

Др Дарко Симовић*,
Редовни професор Криминалистичко-
полицјског Универзитета у Београду

ОРИГИНАЛАН НАУЧНИ РАД
10.5937/zrpfm0-25858

UDK: 342.4(497.11)
Раd примљен: 25.03.2020.
Раd прихваћен: 04.06.2020.

О ПРАВНОЈ ПРИРОДИ ПРЕАМБУЛЕ УСТАВА**

Апстракт: Мада одликује структуру претежнијег броја устава, преамбула је дуго времена била на маргини интересовања правне науке. Кључни разлог зашто је то тако јесте чињеница да још увек није потпуно разјашњена правна природа преамбуле. Одредити њену правну природу јесте изразито деликатан задатак, јер је преамбула устава феномен који се налази на раскрсници између политике и права. Када је реч о преамбулама чије правно дејство сам устав не одређује, а таквих је претежнији број, у теорији су се искристалисала три начина размишљања о њиховој правној природи. Према првом гледишту, преамбула је свечана политичка декларација и својеврсни увод у нормативни део устава, због чега јој недостаје оперативна правна вредност. Друго гледиште преамбули приписује ограничени правни значај и то само као помоћном средству за тумачење нејасних уставних норми, будући да их смешта у одговарајући друштвено-политички контекст. Сагласно трећем гледишту, преамбула је интегрални део устава и њено правно дејство је изједначено са нормативним делом устава. Аутор указује на то да се треба клонити начелних ставова, а поготово крајности, приликом доношења закључака на овом пољу, јер правна природа преамбуле првенствено зависи од њене садржине.

Кључне речи: устав, преамбула, уставни суд, конституционализам, Република Србија.

* darko.simovic@kpu.edu.rs

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

1. Увод

Преамбула устава јесте потцењена тема у научноистраживачким расправама (Ginsburg, Foti, Rockmore, 2014: 104). Запостављање или потпуно игнорисање овог уставноправног феномена се заснива на уверењу да преамбули недостаје утуживост, те да отуда и није вредна научне анализе (Chang, Law, 2018: 492). Управо због тога што није било озбиљнијих истраживачких подухвата, о преамбули устава се дуго одржавала предрасуда да је њена садржина превасходно декларативне природе и да јој недостаје прескриптивна вредност (Frosini, 2012: 22). Међутим, сагледано из упоредноправне визуре, такав став се показао нетачним из више разлога. Прво, у појединим уставима је изричито наведено да је преамбула саставни део устава, због чега се преамбули не може оспорити правно дејство. Друго, немали број преамбула устава садржи правно релевантан садржај, премда сам уставотворац није изричито одредио њено правно дејство. Треће, расте број држава у којима се преамбула користи као мерило уставности закона при уставносудском одлучивању. Четврто, у значајном броју држава преамбула се користи као помоћно средство приликом тумачења уставних норми. Дакле, премда су њене функције превасходно социолошког карактера, преамбула је правно релевантан део структуре устава због чега заслужује да буде подвргнута систематском научном истраживању.

Кључни разлог зашто је преамбула устава све време на маргини научноистраживачких подухвата јесте тај што још увек није потпуно разјашњена њена правна природа. Одредити правну природу преамбуле јесте изразито деликатан подухват, јер је реч о феномену који се налази на раскрсници између политике и права (Frosini, 2012: 21). Друкчије исказано, приликом одређивања природе преамбуле наилазимо на дилему да ли она припада простору политичког или правног (Вашић, 2013: 7). Њена најскромнија улога, што такође није занемарљиво, одражава се у томе што преамбула устава има моћ да позиционира правни акт у одређени историјски и политички контекст (Voermans, Stremmer, Cliteur, 2017: 6). Дакле, у том смислу, преамбулу треба третирати као помоћно средство за разумевање и тумачење уставних норми. Но, нису сви подједнаког ентузијазма о значају преамбуле устава. С једне стране, могу се чути готово глорификујуће речи које преамбули приписују улогу фокалне тачке приликом тумачења уставних норми. Ипак с друге, постоје мишљења која потпуно обезвређују значај преамбуле зато што су њени изрази до те мере нејасни и неодређени, тако да могу подржати различите интерпретације устава. Таква природа овог елемента структуре устава, чини преамбулу погодном да буде искоришћена за било коју сврху (Frosini, 2017: 607).

Без обзира на различите ставове о правном значају преамбуле, тај уставни феномен заслужује већу пажњу посленика уставноправне науке. Сагласно речима америчког судије Танија (Roger B. Taney), изречених још половином XIX века, очигледно је да у целом уставу ниједна реч није искоришћена или додата без неког ваљаног разлога.¹ Отуда, значај преамбуле не треба маргинализовати, јер колико год реторички звучала, она је ту да нас подсети зашто је устав донет (Frosini, 2017: 628). У том свом непосредном и свечаном обраћању грађанима, уставотворац објашњава суштину предложеног уставног и политичког пројекта и прокламује визију добро установљеног друштва. Дакле, преамбула са нормативним делом устава чини заокружену, интегралну целину, тако да јој се не може оспорити правна релевантност. Дилеме може бити само у погледу домашаја правне релевантности преамбуле.

У намери да допринесемо појашњавању правне природе преамбуле устава, први део рада има за фокус најзначајније аргументе у теоријским расправама о њеној правној природи. У другом делу рада, са упоредноправног становишта, анализира се третман преамбуле у уставносудској пракси. Напоследку, сагласно резултатима теоријског и упоредноправног истраживања, указује се на правну природу преамбуле Устава Републике Србије.

2. Расправа о правној природи преамбуле устава

У уставноправној теорији не постоји ни приближна сагласност о правној природи преамбуле устава. Сагледано из историјске и упоредноправне перспективе, превасходно свечарски и политички карактер преамбуле устава, као и велика разноликост њене садржине, која може да обухвати и формулације прескриптивног карактера, отежавају изналагање једнообразног одговора на питање да ли је преамбула правно релевантан део устава или је реч о необавезујућој политичкој декларацији са претежно симболичком функцијом.

Дилеме нема једино када сам уставотворац недвосмислено одреди правну природу преамбуле. Међутим, такви уставни су ретки. Обавезно дејство преамбуле предвиђају уставни свега петнаестак држава.² Примера ради, уставотворац Турске (1982) изричито је навео да „преамбула у којој су прокламовани основни принципи на којима је заснован Устав,

1 Holmes vs. Jennison et al., 39 U.S. (14 Pet.) 540 (1840).

2 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 (Микић, 2014: 436).

јесте интегрални део Устава“ (члан 176). Прецизнији је био уставотворац Папуа Нове Гвинеје (1975) који је предвидео 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 Устава Папуа Нове Гвинеје нема непосредно правно дејство, већ она има правно релевантан значај само као помоћно средство приликом тумачења уставних норми.

Када је реч о преамбулама чије правно дејство уставотворац није одредио, у теорији су се искристалисала три начина размишљања о њиховој правној природи. Према првом гледишту, преамбула је свечана политичка декларација и својеврсни увод у нормативни део устава, због чега јој недостаје оперативна правна вредност. Друго гледиште преамбули приписује ограничени правни значај и то само као помоћном средству за тумачење нејасних уставних норми, будући да их позиционира у одговарајући друштвено-политички контекст. Напоследку, сагласно трећем гледишту, преамбула је интегрални део устава и њено правно дејство је изједначено са нормативним делом устава.

Класична доктрина уставног права је преамбули устава оспоравала правно обавезујућу снагу. Више аргумената је истицано у прилог тој тези и они су се подједнако односили на формална и материјална обележја преамбуле. Најпре, полазило се од саме природе преамбуле и њене улоге у структури правног акта. Етимолошко порекло преамбуле јесте у латинском језику и речи *praeambulum* са значењем „који претходи“. Отуда, преамбула се може разумети као својеврсна претходница правном акту у коју његов доносилац уноси оне елементе који су непримерени и несвојствени садржини самог правног акта. Наиме, према општеприхваћеном схватању, преамбула је свечани, уводни текст који претходи уставу, закону, другом правном акту или декларацији, са значајним политичким импликацијама, у коме се наводе сврха и разлози за усвајање тог акта или указује на поступак његовог усвајања. Дакле, сама потреба да нешто буде издвојено из правног акта сведочи о његовој другачијој вредности, те отуда и правној ирелевантности. У класичној француској теорији преамбули се оспоравало правно дејство углавном из тог формалног разлога. Наиме, сагласно традиционалном начину промишљања у француској уставноправној књижевности, преамбула је одељена од осталог текста устава, и када су се грађани непосредно изјашњавали о Уставу из 1958. године они су били уверења да преамбула није део устава (Frosini, 2012: 66).

У складу са таквим начином размишљања једна група аутора је своје аргументе заснивала на аналогiji између преамбуле устава и прембуле

закона (Јовичић, 1977: 124). Наиме, поједини закони, такође, садрже преамбулу у којој се изражавају мотиви за доношење нових законских решења, као и циљеви које би њиховим усвајањем требало испунити. Премда не чине преовлађујуће својство структуре тих аката, преамбуле закона су чешће у Канади и Аустралији, него у другим државама (Roach, 2001: 12–159; Winckel, 1999: 184–210). Будући да влада општеприхваћен став да преамбула закона нема нормативни карактер и да не располаже правном обавезношћу, аналогно се закључује и да преамбула устава нема правно обавезујуће дејство. Тај аргумент је посебно распрострањен у америчкој правној литератури (Frosini, 2012: 52–53). Сагласно таквом резонувању, правно дејство Преамбуле Устава САД се не може сматрати изузетком, већ се она подводи под општи правни режим структуре обичних закона (Himmelfarb, 1991–1992: 130). Основни недостатак таквог теоријског приступа јесте у томе што он пренебрегава разлике које постоје између устава, као основног закона, и обичних закона усвојених у редовној законодавној процедури. Док је закон оперативни правни акт, устав је правно-политички акт у коме један део норми може бити програмско-декларативног и идеолошког карактера. Према томе, далеко мањи раскорак јесте између преамбуле и нормативног дела устава, него што је то случај између преамбуле и закона. Преамбула закона има примарно информативну сврху, док преамбула устава може имати и правно релевантан садржај, а то не треба остати занемарено.

Поједини аутори своје закључке заснивају на формалној позицији преамбуле у структури уставног текста. Наиме, преамбула претходи тексту устава, па према томе она није његов саставни део. Речју Ратка Марковића, преамбула није уставни пропис ако претходи наслову устава, јер она није ни физички саставни део устава (Марковић, 2015: 43). Међутим, такав начин резонувања је валидан само у случајевима када преамбула заиста претходи самом називу устав. Упоредноправно посматрано, у мањем броју устава текст преамбуле се налази испред самог назива устав.³ Преовлађују уставни у којима је текст преамбуле саставни део устава, будући да ју је уставописац позиционирао иза наслова „устав“. У тим случајевима, формална позиција преамбуле у односу на назив устав више не може бити аргумент на основу кога ће се опредељивати њена правна природа. Према томе, тај формални аргумент не може бити од релевантнијег значаја приликом одређивања правне природе преамбуле.

У арсеналу формалних аргумената који преамбули оспоравају правно дејство, наводи се чињеница да се она по структури битно разликује

³ Према једном истраживању у свега 19 важећих устава преамбула се налази испред назива устав (Кутлешић, 2010: 62).

од нормативног дела устава. Уобичајено, преамбула се формулише у монолитном тексту који не садржи структуралне потцелине као што су чланови или параграфи. Таква природа преамбуле јесте последица потребе уставотворца да се поред нормирања уставне материје симболички и непосредно обрати грађанима ради бољег разумевања и оснаживања легитимитета новодонетог устава. Дакле, будући да се не састоји од чланова, као што је то случај са нормативним делом устава, преамбули се оспорава правно дејство. Осим тога, преамбулу одликује недовољна одређеност, односно непрецизност њених формулација, што противречи својствима правне норме (Јовичић, 1977: 125). Но, ни тај аргумент није претерано уверљив, јер се правно дејство једног акта не процењује на основу његове формалне структурираности. Наиме, оспорити правну природу преамбули из тог разлога, значило би истовремено порицање легитимитета англосаксонској и другој ваневропској правној техници, која се јасно разликује од европске по начину обликовања правног текста (Кутлешкић, 2010: 74). Према становишту Уставног суда Колумбије, без обзира на то што преамбула устава садржи превасходно вредности и принципе, то аутоматски не значи да она није правно обавезујућа, јер уставне одредбе могу бити формулисане на различите начине (Frosini, 2017: 624).

Будући да формални аргументи нису превише уверљиви, поједини аутори су оспоравање правног дејства преамбуле заснивали на њеним материјалним обележјима. Преамбула је свечани увод у текст устава, који је за уставотворца празан лист хартије за писање о слободној теми. Њена дикција је слободнија и ораторска, зато што се уставотворац непосредно обраћа грађанима у намери да дотакне њихове емоције приликом објашњавања суштине пројектованог уставног и политичког система и прокламовања визије добро установљеног друштва. Преамбула је својеврсни политички манифест, који има претежно легитимацијску функцију у односу на нормативни део устава. Она не прописује норме за људско понашање, због чега се закључује да јој недостаје правно релевантна садржина. Како је то Келзен закључио, преамбула има пре идеолошки него правни карактер и када би се она одбацила стварна садржина устава би остала непромењена (Келзен, 2010: 360). Истиче се још и то да преамбула указује на претпозитивне основне и/или верске истине неке политичке заједнице (Haberle, 2002: 185), она је својеврсни „академски увод“ у устав, „скуп декларативних изјава и начелних ставова, често програмског карактера, усмерених на примењивање у будућности“ (Јовичић, 1977: 125). Посматрано у контексту њене садржине, преамбула изражава „политичке, моралне и религијске идеје које устав намерава да

оствари“ (Келзен, 2010: 360), а покатакд обухвата и економску и социјалну материју. Отуда, имајући у виду њену превасходно неправну садржину, закључује се да преамбула нема правно дејство.

Несумњиво, из више разлога, аргумент везан за садржину преамбуле јесте изразито непоуздан и варљив. Преамбуле устава се, упоредноправно сагледано, међу собом битно разликују како по структури и обиму, тако и у односу на садржај и функције које остварују. Немали је број преамбула чија је садржина правно релевантног карактера. Осим тога, треба имати у виду и особеност уставне материје, због чега само мањи број уставних одредби може бити санкционисан, док претежнији број њих, због своје природе, није погодан за санкционисање. Такође, начелно посматрано, правну санкцију предвиђа само мањи број правних прописа. Према томе, формулације из преамбуле могу бити веома сличне, па чак и истоветне са уставним нормама које формулишу основне принципе уставног поретка. Уосталом, уставни који немају преамбулу у формалном смислу, по правилу, у уводним члановима нормативног дела текста имају норму неправног, декларативног карактера са садржином која одликује преамбуле. У такве примере се могу убројати уставни Данске (чл. 1–4), Италије (чл. 1–3), Норвешке (члан 1), Румуније (члан 1) и Шведске (чл. 1–2). Петер Хаберле (Peter Häberle) такве уставне норму назива „каталогом преамбуларних чланова“ (präambelartigen Katalog) (Frosini, 2012: 29). Отуда, поједини аутори праве разлику између преамбуле у формалном и преамбуле у материјалном смислу (Orgad, 2010: 715–716). Сагласно тој дистинкцији, преамбула у формалном смислу јесте увод у устав који је обично формално именован, а у садржинском смислу, преамбула не захтева посебну позицију у структури устава, већ специфичан садржај.

У савременој теорији, присутно је гледиште које почива на уверењу да све преамбуле нису истоветне, због чега је немогуће дати један уопштен и општеприхватљив одговор на питање о њиховој правној природи. Одговор се може дати тек после утврђивања њене садржине и одгонетања недоумице да ли преамбула садржи правно релевантан текст или не. Уколико је реч о правно релевантном тексту, преамбули се не може оспорити правно дејство. Прилика је да поменемо инспиративно промишљање Норберта Бобија (Norberto Bobbio) изречено у контексту преамбуле Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (Frosini, 2012: 147). Према његовом гледишту треба правити разлику између „преамбуле за“ (*preambles of*) и „преамбуле од“ (*preambles to*). У првом случају, преамбула се састоји од општих и уводних принципа који чине интегрални део документа, док у другом случају преамбула јесте само свечани увод правног акта у коме се наглашавају разлози његовог усвајања. Значај ове

дистинкције јесте у томе што Бобио указује на то да нису све преамбуле истоветне правне релевантности и да би требало суптилније приступити њиховој анализи. Међутим, основни проблем са његовом раздеобом јесте у томе што је значајан број преамбула устава мешовитог карактера и истовремено садржи основне вредности и принципе уставног уређења, али и елементе свечаног, претежно политичког карактера. Дакле, тај покушај разврставања преамбула није од значајније практичне вредности, јер су преамбуле устава по правилу на средокраћи две поменуто крајности.

Међу савременим ауторима све је више оних који афирмишу правну релевантност преамбуле. Ипак, и даље доминира теза да преамбула има превасходно ванправне функције (Симовић, Петров, 2018: 87–89), због чега јој се признаје само ограничени правни домашај. Преамбула не садржи правне норме, већ је део устава са политичким и идеолошким значајем, а њена улога се исцрпљује у поступку тумачења и примене уставних норми (Beinoravičius, Mesonis, Vainiutė, 2015: 139). Дакле, реч је о изнијансиранијем становишту према коме је преамбула интегрални део устава, међутим, „за разлику од осталих делова уставног текста, она нема класичан нормативни карактер. Другим речима, она не садржи уставноправне норме већ политичке ставове који су или могу бити полазиште за уставноправне норме“ (Фира, 2002: 63). Отуда, преамбула је део устава који омогућава позиционирање уставних норми у одређени историјски и политички контекст (Voermans, Stremmler, Cliteur, 2017: 44).

Све је присутније становиште да правно дејство преамбуле устава зависи превасходно од њене садржине. Према томе, преамбула ће имати правно дејство само ако је писана језиком који је близак језику норме и ако садржи правне принципе (Трнка, 2006, 44). Такође, уколико преамбула садржи конкретне обавезе за државне органе или друге субјекте, она је, неспорно, највише правне снаге (Орловић, 2019: 48). Унеколико чешће, преамбуле немају нормативни карактер, али у том случају имају значај за интерпретацију нормативног дела устава (Стојановић, 2007: 62). Поводом конкретног случаја, један од судија Уставног суда Пољске изнео је управо такав став: „преамбула, као интегрални део нормативног акта, истовремено помаже органу који примењује тај акт и грађанима да одреде и систематизују садржај заштићених вредности. Она је изузетно важан извор (средство) за телеолошко тумачење акта“ (Zbigniew Cieslak).⁴

У теорији се могу сусрести и искључива гледишта која почивају на уверењу да је преамбулу увек неопходно користити приликом тумачења уставних норми. Наиме, одредбе устава се без изузетка морају тумачити

4 Trybunał Konstytucyjny [Constitutional Court] May 11, 2007, No. K. 2/07.

у контексту преамбуле, а не само када је потребно појаснити нејасне и вишесмислене норме. Уставне норме треба тумачити и примењивати у светлости вредности и циљева прокламованих у преамбули (Rautenbach, 2012: 75). На тај начин, као помоћно средство за тумачење уставних норми, преамбула доприноси јединству устава, а уједно и укореењивању одређених уставних вредности (Станић, 2019: 130).

Најзад, друга крајност приликом одређивања правне природе преамбуле јесте гледиште према коме се тај део устава третира потпуно равноправно са нормативним делом уставног текста. Наиме, како је то забележио Жорж Ведел (Georges Vedel), преамбула је истовремено и у истом поступку усвојена са нормативним делом устава, због чега се закључује да она има исту правну снагу као и он (Vedel, 2002: 326). У контексту Устава Француске од 1958. године, Доминик Русо (Dominique Rousseau) наглашава да је преамбула истовремено са нормативним делом Устава била стављена на референдум, тако да је реч о јединственој целини о којој су се грађани изјашњавали (Rousseau, 2006: 125). Осим тога, као други аргумент, Русо наводи да је Уставни савет добио надлежност контроле уставности закона и да он није био ограничен искључиво на уставни текст као мерило уставности. Јер, ако се Уставни савет не би ослањао на преамбулу као на мерило уставности, законодавац би могао да задире у неприкосновену сферу људских права, будући да Устав од 1958. године не садржи њихов каталог. Такав начин размишљања није био нов, јер су ту идеју утемељили класици француске уставноправне теорије Леон Диги (Léon Duguit) и Морис Орију (Maurice Hauriou) када су разматрали правно дејство Декларације о правима човека и грађанина из 1789, на коју се уосталом позива и преамбула Устава од 1958. године. Према њиховом мишљењу, Декларација заједно са Уставом Француске из 1791. године, резултат је истоветног процеса утемељења модерне државе, при чему оба акта имају исти извор легитимације: Уставотворну скупштину (Frosini, 2012: 65–66). Према да је било мишљења да не садржи прецизне и извршне правне норме, већ искључиво филозофске принципе (Esmein, 1921: 553), за Дигија није било дилеме да је неуставан сваки закон који није у складу са Декларацијом о правима (Duguit, 2007: 218). Треба нагласити и то да је та расправа у Француској била актуелна све до 1971. године, када је Уставни савет признао правно дејство преамбуле и искористио је као мерило уставности закона.

Резимирајмо напоследку, реч је о становишту које правним актима признаје интегрални карактер и то првенствено на основу његових формалних својстава – доносиоца и поступка (Кутлешић, 2010: 75). Друкчије исказано, будући да се преамбула доноси од стране уставотворног органа у

уставотворном поступку, не може се оспорити уставноправни ранг њене садржине. Предност овог гледишта јесте у томе што оно истовремено обезбеђује објективност, правну сигурност и једнакост у примени и оцени (Кутлешић, 2010: 75). Уосталом, како се бележи у савременој уставноправној књижевности, када су већ исписане, извесно је да постоји неки разлог зашто речи преамбуле претходе нормативном тексту устава. Колико год свечано и реторички звучала, преамбула је ту да нас подсећа зашто је устав донет (Frosini, 2017: 628).

3. Правно дејство преамбуле у упоредном конституционализму

Упоредноправно посматрано, уочава се све снажнији тренд употребе преамбуле устава у (уставно)судском одлучивању. Већи је број држава у којима се преамбула користи као једно од допунских средстава за тумачење нејасних уставних норми. Но, приметан је пораст и оних држава у којима је преамбула изједначена са нормативним делом устава и користи се као мерило уставности закона. Отуда, у овом одељку ће бити указано на најзанимљивије примере из упоредноправне праксе.

Досадашња судска пракса САД указује на ограничен домашај правне релевантности преамбуле Устава. Према су неспорне њене симболичке и едукативне функције као дела уставног текста, судови су се ретко позивали на преамбулу приликом доношења одлука (Orgad, 2010: 719). При томе, преамбули се приписује само улога помоћног средства у процесу тумачења уставних норми, али не и правно обавезујуће дејство у смислу самосталног извора уставних права грађана. Најпознатији случај у коме је утврђена правно необавезујућа природа преамбуле десио се 1905. године када је осуђено лице покренуло поступак уставности закона, усвојеног у држави Масачусетс, са образложењем да он противречи правима која су заштићена преамбулом. Према оцени суда, без обзира на то што се у њој наводе општи циљеви због којих је донет Устав, преамбула није извор ниједног овлашћења које је поверено влади САД. Постоје само она овлашћења која су изричито поверена у нормативном делу Устава.⁵ Та одлука је искључила могућност да преамбула буде коришћена као мерило уставности закона (Frosini, 2012: 57). Ипак, поменути став није поткрепљен одговарајућим образложењем, а како је забележено у теорији, констатација да грађани не располажу уставним правима која су непосредно изведена из преамбуле, не значи изричито да је преамбула мањег значаја од осталих уставних норми, нити претпоставља да је она необавезујући део устава (Orgad, 2010: 720).

⁵ Jacobson v. Massachusetts, 197 U.S. 11 (1905).

Премда су формулације у којима се у судским одлукама помиње преамбула неконзистентне, реторичке и не јемче независно уставно право, досадашња судска пракса ипак указује на правну релевантност преамбуле (Orgad, 2010: 720). Наиме, судови су израз „ми народ“ користили да би одредили границе примењивости устава, а такође и да би назначили да су грађани, а не федералне јединице, извор федералне власти (Orgad, 2010: 720). Такође, примера ради, израз „предвиђање заједничке одбране“ послужио је за проширивање надлежности Конгреса и као основ за искључивање из држављанства (Orgad, 2010: 721). Сумирајмо речима да повремено коришћење преамбуле приликом уставносудског резоновања наводи на закључак да преамбула није независан извор права, али се истовремено не може потпуно порећи њена уставноправна релевантност, јер се у значајном броју случајева Врховни суд позивао на преамбулу да би оснажио своју одлуку.

Дилема о правном дејству Преамбуле Устава Француске од 1958. трајала је до одлуке Уставног савета из 1971. године када је преамбули призната правно обавезујућа снага, као независном правном извору људских права. Наиме, Устав Пете француске републике 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. Иницијално, преамбула није сматрана делом Устава, нити јој је придавана обавезујућа правна снага. Међутим, то је промењено одлуком Уставног савета од 16. јула 1971. године, када је акт парламента проглашен неуставним зато што је повредио право на удруживање, један од основних принципа „признатих законима Републике“.⁶ Реч је о формулацији коју не садржи Устав Пете републике, већ преамбула Устава од 1946. године. Та одлука је означила праву политичку револуцију у односу на традиционални принцип француског конституционализма о неприкосновености закона, због чега је у теорији прозвана „духовним наследником“ знамените одлуке Врховног суда САД у предмету *Marbury v. Madison* (Haimbaugh, 1974: 926). Поменимо још и то да се у одлуци из 1973. године Уставни савет, у поступку уставносудске контроле закона о опорезивању, позвао на Декларацију права човека и грађанина из 1789. године ради заштите принципа једнакости пред законом.⁷ Премда је своју одлуку могао да заснује и на повреди принципа једнакости кога предвиђа члан 2 Устава од 1958. године, Уставни савет се ипак позвао на текст Декларације.

6 Décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971.

7 Décision n° 73-51 DC du 27 décembre 1973.

Одлука Уставног савета из 1971. године је преамбулу Устава Пете француске Републике претворила у, метафорично исказано, руску лутку бабушку (Granger, 2011: 4). Та метафора указује на вишеслојност преамбуле Устава која је утицала на развијање „блока уставности“ (*bloc de constitutionnalité*). Наиме, „блок уставности“ као мерило за контролу уставности, поред нормативног дела Устава 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 животной средини из 2004. године (Pactet, Mélin-Soucramanien, 2009: 536–539).

Према првобитном гледишту Врховног суда Индије преамбула није део Устава.⁸ Међутим, у готово револуционарној одлуци у случају *Kesavananda Bharati v. State of Kerala* из 1973. године, Врховни суд је заузео став да је преамбула саставни део устава и да има правно обавезујуће дејство. Непосредна последица становишта да је преамбула интегрални део устава подразумева да она може бити промењена у ревизионом посутпку, само под условом да се не мењају њене основне одлике. Јер, према гледишту суда, грађевина индијског устава заснована је на основним елементима израженим у преамбули. Уколико се неки од тих елемената измести структура неће опстати и то не би био истоветан устав, услед промене његовог идентитета (Habib, 2016: 665).

Када је реч о преамбули Основног закона Немачке изнета је оцена да она начелно нема правну снагу у уставном праву те државе (Orgad, 2010: 725–726). Међутим, у појединим одлукама, Уставни суд се ослањао на преамбулу као на средство тумачења уставних норми. Приликом одлучивања о уставности споразума са Источном Немачком, због тврдње да се њиме повређује клаузула о реунификацији из Преамбуле, Уставни суд је 1972. године донео одлуку у којој је навео да преамбула Основног закона нема само политички значај, већ да има и правну садржину.⁹ Отуда, „реунификација јесте уставна заповест“, али је Уставни суд нагласио да је постојећи уговор само почетни корак за будући однос Источне и Западне Немачке и да он политичким властима даје велику слободу за предузимање даљих акција које треба да воде реунификацији Немачке. Када је реч о релативно скорашњим одлукама Уставног суда незаобилазан је случај „Лисабон“ из 2009. године.¹⁰ У њему се констатује да „уставна обавеза стварања уједињене Европе, која проистиче из члана 23, став 1

8 Re. Berubari Union and Exchange of Enclaves. [1960] 3 S.C.R. 250.

9 BVerfGE 36, 1 2 BvF 1/73.

10 BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. (1—421).

Основног закона и његове преамбуле, значи посебно да немачки уставни органи немају политичку дискрецију да одлучују о томе хоће ли да узму учешћа у европским интеграцијама или не”, премда би таква одлука за последицу могла да има сужен обим надлежности савезне државе.

Инспиративна за анализу јесте судска пракса Ирске у којој су се судови позивали на преамбулу устава као на средство за разумевање духа устава у поступку његовог тумачења.¹¹ Сагласно преамбули, грађани су донели Устав да би тежили општем добру, уз уважавање мудрости, правде и милосрђа, тако да би се достојанство и слободе појединаца могле остварити.¹² Анализа судске праксе сведочи о томе да су се од најранијих дана Устава Ирске судови константно враћали преамбули као индикатору уставних вредности ради препознавања разлога за доношење устава приликом тумачења појединих његових одредби. Упућивање преамбуле на људско достојанство јесте било од значаја у различитим сферама, попут: права на правично суђење, кажњавања, једнакости, приватности, аутономије, образовања, пријема избеглица и слободе кретања (Hughes, 2014: 21). Заправо, садржина преамбуле јесте водиља за тумачење свих уставних одредби у контексту променљивих околности (Cannon, 1995: 32). У једној од таквих, релативно скорашњих, одлука Врховног суда Ирске истакнуто је да „не сме бити заборављено да преамбула Устава прокламује ваљан друштвени поредак и слободу, тако да држава има обавезу да заштити права жртава.¹³ То подразумева уставно право на неповредивост телесног интегритета. Држава има обавезу да установи делотворан кривичноправни оквир који ће обезбедити адекватну заштиту права жртава. Како је примећено, без обзира на то што се у значајнијем броју својих одлука Врховни суд позива на преамбулу, досадашња пракса ипак потврђује да ниједна одлука није донета само због неусаглашености са преамбулом Устава (Winckel, 2000: 154). Према томе, преамбула се првенствено користи да би се реторичким и емотивним примесима оснажила усвојена одлука (Frosini, 2012: 84).

11 McGee v AG [1973] IESC 2, [1974] IR 284 (19 December 1973) and Norris v AG [1983] IESC 3, [1984] IR 36 (22 April 1983) through McGimpsey v Ireland [1990] IESC 3, [1988] IR 567 (1 March 1990), AG v X [1992] IESC 1, [1992] 1 IR 1 (5 March 1992) and In re Article 26 and the Regulation of Information (Services outside the State for the Termination of Pregnancies) Bill 1995 [1995] IESC 9, [1995] 1 IR 1 (12 May 1995) to Laurentiu v Minister for Justice [1999] IESC 47, [1999] 4 IR 26 (20 May 1999) and A v The Governor of Arbour Hill Prison [2006] IESC 45, [2006] 4 IR 88 (10 July 2006).

12 McGee v AG [1973] IESC 2, [1974] IR 284 (19 December 1973).

13 A. Applicant v. The Governor of Arbour Hill Prison Respondent [2006] IEHC 169, [2006] No. 694 SS; [2006] IESC 45 [S.C. No. 205 of 2006].

Ограничен правни домашај одликује и преамбулу Устава Јужноафричке Републике. Наиме, Уставни суд те државе је потврдио да преамбула има статус водиле приликом тумачења Повеље о правима. Дакле, она сама није извор људских права, али је инспирација за њих, будући да се људска права тумаче у светлу вредности које прокламује преамбула. Илустративан је случај *Ferreira v. Levin* из 1995. године у коме је Уставни суд читајући Устав као целину, заједно са преамбулом, речи слобода придао унеколико екстензивније значење од онога које би допуштало њено изоловано тумачење (Hughes, 2014: 21).

Премда њена пракса на овом пољу није толико богата, у Украјини се једном приликом Уставни суд позвао на преамбулу ради потврђивања уставности акта којим се предвиђа употреба украјинског као државног језика. У питању је био акт који је донет у намери сузбијања коришћења других језика, и то првенствено руског.¹⁴

Преамбула Устава Естоније, у којој се наводи да је естонски народ обавезан да очува естонску нацију и њену културу, послужила је Врховном суду да потврди уставност акта који је предвиђао адекватно знање естонског језика као предуслова за избор у веће локалне самоуправе.¹⁵ Сагласно преамбули Устава један од циљева државе јесте јемство очувања естонске нације и културе. Естонски језик је суштински сегмент естонске нације и културе, тако да би њихово очување без њега било немогуће.¹⁶ Реч је о једној од основних вредности Устава, која је постала правно обавезујући принцип (Narits, 2002: 14). Како се закључује, преамбула може бити мерило оцене уставности закона који нису у складу са основним принципима који су у њој прокламовани (Frosini, 2012: 105).

У Северној Македонији преамбула је послужила Уставном суду да оправда ограничење слободе политичког удруживања, јер су поједине активности сматране за супротне вредностима израженим у преамбули (самоодређење македонског народа). Наиме, уставни суд Северне Македоније је донео одлуку о поништавању статута и програма удружења грађана са седиштем у Охриду, са образложењем да су њихове активности усмерене на насилно рушење уставног поретка и распламсавање националне и верске мржње и нетрпељивости.¹⁷ Један од најспорнијих ставова било је то што је са гледишта бугарског национализма македонска нација оквалификована измишљеном србо-комунистичком творевином да би се та територија

14 UKR-2000-1-002. (Ograd, 2010: 725).

15 Riigikohus [Supreme Court of Estonia], constitutional-judgment 3-4-1-7-98.

16 Riigikohus [Supreme Court of Estonia], constitutional-judgment 3-4-1-1-98.

17 Одлука Уставног суда Македоније, У. бр. 168/2000.

прикључила југословенској држави. Таквим становиштем, према Уставном суду, негира се право на слободно изражавање националне припадности македонског народа. Као мерило за оцену уставности статута и програма удружења грађана „РАДКО“, Уставни суд је користио и преамбулу Устава која је садржала тврдњу да је Македонија конституисана као држава македонског народа.

Уставни суд Босне и Херцеговине је преамбули Устава придао истоветно правно дејство које има и његов нормативни део. Одлуку која је изазвала велику пажњу, па и контроверзне реакције, Уставни суд није засновао на једном начелном гледишту, већ је различито образложио своје ставове у погледу правне релевантности преамбуле Устава Босне и Херцеговине и преамбуле Устава Републике Српске (Симовић, 2019: 93–109).¹⁸ Када је реч о преамбули Устава Босне и Херцеговине, Уставни суд је пошао од тезе да је реч о нетипичном уставу који је усвојен као део једног међународног споразума. Отуда, члан 31 Бечке конвенције о уговорном праву се примењује у тумачењу свих одредби Дејтонског споразума, укључујући и сам Устав. Сагласно поменутом члану, у циљу тумачења, контекст обухвата осим текста и његов увод, као и прилоге. Према томе, Уставни суд је закључио да се преамбула Устава Босне и Херцеговине сматра саставним делом Устава. Међутим, преамбула Устава Републике Српске се сматра саставним делом устава из других разлога. Наиме, текст преамбуле Устава Републике Српске је мењан амандманима XXVI и LIV,¹⁹ у којима се изричито истиче да „ови амандмани чине саставни део Устава Републике Српске“.

Издвојени примери из упоредног права указују на сву комплексност питања правне природе преамбуле, као и на чињеницу да је неодржива теза да је преамбула искључиво политичка декларација која има само симболичку, али не и правну релевантност. (Уставно)судска пракса појединих земаља је потврдила да је преамбула истог правног ранга са нормативним делом текста устава и да има и правно обавезујућу снагу.

4. Дилеме о правном дејству Преамбуле Устава Републике Србије

Расправа о правној природи преамбуле добија посебан значај у контексту Устава Републике Србије, јер се због њене садржине преамбула одређује најконтроверзнијим делом Устава.

Сагледано са становишта класичне доктрине уставног права и формалне структуре устава, преамбула нема правно дејство будући да претходи

¹⁸ Одлука Уставног суда БиХ, бр. 5/98-III.

¹⁹ Сл. гласник Републике Српске, бр. 28/94, 21/96.

називу самог акта (устав). Међутим, с обзиром на то да формална позиција преамбуле у структури устава не одређује нужно њену правну природу, потребно је анализирати садржину преамбуле да би се утврдила њена уставноправна релевантност.

Садржина преамбуле Устава Републике Србије није типична. Уставотворци, најчешће, у настојању да оснаже социолошке функције преамбуле наводе читав низ различитих елемената који могу да обезбеде што снажнији легитимитет устава. Међутим, преамбула Устава Републике Србије је једнострана и усмерена првенствено на утврђивање територијалног идентитета државе. 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 преамбула (Law, 2016: 212). Ради боље илустрације, преамбула Устава Републике Србије се налази иза преамбула устава Северне Кореје, Кине, Вијетнама и Никарагве. Чак је и у хрватској литератури указано на скроман садржај преамбуле Устава Републике Србије, будући да се наводи само државна традиција српског народа, без било каквог спомињања врло дуге државотворне и уставне баштине српског народа од почетка XIX века (Vukas, 2013: 1246).

Преамбула Устава Републике Србије се састоји из деклараторних и прескриптивних елемената. У деклараторне елемента спада позивање уставотворца на државну традицију српског народа која има за циљ да пружи легитимацијски основ за доношење устава. 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 Србији. У складу са тим, у преамбули се прокламује да је Устав дело суверене власти која потиче од грађана.

У ред прескриптивних елемената преамбуле сврстава се тврдња да је Покрајина Косово и Метохија саставни део територије Србије. Уставотворац је затим пројектовао да Покрајина Косово и Метохија ужива положај суштинске аутономије у оквиру Србије. Напослетку, предвиђају се уставне обавезе свих државних органа да заступају и штите државне интересе Србије на Косову и Метохији у свим унутрашњим и спољним политичким односима.

Имајући у виду да преамбула садржи прескриптивне елементе не може се оспорити њено обавезујуће правно дејство. У прилог таквог закључка могу се навести и уставне одредбе о ревизионој власти. Наиме, преамбула

се, уз још шест категорија уставних одредби, мења по тежем ревизионом поступку који подразумева одржавање референдума (Симовић, 2017: 63–89). Дакле, утврђујући посебну уставноправну заштиту преамбуле, уставотворац је нагласио и њену уставноправну релевантност.

Истовремено, преамбулу треба сагледати и према садржини нормативног дела уставног текста, будући да упоредно право познаје и такве примере устава у којима постоји значајан раскорак између садржине преамбуле и нормативног дела устава. Дешава се да преамбула буде трансформисана у политички слоган који може да „избагателише“ устав уколико њена обећања битније одударају од нормативног текста који следи. Тада се јавља ризик да преамбула изазове супротне ефекте од жељених, стварајући цинизам и неповерење међу грађанима (Roach, 2001: 148). Такав случај није са преамбулом Устава Републике Србије јер у преамбули није садржано ништа више од оног што је већ наведено у нормативном делу Устава. Наиме, у нормативном делу Устава такође је предвиђено да АП Косово и Метохија ужива суштинску аутономију која тек треба да се уреди посебним законом (члан 182, став 2). Председник Републике, приликом ступања на дужност полаже заклетву којом се обавезује да ће „све воје снаге посветити очувању суверености и целине територије Републике Србије, укључујући и Косово и Метохију као њен саставни део“ (члан 114, став 3). Поред тога, Устав предвиђа да је територија Републике Србије јединствена и недељива (члан 8, став 1), као и да је правни поредак јединствен (члан 4, став 1). Отуда, премда има правно релевантан садржај, преамбула Устава Републике Србије не установљава неко ново или додатно уставно право или обавезу која већ није садржана у нормативном делу.

Закључујемо да доминира симболичка функција преамбуле Устава Републике Србије. 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. Отуда, изражавамо уверење да је намера уставотворца била да недвосмислено саопшти да је Косово и Метохија, не само део територијалног интегритета, већ нераскидиви део националног, па тако и уставног идентитета.

5. Закључак

Нису све преамбуле истоветне. Сасвим умесним звучи разликовање чврстих (*hard*) и меких (*soft*) преамбула (Frosini, 2017: 628). Чврсте преамбуле су подједнаког правног дејства са уставним нормама, док меке преамбуле немају исто правно дејство са уставним нормама, а њихова уставноправна релевантност се огледа у томе што су оне помоћно средство приликом

тумачења уставних норми. Уједно, чак и у случајевима када јој се не признаје правна релевантност, преамбула устава је својеврсна политичка декларација која „поставља основе и оквир за будући законодавни рад“ (Јовичић, 1977: 131).

Упоредноправно сагледано, многе преамбуле су искључиво свечаног карактера. То обележје знатног броја преамбула навело је правне пуританце да их игноришу због уверења да оне нису оперативног карактера (Frosini, 2017: 604). Међутим, низ примера из упоредног конституционализма указује на чињеницу да преамбула није само политичка декларација, већ и да је правно релевантан део устава. У појединим државама преамбула је, уз нормативни део уставног текста, равноправно мерило за оцену уставности. Отуда, преамбула као уставноправни феномен не сме бити запостављена тема у научноистраживачким расправама. Јер, један начелан одговор на питање о правној релевантности преамбуле није могуће дати. Дилеме нема једино ако сам уставотворац одреди правни домашај преамбуле. У супротном, могуће је говорити само о правном дејству конкретне преамбуле устава, а оно зависи превасходно од њене садржине, али и од низа других фактора међу којима је од највећег значаја (уставно)судска пракса, при чему не треба умањити ни утицаје друштвено-политичког контекста и правне традиције државе.

Када је реч о Преамбули Устава Републике Србије, недвосмислено се може закључити да она има уставноправно релевантан садржај, а њено правно дејство је обавезујуће. Међутим, имајући у виду да су у Преамбули само изнова, и то свечанијим тоном, поновљене уставне вредности и обавезе које садржи и нормативни део Устава, у пракси не може доћи до разлике у ставовима о њеном правном домашају. У том смислу, изузев снажне симболичке функције коју остварује, не мора се инсистирати на нормативној функцији Преамбуле Устава Републике Србије, јер она не проширује домашај његовог нормативног текста.

Литература/References

- Vačić, A. (2013). Konstitucionalizam, historizam i postmodernizam. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*. 50(1). 1–15.
- Veinoravičius, D., Mesonis, G., Vainiutė, M. (2015). The role and place of the preamble in Lithuanian constitutional regulation. *Baltic Journal of Law & Politics*. 8(2). 136–158.
- Cannon, R. (1995). Matters of Irish Constitutional Debate: Originalism, Democracy and Natural Law. *Irish Student Law Review*. 5. 22–38.
- Chang, W.-C., Law, D. (2018). Constitutional Dissonance in China. U: Jacobsohn, G., Schor, M. (eds.). *Comparative Constitutional Theory*. Cheltenham UK, Northampton USA: Edward Elgar Publishing.
- Duguit, L. (2007). *Manuel de droit constitutionnel*. Paris: LGDJ.
- Esmein, A. (1921). *Éléments de droit constitutionnel français et compare*. Tome premier. Paris: L. Larose & L. Tenin.
- Фира, А. (2002). *Енциклопедија уставног права бивших југословенских земаља. Том IV Уставно право Босне и Херцеговине*. Нови Сад: Српска академија наука и уметности – Агенција „Мир“.
- Granger, M.-P. (2011). The Preamble(s) of the French constitution: Content, status, uses and amendment. *Acta Juridica Hungarica*. 52(1). 1–18.
- 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.
- Haimbaugh, G. (1974). Was it France’s Marbury v. Madison? *Ohio State Law Journal*. 35. 910–926.
- Himmelfarb, D. (1991-1992). The Preamble in Constitutional Interpretation. 2 *Seton Hall Constitutional Law Journal*. 127. 160–166, 193–201.

Hughes, A. (2014). *Human dignity and fundamental rights in South Africa and Ireland*. Pretoria: Pretoria University Law Press.

Јовичић, Ј. (1977). *О уставу*. Београд: Савремена администрација.

Келзен, Х. (2010). *Општа теорија права и државе*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.

Кутлешић, В. (2010). Преамбуле устава – упоредна студија 194 важећа устава. *Анали Правног факултета у Београду*. 2. 60–76.

Law, D. (2016). Constitutional Archetypes. *Texas Law Review*. 95(2). 153–243.

Марковић, Р. (2015). *Уставно право*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.

Микић, В. (2014). Функције преамбула савремених устава. *Правни записи*. 2. 432–447.

Narits, R. (2002). The Republic of Estonia Constitution on the Concept and Value of Law. *Juridica International*. VII. 10–16.

Orgad, L. (2010). The preamble in constitutional interpretation. *International Journal of Constitutional Law*. 8(4). 714–738.

Орловић, С. (2019). *Уставно право*. Нови Сад: Правни факултет Универзитета у Новом Саду.

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.

Rautenbach, I.M. *Constitutional Law*. Durban: LexisNexis.

Roach, K. (2001). The Uses and Audiences of Preambles in Legislation. *McGill Law Journal*. 47. 129–159.

Rousseau, D. (2006). *Droit du contentieux constitutionnel*. Paris: LGDJ.

Симовић, Д. (2019). Правни домаћај преамбуле устава у уставном систему Босне и Херцеговине. У: Лукић, Р. (ур.). *Право и врједности*. Источно Сарајево: Правни факултет. 93–109.

Симовић, Д., Петров, В. (2018). *Уставно право*. Београд: Криминалистичко-полицијски универзитет.

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.

Станић, М. (2019). Носилац суверености у уставним преамбулама. *Архив за правне и друштвене науке*, 1–2. 123–142.

Стојановић, Д. (2007). *Уставно право*. Ниш: Свен.

Trnka, K. (2006). *Ustavno pravo*. Sarajevo: Fakultet za javnu upravu.

Vedel, G. (2002). *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*. Paris: Dalloz.

Voermans, W., Stremmer, M., Cliteur, P. (2017). *Constitutional Preambles: A Comparative Analysis*. Cheltenham UK, Northampton USA: Edward Elgar Publishing.

Vukas, B. (2013). Правноповијесне референце у уставним преамбулама држава средње и југоисточне Европе у посткомунистичком раздобљу. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*. 63(5-6). 1233–1255.

Winckel, A. (1999). The Contextual Role of a Preamble in Statutory Interpretation. *Melbourne University Law Review*. 23(1). 184–210.

Winckel, A. (2000). *The Constitutional and Legal Significance of the Preamble to the Commonwealth Constitution, Past, Present and Future*. Melbourne: University of Melbourne.

Prof. Darko Simović, LL.D,
Full Professor,
University of Crime Investigation and Police Studies, Belgrade

THE LEGAL NATURE OF THE PREAMBLE TO THE CONSTITUTION

Summary

Although an integral part of most constitutions, the preamble has been on the margin of interest of legal studies for a long time. The key reason may rest on the fact that the legal nature of the preamble has not been fully determined and clarified yet. The process of determining and defining its legal nature is a delicate task, particularly considering that it is a phenomenon which lies at the junction between politics and law. Given the fact that most constitutions do not determine the legal effect of the preamble, the legal theory has engendered three distinct perspectives on the legal nature of the preamble. According to the first point of view, a preamble is a ceremonial political declaration and an introductory statement into the normative part of the constitution, for which reason it lacks the operative legal value. The second point of view attributes limited legal significance to the preamble, but only as an auxiliary tool for interpreting unclear constitutional norms, as it classifies them into a relevant socio-political context. According to the third point of view, the preamble is an integral part of the constitution and its legal effect is equal to the normative part of the constitution. The author suggests that any principal viewpoints and extremes should be avoided in drawing conclusions in this field because the legal nature of the preamble first and foremost depends on its content.

Keywords: constitution, preamble, constitutional court, constitutionalism, Republic of Serbia.