

Izvirni znanstveni članek
UDK 340.132: 342.537(497.4)

Avtentična razlaga zakona v praksi*

DR. SAŠA ZAGORC,
docent na Pravni fakulteti
Univerze v Ljubljani

1. Uvod

Avtentična razlaga zakona je institut parlamentarnega prava, ki se je v Sloveniji obdržal v veljavi tudi po preobrazbi državne oblasti iz skupščinske v parlamentarno ureditev. Ni sporno stališče teorije, da je imela avtentična razlaga zakona v skupščinskem sistemu poseben pomen.¹ Takšno mnenje temelji na tem, da je skupščina kot zakonodajalec vrhovni organ v državi in s tem tisti organ, ki je najbolj poklican, da tudi naknadno razlaga zakonska pravila, ki jih je sprejel.² Avtentična razlaga zakona je praviloma iz tega razloga tudi obvezni pravni vir, ki ga morajo upoštevati zakonodajalec in drugi oblastni organi.³ Avtorjevo stališče je, da tovrstne paradigme skupščinskega sistema ni mogoče prenesti v parlamentarni sistem delitve oblasti. V nadaljevanju bo prikazano, da avtentična razlaga zakona v pravni obliki, kot jo poznamo zdaj, ne spada več v slovensko ustavno ureditev, ker posega v načeli pravne države in delitve oblasti, izničuje vladavino ljudstva in praviloma tudi krši človekove pravice in temeljne svoboščine. Trditev, da ima avtentična razlaga zakona enako veljavo kot sam zakon in da ima zato splošno veljavo,⁴ je po avtorjevem mnenju nevzdržna in jo je treba zamejiti na socialistični skupščinski sistem ali pa institutu avtentične razlage zakona odvzeti obvezno pravno moč.

* Prispevek je skrajšana in deloma dopolnjena verzija prispevka avtorja Zagorc, Saša, Avtentična razlaga zakona, Zbornik znanstvenih razprav, 2012, let. 72, str. 273–298.

¹ Nikolić, str. 1105–1106.

² *Eius est interpretari legem, cuius est condere.* Glej William of Ockham.

³ *Interpretatio authentica per modum legis exhibitae eandem vim habet ac lex ipsa.* Glej Romac, str. 336.

⁴ Igljčar, 2008, str. 195; Pavčnik, 2007, str. 482.

Avtor tudi meni, da je argumentacija ustavnega sodišča v zadevi U-I-128/11, v kateri bila ugotovljena skladnost avtentične razlage zakona z ustavo, napačna.

Trije elementi opredeljujejo avtentično razlago zakona (razlaga, zakon kot predmet razlage in avtentičnost razlage). Pravzaprav pomeni razlago kot miselni proces in ne nazadnje tudi rezultat tega procesa. V tem primeru gre za razlago že obstoječega pravnega akta, in sicer zakona, ki ga po zakonodajnem postopku sprejme predstavniško telo in pri uveljavitvi katerega bolj ali manj sodelujejo tudi drugi protagonisti (na primer predlagatelj zakona, predlagatelj zakonodajnega referendumu, drugi dom ali predsednik republike z odločilnim vetom, predsednik republike z razglasitvijo zakona). Tretji element je v avtentičnosti, torej v tem, da gre za pristno, pravo, točno, verodostojno oziroma izvirno razlago zakona.⁵ To lahko poda po naravi stvari le avtor razlaganega besedila ali zakona.

Namen avtentične razlage naj bi bila ugotovitev pravega smisla oziroma namena zakona, lahko pa tudi razjasnitev nejasnega zakona. Z drugimi besedami, določba zakona ponuja več možnih razlag in z avtentično razlago naj bi se ugotovila prava in edina razlaga te določbe. Tako naj bi se utrdila volja zakonodajalca.⁶ Občasno ima lahko avtentična razlaga naravo vnaprejšnosti oziroma je namenjena izognitvi neželenemu načinu reševanja nekega spora. Zlasti v mednarodnem pravu se sprejemajo akti ali besedila, katerih namen je izločiti tiste razlage besedila mednarodnih pogodb, ki jih besedilo omogoča, in s tem preprečiti drugačno razlago pogodb v morebitnih sporih pozneje.⁷

Avtentično razlago lahko sprejme le organ, ki je sprejel predpis.⁸ Seveda lahko predpis razlagajo tudi drugi organi, vendar le organ, ki je predpis sprejel, avtentično in avtoritativno razloži, kaj je pravi pomen predpisa že od sprejema naprej. Pomemben je tudi čas razlage. Problem, s katerim se srečujejo zagovorniki avtentične razlage, je že v tem, da se razlaga zaradi časa od sprejema predpisa do trenutka njegove razlage skorajda ne more več razlikovati od njegove spremembe, kar lahko vpliva tudi na njegovo zakonitost, zlasti glede retroaktivnosti.⁹ Nepremostljiva epistemološka težava je tudi v tem, ali avtentično razlago zakona lahko sprejme tudi zakonodajalec, ki zaseda v drugi sestavi kot tisti, ki je sprejela zakon. Takšnemu stališču se sicer da nasprotovati s formalno pripombo, da zakone in avtentične razlage zakona sprejema

⁵ *Avtentičen*: (1) ki izvira od avtorja; pristen, izviren: avtentičen podpis, rokopis, spis; izvod ni avtentičen, ker je ponekod popravljen; avtentično besedilo / film bodo snemali na avtentičnem terenu // ki mu je verjeti, verodostojen: avtentični dokaz; avtentično poročilo o nesreči; (2) ki se ujema z originalom; natančen, točen: avtentičen prepis pogodb; avtentičen prevod. Po Slovarju slovenskega knjižnega jezika, str. 27.

⁶ Duguít, str. 219.

⁷ Fernández de Casadevante Román, str. 25.

⁸ Pavčnik, 2007, str. 352.

⁹ Fernández de Casadevante Román, str. 25.

zakonodajalec kot organ (ne pa na primer 90 konkretnih poslancev).¹⁰ Redukcija izražanja volje poslancev na skupni imenovalec zakonodajalca zanika, da je razlaga sad intelektualnega napora, in ne objektivizirana lastnost nekega predpisa, ki ga lahko kdorkoli razume le na en način že iz razloga, ker opravlja zakonodajno oblast. Nova sestava Državnega zbora namreč ne more vedeti, kakšna je bila resnična volja ene od prejšnjih sestav, ki je sprejela zakon. Avtentičnosti razlage se ne da nadomestiti z avtoritativnostjo razlage, kar je na splošno ena od bistvenih napak, ki jo zagrešijo zagovorniki avtentične razlage zakona.

Glede na namen in pravne učinke avtentične razlage se postavljata dve vprašanji, in sicer vprašanje *dopustnosti* sprejema avtentične razlage glede na predlagano vsebino in vprašanje *potrebnosti* sprejema avtentične razlage.¹¹ Kot bomo videli v nadaljevanju, avtentična razlaga zakona v praksi služi tudi temu, da se zakonska določba razlaga mimo priznanih metod razlage in se zakonski določbi da vsebina, ki je prvotno ni vsebovala.

2. Avtentična razlaga zakona – zakon ali poseben akt

Avtentična razlaga se ponekod sprejema v obliki zakona, drugje je poimenovanje povezano s samo vsebino akta. Stališče iz kanonskega prava je, da je avtentična razlaga lahko sprejeta le v obliki zakona (*per modus legis*), da ima lahko zakonsko moč.¹² Sprašujemo se torej, ali je avtentična razlaga zakona le posebno poimenovanje zakona ali pa gre za poseben akt, za katerega veljajo posebna procesna ali celo materialnopravna pravila. Poiskati bo treba odgovor, ali avtentično razlago zakona temeljno opredeljuje forma (oblika pravnega akta), vsebina (razlaga zakonske določbe) ali oboje. Če gre pri avtentični razlagi zakona za poseben pravni akt, praviloma ni mogoče izvesti zakonodajnega referendumu o takšnem aktu, drugi dom parlamenta ne more vložiti odločilnega veta itd. Vodi se tudi v bistvenem drugačen postopek od zakonodajnega. Če avtentično razlago zakona štejemo za zakon, se razlaga sprejema po enakem postopku kot zakon, kar je nesmiselno že zaradi podvojevanja postopkov, razen če je bistvo avtentične razlage v čem drugem. Zakoni načeloma veljajo za naprej, medtem ko se pri avtentični razlagi zakona šteje, da velja že od trenutka sprejetja razlaganega zakona. To nakazuje, da sta zakon in njegova avtentična razlaga neločljivo povezana. Avtentična razlaga zakona je akt, ki ima enako pravno moč kakor akt (zakon), ki ga razlaga. Interpretirani in interpretirajoči pravni akt tvorita pomensko celoto, ki kot takšna tudi velja.¹³

¹⁰ Vranešič, str. 7.

¹¹ Zakonodajna pravna služba Državnega zbora, Mnenje.

¹² Beal, Coriden, Green, str. 72.

¹³ Pavčnik, 2007, str. 176.

Iz tega izhaja, da ima avtentična razlaga zakona dvojno naravo. Po formalni plati je poseben pravni akt, ki se sprejema po bolj poenostavljenem postopku, kot je zakonodajni, po vsebini in pravni moči pa gre za zakonsko materijo. Avtentična razlaga je po vsebini in formi vezana na parlamentarni organ. To obenem pomeni, da se celoten postopek avtentične razlage zakona vodi samo v parlamentu, praviloma brez sodelovanja drugih deležnikov, ki sicer sodelujejo v zakonodajnem postopku. Hkrati pa sme imeti avtentična razlaga učinke za nazaj pod pogoji, kot jih določa Ustava. Prav dvojna narava tega akta je vzbudila dvom o legitimnosti takšnega akta. Razlaga zakona, ki ne temelji na minimalnih standardih demokratičnega pluralizma oziroma jih ne zagotavlja, je nelegitima.

Posebno vprašanje je, ali je lahko avtentična razlaga zakona podvržena ustavnosodni kontroli. Temu se ni mogoče izogniti v nobeni demokratični ureditvi z razvitim sistemom ustavnosti in zakonitosti.¹⁴ Vsekakor je podvržena v primeru, da avtentično razlago zakona štejemo za zakon (prva alineja 160. člena Ustave). Če bi bila avtentična razlaga zakona poseben pravni akt, presoja tega akta z Ustavo ne bi bila mogoča,¹⁵ razen če bi le po obliki šlo za avtentično razlago zakona, po vsebini pa za originarno zakonsko materijo, tj. z avtentično razlago zakona bi Državni zbor spremenil ali dopolnil zakon. Takšen formalistični pogled na pristojnost Ustavnega sodišča, da presoja skladnost avtentične razlage zakona z Ustavo, je preozek. Ustavno sodišče mora opraviti presojo ustavnosti že zaradi spoštovanja načela pravne države. Ustavno sodišče mora kot temeljno merilo za lastno pristojnost vzeti materialne elemente akta, ki naj bi ga presojalo.¹⁶ Ker je avtentična razlaga po formalnem merilu predpis, je izrecno določeno in zato ni sporno, da se lahko presoja skladnost avtentične razlage zakona z ratificiranimi mednarodnimi pogodbami in s splošnimi načeli mednarodnega prava (druga alineja 160. člena Ustave). Tudi iz tega razloga bi bilo vztrajanje pri formalnih merilih nevzdržno, ker bi se presojala skladnost z akti, nižjimi od Ustave, z Ustavo pa ne. Seveda pa se avtentična razlaga zakona lahko izpodbija pred Ustavnim sodiščem le hkrati z zakonom, saj skupaj tvorita pomensko celoto. Nejasnost, ali je avtentična razlaga zakona podvržena presoji Ustavnega sodišča, je Ustavno sodišče odpravilo razmeroma zgodaj: »Obvezna [zdaj avtentična, op. S. Z.] razlaga je, ne glede na njen poznejši sprejem, del zakona od njegove uveljavitve. Sama zase ne more biti predmet presoje ustavnosti, ker le ugotavlja pravi smisel zakona oziroma zakonske določbe, na katero se nanaša. V primeru, da bi zakonodajalec dal zakonski normi vsebino, ki

¹⁴ Enako meni Nikolič, str. 1114–1115, kar je bilo za socialistične čase zelo napredno stališče.

¹⁵ Niti Ustava Republike Slovenije (160. člen) niti Zakon o ustavnem sodišču ne dajeta Ustavnemu sodišču izrecnega pooblastila, da presoja skladnost avtentične razlage zakona z Ustavo.

¹⁶ Takšen preskok s formalnih na vsebinska oziroma materialna merila je Ustavno sodišče Republike Slovenije že sprejelo, na primer pri presoji Poslovnika Državnega zbora v odločbi U-I-40/96, z dne 3. aprila 1997 (Uradni list RS, št. 24/1997, in Odl. US VI, 46).

je norma ob njeni uveljavitvi ni imela, ne bi šlo za obvezno razlago, temveč za spremembo oziroma dopolnitev zakona, ki pa je lahko predmet presoje ustavnosti.«¹⁷

3. Obvezna moč in avtentičnost razlage zakona

Pred nami je dilema, ki ima korenine deloma v ponesrečenem poimenovanju avtentične razlage zakona v preteklosti, deloma pa v zgrešenem razumevanju vloge sodne veje oblasti v demokratični družbi. Institut obvezne razlage zakona, kot se je nekoč imenovala avtentična razlaga zakona, je že z imenom nakazoval, da naj bi šlo za obvezni pravni vir, ki zavezuje vse naslovnike zakona in tiste, ki naj uporabijo zakon v konkretnem primeru. S to dediščino je zaživela tudi avtentična razlaga zakona. V teoriji je namreč mogoče srečati stališča, da je avtentičnost razlage zadostna podlaga za njeno obvezno pravno moč¹⁸ in da je obvezna vsaka razlaga državnega organa.¹⁹ To gotovo ne velja, saj ima razlaga državnega organa obvezno moč le v okviru pristojnosti, ki jih ima organ na podlagi ustavnih ali zakonskih predpisov. Še z drugimi besedami: predpise lahko razlaga vsak državni organ, vendar razlaga nima nujno obvezne pravne moči.

Za nekoliko zahtevnejšo nalogo se izkaže pojasnilo, kakšni so oziroma bi morali biti pravni učinki avtentične razlage zakona oziroma kdo vse je vezan na razlago zakona, ki jo sprejme zakonodajalec. Morebitne zavezance lahko razvrstimo v tri kategorije. V prvo spada zakonodajalec, ki naj bi spoštoval svojo razlago zakona, kar bi bila svojevrstna *stare decisis* na zakonodajnem področju. V drugo skupino spadajo državni in drugi organi, še zlasti sodišča in upravni organi, ki uporabljajo in razlagajo zakone v konkretnih primerih. V zadnjo skupino uvrščamo subjekte zasebnega prava, ki so naslovniki zakonskih določb oziroma, z drugimi besedami, nosilci pravic in obveznosti na podlagi teh določb. Zakonodajalec zavezuje avtentična razlaga predvsem na ta način, da po enkratni določitvi »avtentičnosti« razlage in razumevanja zakona zelo težko upraviči ponovno spremembo oziroma »novo, še bolj pristno« avtentičnost. S sprejemom avtentične razlage je že izkazal nesposobnost sprejeti dovolj jasne in nedvoumne zakonske določbe, zato bi avtentična razlaga avtentične razlage prelila kapljo čez rob.²⁰

Avtentična razlaga zakona – že besedna zveza instituta nas pripravlja na to – je namenjena tistim organom, ki razlagajo zakone. Avtentična razlaga je sredstvo, ki naj razlagalcu pojasni pravi pomen pravne norme, predvsem v »funkciji teleološke (namen) in zgodovinske (nasta-

¹⁷ Sklep Ustavnega sodišča Republike Slovenije U-I-361/96, z dne 21. oktobra 1999 (Odl. US VIII, 226).

¹⁸ Igličar, 2006, str. 363: »V procesu uporabljanja zakona zavzema med njegovimi razlagalci posebno mesto zakonodajni organ, ki je zakon sprejel. Njegovo tolmačenje ima zato status avtentične obvezne razlage.«

¹⁹ Prav tam.

²⁰ Sprejete avtentične razlage ni mogoče spreminjati (152. člen Poslovnika Državnega zbora).

janje) razlage zakona«, iz česar Galič sklepa, da teleološka in zgodovinska razlaga ne moreta imeti prednosti *per se* (dodal S. Z.) pred jezikovno (gramatikalno) razlago.²¹ V skladu s sprejeto metodologijo razlage ima jezikovna razlaga predpisa vedno prednost, če so predpisi jasni. Galič je usmeril kritiko v tiste primere avtentičnih razlag zakonov, ki so sami po sebi dovolj jasni, zato ostaja brez odgovora še vprašanje, kakšno vlogo ima avtentična razlaga, ko je zakonska določba nejasna. Nejasna je lahko (1) navidezno, ker tako trdi zakonodajalec, ali (2) zares, ker si z jezikovno razlago ne moremo pomagati, z drugimi razlagami pa pridemo do drugačnih sklepov. Sprenevedavo opredeljevanje, da so predpisi nejasni, zato da jih lahko nato »avtentično« in »avtoritativno« pojasnimo, zanika samo bistvo prava. Pravo je učinkovito samo toliko, kolikor med naslovniki predpisov obstaja osnovno strinjanje o jezikovnem pomenu predpisov, o uporabi formalne logike itd. Če so zakonske določbe res nejasne, jih razlagalec razlaga v skladu s priznanimi metodami razlage, pri čemer lahko upošteva tudi zakonodajalčevo razlago. Ker je zakonodajalčevo osnovna naloga sprejemanje zakonov, in ne razreševanje konkretnih primerov, bi morala imeti avtentična razlaga zakona le svetovalno oziroma pojasnjevalno moč. Če zakonodajalec na kakršenkoli način, ne nujno z avtentično razlago, daje sodnikom v konkretnih zadevah navodila za razumevanje prava, se zakonodajna in sodna funkcija prepletata. Že od Montesquieuja naprej velja, da združitev zakonodajne in sodne veje oblasti vodi v tiranijo.²²

Mutatis mutandis lahko razumemo omenjene pomisleke o avtentičnosti in avtoritativnosti razlage zakonodajalca tudi za tretjo skupino, naslovnike pravic in obveznosti, pri čemer je treba še posebej upoštevati pomen načel pravne varnosti in spoštovanja človekovih pravic, torej tistih načel, ki opredeljujejo resnično demokratično ureditev. Posameznikova razlaga zakonov in ustrezno ravnanje po njih nedvomno nista zavezujoča, vendar ima ta legitimna in ustavno zavarovana pričakovanja, da se zakoni ne bodo razlagali mimo ustaljenih metod razlage ali na način, ki bi povratno posegal v njegove pravne interese. Posameznik se lahko zanese na razlago, ki jo podajo sodišča pri razreševanju konkretnih sporov, v katerih je udeležen.

Odgovor, ali *avtentičnost* zapoveduje tudi *avtoritativnost* razlage zakonodajalca, je torej negativen.

4. Časovna veljavnost avtentične razlage zakona

Načeloma velja, da je vsak zakon, ki začne veljati, obrnjen v prihodnost.²³ Zakoni, drugi predpisi in splošni akti ne smejo imeti učinka za nazaj. Tak učinek imajo lahko le posamezne

²¹ Galič, str. 11–12.

²² »Če bi bil (sodnik, op. S. Z.) združen z zakonodajalcem, bi bila življenje in svoboda posameznikov podvržena arbitrarnosti, saj bi sodnik bil zakonodajalec.« Glej Montesquieu, str. 152; Zagorc, str. 25–34.

²³ Perović, str. 1.

določbe zakona, če to zahteva javna korist in če se s tem ne posega v pridobljene pravice (155. člen Ustave). Ker je avtentična razlaga zakona skupaj z zakonsko določbo, ki jo razlaga, pomenska celota, je mogoče sklepati, da ima tudi avtentična razlaga zakona učinke za nazaj. Dikcija 155. člena Ustave lahko zavede. V prvem odstavku tega člena so po formalnem merilu določeni splošni akti, ki načeloma lahko veljajo le za naprej. V drugem odstavku pa je dopuščeno, da ima zakon pod določenimi pogoji retroaktivne učinke. Retroaktivnih učinkov namreč nima zakon kot tak, temveč določitev pravic in obveznosti v zakonski določbi. Zato lahko tudi avtentična razlaga zakona učinkuje *ex tunc*. Drugače od »klasičnih« retroaktivnih zakonskih določb, ki naj bi praviloma vsebovale klavzulo, od kdaj ima določba retroaktivni učinek, tega pri avtentični razlagi zakona ni treba storiti, saj iz same narave avtentične razlage izhaja, da ima ta retroaktivni učinek od dneva veljavnosti zakonske določbe, ki jo razlaga.

Za časovno veljavnost avtentične razlage ni ključnega pomena, da ima ta učinke za nazaj, temveč kakšne učinke ima razlaga v konkretnih primerih. Avtentična razlaga, če jo razumemo absolutno, bi lahko posegla v nekatera pravna razmerja ali stanja, ki so bila že izvršena oziroma zaključena. Za pravno varnost posameznikov je bistvenega pomena, da se lahko zanesejo na pravne odločitve, ki so postale pravnomočne. V teoriji je nesporno, da avtentična razlaga zakona nima učinka na pravnomočne sodne in upravne odločbe. Drugače naj bi bilo glede učinka sprejete avtentične razlage zakona na vse nerešene zadeve, ker abstraktno predvidena pravica še ni normativno konkretizirana kot pravno zavarovano upravičenje, zato ne gre za pridobljeno pravico; upanje in možnost, da bo do tega prišlo ali bi utegnilo priti, ni pridobljena pravica v pravnem pomenu te besede.²⁴

Avtentična razlaga zakona je splošna in abstraktna ter lahko velja tudi za nazaj.²⁵ Seveda pod pogojem, da se z njo ne oblikuje nova pravna norma, temveč utrjuje dejanski in jasni smisel obstoječe norme. Kot pove že sam pojem, gre pri avtentični razlagi za to, da je bila že od sprejema zakona zakonodajalčeva volja takšna, kot jo je zapisal v sicer poznejši avtentični razlagi. Z avtentično razlago se torej razmeji med več mogočimi razlagami tako, da se na afirmativni način določi pravilna (avtentična) razlaga in izločijo druge razlage. Po sprejemu avtentične razlage zakona bi torej za pravilno razumevanje zakonske določbe morala zadoščati že jezikovna razlaga, medtem ko bi bilo pred sprejemom zaradi jezikovne nejasnosti zakonske določbe treba za pravilno razumevanje upoštevati tudi teleološke razlage o zakonodajalčevem namenu in volji. Nejasno je, ali za nazaj velja samo afirmativna določitev avtentične razlage ali pa ima učinke za nazaj tudi izločitev neavtentičnih razlag. Slednje bi pomenilo, da bi lahko prizadeti subjekt izpodbijal tudi pravnomočno odločbo, izdano na podlagi zakona, ki ga je

²⁴ Glej Zbirko razlag Poslovnika Državnega zbora in stališč, priporočil ter mnenj komisije za poslovnik k določbam Poslovnika Državnega zbora; Pavčnik, 1997, str. 32–35.

²⁵ Stališče ni popolnoma sprejeto, glej podrobno navedbo avtorjev in stališč, v: Nikolić, str. 1112.

razlagalec (sodni in izvršilni organi) uporabil v nasprotju z avtentično razlago zakona, torej z izloženo razlago zakona (napačna uporaba materialnega prava). Vendar pa bi moral prizadeti subjekt izpodbijati odločbo v skladu s procesnimi pogoji, ki jih določa relevantni procesni zakon, kar pomeni, da avtentična razlaga dejansko ne bi imela absolutnih učinkov *ex tunc*. Če bi za nazaj veljala le afirmativna razlaga zakona, bi prizadeti subjekt lahko izpodbijal odločbo, izdano na podlagi izložene razlage zakona, samo, če ta še ni pravnomočna. V tem primeru bi imela avtentična razlaga zakona enake pravne učinke, kot jih ima razveljavitvena odločba Ustavnega sodišča (44. člen Zakona o ustavnem sodišču), saj se nobena od njiju ne uporablja za razmerja, o katerih je bilo pravnomočno odločeno, preden sta začeli veljati.²⁶ Podobno se sprašuje Sovdatova: »Ustavno sodišče je v primerih, ko je štel, da je zakonodajalec z avtentično razlago v resnici spremenil zakon, zakonsko določbo razveljavljalo 'v delu, v katerem ...' [...] Če ti moji pomisleki ne držijo, [...] imamo opravka z razveljavitvijo zakona, ki ne učinkuje *ex nunc*, kot temu pravimo, ampak imamo opravka z razveljavitvijo zakona, ki ima učinke odprave.«²⁷ Glede na to, da Ustava prepoveduje učinkovanje zakonskih določb za nazaj, če bi posegale v pridobljene pravice, je pravilnejša druga razlaga, saj se v pravnomočne odločbe in s tem tudi v pridobljene pravice ne sme posegati. Izjema je mogoča le v situaciji, ko bi se prizadetemu subjektu pravni položaj izboljšal, nobenemu drugemu subjektu pa poslabšal. Gre zlasti za primere, ko bi bila druga stranka v postopku država.

Za trenutek se moramo ustaviti še pri posebnostih avtentične razlage zakona v okviru kaznovalnega prava. Za kaznovalno pravo je izjemnega pomena pravna varnost. Gre za to, da se jasno in natančno razmeji tisto, kar je, in tisto, kar ni kaznivo, in sicer tako, da je ta razmejitev vnaprej določena in objavljena, da bi vsakdo imel vsaj možnost vedeti, kaj sme in česa ne sme (*nullum crimen sine lege certa*).²⁸ Namen avtentične razlage zakona je v tem, da se izločijo »neavtentične« razlage in s tem hkrati jasno potrudi pravilna razlaga zakona. Sprejem avtentične razlage zakona s področja kaznovalnega prava bi pomenil, da je bil zakon po svoji vsebini nejasen in dvoumen, kar pa je zaradi posebnih značilnosti kazenskega prava v nasprotju z ustavnimi načeli pravne varnosti in pravne države. Iz tega sledi, da je avtentična razlaga zakona v okviru kaznovalnega prava nesmiselna in neustavna.

²⁶ Enako velja za interpretativne odločbe Ustavnega sodišča, katerih pravni učinki so enaki kot pri razveljavitvenih odločbah. Interpretativne odločitve so po vsebini zelo podobne avtentični razlagi zakona, saj iz zakona izločijo nekatere razlage tega akta. Razlikujejo se glede vzroka za izdajo akta, pri interpretativni razlagi gre za uskladitev zakona z Ustavo, pri avtentični razlagi zakona pa za razjasnitev oziroma odpravo dvomov o pravilni razlagi zakona. Glej Nerad, 2003, str. 82–86.

²⁷ Pritrdilno ločeno mnenje sodnice Sovdatove k sklepu Ustavnega sodišča RS U-I-103/11, z dne 4. julija 2011 (Uradni list RS, št. 55/2011).

²⁸ Bavcon, Šelih, str. 121.

5. Prikaz primerov iz prakse

Zaradi relevantnosti in časovne oddaljenosti se je smiselno osredotočiti le na tiste avtentične razlage zakona, ki so bile sprejete na podlagi novega poslovnika Državnega zbora, čeprav lahko očitke povežemo tudi z obveznimi razlagami zakona, ki jih je Državni zbor sprejemal do sprejema novega poslovnika. V tem času je sprejel 15 avtentičnih razlag zakona, tri v mandatnem obdobju 2000–2004, štiri v mandatnem obdobju 2004–2008 in osem v mandatnem obdobju 2008–2011, v tekočem mandatnem obdobju pa še ni bilo sprejete nobene avtentične razlage zakona.²⁹ V treh primerih je Ustavno sodišče avtentične razlage razveljavilo. S pomočjo celovite analize dosedanje prakse bomo preverili stališči profesorja Igljičarja, da institut avtentične razlage zakona v mandatnem obdobju 2000–2004 ni bil zlorabljen, ker so bile sprejete le tri avtentične razlage zakona,³⁰ oziroma da zlorab postopka avtentične razlage v delu slovenskega Državnega zbora do zdaj ni bilo.³¹ V članku bomo podrobneje obravnavali samo prve tri avtentične razlage zakona.³²

Leta 2003 je mnogo prahu dvignila avtentična razlaga člena Zakona o medijih, s katero naj bi Državni zbor natančneje opredelil, kaj pomenita neupravičeno nasilje in pornografija ter katere oblike nasilja in erotike se smejo predvajati v določenih terminih. V avtentični razlagi se nasilje, ki je prepovedano za predvajanje, spet opredeli kot *neupravičeno*, dodajo pa se primeri,

²⁹ Avtentična razlaga prvega in tretjega odstavka 84. člena Zakona o medijih (Uradni list RS, št. 62/2003); Avtentična razlaga 195. člena Obligacijskega zakonika (Uradni list RS, št. 32/2004); Avtentična razlaga prvega odstavka 137. člena Zakona o investicijskih skladih in družbah za upravljanje (Uradni list RS, št. 32/2004); Avtentična razlaga prvega stavka četrtega odstavka 62. člena Zakona o zavarovalništvu (Uradni list RS, št. 8/2006); Avtentična razlaga drugega odstavka 187. in drugega odstavka 188. člena Zakona o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 17/2006); Avtentična razlaga prvega odstavka 40. člena Zakona o gozdovih (Uradni list RS, št. 115/2006); Avtentična razlaga petega odstavka 10. člena Zakona o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 91/2007); Avtentična razlaga prvega odstavka 16.a člena Zakona o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 56/2010); Avtentična razlaga 3. točke prvega odstavka 21. člena Zakona o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju (Uradni list RS, št. 106/2010); Avtentična razlaga prvega in drugega odstavka 39. člena Zakona o varstvu kulturne dediščine (Uradni list RS, št. 8/2011); Avtentična razlaga druge alineje tretjega odstavka 4. člena Zakona o prejemkih poslovodnih oseb v gospodarskih družbah v večinski lasti Republike Slovenije in samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 8/2011); Avtentična razlaga drugega odstavka 75. člena in 63. člena v povezavi z drugim odstavkom 75. člena Zakona o prevzemih (Uradni list RS, št. 35/2011); Avtentična razlaga 49.a člena Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 35/2011); Avtentična razlaga 1. točke prvega odstavka 21. člena Zakona o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju (Uradni list RS, št. 47/2011); Avtentična razlaga 40. člena Zakona o gospodarskih javnih službah (Uradni list RS, št. 57/2011).

³⁰ Igljičar, 2008, str. 204.

³¹ Igljičar, 2006, str. 363. Profesor Igljičar, ki se je z institutom avtentične razlage zakona obširno ukvarjal, je pozneje stališče deloma spremenil. Glej Igljičar, 2010, str. 1069.

³² Analize in podrobni komentarji preostalih avtentičnih razlag zakona, ki sva jih pripravila skupaj Vanja Bobaš in avtor, so dostopni na <<http://avtenticnarz.blogspot.com/>>.

ki to neupravičenost bolje opišejo: *mučenje ljudi in živali in podobno*, a obenem razlaga izpusti besedo *pretirano* nasilje, kar zoži polje razlage, kakšno nasilje je prepovedano za predvajanje – prepovedano je torej samo nasilje, ki je neupravičeno, kar pomeni nasilje, ki je neutemeljeno in nepotrebno ter se izraža kot izživljanje nad šibkejšimi (glede na primera, podana v avtentični razlagi). Tako se odpre široko polje za predvajanje nasilja, ki je pretirano, vendar pa ni neupravičeno. Res je, da se avtentična razlaga zakona bere skupaj s samim členom, vendar primeri, ki jih našteva razlaga, postavijo miselni vzorec, kakšno je nasilje, ki je prepovedano za predvajanje, in pretirano nasilje tako izpade iz tega konteksta. Tudi pri opredelitvi neupravičenega nasilja avtentična razlaga zmanjša število pojavnih oblik, kaj to je, saj uporabi zelo ozke primere mučenja – neupravičene so lahko tudi drugačne vrste nasilja, ki mučenju niso podobne. Če bi beseda *pretirano* nasilje ostala v razlagi, bi se lahko zagotovila višja stopnja zaščite otrok in mladoletnikov, saj se s tem omogoči večji domet prepovedi predvajanja določenih vsebin, s čimer sama avtentična razlaga ni v prid razlogom, navedenim za njeno sprejetje, to je boljša zaščita otrok in mladostnikov. Enako slabo uslugo si avtentična razlaga naredi pri opredelitvi pojma pornografije, ki ga omeji samo na njegove najbolj ekstremne različice: *zoofilija, nekrofilija, pedofilija, sadomazohizem, sadizem, posilstvo in druge vsebine odvratnosti in nasilja v pornografiji*. Spet torej ostane množica »vrst« pornografije, ki ne spadajo v ta okvir, a so lahko prav tako eksplicitne in *resno škodljive za duševni, moralni ali telesni razvoj otrok in mladostnikov*. Zmoti tudi beseda *odvratnost*, ki je izrazito pojem subjektivne narave in ga stroka težko objektivno razloži. Sklenemo lahko, da avtentična razlaga – namesto da bi na to področje vnesla več jasnosti – še bolj zaplete razumevanje zakonske določbe. Čeprav gre za po vsebini najbolj bizarno avtentično razlago zakona, pa je ta še najbolj v skladu s teoretičnimi zamislivi razlage zakona, saj ne širi obsega pravnih norm, ki jih vsebuje zakonska določba, in se hkrati nanaša na razlago vseh elementov zakonske norme.

Leta 2004 je bila sprejeta avtentična razlaga 195. člena Obligacijskega zakonika,³³ ki naj bi razjasnila posebno vprašanje glede vračanja plačil, če je bila pravnomočna sodna odločba pozneje spremenjena ali odpravljena. Gre za primer avtentične razlage zakona, ki uporabniku te zakonske norme povzroči samo dodatne probleme z razlago norme, in sicer iz dveh razlogov. Temeljna težava je v tem, da je avtentična razlaga zakona sama po sebi dvoumna, saj dopušča dve interpretaciji. Iz avtentične razlage bi se dalo sklepati, (1) da je plačilo na podlagi pravnomočne sodne odločbe, ki je bila pozneje spremenjena ali odpravljena, dodatni abstraktni dejanski stan neutemeljenega plačila, ob treh že navedenih v 195. členu Obligacijskega zakonika (odškodnina zaradi telesne poškodbe, prizadetega zdravja ali smrti, če so bili zneski

³³ Obligacijski zakonik (OZ), Uradni list RS št. 97/2007 – UPB1. Člen 195 OZ določa: »Ni mogoče zahtevati nazaj neutemeljeno plačanih zneskov odškodnine zaradi telesne poškodbe, prizadetega zdravja ali smrti, če so bili plačani poštememu prejemniku.« Avtentična razlaga 195. člena Obligacijskega zakonika se glasi: »Za neutemeljeno plačilo se šteje tudi plačilo na podlagi pravnomočne sodne odločbe, ki je bila pozneje spremenjena ali odpravljena.«

plačani poštemu prejemniku), oziroma (2) da gre za neutemeljeno plačilo plačanih zneskov odškodnine zaradi telesne poškodbe, prizadetega zdravja ali smrti, če so bili plačani poštemu prejemniku in so bili plačani na podlagi pravnomočne sodne odločbe, ki pa je bila pozneje spremenjena ali odpravljena. Druga težava je, da se nanaša le na en specifični element zakonske norme. Ker se lahko sprejme le ena avtentična razlaga zakonske določbe, te zakonske določbe tudi glede preostalih elementov ni mogoče več naknadno razlagati. Glede na to, da se je očitno pojavil problem razlage zakona v konkretnem primeru, se ni mogoče znebiti občutka, da bi takšno razlago zakona lahko brez težav sprejelo Vrhovno sodišče v skladu s priznanimi metodami razlage. Iz predlagateljve navedbe, »da je vrhovno sodišče v določenih primerih obšlo namen 195. člena Obligacijskega zakonika, ki varuje prejemnike odškodnine, če je bila ta plačana poštemu prejemniku«, se da razbrati, da je šlo za spor o razlagi med Državnim zborom in hierarhično najvišjim rednim sodiščem v državi. Avtentična razlaga je namreč šla v nasprotno smer kot Vrhovno sodišče, ki je decembra 2000 sprejelo načelno pravno mnenje, v katerem omejevalno razlaga pojem »neutemeljeno (plačilo)«. Z drugimi besedami, zakonodajalec je nadigral Vrhovno sodišče z avtentično razlago zakona.³⁴

Na isti dan je bila sprejeta še ena avtentična razlaga, s katero je zakonodajalec razložil pojem posla za račun vzajemnega sklada. Primerjava zakonske določbe in avtentične razlage te določbe kaže na to, da je bil z razlago razširjen domet zakonske določbe, saj je poslov, katerih predmet je premoženje vzajemnega sklada, več, kot jih je opredelil prvi odstavek 137. člena Zakona o investicijskih skladih in družbah za upravljanje.³⁵ Državni zbor je z avtentično razlago zakona dopolnil zakon tako, da mu je v tem delu dal nov pomen. Namen avtentične razlage seveda ne sme biti v dopolnitvi zakona, temveč le v jasnejši razlagi zakona, s tem da pomen zakonske določbe ostane enak, kvečjemu se zaradi izločitve neavtentičnih razlag domet zakonske določbe zoži. Takšno »preobrazbo« zakonske določbe sme Državni zbor storiti le po zakonodajnem postopku, ne po bližnjici s sprejemom avtentične razlage zakona.

Argument redkosti in s tem dopustnosti avtentičnih razlag je treba zavreči že iz razloga, da jih je vse več. Še pomembneje je, da razumemo, da avtentična razlaga ni tipičen pravni predpis za množično uporabo in da služi predvsem kot rešilna bilka za Državni zbor ali Vlado, ko sta

³⁴ Glej odklonilno ločeno mnenje sodnice Sovdatove k sklepu Ustavnega sodišča Republike Slovenije U-I-209/09, U-I-210/09, z dne 19. maja 2011: »Državni zbor ima možnost spremeniti zakon, kadar meni, da mu Vrhovno sodišče z razlago daje drugačno vsebino, kot mu jo je hotel dati sam (v tem pogledu se v ameriški pravni teoriji govori o tem, da zakonodajalec nadigra razlago zakona, ki jo je dalo Vrhovno sodišče).«

³⁵ Besedilo prvega odstavka 137. člena Zakona o investicijskih skladih in družbah za upravljanje (ZISDU-1, Uradni list RS, št. 110/2002, 73/2003 Skl. US: U-I-127/03-7, 32/2004, 42/2004, 26/2005 - UPB1, 68/2005 Odl. US: U-I-127/03-44, 92/2007 (109/2007 popr.), 65/2008) je določalo: »Družba za upravljanje za račun vzajemnega sklada ne sme sklepati poslov: 1. za svoj račun ali za račun drugih investicijskih skladov, ki jih upravlja [...]«. Avtentična razlaga zakona se glasi: »Kot posli za račun vzajemnega sklada iz prvega odstavka 137. člena Zakona o investicijskih skladih in družbah za upravljanje se štejejo posli, katerih predmet je premoženje vzajemnega sklada.«

v časovni stiski in poskušata »soliti pamet« sodni veji oblasti oziroma se ne želita podvreči demokratični kontroli volivcev na referendumu. To nas vodi k sklepu, da je že ena avtentična razlaga zakona preveč.

Med predlagatelji avtentičnih razlag zakona opazimo, da jih uspešno vlagajo le poslanci in Vlada. Med poslanskimi so še zlasti uspešne tiste, pri katerih je prvopodpisani poslanec iz vrst koalicijskih političnih strank (sedem), samo enkrat je bila sprejeta avtentična razlaga zakona na predlog opozicijskega poslanca. Enkrat so avtentično razlago vložili poslanci iz večine parlamentarnih političnih strank. V preostalih šestih primerih je avtentično razlago zakona predlagala Vlada, pri čemer jo je Vlada dvakrat predlagala na pobudo drugih (prvič na pobudo občine in drugič na pobudo združenja občin). Vlada je praviloma podprla predlog avtentičnih razlag zakonov, ko ni bila sama predlagateljica; izjema je samo primer, ko je predlog vložil opozicijski poslanec. Državni svet in 5000 volivcev niso nikoli uspešno vložili predloga za avtentično razlago zakona.³⁶

Med razlogi za sprejem avtentične razlage zakona lahko v predlogih srečamo kopico raznolikih argumentov,³⁷ in sicer »pomoč povprečnim državljanom in državljankam«, »večja zaščita otrok in mladoletnikov«, »uskladitev zakona s smernicami določenih direktiv Evropske unije«, »lažje izvajanje zakona v praksi«, »zagotovitev boljše in učinkovitejše odzivnosti pristojnih institucij«, »natančnejša določitev pravnih poslov«, »odprava dvomov«, »potreba po natančnejši definiciji zakonskih pojmov«, »napačno razumevanje v praksi«, »zaradi zapletov v praksi«, »pričakovani zapleti v prihodnosti«, »rešitev zadev v korist šibkejši strani, delavcev«, »preprečitev zlorabe pridobivanja določenih pravic«, »zagotovitev uporabe pravičnejše, razumljivejše in enovitejše metodologije izračuna plač«, »preprečitev hudega posega v lastninsko pravico«, »določitev pravilne pravne podlage«, »opredelitev prednostnih terjatev«, »preprečitev težko popravljivih posledic večjemu številu zaposlenih«, »zagotovitev ustrezne stopnje pravne varnosti, ki je v postopkih pred Arbitražo pri GZS ni«. Med argumenti največkrat srečamo predlagateljevo potrebo, da odpravi dvom, razjasni, natančneje definira itd., kaj naj bi konkretna zakonska določba pomenila. Paradoksalno je, da večina motivov za sprejem avtentične razlage zakona ni v sami razjasnitvi zakonske določbe, temveč v realnih učinkih, ki jih bo »spremenjena« zakonska določba imela. Razlaga zakonske norme je samo sredstvo za doseg tega cilja. Omenjeni motivi niso posebej obrazloženi, so pavšalni, ne navajajo se statistični podatki o obsežnosti domnevnega problema. Iz nekaterih obrazložitev predlogov je očitno razviden – in s strani predlagatelja potrjen – namen odzvati se na konkreten primer oziroma postopek, ki teče pred sodnimi oziroma upravnimi organi. V obrazložitvah najdemo tudi

³⁶ Državni svet kar pogosto uporabi pristojnost predlagati avtentično razlago zakona. V mandatnem obdobju 2002–2007 je vložil šest predlogov. Podatkov, ali so volivci sploh kdaj predlagali avtentično razlago zakona, nimamo.

³⁷ Za namene članka so argumenti malce poenostavljeni in skrčeni, vendar je bistvo po mnenju avtorja mogoče razbrati.

notranje nekonsistentnosti. Tako se vsakomur poraja logično vprašanje, kako lahko hkrati obstajata tako »dvom« kot »visoka stopnja soglasja« o nekem vprašanju glede razlage zakona.

Posebej zanimivi so trije argumenti, ki jih je navedla Vlada v obrazložitvah predlogov, zakonodajalec pa pozneje sprejel. V prvem primeru Vlada izrecno priznava (sic!), da zakonska določba ne predvideva sankcije, ki jo je predlagala z avtentično razlago. Vlada se zato opira na splošna načela prava v Republiki Sloveniji in človekove pravice (načelo preglednosti, svobodna gospodarska pobuda, konkurenčnost) ter na podlagi tega presodi, da je zakon neustaven. Vlada sicer ne predlaga spremembe zakona, temveč samo sprejem avtentične razlage. Takšen pristop je treba ostro grajati. V dveh predlogih sprejetih avtentičnih razlag se je pojavilo še stališče, da je treba sprejeti avtentično razlago, »češ da bi bilo čakanje na odločitev sodišča (pritožbeni postopek) predolgo ter bi lahko povzročilo težko popravljive posledice večjemu številu zaposlenih«. Vlada in zakonodajalec s stališčem posegata v tekoče postopke pred sodišči in ocenjujeta, da sodni postopki povzročajo škodo strankam v postopku. Za konec omenimo še stališče Vlade, da vsaka avtentična razlaga v zakonsko besedilo vnaša nove elemente. Trditev, da avtentična razlaga ne more v pravno normo uvesti ničesar novega, naj bi pomenila zanikanje take razlage.³⁸ Vlada torej priznava, da avtentična razlaga bodisi širi bodisi oži obseg pravnih norm v slovenskem pravnem redu.

Vse sprejete avtentične razlage zakona se nanašajo na razlago materialnopravnih določb zakonov. Deloma se sicer razlikuje nazadnje sprejeta avtentična razlaga, v kateri je Državni zbor pojasnil, za kakšno vrsto pristojnosti gre pri reševanju sporov med koncedentom in koncesionarjem v zvezi z izvajanjem koncesijske pogodbe; gre za zadevo, ki je v svojem bistvu povsem identična z zadevo *Stran Greek Refineries in Stratis Andreadis proti Grčiji* pred Evropskim sodiščem za človekove pravice. Največ avtentičnih razlag zakona se nanaša na zakone, ki urejajo javni sektor (šest), zatem gospodarstvo (pet), po ena pa na medije, zasebno lastnino, plačni sistem in na sistemsko zakonodajo.³⁹

Avtentična razlaga zakona praviloma vpliva na obseg pravic in obveznosti, ki jih ima naslovnik na podlagi zakonske določbe. Upoštevanje delitev avtentičnih razlag na razširjajoče, zožujoče, pojasnjevalne in deklaratorne lahko ugotovimo, da je slovenski zakonodajalec uporabil predvsem pojasnjevalne (osem), razširjajoče (sedem) in zožujoče (šest).⁴⁰ Temeljna ugotovitev je, da so vse avtentične razlage spremenile veljavne zakonske določbe in pravne norme v njih bodisi

³⁸ Stališče Vlade RS, navedeno v obrazložitvi odločbe Ustavnega sodišča Republike Slovenije U-I-51/06, z dne 15. junija 2006 (Uradni list RS, št. 66/2006).

³⁹ Delitev glede na področja družbenega urejanja je subjektivna, zato avtor dopušča, da posamezni primeri avtentične razlage spadajo v drugo kategorijo oziroma da so kategorije preveč ohlapno ali nepopolno določene.

⁴⁰ Nekatere avtentične razlage imajo dvojno naravo, saj so deloma pojasnjevalne, deloma pa zožujoče ali razširjajoče.

glede naslovnikov pravic in obveznosti bodisi glede vsebine teh. Sprejem avtentične razlage zakona, ki v pravni red ne vnaša ali ne odvzema novih pravnih norm, je namreč odvečen.

Na podlagi uporabe avtentične razlage zakona v praksi se lahko izluščijo nekatera nomotehnična pravila v zvezi s tem aktom: (1) avtentična razlaga mora biti jasna, na nedvoumen način mora povedati, kakšna naj bi bila volja zakonodajalca že od vsega začetka; (2) če je le mogoče, mora zajemati razlago celotne zakonske določbe, in ne samo njenega dela; (3) avtentična razlaga zakona ne sme dopolniti ali spremeniti zakonske norme tako, da bi ji dala nov pomen.⁴¹

Zanimive pravne posledice ima prepletanje začasnih odredb ustavnega sodišča in avtentičnih razlag zakona. Ustavno sodišče je že sprejelo sklep, s katerim je začasno do končne odločitve določilo način izvrševanja zakona tako, da je iz uporabe izločilo tisto razlago zakona, ki jo je sprejel zakonodajalec z avtentično razlago zakona.⁴² S tem se postavlja vprašanje, ali so tudi redna sodišča pri razsojanju na podlagi izpodbijanih določb zakona dolžna uporabiti razlago, ki bi bila identična nedovoljeni avtentični razlagi zakona, ali ne. Enopomenskega odgovora ni. Sodišča so vezana predvsem na Ustavo in zakon, pri čemer ju razlagajo in uporabljajo s priznanimi metodami razlage.⁴³ Če na ta način pridejo do razlage, ki jo je Ustavno sodišče začasno izločilo iz uporabe, smejo in morajo razlagati zakon tudi v nasprotju z začasnim režimom, kot ga je določilo Ustavno sodišče. V praksi je povsem nasprotno, saj so avtentične razlage zakonov sprejete na način, ki bodisi razširja bodisi oži domet pravne norme in ga ni mogoče ubraniti s priznanimi metodami razlage. Zato se zdi, da ima sklep Ustavnega sodišča dejanski učinek *erga omnes*.

6. (Navidezna) izjema od pravila: odločba Ustavnega sodišča U-I-128/11

Ustavno sodišče je v odločbi U-I-128/11 ugotovilo, da 49.a člen Zakona o sistemu plač v javnem sektorju, za katerega je Državni zbor sprejel avtentično razlago, ni v nasprotju z Usta-

⁴¹ Spremembe in dopolnitve zakonov ne morejo biti predmet avtentične razlage, temveč so lahko predmet spremembe in dopolnitve zakona, ki mora biti izpeljana v zakonodajnem postopku. Glej odločbi Ustavnega sodišča Republike Slovenije U-I-51/06, z dne 15. junija 2006 (Uradni list RS, št. 66/2006), in U-I-308/97, z dne 28. oktobra 1999 (Uradni list RS, št. 98/99, in Odl. US VIII, 232).

⁴² Sklep Ustavnega sodišča Republike Slovenije U-I-103/11, z dne 4. julija 2011 (Uradni list RS, št. 55/2011): »Do končne odločitve Ustavnega sodišča se uporablja besedilo drugega stavka drugega odstavka 75. člena in 63. člena Zakona o prevzemih [...] brez Avtentične razlage drugega odstavka 75. člena in 63. člena v povezavi z drugim odstavkom 75. člena Zakona o prevzemih [...]«

⁴³ Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije U-I-51/06, z dne 15. junija 2006 (Uradni list RS, št. 66/2006): »S tem so bili določeni pogoji, ki jih mora izpolnjevati veljavna pogodba, da omogoča dosedanjemu izvajalcu dimnikarske službe pridobitev prve koncesije brez javnega razpisa, ki iz interpretirane pravne norme ob uporabi jezikovne, logične, sistematične, zgodovinske in namenske razlage besedila sami po sebi ne izhajajo.«

vo.⁴⁴ Gre za prvi primer, da je Ustavno sodišče potrdilo ustavno skladnost avtentične razlage zakona z Ustavo. Sklepamo lahko, da po mnenju Ustavnega sodišča obstajajo primeri, ko je avtentična razlaga zakona lahko skladna z Ustavo.

Razlagani člen zakona se nanaša na prevedbo nominalnih zneskov osnovnih plač javnih uslužbencev in funkcionarjev glede na obstoječe predpise in kolektivne pogodbe. Avtentična razlaga je pojasnila, da se pri prevedbi upošteva količnik, ki je bil za delovno mesto oziroma naziv določen v individualnem delovnopravnem aktu javnega uslužbenca ali funkcionarja. Predlagatelj presoje skladnosti z Ustavo, Računsko sodišče, je zatrjeval neustavnost spornega člena in avtentične razlage, ker dopušča prevedbo tudi nezakonito določenih osnovnih plač. Ustavno sodišče je obrazložilo, da namen prevedbe ni bil v preverjanju zakonitosti določenih osnovnih plač, saj za to obstaja poseben postopek. Zato je opredelilo avtentično razlago zakona, da je v okvirih zakona in v skladu z njegovim namenom. Poskušali bomo dokazati, da je Državni zbor z avtentično razlago zakona le navidezno ostal v zakonskih okvirih.

Avtentična razlaga zakona je torej bila v konkretnem primeru, po mnenju Ustavnega sodišča, pojasnjevalna. Pri tem vidimo več problemov. Prvi je splošni in sistemske narave, saj so pojasnjevalne avtentične razlage zakona kot zavezujoč pravni vir nepotrebne in odvečne. Pojasnjujejo, kar naj bi bilo že razvidno iz zakona. S ponavljanjem že opisanega z drugače zapisanim besedilom avtentične razlage tveganje nejasnosti predpisov kvečjemu povečujejo.

Če vemo, da normativni del avtentične razlage 49.a člena Zakona o sistemu plač v javnem sektorju obsega 969 znakov s presledki, medtem ko ima sam 49.a člen 4197 znakov s presledki, lahko skoraj z gotovostjo trdimo, da avtentična razlaga le deloma razlaga omenjeno zakonsko določbo, prav tako zelo verjetno zaradi neke konkretne situacije, ki se je očitno že zgodila ali se bo zgodila. Drugi problem se tako nanaša na omejen oziroma parcialni domet avtentične razlage zakona, kar smo že kritizirali kot sistemsko pomanjkljivost instituta avtentične razlage zakona. Poleg tega je Ustavno sodišče v obrazložitvi za ugotovitev skladnosti avtentične razlage zakona z Ustavo kot podporni argument uporabilo tudi razlago drugih določb zakona, kar tudi kaže na to, da avtentična razlaga zakona sama po sebi ni dovolj jasna in je treba za razlago uporabiti še druge določbe zakona, pa čeprav je Državni zbor izrecno navedel, da avtentično razlaga zgolj 49.a člen obravnavanega zakona.

Zadnji in ključni problem pojasnjevalne avtentične razlage Državnega zbora izhaja iz načela sodnega samoomejevanja Ustavnega sodišča v razmerju do zakonodajalca.⁴⁵ Če je možnih več razlag zakona (plurinormativne pravne določbe) na podlagi priznanih metod razlage, Ustav-

⁴⁴ Odločba Ustavnega sodišča U-I-128/11, z dne 14. februarja 2013 (Uradni list RS, št. 20/2013).

⁴⁵ Nerad, 2006, str. 154–168.

no sodišče ne sme določiti, katera je (najbolj) pravilna, razen če so vse razen ene neustavne.⁴⁶ Ustavno sodišče je v konkretnem primeru sicer presojalo zgolj skladnost zakonske določbe, vključno z razlago, ki jo ponuja Državni zbor, z Ustavo in ugotovilo, da ta ni v nasprotju z Ustavo. Na prvi pogled se zdi, da se ni opredelilo do tega, ali je razlaga zakonske določbe pravilna in edina možna, a po našem mnenju ni tako. Treba je upoštevati, da je avtentična razlaga zakona za zdaj pravno zavezujoča, s čimer je državni zbor s privolitvijo Ustavnega sodišča izločil iz pravnega reda vse druge možne pravno dopustne razlage 49.a člena zakona. V primeru plurinominalnih pravnih določb bi torej Ustavno sodišče moralo upoštevati, da obstajajo še druge možne in veljavne razlage zakona, in oceniti, ali so tudi te skladne z Ustavo. Če so, bi moralo Ustavno sodišče pri svoji odločitvi uporabiti splošni vatel o zožitvi ali širitvi vsebine zakona, in sicer da je možna zgolj s sprejemom novega zakona ali novelo zakona po zakonodajnem postopku, in ne z avtentično razlago zakona. Če niso, kot že rečeno, bi lahko Ustavno sodišče potrdilo skladnost avtentične razlage zakona z Ustavo.

V konkretnem primeru je Ustavno sodišče implicitno zavzelo stališče, da so potemtakem vse druge razlage, vključno s tisto Računskega sodišča, nezakonite in neustavne. Računsko sodišče se je očitno oprlo na jezikovno razlago prvega odstavka 49.a člena razlaganega zakona, ki je prevedbo plač vezal na splošne pravne akte (»po predpisih in kolektivnih pogodbah, ki se uporabljajo do izplačila plače po tem zakonu«). V avtentični razlagi zakona je Državni zbor, nasprotno, vezal prevedbo plač na konkretne pravne akte vsakega od javnih funkcionarjev (»določen v individualnem delovnopravnem aktu javnega uslužbenca«). Splošno sprejeto je, da ima jezikovna razlaga največjo, a ne izključujočo razlagalno moč v pravu. Katerikoli razlagalec predpisa se ne sme izogniti jezikovni razlagi zakona z izgovorom, da je ta neustavna, saj velja domneva o ustavnosti zakona, vse dokler pristojni ustavnosodni organ domneve ne ovrže. Ustavno sodišče se tako sreča z lastno nekonsistentnostjo, saj se v konkretnem primeru ni opredelilo do (ne)ustavnosti jezikovne razlage Računskega sodišča, ki jo je ta organ v okviru svojih pristojnosti zagovarjal, čeprav bi se po našem mnenju moralo, že zaradi dosedanjih pogledov na ustavnosodno odločanje.

7. Sklep

Po načelu delitve oblasti je parlament popoln gospodar nad zakonodajnimi predlogi v zakonodajnem postopku. V trenutku, ko je zakon uveljavljen, tak zakon zaživi samostojno življenje in je lahko le predmet konkretne razlage v sodnih in drugih pravnih postopkih. Parlament ima kadarkoli možnost zakon spremeniti ali dopolniti po predpisanem zakonodajnem postopku in seveda z učinki samo za naprej. S tem ne zanikamo pravice parlamenta, da razlaga

⁴⁶ Prav tam, str. 48–51.

zakone, temveč omejujemo pravni pomen razlage. Še vedno je lahko parlamentarna razlaga zakona dobrodošel razlagalni pripomoček v sodnih postopkih, ki črpa težo iz moči argumenta ob uporabi priznanih metod razlage, in ne več iz argumenta formalne moči. Izogniti se torej moramo za zdaj napačnemu prevladujočemu stališču v teoriji in praksi, da avtentičnost razlage zahteva tudi njeno obvezno pravno moč. Še krajše, avtentičnost ni avtoritativnost.

Ne glede na kritično obravnavano odločbo Ustavnega sodišča ne odstopamo od stališča, da poštene avtentične razlage zakona, ki je obvezni pravni vir, pač ni. Je samo avtentična zloraba zakona. Znani test indukcije pravi: če je videti kot raca, plava kot raca, se oglašja kot raca, potem verjetno je raca (*duck test*). Niso bile neustavne samo nekatere avtentične razlage zakona, ki jih je do zdaj imelo možnost obravnavati Ustavno sodišče, temveč je neustaven institut kot tak. V tem delu podpiramo zavzemanja tistih sodnikov in sodnic, ki za zdaj na Ustavnem sodišču ostajajo v manjšini. Avtentična razlaga zakona je – če je govor o obveznem pravem viru – institut, ki izjemno grobo posega v demokratične postopke in v neodvisnost sodne veje oblasti ter ni skladen z liberalno-demokratično zasnovo slovenske ustavnosti.

Iz pregleda dosedanje parlamentarne prakse je očitno, da potreba po avtentični razlagi vznikne takrat, kadar se v sodni ali upravni praksi pojavi ali uveljavi razlaga zakona, ki iz takšnega ali drugačnega razloga ni po volji vladajoči parlamentarni večini. Avtentična razlaga zakona s strani zakonodajalca ima pravzaprav samo en namen, tj. vsiliti drugemu oblastnemu organu, praviloma sodišču, da upošteva razlago zakona, kot jo razume parlament, pri čemer mora ta drugi oblastni organ odstopiti od že uveljavljene razlage zakona. Predstavili smo primer, ko je zakonodajalec celo po sprejemu načelnega stališča Vrhovnega sodišča pojasnil, kaj naj bi neka zakonska določba pomenila. Tovrstno zakonodajalčevo grandioznost bi lahko pripisali nerazčiščenim usedlinam prejšnjega skupščinskega režima. Zakaj se parlament tako krčevito oklepa avtentične razlage zakona, zakaj ta zahteva poseben čas in še več prostora za pojasnitev ter zakaj je nedvomno potrebna; v tem prispevku smo poskušali predvsem osmisliti argumente, s katerimi bi zavrnilo neprepričljiva stališča o ustavnosti, koristnosti, smotrnosti in redkosti avtentičnih razlag zakona.

Odločba Ustavnega sodišča U-I-128/11 je gotovo neprijetno presenečenje za zagovornike omenjene teze o zavrnosti avtentične razlage zakona kot take. V prispevku smo prikazali, da je bila argumentacija večine sodnikov Ustavnega sodišča nedosledna in premalo poglobljena. Stališče, da je Državni zbor z avtentično razlago zakona ostal v okviru zakona, je zato zgolj navidezno pravilno in zavaja. Zato smo predlagali, da Ustavno sodišče nameni več pozornosti ustavnopravnim finesam, ko gre za presojo ustavnosti plurinormativnih zakonskih določb.

Literatura

- Beal, J. P., Coriden, J. A., Green, T. J., *New commentary on the Code of Canon Law*, Paulist Press, Mahwah 2002.
- Duguit, L., *Traité de droit constitutionnel*, 2e tome, Fontemoing, Pariz 1923.
- Fernández de Casadevante Romaní, C., *Sovereignty and interpretation of international norms*, Springer, Berlin 2007.
- Galič, A., Arbitrabilnost sporov iz koncesijske pogodbe, *Pravna praksa*, št. 42/2011, str. 11–12.
- Igličar, A., Pravnopolitični in nomotehnični vidiki avtentične razlage, *Pravni letopis*, 2008, let. 1, str. 195–206.
- Igličar, A., Redni zakonodajni postopek kot garant dobrih zakonov, *Javna uprava*, št. 2-3/2006, str. 345–368.
- Igličar, A., Zloraba postopkov sprejemanja splošnih pravnih aktov, *Podjetje in delo*, št. 6-7/2010, str. 1066–1069.
- Montesquieu, Baron de, Charles de Secondat, *The Spirit of Laws*, G. Bell & Sons, London 1914.
- Nerad, S., Pravne posledice in narava odločb ustavnega sodišča v postopku ustavnosodne presoje predpisov, magistrsko delo, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2003.
- Nerad, S., Interpretativne odločbe ustavnega sodišča, *Uradni list Republike Slovenije*, Ljubljana 2006.
- Nikolić, P., Prilog pitanju karaktera autentičnog tumačenja zakona, *Pravni život*, št. 11/1982, str. 1101–1116.
- Pavčnik, M., Teorija prava (IV): Retroaktivnost splošnih pravnih aktov, *Pravna praksa*, št. 20/1997, str. 32–35.
- Pavčnik, M., *Teorija prava*, tretja izdaja, GV Založba, Ljubljana 2007.
- Perović, S., *Retroaktivnost zakona i drugih opštih akata*, IRO Svetozar Marković, Beograd 1984.
- Romac, A., *Florilegij latinskih izreka*, Minerva, Zagreb 1988.
- Vranešič, J., *Avtentična razlaga zakona*, diplomsko delo, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2005.
- William of Ockham, *Dialogus*, pars 1, lib. 6, cap. 94–100, <<http://www.britac.ac.uk/pubs/dialogus/w1d6dg.html>> (12. 2. 2012).
- Zagorc, S., *Poslanski mandat in nezdržljivost poslanske funkcije*, Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila, Maribor 2009.
- Zagorc, S., *Avtentična razlaga zakona*, *Zbornik znanstvenih razprav*, 2012, let. 72, str. 273–298.
- Zakonodajna pravna služba Državnega zbora: Mnenje o Predlogu za sprejem avtentične razlage 1. točke prvega odstavka 21. člena Zakona o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju (ORZFPPIPP21-1), EPA 1816-V, Ljubljana (11. maj 2011).
- Zbirka razlag Poslovnika Državnega zbora in stališč, priporočil ter mnenj komisije za poslovnik k določbam Poslovnika Državnega zbora: *Delovni pripomoček*, Ljubljana, avgust 2000.

UDK 340.132:342.537(497.4)
Pravni letopis 2013, str. 251–268

DR. SAŠA ZAGORC

Avtentična razlaga zakona v praksi

Po avtorjevem mnenju, tudi na podlagi njegovih dosedanjih prispevkov, institut avtentične razlage zakona, ki smo ga prevzeli iz nekdanjega socialističnega sistema, nasprotuje bistvu liberalno-demokratskega modela oblasti. V Sloveniji se je uporaba avtentične razlage zakona skrb zbujujoče povečala. Državni zbor jo sprejme ne samo brez prave demokratične kontrole volivcev, temveč tudi posega z njo v delo rednih sodišč. Vse avtentične razlage zakona do zdaj so bile bodisi razširjajoče bodisi zožujoče glede na pravice, zapisane v zakonu, medtem ko so nekatere vsebovale tudi elemente pojasnjevalnih avtentičnih razlag. V takšnih primerih Ustavno sodišče načeloma razlago zakona razveljavi, saj smejo biti vsebinske spremembe zakona sprejete le po zakonodajnem postopku. Ustavno sodišče je redno razveljavljalo sprejete avtentične razlage zakona razen presenetljive odločbe U-I-128/11, sprejete februarja 2013, ob kateri se je neposrečeno spopadlo z oceno ustavnosti plurinormativnih zakonskih določb. Po avtorjevem mnenju je spet zamudilo priložnost, da ugotovi neustavnost instituta avtentične razlage zakona kot takega.

Ključne besede: avtentična razlaga zakona, avtentičnost, Državni zbor, sodišče, ustavnost, delitev oblasti.

UDC 340.132:342.537(497.4)
Pravni letopis 2013, pp. 251–268

DR. SAŠA ZAGORC

Authentic Interpretation of Law in Practice

Author, based also on his previous work, argues that authentic interpretation of law, a legal act inherited from the socialist times, contravenes the very nature of liberal-democratic model of government. In Slovenia, the use of authentic interpretation of law has risen worryingly. Not only the National Assembly employs it to resolve individual cases by passing the legal act without proper democratic control of electorate but also it expressly interferes with the work of regular courts. All authentic interpretations of law have been either extensive or restrictive to the rights or duties enshrined in the law, while some also bore certain elements of explanatory interpretation. If so, the Constitutional Court in principle annuls the interpretation of law since novelties in law may only be adopted through the legislative procedure. The Constitutional Court has regularly annulled all individual cases of authentic interpretation of law so far if brought before the court, except in a surprising decision U-I-128/11, delivered in February 2013, where it tackled awkwardly with the assessment of constitutionality of plurinormative legal provisions. In author's opinion, it missed again the opportunity to conclude that the authentic interpretation of law as such is unconstitutional.

Key words: authentic interpretation of law, authenticity, National Assembly, court, constitutionality, separation of powers.