

Gordan Struić*

Pregledni rad
UDK 340.132:340.5
Rad primljen: 5. siječnja 2017.

POSTUPAK ZA AUTENTIČNO (VJERODOSTOJNO) TUMAČENJE ZAKONA U HRVATSKOM, MAKEDONSKOM, SLOVENSKOM I SRBIJANSKOM PARLAMENTARNOM PRAVU I PRAKSI

Sažetak: *U radu se razmatra postupak za autentično (vjerodostojno) tumačenje zakona u hrvatskom, makedonskom, slovenskom i srbijanskom parlamentarnom pravu, kako bi se istražilo postoji li sličnost u postupku pripreme i davanja takvog tumačenja u četirima državama bivše SFRJ koje su zadržale taj institut, te se analizira parlamentarna praksa tih četiriju država, kako bi se istražila učestalost njegova korištenja. U tu svrhu, u radu se analiziraju relevantne odredbe, parlamentarna i ustavnosudska praksa, podaci objavljeni na internetskim stranicama parlamenata i u službenim listovima tih država na temelju kojih se izvode određeni zaključci. Polazišna teza je da, unatoč nekim specifičnim rješenjima, postoji načelna sličnost u postupku pripreme i davanja autentičnog tumačenja zakona, ali i da je riječ o institutu koji parlamenti tih država podjednako često koriste.*

Ključne riječi: *autentično (vjerodostojno) tumačenje zakona, Hrvatski sabor, Saboranje, Državni zbor, Narodna skupština, parlamentarno pravo*

1. UVOD

Pod pojmom autentičnog (vjerodostojnog)¹ tumačenja zakona općenito se može razumjeti tumačenje pojedinih odredbi zakona koje na prijedlog ovlaštenog predlagatelja – zbog njihove nejasnosti ili pogrešne interpretacije u praksi – daje njihov donositelj (zakonodavac), s učinkom obvezatnim za sve i povratnim, *ex tunc*, djelovanjem od dana stupanja na snagu zakona na

* Gordan Struić, mag., iur., univ. spec. pol., savjetnik u Odboru za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskoga sabora. Hrvatski sabor, Trg sv. Marka 6, 10000 Zagreb. Adresa e-pošte: gordan.struic@gmail.com.
U radu su izneseni osobni stavovi autora.

1 Oba izraza u ovom radu ravnopravno se koriste, s time da se pri razmatranju relevantnih ustavnih, poslovničkih i zakonskih odredbi koriste izrazi navedeni u tim propisima.

koji se tumačenje odnosi, čineći s njime pravno jedinstvenu cjelinu. U takvom određenju valjalo bi primijetiti četiri temeljne značajke autentičnog tumačenja zakona: daje ga zakonodavac, čini sastavni dio zakona čija se odredba tumači, djeluje retroaktivno i ima učinak *erga omnes*.²

Institut autentičnog tumačenja zakona uveden je u pravni sustav Federativne Narodne Republike Jugoslavije (dalje: FNRJ) Ustavom FNRJ³ 1946. na temelju čl. 74. st. 1. t. 5. koji je predviđao ovlast Prezidijuma⁴ Narodne skupštine FNRJ da daje "obavezna tumačenja" saveznih zakona. Po ukidanju institucije Prezidijuma, 1953., ovlast davanja obveznog tumačenja zakona pripadala je posebnoj parlamentarnoj komisiji za tumačenje zakona, nakon čega je tu ovlast od 1963. imala Savezna skupština, kao osnovni nositelj prava i dužnosti federacije, a od 1974. do 1990. ovlast davanja "autentičnog tumačenja" saveznih zakona pripadala je Saveznom vijeću⁵ te Vijeću republika i pokrajina.⁶ Preuzimajući savezna ustavna rješenja na republičkoj razini, hrvatski ustavotvorac je 1947. obvezno tumačenje zakona ugradio u Ustav Narodne Republike Hrvatske⁷ (dalje: Ustav NRH), a potom i u kasnije ustave pa je tako ustavna ovlast za davanje obveznog tumačenja zakona pripadala Prezidijumu Sabora (do 1953.), posebnoj parlamentarnoj komisiji za tumačenje zakona (do 1963.), a pod nazivom autentičnog tumačenja zakona pripadala je Saboru Socijalističke Republike Hrvatske (do 1990.). Pritom bi valjalo primijetiti da je ovlast hrvatskog parlamenta za davanje obveznog/autentičnog/vjerodostojnog tumačenja zakona eksplicitno bila propisana na ustavnoj razini tijekom cijelog razdoblja, tj. od Ustava NRH 1947. do Ustava Republike Hrvatske⁸ 1990. (dalje: Ustav RH), a nakon toga izrijeckom je ostala propisana samo parlamentarnim poslovnikom, kojim je još od 1954.⁹ uređen postupak pripreme i davanja takvog tumačenja.¹⁰ Nadalje, i u ostalim republikama bivše Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (dalje: SFRJ) autentično tumačenje zakona također je bilo propisano i na ustavnoj i na poslovničkoj razini, no od njihova osamostaljenja i stjecanja neovisnosti do danas samo su četiri države bivše SFRJ zadržale institut

2 Struić, G., *Vjerodostojno tumačenje zakona u hrvatskom parlamentarnom pravu od 1947. do danas*, Hrvatska i komparativna javna uprava, 2016., 16(3), str. 556.

3 Službeni list FNRJ, broj 10/1946.

4 Riječ je o tijelu parlamenta koje je birala i razrješavala Narodna skupština FNRJ, a koje je do njegova ukidanja 1953. imalo "sve nadležnosti karakteristične za šefa države u parlamentarnom ili skupštinskom sistemu vladavine, ali i znatno više od toga" (Fira, A., *Ustavno pravo*, Privredni pregled, Beograd, 1979., str. 99.).

5 Navedena ovlast Saveznog vijeća bila je propisana i na poslovničkoj razini i to Poslovnikom Saveznog vijeća Skupštine Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (vidi Službeni list SFRJ, broj 22/1982, 20/1986, 22/1986) kojim je u čl. 41. t. 3. bilo određeno da to Vijeće, uz ostalo, daje autentično tumačenje saveznih zakona koje donosi; u čl. 101. st. 1. t. 2. da zakonodavno-pravna komisija Saveznog vijeća razmatra prijedloge za davanje autentičnih tumačenja zakona iz djelokruga tog Vijeća i o tome daje svoje mišljenje, a u čl. 276. da se na razmatranje prijedloga za davanje autentičnog tumačenja zakona primjenjuju odredbe tog poslovnika o postupku za donošenje zakona.

6 Poslovnikom Vijeća republika i pokrajina Skupštine Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (Službeni list SFRJ, broj 22/1982, 20/1986, 22/1986) bila je propisana nadležnost Vijeća republika i pokrajina Skupštine SFRJ za davanje autentičnog tumačenja saveznih zakona koje donosi (čl. 35. t. 2.), nadležnost zakonodavno-pravne komisije da razmatra prijedlog za davanje autentičnih tumačenja zakona i daje mišljenja (čl. 93. st. 1. t. 2.) te postupak za davanje autentičnog tumačenja zakona (čl. 247.-254.).

7 Narodne novine, broj 7/1947.

8 Narodne novine, broj 56/1990, 135/1997, 8/1998, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010, 5/2014.

9 Poslovnik Sabora Narodne Republike Hrvatske, Narodne novine, broj 5/1954.

10 Vidi pobliže: *op. cit.* u bilj. 2, str. 559.-573.

autentičnog tumačenja zakona – Republika Hrvatska, Republika Makedonija, Republika Slovenija i Republika Srbija – dok su ga Crna Gora i, tek nedavno, Bosna i Hercegovina napustile.¹¹

U usporednom pravu postoje vrlo različiti primjeri reguliranja ove materije. U pojedinim državama autentično tumačenje ustanovljeno je na ustavnoj razini, ali bez posebnih postupovnih odredbi u njihovim parlamentarnim poslovnicima (npr. u Belgiji,¹² Grčkoj¹³ i Luksemburgu¹⁴). Nadalje, postoje primjeri država čiji ustav izrijeком ne navodi interpretativnu ovlast parlamenta, nego je ona propisana u parlamentarnom poslovniku koji uređuje i postupak pripreme i davanja takvog tumačenja (npr. Republika Slovenija¹⁵), a postoje i primjeri država koje su ovu materiju regulirale zakonskim i poslovničkim putem (npr. Republika Srbija¹⁶) ili ustavnim i poslovničkim putem (npr. Republika Makedonija¹⁷) ili, pak, koje izrijeком ne navode ni interpretativnu ovlast parlamenta, ni posebne postupovne odredbe o autentičnom tumačenju zakona u njihovu ustavu i parlamentarnom poslovniku, nego određena pravila o takvom tumačenju proizlaze iz pojedinih (ustavnih) načela i prakse (npr. Italija¹⁸).

Imajući u vidu različitost izloženih pristupa uređenju autentičnog tumačenja zakona, kao i činjenicu da je taj institut u četirima državama bivše SFRJ koje su ga odlučile zadržati potađe uređen njihovim parlamentarnim poslovnikom, u ovom radu pobliže se razmatraju važeća poslovnička rješenja u Republici Hrvatskoj, Republici Makedoniji, Republici Sloveniji i Republici Srbiji, u cilju usporedbe odredbi o pripremi i davanju autentičnog tumačenja zakona te se istražuje praksa parlamenata tih država kako bi se utvrdila učestalost primjene tog instituta. U tu svrhu, u radu se analiziraju relevantne odredbe parlamentarnih poslovnika i drugih propisa četiriju razmatranih država, njihova parlamentarna, ali i ustavnosudska praksa te podaci objavljeni na internetskim stranicama navedenih parlamenata i u službenim listovima. Iako u hrvatskoj pravnoj literaturi postoji nekoliko radova koji se bave temom autentičnog tumačenja, uglavnom je riječ o onima koji analiziraju taj institut koristeći povijesno-usporedni pristup, izlažući normativni okvir i parlamentarnu praksu u Republici Hrvatskoj i kritike dijela

-
- 11 Odlukom o izmjenama i dopunama Poslovnika Skupštine Crne Gore (Službeni list Crne Gore, broj 80/2010) od 31. prosinca 2010. brisani su članci koji se odnose na autentično tumačenje, a isto je učinjeno i u Bosni i Hercegovini na temelju čl. 3. st. 1. Izmjena Poslovnika Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, broj 81/2015) od 7. listopada 2015.
- 12 Ustav Kraljevine Belgije (www.dekamer.be/kvvcv/pdf-sections/publications/constitution/GrondwetUK.pdf) i Poslovnik Zastupničkog doma (www.dekamer.be/kvvcv/pdf-sections/publications/reglement/reglement-UK.pdf).
- 13 Ustav Helenske Republike (www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/001-156%20agglisko.pdf) i Poslovnik Helenskog parlamenta (www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/Standing%20Orders%202.docx).
- 14 Ustav Velikog Vojvodstva Luksemburg (www.legilux.public.lu/leg/textescoordonnes/recueils/Constitution/constitution_gdl.pdf) i Poslovnik Zastupničkog doma www.chd.lu/wps/wcm/connect/f57f45e4-3501-4907-b777-0ad0ca77212e/Reglement+20150601.pdf?MOD=AJPERES).
- 15 Vidi: *infra* u bilj. 21 i 34.
- 16 Vidi: *infra* u bilj. 22, 30 i 35.
- 17 Vidi: *infra* u bilj. 23 i 31.
- 18 Ustav Talijanske Republike (<http://en.camera.it/application/xmanager/projects/camera-eng/file/costituzione-EN-dicembre-2014.pdf>) i Poslovnik Zastupničkog doma (<http://en.camera.it/application/xmanager/projects/camera-eng/file/RULES-OF-PROCEDURE-CHAMBRE-OF-DEPUTIES.pdf>). Vidi i: Antić, T., *Vjerodostojno tumačenje zakona*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 36(1), 2015., str. 627.–628; Rodin, S., *Diskurs i autoritarnost u europskoj i postkomunističkoj pravnoj kulturi*, Politička misao, XLII(3), 2005., str. 52.

stručne javnosti u vezi s legitimitetom autentičnog tumačenja zakona,¹⁹ dok odredbe o samom postupku pripreme i davanja autentičnog tumačenja zakona u usporednom parlamentarnom pravu i praksi dosad još nisu detaljnije i sustavno razmatrane. Usredotočujući se na potonju temu, polazišna teza u ovom radu jest, da unatoč nekim specifičnim rješenjima, postoji načelna sličnost u postupku pripreme i davanja autentičnog tumačenja zakona u četirima državama bivše SFRJ koje su zadržale taj institut, ali i da je riječ o institutu koji njihovi parlamenti podjednako često koriste.

U tom cilju, nakon prvoga, uvodnog dijela, u drugom dijelu rada ukratko se osvrće na ovlast za davanje autentičnog tumačenja zakona, u trećem dijelu razmatra se pitanje ovlasti za podnošenje prijedloga (i inicijative) za davanje autentičnog tumačenja i njegov sadržaj, četvrti dio posvećen je fazama postupanja po tom prijedlogu, peti dio razmatra pitanje trenutka primjene i granica autentičnog tumačenja, u šestom dijelu analizira se učestalost davanja autentičnih tumačenja zakona u razmatranim državama u razdoblju od 1991. do 2016., dok se u sedmom dijelu rada pristupa zaključnim razmatranjima.

2. INTERPRETATIVNA OVLAŠT PARLAMENTA

Prije nego što se pristupi usporedbi postupovnih odredbi o pripremi i davanju autentičnog tumačenja zakona, valjalo bi utvrditi na kojemu pravnom temelju počiva interpretativna ovlast parlamenta u razmatranim državama, na koju se naslanjaju navedene postupovne odredbe.

Ovlast Hrvatskoga sabora da daje vjerodostojna tumačenja pojedinih odredbi zakona propisana je izrijekom u čl. 159. Poslovnika Hrvatskoga sabora²⁰ kojim je određeno da Hrvatski sabor, na temelju prava i ovlasti utvrđenih Ustavom i Poslovníkom, *inter alia*, donosi zakone i "daje vjerodostojna tumačenja pojedinih odredaba zakona". Slična odredba može se uočiti i u čl. 107. Poslovnika Državnog zbora Republike Slovenije²¹ (dalje: Poslovnik Državnog zbora) koji predviđa da Državni zbor donosi "(...) zakone, autentična tumačenja zakona (...)", kao i u Zakonu o Narodnoj skupštini²² Republike Srbije čijim je čl. 8. st. 1. propisano da Narodna skupština donosi "zakon (...) i autentično tumačenje zakona" te u Ustavu Republike Makedonije²³ čijim je čl. 68. st. 1. podst. 2. propisano da Sobraanje Republike Makedonije (dalje: Sobraanje) "donosi zakone i daje autentično tumačenje zakona". Iz toga slijedi da je ovlast parlamenta da daje (u Republici Hrvatskoj i Republici Makedoniji), odnosno donosi (u Republici Sloveniji i Republici Srbiji)²⁴ autentična tumačenja zakona propisana istom odredbom kojom se propisu-

19 Vidi npr. Antić, T., *op. cit.* u bilj. 18, str. 619.–644.; Giunio, M., *Ustavnost i vjerodostojnost autentičnog tumačenja zakona u hrvatskoj praksi*, *Pravo u gospodarstvu*, 44(5), 2005., str. 3.–34.; Rodin, S., *Vjerodostojno tumačenje zakona*, u: Barbić, J. (ur.), *Godišnjak Tribine Pravnog fakulteta u Zagrebu i Kluba pravnika Grada Zagreba*, 4, 33, 2005., str. 89.–110.; Struić, G., *op. cit.* u bilj. 2, str. 553.–585.

20 Narodne novine, broj 81/2013, 113/2016.

21 Uradni list Republike Slovenije, broj 35/2002, 60/2004, 64/2007, 92/2007, 105/2010, 80/2013.

22 Službeni glasnik Republike Srbije, broj 9/2010.

23 Služben vesnik na Republika Makedonija, broj 52/1991, 1/1992, 31/1998, 91/2001, 84/2003, 107/2005, 3/2009, 49/2011.

24 Radi jednostavnosti i preglednosti, u daljnjem tekstu koristi se izraz "davanje autentičnog tumačenja", s time da se pri razmatranju relevantnih odredbi koriste izrazi navedeni u tim propisima.

je ovlast za donošenje zakona, ali i da se akti koji eksplicitno daju parlamentu zakonodavnu i interpretativnu ovlast razlikuju. Naime, u Republici Hrvatskoj i Republici Sloveniji spomenute ovlasti propisane su parlamentarnim poslovnikom, u Republici Srbiji zakonom, a u Republici Makedoniji ustavom. Postupovne odredbe o pripremi i davanju autentičnog tumačenja zakona u ove četiri države propisane su njihovim parlamentarnim poslovnicima, s time da je u Republici Srbiji pravo narodnog poslanika da predlaže autentično tumačenje zakona posebno propisano Zakonom o Narodnoj skupštini (čl. 40. st. 1. t. 2.).

S obzirom na to da ovlast zakonodavca da vjerodostojno tumači pojedine odredbe zakona nije izrijeком propisana Ustavom RH nego Poslovnikom Hrvatskoga sabora, pitanje ustavne ovlasti parlamenta da daje takva tumačenja našlo se pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske (dalje: Ustavni sud RH) koji u dvama predmetima nije prihvatio prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom RH poslovničkih odredbi koje reguliraju davanje vjerodostojnog tumačenja, ističući, *inter alia*, da to tumačenje čini samo dio ostvarivanja zakonodavne vlasti parlamenta te da je akt kojim se daje vjerodostojno tumačenje zakon u punom i pravom smislu te riječi. Naime, Ustavni sud RH izrazio je stajalište u Rješenju br. U-II-1265/2000 od 28. rujna 2004.²⁵ da iz ovlasti Hrvatskoga sabora za donošenje zakona (iz čl. 81. podst. 2. Ustava RH) proizlazi i njegova ovlast da daje vjerodostojna tumačenja zakona. Držeći da takvo tumačenje predstavlja “sadržajno samo dio ostvarivanja zakonodavne vlasti Hrvatskog sabora”, u Rješenju br. U-I-2488/2004 od 14. studenoga 2007.²⁶ Ustavni sud RH istaknuo je odredbu o Hrvatskom saboru kao nositelju zakonodavne vlasti (čl. 71. Ustava RH), što podrazumijeva da “raspoložujući cjelinom svih ovlasti koje čine po naravi zakonodavnu vlast”, Hrvatski sabor ima u granicama Ustava ovlast sâm odrediti koje će zakonodavne akte donositi i u kojem obliku.

Slično tome, Ustavni sud Republike Srbije u Rješenju br. IU-121/2007 od 17. rujna 2009.²⁷ izrazio je stajalište kako iz ustavne ovlasti Narodne skupštine – da, među ostalim, donosi zakone i druge opće akte iz nadležnosti Republike Srbije, ali i da pitanja svoje organizacije i rada uređuje poslovnikom – slijedi da je “Narodna skupština, kao donositelj zakona, ovlaštena i da donosi akte za njihovo tumačenje” te “da uredi postupak i način donošenja tih akata”. Takvom interpretacijom zakonskoj normi, prema Ustavnom sudu Republike Srbije, daje se “onaj smisao i značenje koje je zakonodavac imao u vidu prilikom njenog donošenja”; zakonodavac, time, polazeći od razloga za usvajanje određene zakonske norme, osigurava ostvarivanje smisla te norme i cilja zbog kojeg je uvedena u pravni poredak. S druge strane, u ustavnosudskoj praksi ostalih dviju razmatranih država nisu uočene odluke njihovih ustavnih sudova koje bi se odnosile na interpretativnu ovlast parlamenta.²⁸

25 Navedeno Rješenje nije objavljeno u Narodnim novinama, nego je dostupno na stranici Ustavnog suda RH: <http://sljeme.usud.hr/usud/praksaW.nsf/94b579567876f9fcc1256965002d1bf4/c1256a25004a262ac1256f1e00350b68?OpenDocument>.

26 Narodne novine, broj 133/2007.

27 Odluka je dostupna na stranici Ustavnog suda Republike Srbije: www.ustavni.sud.rs/page/predmet/sr-Cyrl-CS/1894/?NOLAYOUT=1.

28 Dakako, kod Republike Makedonije valja imati u vidu da je interpretativna ovlast Sobrańja izrijeком propisana Ustavom Republike Makedonije.

3. OVLAŠT NA PODNOŠENJE I SADRŽAJ PRIJEDLOGA

3.1. OVLAŠTENI PODNOSITELJI I POTICATELJI

Prema čl. 209. st. 1. Poslovnika Hrvatskoga sabora, postupak za davanje vjerodostojnog tumačenja zakona pokreće podnositelj prijedloga za davanje tumačenja, trenutkom podnošenja tog prijedloga predsjedniku Hrvatskoga sabora. Prema izričitoj poslovničkoj odredbi čl. 208. st. 1., prijedlog za davanje vjerodostojnog tumačenja zakona ovlašten je podnijeti bilo koji ovlašten predlagatelj zakona iz čl. 85. Ustava RH i čl. 172. Poslovnika Hrvatskoga sabora – dakle, svaki zastupnik, klubovi zastupnika, radna tijela²⁹ Hrvatskoga sabora i Vlada. Pritom se, sukladno čl. 208. st. 2. Poslovnika Hrvatskoga sabora, na postupak davanja vjerodostojnog tumačenja zakona *mutatis mutandis* primjenjuju poslovničke odredbe kojima se uređuje postupak donošenja zakona. *Ratio* takve poslovničke odredbe valja tražiti u pravnoj naravi vjerodostojnog tumačenja zakona o kojoj je Ustavni sud RH zauzeo stajalište da je “akt kojim se daje vjerodostojno tumačenje zakona, zakon u punom i pravom smislu te riječi”, iz čega slijedi da se na postupak za davanje takvog tumačenja na odgovarajući način imaju primijeniti odredbe o postupku koji je utvrđen za donošenje zakona. Slično stajalište može se primijetiti kod Ustavnog suda Republike Srbije koji je u Rješenju br. IU-121/2007 od 17. rujna 2009. utvrdio da za donošenje autentičnog tumačenja zakona nisu predviđena odstupanja od postupka za donošenje zakona, budući da se na postupak donošenja autentičnog tumačenja zakona i drugih akata Narodne skupštine na odgovarajući način primjenjuju odredbe Poslovnika Narodne skupštine o postupku za donošenje zakona, ako poslovničkim odredbama nije drukčije određeno.

Usporede li se važeća poslovnička rješenja u ostalim razmatranim državama, u vezi s krugom ovlaštenika na podnošenje prijedloga za davanje autentičnog tumačenja, može se uočiti da ovlašten predlagatelj zakona ima pravo podnijeti prijedlog za donošenje autentičnog tumačenja zakona i prema čl. 149. st. 1. Poslovnika Državnog zbora i čl. 158. st. 1. Poslovnika Narodne skupštine Republike Srbije³⁰ (dalje: Poslovnik Narodne skupštine). Ipak, pritom valja imati u vidu da su prema Poslovniku Državnog zbora ovlašten predlagatelj zakona Vlada, zastupnik, Državni svet ili najmanje 5.000 birača (čl. 114. st. 1.), a prema Poslovniku Narodne skupštine ovlaštene predlagatelj zakona čine narodni poslanik, Vlada, skupština autonomne pokrajine ili najmanje 30.000 birača (čl. 150. st. 1. i 2.), s time da i zaštitnik građana i Narodna banka Srbije imaju ovlast predlagati zakone, ali samo iz svoje nadležnosti. Poslovnik Sobraanja Republike Makedonije³¹ (dalje: Poslovnik Sobraanja) predviđa u čl. 175. da zahtjev³² za davanje autentičnog tumačenja zakona ima pravo podnijeti svaki član parlamenta, Vlada, Ustavni sud, Vrhovni sud, javni tužitelj, ombudsman, načelnici općina i gradonačelnik Skopja te općinska vijeća, ako potreba za autentičnim tumačenjem nastane u vezi s primjenom zakona u njihovu radu.

29 U čl. 59. Poslovnika Hrvatskoga sabora predviđeno je 29 radnih tijela, a usto vrijedi imati u vidu da položaj radnog tijela ima Izaslanstvo Hrvatskoga sabora u Parlamentarnoj skupštini Vijeća Europe i Izaslanstvo Hrvatskoga sabora u Parlamentarnoj skupštini NATO-a.

30 Službeni glasnik Republike Srbije, broj 52/2010, 13/2011, 20/2012.

31 Služben vesnik na Republika Makedonija, broj 91/2008, 119/2010, 130/2010, 23/2013.

32 Radi jednostavnosti i preglednosti, u daljnjem tekstu rada koristi se izraz “prijedlog”, s time da se pri razmatranju relevantnih odredbi koriste izrazi navedeni u tim propisima.

Iz dosad izloženog slijedi da je Poslovníkom Hrvatskoga sabora predviđen uží krug osoba ovlaštenih za podnošenje prijedloga za davanje vjerodostojnog tumačenja zakona u usporedbi s ostalim razmatranim poslovnicima, a ovlast za podnošenje tog prijedloga nemaju ni građani ni drugi subjekti, poput udruga. Premda u Poslovníku Hrvatskoga sabora nije eksplicitno navedeno – kao ni u ostala tri poslovnika – da građani imaju pravo na podnošenje inicijative (poticaja) za davanje vjerodostojnog tumačenja, valja primijetiti da im ono pripada na temelju prava peticije iz čl. 46. Ustava RH kojim je određeno da “svatko ima pravo slati predstavke i pritužbe, davati prijedloge državnim i drugim javnim tijelima i dobiti na njih odgovor”. Naime, kako iz toga slijedi da svatko može uputiti Hrvatskom saboru svoje prijedloge – prema tome, i one koji se odnose na davanje vjerodostojnog tumačenja zakona – građani i drugi subjekti mogli bi preko ovlaštenih predlagatelja zakona inicirati davanje vjerodostojnog tumačenja zakona.³³

Mogućnost korištenja prava peticije predviđaju i ustavi ostalih država koje su obuhvaćene ovim radom, pa tako vrijedi izdvojiti čl. 24. st. 1. Ustava Republike Makedonije koji svakom građaninu daje pravo podnošenja predstavki državnim i drugim javnim tijelima i dobivanja odgovora na njih, zatim čl. 45. Ustava Republike Slovenije³⁴ kojim je određeno da svaki državljanin ima pravo slati predstavke i druge prijedloge od općeg značenja; te čl. 56. st. 1. Ustava Republike Srbije³⁵ koji predviđa da svatko ima pravo, samostalno ili zajedno s drugima, upućivati peticije i druge prijedloge državnim tijelima, organizacijama kojima su povjerene javne ovlasti, tijelima autonomne pokrajine i tijelima jedinica lokalne samouprave i od njih dobiti odgovor kada ga traži.

Iako akti o autentičnom tumačenju zakona ne sadrže podatke o podnositeljima prijedloga, kao ni o podnositeljima inicijative za davanje takvog tumačenja, dio tih podataka dostupan je na internetskim stranicama razmatranih parlamenata, ali ne za sve akte o autentičnom tumačenju, odnosno ne za sve sazive. Naime, iz e-Doc baze podataka Hrvatskoga sabora (edoc.sabor.hr) proizlazi da su podaci o podnositeljima onih prijedloga koji su rezultirali donošenjem akta o vjerodostojnom tumačenju zakona dostupni za razdoblje od 2004. do 2016., i to za 13 od ukupno 30 akata o vjerodostojnom tumačenju (tj. 43,33%). Iz niza izvješća o radu Sobrańanja, koja su objavljena na internetskoj stranici Sobrańanja (www.sobranie.mk),³⁶ primijećeno je da su podaci o podnositeljima zahtjeva za davanje autentičnog tumačenja zakona također dostupni za razdoblje od 2004. do 2016., i to za 25 od 33 akta o davanju autentičnog tumačenja zakona (75,76%), a na internetskoj stranici Državnog zbora (www.dz-rs.si) mogu se pronaći podaci o podnositeljima prijedloga za donošenje autentičnog tumačenja od 2000. do 2016., i to za 22 od ukupno 27 akata o donošenju takvog tumačenja zakona (81,48%). Što se tiče Narodne skupštine, na njezinim internetskim stranicama (www.parlament.gov.rs) pronađeni su podaci o podnositeljima svih 12 prijedloga koji su rezultirali donošenjem 12 akata o autentičnom tumačenju zakona (100%).

Imajući u vidu spomenuta ograničenja, izloženi su dostupni podaci iz kojih se može uočiti da su u Republici Hrvatskoj u promatranom razdoblju najviše prijedloga podnijeli zastupnici

33 Detaljnije u: Struić, G., *op. cit.* u bilj. 2, str. 571. U tom smislu vrijedi navesti Izvješće Odbora za informiranje, informatizaciju i medije o Inicijativi HRT-a za davanje vjerodostojnog tumačenja članka 22. stavka 7. Zakona o Hrvatskoj radioteleviziji od 2. veljače 2011.; dostupno na: <http://ww.sabor.hr/Default.aspx?art=37630>.

34 Uradni list Republike Slovenije, broj 33/1991-I, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 68/2006, 47/2013, 75/2016.

35 Službeni glasnik Republike Srbije, broj 98/2006.

36 Uz ta izvješća, na istoj stranici, u okviru sjednica Zakonodavno-pravne komisije, dobiveni su podaci za 2016.

(6), a tek neznatno manje Vlada (4) i klubovi zastupnika (3), dok radna tijela nisu podnijela nijedan takav prijedlog; u Republici Makedoniji najviše zahtjeva podnijeli su zastupnici (12), zatim radna tijela (9), dok su klubovi zastupnika i Vlada podnijeli po jedan zahtjev, a ostali ovlašteni podnositelji samo 2 (i to načelnik općine i ombudsman); u Republici Sloveniji najviše prijedloga podnijela je Vlada (9), a tek nešto manje od njih podnijeli su klubovi zastupnika (7) i zastupnici (6); u Republici Srbiji zastupnici su podnijeli najviše prijedloga (9), dok su radna tijela podnijela 2, a Vlada samo jedan prijedlog. Premda podaci izloženi u Tablici 1 upućuju na različitu praksu u podnošenju prijedloga, valja primijetiti i da se – unatoč nešto širem krugu ovlaštenih podnositelja u odnosu na Republiku Hrvatsku – u Republici Makedoniji, Republici Sloveniji i Republici Srbiji taj krug u praksi svodio na zastupnike, klubove zastupnika, radna tijela (uz izuzetak Republike Slovenije u kojoj, baš kao i u Republici Hrvatskoj, u promatranom razdoblju radna tijela nisu podnosila prijedloge) i Vladu, dok su od ostalih podnositelja uočena samo dva primjera, oba u Republici Makedoniji. Pritom, može se primijetiti i da su u tri države najviše prijedloga podnijeli zastupnici (u Republici Hrvatskoj, Republici Makedoniji i Republici Srbiji), dok je Vlada najviše prijedloga podnijela u Republici Sloveniji.

Tablica 1. Broj prijedloga za davanje autentičnog tumačenja prema podnositeljima

Podnositelji	Zastupnici	Klubovi zastupnika	Radna tijela	Vlada	Ostali
Republika Hrvatska (u 13 od 30 akata)	6	3	-	4	-
Republika Makedonija (u 25 od 33 akata)	12	1	9	1	2
Republika Slovenija (u 22 od 27 akata)	6	7	-	9	-
Republika Srbija (u 12 od 12 akata)	9	-	2	1	-

Izvor: internetske stranice Hrvatskoga sabora, Sobraanja, Državnog zbora i Narodne skupštine. Izradio autor.

Za razliku od izloženih podataka o podnositeljima prijedloga koji su rezultirali aktom o autentičnom tumačenju zakona, ukupan broj podnesenih prijedloga za davanje takvog tumačenja koji su uvršteni na dnevni red sjednice parlamenta uočen je tek u nizu izvješća o radu Sobraanja, za razdoblja od 3. listopada 2002. do 31. prosinca 2015. Podaci u tim izvješćima pokazuju vrlo veliki broj zahtjeva uvrštenih na dnevni red, ali i mali postotak donesenih akata o autentičnom tumačenju zakona u odnosu na broj podnesenih zahtjeva uvrštenih na dnevni red (vidjeti Tablicu 2). U izvješćima o radu ostalih parlamenata nisu uočeni podaci o ukupnom broju prijedloga koji su uvršteni na dnevni red sjednice.

Tablica 2. Broj zahtjeva prema broju akata Sobraanja o davanju autentičnog tumačenja

Razdoblje	Broj zahtjeva uvrštenih u dnevni red sjednice Sobraanja	Broj akata o davanju autentičnog tumačenja	%
od 3. 10. 2002. do 31. 5. 2006.	35	2	5,71
od 26. 7. 2006. do 12. 4. 2008.	32	0	0
od 21. 6. 2008. do 14. 4. 2011.	74	8	10,81
od 25. 6. 2011. do 5. 3. 2014.	53	4	7,55
od 10. 5. 2014. do 31. 12. 2014.	7	1	14,29
od 1. 1. 2015. do 31. 12. 2015.	36	8	22,22

Izvor: internetske stranice Sobraanja. Izradio autor.

3.2. SADRŽAJ PRIJEDLOGA

Uz naziv zakona, sadržaj prijedloga za davanje vjerodostojnog tumačenja zakona, prema čl. 209. st. 1. Poslovnika Hrvatskoga sabora, čine naznaka odredbe za koju se traži tumačenje i razlozi zbog kojih se traži tumačenje, izvori potrebnih sredstava i prijedlog teksta vjerodostojnog tumačenja zakona. Razlog propisivanja obveze predlagatelja da predloži potonji tekst sadržan je u nastojanju da se predlagatelju omogući jasno izražavanje njegova stava o tome u kojemu bi smjeru trebalo dati vjerodostojno tumačenje pojedinih odredbi zakona čime bi se, ujedno, omogućilo izlaganje predlagateljeva stava "kritičkom promišljanju svih sudionika zakonodavnog postupka", kao i kada je riječ o prijedlogu zakona.³⁷ Usto, vrijedi imati u vidu da u sadržajnom smislu svako vjerodostojno tumačenje zakona, sukladno čl. 67. st. 4. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor³⁸ (dalje: Jedinstvena pravila), mora biti nedvojbeno, sažeto i izričito i, u pravilu, sadržano u jednoj rečenici kojom se razrješuje dvojba ili različito tumačenje u primjeni. Slična pravila donijela je i Narodna skupština; riječ je o Jedinstvenim metodološkim pravilima za izradu propisa³⁹ u okviru kojih, doduše, nisu sadržane posebne odredbe o autentičnom tumačenju zakona, ali bi u njima – napose na tragu čl. 67. st. 4. Jedinstvenih pravila – valjalo izdvojiti čl. 11. st. 4. kojim je određeno da se definicija kažnjive radnje treba odrediti što preciznije kako bi se u najvećoj mjeri "otklonila mogućnost različitog tumačenja". U ostalim razmatranim državama nisu uočena slična pravila za izradu propisa koja bi sadržavala posebne odredbe o autentičnom tumačenju zakona.

Sadržaj prijedloga za davanje autentičnog tumačenja zakona propisan je i u Poslovniku Državnog zbora i u Poslovniku Sobraanja. Naime, prema čl. 149. st. 2. Poslovnika Državnog zbora, taj prijedlog sadrži naziv zakona, naznaku članka čije se tumačenje predlaže, razloge za to i prijedlog teksta autentičnog tumačenja, a Poslovnik Sobraanja u čl. 176. st. 1. propisuje da zahtjev za davanje autentičnog tumačenja zakona sadrži naziv zakona, odredbe čije se tumačenje traži i razloge zbog kojih se zahtijeva tumačenje. Uspoređujući hrvatski, slovenski i makedonski parlamentarni poslovnik, može se primijetiti kako sva tri poslovnika zahtijevaju da navedeni prijedlog sadrži naziv predmetnog zakona, naznaku odredbe čije se tumačenje predlaže i razloge zbog kojih se podnosi taj prijedlog, dok hrvatska i slovenska poslovnička rješenja zahtijevaju, uz to, i prijedlog teksta autentičnog tumačenja, a Poslovnik Hrvatskoga sabora – za razliku od tih dvaju poslovnika – izvore potrebnih sredstava. Premda u Poslovniku Narodne skupštine nisu sadržane posebne odredbe o sadržaju prijedloga za donošenje autentičnog tumačenja zakona, s obzirom na odgovarajuću primjenu poslovničkih odredbi o postupku za donošenje zakona na donošenje autentičnog tumačenja proizlazi da bi valjalo primijeniti čl. 151. st. 1. Poslovnika Narodne skupštine kojim je određeno da ovlaštenu predlagatelj zakona podnosi prijedlog zakona u obliku u kojemu se zakon donosi, s obrazloženjem.⁴⁰

37 Vidi obrazloženje Konačnog prijedloga Poslovnika Hrvatskoga sabora – predlagatelj Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav, drugo čitanje, 19. lipnja 2013., str. 99.; dostupno na: www.sabor.hr/fgs.axd?id=24609.

38 Narodne novine, broj 74/2015. Jedinstvena pravila stupila su na snagu 1. rujna 2015., a prema čl. 1. st. 2. tih pravila obveza njihove primjene odnosi se na nositelje normativnih poslova i ovlaštene predlagatelje propisa.

39 Službeni glasnik Republike Srbije, broj 21/2010.

40 Budući da obrazloženje prema čl. 151. st. 2. Poslovnika Narodne skupštine sadrži, uz ostalo, procjenu financijskih sredstava potrebnih za provedbu propisa i pregled odredaba koje se mijenjaju, odnosno dopunjuju, iz odgovarajuće primjene te odredbe na

4. POSTUPANJE PO PRIJEDLOGU

Nakon što se postupak za davanje vjerodostojnog tumačenja zakona pokrene trenutkom podnošenja prijedloga za davanje tog tumačenja predsjedniku Hrvatskoga sabora, u postupanju po podnositeljevu prijedlogu mogu se identificirati četiri faze: prva faza sastoji se od upućivanja podnositeljeva prijedloga nadležnom tijelu radi ocjene njegove osnovanosti; druga faza sastoji se od dostave njihovih mišljenja u propisanom roku; u trećoj fazi pristupa se ocjeni osnovanosti valjano podnesenog prijedloga za davanje vjerodostojnog tumačenja i izvještava Hrvatski sabor, dok se četvrta faza sastoji od rasprave na plenarnoj sjednici i donošenju odluke Hrvatskoga sabora o (ne)davanju vjerodostojnog tumačenja pojedinih odredbi zakona. S obzirom na to da se ove faze postupanja po prijedlogu za davanje vjerodostojnog tumačenja u Hrvatskom saboru u glavnim crtama poklapaju s fazama postupanja po prijedlogu za davanje (donošenje) autentičnog tumačenja u ostalim razmatranim parlamentima, u nastavku ovog rada, radi njihove bolje preglednosti, relevantne poslovničke odredbe o postupanju po tom prijedlogu bit će uspoređene upravo u okviru navedene četiri faze.

4.1. UPUĆIVANJE PRIJEDLOGA NADLEŽNIM TIJELIMA

Nakon što, sukladno čl. 209. st. 1. Poslovnika Hrvatskoga sabora, ovlašteni predlagatelj podnese prijedlog za davanje vjerodostojnog tumačenja zakona predsjedniku Hrvatskoga sabora, u prvoj fazi postupka po tom prijedlogu predsjednik Hrvatskoga sabora upućuje podnositeljev prijedlog Odboru za zakonodavstvo,⁴¹ matičnom radnom tijelu i Vladi, ako ona nije podnositelj prijedloga, radi ocjene njegove osnovanosti (čl. 209. st. 2.).

Slične odredbe postoje i u ostalim razmatranim poslovnicima. Naime, prema čl. 176. st. 2. Poslovnika Saboranja predsjednik Saboranja upućuje zahtjev za davanje autentičnog mišljenja zakonodavno-pravnoj komisiji i Vladi, vrlo slično kao što i čl. 149. st. 3. Poslovnika Državnog zbora određuje da predsjednik Državnog zbora upućuje prijedlog za donošenje autentičnog tumačenja zakona na mišljenje zakonodavno-pravnoj službi i Vladi, ali (za razliku od Poslovnika Saboranja) i matičnom radnom tijelu.⁴² Iako u Poslovniku Narodne skupštine o tome ne postoje posebne odredbe, s obzirom na odgovarajuću primjenu odredbi o postupku za donošenje zakona proizlazi da će predsjednik Narodne skupštine taj prijedlog također uputiti nadležnom odboru i Vladi, ali i eventualnim drugim nadležnim tijelima.⁴³

postupak donošenja autentičnog tumačenja zakona moglo bi se izvesti zaključak da sadržaj prijedloga za donošenje autentičnog tumačenja zakona trebaju činiti i izvori potrebnih sredstava i prijedlog teksta autentičnog tumačenja.

41 Na temelju čl. 62. podst. 7. Poslovnika Hrvatskoga sabora, Odbor za zakonodavstvo razmatra prijedloge za davanje vjerodostojnog tumačenja zakona ili drugog akta koji je donio Hrvatski sabor.

42 Sukladno čl. 41. st. 1. Poslovnika Državnog zbora, riječ je o radnom tijelu u čiji djelokrug ulaze pitanja upućena Državnom zboru.

43 Naime, u čl. 152. Poslovnika Narodne skupštine određeno je da predsjednik Narodne skupštine dostavlja prijedlog zakona narodnim poslanicima, nadležnom odboru i Vladi, ako ona nije predlagatelj, kao i Zaštitniku građana, odnosno Narodnoj banci Srbije, ako uređuje materiju iz njihove nadležnosti.

4.2. DAVANJE MIŠLJENJA NA PRIJEDLOG

U drugoj fazi postupanja po navedenom prijedlogu, prema Poslovniku Hrvatskoga sabora matično radno tijelo i Vlada moraju dostaviti svoje mišljenje u propisanom roku od 30 dana, a ako matično radno tijelo i Vlada to ne učine u tom roku, smatrat će se da su suglasni s prijedlogom za davanje vjerodostojnog tumačenja (čl. 209. st. 3.). U usporednom pravu primjetni su različiti pristupi glede obveze davanja mišljenja na taj prijedlog. Poslovnik Državnog zbornice predviđa da matično radno tijelo razmatra prijedlog za donošenje autentičnog tumačenja tek po pribavljanju mišljenja zakonodavno-pravne službe (čl. 150. st. 1.), ali nije propisano u kojem ga roku ta služba mora dostaviti. Za razliku od tog rješenja, u čl. 176. st. 3. Poslovnika Saboranja određeno je da zakonodavno-pravna komisija može (dakle, ne mora) zatražiti mišljenje matičnog radnog tijela,⁴⁴ ali nije propisan nikakav rok. Premda Poslovnik Narodne skupštine o tom pitanju ne sadrži posebne odredbe, iz odgovarajuće primjene odredbi o postupku za donošenje zakona može se izvesti zaključak da bi, u skladu s čl. 155. st. 4. i 5., nadležni odbor i Vlada trebali dostaviti svoje mišljenje, u pravilu, u roku koji nije kraći od pet dana prije početka sjednice Narodne skupštine na kojoj se prijedlog razmatra, no ako to ne učine, prijedlog će se razmotriti i bez tog mišljenja. Iz toga je vidljivo da se u hrvatskom i srbijanskom poslovniku druga faza veže uz određeni rok, ali njegov protek neće priječiti daljnje razmatranje prijedloga.

4.3. OCJENA OSNOVANOSTI PRIJEDLOGA

U trećoj fazi postupanja po prijedlogu za davanje vjerodostojnog tumačenja zakona – koja se odvija po pribavljenim mišljenjima matičnoga radnog tijela i Vlade ili po isteku roka u kojemu su matično radno tijelo i Vlada obvezni dostaviti mišljenje – Odbor za zakonodavstvo ocjenjuje osnovanost valjano podnesenog prijedloga za davanje vjerodostojnog tumačenja i u roku od 30 dana mora izvijestiti Hrvatski sabor o svom stajalištu (čl. 210. st. 1.). Ako utvrdi osnovanost prijedloga za davanje vjerodostojnog tumačenja, Odbor za zakonodavstvo podnijet će prijedlog teksta vjerodostojnog tumačenja zakona sa svojim izvješćem Hrvatskom saboru, a ako ocijeni da taj prijedlog nije osnovan, o tome će izvijestiti Hrvatski sabor koji u povodu tog izvješća donosi odluku (čl. 210. st. 3.).

Slično rješenje treće faze postupanja prisutno je u Poslovniku Saboranja koji predviđa da opravdanost zahtjeva za davanje tumačenja ocjenjuje zakonodavno-pravna komisija, no sâm rok u kojemu to mora učiniti nije propisan. Ocijeni li ta komisija da je zahtjev za davanje autentičnog tumačenja opravdan, pripremit će prijedlog autentičnog tumačenja te ga dostaviti Saboranju koje o tom prijedlogu (i eventualno podnesenim amandmanima) raspravlja i odlučuje na istoj sjednici. Ocijeni li komisija da zahtjev nije opravdan, podnijet će izvještaj Saboranju koje će odlučiti o zahtjevu i obavijestiti podnositelja zahtjeva o odluci (čl. 176. st. 5.–9.). U ostalim poslovnicima također su vidljive određene sličnosti u postupku ocjene osnovanosti prijedloga, no valjalo bi ukazati i na neka različita rješenja u Republici Srbiji i Republici Sloveniji.

44 Sukladno čl. 60. t. 4. Poslovnika Saboranja, riječ je o radnom tijelu nadležnom za razmatranje određenih pitanja podnesenih Saboranju.

Za razliku od prethodnih faza, o kojima Poslovnik Narodne skupštine ne sadrži posebne odredbe – već se na postupak za autentično tumačenje na odgovarajući način primjenjuju odredbe o postupku za donošenje zakona – treća faza postupanja po prijedlogu za donošenje autentičnog tumačenja zakona posebno je poslovnički propisana (u čl. 194.). Ocijeni li nadležni odbor⁴⁵ da je taj prijedlog opravdan, pripremit će prijedlog autentičnog tumačenja zakona i zatim ga dostaviti Narodnoj skupštini koja će o njemu donijeti odluku, ali i – za razliku od ostalih razmatranih poslovnika – podноситelju prijedloga. Nadalje, nadležni odbor obavještava podnositelja i kada ocijeni da njegov prijedlog nije opravdan i o tome podnosi izvještaj Narodnoj skupštini koja će donijeti odluku o navedenom prijedlogu. Naposljetku, za razliku od Poslovnika Saboranja i Poslovnika Hrvatskoga sabora, Poslovnikom Narodne skupštine propisano je i da će Narodna skupština – odlučiti li prihvatiti prijedlog za donošenje autentičnog tumačenja zakona – zadužiti nadležni odbor da radi toga izradi prijedlog takvog tumačenja.

Prema čl. 150. Poslovnika Državnog zbora matično radno tijelo razmatra prijedlog za donošenje autentičnog tumačenja zakona nakon što ono pribavi mišljenje zakonodavno-pravne službe. Ako matično radno tijelo smatra da je potrebno prihvatiti autentično tumačenje, ono tada razmatra i prijedlog teksta tog tumačenja, nakon čega se o navedenim prijedlozima i eventualnim amandmanima matičnoga radnog tijela na tekst prijedloga autentičnog tumačenja zakona provodi rasprava i glasovanje na istoj sjednici Državnog zbora. Za razliku od triju izloženih poslovničkih rješenja treće faze, Poslovnik Državnog zbora predviđa i mogućnost da Državni zbor prihvati prijedlog za donošenje autentičnog tumačenja, ali ne i tekst prijedloga autentičnog tumačenja. U tom slučaju, Državni zbor naložit će matičnom radnom tijelu da u suradnji sa zakonodavno-pravnom službom pripremi novi prijedlog teksta autentičnog tumačenja. Međutim, jednako kao i kod Poslovnika Saboranja i Poslovnika Narodne skupštine, ni u Poslovniku Državnog zbora nije propisan nikakav rok u ovoj fazi postupka.

4.4. RASPRAVA NA PLENARNOJ SJEDNICI I ODLUČIVANJE

U četvrtoj fazi postupanja po prijedlogu za davanje vjerodostojnog tumačenja Poslovnik Hrvatskoga sabora predviđa raspravu na sjednici Hrvatskoga sabora (plenarnoj sjednici) i odluku Hrvatskoga sabora o davanju, odnosno o nedavanju vjerodostojnog tumačenja pojedinih odredbi zakona. Iako se, sukladno čl. 208. st. 2. Poslovnika Hrvatskoga sabora, na postupak davanja vjerodostojnog tumačenja zakona *mutatis mutandis* primjenjuju poslovničke odredbe kojima se uređuje postupak donošenja zakona, nije naodmet primijetiti da se redovni postupak donošenja zakona provodi u dva (tek iznimno u tri) čitanja, a da je u slučaju prijedloga za vjerodostojno tumačenje zakona predviđeno jedno čitanje. Naime, kako se polazilo od ideje da to u slučaju vjerodostojnog tumačenja zakona “u pravilu ne bi imalo osobiti utjecaj”,⁴⁶ izrijeком je propisano (čl. 210. st. 4.) da o prijedlogu za vjerodostojno tumačenje Hrvatski sabor raspravlja u jednom čitanju. Za razliku od takvog rješenja, ni u jednom od ostalih razmatranih poslovnika nije izrijeком propisano u koliko čitanja se raspravlja o prijedlogu za autentično tumačenje zakona, premda bi se iz odredbi o podnošenju amandmana na prijedlog autentič-

⁴⁵ Na temelju čl. 48. st. 1. podst. 10. Poslovnika Narodne skupštine, nadležni odbor je Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo.

⁴⁶ Vidi: *op. cit.* u bilj. 37.

nog tumačenja zakona (čl. 176. st. 6. Poslovnika Saboranja te čl. 150. st. 3. i čl. 151. st. 1. Poslovnika Državnog zbora) moglo iščitati da je riječ o samo jednom čitanju, i to s obzirom na vremensku definiranost podnošenja amandmana dijelom zakonodavnog postupka u kojemu ih je dopušteno podnijeti.⁴⁷

Sukladno čl. 254. st. 2. Poslovnika Hrvatskoga sabora, odluka se donosi “istom većinom kojom je taj zakon donesen”. Pravni *ratio* potonje poslovničke odredbe valja vidjeti u nastojanju da se otkloni dvojba o većini potrebnoj za donošenje odluke o davanju, odnosno nedavanju vjerodostojnog tumačenja,⁴⁸ posebno imajući u vidu stajalište Ustavnog suda RH da je “akt kojim se daje vjerodostojno tumačenje zakona, zakon u punom i pravom smislu te riječi”. Na samom kraju, Poslovníkom Hrvatskoga sabora predviđeno je da se vjerodostojno tumačenje zakona objavljuje u Narodnim novinama i glasilu Hrvatskoga sabora (čl. 169. st. 1.), a pod navedenim glasilom smatraju se internetske stranice Hrvatskoga sabora (čl. 280. st. 2.).

Istu većinu potrebnu za odluku o davanju autentičnog tumačenja zakona predviđa i čl. 176. st. 7. Poslovnika Saboranja koji propisuje da se prijedlog autentičnog tumačenja usvaja istom onom većinom kojom je taj zakon i donesen, nakon čega se autentično tumačenje objavljuje u službenom listu Republike Makedonije. Nadalje, Poslovník Državnog zbora propisuje da je tekst autentičnog tumačenja zakona usvojen onda kada je za njega glasovala većina zastupnika koja je potrebna za donošenje zakona na koji se to tumačenje odnosi, a ono se objavljuje u službenom listu Republike Slovenije. U usporedbi s ostalim razmatranim poslovnícima, zanimljivo je da se poslovnički eksplicitno propisuje da autentično tumačenje, nakon što jedanput bude prihvaćeno, više nije moguće mijenjati (čl. 152. st. 3.).

Za razliku od ostalih poslovníka, koji propisuju da je za donošenje odluke o prijedlogu za davanje autentičnog tumačenja zakona potrebna većina kojom je taj zakon donesen, Poslovník Narodne skupštine o tome ne sadrži posebnu odredbu. Međutim, budući da je njime propisano da se na postupak za autentično tumačenje zakona odgovarajuće primjenjuju odredbe o postupku za donošenje zakona, ta odluka smatrat će se donesenom onda kada je za nju glasalo “više od polovine identifikovanih narodnih poslanika” (čl. 126. st. 4.), a u vezi s njezinom objavom relevantan je čl. 247. st. 1. prema kojemu se zakoni i drugi akti Narodne skupštine objavljuju u Službenom glasniku Republike Srbije.

5. UČESTALOST AUTENTIČNIH TUMAČENJA

Imajući u vidu da se autentična tumačenja zakona prema razmatranim poslovnícima svih četiriju država moraju objaviti u njihovim službenim listovima, iz njih je moguće pratiti podatke o učestalosti davanja autentičnih tumačenja u razdoblju od osamostaljenja i stjecanja neovisnosti tih država do danas.⁴⁹ Iz tih podataka vidljivo je da je – izuzimajući relativno manji

47 Trenutak podnošenja amandmana poslovnički je definiran u okviru drugog čitanja zakona (vidi pobliže: čl. 149.–162. Poslovnika Saboranja i čl. 125.–139. Poslovnika Državnog zbora). Usto, i na internetskim stranicama Državnog zbora spominje se “jednofazni” postupak donošenja autentičnog tumačenja zakona.

48 *Op. cit.* u bilj. 37, str. 109.

49 Stanje zaključno s datumom 1. siječnja 2017.

broj akata o autentičnom tumačenju koje je donijela Narodna skupština (12)⁵⁰ – u svim ostalim državama bivše SFRJ koje su zadržale institut autentičnog tumačenja zakona taj institut podjednako često korišten: Hrvatski sabor donio je ukupno 30 akata o vjerodostojnom tumačenju,⁵¹ Saboranje 33,⁵² a Državni zbor 27⁵³ akata o autentičnom tumačenju zakona. Međutim, pogleda li se поближе podatke o broju i vrsti akata o autentičnom tumačenju zakona objavljenih u službenim listovima četiriju država, može se zamijetiti da je kod Republike Hrvatske i Republike Srbije riječ o ukupnom broju akata o autentičnom tumačenju zakona te da je hrvatski parlament donio 18 akata o davanju vjerodostojnog tumačenja i 12 odluka o nedavanju vjerodostojnog tumačenja zakona, a srbijanski parlament 11 akata o donošenju autentičnog tumačenja zakona i jednu odluku o neprihvatanju prijedloga za donošenje autentičnog tumačenja zakona. Imajući u vidu da među odredbama poslovnika Saboranja i Državnog zbora nisu uočene one koje bi izrijekom propisivale odluku o nedavanju autentičnog tumačenja zakona (poput čl. 254. st. 2. Poslovnika Hrvatskoga sabora), ali i da u službenom glasniku od 1991. do danas te ustavnosudskoj praksi nisu uočene odluke koje bi ukazivale na drukčiju parlamentarnu praksu, u analizi učestalosti posezanja za autentičnim tumačenjem zakona u Republici Makedoniji i Republici Sloveniji uzeti su u obzir (samo) akti o davanju autentičnih tumačenja, dok su u slučaju Hrvatskoga sabora i Narodne skupštine uzeti u obzir i ti akti i odluke o nedavanju takvog tumačenja, odnosno o neprihvatanju prijedloga za donošenje autentičnog tumačenja zakona.

Iz podataka izloženih u Tablici 3 vidljivo je da je najveći broj autentičnih tumačenja od četiri razmatrane države donijelo Saboranje (33), zatim Državni zbor (27), a potom Hrvatski sabor (18) i Narodna skupština (11). Također, iz istih podataka može se iščitati da je u razdoblju od posljednjih osam godina (od 2009. do 2016.) Narodna skupština donijela čak 11 od ukupno 12 svih svojih akata o autentičnom tumačenju (tj. 91,67%) – od čega je 10 od 11 akata bilo o donošenju autentičnih tumačenja zakona (90,91%) – Saboranje je donijelo 23 od ukupno 33 takva akta (69,7%), Državni zbor 10 od 27 (37,04%), a Hrvatska 8 od 30 (26,67%) svih svojih akata o vjerodostojnom tumačenju, od čega je 4 od 18 akata (22,22%) bilo o davanju vjerodostojnog tumačenja zakona. Stoga, iz tih podataka proizlazi primjetan porast broja autentičnih tumačenja zakona u Republici Srbiji i Republici Makedoniji u promatranom razdoblju.

50 Službeni glasnik Republike Srbije (www.slglasnik.com) i Pravno-informacioni sistem Republike Srbije (www.pravno-informacioni-sistem.rs), stanje zaključno s datumom: 1. siječnja 2017.

51 Narodne novine, službeni list Republike Hrvatske (<http://narodne-novine.nn.hr>) i e-Doc baza podataka Hrvatskoga sabora (<http://edoc.sabor.hr>), stanje zaključno s datumom: 1. siječnja 2017.

52 Služben vesnik na Republika Makedonija (www.slvesnik.com.mk), stanje zaključno s datumom: 1. siječnja 2017.

53 Uradni list Republike Slovenije (www.uradni-list.si) i Pravno-informacijski sistem Republike Slovenije (www.pisrs.si), stanje zaključno s datumom: 1. siječnja 2017. U slovenskom pravnom sustavu institut autentičnog tumačenja zakona najprije je korišten pod nazivom "obvezno tumačenje" ("obvezna razlaga"), a nakon donošenja Poslovnika Državnog zbora (Uradni list Republike Slovenije, broj 35/2002) pod nazivom "autentično tumačenje" ("avtentična razlaga"). Od 27 akata o autentičnom tumačenju, deset ih je doneseno pod nazivom obveznog tumačenja, a 17 pod nazivom autentičnog tumačenja zakona.

Tablica 3. Broj akata o autentičnom tumačenju zakona od 1991. do 2016.

Godina	Republika Hrvatska		Republika Makedonija	Republika Slovenija	Republika Srbija	
	Akt o davanju vjerodost. tumačenja	Odluka o nedavanju vjerodost. tumačenja	Akt o davanju autentičnog tumačenja	Akt o donošenju autentičnog tumačenja	Akt o donošenju autentičnog tumačenja	Odluka o neprihvatanju prijedloga za donošenje autentičnog tumačenja
1991.	-	-	-	-	-	-
1992.	1	-	-	-	-	-
1993.	-	-	1	-	-	-
1994.	-	-	1	1	-	-
1995.	-	-	-	1	-	-
1996.	-	-	2	3	-	-
1997.	-	-	3	-	-	-
1998.	1	-	1	-	-	-
1999.	3	-	-	-	-	-
2000.	4	-	-	5	-	-
2001.	1	-	-	-	-	-
2002.	-	3	-	-	-	-
2003.	2	2	-	1	-	-
2004.	2	-	1	2	-	-
2005.	-	-	-	-	-	-
2006.	-	3	1	3	-	-
2007.	-	-	-	1	1	-
2008.	-	-	-	-	-	-
2009.	1	-	3	-	-	-
2010.	-	1	3	2	-	-
2011.	-	-	4	6	-	-
2012.	-	1	1	-	-	-
2013.	2	1	-	-	2	1
2014.	1	-	2	1	-	-
2015.	-	1	8	-	3	-
2016.	-	-	2	1	5	-
Ukupno	18	12	33	27	11	1
	30				12	

Izvor: Narodne novine, Uradni list Republike Slovenije, Služben vesnik na Republika Makedonija i Službeni glasnik Republike Srbije. Izradio autor.

6. TRENUTAK PRIMJENE I GRANICE AUTENTIČNOG TUMAČENJA

O trenutku primjene i granicama autentičnog tumačenja nijedan od četiriju poslovnika ne sadrži posebne odredbe, no o tim pitanjima očitivali su se ustavni sudovi triju država. Ustavni sud RH tako je u Rješenju br. U-I-2488/2004 od 14. studenoga 2007. zauzeo stajalište da akti o vjerodostojnom tumačenju zakona sadržajno "nedvojbeno zauzimaju stajalište o tumačenju određene ili određenih zakonskih odredbi koje se odnose na zakon koji tumače od trenutka

kad je on stupio na snagu” i da se zakonsko tumačenje može odnositi samo na one slučajeve čije je rješavanje u tijeku ili će se rješavati tek po stupanju na snagu zakonskog akta o vjerodostojnom tumačenju zakona. S time u vezi, Ustavni sud RH naveo je da je “načelno govoreći njegovo povratno djelovanje prividno” jer samo utvrđuje značenje koje valja dati jednoj/više pojedinih odredbi zakona koji je na snazi i nema povratno djelovanje, a takvo djelovanje nema ni navedeni akt. Usto, Ustavni sud RH drži da vjerodostojno tumačenje zakona “mora ostati u granicama zakonskog tumačenja”, iz čega slijedi da Hrvatski sabor po propisanom postupku mora donijeti ili zakon o izmjenama i/ili dopunama zakona ili, pak, posve novi zakon.

Također, vrijedi ukazati i na Odluku Ustavnog suda Republike Slovenije br. U-I-361/96 od 21. listopada 1999.⁵⁴ u kojoj je izraženo stajalište da autentično tumačenje čini sastavni dio zakona i da se primjenjuje od dana primjene zakona na koji se takvo tumačenje odnosi. U istoj odluci izraženo je i stajalište da samo po sebi autentično tumačenje ne može biti predmet ocjene ustavnosti ili zakonitosti jer se njime samo utvrđuje pravno značenje (smisao) odredbe na koju se ono odnosi.⁵⁵ O pravnom učinku autentičnog tumačenja Ustavni sud Republike Slovenije izjasnio se i u Odluci br. U-I-64/08 od 6. studenoga 2008.⁵⁶ u kojoj je naveo da autentično tumačenje ima slične učinke kao i izmjena zakona, ali uz značajnu razliku da se njime izravno ne intervenira u zakonski tekst i ne može ga izmijeniti – izmjene i dopune zakona, stoga ne mogu biti predmet autentičnog tumačenja, nego moraju biti provedene u zakonodavnom postupku. U tom smislu, navedeno stajalište Ustavnog suda Republike Slovenije podudara se sa stajalištem Ustavnog suda RH izraženim u Rješenju br. U-I-2488/2004 od 14. studenoga 2007. da institut vjerodostojnog tumačenja zakona “mora ostati u granicama zakonskog tumačenja”, što znači da se njime ne smije mijenjati ni sadržajno dopunjavati odredbe zakona na koje se takvo tumačenje odnosi.

Nadalje, stajalište da autentično tumačenje čini sastavni dio zakona i da se primjenjuje od dana primjene zakona na koji se autentično tumačenje odnosi, može se uočiti i u praksi Ustavnog suda Republike Makedonije, primjerice u Odluci br. 221/2010 od 23. veljače 2011.,⁵⁷ Rješenju br. 87/2012 od 3. listopada 2012.⁵⁸ i Rješenju br. 49/2013 od 10. srpnja 2013.⁵⁹ U njima se Ustavni sud Republike Makedonije poziva na pravnu teoriju ističući da autentično tumačenje zakona znači “utvrđivanje sadržaja i istinskog smisla već donesenog zakona koji u primjeni pokazuje nejasnost, dvosmislenost ili sadrži praznine”, ali i da takvo tumačenje predstavlja sastavni dio objavljenog zakona, a ne njegovu dopunu ili novi zakon, te se ono primjenjuje od trenutka stupanja na snagu zakona koji se tumači, i to na predmete koji nisu riješeni. Prema

54 Odluka je dostupna na stranici Ustavnog suda Republike Slovenije: <http://odlocitve.us-rs.si/documents/cb/c2/u-i-361-962.pdf>.

55 Vidi npr. i Odluku Ustavnog suda Republike Slovenije br. U-I-51/06-10 od 15. lipnja 2006. (Uradni list Republike Slovenije, br. 28/2006, 66/2006). Usto, kako se ističe u izdvojenome mišljenju sutkinje mag. Jadranke Sovdat u Odluci Ustavnog suda Republike Slovenije br. U-I-103/11 od 8. prosinca 2011. (Uradni list Republike Slovenije, br. 55/2011, 105/2011), kojemu se pridružuje i sudac mag. Miroslav Mozetič, iste pravne učinke autentičnom tumačenju pripisuje i pravna teorija (t. 2. izdvojenog mišljenja).

56 Uradni list Republike Slovenije, broj 109/2008.

57 Odluka je dostupna na stranici Ustavnog suda Republike Makedonije: www.ustavensud.mk/domino/WEBSUD.nsf/ffc0fee91d7bd9ac1256d280038c474/67a5499f9a21e06c12578570037ce71?OpenDocument&Highlight=2, автентично, толкување.

58 Rješenje je dostupno na stranici Ustavnog suda Republike Makedonije: www.ustavensud.mk/domino/WEBSUD.nsf/ffc0fee91d7bd9ac1256d280038c474/ffe7d7669f436615c1257a9a00428703?OpenDocument.

59 Rješenje je dostupno na stranici Ustavnog suda Republike Makedonije: www.ustavensud.mk/domino/WEBSUD.nsf/ffc0fee91d7bd9ac1256d280038c474/64b44a468ec991e8c1257bac002f5adc?OpenDocument.

tome, iz ustavnosudske prakse triju razmatranih država proizlazi da se autentično tumačenje zakona primjenjuje od dana primjene zakona na koji se autentično tumačenje odnosi te da ono mora ostati u granicama zakonskog tumačenja jer bi, u protivnom, zakonodavac morao donijeti ili zakon o izmjenama i/ili dopunama zakona ili novi zakon.

7. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

U cilju istraživanja sličnosti u postupku pripreme i davanja autentičnog tumačenja zakona u četirima državama bivše SFRJ koje su zadržale navedeni institut, te istraživanja parlamentarne prakse tih država radi utvrđivanja učestalosti njegova korištenja, u radu je najprije utvrđeno da je interpretativna ovlast četiriju parlamenata propisana istom onom odredbom kojom je propisana i ovlast za donošenje zakona, ali i da se akti koji eksplicitno propisuju zakonodavnu i interpretativnu ovlast parlamenta razlikuju. U Republici Hrvatskoj i Republici Sloveniji te ovlasti propisane su parlamentarnim poslovnikom, u Republici Srbiji zakonom, a u Republici Makedoniji ustavom. Pitanje interpretativne ovlasti parlamenta našlo se pred Ustavnim sudom RH i Ustavnim sudom Republike Srbije koji su pritom zauzeli stajalište da iz zakonodavne ovlasti parlamenta proizlazi i njegova interpretativna ovlast, dok u ustavnosudskoj praksi ostalih dviju razmatranih država nisu uočene odluke njihovih ustavnih sudova o interpretativnoj ovlasti parlamenta.

Postupovne odredbe o pripremi i davanju autentičnog tumačenja zakona propisane su u parlamentarnim poslovnicima svih četiriju država, s time da je u Republici Srbiji pravo narodnog poslanika da predlaže autentično tumačenje zakona posebno propisano Zakonom o Narodnoj skupštini. Pritom je utvrđeno da je, u odnosu na ostale razmatrane poslovnike, Poslovnikom Hrvatskoga sabora predviđen nešto uži krug ovlaštenika za podnošenje prijedloga za davanje vjerodostojnog tumačenja zakona te da njime nije propisana ovlast građana i drugih subjekata za podnošenje takva prijedloga, nego da tu ovlast ima svaki zastupnik, klubovi zastupnika, radna tijela Hrvatskoga sabora i Vlada. Međutim, unatoč nešto širem krugu ovlaštenih podnositelja u odnosu na Republiku Hrvatsku, u ostale tri razmatrane države taj se krug u praksi svodio na zastupnike, klubove zastupnika, radna tijela (uz izuzetak Republike Slovenije u kojoj, baš kao i u Republici Hrvatskoj, u promatranom razdoblju radna tijela nisu podnosila prijedloge) i Vladu, dok su od ostalih podnositelja uočena samo dva primjera, oba u Republici Makedoniji. Pritom, može se primijetiti i da su u tri države najviše prijedloga podnijeli zastupnici (devet u Republici Hrvatskoj, dvanaest u Republici Makedoniji i devet u Republici Srbiji), dok je Vlada najviše prijedloga podnijela u Republici Sloveniji (9). Usto, valjalo bi imati u vidu i da je riječ o podacima koji su dostupni na internetskim stranicama razmatranih parlamenata, ali ne i za sve akte o autentičnom tumačenju, odnosno ne za sve sazive: podaci za Hrvatski sabor dostupni su za razdoblje od 2004. do 2016., i to za 13 od ukupno 30 akata o vjerodostojnom tumačenju (tj. 43,33%), za Republiku Makedoniju od 2004. do 2016., i to za 25 od ukupno 33 akta o davanju autentičnog tumačenja zakona (75,76%), za Republiku Sloveniju od 2000. do 2016., i to za 22 od ukupno 27 akata o donošenju takvog tumačenja zakona (81,48%), dok su u Republici Srbiji bili dostupni podaci za sve takve akte (100%). Iako u Poslovniku Hrvatskoga sabora – kao ni u ostalim poslovnicima – nije eksplicitno određeno da građanima pripada pravo na inicijativu za davanje vjerodostojnog tumačenja, utvrđeno je

da im ono pripada na temelju prava peticije iz čl. 46. Ustava RH, a potonje pravo uočeno je i u ustavima ostalih razmatranih država.

Uspoređujući hrvatski, slovenski i makedonski parlamentarni poslovnik, utvrđeno je kako se njima zahtijeva da prijedlog za davanje autentičnog tumačenja sadrži naziv zakona, naznaku odredbe čije se tumačenje predlaže i razloge zbog kojih se podnosi prijedlog, s time da hrvatska i slovenska poslovnička rješenja zahtijevaju i prijedlog teksta autentičnog tumačenja, a Poslovnik Hrvatskoga sabora, povrh toga – za razliku od izloženih poslovnika – zahtijeva i izvore potrebnih sredstava. Iako Poslovnik Narodne skupštine ne sadrži posebne odredbe o sadržaju prijedloga za donošenje autentičnog tumačenja, iz odgovarajuće primjene poslovničkih odredbi o postupku za donošenje zakona na postupak za donošenje autentičnog tumačenja mogao bi se izvesti zaključak da sadržaj prijedloga za donošenje autentičnog tumačenja zakona također trebaju činiti, u okviru obrazloženja, i izvori potrebnih sredstava i prijedlog teksta autentičnog tumačenja.

U postupanju po podnositeljevu prijedlogu identificirane su četiri faze koje se u glavnim crtama poklapaju u sva četiri razmatrana parlamenta: prva, koju čini upućivanje podnositeljeva prijedloga nadležnom tijelu radi ocjene njegove osnovanosti; druga, koja se sastoji od dostave mišljenja nadležnih tijela; treća, u kojoj se ocjenjuje osnovanost valjano podnesenog prijedloga za davanje autentičnog tumačenja i izvještava parlament; četvrta, koja se sastoji od rasprave na plenarnoj sjednici i donošenju odluke parlamenta o davanju autentičnog tumačenja. U prvoj fazi predsjednik Hrvatskoga sabora, kao i predsjednik Državnog zbora, upućuje prijedlog za davanje autentičnog tumačenja nadležnom odboru, matičnom radnom tijelu i Vladi, a vrlo slično rješenje predviđaju poslovnici Sobranja i Narodne skupštine prema kojima predsjednici tih parlamenata prijedlog upućuju nadležnom odboru (ne i matičnom radnom tijelu), Vladi i, u Republici Srbiji, eventualnim drugim nadležnim tijelima. U drugoj fazi primjetni su različiti pristupi glede obveze davanja mišljenja pa, tako, u Državnom zboru matično radno tijelo razmatra prijedlog tek po pribavljanju mišljenja zakonodavno-pravne službe, u Sobranju zakonodavno-pravna komisija može (tj. ne mora) zatražiti mišljenje matičnoga radnog tijela, dok se u hrvatskom i srbijanskom poslovniku zahtijeva pribavljanje mišljenja u propisanom roku, ali njegov protek neće priječiti daljnje razmatranje prijedloga. Iako sva četiri poslovnika predviđaju fazu u kojoj se ocjenjuje osnovanost podnositeljeva prijedloga, razrada te faze različito je uređena u sva četiri poslovnika. Tako je, primjerice, samo u Poslovniku Hrvatskoga sabora propisano da nadležni odbor o svojem stajalištu mora izvijestiti parlament u određenom roku; samo je Poslovnikom Narodne skupštine predviđena obveza nadležnog odbora da po ocjeni osnovanosti prijedloga taj prijedlog dostavi podnositelju; samo je u Poslovniku Državnog zbora predviđena mogućnost da Državni zbor prihvati prijedlog za donošenje autentičnog tumačenja, ali ne i tekst prijedloga tumačenja; samo Poslovnik Sobranja predviđa obvezu obavještavanja podnositelja prijedloga o odluci koju donosi Parlament po izvještaju nadležnog odbora o neopravdanosti zahtjeva itd. Usto bi valjalo istaknuti da u Republici Hrvatskoj osnovanost prijedloga ocjenjuje Odbor za zakonodavstvo, u Republici Makedoniji zakonodavno-pravna komisija, u Republici Sloveniji matično radno tijelo, a u Republici Srbiji Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo. Na kraju, u četvrtoj fazi postupanja po prijedlogu primijećeno je da – izuzevši Poslovnik Hrvatskoga sabora – nijedan drugi poslovnik izriječno ne propisuje broj čitanja u kojima se raspravlja o prijedlogu za autentično tumačenje zakona, premda bi se iz odredbi Poslovnika Sobranja i Poslovnika Državnog zbora moglo iščitati da je riječ o jednom čitanju. Za razliku od Poslovnika Hrvatskoga sabora, Poslovnika Sobranja i

Poslovnika Državnog zbora, koji propisuju da je za donošenje odluke o prijedlogu za davanje autentičnog tumačenja zakona potrebna ista većina kojom je zakon donesen, Poslovnik Narodne skupštine ne sadrži takvu posebnu odredbu, no zbog odgovarajuće primjene odredbi o postupku za donošenje zakona, odluka se smatra donesenom onda kada je za nju glasalo "više od polovine identifikovanih narodnih poslanika". Premda o pitanjima trenutka primjene i granica autentičnog tumačenja zakona nijedan od četiriju razmatranih poslovnika ne sadrži posebne odredbe, o tim pitanjima očitivali su se ustavni sudovi čak triju država obuhvaćenih ovim radom. Iz hrvatske, makedonske i slovenske ustavnosudske prakse tako proizlazi da se autentično tumačenje zakona primjenjuje od dana primjene zakona na koji se autentično tumačenje odnosi i da ono mora ostati u granicama zakonskog tumačenja jer bi, u protivnom, zakonodavac morao donijeti zakon o izmjenama i/ili dopunama zakona ili novi zakon.

Iz dosad izloženog slijedi da je potvrđen prvi dio polazišne teze ovog rada, budući da, unatoč nekim specifičnim poslovničkim rješenjima, postoji načelna sličnost u postupku pripreme i davanja autentičnog tumačenja zakona u četiri razmatrane države bivše SFRJ, što je napose moguće uočiti iz poslovničkih odredbi o sadržaju prijedloga za davanje autentičnog tumačenja zakona i postupanju po podnositeljevu prijedlogu u okviru kojeg su identificirane četiri faze koje se u glavnim crtama poklapaju u sva četiri parlamenta. Ujedno, sličnost u pristupu pojedinim pitanjima autentičnog tumačenja zakona može se uočiti i iz odluka ustavnih sudova razmatranih država, poput onih koje se odnose na pitanje interpretativne ovlasti parlamenta i pitanja trenutka primjene i granica autentičnog tumačenja zakona o kojima nijedan od četiriju poslovnika ne sadrži posebne odredbe. Iako bi se razlozi takve sličnosti u uređenju postupka pripreme i davanja autentičnog tumačenja zakona zacijelo mogli pripisati preuzimanju pojedinih rješenja iz bivše SFRJ, u okviru koje je autentično tumačenje zakona bilo propisano i na saveznoj i na republičkoj razini, ustavom i poslovníkom, to pitanje valjalo bi posebno istražiti.

Naposlijetku, u radu nije potvrđen drugi dio polazišne teze ovog rada, budući da je njime utvrđeno da je riječ o institutu koji razmatrani parlamenti ne koriste podjednako često. Naime, od 1991. do 2016., Hrvatski sabor donio je 30, Sobranje 33, Državni zbor 27, dok je Narodna skupština donijela (tek) 12 akata o autentičnom tumačenju zakona. Nadalje, približim uvidom u podatke o broju i vrsti akata o autentičnom tumačenju zakona objavljenih u službenim listovima četiriju država, može se primijetiti da je kod Hrvatskoga sabora i Narodne skupštine riječ o ukupnom broju akata o autentičnom tumačenju te da je Hrvatski sabor donio 18 akata o davanju vjerodostojnog tumačenja i 12 odluka o nedavanju vjerodostojnog tumačenja zakona, a Narodna skupština 11 akata o donošenju autentičnog tumačenja zakona i jednu odluku o neprihvatanju prijedloga za donošenje autentičnog tumačenja zakona. Međutim, unatoč manjem broju akata o autentičnom tumačenju zakona Narodne skupštine u odnosu na ostale parlamente, iz podataka o razdoblju od posljednjih osam godina (od 2009. do 2016.), uočeno je da je Narodna skupština donijela čak 11 od ukupno 12 svih akata o autentičnom tumačenju (tj. 91,67%), od čega je 10 od 11 akata bilo o donošenju autentičnih tumačenja zakona (90,91%), dok je u istom razdoblju Sobranje donijelo 23 od 33 takva akta (69,7%), Državni zbor 10 od 27 (37,04%), a Hrvatska 8 od 30 (26,67%) svih akata o vjerodostojnom tumačenju, od čega je 4 od 18 akata (22,22%) bilo o davanju vjerodostojnog tumačenja zakona. Iz toga proizlazi primjetan porast broja autentičnih tumačenja zakona u Republici Srbiji i Republici Makedoniji u potonjem razdoblju. S obzirom na primjetan porast broja autentičnih tumačenja zakona u posljednjih osam godina – čiji se razlozi mogu dovesti u vezu s pitanjem nejasnosti zakonskih odredbi i njihova pogrešna tumačenja u praksi, ali bi ih valjalo i posebno istražiti – posebnu

pozornost valjalo bi obratiti na ograničavanje mogućnosti izigravanja svrhe autentičnog tumačenja zakona, i to zahtjevom da takvo tumačenje zakona ne mijenja i sadržajno ne dopunjava odredbe zakona koji se tumače, kao i zahtjevom da se autentično tumačenje ne primijeni na slučajeve pravomoćno riješene prije stupanja na snagu akta o autentičnom tumačenju predmetnog zakona, o čemu su se jasno izjasnili ustavni sudovi triju država obuhvaćenih ovim radom. Na tom tragu, posebno je važna uloga parlamentarne prakse koja bi u zakonodavnom postupku trebala pridonijeti zahtjevom za jasni(ji)m sadržajem i smislom zakonskih odredbi već u samim zakonskim prijedlozima i osiguravanjem jedinstvene metodologije, pravne usuglašenosti i nomotehnički ujednačenog izričaja preko primjene pravila za izradu propisa radi sprječavanja (ili, barem, smanjenja) nejasnosti zakonskih odredbi i njihova pogrešnog tumačenja u praksi, jer zbog toga, uostalom, i dolazi do potrebe za davanjem autentičnih tumačenja zakona.

LITERATURA

1. Antić, T., *Vjerodostojno tumačenje zakona*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 36(1), 2015., str. 619.–644.
2. Fira, A., *Ustavno pravo*, Privredni pregled, Beograd, 1979.
3. Giunio, M., *Ustavnost i vjerodostojnost autentičnog tumačenja zakona u hrvatskoj praksi*, Pravo u gospodarstvu, 44 (5), 2005., str. 3.–34.
4. Rodin, S., *Diskurs i autoritarnost u europskoj i postkomunističkoj pravnoj kulturi*, Politička misao, XLII(3), 2005., str. 41.–64.
5. Rodin, S., *Vjerodostojno tumačenje zakona*, u: Barbić, J. (ur.), *Godišnjak Tribine Pravnog fakulteta u Zagrebu i Kluba pravника Grada Zagreba*, 4, 33, 2005., str. 89.–110.
6. Struić, G., *Vjerodostojno tumačenje zakona u hrvatskom parlamentarnom pravu od 1947. do danas*, Hrvatska i komparativna javna uprava, 2016, 16 (3), str. 553.–585

Popis propisa, akata i sudskih odluka

1. Izmjene Poslovnika Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH, broj 81/2015.
2. Izvješće Odbora za informiranje, informatizaciju i medije o Inicijativi HRT-a za davanje vjerodostojnog tumačenja članka 22. stavka 7. Zakona o Hrvatskoj radioteleviziji od 2. veljače 2011. www.sabor.hr/Default.aspx?art=37630, pristup 1. siječnja 2017.
3. Jedinstvena metodološka pravila za izradu propisa, Službeni glasnik Republike Srbije, broj 21/2010.
4. Jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor, Narodne novine, broj 74/2015.
5. Konačni prijedlog Poslovnika Hrvatskoga sabora – predlagatelj Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav, drugo čitanje, od 19. lipnja 2013., www.sabor.hr/fgs.axd?id=24609, pristup 1. siječnja 2017.
6. Odluka o izmjenama i dopunama Poslovnika Skupštine Crne Gore, Službeni list Crne Gore, broj 80/2010.
7. Odluka Ustavnog suda Republike Makedonije, br. 221/2010 od 23. veljače 2011.

8. Odluka Ustavnog suda Republike Slovenije, br. U-I-51/06-10 od 15. lipnja 2006.
9. Odluka Ustavnog suda Republike Slovenije, br. U-I-64/08 od 6. studenoga 2008.
10. Odluka Ustavnog suda Republike Slovenije, br. U-I-103/11 od 8. prosinca 2011.
11. Odluka Ustavnog suda Republike Slovenije, br. U-I-361/96 od 21. listopada 1999.
12. Poslovník Državnog zbora Republike Slovenije, Uradni list Republike Slovenije, broj 35/2002, 60/2004, 64/2007, 92/2007, 105/2010, 80/2013.
13. Poslovník Helenskog parlamenta (κανονισμός της βουλής), [www.hellenicparliament.gr/ UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/Standing%20Orders%202.docx](http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/Standing%20Orders%202.docx), pristup 1. siječnja 2017.
14. Poslovník Hrvatskoga sabora, Narodne novine, broj 81/2013, 113/2016.
15. Poslovník Narodne skupštine, Službeni glasnik Republike Srbije, broj 52/2010, 13/2011, 20/2012.
16. Poslovník Sabora Narodne Republike Hrvatske, Narodne novine, broj 5/1954.
17. Poslovník Saveznog vijeća Skupštine Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, Službeni list SFRJ, broj 22/1982, 20/1986, 22/1986.
18. Poslovník Sobrańja Republike Makedonije, Služben vesnik na Republika Makedonija, broj 91/2008, 119/2010, 130/2010, 23/2013.
19. Poslovník Vijeća republika i pokrajina Skupštine Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, Službeni list SFRJ, broj 22/1982, 20/1986, 22/1986.
20. Poslovník Zastupničkog doma (Reglement de la Chambre des Députés), [www.chd.lu/wps/wcm/connect/f57f45e4-3501-4907-b777-0ad0ca77212e/Reglement+2015 0601.pdf?MOD=AJPERES](http://www.chd.lu/wps/wcm/connect/f57f45e4-3501-4907-b777-0ad0ca77212e/Reglement+2015%200601.pdf?MOD=AJPERES), pristup 1. siječnja 2017.
21. Poslovník Zastupničkog doma (Reglement van de Kamer) www.dekamer.be/kvvr/pdf-sections/publications/reglement/reglement-UK.pdf, pristup 1. siječnja 2017.
22. Poslovník Zastupničkog doma (Regolamento della Camera dei Deputati), <http://en.camera.it/application/xmanager/projects/camera-eng/file/RULES-OF-PROCEDURE-CHAMBRE-OF-DEPUTIES.pdf>, pristup 1. siječnja 2017.).
23. Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, br. U-I-2488/2004 od 14. studenoga 2007.
24. Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, br. U-II-1265/2000 od 28. rujna 2004.
25. Rješenje Ustavnog suda Republike Makedonije, br. 49/2013 od 10. srpnja 2013.
26. Rješenje Ustavnog suda Republike Makedonije, br. 87/2012 od 3. listopada 2012.
27. Rješenje Ustavnog suda Republike Srbije, br. IU-121/2007 od 17. rujna 2009.
28. Ustav Federativne Narodne Republike Jugoslavije, Službeni list FNRJ, broj 10/1946.
29. Ustav Helenske Republike (Σύνταγμα της Ελλάδας) [www.hellenicparliament.gr/ UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/001-156%20aggliko.pdf](http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/001-156%20aggliko.pdf), pristup 1. siječnja 2017.
30. Ustav Kraljevine Belgije (De Belgische Grondwet) www.dekamer.be/kvvr/pdf-sections/publications/constitution/GrondwetUK.pdf, pristup 1. siječnja 2017.
31. Ustav Narodne Republike Hrvatske, Narodne novine, broj 7/1947.
32. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, broj 56/1990, 135/1997, 8/1998, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010, 5/2014.
33. Ustav Republike Makedonije, Služben vesnik na Republika Makedonija, broj 52/1991, 1/1992, 31/1998, 91/2001, 84/2003, 107/2005, 3/2009, 49/2011.
34. Ustav Republike Slovenije, Uradni list Republike Slovenije, broj 33/1991-I, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 68/2006, 47/2013, 75/2016.
35. Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik Republike Srbije, broj 98/2006.

36. Ustav Talijanske Republike (Costituzione della Repubblica Italiana) <http://en.camera.it/application/xmanager/projects/camera-eng/file/costituzione-EN-dicembre2014.pdf>, pristup 1. siječnja 2017.
37. Ustav Velikog Vojvodstva Luksemburg (Constitution du Grand-Duché de Luxembourg) www.legilux.public.lu/leg/textescoordonnes/recueils/Constitution/constitution-gdl.pdf, pristup 1. siječnja 2017.
38. Zakon o Narodnoj skupštini, Službeni glasnik Republike Srbije, broj 9/2010.

Mrežni izvori (pristup 1. siječnja 2017.)

1. Državni zbor (www.dz-rs.si).
2. e-Doc baza podataka Hrvatskoga sabora (<http://edoc.sabor.hr>).
3. Hrvatski sabor (www.sabor.hr).
4. Narodna skupština Republike Srbije (www.parlament.gov.rs).
5. Narodne novine, službeni list Republike Hrvatske (<http://narodne-novine.nn.hr>).
6. Pravno-informacijski sistem Republike Slovenije (www.pisrs.si).
7. Pravno-informacioni sistem Republike Srbije (www.pravno-informacioni-sistem.rs).
8. Službeni vesnik na Republika Makedonija (www.slvesnik.com.mk).
9. Službeni glasnik Republike Srbije (www.slglasnik.com).
10. Sobranje Republike Makedonije (www.sobranie.mk).
11. Uradni list Republike Slovenije (www.uradni-list.si).
12. Ustavni sud Republike Hrvatske (www.usud.hr).
13. Ustavni sud Republike Makedonije (www.ustavensud.mk).
14. Ustavni sud Republike Slovenije (www.us-rs.si).
15. Ustavni sud Republike Srbije (www.ustavni.sud.rs).
16. Ustavni sud Republike Makedonije (www.ustaven.sud.mk).

Gordan Struić*

PROCEDURE FOR AUTHENTIC INTERPRETATION OF LAWS IN CROATIAN, MACEDONIAN, SLOVENE AND SERBIAN PARLIAMENTARY LAW AND PRACTICE

Summary

In this paper, the author outlines current rules of procedure of the Croatian parliament, the Assembly of the Republic of Macedonia, the Slovenian National Assembly and the National Assembly of the Republic of Serbia in order to compare provisions which regulate the procedure for preparing and adopting an authentic interpretation of the law. In addition, the author examines the parliamentary practice to determine the frequency of adopting an authentic interpretation of the law. For this purpose, the author analyses relevant provisions, parliamentary practice as well as practice of Constitutional Courts and the data published on the website of parliaments and in the official gazettes of these four states. The starting hypothesis is that, despite some specific solutions, there is a general similarity in the process of preparing and adopting an authentic interpretation of the law in these four states, followed by frequent use of authentic interpretation from all four parliaments.

Keywords: Authentic interpretation, Croatian Parliament, Assembly of the Republic of Macedonia, the Slovenian National Assembly, National Assembly of the Republic of Serbia, parliamentary law

* Gordan Struić, master of laws and university specialist in comparative politics, Croatian Parliament, Trg svetoga Marka 6, 10000 Zagreb. Email address: gordan.struic@gmail.com.