



NORMATIVNI KONSTITUCIONALIZAM

I JAMSTVO SOCIJALNIH PRAVA

U USTAVNOJ DRŽAVI

Valentino Kuzelj

Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

SAŽETAK

U suvremenosti je napušteno umjetno razdvajanje općeg koncepta ljudskih prava na sudski ostvariva klasična liberalna (građanska i politička) prava, te aspiracijska i programska socijalna i ekonomska jamstva isključena od mogućnosti (ustavno)sudske zaštite. Stoga je razložno tvrditi da i socijalna prava predstavljaju izraz normativnog konstitucionalizma. Osobito uzme li se u obzir njihov značaj u stvaranju materijalnih preduvjeta ostvarenju dostojanstva i autonomije pojedinca kao svrhe i cilja suvremene ustavne države. Pritom, njihova povezanost s proračunskom materijom, kao prerogativom tijela predstavničke demokracije, ne smije biti valjan razlog odricanja mogućnosti njihove (ustavno)sudske ostvarivosti, jer bi se time propis zakonskog ranga (proračun) izdigao ponad vrijednosne strukture temeljnoga dokumenta (ustava) koji uspostavlja pravo na minimum sredstava za vođenje dostojnoga života i autonoman razvoj ljudske osobe. S time na umu, ipak je potrebno definiranje granice do koje ustavno sudništvo može ići u njihovoj zaštiti, a da ne pokuša supstituirati zakonodavca. Na teorijskoj je razini nemoguće povući „krutu“ crtu razgraničenja između uloge (ustavnog)sudstva i zakonodavca pri realizaciji ustavnih socijalnih jamstava. Stoga se najpogodnijim rješenjem ističe učenje iz poredbene prakse kolumbijskog Ustavnog suda čiji je aktivistički i agresivan pristup zaštiti socijalnih prava u određenim trenucima koketirao s politizacijom Ustavnoga suda. Iz tog je razloga graničnu crtu (ustavno)sudske zaštite socijalnih prava potrebno tražiti u institucionalnim ograničenjima ustavnoga sudstva, radije nego u pokušaju konstruiranja artifičnih ograničenja tumačenih socijalnih prava i načela.

KLJUČNE RIJEČI: socijalna prava, normativni konstitucionalizam, ustavna država, demokracija, ustavno sudovanje

Kontakt autora:

Valentino Kuzelj, student Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

E-mail: valentino.kuzeljoi@gmail.com, ORCID-ID: <https://orcid.org/0000-0003-3028-8562>

UVOD

Socijalna i ekonomska prava, kao sastavni dio općeg narativa o ljudskim pravima, u okviru Ujedinjenih naroda svoju su moralnu potvrdu dobila u Općoj deklaraciji o ljudskim pravima¹, dok je njihov obvezujući značaj izražen u Međunarodnom paktu o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima², te je time potaknut dramatičan učinak na nacionalne ustave. Naime, većina novih, kao i nekolicina afirmiranih demokracija usvojila je određena socioekonomska jamstva, obvezavši time svoje vlade „barem formalno, na ostvarenje minimalnih standarda socijalnog blagostanja“, te „[v]iše od tri četvrtine svjetskih ustava sada sadrži barem jedno formalno justicijabilno [socioekonomsko pravo, *op. a.*]“ (Rosevear, Hirschl i Jung 2019, 37). Unatoč tome, ona ne mogu biti „uspostavljena, interpretirana ili implementirana u institucionalnom, ideološkom ili političkom vakuumu“, s obzirom da se njihova realizacija proteže „daleko izvan ustavne domene“, obuhvaća značajne redistributivne odluke, te se proces njihova unaprjeđenja ne može promatrati odvojeno od konkretnih fiskalnih mogućnosti, nasljeđa i tradicije socijalne sigurnosti te javnog mnijenja o najvažnijim karakteristikama socijalne politike. Stoga, iako služi kao konceptualni temelj, ustavno (tekstualno) definiranje treba predstavljati tek jedan od mnoštva aspekata proučavanja materije socioekonomskih prava u određenom državnom i društvenom poretku (Rosevear, Hirschl i Jung 2019, 38-39). Iz navedenoga je razvidno kako je istraživanje ostvarivosti socijalnih i ekonomskih ustavnih jamstava uvelike povezano s političkim odlukama, te bi istraživanje njihova normativnog značaja bez svijesti o političkim konotacijama njihove (ustavno)sudske realizacije učinilo veliku nepravdu promatranoj temi. Pritom je nužno istaknuti kako njihova političnost *eo ipso* ne predstavlja prepreku njihovoj (ustavno)sudskoj ostvarivosti, s obzirom da svi predmeti ustavnosudskog odlučivanja u sebi nužno sadrže i element političkoga (koje je ponekad teško razlučiti od pravnoga), a upravo je zadaća ustavnoga sudstva izbjegavanje politizacije procesa ustavnog sudovanja (Antić 2012, 51).

U suvremenosti se čuju sve glasnije teze o tzv. judicijalizaciji politike kao procesu ulaženja sudbene vlasti u sfere koje su u ne tako davnoj prošlosti smatrane prerogativima predstavničkih tijela vlasti, obilježenom

1 Universal Declaration of Human Rights (1948) 217 A (III). Hrvatski prijevod vidi u Odluci o objavi Opće deklaracije o ljudskim pravima (Narodne novine – Međunarodni ugovori br. 12/2009).

2 International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1983) UNTS vol. 993, kojem je Republika Hrvatska pristupila temeljem notifikacije o sukcesiji od 8. lipnja 1991. godine, vidi Odluku o objavljivanju mnogostranih međunarodnih ugovora kojih je Republika Hrvatska stranka na temelju notifikacija o sukcesiji (Narodne novine – Međunarodni ugovori br. 12/1993).

izraženim sudskim aktivizmom i nastojanjem da se autonomija politike ograniči pravnim procedurama, a politički konflikti rješavaju pravnom argumentacijom (Ravlić 2017, 67) s ciljem „neutralizacij[e] političke moći rastvaranjem političkih pitanja u pravna“ (Ravlić 2017, 82). Tako Michelman (2003, 15) ističe da se u okviru uobičajenih debata pitanje poustavljenja socijalnih prava svodi na preispitivanje mjesta i uloge (ustavno) sudske vlasti, te se stječe dojam kako se „problem s konstitucionalizacijom socijalnih prava svodi uglavnom, ako ne potpuno, na pitanje diobe vlasti“. U tom je kontekstu razumljiva potreba da se važnim političkim pitanjima, što odlučivanje o materiji socijalnih prava (s obzirom na njihovu povezanost s proračunskim sredstvima) nedvojbeno jest, pristupa s krajnjim oprezom kako se ne bi pokrenuo inverzni proces politizacije ustavnoga sudstva. Ipak, kako ističe Učur (2000, 281), „[u] radnim i socijalnim odnosima nalaze se čovjekove slobode, neotuđiva i osobna prava“, te je stoga potrebno ograničiti spektar arbitrarnosti i diskrecijskog odlučivanja. Takvo ograničenje valja proširiti i na djelovanje zakonodavca, usmjeravajući ga na trag ostvarenja ustavne vizije socijalno pravednoga poretka, pri čemu ključnu ulogu ima upravo institucija (ustavnog) sudstva. Stoga intrinzična bojazan (ustavnih) sudova od prelaska granice vlastite uloge ne smije biti valjan razlog podilaženju volji zakonodavca.

U svjetlu navedenoga, u radu se ukazuje na potrebu aktivnog angažiranja (ustavnih) sudova u ostvarenju minimuma socijalnih prava zajamčenih nacionalnim ustavima, te se ističe potreba njihove (ustavno)sudske zaštite od kršenja i transgresija voljom demokratske većine. Pritom se nastoji ukazati na potrebu definiranja osjetljive granice do koje zaštita socijalnih prava može ići, prije nego se ustavno sudište prometne u kreatora političkih odluka i supstituira volju političkih grana vlasti (ponajprije zakonodavne). U tom se smislu nastoje izvući pouke iz postupanja kolumbijskog Ustavnog suda čiji je agresivni i aktivistički pristup zaštiti socijalnih prava gdjekad koketirao s političnošću njegovih odluka. Zaključno, ističe se potreba aktivne zaštite minimuma socijalnih prava, dok je višu razinu njihova ostvarenja potrebno prepustiti većinskoj volji formiranoj kroz rezultate demokratskoga procesa. Pritom se, pri određenju granične linije mogućnosti (ustavno)sudske zaštite socijalnih prava zagovara potreba njezina pronalaženja u institucionalnim ograničenjima (ustavnoga) sudstva, radije nego u pokušaju artificijelnog povlačenja granica tumačenih socijalnih načela.

SOCIJALNA PRAVA U FUNKCIJI OGRANIČENJA VEĆINSKOG DEMOKRATSKOG ODLUČIVANJA O SOCIOEKONOMSKIM PITANJIMA

Danas je uvelike napušteno klasično teorijsko razlikovanje dviju generacija ljudskih prava koje osobna i politička prava poistovjećuje s negativnim zahtjevom državnog suzdržavanja od interferiranja u privatnu sferu građana, te ih smatra neposredno primjenjivima, nepovezanim a mogućnostima državnoga proračuna i sudski ostvarivima, dok socijalna i ekonomska prava shvaća kao financijski iscrpne pozitivne zahtjeve usmjerene prema državi, duboko uronjene u proračunsku materiju i samom tom činjenicom isključene od sudske zaštite. Naime, obje kategorije prava nameću raznovrsne dužnosti te niti građanska i politička prava ne mogu biti shvaćena isključivo kroz zahtjev državnog apstiniranja od ulaženja u privatnost pojedinca, već impliciraju i dužnosti uspostavljanja (financijski iscrpnih) uvjeta ostvarenju slobode korištenja negativnim pravima, kao i mehanizama zaštite od njihove povrede djelovanjem same države ili drugih pripadnika društva. Obje generacije prava obuhvaćaju tri temeljne državne obveze: poštovanja, zaštite i ispunjenja (Marochini 2014, 331). Pritom obveza poštovanja (engl. *to respect*) zahtijeva državno apstiniranje od povreda prava, dok obveza zaštite (engl. *to protect*) podrazumijeva državnu zaštitu od povrede prava od strane trećih osoba, a obveza ispunjenja (engl. *to fulfil*) zahtijeva stvaranje uvjeta za ostvarenje prava (Marochini 2014, 326).

Tako i socijalna prava u sebi sadrže negativan zahtjev vlastita poštovanja i zaštite, što presudom u predmetu *Certification of the Constitution of the Republic of South Africa* (Case CCT 23/96 od 6. rujna 1996, para 78) potvrđuje južnoafrički Ustavni sud ističući kako, u krajnjoj liniji, ona impliciraju barem minimalnu mogućnost sudske zaštite od neprimjerenog zadiranja. Iz činjenice da obje kategorije prava rezultiraju aktivnim državnim djelovanjem, financijskim izdacima i opterećenjem proračuna, samo što to socijalna i ekonomska prava čine u većoj mjeri, proizlazi kako je razlika među njima po naravi kvantitativna, radije nego kvalitativna (Marochini 2014, 319-320). Dodatno, Tushnet (2011, 179-180) i tu tvrdnju dovodi u pitanje, ističući kako razlika u (pr)ocjeni troškova ostvarenja dviju kategorija ljudskih prava ne proizlazi iz toga što su građanska i politička jeftina, a socijalna i ekonomska financijski iscrpna, „već da su prva općenito nevidljiva i raspršena kroz društvo kao cjelinu, bez otvorenog figuriranja u vladinim proračunima, dok su potonja neposredno vidljiva u proračunskim izvješćima“. Stoga je u suvremenosti primjetno rastuće slaganje po pitanju mogućnosti (ustavno)sudske zaštite socioekonomskih prava, za koju se ranije smatralo da prelazi institucionalne kapacitete (ustavnih) sudova (Marochini 2014, 324).

Naime, kvantitativno razlikovanje dviju kategorija ljudskih prava, za razliku od kvalitativnog, ne narušava njihovu jednaku normativnu osnovu. S tog su gledišta ona jednakovrijedna, a isključivanje mogućnosti sudske zaštite s osnove njihova upliva u državni proračun neprihvatljivo je jer se time propis zakonskog ranga (državni proračun) izdiže ponad vrijednosne strukture temeljnoga dokumenta (ustava). Naime, tvrdnje o proračunskim implikacijama socioekonomskih prava, usmjerene negaciji njihove (ustavno)sudske ostvarivosti, počivaju na pretpostavci kako je proračunski proces jedan od temeljnih atributa predstavničke demokracije, koja se povijesno afirmirala upravo kroz prisvajanje proračunskih kompetencija kao isključivog prerogativa zakonodavne vlasti (vidi Marelja i Kuzelj 2020). Takvo rezerviranje proračunskih ovlasti legislative izraslo je iz njezinih povijesnih sukoba i tenzija s egzekutivom (isprva personificiranom u osobi vladara), te ju je u suvremenosti neprimjereno prevoditi u odnos zakonodavca i (ustavnog) sudstva, pri čemu svrha potonjeg nije u akumulaciji ovlasti i vladanju, već u zaštiti od djelovanja izvršne i zakonodavne vlasti suprotno temeljnim vrijednostima i usmjerenjima ustavne države.

Unatoč tome što parlament počiva na izbornoj demokratskoj legitimaciji, ona ga ne ovlašćuje na prisvajanje isključivih ovlaštenja u smislu izbjegavanja nadzora ustavnosti, jer bi se tada proračunski proces odvojio od svojeg ustavnog utemeljenja i podredio isključivo smjeru i snazi političkih vjetrova parlamentarne (demokratske) većine. Ustavna država omogućuje demokraciju kao sferu slobodnog razvoja i samoostvarenja društva, ali joj ne može biti bezrezervno podređena. Iz tog je razloga ovdje nužno navesti, i nedvojbeno prihvatiti, razmatranje odnosa ustavne države i demokracije kako ga poima Hans Buchheim, a koje je, uslijed potrebe podrobnog opravdanja ograničavanja demokracije, pa makar i ustavnim mehanizmima, nešto dulje od uobičajenih navoda. Naime, on ističe da „ustavna država ima prednost pred demokracijom. Ustavna se država nije dužna upravljati prema onome što se sve može predočiti pod ‘demokracijom’; nego njezin ustav odlučuje o tome što se od tih mnogih mogućnosti ozbiljuje kao element jedne države. (...) Ustav je cijelost temeljnoga poretka neke države, a demokracija je jedan od elemenata toga poretka“ (Buchheim 1992, 19), osobito stoga što „se ono što je novovjekovna ustavna država može precizno odrediti, dok se pod riječju ‘demokracija’ može zamisliti mnogo toga što je vrlo različito, čak mnogošto što se ne može međusobno uskladiti“ (Buchheim 1992, 20).

S aspekta tradicionalno shvaćene majoritarne demokracije, koja se iscrpljuje u prevlasti volje demokratske većine, te joj nedostaje opredjeljenje jednakom poštovanju, zaštiti i ostvarenju ljudskih prava, doista se moguće složiti kako pokušaj afirmacije univerzalnosti ljudskih prava predstavlja opasnost po autonomiju, samoodređenje i slobodno (zapravo neograni-

čeno) oblikovanje socioekonomskog i političkog razvoja zajednice (Evans 2001, 628). Zato tako shvaćena demokracija, u svojem isključivo proceduralnom obilježju formiranja volje većine, ne može polagati pravo na prednost pred zahtjevima koje obnašateljima političke vlasti i građanima postavlja ustavna država. Problem tako shvaćene demokracije moguće je razumjeti kroz razmatranja koja u svojoj *Krizi parlamentarne demokracije*, prije otprilike stotinu godina, iznosi Carl Schmitt. On, naime, ističe kako je demokraciju kao teorijski ili polemički koncept moguće pomiriti s različitim ideologijama i težnjama te sama nema jasan cilj i sadržaj. Stoga, tvrdi, demokraciji nedostaje politička pozadina, iscrpljuje se u svojoj organizacijskoj formi, te predstavlja isključivo proceduru (Schmitt 1988, 24). U odnosu na opisani klasični majoritarni koncept ova je opservacija nedvojbeno ispravna te zabrinjava što se zagovaranje demokracije u posthladnoratovskom razdoblju nije preokupiralo idejama socijalne pravde i ljudskih prava, već uspostavom i osiguranjem globalnoga okruženja za slobodan i stabilan razvoj i ostvarenje ekonomskih interesa. Razvijene su države promicale proceduralni oblik demokracije „kao skup demokratskih institucija radije nego kao sredstvo postizanja socijalne i ekonomske transformacije koja bi osnažila siromašne i društveno isključene“ (Evans 2001, 629-630).

Svako je demokratsko odlučivanje, bilo posredno ili neposredno, nužno uspostavljeno na većinskom principu, s time da tako polučene odluke ne moraju biti ustavne, a u krajnjoj liniji niti beziznimno demokratske, te se upravo u tome ogleda vrijednost konstitucionalizma kao zahtjeva da se većinsku volju podredi ustavnim ograničenjima (Palić 2021, 469). Uzdižanjem demokracije na razinu vrhovne vrednote, u situaciji korištenja demokratskih procedura u smjeru urušavanja demokratskoga poretka, radikalni će se demokrati, kako ih naziva Schmitt, naći u filozofskoj petlji: ostati predan idealu demokracije, iako to podrazumijeva suprotstavljanje većinskoj odluci, ili dopustiti demokratskom procesu da uništi samoga sebe? Naime, „čim demokracija preuzme sadržaj samodostatne vrednote, više nije moguće ostati (u formalnom smislu) demokratom pod svaku cijenu“ (Schmitt 1988, 28). Tanja Karakamisheva-Jovanovska stoga ispravno ukazuje na neopravdanost poistovjećivanja demokracije i ljudskih prava, jer su oni u svojoj biti različiti koncepti koji duboko utječu jedno na drugo, te ih je moguće smatrati funkcionalno povezanim i međuvinsnim, ali nipošto istoznačnicama. Umjesto toga, potrebno je prepoznati potencijal njihovog međusobnog kvalitativnog utjecaja jer „[d]emokracija bez ljudskih prava nije idealna demokracija, zato što ne može adekvatno funkcionirati. Ljudska prava bez demokracije nisu potpuna“ te ona „nisu tek nužni uvjet demokracije, već ona donose demokraciju“ (Karakamisheva-Jovanovska 2014, 9-10). Toga je svjestan i Smerdel (2012, 2) kada navodi da, „[k]ako bismo izbjegli svaki mogući nesporazum, naglašavam da pod

‘ustavom’ mislimo isključivo na demokratski ustav, onaj koji na prvome mjestu jamči ljudska prava i slobode“.

Pritom je potrebno upozoriti kako upravo zagovaratelji njihova poistovjećivanja tendiraju minimalističkom shvaćanju ljudskih prava, svodeći ga na jamstvo građanskih i političkih prava (Arat 1999, 136). Takvo redukcionističko čitanje ne može objasniti navedenu tvrdnju o supstancijalnom međusobnom utjecaju dvaju koncepata. Naime, demokracija kao proces omogućuje samoodređenje građana, a ljudska prava stvaraju formalnu (političku) i materijalnu (supstancijalnu) participativnu jednakost kao preduvjete sudjelovanju u političkom oblikovanju države. Stoga zabrinjava činjenica da se, u odnosu na širenje koncepta ljudskih prava obuhvaćanjem novih jamstava u posljednjim desetljećima, demokracija (koja je u svojoj biti duboko egalitaran koncept koji jamči jednakost u sudjelovanju i odlučivanju, te time služi osnaživanju građana) svodi na zahtjev za formalnom jednakosti građana (birača) i proceduralnu formu periodičnih izbora, te se uspostava predstavničke vlade postavlja kao krajnji cilj demokratskoga procesa, umjesto kao jamstvo poštovanja, zaštite i ispunjenja svekolikih ljudskih prava (Arat 1999, 141).

Zato se, u trenutku kad se u političkoj praksi i u međunarodnopravnoj teoriji raspravlja o demokraciji kao ljudskom pravu te je, usprkos nedostatku konsenzusa, vidljiva tendencija prepoznavanja takvoga koncepta (Karakamishveva-Jovanovska 2014, 7), valja zapitati što demokraciji kao proceduri udahnjuje vrijednost? Odgovor na to pitanje mora biti nedvosmislen, ali nipošto pojednostavljen. Ono što demokraciji daje vrijednost su vrednote koje prožimaju temeljnu ustavnu strukturu i čine bit njegova identiteta, te se prelijevaju kroz cjelinu ustavnoga teksta, kojem ujedno služe kao *svrha* i *cilj*. Naime, jedino ustavne vrednote mogu argumentirati ograničenje demokracije kao izraza narodnoga suvereniteta u svrhu jamstva nepovredivosti i ostvarenja ljudskih prava, te upravo u njima treba tražiti aspiracijski potencijal i normativnu snagu ljudskih prava. Kako ističe Bačić (2012, 15), „[k]onstitucionalizirajući vrednote iz različitih izvora hrvatski je ustavotvorac 1990. godine, zapravo, proj[is]cirao sliku aspiracijskog konstitucionalizma i normativnog ustava, odnosno ustava utemeljenog na vrednotama“. U tome se ogleda bit konstitucionalizma kao kvalitativnog podređivanja političkoga pravnome, time što odluke donesene na ustavnoj razini više nisu otvorene političkoj volji većine. Dakako, takve odluke ne smjeraju normiranju svih aspekata državnoga i društvenoga života, već postavljanju ciljeva kojima demokratska vlast mora težiti te okvira unutar kojega ih mora ostvarivati. Stoga ustavno pravo valja shvaćati tako da predstavlja „okvir, a ne zamjenu za politiku“ (Grimm 2016, 200). U središtu toga okvira stoji identitet ustava koji ne može i ne smije biti stavljen na raspolaganje demokratskoj većini.

SOCIJALNA PRAVA KAO IZRAZ VRIJEDNOSNE ORIJENTACIJE DEMOKRATSKOGA USTAVA

U hrvatskom je kontekstu od neporecivog značaja potvrda pripadnosti klauzule socijalne države (čl. 1., st. 1.) i načela socijalne pravde (čl. 3.) katalogu vječnih i nepromjenjivih (ustavno-identitetskih) odrednica hrvatskoga Ustava (Narodne novine br. 85/2010 – pročišćeni tekst i 5/2014 – Odluka Ustavnog suda br. SuP-O-1/2014 od 14. siječnja 2014). Ustavni sud to je isprva natuknuo odlučujući o ustavnosti tzv. kriznoga poreza, ističući kako je „[s]ocijalna država konstitutivni (...) element europskog ustavnog identiteta, što potvrđuje i Ustav Republike Hrvatske“ (Odluka i Rješenje br. U-IP-3820/2009 i dr. od 17. studenoga 2009, para 13.1). S obzirom na tadašnji nedostatak detaljnijeg razmatranja teorije ustavnoga identiteta i njezina odnosa s konceptom socijalne države u strukturi hrvatskoga Ustava, bilo bi pretjerano tvrditi da je u navedenom predmetu potvrđen njezin identitetski karakter. Konkretnu potvrdu socijalne države i socijalne pravde kao vječnih i nepromjenjivih načela hrvatskoga ustavnoga poretka valja tražiti u identifikaciji identitetskoga značaja članaka u kojima su one smještene unutar ustavnoga teksta, time što „Ustavni sud podsjeća da članci 1. i 3. Ustava sadržavaju bitna obilježja identiteta hrvatske ustavne države“ (Upozorenje br. U-VIIR-5292/2013 od 28. listopada 2013, para 3). Dodatno navodi „da je minimum ekonomskog blagostanja pretpostavka za ostvarenje ljudskog dostojanstva“ (Odluka i Rješenje br. U-I-1625/2014 i dr. od 30. ožujka 2015, para 37; Odluka br. U-I-4405/2013 od 31. ožujka 2015, para 21). Napokon, i u međusobnom odnosu načela koja tvore identitet hrvatskoga Ustava utvrđuje potrebu sagledavanja i ograničenja poduzetničke i tržišne slobode iz čl. 49., st. 1. (čiji je identitetski značaj utvrđen u istom predmetu) u svjetlu zahtjeva proizišlih iz temeljne koncepcije ljudskih prava i najviših ustavnih vrednota iz čl. 3. (Odluka br. U-VIIR-1158/2015 od 21. travnja 2015, para 43.1), među kojima i načela socijalne pravde. Iz navedenih primjera ustavnosudske prakse proizlazi ustavotvorčeva nedvojbeno moralna predanost konceptu socijalne države i načelu socijalne pravde, koji su „ukorijenjeni (...) u samoj jezgri hrvatske ustavne države“ (Kuzelj i Horvat Vuković 2022, 83), i prihvaćanje njihove fundamentalne povezanosti s načelom neotuđivog dostojanstva svakog čovjeka kao temelja ustavnoga poretka moderne hrvatske države. Time je Ustavni sud Republike Hrvatske legitimiran na proaktivnu i agresivnu zaštitu minimuma socijalnih prava potrebnih za ostvarenje ljudskog dostojanstva.

Upravo je u klauzulama vječnosti, neovisno o njihovom eksplicitnom navođenju ili impliciranoj nepromjenjivosti osnovnih ustavnih odrednica, izražena usmjerenost zaštititi temeljne strukture i vrijednosti državnoga poretka (shvaćenih kao izraz najvišeg konsenzusa društvenoga bića) od promjenjivosti. U tom smislu identitet ustava uspostavlja prešutnu

granicu vlastitih izmjena „neovisno o postojanju izričito navedenih zabrana ustavnih promjena u samome ustavnom tekstu“ (Gardašević i Zlatić 2021, 209). Isto navodi i Horvat Vuković (2015, 495-496), ističući kako „konstrukcija materijalnih granica ustavnih promjena o postojanju takve klauzule ne ovisi“. Pritom valja primijetiti usmjerenost jamstva nepromjenjivosti. Naime, u hrvatskom je primjeru vidljivo kako ustavno-identitetski značaj pojedine odredbe ne priječi izmjenu u smjeru daljnje afirmacije i proširenja njezina sadržaja u skladu s duhom temeljne jezgre Ustava, već pretpostavlja apsolutnu zabranu regresije vječnih ustavnih jamstava. Tako Petrić (2020, 127) iz pripadnosti koncepta socijalne države katalogu ustavno-identitetskih odrednica, te njegove povezanosti s ostvarenjem čovjekova dostojanstva, zaključuje da Ustavni sud posredno, koristeći se klauzulom socijalne države kao vektorom, uvodi ideju dostojanstva u hrvatski ustavni identitet. U istom smislu, „[s] obzirom na važnost koju socijalna pravda kao sastavni dio koncepta socijalne države ima pri ostvarenju ljudskog dostojanstva, te činjenicu da su čl. 1. i čl. 3. (...) potvrđeni dijelom hrvatskog ustavnog identiteta, moguće je tvrditi da je materijalna supstanca (sadržaj) načela opozivanja iz čl. 51. posredno uvedena u red ustavno-identitetskih odrednica hrvatskog Ustava“ (Kuzelj i Kvartuč 2021, 504). Tako je i Promjenom Ustava Republike Hrvatske iz 2000. godine (Narodne novine br. 113/2000, čl. 2) katalog najviših ustavnih vrednota, kojem je potvrđen nedvojben identitetski karakter, proširen navođenjem ravnopravnosti spolova, te je izrijeком utvrđeno da one predstavljaju temelj tumačenja Ustava. Time nije narušen, već proširen sadržaj čl. 3, te se u toj promjeni ogleda razvojni karakter identiteta hrvatskog ustavnog poretka prema uključivanju šireg spektra vrednota koje odražavaju pluralistički, liberalni i socijalni karakter hrvatskoga Ustava.

Iako pojedine vrednote mogu djelovati naizgled suprotstavljeno, zapravo ih karakterizira zračeci komplementarni karakter, te one utječu jedna na drugu i mijenjaju svoj sadržaj u smjeru ostvarenja ustavotvorčeve vizije pravnoga i društvenoga poretka. Tako u poznatoj presudi u predmetu *Lüth* (1 BvR 400/51 od 15. siječnja 1958) njemački Savezni ustavni sud ističe kako iz Ustavom zajamčenih temeljnih prava proizlazi objektivni poredak vrijednosti koji prožima cjelinu pravnoga sustava. To podrazumijeva odbacivanje minimalističkog shvaćanja temeljnih prava kao (isključivo) zaštitnog mehanizma od državnog zadiranja u privatnu sferu, te zahtijeva i njezino aktivno angažiranje u smjeru njihove zaštite od povreda postupcima trećih osoba (horizontalno djelovanje temeljnih prava), kao i stvaranja uvjeta za omogućavanje autonomnog razvoja pojedinca (Möller 2022, 5-7). Koncept objektivnog poretka vrijednosti potvrđuje i hrvatski Ustavni sud, ističući da iz „strukturnog jedinstva ustavnog teksta (...) proizlazi objektivni poredak vrijednosti koji je Ustavni sud dužan štiti i

promicati“ (Odluka br. U-I-3597/2010 i dr. od 29. srpnja 2011, para 30). U tom smislu ideal socijalne pravde utječe na shvaćanje načela jednakosti i slobode transformirajući njihov klasični liberalni karakter i uvodeći u ustavnopravni diskurs pojmove supstancijalne jednakosti i socijalne slobode. Upravo je koncepcija socijalne države omogućila puno ostvarenje konstitucionalizma, obvezujući obnašatelje vlasti na proaktivno djelovanje u svrhu ostvarenja ustavnih ciljeva, te pomičući ideal ustavne države od negativnog čuvara koji zapovijeda apstinenciju, te održanje ekonomskog i socijalnog *statusa quo*, prema lučonoši koji zahtijeva pozitivno činjenje i afirmaciju ljudskog dostojanstva. Time je ujedno socijalna država i demokraciji udahnila sadržaj, omogućavajući nadmetanje ideja i programa usmjerenih ostvarenju ustavne vizije cjelovitog koncepta ljudskih prava i socijalno pravednoga poretka, a ne tek negativno nadmetanje suzdržanošću u vršenju represivnih ovlasti aparata viktorijske noćobdijске države. U tome se ogleda karakter pojma suvremene liberalne demokracije kao oblika vladavine koji je u suvremenoj ustavnoj državi suočen s „redefinirajućim elementima socijalne države (...) i konkurirajućim konceptima društvene pravednosti (...)“ (Barić 2021, 181-182). Tako demokracija doista postaje vrijednost, ali ona nije izražena u demokratskom procesu ili formi, već vrednotama koje joj daju sadržaj kao ustavnoj, liberalnoj i socijalnoj demokraciji.

Dodatno, jamstvo vječnosti socijalne jezgre Ustava nužno predmnijeva i njezin hijerarhijski odnos s drugim ustavnim odredbama, iz čega proizlazi da takva, u hrvatskom slučaju implicitna, „klauzula vječnosti nameće obvezu da i ostale odredbe ustava, naslonjene na temeljnu vrijednost koju klauzula izražava, s njom budu u skladnome odnosu“ (Brajković 2021, 273). Upravo se kroz otkrivanje identitetskoga značaja socijalne države i pravde koje stoje u središtu teorijske koncepcije ljudskih prava hrvatskoga Ustava, te kroz njegovo odmicanje od klasične liberalne teorije koja ustavni dokument promatra isključivo kao katalog negativnih sloboda, iščitava karakteristika ljudskih prava kao *preduvjeta* i *ograničenja* demokracije. Ljudska prava nužno su rezervirana prema demokraciji, imajući na umu potencijal njezine zloupotrebe od strane demokratske većine u cilju slabljenja ili negacije prava građana ili pojedinih skupina, a upravo socijalna prava najsnažnije ograničavaju proizvoljnost demokracije kao procesa, ne zadržavajući se na nametanju obveze suzdržavanja od transgresija, već obvezujući demokratski legitimiranu vlast na proaktivno postupanje u cilju njihova ostvarenja (Lohmann 2004, 119). U tom se smislu ističe važnost širenja svijesti o pravima građana koja nadilazi shvaćanje slobode od državnog interferiranja, izrastajući tako u društvenu osviještenost o pravu na državno angažiranje u cilju afirmacije punopravnog participiranja svakog čovjeka u socijalnom i političkom

životu. Naime, „[d]emokracije kao sustavi ograničene vlasti, te vlasti temeljen[e] na vladavini prava, cvjetaju i razvijaju se kad prava postanu važan dio masovne svijesti“ (Vujčić 2000, 57). Stoga zahtjev poštovanja i unaprjeđenja prava čovjeka ne znači negaciju demokracije već ograničenje spektra odlučivanja u smislu isključenja odluka koje bi smjerale narušavanju ljudskih prava.

Razmatranje potrebe za mehanizmima zaštite ustavnih ljudskih prava kao susprezanja demokracije, ali i onoga što joj daje smisao, nužno je započeti zapažanjem kako „[d]anas, koristimo isti termin – *demokracija* misleći na zaštitu temeljnih ljudskih prava, ali je značenje pojma drugačije i ponovno se vraćamo u istu situaciju, s iznimkom da vrijednosni sustav više nije religijski, već je zasnovan na temeljnim pravima. Čuvar tih univerzalnih vrijednosti je – neizostavno – sudac“ (Kostadinov 2012, 1). Valja smatrati da normativni ustav, kao nedostižni ideal koji predmnijeva primjenu svojih odredbi u svakodnevnom životu (Smerdel 2013, 16-17), ostvaruje svoju svrhu kroz mogućnost vlastite potvrde unatoč kršenju i zanemarivanju od strane institucija ili političke većine. Tako Graf Kielmansegg (1989, 176-177) ističe kako je upravo u uspostavi njemačkog Saveznog ustavnog suda utjelovljena ideja suvereniteta Ustava, zasnovana na idealu vladavine prava kao vrhovnom načelu koje zauzima prednost pred konceptom narodnoga suvereniteta, te je upravo ustavnosudska praksa učinila Temeljni zakon vrhovnim dokumentom njemačke države. Stoga je u nastavku potrebno ukazati na značaj (ustavno)sudske interpretacije u širenju sadržaja ustavnog kataloga ljudskih prava i sloboda, osobito u kontekstu socijalnih i ekonomskih prava. Naime, uloga je ustavnoga sudovanja upravo u zaštiti temeljnih vrednota državnoga poretka, pravnom ozbiljenju ustavom proklamiranih nepovredivih prava, te opetovanom otkrivanju njihova značenja i sadržaja, s obzirom da je u ustavotvornom procesu narod, unatoč njegovoj metafizičkoj predodžbi kao sveprisutnog *mitskog suverena*, „posve nemoćan, on ne zna ustavno artikulirati svoje fikcije, on se jednostavno nada ili pati“ (Rodin 2001, 84).

ULOGA (USTAVNOG) SUDSTVA U TRANSFORMACIJI SOCIJALNIH PRAVA IZ USTAVOTVORČEVIH ASPIRACIJA U NORMATIVNA JAMSTVA

Ranih 90-ih godina prošloga stoljeća Cass R. Sunstein savjetovao je ustavotvorcima istočnoeuropskih postsocijalističkih ustava izbjegavanje unošenja garancija pozitivnih prava, predmnijevajući pod tim izrazom socijalna i ekonomska jamstva, te zaboravljajući kako i klasične građanske i političke slobode zahtijevaju pozitivno državno djelovanje. Podredno, u slučaju poustavljenja socioekonomskih prava sugerirao je njihovo izdvajanje u posebnu sekciju s ciljem pravljenja njihove jasne razlike od sudski ostva-

rivih negativnih prava. Naposljetku, zagovarao je razvoj jurisprudencije koja će ih razgraničiti od tradicionalnih liberalnih sloboda i objelodaniti nemogućnost njihove sudske zaštite u slučajevima kada bi ona pretpostavljala interferiranje u tržišne slobode ili zahtijevala ekspertizu kakvom sudovi ne raspolažu. Zaključno napominje kako u pogledu ustavnih prava „manje može biti više“, jer „ustav koji nastoji jamčiti dobro društvo može, u tom procesu, ne zajamčiti ništa“ (Sunstein 1993, 38).³ Takvo je rezoniranje pogrešno stoga što zanemaruje temeljnu svrhu ustavnih prava, naime, jamstvo autonomije pojedinca koja predstavlja temeljno čovjekovo obilježje razdvajajući ga od ostalih bića, te obuhvaća „mogućnost racionalnog i moralnog odlučivanja što činiti sa svojim životom“ (Fabre 1998, 265).

Upravo je autonomija pojedinca omogućena čitavim korpusom ljudskih prava, te je narušena u slučaju njezina svođenja na klasične liberalne slobode. Nadalje, razložno je tvrditi kako upravo koncept autonomije uvodi pojam osobe u diskurs o pravima čovjeka. Kako ističe Becker (2009, 209), ustavno se (kao uostalom i svako drugo) pravo prirodno preokupira mišlju o čovjeku kao univerzalnom pojmu za neograničen broj jedinki ljudske vrste, te je svaki čovjek pred pravom jednak svakom drugom čovjeku. Nasuprot tome, ističe, pojam osobe nije koncipiran univerzalistički već individualno. Gradeći na njegovim postavkama, opravdano je zaključiti kako upravo socijalna prava, kroz jamstvo egzistencije i materijalnih potreba za razvoj pojedinca u skladu s njegovim težnjama, željama i snovima, uvode pojam osobe u pravni narativ, jer se osiguranjem socioekonomskih prava čovjeka omogućuje njegov osoban razvoj. Dok se jamstvom pojedinih (liberalno shvaćenih) prava možda omogućavaju određene slobode čovjeka, bez njihove dopune osiguranjem materijalne osnove razvoju pojedinca iz pravne se sfere uklanja osobu. U takvom je kontekstu odveć opasno prepustiti socijalna prava većinskoj odluci demokratski izabраниh tijela vlasti (bez korektiva u vidu sudbenog nadzora), jer je u njemu sadržana latentna mogućnost da demokratska većina pojedinca liši prava na autonoman razvoj njegove osobnosti.

Zbog navedenoga valja ukazati na nužnost konstitucionalizacije socijalnih prava kao esencijalnih po autonomiju građana, ali i potrebu njihove proaktivne (ustavno)sudske zaštite, što niti u suvremenosti nije jednostavan i nekontroverzan zadatak. Naime, (ustavno) sudstvo može imati ključnu ulogu u prepoznavanju, interpretaciji, te ponekad i kreaciji socijalnih

3 Ovdje valja istaknuti kako Sunstein (2001, 221-237) iznosi djelomično izmijenjen stav o konstitucionalizaciji socijalnih prava pod utjecajem rezoniranja južnoafričkog Ustavnog suda u presudi *The Government of the Republic of South Africa v Grootboom* (Case CCT 11/00) od 4. listopada 2000. On smatra pristup Ustavnog suda (zasnovan na ispitivanju razumnosti socijalnih programa) u navedenom predmetu inovativnim, osjetljivim na proračunska ograničenja i ulogu političkih grana vlasti.

prava usmjerenih na zaštitu ljudskog dostojanstva i autonomije, ali svojim (ne)činjenjem može zanemariti i izigrati temeljnu zapovijed konstitucionalizma, naime, osiguranje slobode razvoja ljudske osobe. Tako Häberle (2006, 30) konstruiranje zahtjeva za poštovanjem minimuma ekonomskog blagostanja u judikaturi njemačkog Saveznog ustavnog suda, iz temeljnog načela ljudskog dostojanstva i ustavnog koncepta socijalne države, smatra „uzornim pretorskim postignućem“. Suprotno, Sunstein (2005, 20, 22 i 24-25) kao ključan uzrok posebnosti američkog pristupa socioekonomskim pravima navodi zaokret u judikaturi Vrhovnoga suda, pod utjecajem četvorice konzervativnih sudaca imenovanih za vrijeme predsjednikovanja Richarda M. Nixona, s puta priznanja ustavnog statusa socioekonomskih prava započetog tijekom 60-ih i 70-ih godina 20. stoljeća. Stoga je potrebno promotriti (i osporiti) prigovore (ustavno)sudskoj zaštiti socijalnih prava.

Cécile Fabre identificira dva uobičajena prigovora (ustavno)sudskom ostvarivanju socijalnih prava, naime, da sudovima nedostaju legitimitet i kompetencije za odlučivanje o alokaciji proračunskih sredstava.⁴ Prigovor u odnosu na legitimitet (ustavnih) sudova polazi od pretpostavke kako proračunska materija pripada isključivoj sferi kompetencija predstavničkih tijela vlasti, poglavito zakonodavnoj (s obzirom na njezin izborni legitimitet i demokratsku odgovornost građanima). Legitimacijskoj osnovi isključenja (ustavno)sudske zaštite socijalnih prava suprotstavlja činjenicu postojanja različitih situacija u kojima su socijalna prava prekršena, poput one u kojoj okvir socijalne zaštite nije zakonski definiran, te odluka u (ustavno)sudskom postupku ne bi smjerala kvantitativnom određivanju mjere u kojoj zakonodavac mora udovoljiti zahtjevu ustavnih socijalnih prava, već njegovu obvezivanju da ih zakonski konkretizira (što parlamentarnoj većini i dalje ostavlja širok operativni spektar njihove zakonske razrade) (Fabre 1998, 280). U pogledu (ne)dostatnosti kompetencija (ustavnog) sudstva za odlučivanje o mjerama koje značajno utječu na državni proračun pak ističe kako to ne predstavlja stvarni problem s obzirom na mogućnost da sudovi zatraže mišljenje nezavisnih eksperata u pojedinom području kojim sami dovoljno ne vladaju (Fabre 1998, 282). Tako je, upravo u pitanju duboko povezanom sa socijalnom materijom, postupio i hrvatski Ustavni sud određivši stalnog sudskog vještaka za financijsku struku u predmetu ocjene ustavnosti tzv. Zakona o usklađivanju mirovina, te je po dostavljenom nalazu i mišljenju predsjednik Suda

4 Dodatno, Michelman (2003: 16) navodi mogući demokratski (engl. *democratic*) i ugovorni (engl. *contractarian*) prigovor ustavnim socijalnim pravima, čak i u slučaju zanemarivanja uloge sudstva u okviru ustavne podjele ovlasti. Prvi se temelji na tvrdnji da konstitucionalizacija socijalnih prava pretjerano ograničava demokraciju, dok se, prema drugom, unošenjem socijalnih prava u ustav dovodi u pitanje njegova osnovna uloga legitimacije i sankcioniranja (u smislu prisilnosti) političkih i pravnih odluka.

sazvao javnu raspravu o njemu (Odluka br. U-I-283/1997 od 16. prosinca 1998), čime je i stručni i demokratski aspekt u određenoj mjeri zadovoljen.

Odbijanje ili (samo)ograničavanje (ustavno)sudskog nadzora na temelju prigovora o nedostatnosti legitimiteta i kapaciteta (ustavnih) sudova predstavlja izraz onoga što Katharine G. Young naziva pristupom uvažavanja (engl. *deferential review*) većeg demokratskog legitimiteta legislative, te tehničkih kapaciteta egzekutive. Takav pristup počiva na ideji da tijelo, odnosno grana vlasti koja odlučuje, posjeduje informacije, sposobnosti i (demokratsku) odgovornost koje omogućavaju donošenje bolje i legitimnije odluke. Uvažavanje većih kompetencija političkih grana vlasti (osobito izvršne) ujedno predstavlja i priznanje slabosti sudova u tom polju, te implicira njihovu recipročnu obvezu, naime, da se koriste svojim većim mogućnostima i boljom ekipiranošću, a sudovi pristaju intervenirati u socijalnu sferu tek ako uoče „očitu zakonodavnu pogrešku – takvu ‘toliko očitu da nije otvorena razumnom ispitivanju’“ (Young 2010, 392-393). Opisani pristup nedvojbeno može djelovati privlačno (ustavnim) sudovima ne bi li izbjegli sukobljavanje s političkim granama vlasti. To je ponajprije vidljivo u spomenutom primjeru ukidanja odredbi Zakona o usklađivanju mirovina, temeljem činjenice da se tim „zakonskim rješenjima (...) socijalni status umirovljenika izmijenio do takovih razmjera da upravo stoga dolazi do socijalne nejednakosti građana“ (Odluka br. U-I-283/1997 od 16. prosinca 1998). Naime, kako navodi Rodin (1998, 116), ta „odluka je iskorištena za usmjeravanje oštice političke kritike prema instituciji Ustavnog suda i obnavljanju zahtjeva za reviziju Ustavnog zakona o Ustavnom sudu čime bi se, pretpostavljamo, oslabio njegov položaj prema Saboru (...)“. U tom smislu valja istaknuti upozorenje izneseno u južnoafričkom kontekstu, o praktičnoj nemogućnosti određivanja limita do kojeg Ustavni sud može ići prije nego se suoči s odgovorom političkih tijela vlasti, te kako njegov utjecaj i opstojnost ovise o suzdržavanju od ispitivanja te granice (Friedman 2018, 93).

Iako takav (među)institucionalni sukob (ustavno)sudske i političkih grana vlasti može imati dalekosežne posljedice po arhitekturu ustavom podijeljenih ovlasti, navedena bojazan ne opravdava svojevoljnu minimalizaciju vlastitih kompetencija i odricanje od djelovanja na strani (ustavnog) sudstva. Tim više što, na pragmatičnoj razini, abdikacija ovlasti nadzora u socijalnoj sferi ne mora rezultirati ispunjenjem implicirane dužnosti političkih grana vlasti da na temelju svojeg izravnog izbornog legitimiteta (zakonodavna) i veće ekspertize (izvršna) realiziraju ustavne garancije socijalnih prava, te takvo odricanje nipošto ne rezultira njihovom automatskom i recipročnom zaštitom u političkoj sferi (Young 2010, 394). U navedenom hrvatskom primjeru upravo je djelovanje zakonodavca, tj. sam Zakon o usklađivanju mirovina bio uzrok kršenja socijalnih prava umiro-

vljenika. Stoga odricanje od (ustavno)sudske nadležnosti odlučivanja o socijalnim pravima nužno ne snaži položaj izbornog legitimiranog zakonodavca, niti se može beziznimno osloniti na tehničku superiornost izvršne vlasti.

Abdiciranje (ustavnih) sudova od ovlasti nadzora socioekonomske (napose proračunske) materije bespotrebno je s obzirom da politička tijela vlasti ionako teže širenju sfere vlastita utjecaja, o čemu bjelodano svjedoči mađarski primjer razvlaštenja Ustavnoga suda. U Mađarskoj su, u jeku financijske krize, ustavnom revizijom iz 2011. godine u potpunosti izmijenjena ustavna pravila u pogledu ekonomske politike i javnih financija, te su uvelike sužene (gotovo eliminirane) ovlasti Ustavnog suda glede nadzora (kriznog) fiskalnog zakonodavstva (Contiades i Fotiadou 2013, 25), upravo iz straha vladajuće većine da će (u skladu s ranijom jurisprudencijom⁵) krizne mjere oglasiti neustavnima (Contiades i Fotiadou 2013, 11). Tako, sukladno čl. 37, st. 4. Ustava Mađarske (2011 (s kasnijim amandmanima)), dok državni dug iznosi više od pola bruto domaćeg proizvoda (u nastavku: BDP), Ustavni sud može ocjenjivati ustavnost središnjeg proračuna, zakona za implementaciju središnjeg proračuna, središnjih poreza, doprinosa, carina, te zakona kojim se propisuju uvjeti za uvođenje lokalnih poreza isključivo u pogledu zaštite prava na život i ljudskog dostojanstva, zaštite osobnih podataka, slobode misli, savjesti i vjeroispovijesti ili prava povezanih s mađarskim državljanstvom, te u slučaju da nisu zadovoljeni proceduralni zahtjevi njihova donošenja. Time je mađarsko ustavno sudište gotovo razvlašteno od ocjenjivanja materijalne ustavnosti fiskalnog zakonodavstva.

Uvjetovanje nadzora ustavnosti visinom državnog duga u odnosu na visinu BDP-a teško je obranjiva pozicija, s obzirom da razina zaštite temeljnih prava ne smije ovisiti o ekonomskim pokazateljima (Szente 2013, 252) ili, kako ističe Venecijanska komisija, takvo ograničenje ovlasti Ustavnoga suda stvara dojam kako je zaustavljanje visine državnog duga na 50% BDP-a cilj tolike važnosti da ga je dozvoljeno ostvariti neustavnim zakonom (Venice Commission 2013, para 111). Pritom, novouvedeni čl. 37, st. 5. Ustava priječi mogućnost ocjene ustavnosti navedenih zakona (donesenih u vrijeme krize, tj. u trenutku kad državni dug iznosi preko 50% BDP-a) i nakon što kriza završi.⁶ U tom smislu Venecijanska komisija zaključuje

5 Kako ističe Scheppele (2004, 1941-1949), upravo su odluke mađarskog Ustavnog suda iz 1995. godine zaustavile/odgodile primjenu zakonskih rezova u sustavu socijalne zaštite, te pružile manevarski (pregovarački) prostor Vladi u odnosu na zahtjeve za štednjom (*de facto* nametnute u zamjenu za odobrenje financijskog zajma, tj. kredita) od strane Međunarodnog monetarnog fonda (engl. *International Monetary Fund*). Dodatno, te su odluke „natjerale mađarsku Vladu da uzme potrebite u obzir te osigura da socijalne reforme ne tretiraju ljude tek kao objekte državne politike“, Scheppele (2004: 1949).

6 Mađarska Vlada pritom tumači kako čl. 37, st. 5. Ustava ne onemogućava ocjenu ustavnosti kriznog zakonodavstva u postkriznom razdoblju, već ograničava učinak takvog nadzora na oglašavanje zakona neustavnim s *ex nunc* djelovanjem (Venice Commission 2013, para 114).

kako su takvi zakoni trajno isključeni od mogućnosti nadzora ustavnosti, te ističe da je zaštita „potencijalno neustavnih zakona od [ustavnosudskog, op. a.] nadzora izravan napad na supremaciju Ustava Mađarske“ (Venice Commission 2013, paras 112–113). Kako zaključuju Contiades i Fotiadou (2013, 29), u Mađarskoj je došlo do paradoksalne situacije: uvođenja načela fiskalne discipline, uz istovremeno uklanjanje institucionalnog jamstva njegove provedbe kroz razvlašćivanje Ustavnog suda u pogledu nadzora fiskalnog zakonodavstva. Dodatno zabrinjava uvođenje obveze Ustavnog suda da se, prilikom provođenja nadzora ustavnosti, vodi načelom uravnoteženog, transparentnog i održivog proračuna (čl. N, st. 3, vezano uz st. 1. istoga članka Ustava Mađarske), čime se favoriziraju proračunski, u odnosu na ostale društvene i državne interese, uključujući zahtjeve koje pred tijela vlasti postavlja načelo vladavine prava (Szente 2013, 252).⁷

Nadalje, prigovoru o demokratskom deficitu sudova kao uzroku nedostatka legitimiteta za odlučivanje o socioekonomskim pitanjima, tj. onima usko povezanim uz proračunsku materiju, moguće je suprotstaviti činjenicu isključenja građana (birača) od neposrednog odlučivanja o pitanjima s fiskalnim implikacijama. Promotri li se, primjerice, mađarski primjer, uočljivo je preklapanje zakonskih akata isključenih od nadzora ustavnosti u vrijeme financijske krize sa zakonima o kojima je zabranjeno odlučivati putem referendumu temeljem čl. 8, st. 3, t. b. mađarskoga Ustava. U Republici Hrvatskoj situacija je nešto drugačija i, donekle, konfuzna. Naime, hrvatski Ustav *eksplicite* ne navodi materije o kojima je zabranjeno neposredno odlučivanje građana na referendumu, ali Ustavni sud u svojoj praksi iz cjeline ustavnoga teksta iščitava takve tzv. ustavne rezervate. Tako je u odluci o tzv. *outsourcingu* Ustavni sud utvrdio nedopuštenim referendumsko odlučivanje o pitanjima koja pripadaju isključivom spektru kompetencija tijela predstavničke demokracije (izvršne i zakonodavne vlasti), što uključuje pitanja donošenja i održivosti državnoga proračuna (Odluka br. U-VIIR-1159/2015 od 8. travnja 2015, para 33.3). Takvo je izvođenje zabrane referendumu o pitanjima s proračunskim implikacijama podvrgnuto oštroj kritici s obzirom da Ustavni sud ne uspostavlja jasne i provjerljive kriterije procjene stvarnog utjecaja referendumskog pitanja na održivost i funkcionalnost državnog proračuna (Horvat Vuković 2016, 821–825). Dodatno, za razliku od poredbenih primjera gdje se takva zabrana temelji na ustavnim odredbama o isključenju proračunske materije od refe-

7 I same proračunske ovlasti parlamenta sužene su u korist uravnoteženja državnog proračuna u odnosu na visinu BDP-a (čl. 36), te je arhitektura Ustavom podijeljenih ovlasti državnim tijelima, u pogledu vođenja i nadzora ekonomske politike i javnih financija, pomaknuta u smjeru supremacije izvršne vlasti (Vlade i Proračunskog savjeta) nad zakonodavnom i sudbenom. Naposljetku, zahtjev dvotrećinske većine u parlamentu za izmjenu ključnih odrednica ekonomske politike, umanjuje mogućnost slobodnog provođenja politika i političkih programa svih budućih vlada (Szente 2013, 253).

rendumskog odlučivanja, u hrvatskom je primjeru ona izvedena temeljem foruma kojem je o proračunu dozvoljeno odlučivati, čime se proračunski okvir štiti indirektno (kroz zaštitu prerogativa predstavničkih tijela vlasti), te se ne postavljaju provjerljivi kriteriji procjene stvarnog utjecaja referendumskog pitanja na državni proračun. Naime, teško je obranjiva teza da zakonodavac, s izvedenim demokratskim legitimitetom od građana, posjeduje veći legitimitet odlučivanja o proračunskim pitanjima od naroda koji mu ga je na demokratskim izborima dodijelio. Stoga nedvojbenu potrebu zaštite funkcionalnosti i održivosti proračuna od referendumске odluke građana (kojima nije i ne mora biti razumljiva kompleksnost državnoga proračuna) treba utemeljiti na potrebi zaštite proračunske materije, a ne isključivog spektra ovlasti predstavničkih grana vlasti (Kuzelj 2022).

Opisano prepuštanje socioekonomskih prava (koja je gotovo uvijek moguće dovesti u vezu s proračunskom materijom) volji tijela predstavničke demokracije, uz svojevrijedno i pretjerano (ustavno)sudsko samoograničenje u pogledu mogućnosti njihove zaštite, smjera uspostavljanju minimalističkog shvaćanja države i ljudskih prava u vidu *lockeovske* koncepcije predstavničke vladavine koja „tolerira i, zapravo opravdava, kršenje ljudskih prava uzrokovano sistemskim i strukturalnim neuspjesima društvenih procesa (npr. socijalnih i ekonomskih prava)“ (Arat 1999, 141). Stoga je potrebno inzistirati na instrumentalnoj ulozi (ustavnih) sudova u ostvarenju i zaštiti ustavnih jamstava „jer i ustavno sudstvo je ‘legitimna i prirodna institucija demokratskog poretka’“ (Bačić 2000, 26), te je potrebno osvijestiti da demokratski ustavi nisu statički dokumenti, već se njihova vrijednost ogleda, a vizija ostvaruje kroz refleksije promjena socioekonomskih i političkih odnosa i njihovo zadržavanje unutar ustavnoga okvira, te je nužno vršenje (ustavno)sudskih ovlasti zasnivati na evolutivnom poimanju ustavotvorčevih „ciljeva, načela i pojedinih odredbi u datoj pravnoj ali i društvenoj zbilji“ (Sokol 2000, 17), zbog čega se nije dopušteno zadovoljiti njihovim *lockeovskim* shvaćanjem. Upravo je opiranje političkih grana vlasti u odnosu na regulatornu funkciju ustava razlog usvajanja ustavnosudske kontrole, te se ustavni sudovi smatraju „nužnim za upotpunjenje konstitucionalizma“, jer institucija ustavnog sudstva ne smjera ostvarenju političkih ciljeva, nije podložna izbornoj provjeri demokratske većine, te je prvenstveno posvećena interpretaciji ustavnoga dokumenta, uslijed čega je najsposobnija štiti ustavnost od ili nasuprot izabranih tijela vlasti (Grimm 2016, 201). O značaju ustavnog sudovanja za uvođenje ustavnih zahtjeva u političku svakodnevicu, ističe Grimm (2016, 202), svjedoči činjenica „slabog utjecaja temeljnih prava prije ustanovljenja sudbenog nadzora“.

S time na umu, valja ukazati na potrebu povlačenja razumnih granica (ustavno)sudske zaštite socijalnih prava koje omogućavaju ustavnom

sudištu da ostane vjerno vlastitoj ulozi, a da pritom ne pokuša supstituirati zakonodavca. S obzirom na nemogućnost utvrđivanja striktnih teorijskih crta razgraničenja, koje bi odvajale (ustavno)sudsku sferu od zakonodavne, nameće se potreba učenja iz poredbene prakse. Pritom se najpogodnijim primjerom ističe jurisprudencija kolumbijskog Ustavnog suda koja je u određenim trenucima koketirala s politizacijom ustavnog sudstva. Iako su u promatranjima poredbenih jurisprudencija socijalnih prava češće isticali drugi primjeri, poput prakse južnoafričkog Ustavnog suda⁸, njemačkog Saveznog ustavnog suda⁹ ili indijskog Vrhovnog suda¹⁰, kolumbijski primjer ponajbolje oslikava opasnost od politizacije ustavnog sudstva s obzirom da uz važan doktrinarni doprinos ustavnosudskoj zaštiti socijalnih prava nerijetko predstavlja i odraz osobnih (političkih) ambicija ustavnih sudaca. Stoga će se u nastavku (unatoč potencijalno teorijski zanimljivijim primjerima južnoafričke, njemačke i indijske prakse) pokušati naznačiti (s obzirom da ju je nemoguće točno odrediti) granica do koje (ustavni) sudovi mogu ići u zaštiti socijalnih prava prije nego prekorače vlastite ovlasti i zađu u sferu „kvazizakonodavne“ djelatnosti.

GRANICE (USTAVNO)SUDSKE ZAŠTITE SOCIJALNIH PRAVA: POUKE IZ JUDIKATURE KOLUMBIJSKOG USTAVNOG SUDA

Unatoč tome što praksu kolumbijskog Ustavnog suda odlikuje jedan od najagresivnijih pristupa zaštiti socijalnih prava, svrha ovoga poglavlja pronalazi se drugdje. Naime, usprkos značajnom doprinosu i inovativnim

8 Pristup južnoafričkog Ustavnog suda zaštiti socijalnih prava najčešće se promatra kroz odluku u predmetu *The Government of the Republic of South Africa v Grootboom* (Case CCT 11/00) od 4. listopada 2000, vidi detaljnije Sunstein (2001, 227-233). Pritom takav pristup, iako teorijski inovativan, često ne uspijeva pružiti konkretnu sudsku zaštitu socijalno ugroženim osobama.

9 Savezni ustavni sud potencijalno odlazi najdalje u zaštiti socijalnih prava, što se ponajprije ogleda u definiranju subjektivnog ustavnog socijalnog prava na egzistencijalni minimum dostojan čovjeka u predmetu *Hartz IV* (1 BvL 1/09 i dr.) od 9. veljače 2010. Potom u predmetu *Asylum Seekers* (1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11) od 18. srpnja 2012. zabranjuje arbitrarno određivanje nižeg iznosa egzistencijalnog minimuma za tražitelje azila i pojedine druge osobe koje borave u SR Njemačkoj isključivo temeljem činjenice da nisu njemačke nacionalnosti. Naposljetku, u predmetu *Welfare Sanctions* (1 BvL 7/16) od 5. studenoga 2019. ističe kako sankcije u sustavu socijalne pomoći (za nesudjelovanje u postupku reintegracije na tržište rada) ne smiju biti primarno motivirane namjerom kažnjavanja siromašnih osoba, smjerati njihovu „preodgoju“ ili narušavati njihovo dostojanstvo, a pritom takve zakonske mjere moraju udovoljavati posebno strogom testu razmjernosti.

10 Vrhovni sud Indije, unatoč ustavnoj zabrani sudske zaštite socijalnih prava iz Dijela IV. Ustava Indije (usmjeravajuća načela državne politike), pruža zaštitu navedenim pravima kroz njihovo „učitanje“ u sudski ostvariva temeljna prava iz Dijela III. Ustava (to se ponajbolje ogleda u pogledu sudske zaštite prava na hranu). Cassels (1989), Shankar i Tyagi (2009), Muralidhar (2009), Khosla (2010), Pillay (2014), Bhattacharjee (2017).

rješenjima, promatranje njegova djelovanja u drugoj polovici 90-ih godina prošloga stoljeća može dati uvid u nešto mnogo važnije: smjernice za povlačenje granice do koje sudski aktivizam smije ići, prije nego se pretvori u politizaciju ustavnoga sudstva i sredstvo ostvarenja političkih aspiracija ustavnih sudaca. Stoga je u središte interesa potrebno staviti političku pozadinu jurisprudencije socijalnih prava koja predstavlja, „možda najznačajniji, primjer judicijalizacije politike“ u Kolumbiji (Uprimny Yepes 2007, 54).

Kao primarne uzroke posebnosti kolumbijske jurisprudencije socijalnih prava bivši sudac Ustavnoga suda Manuel José Cepeda Espinosa navodi institucionalnu neovisnost i široku jurisdikciju ogleđanu kroz mogućnost apstraktnog nadzora ustavnosti zakona¹¹, te kroz posebni oblik sumarnog postupka (*tutela*¹²). Nadalje, sam proces ustavnog sudovanja uživa visoku razinu legitimiteta u Kolumbiji, što se pripisuje činjenici da je Vrhovni sud (koji je obnašao ovlast nadzora ustavnosti prije uspostave institucije Ustavnog suda Ustavom iz 1991. godine) prvu odluku o nadzoru ustavnosti donio 1887. godine, započevši stoljetnu tradiciju ustavnog sudovanja (Cepeda Espinosa 2011, 1699-1700). Pritom je proces judicijalizacije politike duboko ukorijenjen u kolumbijskoj povijesti, u kojoj je prisutan „barem od početka dvadesetoga stoljeća“ (Cepeda Espinosa 2005, 68). Upravo je agresivna zaštita koju pruža u socijalnoj sferi jedan od razloga zašto ga

11 Iako se naglasak često stavlja na sumarni postupak pokrenut temeljem tužbe *tutela*, Ustavni sud je i u postupku apstraktne kontrole ustavnosti donosio odluke s važnim posljedicama u socijalnoj sferi, primjerice kroz oglašavanje neustavnim proširenja poreza na dodanu vrijednost na osnovne namirnice, određivanje indeksacije plaća javnih službenika, proširenje mirovinskih povlastica na određene (zakonski izostavljene) skupine ili zabranu izmjena mirovinskih propisa koje bi utjecale na stečena prava radnika. Jednu od najkontroverznijih intervencija Ustavnog suda u ekonomsku sferu predstavlja nekoliko odluka donesenih u vrijeme hipotekarne krize kasnih 90-ih godina koje su uvelike išle u korist prava dužnika (Uprimny Yepes 2007, 55).

12 *Acción de tutela* posebni je oblik ustavne tužbe u sumarnom postupku, propisan čl. 86. Ustava Kolumbije (1991 (s kasnijim amandmanima)), temeljem kojega svatko, u svako doba, može od suda tražiti zaštitu svojih temeljnih ustavnih prava ako je povreda takvih razmjera da zahtijeva neodgodivu zaštitu. Ovom se tužbom moguće služiti samo ako na raspolaganju ne stoje druga sredstva sudske zaštite, osim u slučaju kad uslijed povrede prava predstoji nepopravljiva šteta. Za vođenje postupka nije potrebno imati pravnog zastupnika, niti se zahtijeva posebna forma podnošenja zahtjeva, a postupak u svakom slučaju mora biti dovršen u roku od deset dana od podnošenja zahtjeva. S obzirom da specifičan način otklanjanja povrede nije propisan, sud ima diskreciju u određivanju mjera koje smatra nužnima za zaštitu povrijeđenog ustavnog prava, a nalog koji izda u takvom postupku mora biti smjesta izvršen (ali je dozvoljeno izjavljivanje žalbe višem sudu). Najvažnije, sve odluke donesene u takvim postupcima moraju biti dostavljene Ustavnome sudu, te on odabire one koje nalazi potrebnima preinačiti ili ih smatra važnima za razvoj vlastite jurisprudencije. Takvim presudama Ustavni sud pridonosi ujednačavanju prakse, s obzirom da su one obvezujuće za suce drugih/nizih sudova. Pregled zaštite pojedinih socijalnih prava i u odnosu na određene ugrožene društvene skupine vidi u Sepúlveda (2009, 149-160).

je, u žestokoj kritici institucije Ustavnog suda, Tamayo Jaramillo (2017) nazvao „suverenom izvan kontrole“, tvrdeći da pod izgovorom zaštite siromašnih prepoznaje „socijalna prava bez razumijevanja da ona moraju biti prethodno razrađena od strane zakonodavca i da su ostvariva jedino ako su činjenično i pravno gledano moguća“. Takvim se postupanjem, ističe, Ustavni sud upliće u proračunsko planiranje, te se zbog njegove „neumjerenosti u jamčenju socijalnih prava, bez uzimanja u obzir nedostatka ekonomskih resursa, sustav socijalne sigurnosti više puta urušio“. Takvo je shvaćanje dijelom pretjerano, ali ne bez povoda.

Iako Ustavni sud u načelu prihvaća ideju postepenog, odnosno progresivnog razvoja socijalnih prava, ističe kako takav koncept ne smije dovesti do lišavanja socijalnog prava svakog značenja, tj. njegova svođenja na puki ustavni ukras. Također ističe kako su i ustavna socijalna prava, pod određenim uvjetima, prikladna izravnom ostvarenju u sumarnom postupku putem *tutela* tužbe, a iz pregleda ustavnosudske prakse Magdalena Sepúlveda deducira tri interpretativne metode korištene pri zaštiti socijalnih prava. Prva se odnosi na koncept ekstenzivne interpretacije temeljnih prava, iz kojeg izvodi takvu međusobnu isprepletenost ustavnih prava da povreda socijalnog prava prijeti ugrozom ili kršenjem temeljnih prava. Druga metoda podrazumijeva koncept egzistencijalnog minimuma posuđen iz prakse njemačkih (administrativnih) sudova te, iako pitanja zaštite financijskih primanja (poput plaće ili mirovine) u načelu ne bi konstituirala takvu opasnost koja bi zahtijevala zaštitu u sumarnom postupku, s obzirom na okolnosti slučaja (stanje materijalne deprivacije podnositelja zahtjeva) Ustavni sud nerijetko je sklon omogućiti njegovo korištenje. Treća metoda predstavlja utvrđivanje tzv. neustavnog stanja stvari (engl. *unconstitutional state of affairs*), koje predstavlja čistu ustavnosudsku invenciju. Naime, ako prilikom razmatranja pojedinačnih slučajeva Ustavni sud naiđe na postojanje sustavnog kršenja ustavnih prava koje pogađa velik broj ljudi ili zaključa da je ono plod sistemskih propusta koji se ne mogu pripisati djelovanju pojedinog državnog tijela, presudom izdaje strukturne naloge nadležnim tijelima zahtijevajući usvajanje potrebnih mjera za otklanjanje neustavnosti. Takve mjere nisu usmjerene samo na zaštitu prava podnositelja zahtjeva, već svih osoba u usporedivim okolnostima, zbog čega je utvrđenje neustavnog stanja stvari primarno usmjereno na zaštitu prava ranjivih i marginaliziranih osoba, koje nisu u mogućnosti samostalno tražiti sudsku zaštitu (Sepúlveda 2009, 147-148).

Iz navedenog širokog spektra interpretativnih manevara vidljivo je zašto se pristup Ustavnog suda zaštiti socijalnih prava može opravdano smatrati aktivističkim ili agresivnim, ali to samo po sebi ne znači ništa loše. Problem nastaje ako se iz fokusa izgube ustavni ciljevi i načela čijem ostvarenju primjena instrumenata interpretacije treba stremiti, a razvoj

kolumbijske ustavnosudske prakse u desetljeću nakon donošenja Ustava govori upravo tome u prilog. Razdoblje od donošenja Ustava i uspostave institucije Ustavnoga suda do sredine 90-ih godina 20. stoljeća moguće je označiti početkom razvoja naizgled obećavajućeg pristupa socijalnim pravima, ogleđanog kroz zaštitu najugroženijih i marginaliziranih građana (Landau 2012, 213). Tome je ponajviše doprinijela široka mogućnost primjene *tutele*, zbog čega se „taj pravni instrument često naziva ‘snagom nemoćnih’“ (Cepeda Espinosa 2005, 91). Do pomaka u takvom pristupu dolazi sredinom 90-ih godina, kad Ustavni sud čini doktrinarni zaokret po pitanju socijalnih prava kroz napuštanje zahtjeva povezanosti stvarnog materijalnog stanja podnositelja (postojanja ozbiljne materijalne ugroze) pri odlučivanju o dopustivosti *tutela*. Kao posljedica napuštanja doktrine egzistencijalnog minimuma, značajan dio slučajeva pred Ustavnim sudom i drugim sudovima postaju tužbe o pravima na (nerijetko određeni iznos) mirovine ili zdravstvene usluge, a većina podnositelja pripada srednjoj i višoj klasi (te ne traže zaštitu minimuma životnih potreba, već osiguranje određene visine ili više kvalitete benefita) (Landau 2012, 213-214).

Napuštanje ključnog uvjeta za podnošenje *tutele*, u uvjetima teške ekonomske krize, dovodi do poplave zahtjeva, te primorava Ustavni sud na iznalaženje sveobuhvatnijeg mehanizma zaštite socioekonomskih prava. Pritom su, navodi Landau (2012, 216), ustavni suci usmjerili svoje rješidbe prema zaštiti srednje klase, a „zauzvrat su dobili supstancijalnu političku potporu među tim skupinama“. Dodatno ukazuje na naklapanja nezamarnivih razmjera kako je takva promjena prakse, u odnosu na društvene skupine čijoj je zaštiti usmjerena, rezultat političkih ambicija pojedinih sudaca, te je „[d]oista, značajan broj sudaca (...) otišao u politiku nakon završetka mandata“ (Landau 2012, 219). Iako se Ustavni sud postupno uspio predstaviti kao zaštitnik ustavom zajamčenih socijalnih vrijednosti, te povećati razinu vlastite društvene legitimacije, istovremeno je na sebe navukao kritiku ekonomski i politički utjecajnih dijelova društva koja je sezala od prijedloga reformi usmjerenih rastakanju njegovih nadležnosti do poziva na ukidanje same institucije Ustavnoga suda (Uprimny Yepes 2007, 60). Tako je i „[p]redsjednički kandidat (i kasniji predsjednik) Álvaro Uribe natuknuo kako bi Ustavni sud trebalo ukinuti“ (Landau 2012, 221).

Ipak ne valja ispustiti iz vida činjenicu značajne političke isplativosti proširenja i usmjerenja zaštite socijalnih prava na srednje društvene slojeve, čime se pozitivno utječe na društvenu percepciju institucije Ustavnoga suda, što se pokazalo u tri pokušaja donošenja amandmana na kolumbijski Ustav s ciljem ograničenja njegovih ovlasti (u drugoj polovici 90-ih, ranih 2000-ih, te početkom 2010-ih godina). Tada je Ustavni sud uspješno usmjerio javni narativ u svoju korist, prikazavši pokušaj ograničenja vlastitih ovlasti kao napad na *tutelu*, te su se sva tri pokušaja poka-

zala neuspješnima (prva dva amandmana nikad nisu usvojena, a treći u znatno slabijoj verziji) (Landau i Dixon 2019, 127-128). Rješenje krize identiteta Ustavnoga suda s kraja 90-ih pronađeno je 2001. godine, kad je većini tadašnjih sudaca istekao mandat, te je osvježeni saziv ponovno etablirao doktrinu egzistencijalnog minimuma. Dodatno je, invencijom metode utvrđenja neustavnog stanja stvari, praćenom izdavanjem sistemskih naloga birokratskim strukturama, dijelom uspio skrenuti pažnju s individualnog pružanja zaštite putem *tutela* (prirodno naklonjenih imućnijim dijelovima društva) prema strukturalnom ispravljanju socijalnih nepravdi, koje mu je omogućilo da zaštitu usmjeri prema siromašnijim skupinama, koje nemaju sredstava ni znanja za traženje individualne zaštite putem *tutele* (Landau 2012, 221-225).

Razmotrivši učinke promjena u pristupu Ustavnoga suda u odnosu na socijalne skupine kojima su one koristile, valja se ponovno zapitati o naravi socijalnih prava. Naime, Landau i Dixon (2019, 132) dolaze do zaključka kako usmjerenost na širenje spektra socijalnih prava na srednju klasu može polučiti komplementarnim transformativnim učincima i prema siromašnijim skupinama kroz akumulaciju društvene potpore socijalnim mjerama. U tom smislu zaključuju kako se time može „stvoriti politička potpora (...) nužna za osiguranje dostatnih resursa“ potrebnih za ostvarenje širih socijalnih ciljeva, ali i „potpora sudu, kad bude suočen s neizbježnim otporom egzekutive suočene s proračunskim pritiscima“. U svjetlu iznesenoga nužno je razmotriti tezu o potrebi reevaluacije samog koncepta socijalnih prava kao fenomena pretežito srednje klase, čije je ostvarivanje „uvelike majoritarno“ (Landau 2012, 246). Iako na teorijskoj razini primamljiv, takav koncept odstupa od izvorne ideje ustavnih socijalnih prava koja legitimiraju (ustavne) sudove na zaštitu najugroženijih upravo zbog mogućnosti da ih proces demokratskog (većinskog) odlučivanja ostavi na cjedilu. Prihvatanjem takvoga koncepta izokrenula bi se uloga sudbenog nadzora u socijalnoj materiji, pretvarajući (ustavne) sudove u administratore socijalnih povlastica. Dodatno, time bi se demokratsku većinu, koja ionako raspoláže snagom donošenja odluka i usmjeravanja socijalnih politika, lišilo prava na slobodan razvoj i usmjeravanje društvenoga poretka. Stoga valja dodatno apostrofirati „kako je sudska zaštita socijalnih prava neophodna za ostvarenje minimuma socijalnih potreba za dostojan život. Širenje socijalnih prava na srednju i višu srednju klasu također je potrebno, ali ne pripada zadaći (ustavnih) sudova, već ostaje pridržano zakonodavcu kao nositelju demokratskog legitimiteta“ (Kuzelj, Cindori i Horvat Vuković 2021, 65).

Iako je malo vjerojatno kako bi se hrvatski Ustavni sud upuštao u svojevrstan ustavnosudski (hiper)aktivizam, kolumbijski primjer treba služiti kao stalan podsjetnik na potrebu svijesti o vlastitoj ulozi. Naime, ustavna

država ograničava demokraciju, ali je time ujedno i omogućava čuvajući sferu slobodnog društvenog i ekonomskog samooblikovanja zajednice, pritom štiteći slabije i ugrožene skupine od većinskih ekscesa. Time se, dakako, ne želi sugerirati kako nisu potrebne konceptualne promjene hrvatske jurisprudencije socijalnih prava, već one moraju svoj odraz naći u dubljem razumijevanju temeljnih socijalnih načela Ustava Republike Hrvatske, a ne smjerati jačanju (samo)percepcije Ustavnoga suda. Najvažniju promjenu u tom smislu treba predstavljati shvaćanje da granice ustavnosudskoga pristupa socijalnim pitanjima nisu „u ograničenosti načela kojima raspolaže, već u granicama njegove uloge“ (Miloš i Kuzelj 2021, 1103).

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Iz izloženoga je razvidno kako je u suvremenoj ustavnoj državi socijalnim pravima, usmjerenim na osiguranje dostojanstva najugroženijih pripadnika društva, potrebno pružiti adekvatnu zaštitu od odluka demokratske većine. Upravo se u tome pronalazi svrha ustava kao ograničenja političkoga pravnim, a koncept temeljnih ljudskih prava predstavlja naj snažnije opravdanje susprezanja neograničene slobode demokratskog samoodređenja nacije. Pritom, najvažnija uloga u takvom procesu pripada najvišim sudovima ovlaštenim na nadzor ustavnosti te bi, iako su socijalna prava nužno povezana s proračunskom materijom koja se nerijetko smješta u isključive prerogative izabranih tijela vlasti, odbijanje (ustavno)sudske nadležnosti u socijalnoj sferi značilo *de facto* napuštanje ideje nepovredivosti ljudskog dostojanstva. Grimm (2019, 309) nepogrešivo ističe kako je upravo politika razlog postojanja ustava, naime, „[u]stavni sud koji bi se suzdržao od odlučivanja zato što je objekt ili učinak njegove presude političan izdao bi svoju funkciju“. Dodatno valja osvijestiti kako socijalna prava i njihova (ustavno)sudska zaštita time što utječu na alokaciju proračunskih sredstava ne prijete narušavanjem demokratskoga procesa. Naprotiv, istraživanja pokazuju kako u uvjetima visokih ekonomskih nejednakosti dolazi do porasta apatije među siromašnijim dijelovima društva te one „reduciraju sudjelovanje svih skupina na izborima, osim onih najbogatijih“ (Šućur 2021, 134).

U tom smislu Cepeda Espinosa (2005, 97), u prilog obrani aktivističkog pristupa kolumbijskog Ustavnog suda, ističe kako se ne radi o njegovu proizvoljnom ulaženju u sve sfere društvenoga i političkoga života, već da oni u proces ustavnog sudovanja ulaze djelovanjem građana i političkih aktera koji traže zaštitu svojih životnih interesa, te je Ustavni sud „obvezan odlučivati o notorno raznolikom rasponu pitanja“, morajući pritom „prilagoditi ustavno pravo novim i stalno-rastućim izazovima“. Ta je tvrdnja nedvojbeno točna, ali ju je potrebno dopuniti sviješću o potrebi (ustavno)sudskog

samoograničenja, kako ustavno sudovanje ne bi supstituiralo volju zakonodavca te, umjesto ograničavanja politike, postalo zamjena za nju. Stoga je, kako ističe Jelušić (2021, 331), nužno da se snagom tumačenja i argumentacije (ustavni) sudovi „izbore za stvarni, zasluženi autoritet u društvu, te da djeluju sukladno ustavnim načelima stvarne, zbiljske samostalnosti i neovisnosti kako bi doista mogli afirmirati te temeljne vrednote“. Upravo jamstvo sudačke neovisnosti predstavlja najснаžniju branu od politizacije (ustavnog) sudstva kroz pokušaje njegove instrumentalizacije u svrhu najraznovrsnijih interesa te je „[d]ioba vlasti stroža na ovom polju nego između legislative i egzekutive“ (Grimm 2019, 310).

Drugim riječima, u procesu ustavnog sudovanja nema mjesta podijeljenoj lojalnosti. Jedina misao i vodilja na umu (ustavnoga) suca pri odlučivanju o pitanjima ustavnosti beziznimno moraju biti temeljne vrijednosti koje emaniraju iz cjeline ustavnoga teksta. U Republici Hrvatskoj jedno od tih fundamentalnih obilježja nedvojbeno je ideja socijalne pravde kao *raison d'être* ustavne države. Pritom ona ne smije ostati samo na tome, jer razlog još ne znači i ostvarenje Ustavom projiciranih aspiracija. Za njega je potrebno svakodnevno djelovanje i razrada, kakvi su neprimjereni institucionalnoj ulozi ustavnoga sudišta. Stoga se nipošto iz jednadžbe ne smije ispustiti zakonodavca, jer je on prvi pozvan dati oblik težnjama ustavotvorca i nadanjima građana. Tek ako u tome ne uspije ili to (ne)svjesno propusti učiniti ostvarenje socijalnih prava prelazi iz sfere političkoga i postaje pitanje ustavnosti, te (ustavni) sud mora reagirati ne bi li uspostavio ravnotežu ustavom zaštićenih vrijednosti.

Stoga bi osvješćivanjem vlastite uloge i njezinih ograničenja Ustavni sud Republike Hrvatske trebao vratiti pitanje njihova ustavnosudskog ostvarenja iz političke u pravnu arenu. Time bi se izbjeglo promatranje odnosa kompetencija ustavnog sudstva nasuprot zakonodavnoj i izvršnoj vlasti, te bi se u središte stavilo pitanje odnosa vrednota jer, kako zaključuje Bačić (2000, 56), one „definiraju fundamentalno pravo svake sredine. Neslaganja oko toga što ta načela znače za određene i specifične probleme javne politike ne znači da određeno društvo nema svog temeljnog prava. Naprotiv, kontroverzije oko temeljnih načela samo su prirodna nastojanja da se čovjek domogne zlatne jabuke prava“.

LITERATURA

- Antić, Teodor. 2012. „Reagiranje ustavnih sudova na negativne kritike njihovih odluka“. *Pravni vjesnik*, 28(3-4): 45-62.
- Arat, Zehra. F. 1999. „Human Rights and Democracy: Expanding or Contracting?“ *Polity*, 32(1): 119-144.

- Bačić, Arsen. 2000. „Vladavina prava i institucije kontrole ustavnosti zakona“. U: ur. Jadranko Crnić i Nikola Filipović. *Ustavni sud u zaštiti ljudskih prava: Interpretativna uloga Ustavnog suda*. Zagreb: Organizator (str. 25–57).
- Bačić, Arsen. 2012. „Ustav Republike Hrvatske i najviše vrednote ustavnog poretka“. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 49(1): 1–21.
- Barić, Sanja. 2021. „Ustav, ali najljepši: Premise kvalitete funkcioniranja ustavnog poretka i potrebe tekstualnih izmjena Ustava RH“. U: ur. Arsen Bačić. *Ustavne promjene i političke nagodbe: Republika Hrvatska između ustavne demokracije i populizma*. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti (str. 179–201).
- Becker, Werner. 2009. „Ljudska prava: prilog analizi jednog pojma“. *Politička misao*, 46(3): 205–216.
- Bhattacharjee, Saurabh. 2017. “From Francis Coralie Mullin to Swaraj Abhiyan: Adding Multidimensionality to the Conditional Social Right to Food”. *Christ University Law Journal*, 6(1): 21–39.
- Brajković, Luka. 2021. „O (ne)postojanju klauzula vječnosti u Ustavu Republike Hrvatske“. *Zagrebačka pravna revija*, 10(3): 269–289.
- Buchheim, Hans. 1992. „Ustavna država i demokracija“. *Politička misao*, 29(4): 19–24.
- Cassels, Jamie. 1989. “Judicial Activism and Public Interest Litigation in India: Attempting the Impossible?”. *The American Journal of Comparative Law*, 37(3): 495–519.
- Cepeda Espinosa, Manuel José. 2005. “The Judicialization of Politics in Colombia: The Old and the New”. In: eds. Rachel Sieder, Line Schjolden and Alan Angell. *The Judicialization of Politics in Latin America*. New York: Palgrave Macmillan (pp. 67–103).
- Cepeda Espinosa, Manuel José. 2011. “Transcript: Social and Economic Rights and the Colombian Constitutional Court”. *Texas Law Review*, 89: 1699–1705.
- Contiades, Xenophon, Fotiadou, Alkmene. 2013. “How Constitutions Reacted to the Financial Crisis”. In: ed. Xenophon Contiades. *Constitutions in the Global Financial Crisis: A Comparative Analysis*. Farnham: Ashgate (pp. 9–59).
- Evans, Tony. 2001. “If Democracy, Then Human Rights?”. *Third World Quarterly*, 22(4): 623–642.
- Fabre, Cécile. 1998. “Constitutionalising Social Rights”. *The Journal of Political Philosophy*, 6(3): 263–284.
- Friedman, Steven. 2018. “Proceduralism’s Promise: The Constitutional Court, Social and Economic Rights and Democracy”. In: eds. Rosalind Dixon and Theunis Roux. *Constitutional Triumphs, Constitutional Disappointments: A Critical Assessment of the 1996 South African Constitution’s Local and International Influence*, Cambridge: Cambridge University Press (pp. 88–107).

- Gardašević, Đorđe i Zlatić, Vedran. 2021. „Stabilnost i trajnost ustava u redovnim i izvanrednim okolnostima“. *Zagrebačka pravna revija*, 10(3): 199–226.
- Graf Kielmansegg, Peter. 1989. “West Germany’s Constitution – Response to the Past or Design for the Future?”. *The World Today*, 45(10): 175–179.
- Grimm, Dieter. 2016. *Constitutionalism: Past, Present, and Future*. Oxford: Oxford University Press.
- Grimm, Dieter. 2019. “What Exactly Is Political about Constitutional Adjudication?”. In: ed. Christine Landfried. *Judicial Power: How Constitutional Courts Affect Political Transformations*. Cambridge: Cambridge University Press (pp. 307–317).
- Häberle, Peter. 2006. „Ljudsko dostojanstvo i pluralistička demokracija“. *Politička misao*, 43(2): 3–41.
- Horvat Vuković, Ana. 2015. „U ime ustava’ – materijalne granice promjene ustava“. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 65(3-4): 481–503.
- Horvat Vuković, Ana. 2016. „Ustavni sud Republike Hrvatske i referendumima narodne inicijative 2013–2015.: analiza i prijedlozi“. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 37(2): 805–835.
- International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1983) UNTS vol. 993.
- Jelušić, Mario. 2021. „Razvoj uloge i djelovanja Ustavnog suda Republike Hrvatske od donošenja Ustava 1990. do danas“. U: ur. Arsen Bačić. *Ustavne promjene i političke nagodbe: Republika Hrvatska između ustavne demokracije i populizma*. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti (str. 301–333).
- Karakamisheva-Jovanovska, Tanja. 2014. “Is There a Human Right to Democracy? The Ongoing Issue...”. *Iustinianus Primus Law Review*, 5(1): 1–12.
- Khosla, Madhav. 2010. “Making social rights conditional: Lessons from India”. *International Journal of Constitutional Law*, 8(4): 739–765.
- Kostadinov, Biljana. 2012. “Constitutional Identity”. *Iustinianus Primus Law Review*, 3(1): 1–20.
- Kuzelj, Valentino. 2022. „Zabrana referenduma o proračunskim pitanjima u hrvatskoj i poredbenoj perspektivi“. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 22(2): 331–354.
- Kuzelj, Valentino, Cindori, Sonja i Horvat Vuković, Ana. 2021. „Apoteoza socijalne države: imperativni zahtjev ostvarenja socijalne pravde u Republici Hrvatskoj“. *Pravni vjesnik*, 37(3–4): 57–80.
- Kuzelj, Valentino i Horvat Vuković, Ana. 2022. „Apoteoza socijalne države: ustavno-identitetska ukorijenjenost socijalne pravde u Republici Hrvatskoj“. *Politička misao*, 59(1): 75–99.

- Kuzelj, Valentino i Kvartuč, Domeniko. 2021. „Pluralizam ustavnih vrednota: konstituiranje socijalnog tržišnog gospodarstva u Republici Hrvatskoj“. U: eds. Vuk Bevanda and Rui Dias. *EMAN 2021 – Economics & Management: How to Cope with Disrupted Times: Conference Proceedings*, Beograd: Association of Economists and Managers of the Balkans (pp. 499–505).
- Landau, David. 2012. “The Reality of Social Rights Enforcement”. *Harvard International Law Journal*, 53(1): 189–247.
- Landau, David and Dixon, Rosalind. 2019. “Constitutional Non-Transformation? Socioeconomic Rights beyond the Poor”. In: ed. Katharine G. Young. *The Future of Economic and Social Rights*. Cambridge: Cambridge University Press (pp. 110–134).
- Lohmann, Georg. 2004. „Demokracija i ljudska prava“. *Politička misao*, 41(1): 115–125.
- Marelja, Miran i Kuzelj, Valentino. 2020. „Evolucija fiskalnoga suvereniteta u Engleskoj: od sredstva ograničenja vladara do prerogativa zakonodavne vlasti“. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 41(2): 509–529.
- Marochini, Maša. 2014. “Civil and Political, and Economic and Social Rights – Indivisible or Separable?”. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 64(2): 307–332.
- Michelman, Frank I. 2003. “The Constitution, Social Rights, and Liberal Political Justification”. *International Journal of Constitutional Law*, 1(1): 13–34.
- Miloš, Matija i Kuzelj, Valentino. 2021. „Ostvarenje i zaštita ustavnog ideala porezne pravednosti u svjetlu zahtjeva socijalne države“. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 58(4): 1101–1120.
- Möller, Kai. 2022. “Lüth and the ‘Objective System of Values’: From ‘Limited Government’ towards an Autonomy-based Conception of Constitutional Rights”. *LSE Law, Society and Economy Working Papers*, (4): 1–13.
- Muralidhar, S. 2009. “India: The Expectations and Challenges of Judicial Enforcement of Social Rights”. In ed. Malcolm Langford. *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law*, Cambridge: Cambridge University Press (pp. 102–124).
- Odluka o objavi Opće deklaracije o ljudskim pravima, Narodne novine – Međunarodni ugovori br. 12/2009.
- Odluka o objavljivanju mnogostranih međunarodnih ugovora kojih je Republika Hrvatska stranka na temelju notifikacija o sukcesiji, Narodne novine – Međunarodni ugovori br. 12/1993.
- Palić, Mato. 2021. „Je li referendum u funkciji populizma u Republici Hrvatskoj?“. U: ur. Arsen Bačić. *Ustavne promjene i političke nagodbe: Republika Hrvatska između ustavne demokracije i populizma*, Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti (str. 465–480).

- Petrić, Davor. 2020. "The Concept of 'Dignity' in Jurisprudence of the Croatian Constitutional Court: a European Perspective". *Pravni vjesnik*, 36(2): 101–142.
- Pillay, Anashri. 2014. "Revisiting the Indian Experience of Economic and Social Rights Adjudication: The Need for a Principled Approach to Judicial Activism and Restraint". *International and Comparative Law Quarterly*, 63(2): 385–408.
- Promjena Ustava Republike Hrvatske, Narodne novine br. 113/2000.
- Ravlić, Slaven. 2017. „Ustavni sud i judicijalizacija politike u Hrvatskoj“. U: ur. Tvrtko Jakovina. *Dvadeset pet godina hrvatske neovisnosti – kako dalje?*. Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo (str. 67–85).
- Rodin, Davor. 2001. „Paradoks pisanog ustava“. *Politička misao*, 38(4): 76–92.
- Rodin, Siniša. 1998. „Ustavni sud definira socijalnu državu“. *Revija za socijalnu politiku*, 5(2–3): 111–118.
- Rosevear, Evan, Hirschl, Ran and Jung, Courtney. 2019. "Justiciable and Aspirational Economic and Social Rights in National Constitutions". In: ed. Katharine G. Young. *The Future of Economic and Social Rights*. Cambridge: Cambridge University Press (pp. 37–65).
- Savezni ustavni sud SR Njemačke, presuda u predmetu *Lüth*, 1 BvR 400/51 od 15. siječnja 1958.
- Savezni ustavni sud SR Njemačke, presuda u predmetu *Hartz IV*, 1 BvL 1/09 i dr. od 9. veljače 2010.
- Savezni ustavni sud SR Njemačke, presuda u predmetu *Asylum Seekers*, 1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11 od 18. srpnja 2012.
- Savezni ustavni sud SR Njemačke, presuda u predmetu *Welfare Sanctions*, 1 BvL 7/16 od 5. studenoga 2019.
- Scheppele, Kim Lane. 2004. "A Realpolitik Defense of Social Rights". *Texas Law Review*, 82(7): 1921–1962.
- Schmitt, Carl. 1988. *The Crisis of Parliamentary Democracy*. Cambridge: The MIT Press.
- Sepúlveda, Magdalena. 2009. "Colombia: The Constitutional Court's Role in Addressing Social Injustice". In: ed. Malcolm Langford. *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law*, Cambridge: Cambridge University Press (pp. 144–162).
- Shankar, Uday i Tyagi, Divya. 2009. "Socio-Economic Rights in India: Democracy Taking Roots". *Verfassung und Recht in Übersee/Law and Politics in Africa, Asia and Latin America*, 42(4): 527–551.
- Smerdel, Branko. 2012. „Kraj tranzicije i nužnost konsolidacije pravnog sustava“. *Hrvatska pravna revija*, 12(2): 1–10.
- Smerdel, Branko. 2013. *Ustavno uređenje europske Hrvatske*. Zagreb: Narodne novine.

- Sokol, Smiljko. 2000. „Ustavna interpretacija Ustavnog suda u kontroli ustavnosti zakona“. U: ur. Jadranko Crnić i Nikola Filipović. *Ustavni sud u zaštiti ljudskih prava: Interpretativna uloga Ustavnog suda*. Zagreb: Organizator (str. 17–24).
- Sunstein, Cass R. 1993. “Against Positive Rights Feature”. *East European Constitutional Review*, 2: 35–38.
- Sunstein, Cass R. 2001. *Designing Democracy: What Constitutions Do*. Oxford – New York: Oxford University Press.
- Sunstein, Cass R. 2005. “Why Does the American Constitution Lack Social and Economic Guarantees”. *Syracuse Law Review*, 56: 1–25.
- Szente, Zoltán. 2013. “Breaking and Making Constitutional Rules: The Constitutional Effects of the Financial Crisis in Hungary”. In: ed. Xenophon Contiades. *Constitutions in the Global Financial Crisis: A Comparative Analysis*. Farnham: Ashgate (pp. 245–261).
- Šućur, Zoran. 2021. „Dohodovne nejednakosti i redistributivne preferencije u Hrvatskoj i zemljama EU-a: makroanaliza“. *Revija za socijalnu politiku*, 28(2): 133–162.
- Tamayo Jaramillo, Javier. 2017. “The Colombian Constitutional Court, A Sovereign Without Control”. Contribution to the Robbins Collection symposium *Judicial Independence and Accountability in Latin America*. University of California, Berkeley School of Law, December 8, 2017: <https://www.law.berkeley.edu/research/the-robbins-collection/the-colombian-constitutional-court-a-sovereign-without-control/> [pristup: 19. lipnja 2022].
- Tushnet, Mark. 2011. “Reflections on Judicial Enforcement of Social and Economic Rights in the Twenty-first Century”. *NUJS Law Review*, 4(2): 177–187.
- Učur, Marinko Đ. 2000. „Interpretativna uloga Ustavnog suda Republike Hrvatske u radnopravnim i socijalnopravnim odnosima i sporovima“. U: ur. Jadranko Crnić i Nikola Filipović. *Ustavni sud u zaštiti ljudskih prava: Interpretativna uloga Ustavnog suda*. Zagreb: Organizator (str. 279–297).
- Universal Declaration of Human Rights (1948) 217 A (III).
- Uprimny Yepes, Rodrigo. 2007. “Judicialization of Politics in Colombia: Cases, Merits and Risks”. *SUR – International Journal on Human Rights*, 6(4): 49–65.
- Ustav Kolumbije 1991 (s kasnijim amandmanima), https://constituteproject.org/constitution/Colombia_2015?lang=en [pristup: 30. svibnja 2022].
- Ustav Mađarske 2011 (s kasnijim amandmanima), https://www.constituteproject.org/constitution/Hungary_2016?lang=en [pristup: 14. lipnja 2022].
- Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine br. 85/2010 – pročišćeni tekst i 5/2014 – Odluka Ustavnog suda br. SuP-O-1/2014 od 14. siječnja 2014.
- Ustavni sud Južnoafričke Republike, presuda u predmetu *Certification of the Constitution of the Republic of South Africa*, Case CCT 23/96 od 6. rujna 1996.

- Ustavni sud Južnoafričke Republike, presuda u predmetu *The Government of the Republic of South Africa v Grootboom* Case CCT 11/00 od 4. listopada 2000.
- Ustavni sud Republike Hrvatske, Odluka br. U-I-283/1997 od 16. prosinca 1998.
- Ustavni sud Republike Hrvatske, Odluka i Rješenje br. U-IP-3820/2009 i dr. od 17. studenoga 2009.
- Ustavni sud Republike Hrvatske, Odluka br. U-I-3597/2010 i dr. od 29. srpnja 2011.
- Ustavni sud Republike Hrvatske, Upozorenje br. U-VIIR-5292/2013 od 28. listopada 2013.
- Ustavni sud Republike Hrvatske, Odluka i Rješenje br. U-I-1625/2014 i dr. od 30. ožujka 2015.
- Ustavni sud Republike Hrvatske, Odluka br. U-I-4405/2013 od 31. ožujka 2015.
- Ustavni sud Republike Hrvatske, Odluka br. U-VIIR-1159/2015 od 8. travnja 2015.
- Ustavni sud Republike Hrvatske, Odluka br. U-VIIR-1158/2015 od 21. travnja 2015.
- Venice Commission [European Commission for Democracy Through Law]. 2013. *Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary*, Opinion 720/2013, CDL-AD(2013)012, Strasbourg, 17 June 2013.
- Vujčić, Vladimir. 2000. „Svijest o ljudskim pravima“. *Politička misao*, 37(3): 55–69.
- Young, Katharine G. 2010. “A typology of economic and social rights adjudication: Exploring the catalytic function of judicial review” *International Journal of Constitutional Law*, 8(3): 385–420.

SUMMARY

NORMATIVE CONSTITUTIONALISM AND SOCIAL RIGHTS GUARANTEES IN THE CONSTITUTIONAL STATE

In modern times, the artificial separation of the general concept of human rights into court-enforceable classic liberal (civil and political) rights and aspirational and programmatic social and economic guarantees excluded from the possibility of (constitutional) judicial protection. Therefore, it is reasonable to claim that social rights are also an expression of normative constitutionalism. Especially if their importance for creation of material prerequisites for realization of individual's dignity and autonomy, as the purpose and goal of the modern constitutional state, is taken into account. At the same time, their connection with budgetary matter, as the prerogative of the bodies of representative democracy, must not be a valid reason for renouncing the possibility of their (constitutional) judicial enforceability, since this would raise the regulation of legal rank (budget) above the value structure of the fundamental document (constitution) that establishes the right to minimum means for leading a dignified life and autonomous development of the human person. Having this in mind, it is still necessary to define the limit to which the constitutional court

can go in their protection, without trying to replace the legislator. At the theoretical level, it is impossible to draw a “rigid” line of demarcation between the role of the (constitutional) courts and the legislator in the realization of constitutional social guarantees. Therefore, the most suitable solution is to learn from the comparative practice of the Colombian Constitutional Court, whose activist and aggressive approach to the protection of social rights at certain times flirted with the politicization of the Constitutional Court. For this reason, the boundary line of (constitutional) judicial protection of social rights should be sought in the institutional limitations of the constitutional courts, rather than in the attempt to construct artificial limitations of interpreted social rights and principles.

KEYWORDS: social rights, normative constitutionalism, constitutional state, democracy, constitutional adjudication.