
Apoteoza socijalne države: ustavno-identitetska ukorijenjenost socijalne pravde u Republici Hrvatskoj

VALENTINO KUZELJ, ANA HORVAT VUKOVIĆ

Pravni fakultet, Sveučilište u Zagrebu

Sažetak

Ustav Republike Hrvatske izražava predanost konceptu socijalne države i načelu socijalne pravde kao zajedničkim vrijednostima europskog konstitucionalizma, a iz ustavnosudske prakse proizlazi njihov obvezujući značaj te njihova pripadnost nepovredivoj srži Ustava, tzv. ustavnom identitetu. Stoga bi odustajanje od tih temeljnih i “vječnih” vrijednosti značilo prekid dosadašnjeg i uspostavu novog ustavnog poretka. S obzirom na prepoznati socijalni deficit Europske unije, zaštita socijalne ukorijenjenosti hrvatskoga Ustava ističe se nužnom u kontekstu pojačane integracije. Pritom inzistiranje na zaštiti ustavno-identitetskih odrednica socijalne države i socijalne pravde ne stremi narušavanju europskog zajedništva, već izgradnji socijalno pravedne ujedinjene Europe.

Cljučne riječi: socijalna država, socijalna pravda, ustavni identitet, nacionalni identitet, Europska unija

1. Uvod

Koncept socijalne države kao temeljni element europskog konstitucionalizma nezostavan je za ostvarenje (socijalne) slobode i jednakosti pri konstituiranju suvremenih demokratskih poredaka. O predanosti hrvatskog ustavotvorca socijalnim vrijednostima svjedoči praksa Ustavnog suda Republike Hrvatske (u nastavku: USRH) koja potvrđuje obvezujući značaj koncepta socijalne države i načela socijalne pravde (USRH, 2009, t. 13.-13.3.; 2017, t. 26.-26.4.; 2018, t. 29.-29.6.).¹ Pritom Ustav

¹ Detaljnije o značenju koncepta socijalne države, načelu socijalne pravde i socijalnih prava u praksi USRH v. Kuzelj, Cindori i Horvat Vuković (2021, str. 65-75), a o problemu ustavnosudskog tumačenja socijalne države i socijalne pravde – proizišlih iz njihove odvojene interpretacije od pojedinih socijalnih prava kao kategorija koje bi ih trebale ostvarivati (npr. ustavnih načela oporezivanja) – v. Miloš i Kuzelj (2021).

Republike Hrvatske (u nastavku: URH), u skladu s tzv. doktrinom ekonomske neutralnosti ustava, definira ustavni cilj tj. temeljno usmjerenje Republike Hrvatske (u nastavku: RH) kao demokratske i socijalne republike, unutar čijih je granica zakonodavcu ostavljena široka legislativna diskrecija pri izboru modela ostvarenja socijalno pravednog poretka (Cindori i Kuzelj, 2019, str. 834-835). USRH (2009, t. 13.1.) ističe važnost socijalne države kao konstitutivnog elementa “europskog ustavnog identiteta, što potvrđuje i Ustav Republike Hrvatske” svrstavajući se “u skupinu tzv. socijalno svjesnih ustava”.

Svrha rada ogleda se u omeđivanju koncepta socijalne države u hrvatskom ustavnom pravu i praksi USRH te ukazivanju na način na koji on, kao i dijadički koncept socijalne pravde, čini jedan od kamena temeljaca nepromjenjivog dijela URH (tzv. ustavnog identiteta). Time se nastoji rasvijetliti način na koji je RH ideju socijalne pravde uzdigla na položaj aksioma na kojem se, između ostaloga, temelji cjelokupna ustavna arhitektura, pri čemu bi nerazmjerno zadiranje u istu predstavljalo rastakanje postojećeg i kreiranje novog ustavnog poretka. U tom se cilju ističe potreba zaštite socijalne države i pravde kao preduvjeta, tj. lakmus-papira zaštite ljudskog dostojanstva, u pretvorbi demokratske u *ustavnu* državu koja svoje najsvetije vrednote izmiče iz dosega ustavotvorca obuhvaćanjem istih jamstvom vječnosti. Time legitimira USRH na postupanje u skladu s idejom “militantne demokracije”, koja traži proaktivnu zaštitu, te “savjesti” hrvatskog Ustava. Tako definiranu nepovredivu socijalnu dimenziju URH potrebno je sagledati u svjetlu suvremenih tendencija da se tržišni model gospodarstva reformira podilaženjem neoliberalnim idejama. Te ideje prijete narušavanjem socijalne sigurnosti i pravičnosti, koje su ustavnim izborom (Smerdel, 2013, str. 24) hrvatskih građanki i građana stipulirane kao jedne od osnova društvenog ugovora: Ustava demokratske i socijalne republike (čl. 1.) zasnovane na idealu socijalne pravde (čl. 3.). Ovi trendovi umanjuju mogućnosti parlamentarnog nadzora, pa su uz istodobno jačanje globalizacijskih procesa te desolidarizacije društva nerazdvojno vezani i uz krizu ideje suvremene države i njene suverenosti.² Navedeno je osobito važno u kontekstu sudjelovanja u nadnacionalnoj integraciji kakva je Europska unija (u nastavku: EU), čije inzistiranje na arogiranoj ovlasti nametanja supremacije europskog prava sadrži potencijal snižavanja socijalnih prava u tradicionalno socijalno osjetljivim državama članicama. Taj potencijal leži u praksi Suda Europske unije (u nastavku: Sud EU-a) koji prava proizašla iz zajedničkog tržišta sve više iščitava u kontekstu Poveljom Europske unije o temeljnim pravima (u nastavku: Povelja EU-a) jamčene slobode poduzetništva koju, odudarajući od teksta tog kataloga, reformulira kao *lochnerovsku* “slobo-

² Detaljnije o potrebi aktivnog djelovanja nacionalnih socijalnih država u cilju suzbijanja ekonomskih nejednakosti pojačanih globalizacijskim procesima zasnovanim na neoliberalnim premisama v. Kvartuč, Kuzelj i Petrović (2021).

du ugovaranja”. Jednom “neprikladnom veneracijom” (Weatherill, 2014) Sud EU-a, u okviru ocjene proporcionalnosti, slobodi ugovaranja pridaje nerazmjerno veliku važnost u odnosu na sukobljena temeljna socijalna prava zajamčena nacionalnim ustavima.

Prepoznavanje ustavno-identitetske ukorijenjenosti socijalne komponente hrvatskog prava stoga je od neporecive važnosti jer je u okviru EU-a jedini dostupan (poredbeno-pravno široko ukorijenjen)³ način uspostave primata hrvatskog socijalnog Ustava te njegove zaštite od nivelacije na niži paneuropski, zajednički nazivnik. Nejednakosti koje bi uslijed takve nivelacije slijedile apostrofiraju potrebu da nacionalna socijalna država aktivno spriječi negativne socijalne učinke globalizacijskog (te integracijskog) procesa. Naime, socijalna sigurnost ima prvenstveno redistributivan karakter te je doprinosom socijalnoj uključenosti i smanjenju siromaštva instrumentalna u zaštiti ljudskog dostojanstva: ultimativnog *telosa* svake ustavnosti. Pritom je nužno istaknuti kako temeljni cilj takvog razvoja nije podizanje svojevrsne optužnice protiv europske integracije, već upravo suprotno: obrazloženje socijalne osjetljivosti kao (barem u smislu ideala kojem treba stremiti) “najblistavije” zajedničke odrednice dijeljenog europskog prostora.⁴ Važnost navedenoga, u kontekstu još uvijek aktualnih razmatranja o budućnosti paneuropskog ujedinjenja, prepoznaje i Europska komisija (2017a, str. 6-7): “[D]ok Europa sastavljena od 27 država članica razmišlja o tome kako će oblikovati svoju budućnost, pravi je trenutak i nužnost raspravljati o socijalnoj dimenziji naše Unije.”

Imajući navedeno na umu, u radu će se izložiti ukorijenjenost koncepta socijalne države i načela socijalne pravde u samoj srži hrvatskog ustavnopravnog poretka te će se u tom smislu postaviti dvije teze. Prva ističe implicitno jamstvo “ustavne vječnosti” socijalne države i pravde kao dijela hrvatskog ustavnog identiteta, pri čemu bi odstupanje od socijalne ukorijenjenosti Ustava rezultiralo razaranjem biti hrvatske ustavne države te, posljedično, uspostavljanjem novog ustavnopravnog poretka. Druga teza apostrofira nužnost obrane ustavno-identitetskih odrednica socijalne države i pravde u okviru europskih integracija, zasnovanih na primatu ordoliberalnog unutarnjeg tržišta te obilježenih izraženim socijalnim deficitom. S ciljem obrane iznesenih teza, u drugom će se poglavlju izložiti pripadnost socijalne države

³ Zaštita ustavnog identiteta uspostavljena je u praksi najviših sudova ne samo Republike Hrvatske već i npr. SR Njemačke, Italije, Francuske, Španjolske, Portugala, Mađarske, Češke i Slovačke.

⁴ U tom je smislu, makar na deklaratornoj razini, pozitivno isticanje Europske komisije (2017b, str. 16) da “[g]radani moraju imati povjerenja u to da će ih njihove vlade štiti i osnaživati svojim odlučnim pristupom u okviru socijalnih politika, koje su ključan dio našeg odgovora na globalizaciju” te kako će “pravedna i pravična preraspodjela bogatstva, kao i ulaganja usmjerena na socijalno uključivanje osjetljivih skupina (...) pomoći (...) u jačanju socijalne kohezije”.

i pravde katalogu ustavno-identitetskih odrednica potvrđenih u hrvatskoj ustavno-sudskoj praksi. U trećem će se poglavlju analizirati mehanizmi zaštite identiteta nacionalnih ustava država članica u kontekstu pojačane integracije na europskoj razini. U četvrtom će se poglavlju istaknuti potreba obrane socijalnih vrijednosti hrvatskog ustavnog identiteta nasuprot izraženom socijalnom deficitu EU-a. U zaključku će se dodatno istaknuti potreba obrane socijalne komponente hrvatskog ustavnog identiteta u uvjetima pojačane integracije na europskoj razini, ne s ciljem protivljenja integraciji, već radi ostvarenja socijalno osjetljive ujedinjene Europe kroz apoteozu “najblistavije” odrednice europskog konstitucionalizma: ustavne, demokratske i socijalne države.

2. Socijalna država i socijalna pravda kao dio nepovredive srži hrvatskog Ustava

Primjetna je sve veća naklonost ustavnopravne teorije i (ustavno)sudske prakse razlikovanju temeljnih ustavnih odredbi, tzv. nepromjenjive jezgre ustava izuzete od mogućnosti ustavnih promjena (barem u redovitom postupku izmjene ustava), od onih koje nemaju fundamentalan značaj te ih je moguće mijenjati u redovitom revizijskom postupku. Tako je u praksi indijskog Vrhovnog suda razvijena doktrina temeljne strukture ustava (engl. *basic structure doctrine*),⁵ dok se u Njemačkoj nepromjenjivost pojedinih ustavnih normi temelji na tzv. “klauzuli vječnosti” Temelnog zakona (Constitution of Germany, čl. 79., st. 3.), uz držanje temeljnih ustavnih odredbi dijelom identiteta samog Ustava (Polzin, 2016, str. 412). Teorijska podloga granicama izmjene ustava počiva na razlikovanju između izvorne ustavotvorne ovlasti uspostavljanja ustava *ex nihilo* (engl. *constituent power*) i ovlasti izvedenih iz ustava. Potonje proizlaze iz već uspostavljenog ustavnog poretka koji im određuje granice te sadrže tek derivativnu ovlast izmjene ustava (engl. *constituted powers*). Izvorna vlast, naprotiv, postoji izvan ustava i ispoljava se u ustavnom trenutku, uspostavljajući ustavni poredak (Roznai, 2013, str. 664-665). Ustavotvorna ovlast naroda kao izvornog ustavotvorca trenutkom donošenja ustava i uspostavljanja ustavnopravnog poretka privremeno je (do daljnjega) suspendirana te je do novog ustavnog trenutka podređena formalnim pravilima izmjene ustava (Preuss, 2011, str. 434).

Omogućavanje ustavnih promjena radi prilagodbe novonastalim okolnostima štiti trajnost ustava, ali istovremeno uspostavlja i mogućnost izmjene koja *de facto*

⁵ Doktrina temeljne strukture ustava razvijena je na pretpostavci kako ovlast izmjene ustava ne znači ujedno i ovlast izmjene temeljne strukture ustava, koja bi narušila njegov identitet (Omejec, 2010, str. 3, bilj. 7). Tako je indijski Vrhovni sud u poznatoj presudi *Kesavananda Bharati v. State of Kerala, 1973 SC 1461 (1973)*, 1624 oglasio ustavni amandman neustavnim s obzirom na postojanje granica mogućnosti izmjene Ustava koje su određene temeljnom strukturom Ustava (njegovim identitetom) koja mora ostati nepromjenjiva (Kostadinov, 2012, str. 10).

može razoriti materijalnu srž ustavnog poretka. Stoga se postavlja pitanje predstavljaju li puke proceduralne granice efektivnu zaštitu od “protu-ustavnih” stremjenja (*ibid.*, str. 434-435). Posebno uzme li se u obzir da suvremene zapadne demokracije ne utjelovljuju demokratsko načelo u njegovoj simplicističkoj majoritarnoj rendiciji, već ga upotpunjuju predanošću konstitucionalizmu izraženom kroz ideju detektiranja fundamentalnih vrijednosti ustavnog poretka, koje zauzimaju vrh piramide ustavnih vrednota te se smatraju izuzetima od demokratskog odlučivanja (Murphy, 1980, str. 707-708). Time se ne negira demokratski proces, već se ostvaruje metamorfoza demokratske u ustavnu državu, harmonizirajući odnos volje zajednice i pojedinačno pravo na zaštitu nepovredive sfere temeljnih prava (Lauc, 1998, str. 137). “Demokracija je emanacija slobode, a ustav je uvijek ograničenje” (*ibid.*, str. 143), pa zato rangiranje vrijednosti neutralizira latentni sukob većinske demokracije i konstitucionalizma, koji bi inače proizlazio iz mogućnosti izmjene ustava u smjeru negacije pojedine vrijednosti ili razaranja čitave strukture vrijednosti ustavnog poretka (Murphy, 1980, str. 754). Preuss (2011, str. 435) stoga razlikuje materijalno dopustive od nedopustivih ustavnih promjena. Time se otvara mogućnost oglašavanja ustavnih amandmana neustavnima i javlja potreba pronalaženja temeljnih vrijednosti koje tvore samu srž ustavnog poretka, tj. detektiranja “nerazdvojive biti Ustava, onog što nazivamo nepromjenjivim ustavnim identitetom” (Kostadinov, 2011, str. 313). Ustavni amandman suprotan “identitetskoj” ustavnoj normi stoga nije neustavan zbog suprotnosti pojedinoj odredbi, već zbog toga što se kršenjem identitetske norme urušava ustav u cjelini, razarajući mitologizirani značaj izvorne ustavotvorne vlasti (Preuss, 2011, str. 445).

Posljedično, raspolaganje fundamentalnim vrijednostima (identitetskim odrednicama) ustava ostaje pridržano isključivo izvornom ustavotvorcu te *ipso facto* predstavlja materijalnu granicu derivativnoj ovlasti promjene ustava, s obzirom na to da bi njihova izmjena značila prekid dotadašnjeg i uspostavljanje novog ustavnopravnog poretka (Roznai, 2013, str. 664-665). Problem nastaje u pokušaju iznalaženja sadržaja nepovredive srži ustava. Nezanemariv broj suvremenih ustava sadrži eksplicitnu zabranu izmjene određenih odredbi (v. *ibid.*, str. 667 i bilj. 64 na istoj str.), poput klauzule vječnosti njemačkog Temelnog zakona (čl. 79., st. 3.) koju je Savezni ustavni sud zaštitio i osnažio, proglašivši se nadležnim za ocjenu ustavnosti ustavnih amandmana u odnosu na u njoj sadržane odredbe (Omejec, 2016, str. 5).⁶

⁶ Savezni ustavni sud više je puta ocjenjivao ustavnost ustavnih amandmana, ali nikad nije oglašio ustavni amandman neustavnim (iako je dio sudaca u dva navrata u izdvojenim mišljenjima to smatrao potrebnim). Pokazujući visoku dozu poštovanja široke margine ustavotvorčeve diskrecije, u predmetu iz 1970. godine Savezni ustavni sud zaključio je kako uspravno nepromjenjivoj naravi načela vječne klauzule, to ne znači da ta načela ne mogu biti prilagođena na način sukladan Ustavu (European Commission for Democracy..., 2010, t. 230-231).

Upravo se klauzule vječnosti, enumerirajući ustavne odredbe izuzete od revizijskih ovlaštenja derivativne ustavotvorne vlasti, smatraju najboljim zaštitnikom u njima sadržanih temeljnih vrednota, istovremeno otklanjajući nedoumice o sadržaju ustavnog identiteta te legitimirajući (ustavne) sudove na proaktivno postupanje u njegovoj zaštiti (Horvat Vuković, 2015, str. 485-486). Čak i u ustavima u kojima je eksplicitno prepoznata nepromjenjivost pojedinih odredbi mogu uz to postojati dodatne (implicitne) odredbe o nepromjenjivosti, te "se postojanje prethodnih ne treba tumačiti kao odsustvo potonjih" (*ibid.*, str. 496). Uistinu, svaki ustav u sebi sadrži implicitnu klauzulu vječnosti koja ne može biti promijenjena bez uspostave novog ustava te će i bez eksplicitnih klauzula vječnosti svoje temeljne vrednote htjeti zaštititi upravo stoga što predstavljaju njegov identitet (Kostadinov, 2012, str. 16).

Posuđujući od njemačkog Saveznog ustavnog suda, USRH je u svojoj praksi prihvatio načela strukturalnog jedinstva ustava i objektivnog poretka vrijednosti (Gardašević, 2014, str. 96). Potvrdio je kako URH predstavlja unutarnje jedinstvo, ističući povezanost i međuovisnost njegovih normi te odbacujući mogućnost zasebnog i mehaničkog tumačenja pojedinih odredbi, bez sustavne interpretacije u odnosu na cjelinu ustavnog teksta, a posebno s obzirom na temeljne vrednote ustavnog poretka (čl. 3.) (USRH, 2010, t. 8.2.). URH nije vrijednosno neutralan te iz tako shvaćenog strukturalnog jedinstva ustava proizlazi objektivni poredak vrijednosti koje je USRH (2011, t. 28., 30., 38.) obvezan štiti i promicati. Upravo sustavnim tumačenjem ustava i teleološkim tumačenjem vlastite uloge, (ustavni) sudovi mogu premostiti nedostatak izričite klauzule vječnosti, definirajući ustavni identitet, te se takvo proaktivno djelovanje ne treba smatrati (ustavno)sudskom uzurpacijom ovlasti. Suprotno, takvo postupanje valja tumačiti kao pokoravanje ustavu vršenjem svoje primarne dužnosti zaštite same esencije ustava (Horvat Vuković, 2015, str. 495).

Time je ujedno odgovoreno na drugo pitanje povezano s postojanjem nepovredivih ustavnih odredbi, o dopustivosti (ustavno)sudskog nadzora ustavnih amandmana. Njega Barak (2011, str. 333) smatra logičnim mehanizmom zaštite nepromjenjivih ustavnih klauzula i jamcem njihove vječnosti, koji ne mora proizlaziti iz eksplicitne ustavne odredbe o nadležnosti, već je implicitno sadržan u doktrini temeljne strukture ustava/ustavnog identiteta. Suprotno mišljenje zastupa Europska komisija za demokraciju putem prava (u nastavku: Venecijanska komisija), nazivajući supstancijalni (ustavno)sudski nadzor ustavnih amandmana problematičnim instrumentom koji bi se trebao koristiti samo u državama s već uspostavljenom doktrinom u tom području, a i tada s oprezom i poštovanjem značajnog spektra ustavotvorčeve diskrecije (European Commission for Democracy..., 2010, t. 235). U tom se pogledu nedvojbeno valja složiti s Kostadinov (2012: 18) koja kategorički odbacuje mogućnost smještanja RH u kategoriju država koje nemaju preduvjeta ili

hrabrosti udovoljiti zahtjevima i granicama ustavne države omogućavanjem ocjene ustavnosti ustavnih amandmana.

Tako je isprva postojalo neslaganje unutar hrvatske pravne znanosti o postojanju materijalnih granica unutar strukture URH. Kostadinov (2011) je već 2011. godine upozoravala na postojanje identitetskih odredbi, nasuprot mišljenju tadašnje predsjednice USRH Omejec (2010, str. 21 i dalje) kako on poznaje isključivo formalne granice, tj. proceduralne zahtjeve ustavnih promjena, te da posljedično ne prepoznaje ovlast ispitivanja ustavnosti ustavnih amandmana. Naknadno je Omejec (2016, str. 28) odstupila od navedenih tvrdnji: “Demantirao ih je praktični pravni život, ali i praksa samog Ustavnog suda.” Naime, iako URH ne sadrži izričit katalog temeljnih (vječnih) načela, iz dužnosti interpretacije ustavnih normi u skladu s temeljnim vrednotama (čl. 3.) stječe se dojam kako su one u određenoj mjeri nadređene ostalim ustavnim odredbama (Kostadinov, 2019, str. 161), što je u svojoj praksi USRH izrijekom potvrdio prihvaćajući čl. 3. kao dio hrvatskog ustavnog identiteta. Korpus identitetskih normi dodatno je proširio obuhvativši i čl. 1.,⁷ st. 2. Izvorišnih osnova (USRH, 2011, t. 30.1.), čl. 15., st. 4. (USRH, 2014, t. 13.) te čl. 49., st. 1. (koji se uvijek mora sagledavati u svjetlu čl. 3.) (USRH, 2015d, t. 43-43.1.). Dodatno, Kostadinov (2011, str. 320; 2012, str. 16) smatra dijelom ustavnog identiteta i čl. 17., st. 3., kao izričitu zabranu ograničenja pojedinih temeljnih prava, tumačeći također kako hrvatski ustavni identitet ne prebiva izvan ili iznad ustava, već je sadržan unutar njega kao “obvez[a] poštovanja ljudskog dostojanstva (...) esencij[a] sadržaja načela vladavine prava (...) i načela slobodnoga demokratskog poretka”. Moguće je zaključiti da, iako je ustavnosudska praksa pridonijela formiranju općeg slaganja o postojanju ustavnog identiteta unutar URH te ovlasti USRH u pogledu njegove zaštite, glede njegova točnog sadržaja postupak detekcije nepovredivih ustavnih vrijednosti nije dovršen, već se radi o otvorenom procesu spoznaje biti nacionalnog Ustava.

Naposlijetku, dolazi se do praktičnih implikacija koje potvrđuje čl. 1., čl. 3. i čl. 49., st. 1. kao sastavnica hrvatskog ustavnog identiteta ima u pogledu predmeta ovoga rada. Naime, proglašavanjem poduzetničke i tržišne slobode temeljem gospodarskog ustroja RH (čl. 49., st. 1.) napravljen je odmak od planskog gospodarstva prijašnjeg razdoblja. Time je izražena odluka ustavotvorca o karakteru suvremenog demokratskog poretka, temeljena upravo na obvezi sagledavanja načela slobodnog tržišta zajedno s najvišim vrednotama sadržanim u čl. 3. te koncepcijom zajamčenih temeljnih prava, uspostavljajući “okvir unutar kojega se moraju tumačiti Ustavom definirani državni ciljevi i unutar kojega se ti državni ciljevi moraju zakonski raz-

⁷ “Ustavni sud podsjeća da članci 1. i 3. Ustava sadržavaju bitna obilježja identiteta hrvatske ustavne države” (USRH, 2013, t. 3.).

rađivati radi provođenja državnih zadaća” (USRH, 2015d, t. 43.-43.1.). Iz takvog shvaćanja proizlazi da odmak od planske privrede socijalističkog razdoblja ujedno ne znači apsolutno prihvaćanje neoliberalne dogme kao temelja ustrojstva suvremenog hrvatskog gospodarskog poretka. Naprotiv, inherentno sadržani negativni efekti slobodnog tržišta uspostavljenog čl. 49., st. 1. korigirani su predanošću izvornog ustavotvorca načelima jednakosti i socijalne pravde (čl. 3.) kao osnovne odrednice koncepta socijalne države (čl. 1., st. 1.). Takvo je viđenje u skladu s preporukama Venecijanske komisije tranzicijskim državama u kojima ona, navodeći preduvjete uspostave i funkcioniranja slobodnog tržišta, prepoznaje potrebu uvažavanja “općih ciljeva višeg reda”, koji su po svojoj naravi socijalni koliko i ekonomski, a što uključuje mehanizme ispravka tržišnih neuspjeha kroz pravni okvir mjera socijalnog blagostanja. Tek zajedničko sagledavanje obaju elemenata (socijalnih i ekonomskih) udovoljava nužnim uvjetima konstituiranja modernog tržišnog gospodarstva (European Commission for Democracy..., 1994, dio I.). U tome je izražena bit ekonomskih i socijalnih prava usmjerenih k transformaciji *de iure* jednakosti u *de facto* jednakost. Kao primjer dobre prakse Venecijanska komisija ističe njemački Temeljni zakon koji sadrži opću odredbu o utemeljenju SR Njemačke kao socijalne države, prepuštajući daljnju razradu značenja tog temeljnog načela zakonodavcu (*ibid.*, dio III.).

Znakovito je da kao i njemački ustavotvorac – koji na istom mjestu definira temeljne odrednice SR Njemačke kao demokratske i socijalne države (čl. 20., st. 1.), zamrzavajući ih u vremenu kao dio vječne klauzule (čl. 79., st. 3.) – hrvatski ustavotvorac neodvojivo postulira suvremenu RH kao demokratsku i socijalnu državu (čl. 1., st. 1.). Time ujedno potvrđuje da uvjete demokratskog tržišnog gospodarstva ne treba poistovjetiti s (neo)liberalnim kapitalizmom, s obzirom na to da se “socijalno neosjetljiv (liberalno kapitalistički) poredak ne može nazvati demokracijom jednako koliko ni eklatantno nedemokratski (socijalistički)” (Kuzelj, 2019, str. 63). Time je potvrđeno opredjeljenje RH za koncept “socijalnog tržišnog gospodarstva kao jedinog prihvatljivog ekonomskog modela u suvremenoj hrvatskoj državi” (Kuzelj i Kvartuč, 2021, str. 500) i temelj ustrojstva demokratskog poretka. Dodatno, u svojoj praksi USRH (2015a, t. 37.; 2015b, t. 21.) ističe fundamentalnu povezanost osiguranja minimuma ekonomskog blagostanja s mogućnošću ostvarenja života dostojnog čovjeka. U tom se smislu, shvaćajući demokraciju kao neodvojivo vezanu uz ispunjenje zadaća socijalne države i pravde te uzimajući u obzir ukupnost temeljnih vrednota pobrojanih u čl. 3., valja složiti sa sljedećim: “[D]emokracija utemeljena na vladavini prava i zaštiti ljudskih prava jedini je politički model koji Ustav uzima u obzir i jedini na koji pristaje” (USRH, 2014, t. 10.1.). Značaj socijalne države, socijalne pravde i jednakosti kao dijela ustavnog identiteta pritom pojačava obvezu USRH u pogledu nadzora zakonodavstva, ali istovremeno

onemogućuje i budućeg (derivativnog) ustavotvorca u lišavanju RH njezina socijalnog karaktera. Dakako, radi se o načelima kojima je potrebna dodatna konkretizacija, što je u skladu s većinom suvremenih ustava koji sadrže nepromjenjive ustavne norme, u kojima su radije sadržana temeljna (i općenita) načela nego konkretne odredbe. To omogućava veću fleksibilnost, istovremeno čuvajući jezgru ustava od promjenjivosti (European Commission for Democracy..., 2010, t. 209.). Tako materija socio-ekonomskih prava URH (čl. 48.-70., uz izuzetak čl. 49., st. 1. kao dijela ustavnog identiteta) nije izvan dohvata revizijske ovlasti izmjene ustava – u onom dijelu u kojem izmjene ne bi zadirale u identitetske odrednice (socijalnu državu i pravdu, jednakost te njima ograničene tržišne i poduzetničke slobode).

Malo je vjerojatno da bi se USRH olako upuštao u ocjenu ustavnih amandmana sa stajališta socijalne države i pravde te poduzetničkih sloboda. Ipak, sama njihova pripadnost ustavnom identitetu ostavlja odškrinuta vrata takvoj mogućnosti, koja bi i inače trebala predstavljati posljednje sredstvo, za kojim se poseže tek u slučaju negacije srži identitetske odrednice. Važnost njihova isticanja počiva drugdje i izražava se dvojako: kao apsolutni prekid s prijašnjim (socijalističkim) sustavom – uspostava demokratskog poretka i slobodnog, ali ograničenog (socijalnog) tržišnog gospodarstva – te kao potvrda da se ne radi tek o prolaznim načelima podložnim promjeni u skladu s prevladavajućom ideologijom i sposobnošću njezinih zagovaratelja da okupe dovoljno široku koaliciju u namjeri da liše Ustav njegova socijalnog predznaka. Socijalna država i pravda ukorijenjeni su u samoj jezgri hrvatske ustavne države, koja “može ostati to što jest i onda kad se iz njezina Ustava odstrane pojedinačni državni ciljevi, ali neće ostati istovjetna državna zajednica ako bi jedno od strukturalnih ustavnih načela bilo ukinuto ili izmijenjeno” (USRH, 2015d, t. 43.1.). U tom se smislu praktična primjena ustavno-identitetskih odrednica socijalne države i pravde može pronaći u pokušaju očuvanja nacionalnog ustavnog identiteta unutar EU-a, zasnovanom na ordoliberalnom zajedničkom tržištu i obilježenom izraženim socijalnim deficitom.

3. Zaštita identiteta nacionalnih ustava u kontekstu europske integracije

Primat europskog prava nad pravom država članica izgrađen je u praksi Suda Europske unije (u nastavku: Sud EU-a), a odustanak od unošenja izričite klauzule o supremaciji (Bačić i Bačić, 2015, str. 71-72) u Lisabonski ugovor⁸ apostrofira prijepor oko tako konstruirane nadređenosti, s obzirom na to da nije zasnovana na pravnom temelju koji bi Sudu EU-a dodijelio takvu ovlast, već na visokoj razini “odvažne samopercepcije” (Weiler, 1999, str. 24). Ključnim pitanjem stoga se ističe razgrani-

⁸ Ugovor o Europskoj uniji (u nastavku: UEU) i Ugovor o funkcioniranju Europske unije (u nastavku: UFEU).

čenje *domaine réservée* država članica od “puzajućih kompetencija” EU-a (Horvat Vuković, 2019a, str. 82). Koncept nadređenosti europskog prava valja razmatrati s dva aspekta: primata nad zakonodavstvom i podzakonskim aktima zemalja članica te primata nad ukupnim pravom država članica, uključujući odredbe nacionalnog ustava. Dok je prvi danas općeprihvaćen te se smatra uvjetom sudjelovanja u EU-u, najviši sudovi većine zemalja članica potonji aspekt (primata europskog prava nad nacionalnim ustavnim pravom) ne prihvaćaju bezuvjetno (Čapeta, 2009, str. 68-69). Naposljetku, do razilaženja dolazi i u pogledu same prirode koncepta nadređenosti, s obzirom na stajalište Suda EU-a o neovisnosti supremacije europskog prava o nacionalnim ustavima. Umjesto iz autoriteta ustava država članica, Sud EU-a primat europskog prava izvodi iz samog europskog pravnog poretka, tj. koncepta tzv. materijalnog europskog ustava (*ibid.*, str. 66-67). Time se dolazi do procesnog pitanja tzv. *Kompetenz-Kompetenz* ovlasti: tko je nadležan odlučivati je li europska norma unutar ili izvan ovlasti dodijeljenih EU-u? Sud EU-a smatra se ovlaštenim vršiti takvu ovlast putem interpretacije Osnivačkih ugovora, dok najviši nacionalni sudovi vlastito pravo odlučivanja o tom pitanju temelje na činjenici da nacionalni ustavi predstavljaju osnovu prijenosa ovlasti te o njima ovisi i opseg tih ovlasti (*ibid.*, str. 76-77). Između dva oprečna gledišta valja se nedvosmisleno opredijeliti za potonje, s obzirom na to da “[p]itanje konačnog normativnog autoriteta nije neodlučeno jer bi nacionalni sudovi u slučaju prihvaćanja bezuvjetne supremacije prava EU-a postali agenti tog supranacionalnog sustava i prekinuli vezu s nacionalnim ustavom” (Horvat Vuković, 2019a, str. 84).

U cilju zaštite nacionalnih ustavnih poredaka od potpune supremacije europskog prava u uvjetima pojačane integracije, potrebno je promotriti razvoj ustavne jurisprudencije u SR Njemačkoj o odnosu europskog prava i nacionalnog ustava. Naime, SR Njemačka ne samo što je jedna od zemalja osnivačica današnjeg EU-a (uz Francusku jedina izrijekom spomenuta u Schumanovoj deklaraciji iz 1950. godine)⁹ već je njemačka ustavnosudska praksa definirala širok spektar mehanizama nadzora nad prijenosom suverenih ovlasti na Uniju (i djelovanja europskih institucija u tom pogledu) te zaštite temeljne ustavne strukture od potpune supremacije europskog prava. U judikaturi njemačkog Saveznog ustavnog suda razvijena su tri zaštitna mehanizma. Prvi se pojavio nadzor nad poštovanjem minimalnih standarda zaštite temeljnih ljudskih prava. Potom je definirana kontrola *ultra vires*

⁹ Schuman kao ideju vodilju uspostavljanja Zajednice (koja će tijekom godina prerasti izvorne okvire i oblikovati suvremeni EU) ističe solidarnost u proizvodnji (ugljena i čelika) koja će rat između Francuske i Njemačke učiniti ne samo nezamislivim već materijalno nemogućim. “Ujedinjavanje nacija Europe zahtijeva uklanjanje prastarog neprijateljstva između Francuske i Njemačke. Svaka mjera koja se poduzme mora se, u prvom redu, odnositi na ove dvije zemlje” (Schumanova deklaracija, svibanj 1950).

djelovanja europskih institucija, a posljednja se iskristalizirala doktrina ustavnog identiteta (*ibid.*, str. 78).¹⁰ Predmet *Solange I* (BVerfGE 37, 221) od 19. svibnja 1974. godine predstavlja važan korak u određivanju odnosa prava Zajednice (u još nedovršenom procesu integracije) i njemačkog Temeljnog zakona te ujedno “služi kao prvi primjer gotovo izravnog konflikta” (Orešković, 2020, str. 249) njemačkog Saveznog ustavnog suda sa Sudom EU-a. U njemu Savezni ustavni sud apostrofira potrebu zaštite temeljnih ustavnih struktura SR Njemačke, čije “[u]govorno vezivanje (...) (i svih ostalih država članica) nije prema smislu i duhu ugovora jednostrano, nego obavezuje Zajednicu koja je njime stvorena, da sa svoje strane učini sve kako bi razriješi[la] konflikt, dakle, da traži propis koji je u skladu sa prinudnim pravom Savezne Republike Njemačke” (Šarčević, 2009, str. 560). Sukladno rezoniranju Saveznog ustavnog suda, jamstva temeljnih prava esencijalni su dio Temeljnog zakona, koji pripada njegovoj ustavnoj strukturi i od kojeg se ne može odustati. S obzirom da u trenutku donošenja Rješenja na razini Zajednice ne postoji kodificirani katalog osnovnih prava, analogno onima zajamčenim Temeljnim zakonom, Savezni ustavni sud smatra se nadležnim za odluku je li standard zaštite temeljnih prava na razini Zajednice adekvatan onom njemačkog Ustava (*ibid.*). Faraguna (2017, str. 1629) ističe afirmativno djelovanje zaštite nepovredive sfere ustavne strukture u *Solange I*, koja nije poslužila postavljanju apsolutnih granica transformaciji Zajednice, već je pridonijela razvoju europske sudske prakse u sferi zaštite temeljnih ljudskih prava. Obrambeni stav nije smjerao zaštititi specifičnosti ustavnog poretka, već konvergenciji europskog prava u zaštiti ljudskih prava, a što je potvrđeno činjenicom “spuštanja ustavnih brana” jednom kad je kroz europsku sudsku praksu proširena nadležnost i na to područje.¹¹ Tako Savezni ustavni sud u predmetu *Solange II* (BVerfGE 73, 339) od 22. listopada 1986. godine napominje kako ovlast prenošenja suverenih prava iz čl. 24., st. 1. Temeljnog zakona nije neograničena te da ista ne ovlašćuje na ukidanje identiteta ustavnog poretka SR Njemačke prenošenjem suverenih prava na međudržavne institucije u mjeri kojom bi se razorila konstrukcija njemačkog Ustava. Ipak, zaključuje kako je u vremenu od donošenja Rješenja u *Solange I* mjera zaštite temeljnih prava na području Zajednice dosegla standard koji nalaže Temeljni zakon. Naposljetku ističe da, dok jamstvo djelotvorne zaštite ostane na toj razini, neće vršiti vlastiti nadzor nad europskim pravom u pogledu zaštite temeljnih prava, ali se te ovlasti ne odriče (Šarčević, 2009, str. 567-569).

¹⁰ Detaljnije o razvoju tri nadzorna mehanizma u judikaturi Saveznog ustavnog suda vidi Calliess (2019, str. 158-166, 169-171); Halmaj (2012, str. 185-186).

¹¹ Detaljnije o početku zaštite temeljnih ljudskih prava u europskoj sudskoj praksi v. Vasiljević i Vinković (2019, str. 17-21).

Ultra vires kontrola začeta je u predmetu *Maastricht*¹², da bi se dalje razvila u predmetu *Lissabon*¹³ (Calliess, 2019, str. 170). Značaj presude u predmetu *Maastricht* (BVerfGE 89, 155) od 12. listopada 1993. godine pronalazi se u činjenici da se Savezni ustavni sud prvi put suočio s pitanjem sukladnosti same europske integracije s Temeljnim zakonom te je u njoj otpočeo razvoj granica prijenosa ovlasti na europsku razinu na temelju vječne klauzule, a kojoj je pritom potvrđena temeljna uloga zaštite Ustava (Polzin, 2016, str. 428-429). U tom smislu Savezni ustavni sud upozorava kako akti europskih institucija čiji sadržaj prelazi opseg prenesenih ovlasti neće imati obvezujuću snagu na području SR Njemačke. Štoviše, njemačkim će institucijama iz ustavnopravnih razloga biti zabranjeno primjenjivati ih. Naposljetku, ističe vlastitu nadležnost pri ocjeni jesu li sporni akti unutar granica prenesenih ovlasti (Šarčević, 2009, str. 576). Odgovarajući na kritiku *ultra vires* kontrole razvijene od *Maastrichta* nadalje, u predmetu *Honeywell* iz 2010. godine prihvaća uravnoteženiji i koherentniji pristup na tragu *Solange II*, smatrajući “probojem nadležnosti” tek teže kršenje/prekoračenje načela prijenosa ovlasti. Uzimajući navedeno u obzir, *ultra vires* kontrolu moguće je definirati kao zaštitnu odgovornost Saveznog ustavnog suda, prema kojoj on postupa u slučaju prijekne potrebe, kroz dijalog i suradnju sa Sudom EU-a (Calliess, 2019, str. 170-171). U recentnoj odluci u predmetu *Weiss* od 5. svibnja 2020. godine Savezni ustavni sud ističe kako *ultra vires* kontrolu načelno temelji na stajalištu i procjeni Suda EU-a, osim u slučaju da interpretacija Osnivačkih ugovora od strane potonjeg nije sveobuhvatna te je slijedom toga objektivno proizvoljna. Zaključuje kako presuda Suda EU-a od 11. prosinca 2018. godine očigledno nadilazi mandat povjeren mu drugom rečenicom

¹² U predmetu *Maastricht* Savezni ustavni sud, temeljem ustavne tužbe u odnosu na sudjelovanje u osnivanju Europske unije (Zakonom o izmjeni Ustava od 21. prosinca 1992. i Zakonom od 28. prosinca 1992. o Ugovoru o Europskoj uniji od 7. veljače 1992. – Šarčević, 2009, str. 571) te s time povezanim prenošenjem dijela suverenih ovlasti na Zajednicu, zaključuje kako demokratsko načelo ne priječi ulazak SR Njemačke “u neku – supranacionalnu – međudržavnu organizaciju. Pretpostavka članstva je, međutim, da su osigurani legitimacija koja polazi od naroda kao i utjelječaj unutar saveza država” (*ibid.*, str. 575). Pritom je za shvaćanje supranacionalnog karaktera tako uspostavljene Zajednice te za daljnji razvoj kontrolnih mehanizama za razgraničenje kompetencija Europske unije i država članica od neporecive važnosti stajalište kako je SR Njemačka “i nakon stupanja na snagu Ugovora o Uniji član[ica] u savezu država čija se zajednička vlast izvodi iz država članica i koja na njemačkom državnom području može obavještavati samo na osnov[i] njemačke naredbe o primjeni ugovora”. Riječima Saveznog ustavnog suda: “Njemačka je ‘gospodar[ica] ugovora’” (*ibid.*, str. 576).

¹³ U tom je predmetu Savezni ustavni sud odlučio kako je Zakon o ratifikaciji Lisabonskog ugovora sukladan Temeljnom zakonu SR Njemačke, dok Zakon o proširenju i jačanju prava Bundestaga i Bundesrata u pitanjima Europske unije nije u skladu s Temeljnim zakonom “budući da se Bundestagu i Bundesratu ne daju dovoljna prava sudjelovanja u okviru europskih procedura donošenja pravnih propisa i izmjena ugovora” (Zern i Bauch, 2015, str. 248).

čl. 19., st. 1. UEU-a, što rezultira strukturalno značajnim probojem¹⁴ povjerenih ovlasti na štetu država članica. Stoga ističe kako osporavana presuda konstituira *ultra vires* akt te nema učinka na području SR Njemačke (Bundesverfassungsgericht (BVerfGE), 2020, t. 118.-119.).

Potrebu poštovanja identiteta nacionalnog Ustava Savezni ustavni sud u predmetu *Lissabon* (BVerfGE 123, 267) od 30. lipnja 2009. godine izvodi iz činjenice da je EU međunarodnopravna zajednica zasnovana na ugovoru suverenih država, gdje ustavotvorna ovlast proizlazi iz naroda zemalja članica. S obzirom na to da sam Temeljni zakon ne dopušta zakonodavnim, izvršnim i sudbenim tijelima raspolagati ustavnim identitetom, isti predstavlja “neotuđivi element demokratskog određenja naroda”, iz čega proizlazi obveza Saveznog ustavnog suda na zaštitu tako shvaćenog ustavnog identiteta od povreda i prekoračenja nadležnosti tijela EU-a. Iako je njemački Ustav otvoren prema europskoj integraciji, ovlast prijenosa suverenih ovlasti na EU ograničena je zaštitom ustavnog identiteta kao uvjeta za očuvanje sposobnosti samostalnog političkog i društvenog oblikovanja. U tu svrhu Savezni ustavni sud provjerava jesu li prava prenesena na EU ustupljena u skladu s načelom ograničenog pojedinačnog ovlaštenja (*ultra vires* kontrola) te je li očuvana nepovrediva srž ustavnog identiteta (Zern i Bauch, 2015, str. 248-251). Iz toga proizlazi kako navedene mehanizme zaštite valja promatrati radije kao komplementarna a ne usporedna sredstva. Tome u prilog govori brisanje njihovih jasnih granica u recentnijoj njemačkoj ustavnosudskoj praksi, pri čemu je u predmetu *OMT* iz 2016. godine zauzeto stajalište kako se ne radi o odvojenim mehanizmima, već *ultra vires* kontrola predstavlja potkategoriju identitetske kontrole. Načelo demokracije pritom se ističe vezom između dvaju mehanizama (Calliess, 2019, str. 174).

Posljednjih je godina uočljiv jasan obrazac pojačane posvećenosti nacionalnih (ustavnih) sudova spoznaji identiteta vlastitih ustava, osobito u svjetlu europske integracije (van der Schyff, 2019, str. 316). Potreba poštovanja ustavnih identiteta

¹⁴ U predmetu *Honeywell* Savezni ustavni sud eksplicitno prepoznaje ovlast i dužnost Suda EU-a u razvoju europskog prava i njegovih općih načela. Ističe vlastitu ovlast vršenja *ultra vires* kontrole samo u ograničenom opsegu, pod sljedećim uvjetima: Sud EU-a mora imati mogućnost reakcije putem postupka prethodnog odlučivanja, a djelovanje Saveznog ustavnog suda u pogledu *ultra vires* kontrole nastupa tek ukoliko Sud EU-a propusti korigirati prekoračenje ovlasti europskih institucija. Nadalje, osporavani akti moraju predstavljati “očito” i “kvalificirano” prekoračenje nadležnosti, pri čemu takav proboj nadležnosti dovodi do značajnog pomaka u strukturi i vertikalnoj raspodjeli ovlasti između EU-a i država članica. Pritom prepoznaje širok spektar diskrecije Suda EU-a u tumačenju osporavanih akata te je spreman prihvatiti svako naizgled obranjivo tumačenje (Horvat Vuković, 2019a, str. 88; Möllers, 2011, str. 165). Iz tako visoko postavljenih kriterija proizlazi kako *ultra vires* kontrola nije dovoljna za zaštitu ustavnosti, pa ne čude “tendencije da se *ultra vires* kontrola suplementira doktrinom ustavnog identiteta” (Horvat Vuković, 2019a, str. 89).

država članica proizlazi iz činjenice da, iako sve dijele određene temeljne vrijednosti (UEU, čl. 2.) shvaćene kao uvjet sudjelovanja u EU-u (Rodin, 2011, str. 15), svaka članica njeguje različite ustavne tradicije te je obvezna braniti srž vlastitog ustavnog poretka koja može biti šireg sadržaja od zajedničkih temeljnih vrijednosti. Stoga su države članice kao gospodarice Ugovora obvezale EU na poštovanje njihove jednakosti i nacionalnog identiteta, koji je povezan s temeljnim političkim i ustavnim strukturama svake od njih (UEU, čl. 4., st. 2.). Odnos europskog pojma “nacionalnog identiteta” te “ustavnog identiteta” razvijenog u ustavnopravnim poretcima država članica moguće je promatrati u smislu funkcionalnog preklapanja pojmova, proizišlog iz stilizacije identitetske klauzule (UEU, čl. 4., st. 2.), prema kojem se nacionalni identiteti smatraju “neodvojivo povezani s njihovim temeljnim političkim i ustavnim strukturama”. Moguće je zaključiti kako je medij u interakciji EU-a i država članica ustavni, a ne europski, pri čemu riječ “neodvojivo” navodi na zaključak da nacionalni identitet proizlazi isključivo iz ustavnih poredaka država članica. Time UEU priznaje pluralizam ustavnih identiteta kao posljedicu različitih nacionalnih konteksta pri definiranju njihova sadržaja (van der Schyff, 2019, str. 330). Pritom je potrebno apostrofirati kako navedenu odredbu ne treba shvaćati kao legitimacijsku osnovu država članica za zaštitu vlastitog ustavnog identiteta. Naprotiv, zahtjev zaštite temeljnih strukturalnih ustavnih principa proizlazi iz samih nacionalnih ustava. Naime, pojam ustavnog identiteta smjera zaštititi nacionalnog ustava, dok je europski pojam nacionalnog identiteta u službi ocjene legitimnosti djelovanja i akata EU-a (Drinóczi, 2020, str. 107). U tom smislu značaj identitetske klauzule treba tražiti u njezinoj regulatornoj dimenziji, tj. razumijevati ju kao pravilo koje ograničava EU u djelovanju unutar prenesenih ovlasti (za razliku od *ultra vires* kontrole koja štiti od presizanja europskih tijela izvan sfere dodijeljenih kompetencija) ako bi vršenje ovlasti bilo u suprotnosti s nacionalnim ustavnim identitetom države članice (Rodin, 2011, str. 18).

Iz takvog shvaćanja slijedi kako je pozivanje na povredu identitetske klauzule supsidijarnog karaktera. Na nju se moguće osloniti samo ako je europski akt u skladu s načelom prijenosa ovlasti te načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti, tj. pravni akt mora biti u skladu s čitavim korpusom prava EU-a prije nego se posegne za zaštitom identitetske klauzule (Schnettger, 2019, str. 29). Međutim, iz dosadašnje prakse proizlazi kako Sud EU-a nacionalni ustavni identitet smatra tek jednim od “legitimnih ciljeva” koji mogu opravdati ograničavanje temeljnih tržišnih sloboda EU-a (podložno ocjeni samog Suda EU-a) temeljem provedbe testa proporcionalnosti, eventualno dopuštajući širu marginu diskrecije ako je pitanje usko povezano sa strukturnim odrednicama ustava države članice (Drinóczi, 2020, str. 107; Horvat Vuković, 2019b, str. 257). Time pokazuje fundamentalno nerazumijevanje koncepta ustavnog identiteta i potrebe njegove zaštite, smatrajući dopuštenim

odmjeravati ga s drugim vrijednostima “nižeg reda”. Naime, “ustavni identitet nije (...) ‘puki legitimni cilj’, odnosno tek jedna od nacionalnih specifičnosti na koju se, prema potrebi, država može pozvati s ciljem derogacije obveza koje ima na temelju članstva u Europskoj uniji. Riječ je o srži ustava, o njegovoj nepovredivoj jezgri, o temeljnim vrijednostima koje moraju biti poštovane i koje će zadržati prednost u odnosu na pravo Europske unije” (Novak, 2020, str. 119).

4. Ukorijenjenost socijalne države u hrvatskom ustavnom identitetu nasuprot socijalnom deficitu Europske unije

Zaštita ustavnog identiteta u kontekstu teme ovoga rada pobuđuje zanimanje u cilju zaštite socijalne države i pravde od erozije pod utjecajem primata tržišnog načela nad ostalim europskim vrijednostima. Još od Schumanove deklaracije jasno je da je izgradnja europskog mira zasnovana na trajnom isprepletanju ekonomskih interesa zemalja sudionica paneuropskog ujedinjenja povezivanjem njihovih gospodarstava (Kuzelj, 2018, str. 35). S jedne strane, iako su u današnjem EU-u obveza poštovanja ljudskog dostojanstva i ljudskih prava, solidarnost i jednakost temeljne vrednote sviju država članica (UEU, čl. 2.) te, s druge strane, unatoč (ograničenim) kompetencijama EU-a u području socijalne politike (UFEU, čl. 151.-161.) i predstavljanju Europskog stupa socijalnih prava kojim se stavlja naglasak na razvoj europske socijalne i politike zapošljavanja s ciljem doprinošenja razvoju “konkurentnog socijalno tržišnog gospodarstva” (Bežovan i Baturina, 2019, str. 116) – ostaje činjenica produbljenog socijalnog deficita EU-a i njegove predanosti ideji “unutarnjeg tržišta kao maksimi europskog zajedništva” (Kuzelj, 2018, str. 44).

Iz prakse Suda EU-a proizlazi naklonost načelu tržišnosti u sferama u kojima bi, uslijed njihove socijalne komponente, ono trebalo biti ograničeno.¹⁵ Dodjeljivanje obvezujuće snage Povelji EU-a otvorilo je mogućnost nastupanju Suda EU-a u svojstvu ustavnog sudišta. Pritom je zaštita temeljnih prava u europskoj sudskoj praksi razvedena od ustava država članica te instrumentalizirana u svrhu jačanja integracije, a koprena ljudskih prava služi tek legitimiranju neoliberalne agende, ne prihvaćajući “temeljne slobode i prava kao apsolutne vrednote” (Horvat Vuković, 2019b, str. 254). Tako Sud EU-a prava proizišla iz zajedničkog tržišta učestalo iščitava “u kontekstu ili kao implicitnu manifestaciju” slobode poduzetništva (Garben, 2020, str. 379). U svojoj je praksi kombinacijom odredbi o zajedničkom tržištu sa slobodom poduzetništva iz Povelje EU-a¹⁶ kreirao krajnje problematičnu situaciju.

¹⁵ Kao primjere slučajeva u kojima su temeljne ekonomske slobode u praksi Suda EU-a nadjačale socijalna prava (npr. kolektivna prava radnika) vidi predmete *Viking* (ECJ, 2007a), *Laval* (ECJ, 2007b), *Alemo-Herron* (ECJ, 2013), *AGET Iraklis* (ECJ, 2016).

¹⁶ “Sloboda poduzetništva priznaje se u skladu s pravom Unije te nacionalnim zakonodavstvima i praksom” (Povelja EU-a, čl. 16.).

Isprva, temeljem testa “slobodne ekonomske aktivnosti”, utvrđuje predstavlja li nacionalna mjera restrikciju. Potom, odlučujući o opravdanju restriktivne nacionalne norme na temelju socijalnog cilja, razmatra poštuje li osporena mjera temeljna prava, uključujući slobodu poduzetništva (za koju smatra kako može biti ograničena samo u skladu s načelom proporcionalnosti iz čl. 52., st. 1. Povelje EU-a). Time je kreiran dvostruki test poduzetničke slobode: najprije kao pravilo za utvrđivanje je li nacionalna mjera restriktivna, zatim ponovno uvodeći poduzetničku slobodu kao jedan od uvjeta za odmjeravanje opravdanosti ocjenjivane mjere. Takav je pristup napose problematičan promotri li se tekst čl. 16. Povelje EU-a koji navodi da je poduzetnička sloboda uvjetovana pravom EU-a, nacionalnim zakonodavstvima i praksom, te samim time ne predstavlja samostalno pravo koje eventualno može biti njima ograničeno. Upravo suprotno, poduzetnička sloboda prepoznata je samo u opsegu u kojem je u skladu s europskim pravom, nacionalnim zakonodavstvima i praksama, iz čega nadalje proizlazi potreba prepoznavanja daleko veće margine diskrecije pri njezinu ograničavanju u javnom interesu (*ibid.*, str. 383). Na temelju takve prakse nužno je konstatirati da su, unatoč inovativnom grupiranju prava u Povelji EU-a kojim je napušteno tradicionalno razlikovanje građanskih i političkih te ekonomskih i socijalnih prava (Vasiljević i Vinković, 2019, str. 30), socijalna prava (barem zasad) izgubila bitku u ujedinjenoj Europi.

Dodatno, Smerdel (2019, str. 17) upozorava na skretanje od tendencije sudске dominacije prema bankovnoj uniji, a nadzor Europske banke nad proračunima država članica dovodi do novog oblika sukoba u okviru dvostruke ustavnosti, pri čemu “nacionalni ustavni sudovi, štiteći socijalna prava zajamčena ustavima svojih država, stvaraju prepreke politici štednje koja, kao uvjet nužne ovlasti na području gospodarske politike, vodi ozbiljnim sukobima između izvršne vlasti i ustavnog sudstva”. Navedeno predstavlja tek dio primjera u korist argumenta o socijalnom deficitu EU-a, ujedno apostrofirajući potrebu zaštite tekovina socijalne države kao temeljnog elementa europskog konstitucionalizma. U prilog tome govori i činjenica da je socijalna politika na vrhu liste prioriteta europskih građana, koji “tradicionalno vrednuju svoje standarde socijalne skrbi i upućuju na relativno nezadovoljstvo načinom na koji EU i nacionalne vlade rješavaju njihovu zabrinutost”, pritom prepoznajući primarnom ulogu vlastitih država u toj sferi (Europska komisija, 2017a, str. 20).

Stoga je u kontekstu RH od neporecive važnosti uloga USRH u definiranju ustavnog identiteta i jasnog određenja prema supsidijarnosti europskog prava u okviru hrvatskog ustavnog poretka (Blagojević, 2017, str. 228). Smerdel (2014, str. 528) ističe kako bi supremaciju URH nad europskim pravom bilo relativno jednostavno konstruirati temeljem ustavne odredbe o suverenosti (čl. 2.), najviših vrednota ustavnog poretka (čl. 3.) i primata Ustava nad zakonima i (europskim) pravom

(čl. 5.), dodajući kako ustavne odredbe trebaju predstavljati tek krajnju granicu unutar bilo kojeg oblika međunarodnog udruženja. USRH (2015c, t. 45.; 2015d, t. 60.) se u dva predmeta tek površno dotaknuo pitanja odnosa URH i europskog prava, zaključivši da “nije potrebno dalje ispitivati ni materijalnopravnu suglasnost (...) s pravom Europske unije jer je Ustav po svojoj pravnoj snazi iznad prava Europske unije”. Iz navedenoga proizlazi da, ukoliko je predmetni akt neustavan, nije potrebno razmatrati suglasnost s europskim pravom. Nasuprot tome, ostat će na snazi ukoliko je suglasan s URH bez obzira na to je li istovremeno u (ne)suglasju s pravom EU-a (Goldner Lang, Đurđević i Mataija, 2019, str. 1147). Tako izraženo odbacivanje supremacije prava EU-a predstavlja nesmotren propust USRH u pojašnjenju granica europskog prava u kontekstu očuvanja identiteta hrvatskog Ustava (Horvat Vuković, 2019b, str. 262). Usprkos načelnom slaganju s Rodinom kako EU ne zahtijeva određeni smjer razvoja nacionalnih socijalnih politika te se ne upliće u odluku država članica da se konstituiraju kao socijalne države (Rodin, 2011, str. 25), iz izloženog proizlazi da predanost EU-a ordoliberalnom tržištu potkopava socijalne vrijednosti usađene u sam koncept europskog konstitucionalizma. U budućnosti je moguće očekivati nastanak sukoba između socijalne opredijeljenosti URH i tržišne opredijeljenosti EU-a. S obzirom na to da socijalna država i pravda ulaze u katalog ustavno-identitetskih odrednica RH, s posebnom pažnjom valja iščekivati razvoj hrvatske ustavnosudske prakse u tom pogledu.

To nužno ne pretpostavlja sukob između Suda EU-a i USRH, već iznalaženje najprihvatljivijeg rješenja u konkretnom slučaju. Takvog kojim bi srž URH ostala nenarušena, pritom u što manjoj mjeri ograničavajući kompetencije EU-a. Tako postavljen cilj odgovarao bi konceptu višerazinskog konstitucionalizma (engl. *multilevel constitutionalism*) i otvorenosti prema EU-u, kao izraza međusobnog poštovanja i usmjerenosti na osiguranje funkcionalne stabilnosti zajedničkog sustava utemeljenog na proceduralnoj solidarnosti, sukladno načelu iskrene suradnje (UEU, čl. 4., st. 3.). Ostvarenje takve suradnje iziskuje poseban oblik ustavno-identitetske kontrole europskih akata te podrazumijeva upućivanje prethodnog pitanja Sudu EU-a (UFEU, čl. 267.) od strane najviših nacionalnih, odnosno ustavnih sudova, prije nego što oglase europski akt neprimjenjivim. Nadalje, potrebna je spremnost Suda EU-a da u svojim odlukama prepozna važnost nacionalnog ustavnog identiteta (ne tek kao dio testa proporcionalnosti) te nacionalnog (ustavnog) suda da uzme u obzir važnost odredbe europskog prava. U sustavu višerazinskog konstitucionalizma konačna odluka postiže se zajedničkim djelovanjem relevantnih nacionalnih i institucija EU-a, oslanjajući se na načelo iskrene suradnje. Naposljetku, u zajednici isprepletenih interesa, tradicija i pravnih sustava nemoguće je definirati jedinstveno i uvijek primjenjivo rješenje, već se nastoji situacije nerješivih konflikata svesti na minimum (Calliess i Schnettger, 2019, str. 359-365). U takvim slučajevima identi-

tetska norma mora prevladati s obzirom na to da “[n]acionalni ustav u svakom obliku međudržavnog udruživanja predstavlja posljednje jamstvo očuvanja identiteta” te se ističe potreba praćenja uzora njemačkog Saveznog ustavnog suda i drugih ustavnih sudova koji su razvili teoriju ustavnog identiteta radi očuvanja sfere u kojoj nacionalni ustav mora imati prednost (Smerdel, 2011, str. 15). Stoga valja ponoviti stajalište Saveznog ustavnog suda kako europsko ujedinjenje ne smije državu onemogućiti u samostalnom formiranju ekonomskih, kulturnih i socijalnih uvjeta te da, između ostaloga, temeljna proračunska pitanja i odluke o oblikovanju socijalne države predstavljaju ovlasti od osobitog značaja za samostalnu izgradnju ustavne države. Iako Temeljni zakon ne postavlja apsolutnu zabranu transferu ovlasti u toj sferi, takav bi prijenos bio posebno osjetljiv (Calliess, 2019, str. 163-164).

U suvremenosti se postavlja zahtjev da država ne samo poštuje već i aktivno štiti temeljna ljudska prava, te zapadne demokracije prihvaćaju zahtjev osiguranja minimalnog životnog standarda proizišao iz načela ljudskog dostojanstva (Kostadinov, 2019, str. 162-163). Tome u prilog svjedoči činjenica da većina europskih ustava prepoznaje načelo socijalne države kao strukturalnu normu s kojom se njihov ustavni poredak identificira (O’Cinneide, 2019, str. 328). Iz toga proizlazi da je prihvaćanje proaktivne uloge države na socijalnom polju utemeljeno u tradiciji europskih demokracija te bi odustajanje od zahtjeva za socijalnom Europom značilo odustajanje od “poistovjećujuće norme” europskih demokracija. Stoga zahtjev za poštovanjem socijalne komponente ustavnih identiteta država članica EU-a ne znači suprotstavljanje integraciji. Naprotiv, ono predstavlja istinsku integraciju putem zajedničke i “najblistavije” odrednice europskog konstitucionalizma, naime ustavne, demokratske i socijalne države. Države članice to su priznale svojom predanošću temeljnim socijalnim pravima (preambula UEU-a) te konstituirale EU kao socijalnu tržišnu ekonomiju, usmjerenu na društveni napredak i promicanje socijalne pravde (UEU, čl. 3., st. 3.) (*ibid.*, str. 330). Socijalna ukorijenjenost URH zasigurno predstavlja jedno od načela koja treba beskompromisno štiti, te se u tom smislu valja složiti kako je zaštita temeljnih ljudskih prava (uključujući socijalna) najjače opravdanje povremenom posezanju za sudskim aktivizmom (Barić i Bačić, 2011, str. 443). Inzistiranje na poštivanju socijalnih vrijednosti ne znači suprotstavljanje europskoj integraciji, već treba voditi stvaranju afirmativnog diskursa o socijalnim pravima na europskoj razini. Jednako kako je *Solange I* otvorio vrata sudskoj zaštiti te kasnijoj “katalogizaciji” temeljnih prava EU-a, fundamentalne socijalne vrijednosti nacionalnih ustava trebaju uspostaviti ravnotežu između socijalnih prava i ekonomskih sloboda u svrhu očuvanja i produbljanja paneuropskog zajedništva.

5. Zaključak

Socijalna država i pravda pripadaju katalogu ustavno-identitetskih odrednica RH te obvezuju budućeg ustavotvorca da ne pokuša narušiti socijalnu dimenziju URH. Značaj pripadnosti čl. 1., čl. 3. i čl. 49., st. 1. hrvatskom ustavnom identitetu pronalazi se u apsolutnom raskidu s prijašnjim (socijalističkim) samoupravnim uređenjem; uspostavi demokratskoga poretka i slobodnog, ali ograničenog (socijalnog) tržišnog gospodarstva; te potvrdi da se ne radi tek o prolaznim načelima, već o implicitnom jamstvu njihove “ustavne vječnosti”. Stoga bi napuštanje navedenih načela značilo prekid dosadašnjeg i uspostavu novog ustavnopravnog poretka.

Ustavno-identitetska ukorijenjenost socijalne države i pravde dolazi do izražaja u odnosu na pojačanu integraciju na europskoj razini, obilježenu izraženim socijalnim deficitom proizišlim iz predanosti ordoliberalnom unutarnjem tržištu kao vezivnom tkivu europskog zajedništva. U tom smislu ističe se potreba obrane socijalne komponente hrvatskog ustavnog identiteta u odnosu na akte institucija EU-a. Zaštitu ustavnog identiteta valja ostvarivati u duhu koncepta višerazinskog konstitucionalizma, kroz dijalog Suda EU-a i USRH, upirući se u načelo iskrene suradnje. Takvim bi se postupanjem situacije nerazrješivih konflikata svele na minimum. U situacijama u kojima ne bi bilo moguće postići (obostrano prihvatljivo) rješenje, interes zaštite nacionalnog ustavnog identiteta mora prevladati. U tom smislu valja slijediti primjer njemačkog Saveznog ustavnog suda i drugih najviših nacionalnih sudova europskih država s razvijenom praksom u toj sferi. Pritom inzistiranje na zaštiti socijalnih prava ne treba smjerati rastakanju europskog zajedništva već, poput *Solange I*, potaknuti izgradnju pravednije i socijalne ujedinjene Europe.

Zaključno, socijalnu državu treba aktivno promicati na nacionalnom planu i beskompromisno štiti u europskom okviru kao zajedničku, “najblistaviju” i poistovjećujuću odrednicu europskog konstitucionalizma i preduvjet ostvarenja ljudskog dostojanstva.

LITERATURA

- Bačić, A. i Bačić, P. (2015) “Konstitucionalizam i federalizam. Određuje li klauzula o supremaciji federalni karakter Europske unije?”, *Europske studije*, 1 (1), str. 59-80.
- Barak, A. (2011) “Unconstitutional Constitutional Amendments”, *Israel Law Review*, 44 (3), str. 321-341.
- Barić, S. i Bačić, P. (2011) “Constitutional Courts as Positive Legislators: National Report – Croatia” u Brewer-Carías, A. R. (ur.) *Constitutional Courts as Positive Legislators: A Comparative Law Study*. New York: Cambridge University Press, str. 407-444.

- Bežovan, G. i Baturina, D. (2019) "Europski stup socijalnih prava", *Revija za socijalnu politiku*, 26 (1), str. 115-122.
- Blagojević, A. (2017) "Procedures Regarding National Identity Clause in the National Constitutional Court's and CJEU's Case-Law" u Duić, D. i Petrašević, T. (ur.) *EU and Comparative Law Issues and Challenges*. Osijek: Pravni fakultet Osijek, str. 210-237.
- Calliess, C. (2019) "Constitutional Identity in Germany: One for Three or Three in One?" u Calliess, C. i van der Schyff, G. (ur.) *Constitutional Identity in a Europe of Multilevel Constitutionalism*. Cambridge: Cambridge University Press, str. 153-181.
- Calliess, C. i Schnettger, A. (2019) "The Protection of Constitutional Identity in a Europe of Multilevel Constitutionalism" u Calliess, C. i van der Schyff, G. (ur.) *Constitutional Identity in a Europe of Multilevel Constitutionalism*. Cambridge: Cambridge University Press, str. 348-371.
- Cindori, S. i Kuzelj, V. (2019) "Exemplis discimus: Reafirmacija vrijednosti i redefinicija sadržaja socijalne države u novom stoljeću", *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 40 (2), str. 823-843.
- Čapeta, T. (2009) "Nacionalni Ustav i nadređenost prava EU u eri pravnog pluralizma", *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 59 (1), str. 63-96.
- Drinóczi, T. (2020) "Constitutional Identity in Europe: The Identity of the Constitution. A Regional Approach", *German Law Journal*, 21 (2), str. 105-130.
- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). (1994) *Report on the legal foundations of the economic system during a period of transition from a planned to a market economy*, CDL(1994)009, Strasbourg, 28. veljače.
- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). (2010) *Report on Constitutional Amendment*, CDL-AD(2010)001, Strasbourg, 19. siječnja.
- Europska komisija. (2017a) *Dokument za razmatranje o socijalnoj dimenziji Europe*, COM(2017) 206, Ured za publikacije.
- Europska komisija. (2017b) *Dokument za razmatranje o svladavanju globalizacije*, COM(2017) 240, Ured za publikacije.
- Faraguna, P. (2017) "Constitutional Identity in the EU – A Shield or a Sword?", *German Law Journal*, 18 (7), str. 1617-1640.
- Garben, S. (2020) "Balancing social and economic fundamental rights in the EU legal order", *European Labour Law Journal*, 11 (4), str. 364-390.
- Gardašević, Đ. (2014) "Neustavni ustavni amandmani i Ustavni sud Republike Hrvatske" u Bačić, A. (ur.) *Konstitucionalizacija demokratske politike*. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, str. 85-110.
- Goldner Lang, I., Đurđević, Z. i Mataija, M. (2019) "The Constitution of Croatia in the Perspective of the European and Global Governments" u Albi, A. i Bardutzky, S. (ur.) *National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law*. Hague: T.M.C. Asser Press, str. 1139-1177.

- Halmi, G. (2012) "Unconstitutional Constitutional Amendments: Constitutional Courts as Guardians of the Constitution?", *Constellations*, 19 (2), str. 182-203.
- Horvat Vuković, A. (2015) "'U ime ustava' – materijalne granice promjene ustava", *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 65 (3-4), str. 481-503.
- Horvat Vuković, A. (2019a) "'Svoga tela gospodar' – Europska složena republika i kontrola *ultra vires* djelovanja tijela EU-a", *Zagrebačka pravna revija*, 8 (2), str. 77-94.
- Horvat Vuković, A. (2019b) "Ustavni sud Republike Hrvatske kao 'europski' sud i očuvanje nacionalnih standarda zaštite temeljnih ljudskih prava i sloboda", *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 59 (2), str. 249-276.
- Kostadinov, B. (2011) "Ustavni identitet" u Bačić, A. (ur.) *Dvadeseta obljetnica Ustava Republike Hrvatske*. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, str. 305-337.
- Kostadinov, B. (2012) "Constitutional Identity", *Iustinianus Primus Law Review*, 3 (1), str. 1-20.
- Kostadinov, B. (2019) "Human Dignity in Croatia" u Becchi, P. i Mathis, K. (ur.) *Handbook of Human Dignity in Europe*. Cham: Springer International Publishing, str. 151-171.
- Kuzelj, V. (2018) "Uloga javnih službi u konceptu socijalnih država nove Europe 21. stoljeća", *Pravnik*, 52 (104), str. 29-44.
- Kuzelj, V. (2019) "Apologija socijalne države nasuprot institucionalizaciji nejednakosti u neoliberalnom poretku", *Paragraf*, 3 (1), str. 59-84.
- Kuzelj, V., Cindori, S. i Horvat Vuković, A. (2021) "Apoteoza socijalne države: imperativni zahtjev ostvarenja socijalne pravde u Republici Hrvatskoj", *Pravni vjesnik*, 37 (3-4), str. 57-80.
- Kuzelj, V. i Kvartuć, D. (2021) "Pluralizam ustavnih vrednota: konstituiranje socijalnog tržišnog gospodarstva u Republici Hrvatskoj" u Bevanda, V. i Dias, R. (ur.) *EMAN 2021 – Economics & Management: How to Cope with Disrupted Times*. Beograd: Association of the Economists and Managers of the Balkans, str. 499-505.
- Kvartuć, D., Kuzelj, V. i Petrović, T. (2021) "Uloga nacionalnih socijalnih država u očuvanju i zaštiti socijalnih vrijednosti u kontekstu neoliberalnog globalnog poretka", *Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku*, 15 (3-4), str. 71-86.
- Lauc, Z. (1998) "O ustavnoj demokraciji", *Politička misao*, 35 (3), str. 137-147.
- Miloš, M. i Kuzelj, V. (2021) "Ostvarenje i zaštita ustavnog ideala porezne pravednosti u svjetlu zahtjeva socijalne države", *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 58 (4), str. 1101-1120.
- Möllers, C. (2011) "German Federal Constitutional Court: Constitutional Ultra Vires Review of European Acts Only Under Exceptional Circumstances; Decision of 6 July 2010, 2 BvR 2661/06, Honeywell", *European Constitutional Law Review*, 7 (1), str. 161-167.

- Murphy, W. F. (1980) "An Ordering of Constitutional Values", *Southern California Law Review*, 53 (2), str. 703-760.
- Novak, S. (2020) "Dijalozi između ustavnih sudova država članica Europske unije i Suda Europske unije", *Pravni vjesnik*, 36 (3-4), str. 113-136.
- O'Conneide, C. (2019) "The Present Limits and Future Potential of European Social Constitutionalism" u Young, K. G. (ur.) *The Future of Economic and Social Rights*. Cambridge: Cambridge University Press, str. 324-352.
- Omejec, J. (2010) "Kontrola ustavnosti ustavnih normi (ustavnih amandmana i ustavnih zakona)", *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske*, 1 (1), str. 1-28.
- Orešković, L. (2020) "Clash of the Titans: The Impact of Weiss on the Future of Judicial Conflicts in the EU", *Croatian Yearbook of European Law & Policy*, 16 (1), str. 245-277.
- Polzin, M. (2016) "Constitutional identity, unconstitutional amendments and the idea of constituent power: the development of the doctrine of constitutional identity in German constitutional law", *J•CON: International Journal of Constitutional Law*, 14 (2), str. 411-438.
- Preuss, U. K. (2011) "The Implications of 'Eternity Clauses': the German Experience", *Israel Law Review*, 44 (3), str. 429-448.
- Rodin, S. (2011) "National identity and market freedoms after the Treaty of Lisbon", *Croatian Yearbook of European Law & Policy*, 7 (1), str. 11-41.
- Roznai, Y. (2013) "Unconstitutional Constitutional Amendments – the Migration and Success of a Constitutional Idea", *The American Journal of Comparative Law*, 61 (3), str. 657-720.
- Schnetgger, A. (2019) "Article 4(2) TEU as a Vehicle for National Constitutional Identity in the Shared European Legal System" u Calliess, C. i van der Schyff, G. (ur.) *Constitutional Identity in a Europe of Multilevel Constitutionalism*. Cambridge: Cambridge University Press, str. 9-37.
- Smerdel, B. (2011) "Hrvatska ustavnost u Europskoj uniji – Apel euorealista", *Studia lexicographica*, 5 (1), str. 5-16.
- Smerdel, B. (2013) *Ustavno uređenje europske Hrvatske*. Zagreb: Narodne novine.
- Smerdel, B. (2014) "In Quest of a Doctrine: Croatian Constitutional Identity in the European Union", *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 64 (4), str. 513-534.
- Smerdel, B. (2019) "Kriza demokratskog konstitucionalizma i izgledi demokratske tranzicije u Republici Hrvatskoj", *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 69 (1), str. 5-35.
- Šarčević, E. (ur.). (2009) *Izabrane odluke njemačkog Saveznog ustavnog suda*. Skopje: Fondacija Konrad Adenauer.
- van der Schyff, G. (2019) "Member States of the European Union, Constitutions, and Identity: A Comparative Perspective" u Calliess, C. i van der Schyff, G. (ur.) *Con-*

stitutional Identity in a Europe of Multilevel Constitutionalism. Cambridge: Cambridge University Press, str. 305-347.

Vasiljević, S. i Vinković, M. (2019) *Temeljna prava i zabrana diskriminacije u praksi europskih i nacionalnih sudova*. Zagreb: Narodne novine.

Weatherill, S. (2014) "Use and Abuse of the EU's Charter of Fundamental Rights: on the Improper Veneration of 'Freedom of contract'. Judgment of the Court of 18 July 2013: Case C-426/11, Mark Alemo-Herron and Others v Parkwood Leisure Ltd.", *European Review of Contract Law*, 10 (1), str. 167-182.

Weiler, J. H. H. (1999) *The Constitution of Europe: "Do the New Clothes Have an Emperor?" and Other Essays on European Integration*. Cambridge: Cambridge University Press.

Zern, T. i Bauch, M. (ur.). (2015) *Izbor odluka Ustavnog suda Savezne Republike Njemačke*. Zagreb: Zaklada Konrad Adenauer.

Pravni propisi

Povelja Europske unije o temeljnim pravima (SL 2016/C 202/02, Vol. 59).

Ugovor o Europskoj uniji (pročišćena verzija) (SL 2016/C 202/01, Vol. 59).

Ugovor o funkcioniranju Europske unije (pročišćena verzija) (SL 2016/C 202/01, Vol. 59).

Ustav Republike Hrvatske (NN 85/10 – pročišćeni tekst i 05/14 – Odluka Ustavnog suda br. SuP-O-1/2014 od 14. siječnja 2014.).

Sudska praksa

Bundesverfassungsgericht (BVerfGE). (2020) The Judgement of the Second Senate of 5 May 2020 (*Weiss*), 2 BvR 859/15, 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 980/16.

ECJ. (2007a) Judgement of the Court of 11 December 2007: Case C438/05, International Transport Workers' Federation, Finnish Seamen's Union v Viking Line ABP, OÜ Viking Line Eesti.

ECJ. (2007b) Judgement of the Court of 18 December 2007: Case C-341/05, Laval un Partneri Ltd v Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avd. 1, Byggettan, Svenska Elektrikerförbundet.

ECJ. (2013) Judgment of the Court of 18 July 2013: Case C-426/11, Mark Alemo-Herron and Others v Parkwood Leisure Ltd.

ECJ. (2016) Judgement of the Court of 21 December 2016: Case C-201/15, Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (AGET Iraklis) v Ypourgos Ergasias, Koinonikis Asfalisis kai Koinonikis Allilengyis.

USRH. (2009) Odluka i Rješenje br. U-IP-3820/2009, U-IP-3826/2009 i dr. od 17. studenoga 2009.

USRH. (2010) Rješenje br. U-I-3789/2003 od 8. prosinca 2010.

- USRH. (2011) Odluka br. U-I-3597/2010 i dr. od 29. srpnja 2011.
- USRH. (2013) Upozorenje br. U-VIIR-5292/2013 od 28. listopada 2013.
- USRH. (2014) Odluka br. U-VIIR-4640/2014 od 12. kolovoza 2014.
- USRH. (2015a) Odluka i Rješenje br. U-I-1625/2014 i dr. od 30. ožujka 2015.
- USRH. (2015b) Odluka br. U-I-4405/2013 i U-II-3222/2014 od 31. ožujka 2015.
- USRH. (2015c) Odluka br. U-VIIR-1159/2015 od 8. travnja 2015.
- USRH. (2015d) Odluka br. U-VIIR-1158/2015 od 21. travnja 2015.
- USRH. (2017) Rješenje br. U-I-3685/2015 i dr. od 4. travnja 2017.
- USRH. (2018) Rješenje br. U-I-1694/2017 i dr. od 2. svibnja 2018.

Mrežni izvori

- Constitution of Germany (1949, rev. 2014). Dostupno na: https://www.constituteproject.org/constitution/German_Federal_Republic_2014?lang=en
- Omejec, J. (2016) "Veliki njemački ustav i nepromjenjiva ustavna načela u praksi Saveznog ustavnog suda", *Zbornik "Pravo i pravda 2015" Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu*. Dostupno na: <https://www.bib.irb.hr/792156> (pristupljeno: 15. lipnja 2020.).
- Schumanova deklaracija (1950, svibanj) Dostupno na: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_hr (pristupljeno: 15. siječnja 2022.).

Valentino Kuzelj, Ana Horvat Vuković

APOTHEOSIS OF THE SOCIAL STATE:
SOCIAL JUSTICE AS A COMPONENT
OF CROATIAN CONSTITUTIONAL IDENTITY

Summary

The Constitution of the Republic of Croatia expresses commitment to the concept of the welfare state and the principle of social justice as common values of European constitutionalism. The jurisprudence of the Constitutional Court affirms their binding nature and declares their belonging to the inviolable core of the Constitution, so-called constitutional identity. Therefore, departing from these fundamental and "eternal" values would mean to abandon the constitutional order altogether. In the context of enhanced European integration, due to the social deficit of the European Union, it is necessary to protect the social core of the Croatian Constitution. The insistence on the protection

of the welfare state and social justice as components of the Croatian constitutional identity does not seek to undermine the European unity. Instead, it aims at creating a socially just united Europe.

Keywords: Social State, Social Justice, Constitutional Identity, National Identity, European Union

Valentino Kuzelj je student Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i demonstrator na Katedri za opću povijest prava i države.

Ana Horvat Vuković je izvanredna profesorica na Katedri za ustavno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

Kontakti:

Valentino Kuzelj, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Trg Republike Hrvatske 14, 10000 Zagreb. E-mail: valentino.kuzelj01@gmail.com

Ana Horvat Vuković, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Trg Republike Hrvatske 14, 10000 Zagreb. E-mail: ana.horvat.vukovic@pravo.hr