

***Članci u Zborniku***  
***(Articles, Aufsätze, Articoli)***



## VJERODOSTOJNO TUMAČENJE ZAKONA

Dr. sc. Teodor Antić, glavni tajnik  
Ustavni sud Republike Hrvatske  
Zagreb

UDK: 347.9  
Ur.: 27. ožujka 2014.  
Pr.: 5. ožujka 2015.  
Izvorni znanstveni rad

### **Sažetak**

*Vjerodostojno tumačenje zakona pravni je institut kojim zakonodavac u slučaju pogrešnog ili različitog tumačenja određene zakonske odredbe u praksi, radi pravilnog tumačenja i jedinstvene primjene, utvrđuje njezino autentično značenje aktom koji ima snagu zakona. Njegova inherentna obilježja su retroaktivnost i učinak na pendente postupke. Zbog tih obilježja i njihovog odnosa prema načelima vladavine prava, pravne sigurnosti i diobe vlasti, vjerodostojno tumačenje podložno je ozbiljnoj kritici pravne teorije i prakse. Autor analizira institut vjerodostojnog tumačenja kroz povijesno-komparativnu perspektivu, normativno uređenje u Republici Hrvatskoj, praksu Hrvatskog sabora i stajališta teoretičara koji ga osporavaju ili zagovaraju. Na temelju toga iznosi vlastiti zaključak o tome da bi kvalitetnijim postupcima pripreme i donošenja zakona institut vjerodostojnog tumačenja mogao postati nepotrebnim. Ako ga se ipak zadrži u pravnom poretku, nužno bi bilo nad njim provoditi bitno djelotvorniji ustavni nadzor.*

**Ključne riječi:** tumačenje zakona, vjerodostojno tumačenje, retroaktivnost, Hrvatski sabor.

### **1. UVOD - OPĆENITO O TUMAČENJU ZAKONA**

Tumačenje (interpretacija) zakona je neminovnost. Ona proizlazi iz neizbježnog stupnja neodređenosti zakona. Gotovo je nemoguće naći zakon čije se odredbe mogu primijeniti na konkretan slučaj, a da se pritom ne javi potreba za njihovim tumačenjem. Različiti su razlozi tome. Neki od njih objektivne su naravi: nesavršenost jezika, neodređenost i višeznačnost pojmova, visok stupanj apstrakcije i generalizacije u formuliranju norme i sl. Drugi su sasvim subjektivne prirode: brzina u postupku izrade i donošenja zakona, nedovoljno znanje i vještine osoba koje sudjeluju u postupku njegove izrade i donošenja i dr. No i bez obzira na navedene razloge, radi dinamike života i potrebe uvažavanja stalnih promjena u društvu, pravi smisao zakona ne može do kraja biti određen samim njegovim tekstom.<sup>1</sup>

1 Tako Triva i Dika ističu da se „suvremeni zakonski tekstovi u pravilu i ne redigiraju tako da sadrže konkretan i neposredan odgovor na sva pitanja koja sudska praksa može postaviti.

Svi ovi razlozi dovode do toga da se tekst zakona ili pojedinih njegovih odredbi može različito shvatiti te se nameće potreba za traženjem pravog smisla pojedinih riječi u zakonskoj odredbi ili čitave odredbe. Neodređenost zakonskih odredbi zahtijeva da se onima koji moraju primijeniti zakon mora dati određena sloboda njegova tumačenja.<sup>2</sup>

Pravna teorija uglavnom je složna po pitanju određivanja pojma tumačenja pravnih normi. Prema Viskoviću riječ je o duhovnoj djelatnosti koja otkriva moguća značenja pravnih odredaba i u njima hipoteze, traženja, određenja delikata i sankcije te odlučuje koje od tih značenja je najbolje.<sup>3</sup> Slično tome Vrban navodi da tumačenje u pravu predstavlja pronalaženje smisla pravnih izraza, iskaza, poruka i tekstova.<sup>4</sup>

Tumačenjem zakona daje se riječima upotrijebljenim u njegovim odredbama ono značenje koje odgovara cjelokupnom i pravom smislu zakona, a koji proizlazi iz ciljeva tog zakona i vrijednosti koje su ugrađene u njega. Svaki je zakon, naime, sredstvo za postizanje određenih društvenih ciljeva te se stoga može ispravno tumačiti samo s obzirom na odnos prema tom cilju. To znači da je za tumačenje potrebno utvrditi smisao i sadržaj norme, ono što je *ratio legis*, cilj zakona. U tom smislu ispravno tumačenje je ono koje optimalno ostvaruje smisao zakonskog propisa.<sup>5</sup> Pritom je moguće da to u nekom konkretnom slučaju znači odstupanje od striktno gramatičke i logičke interpretacije odnosno od značenja koje pojedini izrazi u svakodnevnom životu redovito imaju.<sup>6</sup>

---

Raskošno bogatstvo životnih manifestacija isključuje mogućnost da se takvom metodom ostvare pozitivni rezultati. Ma koliko precizan i detaljan, zakon će još uvijek, imaginativno zaostajući za stvarnošću, ostati nemoćan u nastojanju da pruži gotove recepte za sve slučajeve.“ Triva, S. i Dika, M., Građansko parnično procesno pravo, Zagreb, Narodne novine, 2004., str. 47.

- 2 Naime, kako ističe Rodin, „Pravo, uključujući i ustav, živi kroz interpretaciju - određenje značenja pravnih normi. ... pravo nije određeno tekstem nego značenjem pravne norme ...“ te je „... jednom definirano, podložno stalnoj reinterpretaciji kroz pravni i politički diskurs.“ Rodin, S., Diskurs i autoritarnost u europskoj i postkomunističkoj pravnoj kulturi, Zagreb, Politička misao, vol. 42, 3/2005., str. 42 i 44.
- 3 Visković, N., Teorija države i prava, Zagreb, Birotehnika, 2001., str. 243. Pritom Harašić ističe kako Visković slijedi osnovno stajalište integralne filozofije prava - zalaganje za cjelovito objašnjenje prava, te u svakoj pravnoj pojavi vidi spoj društvenih odnosa, vrijednosti i normi, koji čine sastojke (elemente) prava, a ujedno su i izvori prava: društveni odnosi su materijalni izvor prava, pravne vrijednosti su vrijednosni (ili etički) izvori prava, dok su pravne norme formalni izvori prava. Harašić, Ž., Viskovićeva teorija tumačenja u pravu, Split, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 48, 1/2011., str. 58-59.
- 4 Vrban, D., Uvod u državu i pravo, Zagreb, Birotehnika, 1998., str. 80.
- 5 Kelsen ističe kako se podrazumijeva da je „stvarno značenje zakonske norme“ ono značenje koje odgovara volji zakonodavca. Pritom međutim izražava dvojbu postoji li uopće nešto što je „volja zakonodavca“, uzimajući u obzir složenu proceduru donošenja zakona i različite utjecaje (političke, društvene, interesne i dr.) koji u tom procesu oblikuju njegov sadržaj, odnosno tekst. Kelsen, H., The Law of the United Nations: A Critical Analysis of Its Fundamental Problems, Preface on Interpretation, New Jersey, The Lawbook Exchange, 2000., str. xiv.
- 6 U tom smislu Triva i Dika ističu da „... i teoretičari i praktičari bit će prigodom interpretacije pravnih propisa - kako iskustvo pokazuje - nužno upućeni na solucije koje zakonski tekst verbalno ne omogućuje, idući čak i dotle da se određenim izrazima prida drukčiji sadržaj od onoga koji bi proizlazio iz njihove gramatičke i logičke interpretacije, a naročito iz načina na

Tumačenje zakona ipak ima određena pravila i granice. U tumačenju zakona svakako je potrebno početi od njegova teksta i pritom ga što više poštovati, a što manje se od njega udaljavati. Od zakonske riječi moguće je odstupiti samo ako postoje očiti razlozi koji ukazuju da predmetni tekst ne odaje pravi smisao odredbe. Pritom granice tumačenja koje se nikako ne smiju prijeći određene su načelom zakonitosti. U tom smislu zabranjeno je svako tumačenje kojim se izigrava smisao i funkcija ovog načela, a to je pravna sigurnost.<sup>7</sup>

Pravo na tumačenje zakona dakle nije diskrecija. Prema Hayeku tumačenje ima zadaću otkrivanja duha čitavog sustava važećih pravnih pravila i pronalaženja onoga što nesavršen tekst ili oprez zakonodavca nije izričito izrazio, a što bi se trebalo i moglo izraziti kao opće pravilo. Dokaz da pravo na tumačenje nije diskrecija je to što se ono može podvrgnuti nadzoru nekog drugog tijela, najčešće sudova.<sup>8</sup> U sustavima temeljenim na načelu vladavine prava moguće je u odgovarajućem postupku dokazivati da je određeno tumačenje zakona ispravno ili neispravno.

Iako je tumačenje zakona usmjereno prema postojećem tekstu, ono ima kreativni karakter. Kad nadležni subjekt (sud, upravno tijelo i dr.) primjenjujući zakon izabere jedno od više mogućih tumačenja mjerodavne norme, tada ono na određeni način također stvara pravo. Prema Kelsenu tumačenje zakona nije pitanje spoznaje odnosno nalaženja nečeg što postoji u zakonu, već je to pitanje volje odnosno stvaranja prava. Sudac naime također stvara pravo kao i zakonodavac. Razlika u njihovoj aktivnosti samo je kvantitativna s obzirom na to da zakonodavac kod donošenja zakona ima puno veću slobodu nego što je ima sudac kad primjenjuje zakon. Međutim, i on pri tumačenju zakona ima određenu slobodu, jer nije ograničen samo na poznavanje mjerodavnih odredbi zakona već i drugih normi koje utječu na odlučivanje kao što su norme morala, pravde, socijalnih vrijednosti i slične.<sup>9</sup> U tom smislu Kelsen se nikako ne slaže s čisto školskim pristupom tumačenju zakona prema kojem zakonske norme imaju samo jedno pravo značenje. Kad se pri tumačenju koriste i neki vanjski standardi (morala, pravde, političke ideologije i dr.), uvodi se nešto što nije dio pozitivnog prava, a što u konkretnom slučaju treba opravdati odstupanje od školskog tumačenja usredotočenog isključivo na zakonski tekst.<sup>10</sup>

Vezano uz taj aspekt, Gavella upozorava na čestu fluidnost granice između tumačenja postojećih normi i kreiranja novih te na opasnost njezina prekoračenja.

---

koji se odnosni izraz inače u pravu upotrebljava.“ Pritom smatraju da s obzirom na tendencije razvoja pravnog sustava i probleme vezane za ugradnju novih modela u postojeći pravni sustav „... ostati - kod takvih pretpostavaka - u granicama striktnog tumačenja, pa negirati pravilnost određenih stavova samo zbog toga što nemaju oslonca u zakonskom tekstu, vodilo bi sprečavanju ostvarenja osnovnih zakonodavnih intencija i deformaciji procesnih institucija“ te da je tumač zakona „... dužan imati u vidu osnovnu funkciju zakona, koji treba tumačiti u skladu s općom zakonitošću, ciljevima posebne pravne norme i cjelokupnog pravnog sistema, osjećajem pravičnosti i razboritosti.“ Triva, S. i Dika, M., op. cit., str. 46.

7 Bačić, F., *Kazneno pravo opći dio*, Zagreb, Informator, 1995., str. 77-78.

8 Hayek, F. A., *Politički ideal vladavine prava*, Zagreb, Školska knjiga, 1994., str. 53.

9 Kelsen, H., *Pure Theory of Law*, Los Angeles - London, University of California Press, 1978., str. 353.

10 Kammerhofer, J., *Uncertainty in International Law - A Kelsenian Perspective*, London i New York, Routledge, 2011., str. 106.

Ističe naime kako sudska praksa postaje izvorom prava ako sud pogrešno protumači zakonsku normu i u nekom konkretnom slučaju vjerujući da primjenjuje zakonsku normu, zapravo primjeni svoju, a ona ponavljanjem kroz sudska praksu zauzme mjesto norme koju je postavio zakonodavac.<sup>11</sup>

Tijekom povijesti pravna praksa uobličila je brojna interpretativna pravila koja je pravna znanost po srodnosti grupirala u nekoliko metoda tumačenja od kojih se redovito ističu jezična, logička, sustavna, ciljna (teleološka), komparativna i povijesna metoda.<sup>12</sup> Izbor odgovarajuće metode ovisi o okolnostima slučaja. Pritom proces može obuhvaćati više različitih metoda odnosno može se sastojati od više međuovisnih interpretativnih postupaka.<sup>13</sup>

Tumačenja zakona razlikuju se i s obzirom na subjekt koji daje tumačenje i slijedom toga njegovu obveznost.

Znanstvena (doktrinarna) tumačenja pravnih normi izuzetno su značajna, jer svojom stručnošću i uvjerljivošću mogu znatno utjecati na subjekte koji donose i one koji primjenjuju propise. Ta tumačenja, međutim nemaju obvezujuću snagu ni za koga.

S druge strane, tumačenja koja daju subjekti koji obnašaju neki oblik pravne vlasti i čije je tumačenje normativnih odredbi dio njihove djelatnosti (parlament, vlada, tijela državne uprave, sudovi, regulatorne agencije) obvezujuća su. Pritom obvezujuća snaga njihovih tumačenja ovisi o njihovom položaju na hijerarhijskoj ljestvici. U tom okviru razlikuju se apstraktno tumačenje normativnih odredbi (traženje značenja normi koje nije vezano za njihovu primjenu na konkretne pravne odnose) koje je obvezujuće za apstraktno određene odnosno neimenovane adresate i konkretno tumačenje normativnih odredbi (traženje značenja normi radi njihove primjene na konkretne pravne odnose) koje je obvezujuće za stranke u određenom (sudskom, upravnom ili drugom) pravnom postupku.

Posebna vrsta tumačenja u okviru ove druge grupe je, tzv. autentično ili vjerodostojno tumačenje. Riječ je o tumačenju pravnih normi koje daje njihov donositelj. Ta vrsta tumačenja otvara niz dvojbi i izaziva prijepore među pravnim teoretičarima i praktičarima. Rasprava o pravnoj naravi i učincima instituta vjerodostojnog tumačenja te opravdanosti njegova postojanja postala je (ponovo) aktualna povodom najava da će Hrvatski sabor donijeti autentično tumačenje Zakona o pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima s državama članicama Europske unije (*Narodne novine*, broj 91/10, 81/13 i 124/13) kojim će utvrditi („dokazati“) da je

11 Gavella, N., *Stvarno pravo*, Zagreb, Informator, 1998., str. 38.

12 Prve spoznaje o tumačenju prava javljaju se još u antičko doba, osobito u rimskoj jurisprudenciji. Međutim, utemeljene i cjelovite doktrine tumačenja prava vezuju se za F. K. von Savignyja (1779.-1861.) koji je postavio kanone tumačenja prava i kao legitimne metode tumačenja utvrdio gramatičko, logičko, sistematsko i povijesno tumačenje, dok je prema ciljnom, tj. teleološkom tumačenju bio skeptičan, smatrajući da cilj zakona tumač može samo pridodati, a ne i naći. Tumačenje prava, u: *Pravni leksikon*, Zagreb, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2007., str. 1638.

13 Više o metodama tumačenja zakona v. Visković, N., op. cit., str. 246-260., Bačić, F., op. cit., str. 78-85., i Pavlović, M., *Tumačenje pravnih pravila (propisa)*, Zagreb, Informator, 1. dio, br. 5281/2004., str. 13-14., 2. dio, br. 5284/2004., str. 15-18. i 3. dio, br. 5285-5286/2004., str. 13-14.

Županijski sud u Zagrebu u tzv. slučaju Perković (postupak radi izvršenja europskog uhidbenog naloga i izručenja Republici Njemačkoj) „prekršio zakon“.<sup>14</sup> To je razlog zbog kojeg se u ovom radu detaljnije bavimo tim institutom.

## 2. VJERODOSTOJNO TUMAČENJE ZAKONA

Vjerodostojnim ili autentičnim tumačenjem zakona uobičajeno se smatra tumačenje koje daje njegov tvorac odnosno zakonodavac, dakle tumačenje u kojem se stvaralac i tumač poklapaju.<sup>15</sup> Kad zakonodavno tijelo samo uoči da se u praksi odnosno primjeni neka odredba zakona pogrešno ili različito tumači ili kad ga na to upozori neki drugi subjekt, tada radi pravilnog tumačenja i jedinstvene primjene zakona može utvrditi njezino vjerodostojno odnosno autentično tumačenje i donijeti ga kao poseban akt. Ono se objavljuje jednako kao i sam zakon, smatra se integralnim njegovim dijelom i obvezno je za sve subjekte, a vrijedi od kada i sam zakon odnosno ima povratno (retroaktivno) djelovanje.

Pritom o odnosu na sam pojam vjerodostojnog tumačenja koji se za taj institut koristi u hrvatskom pravnom sustavu, Giunio primjećuje da bi u hrvatskom prijevodu izraza „autentično tumačenje“, umjesto izraza „vjerodostojno tumačenje“ bolje bilo koristiti izraz „izvorno tumačenje“, jer ta dva izraza u hrvatskom jeziku, iako su vrlo bliski i u određenom kontekstu mogu djelovati kao istoznačnice, ipak nisu uvijek sinonimi. U tom smislu tumačenje zakona doista je izvorno ako dolazi od zakonodavca. Međutim, vjerodostojnost tumačenja je *questio facti* odnosno pitanje individualne ocjene pa tako i sudsko tumačenje zakona također može biti vjerodostojno, iako nije izvorno.<sup>16</sup>

S obzirom na to da se u hrvatskoj pravnoj praksi koristi izraz vjerodostojno tumačenje, u ovom radu koristi se dalje taj izraz u značenju autentičnog tumačenja.

Prema Giuniu logika vjerodostojnog tumačenja podrazumijeva da zakonodavac, nakon što je utvrdio da u praksi kod subjekata koji primjenjuju određeni zakon stalno postoji nesnalaženje odnosno raznolika primjena, njima adresira svoju obvezujuću interpretaciju. Stoga su za davanje vjerodostojnog tumačenja nužna dva uvjeta: a) raznolikost prakse (pri čemu ne postoji više tijelo koje tu praksu može ujednačiti) i b) postojanje subjekta koji primjenjuje normu, a koji je različit od interpretatora (jer je besmisleno da interpretator sam sebi posebnim aktom interpretira propis, budući da on to tumačenje ionako obavlja kad sam primjenjuje propis).<sup>17</sup>

14 „Sabor će donijeti autentično tumačenje Zakona o pravosudnoj suradnji kojim će pokazati da Turudić ne poštuje taj zakon“, Jutarnji list od 9. siječnja 2014., str. 3, „Saborska većina može «presuditi» da Perković nije smio biti izručen“, Večernji list od 27. siječnja 2014., str. 2.

15 Autentično tumačenje, u: Pravni leksikon ..., op. cit., str. 52. Kelsen, međutim, zastupa nešto drukčiju koncepciju: on pod autentičnim tumačenjem („*authentic interpretation*“) ne smatra samo tumačenje zakonodavca već i tumačenje provedbenog tijela („*law-applying organ*“) koje primjenjujući zakon donosi odluke i njima također stvara pravo kroz sudsku praksu. To se odnosi na konačne odluke („*final judgment*“) koje se više ne mogu poništiti, posebno odluke najviših sudskih tijela („*courts of last resort*“). Kelsen, H., op. cit., str. 354-355.

16 Giunio, M. A., Vjerodostojno tumačenje kojim Hrvatski sabor tumači zakon, Zagreb, Informator, br. 5743/2009., str. 1.

17 Ibid., str. 2.

Osnovno obilježje vjerodostojnog tumačenja zakona jest dakle da ga donosi isto tijelo koje je donijelo zakon. Zbog toga je u pravnoj praksi općeprihvaćeno stajalište da ono ima jednaku pravnu snagu kao i zakon, iako se ne donosi po istom postupku.<sup>18</sup> Po svojoj naravi vjerodostojno tumačenje tumači zakonsku odredbu od trenutka njezina stupanja na snagu, odnosno ima povratni učinak (*ex tunc*).

Institut vjerodostojnog tumačenja s retroaktivnim učincima nije karakterističan za sve pravne sustave. Ima sustava koji ga uopće ne poznaju (primjerice u Njemačkoj i SAD-u), sustava u kojima je njegova primjena ograničena (primjerice Belgija i Italija) te sustava u kojima više ili manje normalno koristi. Prema Rodinu, u toj zadnjoj grupi riječ je uglavnom o postkomunističkim zemljama te o nedemokratskom ili preddemokratskom pravnom okružju poput sustava kanonskog prava.<sup>19</sup>

Zbog svojih temeljnih obilježja te mogućih i stvarnih učinaka u pravnom sustavu, institut vjerodostojnog tumačenja podvrgnut je ozbiljnoj kritici dijela pravne teorije. Da bi se objektivno ocijenila potreba i opravdanost njegova postojanja te prihvatljivost u hrvatskom pravnom sustavu, potrebno je poći od povijesnih i komparativnih okolnosti u kojima je nastajao i u kojima se primjenjuje, analizirati njegovu primjenu u praksi Hrvatskog sabora te razmotriti razloge zbog kojih se osporava ili zagovara.

### 2.1. Povijesno-komparativna perspektiva<sup>20</sup>

Povijesno gledajući vjerodostojno tumačenje zakona proizlazi iz srednjovjekovnog shvaćanja zakonodavca kao konačnog i jedinog autoritativnog tumača zakona. U tom smislu zakonodavna vlast je privilegirana i ujedno dominantna grana vlasti koja kontrolira ostale dvije grane - izvršnu i sudbenu vlast.

Prema Schottu u postglosatorskom razdoblju mogu se razlikovati četiri vrste tumačenja prava: 1) tumačenje vladara (*Princeps*) koje je autentično tumačenje u užem smislu, odnosi se na zakone i počiva na pravilu *Eius est interpretari leges, cuius est condere*, 2) tumačenje na temelju običaja (*Consuetudo*) koje počiva na pravilu *Optima est legum interpretis consuetudo*, 3) tumačenje suca (*Judex*) i 4) tumačenje znanstvenika (*Doctores et Magistri*). Sva ta tumačenja procjenjuju se kroz tri obilježja: općenitost (generalnost), obveznost i formu (pisano odnosno nepisano). U tom smislu jedino autentično tumačenje vladara ispunjava sva tri kriterija (jer je *generalis, necessaria et in scriptis redigenda*). Prema Schottu autentično tumačenje

18 U tom smislu Udruga pravnika u gospodarstvu Zagreb, u svojem prijedlogu Ustavnom sudu Republike Hrvatske iz 2004. godine za ocjenu ustavnosti Vjerodostojnog tumačenja Zakona o zateznim kamatama (Nar. nov. 58/04), vjerodostojno tumačenje označava kao „zakon *sui generis*“ odnosno „parazakon“. Prema: Giunio, M., Prijedlog za ocjenu zakonitosti i ustavnosti vjerodostojnog tumačenja članka 3. stavka 1. Zakona o zateznim kamatama (Nar. nov., br. 28/96), Zagreb, Informator, br. 5242/2004., str. 8.

19 Rodin, S., Demokratsko-pluralistička kritika instituta tzv. vjerodostojnog tumačenja, Zagreb, Informator, br. 5337-5338/2005., str. 2.

20 U redosljedu izlaganja ovog poglavlja oslanjali smo se na uvodno izlaganje S. Rodina na 104. tribini Pravnog fakulteta u Zagrebu i Kluba pravnika Grada Zagreba, održanoj u Zagrebu 14. travnja 2005., Zagreb, Bilten Tribine Pravnog fakulteta u Zagrebu i Kluba pravnika Grada Zagreba, br. 33/2005., str. 92-93. <[www.pravo.unizg.hr/\\_download/repository/godišnjaci/Copy\\_of\\_4-godišnjak-2005.pdf](http://www.pravo.unizg.hr/_download/repository/godišnjaci/Copy_of_4-godišnjak-2005.pdf)>, pristup: 1. veljače 2014.

zapravo predstavlja svojevrsni „servis za popravke“ („*repair shop*“) zakona.<sup>21</sup>

Na vjerodostojno tumačenje zakona kao isključivo pravo vrhovnog vladara nailazimo kod Hobbesa. On ističe: „Svi zakoni, pisani ili nepisani, trebaju tumačenje. ... Pisani pak zakoni, ako su kratki, lako se tumače pogrešno, zbog različitih značenja jedne ili više riječi. Ako su pak dugi, onda su nejasniji zbog značenja više riječi, tako da se ni jedan pisani zakon, izložen u mnogo ili malo riječi, ne može razumjeti bez savršenog razumijevanja svršnih uzroka zbog kojih je donesen, a spoznaja tih svršnih uzroka leži u zakonodavcu. Za njega, dakle, u zakonu ne može postojati nikakav nerazrješiv čvor, bilo zato što će pohvatati njegove krajeve, pomoću kojih će ga razvezati, ili pak zato što će sam načiniti kraj po svojoj volji, to jest, po svojoj zakonodavnoj moći (kao što je Aleksandar učinio mačem na gordijskom čvoru), a to ne može ni jedan drugi tumač“. Stoga zaključuje da „...ono u čemu se sastoji narav zakona, to nije slovo, već namjera ili značenje, to jest, istinsko tumačenje zakona (koje je smisao zakonodavca). Zbog toga, tumačenje svih zakona ovisi o ovlasti vrhovnog vladara, a tumači mogu biti samo i jedino oni koje imenuje vrhovni vladar (prema kojemu podanik jedino duguje poslušnost). Inače, lukavošću nekog tumača zakon može poprimiti smisao protivan smislu vrhovne vlasti, a time tumač postaje zakonodavac.“<sup>22</sup>

Takvo shvaćanje nalazimo i kod Rousseaua koji ističe da je cilj zakona uvijek opći, pod čime smatra „...da zakon razmatra podanike sve zajedno i djelanja apstraktno, nikada nekog čovjeka kao pojedinca ili neko pojedinačno djelanje.“ U tom smislu zakon treba biti izraz općenite volje (*volonté générale*) koja pazi samo na opći interes, a ne volje svih (*volonté de tous*) koja pazi na privatni interes i samo je zbroj zasebnih pojedinačnih volja.<sup>23</sup>

Koncepcija o isključivom pravu zakonodavca na tumačenje zakona svoju krajnost doživjela je u Francuskoj u jednom od zakona koji je bio donesen ubrzo nakon revolucije 1789. u kojem se sudovima zabranjuje njegovo tumačenje te se oni obvezuju da zastanu s postupkom i zatraže autentično tumačenje kad god je neka njegova odredba nejasna ili postoji pravna praznina. Taj je zakon međutim ubrzo ukinut zbog zatranosti zahtjevima za autentično tumačenje i konfuzije koje je zbog toga nastala.<sup>24</sup>

Na tim se shvaćanjima kasnije gradila jedna od dominantnih dogmi komunističkih režima o narodnoj skupštini kao instrumentu diktature proletarijata i komunističke partije kao njegove avangarde koja kontrolira zakonodavni postupak kao i druga tijela jedinstvenog sustava državne vlasti. Tako Lenjin odbacuje sindikalni pokret i ističe ulogu partije kao interpreta volje radničke klase i zastupnika njezinog interesa.<sup>25</sup>

21 Prema: Gergen, T. i Ehm, M., Report on the 34<sup>th</sup> Conference of German Legal Historians in Würzburg, German Law Journal, vol. 4, 3/2003., str. 282, <[www.germanlawjournal.com/pdfs/Vol04No03/PDF\\_Vol\\_04\\_No\\_03\\_281-293\\_Legal\\_Culture\\_Gergen\\_Ehm.pdf](http://www.germanlawjournal.com/pdfs/Vol04No03/PDF_Vol_04_No_03_281-293_Legal_Culture_Gergen_Ehm.pdf)>, pristup: 2. veljače 2014.

22 Hobbes, T., Levijatan, Zagreb, Naklada Jesenski i Turk, 2013., str. 187-188.

23 Rousseau, J. J., Društveni ugovor, Zagreb, Školska knjiga, 1978., str. 109 i 115.

24 Autentično tumačenje, u: Pravni leksikon ..., op. cit., str. 52.

25 U tom smislu ističe kako stajalište prema kojem „radnici trebaju voditi samo ekonomsku borbu, prepuštajući politiku inteligentima u savezu s liberalima ... svodi se već direktno na priznanje

U kasnijem razvitku Saveza Sovjetskih Socijalističkih Republika (SSSR) ta je koncepcija izražena u ustavnim odredbama o ovlastima Vrhovnog sovjeta i njegovog Prezidija kao instrumenata diktature proletarijata.<sup>26</sup> Prema Ustavu SSSR-a iz 1936. Vrhovni sovjet (državni parlament) najviše je tijelo državne vlasti i isključivo je nadležan za donošenje zakona (članak 30.). Pritom, međutim, Prezidijum Vrhovnog sovjeta ima izričitu ovlast tumačenja važećih zakona (članak 49. točka b.).<sup>27</sup> Tu ovlast Prezidijum ima i prema Ustavu SSSR-a iz 1977. (članak 121. točka 5.).<sup>28</sup>

Taj su uzor slijedile i druge tadašnje države sovjetskog bloka kao i Federativna Narodna Republika Jugoslavija (FNRJ) odnosno Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija (SFRJ).

Prema Ustavu FNRJ iz 1946. zakonodavnu vlast izvršava isključivo Narodna skupština kao vrhovni organ državne vlasti (članci 50. i 51.). Ona bira Prezidijum Narodne skupštine (članak 73.) koji između ostalih poslova daje obvezna tumačenja saveznih zakona (članak 74. stavak 1. al. 5.).<sup>29</sup>

Ustavom SFRJ iz 1963. najviši organ vlasti u okviru prava i dužnosti federacije je Savezna skupština (članak 163. stavak 1.). Osim što donosi zakone, ona između ostaloga daje i autentična tumačenja saveznih zakona (članak 164. stavak 1. točka 2.).<sup>30</sup> Sa savezne razine isto je rješenje preuzeto u ustave socijalističkih republika (SR). Tako je Ustavom SR Hrvatske iz 1963. bilo propisano da Sabor kao osnovni nositelj prava i dužnosti republike neposredno i isključivo, između ostaloga, donosi zakone i daje autentično tumačenje republičkih zakona (članak 170 stavak 1. točka 2.).<sup>31</sup>

Prema sljedećem Ustavu SFRJ iz 1974. prava i dužnosti Skupštine SFRJ izvršavaju Savezno vijeće i Vijeće Republika i pokrajina (članak 284.). Oba vijeća između ostalih poslova donose savezne zakone iz svoje nadležnosti te daju njihova autentična tumačenja (članak 285. točka 3. i članak 286. stavak 2. točka 2.).<sup>32</sup> I tada su socijalističke republike preuzele isto rješenje u svoje ustave. Ustavom SR Hrvatske iz 1974. bilo je propisano da Sabor između ostaloga donosi zakone i daje autentično tumačenje republičkih zakona (članak 350. točka 2.).<sup>33</sup>

---

da je ruski proletarijat nepunoljetan i na potpuno negiranje socijaldemokratskog programa. ... Pomagati politički razvitak i političko organiziranje radničke klase - naš je glavni i osnovni zadatak.“ Lenjin, V. I., Što da se radi?, Sarajevo, Svetlost, 1973., str. 193-194.

26 Rodin, S., op. cit., str. 1.

27 Ustav SSSR-a iz 1936., <[www.departments.bucknel.edu/russian/const/36cons02.html](http://www.departments.bucknel.edu/russian/const/36cons02.html)>, pristup: 10. veljače 2014.

28 Ustav SSSR-a iz 1977., <[www.departments.bucknel.edu/russian/const/77cons05.html](http://www.departments.bucknel.edu/russian/const/77cons05.html)>, pristup: 10. veljače 2014.

29 Ustav Federativne Narodne Republike Jugoslavije, Sl. l. FNRJ br. 10/46. Stefanović ističe kako je ta „... nadležnost Prezidijuma nesumnjivo od velikog značenja, naročito s obzirom na činjenicu, da su tumačenja saveznih zakona, koja izdaje Prezidijum, obavezna za sve državne organe. Ta tumačenja može ukinuti odnosno izmijeniti samo Narodna skupština donošenjem novog zakona.“ Stefanović, J., Ustavno pravo FNR Jugoslavije i komparativno, Zagreb, Nakladni zavod Hrvatske, 1950., str. 587.

30 Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije iz 1963., Sl. l. SFRJ br. 14/63.

31 Ustav Socijalističke Republike Hrvatske iz 1963., NN br. 15/63.

32 Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije iz 1974., Sl. l. SFRJ br. 9/74.

33 Ustav Socijalističke Republike Hrvatske iz 1974., NN br. 8/74.

U državama nastalim od bivših jugoslavenskih republika nakon raspada SFRJ-a institut vjerodostojnog tumačenja zadržan je, ali ne u njihovim ustavima, već na razini poslovnika njihovih parlamenata. Tako je postupak za donošenje vjerodostojnog tumačenja u Republici Sloveniji uređen Poslovníkom Državnog zbora (članci 149. - 152.)<sup>34</sup>, a u Republici Srbiji Poslovníkom Narodne skupštine (članci 194. i 195.)<sup>35</sup>. U Crnoj Gori postupak za davanje vjerodostojnog tumačenja bio je uređen Poslovníkom Skupštine iz 2006. (članci 157. -159.)<sup>36</sup>, ali su te odredbe njegovim izmjenama i dopunama iz 2010. brisane.<sup>37</sup> Izuzetak je Republika Makedonija u kojoj je Ustavom izrijekom propisano da Skupština (*Sobranie*) između ostalih poslova, donosi zakone i daje autentična tumačenja zakona (članak 68. stavak 1. al. 2.)<sup>38</sup>. Postupak za davanje vjerodostojnog tumačenja uređen je Poslovníkom Skupštine (članci 175. i 176.)<sup>39</sup>.

No, kao što je ranije navedeno, osim u postkomunističkim državama institut vjerodostojnog tumačenja danas postoji i u nekim drugim sustavima i državama.

Tako on postoji u kanonskom pravu. Zakonik kanonskog prava Rimokatoličke Crkve (*Codex Iuris Canonici, CIC*) propisuje da zakone vjerodostojno tumači zakonodavac i onaj komu je on povjerio vlast vjerodostojnog tumačenja te da ono ima istu snagu kao i sam zakon i mora se proglasiti. Pritom, ako samo pojašnjava „sigurne riječi zakona“, vrijedi unatrag, dok ako sužava ili proširuje zakon ili razjašnjava dvojbe, ne djeluje unatrag (Kan. 16).<sup>40</sup> Iste odredbe ima i Zakonik kanona istočnih crkava (*Codex Cononum Ecclesiarum Orientalium, CCEO*) s dodatkom da tumačenje sadržano u sudskom pravorijeku ili u upravnom aktu donesenom u konkretnom slučaju, nema snagu zakona te obvezuje samo stranke toga postupka i utječe samo na sporno pitanje koje se u tom postupku rješavalo (Kan. 1498).<sup>41</sup>

Vjerodostojno tumačenje poznaje i pravo nekih suvremenih demokratskih država kao što su primjerice Italija i Belgija. U pravnoj literaturi pritom se ističe da je u tim državama pravo zakonodavca da tumači zakone ograničeno zabranom retroaktivnosti i zabranom zadiranja u pravosudnu funkciju i pendentne postupke.<sup>42</sup> Ta ograničenja odnosno zabrane međutim nisu izrijekom utvrđeni ustavom niti zakonom

34 Poslovník Državnog zbora (PoDZ-1), <[www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=POSL34](http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=POSL34)>, pristup: 15. veljače 2014.

35 Poslovník Narodne skupštine Republike Srbije, <[www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina/vazna-dokumenta/poslovník-\(precisceni-tekst\)/uvodna-odredba.1330.html](http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina/vazna-dokumenta/poslovník-(precisceni-tekst)/uvodna-odredba.1330.html)>, pristup: 15. veljače 2014.

36 Poslovník Skupštine Republike Crne Gore, Službeni list RCG br. 51/06, <[www.sluzbenilist.me/SluzbeniListDetalji.aspx?tag={BC1ABC33-314A-498D-A932-F2C742E79E3B}>](http://www.sluzbenilist.me/SluzbeniListDetalji.aspx?tag={BC1ABC33-314A-498D-A932-F2C742E79E3B}>), pristup: 15. veljače 2014.

37 Odluka o izmjenama i dopunama Poslovnika Skupštine Crne Gore, Službeni list CG br. 80/10, <[www.sluzbenilist.me/SluzbeniListDetalji.aspx?tag={7206242C-AF79-409A-845F-4B1583FBCB79}>](http://www.sluzbenilist.me/SluzbeniListDetalji.aspx?tag={7206242C-AF79-409A-845F-4B1583FBCB79}>), pristup: 15. veljače 2014.

38 Ustav Republike Makedonije, <[www.sobranie.mk/?ItemID=A431BEE83F63594B8FE11DA66C97BEAF](http://www.sobranie.mk/?ItemID=A431BEE83F63594B8FE11DA66C97BEAF)>, pristup: 15. veljače 2014.

39 Delovnik na Sobranieto na Republika Makedonija, <[www.sobranie.mk/?ItemID=D91A6EAF530663408D05718B941BF9A7](http://www.sobranie.mk/?ItemID=D91A6EAF530663408D05718B941BF9A7)>, pristup: 15. veljače 2014.

40 Zakonik Kanonskog prava, Zagreb, Glas Koncila, 1996., str. 11.

41 Zakonik kanona istočnih crkava, <[www.vatican.va/holy\\_father/john\\_paul\\_ii/apost\\_constitutions...](http://www.vatican.va/holy_father/john_paul_ii/apost_constitutions...)>, pristup: 20. veljače 2014.

42 Usp. Rodin, S., op. cit., str. 2 i Diskurs..., cit., str. 53.

već proizlaze iz određenih ustavnih načela i ustavnosudske prakse. U tom smislu, iako je ustavnosudska praksa vezana uz to pitanje dugotrajna i stabilna, u svakom se pojedinom predmetu s obzirom na konkretne okolnosti slučaja ocjenjuje jesu li davanjem vjerodostojnog tumačenja povrijeđene ustavne odredbe.

U Italiji vjerodostojno tumačenje provodi se donošenjem, tzv. interpretativnih zakona koje donosi Parlament. Prema stajalištu Državnog vijeća Italije, da bi se tumačenje propisa i njegovo retroaktivno djelovanje moglo smatrati ustavno prihvatljivim, ono mora sadržavati isključivo obrazloženje dosega primjene njegovih odredbi bez njihovog nadopunjavanja kao i bez davanja tumačenja koje bi hermeneutički bilo moguće, ali do kojeg se ne može doći iz značenja koje mu se inače redovito pripisuje. Retroaktivno djelovanje autentičnog tumačenja zakona mora biti u okvirima poštovanja načela povjerenja subjekata u pravnu sigurnost, s posljedicom da se tumačenje odnosno interpretativno rješenje koje nije predvidljivo s obzirom na ono uvriježeno, u praksi smatra ustavno nezakonitim.<sup>43</sup>

U dugogodišnjoj praksi talijanski Ustavni sud utvrdio je određena stajališta u vezi s autentičnim tumačenjem i interpretativnim zakonima. Prema tim stajalištima za normu koja proizlazi iz takvog interpretativnog zakona ne može se reći da je neustavna ako odredbi koja se tumači daje smisao koji je u njoj već sadržan i koji se priznaje kao jedan od mogućih tumačenja izvornog teksta. U tom slučaju interpretativni zakon zapravo ima za cilj razjasniti situaciju objektivne nesigurnosti normativnog akta („*situazioni di oggettiva incertezza del dato normativo*“) zbog neriješene jurisprudencijske rasprave („*un dibattito giurisprudenziale irrisolto*“) ili pak uspostave tumačenja koja najviše odgovara izvornoj volji zakonodavca („*ristabilire un'interpretazione piu aderente alla originaria volonta del legislatore*), radi zaštite pravne sigurnosti i jednakosti građana odnosno načela prioriteta ustavnih interesa.<sup>44</sup>

Pored tih obilježja Ustavni sud je utvrdio i neka opća ograničenja retroaktivnog djelovanja svih zakona pa tako i onih interpretativnih: 1) poštovanje opće načela razumnosti odnosno razložnosti (*il rispetto del principio generale di ragionevolezza*), koje se ogleda u zabrani uvođenja neopravdane nejednakosti u postupanju, 2) zaštita legitimnih očekivanja subjekata (*la tutela dell'affidamento legittimamente*) kao ukorijenjenog načela pravne države, 3) dosljednost i sigurnost pravnog poretka (*la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico*) i 4) poštovanje ustavnih zadaća odnosno nadležnosti sudbene vlasti (*il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario*).<sup>45</sup>

U Belgiji postoje tri tipa pravnih akata sa zakonskom snagom: federalni zakoni (*loi/wet*) te općinski i regionalni dekreti (*décret/decree*). Mogućnost davanja vjerodostojnog tumačenja (*interpretation par voie d'autorité/authentieke uitlegging*)<sup>46</sup>

43 Consiglio di Stato, Decisione 21 dicembre 2009, n. 8513, <[www.altalex.com/index.php?idnot=48684](http://www.altalex.com/index.php?idnot=48684)>, pristup: 25. veljače 2014.

44 La Corte Costituzionale, Sentenza 2 aprile 2012, n.78, Considerato in diritto, 12., <[www.corteconstituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2012&numero=78](http://www.corteconstituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2012&numero=78)>, pristup: 25. veljače 2014.

45 La Corte Costituzionale, Sentenza 4 luglio 2013, n.170, Considerato in diritto, 4.3., <[www.neldiritto.it/appgiurisprudenza.asp?id=9654](http://www.neldiritto.it/appgiurisprudenza.asp?id=9654)>, pristup: 25. veljače 2014.

46 Vezano za tumačenje zakonskog teksta u Belgiji postoji i dodatni problem koji proizlazi

utvrđena je Ustavom kojim je izrijekom propisano da se vjerodostojno tumačenje zakona može dati samo zakonom (članak 84.) odnosno dekreta samo dekretom (članak 133.).<sup>47</sup> Riječ je dakle o tumačenju putem interpretativnog zakona, odnosno dekreta.<sup>48</sup> Koji se zakoni smatraju interpretativnim utvrđeno je kroz praksu belgijskog Ustavnog suda. Prema njegovom početnom stajalištu interpretativni zakon definira se kao zakon koji retroaktivno tumači i objašnjava drugi zakon odnosno neke njegove odredbe (Odluka br. 37/1993 od 23. svibnja 1993., B.3.2). Nakon toga Ustavni sud dao je novu definiciju prema kojoj je riječ o zakonu koji u tumačeni propis odnosno odredbu ugrađuje značenje koje je u njega odnosno nju, sukladno legislativi, trebalo biti ugrađeno već u trenutku usvajanja zakona (Odluka br. 189/2002 od 19. prosinca 2012., B.12.1). Konačno, prema najnovijoj definiciji interpretativni zakon je onaj koji usklađuje zakon odnosno njegove odredbe sa značenjem koje je mu je zakonodavac želio dati prigodom donošenja i koje mu se razumno može pridati (Odluka br. 102/2006 od 21. lipnja 2006., B.5.2).<sup>49</sup>

Iz prakse Ustavnog suda Belgije mogu se izvesti četiri osnovna obilježja interpretativnog zakona: 1) interpretativne norme po svojoj su naravi retroaktivne: one djeluju od dana od kada su počela djelovati pravna pravila koja tumače, 2) određenje nekog zakona interpretativnim samo po sebi donositelju zakona ne daje ovlaštenje da zaobide temeljno načelo neretroaktivnosti, 3) retroaktivnost interpretativnog zakona može se opravdati ako izvorna norma koja se tumači nikako ne može biti shvaćena na način drukčiji od onog koje je dano u interpretativnom zakonu, 4) u svim ostalim slučajevima primjenjuju se ista ograničenja kao za sve druge, „obične“ zakone odnosno norme koje imaju retroaktivno djelovanje. Iz toga se može zaključiti da je nadzor Ustavnog suda u odnosu na ocjenu opravdanosti retroaktivnog učinka zakona zapravo jednak bez obzira smatra li ga njegov donositelj interpretativnim ili ne.<sup>50</sup>

U postupku ocjenjivanja ustavnosti retroaktivnog djelovanja Ustavni sud najprije ispituje je li zakon stvarno interpretativan (pa je stoga retroaktivan *per definitionem*) ili je riječ o „običnom“ zakonu s retroaktivnim djelovanjem. Ako utvrdi ovo drugo, tada zakon mora proći ispit ustavnosti. Neretroaktivnost proizlazi iz načela pravne sigurnosti koje Ustavni sud štiti putem, tzv. testa jednakosti i nediskriminacije. U tom smislu kad se zbog retroaktivnog učinka zakona određenoj kategoriji osoba uskraćuju pravna jamstva koja su inače pružaju svima, takvo postupanje mora biti opravdano

---

iz korištenja tri službena jezika: francuskog, danskog i njemačkog, od kojih se prva dva koriste za autentični tekst propisa. Gambaro, A., Interpretation of Multilingual Legislative Texts, *Electronic Journal of Comparative Law*, vol. 11, 3/2007, str. 6-7., <[www.ejcl.org/113/article113-4.pdf](http://www.ejcl.org/113/article113-4.pdf)>, pristup: 28. veljače 2014.

47 Ustav Belgije, <[www.const-court.be/en/common/home.html](http://www.const-court.be/en/common/home.html)>, pristup: 27. veljače 2014.

48 Radi jednostavnosti u daljnjem tekstu govorimo samo o zakonu, ali se isto odnosi i na dekret.

49 Fayen, S., The Regional Interpretative Decree: in search for a right answer, *Social Science Research Network*, 2010., str. 6-7., [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1742367](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1742367), pristup: 28. veljače 2014.

50 Popelier, P., Interpretatieve wetten moeten interpreteren, prema: Peeters, B. i Puncher, E., Questionnaire „Retroactivity and tax legislation“ Belgium, <[www.eatlp.org/uploads/public/Belgium%20Retroactive%20tax%20legislation%20EATLP%202010.PDF](http://www.eatlp.org/uploads/public/Belgium%20Retroactive%20tax%20legislation%20EATLP%202010.PDF)>, pristup: 28. veljače 2014.

iznimnim okolnostima ili osobito važnim razlozima od javnog interesa.<sup>51</sup>

Grčka također poznaje institut vjerodostojnog tumačenja. Njezinim Ustavom propisano je da je vjerodostojno tumačenje zakona u ovlasti zakonodavca te da zakon koji nije potpuno interpretativan stupa na snagu tek nakon njegove objave (članak 77.)<sup>52</sup> Iz takve stipulacije, *argumentum a contrario*, proizlazi da interpretativni zakon ima retroaktivni učinak.

Grčki parlament pokušao je ovlast za donošenje interpretativnog zakona iskoristiti za intervenciju u sudske postupke i utjecaj na njegove ishode. Takvo postupanje bilo je predmetom razmatranja pred Europskim sudom za ljudska prava u Strasbourgu. U predmetu Grčke Rafinerije Stran protiv Grčke razmatran je zakon koji je donesen za vrijeme trajanja sudskog postupka za utvrđivanje valjanosti ugovora potpisanog između podnositelja tužbe i bivšeg vojnog režima, a kojim su svi ugovori sklopljeni u tom razdoblju proglašeni ništavim i kojim se onemogućuje pokretanje postupaka za naknadu štete zbog proglašenja ništavosti ugovora (Zakon br. 1701/1987, članak 12. kojim se daje tumačenje članka 2. stavka 1. Zakona br. 141/1975). Svojom presudom Europski sud je utvrdio da je došlo do povrede članka 6. stavka 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (točka 50.), ocijenivši da je time Država djelotvorno uklonila nadležnost sudova za odlučivanje o valjanosti arbitražnih odluka i spriječila svako odgovarajuće sudsko ispitivanje predmeta spora. Ona je zakonodavnom radnjom riješila slučaj u kojem je bila stranka. Takvim „pravnim izvrtnjem“ odnosno „pravnim trikom“ („*legislative legerdemain*“) nastala je prekomjerna „nejednakost oružja“ („*inequality of arms*“) u tom postupku (točka 42.).<sup>53</sup>

## 2.2. *Važeće normativno uređenje u Republici Hrvatskoj*

Vjerodostojno tumačenje zakona u Hrvatskoj normativno je uređeno Poslovníkom Hrvatskoga sabora (NN br. 81/13, u daljnjem tekstu: Poslovník).

U osnovnim odredbama (Poglavlje I.) devetog dijela (Akti Sabora) Poslovníka člankom 119. propisano je da Sabor, na temelju prava i ovlaštenja utvrđenih Ustavom Republike Hrvatske i Poslovníkom, donosi Ustav, ustavne zakone, zakonike, zakone, državni proračun, odluke, deklaracije, rezolucije, povelje, preporuke i zaključke te daje vjerodostojna tumačenja pojedinih odredaba zakona (članak 159.).

51 Fayen, S., op. cit., str. 10-11.

52 Ustav Grčke, <[www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c...pdf](http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c...pdf)>, pristup: 28. veljače 2014.

53 Europski sud za ljudska prava, presuda od 9. prosinca 1994. u predmetu *Stran Greek Refineries and Stratis Andreadis v. Greece*, application no. 13427/87, <<http://echr.ketse.com/doc/13427.87-en-19941209/view/>>, pristup: 1. ožujka 2014. Riječ je o predmetu koji se u pravnoj literaturi često citira, jer su u njemu zauzeta pravna stajališta Europskog suda o neprihvatljivosti mijesanja zakonodavca u djelovanje sudbene vlasti bitno utjecala na daljnji razvitak načela postupovne poštenosti u konvencijskom pravu. Primjerice v.: Omejec, J., Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava, Zagreb, Novi informator, 2013., str. 980-981. i 1101-1102.; Leutenbach, G., *The Concept of the Rule of Law and the European Court of Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2013., str. 138.; Paulsson, J., *Denial of Justice in International Law*, New York, Cambridge University Press, 2005., str. 148.

Postupak pripreme i davanja vjerodostojnog tumačenja zakona uređen je u Poglavlju III. Vjerodostojno tumačenje zakona, istog dijela Poslovnika, člancima 208. – 210.

Prema tim odredbama prijedlog za davanje vjerodostojnog tumačenja zakona može podnijeti ovlašteni predlagatelj zakona.<sup>54</sup> Na postupak za davanje vjerodostojnog tumačenja na odgovarajući način primjenjuju se odredbe Poslovnika o postupku donošenja zakona.

Prijedlog za davanje vjerodostojnog tumačenja mora sadržavati naziv zakona, naznaku odredbe za koju se traži tumačenje i razloge zbog kojih se ono traži, izvore potrebnih sredstava te prijedlog teksta vjerodostojnog tumačenja.

Prijedlog se podnosi predsjedniku Sabora koji ga radi ocjene njegove osnovanosti upućuje Odboru za zakonodavstvo, matičnom radnom tijelu (ovisno o području kojem zakon pripada) i Vladi RH (ako ona sama nije podnositelj prijedloga).

Matično radno tijelo i Vlada dužni su dostaviti svoja mišljenja Odboru za zakonodavstvo u roku od 30 dana. Ako u tom roku matično radno tijelo i Vlada RH ne dostave mišljenja, smatra se da su suglasni s prijedlogom.

Nakon što pribavi navedena mišljenja, odnosno nakon isteka navedenog roka u kojem mišljenje nije dano, Odbor za zakonodavstvo ocjenjuje je li prijedlog za davanje vjerodostojnog tumačenja zakona osnovan. O svom stajalištu u roku od 30 dana izvješćuje Sabor. Pritom, ako utvrdi da je prijedlog osnovan, Odbor za zakonodavstvo uz izvješće podnosi i prijedlog teksta vjerodostojnog tumačenja. Ako pak ocijeni da prijedlog za davanje vjerodostojnog tumačenja nije osnovan, o tome također izvješćuje Sabor koji na temelju tog izvješća donosi odluku.

O prijedlogu za vjerodostojno tumačenje Sabor raspravlja u jednom čitanju.

### **2.3. Praksa Hrvatskoga sabora**

Od stjecanja samostalnosti Republike Hrvatske Sabor je proveo 26 postupaka povodom prijedloga za davanje vjerodostojnog tumačenja odredbi različitih zakona. Od toga je u 15 postupaka donio vjerodostojno tumačenje, dok je u 11 postupaka donio odluku o nedavanju vjerodostojnog tumačenja.

Sabor je donio sljedeća vjerodostojna tumačenja<sup>55</sup>:

1. članka 24. Zakona o privatizaciji, (NN br. 16/98),
2. članka 1. Uredbe o potraživanjima prema poduzećima i drugim pravnim osobama s područja Republike Hrvatske oslobođenim akcijama „Bljesak“ i „Oluja“, (NN br. 23/99),
3. članka 14. Zakona o statusu prognanika i izbjeglica, (NN br. 29/99),
4. članaka 2., 7. i 8. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o trgovačkim društvima, (NN br. 121/99),
5. članka 6. stavka 5. i članka 27. stavka 2. Zakona o izboru članova

54 Pravo predlagati zakone ima svaki zastupnik, klubovi zastupnika i radna tijela Sabora te Vlada Republike Hrvatske (članak 85. Ustava RH, NN br. 85/10 - pročišćeni tekst i 5/14; članak 172. stavak 1. Poslovnika).

55 U zagradama se navodi broj Narodnih novina u kojima je objavljeno vjerodostojno tumačenje.

- predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave i jedinica lokalne uprave i samouprave, (NN br. 64/00),
6. članka 12. stavka 3. Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski državni sabor, (NN br. 109/00),
  7. članka 2. stavka 2. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sustavu državne uprave, (NN br. 127/00),
  8. članka 31. stavka 1., članka 46. stavaka 1. i 2., članka 53 stavka 4. i članka 90. stavka 1. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, (NN br. 60/01),
  9. članka 130. Zakona o visokim učilištima, (NN br. 78/03),
  10. članka 50. stavka 3. Zakona o sudovima, (NN br. 101/03),
  11. članka 3. stavka 1. Zakona o zateznim kamatama, (NN br. 58/04),
  12. članka 23. u svezi s člankom 1. Zakona o izmjenama Krivičnog zakona Republike Hrvatske, (NN br. 175/04),
  13. članka 13. stavka 1. Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, (NN br. 20/09),
  14. članka 44. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o šumama, (NN br. 18/13) i
  15. članka 120. stavaka 2. i 4. Zakona o socijalnoj skrbi, (NN br. 46/13).

Sva vjerodostojna tumačenja objavljena su u Narodnim novinama. Tekst vjerodostojnog tumačenja smatra se sastavnim dijelom teksta tumačenog zakona te se broj Narodnih novina u kojima je ono objavljeno navodi uz njegov naziv jednako kao i njegove izmjene, dopune i ispravci.

S obzirom na to da se vjerodostojno tumačenje zakona smatra njegovim integralnim dijelom i obvezno je za sve subjekte, ono je podložno nadzoru njegove ustavnosti jednako kao i zakon. Pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) bilo je predloženo pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom u deset slučajeva. Ustavni sud niti u jednom od tih predmeta nije odlučivao meritorno, već je zbog prestanka važenja zakona na koji se vjerodostojno tumačenje odnosilo osam predmeta okončano odbačajem prijedloga, a dva obustavom postupka.<sup>56</sup> U tom smislu nema objektivne mjerodavne ocjene je li se Hrvatski sabor pri davanju vjerodostojnih tumačenja dosljedno kretao u granicama rješavanja dvojbi o značenju pojedinih zakonskih odredbi ili je možda nekim od njih te granice prekoračio i izmijenio ili dopunio odredbe zakona na koje se tumačenje odnosilo.

Ipak, vezano uz to pitanje treba spomenuti neka vrlo dvojbeno vjerodostojna tumačenja.

Prvo je vjerodostojno tumačenje članka 14. Zakona o statusu prognanika i izbjeglica, (objavljeno u NN br. 29/99). Tim tumačenjem Hrvatski sabor utvrdio je pravno stajalište o činjeničnom pitanju i na taj način zapravo je intervenirao u područje sudbene vlasti rješavajući pojedinačne pravne slučajeve.<sup>57</sup>

Drugo je vjerodostojno tumačenje članka 6. stavka 5. i članka 27. stavka 2. Zakona o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave i jedinica

<sup>56</sup> Izvor: pismohrana Ustavnog suda, stanje na dan 5. ožujka 2014.

<sup>57</sup> Više v. Rodin, S., op. cit., str. 2.

lokalne uprave i samouprave (objavljeno u NN br. 64/00). Iako je Vlada RH na traženje Hrvatskoga sabora prethodno dala obrazloženo mišljenje da nema dvojbi u tumačenju predmetnih odredbi te stoga niti razloga za davanje vjerodostojnog tumačenja, Hrvatski sabor donio je vjerodostojno tumačenje koje je sadržajno drukčije od teksta odredbe koja se tumačila kao i od mišljenja Vlade.<sup>58</sup>

Treće je vjerodostojno tumačenje članka 31. stavka 1., članka 46. stavaka 1. i 2., članka 53. stavka 4. i članka 90. stavka 1. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (objavljeno u NN br. 60/01). Hrvatski sabor je i u tom slučaju, suprotno mišljenju tadašnjeg resornog Ministarstva pravosuđa, uprave i lokalne samouprave donio tumačenje kojim je izmijenio predmetne odredbe Zakona.<sup>59</sup> U odnosu na to vjerodostojno tumačenje nije ni bilo prijedloga niti zahtjeva za ocjenu suglasnosti s Ustavom.

Četvrto je vjerodostojno tumačenje članka 3. stavka 1. Zakona o zateznim kamatama. (objavljeno u NN br. 58/04). U jednom od prijedloga za pokretanje postupka ocjene njegove ustavnosti i zakonitosti, uz formalne razloge osporavanja navode se i određeni sadržajni razlozi te se između ostaloga ističe da se njime propisuje „... nova, dosada u hrvatskom pravnom sustavu nepostojeća norma, a toj se novoj normi (u cijelosti), oblačeći je u ruho tumačenja, neustavno daje – snaga retroaktivne primjene ... »vjerodostojno tumačenje« daje instrukciju koja je, uz to što u biti znači novu normu, logički neprihvatljiva i stručno pogrešna“.<sup>60</sup>

Između vjerodostojnih tumačenja zakona zanimljivo je i ono koje se odnosi na članak 23. u svezi s člankom 1. Zakona o izmjenama Krivičnog zakona Republike Hrvatske (NN br. 91/92.), a kojeg je donio na sjednici 8. prosinca 2004. i objavljeno je u NN br. 175/04. Naime, njime je Sabor dao tumačenje Zakona koji je trenutku donošenja tumačenja bio nevažeći, jer je čak šest godina prije toga u cijelosti bio stavljen izvan snage. U postupku pred Ustavnim sudom prijedlozi za ocjenu ustavnosti vjerodostojnog tumačenja odbačeni su uz obrazloženje da Ustavni sud u postupku apstraktne kontrole nije nadležan odlučivati o ustavnosti zakona koji su prestali važiti, uključujući i vjerodostojna tumačenja tih zakona koja su donesena nakon prestanka njihova važenja te da eventualnu povredu ustavnih prava u sudskim postupcima zbog učinka vjerodostojnog tumačenja Ustavni sud ispituje samo u postupku pokrenutom

58 Mišljenje Vlade RH, klasa: 015-01/96-02/01, ur. broj: 5030109-00-2, od 25. svibnja 2000. To je mišljenje bilo doneseno sukladno prethodnim mišljenjima Ureda za zakonodavstvo Vlade RH (klasa: 015-01/96-02/01, ur. broj: 50501-00-333 od 18. svibnja 2000.) i tadašnjeg resornog Ministarstva pravosuđa, uprave i lokalne samouprave (klasa: 00-01/00-01/11, ur. broj: 503-00-2, od 24. svibnja 2000.). Isto Ministarstvo je u kasnijem ustavnosudskom postupku ocjene ustavnosti vjerodostojnog tumačenja izrazilo mišljenje da su njime u biti izmijenjene odredbe Zakona i to s povratnim djelovanjem, iako različitog tumačenja i primjene pa stoga ni razloga za njegovo donošenje nije ni bilo (klasa: 023-01/01-01/60, ur. broj: 431-01-2 od 1. ožujka 2001.). Ustavnosudski postupak obustavljen je rješenjem U-I-1242/2000 od 3. svibnja 2001. zbog prestanka važenja predmetnog zakona, a time i njegova vjerodostojnog tumačenja. Više v. Antić, T., Primjena Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Zagreb, Narodne novine, 2002., str. 35.

59 Mišljenje Ministarstva pravosuđa, uprave i lokalne samouprave (klasa: 023-01/01-01/0237, ur. broj: 514-11-01-01, od 31. svibnja 2001.). Više *ibid.*, str. 56.

60 Giunio, M., *op. cit.*, str. 8.

ustavnom tužbom u odnosu na konkretan sudski postupak.<sup>61</sup>

Zanimljivo je i to da je u odnosu na Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor u tri navrata bilo zatraženo davanje vjerodostojnog tumačenja pojedinih njegovih odredbi i to 2000., 2003. i 2009. godine. Dva puta Hrvatski sabor dao je vjerodostojno tumačenje, a jednom je donio odluku o nedavanju vjerodostojnog tumačenja.<sup>62</sup>

#### **2.4. Vjerodostojna tumačenja drugih propisa**

Mogućnost davanja vjerodostojnog tumačenja odnosi se samo na zakone.

Naime, kao što je već prethodno navedeno, vjerodostojno tumačenje po svojoj naravi proizvodi pravne učinke od dana stupanja na snagu propisa koji se tumači, što znači da ima povratno djelovanje. S druge strane, Ustavom RH propisano je da zakoni i drugi propisi državnih tijela i tijela koja imaju javne ovlasti ne mogu imati povratno djelovanje te da iz posebno opravdanih razloga samo pojedine odredbe zakona mogu imati povratno djelovanje.<sup>63</sup>

Iz tog proizlazi da se za sve druge propise osim zakona ne mogu davati vjerodostojna tumačenja odnosno da donositelji podzakonskih propisa nisu ovlašteni za njihovo davanje.

Vezano za to pitanje pred Ustavnim sudom bili su pokrenuti određeni postupci ocjene ustavnosti i zakonitosti podzakonskih akata koje su donosila predstavnička tijela jedinica lokalne samouprave, a koji se mogu podijeliti u dvije grupe.

U prvoj grupi je nekoliko predmeta ocjene odredbi statuta jedinica lokalne samouprave kojima je bilo propisano da njihova predstavnička tijela između ostalih poslova daju autentična tumačenja statuta i drugih općih akata koje donose. Svi su ti predmeti okončani prije donošenja meritorne odluke obustavom postupka zbog povlačenja prijedloga, jer su sporne odredbe u međuvremenu bile izmijenjene ili su prestale važiti.

Drugu grupu čine predmeti ocjene ustavnosti i zakonitosti konkretnih vjerodostojnih tumačenja koje su dala predstavnička tijela jedinica lokalne samouprave. Pred ustavnim sudom bilo je predloženo pokretanje jedanaest postupaka, a svi su se odnosili na vjerodostojna tumačenja iste vrste akata – prostorne planove. Od toga devet postupaka okončano je obustavom postupka zbog povlačenja prijedloga, a u dva predmeta donesena je meritorna odluka.<sup>64</sup>

U prvom predmetu Ustavni sud je poništio Vjerodostojno tumačenje Odluke o donošenju izmjena i dopuna Provedbenog urbanističkog plana. Međutim, u obrazloženju Odluke Ustavnog suda kao razlog za poništenje nije navedeno da predstavničko tijelo uopće nije ovlašteno davati vjerodostojna tumačenja svojih akata, već da u konkretnom slučaju nije proveden zakonom propisani postupak za stavljanje izvan snage odnosno izmjenu prostornog plana te da u njemu nisu sudjelovali subjekti

61 Ustavni sud, rješenja U-I-4933/2004 i U-I-63/2005 od 2. veljače 2010. (NN br. 25/10) te U-I-586/2012 od 14. veljače 2012. (pismohrana Ustavnog suda).

62 Opširnije v. Giunio, M. A., *Vjerodostojno ...*, cit., str. 2.

63 Članak 90. Ustava RH, NN br. 85/10 - pročišćeni tekst i 5/14.

64 Izvor: pismohrana Ustavnog suda.

čije sudjelovanje propisuje mjerodavni Zakon pa da je zbog toga osporeni akt u suprotnosti s člankom 5. Ustava.<sup>65</sup>

Drugi predmet također je okončan poništenjem Vjerodostojnog tumačenja Prostornog plana s istim obrazloženjem da nije bio proveden zakonom propisani postupak za izmjenu i dopunu plana, njegovo stavljanje izvan snage te da u njemu nisu sudjelovali subjekti čije sudjelovanje propisuje mjerodavni zakon. Tek nakon toga, gotovo usputno, u obrazloženju se ističe i to da donositelji podzakonskih propisa nisu ovlašteni donositi vjerodostojna tumačenja propisa te da dokumenti prostornog uređenja imaju snagu i pravnu narav podzakonskog propisa pa po sili Ustava ne mogu imati povratno djelovanje te ih stoga nije dopušteno ni vjerodostojno tumačiti.<sup>66</sup>

Jedno je vjerodostojno tumačenje podzakonskog propisa ipak izmaklo nadzoru ustavnosti i zakonitosti. Riječ je o Vjerodostojnom tumačenju koje je 2000. godine donio Upravni odbor Fonda za naknadu oduzete imovine i objavljeno je u NN br. 119/00, a odnosi se na članak 5. Odluke o davanju ovlasti jedinicama lokalne samouprave i Gradu Zagrebu za sklapanje ugovora o prodaji nacionaliziranih i konfisciranih stanova (NN br. 97/98). Ustavni sud nije nikada pokrenuo postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom tog vjerodostojnog tumačenja, jer za to nije zaprimio prijedlog ili zahtjev, a niti je sam to učinio po službenoj dužnosti.

### ***2.5. Odluka o nedavanju vjerodostojnog tumačenja***

Poslovníkom Hrvatskoga sabora propisano je da povodom izvješća Odbora za zakonodavstvo kojim on ocjenjuje da prijedlog za davanje vjerodostojnog tumačenja nije osnovan, Hrvatski sabor donosi odluku. Pritom njegovim odredbama nisu određeni ni forma, ni sadržaj, a niti učinci te odluke.

U praksi Hrvatski sabor u tim slučajevima donosio je odluke koje su u izreci glasile: „Ne daje se vjerodostojno tumačenje članka ... Zakona o ...“ i koje su bez iznimke sadržale kraće ili duže obrazloženje te bile objavljene u „Narodnim novinama“.

Hrvatski sabor donio je ukupno jedanaest odluka o nedavanju vjerodostojnog tumačenja i to<sup>67</sup>:

1. članka 30. stavka 1. točke 3. i stavka 2. te članka 41. stavka 1. Zakona o duhanu, (NN br. 22/02),
2. članka 50. stavka 5. i članka 67. stavka 1. točke 3. Zakona o šumama, (NN br. 22/02),
3. članka 3. stavka 1. točke 11. i stavka 12. Zakona o komunalnom gospodarstvu, (NN br. 150/02),
4. članka 84. stavka 1. točke 5. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, (NN br. 106/03),

65 Ustavni sud, odluka i rješenje U-II-1362/2005 i U-VIII-3569/2005 od 12. listopada 2005., NN br. 125/05, točka 6.

66 Ustavni sud, odluka U-II-3438/2005 od 16. svibnja 2007., NN br. 58/07, točke 6. i 7.

67 U zagradama se navodi broj Narodnih novina u kojima je objavljena odluka o nedavanju vjerodostojnog tumačenja.

5. članka 4. u vezi s člancima 15. i 16. Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, (NN br. 167/03),
6. članka 19. Zakona o političkim strankama, članka 1. Zakona o izmjeni Zakona o političkim strankama, članka 2. Zakona o izmjenama Zakona o političkim strankama i članka 6. Zakona o izmjenama Zakona o političkim strankama, (NN br. 28/06),
7. članka 9.c u vezi s člankom 9.a stavkom 4. Zakona o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, (NN br. 28/06),
8. članka 3. stavka 2. Zakona o privatizaciji Hrvatskih telekomunikacija d.d., (NN br. 28/06),
9. članka 41. stavka 1. i članka 42. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, (NN br. 90/10),
10. članka 15. stavka 2. Zakona o ravnopravnosti spolova, (NN br. 138/12) i
11. članka 98. stavka 1. točke 6. Zakona o cestama, (NN br. 18/13).

Iako je riječ o aktu koji Hrvatski sabor donosi ako utvrdi da nema potrebe za davanjem vjerodostojnog tumačenja, jer za to ne postoji neki od razloga, dakle prije svega nejasnoća odnosno dvojba u tumačenju ili primjeni zakona odnosno pojedine njegove odredbe ili eventualno pravna praznina koju treba popuniti, u obrazloženju odluka on se gotovo redovito upuštao u tumačenje predmetnih zakonskih odredbi. Štoviše, pojedina obrazloženja sadrže vrlo detaljno i konkretno tumačenje, što je zapravo izravno u suprotnosti s izrijekom koja kaže da se tumačenje „ne daje“.

Poseban slučaj predstavlja odluka o nedavanju vjerodostojnog tumačenja članka 3. stavka 1. točke 11. i stavka 12. Zakona o komunalnom gospodarstvu (objavljena u NN br. 150/02). Naime, u obrazloženju te odluke Hrvatski sabor je zapravo dao tumačenje predmetne odredbe i to suprotno mišljenjima resornog ministarstva i Ureda za zakonodavstvo Vlade RH kao i samom zakonskom tekstu.<sup>68</sup> Nakon objave Odluke o nedavanju vjerodostojnog tumačenja resorno ministarstvo izdalo je službeno mišljenje u kojem je izrazilo stajalište „... da ga obrazloženje iz predmetne Odluke ne obvezuje, te da Ministarstvo i dalje ostaje kod svog mišljenja koje temelji na odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.“<sup>69</sup>

U praksi su pojedine odluke o nedavanju vjerodostojnog tumačenja zbog svog sadržaja, umjesto razjašnjenja u primjeni odredbi kojih se tumačenje tražilo, još više produbile nejasnoće i dvojbe.

U svakom slučaju riječ je o aktu čije mjesto u hijerarhiji pravnih propisa nije definirano. Što se tiče učinaka takve odluke na primjenu zakonske odredbe za koju se tražilo tumačenje, ona može djelovati samo snagom svoje uvjerljivosti, ali se na nju ne bi moglo formalno pozivati, jer ona po svojoj pravnoj naravi ne može imati

68 Mišljenje Ureda za zakonodavstvo Vlade RH (klasa: 564-02/03-01/01, ur. broj: 50501-03-2 od 9. siječnja 2003.); mišljenje Uprave za kapitalnu infrastrukturu i komunalno gospodarstvo Ministarstva za javne radove, obnovu i graditeljstvo (klasa: 564-02/02-01/10, ur. broj: 516-07-03-50, od 16. siječnja 2003.).

69 Mišljenje Uprave za kapitalnu infrastrukturu i komunalno gospodarstvo Ministarstva za javne radove, obnovu i graditeljstvo (klasa: 363-01/03-01/01, ur. broj: 516-07-03-2, od 21. siječnja 2003.).

snagu obveznog apstraktnog i generalnog pravnog pravila te u tom smislu ne može biti formalni izvor prava.<sup>70</sup>

## **2.6. Razlozi protiv i u prilog instituta vjerodostojnog tumačenja**

Kao što je uvodno navedeno, institut vjerodostojnog tumačenja otvara niz dvojbi i izaziva prijepore među pravnim teoretičarima i praktičarima, a koji uglavnom proizlaze iz postupka njegova donošenja i njegovih učinaka.

Na prvi pogled u davanju vjerodostojnog tumačenja ne bi trebalo biti ništa spornog. Što je logičnije od toga da pravnu normu koja se u primjeni pokazala nedovoljno jasna objasni njezin donositelj? Tko može bolje od njega znati što se pri donošenju zakona smatralo da će se njime postići i koje se značenje sukladno tome htjelo dati njegovim normama? U tom smislu zakonodavcu se ne može uskratiti pravo da naknadno razjasni zakon koji je donio i protumači njegovo značenje. Problem međutim nastaje onog trenutka, kako to navodi Valković, kad se postavi pitanje pravne snage vjerodostojnog tumačenja odnosno obvezuje li ono, koga i od kada?<sup>71</sup>

Kritike instituta vjerodostojnog tumačenja polaze od ustavnih načela diobe vlasti i vladavine prava. Pritom se ističe da Ustav RH ne sadržava pravnu osnovu koja bi Hrvatskom saboru dala ovlast za davanje vjerodostojnog tumačenja već da je to pravo on dodijelio sâm sebi svojim Poslovníkom (Rodin, Giunio, Valković). Međutim, tumačenje zakona inherentno je u sudbenoj nadležnosti. Budući da vjerodostojno tumačenje ide za nametanjem interpretacije zakonodavca kao jedine ispravne, na taj se način sudovima uskraćuje mogućnost da interpretiraju zakone što je sama bit sudačke funkcije u demokratskom pluralističkom društvu (Rodin, Giunio).<sup>72</sup>

Osim toga, ističe se kako je institut vjerodostojnog tumačenja suprotan Ustavu RH, jer je riječ o aktu koji mijenja sadržaj zakona, a ne donosi se u zakonodavnom postupku, već u postupku koji ne osigurava minimalne uvjete demokratskog pluralizma reducirajući zakonodavni postupak na stvarno odlučivanje u Odboru za zakonodavstvo i samo formalno potvrđivanje odluke u plenumu. Na taj se način značenje zakona mijenja u skladu s političkom voljom trenutne saborske većine, u biti voljom političke vrhuške, a bez bitnih procesnih jamstava legitimiteta zakonodavnog postupka.<sup>73</sup>

Sljedeća kritika odnosi se na retroaktivni učinak vjerodostojnog tumačenja. Pritom se ističe kako vjerodostojno tumačenje mijenja učinke zakona u odnosu na postojeće pravne odnose što je suprotno ustavnoj zabrani retroaktivnosti zakona.

70 Antić, T., Odluka o nedavanju vjerodostojnog tumačenja - novi izvor prava?, Sarajevo, Sveske za javno pravo, god. 4., 11/2013, str. 47-49.

71 Valković, Lj., Vjerodostojno (autentično) tumačenje zakona, Zagreb, Informator, br. 5317/2005., str. 12.

72 Rodin, S., op. cit., str. 3; Giunio, M. A., op. cit., str. 1.; Valković, Lj., op. cit., str. 11.

73 Rodin, S., loc. cit. Pritom on analogijom dalje proširuje taj kontekst i na interpretacije koje daje Vrhovni sud RH na odjelskim sjednicama. Smatra naime da se tu javlja problem bitnih procesnih jamstava stranaka, budući da stranke nemaju mogućnosti utjecati na formiranje shvaćanja Vrhovnog suda, a odluka odjela primjenjuje na sve predmete o kojima će taj sud odlučivati. Bilten, op. cit., str. 106-107.

Time se stvara pravna nesigurnost i narušava vladavina prava.

Konačno, vjerodostojno tumačenje osporava se i s obzirom na utjecaj na sudske predmete koji su u tijeku, ističući kako iz prakse Europskog suda za ljudska prava nedvosmisleno proizlazi zabrana intervencije u pendentne sudske postupke. U tom smislu vjerodostojno tumačenje suprotno je Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda kao i temeljnim načelima pravnog poretka Europske unije.<sup>74</sup>

Navedenim zamjerkama vjerodostojnom tumačenju mogla bi se dodati i još jedna. Naime, stajalište da se vjerodostojnim tumačenjem određenoj odredbi zakona samo daje značenje koje je zakonodavac želio dati u trenutku njegova donošenja privlačno je i prihvatljivo, ali je to ipak samo vrlo dvojbena fikcija. Može li to vrijediti i u slučaju kad vjerodostojno tumačenje daje zakonodavno tijelo koje je izabrano nakon donošenja zakona čije se tumačenje daje. Što ako se u tom novom sazivu zakonodavnog tijela koje daje vjerodostojno tumačenje politička slika u odnosu na prethodni saziv promijenila pa je prijašnja parlamentarna manjina odnosno oporba koja možda bila protiv donošenja zakona, u novom sazivu postala većina i kao takva došla u situaciju da daje vjerodostojno tumačenje zakona? Može li se u tom slučaju objektivno govoriti o naknadnom iskazivanju volje koja je postojala pri donošenju zakona. Može li takvo tumačenje zaista biti u pravom smislu vjerodostojno?

Zbog svih tih razloga kritičari vjerodostojnog tumačenja u velikoj mjeri slažu se da taj institut treba ukloniti iz pravnog poretka ili barem bitno ograničiti pretpostavke za njegovo korištenje.

S druge strane pojedini pravni stručnjaci nisu tako strogi u ocjeni vjerodostojnog tumačenja. Iako ni oni taj institut ne zagovaraju bezrezervno, upozoravaju da se pitanjima koja se za njega vežu ne smije pristupati jednostrano, nego je potrebno razmotriti sve aspekte i sva postojeća pravna stajališta, i protiv i za. Tek na taj način stvorile bi se pretpostavke za pravilnu valorizaciju vjerodostojnog tumačenja u hrvatskom ustavnopravnom poretku.

Tako se Potočnjak slaže da se zaista može postaviti pitanje zadire li zakonodavna vlast davanjem vjerodostojnog tumačenja u ovlasti sudbene vlasti. Međutim, ističe slučajeve iz prakse u kojima su upravo sudovi tražili da se određene dvojbe riješe donošenjem vjerodostojnog tumačenja zakona, nastojeći teret svoje odgovornosti prebaciti na zakonodavca odnosno tražeći pribježište u stavu politike.<sup>75</sup>

Slično tome i Omejec smatra da je prije načelne rasprave o institutu vjerodostojnog tumačenja i njegovoj prihvatljivosti u hrvatskom ustavnopravnom poretku potrebno proučiti svu građu koja se odnosi na njega. Pritom smatra da nema osnove za zaključak da su države koje imaju institut vjerodostojnog tumačenja, pojedine čak i u svom ustavu, preuzele ga u svoje suvremene demokratske poretke nekritički i pogrešno, jer nisu znale za njegovu totalitarnu narav o kojoj govore njegovi kritičari. Također ističe talijansku pravnu znanost, parlamentarnu praksu i bogatu jurisprudenciju Ustavnog suda, osobito vrlo dobro obrazložena pravna stajališta koja ističu da vjerodostojno tumačenje zakona nema nikakav utjecaj na načela diobe vlasti te samostalnosti i

74 Rodin, S., loc. cit.

75 Bilten, op. cit., str. 103-104.

neovisnosti sudstva.<sup>76</sup>

Osim pravne teorije, o vjerodostojnom tumačenju raspravljao je i Ustavni sud. Prijedlogom za pokretanje ustavnosudskog postupka bila je osporena ustavnost odredaba Poslovnika Hrvatskoga sabora koje uređuju postupak vjerodostojnog tumačenja upravo iz razloga zbog kojih ga osporavaju i ranije navedeni pravni teoretičari. Ustavni sud donio je rješenje kojom nije prihvatio prijedlog za pokretanje postupka, odnosno drugim riječima, ocijenio je da osporene odredbe Poslovnika nisu nesuglasne Ustavu. Obrazlažući zbog čega nije prihvatio razloge iz kojih se osporavala ustavnost osporenih odredbi, Ustavni sud ujedno je izrazio svoja stajališta o pravno-teorijskim pitanjima vezanim uz institut vjerodostojnog tumačenja.

U vezi s pitanjem ustavne ovlasti Hrvatskog sabora za donošenje vjerodostojnog tumačenja Ustavni sud smatra da je vjerodostojno tumačenje zakona sadržajno samo dio ostvarivanja zakonodavne vlasti Hrvatskoga sabora. Hrvatski sabor je, uz ostalo, i nositelj zakonodavne vlasti u Republici Hrvatskoj, što ustavnopravno podrazumijeva da, raspoložuci cjelinom svih ovlasti koje po naravi čine zakonodavnu vlast, Sabor ima, u granicama Ustava, ovlast da sam u tom okviru određuje koje zakonodavne akte i u kojem obliku će donositi. Prema stajalištu Ustavnog suda nedvojbeno je da je akt kojim se daje vjerodostojno tumačenje zakona zapravo zakon u punom i pravom smislu te riječi (interpretativni zakon). Prema tome, Ustavni sud zaključuje da odredbe o vjerodostojnom tumačenju zakona u Poslovniku ne predstavljaju neustavno širenje nadležnosti Hrvatskog sabora.

Ustavni sud također smatra da tvrdnja kako davanje vjerodostojnog tumačenja narušava ustavno načelo diobe vlasti ustavnopravno nije neutemeljena. Naime, akt o vjerodostojnom tumačenju zakona također je zakon (interpretativni). Stoga je po naravi stvari taj institut posve sukladan načelu diobe vlasti, bez obzira kakva se ustavnopravna interpretacija tog načela prihvati. Prema Ustavnom sudu vjerodostojnim tumačenjem zakona Hrvatski sabor kao zakonodavac tumači apstraktno - za sve slučajeve iste vrste - određene zakonske odredbe, dok sud, kad tumači zakon u primjeni, tumači ga pojedinačno vezano na rješavanje konkretnog slučaja. Prema tome riječ je o dva potpuno različita ustavna područja ostvarivanja vlasti, pa nema govora o tome da bi zakonodavac vjerodostojnim tumačenjem zakona ulazio u područje sudbene vlasti i time ju ograničavao.

Kad je riječ o pitanju retroaktivnosti vjerodostojnog tumačenja zakona, Ustavni sud smatra da je načelno govoreći njegovo povratno djelovanje prividno, budući da on samo utvrđuje koje od značenja oko kojih postoji pravna dvojba treba dati određenoj ili određenim odredbama zakona koji je na snazi i koji nema povratno djelovanje pa sukladno tome takvo djelovanje nema ni akt o njegovom vjerodostojnom tumačenju. Osim toga, prema Ustavu pojedine zakonske odredbe iz posebno opravdanih razloga mogu imati povratno djelovanje, pa bi, čak i kad bi se prihvatila tvrdnja o retroaktivnosti vjerodostojnog tumačenja zakona, ono u svim slučajevima, a to je u pravilu, kad se odnosi ne na čitav zakon već na pojedine njegove odredbe, ne bi bilo nesuglasno Ustavu.

Prema stajalištu Ustavnog suda nedvojbeno je da se sadržajno vjerodostojnim

76 Bilten, op. cit., str. 100-102 i 105-106.

tumačenjem zauzima stajalište o tumačenju određene ili određenih zakonskih odredbi od trenutka kad je on stupio na snagu. No, zakonsko tumačenje koji čini sadržaj vjerodostojnog tumačenja ne može se primijeniti na slučajeve koji su pravomoćno riješeni prije stupanja na snagu vjerodostojnog tumačenja. Ono se može odnositi samo na slučajeve čije je rješavanje u tijeku, odnosno na slučajeve koji će biti rješavani nakon stupanja na snagu vjerodostojnog tumačenja zakona.

Na kraju Ustavni sud smatra da institut vjerodostojnog tumačenja zakona, sukladno njegovom normativnom sadržaju, da bi bio u skladu s Ustavom, mora ostati u granicama zakonskog tumačenja (interpretativni zakon), odnosno zakonskog odgovora na pravnu dvojbu koje značenje dati određenoj ili određenim zakonskim odredbama. Aktom kojim se daje vjerodostojno tumačenje zakona ne smije se mijenjati niti sadržajno nadopunjavati odredbe zakona na koje se odnosi vjerodostojno tumačenje. U tom slučaju Hrvatski sabor sukladno sadržaju zakonodavne vlasti kojom raspolaže mora donijeti, po Ustavom i Poslovníkom predviđenom postupku, zakon o izmjenama i dopunama zakona koji želi mijenjati ili dopuniti ili u cijelosti novi zakon.<sup>77</sup>

Dakle, Ustavni sud je svojim rješenjem, barem za neko vrijeme, razriješio dvojbu je li institut vjerodostojnog tumačenja u suglasnosti s Ustavom ili nije. Ujedno je u načelu odredio i granice njegova sadržaja. No time su pitanja vezana uz taj institut riješena samo na formalnoj razini. I dalje je ostalo neriješeno pitanje retroaktivnog djelovanja koje u kombinaciji s utjecajem na postupke u tijeku ostaje najozbiljniji problem.

Naime, kao što mu je inherentna retroaktivnost, vjerodostojnom tumačenju jednako tako inherentan je i utjecaj na tekuće postupke. Praktično je gotovo nemoguće zamisliti traženje i davanje vjerodostojnog tumačenja, a da istodobno nije u tijeku neki postupak vezan uz primjenu zakonske odredbe čije se tumačenje traži. Kad se postupak završi, nitko (ni stranke niti tijelo koje vodi postupak) nije zainteresiran tražiti vjerodostojno tumačenje, jer ono za njih više nema značenja. U tom smislu postupak za davanje vjerodostojnog tumačenja u praksi podrazumijeva istodobno postojanje nekog drugog postupka u kojem se treba primijeniti zakonska odredba čije se tumačenje traži.

S obzirom na to, parlamentarna većina može zaobilaženjem redovitog zakonodavnog postupka i davanjem vjerodostojnog tumačenja zakona pokušati ostvariti konkretne političke interese pa čak i intervencijom u područje sudbene vlasti rješavajući pojedinačne pravne slučajeve. Nema dvojbe da bi takvo postupanje bilo suprotno načelima diobe vlasti, vladavine prava i pravne sigurnosti. Praksa Hrvatskog sabora na žalost pokazuje da nije sasvim imun na takva iskušenja (v. supra u poglavlju 2.5.).

Za isključivanje takve mogućnosti kao i ostalih mogućih zloupotreba instituta vjerodostojnog tumačenja moguća su dva rješenja.

Prije svega vjerodostojno tumačenje moguće je učiniti potpuno nepotrebnim kvalitetnom stručnom pripremom prijedloga zakona i odgovarajućom raspravom u postupku njegova donošenja. Naime prijedlozi zakona osim samog zakonskog teksta sadrže i dio koji se odnosi na ocjenu stanja te željene ciljeve i očekivane rezultate

77 Ustavni sud, Rješenje U-I-2488/2004 od 24. listopada 2007., NN br. 133/07, točke 5.-7.

odnosno posljedice koje će proisteći njegovim donošenjem kao i obrazloženje predloženih zakonskih odredbi. Upravo ti dijelovi mogu biti izuzetno vrijedni i važni za tumačenje teksta zakona u cjelini kao i svake pojedine njegove odredbe. Iz njih bi svi zainteresirani subjekti, uključujući i sudove, u slučaju dvojbe trebali moći pronaći namjeru zakonodavca, što bi im u primjeni zakona pomoglo u tumačenju njegovih odredbi. Ti su materijali trajno dostupni na internetskoj stranici Hrvatskoga sabora. Na žalost, treba konstatirati da se u većini slučajeva izradi tih dijelova prijedloga zakona, a osobito obrazloženju pojedinih odredbi, pristupa nezainteresirano i površno, uglavnom samo radi zadovoljenja forme i ne služe gotovo ničem drugom.<sup>78</sup> Takvu praksu svakako treba mijenjati, čak i bez obzira na problem vjerodostojnog tumačenja.<sup>79</sup>

Druga mogućnost je uspostaviti djelotvoran postupak nadzora nad donošenjem vjerodostojnog tumačenja. Instrumenti za to već postoje: zahtjev i prijedlog za pokretanje postupka ocjene suglasnosti s Ustavom pred Ustavnim sudom na temelju Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (NN broj 49/02 - pročišćeni tekst). U tom postupku Ustavni sud bi trebao primjenom odgovarajućih testova (ustavnosti, razmjernosti, diskriminacije, nužnosti i dr.)<sup>80</sup> ispitati je li Hrvatski sabor danim vjerodostojnim tumačenjem ostao u granicama zakonskog tumačenja, odnosno davanja odgovora na pravnu dvojbu koje značenje treba dati određenoj zakonskoj odredbi ili je tu granicu prekoračio te na temelju toga odlučiti je li ono u skladu s Ustavom pa ako utvrdi da nije, ukinuti ga. Međutim, da bi taj nadzorni postupak bio djelotvoran, treba mijenjati ustavnosudsku praksu. Naime, s obzirom na učinke vjerodostojnog tumačenja, ustavnosudski postupak trebao bi biti hitan. Ustavni sud trebao bi odmah uzeti u razmatranje takav predmet i donijeti svoju odluku u najkraćem mogućem roku, što sada nije praksa, a rezultat je da od svih do sada pokrenutih

78 Kao primjer može se navesti Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o elektroničkim komunikacijama (P.Z.E. 864) koji je bio razmatran na 23. sjednici 6. saziva Hrvatskoga sabora u srpnju 2011. Izvorni tekst Zakona o elektroničkim komunikacijama (NN broj 73/08) ima ukupno 135 članaka. Navedeni Prijedlog izmjena i dopuna sadrži ukupno 118 članaka, dakle gotovo isto kao i izvorni tekst, što znači da se on mijenja skoro u cijelosti. No u dijelu Prijedloga izmjena i dopuna koji govori o ocjeni stanja, pitanjima koja se njime trebaju urediti i posljedicama koje će njegovim donošenjem nastati navode se samo opće fraze o usklađivanju s mjerodavnom pravnom stečevinom Europske unije, institucionalnom jačanju, osiguranju neovisnosti i samostalnosti regulatornog tijela, jačanju jedinstvenog tržišta, povećanju konkurentnosti i slično, bez ikakvih konkretnih pojašnjenja, tumačenja i usmjerenja koja bi se mogla koristiti u primjeni zakona. U obrazloženju Prijedloga daje se samo usporedni prikaz podudaranja njegovih odredbi s propisima Europske unije, ponovno bez ikakvih objašnjenja korisnih za njihovu konkretnu primjenu. Hrvatski sabor, Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o elektroničkim komunikacijama, s Konačnim prijedlogom zakona (P.Z.E. 864), <[www.sabor.hr/Default.aspx?art=40364](http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=40364)>, pristup: 15. ožujka 2014.

79 Čini se da u tom pravcu ipak ima pomaka. Primjerice Prijedlog zakona o lokalnim izborima (P.Z. 185) koji je bio razmatran na 6. sjednici 7. saziva Hrvatskoga sabora u listopadu 2012., u dijelu o ocjeni stanja kao i u obrazloženju članaka detaljno i precizno pojašnjava značenje pojedinih odredbi, osobito onih rješenja koja su nova u odnosu na prethodna ili se od njih bitno razlikuju. Hrvatski sabor, Prijedlog zakona o lokalnim izborima (P.Z. 185), <[www.sabor.hr/Default.aspx?art=50555](http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=50555)>, pristup: 15. ožujka 2014.

80 O sadržaju pojedinih testova opširnije v. Omejec, J., op. cit., str. 1253-1267. i 1332-1338.

ustavnosudskih postupaka niti jedan nije završen meritornom odlukom.

### **3. ZAKLJUČAK**

Vjerodostojno tumačenje pravni je institut kojem je inherentan retroaktivni učinak i utjecaj na različite postupke koji su u tijeku pa tako i pendentne sudske postupke. Zbog toga je podvrgnut ozbiljnoj kritici dijela pravne teorije. Pritom je s pravnog aspekta manje važno pitanje ima li on preddemokratsko i/ili boljševičko podrijetlo te duguje li svoju opstojnost u suvremenim pravnim poredcima takvim ideološkim opredjeljenjima. Puno je važnije naći odgovor na pitanje kako kontrolirati njegovo korištenje i onemogućiti mogućnost zloupotrebe na način kojim će se zaštititi ustavna načela diobe vlasti, vladavine prava i pravne sigurnosti, a koja zbog njegovih učinaka mogu biti ugrožena ili povrijeđena. Dva su načelna odgovora na to pitanje: ukloniti ga potpuno iz pravnog poretka ili osigurati njegov djelotvoran ustavnosudski nadzor. Postoji naravno i treća, u hrvatskoj realnosti, na žalost, možda najizglednija mogućnost - ništa ne mijenjati. To međutim znači da svi problemi i dvojbe vezane uz institut vjerodostojnog tumačenja ostaju i dalje aktualni, što za pravni poredak nikako nije dobro.

Summary

## AN AUTHENTIC INTERPRETATION OF LAWS

Authentic interpretation of laws is a legal institute whereby a legislator gives the authentic meaning to a specific legal norm in case of its incorrect or diversified interpretation in practice. It has the same legal force as the law. Retroactivity and influence on pending cases are its inherent characteristics. Due to these characteristics and their relation to the principles of the rule of law, legal certainty and separation of powers, it is subjected to severe criticism not only by legal theory but also legal practice. The author analyses the institute of authentic interpretation from historical and comparative point of view and through the Croatian normative regulation, practice of the Croatian Parliament and academic debate, including opinions in favour as well as against it. On these grounds the author concludes that higher quality of law making procedure could make the authentic interpretation dispensable. On the other hand, should this institute be kept in the legal order it is essential to receive more effective constitutional control.

**Key words:** *interpretation of laws, authentic interpretation, retroactivity, the Croatian Parliament.*

Zusammenfassung

## UNBEDENKLICHE GESETZESAUSLEGUNG

Unbedenkliche Gesetzesauslegung ist ein Rechtsinstitut, mit welchem der Gesetzgeber im Falle falscher oder unterschiedlicher Auslegung einer Gesetzesbestimmung in Praxis und wegen derer richtiger Auslegung und einheitlicher Anwendung ihre authentische Bedeutung durch die als Gesetz gültige Akte feststellt. Hauptmerkmale dieses Instituts sind Retroaktivität und pendente Verfahren. Wegen dieser Merkmale und ihrem Verhältnis gegenüber den Grundsätzen von Rechtsstaatlichkeit, Rechtssicherheit und Gewaltenteilung wird unbedenkliche Gesetzesauslegung scharfer Kritik der Rechtstheorie und Rechtspraxis ausgesetzt. Das Institut unbedenklicher Gesetzesauslegung wird in der Arbeit durch historisch-komparative Perspektive, normative Regelung in der Republik Kroatien, Praxis des Kroatischen Sabor und die Stellungnahmen von Theoretikern, die das Institut entweder befürworten oder bestreiten, dargestellt. Aufgrund dessen wird abschließend betont, dass das Institut nicht mehr nötig wäre, wenn man die Vorbereitung und Erlassung von Gesetzen auf ein höheres Qualitätsniveau bringen würde. Andererseits, falls man das Institut in der Rechtsordnung behalten würde, müsste man wirksamere Verfassungskontrolle über das Institut ausüben.

**Schlüsselwörter:** *Gesetzesauslegung, unbedenkliche Auslegung, Retroaktivität, Kroatischer Sabor.*

## Riassunto

**L'INTERPRETAZIONE AUTENTICA DELLA LEGGE**

L'interpretazione autentica delle legge è un istituto giuridico mediante il quale il legislatore in caso di interpretazione errata o divergente di una determinata disposizione di legge nella prassi, al fine di una corretta interpretazione e di un'applicazione unitaria, accerta il suo significato autentico con un atto avente forza di legge. Le sue caratteristiche insite sono la retroattività e l'efficacia sui procedimenti pendenti. Per via di queste caratteristiche ed in ragione del loro rapporto con i principi dello stato di diritto, della certezza del diritto e della ripartizione dei poteri, l'interpretazione autentica è soggetta a serie critiche sia da parte della dottrina, che della giurisprudenza. L'autore analizza l'istituto dell'interpretazione autentica attraverso una prospettiva storico comparata, attraverso la disciplina normativa nella Repubblica di Croazia, attraverso la prassi del parlamento croato ed attraverso gli orientamenti dei teorici che sono contrari o a favore dello stesso. In base a ciò espone le proprie conclusioni circa il fatto che con procedimenti legislativi maggiormente attenti alla qualità l'istituto dell'interpretazione autentica potrebbe divenire inutile. Se, tuttavia, lo si volesse mantenere nell'ordinamento giuridico, sarebbe senz'altro necessario provvedere ad una vigilanza costituzionale più efficace.

**Parole chiave:** *interpretazione della legge, interpretazione autentica, retroattività, Parlamento croato.*