Preambula ustava i njezini učinci u hrvatskom i poredbenom ustavnom pravu

Ante Elez[*]

UDK: 342.41(497.5)
340.132.6:342.4(497.5)
342.4:340.5
https://doi.org/10.31297/hkju.26.3.6
review paper / pregledni znanstveni rad
Received / primljeno: 16. 2. 2025.
Accepted / prihvaćeno: 7. 7. 2026.



Osnovna je ideja ovog rada predstaviti i istražiti pojam, važnost, svrhu te učinke preambule hrvatskog ustava oslanjajući se pritom na teorijske spoznaje, ali i na pozitivnopravna rješenja u hrvatskom i komparativnom ustavnom pravu. Shodno tomu, rad je podijeljen u pet tematskih dijelova. Tako je u prvom dijelu rada predstavljen pojam ustavnih preambula, njihove karakteristike te njihove (ustavnopravne) funkcije. U sljedećem se dijelu rada postavlja pitanje njihovih pravnih učinaka i raspravlja o njima, općenito progovara o problematici njihove pravne vrijednosti. Treći dio rada razlaže ovu tematiku u poredbenopravnoj perspektivi, analizirajući pritom preambule raznih ustavnih sustava (Sjedinjene Američke Države, Francuska Republika, Republika Srbija i Savezna Republika Njemačka). Četvrti je

[*] Ante Elez, student Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Hrvatska (Student at the Faculty of Law, University of Zagreb, Croatia) email: elez.ante1302@gmail.com.

ORCID: https://orcid.org/0009-0007-7758-172X

Rad je 2024. nagrađen godišnjom nagradom "Eugen Pusić" za najbolji znanstveni rad u kategoriji studenata, koju dodjeljuje Institut za javnu upravu.

Elez, A. (2026). Preambula ustava i njezini učinci u hrvatskom i poredbenom ustavnom pravu
HKJU-CCPA, 26(3), 513–543, https://doi.org/10.31297/hkju.26.3.6

dio koncentriran na analizu preambule Ustava Republike Hrvatske (tzv. „Izvorišne osnove“) i na izdvojeni dio prakse Ustavnog suda Republike Hrvatske u kojem se tumači sama preambula. Konačno, zaključak sažima najvažnija razmatranja i činjenice izložene u prethodnim dijelovima rada.

Ključne riječi: preambula ustava, tumačenje, pravna vrijednost, izvorišne osnove, Ustavni sud Republike Hrvatske

1. Uvod

Arhitekturu nekog ustavnog poretka nemoguće je proučavati ako se ne napravi barem kratak osvrt na sam začetak tog poretka i njegove originarne vrijednosti. O tom začetku, kao i o vrijednostima samog poretka, puno se doznaje u preambulama ustava. Unatoč tomu, one često bivaju ignorirane u pravnoj znanosti uz različita obrazloženja kako su to politički propisi nepravnog karaktera te kako su najčešće samo povijesna utemeljenja za postojanje države i poretka. Upravo ta minimalna zainteresiranost i jest glavna motivacija za izradu ovog rada u kojem se nastoji razlučiti je li ovdje riječ o pukim povijesnim lamentacijama ustavotvorca ili o stvarnom normativnom tekstu.

Stoga je temeljno pitanje ovog rada može li se (hrvatsku) preambulu ustava smatrati njegovim sastavnim dijelom, točnije može li se prihvatiti stav da je ona – s pravnog aspekta – posve izjednačena ostatku (tj. „normativnom“ dijelu) ustava, a u kojemu pronalazimo pravne norme različitog karaktera. Tako se u prva dva dijela analiziraju ustavne preambule na općeteorijskoj, a u posljednja dva na pozitivnopravnoj razini. Konkretno, u prvom dijelu ovog rada predstavljen je pojam preambule ustava, njezini uobičajeni sastavni dijelovi te njezine funkcije. Potom se drugi dio bavi teorijama njezinih učinaka te pojedinim teorijama o njezinoj pravnoj prirodi, a treći dio rada tematiziraju ustavne preambule u komparativnoj perspektivi. U posljednjem (četvrtom) dijelu rada podrobnije se analizira preambula (Izvorišne osnove) hrvatskog Ustava te se vrši pregled i evaluacija izdvojenog dijela prakse Ustavnog suda Republike Hrvatske u kojemu je došlo do njezine primjene.

U svrhu sistematične, dosljedne i potpune obrade ove tematike te (u svrhu) pružanja kvalitetnog odgovora na ranije postavljena pitanja, u radu se isprepliću različiti metodološki pristupi. Temelj ovog rada jest dogmatska metoda kojom se omogućava pregled najvažnijih artikuliranih doktrinar-

nih pozicija u vezi s pravnom vrijednošću ustavnih preambula, no rad se u određenom dijelu oslanja i na poredbenopravnu metodu, istražujući konkretne preambule pojedinih ustava (Curry-Sumner et al., 2023).

2. Pojam i funkcije ustavnih preambula

2.1. Pojmovno određenje i karakteristike ustavnih preambula

Općenito, preambula (lat. *prae* + *ambulare* – biti ispred) predstavlja uvodni dio nekog pravnog akta uobičajeno napisan svečanim tonom u slobodnijem formatu (Rešetar, 2021). To su *de facto* prozni tekstovi koji služe kao svojevrsna uvertira u normativni dio nekog akta i to najčešće ustava ili nekog akta međunarodnog prava. Preambule ustava karakterizira svečan, raskošan, a često i „patetičan" stil pisanja s načelno deklaratornim učincima (Smerdel & Sokol, 2009). One, kod većine ustava, prethode normativnom dijelu ustava (Rešetar, 2021) te same po sebi načelno ne sadrže nikakve pravne norme. Važno je napomenuti da preambula tehnički može sadržavati norme, odnosno može imati preskriptivan (npr. preambula francuskog Ustava), ali u većini slučaja imaju isključivo deskriptivan karakter.

Uzevši u obzir različitost svih, ili barem većine preambula ustava u svijetu, može se zaključiti da ne postoje konkretna pravila koja normiraju izgled i tematiku preambula.[1] Postoje jedino određeni elementi koji su sastavni dijelovi svih (odnosno većine) preambula, stoga se eventualno može govoriti o zajedničkim obilježjima.[2] U te se zajedničke karakteristike, prije svega, ubraja početak preambule u kojem se jasno naznačuje (i) donositelja ustava, (ii) onoga tko ustav potvrđuje te (iii) onoga na kojeg se ustav odnosi. Tako npr. preambula španjolskog Ustava iz 1978. izrijekom navodi kako „Parlament donosi, a narod španjolski potvrđuje Ustav Kraljevine Španjolske", a netom prije toga opisuje nacionalni identitet i političke želje samog naroda.[3] Drugo je zajedničko obilježje većine svjet-

[1] Vrijedno je napomenuti i da ne postoji obveza imati preambulu ustava. S tim u svezi, razlikujemo ustave s preambulom i one bez nje (kao npr. talijanski, norveški, austrijski i grčki ustav).

[2] Međutim, ta obilježja ne moraju postojati u tekstu kako bi taj tekst „bio priznat kao preambula".

[3] Slična se stilizacija može pronaći i u, primjerice, preambuli Ustava Češke Republike, preambuli Ustava Republike Sjeverne Makedonije te u preambuli Ustava Republike Latvije.

Elez, A. (2026). Preambula ustava i njezini učinci u hrvatskom i poredbenom ustavnom pravu
HKJU-CCPA, 26(3), 513–543, https://doi.org/10.31297/hkju.26.3.6

skih ustavnih preambula relativno iscrpno opisivanje razloga donošenja ustava. Ti se razlozi mogu prezentirati na više načina, no najčešće se očituju u opisivanju određenih historiografskih zbivanja ili u nekim željama dotičnog naroda za vlastitu budućnost (Häberle, 2002). Doduše, puno češći slučajevi bivaju ovi prvi[4] – gdje cjelokupna povijest nekog naroda ili konkretno neki događaj (a koji će ustavotvorac ocijeniti kao najprikladniji) predstavlja temelj i svojevrsno opravdanje za postojanje tog ustava i te države,[5] ali postoje i primjeri za drugi slučaj.[6] Uz sve navedeno, kao treće zajedničko obilježje pojavljuje se i isticanje određenih ideala i vrijednosti u preambulama. Svi ranije spomenuti primjeri sadrže neka „načela" u svojim preambulama. Tako u preambuli španjolskog Ustava nalazimo načelo vladavine prava, načelo mirotvorstva i određenje samog Kraljevstva kao demokratske ustavne države. U portugalskoj ustavnoj preambuli nalazi se i rečenica koja izriče *ratio* Ustava te se ističe kako je (između ostalog) volja ustavotvorca „otvoriti put k izgradnji socijalističkog društva", a što u biti predstavlja svojevrsnu proklamaciju (političkog) ideala.

Kao što je ranije rečeno, svi ti navedeni elementi jesu najčešće karakteristike preambula, ali ih ne mora nužno svaka preambula sadržavati. Štoviše, preambule svjetskih ustava razlikuju se u mnogim – kako u formalnim, tako u supstancijalnim – pojedinostima (Rešetar, 2021). Najvažnije je da, ako postoji uvodni tekst nekog ustava – i taj tekst ispunjava barem jedan od ranije navedenih kriterija (dakle, ne mora ih ispunjavati kumulativno) – može se utvrditi da je taj tekst *de iure* u svojstvu preambule tog ustava, odnosno može se govoriti o preambuli ustava u supstancijalnom (materijalnom) smislu (Orgad, 2010, str. 715). To je iznimno važno za one ustave u kojima postoji uvodni tekst koji nije izričito oslovljen kao preambula, već ima drukčije nazivlje (npr. hrvatski Ustav) ili uopće nema ime (kao npr. srpski Ustav ili sjevernomakedonski Ustav).[7]

[4] Opisivanje (konkretnih) povijesnih događaja odlučnih za samoodređenje naroda vrlo je česta sastavnica ustavnih preambula. Primjera radi, vidi i preambule latvijskog, poljskog, litvanskog i marokanskog ustava.

[5] Primjerice, preambula Ustava Republike Sjeverne Makedonije, koja se poziva na cjelokupnu povijest Makedonije te stavlja naglasak na nekoliko „recentnih" događaja iz vlastite povijesti. Isto tako, i preambula portugalskog Ustava u kojoj se kao *occasio legis* navode mirna, ali ipak revolucionarna događanja od 25. travnja 1974. (tzv. Revolucija karanfila).

[6] Tako Häberle (2002, str. 185) navodi primjer berlinskog ustava u kojem se izražava želja da Berlin ostane u statusu glavnog grada nove ujedinjene države Njemačke. Međutim, takve su preambule (s komparativnopravnog aspekta) rijetke.

[7] Također, u kontekstu ovog potonjeg slučaja, važno je odrediti ima li taj ustav uopće preambulu, odnosno ispunjava li takav uvodni tekst svojstva ustavne preambule.

2.2. Funkcije ustavnih preambula

Prije svega, iznimno je važno spomenuti činjenicu da vrlo velik broj trenutno važećih ustava u svijetu sadržava preambulu. Ta činjenica dokazuje da, iako posve dispozitivan ustavni sastojak, preambula ustava za poprilično veliku većinu država očito predstavlja vrlo važan i neizostavan dio (Kutlešić, 2010). To dovodi do pitanja zašto to smatraju, odnosno zašto bi uopće uključivali preambulu u svoje ustave. Odgovor počiva upravo u činjenici da preambula ustava, iako naizgled manje bitan i neobvezujući dio ustava, zapravo izvršava određene funkcije u kontekstu cijelog ustavnog poretka.

Mnogi konstitucionalisti u svojim radovima pronalaze neke „tipične" funkcije ustavnih preambula (Mikić, 2014; Rešetar, 2021; Orgad, 2010). Prva takva „tipična" funkcija preambule edukativna je funkcija. Preambula je sredstvo uvjeravanja kojim se ustavotvorac služi kako bi se adresati ustava zaista pokorili cjelokupnom ustavnopravnom poretku (Mikić, 2014). Tu tezu, nadalje, argumentiraju postojanjem jednostavnog, odnosno lako razumljivog jezika koji se koristi u preambulama, a pritom svečan (i ponegdje raskošan) ton ima za zadatak zaista uvjeriti građane da je njihov ustav zaista obvezujući akt kojemu se moraju pokoravati. Nadalje, postoji i integrativna funkcija kojoj je cilj ujediniti građane u jedinstvenu naciju (Mikić, 2014). Preambule, budući da često izražavaju povijesne aspekte nekog naroda, proklamiraju određene postulate i ideale te zadaju različite društveno-političke ciljeve, svrha im je stvaranje osjećaja pripadnosti odnosno kreiranje nacionalnog identiteta. Time one omogućuju pojedincu da upravo taj element zajedništva internalizira kao vlastiti identitet, a čime se stvara povezanost svih subjekata unutar društva.[8] Uz edukacijsku i integrativnu, u literaturi kao najčešće navode se eksplanatorna i ekspresivna funkcija (Mikić, 2014; Orgad, 2010;Rešetar, 2021). Eksplanatorna funkcija objašnjava *raison d'ître* ustavne preambule, odnosno nastoji na-

[8] Takva funkcija ustavne preambule može ponekad rezultirati posve suprotnim ishodom. Postoji podosta primjera, a među inim, Orgad (2010, str. 731) navodi makedonski slučaj. Ukratko, preambula makedonskog Ustava iz 1991. godine definirala je Makedoniju kao „nacionalnu državu makedonskog naroda" te nacionalnim manjinama (među kojima je albanska bila najbrojnija) nije priznavala nikakvu autonomiju. Cilj takvog diskriminatornog izričaja u preambuli bio je stvoriti vrlo kompaktnu društvenu cjelinu, no izazvao je potpuno suprotno – albanska je nacionalna manjina počela žustro prosvjedovati te su izbili neredi diljem države. Naposljetku, preambula je ustavnim amandmanima iz 2001. u bitnome izmijenjena te je Ustav zajamčio kulturnu, političku i drugu autonomiju nacionalnim manjinama. Za takve preambule, koje ne uspiju integrirati društvo, već razjedine društvo, Orgad kaže da imaju „dezintegrativnu funkciju".

Elez, A. (2026). Preambula ustava i njezini učinci u hrvatskom i poredbenom ustavnom pravu
HKJU-CCPA, 26(3), 513–543, https://doi.org/10.31297/hkju.26.3.6

vesti razloge donošenja ustava te njegove temeljne ideale, a ekspresivna funkcija želi istaknuti sve okolnosti nastanka ustava i države. Osim tih četiriju klasičnih funkcija, poznati njemački konstitucionalist Häberle (2002, str. 185) konstatira kako preambule često imaju zanimljivu „funkciju mosta u vremenu".

Posljednja, a s pravnog aspekta i najznačajnija, funkcija koju preambula može izvršavati u kontekstu jednog ustavnopravnog poretka jest upravo „legalna" odnosno „normativna" funkcija (Simović, 2020a, str. 186; Orgad, 2010, str. 722). Izvršavajući normativnu funkciju, preambula poprima razna pravna svojstva koja nadalje mogu polučiti različitim pravnim učincima. Stoga, jasno je kako će pravna obvezanost određene ustavne preambule ovisiti upravo o ovoj funkciji. Važno je pritom naglasiti kako ova funkcija preambula (baš kao i ostale spomenute) nije obvezatna. To postaje potpuno jasno uvidom u pojedinačne preambule svjetskih ustava koji različito tretiraju svoje preambule.[9]

Važno je, za kraj, napomenuti kako ovi parametri nisu univerzalni jer, kako je naglašeno, svaka preambula ima svoj specifični položaj, sadržaj i cilj. To nadalje implicira da svaka preambula može imati različite funkcije u okviru određenog poretka. Drugim riječima, neće sve preambule izvršavati ranije opisane funkcije, a isto tako neke će imati i šire funkcije od opisanih. Polazeći od tako postavljene logike za proučavanje preambula, može se zaključiti kako se funkcije preambula najbolje proučavaju *in concreto*. Stoga, o svrsi preambule nekog ustava najbolje doznajemo proučavajući nju samu (sagledavajući njezin položaj i sadržaj te važnost u cjelokupnom ustavnom korpusu), a ne dogmatski polemizirajući o njoj.

3. Pravna vrijednost ustavnih preambula

Kako je ranije objašnjeno, jedan od najvažnijih kriterija za prepoznavanje zadaća ustavnih preambula jest upravo njezina pravna priroda odnosno vrijednost. Preambula će imati utoliko značajnije funkcije ukoliko poprima pravnu vrijednost – stvarat će pravne norme koje će biti direktno primjenjive u (ustavno)sudskoj praksi te će propisivati temeljna, pravno obvezujuća načela. S druge strane, ako preambula doista jest političko-deklaratorna proklamacija čiji sadržaj ni u kojem slučaju nije pravno relevantan, onda će preambula biti samo nepravna sastavnica (pred)ustavnog

[9] O tome više v. *infra* u trećem potpoglavlju rada.

teksta koji samo (politički) opravdava postojanje ustava. Budući da su se različiti autori opredijelili za različite pristupe u proučavanju preambula, logično je da postoji velika divergencija u stavovima u vezi s ovom tematikom (Simović, 2020b). Ipak, načelno se uzima kako preambule nemaju pravno relevantan sadržaj, što bi označavalo da ne proizvode nikakve (ili samo vrlo ograničene) pravne učinke (Simović, 2020b). No, kako je i naglašeno, to je načelni stav i ne treba ga se shvaćati kao neotklonjivo pravilo, tj. u ustavnoj teoriji (ali i praksi) postoje drukčiji kutovi gledanja na pravnu vrijednost preambula.

Nesporan slučaj jest onaj u kojemu ustav odredi pravni doseg preambule (Simović, 2020b). U tom će slučaju neki ustav konkretnom normativnom formulacijom predodrediti pravnu vrijednost vlastite preambule. Primjerice, Ustav Papue Nove Gvineje iz 1975. u svom normativnom dijelu propisuje sljedeće: „Preambula ovog Ustava (...) čini sastavni dio Ustava, ali izražava opća načela i stoga se mora čitati podredno bilo kojoj drugoj odredbi Ustava, iako se može koristiti kao pomoć pri tumačenju u slučajevima sumnje". Tom je odredbom Ustav Papue Nove Gvineje jasno uklopio preambulu u svoj normativni okvir te joj je nastojao odrediti ustavnu funkciju. U ovom primjeru dvojba o tome ima li preambula ustava pravnu vrijednost ne postoji jer joj je ustavotvorac decidirano dodijelio ograničene pravne učinke. Upravo zbog toga što žele u korijenu suzbiti potencijalne polemike o pravnoj prirodi preambule vlastitog ustava, neki se ustavotvorci opredjeljuju za ovakva ustavna rješenja.[10] Međutim, većina današnjih ustava ne sadrži takve ustavne klauzule. Za takve situacije, ustavna teorija nudi tri osnovna rješenja koja su se razvila kroz radove brojnih autora (Simović, 2020b, str. 18; Orgad, 2010, str. 722): (i) preambule ustava nemaju pravno obvezujući karakter, (ii) preambule ustava imaju apsolutni pravno obvezujući karakter te (iii) preambule ustava imaju ograničeni pravni učinak.

Prema prvom (klasičnom) stajalištu, ustavne preambule nemaju nikakav preskriptivan karakter te one u biti predstavljaju čiste političke deklaracije koje su lišene bilo kakvog pravnog učinka.[11] Mnogi ustavni teoretičari dulje su vrijeme zastupali takvu tezu podjednako je opravdavajući i s materijalnog i s formalnog aspekta. Naime, neki od autora smatraju da su

[10] Slično rješenje nalazimo i u Ustavu Sirijske Arapske Republike iz 2012. koji u čl. 151. propisuje kako se preambula Ustava smatra „sastavnim dijelom Ustava". Iako je sirijski ustavotvorac reduciraniji u izričaju od ustavotvorca Papue Nove Gvineje, i dalje je nedvojbeno kako preambula Ustava jest dio ustavne materije te joj tako treba pristupati.

[11] Orgad (2010, str. 722) takve preambule naziva ceremonijalno-simboličkima.

Elez, A. (2026). Preambula ustava i njezini učinci u hrvatskom i poredbenom ustavnom pravu
HKJU-CCPA, 26(3), 513–543, https://doi.org/10.31297/hkju.26.3.6

ustavne preambule lišene pravne relevantnosti upravo iz supstancijalnih razloga. Polazišna argumentacijska točka svih autora koji podupiru ovo gledište jest upravo negiranje teze da preambule sadrže pravne norme (u pravom smislu riječi). Tako npr. Guastini (2023) smatra da preambulama nedostaje određena konkretnost kako bi poprimile pravnu vrijednost. Pored njega i Kelsen (1949, str. 260) govori o preambulama kao svečanim preludijima koje izražavaju „političke, moralne i vjerske ideje kako bi ih sam ustav promovirao" te da zbog toga „nemaju pravni, već ideološki karakter". Također, neki teoretičari upozoravali su da preambule ne mogu polučiti pravnim učincima jer njihove „norme" ne propisuju sankciju u slučaju njihova kršenja.[12] S druge strane, postoje i autori koji preambulama također osporavaju pravnu vrijednost, ali zbog formalnih pojedinosti. Neki autori smatraju kako preambule nisu dio ustavne cjeline iz čisto etimoloških razloga,[13] a neki argumentom analogije poistovjećuju preambule zakona (koje nemaju pravne učinke) s preambulama ustava zanemarujući pritom da su zakonske preambule rjeđe i da imaju drukčiju svrhu od ustavnih (Simović, 2020b). Ipak, drugi autori (koji zastupaju ovaj pristup) smatrali su problematičnima neke druge formalne odrednice preambula. Primjerice, dio autora oduzima preambulama pravnu relevantnost zbog drukčije tekstualne organizacije u odnosu na normativni dio ustava (Simović, 2020b,0). Naime, ti autori uočavaju kako su normativni dijelovi ustava najčešće napisani u formatima kao što su „članci", „odlomci" ili „paragrafi" dok su ustavne preambule najčešće kompaktne proze. Sve u svemu, lišenje pravnog karaktera ustavnim preambulama (bilo iz supstancijalnih, bilo iz formalnih pojedinosti) osobina je klasične ustavnopravne doktrine. S vremenom, došlo je do oprečnih ideja koje su se kulminirale novim teoretskim stajalištem kako ustavne preambule imaju apsolutnu pravnu vrijednost.

Ideja da ustavne preambule imaju pravnu vrijednost polazi od načelnog stava kako su preambule u potpunosti pravno obvezujući dijelovi ustava. Takvo stajalište, iako manje zastupljeno, i dalje je prisutno[14] u nekim

[12] Propust ovog gledišta jest upravo ignoriranje kako su (najčešće) sve ustavne norme *lex imperfecta*, pa su samim time i preambularna „načela" (Simović, 2020b, str. 21).

[13] Kao što je već bilo rečeno, riječ *preambula* dolazi od latinskog jezika u kojemu označava sintagmu „biti ispred", odnosno „prethoditi". Samim time, neki su autori stava da, upravo zbog takvog naziva, „ono što prethodi nečemu" nije i ne može biti sastavni dio istoga. Ovakvi su zaključci čisti konstrukt gramatičkog tumačenja te ih zato *a limine* treba odbaciti.

[14] Najbolji dokaz da je ideja pravno obvezujućih preambula i danas aktualna jest teorija o takozvanom trendu porasta obvezanosti ustavnih preambula (Mikić, 2014, str. 435; Orgad, 2010, str. 715). Riječ je o suvremenoj ustavnopravnoj pojavi koju karakterizira porast

ustavnopravnim sustavima – npr. Francuska. Konstitucionalisti koji dijele ovo mišljenje često se opravdavaju formalnim razlozima. Najčešće opravdanje jest upravo postupak donošenja ustava, odnosno postupak ustavne revizije (Kutlešić, 2010). Preambula se donosi s ustavom u cjelini te se također u istom postupku i mijenjaju. Prema tome, zaključuju kako, iz čisto formalnih razloga, preambula mora imati jednak pravni tretman kao i normativni dio ustava. Također dodaju i kako preambulu usvaja ono isto tijelo koje je usvojilo i sam ustav. Ovakve, potpuno obvezujuće, ustavne preambule Orgad (2010) naziva „supstantivnima" te pritom naglašava kako one mogu biti samostalni izvor prava i obveza. Iako slabo zastupljeno, ovo je stajalište u bitnom utjecalo na one teoretičare koji su s vremenom počeli preambulama pridavati (ograničene) ustavne učinke.

Teorija o ograničenom pravnom učinku ustavnih preambulama govori o svojstvu preambule da se njome po potrebi tumači ostatak ustava te popunjava ustav isključivo u slučaju postojanja pravnih praznina (Mikić, 2014). Ovdje je vrlo važno posebno istaknuti dvije stvari: (i) preambulu se koristi po potrebi, odnosno tek onda kad je to nužno (i ako nema drukčijeg rješenja); (ii) preambulu se vrlo rijetko primjenjuje direktno, već ona samo pomaže protumačiti ustav odnosno riješiti pravnu prazninu. U tom smislu, ograničeni pravni učinak ustavnih preambula može predstavljati funkciju preambule da ju se koristi kao supsidijarno i auksilijarno (pomoćno) tumačenjsko sredstvo.[15] Kao najbolji primjer vrijedno je istaknuti njemačku ustavnopravnu teoriju *Einheit der Verfassung* (Omejec, 2024), odnosno doktrinu jedinstva ustava u kojoj bi preambula njemačkog ustava mogla odigrati vrlo veliku ulogu. Naime, doktrina naglašava važnost tzv. sistemskog tumačenja. Temeljna je postavka da se ustav tumači u cjelini te se time odbija vršiti izolirana ustavna interpretacija. Preambule ovdje mogu pomoći tako što bi mogle poslužiti kao izvor viših ustavnih načela

broja država, tj. ustavnih sustava, čije su ustavne preambule pravno obvezujuće. Naime, kako navode razni autori, sve je više država u kojima preambule ustava poprimaju pravnu vrijednost – bilo kao potpuno „supstantivne" preambule, bilo kao „interpretativne preambule". Ta se pojava uočila ne samo u anglosaksonskom pravnom sustavu (kao npr. Australija, Sjedinjene Američke Države, Indija i ostale države), već i u državama koje pripadaju drukčijim pravnim kulturama, kao što su Francuska i Savezna Republika Njemačka. Također se ističe kako tu značajnu ulogu imaju ustavni sudovi, odnosno ona sudbena tijela koja imaju funkciju ustavnog sudovanja, jer upravo oni/ona dodjeljuju preambulama pravnu relevantnost kroz svoju praksu. Naglašava se kako do ovakvog tretmana ustavnih preambula dolazi najčešće kod upravo onih ustava koji ne propisuju ništa u svezi s vlastitom preambulom, što je i logično jer se time ostavlja puno „manevarskog" prostora ovlaštenim ustavnim tumačima.

[15] Rječnikom Orgada (2010, str. 723) takve se preambule nazivaju interpretativnim ustavnim preambulama.

Elez, A. (2026). Preambula ustava i njezini učinci u hrvatskom i poredbenom ustavnom pravu
HKJU-CCPA, 26(3), 513–543, https://doi.org/10.31297/hkju.26.3.6

u čijem će se svjetlu tumačiti ostale ustavne norme. Uzevši sve u obzir, ovaj pristup načelno polazi od toga da je svaka preambula integralni dio ustava, ali da ne mora uvijek imati pravnu prirodu, no nju može poprimiti na način da se njome protumači ostatak ustavnih odredbi sadržanih u normativnom dijelu ustava (Simović, 2020b, str. 17). Ovo je stajalište danas sve više aktualno[16] upravo jer počiva na opravdanoj pretpostavci kako su sve preambule vrlo specifični „propisi" te da se baš zato razlikuju u brojnim pojedinostima.

4. Preambule u svjetskim ustavima

Problematizirajući ustavne preambule, važno je osvrnuti se na domenu komparativnog ustavnog prava. Važnost poredbenopravne analize u ovom području jest velika upravo zato što različiti ustavnopravni sustavi drukčije tretiraju vlastite preambule u svojoj praksi. U ovom se dijelu rada iznosi kratak pregled ustavnih preambula različitih ustava upravo kako bi se udovoljilo zahtjevu da se preambule trebaju proučavati na konkretnoj, a ne na apstraktnoj razini. Pritom je odmah važno naglasiti kako su države, odnosno ustavi čije se preambule obrađuju niže u tekstu izabrane nenasumično, odnosno svaka je od tih država odabrana s određenim ciljem koji je istaknut u svakom odnosnom dijelu rada.

4.1. Preambula Ustava Sjedinjenih Američkih Država

Najpoznatiji i najstariji „živući" Ustav na svijetu upravo je Ustav Sjedinjenih Američkih Država (Ustav SAD-a) koji se proučava u svakoj državi zbog nemjerljivih doprinosa svjetskom konstitucionalizmu. Jedna od njegovih stavki koja ga uvelike čini prepoznatljivim diljem svijeta jest njegova

[16] Tako Orgad (2010) bilježi da je očit trend prepoznavanja supstantivnih elemenata kod preambularnih propisa. Kao primjer izdvaja Indiju, Nepal, ali i Bosnu i Hercegovinu čiji je Ustavni sud ukinuo dijelove Ustava Republike Srpske zbog nesukladnosti sa samim Ustavom Bosne i Hercegovine. U odnosnoj je odluci Ustavni sud jasno istaknuo kako: „S obzirom da svaka odredba ustava entiteta mora biti konzistentna s Ustavom BiH, uključujući i Preambulu ovog ustava, odredbe Preambule pružaju pravni temelj za preispitivanje svih normativnih akata nižeg reda u odnosu na Ustav BiH dok god spomenuta preambula sadržava ustavna načela koja, (...), opisuju sfere ovlasti, doseg prava i obveza, ili uloge političkih institucija." (Djelomična odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, br. U 5/98 III, Sarajevo, 1. srpnja 2000.).

preambula koja je, u biti, najpoznatija ustavna preambula ikad napisana. Upravo zbog toga, nužno je osvrnuti se barem nakratko na Ustav SAD-a i njegovu preambulu te pogledati kako je on sam tretira.

Preambula Ustava SAD-a već na prvi pogled nema pravno obvezujuću prirodu, a s čim se slažu mnogi (ne samo) američki konstitucionalisti (Bačić, 2013). No, istina je kako, u određenim dijelovima, ta preambula sadrži važne obvezujuće elemente, kao npr. fraza „We the People of the United States", s kojom preambula započinje, koja predstavlja načelo narodnog suvereniteta. Ipak, većina se teksta preambule usredotočuje na svojevrsne političke ciljeve koje ustavni poredak nastoji ostvariti, kao što su, primjerice, uspostavljanje pravde, zajednička obrana, promicanje sveopćeg blagostanja i ostalo. Dotične proklamacije isključivo su političke prirode i nemaju pravnu snagu. One su samo *raison d'ître* američkog ustavnog poretka. Čak i američka sudska praksa nevoljko gleda na primjenu preambule.[17] Američki sudovi preambulu ponekad koriste kao čistu argumentacijsku potporu vlastitim stavovima, no nikada na njoj ne grade konkretne argumente. U judikaturi američkog Vrhovnog suda preambula se pojavljivala najčešće u predmetima koji su se ticali ljudskih prava, a u prvom redu su to bili pravo na slobodu govora, pravo na jednakost i pravo na pravično suđenje (Greene, 2005). Usprkos tomu, Vrhovni je sud decidirano dao do znanja kako preambula nema pravno obvezujući odnosno normativni karakter te da je ne mogu koristiti kao samostalni izvor prava (prvenstveno u smislu izvora dodjeljivanja ovlasti).[18]

Jedna od temeljnih funkcija preambule Ustava SAD-a upravo je edukacijska. Zbog činjenica da nema pravnu vrijednost i da nastoji samo „uvjeriti" ljude da se pokore ustavnopravnom sustavu te da njegove vrijednosti internaliziraju kao vlastite, Orgad (2010, str. 719) ovakvu preambulu smatra arhetipom ceremonijalno-simboličkih preambula. Evidentno je društvena činjenica da građanima SAD-a njihov Ustav „ima onaj značaj i oreol kakav među kršćanskim vjernicima ima Biblija" (Jovičić, 1984, str. 72). Takav socijalni efekt ne bi se mogao ni približno postići da sami ustavotvorci nisu imali plodonosno „sredstvo uvjeravanja" ljudi, a upravo ta-

[17] To dokazuje činjenica da je u razdoblju između 1825. i 1990. godine Vrhovni sud SAD-a usvojio samo 24 odluke kojima se direktno poziva na „dijelove preambule koji se odnose na pravdu, opće blagostanje i slobodu". Također, u 20 se (od tih 24) presuda preambula spominje isključivo u kontrirajućim izdvojenim mišljenjima (*dissenting opinions*) (Orgad, 2010, str. 719).

[18] Tu je posebice važna odluka Vrhovnog suda u predmetu Jakobson v. Commonwealth of Massachusetts iz 1905. godine, u kojoj je sudac Harlan uspostavio ovakvo tumačenje (Bačić, 2013).

Elez, A. (2026). Preambula ustava i njezini učinci u hrvatskom i poredbenom ustavnom pravu
HKJU-CCPA, 26(3), 513–543, https://doi.org/10.31297/hkju.26.3.6

kvo „sredstvo" predstavlja preambula Ustava. Samim time, u konačnici, preambuli američkog Ustava prvotna je svrha educirati vlastite građane o potrebi pokoravanja vlastitom Ustavu, a nikako ne biti samostalni izvor prava (Orgad, 2010).

4.2. Preambula Ustava Francuske Republike

Gotovo uvijek kad se konstitucionalisti osvrću na ustavne preambule u komparativnopravnoj perspektivi, uz preambulu Ustava SAD-a spominju i preambulu Ustava Francuske (V.) Republike iz 1958. Dok preambula Ustava SAD-a nema nikakvu pravnu prirodu, preambula francuskog Ustava iz 1958. ima apsolutnu pravnu vrijednost te izvršava neke od temeljnih funkcija ustavnopravnog poretka Francuske Republike (Simović, 2020a, str. 187; Orgad, 2010, str. 726).

Francuska se preambula sastoji od dvaju paragrafa, od kojih prvi ima takvu apsolutnu pravnu vrijednost. Naime, trenutno važeći francuski Ustav iz 1958. godine jest kratak ustav (Guastini, 2019), odnosno ne sadrži katalog ljudskih prava, već se blanketnom odredbom u preambuli poziva na prethodne francuske kodifikacije ljudskih prava i temeljnih sloboda. Taj prvi paragraf poprimio je pravnu vrijednost u sudskoj praksi, točnije tumačenjem francuskog Ustavnog vijeća (*Conseil Constitutionnel*) u jednom predmetu iz 1971. (*Décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971*) koji se inače smatra jednim od najvažnijih predmeta u ustavnosudskoj povijesti Francuske Republike (Frosini, 2017). Naime, u tom predmetu pod povećalom je bio tadašnji Zakon o udruživanju jer (smatrali su neki) krši pravo na slobodno okupljanje i udruživanje na koje se, kroz blanketnu odredbu, poziva preambula ustava. Temeljno pitanje, o kojem je Vijeće moralo donijeti odluku, bilo je upravo može li se pravo na slobodno udruživanje i okupljanje smatrati načelom (odnosno pravom) koje priznaje Ustav i ustavni poredak (Frosini, 2017). Ustavno je vijeće na to pitanje odgovorilo potvrdno te su time konstatirali da je preambula (na koju su se pozivali podnositelji zahtjeva za ocjenu ustavnosti) sastavni dio francuskog Ustava te da uživa punu pravnu snagu (Frosini, 2017). No, tim rješenjem ne samo da je preambula dobila ustavnu snagu, već su i svi akti, na koje se ona poziva u svom tekstu, poprimili punu ustavnu pravnu snagu. Uzevši to u obzir, Deklaracija o pravima čovjeka i građanina iz 1789. godine, preambula Ustava (IV) Francuske Republike iz 1946. godine te Povelja

o okolišu iz 2004. godine[19] danas, zajedno sa samim Ustavom koji je na snazi, čine kompletan korpus francuskog ustavnog prava (Jovičić, 1984). Također, ta je presuda značila i to da se preambula može koristiti kao alat za ukidanje zakona, odnosno kao još jedan parametar za apstraktnu ocjenu ustavnosti[20]. Također, preambula francuskog Ustava može poslužiti i kao materijalna osnova za konstruiranje ustavne tužbe. Zbog svega navedenog, Francuska Republika uvijek se predstavlja kao klasičan primjer ustavnog poretka koji ima supstantivnu preambulu (Orgad, 2010), odnosno preambulu koja ima apsolutnu pravnu snagu i u potpunosti je izjednačena s ostatkom Ustava.

4.3. Preambula Ustava Republike Srbije

Ustav Republike Srbije iz 2006. godine sadrži jednu specifičnu preambulu. Ona je tako posebna upravo zato što je (s materijalnog aspekta) posve atipična (Mikić, 2014). Ako je suditi s formalnog aspekta, ova preambula nikako ne može imati pravno obvezujuću snagu ni proizvoditi bilo kakve pravne učinke i to iz jednostavnog razloga što se tekst preambule nalazi ispred naslova „Ustav Republike Srbije" te, sam po sebi, ne može činiti njegov integralni dio (Simović, 2020b). Ipak, nedvojbeno je kako ova preambula ima pravnu vrijednost te je u potpunosti normativne prirode. Razlog tomu počiva upravo u činjenici kako, u ovom konkretnom slučaju, sadržajna težina preambularnog teksta preteže nad formalnim aspektima koji joj osporavaju pravnu vrijednost. Naime, s obzirom da je u fokusu preambule teritorijalno određenje Republike Srbije, ona nikako ne može ne imati pravno obvezujuću prirodu (Radovanović, 2020). Također, upravo ta teritorijalna odrednica, kao temelj ove ustavne preambule, razlikuje srpsku ustavnu preambulu od ostalih ustavnih preambula jer nije ni najmanje uobičajeno da se u preambulama ustava normira granica, odnosno teritorij države.[21] Dok prvi paragraf preambule ne predstavlja ništa po-

[19] Povelja o okolišu usvojena je 2004. godine te je godinu kasnije uvrštena u preambulu Ustava u okviru ustavne promjene čime je stekla snagu samog Ustava (Frosini, 2017, str. 618).

[20] Ovu se presedansku presudu francuskog Ustavnog vijeća zna nazivati „francuski Marbury vs. Madison" upravo zbog toga što je uvelike pridonijela francuskoj doktrini sudske kontrole zakonitosti (*judicial review*) jednako kao i presuda američkog Vrhovnog suda iz 1803. godine u predmetu „Marbury vs. Madison" (Bačić, 2013, str. 11).

[21] U tom smislu, preambula Ustava Republike Srbije jedinstvena je u svijetu. Kutlešić (2010) spominje još tri trenutno važeća ustava čije preambule sadrže teritorijalnu odred-

sebno u odnosu na ostale ustavne preambule,[22] drugi je paragraf pravi izvor iz kojeg cjelokupna preambula crpi pravne učinke. Kao što je već rečeno, sama činjenica određenja teritorija predstavlja preskriptivan odnosno pravno obvezujući element preambule. Dodatni razlog iz kojeg se zaključuje da je preambula Ustava Republike Srbije apsolutno pravno obvezujuća jest upravo njezin odnos s ostatkom Ustava. Konkretno, cijeli je Ustav Srbije vrlo dobro usklađen (harmoniziran) sa samom preambulom. To se očituje u nizu odredbi koje se nalaze u ostatku ustava. Primjerice, čl. 182. Ustava Republike Srbije definira pojam teritorija autonomne pokrajine, koji se prvi put spominje u preambuli gdje se određuje kako je Kosovo i Metohija autonomna pokrajina Republike Srbije te njezine ovlasti proizlaze iz tog statusa. Dotični članak ne samo da definira koje su to ovlasti koje pripadaju autonomnoj pokrajini, već i u zasebnom stavku potvrđuje konstataciju iz preambule da je Kosovo i Metohija sastavni dio Republike Srbije, odnosno njezina autonomna pokrajina (Simović, 2020b). Još jedan odličan primjer jest postupak promjene državne granice. Prije svega, ako se bolje obrati pozornost na format same preambule, može se zaključiti kako se Ustav Republike Srbije temelji na trima stvarima: (i) na državnoj tradiciji srpskog naroda (ii), na ravnopravnosti njenih građana i (iii) na činjenici kako su Kosovo i Metohija njezini sastavni dijelovi. Uzevši to u obzir, jednostavno je zaključiti kako su to stavke koje čine ustavni identitet Republike Srbije te je logično očekivati od ustava da, na prikladan način, zaštiti te vrijednosti. Srpski Ustav to nije propustio učiniti. Naime, granica Republike Srbije mijenja se, sukladno čl. 8., u skladu s postupkom za promjenu ustava. Ako se pogleda kakav je postupak ustavne revizije (*sedes materiae* jest deveti dio Ustava, tj. čl. 203.), lako je uočiti kako ne samo da je postupak vrlo zahtjevan, nego i to da

nicu: preambule Ustava Narodne Republike Kine (1982.), Južne Koreje (1948.) i Pakistana (1973.). No, ako se pogledaju preambule tih ustava, ne normiraju svi ti ustavi nužno teritorij odnosno granicu suverene države. Preambula Ustava Južne Koreje samo govori o „mirnom [teritorijalnom] ujedinjenju domovine", dok preambula Ustava Islamske Republike Pakistana općenito govori kako „teritoriji koji su sada uključeni u ili su pristupili Pakistanu, (...), činit će Federaciju" te nadalje propisuje da će neki dijelovi teritorija imati status autonomnih jedinica. Jedina na tragu rješenja iz preambule srpskog Ustava je, čini se, preambula Ustava Narodne Republike Kine koja propisuje: „Tajvan je dio svetog teritorija Narodne Republike Kine. Sveta je dužnost svih kineskih ljudi, uključujući naše sunarodnjake na Tajvanu, postići veliko ponovno ujedinjenje domovine."

[22] Simović tu prvu rečenicu preambule naziva deklaratornim dijelom preambule. Tu se: „ustavotvorac poziva na državnu tradiciju srpskog naroda koja ima za cilj da pruži legitimacijski osnov za donošenje Ustava" (Simović, 2020b, str. 30).

je postupak otegotniji kada je posrijedi promjena ustava koja se, između ostalog, odnosi i na preambulu.[23]

Zaključno govoreći, preambula Ustava Republike Srbije, iako se ne može koristiti kao pomoćno tumačenjsko sredstvo jer njezin sadržaj ne udovoljava uvjetima za takvo što (Mikić, 2014), ipak je u cijelosti pravno obvezujuća jer (u prvom redu) teritorijalno određuje državu te normira da svako ponašanje odnosno djelovanje u državi mora biti usklađeno s ciljevima koje sama proklamira, a što je pak vidljivo u dijelu preambule koji se odnosi na to da svaki državni organ ima (pravnu) obvezu slijediti i zastupati stajališta koja propisuje preambula. Kao što Orgad (2010, str. 722) odmah upozorava prilikom izrade vlastite klasifikacije preambula, postoje preambule koje se ne mogu svrstati u samo jednu kategoriju. Upravo je na tom tragu i ustavna preambula Republike Srbije koja se smatra odličnim primjerom amalgama ceremonijalno-simboličke i supstantivne preambule.

4.4. Preambula Temeljnog zakona Savezne Republike Njemačke

Kao posljednji slučaj valja istaknuti primjer interpretativne preambule ustava, a to je upravo preambula Temeljnog zakona (Ustava) Savezne Republike Njemačke (Orgad, 2010). Preambula njemačkog *Grundgesetza* generalno nema apsolutno pravno obvezujuću snagu, ali ponekad može poslužiti kao pomoćno sredstvo prilikom tumačenja ustava i ostalih akata (Orgad, 2010). Savezni ustavni sud Republike Njemačke sporadično koristi preambulu vlastitog ustava kako bi protumačio odnosno ocijenio je li određen akt u suprotnosti s ciljevima koji su propisani u ustavu. Međutim, Savezni ustavni sud ne koristi preambulu kao odlučujući parametar na temelju kojeg donosi odluku, već je koristi kako bi dodatno argumentirao svoja stajališta zauzeta u konkretnim odlukama (Orgad, 2010). Time daje na uvjerljivosti vlastitoj argumentaciji tako što konkretizira preambulu na stvarne situacije.[24]

[23] Primjera, u kojima se očituje vrlo dobra harmonizacija Ustava s vlastitom preambulom, ima još – npr. čl. 114. koji konstitucionalizira predsjedničku prisegu u kojoj se predsjednik Republike obvezuje na poštivanje Ustava i zaštite srpskog teritorija, uključujući i Kosovo i Metohiju.

[24] Ovakvo korištenje ustavnih preambula u svrhu dodatne argumentacije, Frosini (2012, str. 82; 153) naziva tehnikom tumačenja *cherry-on-the-cake*. Dakle, pravna osnova donošenja odluke jest neka odredba u „normativnom dijelu" ustava, ali da bi se bolje objasnila poanta finalne odluke, ustavni sud odlučuje „ukrasiti" argumentaciju pozivanjem na preambulu.

Elez, A. (2026). Preambula ustava i njezini učinci u hrvatskom i poredbenom ustavnom pravu
HKJU-CCPA, 26(3), 513–543, https://doi.org/10.31297/hkju.26.3.6

Uz ovakve (i slične) slučajeve, događale su se i situacije gdje se njemački Savezni ustavni sud izravno bavio preambulom. Primjer za to je slučaj iz 1972. godine kad su Zapadna i Istočna Njemačka potpisale sporazum o međusobnoj suradnji (Orgad, 2010). Naime, nedugo nakon zaključivanja ugovora, pokrenut je postupak pred Ustavnim sudom u (tada) Zapadnoj Njemačkoj kojim se tražila ocjena ustavnosti takvog ugovora jer su podnositelji sumnjali da takav sporazum nije u suglasnosti s Ustavom pri čemu su se direktno pozivali na preambulu. Ustavni je sud zaključio kako, ne samo da je sporazum u suglasnosti s Ustavom, nego i da je rad na ujedinjenju s Istokom „ustavna naredba". Najvažniji dio ovog predmeta jest činjenica kako je Ustavni sud ovu odluku iskonstruirao, prema vlastitim riječima, na temelju preambule, odnosno koristio ju je kao glavni parametar pri odlučivanju u konkretnom slučaju.

Sve u svemu, njemački Savezni ustavni sud preambulu, iako može koristiti kao glavno sredstvo odlučivanja, ipak najviše koristi kao *obiter dictum* sudske odluke, odnosno kao dodatni, uvjeravajući argument. Tako korištena preambula (kao pomoćno sredstvo tumačenja) ulijeva veće povjerenje i bolju argumentiranost u cjelokupni postupak tumačenja Ustava te pridonosi općoj konstitucionalizaciji cjelokupnog poretka. Glavna prednost ovakvog tumačenja jest veći stupanj harmonizacije odnosno usklađenosti tumačenja s originarnim željama ustavotvorca.

5. Preambula Ustava Republike Hrvatske

5.1. „Izvorišne osnove" kao preambula hrvatskog Ustava

Ustav Republike Hrvatske (Ustav) sadrži preambulu koju lociramo na samom početku Ustava pod naslovom „Izvorišne osnove". To je ujedno i prva (od ukupno deset) glava Ustava što se očituje u činjenici da je, poput preostalih glava Ustava, numerirana rimskim brojem jedan („I") iz čega se posljedično dade zaključiti kako je preambula hrvatskog Ustava bez pogovora njezin sastavni odnosno integralni dio (Rešetar, 2021). Također, dodatni dokaz predstavlja, što je mnogim autorima podosta važan element, činjenica da naslov „Ustav Republike Hrvatske" prethodi samoj preambuli. Uzevši sve to u obzir, moglo bi se reći kako Ustav sadrži preambulu u formalnom smislu (Orgad, 2010), no to ipak nije prevladavajući stav. Tako njemački konstitucionalist Häberle, u svojem komentaru na hrvatski

Ustav, ističe kako Izvorišne osnove jesu preambula Ustava, ali iz materijalnih, a ne iz formalnih razloga, i to jer je: „tekst [Izvorišnih osnova] poput *fondements originels* prije pravih članaka 1–142 (...)" (Häberle, 2000, str. 50). U sadržajnom smislu, Izvorišne osnove referiraju se na (ustavnu) povijest hrvatske države, proklamiraju različita civilizacijska načela i deklariraju određena prava čovjeka zbog čega ne odudaraju od uobičajenog pojma preambula, točnije sadrže sve ranije izložene zajedničke karakteristike ustavnih preambula.

Nadalje, postavlja se pitanje pravne prirode Izvorišnih osnova. Proučavajući preambulu s formalnog gledišta, mogao bi se izvesti nedvojben zaključak kako imaju potpuno izjednačen pravni status s ostatkom Ustava. Prvi je argument, naravno, činjenica da je ustavotvorac „stopio" preambulu s ostatkom Ustava i to upravo tako što ju je smjestio u zasebnu, početnu glavu Ustava. U tom smislu, Ustav ne razlikuje normativni i nenormativni dio Ustava.[25] Drugi je argument, naravno, postupak promjene preambularnog teksta koji se odvija prema istom postupku koji je predviđen za promjenu ostatka Ustava (Kutlešić, 2010). Naposljetku, također valja istaknuti argument kako i preambulu i ostatak Ustava usvaja isto tijelo (Hrvatski sabor) i to u istom postupku. Ipak, puno je više dvojbi u vezi s pravnom prirodom Izvorišnih osnova ako ih proučavamo iz supstancijalnog gledišta. Činjenica je kako pojedini dijelovi preambule jednostavno ne mogu polučiti nikakvim pravnim učincima, no postoje također i drugi dijelovi koji nisu čisto političko-deklarativnog karaktera te kao takvi eventualno mogu proizvoditi ograničene pravne učinke.

5.2. O nastanku i mijenjanju preambule Ustava

Izvorno je Ustav bio koncipiran bez vlastite preambule. Izvorišne osnove uvedene su prvi put tek četvrtim Prijedlogom nacrta Ustava 25. listopada 1990. (Nacrt Ustava), koji je sastavio Uredničkи odbor Ustavotvorne komisije Predsjedništva Republike (Šarin, 1997), a tekst Izvorišnih osnova napisao je prvi predsjednik Republike Hrvatske dr. Franjo Tuđman (Bačić, 2013). U tom trenutku postojale su dvije opcije odnosno varijante Izvorišnih osnova – varijanta A i varijanta B, od kojih je ova prva bila podosta dulja i sadržavala je puno više povijesnih elemenata od potonje (Šarin,

[25] Ovaj argument naglašava i Häberle koji ističe kako su dileme i rasprave o pravnoj vrijednosti preambule Ustava potpuno nepotrebne jer, na prvi pogled, Izvorišne osnove imaju istu pravnu snagu kao i normativni dio Ustava (Häberle, 2000, str. 50).

Elez, A. (2026). Preambula ustava i njezini učinci u hrvatskom i poredbenom ustavnom pravu
HKJU-CCPA, 26(3), 513–543, https://doi.org/10.31297/hkju.26.3.6

1997). Tako se u varijanti A, uz ostalo, spominje vladavina kneza Branimira i kralja Tomislava, izričito pozivanje na europsku kulturu, kršćanstvo,[26] Banovina Hrvatska (1939.–1941.) itd. Ipak, određeni dijelovi varijante A u konačnici su odbačeni, no pojedini su se dijelovi i do današnjeg dana održali, kao primjerice definicija Republike Hrvatske ili npr. široko nabrajanje povijesnih događaja. Današnje početne riječi Izvorišnih osnova preuzete su iz varijante B koja nije sadržavala širok opis povijesnih činjenica iz kojih se očituje državotvornost današnje Republike Hrvatske. To je ispravljeno prvo Nacrtom Ustava, a tek onda i samim Ustavom. Tako, primjerice, preambula Nacrta Ustava nije sadržavala dio koji se odnosi na hrvatske kneževine, pragmatičku sankciju iz 1712. godine, Hrvatsko-ugarsku nagodbu iz 1868. godine, pa čak nije sadržavala ni dio koji se odnosi na odbacivanje suvremene Republike Hrvatske od Nezavisne Države Hrvatske (NDH), odnosno dio koji se odnosi na odluke Zemaljskog antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Hrvatske (ZAVNOH) te na ustave Narodne Republike Hrvatske i ustave Socijalističke Republike Hrvatske.

Nakon usvajanja pa potom proglašenja 22. prosinca 1990., tzv. Božićni ustav mijenjan je svega pet puta. Od tih pet promjena, prva, treća i četvrta odnosile su se i na preambulu. Prva promjena Ustava izvršena je 12. prosinca 1997. kada je Zastupnički dom Sabora usvojio Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustava Republike Hrvatske. Tim su se Ustavnim zakonom izmijenili st. 2. i 3. Izvorišnih osnova. U st. 2. je, kao dodatni državotvorni temelj, uvršten novi Ustav Republike Hrvatske (iz 1990.) te pobjeda u Domovinskom ratu (1991.–1995.), a u st. 3. izmijenio se dio definicije Republike Hrvatske koji se odnosio na nacionalne manjine. Naime, umjesto dotadašnjeg izričaja kako je Republika Hrvatska „nacionalna država hrvatskoga naroda i država pripadnika inih naroda i manjina, koji su njezini državljani: Srba, Muslimana, Slovenaca, Čeha, Slovaka, Talijana, Mađara, Židova i drugih", sada se Republika Hrvatska ustanovljuje kao „nacionalna država hrvatskog naroda i država pripadnika autohtonih nacionalnih manjina: Srba, Čeha, Slovaka, Talijana, Madžara, Židova, Nijemaca, Austrijanaca, Ukrajinaca, Rusina i drugih". Treća ustavna promjena iz 2001. godine neznatno je promijenila Izvorišne osnove. Naime,

[26] Zazivanje Boga odnosno bogova u preambulama (tzv. *invocatio dei*) nije rijetkost. Gotovo pola svjetskih ustavnih preambula sadrži raznorazne religijske odnosno vjerske invokacije. Ustavotvorci ovakve elemente uključuju u svoje preambule kako bi, s jedne strane pridonijeli integraciji društva, a s druge strane stvorili veći autoritet među građanima (Frosini, 2012). U kontekstu varijante A, Hrvatska se spominje kao jedna od prvih kršćanskih država u povijesti Europe. Svrha ovakvog izričaja vjerojatno je bilo jačanje ideje europeizma među građanima Hrvatske.

dio koji se odnosio na Domovinski rat prebačen je u posljednju alineju st. 1., a dotadašnji je st. 2. izbrisan. Pretposljednja odnosno četvrta ustavna promjena iz 2010. godine opet je izmijenila dio koji se odnosi na Domovinski rat. Sada je taj dio iz alineje 12. st. 1. prebačen u zasebnu alineju 13. st. 1. Također, opet se izmijenila definicija Republike Hrvatske i tako što je vraćena ona odredba koja je bila na snazi prije prve promjene Ustava, no ovaj je put navedeno više nacionalnih manjina nego prije. Tako prije prve ustavne promjene Ustav spominje samo osam nacionalnih manjina, a nakon četvrte promjene Ustava spominju se čak 22 nacionalne manjine. Također, važno je napomenuti kako je ustavotvorac i dalje u rečenici ostavio izričaj „i drugih", nakon što su pobrojane neke nacionalne manjine.

Promatrajući preambulu nakon svih ustavnih promjena, evidentno je kako se ona nije puno promijenila od njezina nastanka. Svaka ustavna promjena, u dijelu koji se odnosio na Izvorišne osnove, bila je (više-manje) strukturalne prirode. U tom smislu, jedina „velika" promjena je što danas Izvorišne osnove imaju tri, a ne četiri stavka kako je to bilo predviđeno prvom verzijom Božićnog ustava. S druge strane, sadržaj preambule ostao je gotovo identičan. Tu se jedino mogu zapaziti dvije promjene u odnosu na originalnu verziju preambule: (i) trenutno važeća verzija preambule izrijekom navodi 14 nacionalnih manjina više te (ii) Domovinski rat i Božićni ustav svrstani su kao najnoviji ključni povijesni fakti iz kojih se očituje pravo Republike Hrvatske na državotvornost.

5.3. Funkcije i učinci preambule Ustava

Kao što je već bilo naglašeno, Izvorišne osnove imaju tri stavka odnosno paragrafa. Budući da svaki od njih tematizira nešto drugo, jasno je da se mora proučiti svaki paragraf zasebno kako bi se otkrilo koje to funkcije zaista izvršava preambula Ustava.

Prvi stavak preambule. Paragraf (ili stavak) 1. Izvorišnih osnova najdulji je dio hrvatske ustavne preambule. Sastoji se od ukupno trinaest alineja, od kojih se svaki posebno odnosi na određen povijesni događaj. Takvo opširno nabrajanje različitih povijesnih momenata nije nimalo neobična pojava za ustavne preambule, a pogotovo ne za one države koje već dulje vrijeme nisu ni imale priliku imati samostalnu i suverenu državu – većinom je tu riječ o postkomunističkim državama (srednje) Europe kao, primjerice, Sjeverna Makedonija i Mađarska (Heka, 2013). Nabrojeni povijesni trenutci u ovom paragrafu ispisani su kronološkim redoslijedom, od srednjeg vijeka do suvremenog doba. Kao što je naznačeno na samom početku

preambule, poanta nabrajanja ovih povijesnih događaja jest upravo želja za argumentiranjem teze kako su Hrvatska i njezin narod očuvali svoj državni kontinuitet (Rešetar, 2021). Drugim riječima, ustavotvorac smatra da na temelju svakog navedenog povijesnog događaja u st. 1., Hrvatska i njezin narod crpe pravo na državnu suverenost. Uzevši to u obzir, može se zaključiti kako je ključna funkcija prvog paragrafa Izvorišnih osnova upravo ona „edukacijska" (Bačić, 2013, str. 13). Također, odmah je važno napomenuti kako prvi stavak Izvorišnih osnova služi jedino u takve nepravne svrhe jer, kao i svi ostali povijesni dijelovi drugih svjetskih ustavnih preambula, prvi stavak Izvorišnih osnova nema i ne može imati nikakve pravne učinke – bilo apsolutne, bilo ograničene – upravo jer historiografski elementi, prema logici stvari, samim svojim sadržajem ne mogu polučiti nikakvim pravnim učincima (Mikić, 2014).

Iako je pri izradi Izvorišnih osnova većina članova ekspertne radne skupine bila protiv usvajanja ovakvog koncepta preambule u kojem će se naširoko navoditi elementi hrvatske ustavne povijesti (Vukas, 2013), danas većina komentatora iz stručne javnosti smatra kako je ovakvo rješenje ispalo vrlo korisno za Hrvatsku. Naime, popisivanje povijesnih događaja na kojima se suvremena Hrvatska temelji uvelike je uspjelo reducirati optužbe kako suvremena Republika Hrvatska predstavlja revitalizaciju NDH (Vukas, 2013), što je bilo iznimno značajno za međunarodnu zajednicu. U tom smislu, Izvorišne osnove Ustava bile su svojevrsni „legitimirajući akt pred međunarodnom zajednicom".[27] Ipak, neki su autori progovorili i o raznoraznim manjkavostima prvog stavka preambule. Primjerice, Bačić (2013) opravdano navodi kako bi se ozbiljnijom povijesnom analizom mogla pobuditi sumnja u istinitost povijesnih navoda iz dotičnog prvog stavka.[28] Pored toga, Vukas (2013) opravdano ističe i kako su se mogli dodati još neki događaji u preambulu čija je važnost za hrvatsku državotvornost potencijalno puno veća od nekih drugih momenata koji su uvršteni u preambulu. Uza sve navedeno, postoje i opaske kako se u preambuli nalaze i neki navodi koji su, s historiografskog aspekta, neispravni.[29]

[27] Smerdel (2020, str. 4) koristi pojam „legitimiranje pred međunarodnom zajednicom" kao jednu od mnogobrojnih funkcija samog Ustava (RH).

[28] Tako, ističe Bačić (2013), kako bi se moglo postaviti pitanje, primjerice, jesu li uopće postojale hrvatske kneževine i Kraljevstvo Hrvata u sedmom stoljeću te kakva je bila realna pravna narav Hrvatsko-ugarske nagodbe.

[29] I na to također upozorava Vukas (2013) koji ispravno navodi kako je alineja 9. st. 1. povijesno netočna jer 1. prosinca 1918. nije nastala „Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca", kako piše u preambuli. Naime, prihvaćanjem tzv. Prvoprosinačkog akta (1. prosinca 1918.) delegacije Narodnog vijeća Države Slovenaca, Hrvata i Srba, nastaje Kraljevstvo Srba, Hrva-

Drugi stavak preambule. Na početku drugog paragrafa ističu se dva prava: pravo hrvatskog naroda na samoodređenje i državnu suverenost te pravo na odcjepljenje i udruživanje. U tom se segmentu Izvorišne osnove pozivaju na međunarodno pravo te konstatiraju kako hrvatski narod uživa ta prava neovisno o svojoj povijesti. Riječ je o posve pravnim pojmovima odnosno načelima koja su prisutna u većini svjetskih ustava, a posebice su karakteristična za postkolonijalne države (Mikić, 2014) te države srednje Europe (Vukas, 2013). Preambule ova načela najčešće ističu kako bi dodatno opravdali pravo vlastitog naroda na državu (Vukas, 2013). U tom se smjeru kreću i Izvorišne osnove Ustava koje, na temelju tih načela i povijesnih zbivanja opisanih u prethodnom stavku, definiraju Republiku Hrvatsku kao, s jedne strane nacionalne države hrvatskog naroda, a s druge strane države pripadnika nacionalnih manjina.[30] Prvo, važno je odmah napomenuti kako ovo nije jedina „definicija" Republike Hrvatske iz Ustava – postoje i druge „definirajuće" ustavne odredbe kao npr. čl. 1. Ustava. Drugo, ova preambularna „definicija" iznosi se ponajprije kako bi se odmah zajamčio izjednačen status „hrvatskog naroda" i „nacionalnih manjina". Rešetar (2021, str. 1096) ovdje odmah napominje kako, iako Izvorišne osnove sadrže etničke elemente, pojam naroda obavezno se treba shvatiti kao *demos*, a ne kao *etnos*. Ako bi se, naime, narod shvatio kao *etnos*, izgubila bi se esencija načela narodnog suvereniteta (Rešetar, 2021). I sam Ustav, želeći zaštititi takvo tumačenje, definira u svom čl. 1. narod kao zajednicu slobodnih i ravnopravnih državljana. Osim toga, i sama preambula u istom stavku navodi kako su sve nacionalne manjine također državljani Republike Hrvatske. Nadalje, dodatna dva preskriptivna elementa drugog stavka Izvorišnih osnova predstavljaju (i) jamstvo ravnopravnosti te (ii) jamstvo ostvarivanja nacionalnih prava, koja se odnose na nacionalne manjine. Ova jamstva ne znače nikakvo dodjeljivanje konkretnih, subjektivnih prava nacionalnim manjinama, već čisto označavaju pozitivnu obvezu države da, prilikom razrađivanja ljudskih (a pogotovo „manjinskih") prava, mora uvijek paziti da nacionalne manjine ne budu diskriminirane jer bi time posve nestala poanta demokracije. Ovdje se očituje prava legalna funkcija Izvorišnih osnova jer ovaj dio drugog paragrafa

ta i Slovenaca koje će trajati do usvajanja Vidovdanskog Ustava 28. lipnja 1921. kada se ime države, sukladno novom Ustavu, mijenja u „Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca" (Čepulo, 2023).

[30] Zanimljivo je kako je, prema prvotnim prijedlozima Nacrta Ustava, ova definicija bila uvrštena u „normativni dio" Ustava, točnije u današnju glavu II. Ustava („Temeljne odredbe"), ali naposljetku biva prebačena u Izvorišne osnove (Šarin, 1997, str. 84).

Elez, A. (2026). Preambula ustava i njezini učinci u hrvatskom i poredbenom ustavnom pravu
HKJU-CCPA, 26(3), 513–543, https://doi.org/10.31297/hkju.26.3.6

ne samo da predstavlja opća pravna načela, već je i sastavnica hrvatskog ustavnog identiteta (Horvat Vuković, 2015, str. 490).

Osim svega navedenoga, drugi stavak Izvorišnih osnova izrijekom navodi i 22 manjine. Trećim ustavnim promjenama iz 2001., u preambulu je uveden pojam „autohtonih nacionalnih manjina", a koji brzo nakon usvajanja biva napušten. Iako su postojale misli kako je ta ustavna promjena beznačajna i čisto estetske naravi, zapravo pojam autohtone nacionalne manjine označava sve one nacionalne manjine koje su više „ukorijenjene" na prostoru neke nacionalne države, što u praksi dovodi do pozitivacije višeg stupnja zaštite za takve (autohtone) nacionalne manjine u odnosu na druge (alohtone) nacionalne manjine (Horvat, 2010, str. 562). Hrvatski je Ustav, u razdoblju 2001.–2010., u Izvorišnim osnovama kao autohtone nacionalne manjine prepoznao Srbe, Čehe, Slovake, Talijane, Madžare, Židove, Nijemce, Austrijance, Ukrajince i Rusine, a ostale je, pomoću generalne klauzule „i drugih", prepoznao kao alohtone. Ovakva diskriminatorna praksa doživjela je kritike stručne javnosti[31] te je trajala (relativno) kratko, točnije do 2002. godine, kada je usvojen novi Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina koji je izjednačio status svih nacionalnih manjina (Horvat, 2010), a četvrta ustavna promjena iz 2010. ponovno je promijenila sadržaj Izvorišnih osnova i izbacila iz njega pojam autohtonosti nacionalnih manjina.

Treći stavak preambule. Posljednji te ujedno i najkraći paragraf Izvorišnih osnova jest upravo treći stavak. U ovom se dijelu preambule ustavotvorac okreće budućnosti te proklamira opće smjernice Ustava, odnosno želje i ciljeve koje Ustav nastoji ispuniti svojim stupanjem na snagu (Rešetar, 2021). Treći stavak preambule tako spominje slobodne demokratske izbore, ravnopravnost i jednakost ljudi, zaštitu temeljnih sloboda i prava te gospodarski, socijalni i kulturni napredak građana. No, nizanje tih ustavnih ideala ima svoju legalnu, odnosno normativnu dimenziju (što ističe i Häberle)[32] – ovaj dio Ustavne preambule, naime, također čini integralni dio hrvatskog ustavnog identiteta (Horvat Vuković, 2015). Praktična je posljedica što taj dio Izvorišnih osnova postaje pravno primjenjiv, a pose-

[31] Tako, primjerice, Smerdel (2020) navodi kako su Bošnjaci odnosno Muslimani i Slovenci posve nepotrebno ispušteni iz izričitog nabrajanja u Izvorišnim osnovama te zaključuje kako se u ustavni Proslov više ne bi smjelo dirati. Osim Smerdela, slične stavove iznosila je i Horvat (2020).

[32] On napominje kako Izvorišne osnove u svom posljednjem stavku: „govor[e] o pravima čovjeka i državljanina te normira[ju] odredbu o napretku i blagostanju" (Häberle, 2000, str. 50).

bice kao tumačenjsko sredstvo. Drugim riječima, Ustavni sud Republike Hrvatske može koristiti upravo ove preambularne odredbe kao set (pravnih) vrijednosti s obzirom na koje – sukladno Ustavu i pozitivnim zakonima – nadzire ustavnost pravnih akata.

Valja istaknuti i kako je ustavotvorac nanovo, tj. dodatno normirao spomenute vrijednosti u ostalim dijelovima Ustava. Tako se većina ideala sadržanih u preambuli jamče pojedinačnim odredbama u „normativnom dijelu Ustava“,[33] iz čega proizlazi kako je Ustav poprilično dobro harmonizirao svoj ostatak s vrijednostima iznesenima u preambuli. Izvorišne osnove time postaju aksiološko ishodište Ustava što opravdava njezinu invokaciju u (ustavnoj) praksi.

Osim spomenute legalne, primjetna je i eksplanatorna funkcija u ovome paragrafu. Ona se također očituje u činjenici nabrajanja „želja ustavotvorca“ budući da one ovdje predstavljaju i ustavni *raison d'ître*, tj. temeljne ciljeve ustava i hrvatske državnosti. Ovdje se objašnjavaju vizije donositelja Ustava o željenom pravcu razvitka hrvatske države. U tom aspektu, ovaj paragraf ima i funkciju jačanja legitimiteta te autoriteta Ustava kao (pravno i politički) najvažnijeg akta (Orgad, 2010).

5.4. Preambula Ustava u praksi Ustavnog suda Republike Hrvatske

Nakon izložene teoretske analize, potrebno je pogledati kako se i u kojoj mjeri Izvorišne osnove primjenjuju u praksi Ustavnog suda Republike Hrvatske (dalje u tekstu: USRH). Općenito govoreći, USRH vrlo rijetko primjenjuje Izvorišne osnove u svojoj praksi, neovisno o tome je li riječ o postupku ocjene ustavnosti (bilo zakona, bilo drugih propisa) ili ustavnoj tužbi ili pak o postupku sastavljanja i objavljivanja izvješća u kojima se upozorava na zapažene neustavnosti. U nastavku slijedi kratki pregled nekolicine akata USRH-a u kojima se direktno poziva na Izvorišne osnove.[34]

[33] Tako, npr., čl. 3. Ustava uvodi ravnopravnost, socijalno blagostanje te demokratski sustav kao temeljne vrijednosti hrvatskog ustavnopravnog poretka; čl. 14. Ustava uvodi opću zabranu diskriminacije; čl. 35. Ustava jamči svakome pravo na osobni i obiteljski život te ugled i čast; čl. 51. st. 2. Ustava govori o načelima jednakosti i pravednosti poreznog sustava; čl. 68. Ustava jamči znanstveno, kulturno i umjetničko stvaralaštvo itd.

[34] Važno je odmah napomenuti kako u nastavku neće biti predstavljene sve odluke u kojima se USRH pozivao na preambulu Ustava, već samo one najreprezentativnije.

USRH se na preambulu krenuo pozivati još u svojim ranijim fazama što dokazuje jedna odluka USRH-a iz 1995. godine (U-II-433/1994.). U predmetnoj je odluci Vlada Republike Hrvatske (Vlada) osporavala ustavnost Statuta Županije istarske (Statut) jer je smatrala kako je Statut suprotan nizu odredbi Ustava, Ustavnog zakona o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj, Zakona o lokalnoj samoupravi itd. Dakle, Vlada nije ni u jednom dijelu naglasila kako je sam Statut suprotan Izvorišnim osnovama. Međutim, USRH se na njih samoinicijativno pozvao te zaključio kako se jamstva i prava dodijeljena Ustavom i Izvorišnim osnovama ne mogu uređivati ni na koji način osim zakonom (v. para. 8.). Dakle, USRH je ovdje iskoristio preambulu Ustava kako bi dodatno protumačio i objasnio načelo enoncijacije zakonitosti te istaknuo dodatni razlog zašto je dotični Statut suprotan Ustavu te je, shodno tomu, određene dijelove Statua i ukinuo. U ovom slučaju, preambula Ustava posve je opravdano bila iskorištena kao pomoćno tumačenjsko sredstvo te je USRH ovim činom dokazao kako može koristiti Izvorišne osnove u te svrhe.

USRH se bio pozvao na preambulu Ustava i u povodu jedne ustavne tužbe iz 2010. godine (U-III-3491/2006.). Naime, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti (dalje u tekstu: HAZU) podnijela je ustavnu tužbu jer je smatrala da im jedna presuda Vrhovnog suda, kojom se ustvrdilo kako Republika Hrvatska nema obvezu HAZU-u vratiti nekretnine koje su mu oduzete nacionalizacijom u Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji, krši ustavno pravo vlasništva koje im je zajamčeno čl. 48. st. 1. Ustava Republike Hrvatske (v. para. 1.). Ipak, USRH se tijekom postupka odlučio pozvati i na Izvorišne osnove koje je ponovno koristio kao *obiter dictum* sudske odluke. Najprije je ocijenio kako je zakonodavac bio inspiriran st. 3. preambule kada je konstruirao Zakon o HAZU-u jer je time HAZU dobio status najznačajnije kulturne i znanstvene institucije u Republici Hrvatskoj. Nadalje, USRH ističe kako: „suprotno stajalište, koje bi to negiralo, (...) dovelo bi u pitanje sam demokratski identitet Ustava kao instrumenta za određivanje odnosa i usklađivanje te tumačenje najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske iz čl. 3. Ustava." (v. para. 17.1.). Pored toga, USRH je teleološkim tumačenjem dodatno obrazložio kako država ima obvezu na povrat nekretnina iz čl. 27. Zakona o HAZU-u jer Izvorišne osnove u stavku trećem izričito propisuju kako država „promiče kulturni napredak". Ova je Odluka važna upravo zato što je USRH nanovo potvrdio kako se preambulu Ustava može koristiti pri (teleološkom) tumačenju Ustava i drugih akata te time priznao da *de facto* (a i *de iure*) Izvorišne osnove imaju ograničeni pravni učinak.

Na preambulu Ustava USRH se pozvao i povodom ocjene ustavnosti Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, a potom i pri ukidanju čl. 1. istog Zakona (U-I-3597/2010 i dr.). Ovdje je dijelove Izvorišnih osnova USRH istaknuo u dijelu Odluke koja se odnosi na „mjerodavno pravo" te je time preambulu Ustava koristio kao izričiti parametar za ocjenu ustavnosti dotičnog Ustavnog zakona (v. para. 21.). Ovom je Odlukom USRH izričito kazao kako je dio stavka drugog Izvorišnih osnova (koji se odnosi na, već spomenutu „definiciju" Republike Hrvatske), u biti, dio ustavnog identiteta RH (v. para. 30.1.; Horvat Vuković, 2015). Uz to, dodatno je pojasnio pojam „naroda" iz preambule i ostalih dijelova Ustava, potvrdivši pritom kako Izvorišne osnove (i ostale mjerodavne odredbe Ustava) govore o pojmu „naroda" kao *demosa*, a ne *etnosa* (v. para. 30.2.).

Uz sve navedeno, USRH se pozivao na Izvorišne osnove i prilikom ocjene ustavnosti referendumskog pitanja (U-VIIR-4640/2014). Naime, postojala je inicijativa za raspisivanje referenduma kojim se tražilo pooštrenje uvjeta za korištenje jezika i pisma neke nacionalne manjine u službene svrhe. USRH je pritom zaključio kako referendumsko pitanje nije u skladu s Ustavom te kako preambula Ustava zahtijeva inkluzivan tretman manjina (v. para. 14.).

Također, USRH je jednom prilikom na temelju preambule Ustava poništio podzakonski akt (U-II-6111/2013.). Naime, Vlada je podnijela zahtjev za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom Odluke o izmjeni naziva imena ulica u naselju Slatinski Drenovac koju je donijelo Općinsko vijeće Općine Čačinci. Ta je odluka sporna u dijelu u kojem se ime jedne ulice mijenja u „Ulica 10. travnja", što je dan nastanka fašističke Nezavisne Države Hrvatske. Vlada je tu Odluku ocijenila protuustavnom jer direktno krši Izvorišne osnove Ustava (uz čl. 3. i 5. Ustava) te je USRH poništio tu Odluku zbog toga što je ona direktno protivna preambuli Ustava (v. para. 18.).

Uzevši u obzir sve prethodno rečeno, razvidno je kako USRH koristi preambulu Ustava u razne svrhe. Tako USRH može koristiti Izvorišne osnove prilikom apstraktne ocjene ustavnosti i zakona i drugih propisa te ih može ukinuti (a propise i poništiti) jer smatra kako su suprotni samoj ustavnoj preambuli. Također, USRH može primijeniti Izvorišne osnove i u slučaju ocjene ustavnosti referendumskog pitanja te povodom odlučivanja u slučaju neke ustavne tužbe. Budući da Izvorišne osnove (u nekim situacijama) mogu imati ograničeni pravni učinak, jasno je kako USRH ispravno njima barata jer ih koristi kao pomoćno sredstvo pri tumačenju

Elez, A. (2026). Preambula ustava i njezini učinci u hrvatskom i poredbenom ustavnom pravu
HKJU-CCPA, 26(3), 513–543, https://doi.org/10.31297/hkju.26.3.6

ostalih ustavnih odredbi (i zakona). Usprkos tomu što USRH zapravo vrlo rijetko koristi Izvorišne osnove, važno je da nastavi ovakvu praksu korištenja preambule kao pomoćnog tumačenjskog sredstva jer se time postiže uvjerljivija i kvalitetnija argumentacija kao i što se doprinosi doktrini o sistemskom i teleološkom tumačenju Ustava.

6. Zaključak

Kao što je rečeno na početku, ustavne su preambule u klasičnome ustavnom pravu bivale potpuno zanemarene i odbačene te etiketirane kao političke deklaracije bez pravnih učinaka. Ipak, razvojem suvremenog ustavnog prava i mnogobrojnih (normativističkih) doktrina o tumačenju ustava, ustavnim se preambulama pridaje veća pozornost. Tako sve više shvaćamo kako ustavne preambule mogu izvršavati određene funkcije kojima se postižu raznorazni učinci. S tim u vezi, neke preambule mogu poslužiti kao sredstvo uvjeravanja građana u obvezatnost pravnog poretka, neke mogu poslužiti kao objašnjenje nastanka ustavnog poretka, a neke mogu poprimiti i legalne funkcije (u užem smislu). Preambule će izvršavati pravne (legalne) funkcije ako poprime pravnu vrijednost, a što ovisi o nizu faktora poput sadržaja, položaja te primjene u (ustavnosudskoj) praksi. Ipak, stupanj pravne obvezatnosti preambula nije jednoličan. Tako preambule ipak mogu biti lišene svih pravnih učinaka (primjerice, to je načelno ustavna preambula Sjedinjenih Američkih Država), mogu biti apsolutno pravno obvezujuće (npr. francuska ustavna preambula), a mogu predstavljati i pomoćno sredstvo pri tumačenju ustava, odnosno mogu imati ograničene pravne učinke (preambula Temeljnog zakona Savezne Republike Njemačke).

U potonju grupu pripadaju i Izvorišne osnove Ustava Republike Hrvatske koje su u funkciji hrvatske ustavne preambule. O tome koliko su značajne Izvorišne osnove najbolje je rekao jedan od hrvatskih ustavotvoraca Vladimir Šeks koji u komentaru Božićnog Ustava kaže: „Njih [Izvorišne osnove] treba i danas razumjeti, shvaćati i primjenjivati, i njihov duh, kao i sadržaj. One su, naime, ključ za razumijevanje hrvatske prošlosti, sadašnjosti ali i budućnosti“ (Šeks, 2018, str. 73). Izvorišne se osnove sastoje se od triju stavaka, od kojih prvi tematizira kratko izlaganje o hrvatskoj ustavnoj povijesti te on nema nikakve pravne učinke, a sljedeća dva stavka mogu polučiti ograničenim pravnim učincima. Drugi stavak daje posebnu definiciju Republike Hrvatske te normira položaj manjina u istoj, a treći

stavak sadrži programatske odredbe u kojima iznosi želje i ciljeve koje bi Republika Hrvatska trebala ostvarivati. Njezin pravni potencijal prepoznao je i Ustavni sud Republike Hrvatske koji, iako rijetko, primjenjuje Izvorišne osnove, ponekad zna dodatno obrazložiti svoje akte zahtjevima koji proizlaze iz same preambule.

Literatura

Bačić, A. (2013). Konstitucionalizam, historizam i postmodernizam. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 50(1), 1–15.

Curry-Sumner, I., Kristen, F., Van Der Linden-Smith, T., & Tigchelaar J. (2023*). Istraživačke vještine – upute za pravnike.* Zagreb, Hrvatska: Sveučilište u Zagrebu Pravni fakultet.

Čepulo, D. (2023). *Hrvatska pravna povijest u europskom kontekstu od srednjeg vijeka do suvremenog doba.* Zagreb, Hrvatska: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.

Frosini, J. O. (2012). *Constitutional preambles. At a Crossroads between politics and law.* Santarcangelo Di Romagna, Italija: Gruppo Maggioli.

Frosini, J. O. (2017). Constitutional preambles: More than just a narration of history. *Illinois Law Review*, 2017(2), 603–628, https://doi.org/10.2139/ssrn.3516805

Greene, A. S. (2005). Can we be legal positivists without being constitutional positivists? *Fordham Law Review*, 73(4), 1401–1414.

Guastini, R. (2019). *Sintaksa prava.* Zagreb, Hrvatska: Naklada breza.

Guastini, R. (2023). *Tumačenje i argumentacija*. Zagreb, Hrvatska: Naklada breza.

Heka, L. (2013). Ustavnopravni poredak Mađarske u svjetlu Ustava iz 2011. godine. *Pravni vjesnik: časopis za pravne i društvene znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta J.J. Strossmayera u Osijeku*, *29*(3–4), 157–185.

Horvat, A. (2010). Autohtone nacionalne manjine i ustavne promjene 2009.–2010. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, *60*(2), 555–585.

Horvat Vuković, A. (2015). „U ime Ustava" – materijalne granice promjene Ustava. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, *65*(3–4), 481–503.

Häberle, P. (2000). Hrvatski ustav (1991) u europskoj pravnoj usporedbi. *Politička misao*, 37(1), 49–55.

Häberle, P. (2002). *Ustavna država.* Zagreb, Hrvatska: Politička kultura.

Jovičić, M. (1984). *Veliki ustavni sistemi: elementi za jedno uporedno ustavno pravo.* Beograd, Srbija: Svetozar Marković.

Kelsen, H. (1949). *General theory of law and state.* Cambridge, UK & Massachusetts, USA: Harvard University press.

Kutlešić, V. (2010). Preambule ustava – uporedna studija 194 važeća ustava. *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, *58*(2), 60–76.

Mikić, V. (2014). Funkcije preambula savremenih ustava. *Pravni zapisi*, *5*(2), 432–447, https://doi.org/10.5937/pravzap0-7011

Omejec, J. (2024). Veliki njemački Ustav i nepromjenjiva ustavna načela u praksi Saveznog ustavnog suda. *Pravnik: časopis za pravna i društvena pitanja*, *58*(110), 13–72.

Orgad, L. (2010). The preamble in constitutional interpretation. *International Journal of Constitutional Law*, *8*(4), 714–738, https://doi.org/10.1093/icon/mor010

Radovanović, S. (2020). Pravni značaj preambule (sa posebnim osvrtom na ustavno-pravni značaj). *Megatrend Revija*, *17*(2), 95–108, https://doi.org/10.5937/MegRev2002095R

Rešetar, V. (2021). O preambuli (izvorišnim osnovama) Ustava Republike Hrvatske. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, *58*(4), 1079–1100, https://doi.org/10.31141/zrpfs.2021.58.142.1079

Simović, D. (2020a). Funkcije preambule ustava i osobenosti preambule Ustava Republike Srbije, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, *54*(1), 173–194, https://doi.org/10.5937/zrpfns54-25886

Simović, D. (2020b). O pravnoj prirodi preambule ustava. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, *59*(87), 15–36, https://doi.org/10.5937/zrpfn0-25858

Smerdel, B., & Sokol, S. (2009). *Ustavno pravo*. Zagreb, Hrvatska: Narodne Novine.

Smerdel, B. (2020). *Ustavno uređenje europske Hrvatske*. Zagreb, Hrvatska: Narodne Novine.

Šarin, D. (1997). *Nastanak hrvatskoga Ustava*. Zagreb, Hrvatska: Narodne Novine.

Šeks, V. (2018). Božićni ustav. U T. Galović (Ur.), *Hrvatski Ustav i njegov „Krčki nacrt" (1990.)* (str. 69–75). Krk–Malinska, Hrvatska: Povijesno društvo otoka Krka.

Vukas, B. (2013). Pravnopovijesne reference u ustavnim preambulama država srednje i jugoistočne Europe u postkomunističkom razdoblju. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, *63*(5-6), 1233–1255.

Pravni propisi

Četvrti Prijedlog nacrta Ustava Republike Hrvatske od 25. listopada 1990.

Promjena Ustava Republike Hrvatske, NN 28/01.

Promjena Ustava Republike Hrvatske, NN 76/10.

Ustav Češke Republike, Zbirka zakona Republike Češke broj 1/1993. Dostupno na https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/Tiskova_mluvci/Ustava_EN_ve_zneni_zak_c._98-2013.pdf

Ustav Francuske Republike, Službeni glasnik Republike Francuske broj 0238. Dostupno na https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/anglais/constiution_anglais_oct2009.pdf

Ustav Islamske Republike Pakistana, Službeni glasnik Republike Pakistana, 12. travnja 1974. Dostupno na https://faolex.fao.org/docs/pdf/pak127521.pdf

Ustav Južne Koreje, Službeni glasnik Republike Koreje Gwanbo, broj 1. Dostupno na https://faolex.fao.org/docs/pdf/kor135283.pdf

Ustav Kraljevine Maroko, Službeni glasnik Kralejvine Maroko, br. 5964. Dostupno na https://www.constituteproject.org/constitution/Morocco_2011

Ustav Kraljevine Španjolske, Službeni glasnik broj 311. Dostupno na https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionINGLES.pdf

Ustav Narodne Republike Kine, Službeno glasilo broj 20. Dostupno na https://english.www.gov.cn/archive/lawsregulations/201911/20/content_WS5ed8856ec6d0b3f0e9499913.html

Ustav Papue Nove Gvineje, Službeni glasnik Papue Nove Gvineje broj 1. Dostupno na https://www.parliament.gov.pg/images/misc/PNG-CONSTITUTION.pdf

Ustav Portugalske Republike, Službeni glasnik broj 86/1. Dostupno na https://www.parlamento.pt/sites/EN/Parliament/Documents/Constitution7th.pdf

Ustav Republike Hrvatske, NN 85/10, 5/14

Ustav Republike Latvije, Službena latvijska baza 141. Dostupno na https://www.saeima.lv/en/legislative-process/constitution

Ustav Republike Litve, Službeni glasnik Nr. 33–1014. Dostupno na https://lrkt.lt/en/about-the-court/legal-information/the-constitution/192?__cf_chl_tk=8NuZCc0Hs6WQi.CpKYefETiZyvXlil8F8nU.9C4Joxo-1768816545-1.0.1.1-qO_5CvcXnUEYv3RkpV0tbeZL9gl4YenAJ-3wNPm0k1Xk

Ustav Republike Poljske, Zbornik zakona Republike Poljske broj 78. Dostupno na https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/konse.htm

Ustav Republike Sjeverne Makedonije, Službeni vjesnik Republike Makedonije. Dostupno na https://www.constituteproject.org/constitution/Macedonia_2011

Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik Republike Srbije broj 98/2006. Dostupno na http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/Ustav_Srbije_pdf.pdf

Ustav Sirijske Arapske Republike, Službeni glasnik Sirijske Arapske Republike broj 7. Dostupno na https://antislaverylaw.ac.uk/wp-content/uploads/2019/08/syrian-Arab-Republic-Constitution.pdf

Ustavni Zakon o izmjenama i dopunama Ustava Republike Hrvatske, NN 135/97.

Sudska praksa

Djelomična odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, br. U 5/98 III, Sarajevo, 1. srpnja 2000.

Odluka USRH, U-I-3597/2010, U-I-3847/2010, U-I-692/2011, U-I-898/2011, U-I994/2011, Zagreb, 29. srpnja 2011.

Odluka USRH, U-II-433/1994, Zagreb, 2 veljače 1995.

Elez, A. (2026). Preambula ustava i njezini učinci u hrvatskom i poredbenom ustavnom pravu
HKJU-CCPA, 26(3), 513–543, https://doi.org/10.31297/hkju.26.3.6

Odluka USRH, U-II-6111/2013, Zagreb, 10. listopada 2017.

Odluka USRH, U-III-3491/2006, Zagreb, 7. srpnja 2010.

Odluka USRH, U-VIIR-4640/2014, Zagreb, 12. kolovoza 2014.

Odluka Ustavnog vijeća Francuske Republike, Décision n° 71-44 DC, Pariz, 16. srpnja 1971.

PREAMBULA USTAVA I NJEZINI UČINCI U HRVATSKOM I POREDBENOM USTAVNOM PRAVU

Sažetak

Iako gotovo svi suvremeni svjetski ustavi sadrže preambule, one se i dalje uporno odbacuju u praksi (pa i znanosti) ustavnog prava. Ovim se radom nastoji pokazati kako preambule nisu najobičniji politički propisi bez ikakvih pravnih implikacija te kako postoje konkretni razlozi za njihovu primjenu. U radu se najprije polemizira o općoj teoriji ustavnih preambula. S tim u vezi, prvo se predstavlja pojam preambule i njezini uobičajeni elementi te se polemizira o funkcijama koje može izvršavati u kontekstu cjelokupnog ustavnopravnog poretka. Nakon toga, raspravlja se o najznačajnijem pitanju, a to je upravo pitanje pravnih učinaka ustavnih preambula. Na odnosno se pitanje najprije odgovara teorijski – daje se sažeti prikaz aktualnih ustavnih teorija o pravnoj vrijednosti ustavnih preambula – pa onda i praktično, analizirajući preambule u poredbenopravnoj perspektivi. Tako se daje kratak pregled američke, francuske, srpske i njemačke ustavne preambule upravo zato što je svaka od tih preambula drukčije tretirana u vlastitoj ustavnoj praksi. Naposljetku, podrobno se analizira hrvatska ustavna preambula – Izvorišne osnove Ustava Republike Hrvatske. Prvo se ukratko izlaže o njezinu nastanku i promjenama kroz vrijeme, a onda se analiziraju svi stavci (paragrafi) preambule zasebno te se prepoznaju njezini dijelovi i funkcije. Na samome kraju, istražuje se učestalost i način primjene preambule u praksi Ustavnog suda Republike Hrvatske.

Ključne riječi: *preambula ustava, tumačenje, pravna vrijednost, izvorišne osnove, Ustavni sud Republike Hrvatske*

THE PREAMBLE OF THE CONSTITUTION AND ITS EFFECTS IN CROATIAN AND COMPARATIVE CONSTITUTIONAL LAW

Summary

Although nearly all contemporary constitutions around the globe contain preambles, they continue to be persistently disregarded in both practice and the discipline of constitutional law. This paper aims to prove that preambles are not trivial political proclamations without any legal implications and that the substantial reasons for their application indeed exist. Initially, the paper addresses general theory of constitutional preambles. In that respect, it first presents the concept of the preamble and its common elements, and discusses the functions it can perform within the broader constitutional order. After that, it raises the most significant issue – the question of the legal effects of constitutional preambles. The question is approached first from a theoretical aspect, providing a brief overview of contemporary constitutional theories on the legal value of preambles, and then from a practical viewpoint, analysing preambles from a comparative perspective. Accordingly, a concise summary is given of the preambles of the United States of America, France, Serbia and Germany, primarily due to their substantially different treatment in constitutional practice. Finally, the paper provides a detailed analysis of the preamble of the Constitution of the Republic of Croatia (the so-called "Historical Foundations"). In the beginning, the paper outlines its origin and development over time and then examines each of its paragraphs individually, highlighting its structural components and functions. The final part examines the frequency and manner of the preamble's application in the practice of the Constitutional Court of the Republic of Croatia.

Keywords: *constitutional preamble, interpretation, legal value, Historical Foundations, Constitutional Court of the Republic of Croatia*