

Vjerodostojno tumačenje zakona u hrvatskom parlamentarnom pravu od 1947. do danas

*Gordan Struić**

UDK 340.142(497.5)"1947/2016"
342.531.41(497.5)"1947/2016"
Original scientific paper / izvorni znanstveni rad
Received / primljeno: 30. 11. 2015.
Accepted / prihvaćeno: 9. 9. 2016.

U radu se pobliže prati razvoj instituta vjerodostojnog tumačenja zakona u hrvatskom parlamentarnom pravu od 1947. do 2016. i razmatra način njegova uređenja u tom razdoblju kako bi se istražio utjecaj prethodnih poslovnih rješenja na oblikovanje važećih odredbi Poslovnika Hrvatskoga sabora, ali i postojanje pravne osnove ovlasti za davanje takvog tumačenja, s obzirom na to da je od 1990. ovlast zakonodavca da daje vjerodostojna tumačenja zakona *explicite* navedena u njegovu poslovniku, dok se među ustavnim odredbama izrijeком ne spominje. Na potonjem tragu, uz kritike dijela stručne javnosti, ističu se ustavnosudska stajališta i primjeri uređivanja ove materije u usporednom pravu te se, naposljetku, izvodi zaključak o zadržavanju tog instituta u hrvatskom parlamentarnom pravu, ali uz nastojanje da se spriječi učestalo posezanje za njime i, općenito, ograniči mogućnost izigravanja njegove svrhe.

Ključne riječi: vjerodostojno (autentično) tumačenje zakona, parlamentarno pravo, Hrvatski sabor, Ustav Republike Hrvatske, Poslovnik Hrvatskoga sabora

* Gordan Struić, savjetnik u Odboru za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskog sabora (civil servant-advisor in the Committee on the Constitution, Standing Orders and Political System of the Croatian Parliament e-mail: gordan.struic@gmail.com). U radu su izneseni osobni stavovi autora.

1. Uvod

1. 1. Pojam i vrste tumačenja

U pravnoj literaturi pojam tumačenja (interpretacije) prava različito je definiran¹, no općenito ga se može odrediti kao otkrivanje, odnosno utvrđivanje značenja određene pravne norme (Harašić, 2011, str. 57), pri čemu se kao osnovni uzroci nastanka potrebe za tumačenjem navode nemogućnost potpunog i preciznog iskazivanja riječima svih konkretnih odnosa ili situacija na koje se pravna norma može odnositi, nejedinstvena i neprecizna značenja jezičnih izraza, promijenjeni društveni odnosi koji se reguliraju normama te promijenjeni vrijednosni stavovi i ideologije koje su utjecale na određeni normativni sadržaj (Visković, 2006, str. 243).

Kroz povijesni razvoj spoznaja o tumačenju prava oblikovane su mnogobrojne tehnike tumačenja, tzv. interpretativna pravila; ta su se pravila po srodnosti svrstavala u više metoda tumačenja, a među njima uobičajeno se navode jezična (gramatička), logička, povijesna, sustavna i ciljna (teleološka) metoda (Antić, 2015, str. 622; Vrban, 2003, str. 470).² Uz tu podjelu, pravna teorija razlikuje tumačenja i s obzirom na to utvrđuje li se tumačenjem neke norme samo njezin smisao, bez obzira na onaj smisao koji joj je normotvorac namijenio (objektivno tumačenje), ili se uz smisao norme utvrđuje i volja normotvorca, tj. ono što je htio postići određenom normom (subjektivno tumačenje). Na potonju podjelu nastavlja se i razlikovanje s obzirom na smisao koji je norma imala u trenutku normiranja, na čemu se temelji statička teorija, ili smisao koji je norma imala u trenutku primjene, na što upućuje dinamička ili evolucionistička teorija (Giunio, 2005, str. 8-9).

Nadalje, u pravnoj literaturi često se navodi tumačenje s obzirom na svojstvo subjekta koji tumači normu, način njezina tumačenja i obveznost tumačenja – tako se razlikuju sudsko (judikaturno, kazuističko) i znanstveno (doktrinarno, teorijsko), apstraktno i konkretno te neobvezujuće i obvezujuće tumačenje (Vrban, 2003, str. 469). Parlament i drugi su-

¹ Visković (2006, str. 243) ističe da je tumačenje pravnih odredaba (pravnih normi) »duhovna djelatnost koja otkriva moguća značenja pravnih odredaba i u njima hipoteze, traženja, određenja delikta i sankcije, te odlučuje koje od tih značenja je najbolje«; Vrban (2003, str. 468) navodi da je tumačenje »misaona djelatnost koja se sastoji prvotno u razumijevanju tekstova kao predmeta tumačenja«; prema Bačiću (1995, str. 64) tumačenje zakona je »utvrđivanje smisla zakona.«

² Antić, poput Bačića (1995, str. 65-68), ističe i komparativnu metodu. Prema Bačiću, ona se može primijeniti npr. za tumačenje nejasnih odredbi zakona izrađenog uz uvažavanje zakonodavstva druge države.

bjekti koji obnašaju određeni oblik pravne vlasti i čije je tumačenje dio normotvorne djelatnosti tumače norme obvezujuće, dok ih neobvezujuće tumače pravni znanstvenici i drugi subjekti koji ne obnašaju pravnu vlast i čije tumačenje nije dio djelatnosti stvaranja normi (Visković, 2006, str. 244). Iako iz navedenog slijedi da znanstvena tumačenja nisu obvezujuća, snagom znanstvene argumentiranosti ona mogu utjecati na normotvorca i sudsku praksu, dok su sudska tumačenja obvezujuća samo za konkretan pravni slučaj (Bačić, 1995, str. 68-70).³ Za razliku od potonjeg tumačenja, koje se naziva i konkretnim jer se određena norma tumači radi primjene na konkretan pravni odnos, apstraktnim tumačenjem utvrđuje se opće značenje normi nevezano uz primjenu na konkretne pravne odnose; ono je obvezujuće za apstraktno određene, neimenovane adresate, a njime se najčešće bave pravni znanstvenici. Na kraju, valja istaknuti i vjerodostojno (autentično, izvorno) tumačenje, kao poseban oblik obvezujućeg tumačenja (Visković, 2006, str. 245) jedne ili više određenih normi od strane njihova donositelja.

1.2. Vjerodostojno, autentično ili izvorno tumačenje

U uvodnom dijelu rada valjalo bi se osvrnuti na različite izraze koji se koriste za takav oblik tumačenja zakona koji daje sâm zakonodavac. Naime, u pravnoj literaturi većina autora koristi se izrazom »autentično tumačenje« (npr. Perić, 1994, str. 212; Visković, 2006, str. 245; Vrban, 2003, str. 469)⁴, pojedini autori uz izraz »autentično tumačenje« navode i »izvorno tumačenje«⁵ (npr. Giunio, 2005, str. 11-12), a kod nekih se navodi »autentično« i »vjerodostojno tumačenje«, pri čemu se potonji izraz koristi u značenju autentičnog tumačenja (npr. Antić, 2015, str. 623).

Iako iz navedenog proizlazi da se izraz »vjerodostojno tumačenje« tek rijetko koristi u pravnoj literaturi, uvid u definiciju pojma »vjerodostojan«

³ Bačić usto navodi da se tumačenje može razlikovati i prema obujmu, ali napominje da »dilema – usko ili široko tumačenje, zapravo i ne postoji. Traži se ispravno tumačenje.« (Bačić, 1995, str. 68).

⁴ Izraz autentično tumačenje koristi se i u Pravnom leksikonu (2007, str. 52) i Općem pravnom rječniku (2015, str. 46).

⁵ Giunio (2005, str. 11) ističe da izrazi »izvoran« i »vjerodostojan« u hrvatskom jeziku, unatoč tome što su vrlo bliski i u određenom kontekstu mogu djelovati kao istoznačnice, ipak nisu sinonimi.

otkriva da se tom riječju, prema Hrvatskom jezičnom portalu⁶, označava onaj »koji je dostojan povjerenja, koji ne izaziva sumnju«, kao i onaj »koji je izvoran, koji potječe zaista od onoga kome se pripisuje; autentičan (o povišnom dokumentu)«. Nadalje, prema Rječniku sinonima hrvatskoga jezika kao sinonimi riječi »autentičan« koriste se riječi »izvoran, vjerodostojan, originalan, istinski, stvaran, pravi« (Šarić, Wittschen, 2003, str. 4). Imajući u vidu prethodno opisano značenje pojma »vjerodostojan«, kao i da se radi o jednom od sinonima riječi »autentičan«, doima se da je posve ispravno koristiti se bilo kojim od tih triju izraza: »izvorno«, »autentično« ili »vjerodostojno tumačenje«. Stoga se ti izrazi u ovom radu ravnopravno koriste, uz napomenu da se u dijelovima rada u kojima se razmatraju ustavne i poslovničke odredbe koriste izrazi koji su navedeni u tim aktima, kao izrazi koji su se u istom značenju koristili u hrvatskom pravu tijekom različitih razdoblja.

1.3. Temeljna obilježja i značaj vjerodostojnog tumačenja

Vjerodostojno tumačenje zakona općenito je moguće odrediti kao tumačenje pojedinih odredbi zakona, zbog njihove nejasnosti 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 (Bačić, 1995, str. 69). Iz takvog određenja vjerodostojnog tumačenja zakona proizlaze i njegova četiri temeljna obilježja.

Prvo, riječ je o tumačenju pojedinih zakonskih odredbi od sâmog zakonodavca, koji je, kao donositelj zakona, ovlašten i pojasniti njihov pravi sadržaj i smisao. Drugo, takvo tumačenje smatra se sastavnim dijelom zakona čija se odredba tumači, čineći s njime pravno jedinstvenu cjelinu. Treće, uzima se da je vjerodostojno tumačenje sastavni dio zakona čija se odredba tumači od datuma stupanja na snagu tog zakona, tj. djeluje retroaktivno (povratno, *ex tunc*). Četvrto, vjerodostojno tumačenje pojedinih zakonskih odredbi ima obvezatan učinak za sve (djeluje *erga omnes*).

Od 1990. do 2016.⁷ Hrvatski sabor donio je 30 akata o vjerodostojnom tumačenju, i to 18 akata o davanju vjerodostojnog tumačenja i 12 odluka

⁶ v. http://hjp.znanje.hr/index.php?show=search_by_id&id=f19vWhB%2B&keyword=vjerodostojan

⁷ U radu se referira na objave u Narodnim novinama zaključno s datumom 1. svibnja 2016.

o nedavanju vjerodostojnog tumačenja.⁸ Imajući u vidu da je ovlast Hrvatskoga sabora da daje vjerodostojna tumačenja zakona *explicite* navedena (samo) u njegovu poslovniku, u radu se pobliže razmatra razvoj instituta vjerodostojnog tumačenja zakona u hrvatskom parlamentarnom pravu⁹ od 1947. do 2016. i način njegova uređenja u tom razdoblju, a napose pravni temelj ovlasti za davanje takvog tumačenja i utjecaj prethodnih poslovnčkih rješenja na oblikovanje važećih odredbi, s obzirom na to da u pravnoj literaturi dosad nisu podrobnije i sustavno razmatrane odredbe prethodnih poslovnika hrvatskog parlamenta koje bi otkrile način uređenja i postupno oblikovanje tog instituta tijekom razdoblja od gotovo 70 godina, uz ustavne temelje na koje su se te poslovnčke odredbe naslanjale.

Radi njihove preglednosti, relevantne poslovnčke odredbe do 1990. razmatraju se u četiri razdoblja koja se poklapaju s donošenjem triju ustava i jednog ustavnog zakona (1947.-1953., 1953.-1963., 1963.-1974. i 1974.-1990.) koji su činili pravnu podlogu za promjenu unutarnjeg ustrojstva parlamenta i načina njegova rada, a nakon 1990. razmatraju se u tri razdoblja, imajući u vidu poslovničke donesene tijekom trodomne, dvodomne i, naposljetku, jednodomne strukture parlamenta (1990.-1992., 1992.-2000. i 2000.-2013.). Trenutačno važeće poslovnčke odredbe (od 2013. do danas) pobliže se razmatraju u okviru tematskih cjelina koje čine osnovna pitanja koja se njima uređuju. Pored toga, u radu se izlažu povijesni i teorijski osvrt na koncepciju o isključivom pravu zakonodavca na tumačenje zakona, primjeri uređivanja ove materije u usporednom pravu te se upućuje na kritike dijela stručne javnosti na legitimitet vjerodostojnog tumačenja i stajališta Ustavnog suda RH s time u vezi, dok se na samom kraju rada razmatraju određena pravila kojima se uređuju pravno-metodološka načela i jedinstvena tehnika koja se primjenjuje pri izradi akata koje donosi Hrvatski sabor. Potom se pristupa zaključnim razmatranjima u okviru kojih se izvodi zaključak o zadržavanju tog instituta u hrvatskom parlamentarnom pravu, ali uz nastojanje da se spriječi učestalo posezanje za njime i, općenito, ograniči mogućnost izigravanja njegove svrhe.

⁸ Odluku o nedavanju vjerodostojnog tumačenja zakona donosi Hrvatski sabor ako Odbor za zakonodavstvo ocijeni da prijedlog za davanje vjerodostojnog tumačenja zakona nije osnovan, no poslovnčkim odredbama nije propisana njezina forma, sadržaj, kao ni učinaci (Antić, 2015, str. 635).

⁹ Prema Bačiću (1999, str. 134-135), parlamentarno pravo sadržava ustavne norme, norme tzv. organskih i običnih zakona, kao i norme poslovnika parlamenta.

1.4. Povijesni i teorijski osvrt

Na početku, valja se ukratko osvrnuti na koncepciju o isključivom pravu zakonodavca na tumačenje zakona prema kojoj je donositelj zakona ujedno i njegov jedini (vjerodostojni) tumač. Već je *Codex Iustinianus* iz 529. predviđao da će jedino zakonodavac »biti smatran sposobnim razriješiti nejasnoće zakona i svima ih razjasniti«¹⁰ i da zakone »mora tumačiti onaj tko je ovlašten da ih donosi.«¹¹ Riječ je o jednom od izraza apsolutne zakonodavne vlasti u čijoj se osnovi nalazilo shvaćanje da je narod u cilju općeg boljitka zakonodavnu vlast delegirao caru kroz *lex de imperio* ili *lex regia* (Iancu, 2012, str. 20-21). Imajući u vidu da se rimsko pravo u 15. i 16. stoljeću iznova počelo primjenjivati kao pozitivno pravo na području država srednje i zapadne Europe, na istom tragu vrijedi uočiti čl. 7. Ordonancije Ljudevita XIV. iz 1667. kojim je propisana zabrana sucima da interpretiraju pojedine odredbe propisa u slučaju sumnje ili poteškoća u njihovoj primjeni; suci su morali zastati s postupkom dok ne saznaju volju zakonodavca (Alvazzi del Frate, 2014, str. 307). U podlozi takvog pristupa nalazilo se shvaćanje teorije o formalnoj strukturi zakona i zahtjev da zakonodavac ostane jedini izvor zakona (Neumann, 1992, str. 94-95) koja ujedno vodi specifičnoj, tzv. »fonografskoj« teoriji o primjeni prava i s njome povezanom teorijom o diobi vlasti kroz tvrdnju o identičnosti stvaranja prava i zakonodavstva. Sudbena vlast sastojala se od puke primjene zakona pa se pravni sustav liberalizma promatrao kao »zatvoreni sistem bez rupa, koji sudac mora samo primijeniti«, a sudsko tumačenje zakona nazvano je egzegetskom interpretacijom (*ibid.*, str. 38-39). U tom smislu, kako to 1748. tumači Montesquieu (2003, str. 172), »... suci nisu doli usta koja izgovaraju riječi zakona ...«

S obzirom na primjenu austrijskoga Općeg građanskog zakonika (OGZ) na hrvatskom području (Čepulo, 2012, str. 24), vrijedi istaknuti i njegov para. 8., prema kojemu »samo zakonotvorcu pristoji vlast tumačiti zakon na način, koj svakoga jednako obvežuje«, uz kojeg Derenčin (1880, str. 117-118) navodi da se takav način tumačenja drži »integrirajućim dielom tumačenoga zakona« i djeluje povratno (*ibid.*, str. 118). Prije OGZ-a suci su prema čl. XIII. Zakonika Josipa II. iz 1786. zakon »mehanički« primjenjivali na pojedinačne slučajeve i učestalo tražili tumačenje zakonodavca. Ipak, nakon što se uvidjela dugoročna neodrživost takvog stanja, novelom

¹⁰ Prijevod iz: Rómac, 1988., str. 338.

¹¹ *Ibid.*, str. 392.

zakonika iz 1791. Leopold II. stavio je tu odredbu izvan snage, ovlastivši suce da od krune (zakonodavca) traže tumačenje onda kada se doista radi o nejasnim zakonima (*ibid.*, str. 10-11). Takvo uređenje važno je do OGZ-a koji je činio dio hrvatskoga pravnog sustava sve do stupanja na snagu Zakona o nevažnosti pravnih propisa donesenih prije 6. travnja 1941. i za vrijeme neprijateljske okupacije.¹²

2. Obvezno i autentično tumačenje u hrvatskom pravu od 1947. do 1990.

2.1. Razdoblje od 1947. do 1953.

Vjerodostojno tumačenje zakona uvedeno je u pravni sustav Federativne Narodne Republike Jugoslavije (FNRJ) Ustavom FNRJ iz 1946. (Sl. list FNRJ 10/46), u čijem je čl. 74/1. t. 5. bilo propisano da Prezidijum Narodne skupštine FNRJ¹³ »daje obavezna tumačenja saveznih zakona.« Takvo ustavno rješenje preuzeto je, zatim, na razini Narodne Republike Hrvatske (NRH), Ustavom NRH iz 1947. (NN 7/47) – njime je jednodomni parlament, Sabor NRH, bio određen kao predstavnik narodnog suvereniteta i vrhovni organ državne vlasti NRH (čl. 53.) te isključivi vršitelj zakonodavne vlasti u NRH (čl. 57.), a u okviru nadležnosti Prezidijuma Sabora NRH bilo je predviđeno da »daje obavezna tumačenja zakona Narodne Republike Hrvatske« (čl. 74/1. t. 5). Usto, u ustavnu nadležnost Prezidijuma Sabora NRH ulazilo je, primjerice, raspisivanje izbora za Sabor NRH, sazivanje i zaključivanje zasjedanja Sabora NRH, proglašenje izglasanih zakona, raspisivanje narodnog referenduma u pitanjima iz nadležnosti NRH i podnošenje prijedloga Prezidijumu Narodne skupštine

¹² Sl. list FNRJ 86/46, 105/46, 96/47. Po stupanju tog Zakona na snagu samo pojedina pravna pravila OGZ-a mogla su biti primijenjena, ali pod zakonom određenim uvjetima. Radi popunjavanja pravnih praznina Zakonom o načinu primjene pravnih propisa donesenih prije 6. travnja 1941. godine (NN 73/91) određeno je da se pravni propisi koji su bili na snazi 6. travnja 1941. primjenjuju kao pravna pravila u Republici Hrvatskoj, ali uz zakonom propisane uvjete. Međutim, što se tiče odredbe para. 8. OGZ-a, kako ističe Giunio (2005, str. 14), ona »ne samo da nije prenesena u ZOO, već i nije bila primjenjivana, jer je to u bivšoj Jugoslaviji, pa i na području Hrvatske, bilo uređeno tadašnjim pozitivnim propisima«.

¹³ Radilo se o kolegijalnom tijelu parlamenta koje je, do njegova ukidanja 1953., prema Ustavu FNRJ imalo »sve nadležnosti karakteristične za šefa države u parlamentarnom ili skupštinskom sistemu vladavine, ali i znatno više od toga« (Fira, 1979., str. 99), a birala ga je i razrješavala Narodna skupština FNRJ.

FNRJ za ocjenu suglasnosti zakona NRH s Ustavom FNRJ i savezним zakonima. Prezidijum je birao Sabor NRH iz redova svojih članova i za svoj rad odgovarao je Saboru, a sastojao se od predsjednika, dvaju potpredsjednika, tajnika i najviše 23 člana.

Premda je odredba o davanju obveznog tumačenja zakona bila ugrađena i u savezni i u republički Ustav, ni Poslovnik Ustavotvornog sabora NRH iz 1946. (NN 143/46), ni Poslovnik Sabora NRH iz 1947. (NN 25/47), ni Poslovnik Sabora NRH iz 1951. (NN 4/51) nisu sadržavali takvu odredbu, niti njezinu daljnju razradu. Štoviše, takav oblik tumačenja zakona nijednom nije spomenut u poslovnicičkim odredbama, već je propisan Zakonom o Prezidijumu Ustavotvornog sabora NRH iz 1946. (NN 143/46, 29/51), kojim je u čl. 5/1, t. 8. bilo određeno da Prezidijum Ustavotvornog sabora »daje obavezna tumačenja zakona Republike«, dok predlagatelj, kao i sam postupak pripreme i davanja tog tumačenja nije bio propisan.

Općenito, utjecaj na uvođenje obveznog tumačenja u Ustav FNRJ iz 1946. (time i u Ustav NRH iz 1947.) u pravnoj literaturi (Giunio, 2005, str. 14; Rodin, 2005, str. 92-93) redovito se pripisuje Ustavu Saveza Sovjetskih Socijalističkih Republika (Ustav SSSR) iz 1936.¹⁴ koji je u čl. 49/t. b) propisao da Prezidijum Vrhovnog Sovjeta SSSR-a, uz ostalo, daje tumačenja zakona SSSR-a. Unatoč mnogobrojnim revizijama tog Ustava, isto ustavno rješenje preuzeo je novi Ustav SSSR-a iz 1977.¹⁵ (čl. 121/t. 5.). Nakon revizije Ustava iz 1988.¹⁶ ovlast davanja tumačenja zakona SSSR-a imao je Vrhovni Sovjet SSSR-a (čl. 113/1. t. 8.), a tu je ovlast zadržao i nakon nekoliko revizija Ustava koje su uslijedile do 1990. Kao što će dalje u radu biti prikazano, uz odgovarajuće izmjene taj je institut zadržan u kasnijim ustavima FNRJ i NRH, a potom i u ustavima Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ) i Socijalističke Republike Hrvatske (SRH), sve do donošenja Ustava Republike Hrvatske (RH) 1990.

2.2. Razdoblje od 1953. do 1963.

Nakon što je donesen Ustavni zakon o osnovama društvenog i političkog uređenja Federativne Narodne Republike Jugoslavije i savezним organima vlasti 1953. (Sl. list FNRJ 3/53), ukinuta je institucija Prezidijuma, a

¹⁴ http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1936/red_1936/3958676/

¹⁵ http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/red_1977/5478732/

¹⁶ http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/red_1977/5478733/

pravo na davanje obveznih tumačenja saveznih zakona dobila je posebna parlamentarna komisija iz čl. 69/1. toga Ustavnog zakona. Radilo se o Komisiji za tumačenje zakona kojoj su prijedlog za tumačenje zakona mogli podnijeti svaki narodni zastupnik, odbor doma, Savezno izvršno vijeće, Savezni vrhovni sud i izvršno vijeće narodne republike, a svoja obvezna tumačenja zakona ta je Komisija podnosila na naknadnu potvrdu nadležnim domovima.

Nastavno na navedeni Ustavni zakon FNRJ, iste godine donesen je i Ustavni zakon Narodne Republike Hrvatske o osnovama društvenog i političkog uređenja i republičkim organima vlasti (NN 9/53) – njime je konstitucionaliziran dvodomni¹⁷ Sabor NRH koji je određen kao »predstavnik narodnog suvereniteta i najviši organ vlasti NRH« (čl. 19/1.) te je ukinuta institucija Prezidijuma i u čl. 69/1. propisano pravo Komisije za tumačenje zakona da daje obvezna tumačenja republičkih zakona, a u čl. 69/2. da prijedlog za tumačenje zakona mogu podnijeti svaki narodni zastupnik, odbor doma, Izvršno vijeće i Vrhovni sud NRH. Za razliku od Poslovnika Ustavotvornog sabora NRH iz 1946. i Poslovnika Sabora NRH iz 1947. i 1951., koji nisu sadržavali odredbe o obveznom tumačenju, Poslovnik Sabora NRH iz 1954. (NN 5/54) najprije ponavlja odredbe čl. 69/1. i 2. Ustavnog zakona NRH iz 1953., a zatim ih razrađuje propisujući u čl. 91/3. da Komisija podnosi obvezna tumačenja na naknadnu potvrdu nadležnim domovima. Komisija je ostajala na dužnosti i nakon raspuštanja Sabora, do izbora nove Komisije, a sastojala se od devet članova.

Navedene poslovničke odredbe preuzete su u Poslovnik Sabora NRH iz 1958. (NN 57/58), ali s tom razlikom što su prema čl. 111/2. prijedlog za tumačenje zakona podnosili narodni zastupnik, »odbor ili komisija Sabora, odnosno njegovog vijeća«, Izvršno vijeće i Vrhovni sud NRH te nije propisano podnošenje obveznih tumačenja na naknadnu potvrdu.

2.3. Razdoblje od 1963. do 1974.

Ustav SFRJ iz 1963. (Sl. list SFRJ 14/63) napušta dotadašnje ustavno rješenje prema kojemu posebna komisija daje obvezno tumačenje propisujući u čl. 164/1. t. 2. da Savezna skupština, kao osnovni nositelj prava i dužnosti federacije, neposredno i isključivo, *inter alia*, donosi savezne

¹⁷ Prema čl. 31. i 32. Ustavnog zakona NRH iz 1953., Sabor NRH činila su dva doma: Republičko vijeće i Vijeće proizvođača.

zakone i »daje autentično tumačenje saveznih zakona.« Iz toga slijedi da je tumačenje zakona – koje je prvi put ustavno određeno kao »autentično« – utvrđeno kao isključivo pravo i dužnost Skupštine, a pritom je sadržano u istoj ustavnoj odredbi kojom je utvrđena i ovlast Skupštine za donošenje zakona. Na istom tragu, Ustavom SRH iz 1963. (NN 15/63) u čl. 170/1. t. 2. propisano je da Sabor SRH, kao osnovni nositelj prava i dužnosti Republike, donosi zakone i »daje autentično tumačenje republičkih zakona«, a do konstituiranja novog parlamenta Komisija za tumačenje zakona zadržala je sva prava i dužnosti prema dotadašnjim propisima, sukladno čl. 2/2. Ustavnog zakona o provođenju Ustava SRH iz 1963.

U usporedbi s dotadašnjim poslovnicima Sabora NRH, koji su redom imali 72 (1947.), 90 (1951.), 116 (1954.) i 136 (1958.) članaka, Poslovnik Sabora SRH iz 1965. (NN 22/65) imao je vrlo velik broj članaka, njih 271, a ista je tendencija povećanja broja poslovnčkih članaka bila i u poslovnicima koji su uslijedili nakon njega.¹⁸ Ponavljajući ustavnu odredbu o ovlasti za davanje autentičnih tumačenja, Poslovnik Sabora SRH iz 1965. u čl. 158. određuje da Sabor SRH donosi zakone i, među ostalim, »daje autentično tumačenje zakona i drugih svojih akata«, dok je za razmatranje prijedloga¹⁹ za davanje autentičnih tumačenja zakona i drugih akata Sabora SRH bila ovlaštena Zakonodavno-pravna komisija (čl. 116/1. podst. 3.) koja je o tome davala mišljenje nadležnim vijećima. Pritom treba napomenuti da je Sabor SRH – koji je u čl. 169/1. Ustava SRH iz 1963. bio određen kao najviši »organ vlasti i organ društvenog samoupravljanja u okviru prava i dužnosti Republike« – imao peterodomnu strukturu: Republičko, Privredno, Prosvjetno-kulturno, Socijalno-zdravstveno i Organizaciono-političko vijeće Sabora SRH. Prema čl. 159/2. Poslovnika Sabora SRH iz 1965., autentično tumačenje zakona i drugih akata koje je donijelo Republičko vijeće u ravnopravnom djelokrugu s drugim nadležnim vije-

¹⁸ Sljedeći poslovnici imali su 389 (1970.) i 460 članaka (1975., a prema pročišćenom tekstu iz 1986. čak 511). Od 1990. do 2000. broj članaka poslovnika počeo se postupno smanjivati: 422 (1990.), 298 (1992. – NN 17/92), 277 (1992. – NN 59/92) i 265 (1995.) da bi se, potom, ponovo počeo povećavati: 272 (2000.) i 296 (2013.).

¹⁹ Iako Poslovnikom Sabora SRH iz 1965. nije bilo izričito propisano tko ima pravo podnijeti prijedlog za davanje autentičnog tumačenja zakona, valja imati u vidu da je u čl. 218/1. bilo općenito određeno da se na donošenje odluka – među koje bi ulazile i one o davanju autentičnog tumačenja zakona – i ostalih akata Sabora SRH na odgovarajući način primjenjuju poslovničke odredbe o postupku za donošenje zakona, a pravo podnijeti prijedlog zakona imali su svaki zastupnik u svom vijeću, odbor vijeća, Izvršno vijeće, općinska i kotarska skupština, kao i svako vijeće Sabora SRH (čl. 172/1.).

ćem davala su upravo ta vijeća, dok je autentično tumačenje akata koje je donijelo pojedino vijeće u samostalnom djelokrugu davalo to vijeće.

Navedene odredbe preuzeo je i Poslovnik Sabora SRH iz 1970. (NN 36/70, 41/70), ali s tom razlikom što je – uz dotadašnju nadležnost Zakonodavno-pravne komisije za razmatranje prijedloga za davanje autentičnih tumačenja zakona i davanje o tome mišljenja nadležnim vijećima – bilo propisano da ta komisija može pripremiti prijedlog teksta autentičnog tumačenja (čl. 108. podst. 3).

2.4. Razdoblje od 1974. do 1990.

Prema Ustavu SFRJ iz 1974. (Sl. list SFRJ 9/74) nadležnost da donosi savezne zakone i »daje autentično tumačenje saveznih zakona koje donosi« imalo je Savezno vijeće (čl. 285. t. 3.), kao i Vijeće republika i pokrajina²⁰ (čl. 286. t. 2.). Na republičkoj razini, Ustavom SRH iz 1974. (NN 8/74) Sabor SRH određen je kao organ »društvenog samoupravljanja i najviši organ vlasti u okviru prava i dužnosti Republike« (čl. 349/1.) čiju je trodomnu strukturu činilo Vijeće udruženog rada, Vijeće općina i Društveno-političko vijeće (čl. 352.), a među njegovim mnogobrojnim ustavnim nadležnostima bila je i ona da »donosi zakone; daje autentično tumačenje republičkih zakona« (čl. 350. t. 2.).

Gotovo identičnu odredbu sadržava i Poslovnik Sabora SRH iz 1975. (NN 22/75) koji u čl. 142/1. propisuje da Sabor SRH u ostvarivanju svojih prava i dužnosti obavlja Ustavom i zakonom određene poslove i u vezi s tim »donosi zakone i daje autentično tumačenje zakona« te, za razliku od svih dotadašnjih poslovnika, vrlo detaljno i sistematizirano dalje razrađuje odredbu Ustava SRH iz 1974. Naime, predviđeno je da Zakonodavno-pravna komisija, među ostalim, »razmatra prijedloge za davanje autentičnog tumačenja zakona ili drugog akta Sabora« (čl. 99. podst. 10.) te je određen krug ovlaštenika prava na podnošenje prijedloga za davanje autentičnog tumačenja, kao i postupak koji prethodi njegovu davanju (čl. 245.-247.). Pravo predlagati »da se izda autentično tumačenje zakona« imali su svaki zastupnik u svom vijeću²¹, odbori, komisije i druga radna

²⁰ Prema čl. 284. Ustava SFRJ iz 1974., prava i dužnosti Skupštine SFRJ vršili su Savezno vijeće i Vijeće republika i pokrajina.

²¹ Usto, u čl. 38. podst. 4. bilo je propisano da Vijeće udruženog rada i Društveno-političko vijeće ravnopravno odlučuju, uz ostalo, i »o davanju autentičnog tumačenja saveznih zakona iz tih oblasti.«

tijela Sabora i vijeća, Izvršno vijeće Sabora, samoupravne interesne zajednice, općinske skupštine, skupštine gradskih zajednica općina i zajednica općina, društveno-političke organizacije i Privredna komora Hrvatske. Također, prijedlog za davanje autentičnog tumačenja zakona mogao je podnijeti i »Ustavni sud Hrvatske, Vrhovni sud Hrvatske, republički društveni pravobranilac samoupravljanja, republički javni tužilac i republički javni pravobranilac.« Navedeni ovlaštenici imali su pravo obrazloženi prijedlog za davanje autentičnog tumačenja zakona podnijeti predsjedniku Sabora koji je bio dužan uputiti ga predsjednicima vijeća Sabora koja su donijela zakon i predsjedniku skupštine odgovarajuće samoupravne interesne zajednice, ako je ona sudjelovala u ravnopravnom odlučivanju o tom zakonu s nadležnim vijećem, Zakonodavno-pravnoj komisiji i Izvršnom vijeću Sabora, ako ono nije bilo podnositelj prijedloga.

Nakon što je Zakonodavno-pravna komisija Sabora pribavila sva potrebna mišljenja i dokumentaciju od matičnih odbora ili drugih radnih tijela Sabora i vijeća te Izvršnog vijeća Sabora i drugih republičkih organa nadležnih za izvršavanje odnosnog zakona, pristupila je ocjeni opravdanosti prijedloga za davanje autentičnog tumačenja zakona. Ako je utvrdila da je prijedlog opravdan, ujedno je utvrdila prijedlog teksta autentičnog tumačenja koji je sa svojim izvještajem podnijela nadležnim vijećima Sabora i skupštini samoupravne interesne zajednice koja je sudjelovala u ravnopravnom odlučivanju o donošenju zakona. Taj prijedlog i izvještaj predsjednik Zakonodavno-pravne komisije uputio je i predsjednicima matičnih odbora vijeća. O prijedlogu teksta autentičnog tumačenja zakona odlučivala su vijeća Sabora odnosno i skupština samoupravne interesne zajednice koji su sudjelovali u njegovu donošenju. Ako je Zakonodavno-pravna komisija ocijenila da prijedlog za davanje autentičnog tumačenja nije opravdan, o tome je bila dužna obavijestiti predsjednike nadležnih vijeća odnosno skupštine odgovarajuće samoupravne interesne zajednice, zajedno s obrazloženjem, a odluku povodom tog izvještaja donosila su vijeća odnosno i skupština samoupravne interesne zajednice. Istim Poslovnikom prvi put je izrijeком propisano da se autentična tumačenja zakona objavljuju u NN (čl. 153/1.), u izdanjima latinicom i ćirilicom.

Poslovnik Sabora SRH iz 1975. mijenjan je i dopunjavao nekoliko puta.²² Donio je nekoliko novosti i u dotadašnja poslovnička rješenja autentičnog

²² NN 26/78, 32/78, 19/80, 19/82, 17/85, 14/86. Budući da su prilikom izrade pročišćenih tekstova izmijenjene brojčane oznake članaka Poslovnika Sabora SRH iz 1975., u tekstu se navode brojčane oznake određene pročišćenim (»prečišćenim«) tekstom Poslovnika Sabora SRH utvrđenim 18. travnja 1986.

tumačenja zakona. Naime, uz dotadašnje ovlaštenike prava na podnošenje prijedloga za davanje autentičnog tumačenja zakona, taj prijedlog imali su pravo podnijeti i Upravni sud Hrvatske i Sud udruženog rada Hrvatske (čl. 270/2.), a može se primijetiti i da se kod ovlaštenih predlagatelja više ne navode »odbori, komisije i druga radna tijela Sabora i vijeća«, već samo »radna tijela vijeća« (čl. 270/1.). Pored širenja kruga ovlaštenika prava na podnošenje prijedloga za davanje autentičnog tumačenja zakona, prvi put je izrijekom propisano pravo na inicijativu za davanje autentičnog tumačenja zakona koju su mogli pokretati »radni ljudi i građani, organizacije udruženog rada i druge samoupravne organizacije i zajednice.«²³

Za razliku od dotadašnjeg rješenja, precizirano je što mora sadržavati prijedlog, odnosno inicijativa za davanje autentičnog tumačenja zakona: »naziv zakona, navođenje odredbe za koju se traži tumačenje i razloge za to s potrebnim obrazloženjem.« Ako je bila podnesena inicijativa za davanje autentičnog tumačenja zakona, predsjednik Sabora uputio ju je Zakonodavno-pravnoj komisiji i matičnom radnom tijelu vijeća radi ocjene osnovanosti. Postupak koji je slijedio nakon upućivanja predsjedniku Sabora prijedloga za davanje autentičnog tumačenja zakona nije izmijenjen ni dopunjen, no može se uočiti da Zakonodavno-pravna komisija nakon pribavljanja mišljenja i dokumentacije od »matičnih ili drugih radnih tijela« te Izvršnog vijeća Sabora i drugih republičkih organa nadležnih za izvršavanje odnosnog zakona više nije pristupala ocjeni »opravdanosti«, već »osnovanosti« prijedloga odnosno inicijative za davanje autentičnog tumačenja zakona (čl. 269.-270.).

3. Autentično i vjerodostojno tumačenje u hrvatskom pravu od 1990. do 2013.

3.1. Razdoblje od 1990. do 1992.

Ustav RH, donesen 22. prosinca 1990. (NN 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 5/14), nije izrijekom propisao ovlast Hrvatskoga sabora da daje vjerodostojno tumačenje zakona, niti je to učinjeno intervencijama iz 1997., 2000., 2001., 2010. i 2014. u ustavni

²³ Čl. 132/2. Odluke o izmjenama i dopunama Poslovnika Sabora SRH od 22. travnja 1982.

tekst, već je ta ovlast nakon 1990. izrijekom propisana isključivo poslovničkim odredbama.

Odredbe Poslovnika Sabora SRH iz 1975. o autentičnom tumačenju, uz određene korekcije, zadržane su i u posljednjem Poslovniku Sabora SRH, iz 1990. (NN 21/90, 25/90, 28/90, 53/90), koji je neposredno prethodio donošenju Ustava RH. Potonji Poslovnik u cijelosti je preuzeo prijašnje poslovničke odredbe o autentičnom tumačenju zakona, propisujući da Sabor SRH u ostvarivanju svojih prava i dužnosti obavlja Ustavom i zakonom određene poslove i u vezi s tim »donosi zakone i daje autentično tumačenje zakona« (čl. 135/1.), kao i da Zakonodavno-pravna komisija, između ostalog, razmatra prijedloge za davanje autentičnog tumačenja zakona ili drugog akta Sabora SRH (čl. 83. podst. 9.) te da se autentična tumačenja objavljuju u Narodnim novinama u izdanjima latinicom i ćirilicom (čl. 145/1.).

Međutim, za razliku od prijašnjih poslovničkih odredbi unekoliko je izmijenjen krug ovlaštenika prava na podnošenje prijedloga za davanje autentičnog tumačenja (čl. 217.) i postupak koji prethodi davanju tog tumačenja (čl. 218.-219.). Navedene ovlaštenike činili su ovlašteni predlagatelji zakona²⁴ i »Vrhovni sud Hrvatske, Upravni sud Hrvatske, Sud udruženog rada Hrvatske, republički društveni pravobranilac samoupravljanja, republički javni tužilac i republički javni pravobranilac.« Pored prava na podnošenje prijedloga za davanje autentičnog tumačenja zakona, Poslovnik Sabora SRH iz 1990., vodeći se za prijašnjim poslovničkim rješenjima, predvidio je i inicijativu za davanje autentičnog tumačenja zakona koju su mogli uputiti »radni ljudi i građani, organizacije udruženog rada i druge organizacije i zajednice.«

Prijedlog, jednako kao i inicijativa za davanje autentičnog tumačenja zakona, podnosio se predsjedniku Sabora i, po uzoru na dotadašnje poslovničke odredbe, morao je sadržavati naziv zakona, naznaku odredbe za koju se traži tumačenje i razloge za to. Predsjednik Sabora dužan je bio uputiti prijedlog za davanje autentičnog tumačenja predsjednicima vijeća Sabora koja su donijela zakon, Zakonodavno-pravnoj komisiji i Izvršnom vijeću Sabora, ako ono nije bilo podnositelj prijedloga da se »izda auten-

²⁴ Širok krug ovlaštenih predlagatelja zakona, temeljem čl. 149. i 150. Poslovnika Sabora SRH iz 1990., činili su: svaki zastupnik u svom vijeću, radno tijelo vijeća, vijeće Sabora, radno tijelo Sabora, Izvršno vijeće Sabora, skupština samoupravne interesne zajednice, općinska skupština, skupština gradske zajednice općina, skupština zajednice općina, Privredna komora Hrvatske, društvene i političke organizacije, a u određenim slučajevima i Predsjedništvo Republike i Ustavni sud Hrvatske.

tično tumačenje zakona.« Ako je bila podnesena inicijativa za davanje autentičnog tumačenja, predsjednik Sabora uputio ju je Zakonodavno-pravnoj komisiji i matičnom radnom tijelu radi ocjene njezine osnovanosti.

Zakonodavno-pravna komisija, nakon što je pribavila mišljenja od matičnih ili drugih radnih tijela te Izvršnog vijeća Sabora, pristupila je ocjeni osnovanosti prijedloga, odnosno inicijative za davanje autentičnog tumačenja zakona. Slično kao i u postupku predviđenom prijašnjim poslovnicičkim odredbama, nakon što je Zakonodavno-pravna komisija utvrdila da je prijedlog opravdan, ujedno je utvrdila i prijedlog teksta autentičnog tumačenja koji je sa svojim izvještajem uputila nadležnim vijećima Sabora. Ako je, pak, ocijenila da prijedlog za davanje autentičnog tumačenja nije osnovan, o tome je bila dužna obavijestiti predsjednike nadležnih vijeća, a vijeća su, povodom tog njezinog izvještaja, bila dužna donijeti odluku.

3.2. Razdoblje od 1992. do 2000.

Unatoč donošenju Ustava RH 1990., koji je utvrdio dvodomnu strukturu Hrvatskoga sabora (Zastupnički dom i Županijski dom), Poslovnik Sabora RH iz 1992. (NN 17/92) i dalje je zadržao poslovničku razradu trodomne strukture parlamenta s Vijećem udruženog rada, Vijećem općina i Društveno-političkim vijećem (čl. 32.-35.) preuzevši gotovo identična rješenja prethodnog Poslovnika o autentičnom tumačenju zakona, uz tek poneku novost, poput propisivanja ovlasti za davanje autentičnog tumačenja Ustava. Tako je propisano da Sabor RH donosi zakone i »daje autentično tumačenje Ustava i zakona« (čl. 134/1.), kao i da se ta autentična tumačenja Ustava i zakona objavljuju u NN (čl. 143/1.), dok je u cijelosti preuzeta prethodna poslovnička odredba o ovlasti Zakonodavno-pravne komisije da »razmatra prijedloge za davanje autentičnog tumačenja zakona ili drugog akta Sabora« (čl. 72. podst. 9.).

Međutim, Poslovnik Sabora RH iz 1992. još jednom je izmijenio prijašnju poslovničku odredbu o ovlaštenicima na podnošenje prijedloga za davanje autentičnog tumačenja zakona. Za razliku od prijašnjeg, vrlo širokog kruga ovlaštenika, prema novom rješenju ovlaštenike su činili ovlašteni predlagatelji zakona (svaki zastupnik, radno tijelo Sabora i Vlada), Vrhovni sud RH, Upravni sud Hrvatske, republički javni tužitelj i republički javni pravobranitelj, a inicijativu za davanje autentičnog tumačenja zakona mogli su pokretati građani te njihove organizacije i udruženja (čl. 188/3., 4.). Odredbe o postupku koji prethodi davanju autentičnog tumačenja zakona

u cijelosti su preuzete iz prethodnog Poslovnika, s time da se u njima više nije navodilo Izvršno vijeće Sabora odnosno nadležna vijeća Sabora, nego Vlada RH odnosno Sabor RH.

Nakon toga, iste (1992.) godine donesena je Odluka o Privremenom poslovničkom redu Zastupničkog doma Sabora RH (NN 55/92), kojom je samo privremeno uređeno ustrojstvo i način rada tog doma, i to do donošenja Poslovnika Zastupničkog doma Sabora RH. S obzirom na privremenu narav toga poslovničkog reda, koji je sadržavao svega 29 članaka, njime nisu bile obuhvaćene prijašnje poslovničke odredbe kojima se posebno uređivalo autentično tumačenje, nego je u čl. 18/1. podst. 8. bilo propisano da prijedloge za davanje autentičnog tumačenja zakona razmatra Odbor za zakonodavstvo, čime je ujedno napušten dotadašnji naziv toga radnog tijela (Zakonodavno-pravna komisija).

Poslovnik Zastupničkog doma Sabora RH²⁵ iz 1992. nastavlja uređivati autentično tumačenje po uzoru na Poslovnik Sabora RH iz 1992. te propisuje da Zastupnički dom, uz ostalo, donosi zakone i daje autentična tumačenja zakona (čl. 108/1.), da se autentično tumačenje zakona objavljuje u NN (čl. 117/1.) i da Odbor za zakonodavstvo razmatra prijedloge odnosno poticaje za davanje autentičnog tumačenja zakona ili drugog akta Zastupničkog doma (čl. 64. podst. 8.). Iako je preuzeta i odredba o ovlaštenicima na podnošenje prijedloga za davanje autentičnog tumačenja zakona (temeljem čl. 167. to su bili: ovlašteni predlagatelj zakona, Vrhovni sud Republike Hrvatske, Upravni sud Hrvatske, republički javni tužitelj i republički javni pravobranitelj), vrijedi izdvojiti da su u dvodomnoj strukturi Sabora RH prema čl. 121/1. Poslovnika Zastupničkog doma Sabora RH iz 1992. ovlašteni predlagatelji zakona bili zastupnik u Zastupničkom domu, radna tijela Zastupničkog doma, Županijski dom i Vlada RH. Također, za razliku od Poslovnika Sabora RH iz 1992., inicijativu za davanje autentičnog tumačenja više nisu mogli pokretati građani, njihove organizacije i udruženja budući da je propisano da »poticaj za davanje autentičnog tumačenja zakona može zatražiti« (doduše, bilo bi ispravnije upotrijebiti riječ »uputiti«, a ne »zatražiti«) isključivo ovlaštenik prava na podnošenje prijedloga za davanje autentičnog tumačenja. Ima li se u vidu da je time jedan te isti krug ovlaštenika mogao birati hoće li uputiti inicijativu ili podnijeti prijedlog za davanje autentičnog tumačenja,

²⁵ NN 59/92, 89/92, 43/94. Iako su unutarnje ustrojstvo i način rada Županijskog doma također bili regulirani poslovníkom, niti jedan od poslovnika tog doma nije sadržavao odredbu o autentičnom odnosno vjerodostojnom tumačenju zakona.

takvo poslovničko rješenje doima se upitnim pa ne čudi što je ono vrlo brzo i napušteno.²⁶

Na tragu prijašnjih poslovnčkih odredbi određeno je da prijedlog odnosno poticaj za davanje autentičnog tumačenja zakona mora sadržavati naziv zakona, naznaku odredbe za koju se traži tumačenje i razloge za to, kao i da se podnosi predsjedniku Zastupničkog doma koji ga, zatim, upućuje Odboru za zakonodavstvo, matičnom radnom tijelu i Vladi, ako ona nije podnositelj prijedloga odnosno poticaja, radi ocjene njihove osnovanosti. Daljnje postupovne odredbe o autentičnom tumačenju zakona u cijelosti su preuzete iz Poslovnika Sabora RH iz 1992., s time da se u njima više nije navodio Sabor, nego Zastupnički dom.

Poslovnik Zastupničkog doma Sabora RH iz 1995. (NN 99/95, 8/96, 89/98) također je nastavio s dotadašnjom (bogatom) praksom preuzimanja prijašnjih poslovnčkih rješenja autentičnog tumačenja zakona uz tek poneku izmjenju. Naime, iako je gotovo u cijelosti zadržan dotadašnji način uređenja autentičnog tumačenja zakona, vidljive su dvije izmjene – prva, kojom je tumačenje zakona prvi put poslovnički određeno kao »vjerodostojno«, a ne više kao »autentično« (čl. 113/1.), i druga, kojom je sužen krug ovlaštenika prava na podnošenje prijedloga za davanje vjerodostojnog tumačenja zakona propisivanjem da navedeni prijedlog »može zatražiti ovlašteni predlagatelj zakona« (čl. 167.), tj. svaki zastupnik u Zastupničkom domu, radna tijela Zastupničkog doma, Županijski dom i Vlada (čl. 125/1.).

3.3. Razdoblje od 2000. do 2013.

Poslovnik Zastupničkog doma Hrvatskoga državnog sabora²⁷ iz 2000. na gotovo identičan način uređuje vjerodostojno tumačenje zakona kao i prethodne poslovničke odredbe, ali uz tri novosti. Prva je sadržana u obvezi matičnoga radnog tijela i Vlade da – nakon što predsjednik Zastupničkog doma uputi prijedlog za davanje vjerodostojnog tumačenja Odboru za zakonodavstvo, matičnom radnom tijelu i Vladi, radi ocjene osnovanosti tog prijedloga – u roku od 15 dana dostave mišljenje Odboru za zakono-

²⁶ Nakon samo tri mjeseca donesena je Odluka o izmjenama i dopunama Poslovnika Zastupničkog doma Sabora RH (NN 89/92) kojom je brisana riječ »*poticaj*« u člancima kojima je uređeno autentično tumačenje (čl. 167.-169.).

²⁷ NN 71/00, 129/00, 9/01, 117/01, 6/02, 41/02, 91/03, 58/04, 69/07, 39/08, 86/08, 66/12, 66/12, 81/12, 113/12.

davstvo. Ne dostave li matično radno tijelo i Vlada mišljenje u navedenom roku, smatra se da su suglasni s prijedlogom za davanje vjerodostojnog tumačenja (čl. 174/3.). Druga novost sastoji se u propisivanju rokova za postupanje Odbora za zakonodavstvo. Naime, nakon što pribavi mišljenja matičnoga radnog tijela i Vlade, ili nakon isteka navedenog roka od 15 dana, Odbor za zakonodavstvo ocjenjuje je li prijedlog za davanje vjerodostojnog tumačenja zakona osnovan te u roku od 15 dana izvješćuje o svom stajalištu Zastupnički dom. (čl. 175/1.). Treća novost vidljiva je tek uvidom u čl. 132/1. kojim su pravo podnositi prijedloge zakona (uz tadašnje ovlaštenike, tj. svakog zastupnika u Zastupničkom domu, radna tijela Zastupničkog doma, Županijski dom i Vladu) dobili i klubovi zastupnika Zastupničkog doma, što je ujedno značilo da imaju pravo podnijeti prijedlog za davanje vjerodostojnog tumačenja zakona, sukladno čl. 173.

Nakon što je Promjenom Ustava RH 2001. napuštena dvodomna struktura parlamenta, Odlukom o izmjenama i dopunama Poslovnika Zastupničkog doma Hrvatskoga sabora (NN 117/01) u čl. 49. određeno je da se u poslovničkim odredbama riječi »Zastupnički dom« (u određenom padežu) zamjenjuju riječju »Sabor« (u odgovarajućem padežu), čime su bile izmijenjene i odredbe kojima se uređivalo vjerodostojno tumačenje zakona. Međutim, unatoč mnogim izmjenama i dopunama tog Poslovnika, odredbe o vjerodostojnom tumačenju nisu bile izmijenjene ni dopunjene sve do prestanka njegova važenja, tj. danom stupanja na snagu važećeg Poslovnika Hrvatskoga sabora iz 2013. (NN 81/13, dalje: Poslovnik HS-a).

4. Vjerodostojno tumačenje prema važećem Poslovniku Hrvatskoga sabora

4.1. Ovlašteni predlagatelji

Po uzoru na prijašnja poslovnička rješenja, Poslovnik HS-a u čl. 159. određuje da Hrvatski sabor, među ostalim, »daje vjerodostojna tumačenja pojedinih odredaba zakona«, a prijedloge za davanje vjerodostojnog tumačenja zakona ili drugog akta koji je donio Hrvatski sabor razmatra Odbor za zakonodavstvo (čl. 62. podst. 7.). Usto, određena pravila u vezi s vjerodostojnim tumačenjem pojedinih odredaba propisa sadržana su u čl. 67. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor (NN 74/15, dalje: Jedinstvena pravila).

Prema čl. 208. Poslovnika HS-a, prijedlog za davanje vjerodostojnog tumačenja zakona može podnijeti ovlašteni predlagatelj zakona iz čl. 172.

(svaki zastupnik, klubovi zastupnika, radna tijela²⁸ Hrvatskoga sabora i Vlada), a na postupak za davanje vjerodostojnog tumačenja zakona *mutatis mutandis* primjenjuju se poslovničke odredbe o postupku donošenja zakona, s obzirom na stajalište Ustavnog suda RH²⁹ da je akt kojim se daje vjerodostojno tumačenje zakona zakon u punom i pravom smislu te riječi.

Pravo građana, njihovih organizacija i udruženja na inicijativu za davanje autentičnog tumačenja zakona *explicite* je bilo propisano do Odluke o izmjenama i dopunama Poslovnika Zastupničkog doma Sabora RH od 23. prosinca 1992. Međutim, koristeći se pravom peticije iz čl. 46. Ustava RH, građani i drugi subjekti putem ovlaštenih predlagatelja zakona³⁰ i dalje mogu inicirati davanje takvog tumačenja. Naime, na tu ustavnu odredbu naslanja se čl. 44/6. Poslovnika HS-a prema kojemu radno tijelo može raspraviti o predstavkama i prijedlozima koje građani podnose Hrvatskom saboru. Bude li, stoga, podnesen prijedlog koji bi smjerao davanju vjerodostojnog tumačenja zakona, predsjednik Hrvatskoga sabora proslijedit će taj prijedlog predsjedniku matičnoga radnog tijela³¹ koji je najkasnije u roku od tri mjeseca dužan izvijestiti podnositelja o ishodu njegova prijedloga.

4.2. Podnošenje, sadržaj i upućivanje prijedloga

Poslovnik HS-a u čl. 209/1. propisuje da se prijedlog za davanje vjerodostojnog tumačenja zakona podnosi predsjedniku Hrvatskoga sabora i određuje što mora sadržavati. U usporedbi s Poslovnikom HS-a iz 2000., kojim je (po uzoru na prijašnje poslovničke odredbe) u čl. 172/1. bilo predviđeno da prijedlog za davanje vjerodostojnog tumačenja zakona mora sadržavati naziv zakona, naznaku odredbe za koju se traži tumačenje i razloge zbog kojih se traži tumačenje, Poslovnik HS-a određuje da taj prijedlog, uz sva tri navedena elementa, mora sadržavati i izvore potrebnih sredstava te prijedlog teksta vjerodostojnog tumačenja zakona.

²⁸ U čl. 59. navodi se 29 radnih tijela, a usto još i dva izaslanstva Hrvatskoga sabora imaju položaj radnog tijela.

²⁹ Rješenje U-I-2488/2004 od 14. studenoga 2007.

³⁰ Npr. Izvješće Odbora za informiranje, informatizaciju i medije o Inicijativi HRT-a za davanje vjerodostojnog tumačenja čl. 22/7. Zakona o Hrvatskoj radioteleviziji, <http://ww.sabor.hr/Default.aspx?art=37630>.

³¹ Prema čl. 3. podst. 4., matično radno tijelo je svako radno tijelo Hrvatskoga sabora koje prati, raspravlja i zauzima stajališta o pitanjima o određenoj temi iz svog djelokruga.

Preuzimajući dotadašnja poslovnička rješenja o postupanju s prijedlogom za davanje vjerodostojnog tumačenja zakona, Poslovnik HS-a u čl. 209/2. propisuje da predsjednik Hrvatskoga sabora upućuje prijedlog za davanje vjerodostojnog tumačenja zakona Odboru za zakonodavstvo, matičnom radnom tijelu i Vladi, ako ona nije podnositelj prijedloga, radi ocjene njegove osnovanosti. Matično radno tijelo i Vlada dužni su, zatim, dostaviti mišljenje Odboru za zakonodavstvo u propisanom roku. Za razliku od Poslovnika HS-a iz 2000., kojim je bio propisan rok od 15 dana, Poslovnikom HS-a u čl. 209/3. taj rok produžen je na 30 dana budući da se na postupak za davanje vjerodostojnog tumačenja zakona na odgovarajući način primjenjuju odredbe Poslovnika HS-a o postupku donošenja zakona.³² Ako matično radno tijelo i Vlada to ne učine u roku od 30 dana, smatra se da su suglasni s tim prijedlogom.

4.3. Ocjena osnovanosti, rasprava i odlučivanje

Nakon što pribavi mišljenja matičnoga radnog tijela i Vlade ili nakon što istekne rok za dostavu njihova mišljenja, Odbor za zakonodavstvo ocjenjuje je li valjano podneseni prijedlog osnovan te u roku od 30 dana izvješćuje o svom stajalištu Hrvatski sabor. Utvrdi li da je osnovan, podnijet će prijedlog teksta vjerodostojnog tumačenja sa svojim izvješćem Hrvatskom saboru, no ocijeni li da prijedlog nije osnovan, o tome će izvijestiti Hrvatski sabor koji povodom toga izvješća donosi odluku. Iako se *mutatis mutandis* primjenjuju poslovničke odredbe o postupku donošenja zakona, valja napomenuti da se redovni postupak donošenja zakona provodi u dva (iznimno u tri) čitanja. Ipak, smatrajući da to u slučaju vjerodostojnog tumačenja zakona »u pravilu ne bi imalo osobiti utjecaj«³³, zakonodavac je u čl. 210/4. propisao da se o prijedlogu za vjerodostojno tumačenje zakona raspravlja u jednom čitanju.

Odluku o davanju ili nedavanju vjerodostojnog tumačenja pojedinih odredbi zakona Hrvatski sabor donosi istom onom većinom kojom je taj zakon donesen (čl. 254/2.), čime se nastojalo otkloniti svaku dvojbu o većini potrebnoj za donošenje takve odluke.³⁴ Prema čl. 169/1., vjerodostojno tu-

³² V. obrazloženje Konačnog prijedloga Poslovnika HS-a – predlagatelj Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav, drugo čitanje, 19. lipnja 2013., <http://www.sabor.hr/fgs.axd?id=24609>.

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*

mačenje zakona objavljuje se u Narodnim novinama, ali i – za razliku od dotadašnjih poslovnčkih odredbi – u glasilu Hrvatskoga sabora.³⁵

4.4. Jedinstvena pravila

Hrvatski sabor donio je 19. lipnja 2015. Jedinstvena pravila kojima se nastoji osigurati jedinstvena metodologija, pravno usuglašen i nomotehnički ujednačen izričaj u aktima koje donosi Hrvatski sabor te, posljedično, otkloniti nedosljednost, dvojbenost, pogreške, a dijelom i potrebu za davanjem tumačenja, pa tako i vjerodostojnih tumačenja zakona.³⁶ Prema čl. 67. tih Pravila, vjerodostojno tumačenje pojedinih odredaba propisa – kada je davanje takvog tumačenja propisano u hrvatskom pravnom sustavu – daje ili ne daje donositelj toga propisa te ima jednaku pravnu snagu kao i propis za čiju se pojedinu odredbu daje (od dana njegova stupanja na snagu) i mora biti nedvojbeno, sažeto, izričito i, u pravilu, sadržano u jednoj rečenici kojom se razrješuje dvojba ili različito tumačenje u primjeni.

Međutim, ima li se u vidu da se u Jedinstvenim pravilima koristi pojam vjerodostojnog tumačenja pojedinih odredaba »propisa«, kao i da se pod pojmom propisa u smislu čl. 2. tih pravila ne razumije samo zakon, već i, primjerice, pravilnik, odluka i drugi opći akt, vrijedi napomenuti da prema stajalištu Ustavnog suda RH izraženom u odluci U-II-3438/2005 od 16. svibnja 2007. i rješenju U-II-2574/2005 od 15. veljače 2011. donositelji (podzakonskih) propisa nisu ovlašteni donositi vjerodostojna tumačenja propisa. Naime, po svojoj naravi vjerodostojno tumačenje proizvodi pravne učinke od dana stupanja na snagu propisa, što znači da ima povratno djelovanje, a temeljem čl. 90/4. Ustava RH, drugi propisi državnih tijela i tijela koja imaju javne ovlasti ne mogu imati povratno djelovanje. Stoga, budući da podzakonske propise nije dopušteno vjerodostojno tumačiti, valjalo bi uzeti da se čl. 67. Jedinstvenih pravila odnosi isključivo na vjerodostojno tumačenje zakona.

³⁵ Glasilom Hrvatskoga sabora smatraju se njegove internetske stranice (čl. 280/2. Poslovnika HS-a).

³⁶ V. točku II. c) Prijedloga jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor od 27. veljače 2015., <http://www.sabor.hr/fgs.axd?id=41930>.

4.5. Kritike dijela stručne javnosti i stajališta Ustavnog suda

Polazeći od toga da je ovlast Hrvatskoga sabora da daje vjerodostojna tumačenja zakona izrijekom propisana isključivo poslovnicičkim odredbama, dio stručne javnosti izrazio je kritike na legitimitet vjerodostojnog tumačenja zakona ističući da niti jedna odredba Ustava RH ne propisuje ovlast Hrvatskom saboru da daje takvo tumačenje i da tu ovlast Poslovnik HS-a ne može davati. Nadalje, izraženo je shvaćanje da davanje vjerodostojnog tumačenja od strane zakonodavca predstavlja zadiranje u djelokrug sudbene vlasti i da ono nije u skladu s načelom diobe vlasti iz čl. 4/1. Ustava RH. Pored toga, istaknuto je da poslovničke odredbe o davanju vjerodostojnog tumačenja omogućuju podložnost tog tumačenja političkoj volji parlamentarne većine, a problematičnim je istaknuto i to što vjerodostojna tumačenja zakona imaju povratni učinak (npr. Giunio, 2009, str. 2-3). Vodeći se za navedenim argumentima, kritičari ovog instituta uglavnom su suglasni u shvaćanju da bi ga zbog toga trebalo ukloniti iz hrvatskoga pravnog poretka ili bitno ograničiti pretpostavke njegove upotrebe (Antić, 2015, str. 638).

Navedene kritike posebno su bile apostrofirane u povodu odluke Ustavnog suda RH o ustavnoj ovlasti Hrvatskoga sabora da daje vjerodostojna tumačenja zakona (rješenje U-II-1265/2000 od 28. rujna 2004.) i vjerodostojnog tumačenja čl. 3/1. Zakona o zateznim kamatama (NN, 28/96)³⁷ (Giunio, 2006, str. 72). Iznoseći stajalište da je vjerodostojno tumačenje zakona suprotno načelu diobe vlasti i vladavine prava s obzirom na to da se njime zadire u nadležnost sudbene vlasti i vrijeda zabrana retroaktivnosti, Rodin drži da takvom tumačenju zakona nema mjesta u demokratskom pluralističkom društvu³⁸ (*ibid.*), a Jukić (*ibid.*, str. 75) ističe da bi svako uvođenje vjerodostojnog tumačenja nižim aktom od Ustava bilo protuustavno (Rodin, 2005, str. 90-99; 102). Potočnjak smatra da je s aspekta diobe vlasti riječ o dvojbenom institutu, kao i da se u tom smislu doista može postaviti pitanje zadire li njime zakonodavna vlast u ovlasti sudbene vlasti, ali ujedno ističe da su u nekoliko slučajeva upravo sudovi

³⁷ Vjerodostojno tumačenje čl. 3/1. Zakona o zateznim kamatama (NN 58/04).

³⁸ Rodin takvo tumačenje zakona naziva »ideološkom slikom komunizma«, v. M., M. (2014.) *Akademik Krapac protiv Josipovičevog staljinističkog »autentičnog tumačenja zakona«*. Preuzeto s mrežne adrese: <http://hrsvijet.net/index.php/arhiva-clanaka-hrsvijet-net/137-arhiva-stari-hrsvijet-net-1/31969-akademik-krapac-protiv-josipovievovog-staljinistikog-autentnog-tumaenje-zakona>.

zatražili da se određene dvojbe riješe vjerodostojnim tumačenjem, smatrajući da su teret svoje odgovornosti nastojali prebaciti na zakonodavca, tražeći »pribježište u stavu politike« (*ibid.*, str. 74). Što se tiče uklanjanja vjerodostojnog tumačenja ili njegova ograničavanja u hrvatskom ustavno-pravnom poretku, Potočnjak smatra da to zahtijeva ozbiljnu raspravu, s argumentima *pro et contra*, da bi se došlo do prihvatljivog rješenja (*ibid.*, str. 75). Slično stajalište zauzima Omejec prema kojoj za tezu o vjerodostojnom tumačenju zakona kao »reliktu nedemokratskog, totalitarnog sustava sovjetskog tipa, pa onda i socijalističkog sustava ili kao o institutu povezanom s načelom jedinstva vlasti, koji ne poznaje nijedna suvremena država na svijetu« ne postoji dovoljno argumenata te ističe da stajalište o zadiranju vjerodostojnog tumačenja zakona u ustavno načelo diobe vlasti i načelo samostalnosti i neovisnosti sudstva čini tek jedno od više pravnih stajališta u pravnoj literaturi i ustavnoj jurisprudenciji. U tom smislu, Omejec ističe da bi se za pravilnu valorizaciju instituta vjerodostojnog tumačenja u hrvatskom ustavnopravnom poretku trebalo razmotriti sva postojeća pravna stajališta (*ibid.*, str. 73-74; 100-106).

U svjetlu izloženih kritika, najprije vrijedi istaknuti da je Ustavni sud RH u rješenju U-II-1265/2000 od 28. rujna 2004. (rješenje iz 2004.) izrazio stajalište da iz ustavne ovlasti Hrvatskoga sabora za donošenje zakona (iz čl. 81. podst. 2. Ustava RH) proizlazi i njegova ovlast za davanje vjerodostojnog tumačenja zakona. Smatrajući da je vjerodostojno tumačenje zakona »sadržajno samo dio ostvarivanja zakonodavne vlasti Hrvatskog sabora«, Ustavni sud RH u rješenju U-I-2488/2004 od 14. studenoga 2007. (rješenje iz 2007.) upozorio je na odredbu Ustava RH prema kojoj je Hrvatski sabor, između ostalog, i nositelj zakonodavne vlasti (čl. 71.), što »ustavnopravno podrazumijeva da, raspoložuci cjelinom svih ovlasti koje čine po naravi zakonodavnu vlast, Sabor ima, u granicama Ustava, ovlast da sam u tom okviru određuje koje zakonodavne akte i u kojem obliku će donositi.« Pritom, Ustavni sud RH drži nedvojbenim da je akt kojim se daje vjerodostojno tumačenje zakona »zakon u punom i pravom smislu te riječi«, tzv. interpretativni zakon, i ističe da je taj institut po naravi stvari posve sukladan načelu diobe vlasti iz čl. 4/1. Ustava RH. Naime, Hrvatski sabor aktom o vjerodostojnom tumačenju zakona »kao zakonodavac tumači apstraktno – za sve slučajeve iste vrste – određene zakonske odredbe, dok sud, kad tumači zakon u primjeni, tumači ga pojedinačno vezano na rješavanje konkretnog slučaja«, slijedom čega proizlazi da zakonodavac time ne zadire u područje sudbene vlasti i time ju ne ograničava.

U rješenju iz 2007. valja podcrtati i važno stajalište o povratnom djelovanju akta o vjerodostojnom tumačenju. Naime, Ustavni sud RH navodi da

ti akti 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«, ali i da zakonsko tumačenje koje čini sadržaj vjerodostojnog tumačenja može biti primijenjeno isključivo na one slučajeve »čije rješavanje je u tijeku, odnosno na slučajeve koji će biti rješavani nakon stupanja na snagu zakonskog akta o vjerodostojnom tumačenju zakona.« Usto, prema čl. 90/5. Ustava RH, pojedine zakonske odredbe iz posebno opravdanih razloga mogu imati povratno djelovanje pa – »čak i kad bi se prihvatila predlagateljeva tvrdnja o retroaktivnosti akta o vjerodostojnom tumačenju zakona« – taj akt u svim slučajevima (u pravilu onda kada se odnosi samo na pojedine odredbe zakona, a ne na zakon u cijelosti) ne bi bio nesuglasan Ustavu RH. S time u vezi zaključno se navodi da je »načelno govoreći njegovo povratno djelovanje prividno« jer samo utvrđuje značenje koje treba dati jednoj ili većem broju pojedinih odredbi zakona koji je na snazi i nema povratno djelovanje, a takvo djelovanje nema ni akt o vjerodostojnom tumačenju. Na kraju, da bi institut vjerodostojnog tumačenja zakona bio u skladu s Ustavom RH, Ustavni sud RH drži da on »mora ostati u granicama zakonskog tumačenja«, iz čega slijedi zabrana da se aktom kojim se daje vjerodostojno tumačenje zakona mijenjaju i sadržajno dopunjuju zakonske odredbe na koje se to vjerodostojno tumačenje odnosi i, ujedno, obveza Hrvatskoga sabora da po propisanom postupku donese zakon o izmjenama i/ili dopunama zakona koji želi izmijeniti i/ili dopuniti ili, pak, donese nov zakon u cijelosti.

5. Usporedno parlamentarno pravo

U usporednom parlamentarnom pravu može se zamijetiti nekoliko primjera uređivanja autentičnog tumačenja zakona odredbama parlamentarnog poslovnika. Pod takvim nazivom ono je uređeno Poslovníkom Državnog zbora Republike Slovenije³⁹ (čl. 107. i 149.-152.), do 2010. bilo je uređeno i Poslovníkom Skupštine Crne Gore⁴⁰ (čl. 157.-159.), a do 2015. i Poslovníkom Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.

³⁹ Ur. list Republike Slovenije 35/02, 60/04, 64/07, 92/07, 105/10, 80/13.

⁴⁰ Sl. list Crne Gore 51/06, 66/06, 88/09, 7/10. Odlukom o izmjenama i dopunama Poslovnika Skupštine Crne Gore (Sl. list Crne Gore 80/10) od 31. 12. 2010. navedeni članci su brisani.

ne⁴¹ (čl. 146.-149.). Usto, odredbe o autentičnom tumačenju sadržane su i u Poslovniku Narodne skupštine Republike Srbije⁴² (čl. 194. i 195.), no pritom valja istaknuti da su ovlast Narodne skupštine za donošenje autentičnog tumačenja zakona, kao i pravo narodnog poslanika da predlaže autentično tumačenje zakona propisani Zakonom o Narodnoj skupštini⁴³ (čl. 8/1. i čl. 40/1. t. 2.). Nadalje, odredbe o autentičnom tumačenju zakona sadržane su u Poslovniku Sobraanja Republike Makedonije⁴⁴ (čl. 175. i 176.), dok je ovlast parlamenta da daje takvo tumačenje zakona propisana Ustavom Republike Makedonije⁴⁵ (čl. 68/1.).

Na ustavnoj razini autentično tumačenje ustanovljeno je i, primjerice, u Ustavu Kraljevine Belgije⁴⁶ (čl. 84.), Ustavu Helenske Republike⁴⁷ (čl. 72/1. i čl. 77.) i u Ustavu Velikog Vojvodstva Luksemburga⁴⁸ (čl. 48.), ali ne i odredbama parlamentarnog poslovnika. U Italiji, pak, ovlast zakonodavca da tumači zakone nije izrijeком spomenuta niti u Ustavu Talijanske Republike⁴⁹ niti u Poslovniku Zastupničkog doma⁵⁰, jednako kao što u tim aktima izrijeком nisu utvrđene zabrane (ograničenja) prava zakonodavca na tumačenje zakona, poput zabrane retroaktivnosti i presizanja u pravosudnu funkciju i pendentne postupke, već te zabrane proizlaze iz pojedinih (ustavnih) načela i prakse Ustavnog suda (Antić, 2015, str. 627-628; Rodin, 2005a, str. 52). Stoga iz svega navedenog slijedi da u us-

⁴¹ Sl. glasnik BiH 79/14. Na temelju čl. 3/1. Izmjena Poslovnika Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (Sl. glasnik BiH 81/15) od 7. 10. 2015. navedeni članci su brisani.

⁴² Sl. glasnik Republike Srbije 52/10, 13/11, 20/12.

⁴³ Sl. glasnik Republike Srbije 9/10.

⁴⁴ Sl. vesnik na Republika Makedonija 91/08, 119/10, 130/10, 23/13.

⁴⁵ Sl. vesnik na Republika Makedonija 52/91, 1/92, 31/98, 91/01, 84/03, 107/05, 3/09, 49/11.

⁴⁶ http://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/constitution/GrondwetUK.pdf.

⁴⁷ <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/001-156%20aggliko.pdf>.

⁴⁸ http://www.legilux.public.lu/leg/textescoordonnes/recueils/Constitution/constitution_gdl.pdf.

⁴⁹ http://en.camera.it/application/xmanager/projects/camera_eng/file/costituzione_EN_dicembre2014.pdf.

⁵⁰ http://en.camera.it/application/xmanager/projects/camera_eng/file/RULES_OF_PROCEDURE_CHAMBRE_OF_DEPUTIES.pdf.

porednom parlamentarnom pravu postoje vrlo različiti pristupi uređenju ove materije.

6. Zaključak

Nakon što su ukratko izložena temeljna obilježja vjerodostojnog tumačenja zakona, u radu je kroz povijesni i teorijski pristup tom institutu pobliže razmotreno kako se razvijala koncepcija o isključivom pravu zakonodavca na tumačenje zakona prema kojoj je donositelj zakona ujedno i njegov jedini (vjerodostojni) tumač. U tu svrhu apostrofirani su, *inter alia*, *Codex Iustinianus* iz 529., čl. 7. Ordonancije Ljudevita XIV. iz 1667., ali i čl. XIII. Zakonika Josipa II. iz 1786. te para. 8. OGZ-a iz 1811., putem kojih se može pratiti kako se navedena koncepcija uspjela održati kroz niz stoljeća u različitim pravnim poredcima.

Otkako je vjerodostojno tumačenje zakona – pod nazivom »obavezno tumačenje« – bilo uvedeno u pravni sustav NRH, Ustavom NRH iz 1947., ustavna odredba kojom je izrijekom bila propisana ovlast hrvatskog parlamenta da daje takvo tumačenje zakona zadržana je sve do Ustava RH iz 1990., nakon kojega je ta ovlast do danas izrijekom ostala propisana isključivo poslovnicičkim odredbama koje uređuju i postupak pripreme i davanja takvog tumačenja. Na takvoj pravnoj podlozi Hrvatski sabor je u razdoblju od 1990. do 2016. donio ukupno 30 akata o vjerodostojnom tumačenju, i to 18 akata o davanju vjerodostojnog tumačenja i 12 odluka o nedavanju vjerodostojnog tumačenja. Usporedbe radi, Državni zbor Republike Slovenije tijekom razdoblja od 1994. do 2016. donio je ukupno 26 akata o davanju autentičnog tumačenja zakona.⁵¹

Ustavnu ovlast da »daje obavezna tumačenja« zakona u NRH imao je Prezidijum Sabora NRH (do 1953.), nakon kojega je ta ovlast pripala Komisiji za tumačenje zakona Sabora NRH – isprva uz obvezu za podnošenje tumačenja na naknadnu potvrdu nadležnim domovima (do 1958.), a potom bez te obveze (do 1963.). Nakon toga, ustavnu ovlast da »daje autentična tumačenja« imao je Sabor SRH, sve do Ustava RH iz 1990. kada je ta ovlast ostala propisana isključivo poslovnicičkim odredbama.

Uspoređujući krug ovlaštenika prava na podnošenje prijedloga za davanje obaveznog, autentičnog i, potom, vjerodostojnog tumačenja zakona,

⁵¹ Pravno-informacijski sistem Republike Slovenije, www.pisrs.si, stanje zaključno s datumom: 1. svibnja 2016.

može se uočiti da je – u odnosu na ovlaštenike prema Poslovniku Sabora NRH iz 1954., koje su činili (samo) zastupnik, odbor doma, Izvršno vijeće i Vrhovni sud – krug ovlaštenika značajno proširen Poslovníkom Sabora SRH iz 1975. te njegovim izmjenama i dopunama davanjem prava podnošenja prijedloga, *inter alia*, i Ustavnom sudu, Upravnom sudu, Sudu udruženog rada, republičkom društvenom pravobranitelju samoupravljanja, republičkom javnom pravobranitelju i republičkom javnom tužitelju. Do sužavanja toga kruga došlo je (tek) s Poslovníkom Sabora SRH iz 1992., koji je propisao da pravo na podnošenje prijedloga za davanje autentičnog tumačenja zakona imaju ovlašteni predlagatelji zakona (svaki zastupnik, radno tijelo Sabora i Vlada) te Vrhovni sud, Upravni sud, republički javni tužitelj i republički javni pravobranitelj, dok je Poslovníkom Zastupničkog doma Sabora RH iz 1995. krug ovlaštenika prava na podnošenje prijedloga za davanje vjerodostojnog tumačenja zakona dodatno sužen propisivanjem da navedeni prijedlog može podnijeti samo ovlašteni predlagatelj zakona, tj. svaki zastupnik, radna tijela i Vlada (te Županijski dom, ali samo do napuštanja dvodomne strukture parlamenta, 2001.). Nakon što su prema Poslovníku Zastupničkog doma Hrvatskoga državnog sabora iz 2000. ovlaštenici prava na podnošenje prijedloga za davanje vjerodostojnog tumačenja postali i klubovi zastupnika Zastupničkog doma, krug tih ovlaštenika do danas više nije mijenjan.

S iznimkom Ustavnog zakona iz 1953., kojim je za davanje obaveznih tumačenja zakona bila propisana nadležnost Komisije za tumačenje zakona te njena obveza da tumačenja podnosi na naknadnu potvrdu nadležnim domovima, odredbe o postupku pripreme i davanja obaveznog, autentičnog i, potom, vjerodostojnog tumačenja nisu bile propisane ustavnim, već samo poslovníčkim odredbama. Nakon što su Poslovníkom Sabora SRH iz 1965. prvi put bile predviđene postupovne odredbe (prema kojima je Zakonodavno-pravna komisija razmatrala prijedloge za davanje autentičnih tumačenja i o tome davala mišljenje nadležnim vijećima), Poslovník Sabora SRH iz 1975. detaljno je propisao postupak pripreme i davanja autentičnog tumačenja čije su osnovne konture zadržane do danas (npr. propisani sadržaj prijedloga za davanje autentičnog tumačenja te njegovo podnošenje predsjedniku parlamenta i upućivanje u daljnju proceduru, ocjena osnovanosti prijedloga i podnošenje parlamentu prijedloga teksta autentičnog tumačenja zajedno s izvješćem nadležnog radnog tijela, odnosno obavijest toga radnog tijela parlamentu da prijedlog za davanje autentičnog tumačenja zakona nije osnovan te objava autentičnog tumačenja zakona u Narodnim novinama). S druge strane, iako je tim Poslovníkom bio propisan i postupak ostvarenja prava na inicijativu za davan-

nje autentičnog tumačenja zakona, Odlukom o izmjenama i dopunama Poslovnika Zastupničkog doma Sabora RH iz 1992. to pravo prestalo je biti izrijekom propisano, ali je sama mogućnost upućivanja inicijative za davanje tog tumačenja do danas ostala prisutna putem korištenja pravom peticije iz čl. 46. Ustava RH.

Iz navedenog slijedi da je, za razliku od svih dotadašnjih poslovnika, Poslovnik Sabora SRH iz 1975. vrlo detaljno i sistematizirano razradio ustavnu odredbu o ovlasti hrvatskog parlamenta da daje autentično tumačenje zakona, propisujući rješenja koja su, uz određene korekcije, preuzimali kasniji poslovnici, a njihove su osnovne konture, kao što je prethodno opisano, zadržane i u važećem Poslovniku HS-a. S druge strane, za razliku od Poslovnika Sabora SRH iz 1975. – koji se pokazao izvoristom većine današnjih poslovnika rješenja o vjerodostojnom tumačenju – važeći Poslovnik HS-a i drugi poslovnici hrvatskog parlamenta doneseni nakon 1990. ne naslanjaju se na izričitu ustavnu odredbu o njegovoj ovlasti da daje vjerodostojna tumačenja zakona budući da ona u Ustavu RH nije izrijekom propisana, već proizlazi iz ustavne ovlasti Hrvatskoga sabora za donošenje zakona. U kontekstu kritika dijela stručne javnosti na legitimitet vjerodostojnog tumačenja zakona, posebno bi valjalo naglasiti da potonje predstavlja stajalište Ustavnog suda RH koji je dvaput bio u prilici odlučivati o ustavnoj ovlasti Hrvatskoga sabora da daje vjerodostojna tumačenja zakona (rješenjem iz 2004. i 2007.), ali u oba slučaja nije prihvatio prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom RH poslovnika odredaba kojima se uređuje davanje vjerodostojnog tumačenja, ističući, uz ostalo, da ono čini tek dio ostvarivanja zakonodavne vlasti parlamenta te da je riječ o zakonu u punom i pravom smislu te riječi. Takvo stajalište Ustavnog suda RH Hrvatski sabor je ugradio u važeći Poslovnik HS-a propisujući da se na postupak davanja vjerodostojnog tumačenja zakona na odgovarajući način primjenjuju odredbe Poslovnika HS-a o postupku za donošenje zakona i da se o davanju ili nedavanju vjerodostojnog tumačenja pojedinih odredbi zakona odlučuje istom većinom kojom je taj zakon donesen.

Osim Republike Makedonije, u svim ostalim državama bivše SFRJ koje su zadržale institut vjerodostojnog (autentičnog) tumačenja zakona ovlast zakonodavca da tumači zakon nije izrijekom utvrđena u njihovu ustavu, a isti pristup bio je vidljiv i na primjeru Crne Gore sve do 2010., kada je institut autentičnog tumačenja ondje napušten brisanjem relevantnih poslovnika odredbi, i u Bosni i Hercegovini, u kojoj je do napuštanja tog instituta brisanjem relevantnih poslovnika odredbi došlo potkraj 2015. Pored toga, vrijedi primijetiti da su u Republici Srbiji odredbe o

autentičnom tumačenju sadržane u Poslovniku Narodne skupštine, ali i da su ovlast za donošenje autentičnog tumačenja zakona i pravo narodnog poslanika da predlaže autentično tumačenje zakona propisani Zakonom o Narodnoj skupštini. Nadalje, zanimljivo je da je autentično tumačenje na ustavnoj razini ustanovljeno, primjerice, u Ustavu Kraljevine Belgije, Ustavu Helenske Republike i Ustavu Velikog Vojvodstva Luksemburga, ali i da ono nije uređeno odredbama njihova parlamentarnog poslovnika. Štoviše, u Italiji ovlast zakonodavca da tumači zakone nije izrijekom spomenuta niti u ustavnim niti u poslovničkim odredbama, baš kao što njima izrijekom nisu utvrđena ni odgovarajuća ograničenja, već ona proizlaze iz pojedinih (ustavnih) načela i ustavnosudske prakse. Stoga navedeni primjeri pokazuju da u usporednom parlamentarnom pravu postoje doista različiti pristupi uređenju ove materije i da interpretativna ovlast zakonodavca ni u državama koje primjenjuju institut vjerodostojnog tumačenja zakona nije uvijek izrijekom propisana ustavom, zakonom, pa čak ni parlamentarnim poslovníkom.

Osvrćući se na kritike instituta vjerodostojnog tumačenja zakona, koje su uglavnom suglasne u shvaćanju da bi taj institut trebalo ukloniti iz hrvatskoga pravnog poretka ili bitno ograničiti pretpostavke za njegovu upotrebu, najprije bi valjalo imati u vidu da je Ustavni sud RH u rješenju iz 2004. i 2007. dao jasne odgovore na tri važna ustavnopravna pitanja koja su ujedno služila kao uporište za navedeno shvaćanje kritičara tog instituta: u pogledu povratnog djelovanja akta o vjerodostojnom tumačenju zakona, zadiranja u načelo diobe vlasti i ovlasti Hrvatskoga sabora da daje takva tumačenja zakona. Pored toga, vrijedi pridodati da je riječ o institutu koji je prisutan i u usporednom parlamentarnom pravu te da postoje primjeri država koje ga primjenjuju premda nije *explicite* propisan njihovim ustavom niti su njime izrijekom propisane određene zabrane (ograničenja). Što se tiče utjecaja pojedinih usporednih rješenja na uvođenje obaveznog tumačenja u Ustav FNRJ iz 1946., a zatim i u Ustav NRH iz 1947., redovito se u tom smislu ističe Ustav SSSR-a iz 1936., no u potrazi za mogućim utjecajima ne bi trebalo posve isključiti i austrijski OGZ iz 1811. Ipak, u suvremenom ustavnopravnom poretku propitivanje smislenosti i opstojnosti instituta vjerodostojnog tumačenja zakona ne bi trebalo biti opterećeno pozivanjem isključivo na to njegovo porijeklo i ideološka opredjeljenja koja se vežu uz ta razdoblja, no u praksi se bilježe i drugačiji primjeri.⁵²

⁵² V. Perić, Ž. (2014.) *Hodak: vjerodostojno tumačenje postoji u glavama onih koji su mentalni komunisti*. Preuzeto s: <http://narod.hr/hrvatska/vjerodostojno-postoji-u-glavama->

Iako bi na kraju, s obzirom na izloženo, valjalo izvesti zaključak o zadržavanju instituta vjerodostojnog tumačenja zakona u hrvatskom parlamentarnom pravu, istovremeno bi trebalo ograničiti mogućnost izigravanja njegove svrhe. Naime, s obzirom na to da Hrvatski sabor o prijedlogu za vjerodostojno tumačenje raspravlja u (samo) jednom čitanju i da se aktom kojim se daje vjerodostojno tumačenje ne smiju mijenjati i sadržajno dopunjavati zakonske odredbe na koje se tumačenje odnosi, prije sâmog donošenja odluke o davanju vjerodostojnog tumačenja nužno je povesti računa o tome da vjerodostojno tumačenje zakona mora ostati u granicama zakonskog tumačenja da ne bi došlo do njegove protuustavnosti, kao i o tome da takvo tumačenje ne može biti primijenjeno na slučajeve koji su pravomoćno riješeni prije stupanja na snagu zakonskog akta o vjerodostojnom tumačenju zakona. Premda se može uzeti da važeće poslovničke odredbe o vjerodostojnom tumačenju čine posve solidan pravni temelj koji ne iziskuje značajnije intervencije u poslovnički tekst, u nastojanju da se spriječi učestalo posezanje za vjerodostojnim tumačenjem i, općenito, ograniči mogućnost izigravanja njegove svrhe, u praksi bi bilo potrebno obratiti pozornost i na sâm postupak donošenja zakona u kojemu bi sadržaj i smisao pojedinih odredbi trebao biti jasan već iz sadržaja prijedloga zakona koji, *inter alia*, sadržava i »tekst prijedloga zakona, s obrazloženjem« (čl. 174/1., podst. 4. Poslovnika HS-a). Nadalje, tome bi trebala pridonijeti i Jedinstvena pravila koja su donesena zato da bi se osigurala jedinstvena metodologija, pravno usuglašen i nomotehnički ujednačen izričaj u aktima Hrvatskoga sabora i, posljedično, otklonila nedosljednost, dvojbenost i pogreške, a samim time i smanjila potreba za davanjem vjerodostojnih tumačenja zakona.

Literatura

- Alvazzi del Frate, P. (2014). The référé législatif and the cahiers de doléances of 1789. U Maffei, P. & Varanini, G. M. (eds.), *Honos alit artes. Studi per il settantesimo compleanno di Mario Ascheri*, Vol. IV (str. 305-312). Firenze, Italija: Firenze University Press.
- Antić, T. (2015). Vjerodostojno tumačenje zakona. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 36(1), 619-644.

onih-koji-su-mentalni-komunisti ili [n. p.] (2014.) *Komunističko-staljinistička metodologija autentičnog tumačenja zakona podrija temelje demokracije*. Preuzeto s mrežne adrese: <http://narod.hr/hrvatska/komunisticko-staljinisticka-metodologija-autenticnog-tumacenja-zakona-podrija-temelje-demokracije>.

- Bačić, A. (1999). Konstitucionalizam i parlamentarno pravo. *Vladavina prava*, 3(6), 129-155.
- Bačić, F. (1995). *Krivično pravo: opći dio*. Zagreb, Hrvatska: Informator.
- Čepulo, D. (2012). *Hrvatska pravna povijest u europskom kontekstu od srednjeg vijeka do suvremenog doba*. Zagreb, Hrvatska: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
- Derenčin, M. (1880). *Tumač k obćemu Austrijskomu građanskomu zakoniku, knjiga I*. Zagreb, Hrvatska: Nakladom Sveučilišne knjižare Albrechta i Fiedlera.
- Fira, A. (1979). *Ustavno pravo*. Beograd, Srbija: Privredni pregled.
- Giunio, M. (2005). Ustavnost i vjerodostojnost autentičnog tumačenja zakona u hrvatskoj praksi. *Pravo u gospodarstvu*, 44(5), 3-34.
- Giunio, M. (2006). Osvrt na rasprave o autentičnom tumačenju zakona. *Pravo i porezi*, 4, 72-77.
- Giunio, M. (2009). Autentično tumačenje propisa - kroz prizmu odluka Ustavnoga suda i Hrvatskog sabora. *Hrvatska pravna revija*, 9(5), 1-11.
- Harašić, Ž. (2011). Viskovićeva teorija tumačenja u pravu. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 48(1), 57-72.
- Iancu, B. (2012). *Legislative Delegation: The Erosion of Normative Limits in Modern Constitutionalism*. Heidelberg, Njemačka: Springer.
- Montesquieu, C.-L. de S. (2003). *O duhu zakona* (tom prvi). Zagreb, Hrvatska: Demetra.
- Neumann, F. (1992). *Demokratska i autoritarna država*. Zagreb, Hrvatska: Naprijed.
- Perić, B. (1994). *Država i pravni sustav*. Zagreb, Hrvatska: Informator.
- Pravni leksikon* (2007). Zagreb, Hrvatska: Leksikografski Zavod Miroslav Krleža.
- Rodin, S. (2005). Vjerodostojno tumačenje zakona. U Barbić, J. (ur.), *Godišnjak Tribine Pravnog fakulteta u Zagrebu i Kluba pravnika Grada Zagreba*, 4(33), 89-110.
- Rodin, S. (2005a). Diskurs i autoritarnost u europskoj i postkomunističkoj pravnoj kulturi. *Politička misao*, XLII(3), 41-64.
- Romac, A. (1988). *Minerva: florilegium sententiarum latinarum – florilegij latinskih izreka*. Zagreb, Hrvatska: Latina et Graeca.
- Šarić, Lj., Wittschen, W. (2003). *Rječnik sinonima hrvatskoga jezika*. Zagreb, Hrvatska: Neretva.
- Visković, N. (2006). *Teorija države i prava* (2. Izdanje). Zagreb, Hrvatska: Biro-tehnika.
- Vrban, D. (2003). *Država i pravo*. Zagreb, Hrvatska: Golden marketing.
- Vidaković Mukić, M. (2015). *Opći pravni rječnik*. Zagreb, Hrvatska: Narodne novine.

Propisi

Jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor, NN 74/15

Odluka o privremenom poslovničkom redu Zastupničkog doma Sabora RH, NN 55/92

Poslovnik Hrvatskoga sabora, NN 81/13

Poslovnik Sabora NRH (1947), NN 25/47

Poslovnik Sabora NRH (1951), NN 4/51

Poslovnik Sabora NRH (1954), NN 5/54

Poslovnik Sabora NRH (1958), NN 57/58

Poslovnik Sabora RH (1992), NN 17/92

Poslovnik Sabora SRH (1965), NN 22/65

Poslovnik Sabora SRH (1970), NN 36/70, 41/70

Poslovnik Sabora SRH (1975), NN 22/75, 26/78, 32/78, 19/80, 19/82, 17/85, 14/86

Poslovnik Sabora SRH (1990), NN 21/90, 25/90, 28/90, 53/90

Poslovnik Ustavotvornog sabora NRH, NN 143/46

Poslovnik Zastupničkog doma Hrvatskoga državnog sabora, NN 71/00, 129/00, 9/01, 117/01, 6/02, 41/02, 91/03, 58/04, 69/07, 39/08, 86/08, 66/12, 66/12, 81/12, 113/12

Poslovnik Zastupničkog doma Sabora RH (1992), NN 59/92, 89/92, 43/94

Poslovnik Zastupničkog doma Sabora RH (1995), NN 99/95, 8/96, 89/98

Ustav FNRJ, Sl. list FNRJ 10/46

Ustav NRH, NN 7/47

Ustav RH, NN 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 5/14

Ustav SFRJ (1963), Sl. list SFRJ 14/63

Ustav SFRJ (1974), Sl. list SFRJ 9/74

Ustav SRH (1963), NN 15/63

Ustav SRH (1974), NN 8/74

Ustavni zakon NRH o osnovama društvenog i političkog uređenja i republičkim organima vlasti, NN 9/53

Ustavni zakon o osnovama društvenog i političkog uređenja FNRJ i saveznim organima vlasti, Sl. list FNRJ 3/53

Zakon o Prezidijumu Ustavotvornog sabora NRH, NN 143/46, 29/51

Sudska praksa

Odluka Ustavnog suda RH: U-II-3438/2005, Zagreb, 16.5.2007.

Rješenje Ustavnog suda RH: U-I-2488/2004, Zagreb, 14.11.2007.

Rješenje Ustavnog suda RH: U-II-1265/2000, Zagreb, 28.9.2004.

Rješenje Ustavnog suda RH: U-II-2574/2005, Zagreb, 15.2.2011.

AUTHENTIC INTERPRETATION IN THE CROATIAN PARLIAMENTARY LAW SINCE 1947

Summary

The paper outlines the development of authentic interpretation in the Croatian parliamentary law from 1947 to 2016. The influence of previous regulation of authentic interpretation on the current legal solution is analysed by comparison of previous and current rules of procedure of the Croatian parliament. Special attention is devoted to constitutional authorisation of the Parliament to issue authentic interpretation, because current Rules of Procedure explicitly mention such competence, while there is not any related provision about authentic interpretation of laws in the Croatian Constitution. Rules of procedure applied before 1990 are systematized into four periods, 1947-1953, 1953-1963, 1963-1974, and 1974-1990. These periods correspond to the adoption of three versions of the Constitution and one constitutional law. The paper identifies three periods after 1990, 1990-1992, 1992-2000, and 2000-2013, which correspond to different structure of the Parliament (tricameral, bicameral, and unicameral). Current Rules of Procedure, adopted in 2013, are analysed according to their respective regulatory content. The professional critiques and the position of the Constitutional Court are pointed at together with some comparative examples.

Keywords: authentic interpretation of the law, parliamentary law, Constitution of the Republic of Croatia, Rules of Procedure of the Croatian Parliament (Hrvatski sabor)