

Др Дарко З. Симовић, редовни професор  
Криминалистичко-полицјски универзитет, Београд  
darko.simovic@kpu.edu.rs

## ФУНКЦИЈЕ ПРЕАМБУЛЕ УСТАВА И ОСОБЕНОСТИ ПРЕАМБУЛЕ УСТАВА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ\*

**Сажетак:** За разлику од нормативног дела устава, чија је основна функција правног карактера, преамбулу устава одликују преважно социолошке функције. Оне су бројније, али су међусобно повезане, иако да је једна социолошка функција, по правилу, повезана и са већином осталих социолошких функција. Међутим, могуће је и да поједине функције преамбуле буду у колизији. На основу компаративне анализе савремених устава може се говорити о следећим социолошким функцијама преамбуле: симболичкој, легитимацијској, интегративној, идеолошкој, едукативној и програмској. Поред социолошких функција, преамбула може имати, и то значајно ређе, правну функцију. Када је реч о преамбули Устава Републике Србије, њена садржина је усмерена на одређивање територијалног идентитета државе. У том смислу, може се закључити да доминира симболичка функција преамбуле Устава. У њој се, без обзира на то што она садржински не пружа ништа ново у односу на нормативни део Устава, свечаним тоном наглашава да је Косово и Метохија саставни део Републике Србије.

**Кључне речи:** устав, преамбула, Република Србија, Косово и Метохија.

### УВОД

Према је обележје структуре претежнијег броја устава, преамбула је дуго времена била на маргини интересовања посленика уставноправне науке. Класична доктрина уставног права је запостављала преамбулу, будући да се за њу везује пре идеолошки него правни карактер. Речју, преамбула пружа

---

\* Овај рад је резултат реализовања научноистраживачког пројекта кога финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије (бр. 179045).

комоцију уставописцима да њоме обухвате елементе који нису за нормативни део уставног текста. Како је то још Келзен (Hans Kelzen) писао, када би се преамбула одбацила стварна садржина устава би остала непромењена.<sup>1</sup> Дакле, преамбула је третирана као придодати и необавезујући, при том свечани и китњасти, елемент структуре устава у коме се уставотворац непосредно обраћа грађанима да би објаснио мотиве за доношење устава и да би нагласио циљеве новог уставног уређења. Та предрасуда о правној ирелевантности преамбуле устава дуго времена је доминирала у уставноправној науци. Без озбиљнијих истраживања, владало је уверење да је садржина преамбуле устава превасходно декларативне природе, будући да јој недостаје прескриптивна вредност.<sup>2</sup> За правне пуританце то је био довољан разлог да преамбулу оставе изван сфере озбиљнијег научног интересовања.

Од свих делова устава, преамбуле уживају репутацију да су најразноликије и најнеобичније.<sup>3</sup> Преамбуле одликује не само велика разноликост у погледу садржине и функција које им уставотворци намењују, већ се оне значајно разликују и према формалним обележјима.<sup>4</sup> То је уједно још један од разлога, свакако не из категорије оправданих, због чега су преамбуле заобилажене у теоријским расправама.

Покушај дисквалификавања преамбуле из сфере научно-истраживачких подухвата ипак није успео. Постепено, преамбула задобија место које јој својим значајем припада. Више разлога је допринело таквој промени имица преамбуле устава. Најпре, један број уставотвораца је изричито предвидео да је преамбула интегрални део устава, због чега јој не може бити оспорено правно дејство.<sup>5</sup> Осим тога, (уставно)судска пракса појединих земаља потврђује да преамбула може, у зависности од садржине, да има и правно обавезујућу снагу. Уколико јој се, пак, не признаје истоветан правни ранг са нормативним делом устава, преамбула је корисно помоћно средство приликом тумачења уставних норми. Напоследку, не треба занемарити чињеницу да устав није само правни, већ и да је политички акт који има значајне социолошке функције.<sup>6</sup> Отуда, преамбула треба да оснажи социолошке функције устава и да допринесе његовој делотворности у пракси. Дакле, преамбула устава има значајну неправну сврху. Она одражава и подржава друштвене

<sup>1</sup> Ханс Келзен, *Ојшћа теорија права и државе*, Београд 2010, 360.

<sup>2</sup> Justin Frosini, *Constitutional Preambles at a Crossroads between Politics and Law*, Santarcangelo di Romagna 2012, 22.

<sup>3</sup> David Law, "Constitutional Archetypes", *Texas Law Review*, Vol. 95, 2/2016, 188.

<sup>4</sup> Дарко Симовић, Владан Петров, *Уставно право*, Београд 2018, 83-87.

<sup>5</sup> Обавезно дејство преамбуле предвиђају уставни петнаестак држава. Реч је о уставима следећих држава: Турске, Хрватске, Сирије, Чада, Комора, Сенегала, Тавалуа, Танзаније, Буркине Фасо, Камеруна, Тогоа, Индонезије, Непала, Сејшела и Папуа Нове Гвинеје. Вид. Владимир Микић, „Функције преамбула савремених устава“, *Правни записи*, 2/2014, 436.

<sup>6</sup> Д. Симовић, В. Петров (2018), 24-26.

и политичке норме.<sup>7</sup> Имајући у виду првенствено неправни карактер преамбуле устава, неопходно је усмерити истраживачке напоре у правцу идентификовања и одређивања њених функција. Уосталом, како је то забележено у теорији, преамбуле треба схватити озбиљно.<sup>8</sup>

## 1. ФУНКЦИЈЕ ПРЕАМБУЛЕ УСТАВА

За разлику од нормативног дела устава, чија је основна функција правног карактера и састоји се у конститусању, уређивању и ограничењу државне власти, преамбулу устава одликују превасходно социолошке функције. Оне су бројније, али су међусобно повезане, тако да је једна социолошка функција, по правилу, повезана и са већином осталих социолошких функција. Примера ради, снажна легитимацијска функција преамбуле, неминовно ће указивати и на постојање њене симболичке и интегративне функције. И обрнуто, тешко је замислити да преамбула има снажну симболичку вредност, а да истовремено не остварује и интегративну функцију. С друге стране, могуће је да поједине функције преамбуле устава буду у колизији. Снажна идеолошка функција преамбуле може имати дезинтегративно дејство у политичкој заједници, јер је илузорно очекивање да сви грађани буду истог идеолошког опредељења. Будући да преамбула опомиње зашто је устав донет, контроверзно постављени циљеви којима држава треба да тежи, могу бити у колизији са симболичком, легитимацијском или интегративном функцијом преамбуле. Отуда, писању преамбуле треба брижљиво приступити, јер она може значајно допринети трајању и делотворности устава.

На основу упоредноправне анализе савремених устава могуће је говорити о следећим социолошким функцијама преамбуле устава: симболичкој, легитимацијској, интегративној, идеолошкој, едукативној и програмској. Међутим, поред социолошких функција, преамбула може имати, додуше знатно ређе, и правну, нормативну функцију.

### 1.1. Симболичка функција преамбуле

Свечани карактер, њена особена дикција, као и слободнији начин изражавања који у појединим случајевима добија и призивак поетичности, од преамбуле устава стварају својеврсни симбол државности. Инспирисањем и мотивисањем грађана, преамбула доприноси да нормативни део устава

---

<sup>7</sup> Liav Ograd, "The preamble in constitutional interpretation", *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 8, 2010/4, 738.

<sup>8</sup> J. Frosini (2012), 153.

буде делотворнији, него што би иначе био без тог уводног текста.<sup>9</sup> Отуда, преамбула служи да уставу обезбеди снажнији дигнитет и да му тако повећа ефикасност.<sup>10</sup> Символичка функција преамбуле је посебно изражена приликом доношења првог устава после стицања независности државе или после друштвено-политичке револуције. Преамбуле тада садрже „еуфоричне, готово химничке црте“ које доприносе „да се веома брзо успостави дах заноса“.<sup>11</sup>

Готово пословично снажну и узорну симболичку функцију изражава преамбула Устава САД која започиње са „ми, народ“ (*we the people*). Символички карактер тог израза јесте у томе што се устав доноси од стране народа Сједињених држава за народ Сједињених држава. Дакле, народ је истовремено у улози гласноговорника који обзнањује доношење новог устава, али и адресата кога ће обавезивати уставне норме.<sup>12</sup> С једне стране, народ остварује функцију уставотворне власти, а с друге, реч је о самообавезивању уставним нормама, будући да ће се оне примењивати на народ. Тежња ка стварању савршенијег савеза који ће „унапредити опште благостање и обезбедити благодети слободе“ јесте у процесу усвајања Устава САД изражена на следећи начин: „наша преамбула треба да има за циљ да сажето обзнани да је постојеће уређење недовољно за општу срећу и да убеђење у ту чињеницу ствара овај устав“ (Edmund Randolph).<sup>13</sup> О квалитативној промени државног уређења симболично сведочи разлика између доносиоца Чланака о конфедерацији из 1777. и Устава од 1787. године. Наиме, у уводном тексту Чланака о конфедерацији као доносиоци акта су наведене 13 држава, док Устав доноси јединствен национални ентитет.<sup>14</sup>

Снажно изражена симболичка функција одликује и преамбулу Основног закона Немачке из 1949. године. Она је посебно изражена посредством инвокације Бога. Премда би се у први мах могло закључити да је реч о особеном и конкретном религијском уверењу које би требало да оснажи ауторитет новодонетог устава, позивање на ауторитет Бога није повезано са хришћанским религијозним уверењем. Позивање на Бога симболизује постојање више и бесмртне људскости и садржи позив који надилази позитивне законе човека и отвара пут ка природном праву које прожима уставне норме.<sup>15</sup> Инвокација Бога је позивање на религију као такву, као на идеју о постојању трансцедентног, идеју да постоји нешто више од видљивог света, да постоји

<sup>9</sup> Tom Ginsburg, Nick Foti, Daniel Rockmore, “‘We the Peoples’: The Global Origins of Constitutional Preambles”, *George Washington International Law Review*, 46/2014, 105.

<sup>10</sup> X. Келзен (2010), 360.

<sup>11</sup> Peter Häberle, *Ustavna država*, Zagreb 2002, 184.

<sup>12</sup> Justin Frosini, “Constitutional Preambles: More than just a narration of history”, *University of Illinois Law Review*, 2/2017, 606.

<sup>13</sup> L. Orgad (2010), 719.

<sup>14</sup> J. Frosini (2012), 50.

<sup>15</sup> *Ibid.*, 40-41.

нешто иза материјалног.<sup>16</sup> Наиме, било би незамисливо да се после Другог светског рата и тежње да се направи отклон од праксе систематског истребљивања Јевреја искључи јеврејска идеја Бога.<sup>17</sup>

Симболичка функција преамбуле Основног закона Немачке долази до изражаја и када је реч о доносиоцу устава. Наиме, као доносилац устава је одређен немачки народ, премда се бирачко тело није непосредно изјашњаваило о њему и мада је уставотворни процес био донекле интернационализован.<sup>18</sup> Дакле, указивање на немачки народ као носиоца уставотворне власти јесте фикција, а не реалност, али је таквом формулацијом требало симболично указати на то да целина немачког народа стоји иза уставне трансформације државе и раскида са нацистичком прошлoшћу.

Значаја симболичке функције преамбуле био је свестан и француски уставотворац када се у преамбули Устава Пете француске Републике од 1958. позвао на Декларацију о правима човека и грађанина из 1789. године. На тај начин изражена је оданост правно политичком наслеђу државе и симболично се указује на уставноправни континуитет са тековинама француске револуције.

## 1.2. Легитимацијска функција преамбуле

Садржина преамбуле је често усмерена на указивање легитимацијског основа новодонетог устава. Уобичајено, легитимитет новог устава се обезбеђује навођењем његовог доносиоца. То је обележје пре свега демократских устава који су израз народне суверености. Будући дело суверене власти, устав је својеврсно самообавезивање грађана да ће поштовати и штитити устав који су сами донели.

Поједини уставни као носиоца суверености одређују народ.<sup>19</sup> Такав је случај, већ је поменуто, са првим савременим уставом САД чија преамбула започиње са „ми, народ“. Реч је о релативно неутралној формулацији са којом се може поистоветити целокупно становништво једне државе, јер је у упоредној уставности појам народа идентификован са бирачким телом као титуларом уставотворне власти. Ипак, без обзира на узвишене, готово митолошке представе о том уводном изразу у преамбули Устава САД, према појединим изворима он је настао крајње случајно и без тежње за неким далекосежним позитивним последицама. Наиме, с обзиром на то да није било

---

<sup>16</sup> Gerhard Robbers, *Religion and Law in Germany*, Kluwer Law International 2010, 295.

<sup>17</sup> *Ibid.*, 294.

<sup>18</sup> Дарко Симић, „Интернационализација уставног права – пример Републике Србије“, *Зборник Правног факултета у Нишу*, 81/2018, 20.

<sup>19</sup> Милош Станић, „Носилац суверености у уставним преамбулама“, *Архив за правне и друшћивне науке*, 1-2/2019, 123-142.

извесно да ће све државе ратификовати нови устав, уместо њиховог поименичног набрајања, као што је то био случај у Чланцима о конфедерацији, пронађен је неутралнији израз који унапред није имплицирао будући састав заједничке државе.<sup>20</sup> Такође, иницијално, израз „ми, народ“ није био екстензивно постављен, нити је био инклузивног карактера.<sup>21</sup> Тај израз се изворно односио само на грађане са правом гласа, а његово значење је у међувремену еволуирало тако да се данас односи на апсолутно све грађане државе.<sup>22</sup> Дакле, без обзира на историјске чињенице, једна релативно неутрална фраза попут „ми, народ“ добила је узвишено симболичко значење које истовремено остварује снажну легитимацијску функцију.

У појединим преамбулама устава као носилац суверености одређује се нација (Француска, Шпанија, Мађарска). Таква формулација може да има дезинтегративно дејство, јер се везује искључиво за један део становништва, за припаднике доминантне нације. Отуда, треба нагласити да се у скорашњим демократским уставима, под великим притиском владајуће теорије о превазиђености националне државе и доминантног концепта грађанске суверености<sup>23</sup>, нација ретко одређује као носилац суверености. У складу са тим трендом, у појединим постсоцијалистичким државама као носилац суверености се одређују сви грађани (Словачка, Пољска). Управо због тога, поједини уставотворци су избегавали да јасно дефинишу носиоца суверености, па су опредељивали за вредносно неутрално решење именовања органа који је донео устав. Не мали број савремених устава у својим преамбулама као доносиоца означава представничко тело (Бугарска, Словенија, Црна Гора). У случају недемократских, октроисаних устава као њихов доносилац се именује владар (Кувајт, Бахреин).

Сложена структура државе за последицу може имати да се као носилац суверености одређују конститутивне јединице и њихови народи (Аустралија, Швајцарска). Реч је о државама федералне структуре које су настале методом агрегације, удруживањем до тада независних самосталних политичких ентитета. Набрајањем федералних јединица у преамбули устава истиче се њихова једнакост и равноправност, без обзира на фактичке разлике у величини територије или броју становништва.

Да би се оснажила легитимацијска основа устава, услед потребе за његовом стабилношћу и делотворношћу, не тако ретко, уставотворци се у пре-

<sup>20</sup> J. Frosini (2012), 51.

<sup>21</sup> Morris Forkosch, "Who are the People in the Preamble to the Constitution", *Case Western Reserve Law Review*, Vol. 19, 3/1968, 709.

<sup>22</sup> *Ibid.*, 711-712.

<sup>23</sup> Владан Кутлешић, *Устави бивших социјалистичких држава Европе*, Београд 2004, 29.

амбули позивају на бога.<sup>24</sup> Тако преамбула Устава Швајцарске (1999) започиње са „у име свемоћног Бога“, док преамбула Устава Грчке (1975) гласи: „У име светог и једнородног и недељивог тројства.“ Такве формулације не представљају негацију световности државе, већ оне имају за циљ да оснаже ауторитет устава. Религијски елементи у преамбули нису нужно претња секуларном карактеру државе. Реч је, у претежнијем броју, о симболичком призивању божанског ауторитета који треба да обезбеди снажнији легитимацијски основ уставу у државама у којима је религија део националног идентитета или у којима је становништво у већем проценту религиозно. У том контексту је могуће указати на праксу Уставног суда Колумбије који је изричито указао на то да је инвокација Бога начелног карактера и да се не односи на конкретну цркву.<sup>25</sup> Међутим, осим симболичког присуства, садржина религијског карактера може бити и претежнији део преамбуле. Такве преамбуле углавном карактеришу уставе исламских земаља. Примера ради, изразито обимна преамбула Устава Ирана је у целини прожета религијским садржајем и опредељењем да је иранско друштво засновано на исламским принципима и нормама. Прокламовано је чак и то да медији масовних комуникација морају бити искоришћени у служби ширења исламске културе.

Карактеристично је за муслиманске државе бившег СССР-а (Азербејџан, Казахстан, Узбекистан, Таџикистан, Туркменистан и Киргистан) да немају елементе религијског карактера у преамбулама својих устава.<sup>26</sup> Несумњиво, претходни период агресивног атеизма у оквиру СССР-а је оснажио световност тих држава. У појединим случајевима у преамбули се наглашава секуларни карактер државе (Турска), док је преамбула Устава Пољске особена по томе што на подједнак начин уважава религиозне и атеисте.

### 1.3. Интегративна функција преамбуле

Да ли ће устав бити један од пресудних чинилаца друштвене интеграције зависи, у највећој мери, од два момента.<sup>27</sup> Један је објективан и односи се на то да устав мора садржати и изражавати основне вредности и тежње једног друштва. Други момент је субјективан и тиче се свести припадника политичке заједнице о томе да устав заиста изражава те вредности и захтеве. Преамбула је управо то неспутавајуће поље у структури устава за слободно и непосредно обраћање грађанима, позивањем на њихова осећања и везе, при

---

<sup>24</sup> Владан Петров, Милош Станић, „Религијски елементи у преамбулама устава са посебним освртом на европске земље“, Владимир Чоловић и др. (ур.), *Државно – црквено право кроз векове*, Београд – Будва 2019, 341-356.

<sup>25</sup> J. Frosini (2017), 624.

<sup>26</sup> J. Frosini (2012), 44.

<sup>27</sup> Д. Симовић, В. Петров (2018), 25.



представљању новог уставног пројекта. Користећи симболе, уставотворац указује на вредносну основу политичке заједнице и прокламује визију добро установљеног друштва.

Интегративна функција ће бити остварена само ако су у преамбули изражене вредности које су прихватљиве за већину припадника једне политичке заједнице и које доприносе интегрисању мањина. Дакле, потребно је пронаћи равнотежу између вредносног система већинског дела популације државе и различитих мањинских групација. Реч је о тешко достижном идеалу, посебно у вишенационалним и мултиконфесионалним државама.

Компаративно посматрано, уобичајено је да се у преамбули устава изразе фундаменталне вредности и циљеви једне политичке заједнице. Најчешће наведене вредности у преамбулама су: суверенитет, независност, територијални интегритет, демократија, владавина права, социјална правда, правда, слобода, једнакост, равноправност и људска права.<sup>28</sup> Унеколико ређе се наводе: напредак, благостање, плурализам, хуманизам, заштита мањина, једнакост пред законом, самоопредељење. Има устава који у својим преамбулама предвиђају и поједине, за правни акт, неуобичајене вредности, као што су: љубав (Турска, Филипини), мудрост (Ирска), живот у хармонији (Украјина, Либеерија), срећа становништва (Тувалу), поштовање старијих (Еритреја) итд.<sup>29</sup>

Поред изражавања вредносне основе политичке заједнице, уставотворци се релативно често опредељују да у преамбули наведу најзначајније историјске догађаје државе који треба да подсети на заједничку прошлост, као залог успешне будућности. Преамбула је, у том смислу, „аутобиографски наратив“<sup>30</sup> нације који доприноси установљавању и учвршћивању заједничког идентитета. Тако се, на пример, у преамбули Устава Кине наглашава да је реч о држави са једном од најдужих историја на свету, уз навођење најзначајнијих историјских детаља и националних достигнућа. Интегративно дејство је изражено у Уставу Јужноафричке Републике будући да се указује на неправде у прошлости и јамчи заштита и унапређивање људских права. Од релативно новијих устава илустративан је пример Мађарске. Наиме, преамбула Устава Мађарске из 2011. године је срочена врло патетично, писана на старом, архаичном језику.<sup>31</sup> Циљ преамбуле је да готово поетичним стилем снажи национални понос позивањем на безмало хиљадугодишњу прошлост у којој су Мађари бранили и сачували заједничке европске вредности. Таква садржина

<sup>28</sup> Владан Кутлешкић, „Преамбуле устава – упоредна студија 194 важећа устава“, *Анали Правног факултета у Београду*, 2/2010, 66.

<sup>29</sup> Вид. *Ibid.*

<sup>30</sup> T. Ginsburg, N. Foti, D. Rockmore (2014), 102.

<sup>31</sup> Budislav Vukas, „Pravnopovijesne reference u ustavnim preambulama država srednje i jugoistočne Europe u postkomunističkom razdoblju“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, Vol. 63, 5-6/2013, 1243.



тежи да оствари снажну интегративну функцију, посебно имајући у виду то што мађарски устав почива на концепту националне суверености.

Интегративна функција преамбуле је посебно изражена у случајевима када уставотворац у том уводном тексту прокламује политички циљ обнављања нарушеног територијалног интегритета државе (Западна Немачка пре уједињења, Кина, Јужна Кореја). У том смислу, устав постаје правни оквир за остваривање националних циљева.

Дешава се да преамбула не остварује интегративну функцију, будући да недовољно добро промишљена садржина може имати и дезинтегративно дејство. Изворна садржина преамбуле устава Северне Македоније из 1991. године јесте добар пример дезинтегративног дејства преамбуле. Наиме, у преамбули је иницијално било наглашено да је Република Македонија национална држава македонског народа. Такво национално одређење државе било је неприхватљиво за становништво албанске националности, које је инсистирало да се оновремена Република Македонија уставноправно трансформише у двонационалну државу. После значајне радикализације политичке борбе албанског становништва и притиска међународне заједнице преамбула Устава је промењена 2001. године, а новопрокламована формулација је унеколико инклузивнија, јер је акценат на грађанима и њиховој различитој националној припадности.

#### 1.4. Идеолошка функција преамбуле устава

Уколико постоји део устава у коме се изричито изражавају идеолошке вредности то несумњиво јесте преамбула.<sup>32</sup> Будући да је уставотворац ослобођен пресије о томе да промишља о њеној практичности и спроводивости, писање преамбуле јесте идеална прилика за креативно изражавање јединствених идеја, вредности, наратива или идентитета.<sup>33</sup> Отуда, преамбула је добар полигон за промовисање кључних идеолошких порука ради бољег разумевања нормативног дела устава. Поруке идеолошко – пропагандне природе одликују, по правилу, преамбуле устава који остварују радикалнију трансформацију дотадашњег друштвеног уређења или који установљавају или задржавају једну званичну државну идеологију. Идеолошка функција устава је посебно карактеристична за ауторитарне државе које у преамбули устава настоје да оправдају постојећи режим.<sup>34</sup> Углавном, реч је о социјалистичким државама, у којима је устав, и то не само преамбула већ и његов нормативни део, добијао снажну идеолошку – политичку димензију. Тада уставни текст постаје превасходно политички инструмент, а преамбула се

<sup>32</sup> D. Law (2016), 188.

<sup>33</sup> *Ibid.*, 184.

<sup>34</sup> D. Law (2016), 157 fn. 9.

преображава у манифест владајуће странке. С обзиром на то да се политичка странка поставља изнад устава и закона, у преамбули се образлаже њена „историјска мисија” у изградњи новог система.<sup>35</sup>

Немају све преамбуле устава идеолошку функцију. Једну крајност одражава Преамбула Устава Аустралије која се квалификује као либерални архетип.<sup>36</sup> Реч је о преамбули која само обзнањује конституисање аустралијске федерације и која не установљава вредносни систем новостворене државе нити садржи идеолошке примесе. Ипак, мада је вредносно неутрална, та преамбула је крајем XX века критикована уз образложење да њена садржина не одражава аустралијске вредности.<sup>37</sup> Наиме, преамбула Устава би требало да осликава комплексну природу аустралијског друштва, а у првом реду то се односи на потребу промовисања посебне заштите домородачког становништва, Аборигина, као и других мањинских група. Покушај промене и осавремењавања преамбуле Устава Аустралије није успео 1999. године.<sup>38</sup> У том смислу, аустралијско искуство је поучно јер сведочи о томе да садржина преамбуле треба да одговара друштвеној реалности, као и да њена вредносна неутралност није јемство да ће јој бити обезбеђена афирмативна социолошка функција. С друге стране, иако је лишена идеолошког садржаја, преамбула Устава САД садржи општеприхватљиве, ванвременске вредности, које уосталом обезбеђују дуговечност том уставу.

На супротном полу је преамбула Устава Кине која је по својој природи статична, јер садржи снажне идеолошке поруке. Уз подсећање на најзначајније моменте у друштвеној, политичкој и економској историји кинеског народа, изричито се наглашава тежња ка изградњи социјалистичког друштва. Како се истиче, обимна преамбула кинеског устава јесте кључ за разумевање карактера и функције документа и ствара утисак да је тај устав другачији, створен за друге сврхе од устава западне демократије.<sup>39</sup> Преамбула устава има карактер идеолошког манифеста. На том другом полу су и преамбуле претежнијег броја устава бивших социјалистичких европских држава. Уобичајено, у преамбулама устава социјалистичких земаља наглашава се улога радничке класе у ослобођењу земље, рушењу старог поретка и изградњи социјализма. Значајан број преамбула устава је указао на значај улоге Комунистичке партије за изградњу социјализма, али и Совјетског савеза у ослобађању тих држава.<sup>40</sup> Када је реч о Уставу СФРЈ из 1974. године, преамбула

<sup>35</sup> B. Vukas (2013), 1240.

<sup>36</sup> D. Law (2016), 184.

<sup>37</sup> L. Ograd (2010), 734-735.

<sup>38</sup> Anne Winckel, “A 21<sup>st</sup> Century Constitutional Preamble—An Opportunity for Unity rather than Partisan Politics”, *The University of New South Wales Law Journal*, Vol. 24, 3/2001, 636.

<sup>39</sup> Wen-Chen Chang, David Law, “Constitutional Dissonance in China”, Gary Jacobsohn, Miguel Schor (eds.), *Comparative Constitutional Theory*, Edgar Publishing 2018, 492.

<sup>40</sup> Миодраг Јовичић, *О устави*, Београд 1977, 118-122.

је имала две основне сврхе: „прво, да утврди друштвено-политички смер и континуитет у развоју Југославије на тековинама социјалистичке револуције и општег програма социјалистичког и деморатског преображаја друштва; и друго, да оправда, односно образложи доношење и правну структуру новог устава“<sup>41</sup>.

Не тако ретко, идеолошка функција преамбуле се остварује и помињањем знаменитих идеолога. Ређи је случај да су то још увек живи политичари: Хо Ши Мин (Устав Вијетнама од 1960), Мао Цедунг (Устав Кине од 1975) или Фидел Кастро (Устав Кубе од 1976). Чешће, реч је о историјским личностима или политичким идеолозима: Лењин (Устав СССР од 1977) или Ким Ил Сунг (Устав Северне Кореје од 1998).

### 1.5. Едукативна функција преамбуле устава

Апстрактан и начелан карактер уставних норми утиче на то да садржина нормативног дела устава буде тешко разумљива претежнијем делу становништва државе. Слободнији начин изражавања у преамбули, као и њена претежно неправна садржина, могу допринети бољем разумевању устава. То се превасходно постиже навођењем мотива за доношење устава, али и указивањем на вредности и циљеве који се постављају као својеврсни оријентир за будући развој политичке заједнице.

Идеју о едукативној функцији преамбуле развио је још Платон у свом знаменитом делу *Закони*. Према његовом мишљењу, није довољно да законодавац само донесе правно обавезујућа правила понашања у форми закона, већ је пожељно да њима претходи текст у коме ће бити наведени убедљиви разлози који оправдавају њихово доношење. Попут ваљаног доктора који своме пацијенту објасни природу болести и предложи начин лечења, тако и законодавац треба да пружи уверљиве разлоге за доношење новог закона, јер таква пракса треба да допринесе његовој већој прихватљивости и ефикасности. Дакле, преамбула треба да оправда доношење новог закона. Добра преамбула ће убедити грађане да се покоре закону, не због запрећених санкција, већ због тога што је реч о ваљаном закону. Закон без убедљиве преамбуле јесте само обичан „тирански пропис“.<sup>42</sup> Отуда, према Платону, законодавац је обавезан да обезбеди преамбулу за новодонети правни акт.

Сагласно идеји коју је развијао Платон, најзначајнија едукативна мисија преамбуле јесте да увери у потребу потчињавања писаном праву. Даље, уставотворац у преамбули може да назначи облик владавине, природу политичког система, територијалног уређења или система власти. Тако се у преамбули може назначити републикански (Ирска, Парагвај, Либан, Сејшели)

<sup>41</sup> Јован Ђорђевић, *Уставно право*, Београд 1986, 128.

<sup>42</sup> Платон, *Закони*, Београд 1990, 135.

или монархистички облик владавине (Бахреин, Бутан), плуралистичка приroda политичког система (Босна и Херцеговина, Бразил), федерално уређење (Немачка, Швајцарска, Аргентина, Венецуела, Комори, Пакистан) или децентрализована државна власт (Мадагаскар, Судан, Хаити).<sup>43</sup>

Поред информација које се односе на уставно уређење, да би истакао државотворни континуитет, уставотворац може да укаже на најзначајније догађаје из прошлости државе. Компаративно посматрано, нарација историјских догађаја није обележје преамбула устава европских држава. Само мањи број њих у својим преамбулама има садржину историјског карактера. Реч је преваходно о државама источне и централне Европе у којима преамбула устава глорификују борбу за независност и самоопредељење (Хрватска, Естонија, Словачка, Словенија, Украјина). На том пољу посебно је илустративан пример преамбуле Устава Хрватске која успостављање Републике Хрватске као националне државе хрватског народа изводи из хиљадугодишње националне самобитности и државотворне мисли и државе хрватског народа од VII века па до данашњих дана, у следу најважнијих историјских чињеница које о томе сведоче.<sup>44</sup> У том контексту се може поменути и Устав Португалије од 1976. године чија преамбула указује на политичке догађаје који су резултирали потребом за доношење новог устава. Наиме, збацивање фашистичког режима и крај колонијализма представљају такав револуционарни преображај да је било нужно конституционализовање државе на потпуно другачијим друштвено-политичким основама.

У склопу историјског наратива поједини уставописци указују на знамените личности у прошлости државе. Углавном се помиње једна историјска личност. Преамбула Устава Централноафричке Републике (2015) помиње оснивача државе Бартелемија Боганду (Barthélemy Boganda), док се у преамбули Устава Ирана наводи Рухолах Хомеини (Ayatollah Imam Khomeini), политички и духовни вођа исламске револуције 1979. године. Када је реч о Уставу Турске (1982) Кемал Ататурк (Mustafa Kemal Atatürk), оснивач модерне турске Републике, помиње се два пута у тексту преамбуле. Компаративно посматрано, постоје преамбуле у којима се наводи и већи број историјских личности. Апсолутни рекордер је Устав Никарагве (1987) у чијој преамбули је поменуто десет историјских личности.

## 1.6. Програмска функција преамбуле устава

Преамбуле устава често садрже изјаве које треба да усмеравају националну политику, а следствено томе и да, на дужи рок, допринесе изградњи или преображају идентитета политичке заједнице. У појединим преамбулама

<sup>43</sup> J. Frosini (2012), 35-37.

<sup>44</sup> Branko Smerdel, Smiljko Sokol, *Ustavno pravo*, Zagreb 2007, 33.

се јасно и недвосмислено одређује циљ националне политике, премда је уобичајено да уставотворац само уопштено назначи оријентире за развијање политичке заједнице. Наводећи основне вредности као полазиште приликом установљавања новог уставног поретка, уставотворац пројектује пожељан вредносни систем чијем остварењу треба стремити. Преамбула, тако, добија улогу својеврсног програмско – декларативног елемента устава, уколико је нормативни део искључиво прескриптивног карактера и растерећен ванправних примеса. Донекле метафорично изречено у судској пракси Индије то звучи на следећи начин: „Поред тога што установљава систем власти, Устав садржи племениту и узвишену визију која је исписана у Преамбули“.<sup>45</sup>

У уставноправној књижевности је изражена оцена да пројектовани вредносни оквир треба да буде што реалнији. У супротном, преамбула се преображава у јалов политички слоган који може да „избагателише“ устав ако њена обећања битније одуарају од нормативног текста који следи. Тада се јавља ризик да преамбула изазове супротне ефекте од жељених, који се могу манифестовати у цинизму и неповерењу припадника политичке заједнице.<sup>46</sup>

Премда је Основни закон Западне Немачке из 1949. године иницијално донет као провизорни акт, преамбула тог устава је добар пример преамбуле са програмском функцијом. Наиме, реч је о акту који је требало да се примењује све док се Немачка изнова не уједини, што је био један од прокламованих циљева у преамбули. Међутим, будући да је био делотворан правни основ демократског преображаја државе, тај акт је постао део националног идентитета уједињене Немачке, надживљавајући тако своју изворну мисију.

Сличне циљеве у погледу националног уједињавања садрже и неки други уставни. У преамбули Устава Кине јасно је изражено да је Тајван део кинеске територије и предвиђена је обавеза за свеколики кинески народ, укључујући и његове сународнике на Тајвану, да остваре велики циљ уједињења са отаџбином. Северна Кореја и Јужна Кореја у преамбулама својих устава, такође, наводе циљ реунификације.

Програмска функција преамбуле долази до изражаја посебно у оним ситуацијама када уставотворац настоји да направи радикалан отклон у односу на претходно друштвено-политичке уређење. Отуда, примера ради, Немачка и Јапан, као државе које су одговорне за масовне злочине током Другог светског рата, у преамбулама својих устава изричито изражавају приврженост миру. Тако је у преамбули Основног закона Немачке изражена одлучност за промовисање мира у свету као равноправан део уједињене Европе, док је у преамбули Устава Јапана изражена жеља за очувањем вечитога мира уз одлучност да се више никада не суочи са страхотама рата кроз актив-

<sup>45</sup> Kesevananda Bharati v. State of Kerala (1973).

<sup>46</sup> Kent Roach, “The Uses and Audiences of Preambles in Legislation”, *McGill Law Journal*, 47/2001, 148.

ности своје владе. Ипак, постоје изузеци од превлађујућег тренда да се држава опредељује за мирољубиве међународне односе. Занимљив пример је преамбула Устава Северне Кореје у којој се наглашава да је реч о држави са нуклеарним наоружањем и несавладивом војном силом.

Особеност и комплексност индијског друштва је навела уставотворца да преамбули додели програмску функцију. Тако је у преамбули прокламовано настојање да се свим грађанима обезбеди: социјална, економска и политичка правда; слобода мисли, изражавања, убеђења, вероисповести и богослужења; једнакост статуса и могућности; и да међу свима унапредимо братство које ће обезбедити достојанство личности и јединство и интегритет нације.

Од скорашњих устава илустративан је пример Устава Јужноафричке Републике. Како је то наведено у преамбули, усвајање Устава треба да допринесе превазилажењу подела из прошлости, успостављању друштва заснованог на демократским вредностима, социјалној правди и основним људским правима, као и унапређивању квалитета живота свих грађана ради изградње уједињене и демократске Јужне Африке. У том смислу, како је забележено у теорији, тај Устав је историјски мост који повезује прошлост са дубоко подељеним друштвом и визијом будућности.<sup>47</sup> Преамбула на тај начин уводи у устав део оне плодне напетости између жеље и стварности.

Напослетку, додајмо још и то да преамбуле са израженом идеолошком садржином неминовно остварују и програмску функцију. Илустративна је преамбула Устава Кине у којој је уставотворац прокламовао усредсређивање напора у правцу социјалистичке модернизације државе.

## 1.7. Нормативна функција преамбуле устава

Начелно исказано, преамбулом се не формулишу правно обавезујуће норме. Изузетно, у преамбулама појединих устава налази се и такав садржај. Та функција преамбуле донекле противречи самој идеји преамбуле, као свечаном уводу и претходници нормативног дела устава са правно обавезујућим правилима. Ипак, у настојању да нагласи посебан значај некој правној обавези, која је праћена и повишеним емотивним тоном, понекад и патетиком, уставотворац има пуну слободу, што покаткад и учини, да у преамбули предвиди правно обавезујући садржај.

Обавезно дејство преамбуле предвиђају уставни свега петнаестак држава.<sup>48</sup> Примера ради, у Уставу Турске (1982) предвиђено је да „преамбула у којој су

---

<sup>47</sup> Marius Pieterse, “What do we mean when we talk about transformative constitutionalism?”, *SA Public Law*, Vol. 20, 1/2005, 158.

<sup>48</sup> Реч је о уставима следећих држава: Турске, Хрватске, Сирије, Чада, Комора, Сенегала, Тавалуа, Танзаније, Буркине Фасо, Камеруна, Тогоа, Индонезије, Непала, Сејшела и Папуа Нове Гвинеје. Вид. В. Микић (2013), 436.



прокламовани основни принципи на којима је заснован Устав, јесте интегрални део Устава (члан 176). Прецизнији је Устав Папуа Нове Гвинеје (1975) који наводи да преамбула Устава јесте део Устава, али будући да изражава опште принципе она се може користити као помоћ при тумачењу нејасних уставних норми (додатак 1.3 Устава). Дакле, преамбула нема непосредно правно дејство, већ се њена правна релевантност изражава у облику помоћног средства за тумачење уставних норми. Устав Непала из 2007. године је предвиђао да политичке партије са циљевима који противрече духу и нормама преамбуле Устава не могу бити регистроване (члан 141, став 3).

У готово револуционарној одлуци у случају *Kesavananda Bharati v. State of Kerala* из 1973. године Врховни суд Индије је закључио да је преамбула саставни део устава, па отуда и њено правно обавезујуће дејство. Такво правно гледиште подразумева да се преамбула може мењати једино под условом да се не мењају њене основне одлике. Јер, према ставу суда, грађевина индијског устава је заснована на основним елементима израженим у Преамбули. Уколико неки од тих елемената буде померен структура неће опстати и то би посредно значило да је промењен и устав, будући да не би био сачуван његов изворни идентитет.<sup>49</sup>

Премда је класична уставноправна теорија Француске чврсто стајала на гледишту да преамбула није део устава, одлуком Уставног савета из 1971. године преамбули је призната правно обавезујућа снага, као независном правном извору људских права. Наиме, Устав Пете француске републике из 1958. године није предвидео каталог људских права, већ је у његовој преамбули изражена приврженост Декларацији о правима човека и грађанина из 1789. и преамбули Устава Четврте француске републике из 1946. године. Накнадно, уставном ревизијом, преамбула се позива и на Повељу о животној средини из 2004. године. На тај начин, одлуком Уставног савета створен је „блок уставности“ (*bloc de constitutionnalité*) као мерило за контролу уставности, који поред нормативног дела Устава од 1958. године обухвата Декларацију права човека и грађанина из 1789, основне принципе признате законима Републике, принципе посебно неопходне у данашњем времену (побројани у преамбули Устава од 1946) и принципе уставне вредности, као и Повељу о животној средини из 2004.<sup>50</sup>

Уставни суд Босне и Херцеговине је утврдио правну обавезност преамбуле Устава која садржи основне принципе на којима треба да почива друштвено уређење Босне и Херцеговине.<sup>51</sup> То се пре свега односи на економски (приватна својина и тржишна економија) и политички систем (плурализам,

<sup>49</sup> Arman Habib, “Primacy and efficacy of preamble propositions in India and Bangladesh”, *International Journal of Law and Management*, 6/2016, 665

<sup>50</sup> Pierre Pactet, Ferdinand Mélin-Soucramanien, *Droit constitutionnel*, Paris 2009, 536-539.

<sup>51</sup> Odluka USBiH U 5/98-III 1. jul 2000.



демократски органи власти, људска права и слободe), али се њоме одређују и носиоци суверенитета, а то су конститутивни народи.<sup>52</sup> Отуда, уставно-правни принципи из преамбуле имају исту правну снагу као и све друхе одредбе Устава Босне и Херцеговине.<sup>53</sup>

Процес интернационализације људских права је допринео да устави упућују на међународне изворе људских права, а уставотворци то често чине управо у преамбули устава. У највећој мери, реч је о уставима афричких држава. Од преамбула које упућују на међународно право, две трећине њих наводе Универзалну декларацију о људским правима.<sup>54</sup> На другом месту је Афричка повеља о људским и грађанским правима из 1981. године. Као пример може бити издвојена преамбула Устава Босне и Херцеговине која се позива на Универзалну Декларацију о људским правима, Међународне пактове о грађанским и политичким правима, односно о економским, социјалним и културним правима, и на Декларацију о правима лица која припадају националним или етничким, верским и језичким мањинама.

Није неуобичајено, мада доста ређе, преамбуле устава упућују и на националне изворе права (Азербејџан, Бахреин, Бурунди, Габон, Вијетнам).<sup>55</sup> Примера ради, Преамбула Устав Габона (1991) позива се на Националну повељу о слободама из 1990. године, док се Преамбула Устава Судана (2005) упућује на мировни споразум закључен у јануару 2005. под окриљем устава из 1998. године.

## 2. ФУНКЦИЈЕ ПРЕАМБУЛЕ УСТАВА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Сагледано са становишта формалних обележја, преамбула Устава Републике Србије је јесте уобичајене дужине, премда би се могло рећи да се сврстава у ред краћих преамбула.<sup>56</sup> Текст преамбуле претходи називу самог акта (устав). Та чињеница је, према класичној доктрини уставног права, довољна

---

<sup>52</sup> Goran Marković, „Ustav Bosne i Hercegovine“, Damir Banović, Saša Gavrić (ur.), *Država, politika i društvo u Bosni i Hercegovini*, Sarajevo 2011, 59.

<sup>53</sup> Nedim Ademović, Joseph Marko, Goran Marković, *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*, Sarajevo 2012, 34.

<sup>54</sup> J. Frosini (2012), 31.

<sup>55</sup> *Ibid.*, 33-34.

<sup>56</sup> Текст преамбуле Устава Републике Србије гласи: „Полазећи од државне традиције српског народа и равноправности свих грађана и етничких заједница у Србији, полазећи и од тога да је Покрајина Косово и Метохија саставни део територије Србије, да има положај суштинске аутономије у оквиру суверене државе Србије и да из таквог положаја Покрајине Косово и Метохија следе уставне обавезе свих државних органа да заступају и штите државне интересе Србије на Косову и Метохији у свим унутрашњим и спољним политичким односима, грађани Србије доносе“.

да се закључи да преамбула нема правно дејство. Ипак, имајући у виду савремене трендове у упоредном уставном праву, као и све већи број примера употребе преамбуле у уставносудском одлучивању, о правном домаћају преамбуле Устава Републике Србије могуће је говорити тек после свеобухватне анализе њене садржине и функција које из ње произлазе.

Сам почетак преамбуле указује на то да је уставотворац настојао да обезбеди снажан легитимацијски основ за доношење устава. Отуда, легитимацијска функција преамбуле је изражена у прокламацији да је устав дело грађана, као носиоца суверености, и да је његово доношење засновано на државној традицији српског народа и равноправности свих грађана и етничких заједница. Под снажним утицајем владајућег тренда о превазиђености националне државе и примата концепта грађанске суверености, уставотворац је указао на равноправност свих грађана и етничких заједница у Републици Србији. У складу са тим, у преамбули се прокламује да је Устав дело суверене власти која потиче од грађана.

Уставотворац је очигледно претендовао да преамбули обезбеди снажну интегративну функцију. Међутим, она је једнострано постављена и само делом остварује уставотворчеву намеру. Преамбула недвосмислено потврђује да је Косово и Метохија саставни део Србије. Ипак, Уставом се јамчи суштинска аутономија Покрајине Косово и Метохија, премда у вршењу уставотворне власти није учествовала доминантна већина становника те покрајине албанске националности. Са становишта албанске националне мањине, садржина преамбуле има дезинтегративно дејство. Будући да се нису сагласили са таквим положајем Косова и Метохије, једнострано су прогласили независност 2008. године и донели свој устав.

Дезинтегративно дејство преамбуле устава се изражава и у односу на Аутономну покрајину Војводину. Мада се Република Србија децентрализује по линији две аутономне покрајине, у преамбули је поменута само једна од њих и то са посебним статусом „суштинске аутономије“. Преостаје да се закључи да Војводина има статус „несуштинске“ аутономије.<sup>57</sup> Да преамбула, па тако и Устав Републике Србије у целини, нису остварили снажну интегративну функцију сведочи резултат уставотворног референдума из 2006. године на коме је најмања изласност грађана била, уколико се из разумљивих разлога занемари Косово и Метохија, управо на територији Војводине и то испод 50%.

---

<sup>57</sup> О територијалној аутономији Војводине вид. Дарко Симовић, „Да ли је територијална аутономија Војводине део уставног идентитета Србије“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 3/2019, 803-832; Слободан Орловић, „Највиши правни акти у аутономији Војводини“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 2/2014, 257-287.

Из још једног угла сагледано, интегративна функција преамбуле има ограничени домашај. Наиме, уставотворац је садржину преамбуле поставио једнодимензионално, стремићи искључиво ка одређивању територијалног идентитета државе. Међутим, изостало је идентификовање других вредности које би могле да оснаже легитимацијску и интегративну функцију преамбуле. Такво опредељење уставотворца није остало незапажено ни међу страним ауторима који су са упоредноправног становишта анализирали феномен уставних преамбула. Сагласно једном истраживању које се заснива на њиховој садржини, преамбула Устава Републике Србије се налази на петом месту најмање либералних.<sup>58</sup> Колико је то поражавајуће за уставописце из 2006. године, најсликовитије је сагледати на основу резултата истраживања који указују на то да се преамбула Устава Републике Србије налази иза преамбула устава Северне Кореје, Кине, Вијетнама и Никарагве. На изразиту скромност садржине преамбуле Устава Републике Србије указано је и у хрватској литератури, уз образложење да је у њој наведена само државна традиција српског народа, без било каквог спомињања врло дуге државотворне и уставне баштине српског народа од почетка XIX века.<sup>59</sup>

Преамбула Устава Републике Србије има нормативну функцију, јер се апострофира уставна обавеза свих државних органа да заступају и штите државне интересе Србије на Косову и Метохији. Правно обавезујући карактер преамбуле јасно произлази и из уставних одредаба о вршењу ревизионе власти. Наиме, преамбула се, уз још шест категорија уставних одредби, мења по тежем ревизионом поступку који подразумева одржавање референдума.<sup>60</sup> Дакле, предвиђајући посебну уставноправну заштиту преамбули, уставотворац је нагласио и њену уставноправну релевантност.

Анализа њене садржине наводи на закључак да доминира симболичка функција преамбуле Устава Републике Србије. Без обзира на то што она садржински не пружа ништа ново у односу на нормативни део устава, у њој се свечаним тоном наглашава да је Косово и Метохија саставни део Републике Србије. У прилог тој тези се може навести чињеница да је у кампањи која је претходила његовом усвајању, недвосмислено апострофирано да се нови устав доноси да би се покрајина Косово и Метохија сачувала у оквиру Републике Србије. Дакле, изузев симболичке, све друге функције преамбуле су подређене настојању уставописца да у преамбули нагласи територијални идентитет државе и значај његовог очувања.

<sup>58</sup> D. Law (2016), 212.

<sup>59</sup> B. Vukas (2013), 1246.

<sup>60</sup> Vid. Darko Simović, „Ustavna rigidnost i aporije revizione vlasti u Republici Srbiji“, Edin Šarčević, Darko Simović (ur.), *Reviziona vlast u Srbiji*, Sarajevo 2017, 63-89.

### 3. ЗАКЉУЧАК

За преамбулу устава се може рећи да је феномен који се налази на раз-међи права и политике. Међутим, за разлику од нормативног дела устава који треба да оствари превасходно правну функцију конституисања и ограничења државне власти, мада није искључено да уставни текст има и друге, ванправне примесе, преамбула првенствено остварује социолошке функције, а само изузетно, и то знатно ређе, има правно обавезујуће дејство. Према тој се не може оспорити уставноправна релевантност, њена правна функција се углавном своди на улогу помоћног средства приликом тумачења нејасних уставних норми.

Упоредноправна анализа је посведочила да се преамбуле међу собом значајно разликују у погледу садржине и функција које остварују. Ипак, доминирају симболичка и легитимацијска функција преамбуле. Заправо, и преостале социолошке функције (интеграцијска, идеолошка, едукативна и програмска) су на посредан начин у вези са симболичком и легитимацијском функцијом, јер доприносе да оне буду унапређене и оснажене или, није искључено чак ни то, девалвиране и ослабљене. Додајмо још и то да је, компаративно сагледано, приметан тренд афирмисања правне функције преамбуле, будући да расте број (уставних) судова који су се у својим одлукама позивали на садржај преамбуле устава.

Преамбулу Устава Републике Србије одликује првенствено симболичка функција. Друге социолошке функције су очигледно подређене настојању уставописаца да, због значаја очувања територијалног интегритета државе, нагласи да је покрајина Косово и Метохија саставни део Републике Србије. Међутим, очување територијалног интегритета јесте само једна од вредности којој свака држава стреми. Несумњиво, и сама потреба за очувањем територијалног интегритета државе би била знатно оснажена истовременим навођењем и других пожељних и универзалних вредности попут: демократије, владавине права, социјалне правде, људског достојанства, слободе, једнакости, равноправности или људских права. У том смислу, уставописац није искористио сав потенцијал који пружа преамбула као елемент структуре устава, јер је њену садржину свео искључиво на одређивање територијалног идентитета државе.

Будући да има уставноправно релевантан садржај, може се закључити да је преамбула Устава Републике Србије обавезујућег правног дејства. Међутим, с обзиром на то да су у преамбули поновљене уставне обавезе у погледу статуса Косова и Метохије које садржи и нормативни део уставног текста, у пракси не могу настати дилеме о правном дејству преамбуле. Наиме, осим доминирајуће симболичке функције, није потребно истицати и њену нормативну функцију, јер преамбула Устава Републике Србије нема садржински

капацитет да прошири домашај Устава као целине у односу на његов нормативни текст. Према томе, преамбули је додељена улога политичке пароле која треба да подсећа и опомиње на примарни мотив за доношење новог устава, а то је тежња за очувањем Косова и Метохије у саставу Републике Србије.

## ЛИТЕРАТУРА И ИЗВОРИ

- Ademović, N., Marko, J., Marković, G. (2012) *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*. Sarajevo: Konrad Adenauer Stiftung.
- Chang, W-C., Law, D. (2018) Constitutional Dissonance in China. U: Jacobsohn, G., Schor, M. (eds.). *Comparative Constitutional Theory*. Edgar Publishing. 476–514.
- Ђорђевић, Ј. (1986) *Уставно право*. Београд.
- Forkosch, M. (1968) Who are the People in the Preamble to the Constitution. *Case Western Reserve Law Review*. 19(3). 644-712.
- Frosini, J. (2017) Constitutional Preambles: More than just a narration of history. *University of Illinois Law Review*. 2. 603-628.
- Frosini, J. (2012) *Constitutional Preambles at a Crossroads between Politics and Law*. Santarcangelo di Romagna: Maggioli Editore.
- Ginsburg, T., Foti, N., Rockmore, D. (2014) “We the Peoples”: The Global Origins of Constitutional Preambles. *George Washington International Law Review*. 46. 101-136.
- Haberle, P. (2002) *Ustavna država*. Zagreb: Politička kultura.
- Habib, A. (2016) Primacy and efficacy of preamble propositions in India and Bangladesh. *International Journal of Law and Management*. 6. 660-672
- Јовичић, Ј. (1977) *О уставу*. Београд: Савремена администрација.
- Келзен, Х. (2010) *Ојциња теорија права и државе*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.
- Кутлешкић, В. (2010) Преамбуле устава – упоредна студија 194 важећа устава. *Анали Правног факултета у Београду*. 2. 60-76.
- Кутлешкић, В. (2004) *Устави бивших социјалистичких држава Европе*. Београд.
- Law, D. (2016) Constitutional Archetypes. *Texas Law Review*. 95(2). 153-243.
- Микић, В. (2014) Функције преамбула савремених устава. *Правни записи*. 2. 432-447.
- Orgad, L. (2010) The preamble in constitutional interpretation. *International Journal of Constitutional Law*. 8(4). 714-738.
- Орловић, С. (2014) Највиши правни акти у аутономији Војводини. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*. 2. 257-287.
- Pactet, P., Mélin-Soucramanien, F. (2009) *Droit constitutionnel*. Paris: LGDJ.
- Петров, В., Станић, М. (2019) Религијски елементи у преамбулама устава са посебним освртом на европске земље. У: Чоловић, В., и др. (ур.), *Државно – црквено право кроз векове*. Београд – Будва: Институт за упоредно право. 341-356.
- Pieterse, M. (2005) What do we mean when we talk about transformative constitutionalism?. *SA Public Law*. 20(1). 155-166.

- Платон (1990) *Закони*. Београд.
- Roach, K. (2001) The Uses and Audiences of Preambles in Legislation. *McGill Law Journal*. 47. 129-159.
- Robbers, G. (2010) *Religion and Law in Germany*. Kluwer Law International.
- Симовић, Д. (2019) Да ли је територијална аутономија Војводине део уставног идентитета Србије. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*. 3. 803-832.
- Симовић, Д., Петров, В. (2018) *Уставно право*. Београд: Криминалистичко-полицијски универзитет.
- Симовић, Д. (2018) Интернационализација уставног права – пример Републике Србије. *Зборник Правног факултета у Нишу*. 81. 15-30.
- Simović, D. (2017) Ustavna rigidnost i aporije revizione vlasti u Republici Srbiji. U: Šarčević, E., Simović, D. (ur.). *Reviziona vlast u Srbiji*. Sarajevo: Fondacija Centar za javno pravo. 63-89.
- Smerdel, B., Sokol, S. (2007) *Ustavno pravo*, Zagreb.
- Станић, М. (2019) Носилац суверености у уставним преамбулама. *Архив за правне и друштвене науке*. 1-2. 123-142.
- Vukas, B. (2013). Pravnopovijesne reference u ustavnim preambulama država srednje i jugoistočne Europe u postkomunističkom razdoblju. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*. 63(5-6). 1233-1255.
- Winckel, A. (2001) A 21<sup>st</sup> Century Constitutional Preamble—An Opportunity for Unity rather than Partisan Politics. *The University of New South Wales Law Journal*. 24(3). 636-648.

*Darko Z. Simović, Ph.D., Full Professor*  
*University of Criminal Investigation and Police Studies, Belgrade*  
*darko.simovic@kpu.edu.rs*

## **The Functions of the Preamble of the Constitution and the Characteristics of the Preamble of the Constitution of the Republic of Serbia**

**Abstract:** *Contrary to the normative part of the constitution whose basic function is of legal character, the preamble of the constitution is characterized primarily by sociological functions. There are many of them, however they are intertwined, hence one sociological function, as a rule is tied to the majority of other sociological functions. However, it is possible for certain functions of the preamble to be in collision. Based on a comparative analysis of modern constitutions we can discuss the following sociological functions of the preamble of the constitution: symbolic, legitimacy, integrative, ideological, educational and programmatic. Aside from sociological functions, the preamble can also have, although more rarely, a legal function. With respect to the preamble of the Constitution of the Republic of Serbia, its content is directed at establishing the territorial identity of the country. In that sense, it can be concluded that the symbolic function of the preamble of the Constitution is more dominant. Although in its content it does not offer anything new in relation to the normative part of the constitution, it announces in a celebratory tone, that Kosovo and Metohija are an integral part of the Republic of Serbia.*

**Keywords:** *constitution, preamble, Republic of Serbia, Kosovo and Metohija.*

Датум пријема рада: 27.03.2020.