

RASUĐIVANJE O ZAKONODAVNOM (VJERODOSTOJNOM) TUMAČENJU U TEORIJI RICCARDA GUASTINIJA I PRAKSI USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE

Prof. dr. sc. Žaklina Harašić*
Izv. prof. dr. sc. Mario Krešić**

UDK 342.565.2(497.5)
<https://doi.org/10.30925/zpfsr.46.3.2>
Ur.: 11. listopada 2025.
Pr.: 10. studenoga 2025.
Izvorni znanstveni rad

Sažetak

U ovom radu prikazat će se teorijski okvir za analizu instituta zakonodavnog (vjerodostojnog) tumačenja. Prikazat će se i argumentacija Ustavnoga suda Republike Hrvatske od 11. srpnja 2023. kojom je ukinuo vjerodostojno tumačenje zakona u hrvatskom pravnom sustavu. Unutar teorijskog okvira posebno će se obraditi pojam tumačeće norme, usporediti zakonodavnu i tumačeću normu s obzirom na strukturu, funkciju i sposobnost djelovanja norme te stvaranje novog prava, uvesti tri varijante teorije o načelu diobe vlasti te prikazati elemente sudbene i tumačeće norme u kontekstu teorije o diobi vlasti. Unutar prikaza rasuđivanja Ustavnog suda prikazat će se uvidi Suda o prirodi vjerodostojnog tumačenja i razlozi koje navodi kao argumentaciju za ukidanje toga instituta. Na temelju postavljenoga teorijskog okvira analizirat će se rasuđivanje Ustavnoga suda.

Ključne riječi: *tumačenje; tumačeća norma; vjerodostojno tumačenje; Ustavni sud Republike Hrvatske; dioba vlasti.*

1. UVOD

Ustavni sud Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: US) u odluci broj U-I-4957/2015. od 11. srpnja 2023. ukinuo je „vjerodostojno“ (zakonodavno, autentično) tumačenje zakona. Iz navedene odluke US-a i stajališta pravnih autora¹ proizlazi

* Dr. sc. Žaklina Harašić, redovita profesorica, Sveučilište u Splitu, Pravni fakultet; zaklina.harasic@pravst.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4395-3114>.

** Dr. sc. Mario Krešić, izvanredni profesor, Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet; mario.kresic@pravo.unizg.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0014-4157>.

1 Primjerice, hrvatski autori: Siniša Rodin, „Demokratsko-pluralistička kritika instituta tzv. vjerodostojnog tumačenja“, *Informator* 53, br. 5337-5338 (2005): 1-4; Vladimir Pezo, ur., *Pravni leksikon* (Zagreb: Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2007.), 52-53; Žaklina

da se institut vjerodostojnog tumačenja prvenstveno ukida zbog narušavanja načela trodiobe vlasti, a dovodi u pitanje i ostvarivanje drugih ustavnih načela.

U ovom radu pokušat će se pokazati kako se teorijskopравни uvidi mogu rabiti za analizu odluka pravnih praktičara na primjeru navedene odluke US-a.

Za analizu pravne prakse odabrali smo praksu hrvatskoga Ustavnog suda jer su njegove odluke imale neposredan pravni učinak na taj institut, pri čemu je Sud u obrazloženju dotaknuo neka pitanja o prirodi instituta i ponudio argumente koji se mogu prosuđivati iz teorijsko-pravnog aspekta. Teorija prava pružila je niz uvida o prirodi toga instituta i problemima u pravnom poretku vezanima uz njegovo postojanje.² Pri tome je talijanska teorija prava o vjerodostojnom tumačenju nezaobilazna je jer je obradila dugogodišnju raspravu o postojanju toga instituta u talijanskom pravnom poretku.³ Kod oblikovanja teorijskog okvira koristit ćemo se temeljnim uvidima Riccarda Guastinija zato što temu vjerodostojnog tumačenja obrađuje u kontekstu teorija o normama, diobi vlasti, tumačenju i pravnom rasuđivanju (što je nužno za razumijevanje prirode vjerodostojnog tumačenja) i zato što njegov prikaz odražava sve uvide talijanske teorije prava i pravne znanosti bitne za ovaj rad.

Najprije će se prikazati teorijski okvir za analizu instituta zakonodavnog (vjerodostojnog, autentičnog) tumačenja. Taj okvir temelji se na usporedbi sudbenog i zakonodavnog tumačenja kako bi se uputilo na prirodu zakonodavnog tumačenja (sekcija 2) i stavljanja zakonodavnog tumačenja u kontekst teorija o diobi vlasti da bi se uputilo na razloge za (ne)opravdanost postojanja zakonodavnog tumačenja (sekcija 3). Zatim će se prikazati rasuđivanje US-a o prirodi vjerodostojnog (zakonodavnog) tumačenja (sekcija 4) i razlozima zbog kojih smatra da je njegovo postojanje

-
- Harašić, „Viskovićeva teorija tumačenja u pravu“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 48, br. 1 (2011): 63; Jadranko Jug, „Primjena pravnih načela u odlukama Vrhovnog suda Republike Hrvatske“, pristup 12. rujna 2025., https://www.vsrh.hr/custompages/static/HRV/files/JugJ_Primjena-pravnih-nacela-u-odlukama-VSRH.pdf; Teodor Antić, „Vjerodostojno tumačenje zakona“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 36, br. 5 (2015): 161-200; Gordan Struić, „Vjerodostojno tumačenje zakona u hrvatskom parlamentarnom pravu od 1947. do danas“, *HKJU-CCPA* 16, br. 3 (2016): 553-585; Gordan Struić, „Ukidanje instituta vjerodostojnog tumačenja zakona“, *Informator*, br. 6803 (2023): 1-6; te u djelima općeteorijskog karaktera: Duško Vrban, *Država i pravo* (Zagreb: Golden Marketing, 2003.), 469; Nikola Visković, *Teorija države i prava* (Zagreb: Birotehnika CDO, 2006.), 245-246; Vjekoslav Miličić, *Opća teorija prava i države* (Zagreb: Vlastita naklada, 2008.), 180.
- 2 Pitanje autentičnog tumačenja u teoriji prava povezano je s analizom spoznajnih i voljnih komponenti u procesu tumačenja te s problemom pravne neodređenosti. Osim Guastinija, Kelsena i Rossa, ovu problematiku raspravljaju i Herbert L.A. Hart te Michael Troper. Michel Troper, „Constitutional Interpretation: a Realist View“, *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa: Lisbon Law Review* 65, br. 1-2 (2024): 55-66. Herbert L.A. Hart, *The Concept of Law* (Oxford: Clarendon Press, 1994.).
 - 3 Za pregled opsežne talijanske literature i problema kojim se bavi mogu poslužiti: Elena Orlandi, „L’interpretazione autentica nei suoi profili teorici ed applicativi“ (doktorska disertacija, Bologna: Sveučilište u Bologni, 2012.); Ilaria Rivera, *La legge di interpretazione autentica tra Costituzione e CEDU. Prvi svezak* (Rim: Ustavni sud Republike Italije, Služba za istraživanje, 2015.); Roberto Russo, *Le leggi d’interpretazione autentica al vaglio del rasoio di Occam* (Milano: Franco Angeli, 2017.).

neopravdano (sekcija 5). Nakon toga analizirat će se rasuđivanje US-a na temelju prethodno postavljenoga teorijskog okvira (sekcija 6).

2. SUDBENO I (AUTENTIČNO) ZAKONODAVNO TUMAČENJE

Zakoni i drugi normativni dokumenti mogu se tumačiti prilikom izvršavanja zakonodavne i sudbene funkcije. Sudbeno tumačenje predstavlja intelektualni proces primjene prava u sudskoj praksi, čiji se rezultat može izraziti formulom: I znači Z, gdje „I“ označava normativni iskaz (odredbu), a „Z“ normu kao njegovo značenje.⁴

Kada zakonodavac tumači vlastite normativne iskaze, takva se pojava najčešće naziva „autentično tumačenje“. Taj izraz polazi od pretpostavke da autor teksta sam objašnjava svoje djelo. Međutim, u suvremenom zakonodavnom kontekstu takvo shvaćanje nije posve točno.⁵ Zbog toga će se u nastavku umjesto toga izraza rabiti termin „zakonodavno tumačenje“.⁶ Taj izraz odgovara identitetu funkcije (zakonodavne), a ako se pojam „zakon“ shvati u materijalnom smislu – kao normativni dokument koji sadrži skup općih i *apstraktnih* normi, neovisno o tome tko ga je donio – tada se podudara i s identitetom izvora prava na istoj hijerarhijskoj razini.⁷

Dok između pojmova „sud“ i „sudbeno tumačenje“ postoji nužan odnos, veza između pojmova „zakonodavac“ i „zakonodavno tumačenje“ jest kontingentna. Međutim, ta se veza često prikazuje kao odnos koji „nužno mora ili nužno ne smije biti“. S jedne strane, tvrdi se da je, prema prirodi stvari, tumačenje isključiva nadležnost sudova te da zakonodavac ne smije tumačiti zakone.⁸ S druge strane, postoji i suprotna tvrdnja da zakonodavac mora imati ovlast „zakonodavnog tumačenja“, pri čemu se naglašavaju specifične značajke koje navodno proizlaze iz same prirode zakonodavnog tumačenja, iako tako definirana ovlast narušava načelo diobe vlasti.

Prema Guastiniju, zakonodavno tumačenje „samo po sebi *ne* predstavlja zadiranje u sudsku funkciju. Općenito govoreći, premda izvršavanje sudske funkcije pretpostavlja tumačenje, tumačenje kao takvo ne predstavlja izvršavanje sudske funkcije.“⁹ Istovremeno, Guastini kritizira kada se stvaralačka uloga zakonodavca prikriva „formom“ zakonodavnog tumačenja, uz pridavanje navodno nužnih

4 Riccardo Guastini, *Sintaksa prava* (Zagreb: Naklada Breza, 2025.), 403-404.

5 Riccardo Guastini, *Tumačenje i argumentacija* (Zagreb: Naklada Breza, 2023.), 85-86.

6 U engleskom jeziku pojam *legislative interpretation* najčešće označava sudbeno tumačenje zakona, zbog čega je preciznije rabiti izraz *authentic legislative interpretation*.

7 U talijanskoj teoriji došlo je do pojmovnog pomaka u razumijevanju „autentičnog tumačenja“: od identiteta autora, preko identiteta tijela, zatim identiteta funkcije, pa sve do identiteta istoga hijerarhijskog položaja izvora u sustavu izvora. E. Orlandi taj pomak povezuje s promjenom svijesti koja se razvila u pravnoj doktrini i teoriji prava, a koja je rezultat nezaustavljive proizvodnje normi autentičnog tumačenja unutar talijanskoga pravnog sustava (Orlandi, „L'interpretazione“). Izraz „zakonodavno tumačenje“, koji se rabi u ovome radu, odgovara identitetu funkcije (zakonodavne).

8 Veći dio povijesti pravne misli prevladavala je ideja da je zakonodavno tumačenje nešto prirodno za pravo. Timothy Endicott, „Authentic Interpretation“, *Ratio Juris* 33, br. 1 (2020).

9 Guastini, *Tumačenje*, 417.

obilježja, poput retroaktivnog (dalje: unatražnog) djelovanja.¹⁰

U nastavku će se polaziti od Guastinijevih uvida o tumačenju,¹¹ pri čemu će ti uvidi biti strukturirani tako da se jasno istakne što je zajedničko, a što različito u sudbenom i zakonodavnom tumačenju, uz dodatnu razradu pojedinih aspekata gdje je to potrebno.

2.1. Tumačeća norma

Tumačeća norma jest metanorma (norma drugog stupnja) koja se odnosi na druge norme.¹² Tumačeća norma (TN) formulira se tumačećim iskazom (TI) kojim se „nekom tekstu pripisuje neko određeno značenje ovo, a ne neko drugo“¹³ (tumačeći iskaz u užem smislu¹⁴): „T znači Z“.

Predmet tumačeće norme jest „značenje tumačenih odredbi“.¹⁵ Dakle, ona se neposredno odnosi na normativni iskaz (tumačenu odredbu) kojim se formulira neka norma. Budući da je norma „značenje tumačenih odredbi“, onda se tumačeća norma posredno odnosi na norme. Struktura tumačećeg iskaza (TI) ima sljedeći oblik: „‘Iskaz I izražava značenje Z’ [...] ‘Odredbom’ nazivamo iskaz na lijevoj strani formule, koji je predmet tumačenja, dok ‘normom’ nazivamo iskaz Z koji se nalazi na desnoj strani formule, a koji je rezultat tumačenja: no obje (I i Z) nisu drugo negoli iskazi.“¹⁶

Navedeno pokazuje da je tumačenje (bez obzira na to tko ga provodi) zapravo tumačenje normativnog iskaza koje se sastoji od formuliranja drugog iskaza (tumačećeg iskaza) „za koji se pretpostavlja da je istoznačan tumačenom iskazu“.¹⁷ Od takva uvida o tumačenju na razini iskaza lako se može prijeći na uvide o tumačenju na razini normi.¹⁸

Najprije, na razini normi može se tvrditi da tumačeća norma postoji u sustavu

10 Guastini, *Tumačenje*, 87. U hrvatskoj pravnoj literaturi obično se koristi izraz „retroaktivno“. U radu ćemo umjesto izraza „retroaktivno“ koristiti tehnički izraz „unatražno“ jer se ovaj izraz uvriježio u teoriji prava.

11 Guastini svoj prikaz o autentičnom (zakonodavnom) tumačenju temelji na opsežnoj talijanskoj pravnoj literaturi o toj pojavi (vidi bilješku iznad). Za potrebe ovoga rada dovoljno je koristiti se Guastinijevim prikazom.

12 Guastini, *Sintaksa*, 89.

13 Guastini, *Tumačenje*, 44.

14 Tumačeći iskaz u užem smislu jest iskaz odlučujućeg ili stvaralačkog tumačenja. Odlučujućim tumačenjem se tekstu pripisuje jedno značenje između više mogućih značenja. Stvaralačkim tumačenjem se tekstu pripisuje značenje izvan okvira mogućih značenja. Guastini, *Tumačenje*, 44.

15 Guastini, *Tumačenje*, 44.

16 Guastini, *Tumačenje*, 88, bilj. 17.

17 Guastini *Tumačenje*, 88.

18 Russo postupa na sličan način kada objašnjava zakonodavno (autentično) tumačenje. On rabi hipotetski model u kojem odredba X može imati tri različita značenja (X1, X2 i X3), a tumačeći zakon identificira samo jedno od njih kao „pravo“ značenje (hipotetski X1). Pritom različita značenja pripisuje trima sucima i promatra različite okolnosti zakonodavnog tumačenja iz perspektive svakoga od njih. Russo, *Le leggi*, 11-36.

normi.¹⁹ Pritom se može raditi o općoj ili pojedinačnoj normi. Potom, budući da je tumačeća norma metanorma, ona za predmet ima druge norme.²⁰ Predmet tumačeće metanorme nalazi se na lijevoj strani formule (I). Na desnoj strani formule nalazi se „značenje“ koje se pripisuje predmetu tumačeće norme (Z). Dakle, može se tvrditi da oba iskaza u formuli formuliraju norme. Iskaz I na lijevoj strani tumačeće norme nije ništa drugo nego formulacija norme. Točnije rečeno, takvim iskazom I formulirano je više normi u pravnom sustavu: N1, N2, N3 i N(n).²¹ Norma formulirana iskazom Z jedna je od tih normi na lijevoj strani formule koja se „ponavlja“ u desnom dijelu formule. Prema takvu shvaćanju, tumačeća norma može se prikazati kao norma sljedeće strukture: „Između normi N1, N2, N3 i N(n) formuliranih iskazom I, treba primijeniti N1.“

S obzirom na odnos metanorme i norme, između njih postoji logička hijerarhija.²² Tumačeća norma logički je nadređena normama na koje se odnosi. Odnos nadređenosti i podređenosti tumačećih normi i drugih normi u sustavu normi manifestira se na dva načina. Prvo, postoji odnos tumačeće norme (TN) prema normi čiji sadržaj ona „ponavlja“ u desnom dijelu formule (N1). Tumačeća norma (TN) takvoj normi N1 pripisuje „obvezu primjene“. Sekundarni odnos obuhvaća norme s lijeve strane formule koje se ne pojavljuju u desnom dijelu (N2, N3 ... Nn). Tumačeća norma (TN) tim normama pripisuje „zabranu primjene“. Dakle, funkcija tumačeće norme jest odrediti primjenu jedne norme i istovremeno otkloniti primjenu ostalih normi u sustavu.

Tumačeća norma koja proizvodi pravne učinke može biti formulirana kao iskaz normotvorca u obliku „odredbi“ (tumačeći zakoni) kojima se određuje značenje odredbe „I znači Z“ (rezultat apstraktnog tumačenja) ili kao iskaz organa primjene prava na konkretan slučaj u obliku „tumačećih premisa“ unutar pravnog rasuđivanja organa primjene (prije svega sudaca).²³ Te tumačeće premise mogu biti: normativna premisa kojom se određuje značenje odredbe „I znači Z“ (rezultat apstraktnog tumačenja)²⁴ i normativne premise kojima se činjenično stanje Č podvodi pod normu Z. Pritom se podvođenje može odnositi na razred činjeničnih stanja Č(n) (rodno podvođenje koje spada pod apstraktno tumačenje) ili na konkretno činjenično stanje Č1 (pojedinačno podvođenje kao konkretno tumačenje).²⁵

19 Guastini tumačeću normu svrstava u norme u općenitom smislu. Guastini, *Sintaksa*, 57.

20 Guastini razlikuje metanorme u užem i širem smislu. Guastini, *Sintaksa*, 161.

21 Guastini, *Tumačenje*, 29.

22 Guastini, *Sintaksa*, 323.

23 Guastini, *Tumačenje*, 244. Može se prigovoriti da prva premisa, kojom se utvrđuje pravilo za primjenu, nema svojstvo norme. Za potrebe ovoga rada tu će se premisu smatrati normom. U korist takva razmišljanja navodi se kratko. „U teoriji prava raširena je teza da su deontički iskazi odgovarajući oblik za opisivanje sadržaja normi“, a sudac poput jeke ponavlja već postojeću normu (vidi: Guastini, *Sintaksa*, 42, bilješka 10). Iskaz suca može se shvatiti za potvrđivanje ili ponavljanje norme, čime ju sudac odobrava (vidi: Guastini, *Sintaksa*, 72, bilješka 24). Sudac provodi „odlučujuće tumačenje“ izborom između postojećih normi ili pripisivanjem novog značenja (vidi: Guastini, *Sintaksa*, 355). Takvom odlukom sudac zapravo za potrebe rješavanja spora utvrđuje da se neka norma mora primijeniti.

24 Guastini, *Tumačenje*, 24.

25 Guastini, *Tumačenje*, 33.

2.2. Postoji li razlika između zakonodavnog i sudbenog tumačenja?

Pod pretpostavkom da samo zakonodavac i sudac „izravno“ stvaraju pravne norme,²⁶ vrijedno je usmjeriti se na ispitivanje njihove aktivnosti kada se postavlja pitanje postoji li razlika između tumačećih normi koje proizvodi zakonodavni organ i tumačećih normi koje proizvodi sudski organ.

Kao što je pokazano, u odnosu na strukturu i funkciju norme²⁷ razlika ne postoji, pa će se pozornost usmjeriti na sljedeća tri kriterija.

(1) Sposobnost djelovanja norme s obzirom na subjekte.

Zakonodavna tumačeća norma jest opća norma, što znači da ima sposobnost „općeg“ djelovanja,²⁸ tako da se odnosi na sve pojedinačne činjenične situacije predviđene razredom činjeničnih stanja.²⁹ Ona ima sposobnost djelovanja prema svima (*erga omnes*): „obvezuje svaki subjekt normativnog poretka“.³⁰ Svaki subjekt normativnog poretka mora se ponašati sukladno normi koju tumačeća norma određuje kao obveznu i zanemariti druge norme za koje iz tumačeće norme proizlazi da su zabranjene. Eksplicitno to je obveza sudaca (i drugih organa primjene prava), a implicitno i svih ostalih subjekata pravnog poretka.

Sudbena tumačeća norma jest pojedinačna norma, što znači da ima sposobnost „pojedinačnog“ djelovanja, tako da se odnosi samo pojedinačne činjenične situacije koje su predmet sudskog postupka. Ona ima sposobnost djelovanja samo prema subjektima u konkretnom sudskom postupku (*inter partes*).³¹ Međutim, moguće je da se tumačećoj normi suca – koja bi prema definiciji pravosuđenja (sudovanja)³² trebala proizvoditi pravni učinak samo za pojedinačne činjenične situacije i pojedinačne subjekte – otvoreno ili prikriveno pripiše sposobnost djelovanja *erga omnes*. Takvo je pripisivanje otvoreno kada pravni poredak formulira pravilo prema kojemu „sudske odluke imaju karakter obvezujućeg presedana“.³³ Ono je prikriveno kada pravni poredak ne sadrži takvo izraženo pravilo, ali propisuje ujednačavanja sudske prakse na način koji dovodi do učinka obvezujućih presedana ili omogućuje da se unutar sudske profesije prevladavajuće shvaćanje prema kojem „X znači T“ „nametne“ pojedinačnim sucima.³⁴

26 Kelsen naziva „autentičnim tumačenjem“ ono tumačenje koje stvara pravo. Hans Kelsen, *Pure Theory of Law* (Clark, New Jersey: The Lawbook Exchange, 2005.), 354.

27 Vidi gore. Slično našem razmišljanju da je tumačeća norma upućena sucima, Puggiotto smatra da je pravi, prirodni primatelj zakonodavne intervencije autentičnog tumačenja sudska vlast te da interpretativno pravo nije upravljeno subjektima kojima se upravlja tumačenim pravom, već sucu kao provoditelju toga prava. Andrea Puggiotto, *Leggi interpretative e funzione giurisdizionale*, u: *Le Leggi di interpretazione autentica tra Corte Costituzionale e Legislatore. Atti del Seminario di Roma del 5 ottobre 2000*, ed. Adele Anzon (Torino: Giappichelli, 2001.), 56.

28 Guastini, *Sintaksa*, 413.

29 Guastini, *Sintaksa*, 51.

30 Guastini, *Tumačenje*, 83.

31 Guastini, *Sintaksa*, 51, 409, 413.

32 Vidi razliku između zakonodavstva i pravosuđenja (sudovanja) u: Guastini, *Sintaksa*, 409-413.

33 Guastini, *Sintaksa*, 414.

34 Guastini navodi pojavu „živućeg“ prava, „to jest nekog ustaljenog (sudskog) tumačenja“.

(2) Sposobnost djelovanja norme s obzirom na vrijeme.

S jedne strane, sudbena tumačeća norma ima sposobnost djelovanja na slučaj koji se dogodio u prošlosti,³⁵ ali samo ako je prošli događaj predmet suđenja. Sudbena tumačeća norma koja otvoreno ili prikriveno djeluje *erga omnes* ima sposobnost djelovanja za buduće slučajeve. S druge strane, zakonodavno tumačenje djeluje na sve buduće događaje i prema tradicionalnoj teoriji o zakonodavnom tumačenju unatrag na sve prošle događaje iako se to poriče jer se tvrdi da ovim tumačenjem nije stvorena nova norma.³⁶

(3) Stvaranje novoga prava.

Sudovi primjenjuju postojeće pravo.³⁷ Prema tome, ni sudbena tumačeća norma ne stvara novo pravo, već utvrđuje primjenu postojećega prava. Istina, sudac može iznimno pristupiti i stvaralačkom tumačenju kojim zapravo stvara novo pravo,³⁸ ali takva aktivnost ne može biti prikazana kao redovna zakonodavna aktivnost i mora se barem prikazati³⁹ kao primjena postojećeg prava.⁴⁰ Osim toga, pretpostavlja se da odluke sudova djeluju *inter partes*, pa kada bi i došlo do stvaranja nove norme, ona ne stvara pravne učinke prema svima. Međutim, kao što je rečeno, moguće je da pravni poredak omogućuje „presedane“ koji djeluju obvezujuće za sve buduće slučajeve, čime se ostvaruje učinak *erga omnes*. Poseban su slučaj nove norme koje djeluju *erga omnes* i unatrag, što bi se moglo dogoditi djelovanjem ustavnih sudova.

Zakonodavne norme stvaraju novo pravo. Nasuprot tome, prema tradicionalnom shvaćanju, „tumačeće odredbe“ zakonodavnog tumačenja ne stvaraju novo pravo.⁴¹ Prema takvu shvaćanju, zakonodavac tumačećom odredbom samo ispravlja zablude koja pogreškom postoji u (sudskoj) praksi i samo potvrđuje jedino pravo značenje koje je od početka postojalo.⁴² Ako je to željena svrha zakonodavnog tumačenja, treba provjeriti odgovara li aktivnost zakonodavnog tumačenja navedenoj svrsi. Mogu se razlikovati tri faktične situacije.⁴³

(1) Postoji okvir više značenja odredbe koja se tumači, a zakonodavac odabire

Guastini, *Tumačenje*, 87. Moguće je da pravni poredak normativno uređuje djelovanje sudaca na način da uspostavlja institucionalni nadzor nad sadržajem sudskih presuda radi ujednačavanja prakse i/ili nameće obvezatnost mišljenja sudskih odjela u radu sudaca. Vidi o „živućem pravu“ i (prikrivenim) presedanima u talijanskom pravnom poretku: Gennari Santorelli, „The Effectiveness of the Law“, *The Italian Law Journal* 6, br. 1 (2020).

35 U tom smislu, prema Guastinijevu shvaćanju unatragnog djelovanja norme, sudska odluka djeluje unatrag.

36 Vidi dolje.

37 Guastini, *Sintaksa*, 414.

38 To se događa kada sudac ne vrši odlučujuće, nego stvaralačko tumačenje. Osim toga, vidi o stvaralačkoj djelatnosti sudova u Guastini, *Sintaksa*, 414-416.

39 Alf Ross, *On Law and Justice* (Clark, New Jersey: The Lawbook Exchange, 2004.), 139.

40 Uz navode o „stvaralačkoj djelatnosti“ sudova, relevantni su i Guastinijevi navodi o pravnom konstruiranju i nejasnoj granici između pravnog konstruiranja i stvaranja prava. Vidi: Guastini, *Sintaksa*, 387.

41 Guastini to shvaćanje naziva „tradicionalnom doktrinom“ o zakonodavnom tumačenju. Vidi: Guastini, *Tumačenje*, 86.

42 Guastini, *Tumačenje*, 84.

43 Guastini, *Tumačenje*, 87.

jedno unutar tog okvira.

(2) Postoji okvir više značenja odredbe koja se tumači, a zakonodavac dodaje novo značenje izvan okvira.

(3) Postoji ustaljeno značenje odredbe u (sudskoj) praksi, a zakonodavac stipulira novo značenje suprotno takvoj praksi.

U prvom slučaju nema stvaranja prava, pa zakonodavno tumačenje odgovara svojoj svrsi, dok u preostalim dvama slučajevima zakonodavac prikriveno stvara pravo pod krinkom tumačenja te nije moguće opravdati takvu aktivnost navodnom svrhom zakonodavnog tumačenja. Ako bi zakonodavac želio stvoriti novo pravo, on to uvijek može napraviti svojom redovnom aktivnošću stvaranja normi, pa se za stvaranje normi ne treba koristiti tumačecim normama. U oba slučaja, donošenjem novih zakona ili tumačenjem postojećih, pretpostavlja se da norme zakonodavca djeluju *erga omnes*.

3. TUMAČEĆA NORMA I TEORIJE O DIOBI VLASTI

Predložiti će se tri načina razumijevanja načela diobe vlasti.

(1) Prema teoriji narodnog suvereniteta,⁴⁴ sudstvo treba biti podređeno zakonodavnoj vlasti. Teorija naglašava načelo zakonitosti pravosuđenja (sudovanja), prema kojemu sudovi trebaju odlučivati isključivo na temelju zakona, pri čemu pravo stvara jedino pravno neograničeni zakonodavac. Sudbeno stvaranje prava treba onemogućiti tako da se od sudova zahtijeva mehanička primjena normi bez ikakva tumačenja.⁴⁵ Međutim, takav zahtjev nije realno ostvariv s obzirom na samu prirodu prava.⁴⁶

(2) Liberalna teorija o uravnoteženju vlasti⁴⁷ priznaje zakonodavnu i sudsku djelatnost kao nužne funkcije u procesu stvaranja prava, ali dopušta i „ispravljanje sudskih tumačenja koja odstupaju od zakonodavne politike“.⁴⁸ Sudbeno stvaranje prava može se, primjerice, ograničiti obvezom sudova da u slučaju nejasnih odredbi zatraže tumačenje od zakonodavca (fr. *référé législatif*).⁴⁹ Iako takav zahtjev nije u suprotnosti s prirodom prava, njegovo provođenje suočava se s praktičnim izazovima u reguliranju zakonodavnog tumačenja, o čemu će biti više riječi u nastavku.

(3) Suprotno takvim teorijama, razvila se teorija koja se može nazvati teorijom sudske zaštite ljudskih prava, koja postavlja sudstvo iznad zakonodavne vlasti.⁵⁰

44 Ovdje se referiramo na ono što Guastini naziva „demokratska doktrina narodne suverenosti“. Guastini, *Tumačenje*, 90.

45 Guastini, *Tumačenje*, 92.

46 Pravo je jezična pojava i tekstove uvijek treba tumačiti. Vidi, primjerice, o konstruktivnom karakteru sudbene primjene prava: Ross, *On Law and Justice*, 137-138. Kelsen, *Pure Theory of Law*, 353-356.

47 Ovdje se referiramo na ono što Guastini naziva „liberalna doktrina – monteskijevskoga podrijetla – o uravnoteženju vlasti (*checks and balances*)“. Guastini, *Tumačenje*, 90.

48 Guastini, *Tumačenje*, 90.

49 Guastini, *Tumačenje*, 92.

50 Takva teorija temelji se na shvaćanju „ustavne države“, koja stoji nasuprot „zakonodavnoj državi“. Vid: Mauro Barberis, „Introduction: Legal Positivism in the 20th Century“, u: *Legal*

To se, između ostaloga, može postići onemogućavanjem zakonodavca da donosi zakonodavna tumačenja. Međutim, takav pristup nije opravdan ako se samo poziva na načelo diobe vlasti bez uključivanja argumenata o problemima zakonodavnog tumačenja. Bez obzira na varijantu konkretizacije načela diobe vlasti, ono uvijek zahtijeva da zakonodavac ne preuzima sudsku funkciju donošenja pojedinačnih odluka koja uključuje podvođenje konkretnih slučajeva pod normu.⁵¹ Ovaj zahtjev proizlazi iz teorijskog pojma pravosudnog rezervata⁵² a u pravnim porecima se oblikuje kao načelo neovisnosti sudstva.⁵³ Teza o zabrani zakonodavcu da obavlja sudsku funkciju nije u proturječnosti s tezom prema kojoj suci mogu ili čak moraju zatražiti tumačenje zakona od drugoga tijela koje ne vodi sudski postupak. Dakle, onemogućavanje zakonodavca da donosi zakonodavna tumačenja mora biti opravdano drugim zahtjevima koji proizlaze iz načela diobe vlasti. Opravdanje se mora potražiti s obzirom na razliku u stvaranju normi te svojstvima osobne i vremenske sposobnosti djelovanja normi, o čemu će biti više riječi u nastavku.

3.1. Djelovanje norme s obzirom na subjekte u kontekstu teorija o diobi vlasti

Dok tumačeća norma zakonodavca ima sposobnost djelovanja na sve subjekte pravnoga poretka, tumačeća norma suca ima sposobnost djelovanja samo na konkretne subjekte u sporu. Prema tome, zakonodavca bi obvezivale sve tumačeće norme, a to znači da se njima i sudovi podvrgavaju zakonodavstvu.

Međutim, postoji protuteža takvoj „nadmoći“ zakonodavca nad sudstvom. Budući da je zakonodavna tumačeća norma formulirana u odredbe zakonodavca, i sama je podložna tumačenju sudova. Ako se tumačeća norma suda kojom se tumači zakonodavna tumačeća odredba u nekom konkretnom slučaju prihvati kao „presedan“ koji suci slijede, ona će se primjenjivati na sve slične slučajeve u budućnosti i tako prikriveno proizvesti učinak kao da se radi o *erga omnes* učinku sudbene norme. No, i u tom slučaju zakonodavcu uvijek ostaje mogućnost da zakonodavnom djelatnošću ispravi buduću sudbenu politiku na način da donese novi zakon koji djeluje za sve buduće slučajeve.

Dakle, s obzirom na djelovanje norme na subjekte, može doći do korištenja tumačećih normi kako bi sudski ili zakonodavni organi nametnuli svoje viđenje uređenja društvenih odnosa. Pritom čini se da ne postoji problem s načelom diobe vlasti dok god se *erga omnes* učinak tumačećih normi razmatra u kontekstu djelovanja za buduće slučajeve.

Philosophy in the Twentieth Century: The Civil Law World, Vol II, eds. Enrico Pattaro Enrico i Corrado Roversi (Dordrecht: Springer Nature, 2016.), 181-185. O načelu ustavnosti vidi: Guastini, *Sintaksa*, 140-141.

51 Guastini, *Sintaksa*, 326.

52 Guastini, *Sintaksa*, 416.

53 O načelu neovisnosti sudbene vlasti u pravnom poretku Republike Hrvatske vidi primjerice: Mario Jelušić, „O odnosima izvršne vlasti s pravosuđem i ustavnim sudom“, u: *Konstitucionalizacija demokratske politike*, ur. Arsen Bačić i Jakša Barbić (Zagreb: HAZU, 2013.), 76-79.

3.2. *Djelovanje tumačećih normi s obzirom na stvaranje prava u kontekstu teorija o diobi vlasti*

S obzirom na načelo diobe vlasti, problem postoji ako sudska norma stvara novo pravo, što zahtijeva posebno opravdanje. Problem ne postoji ako zakonodavna norma stvara novo pravo koje djeluje ubuduće. Problem ne postoji ni ako zakonodavna norma stvara novo pravo koje djeluje unatrag ako postoji opravdanje s obzirom na načelo diobe vlasti. Problem može postojati ako je takvo unatrag djelovanje izvan ograničenja postavljenih pravnim sustavom. No samo po sebi to nije problem s obzirom na načelo diobe vlasti dok god takvo unatrag djelovanje novih normi ne predstavlja miješanje u obavljanje sudske vlasti.

Motiv za uvođenje i očuvanje zakonodavnog tumačenja može se potražiti u tradicionalnom shvaćanju prema kojemu tumačeća norma smije djelovati unatrag jer ne stvara novu normu. Motiv bi bio da se stvaranjem tumačeće norme u pravni sustav uvede nova norma koja djeluje unatrag. Ta bi teza otpala kada bi se tumačeća norma u pravnom sustavu uredila tako da djeluje samo ubuduće. Osim toga, toj se tezi može prigovoriti i na sljedeći način. Ako zakonodavac želi da se njegova nova norma primjenjuje unatrag (uključujući i sudske postupke u tijeku i već okončane sudske postupke), on može uvijek tako odrediti prilikom stvaranja nove norme. Zašto onda prikrivati unatrag djelovanje novostvorene norme pod krinkom tumačenja?⁵⁴ Odgovor je možda u ustavnim ograničenjima za korištenje unatrag normi koje bi se mogle izbjeći zakonodavnim tumačenjem koje navodno „prema prirodi stvari“ djeluje unatrag jer ne stvara novo pravo. Na takvo možebitno izbjegavanje pravnih ograničenja treba posebno obratiti pozornost u kontekstu načela diobe vlasti ako unatrag djelujuća norma predstavlja miješanje zakonodavca u obavljanje sudske vlasti.

3.3. *Unatrag djelovanje⁵⁵ tumačećih normi i načelo diobe vlasti*

Sudbena tumačeća norma ima sposobnost djelovanja na slučaj koji se dogodio u prošlosti, ali samo ako je takav slučaj predmet suđenja. Međutim, sudbena tumačeća norma koja otvoreno ili prikriveno djeluje *erga omnes* ima i sposobnost djelovanja za buduće slučajeve. Za zakonodavnu tumačeću normu pretpostavlja se da djeluje unatrag, čak i ako tako nije izričito određeno.⁵⁶ Takva pretpostavka nije pravno formulirana, nego je rezultat tradicionalnog shvaćanja pojma „zakonodavne tumačeće norme“.⁵⁷

Moguće je to „prirodno unatrag djelovanje“ zakonodavnog tumačenja

54 Prema mišljenju Guastinija, zakonodavac ima pravo inovirati pravo i mijenjati „živuće pravo“, ali ne može se uvjerljivo opravdati da to radi formom tumačećeg zakona i njegovim posljedičnim unatrag djelovanjem. Guastini, *Tumačenje*, 87.

55 O unatrag djelovanju normi u novijim radovima vidi: Svan Relac, *Unatrag djelovanje normi* (Zagreb: Sveučilište u Zagrebu Pravni fakultet, 2024.).

56 Guastini, *Tumačenje*, 84-85.

57 Guastini takvo shvaćanje naziva klasičnim, tradicionalnim shvaćanjem zakonodavnog tumačenja. Guastini, *Tumačenje*, 84-85.

povezati sa shvaćanjem da su suci dužni primjenjivati tumačeće norme zakonodavca i u sudskim postupcima koji su u tijeku (unatražno djelovanje norme u slabom smislu)⁵⁸. Moguće je ići i korak dalje na tragu „prirode unatražnog djelovanja“ zakonodavnog tumačenja te smatrati da je zakonodavna tumačeća norma obvezujuća uvijek, uključujući i situacije za koje je već donesena pravomoćna presuda (unatražno djelovanje norme u jakom smislu⁵⁹). Argument za takvo obvezivanje sudaca isti je kao i za tvrdnju o „prirodnom unatražnom djelovanju“ zakonodavnog tumačenja: zakonodavac takvim tumačenjem nije stvorio novu normu.

Unatražnim djelovanjem tumačećih normi zakonodavac se uključuje u obavljanje sudske funkcije kada ne izuzima unatražno djelovanje za slučajeve koji su predmet završenoga sudskog postupka ili sudskog postupka u tijeku. Nedopuštena intervencija zakonodavca očita je u slučaju unatražnog djelovanja „u jakom smislu“,⁶⁰ pri čemu dolazi do povrede načela presuđene stvari, što predstavlja izravno ometanje sudske funkcije.⁶¹ Intervencija zakonodavca u sudsku funkciju putem zakonodavnog tumačenja u slučajevima kada se sudski postupak još vodi zahtijeva detaljniju analizu.

Prva situacija nastaje ako pravni sustav dopušta da zakonodavac na zahtjev suca za vrijeme trajanja sudskog postupka proizvede tumačeću normu. Ta situacija predstavlja intervenciju zakonodavca u sudski postupak, ali ona je opravdana jer je inicirana na traženje suca koji se suočava s neodređenošću prava.⁶² Međutim, takvo dopuštenje nije moguće u sustavima koji sadržavaju načelo zakonitosti pravosuđenja (sudovanja), prema kojemu sudovi ne smiju odbiti primjenu zakona pod izlikom čekanja na tumačenje zakonodavca.⁶³ Druga je situacija kada se zakonodavac miješa u sudski postupak na vlastitu inicijativu bez zahtjeva suca. Analiza te situacije može uključiti dvije usporedbe zakonodavnog tumačenja s drugim sličnim aktivnostima.

Prva se usporedba tiče aktivnosti zakonodavnog tumačenja u odnosu na aktivnost donošenja novih zakona s unatražno djelujućim učinkom. Prvom aktivnošću ne stvaranju se nove norme za suca, nego se uređuje primjena već postojećih normi. Drugom aktivnošću stvaraju se nove norme s unatražno djelujućim učinkom.⁶⁴ Ako pravni sustav već dopušta zakonodavcu stvarati nove norme koje se unatražno primjenjuju na postupke u tijeku, opravdano bi bilo dopustiti zakonodavcu

58 Guastini, *Sintaksa*, 295.

59 Guastini, *Sintaksa*, 295.

60 Guastini, *Sintaksa*, 295.

61 To znači da jedan organ poništava akte drugog organa, što znači da nema specijaliziranosti pravne funkcije (Guastini, *Sintaksa*, 320.). Načelo diobe vlasti uvijek zahtijeva da sudska vlast bude specijalizirana na način da „ni zakonodavna ni izvršna vlast ne smije biti ovlaštena opozvati ili lišavati sposobnosti djelovanja sudske odluke“. Guastini, *Sintaksa*, 326.

62 O neodređenosti prava u novijim radovima vidi: Víctor García Yzaguirre i Marin Keršić, „Between Apparency and Indeterminacy“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 62, br. 1 (2025): 1-19.

63 O načelu zakonitosti pravosuđenja (sudovanja) vidi: Guastini, *Sintaksa*, 143.

64 Prema definiciji, ovo nije norma u užem smislu. Vidi: Guastini, *Sintaksa*, 52. Iako ništa ne sprječava da u suvremenim pravnim sustavima zakonodavac stvara norme s unatražnim djelovanjem, to je ipak nešto što bi trebalo biti iznimno, a ne redovito funkcioniranje pravnog sustava.

i odlučivanje o tome koja od već postojećih normi treba biti primijenjena u sudskom postupku.

Ako su obje aktivnosti dopuštene pravnim sustavom, nužno je provesti testove opravdanosti intervencije. U slučaju zakonodavnog tumačenja potrebno je prvo provjeriti je li došlo do prikrivenog stvaranja novih normi.⁶⁵ Drugo, treba utvrditi je li pri stvaranju novih normi ili obvezivanju na primjenu jedne od već postojećih normi došlo do povrede ustavnih prava pojedinaca, posebno primjenom testova razložnosti zakona i odvagivanja načela.⁶⁶ Naime, u pravnim sustavima gdje su zajamčena ljudska prava primarna funkcija sudova jest zaštita prava pojedinca u odnosu na opću dobrobit društva i zaštitu prava drugih pojedinaca. Ako je zakonodavcu dopušteno miješanje u sudski postupak, trebao bi provoditi (sudbeno) pravno rasuđivanje kako bi se spriječilo kršenje prava pojedinca.

Druga usporedba tiče se aktivnosti zakonodavnog tumačenja u odnosu na aktivnost sudskog nadzora nad ustavnošću zakona. Nadzor nad ustavnošću zakona može biti pokrenut za vrijeme trajanja sudskog postupka. Ovisno o pravnom sustavu, sudovi sami odlučuju o primjeni zakona (difuzni nadzor) ili čekaju odluku Ustavnog suda (centralizirani nadzor).⁶⁷ U slučaju centraliziranog nadzora, ovisno o pravnom sustavu, suci mogu sami pokrenuti ocjenu ustavnosti zakona ili to može napraviti Ustavni sud i bez zahtjeva suca. Kada sudac sam zahtijeva pokretanje postupka ocjene ustavnosti, situacija je usporediva sa zahtjevom suca za intervencijom zakonodavca zbog neodređenosti prava, pri čemu prvu intervenciju provodi organ s obilježjima sudskoga tijela,⁶⁸ a drugu zakonodavni organ.

Ustavni sud može odbiti zahtjev za ocjenom ustavnosti bez prilagođujućeg tumačenja, prilagođujuće tumačiti zakon ili poništiti zakonske odredbe.⁶⁹ Odbijanje zahtjeva bez prilagođujućeg tumačenja stavlja suca u situaciju da nastavi postupak na temelju sporne zakonske odredbe. Poništenje odredbi dovodi do nastavka postupka kao da nikada nije ni postojala, što može značiti i suočavanje suca s pravnom prazninom.⁷⁰ Prilagođujuće tumačenje Ustavnog suda obvezuje suca da primijeni normu koju je Ustavni sud odabrao, dodao ili zamijenio.⁷¹ Zakonodavno tumačenje, koje ne poništava ni potvrđuje odredbu, usporedivo je s prilagođujućim tumačenjem Ustavnog suda: u oba slučaja odabire se jedna norma i zabranjuje primjena ostalih, što predstavlja unatragno djelovanje normi u postupcima u tijeku. Razlika je u pristupu: prilagođujuće tumačenje prvenstveno vodi računa o zaštiti prava pojedinca primjenjujući testove razložnosti zakona i odvagivanja načela, dok zakonodavno tumačenje prvenstveno teži općoj dobrobiti društva (i/ili zaštiti interesa grupa ili pojedinaca iz aspekta političkih odnosa) i redovito ne primjenjuje navedene testove.

65 Vidi gore o prikrivenom stvaranju prava putem zakonodavnog tumačenja.

66 O testu razložnosti zakona i testu odvagivanja načela vidi: Guastini, *Sintaksa*, 204-206.

67 Guastini, *Sintaksa*, 180-181.

68 Prije svega mislimo na korištenje pravnog rasuđivanja. O zakonodavnim i pravosudnim obilježjima ustavnog sudovanja vidi: Guastini, *Sintaksa*, 331-332.

69 Vidi: Guastini, *Sintaksa*, 197-202.

70 Za moguće djelovanje suca kada utvrdi postojanje pravne praznine vidi: Guastini, *Sintaksa*, 367-382.

71 Vidi: Guastini, *Sintaksa*, 199-201.

U odnosu na načelo diobe vlasti, razmotrili smo intervenciju zakonodavca u završene sudske postupke i intervenciju zakonodavca u postupke u tijeku bez zahtjeva suca i bez provođenja testa stvaranja novih normi te razločnosti zakona. Obje intervencije predstavljaju uspostavu dominacije zakonodavne vlasti nad sudstvom, narušavajući pravosudni rezervat⁷² i načelo diobe vlasti.⁷³ Naknadna provjera ustavnosti zakonodavnog tumačenja mogla bi spriječiti neselektivnu uporabu zakonodavnog tumačenja i „invaziju na pravosudnu aktivnost“,⁷⁴ no takva provjera suočava se s praktičnim problemima⁷⁵ koji otežavaju njezinu provedbu.

4. RASUĐIVANJE USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE O PRIRODI VJERODOSTOJNOG TUMAČENJA

Dok US nije 2023. godine donio odluku U-I-4957/2015,⁷⁶ u hrvatskom pravnom sustavu postojala je mogućnost vjerodostojnog tumačenja (zakona). Za razumijevanje vjerodostojnog tumačenja u pravnom sustavu Republike Hrvatske važni su uvidi US-a o problemu neodređenosti prava i prirodi instituta vjerodostojnog rasuđivanja.

72 Guastini, *Sintaksa*, 295, 416.

73 Guastini, *Sintaksa*, 326. Međutim, Guastini ističe da svaki pravni poredak uređuje za sebe zabranu unatražnog djelovanja normi, uključujući i pitanje presudene stvari. Tako u talijanskom pravu unatražno djelovanje norme nije zabranjena u području upravnog ili poreznog prava. Guastini, *Sintaksa*, 417.

74 Orlandi, „L'interpretazione“, 56.

75 O prijedlozima kako uspostaviti provjeru ustavnosti zakonodavnog tumačenja i praktičnim problemima vidi: Rivera, *La legge*, 19-24. Dvije su glavne poteškoće. Prva je odabrati najbolji mehanizam za kontrolu vjerodostojnih tumačenja između raznih „pravna sredstva putem kojih bi sudac mogao tvrditi da je došlo do zadiranja u sferu ovlasti koja im je rezervirana“ (Rivera, *La legge*, 20). Druga je kako učinkovito provesti same aktivnosti na provjeri vjerodostojnog tumačenja „s obzirom na različita pitanja identifikacije i praktične poteškoće“, posebice obzirom da „sudac mora pokazati sposobnost snalaženja među klasifikacijskim kategorijama (doslovno tumačenje, logičko tumačenje, teleološko tumačenje) svojstvenim pravnom tumačenju normi (točnije, odredbi)“ (Rivera, *La legge*, 23).

76 Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, br. U-I-4957/2015 od 11. srpnja 2023. i dva izdvojena podupiruća mišljenja sudaca, Narodne novine, br. 86/23. U daljnjem tekstu: US, U-I-4957/2015. Dva su izdvojena mišljenja poduprla Odluku US-a: Mario Jelušić, Izdvojeno podupiruće mišljenje u odnosu na Odluku US-a broj U-I-4957/2015 i Rajko Mlinarić, Izdvojeno podupiruće mišljenje u odnosu na Odluku US-a broj U-I-4957/2015. U prvom mišljenju su naglašeni dodatni razlozi koji podupiru argumente iznesene u odluci US-a: „ograničavanje samostalnih i neovisnih sudova u logičkoj, gramatičkoj i teleološkoj prosudbi i interpretaciji pravnih normi zakona“ i retroaktivna izmjena značenja zakonskih normi od strane „kasnijeg saviza zakonodavnog tijela“ čime se ugrožava načelo pravne sigurnosti i vladavine prava. U drugom mišljenju se zaključuje da odluka US-a „nije izravna protustavnost s odredbom članka 4. i 80. Ustava, već poticanje na potpuno preuzimanje odgovornosti [...] zakonodavne vlasti u donošenju preciznih i određenih pravnih normi, a sudbene vlasti u pravilnom tumačenju i ujednačenju primjeni zakona prilikom donošenja sudskih odluka.“

4.1. Neodređenost i nepreciznost pravne norme

U odluci iz 2023. godine US se pozvao na više odluka, a posebno na odluku i rješenje U-I-659/1994,⁷⁷ u kojoj je izrazio načelna stajališta o općim obilježjima koja bi zakoni morali imati kako bi bili suglasni s vladavinom prava. U toj odluci i rješenju Sud navodi „da u pravnom poretku utemeljenom na vladavini prava *zakoni moraju biti opći i jednaki*“ (sva isticanja: autori rukopisa), a „zakonske posljedice trebaju biti izvjesne za one na koje će se zakon primijeniti“.⁷⁸ Navedeno stajalište US razradio je u odluci i rješenju U-I-722/2009, u kojem je istaknuto da „*zahtjev za određenošću i preciznošću pravne norme predstavlja jedan od temeljnih elemenata načela vladavine prava*“.⁷⁹ Tu je povezo kao neodvojive načelo vladavine prava i načelo pravne sigurnosti, ističući kako ta načela „traže da pravna norma bude dostupna adresatima i za njih predvidljiva, tj. takva da oni mogu stvarno i konkretno znati svoja prava i obaveze kako bi se prema njima mogli ponašati“ te predvidjeti posljedice svojeg ponašanja.⁸⁰ Tijela sudbene vlasti moraju kontrolirati zakonitost akata i postupanje primjenjivača pravnih normi na temelju jasnih i preciznih pravnih mjerila.⁸¹

U odluci iz 2023. godine US se pozva i na rješenje U-I-4455/2015⁸² i dodaje kako „zahtjev za određenošću i preciznošću pravne norme nije samo semantički zahtjev koji traži da se odnos između njezina adresanta i adresata odvija uz što manje komunikacijske neodređenosti. Ti su zahtjevi temeljna mjerila za normativnu regulaciju svih slučajeva u kojima odgovor na pitanje iznalaženja i tumačenja mjerodavnog prava ne bi bio jednoznačan. Kad se taj zahtjev ne poštuje, neodređene i neprecizne pravne norme otvaraju prostor arbitrarnom odlučivanju upravnih i sudbenih tijela.“⁸³

4.2. Što znači postojanje mogućnosti vjerodostojnog tumačenja zakona prema stajalištu Ustavnog suda?

U odluci iz 2023. godine US određuje institut vjerodostojnog tumačenja kao „tumačenje pojedinih odredaba zakona, zbog njihove nejasnoće ili pogrešnog tumačenja u praksi, koje na prijedlog ovlaštenog predlagatelja daje njihov donositelj, tj. zakonodavac, čiji je učinak obvezatan za sve, i to od dana stupanja na snagu zakona na koji se vjerodostojno tumačenje odnosi. Ono se smatra integralnim dijelom zakona na koji se odnosi, od početka njegova važenja, i objavljuje se isto kao i zakon.“⁸⁴

77 Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, br. U-I-659/1994, U-I-146/1996, U-I-228/1996, U-I-508/1996, U-I-589/1999 od 15. ožujka 2000., Narodne novine, br. 31/00. U daljnjem tekstu: US, U-I-659/1994.

78 US, U-I-659/1994, t. 11.1.

79 Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, br. U-I-722/2009 od 6. travnja 2011., Narodne novine, br. 44/11., t. 5.1. U daljnjem tekstu: US, U-I-722/2009.

80 US, U-I-722/2009, t. 5.

81 US, U-I-722/2009, t. 5.2.

82 Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, br. U-I-4455/2015 od 4. travnja 2017., t. 8.

83 US, U-I-4957/2015, t. 12.

84 US, U-I-4957/2015, t. 8.

Da bolje ilustriramo tu mogućnost vjerodostojnog tumačenja, navodimo dvije odluke US-a u kojima nije prihvatio prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom određenih odredaba članaka Poslovnika Hrvatskoga sabora. Rješenjem U-II-1265/2000⁸⁵ US nije prihvatio prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom (članci 171. – 173. Poslovnika⁸⁶). Kao argument u prilog tomu jest ocjena US-a da „iz ustavne ovlasti Hrvatskog sabora za donošenje zakona (članak 80. alineja 2. Ustava) proizlazi i njegova ovlast na donošenje vjerodostojnog tumačenja zakona“.⁸⁷ Rješenjem U-I-2488/2004 US nije prihvatio prijedlog da se pokrene postupak ocjene suglasnosti s Ustavom onih odredbi Poslovnika Hrvatskoga sabora koje se odnose na ovlaštenje za donošenje i postupak donošenja vjerodostojnog tumačenja zakona.⁸⁸ US je zauzeo stajalište da je „vjerodostojno tumačenje zakona sadržajno samo dio ostvarivanja zakonodavne vlasti Hrvatskog sabora, te da je akt kojim se daje vjerodostojno tumačenje zakona zakon u punom i pravom smislu te riječi - interpretativni zakon“.⁸⁹ U pogledu na pojedine prigovore, US je ocijenio da „zakonodavac tumači zakon apstraktno za sve slučajeve iste vrste“, a sud tumači zakon „pojedinačno vezano uz rješavanje konkretnog slučaja“, pa nema povrede načela diobe vlasti.⁹⁰

5. RAZLOZI ZA UKIDANJE VJERODOSTOJNOG TUMAČENJA PREMA ODLUCI USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE IZ 2023.

US je na vlastitu inicijativu⁹¹ pokrenuo postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom te 2023. godine ukinuo sedam odredaba Poslovnika Hrvatskoga sabora (u daljnjem tekstu: Poslovnik) donesenih 2013. godine⁹² kojima se omogućavalo vjerodostojno tumačenje. Iz obrazloženja odluke može se utvrditi pet materijalnih razloga⁹³ za ukidanje spornih odredbi, pri čemu US zaključuje da prvenstveno zbog povrede temeljnog ustavnog načela diobe vlasti, odredbe Poslovnika nisu u suglasnosti s člancima 4. i 80. Ustava.⁹⁴

85 Rješenje Ustavnog suda, br. U-II-1265/2000 od 28. rujna 2004. U daljnjem tekstu: US, U-II-1265/2000.

86 Poslovnik Hrvatskog sabora, Narodne novine, br. 71/00., 129/00., 117/01., 41/02., 91/03., 58/04.

87 US, U-II-1265/2000, t. 5.

88 Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, br. U-I-2488/2004 od 14. studenoga 2007., Narodne novine, br. 71/00. U daljnjem tekstu: US, U-I-2488/2004.

89 US, U-I-2488/2004, t. 5.

90 US, U-I-2488/2004, t. 6.

91 Na temelju članka 38. stavka 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu. Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 99/99., 29/02., 49/02.

92 Poslovnik Hrvatskog sabora, Narodne novine, br. 81/13., 113/16., 69/17., 29/18., 53/20., 119/20., 123/20.

93 Ustavni sud navodi i jedan procesni razlog: „reducirani“ zakonodavni postupak za donošenje vjerodostojnog tumačenja. US, U-I-4957/2015, t. 18.

94 US, U-I-4957/2015, t. 20. Članci 4. i 81. Ustava Republike Hrvatske. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90., 135/97., 8/98., 113/00., 124/00., 28/01., 41/01., 55/01.,

5.1. Povreda načela diobe vlasti

Polazeći od tvrdnje da je *dioba vlasti temeljno ustavno načelo*, US je u odluci iz 2023. naglasio da su „zakonodavna, izvršna i sudbena vlast jamci u svojim područjima vladavine prava, promicanja i zaštite temeljnih ljudskih prava i učvršćivanja dobrog upravljanja na temelju najviših standarda poštovanja, korektnosti i odgovornosti. [...] Sudbena vlast i Hrvatski sabor trebaju ispunjavati svoje ključne uloge u promicanju vladavine prava na komplementaran i konstruktivan način.“⁹⁵

Stajalište o načelu diobe vlasti US je prethodno izložio u odluci U-I-5735/2014⁹⁶ i rješenju U-I-571/2014.⁹⁷ US ističe da je načelo diobe vlasti pravilo za ustrojstvo državne vlasti koje je „korisno ukoliko služi vladavini prava i brane je“.⁹⁸ Načelo je elemenat vladavine prava jer „*sprječava mogućnost koncentracije ovlaštenja i političke moći (samo) u jednom tijelu*.“⁹⁹ Sud pri tom ističe da se odijeljenost triju vlasti ne treba tumačiti mehanički, jer su sve tri državne vlasti funkcionalno isprepletene i međusobno prožete mnoštvom najrazličitijih odnosa i međutjecaja, s osnovnim ciljem uzajamnog nadzora.¹⁰⁰

U svojoj odluci iz 2023. US se poziva na mišljenje Savjetodavnog Vijeća europskih sudaca¹⁰¹ i načelo diobe vlasti vezuje uz vladavinu prava i neovisnost sudstva. Osobito se osvrće (citirajući mišljenje Vijeća) na položaj sudstva i odnos sudstva prema drugim državnim vlastima. Navodi se da je zakonodavac odgovoran uspostaviti pravni okvir, izvršna vlast upravljati društvom (sukladno pravnom okviru koji je odredila zakonodavna vlast), a sudbena vlast za suđenje (o odnosima između članova društva i države, kao i između samih članova društva). Posebno se ističe da je „*načelo diobe vlasti samo po sebi jamstvo neovisnosti sudbene vlasti*“, pri čemu se sudstvo oslanja na druge vlasti. Primjerice, zakonodavna vlast osigurava joj financije i pravni okvir koji sudstvo „mora tumačiti i primjenjivati“. Zaključuje se da su „*tri državne vlasti komplementarne i nijedna od tih vlasti nije 'glavna' ili dominantna nad drugima*“.¹⁰²

Pozivajući se na odluku Europskog suda za ljudska prava, US je naglasio u odluci U-I-897/2014 da se zakonodavna vlast ne smije miješati u djelovanje sudbene

76/10., 85/10., 05/14.

95 US, U-I-4957/2015, t. 20.

96 Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, br. U-I-5735/2014, U-I-3288/2014 i U-II-3289/2014 od 12. kolovoza 2014., Narodne novine, br. 103/14. U daljnjem tekstu: US, U-I-5735/2014.

97 Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-571/2014 od 10. listopada 2017.

98 US, U-I-5735/2014, t. 11.1.

99 US, U-I-571/2014, t. 11.

100 US, U-I-5735/2014, t. 13.

101 Savjetodavno tijelo Vijeća Europe za pitanja koja se odnose na neovisnost, nepristranost i stručnost sudaca. Sastavljeno je isključivo od sudaca koji djeluju u osobnom svojstvu. O ovom tijelu kao obliku „pravosudne diplomacije“ vidi: Emmanouil Kalaintzis, „Judicial Diplomacy“, u: *Contemporary Diplomatic and Consular Relations*, ur. Paraskevi Naskou-Perraki (Dordrecht: Springer Nature, 2025.), 261-286.

102 US, U-I-4957/2015, t. 13.1.

vlasti s ciljem utjecanja na sudsku odluku.¹⁰³ U konkretnom slučaju, zakonodavac je „izravno utjecao na ishod konkretnog sudskog postupka“ i „presudio spor umjesto suda, a predlagatelju, jednoj od stranaka tog sudskog postupka, ukinuo svaku mogućnost sudske zaštite njegovih prava“.¹⁰⁴ Prema stajalištu US-a, zakonodavac se nije smio miješati u odnos koji je postojao prije donošenja zakona „arbitrarnim korištenjem zakonodavnih ovlasti“ i bilo mu je zabranjeno zakonom za pojedinačni slučaj odlučiti umjesto suda pred kojim teče parnica „tako da taj zakon preuzima funkciju sudske presude“ jer je to suprotno načelima diobe vlasti i vladavine prava.¹⁰⁵ Prema mišljenju US-a iz 2023., sve navedeno odnosi se i na situaciju kada država intervenira u sudske postupke u tijeku preko vjerodostojnog tumačenja (posebno kada je država jedna od stranaka u postupku).¹⁰⁶

I Europski sud za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP) u predmetu *Stran Greek Refineries amd Stratis Andreadis protiv Grčke* izrazio je stajalište da „načelo vladavine prava i pojam poštenog suđenja zajamčen u članku 6. isključuje svako miješanje zakonodavca u vršenje sudbene vlasti koje ima za cilj utjecati na sudsku odluku o sporu“.¹⁰⁷

5.2. Neodređenost i nepreciznost pravne norme – povreda načela vladavine prava i načela pravne sigurnosti

U obrazloženju svoje odluke, US tvrdi da neodređenost i nepreciznost pravne odredbe dovodi do povrede načela vladavine prava i načela pravne sigurnosti. Zakoni moraju biti određeni i precizni, a tijela sudbene vlasti „moraju kontrolirati zakonitost akata i postupanje primjenjivača pravnih normi na temelju jasnih i preciznih pravnih mjerila“¹⁰⁸.

5.3. Vjerodostojna tumačenja nacionalnog zakonodavca različita od prava Europske unije

US pronalazi treći argument u odgovoru na pitanje mogu li vjerodostojna tumačenja zakonodavca biti izuzeta od načela nadređenosti prava Europske unije. Iznio je navode Suda Europske unije (u daljnjem tekstu: Sud EU) prema kojima – ne mogu.

Naime, u predmetu *Amministrazione delle Finanze dello Stato protiv Simmenthal SpA* Sud EU-a utvrđuje da „svaki nacionalni sud u predmetu iz svoje nadležnosti ima dužnost u potpunosti primijeniti pravo Zajednice i pružiti zaštitu pravima koja na temelju njega pripadaju pojedincima, ostavljajući neprimijenjenom

103 Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, br. U-I-897/2014 od 18. srpnja 2014., Narodne novine, br. 99/14., t. 16. U daljnjem tekstu: US, U-I-897/2014.

104 US, U-I-897/2014, t. 22.1.

105 US, U-I-897/2014, t. 22.2.

106 US, U-I-4957/2015, t. 16.

107 ESLJP, *Greek refineries and Stratis Andreadis v. Greece*, zahtjev br. 13427/87, presuda od 9. prosinca 1994., t. 49.

108 US, U-I-4957/2015, t. 12.

svaku odredbu nacionalnog zakona koja bi mu mogla biti suprotna, bez obzira na to je li donesena prije ili nakon pravnog pravila Zajednice.“ Svaka odredba i praksa nacionalnog poretka koja umanjuje učinkovitost prava Zajednice (time što uskraćuje sucu ovlast (dužnost) da ne primjeni zakonodavne odredbe) nespojiva je sa samom biti prava Zajednice (prava EU).¹⁰⁹ Takva nedopuštena (čak i ako je privremena) situacija dogodila bi se uvijek kada postoji sukob između ranije odredbe prava EU i kasnije nacionalne odredbe, a rješenje takva sukoba prepušteno je disekciji tijela različitog od suda koji je pozvan primijeniti pravo EU.¹¹⁰

5.4. Neujednačenost sudske prakse – povreda pravne sigurnosti i načela vladavine prava

US uvodi i četvrti argument u raspravu o vjerodostojnom tumačenju. US je u odluci iz 2023. istaknuo da Vrhovni sud Republike Hrvatske jamči jedinstvenu primjenu prava i ravnopravnost prilikom primjene prava. Premda Ustav izrijekom navodi samo Vrhovni sud, US smatra da Ustav ne brani da „i drugi sudovi skrbe za ujednačenost sudske prakse“.¹¹¹

Govoreći o jedinstvenoj primjeni prava, US u odluci i rješenju U-I-4658/2019¹¹² navodi da osiguravanje jedinstvene i ravnopravne primjene prava znači da će u sudskim postupcima biti poštivano više načela i zahtjeva (vladavina prava, jednakost građana, konzistentnost objektivnog pravnog poretka, pravna sigurnost, pošteno suđenje¹¹³) i da postoji tijelo koje jamči takve primjene u sudskoj praksi. „*Pravna nesigurnost koja proizlazi iz neujednačene sudske prakse smanjuje povjerenje u pravosuđe*“, a ono je važno za vladavinu prava.¹¹⁴

US napominje da obveza izbjegavanja proturječnih presuda proizlazi iz Ustava i Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: Konvencija).¹¹⁵ ESLJP je odlučivao u nizu predmeta protiv Hrvatske (povreda čl. 6. Konvencije) zbog neusklađene sudske prakse.¹¹⁶ Pritom je istaknuo da takva

109 Presuda od 9. ožujka 1978., *Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal SpA*, C-106/77, EU:C:1978:49, (u daljnjem tekstu: SEU, *Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal SpA*), t. 21,

110 SEU, *Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal SpA*, t. 23.

111 US, U-I-4957/2015, t. 14.1. (poziva se na rješenje br. U-I-6950/2021 od 12. travnja 2022).

112 Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, br. U-I-4658/2019 i U-I-4659/2019 od 3. studenoga 2020. i izdvojeno mišljenje sudaca. U daljnjem tekstu: US, U-I-4658/2019.

113 O pravu na pošteno suđenje vidi i: Boris Ljubanović, „Pošteno suđenje kao temelj sudačke etike“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 49, br. 3 (2012): 449-457.

114 US, U-I-4658/2019, t. 18. To Ustavni sud uspoređuje s predmetima ESLJP, *Nejdet Şahin i Perihan Şahin protiv Turske [Vv]*, zahtjev br. 13279/05, presuda od 20. listopada 2011., t. 57; i ESLJP, *Vinčić i drugi protiv Srbije*, zahtjev br. 44698/06 i dr., presuda od 1. prosinca 2009., para 56.

115 (Europska) Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, *Narodne novine – Međunarodni ugovori*, br. 18/97., 6/99., 8/99. 14/02., 1/06., 13/17.

116 Npr. ESLJP, *Brezovec protiv Hrvatske*, zahtjev br. 13488/07, presuda od 29. ožujka 2011.; ESLJP, *Vrbica protiv Hrvatske*, zahtjev br. 32540/05, presuda od 1. travnja 2010.; ESLJP, *Vusić protiv Hrvatske*, zahtjev br. 48101/07, presuda od 1. srpnja 2007.; ESLJP, *Tarbuk protiv Hrvatske*, zahtjev br. 31360/10, presuda od 11. prosinca 2012.; ESLJP, *Lukežić protiv*

praksa narušava načela pravne sigurnosti i poštenog postupka. U predmetu *Vusić protiv Hrvatske* naveo je kako je načelo pravne sigurnost „jedan od temeljnih vidova vladavine prava“ i implicitno sadržano u Konvenciji. Ako nema mehanizma koji osigurava dosljednost, proturječne odluke mogu dovesti do povrede načela pravne sigurnosti. Države su obvezne organizirati pravne sustave na način da se to izbjegne. Uloga višega suda jest rješavati „sukobe u sudskoj praksi, izbjegavati razilaženja i osigurati jedinstvenu primjenu zakona“.¹¹⁷

Kada u odluci iz 2023. razmatra odnos između sudbene i zakonodavne vlasti, US tvrdi da samo sudovi („koji imaju temeljnu ulogu u državi vladavine prava“) mogu tumačiti i primjenjivati pravo (zakone i druge propise) na pojedinačne konkretne slučajeve i da se ujednačavanje sudske prakse mora postići isključivo u okviru sudstva. Suprotno tome, prema US-u, budući da vjerodostojno tumačenje zakona daje zakonodavac kao donositelj tumačenog zakona, zakonodavac „nameće tumačenje neovisno o tome kako su zakon u međuvremenu protumačili i primijenili sudovi odlučujući u pojedinačnim konkretnim slučajevima i jesu li koristili postojeći mehanizmi za ujednačavanje sudske prakse u okviru sudbene vlasti“. US zaključuje da „vjerodostojno tumačenje može lišiti sudove njihove ustavne zadaće, ali i odgovornosti, koju u pojedinačnim slučajevima preuzima zakonodavac“.¹¹⁸

5.5. Unatražno (retroaktivno) djelovanje norme i utjecaj na sudske postupke u tijeku – povreda prava na pošteno suđenje

Naposljetku, US je formulirao i peti argument. US je 2023. godine konstatirao da je „vjerodostojno tumačenje zakonodavca po svojoj prirodi uvijek retroaktivno“ jer „zakonodavac daje tumačenje zakona koji je ranije donio i to tumačenje smatra se sastavnim dijelom zakona za čiju je odredbu tumačenje dano“. Prema US-u, ono djeluje od dana stupanja na snagu tumačenog zakona (*ex tunc*) i prema svima (*erga omnes*) te zbog toga „izravno utječe na konkretne sudske postupke u tijeku u kojima sudovi trebaju primijeniti zakon s vjerodostojnim tumačenjem“.¹¹⁹ No već u prijašnjem rješenju US je naveo da vjerodostojno tumačenje „ne može se primijeniti na slučajeve koji su pravomoćno riješeni prije stupanja na snagu zakonskog akta o vjerodostojnom tumačenju zakona. Ono se može odnositi samo na slučajeve čije rješavanje je u tijeku, odnosno na slučajeve koji će biti rješavani nakon stupanja na snagu zakonskog akta o vjerodostojnom tumačenju zakona.“¹²⁰

Važno je istaknuti da ESLJP smatra da je pravo na pošteno suđenje povrijeđeno uvijek kada se država bez uvjerljivih razloga utemeljenih na javnom interesu miješa u sudski postupak u tijeku kako bi jednoj od stranaka toga sudskog postupka osigurala povoljnu odluku.¹²¹

Hrvatske, zahtjev br. 24660/07, odluka od 10. rujna 2013.

117 ESLJP, *Vusić protiv Hrvatske*, t. 44.

118 US, U-I-4957/2015, t. 15.

119 US, U-I-4957/2015, t. 16.

120 US, U-I-2488/2004, t. 7.

121 ESLJP, *Cicero and others v. Italy*, zahtjev br. 29483/11, presuda od 30. siječnja 2020., t. 29. i 30.

US u odluci iz 2023. ponavlja i prethodno izneseni stav da je *povratno djelovanje* vjerodostojnog tumačenja *prividno*, „jer 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 u skladu s time *takvo djelovanje nema ni akt o njegovom vjerodostojnom tumačenju*“. US je zaključno naveo da „vjerodostojno tumačenje nekog zakona, da bi bilo u suglasnosti s Ustavom, ne smije ni mijenjati ni sadržajno nadopunjavati odredbe zakona na koje se vjerodostojno tumačenje odnosi“.¹²²

6. ANALIZA RASUĐIVANJA USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE O VJERODOSTOJNOM TUMAČENJU

US je ispravno primijetio da je pravo neodređeno i da bi se neodređenost prava mogla smanjiti primjerenim načinom stvaranja zakona. Nadalje, prema US-u, vjerodostojno tumačenje jest tumačenje odredbi zakona, vrši ga zakonodavac koji je i sam donio tumačeni zakon, ono smanjuje neodređenost zakona, integralni je dio tumačenog zakona, djeluje *erga omnes* i od trenutka stupanja na snagu tumačenog zakona, apstraktno je tumačenje (tumačenje za sve slučajeve iste vrste), za razliku od sudačkog tumačenja koje je pojedinačno i vezano uz rješavanje konkretnog spora.¹²³ Zanimljivo, US ukazuje na to da vjerodostojno tumačenje po svojoj prirodi ima unatražno djelovanje, a zatim ispravno pokazuje da je unatražno djelovanje vjerodostojnog tumačenja samo prividno ako ono utvrđuje jedno značenje u okviru više značenja oko kojih postoji dvojba.¹²⁴

US ipak propušta jasnije odrediti prirodu i funkciju vjerodostojnog tumačenja.¹²⁵ Iako naznačuje, nije do kraja jasno utvrdio da se vjerodostojno tumačenje može identificirati na temelju kriterija izvršavanja zakonodavne funkcije i postojanja izvora istoga ranga,¹²⁶ da je funkcija norme koja proizlazi iz vjerodostojnog tumačenja u utvrđivanju obveznog značenja u primjeni prava¹²⁷ te da su neki elementi pojma vjerodostojnog tumačenja isti, a neki možebitno različiti u odnosu na elemente pojma sudbenog tumačenja.¹²⁸

U odnosu na razloge neopravdanosti postojanja vjerodostojnog tumačenja, odluka US-a iz 2023. opsežno obrazlaže odluku o ukidanju odredbi o vjerodostojnom tumačenju i rabi u hrvatskom pravu rijetko upotrebljavan aspekt argumenta autoriteta – pozivanje na mišljenja pravnih znanstvenika.¹²⁹

Prije svega, US se pozvao na članak 4. i 80. Ustava Republike Hrvatske. Članak

122 US, U-I-4957/2015, t. 5.

123 Vidi gore 4.1. i 4.2.

124 Vidi gore 5.5. vezano uz 2., točka 3.

125 Vidi gore 2.1. i 2.2.

126 Vidi gore 2. i bilješku 6.

127 Vidi gore 2.1. i bilješku 26.

128 Vidi gore 2.2.

129 Vidi o tome npr. Žaklina Harašić, „Autoritet i sud“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 52, br. 3 (2015): 407-429, Visković, *Teorija države i prava*, 257.

80. određuje akte Hrvatskoga sabora.¹³⁰ Važno je ukazati na to da vjerodostojno tumačenje nije uspostavljeno formuliranim normama Ustava, što otežava opravdanje vjerodostojnog tumačenja u hrvatskom poretku. No to ne znači da je ono zbog toga nemoguće, o čemu svjedoče i prethodne odluke US-a.

Članak 4. odnosi se na načelo diobe vlasti kao načelo o ustroju državne vlasti. To načelo predstavlja okosnicu rasuđivanja u prilog tezi da su odredbe o vjerodostojnom tumačenju protivne Ustavu. Pritom US povezuje to načelo s načelom vladavine prava. Prvo, US smatra da načelo diobe vlasti služi načelu vladavine prava jer sprječava mogućnost „koncentracije ovlaštenja i političke moći (samo) u jednom tijelu“.¹³¹ Jasno je da načelo diobe vlasti sprječava jedinstvo vlasti i dominaciju jedne vlasti nad drugom, ali US nije jasno objasnio kako takvo sprječavanje doprinosi konkretizaciji načela vladavine prava. Drugo, US smatra da iz načela diobe vlasti proizlazi načelo o neovisnosti sudbene vlasti, iz kojega opet proizlazi zabrana zakonodavcu da se miješa u rad sudbene vlasti s ciljem utjecanja na sudsku odluku. Kršenje te zabrane istovremeno predstavlja i povredu načela vladavine prava. Takvo povezivanje dvaju načela može se shvatiti na način da načelo neovisnosti sudbene vlasti utemeljeno na načelu diobe vlasti doprinosi i načelu poštenog suđenja koje je, kako to smatraju neki teoretičari prava,¹³² implicirano načelom vladavine prava. Oba primjera pokazuju da je načelo diobe vlasti polazište za propitivanje vjerodostojnog tumačenja.

Rasuđivanje US-a o načelu diobe vlasti sukladno je uvidima teorije prava o ulozi toga načela u suvremenim ustavima. S obzirom na dva modela konkretizacije načela diobe vlasti,¹³³ US potvrđuje da hrvatski pravni sustav usvaja model uravnoteženja, a ne apsolutnog odvajanja vlasti.¹³⁴ Zabrana miješanja zakonodavca u djelatnost sudova prema US-u odnosi se i na to da zakonodavac ne smije izravno utjecati na ishod konkretnog sudskog postupka. U odnosu na vjerodostojno tumačenje, US ističe da zakonodavac ne smije intervenirati „u sudske postupke u tijeku, posebice u one u kojima je država jedna od stranaka“.¹³⁵ No US je već prije dobro primijetio da se argument za odbacivanje vjerodostojnog tumačenja ne temelji samo na zahtjevu načela diobe vlasti da zakonodavac ne smije izvršavati sudsku funkciju. Naime, prema US-u, zakonodavac vrši apstraktno, a sudovi konkretno tumačenje, pa prema tome tumačenjem zakona zakonodavac ne vrši sudsku funkciju.¹³⁶ Dakle, potrebni su drugi razlozi.

Argumenti vezani uz potrebu smanjenja neodređenosti prava¹³⁷ i ujednačenja sudske prakse¹³⁸ sami po sebi nisu dovoljni da bi se vjerodostojno tumačenje proglasilo neopravdanim. Naime, pozitivno je da US ukazuje na odgovornost zakonodavca da

130 Vidi gore 5.

131 Vidi gore 5.1.

132 Joseph Raz, *The Authority of Law: Essays on Law and Morality* (Oxford: Oxford University Press, 1979.), 212.

133 Guastini, *Sintaksa*, 319.

134 Vidi gore 5.1.

135 Vidi gore 5.1.

136 Vidi gore 4.2. vezano uz 2.1. i 3. (točka 3).

137 Vidi gore 4.1. i 5.2.

138 Vidi gore 5.4.

smanjuje neodređenost prava,¹³⁹ ali ona nikad neće u potpunosti nestati. Ona svakako neće nestati odbacivanjem vjerodostojnog tumačenja. Isto tako, pozitivno je da US ukazuje na potrebu ujednačavanja sudske prakse, ali ne postoji nužna veza između ujednačene sudske prakse i odbacivanja vjerodostojnog tumačenja. Argument vezan uz potrebu očuvanja nadređenosti transnacionalnog prava nad nacionalnim pravom¹⁴⁰ može biti važan argument, ali ne čini se da je dovoljan za odbacivanje vjerodostojnog tumačenja bez dodatnih objašnjenja – primjerice, o odnosu nacionalnih ustava i prava EU i (ne)mogućnosti da se ispravan odnos između dvaju sustava unatoč postojanju vjerodostojnog tumačenja održi djelovanjem sudbene vlasti (npr. provjerom US-a za svako pojedino vjerodostojno tumačenje).

Ispravan argument US-a za odbacivanje vjerodostojnog tumačenja jest pojava problematičnih unatražnih djelovanja.¹⁴¹ No taj argument može biti presudan samo ako se sagleda u kontekstu načela diobe vlasti,¹⁴² što US propušta jasno artikulirati. Naime, problematična unatražna djelovanja problem su za sebe koji se može javiti u različitim oblicima vršenja pravne vlasti; primjerice, donošenjem unatražno djelujućih zakona koji u hrvatskom poretku nisu potpuno zabranjeni. Zato treba pokazati kako unatražno djelovanje normi u slučaju vjerodostojnog tumačenja može dovesti do povrede načela diobe vlasti. US je u ranijim odlukama ispravno zabranio unatražno vjerodostojno tumačenje u već presuđenim stvarima, postavio granice vjerodostojnog tumačenja za postupke u tijeku i zabranio zakonodavcu da vjerodostojnim tumačenjem stvori novo pravo koje bi moglo utjecati i na postupke u tijeku.¹⁴³ No nije jasno zašto unatoč takvim normativnim ograničenjima, US ipak smatra da nije moguće zadržati vjerodostojno tumačenje.

US je trebao jasnije objasniti pojavu unatražnog djelovanja u kontekstu načela diobe vlasti. Između ostaloga, iz obrazloženja odluke iz 2023. zaključuje se da je među različitim teorijama o diobi vlasti US odabrao teoriju o sudskoj zaštiti ljudskih prava.¹⁴⁴ Uz jasnije određenje konteksta, US je trebao obrazložiti zašto smatra neprimjerenima sve mjere kojima bi se vlasti mogle držati u ravnoteži uz očuvanje vjerodostojnog tumačenja,¹⁴⁵ posebice u odnosu na sudske postupke u tijeku, jer vjerodostojno tumačenje u odnosu na već okončane postupke ni prije nije bilo dopušteno.

7. ZAKLJUČAK

U prethodnim sekcijama predložili smo teorijski okvir za analizu instituta zakonodavnog (vjerodostojnog) tumačenja i prikazali rasuđivanje Ustavnog suda Republike Hrvatske o tom institutu te analizirali takvo rasuđivanje na temelju postavljenoga teorijskog okvira. Može se zaključiti da u pravnoj praksi rasuđivanja

139 Vidi gore 4.1.

140 Vidi gore 5.2.

141 Vidi gore 5.5.

142 Vidi gore 3.2. i 3.3.

143 Vidi gore 5.5.

144 Vidi gore 3.

145 Vidi gore sekciju 3.3., posebice bilješku 75.

o institutu zakonodavnog (vjerodostojnog) tumačenja postoji prostor za korištenje teorijskopравnih uvida. Vjerodostojno (zakonodavno) tumačenje izbačeno je iz hrvatskoga pravnog sustava prije svega na temelju načela diobe vlasti, ali sama odluka o takvoj promjeni zahtijeva dodatna obrazloženja. Ostaje otvoreno pitanje jesu li se problemi koje zakonodavno (vjerodostojno) tumačenje izaziva za načelo diobe vlasti mogli riješiti primjerenim uređenjem toga instituta uz zadržavanje instituta. U svakom slučaju, čini se da je u pozadini odluke teorija sudske zaštite ljudskih prava, koja postavlja sudstvo iznad zakonodavne vlasti.

LITERATURA

Knjige i članci:

1. Antić, Teodor. „Vjerodostojno tumačenje zakona“. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 36, br. 5 (2015): 161-200.
2. Barberis, Mauro. „Introduction: Legal Positivism in the 20th Century“. U: *Legal Philosophy in the Twentieth Century: The Civil Law World, Vol II*, eds. Enrico Pattaro i Enrico Corrado Roversi, 181-185. Dordrecht: Springer Nature, 2016.
3. Endicott, Timothy. „Authentic Interpretation“. *Ratio Juris* 33, br. 1 (2020): 6-23.
4. Guastini, Riccardo. *Sintaksa prava*. Zagreb: Naklada Breza, 2025.
5. Guastini, Riccardo. *Tumačenje i argumentacija*. Zagreb: Naklada Breza, 2023.
6. Harašić, Žaklina. „Autoritet i sud“. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 52, br. 2 (2015): 407-429.
7. Harašić, Žaklina. „Viskovićeve teorija tumačenja u pravu“. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 48, br.1 (2011): 57-72.
8. Hart, Herbert L.A. *The Concept of Law*. Oxford: Clarendon Press, 1994.
9. Jelušić, Mario. „O odnosima izvršne vlasti s pravosuđem i ustavnim sudom“. U: *Konstitucionalizacija demokratske politike*, ur. Arsen Bačić i Jakša Barbić, 75-84. Zagreb: HAZU, 2013.
10. Jug, Jadranko. „Primjena pravnih načela u odlukama Vrhovnog suda Republike Hrvatske“. Pristup 12. rujna 2025. https://www.vsrh.hr/custompages/static/HRV/files/JugJ_Primjena-pravnih-nacela-u-odlukama-VSRH.pdf
11. Kalaintzis, Emmanouil. „Judicial Diplomacy“. U: *Contemporary Diplomatic and Consular Relations*, ur. Paraskevi Naskou-Perraki, 261-286. Dordrecht: Springer Nature, 2025.
12. Kelsen, Hans. *Pure Theory of Law*. Clark, New Jersey: The Lawbook Exchange, 2005.
13. Ljubanović, Boris. „Pošteno suđenje kao temelj sudačke etike“. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 49, br. 3 (2012): 449-457.
14. Miličić, Vjekoslav. *Opća teorija prava i države*. Zagreb: Vlastita naklada, 2008.
15. Orlandi, Elena. „L’interpretazione autentica nei suoi profili teorici ed applicativi“. Doktorska disertacija, Bologna: Università di Bologna, 2012.
16. Pezo, Vladimir, ur. *Pravni leksikon*. Zagreb: Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2007.
17. Pugiotto, Andrea. „Leggi interpretative e funzione giurisdizionale“. U: *Le Leggi di interpretazione autentica tra Corte Costituzionale e Legislatore: Atti del Seminario di Roma del 5 ottobre 2000*, ed. Adele Anzon. Torino: Giappichelli, 2001.
18. Raz, Joseph. *The Authority of Law: Essays on Law and Morality*. Oxford: Oxford University Press, 1979.
19. Relac, Svan. *Unatražno djelovanje normi*. Zagreb: Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet, 2024.
20. Rivera, Ilaria. *La legge di interpretazione autentica tra Costituzione e CEDU I*. Rim:

- Corte Costituzionale, Servizio Studi, 2015.
21. Rodin, Siniša. „Demokratsko-pluralistička kritika instituta tzv. vjerodostojnog tumačenja“. *Informator* 53, br. 5337-5338 (2005): 1-8.
 22. Ross, Alf. *On Law and Justice*. Clark, New Jersey: The Lawbook Exchange, 2004.
 23. Russo, Roberto. *Le leggi d'interpretazione autentica al vaglio del rasoio di Occam*. Milano: Franco Angeli, 2017.
 24. Struić, Gordan. „Ukidanje instituta vjerodostojnog tumačenja zakona“. *Informator*, br. 6803 (2023): 1-6.
 25. Struić, Gordan. „Vjerodostojno tumačenje zakona u hrvatskom parlamentarnom pravu od 1947. do danas“. *HKJU-CCPA* 16, br. 3 (2016): 553-585.
 26. Santorelli, Gennari. „The Effectiveness of the Law“. *The Italian Law Journal* 6, br. 1 (2020): 265-284.
 27. Troper, Michel. „Constitutional Interpretation: a Realist View“. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa: Lisbon Law Review* 65, br. 1-2 (2024): 55-66.
 28. Visković, Nikola. *Teorija države i prava*. Zagreb: Birotehnika CDO, 2006.
 29. Vrban, Duško. *Država i pravo*. Zagreb: Golden Marketing, 2003.
 30. Yzaguirre, Víctor García i Marin Keršić. „Between Apparency and Indeterminacy“. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 62, br.1 (2025): 1-19.

Pravni propisi:

1. (Europska) Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/97., 6/99., 8/99., 14/02., 1/06., 13/17.
2. Poslovnik Hrvatskoga sabora, Narodne novine, br. 71/00., 129/00., 117/01., 41/02., 91/03., 58/04.
3. Poslovnik Hrvatskoga sabora, Narodne novine, br. 81/13., 113/16., 69/17., 29/18., 53/20., 119/20., 123/20.
4. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90., 135/97., 8/98., 113/00., 124/00., 28/01., 41/01., 55/01., 76/10., 85/10., 05/14.
5. Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 99/99., 29/02., 49/02.

Sudska praksa:

1. ESLJP, Brezovec protiv Hrvatske, zahtjev br. 13488/07, presuda od 29. ožujka 2011.
2. ESLJP, Cicero and others v. Italy, zahtjev br. 29483/11, presuda od 30. siječnja 2020.
3. ESLJP, Greek refineries and Stratis Andreadis v. Greece, zahtjev br. 13427/87, presuda od 9. prosinca 1994.
4. ESLJP, Lukežić protiv Hrvatske, zahtjev br. 24660/07, presuda od 10. rujna 2013.
5. ESLJP, Nejdet Şahin i Perihan Şahin protiv Turske [Vv], zahtjev br. 13279/05, presuda od 20. listopada 2011.
6. ESLJP, Tarbuk protiv Hrvatske, zahtjev br. 31360/10, presuda od 11. prosinca 2012.
7. ESLJP, Vinčić i drugi protiv Srbije, zahtjev br. 44698/06 i dr, presuda od 1. prosinca 2009.
8. ESLJP, Vrbica protiv Hrvatske, zahtjev br. 32540/0, presuda od 1. travnja 2010.
9. ESLJP, Vusić protiv Hrvatske, zahtjev br. 48101/07, presuda od 1. srpnja 2007.
10. Presuda od 9. ožujka 1978., Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal SpA, C-106/77, EU:C:1978:49.
11. Ustavni sud Republike Hrvatske, br. U-I-571/2014 od 10. listopada 2017.
12. Ustavni sud Republike Hrvatske, br. U-I-659/1994, U-I-146/1996, U-I-228/1996, U-I-508/1996, U-I-589/1999 od 15. ožujka 2000., Narodne novine, br. 31/00.
13. Ustavni sud Republike Hrvatske, br. U-I-722/2009 od 6. travnja 2011., Narodne novine, br. 44/11.
14. Ustavni sud Republike Hrvatske, br. U-I-897/2014 od 18. srpnja 2014., Narodne novine,

- br. 99/14.
15. Ustavni sud Republike Hrvatske, br. U-I-2488/2004 od 14. studenoga 2007., Narodne novine, br. 133/07.
 16. Ustavni sud Republike Hrvatske, br. U-I-4455/2015 od 4. travnja 2017.
 17. Ustavni sud Republike Hrvatske, br. U-I-4658/2019 i U-I-4659/2019 od 3. studenoga 2020. i izdvojeno mišljenje sudaca.
 18. Ustavni sud Republike Hrvatske, br. U-I-4957/2015 od 11. srpnja 2023. i dva izdvojena podupiruća mišljenja sudaca, Narodne novine, br. 86./23.
 19. Ustavni sud Republike Hrvatske, br. U-I-5735/2014, U-I-3288/2014 i U-II-3289/2014 od 12. kolovoza 2014., Narodne novine, br. 103/14.
 20. Ustavni sud Republike Hrvatske, br. U-II-1265/2000 od 28. rujna 2004.

Žaklina Harašić*
Mario Krešić**

Summary

**REASONING ON LEGISLATIVE (AUTHENTIC)
INTERPRETATION IN THE THEORY OF RICCARDO
GUASTINI AND THE PRACTICE OF THE
CONSTITUTIONAL COURT OF THE REPUBLIC OF
CROATIA**

This paper will present a theoretical framework for the analysis of the institute of legislative (authentic) interpretation. We will also present the argumentation of the Constitutional Court of the Republic of Croatia in the decision of 11 July 2023, by which it abolished the authentic interpretation of laws in the Croatian legal system. Within the theoretical framework the concept of interpretative norm will be specifically addressed, legislative and interpretative norms will be compared in terms of their structure, function, and ability of the norm to produce legal effects and the creation of new law, three variants of the theory of the principle of the separation of powers will be introduced, and elements of judicial and interpretative norms will be presented in the context of the theory of the separation of powers. Within the presentation of the reasoning of the Constitutional Court, the Court's insights into the nature of authentic interpretation and the reasons it cites as arguments for the abolition of this institute will be presented. Based on the theoretical framework set, we will analyze the reasoning of the Court.

Keywords: *interpretation; interpretative norm; authentic interpretation; Constitutional Court of the Republic of Croatia; separation of powers.*

* Žaklina Harašić, Ph.D., Full Professor, University of Split, Faculty of Law; zaklina.harasic@pravst.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4395-3114>.

** Mario Krešić, Ph.D., Associate Professor, University of Zagreb, Faculty of Law; mario.kresic@pravo.unizg.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0014-4157>.