оставку која је оверена код органа надлежног за послове овере подноси лично председнику Народне скупштине у року од три дана од дана овере.²⁹⁾ Тако је могућност императивног мандата садржана у члану 102. ст. 2. Устава, остала у потпуности неискоришћена, а мандат је учињен слободним. На тај начин је решен један од хроничних проблема српског парламентаризма, проблем политички императивног мандата, који је у пракси постојао захваљујући пре свега бланко оставкама.³⁰⁾

Дакле, законодавац је учинио оно што је на почетку требало да уради уставотворац. То је, свакако, наopak пут, али и једини могућ у датом тренутку. На тај начин, „Србија је успела да макар у примарној фази остваривања представничке демократије – формирања представничких органа власти – подведе политику под Устав, исправљајући она решења свога изборног права која су је била правно-цивилизацијски дискредитовала.“³¹⁾ Уколико се погледа шире, проблем тиме није у потпуности решен. Овакво „прегањање“ и усвајање на крају једног прихватљивог решења због у суштини притисака споља, може да унесе зебњу. Потпуно је тачна констатација да се „са жаљењем мора констатовати да је демократска свест политичких странака у нашој земљи на недовољно високом нивоу, јер страначки интереси за њих и даље имају приоритет над државним.“³²⁾

29 Марко Станковић, „Природа посланичког мандата – теоријски модели и наша уставна пракса“, у зборнику: *Зборник радова интеркатедарског састанка наставника и сарадника на предмету Уставно право*, (приредио: Владан Михајловић), Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, Косовска Митровица, 2012, стр. 89; Члан 88. Закона о избору народних посланика-ЗИНП, *Службени гласник Републике Србије* бр. 35/2000, 57/2003 - одлука УСРС, 72/2003 - др. закон, 75/2003 - испр. др. закона, 18/2004, 101/2005 - др. закон, 85/2005 - др. закон, 28/2011 - одлука УС, 36/2011 и 104/2009 - др. закон.

30 Видети, Марко Станковић, „Природа посланичког мандата – теоријски модели и наша уставна пракса“, нав. дело, стр. 89–90.

31 Танасије Маринковић, „Политика у границама Устава – О начелима представничке демократије у јуриспруденцији Уставног суда“, нав. дело, стр. 163.

32 Марко Станковић, „Природа посланичког мандата – теоријски модели и наша уставна пракса“, нав. дело, стр. 90, фн. 42.

3. Укратко о парламентарним имунитетима

Два су основна облика парламентарних имунитета. То су имунитет неодговорности (материјално-правни имунитет) и имунитет неповредивости (процесно-правни имунитет).³³⁾ Имунитет неодговорности трајно искључује сваку правну одговорност за дела учињена у вршењу посланичке функције³⁴⁾ и упоредноправно изазива висок степен сагласности, пошто је непосредно везан за вршење посланичког мандата и његову заштиту.³⁵⁾ Када је о конкретним актима реч, постоји висока сагласност да се ради о говору посланика на седницама парламента, његовим радним телима, постављању посланичких питања и интерпелације, гласању. У неким правним системима, као што су Немачка и Италија, овај вид обухвата и заштиту рада посланика у парламентарним групама.³⁶⁾

Посланици на њега не морају да се позивају,³⁷⁾ апсолутног је карактера, што значи да је временски неограничен, јер траје и након престанка мандата и обухвата све акте посланика у вршењу функције.³⁸⁾ Без његовог апсолутног временског дејства, овај институт био би потпуно обесмишљен јер парламентарцима не би била гарантована потпуна слобода расправе, њихов рад не би био „покривен“ имунитетом одговорности, већ би то било само одлагање одговорности.³⁹⁾ Компаративно гледано, у појединим земља-

33 Дарко Симовић, Владан Петров, *Уставно право*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2014, стр. 210.

34 Владан П. Петров, Игор Р. Вуковић, „Имунитет неодговорности посланика-уставноправни и кривичноправни поглед“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 2/2015, стр. 278.

35 European Commission for Democracy through Law, *Report on the scope and lifting on parliamentary immunities*, Council of Europe, Strasbourg, стр. 4.

36 Pierre Avril, Jean Gicquel. Jean-Eric Gicquel, *Droit parlementaire*, LGDJ, Paris (Issy-les-Moulineaux), 2014, стр. 54; Saša Šegvić, Mia Bašić, „Parlamentarni imunitet-teorija, pravna regulativa i praksa u suvremenim demokratskim državama“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, Pravni fakultet u Splitu, Split, br. 3/2012, стр. 488.

37 Дарко Симовић, Владан Петров, *Уставно право*, нав. дело, стр. 210.

38 Pierre Avril, Jean Gicquel. Jean-Eric Gicquel, *Droit parlementaire*, нав. дело, стр. 54; European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Report on the scope and lifting on parliamentary immunities*, нав. дело, стр. 4. Бојан Бојанић, *Парламент у уставном развоју Србије*, докторска дисертација, Универзитет у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, Косовска Митровица, 2016, стр. 60.

39 Бојан Бојанић, *Парламент у уставном развоју Србије*, докторска дисертација, Универзитет у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, Косовска Митровица, 2016, стр. 60.

ма се врши његово ограничавање, а имајући у виду врсту, тежину деликта или околности под којима је учињен.⁴⁰⁾ Тако, на пример, у Немачкој се предвиђа да се не односи на кривично дело увреде или клевете.⁴¹⁾

Имунитет неповредивости, најшире одређено, спречава притварање или лишење слободе, као и кривично гоњење посланика (у току трајања мандата) без одобрења парламента и покрива његову ванпарламентарну делатност.⁴²⁾ Процесног је карактера, те делује у релативном смислу представљајући привремену процесну сметњу да се према посланику покрене поступак или предузме мера притвора.⁴³⁾ Њиме се посебно штити лична слобода посланика, пошто начело поделе власти налаже да статус посланика буде посебно заштићен. У супротном, када би актима других функција државне власти била угрожена лична слобода посланика тада би било угрожено и несметано обављање посланичке функције.⁴⁴⁾ Но, имунитет неповредивости изазива одређене недоумице, укључујући и питање његове правно-етичке оправданости.⁴⁵⁾ У складу са тим, упоредноправно гледано, постоје веће разлике у његовом регулисању,⁴⁶⁾ него када је реч о имунитету неодговорности. Сматра се и да није потребан у земљама са демократском политичком културом, где се имунитет неповредивости све више ограничава. Са друге стране, такво поступање не делује прихватљиво у тзв. новим демократијама.⁴⁷⁾

40 Видети више: Владан Петров, *Парламентарно право*, нав. дело, стр. 87.

41 Маријана Пајванчић, *Парламентарно право*, Фондација Конрад Аденауер, Београд, 2008, стр. 64.

42 У Француској, на пример, уставном ревизијом од 1995, имунитет неповредивости је значајно ограничен, Владан Петров, „Случај Томић” преиспитивање посланичког имунитета неповредивости“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 2/2014, стр. 220.

43 Ирена Пејић, *Парламентарно право*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Центар за публикације, Ниш, 2011, стр. 262.

44 Мирјана Пајванчић, *Парламентарно право*, нав. дело, стр. 64.

45 Владан Петров, „Најновији извештај Венецијанске комисије о парламентарним имунитетима – ка савременом моделу имунитета?“, у зборнику: *Зборник радова са научног скупа са међународним учешћем Право и друштвена стварност* (приредио: Петар Станојевић), Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, Косовска Митровица, 2014, стр. 177–178.

46 European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Report on the scope and lifting on parliamentary immunities*, нав. дело, стр. 18–19.

47 Дарко Симовић, Владан Петров, *Уставно право*, нав. дело, стр. 212; European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Report on the scope and lifting on parliamentary immunities*, нав. дело, стр. 6–7; Saša Šegvić,

Генерално гледано, постоје схватања да се имунитетима погодује парламентарцима у односу на друге грађане. Но, поред тога, у теорији се заступа став да су парламентарни имунитети неопходно средство заштите посланика и парламента и да они не би требало да буду тумачени као привилегија која противречи принципу једнакости грађана.⁴⁸⁾ У вези са тим, требало би да се има на уму да са становишта уставног права у овом случају не сме да се изједначи правни положај грађанина и посланика. Посланици су носиоци јавне функције, представници народа, односно нације, суверена⁴⁹⁾ и налазе се под свакаким притисцима, а имунитети им омогућавају да и упркос њима слободно врше своју функцију.⁵⁰⁾ На тај начин парламентарцима се омогућава „душевни мир“, који им је неопходан током мандата.⁵¹⁾ Парламентарни имунитети, дакле, нису усмерени ка успостављању позитивне дискриминације народних посланика у односу на друге грађане, како се то, понекад, погрешно схвата, већ се њима штити централна институција представничког система, парламент.⁵²⁾ Свакако, увек би ваљало водити рачуна да се обезбеди равнотежа између нивоа заштите посланика и спречавања могуће злоупотребе ових института.⁵³⁾

4. Парламентарни имунитети према Уставу Републике Србије од 2006. године

Када је о позитивном праву Србије реч, посланику се гарантују обе врсте имунитета и он их ужива од дана потврђивања, па до дана престанка мандата. Уставом се гарантује материјални имунитет посланика, те се предвиђа да он не може да буде позван

Mia Bašić, „Parlamentarni imunitet – teorija, pravna regulativa i praksa u suvremenim demokratskim državama“, нав. дело, стр. 509.

48 Pierre Avril, Jean Gicquel. Jean-Eric Gicquel, *Droit parlementaire*, нав. дело, стр. 54.

49 Дарко Симовић, Владан Петров, *Уставно право*, нав. дело, стр. 211.

50 Исто, стр. 211–212.

51 Marc Van der Hulst, *The Parliamentary mandate, A global comparative study*, Inter-Parliamentary Union, Geneva, 2000, стр. 63.

52 European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Report on the scope and lifting on parliamentary immunities*, нав. дело, стр. 8.

53 Saša Šegvić, Mia Bašić, „Parlamentarni imunitet – teorija, pravna regulativa i praksa u suvremenim demokratskim državama“, нав. дело, стр. 506–507; European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Report on the scope and lifting on parliamentary immunities*, нав. дело, стр. 8.

на кривичну или другу одговорност за изражено мишљење или гласање у вршењу своје посланичке функције.⁵⁴⁾ Дакле, имунитет неодговорности је најшире могуће постављен, тако да обухвата кривичну, грађанску, управну, прекршајну и дисциплинску одговорност.⁵⁵⁾ Овакво решење је сагласно решењима која постоје у упоредном праву и омогућава апсолутну заштиту посланику приликом обављања његове функције. Међутим, постоји дилема, да ли и „друга одговорност“ значи да овај имунитет обухвата и заштиту посланика од дисциплинске одговорности у оквиру парламента?⁵⁶⁾

Чини нам се да је таква недоумица „привидна“, пошто је јасно да је посланик одговоран дисциплински у оквиру парламента, и то из два разлога. Прво, оваква одговорност произлази из самих правила парламентаризма, према којима парламент може да изриче посланицима санкције, уколико они повреду основна правила парламентарног реда и дисциплине.⁵⁷⁾ Друго, решења из упоредног права потврђују овакво становиште,⁵⁸⁾ јер сви пословници прописују правила о правима и дужностима посланика, чије непридржавање може да буде основ за дисциплинско кажњавање.⁵⁹⁾

У вези са претходним, „између кривичне и дисциплинске одговорности посланика постоји веза, пошто извесна кривична дела парламентарца (нпр. увреда или клевета) у погледу којих они уживају имунитет могу, независно од тога, бити основ за њихово дисциплинско кажњавање.⁶⁰⁾ У складу са тим, као и са тенденцијама у упоредном праву, делује исправно став да је „приликом уставноправног регулисања имунитета неодговорности требало повести рачуна о слабој парламентарној култури, као и склоности народних посланика у Србији да злоупотребе слободу говора на скупштинским седницама, и стога предвидети одређена садржинска ограничења имунитета неодговорности“.⁶¹⁾

Када је реч о имунитету неповредивости, Уставом се предвиђа да народни посланик који се позвао на имунитет не

54 Чл. 103. Устава Републике Србије.

55 Владан Петров, *Парламентарно право*, нав. дело, стр. 93–94.

56 Ирена Пејић, *Парламентарно право*, нав. дело, стр. 262.

57 Исто, стр. 262–263.

58 Владан Петров, *Парламентарно право*, нав. дело, стр. 93.

59 Миодраг Јовичић, *Демократија и одговорност, Одговорност носилаца јавних функција*, ЈП „Службени гласник“, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2006, стр. 263.

60 Исто.

61 Владан Петров, *Парламентарно право*, нав. дело, стр. 94.

може бити притворен, нити се против њега може водити кривични или други поступак у коме се може изрећи казна затвора, без одобрења Народне скупштине. 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. У кривичном или другом поступку у коме је успостављен имунитет, не теку рокови прописани за тај поступак. Непозивање посланика на имунитет не искључује право Народне скупштине да успостави имунитет.⁶²⁾ Поводом имунитета неповредивости у пракси су се поставила два питања. Прво, да ли имунитет неповредивости штити посланика распуштене скупштине? Друго, да ли имунитет штити посланика од сваког лишења слободе или само од притварања?

На прво питање се може дати потврдан одговор, јер све до конституисања нове скупштине, стара скупштина постоји. Решења Устава и Закона о Народној скупштини⁶³⁾ довољна су за закључак да распуштање Скупштине не подразумева аутоматски престанак мандата народних посланика, самим тим, ни заштите коју они уживају. Неважно је за примену правила о посланичком имунитету то да ли распуштена скупштина ефективно ради или не. Докле год лице ужива статус народног посланика, њега штити и посланички имунитет. Поводом тога, сваку сумњу отклања Устав у члану 101. ставу 6. у којем стоји да „потврђивањем мандата две трећине народних посланика престаје мандат претходног сазива Народне скупштине“. Дакле, имунитет штити народног посланика распуштене скупштине све док она не престане да постоји конституисањем новог скупштинског сазива.⁶⁴⁾

Сложенији је одговор на друго питање. Уставом се предвиђа да посланик који се позвао на имунитет не може бити притворен, као и да лице за које постоји основана сумња да је учинило кривично дело може бити притворено само на основу одлуке суда. Устав одређује и да лице лишено слободе без одлуке суда мора без одлагања, а најкасније у року од 48 часова, бити предато надлежном суду, у противном се пушта на слободу.⁶⁵⁾ Језичко тумачење нас доводи до тога да је јасно да посланик може да буде задржан

62 Чл. 103. Устава Републике Србије.

63 Чл. 52. Закона о Народној скупштини-ЗНС.

64 Владан Петров, „Случај Томић“ преиспитивање посланичког имунитета неповредивости“, нав. дело, стр. 222.

65 Чл. 29. и 30. Устава Републике Србије.

до 48 сати на основу одлуке надлежног полицијског органа или надлежног јавног тужиоца.⁶⁶⁾

Циљно тумачење овде није од помоћи, јер тврдња да овај имунитет штити посланика од сваког лишења слободе нема своје упориште ни у теорији ни у упоредном праву, где не постоји ни општа дефиниција имунитета неповредивости, који није опште-прихваћен институт. Без општег модела у упоредном праву, општа дефиниција у теорији је од мале практичне вредности. Од ње се може поћи, али само уз свест о бројним изузецима који сасвим за-магљују, па чак и доводе у питање основно правило.⁶⁷⁾

Када се ради о имунитету неодговорности, делује нам да свака земља бира решења у складу са својом традицијом и потребама. Стога, потребно је пронаћи и одговарајуће решење за нашу земљу. У вези са тим, може се оправдано поставити питање да ли је уставна одредба којом се посланик штити само од притварања, а не и од задржавања, одговарајућа? Сматрамо да би процесни имунитет у Србији требало да штити посланика од утицаја било које од остале две функције државне власти, а нарочито од извршне. У супротном, долазимо у опасност да се посланик штити од притварања, али да остаје правно незаштићен од неоправданог узнемиравања задржавањем у трајању од 48 сати. Мишљења смо да на тај начин положај посланика не би „претерано ојачао“. Заправо, „малим“ изменама бисмо омогућили да посланик потпуно несметано обавља своју функцију. Наравно, требало би и да будемо свесни да ће се мењати и норме о имунитетима, а у складу са развојем демократске политичке културе.

5. Закључак

Када је реч о одредби којом се регулише парламентарни мандат, а имајући у виду предвиђену надлежност Уставног суда Србије правно је немогуће да се примени доктрина неуставних уставних одредби (*unconstitutional constitutional norms*) која почива на поставци о постојању непромењивих уставних начела и одредби.⁶⁸⁾ У нашој теорији се предлагала примена додатне методе ком-

66 Дарко Симовић, Владан Петров, *Уставно право*, нав. дело, стр. 214.

67 Владан Петров, „Случај Томић“ преиспитивање посланичког имунитета неповредивости“, нав. дело, стр. 223, 225.

68 Видети, Владимир Ђурић, „Уставносудска контрола уставних промена“, *Страни правни живот*, Институт за упоредно право, Београд, бр. 1/2015, стр. 85; Видети, Jasna Omejec, „Kontrola ustavnosti ustavnih normi (ustavnih

парацијског тумачења и разумевања устава, која обезбеђује откривање решења без стандардних метода тумачења и која би довела до тумачења да је нелегално постојање института бланко оставке.⁶⁹⁾

Чини нам се да би требало да се ова одредба игнорише, те да се превласт пружи духу Устава,⁷⁰⁾ пошто је она несумњиво стране тело у уставном поретку.⁷¹⁾ Конкретно, приликом евентуалних промена Устава у Србији, свакако би требало предвидети да је мандат посланика слободан. Када је о заштити политичких странака реч, а уколико погледамо упоредноправно, мислимо да би се можда бољи ефекат постигао када би се она остваривала одредбама парламентарног пословника, слично Бугарској,⁷²⁾ Мађарској,⁷³⁾ Немачкој,⁷⁴⁾ Шведској.⁷⁵⁾

Када је о имунитетима посланика реч, можемо да констатујемо да би ваљало да се размисли о увођењу некаквих садржинских ограничења, а када је реч о имунитету неодговорности. Но, имунитет неодговорности не представља велики проблем и чини се и даље неспорним. Опет, имунитет неповредивости је споран више него икад у упоредном праву.⁷⁶⁾ У вези са тим, у Србији би проме-

amandmana i ustavnih zakona“; *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, Akademija pravnih znanosti Hrvatske, Zagreb*, бр. 1/2010, стр. 1, Internet, <http://hrcak.srce.hr/file/101889>, 14/02.2017.

- 69 Срђан Ђорђевић, „Српски устав на пробном камену“, *Гласник права*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, бр. 3/2011, стр. 49–50.
- 70 Видети, Саво Манојловић, „Правна природа парламентарног мандата у Републици Србији“, *Правна ријеч*, Удружење правника Републике Српске, Бања Лука, бр. 31/2012, стр. 396.
- 71 Владан Петров, „Закон о изменама и допунама Закона о избору народних посланика од 2011. – да ли је посланички мандат коначно слободан?“, нав. дело, стр. 105.
- 72 У Бугарској посланици који су напустили током легислатурног периода своју политичку странку се не могу придружити другој посланичкој групи, односно морају да делују као независни посланици.
- 73 У Мађарској, на пример, посланицима који су напустили неку парламентарну групу се дозвољава да постану чланови неке друге парламентарне групе, тек након што проведу шест месеци као независни посланици. Ово правило се не примењује када дође до „расцепа“ у оквиру политичке странке и услед тога до формирања нових парламентарних група.
- 74 У Немачкој је предвиђено да образовање парламентарне групе од стране посланика који не припадају политичким странкама које су учествовале на изборима, подлеже одобрењу Бундестага.
- 75 У Шведској посланици који напуштају своју парламентарну групу, не могу да формирају нову посланичку групу, нити се могу прикључити некој другој већ формираној посланичкој групи.
- 76 Владан Петров, „Најновији извештај Венецијанске комисије о парламентарним имунитетима – ка савременом моделу имунитета?“, нав. дело, стр. 188.

на имунитета неповредивости могла да иде у два правца. Први, кроз даље његово сужавање у складу са савременим тенденцијама у упоредном праву. Други, који би значео проширивање обима заштите тако да се имунитет односи на свако лишење слободе, а не само на притвор. Оба правца редефинисања имунитета међусобно се не искључују.⁷⁷⁾

Литература

Бојанић Бојан, *Парламент у уставном развоју Србије*, докторска дисертација, Универзитет у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, Косовска Митровица, 2016.

Ђорђевић Срђан, „Српски устав на пробном камену“, *Гласник права*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, бр. 3/2011, стр. 42–53.

Ђурић Владимир, „Дилеме слободног мандата: између воље народа и власти странака“, *Нова српска политичка мисао*, бр. 1-2/2012, стр. 179–205.

Ђурић Владимир, „Уставносудска контрола уставних промена“, *Страни правни живот*, Институт за упоредно право, Београд, бр. 1/2015, стр. 85–106.

Јовановић Милан, „Мишљење Венецијанске комисије о Уставу Србије – Случај слободни мандат“, *Годишњак Факултета политичких наука у Београду*, Факултет политичких наука, Београд, бр. 1/2007, стр. 242–255.

Јовичић Миодраг, *Демократија и одговорност, Одговорност носилаца јавних функција*, ЈП „Службени гласник“, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2006.

Манојловић Саво, „Правна природа парламентарног мандата у Републици Србији“, *Правна ријеч*, Удружење правника Републике Српске, Бања Лука, бр. 31/2012, стр. 381–399.

Маринковић Танасије, „Политика у границама Устава – О начелима представничке демократије у јуриспруденцији Уставног суда“, у зборнику: *Зборник радова Правног факултета у Нишу и Правног факултета у Крагујевцу, Тематски број „Устав Републике Србије – пет година после“* (приредио: Зоран Исаиловић), Правни факултет у Нишу, Ниш, 2011, стр. 161–184.

Марковић Ђорђе, *Слободни мандат у Републици Србији-правна и фактичка ограничења*, мастер рад, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2013.

77 Владан Петров, „Случај Томић“ преиспитивање посланичког имунитета неповредивости“, нав. дело, стр. 225–226.

Марковић Ратко, „Устав Републике Србије из 2006 – критички поглед“, *Анали Правног Факултета у Београду*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, бр. 2/2006, стр. 5–46.

Павјанчић Маријана, *Парламентарно право*, Фондација Конрад Аденауер, Београд, 2008.

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

Петров Владан П., Вуковић Игор Р., „Имунитет неодговорности посланика-уставноправни и кривичноправни поглед“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 2/2015, стр. 275–294.

Петров Владан, „Најновији извештај Венецијанске комисије о парламентарним имунитетима – ка савременом моделу имунитета?“, у зборнику: *Зборник радова са научног скупа са међународним учешћем „Право и друштвена стварност“* (приредио: Петар Станојевић), Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, Косовска Митровица, 2014, стр. 177–189.

Петров Владан, „Закон о изменама и допунама Закона о избору народних посланика од 2011. – да ли је посланички мандат коначно слободан?“, у зборнику: *Избори у домаћем и страном праву* (приредили: О. Николић, В. Ђурић), Институт за упоредно право, Београд, 2012, стр. 94–106.

Петров Владан, „Одлука Уставног суда о неуставности чл. 43. и 47. Закона о локалним изборима: прилог расправи о природи мандата народног представника“, у зборнику: *Међународна научна конференција „Правни систем и друштвена криза“* (приредио: Зоран Исаиловић), Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, Косовска Митровица, 2011, стр. 81–93.

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

Петров Владан, „Случај Томић“ преиспитивање посланичког имунитета неповредивости“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 2/2014, стр. 219–229.

Продановић Димитрије, *Императивни и слободни мандат чланова представничких тијела*, Свјетлост, Сарајево, 1979.

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

Станић Милош, „Утицај фракцијске дисциплине и кохезије на слободан посланички мандат“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 2/2014, стр. 369–383.

Станковић Марко, „Природа посланичког мандата – теоријски модели и наша уставна пракса“, у зборнику: *Зборник радова интеркатедарског састанка наставника и сарадника на предмету Уставно право*, (прире-

дио: Владан Михајловић), Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, Косовска Митровица, 2012, стр. 81–91.

Avril Pierre, Gicquel Jean, Gicquel Jean-Eric, *Droit parlementaire*, 5e edition, LGDJ, Paris (Issy-les-Moulineaux), 2014.

European Commission for Democracy through Law, *Draft Opinion on the Constitution of Serbia*, Strasbourg, 2007, Internet, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2007\)037-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2007)037-e), 11/02/2017.

European Commission for Democracy through Law, *Joint Opinion on the Draft Law on Altering and Amending the Law on Election of Members of Parliament of the Republic of Serbia*, Council of Europe, Strasbourg, 2011.

European Commission for Democracy through Law, *Report on the scope and lifting on parliamentary immunities*, Council of Europe, Strasbourg, 2014.

Omejec Jasna, „Kontrola ustavnosti ustavnih normi (ustavnih amandmana i ustavnih zakona)“, *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske*, Akademija pravnih znanosti Hrvatske, Zagreb, бр. 1/2010, стр. 1–28, Internet, <http://hrcak.srce.hr/file/101889>, 14/02.2017.

Vuković Nenad, „Ustavne granice „partijskog“ mandata“, *Nova srpska politička misao*, posebno izdanje, Beograd, бр. 2/2008, стр. 109–117.

Stanić Miloš, „Problem pravne prirode poslaničkog mandata u Republici Srbiji“, у зборнику: *Reforma izbornog sistema u Srbiji* (приредио: Edin Šarčević), Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo, 2015, стр. 259–283.

Šegvić Saša, Bašić Mia, „Parlamentarni imunitet-teorija, pravna regulativa i praksa u suvremenim demokratskim državama“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, Pravni fakultet u Splitu, Split, бр. 3/2012, стр. 481–509.

Van der Hulst Marc, *The Parliamentary mandate, A global comparative study*, Inter-Parliamentary Union, Geneva, 2000.

Milos Stanic

CONSTITUTION OF THE REPUBLIC
OF SERBIA OF 2006 – THE PROBLEM
OF NATURE OF PARLIAMENTARY
MANDATE AND PARLIAMENTARY
IMMUNITY

Resume

The author presents the solutions of the Constitution of the Republic of Serbia regarding the nature of parliamentary mandate and the parliamentary immunity, using normative and comparative legal method. The aim of the paper is to analyse certain norms, which are found to be inadequate and to propose appropriate amendments. First of all, the author points out that Article 102(2) of the Constitution, which regulates the legal nature of the parliamentary mandate, is not acceptable. This is especially true considering how this matter is regulated in the countries of the liberal-democratic constitutionality. In all of them, it is stipulated by constitutions that parliamentary mandate is free. Regarding parliamentary immunities, it seems that there is a need for certain norms to be more precise and there is a space to reconsider the possible restrictions of rules on non-liability. In addition, there is a need to consider redefining the notion of immunity according to the trends in the comparative law.

Key words: constitution of the Republic of Serbia of 2006, legal status of deputy, parliamentary mandate, parliamentary immunities

* Овај рад је примљен 25. маја 2017. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 14. јула 2017. године.