

Vladimir Mikić*

Status i uloga preambule u Ustavu Republike Srbije

Sadržaj

1. Uvod
2. Obeležja preambule URS iz ugla uporednog prava
3. Pravna dejstva preambule URS
4. Celishodnost rešenja usvojenih u preambuli URS
5. Dejstva izmene ili brisanja preambule URS
6. Zaključak

1. Uvod

Ustav Republike Srbije (URS, odnosno Ustav),¹ usvojen od strane Narodne skupštine Republike Srbije 30. septembra 2006. godine i potvrđen referendumom koji je održan 28. i 29. oktobra iste godine, sadrži preambulu. Kao što je bio slučaj i sa ranije važećim Ustavom (iz 1990. godine)², preambula URS prethodi naslovu ustavnog dokumenta, relativno je kratkog obima i u značajnoj meri ne odudara od sadržine normativnog dela ustavnog teksta. Ipak, u pogledu određenih svojih karakteristika, preambula je atipična.

Tekst preambule Ustava glasi:

„Polazeći od državne tradicije srpskog naroda i ravnopravnosti svih građana i etničkih zajednica u Srbiji,

polazeći i od toga da je Pokrajina Kosovo i Metohija sastavni deo teritorije Srbije, da ima položaj suštinske autonomije u okviru suverene države Srbije i da iz takvog položaja Pokrajine Kosovo i Metohija slede ustavne obaveze svih državnih organa da zastupaju i štite državne interese Srbije na Kosovu i Metohiji u svim unutrašnjim i spoljnim političkim odnosima,

građani Srbije donose [Ustav Republike Srbije]“.

* Autor je stručni saradnik Univerziteta u Beogradu i student doktorskih studija Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu.

¹ Ustav Republike Srbije, *Sl. gl. RS* 98/06.

² Ustav Republike Srbije, *Sl. gl. RS* 1/90.

Na prvi pogled, čitalac ne mora da prepozna odudaranje od standardnih obrazaca kojima se preambule odlikuju. Oni često podrazumevaju uopštene i za ovaj uvodni deo ustavnog teksta prihvatljive jezičke konstrukcije. Još je teže pretpostaviti da će tumač njenog sadržaja uspešno obaviti analitički zadatak, ukoliko pred sobom ne bude imao i tekst samog Ustava. Stoga je neophodno da se njen tekst dovede u vezu sa „preostalim“ delom Ustava i ispita odnos između vrednosti koje su promovisane u preambuli Ustava i u njegovom normativnom delu. Na taj način biće utvrđeno da li preambula Ustava obavlja funkciju koja se tom delu ustavnog teksta inače dodeljuje. Preciznije, videće se da li je na primeru URS ispunjena svrha preambule, onako kako je ona prepoznata i prihvaćena u savremenom ustavnom pravu. Cilj ovog rada sastoji se u utvrđivanju opravdanosti postojanja preambule URS u njenom sadašnjem obliku i sadržaju, a ključni metod predstavlja dovođenje njenih funkcija (i vrednosti) u vezu sa ulogom koja preambulama pripada.

Prvi deo rada biće posvećen ispitivanju strukture preambule URS. Iako to pitanje nije od neposrednog značaja za odgovore koji se traže, od koristi bi bilo ispitati i pravna dejstva preambule URS. Zato je utvrđivanju njenih normativnih svojstava i pravne primenjivosti posvećen naredni deo rada. Adekvatnost tekstualnog rešenja preambule, u odnosu prema sadržini i opštim obeležjima URS, biće analizirana u trećem delu rada. Poglavlje koje prethodi zaključnim razmatranjima namenjeno je utvrđivanju dejstava eventualne izmene teksta preambule (odnosno njenog uklanjanja u celini) na postojeći ustavnopravni okvir u Republici Srbiji.

2. Struktura preambule URS

Ustavni dokument je tekst pravne, ali i političke prirode, odnosno porekla. Istina je da je svaki ustav „pravni akt“ – iz čega sledi da „u njemu preovlađuje normativni govor i način izražavanja“.³ Ipak, njegovim pažljivim čitanjem može se steći uvid u temelje političkog sistema zajednice, njene dominantne vrednosne orijentacije i, uopšte, njenu „svrhu“.

U tekstovima preambula često se nalazi sadržaj koji obično ne spada u domen ustavne regulative, pa ni pravnih propisa uopšte. Ustav je propis koji se nalazi na granici između – sa jedne strane – slobodnije formulisane političke definicije društva i – sa druge – formalnog uobličavanja njegovih prednormativnih obeležja u jedan koncizan pravni tekst. Ova granica je podložna promenama unutar svakog pojedinačnog društva, shodno njegovoj internoj ustavnoistorijskoj dinamici.

Položaj i funkcije preambule u svakom ustavnom dokumentu potvrđuju ovo gledište, jer se tom delu ustava pripisuje pretenzija da najneposrednije izrazi one ključne kategorije koje „objašnjavaju“ čitav ustav. Preambula, dakle, kao „predgovor“, odnosno „uvod“ u ustavni tekst, odlikuje se dikcijom koja je „slobodnija, više oratorska i svečana“.⁴ Ona se prepoznaje i po odsustvu tipizacije u uobičajenoj formi članova, a jedna od njenih primarnih funkcija je da se sadržaj ustavnog dokumenta ispravno protumači.

S obzirom na postojeće klasifikacije preambularnih tekstova, kao i na svojstva kojima se inače odlikuju preambule, može se, najpre, primetiti da se URS ubraja u značajnu većinu važećih ustavnih dokumenata samim tim što sadrži preambulu. Ipak, činjenica da se tekst preambule

³ R. Marković, *Ustavno pravo i političke institucije*, Beograd 2001, s. 9.

⁴ Marković (bel. 3), s. 9.

nalazi ispred naziva samog akta („građani Srbije donose Ustav“) svrstava URS u ubedljivu manjinu ustavnih dokumenata.⁵ Preambula URS, naime, „sistematizovana je pre normativnog dela Ustava i od njega je jasno odvojena“. ⁶ Pored toga, URS se ubraja i u malobrojnu kategoriju ustavnih dokumenata kojima ne prethodi sam naziv „preambula“. ⁷ URS nije razrešio pitanje odnosa normativnog dela teksta sa preambulom (pa, time, ni pitanje njene pravne prirode), te je po tom svom svojstvu uvršten u nadmoćnu većinu ustavnih dokumenata. ⁸ Najzad, obim teksta preambule URS ne prelazi više od jedne stotine reči, što je ubraja među ispodprosečne (odnosno one preambule koje nisu opširne). ⁹

Kada je reč o samoj sadržini preambule, prepoznaju se 3 deklarativna (apstraktna) i 3 konkretna¹⁰ elementa. U prvu grupu treba uvrstiti: (1) navođenje „državne tradicije srpskog naroda“ i (2) „ravnopravnosti svih građana i etničkih zajednica u Srbiji“ kao polaznih osnova konstituisanja državne (političke) zajednice, odnosno (3) isticanje teze da građani čine *pouvoir constituant*, odnosno da je donošenje Ustava čin njihove suverene volje. Sa druge strane, u konkretne elemente preambule uvrštavaju se: (1) formulacija prema kojoj je „Pokrajina Kosovo i Metohija sastavni deo teritorije Srbije“, (2) teza da ta pokrajina uživa „položaj suštinske autonomije u okviru suverene države Srbije“ i (3) posledica ovakvog stanja stvari koja se sastoji u ustavnoj obavezi poverenoj svim državnim organima da „zastupaju i štite državne interese Srbije na Kosovu i Metohiji u svim unutrašnjim i spoljnim političkim odnosima“.

Kod procene uporednih karakteristika elemenata preambule koji su označeni kao „deklarativni“, treba reći da URS ne predstavlja naročiti izuzetak, uzimajući u obzir brojnost ustava koji imaju analogne formulacije. Naime, vrednosti političkog društva koje imaju ulogu da podsete na istoriju državnosti (ili da pruže smernice za budućnost) određene grupe građana (ili celine populacije određene države) ne mogu se svrstati u strogo pravne okvire analize. Reč je o „funkciji mosta u vremenu“¹¹, koju sadrže preambule brojnih modernih ustavnih akata.¹² Istina, izričito isticanje ravnopravnosti građana (a posebno – etničkih zajednica) predstavlja nešto ređi slučaj u uporednoj praksi. Sa druge strane, isticanje da građani usvajaju ustavni akt ne predstavlja retkost, osobito u slučaju kada ustavni akt biva potvrđen na neposrednom,

⁵ V. Kutlešić, Preambule ustava – uporedna studija 194 važećih ustava, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, Beograd 2/2010, ss. 62-63.

⁶ M. Pajvančić, *Komentar Ustava Republike Srbije*, Beograd 2009, s. 9.

⁷ Kutlešić (bel. 5), s. 63.

⁸ Kutlešić (bel. 5), s. 69.

⁹ Kutlešić (bel. 5), s. 44.

¹⁰ Upotreba atributa „konkretni“ za poslednja 3 navedena elementa ima ograničenu funkciju. Naime, ovi elementi preambule odlikuju se „konkretnošću“ tek u meri u kojoj je njihova sadržina manje apstraktna u odnosu na one elemente koji su čisto deklarativni. Malo (ili nikakvo) uporište sadržaja „konkretnih“ elemenata u realnom stanju stvari čini da ova podela, ipak, ima limitiranu svrhu.

¹¹ P. Häberle, *Ustavna država*, Zagreb 2002, s. 186.

¹² Ustav Republike Makedonije iz 1991. godine naglašava „državnopravne tradicije“ i „ustavnopravni kontinuitet“ sa prethodnim oblicima nacionalnog političkog konstituisanja, dok Ustav Republike Hrvatske iz 1990. pobraja dokumente i značajne političke događaje u istorijskom pregledu koji obuhvata brojne vekove. Sličnu preambulu sadrži i Ustav NR Kine iz 1982, koja najavljuje ustavni dokument „jedne od zemalja sa najdužom istorijom na svetu“, dok se preambula Ustava Republike Poljske iz 1997. diči „hiljadugodišnjim nasleđem“ zemlje. Ustav Republike Slovačke iz 1992. oslanja se u preambuli na „vekovite iskustva u borbi za nacionalno postojanje i državnost“. Dugu borbu konstitutivnog naroda za slobodu ističu još i: Ustav Republike Estonije iz 1992, Ustav Republike Litvanije iz 1992, Ustav Republike Moldavije iz 1994, Ustav Nikaragve iz 1987. i Politički ustav Perua iz 1993.

referendumskom izjašnjanju građana, što je bio slučaj i sa URS. Autori preambula često osećaju potrebu da naglase konstitutivne elemente ustavotvorne zajednice. To je slučaj kada se radi o „građanima“, „naciji“, ili drugim zajednicama kao nosiocima suvereniteta. Posredna legitimizacija (ustavotvornog ili redovnog) parlamenta kao donosioca ustava najčešće se, ipak, ostvaruje korišćenjem fraze „narod“,¹³ kojom se, u samom uvodu, poslužio i autor preambule URS, dodajući mu odrednicu koja se odnosi na većinsku etničku populaciju u zemlji.

Kada je reč o konkretnim elementima preambule URS, slične formulacije nije lako pronaći u drugim ustavima. To se na prvom mestu odnosi na isticanje određenih pravno-političkih entiteta (država članica federacije, pokrajina, ili drugih autonomnih celina u sastavu države) kao sastavnih delova jedinstvene države. Posebnu retkost predstavlja bliže određivanje statusa takvih entiteta u odnosu na celinu ustavnopravnog poretka. Nešto je češća praksa da se pobroje izvesne obaveze ustavnih organa, ali se one izuzetno retko – i u sasvim drugačijem obliku od onog koji je prisutan u preambuli URS – odnose na pitanja teritorijalne celovitosti određene države.¹⁴

Dakle, preambula URS može se podeliti, prema svojim uporednopravnim karakteristikama, na dva dela. Deklarativni elementi „liče“ na tekstualne obrasce prisutne u značajnom broju preambula, dok elementi u kojima se navodi Autonomna pokrajina Kosovo i Metohija, njen status u okviru Republike Srbije, kao i obaveze državnih organa u odnosu prema tom statusu, ne spadaju u uobičajene.

3. Pravna dejstva preambule URS

Funkcije preambula mogu biti podeljene na dve grupe. Jedan skup funkcija uklapa se u sliku ustava kao pravnog propisa i pomaže da se određeni instituti, odnosno pojedinačne ustavne odredbe bolje protumače i lakše shvate. Druga grupa funkcija „odskake“ od sadržine razumljivog, konvencionalnog tekstualnog ustavnog obrasca, ili pravne terminologije uopšte. Zbog toga se važno pitanje u vezi sa položajem preambule u ustavnom dokumentu sastoji u utvrđivanju razlike između pravnog i političko-deklarativnog u njenoj sadržini. Odgovor na pitanje koji je od ovih elemenata pretežniji odrediće i stepen pravne obaveznosti preambule.

Pitanje pravne prirode preambule ne postavlja se tek kod veoma malog broja važećih ustava. Stoga su shvatanja o pravnoj prirodi preambule ustava izgrađena u ustavnoj teoriji i sudskoj praksi. Najbrojniji su strani pisci koji preambuli odriču pravnu prirodu, odnosno obaveznost. Međutim, ima pisaca koji konstatuju da, pošto nisu sve preambule iste, u zavisnosti od njihove

¹³ Pored Ustava SAD iz 1787, sličnu formulaciju sadrže i uvodne reči preambula: Ustava Savezne Republike Brazil iz 1988, Ustava Argentine iz 1853, Ustava Ruske Federacije iz 1993, Ustava Kraljevine Španije iz 1978, Ustava Republike Slovačke, Ustava Republike Irske iz 1937, Ustava Republike Južne Afrike iz 1994, Ustava Republike Koreje iz 1987, Ustava Zambije iz 1991, odnosno Ustava Republike Turske iz 1982.

¹⁴ Najpoznatiji primer predstavlja Ustav SR Nemačke iz 1949, čija preambula navodi i projektovano ponovno ujedinjenje sa (nekadašnjom) Demokratskom Republikom Nemačkom, tako što personalni domen primene ustavnog propisa proširuje na „čitav nemački narod“ („das gesamte Deutsche Volk“). Još jedan primer predstavlja Ustav Republike Irske, čija preambula ističe težnju autora da „jedinstvo naše zemlje bude obnovljeno“. Preambula Ustava Južne Koreje dodeljuje narodu te zemlje „misiju (...) mirnog ujedinjenja naše domovine“, te konsolidaciju „nacionalnog jedinstva“. Preambula Ustava Pakistana iz 1973. najavljuje ujedinjenje pojedinih teritorija u buduću federaciju. Oštrijom retorikom služi se Ustav NR Kine, čija preambula proglašava ostrvo Tajvan, odnosno, samozvanu Republiku Kinu, „delom svete teritorije“ te zemlje, a „ostvarivanje velikog zadatka ponovnog ujedinjenja domovine“ predstavlja kao „uzvišenu dužnost čitavog kineskog naroda“.

sadržine mogu postojati i one koje se odlikuju pravnim karakterom.¹⁵ Ukoliko se u preambuli nalaze sadržaji koji ne predstavljaju tipična pravila ponašanja, to i dalje ne predstavlja razlog da joj se odriče pravna priroda.¹⁶ Uostalom, odluke ustavnih (vrhovnih) sudova pojedinih država (Bosna i Hercegovina,¹⁷ Kanada,¹⁸ Francuska,¹⁹ Španija²⁰) potvrđuju normativni karakter preambula njihovih ustava.

Budući da u preambuli URS, kao ni u samom tekstu Ustava, nije izričito određena njena pravna priroda, preostaju pomoćni metodi tumačenja njenog normativnog statusa. Jedan od njih je uporedni metod. Iako je broj ustava koji izričito određuju pravna dejstva preambule mali, svaki od tih ustava utvrdio je da preambula čini sastavni deo ustavnog teksta (što znači da im je pravna priroda ista).²¹ Ako se to ima u vidu, moguće je da propuštanje redaktora URS da odredi pravna dejstva preambule ne predstavlja slučajnost. Takva odluka ustavotvorca može navesti na zaključak da je pravno dejstvo preambule na ovaj način prećutno negirano.

Posebno značajno pitanje je problem mogućnosti sankcionisanja povrede preambularnih naloga. Jedina izričita dužnost u preambuli odnosi se na ustavnu obavezu zastupanja i zaštite državnih interesa Republike Srbije na Kosovu i Metohiji u celokupnom obimu unutrašnjih i spoljnopolitičkih odnosa, koja je poverena svim državnim organima. Obzirom da Ustav ne precizira normativnu prirodu, odnosno dejstvo preambule, sankcionisanje povrede te obaveze ostaje otvoreno i u slučaju da se usvoji pretpostavka njenog obavezujućeg karaktera.

Treba se složiti sa stavom da, ukoliko sam ustav ne rešava pitanje njene pravne prirode, o obavezujućoj ustavnopravnoj snazi preambule odlučuju njena forma i sadržaj.²² Uostalom, brojni teoretičari „odriču pravni karakter programskim, ideološkim i deklarativnim odredbama u preambuli, dok odredbe čiji je sadržaj konkretan i oblikovan kao pravna norma, smatraju pravno obavezujućim“.²³ Logično zvuči stav po kojem „uticaj pojedinih rečenica na tumačenje Ustava nije isti jer nemaju sve rečenice istu normativnu vrijednost“.²⁴ Donošenje bilo kakve vrste definitivnog stava o pravnom karakteru preambule URS otežano je odsustvom referentne ustavnosudske prakse u Republici Srbiji. Može se, ipak, konstatovati da onim delovima preambule URS koji se odlikuju konkretnim sadržajem (odnosno predstavljaju pravilo ponašanja) treba priznati ustavnopravna svojstva.

¹⁵ M. Alijević, Tekst preambule kao pomoćna metoda tumačenja ustava, *Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici*, 9/2012, s. 298.

¹⁶ Kutlešić (bel. 5), s. 71.

¹⁷ Presuda U-br. 5/98 (iz 2000), prema: Kutlešić (bel. 5), s. 70.

¹⁸ O presudi Vrhovnog suda Kanade, v: *Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court (P.E.I.)*, [1997] 3 S.C.R. 3 et para. 109, 150 D.L.R. (4th) 577 [*Provincial Court Judges Reference*], u.: J. Penney/R. Danay, “The Embarrassing Preamble? Understanding the “Supremacy of God” and the *Charter*”, *U.B.C. Law Review*, 39/2006, 1 fn. 3, dostupno na: <http://ssrn.com/abstract=941221> (očitanje 10. 04. 2010).

¹⁹ *Décision du Conseil constitutionnel n° 71-44 DC du 16 juillet 1971*, *Journal Officiel de la République française* du 18 juillet 1971, s. 7114.

²⁰ M. Jovanović, O ustavnom identitetu – slučaj Srbije, u: M. Podunavac (ur.), *Ustav i demokratija u procesu transformacije*, Beograd 2011, s. 18.

²¹ Kutlešić (bel. 5), s. 69.

²² Alijević (bel. 15), s. 283.

²³ Pajvančić (bel. 6), s. 10.

²⁴ Alijević (bel. 15), s. 283.

Treba odgovoriti i na sledeće pitanje: da li preambula ostvaruje određenu samostalnu funkciju u odnosu prema normativnom delu URS, odnosno da li je postojala potreba za njenim uvrštavanjem u ustavni dokument?

4. Celishodnost rešenja usvojenih u preambuli URS

Kako bi se utvrdilo da li je preambulu sa aktuelnim sadržajem uistinu bilo neophodno uvrstiti u URS, potrebno je ispitati da li ona ispunjava onu funkciju (ili više njih) koja preambulama inače pripada u uporednom pravu. Preambula URS sadržajno uglavnom ne odgovara većini preambula ustava drugih država, pošto u znatnoj meri ne obuhvata ciljeve, načela i vrednosti kojima se donošenjem ustavnog akta teži. Pored toga, tekst preambule URS ne odlikuje uobičajeni istaknuti emotivni naboj, ispoljen u kontekstu odsustva bilo kakve veze sa redovnom ustavnom stilskom konceptualizacijom. Upravo suprotno, sadržaj ove preambule tako je formulisan da lako može naći mesta u (tipičnom) normativnom delu savremenog ustavnog dokumenta.

Kao što je navedeno, preambulu URS sačinjavaju normativno neutralni, odnosno deklarativni elementi (državna tradicija srpskog naroda, ravnopravnost građana i etničkih zajednica i ustavotvorna uloga građana), ali i konkretni elementi (teritorijalna celovitost Srbije koja uključuje AP Kosovo i Metohija, njena suštinska autonomija, odnosno s njom u vezi određena unutrašnja i diplomatska ustavna obaveza državnih organa). Treba ispitati u kakvom odnosu stoji sadržina ovih elemenata sa normativnim delom Ustava.

Kada je reč o naglašavanju državne tradicije srpskog naroda, odnosno ravnopravnom statusu svih građana i etničkih zajednica²⁵ i isticanju ustavotvorne uloge građana Srbije, u normativnom delu Ustava ovi elementi preambule su na više mesta precizirani (konkretizovani). Pre svega, čl. 1 navodi da je Republika Srbija „država srpskog naroda i svih građana koji u njoj žive“. Problematičnost sadržine ove odredbe mnogo puta je naglašavana u srpskoj pravnoj i političkoj javnosti (pa, u nešto blažoj formi, i od Venecijanske komisije Saveta Evrope).²⁶ Ipak, važno je podvući da čl. 1 URS spada u deklarativne ustavne norme, kojima je teško zamisliti upotrebljivost u pravnom životu. Konačno, mogućnost konstitucionalizacije identiteta određene nacionalne zajednice („srpski narod“) kao autentičnog ustavnog subjekta ublažena je u samoj preambuli, budući da se njom tvrdi kako „građani“ donose Ustav.

Ni preostali deklarativni elementi preambule nemaju samostalnu funkciju, pošto je njihova svrha potvrđena u odredbama Ustava. Tako, odredba čl. 2 st. 1 Ustava naglašava da „suverenost potiče od građana“, čime se potvrđuje odlučujuća uloga građana u usvajanju Ustava (istaknuta na kraju preambule). Pritom, zaštita prava i sloboda građana, a osobito manjinskih prava i sloboda, veoma

²⁵ Uporedivu sadržinu imala je i formulacija koju je sadržala preambula Ustava Republike Srbije iz 1990, budući da se odnosila se na „vekovnu borbu srpskog naroda za slobodu“, odnosno „njegove slobodarske, demokratske i državotvorne tradicije“, ali je iznosila i težnju nominalnih donosilaca ustava (građana Srbije) da „ostvare demokratsku državu srpskog naroda“. Nalik važećem ustavnom rešenju, i preambula Ustava iz 1990. proklamovala je državu srpskog naroda „u kojoj se pripadnicima drugih naroda i narodnosti obezbeđuje ostvarivanje nacionalnih prava“ i jamče osnovne slobode i prava čoveka i građanina.

²⁶ Mišljenje Venecijanske komisije, dostupno na <http://www.coe.org.rs> (očitanje 15. 05. 2013). U ovoj svojoj analizi Ustava Srbije, usvojenoj na 70. plenarnoj sednici (17-18. 03. 2007), Venecijanska komisija navodi da, iako se „ovakva definicija može kritikovati zbog naglašavanja etničkog karaktera države, ona u praksi ne bi trebalo da proizvodi nikakve pravne posledice“.

je precizno razrađena u posebnom odeljku Ustava.²⁷ Ustav, u čl. 18 st. 2 jamči neposrednu primenu ljudskih i manjinskih prava garantovanih opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, ali i ratifikovanim ugovorima i zakonima. U st. 3 istog člana kao referentni parametar za tumačenje odnosnih ustavnih odredaba navode se postojeći međunarodni standardi ljudskih i manjinskih prava, kao i prakse međunarodnih institucija nadležnih za njihovo sprovođenje. Dalje, čl. 108 st. 2 isključuje mogućnost raspisivanja referendumu koji bi za predmet imao zakone kojima se uređuju ljudska i manjinska prava i slobode. Sve ovo navodi na zaključak da su deklarativni elementi preambule višestruko potvrđeni u samom ustavnom tekstu, te da nisu ni morali da čine njen sastavni deo.

Ako se posveti pažnja elementima preambule koji su označeni kao konkretni, uočava se da se sva tri odnose na status Kosova i Metohije kao autonomne pokrajine u sastavu (suverene države) Srbije. Inače, preambulu u ovom njenom delu odlikuju i dva redaktorska propusta autora URS (odsustvo navođenja atributa „autonomna“ uz izraz „Pokrajina“, koji je naveden u preambuli, ali i – na narednom mestu – odsustvo naglašavanja statusa Kosova i Metohije kao autonomne pokrajine uopšte).²⁸ Pored toga, isticanje da je „Pokrajina Kosovo i Metohija sastavni deo teritorije Srbije“ čini se potpuno suvišnim (i atipičnim za sadržinu preambule). Ovo stoga što veoma jasne odredbe čl. 4 st. 1 i čl. 194 st. 1 Ustava proklamuju jedinstvenost pravnog poretka Srbije, dok je princip jedinstvenosti i nedeljivosti njene teritorije naglašen u čl. 8 st. 1, a potvrđen u st. 2 istog člana, čija je funkcija isticanje nepovredivosti granice Srbije, odnosno njenog mogućeg menjanja isključivo prema postupku predviđenom za promenu Ustava.

O preambularnom isticanju položaja „suštinske autonomije u okviru suverene države Srbije“ koju AP Kosovo i Metohija uživa, može se izreći sličan sud. Problem sa definisanjem pojma „suštinske autonomije“ sastoji se u tome što on nema jasno određeno značenje, budući da autonomija „može biti potpuna i nepotpuna, a nikako suštinska i nesuštinska“.²⁹ Uprkos tome, status autonomnih pokrajina u celini, odnosno poseban (asimetričan) status AP Kosovo i Metohija u okviru ustavnog poretka Srbije, razrađen je u samom tekstu Ustava. Pored toga, prilično je nejasno iz kojih je razloga pisac preambule naglasio da je Srbija „suverena“ država, obzirom da je takav njen status garantovan instrumentima međunarodnog javnog prava i podrazumeva se samom činjenicom usvajanja Ustava.

Načelo postojanja i zaštite „suštinske autonomije“ AP Kosovo i Metohija centralno uporište nalazi u normativnom delu Ustava. Tako, prema čl. 12 st. 1 URS, „državna vlast ograničena je pravom građana na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu“, koje podleže samo nadzoru ustavnosti i zakonitosti (st. 2 istog člana). Definisanje pokrajinske autonomije kao objekta prava građana ponavlja se i u čl. 176 st. 1 odnosno čl. 182 st. 1 URS. Pored toga, u nadležnosti Republike Srbije (za čije određenje je korišćen prilično neuobičajen metod enumeracije nadležnosti, umesto upotrebe principa pretpostavljene nadležnosti države)³⁰ ubrojeno je i uređivanje i obezbeđivanje „suverenosti, nezavisnosti, teritorijalne celovitosti“ Republike (čl. 97 t. 1). Autonomne pokrajine nadležne su, „u pitanjima koja se, na svrsishodan način, mogu ostvarivati unutar autonomne pokrajine, u kojima nije nadležna Republika Srbija“ (čl. 177 st. 1).

²⁷ Drugi deo, „Ljudska i manjinska prava i slobode“, čl. 14-81 URS.

²⁸ R. Marković, *Ustav Republike Srbije od 2006. – kritički pogled*, u: Ustav Republike Srbije, Beograd 2006, s. 14.

²⁹ Marković (bel. 28), s. 15.

³⁰ Marković (bel. 28), ss. 27-28. Sličan je i stav Venecijanske komisije, za čije je predstavnike čl. 97 URS „donekle zbunjujući“, budući da Srbija nema federalno uređenje. <http://www.coe.org.rs>.

Republika, čak, može zakonom poveriti autonomnim pokrajinama pojedina pitanja iz vlastite nadležnosti (čl. 178 st. 1). Dalje, Ustav, u čl. 182 st. 2, veoma precizno navodi da AP Kosovo i Metohija uživa „suštinsku autonomiju“, koja treba da bude regulisana posebnim zakonom (koji se donosi prema proceduri predviđenoj za izmenu Ustava). Ponovo, se, dakle, nailazi na istovetno rešenje u preambuli i u normativnom delu Ustava. Čini se da razlog tome nije želja pisca Ustava da načelo suštinske autonomije u normativnom delu potpunije zaštiti (obzirom na kritiku prema kojoj nadzor ustavnosti i zakonitosti može ograničiti ovu autonomiju),³¹ već potreba da se pravni status AP Kosovo i Metohija u sastavu Republike Srbije još jednom u preambuli potvrdi i sadržajno dopuni.

Najzad, preambula sadrži i izričitu obavezu, poverenu državnim organima. Ta ustavna obaveza ima svoju unutrašnju i spoljnu (međunarodnu) komponentu, a svodi se na zastupanje i zaštitu državnih interesa Srbije na Kosovu i Metohiji. Iako ni koncept zastupanja i zaštite ovih interesa u „svim unutrašnjim“ odnosima nije sadržinski najjasniji, posebno je problematična činjenica da preambula u ovom svom (tekstualno najobimnijem) elementu ne pravi uočljivu razliku između spoljne politike Republike Srbije i njene uloge kao subjekta međunarodnog javnog prava, sa kapacitetom zaključivanja ugovora koji je svakako ograničen zahtevom njihove usklađenosti sa Ustavom (čl. 16 st. 2). Postavlja se pitanje koja je svrha određivanja navedene obaveze državnih organa, kada Srbija svoju spoljnu politiku najbolje može voditi, sa tačke gledišta pouzdanosti i dugoročnosti, zaključivanjem međunarodnih ugovora, a Ustav svakako stoji hijerarhijski iznad potvrđenih ugovora (čl. 194 st. 4). O primeni ovog principa stara se Ustavni sud (čl. 167 st. 1 t. 2).

Pored toga, preambularna ustavna obaveza odnosi se na „sve državne organe“, a nije jasno naglašeno o kojim je zapravo državnim organima reč.³² Jedina obaveza iz normativnog dela Ustava koja se odnosi na „sve državne organe“, a posebno sudove, nalazi se u čl. 20 st. 3 i zahteva od njih da, pri ograničavanju ljudskih i manjinskih prava, „vode računa o suštini prava koje se ograničava“ i određenim drugim parametrima uspešne zaštite osnovnih prava. Ovo, istina, dodatno naglašava autentičnost ustavnih obaveza navedenih u preambuli, ali državnim organima pripada i čitav niz obaveza koji se – na posredan ili neposredan način – odnose upravo na zaštitu interesa Srbije na celoj njenoj teritoriji, a posebno na Kosovu i Metohiji.

Narodna skupština ovlašćena je na potvrđivanje međunarodnih ugovora (čl. 99 t. 4), ali i na davanje prethodne saglasnosti na statut autonomne pokrajine (čl. 99 t. 8) i to većinom glasova svih narodnih poslanika (čl. 105 st. 2 t. 5), dakle – apsolutnom većinom. Predsednik Republike, sa druge strane, pored toga što „izražava državno jedinstvo Republike Srbije“ (čl. 111), polaže, prilikom stupanja na dužnost, zakletvu kojom se obavezuje da „sve svoje snage“ posveti, pored ostalog, „očuvanju suverenosti i celine teritorije Republike Srbije, uključujući i Kosovo i Metohiju kao njen sastavni deo“ (čl. 114 st. 3). Ova obaveza prethodi svim drugim ustavnim obavezama predsednika pobrojanim u zakletvi, što obelodanjuje nameru autora Ustava da bude naglašena uloga šefa države u zaštiti suverenosti i teritorijalne celovitosti Srbije, uključujući Kosovo i Metohiju kao njen integralni deo.³³ Ukoliko, pak, povredi Ustav (a kao povrede Ustava

³¹ Mišljenje Venecijanske komisije, ss. 4-5. <http://www.coe.org.rs>.

³² Pajvančić (bel. 6), s. 10.

³³ Tekst ove zakletve u najvećoj meri preuzima tekst zakletve koju je predsednik Republike imao da polaže po Ustavu iz 1990. (čl. 86 st. 5), dodajući mu izričito uključivanje Kosova i Metohije u celinu teritorije čiji integritet predsednik Republike treba da štiti.

svakako mogu biti kvalifikovani postupci kojima se relativizuje ili poništava princip nedeljivosti državne teritorije), predsednik može biti razrešen, u skladu sa uslovima i po postupku predviđenim u čl. 118 URS. Vlada Republike Srbije, takođe, ima dužnost da „utvrđuje i vodi politiku“ (čl. 123 t. 1), a njoj za svoj rad odgovara čitava državna uprava (čl. 136 st. 1). U slučaju procene da bi određena politika koju Vlada vodi bila opterećena sumnjom u usklađenost sa Ustavom, u svrhu zaštite Ustava na raspolaganju ostaju, pored koncepta političke odgovornosti Vlade pred Narodnom skupštinom, još i mehanizmi koji bi bili aktivirani ustavnosudskom analizom ustavnosti zakona ili ugovora koji bi, na inicijativu Vlade, bili usvojeni (odnosno, potvrđeni) u parlamentu (čl. 168 i 169). Tako se preambularna obaveza Vlade da se stara o interesima Srbije na Kosovu i Metohiji zapravo prepoznaje u opštoj ograničenosti postupanja svih ustavnih organa zahtevom ustavnosti (čl. 194 st. 3). Slične se ocene mogu izneti i kada je reč o ustavnoj obavezi iz preambule kojom bi bili obavezani i sudovi, javno tužilaštvo, odnosno Ustavni sud (v. respektivno: čl. 142, čl. 145, čl. 156 i čl. 166). Najzad, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave (premda se njihovi upravni organi teško mogu nazvati „državnim organima“), prilikom saradnje sa odgovarajućim zajednicama u sastavu stranih država, moraju poštovati teritorijalno jedinstvo i pravni poredak Srbije, a tu su saradnju svakako dužne da vode „u okviru spoljne politike Srbije“ (čl. 181).

Pitanje „koji je cilj pominjanja Kosova i Metohije tri puta u kratkoj preambuli kad je ono „u okviru suverene Srbije“³⁴ čini se opravdanim. Ukoliko se prihvati da je namera ustavopisca bila da očuvanje Kosova i Metohije predstavi kao vrednost koja prethodi samom Ustavu,³⁵ radi se o neuobičajenom opredeljenju, obzirom na uporedne obrasce. Od šest elemenata preambule nijedan sadržajno „ne prelazi prag“ uporedne klasifikacije funkcija preambularnog dela ustava. Ništa, dakle, što preambula URS sadrži nema samostalno značenje, koje ne bi moglo da bude realizovano samostalnim tumačenjem (odnosno, primenom) normativnog dela Ustava. Po ovome se preambula URS znatno razlikuje od brojnih drugih savremenih ustavnih preambula. Navedeni zaključci najneposrednije dovode u pitanje svrhu preambule URS.

Još jednu stvar je važno primetiti. Kada je reč o raskoraku između političke stvarnosti i ustavne norme, čini se da je on očigledan na planu preambule, ali i na pojedinim drugim mestima u tekstu Ustava.³⁶ Zbog toga je i perspektiva ovakve preambule opterećena političkim kategorijama koje mogu dodatno otežati primenu, odnosno poštovanje Ustava u celini. Preambula sa aktuelnim sadržajem pretili da dodatno kompromituje koncept ustavnosti i

³⁴ Marković (bel. 28), s. 14.

³⁵ Predsednik Vlade Republike Srbije u vreme usvajanja URS, istakao je, u svom govoru održanom na prvoj posebnoj sednici Narodne skupštine, 30. 09. 2006, da se „novim ustavom (...) zapečaćuje (...) istina da je Kosovo i Metohija uvek bilo i da zauvek ostaje sastavni deo teritorije Srbije“. Premijer je pohvalio jednoglasno opredeljenje narodnih poslanika da se usvajanjem novog ustava „potvrdi da je Kosovo, jednostavno rečeno, naše“, dostupno na <http://otvoreniparlament.rs/2006/09/30/286438/> (očitanje 10. 06. 2013). Pored toga, opravdano je smatrati da je za „brzinu“ prilikom usvajanja Ustava zaslužna i želja ustavotvoraca „da se preduhitri eventualno po Srbiju nepovoljna odluka Saveta bezbednosti o statusu Kosmeta (...) tako što bi se u Ustavu reklo da je Kosmet „u okviru suverene države Srbije““, Marković (bel. 28), s. 5. Prof. Molnar piše da je Ustav „na brzinu napisan (...) i još brže donet (...), pod izgovorom da će se na taj način „spasiti“ Kosovo i Metohija u granicama Srbije“, odnosno „radi „spasavanja“ Kosova i Metohije“, A. Molnar, *Sunce mita i dugačka senka Karla Šmita: ustavno zlopaćenje Srbije u prvoj dekadi 21. veka*, Beograd 2010, ss. 13-14.

³⁶ Protivrečnosti, odnosno krupan raskorak između pisanog i stvarnog Ustava, odlikovale su i primenu Ustava iz 1990, V. Petrov, Novi Ustavni sud Srbije (2006-2012) – reforma ustavnog sudstva na stranputici?, *Sveske za javno pravo*, Sarajevo, 9/2012, s. 23.

simboličku snagu pisanog ustavnog dokumenta kao najvišeg propisa u Republici Srbiji, odnosno i samo „dostojanstvo ustava kao najviše pravne tvorevine“.³⁷ Takva preambula opterećuje primenu Ustava, jer od njega čini u velikoj meri fiktivni akt. Ona ne samo da nije u funkciji realizacije ustavnih ciljeva, već joj, svojim problematičnim odnosom prema realnosti, zapravo odmaže. Ovo je posebno važno ako se prihvati da je preambula bila jedan od najistaknutijih legitimacijskih osnova za prihvatanje Ustava na referendumu.

5. Dejstva izmene ili brisanja preambule URS

Kakve bi bile pravne posledice izmene, odnosno brisanja preambule Ustava? U ustavnoj komparatici izmene ustavnih tekstova u delu koji se odnosi na preambulu predstavljaju retkost.³⁸ Inače, u pogledu postojanja preambule, URS sledi tradiciju srpske ustavnosti, budući da je, sa izuzecima „Sretenjskog“ ustava iz 1835. godine i „Oktroisanog“ ustava iz 1901. godine, svim ustavima srpskih država u novijoj prošlosti prethodio preambularni deo.³⁹

Pošto je ustanovljeno da komponente preambule koje se odnose na status Kosova i Metohije u Republici Srbiji imaju sadržinu koja se u značajnoj meri poklapa sa normativnim odredbama Ustava, središnje pitanje glasi: da li bi uklanjanjem tih delova iz preambule, odnosno brisanjem preambule u celini, bili ugroženi ciljevi koji stoje iza usvajanja njenog teksta? Ako se prihvati teza da je najvažnija uloga preambule da izrekne svrhu tekstualnog dela ustava, odnosno da objasni zbog čega se određeni ustav uopšte usvaja,⁴⁰ kao ključnu svrhu donošenja URS možemo prepoznati zaštitu suvereniteta i celovitosti teritorije Republike Srbije. Na pitanje da li je ovakva primarna ustavna vrednost opravdana u kontekstu primera koji su dominantni u demokratskom liberalnom konstitucionalizmu odgovor jeste važan, ali prevazilazi okvire ovog rada.

Procedura izmene Ustava iz čl. 203 st. 1-6, predviđa fakultativni referendum u svrhu revizije Ustava, ali i proceduru obaveznog naknadnog referenduma (st. 7-10 istog člana). Prema ovoj poslednjoj proceduri, nakon što dvotrećinskom većinom od ukupnog broja narodnih poslanika usvoji predlog za promenu Ustava, „Narodna skupština je dužna da akt o promeni Ustava stavi na republički referendum radi potvrđivanja“, ukoliko se promena Ustava odnosi na precizno navedenih sedam ustavnih tema, od kojih prvu među pobrojanim čini preambula Ustava. U ovom rešenju se ogleda proklamovani javni interes za sadržaj preambule. Uslov za usvajanje promene Ustava jeste taj da se za ovu promenu na referendumu izjasni većina izašlih birača (čl. 204 st. 9). Ustav ne precizira dodatne zaštitne mehanizme za očuvanje postojeće sadržine teksta preambule, poput primene koncepta trajne zabrane (onemogućavanja) revizije preambule.

Do sada, nijedna odredba URS nije podvrgnuta formalnoj reviziji.⁴¹ Teško je očekivati da bi upravo preambula bila predmet izmene Ustava, kako u smislu delimične ili potpune revizije

³⁷ V. Petrov, Ustavna reforma – naše (ne)shvatanje Ustava, u: S. Taboroši (ur.), *Razvoj pravnog sistema Srbije i harmonizacija sa pravom EU: prilozi projektu*, Beograd 2006, s. 196.

³⁸ Kutlešić (bel. 5), s. 70.

³⁹ Marković (bel. 28), s. 8.

⁴⁰ G. Epps, *A Reader's Tour of the Constitution: I. Preamble: "Tell me, Muse, how it all began"*, ss. 4-5, dostupno na <http://www.ssrn-com/abstract=1445125> (očitanje 08. 09. 2013).

⁴¹ Izuzetak predstavlja pokretanje postupka iz 2011. za promenu odredbe čl. 100 st. 1, u svrhu smanjenja broja poslanika u Narodnoj skupštini sa 250 na 125. Tom prilikom je u srpskom parlamentu predato više od 300 hiljada potpisa građana (čl. 203 st. 1 predviđa minimum od 150 hiljada birača u svrhu podnošenja predloga za promenu Ustava). Ipak, Narodna skupština nije odlučivala o tom predlogu, kao što je predviđeno odredbom čl. 203 st. 2, D.

njene sadržine, tako i u pogledu eventualnog njenog brisanja, odnosno izostavljanja iz ustavnog dokumenta. Brojni su ustavi „čije preambule sadrže samo svečani tekst, koji nema značenje *per se*, već služe da bi se ukazalo na značaj i važnost ustava kao akta“, odnosno kako bi se pružio „opis svečane procedure donošenja ustava“. ⁴² U tom pogledu, preambula URS može biti „upodobljena“ standardnim modelima ustavnih tekstova, a da time istovremeno ne budu ni na koji način podvrgnuta preispitivanju načela ravnopravnosti građana, definicija Srbije kao države srpskog naroda i svih građana koji u njoj žive, ali – najznačajnije – ni princip nedeljivosti njene suverene teritorije. Utvrđena konzistentnost poruka upućenih preambulom URS sa konkretnim odredbama koje se na brojnim mestima nalaze u njegovom tekstualnom delu, upućuju na takav zaključak.

Pogrešno razumevanje dela javnosti u odnosu na značaj preambule odrazilo se na učestale zahteve za njenom izmenom. ⁴³ Brisanje preambule, ili isključivanje pojmova koji se odnose na status AP Kosovo i Metohija iz njene sadržine, trebalo je, prema tom gledištu, da doprinese većoj problematizaciji ustavnog statusa te pokrajine i, u krajnjoj liniji, redefinisaniu središnjih vrednosti proklamovanih Ustavom. Ovo gledište precenjuje značaj preambule. Čak i da nema ovakve preambule, vrednosti i ciljevi koje ona ističe prožimaju brojne važne odredbe normativnog dela Ustava. Zbog toga bi ukidanje pravopolitičkih efekata preambule zahtevalo ozbiljan revizioni zahvat u sâm tekst Ustava, odnosno brisanje velikog broja njegovih članova.

Svakako, ostaje pretpostavka da bi zahtevi za izmenom Ustava bili redi, ali i normativno utemeljeniji, da preambule u njegovom sastavu nije ni bilo

6. Zaključak

Preambula URS, u delovima koji se odnose na status AP Kosovo i Metohija, deluje atipično sa tačke gledišta ustavne komparatistike. Sa izuzetkom navođenja državotvorne istorije srpskog naroda i završnog dela, u kojem se ističe da su donosioci ustavnog akta (svi) građani Republike, ova preambula se ne odlikuje sadržinom koja je uobičajena u savremenoj liberalnoj ustavnosti. Njeni frazeološki izbori predstavljaju zanimljiv izuzetak za analitičare uporednog ustavnog prava. Još je važnije da njen tekst nije od veće pomoći prilikom tumačenja Ustava (odnosno davanja smisla sadržaju izraza koji opisuju uobičajene ustavne institute). Istu funkciju sasvim dobro mogu da obave odredbe iz njegovog normativnog dela.

Podela sadržine preambule na deklarativne (apstraktne) i konkretne elemente pokazuje da samo jedan od njenih šest sastavnih elemenata izričito sadrži određeno pravilo ponašanja. Stoga, pitanje njene pravne prirode ostaje otvoreno. Preambula ne ostvaruje autonomnu funkciju (u smislu efektivne primene, ili pomoći pri tumačenju bilo koje odredbe Ustava), nezavisnu od onih koje pripadaju konkretnim ustavnim normama, i pored naglašene volje ustavopisca da u njoj jasno naznači središnje vrednosti Ustava i svrhu njegovog usvajanja. Razlog je taj što je ustavopisac istu volju, odnosno mehanizme njenog ostvarivanja manifestovao i precizirao u

Grujić, Promena Ustava: branitelji i reformatori, *Vreme*, 1046/ 2011, dostupno na: <http://www.vreme.rs/cms/view.php?id=972617> (očitavanje 05. 07. 2013).

⁴² Kutlešić (bel. 5), s. 65.

⁴³ A. Petrović, Srbija razgovara: da li je neophodna promena Ustava?, *Politika*, 2012, dostupno na: <http://www.politika.rs/rubrike/tema-dana/SRBIJA-RAZGOVARA-Da-li-je-neophodna-promena-Ustava.lt.html> (očitavanje 06. 07. 2013).

brojnim odredbama ustavnog dokumenta. Time je sadržinu preambule učinio donekle bespredmetnom, odnosno suvišnom.

Preambula URS ne ispunjava svrhu koju preambula tradicionalno ima u uporednom ustavnom pravu. Njena eventualna revizija (ili njeno uklanjanje u potpunosti) ostala bi bez važnijih, čak bez ikakvih, ustavnopravnih posledica.

Summary

The article examines the relationship between the preamble of the Constitution of the Republic of Serbia of 2006 and the normative part of its text. The preamble contains six components, half of which represent the declaratory elements and the other half more precise elements (the aim of which is the protection of Serbia's interests in the Autonomous Province of Kosovo and Metohija). Comparative analysis of the features of the preamble establishes that, in terms of its more specific elements, the content of the preamble of the Serbian Constitution represents a notable exception in constitutional law. Considering the legal effect of the preamble, difference between the two types of elements becomes even more explicit. However, the systematic interpretation of the constitutional document demonstrates that the question of the legal effects of the preamble becomes irrelevant in light of the fact that the normative part of the Constitution adds necessary instruments for the protection of the aims and values promoted in the preamble.