



# ZAŠTITA SOCIJALNE JEZGRE USTAVA DRŽAVA ČLANICA EUROPSKE UNIJE OD SNIŽAVANJA RAZINE SOCIJALNE ZAŠTITE POD UTJECAJEM ORDOLIBERALNOG USMJERENJA EUROPSKE INTEGRACIJE

*Valentino Kuzelj*

*Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu*

## SAŽETAK

Europska unija od svojih je začetaka obilježena idejom integracije kroz tržište, dok su socijalna pitanja ostavljena po strani, formalno prepuštena nadležnosti država članica. Pritom je negativna integracija kroz praksu Suda Europske unije, usmjerenu osiguranju neometanoga funkcioniranja zajedničkoga tržišta, ograničila autonomiju država članica u zaštiti socijalnih prava i vođenju socijalne politike. Naime, interes zaštite zajedničkoga tržišta doveo je do širenja utjecaja Unije izvan okvira predviđenih Osnivačkim ugovorima, te je došlo do prelijevanja europskih interesa i na druga područja, poput socijalnih, ali ovoga puta u kontekstu uklanjanja socijalnih prepreka daljnjoj integraciji kroz tržište. U tom je kontekstu pitanje odnosa ustavnih poredaka država članica i europske nadnacionalne integracije razmatrano, između ostalog, i u svjetlu sukoba između socijalnih zahtjeva proizišlih iz Ustava Republike Hrvatske, s jedne, i primata ordoliberalnog tržišta Europske unije, s druge strane. U takvim okolnostima, zamisliva su tri pravca razvoja odnosa socijalne ukorijenjenosti pravnih poredaka država članica i ordoliberalnog usmjerenja europske integracije (a koji se pritom međusobno ne isključuju, ali nisu niti potpunoma komplementarni). Riječ je o mogućnosti (a) aktivnijeg angažiranja ustavnog

### Kontakt autora:

Valentino Kuzelj, univ. mag. iur., student poslijediplomskog specijalističkog studija 'Prilogodba Europskoj uniji: upravljanje projektima i korištenje fondova i programa EU' na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.

Email: [valentino.kuzelj01@gmail.com](mailto:valentino.kuzelj01@gmail.com). ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-3028-8562>.

identiteta od strane najviših nacionalnih (ustavnih) sudišta, a nasuprot ordoliberalnom usmjerenju prakse Suda Europske unije, (b) snaženja političkoga procesa odlučivanja o socijalnim pitanjima na (prvenstveno) nacionalnoj i (po-dredno) europskoj razini, te (c) šireg tumačenja socijalnih odredbi Osnivačkih ugovora od strane europskih institucija.

KLJUČNE RIJEČI: Europska unija, države članice Europske unije, socijalna prava, socijalna politika, ustavni identitet.

## UVODNE NAPOMENE

Kamen temeljac izgradnje paneuropskog zajedništva od svojih je najranijih začetaka u poslijeratnom razdoblju druge polovice dvadesetoga stoljeća (nimalo slučajno) bila ideja ujedinjenoga tržišta.<sup>1</sup> Pritom je, u skladu s postavkama neofunkcionalističke teorije, ujedinjenje Europe kroz zajedničko tržište trebalo pokrenuti proces tzv. funkcionalnog prelijevanja (engl. *spillover*), prema kojem bi početna tržišna (ekonomska) integracija trebala potaknuti približavanje europskih pravnih, ekonomskih i političkih sustava i na drugim područjima, odnosno prelići se iz tržišne sfere i zahvatiti druga područja dotad pridržana jurisdikciji nacionalnih država – dionica europskog ujedinjenja (Čapeta i Rodin 2021, 2–3). Takva se postavka neofunkcionalista pokazala više nego ispravnom, te je izgradnja ujedinjene Europe u suvremenom (pravnom definicijom teško uhvatljivom) obliku *sui generis* zajednice kroz ujedinjenje tržišta država članica i prenošenje ovlasti na Europsku uniju u toj sferi omogućila normativno posezanje europskih institucija u ona područja koja su sve donedavno predstavljala *domaine réservée* nacionalnih pravnih poredaka. Pritom „[p]rilagodba Europskoj uniji podrazumijeva stalno usvajanje europskoga prava putem zakonodavnog procesa, sudjelovanje u donošenju odluka unutar institucija

1 Naime, užasi Drugog svjetskog rata doveli su do revolucije u području prava i izgradnje poslijeratnog konsenzusa o ljudskom dostojanstvu kao središnjoj točki pravnoga diskursa (Barak 2015, 34). I dok je izgradnja trajnog mira u Europi bila misao vodilja europskog ujedinjenja, takav je mir još u Schumanovoj deklaraciji iz 1950. godine zasnovan „na trajnom isprepletanju ekonomskih interesa zemalja sudionica paneuropskog ujedinjenja povezivanjem njihovih gospodarstava” (Kuzelj i Horvat Vuković 2022, 89). Ipak, višedesetljetnim razvojem europskih integracija koncentriranost na izgradnju zajedničkoga (jedinstvenog) tržišta i ostvarenje četiri temeljne tržišne slobode dijelom je odmaknula Europsku uniju od osnovnog konsenzusa poslijeratne Europe utemeljenog na prepoznavanju fundamentalnog značaja ljudskog dostojanstva, te ono nije uspjelo ispuniti središnju (simboličku) dimenziju europskoga jedinstva, unatoč tome što se (na deklaratornoj razini) u Preambuli Povelje Europske unije o temeljnim pravima navodi kako se Unija „temelji na nedjeljivim, univerzalnim vrijednostima ljudskog dostojanstva”, te je u njezinu članku 1. ljudsko dostojanstvo proglašeno nepovredivim, a članak 2. Ugovora o Europskoj uniji (uz jedva primjetno različitu stilizaciju u odnosu na Preambulu Povelje) potvrđuje da se Unija „temelji na vrijednostima poštovanja ljudskog dostojanstva”.

Europske unije, provedbu europskih politika u nacionalnom kontekstu, transfer javnih politika i različite instrumente transfera, kao i brojne druge mehanizme suradnje koji, od države do države i u skladu sa specifičnim političkim kontekstom, stvaraju europeizirana područja politike” (Špehar i Merković 2023, 49).

Početni izbor ekonomske integracije omogućio je puzajuću integraciju u cilju osiguranja funkcionalnosti ujedinjenoga tržišta, isprva bez korištenja formalnih političkih i konstitucionalnih alata, a oko tržišta potihom izgrađeni normativni korpus (europska pravna stečevina ili *acquis communautaire*) doveo je do formalnih izmjena Osnivačkih ugovora i polagane kvazikonstitucionalizacije suvremene Unije<sup>2</sup> kao normativne sile (Špehar 2023, 50). Unatoč načelnoj ispravnosti tvrdnje kako su države članice „institucionalizirale europske politike za koje su imale osobiti interes i koje su se prema specifičnom načinu upravljanja na europskoj razini pokazale dovoljno uspješnim i korisnim za brojne aktere” (Špehar i Merković 2023, 50), ostaje činjenica kako je ključnu ulogu u širenju (ili čak proboju) kompetencija zajednice na područje (isključivih ili pretežitih) ovlasti država članica odigrao Sud Europske unije, koji je svojim presudama tijekom desetljeća stvorio preduvjete širenju integracijskoga procesa u smjeru dublje političke i ekonomske integracije, a koji su u konačnici doveli „do stvaranja jedinstvenoga tržišta, na određeni način provocirali stvaranje monetarne unije, kao i u velikoj mjeri djelovali na proces *spill-overa* u brojnim područjima zajedničkih politika” (Špehar i Juranek 2024, 81). Sud Europske unije, unatoč činjenici vlastite ograničene nadležnosti, povijesno se pokazao kao pokretač postupka tzv. konstitucionalizacije Osnivačkih ugovora i europskog pravnoga poretka, te on nema „samo pravosudnu (ustavnu i upravnu) jurisdikciju, već i važnu političku ulogu” (Omejec 2008, 118). Stoga se realistično sagledavanje procesa europske (ponajprije ekonomske, a potom političke i pravne) integracije nužno mora temeljiti na shvaćanju pozicije Suda Europske unije ne samo kao pravosudnog, već i *par excellence* političkog tijela. U tom smislu valja razumjeti tvrdnju kako je riječ o jedinoj instituciji „koja ima izravan ekvivalent na nacionalnoj razini – on ima većinu značajki tipičnog ustavnog suda” (McCormick 2010, 69). Ispravnije bi bilo tvrditi kako on želi imati većinu tih značajki, te ih je, visokom odvažnošću vlastite jurisprudencije, tijekom vremena nastojao prisvojiti.

Opisana uloga Suda Europske unije problematična je ponajprije iz razloga što, uz proces tzv. pozitivne integracije zajedničkoga tržišta na političkoj razini Unije kroz donošenje europskih propisa usmjerenih ujedna-

2 U ovom su radu, radi lakšeg praćenja teksta, izrazima pravo Europske unije i Sud Europske unije obuhvaćena i razdoblja u kojima su odnosni pojmovi nosili nazive pravo Europskih zajednica i Sud pravde Europskih zajednica.

čavanju (ili uklanjanju) nacionalnih propisa koji utječu na tržište, njegova praksa čini okvir tzv. negativne integracije kroz isključenje od primjene (nacionalnih) propisa koji bi nastojali regulirati ili tek mogli utjecati na funkcioniranje jedinstvenoga tržišta (Čapeta i Rodin 2021, 10–11). Tako, unatoč ograničenoj razini kompetencija Unije u području socijalne politike, može doći (i dolazi) do sukoba između socijalnih prava zajamčenih nacionalnim pravom država članica i primata zajedničkoga tržišta kao maksime europskoga zajedništva. Naime, većina europskih država gaji tradiciju socijalne državnosti kao jedne od odlučujućih komponenti europskoga konstitucionalizma. U tom smislu i Ustavni sud Republike Hrvatske (2009, §13.1) nedvosmisleno ističe: „[s]ocijalna država konstitutivni je element europskog ustavnog identiteta, što potvrđuje i Ustav Republike Hrvatske. On se ubraja u skupinu tzv. socijalno svjesnih ustava”.

Stoga začuđuje nezainteresiran ili barem agnostički stav hrvatske pravne znanosti u odnosu na potencijalni sukob između primata ordoliberalnog tržišta na razini Unije i socijalnih zahtjeva koji emaniraju iz socijalne jezgre nacionalnoga (hrvatskoga) Ustava. Naime, hrvatska pravna znanost, a poglavito njezina ustavnopravna iteracija, ostaje uvelike nezainteresirana ili barem agnostički nastrojena prema potrebi smještanja temeljnih socijalnih komponenata nacionalnoga Ustava u širi paneuropski ili čak globalni okvir. U odnosu na navedeno, valja istaknuti kako su pojedine komponente potrebne za proučavanje odnosa nacionalnog Ustava i želje za primatom europskog integracijskog procesa već obrađene u okviru hrvatske pravne znanosti. Poput pitanja vezanih uz identificiranje i zaštitu tzv. ustavnog identiteta (Kostadinov 2011; 2012; 2024b; Horvat Vuković 2015), a koji pritom može biti promatran u kontekstu svojstva nepromjenjivosti, odnosno (eksplicitnog ili implicitnog) jamstva ustavne vječnosti identitetskih odredaba (Brajković 2021; Gardašević 2014; Omejec 2010; 2024; Zlatić 2019; 2021) ili u odnosu na očuvanje identiteta nacionalnoga ustava u okviru supranacionalne integracije na europskoj razini (Smerdel, 2011; 2012, 49–52; 2014), ponajprije kroz interakciju nacionalnih ustavnih sudišta sa Sudom Europske unije vezano uz zaštitu nacionalnog ustavnog identiteta (Blagojević 2017; Horvat Vuković 2019a; Novak 2020; Orešković 2020), te *ultra vires* kontrolu djelovanja europskih institucija (Horvat Vuković 2019b; Ninčević, Kostadinovi Horvat Vuković 2021; Orešković 2020), kao podvrstu nadzora nad očuvanjem ustavnog identiteta razvijenu u praksi njemačkog Saveznog ustavnog suda, a temeljem koje ocjenjuje jesu li europska tijela probila nadležnosti dodijeljene im Osnivačkim ugovorima.<sup>3</sup>

3 Za ponajbolji pregled dinamike odnosa između njemačkog Saveznog ustavnog suda i Suda Europske unije vidi Orešković (2020).

Ipak, tek je jedan rad u okviru hrvatske pravne znanosti posvećen isto-  
vremenom razmatranju implicitnog jamstva ustavne vječnosti koncepta  
socijalne države i načela socijalne pravde u hrvatskom ustavnopravnome  
poretku, te potrebe zaštite normativne jezgre navedenih načela od presi-  
zanja europskih institucija vođenih idejom tržišnosti kao najvećom vrijed-  
nosti europskog političkog i pravnoga projekta (Kuzelj i Horvat Vuković  
2022).<sup>4</sup> Stoga se, imajući na umu da je u suvremenosti koncept socijalne  
Europe ugrožen i doveden u pitanje snažnije no ikada prije (Vinković 2023,  
72), postavlja pitanje kako zaštititi temeljne socijalne vrijednosti nacio-  
nalnih ustavnih poredaka država članica od njihova snižavanja pod utje-  
cajem ideje ordoliberalnog europskog tržišta. U tom kontekstu, ovaj rad  
nastoji pridonijeti postojećem korpusu istraživanja u okviru hrvatske  
pravne znanosti o odnosu nacionalnoga ustavnog poretka i europske  
supranacionalne integracije, i to upravo u onom slabije zastupljenom dijelu  
– ispitivanju odnosa socijalne jezgre nacionalnih ustava i dosljedne preda-  
nosti europske integracije tržišnim vrijednostima.

S time na umu, cilj ovoga rada ne ogleda se u davanju presjeka prakse  
Suda Europske unije posvećene veneraciji tržišnih sloboda nauštrb soci-  
jalnih prava zajamčenih nacionalnim ustavima država članica, s obzirom  
na to da su takvi pregledi dani drugdje (Weatherill 2014; Garben 2020).  
Umjesto toga, svrha ovoga priloga jest u kratkim crtama opisati struktu-  
ralne prepreke široj socijalnoj integraciji Unije. Stoga se u nastavku nastoji  
smjestiti socijalnu politiku i socijalna prava<sup>5</sup> u političko-normativni okvir  
europske integracije, a metamorfozi čije je uloge (u odnosu na onu predvi-  
đenu Osnivačkim ugovorima) posebno pridonijela praksa Suda Europske  
unije. Pritom se ukazuje na institucionalnu neprikladnost Suda Europske  
unije da, kao svojevrsno europsko kvaziustavno sudište, arbitrira između  
potrebe osiguranja neometanog funkcioniranja zajedničkoga tržišta i  
zaštite socijalnih prava ukorijenjenih u nacionalnim ustavnim porecima.  
Naime, upravo iz strukturalnih karakteristika i ovlasti Suda Europske unije,  
a koje su nužno ograničene kompetencijama koje su države članice prepus-  
tile Uniji u integracijskome procesu, 'tržišno' gotovo nikad ne može pokle-  
knuti pred 'socijalnim'. U tom se kontekstu, umjesto zaključka, nastoji  
ukazati na moguće pravce razvoja, a koji nisu međusobno isključivi, ali  
niti potpunoma komplementarni – već ih je moguće shvatiti kao uglavnom  
usporedne puteve koji se gdjekad mogu jedan drugome približiti. Riječ

4 Ovdje valja spomenuti i nešto raniji rad koji istražuje odnos tržišnih sloboda i nacio-  
nalne regulatorne autonomije u svjetlu identitetske klauzule iz članka 4. stavka 2. Ugovora  
o Europskoj uniji. Rodin (2011).

5 Na ovom je mjestu dovoljno napomenuti kako socijalna prava proizlaze iz temeljnog  
izbora (nacionalnog) ustavotvorca, dok je socijalna politika izraz političkog izbora modali-  
teta njihova ostvarenja, te je time uvjetovan i njihov međusobni odnos.

je o mogućnosti (a) aktivnijeg angažiranja ustavnog identiteta od strane najviših nacionalnih sudova ovlaštenih na nadzor ustavnosti, a nasuprot ordoliberalnom usmjerenju prakse Suda Europske unije, (b) snaženja političkoga procesa odlučivanja o socijalnim pitanjima na (prvenstveno) nacionalnoj i (podredno i u mjeri u kojoj za to ima kompetencije) europskoj razini, te (c) potencijalnog aktivnijeg tumačenja socijalnih odredbi Osnivačkih ugovora (u granicama koje ne bi dovele do proboja nadležnosti europskih tijela) od strane europskih institucija.

Na metodološkoj razini pristupa obradi navedene teme, ovaj rad ima prvenstveno karakteristike doktrinarnog pravnoznanstvenog istraživanja, utoliko što nastoji „doprinijeti znanju o trenutačno vrijedećem pravu (pozitivnom pravu)” (Curry-Sumner, Kristen, van der Linden-Smith and Tigchelaar 2023, 4). Pritom, istraživanje koje slijedi nije usmjereno pravnoj praksi, već je ponajprije pravno-političko, utoliko što nastoji skicirati moguće pravce rješavanja pravnog i političkog problema (Curry-Sumner et al., 2023, 7–8), naime, sukoba između socijalne ukorijenjenosti nacionalnih ustavnih poredaka i ordoliberalnog usmjerenja Unije. U provođenju ovoga istraživanja pritom se ponajprije koriste metode analize pravnih izvora (primarnog prava Europske unije), te analize sekundarnih izvora (znanstvene i stručne literature).

## MJESTO I ULOGA SOCIJALNIH PRAVA I SOCIJALNE POLITIKE U EUROPSKOJ UNIJI

U svom je začetku europsko ujedinjenje bilo gotovo čistog ekonomskog karaktera, karakterizirano odsustvom izgradnje supranacionalne demokratske vlasti i neopterećenošću socijalnim pitanjima na razini Zajednice. Naime, sustav je bio posložen na svojevrsnom dvotračnom sistemu, dok se ujedinjenje kroz tržište vodilo na nadnacionalnoj razini, pitanja poput socijalne politike pridržana su nadležnosti država članica, te se mogućnost različitog uređenja socijalnih pitanja na nacionalnoj razini nije činila prijepornom (de Witte 2017, 121). Takva je početna izgradnja Zajednice nerijetko bila kritizirana zbog nedostatka socijalne dimenzije, ponajprije radi opasnosti da odsutnost socijalnih prava na supranacionalnoj razini ne ugrozi ostvarenje dostignute razine socijalne zaštite u okviru nacionalnih pravnih poredaka (O’Cinneide 2019, 329).

Stoga se tijekom vremena nastojalo ugraditi određene elemente socijalne zaštite u tkivo Unije, te de Witte (2017) razlikuje tri faze razvoja socijalne politike na europskoj razini. U prvim desetljećima integracije pitanja normativnog dizajna socijalne politike i njezinih redistributivnih elementa prepuštena su nacionalnoj razini, a ujednačavanje socijalne politike na europskom nivou smatralo se nužnim tek radi sprječavanja nepoštenog natjecanja u okviru zajedničkoga tržišta. Druga faza započinje 1992.

godine, te je usmjerena sprječavanju nastanka tzv. 'utrke prema dnu' među državama članicama s ciljem privlačenja kapitala kroz deregulaciju sustava socijalne zaštite, a osobito kroz snižavanje radničkih prava, troškova rada i pokrića zaštite radnika. U tom razdoblju cilj nije potpuni agnosticizam prema socijalnim pitanjima na nadnacionalnoj razini, ali se ne smjera niti harmonizaciji pravila socijalne zaštite. Umjesto toga, nastoji se postaviti (kroz instrumente minimalne, te djelomične harmonizacije i upotrebu okvirnih direktiva) minimalne standarde zaštite (kao supranacionalnog zahtjeva prema državama članicama), dok se nacionalnim zakonodavcima prepušta mogućnost pružanja više razine zaštite u skladu s vlastitim socijalnim preferencijama. Svrha navedenog pristupa pronalazi se ponajprije u osnaživanju nacionalnih političkih vlasti pred utjecajem i zahtjevima 'slobodnog' kapitala na zajedničkome tržištu. Treća faza započinje izbijanjem tzv. euro-krize, te je obilježena stremljenjem europskih institucija prema snažnijoj koordinaciji, čak i harmonizaciji, socijalne politike u svrhu stabilizacije ekonomske i monetarne politike u okviru Eurozone, a različitost u uređenju (pojedinih) pitanja socijalne zaštite na razini država članica sve se više smatra problematičnom. Dok materija socijalne politike na načelnoj razini uglavnom i dalje spada u nadležnost nacionalnih država, interes Unije usmjeren je snažnoj koordinaciji pojedinih pitanja socijalne politike, a ponajprije postizanju konvergencije u regulaciji tržišta rada. U tom pogledu druga i treća faza ne mogu biti različitiije. Dok se u drugoj nastoji gajiti pluralizam normativnih uređenja kroz uspostavljanje zahtjeva za osiguranjem minimalnih standarda socijalne zaštite, treća je nemalo autoritarna, te poima pitanja socijalne politike odcijepljenima od političkih procesa i narodnog predstavnštva na nacionalnoj razini, smatrajući da je njome (kao i zajedničkim tržištem) moguće (i dopušteno) upravljati tehnokratski na europskoj razini (de Witte 2017, 122–132).

Postavlja se pitanje što je dovelo do takvoga razvoja socijalne politike na razini Unije, a koji je moguće shvatiti i kao odsustvo socijalnih ciljeva ili načela kao *ethosa* europskog ujedinjenja. Tako se, u kontekstu neuspjeha tzv. *Lisabonske agende* iz 2000. godine, u čijem su fokusu bila i pitanja socijalne politike (napose smanjenja siromaštva), navodi problem tzv. 'ustavne asimetrije' između premoći 'ekonomske' i slabosti 'socijalne' dimenzije na europskoj razini. Naime, dok je ekonomska integracija služila kao primarno sredstvo europskog ujedinjenja, te je gotovo čitav korpus europskih ovlasti izgrađen na uspostavi zajedničkoga tržišta, socijalna pitanja (ona koja su uopće dodijeljena europskoj razini) uglavnom su prepuštena regulaciji putem pravno neobvezujućih, tzv. *softlaw* instrumenata (Annesley 2007). Socijalna politika u europskom kontekstu ostaje pravno-političkom zagonetkom utoliko što je, s jedne strane, (barem dijelom) regulirana na razini primarnog prava Unije i predstavlja dio europske pravne

stečevine, ali se pokušaji njezine razrade uglavnom sastoje od pravno neobvezujućih mjera, poput preporuka, deklaracija i uputa. Dodatno, europsko razumijevanje socijalne politike dijelom je razvedeno od njezina uobičajenoga poimanja, te redukcionistički koncipirano – preokupirano primarno osiguranjem radnih uvjeta, a pritom (eufemistički rečeno) udaljeno od konvencionalno shvaćenih kamena temeljaca socijalne državnosti, naime, obrazovne, zdravstvene i socijalne politike u užem smislu. Radi svega navedenoga i danas vrijedi konstatacija kako „[e]uropski politički diskurs odaje dojam da je socijalna dimenzija uvelike napušten projekt, a opet nove mjere bivaju usvojene” (Threlfall 2007, 272). Unatoč tome, valja se složiti kako je pretjerano pojednostavljeno svoditi neuspjeh *Lisabonske agende*, kao i *Agende Europa 2020* iz 2010. godine, u pokušaju smanjenja siromaštva i izgradnje socijalne dimenzije Europske unije, na činjenicu da su mjere u okviru navedenih strategija provođene uglavnom pravno neobvezujućim (*softlaw*) instrumentima (Vandenbroucke 2020, 487). Naime, ispravnim se čini stav kako cilj postizanja socijalne dimenzije europskog ujedinjenja (osobito imaju li se na umu pravni dizajn i institucionalna struktura Unije) ne bi trebao smjerati izgradnji svojevrsne 'europske socijalne države', već uspostavi instrumenata potpore nacionalnim socijalnim sustavima država članica u područjima poput socijalnog osiguranja, tržišta rada, socijalnih investicija i sl., kroz uspostavu i razvoj tzv. 'Europske socijalne unije' (Vandenbroucke 2020, 488–489).

Izgleda da su s tog stanovišta polazile i države članice kad su kao 'gospodarice ugovora', kako ih ispravno karakterizira Savezni ustavni sud SR Njemačke (1993, §112; 2009, §231) u svojim epohalnim *Maastricht* i *Lisabon* presudama, prenosile dio svojih suverenih ovlasti na Europsku uniju. Naime, promotri li se struktura ovlasti i dizajn Unije prema tzv. *Lisabonskom ugovoru*, razvidno je kako su države članice izrazile svoju predanost ideji socijalno ujedinjene Europe, ali istovremeno nisu smjele izgradnji svojevrsne 'europske države blagostanja', a koja bi zahtijevala daleko veće kompetencije od onih trenutno joj povjerenih. Naime, regulatorne kompetencije Unije uvjetovane su načelom dodijeljenih ovlasti, te ograničene načelima proporcionalnosti (razmjernosti) i supsidijarnosti (Čapeta i Rodin 2018, 31). Navedena su načela regulirana na razini primarnoga prava Unije, u odredbama članka 5. Ugovora o Europskoj uniji (dalje: UEU). U tom je smislu određeno kako „Unija djeluje samo u granicama nadležnosti koje su joj države članice dodijelile Ugovorima kako bi postigla njima određene ciljeve”, a ponajprije one propisne člankom 3. UEU-a, dok ostale (nepodijeljene) nadležnosti ostaju pridržane državama članicama (članak 5. stavak 2. UEU-a). Tako su Ugovorom o funkcioniranju Europske unije (dalje: UFEU), primjerice, pitanja socijalne politike u aspektima utvrđenim samim UFEU-om, kao i ona vezana uz ekonomsku, socijalnu i teri-

torijalnu koheziju, svrstana u područje podijeljenih kompetencija između Unije i država članica (članak 4. stavak 2. točke b. i c. UFEU-a). Pritom je riječ o tzv. preemptivnim ovlastima, prema kojima su navedena područja načelno pridržana državama članicama, ali kad Unija odluči urediti pojedina pitanja vezana uz njih, dolazi do tzv. preempcije regulatorne nadležnosti država u tom pogledu i one ih više ne mogu samostalno regulirati i/ili izmijeniti (Čapeta i Rodin 2018, 36–37). Dodatno, sama činjenica da je određeno pitanje uvršteno među podijeljene ovlasti ne daje automatski pravo europskim institucijama da navedeno pitanje pravno uredi. U tom je pogledu europska regulatorna inicijativa ograničena načelima supsidijarnosti (članak 5. stavak 3. UEU-a) i proporcionalnosti (članak 5. stavak 4. UEU-a). Načelo supsidijarnosti preferira nacionalnu nadležnost, te određuje da je na razini Unije dopušteno regulirati pojedino pitanje iz sfere podijeljenih ovlasti tek ako to nije moguće (dostatno) ostvariti na razini država članica. Nadalje, ako tome i jest tako, pri uređenju navedenog pitanja europske su institucije obvezne poštovati načelo proporcionalnosti, tj. odabrati najblažu (najmanje intruzivnu) mjeru sposobnu postići cilj regulacije. Pritom je teret dokaza poštovanja navedenih načela na nadležnim europskim tijelima, nadzor nad čime je povjeren Sudu Europske unije (Čapeta i Rodin 2018, 32–33).

Suvremena Europska unija, za razliku od začetaka europskog ujedinjenja početkom druge polovice prošloga stoljeća, predana je (barem nominalno) i izgradnji svoje socijalne dimenzije. Tako Preambula UEU-a potvrđuje „privrženost temeljnim socijalnim pravima”, dok članak 3. stavak 3. UEU-a ističe kako Unija „radi na održivom razvoju Europe koji se temelji na (...) visoko konkurentnom socijalnom tržišnom gospodarstvu”, a cijela Glava X. UFEU-a (članci 151. do 161.) posvećena je socijalnoj politici. Nadalje, Povelja Europske unije o temeljnim pravima (dalje: Povelja), a koja prema članku 6. stavku 1. UEU-a ima istu pravnu snagu kao i Osnivački ugovori, sadrži (*inter alia*) i širok spektar socijalnih prava – pri čemu nekonvencionalno grupiranje prava u Povelji (tako da su socijalna i ekonomska prava raspršena kroz njezin tekst) govori u prilog brisanju tradicionalne dihotomije između tzv. dviju generacija ljudskih prava (građanskih i političkih, te socijalnih i ekonomskih),<sup>6</sup> što potencijalno otvara put njihovu ‘imaginativnom čitanju’ i međusobnom (kvalitativnom) izjednačavanju (Ashiagbor 2004, 65).<sup>7</sup> Uvrštenje socijalnih prava (poput

6 Navedeno je razlikovanje pojednostavljeno, umjetno stvoreno i neprimjereno integralnom shvaćanju ljudskih prava koja (sva) proistječu iz iste normativne osnove, naime, nepovredivosti dostojanstva i jamstva autonomije ljudske osobe, o čemu detaljnije vidi Kuzelj i Petričušić (2022).

7 Valja istaknuti kako nisu sva viđenja uključenja socijalnih prava u Povelju optimistična. Razumnom se čini kritika da je pristup uređenju socijalnih prava u Povelji poprilično selek-

odredbi o slobodi izbora zanimanja i pravu na rad, socijalnoj sigurnosti i socijalnoj pomoći, te zdravstvenoj zaštiti) u Povelju predstavlja pokušaj institucionalizacije socijalne dimenzije u okviru tzv. europskoga konstitucionalizma (O'Conneide 2019, 330).

Pritom valja imati na umu kako se Povelja primjenjuje na europske institucije, tijela, urede i agencije, uz poštovanje načela supsidijarnosti, a na države članice samo kada provode pravo Unije (članak 51. stavak 1. Povelje). Činjenica da se Povelja odnosi primarno na europske institucije, a na države članice samo pri provedbi europskoga prava, uparena s načelom supsidijarnosti, otežava aktivističko, odnosno imaginativno čitanje u njoj sadržanih socijalnih prava. Naime, inherentno prirodi tih prava jest da do njihove primjene ponajprije može/treba doći u odnosima između pojedinaca i nacionalnih tijela, pri čemu združeno čitanje članka 51. stavka 1. Povelje i načela supsidijarnosti iz članka 5. stavka 3. UEU-a čini mnoga od tih prava besmislenima (Ashiagbor 2004, 70) jer se na njih moguće pozvati ponajprije u situacijama u kojima su neprimjenjiva (ili su slabo primjenjiva), dok njihova primjena nije omogućena u onim situacijama u kojima bi po prirodi stvari to bilo moguće (pred nacionalnim tijelima u čiju nadležnost većinom spadaju pitanja socijalne politike i socijalnih prava). Nadalje, valja istaknuti kako je u pogledu odredbi o socijalnim pravima sadržanim u Povelji prisutno još jedno ograničenje, npr. vezano uz pravo na socijalnu sigurnost i socijalnu pomoć (članak 34. Povelje), a prema kojemu je riječ o načelima ili principima, a ne individualnim (subjektivnim) pravima koja bi rezultirala zahtjevima pojedinaca uperenim prema Uniji ili tijelima država članica na pozitivno djelovanje u cilju ostvarenja navedenih prava. Iako takav status ne lišava takve odredbe svakog pravnog učinka, znatno ga sužava (O'Conneide 2019, 336).

U odnosu na *supra* navedeno, valja se zapitati o naravi europskog koncepta 'socijalnog tržišnog gospodarstva'. Naime, de Witte ističe kako je navedeni termin loše skovan i inspiriran njemačkom povijesnom idejom odnosa 'socijalnog' i 'tržišnog', kao ne odveć sretne kombinacije ordoliberalne predanosti razdvajanju tržišta od političkog utjecaja i socijaldemokratske predanosti redistributivnom načelu. Pritom zaključuje kako je uključenje navedenog pojma u *Lisabonski ugovor* u prvom redu usmjereno slabljenju neoliberalne orijentiranosti (ili barem percepcije) Unije (de Witte 2017, 118). Važnijim od primjerenosti terminološkog određenja nameće se pitanje mogućnosti njegova ostvarenja. Naime, koncept 'socijalnog tržišnog gospodarstva' nije deideologiziran pojam čije je ostvarenje

tivan, te je, s jedne strane, dosta uži od kataloga socijalnih prava tradicionalno sadržanih u ustavnim dokumentima pojedinih država članica, a istovremeno, s druge, uključuje određena (socijalna) prava netipičnima za nacionalne ustave – poput prava radnika na informiranje i savjetovanje u poduzeću iz članka 27. Povelje (Threlfall 2007, 279).

moguće postići tehnokratskim upravljanjem. Naprotiv, riječ je o visoko emocionalnom, te nerijetko politiziranom pojmu. Pritom je važno pojašniti kako on, kao generalni pojam i opće usmjerenje, iziskuje visoku razinu demokratske legitimacije. U tom je smislu, primjerice, u hrvatskom kontekstu moguće tvrditi da uspostava 'socijalnog tržišnog gospodarstva' predstavlja ustavni izbor hrvatskih građana, pritom (na razini načela) potvrđen u ustavnosudskoj praksi (Kuzelj i Kvartuč 2021). Njegova provedba, s druge strane, ostaje visoko politizirana, te je zakonodavna konkretizacija socijalne usmjerenosti hrvatskoga pravnog i gospodarskog sustava (uglavnom) prepuštena političkim tijelima vlasti (ponajprije zakonodavcu). S druge strane, Europskoj uniji kao tehnokratskoj i od građana udaljenoj *sui generis* zajednici nedostaje upravo emocionalni naboj koji bi mogao legitimirati izgradnju 'socijalnog tržišnog gospodarstva' i u tu joj svrhu dodijeliti odgovarajuće kompetencije u tom pogledu. U tom smislu de Witte ističe da trenutna arhitektura europske integracije ne može podržati ostvarenje takvoga koncepta iz tri temeljna razloga. Prvo, socijalno ukorjenjivanje tržišta nije moguće na ordoliberalnim načelima, odnosno bez upliva politike u tržište. Drugo, europske institucije nisu dovoljno legitimirane za takav pothvat i, treće, Unija i koncept europskog prava u trenutnoj konstelaciji ne predstavljaju ishod racionalnog političkog izbora, već proizvod njegova odsustva, te je svaki njihov upliv u područja izvan dodijeljene im nadležnosti potrebno moći itekako, dobro opravdati, a ne pretpostavljati dopustivost proboja vlastitih kompetencija (de Witte 2017, 133).

Takvo bi ukorjenjivanje zajedničkoga tržišta nužno pretpostavljalo njegovu razradu na razini načela i povezivanje s vrhovnom, visoko simboličkom i gotovo transcendentnom vrednotom ljudskog dostojanstva. Iako ljudsko dostojanstvo (u većini pravnih poredaka – nacionalnih<sup>8</sup> i međunarodnog<sup>9</sup>) predstavlja teško uhvatljiv pojam, pa tako i u kontekstu europskoga prava (Petrić 2019, 793), proizlazi kako bi europski pojam dostojanstva bio više predan njegovu shvaćanju kao slobode, ali ne nužno i kao jednakosti. Drugim riječima, shvaćanje slobode u europskom pravnome poretku bliže je liberalno-individualističkom nego komunitarnom, što ne bi trebalo čuditi imajući u vidu ideološku pozadinu europske integracije vođenu idejom neoliberalnoga, odnosno ordoliberalnoga tržišta (Petrić 2019, 799). Stoga bi svaki pokušaj integriranja Europske unije kao socijalne

8 Za detaljniju analizu koncepta ljudskog dostojanstva kao vrednote hrvatskog pravnoga poretka vidi npr. Kostadinov (2019; 2024a), Petrić (2020), Zlatić (2022).

9 Koncept ljudskog dostojanstva u međunarodnom je diskursu razvijen nakon Drugog svjetskoga rata, ponajprije u Povelji Ujedinjenih naroda iz 1945. godine, te Općoj deklaraciji o ljudskim pravima iz 1948. godine, odakle je preuzet u druge međunarodne i regionalne dokumente (Barak 2015, 37–38).

zajednice nužno trebao pretpostavljati izmjenu idejne matrice u pozadini europskog ujedinjenja. Naime, Unija se počela integrirati pod egidom ordoliberalnih argumenata kao (gotovo isključivo) ekonomska zajednica. Štoviše, upravo je ideja integriranog tržišta i tehnokratskog vodstva, (percipirano) agnostički nastrojenog prema političkim i ideološkim temama, legitimirala europski 'ekonomski ustav' kao nepolitičan, istovremeno ostavljajući pitanja socijalne politike (kao prvorazredna politička pitanja) u domeni nacionalnih država članica (Joerges i Rödl 2008, 5–6). Čak i nakon što se počelo govoriti o socijalnoj dimenziji Unije i konstituiranju europskog 'socijalnog tržišnog gospodarstva', *soft law* mehanizmi pokazali su se nedovoljnima (zapravo potpunoma nemoćnima) pred odlukama Suda Europske unije usmjerenim na zaštitu ordoliberalnoga tržišta. U kontekstu njegovih potpunoma nesocijalnih odluka<sup>10</sup> više se nego opravdanim čini pitanje „kakve bi uspjehe mogli polučiti meki mehanizmi koordinacije u konfrontaciji s 'tvrdim pravom' negativne integracije” (Joerges and Rödl 2008, 12).

Naime, „[s]tvaranje zajedničkoga tržišta omogućilo je Sudu da se uključi u integracijsku dinamiku” (Magnetite 2013, 134), pri čemu „[p]o samoj prirodi svojih ovlasti, Sud teži logici takozvane negativne integracije koja podrazumijeva uklanjanje trgovinskih barijera. Kada u ime zajedničkoga tržišta ili tržišnog natjecanja zabranjuje primjenu određene nacionalne norme, čini to samo zato da nametne poštovanje ugovora. Kada bi htio sugerirati usvajanje pozitivnih normi, izgledalo bi kao da preuzima ulogu zakonodavca zlorabeći svoje funkcije” (Magnetite 2013, 135). Ipak, to ne znači da takvo (negativno) integrirajuće držanje Suda Europske unije nije politično. Naprotiv, upravo je takvo opredjeljenje za integraciju kroz otklanjanje prepreka neometanom funkcioniranju zajedničkoga tržišta (i u vidu socijalnih prava zajamčenih u nacionalnim pravnim porecima država članica) ujedno politički izbor sudaca u Luksemburgu. Kako ističe Magnetite (2013, 137), „postupno konstitucionaliziranje europskih ugovora, koje je on sam potaknuo, uvlači Sud u sporove sve izraženije političke naravi”.

## IZGRADNJA SOCIJALNOG TKIVA EUROPSKE UNIJE I ULOGA SUDA EUROPSKE UNIJE U TOM PROCESU

Inicijalno shvaćanje uloge Suda Europske unije bilo je u vidu specijaliziranog sudišta s autoritetom konačnog rješavanja pitanja vezanih uz funkcioniranje zajedničkoga tržišta, a nipošto uloga svojevrsnog ustavnog sudišta Zajednice. U tom je kontekstu postojala jasna distinkcija između

<sup>10</sup> Poput onih u predmetima *Viking*, *Laval*, *Alemo-Herron* i *AGET Iraklis* (Kuzelj i Horvat Vuković 2022, 89, bilj. 15).

ekonomske integracije kroz pravo u okviru zajedničkog tržišta i ideje socijalne pravde povezane s konceptom socijalne države kao konstitutivne vrijednosti europskih nacionalnih poredaka. Takva distinkcija na idejnoj je razini predstavljala oličenje njemačke tradicije ordoliberalizma, pri čemu se zajedničko tržište nastoji izolirati od političkoga dohvata država članica, uz istovremeno ostavljanje prostora nacionalnim državama da razvijaju autonomne, sebi svojstvene sustave socijalne zaštite odijeljene od zajedničkoga tržišta kao izdvojenoga područja nad kojim bdije specijalizirano luksemburško sudište (Gerstenberg 2014, 266). Ipak, takva inicijalno zamišljena uloga Suda Europske unije nipošto ne odgovara realnosti njegove uloge u suvremenoj Uniji, a koja je produkt višedesetljetnog, dosljednog i polaganog širenja postojećih i preuzimanja novih kompetencija pod egidom zaštite zajedničkoga tržišta – u maniri nelegitimnoga europskog pandana nacionalnim ustavnim sudištima. Naime, uloga zaštitnika (apolitičnosti) tržišta dovela je do svojevrsne 'dvostruke ustavne asimetrije' – na supstancijalnoj i institucionalnoj razini. Na prvoj dolazi do sukoba između supranacionalnog ekonomskog konstitucionalizma namijenjenog veneraciji 'apolitičnoga' tržišta nauštrb mogućnosti donošenja socijalno-političkih odluka na razini država članica (s obzirom na mogućnost njihova indirektna utjecaja na koncept zajedničkoga tržišta). Na potonjoj je razini pak stvoren sukob između europske 'ustavnosudske' politike kroz odvažnu izgradnju autoriteta Suda Europske unije kao konačnog arbitra u pitanjima (potencijalno samo marginalno) povezanim uz zajedničko tržište i četiri temeljne tržišne slobode, s jedne, te demokratske (socijalne) politike na razini država članica, s druge strane (Gerstenberg 2014, 267).

Stoga je, u svjetlu realnog povećanja kompetencija i autoriteta najvišeg europskog sudišta, te njegova ordoliberalnog usmjerenja i naklonosti ideji supremacije tržišta kao vezivnog tkiva europskog ujedinjenja, nužno potrebno podsjetiti na implicitne granice njegove 'ustavnosudske jurisdikcije'. U tom je kontekstu potrebno konstantno podsjećanje na inherentnu karakteristiku političnosti ustavnosudskog odlučivanja (osobito u kontekstu apstraktne kontrole ustavnosti), a kako Sud Europske unije godinama (štoviše, desetljećima) dosljedno iskazuje namjeru zauzimanja vrha piramide europskog pravnoga poretka u svojstvu supranacionalnog ustavnog sudišta, isto opažanje valja primijeniti i na njega. Naime, njegova uloga odavno nije prikladna ideji apolitičnog čuvara zajedničkoga tržišta. Ovdje valja ponoviti kako je ustavnosudski nadzor nužno političan jer je njegov objekt političan (podvođenje politike pod pravo). Drugo je pitanje je li proces ustavnosudskoga odlučivanja politički motiviran. Ako jest, daleko ga je teže okvalificirati pravno opravdanim (usp. Grimm 2019, 308–309). Osobito je to važno u kontekstu (prividne) jednoglasnosti sudaca Suda Europske unije – s obzirom na to da nije dozvoljeno izdvajanje mišljenja,

a odluka se prezentira javnosti kao izraz konsenzusa svih sudaca koji su sudjelovali u odlučivanju – pri čemu „kolegijalno odlučivanje i zabrana objavljivanja izdvojenih mišljenja [možda doista, *op. a.*] ograničuju političke rasprave o odlukama Suda”, ali istovremeno njegovim odlukama nipošto ne oduzimaju karakteristiku političnosti, a što se vidi ponajprije iz toga da „postupno konstitucionaliziranje europskih ugovora, koje je on sam potaknuo, uvlači Sud u sporove sve izraženije političke naravi” (Magnette 2013, 137). Naime, kako Kostadinov (2024c, 32) ističe u kontekstu ustavnog sudovanja (a isto valja primijeniti i u kontekstu Suda Europske unije), „izbor potpuno neutralnih sudaca bez ikakve političke usmjerenosti – daje neodrživo obećanje. Niti jedan neutralni sudac nije slobodan od vrijednosnih prosudbi i osobnog svjetonazora”.

U kontekstu specifične konstelacije Suda Europske unije, načina izbora njegovih sudaca, kao i njegova položaja u europskoj pravnoj arhitekturi, za pretpostaviti je kako će rjeđe biti riječ o političkom utjecaju ili usmjerenju pojedinih sudaca. Umjesto toga, za očekivati je stalnu težnju za njegovim institucionalnim snaženjem u odnosu na druga tijela Unije, s jedne strane, te (važnije) borbu za njegovu prevlast nad nacionalnim sudovima ovlaštenim na nadzor ustavnosti u pogledu položaja konačnog arbitra u sukobu između normi europskoga prava i nacionalnih ustava. U tom smislu valja razumjeti upozorenje koje, u svojem apelu eurorealista, upućuje doajen hrvatskog ustavnog prava Branko Smerdel, naime, kako je nužno „razumjeti i to da se sebična narav politike nije promijenila, te da je borba za dominaciju u okviru političkih zajednica njezin nužan i neizbježan dio. Tendencije zlouporabe moći uvijek su moguće u političkom procesu. Institucionalna rješenja imaju cilj onemogućiti takvim tendencijama da prevladaju, odnosno usmjeriti interesno uvjetovane sukobe u konstruktivnom i kompromisnom pravcu. Problemi koji su doveli do raspada mnogo nacionalnih federacija, te općenito ugrožavaju opstanak složenih država, uzrokovani su u većoj mjeri težnjama za centralizacijom i dominacijom, nego pokušajima izgradnje dovoljno fleksibilnih ustavnih rješenja koja bi predstavljala prepreku takvoj dominaciji” (Smerdel 2011, 9).

Naime, svaki sud koji aspirira zauzeti mjesto konačnog arbitra u sukobu europskog ekonomskog poretka i socijalne ukorijenjenosti ustavnih poređaka država članica mora poći od predanosti zaštiti (integralnog i sveobuhvatnog koncepta) ljudskih prava kao idejne podloge liberalnog konstitucionalizma, a ne od nekritičkog uzdizanja tržišta i, u tom kontekstu, proboja granica vlastitih kompetencija. Naime, u suvremenosti „se Sud EU-a više ne smatra samo sudom koji odlučuje u predmetima vezanim uz funkcioniranje unutarnjeg tržišta, već i koji se jednako aktivno bavi zaštitom temeljnih prava u području primjene prava EU-a. Međutim, njegova uloga u zaštiti temeljnih prava je ograničena budući da je EU zajednica ograni-

čenih nadležnosti dodijeljenih Osnivačkim ugovorima. Zaštita temeljnih prava na europskoj razini razvila se u dijalogu s nacionalnim sudovima s ustavnim ovlastima, a potaknula je Sud EU-a da pojam temeljnih ljudskih prava ugradi u pravni poredak EU-a kao opća načela prava EU-a” (Vasiljević 2021, 256). U tom kontekstu valja pledirati za aktivno angažiranje nacionalnih ustavnih sudova u nadzoru djelovanja tijela Europske unije i njihova zadržavanja unutar dodijeljenih im ovlasti (*ultra vires* kontrola) i proaktivnu zaštitu socijalne komponente identiteta nacionalnih ustava, a što (jednako kako je jurisprudencija njemačkog Saveznog ustavnog suda započeta u predmetu *Solange I* potaknula zaštitu temeljnih prava u praksi Suda Europske unije, te, posljedično, pridonijela katalogizaciji temeljnih prava na europskoj razini) treba potaknuti luksemburški Sud na izmjenu vlastite prakse i otklon od favoriziranja tržišno orijentiranih ishoda u cilju poticanja izgradnje socijalno osviještene ujedinjene Europe (Kuzelj i Horvat Vuković 2022, 92). U tom se smislu valja nedvojbeno složiti sa Smerdelom kad ističe kako je nacionalni ustav „najviši od svih pravnih propisa, zato što izražava ukupnost metajuridičkih izvora državnog i narodnog prava”, radi čega „[h]rvatski [socijalni, *op. a.*] Ustav mora uvijek imati položaj nadređen propisima europskog prava i hrvatske institucije [a ponajprije Ustavni sud, *op. a.*] moraju biti spremne zaštititi ga” (Smerdel 2012, 51).

Osobito u konstelaciji odnosa u kojoj odluke Suda Europske unije, usmjerene snaženju zajedničkoga tržišta nauštrb socijalnih prava zajamčenih u nacionalnim (ustavno)pravnim porecima, ne koincidiraju s većinskom voljom građana država članica, ali i (ponajprije) zbog onemogućenosti odvijanja političkoga procesa (na europskom i nacionalnom polju) u smjeru ispravljanja posljedica negativne integracije kroz ordoliberalnu europsku sudsku praksu. Naime, politička slabost i slaba legitimnost europskih institucija, s jedne strane, kao i (prešutno) izuzimanje pojedinih pitanja iz regulatorne domene država članica kroz mjere negativne integracije kao posljedice kvazikonstitucionalizacije zajedničkoga tržišta, s druge, rezultiraju nemoći europskog, te nacionalnih zakonodavaca da političkom voljom izmijene socijalno negativne posljedice prakse Suda Europske unije (Garben 2017, 37). Time se on dovodi u situaciju da pod egidom zaštite zajedničkoga tržišta donosi vrlo osjetljive (u suštini redistributivne) političke odluke i nameće ih kako na europskoj razini tako i nacionalnim (socijalnim) državama članicama. Pritom, posljedica takvog pristupa „može biti u korist isključivo ‘tržišta’ nauštrb drugih pitanja od javnog interesa, uključujući socijalna. Ulozi su takvi da ‘tržište’ ovdje ima puno manje za izgubiti od ‘socijalnoga’: presuda koja potvrđuje nacionalno socijalno ‘ograničenje’ [tržišta, *op. a.*] kao opravdano i dalje omogućuje državama članicama da usvoje više tržišno-prijateljska pravila, ali presuda koja osporava nacionalno socijalno pravilo zabra-

njuje svim državama članicama usvajanje ili zadržavanje takvih pravila” (Garben 2017, 42).

## UMJESTO ZAKLJUČKA

U odnosu na takav socijalni deficit Unije (strukturnalni i onaj potaknut ili pojačan praksom luksemburškoga sudišta), moguća su (uz održanje *statusa quo* ili čak produbljivanje socijalnog deficita Unije, a koje mogućnosti ovdje nisu razmatrane) tri pravca razvoja europske socijalne integracije u pozitivnom smjeru.

Prva je mogućnost da se nacionalni ustavni sudovi (uključujući hrvatski), vjernom predanošću svojoj dužnosti zaštite identiteta nacionalnoga (socijalnog) ustava, uključe u konstruktivni dijalog sa Sudom Europske unije u cilju obrane socijalne jezgre vlastita ustavnoga poretka i vraćanja luksemburškoga sudišta u okvire koje su mu države članice kao ‘gospodarice ugovora’ namijenile uspostavljajući suvremenu Europsku uniju. Naime, članak 4. stavak 2. UEU-a obvezuje Uniju poštovati „jednakost država članica pred Ugovorima, kao i njihove nacionalne identitete, koji su neodvojivo povezani s njihovim temeljnim političkim i ustavnim strukturama”. Iako se, sadržajno, doista moguće složiti da se nacionalni identitet država članica iz navedene odredbe UEU-a kao tehnički termin „uvelike preklapa s nacionalnim ustavnim identitetom” (Rodin 2011, 14), ovdje valja istaknuti kako je normativno porijeklo navedene europske identitetske klauzule drugačije od onih nacionalnih. Naime, države članice kao ‘gospodarice ugovora’ ne mogu same sebe kroz usvajanje Osnivačkih ugovora legitimirati na zaštitu vlastita (ustavnog) identiteta. Njihovi najviši sudovi, kojima je povjeren nadzor ustavnosti, ovlaštteni su štititi ustavni identitet temeljem samog nacionalnoga ustava. Stoga identitetsku klauzulu iz članka 4. stavka 2. UEU-a valja shvatiti kao primarno upućenu tijelima i institucijama Unije, a kojom ih ‘gospodarice ugovora’ obvezuju na poštovanje i obzir prema najsvetijim odredbama njihovih ustavnih poredaka. Drugim riječima, „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 (...). 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” (Kuzelj i Horvat Vuković 2022, 88).

Stoga valja smatrati kako su ustavni sudovi država članica svojim ustavima (neovisno o identitetskoj klauzuli iz članka 4. stavka 2. UEU-a) legitimirani štiti njihovu (socijalnu) jezgru i u tu svrhu ući u (otvoren i iskren) dijalog sa Sudom Europske unije. U tom se smislu valja okrenuti mehanizmima razvijenim u praksi nacionalnih ustavnih sudova (ponajprije njemačkog) glede zaštite tzv. ustavnog identiteta nacionalnoga ustava. Srž identitetskih odredbi pritom valja tražiti u ljudskom dostojanstvu i njegovoj vezi sa socijalnim pravima. Pritom se potrebno složiti s konstatacijom kako bi se dostojanstvo kao pravni koncept moglo pokazati korisnim u kontekstu europskog tzv. višerazinskog konstitucionalizma, naime, kao sredstvo zaštite država članica od posezanja europskih institucija izvan dodijeljenih im ovlasti, te od nekritičkog snaženja autoriteta Suda Europske unije nauštrb nacionalnih pravosuđa (Petrić 2019, 808–809).

Druga mogućnost, na koju ukazuje Garben (2017), jest vraćanje loptice političkim tijelima na europskoj, odnosno nacionalnoj razini – ovisno o tome kome i u kojem opsegu pripadaju kompetencije za uređenje određenoga pitanja (uz stalnu svijest o dužnosti poštovanja načela proporcionalnosti). Naime, stara je boljka socijalnih prava njihova političnost i ovisnost o dostupnim sredstvima (što implicira upliv u pitanja proračunske materije kao isključivog prerogativa tijela predstavničke demokracije, usp. Kuzelj 2022), a radi čega im se počesto odriče mogućnost ustavnosudske zaštite (poradi, između ostaloga, nedovoljne demokratske legitimiranosti sudaca da odlučuju o pitanjima sa snažnim implikacijama po preraspodjelu državnih prihoda). U tom smislu valja podržati inicijativu za spuštanjem pitanja odnosa socijalnih prava i zajedničkoga tržišta na političku razinu (europsku i/ili nacionalnu, ovisno o okolnostima). Naime, time bi se izbjegla kvazikonstitucionalizacija svakog pitanja o kojem je Sud Europske unije već odlučio, a što posljedično onemogućava političke vlasti (europske i nacionalne) u djelovanju suprotnom od takve sudske odluke (već bi njezino otklanjanje podrazumijevalo izmjenu prakse Suda Europske unije, formalnu izmjenu Osnivačkih ugovora ili, u krajnjoj liniji, sukob nacionalnih sudova ovlaštenih na nadzor ustavnosti sa Sudom Europske unije u cilju zaštite identiteta vlastita ustava).

Pritom valja istaknuti kako bi odluke nacionalnih ustavnih sudova, usmjerene štiti socijalnih prava i suprotstavljene veneraciji tržišta kroz praksu Suda Europske unije, mogle osnažiti položaj nacionalnih vlada u opiranju diktatima tradicionalno tržišno-prijateljski nastrojenih europskih političkih tijela – na sličan način kako je praksa mađarskog Ustavnog suda tijekom 90-ih godina 20. stoljeća omogućila tzv. realnopolitičku obranu socijalnih prava u odnosu na politiku štednje nametnutu Mađarskoj od strane Međunarodnog monetarnog fonda (usp. Scheppele 2004, 1941–1949). Naime, međunarodne financijske institucije iskazuju preda-

nost zaštiti vladavine prava kao načela koje doprinosi mogućnostima ekonomskog razvoja, te je neodrživ (ili barem teško obranjiv) položaj u kojem bi inzistirale na oštrim rezovima u socijalnim programima, nasuprot razložnim i argumentacijski utemeljenim sudskim rješidbama usmjerenim obrani socijalnih prava (Scheppelle 2004, 1924). Jednako je tako i Europska unija utemeljena na (i predana ostvarenju) vrijednosti vladavine prava (članak 2. UEU-a)<sup>11</sup>, te, ako želi ostati dosljedna tome, mora pokazati visoku razinu uvažavanja najviših nacionalnih ustavnih sudišta kad staju u obranu temeljnih vrijednosti vlastitih ustavnih poredaka (iz kojih emaniraju i ovlasti dodijeljene samoj Uniji). U tom kontekstu, ustavna i druga sudišta ovlaštena na nadzor ustavnosti, braneći socijalno tkivo vlastitih ustava, mogu pružiti 'političku municiju' nacionalnim vladama u opiranju nesocijalnim europskim mjerama.

Postoji i treći mogući put razvoja socijalne dimenzije Unije, naime, kroz snaženje i/ili širenje kompetencija Unije na socijalnom polju. U tom kontekstu, u recentnom radu Giudici (2024) ističe potencijal aktivističkog pristupa europskoga sudišta čitanju tzv. *horizontalne socijalne klauzule*, sadržane u članku 9. UFEU-a. Navedena odredba obvezuje Uniju da „[p]ri utvrđivanju i provedbi svojih politika i aktivnosti (...) uzima u obzir zahtjeve povezane s promicanjem visoke razine zapošljavanja, jamstvom dostatne socijalne zaštite, borbom protiv društvene isključenosti, te visokom razinom obrazovanja, osposobljavanja i zaštite zdravlja ljudi”. Osnovni argument koji Giudici (2024, 34) iznosi temelji se na mogućnosti čitanja odredbe članka 114. UFEU-a (o usvajanju mjera za usklađivanje odredaba zakona ili drugih propisa u državama članicama, čiji je cilj uspostava i funkcioniranje unutarnjeg tržišta) u svjetlu članka 9. UFEU-a, a što bi omogućilo Uniji da (u najmanju ruku inovativnim) korištenjem svojih ovlasti, vezanih uz regulaciju unutarnjega tržišta, produbi socijalnu dimenziju europske integracije, te proširi svoje ovlasti u pogledu harmonizacije prava i na (socijalna) područja koja uglavnom pripadaju regulatornoj domeni država članica. Ipak, vezano uz navedeno, i sama Giudici (2024, 35) predviđa mogući nastanak sukoba između načela dodijeljenih ovlasti i obveza proizišlih (ili inovativno izvedenih) iz članka 9. UFEU-a.

U odnosu na to, valja istaknuti kako je (s aspekta socijalnih prava) riječ o atraktivnom tumačenju dosega članka 9. UFEU-a, ali istovremeno visoko prijepornom. Naime, kao što 'kljaštrenje' nacionalnih kompetencija u pogledu regulacije socijalne materije s osnove zaštite funkcioniranja

11 Štoviše, Unija u posljednje vrijeme poduzima snažne korake usmjerene zaštiti vladavine prava, poput usvajanja *Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2020. o općem režimu uvjetovanosti za zaštitu proračuna Unije* kao mehanizma uvjetovanja isplate sredstava iz europskog proračuna poštovanjem temeljnih vrijednosti Unije (napose vladavine prava). O tome opširnije vidi Žunić Kovačević i Pisačić (2024).

zajedničkoga tržišta može dovesti do sukoba s ustavnim sudovima država članica radi nesuglasja sa socijalnom identitetskom normom nacionalnih ustava, ovaj je prijedlog utoliko opasniji jer bi preuzimanje ovlasti u socijalnoj sferi na opisan način moglo biti shvaćeno kao probijanje vlastitih nadležnosti od strane Unije, te potencijalno aktivirati *ultra vires* kontrolu pred najvišim nacionalnim sudovima ovlaštenim na nadzor ustavnosti. Takav sukob bio bi većih razmjera od sukoba radi narušavanja identitetske odredbe nacionalnoga ustava pojedine države članice. Naime, ustavni identitet ukorijenjen je u nacionalnom ustavu i ustavnoj tradiciji svake pojedine države, te redovito nije identičan u svakoj (ili više) država članica. Što znači da će se u takvom slučaju u pravilu raditi o sukobu Suda Europske unije i najvišeg nacionalnog suda (s ustavnosudskim ovlastima) jedne države članice. Za razliku od toga, u slučaju izlaska Unije izvan područja dodijeljenih joj nadležnosti, ako do toga doista dođe, proboj je počinjen prema svim državama članicama jer se zapravo radi o proboju Osnivačkih ugovora, a koji jednako važe za sve države članice i reguliraju odnose svih njih s Unijom. Stoga je, unatoč potencijalnoj legislativnoj primamljivosti takva (združenog) čitanja članka 114. UFEU-a u svjetlu zahtjeva koji emaniraju iz članka 9. UFEU-a, potreban oprez i visoka razina razbora pri njegovoj primjeni.

Bez obzira na odabrani put zaštite socijalnih vrijednosti u europskom okviru (ili njihovu kombinaciju), ono što je sigurno jest to da je – ako Unija želi postati više od ekonomske zajednice, a Sud Europske unije ustavnim sudištem ujedinjene Europe – nužna izgradnja simboličke razine europskoga ujedinjenja. Upravo prepoznavanje i zaštita socijalne dimenzije europskoga konstitucionalizma može predstavljati integrativnu i simboličku snagu koja europskom integracijskom projektu u ovom trenutku, izgleda, nedostaje.

#### LITERATURA

- Annesley, Claire. 2007. "Lisbon and Social Europe: Towards a European 'Adult Worker Model' Welfare System". *Journal of European Social Policy*, 17(3): 195–205. <https://doi.org/10.1177/0958928707078363>
- Ashiagbor, Diamond. 2004. "Economic and Social Rights in the European Charter of Fundamental Rights". *European Human Rights Law Review*, (1): 62–72.
- Barak, Aharon. 2015. *Human Dignity: The Constitutional Value and the Constitutional Right*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316106327>
- Blagojević, Anita. 2017. "Procedures Regarding National Identity Clause in the National Constitutional Court's and the CJEU's Case-Law". *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series (ECLIC)*, 1: 210–237. <https://doi.org/10.25234/ecllc/6529>

- Brajković, Luka. 2021. „O (ne)postojanju klauzula vječnosti u Ustavu Republike Hrvatske”. *Zagrebačka pravna revija*, 10(3): 269–289.
- Čapeta, Tamara i Rodin, Siniša. 2018. *Osnove prava Europske unije, III. izmijenjeno i dopunjeno izdanje*. Zagreb: Narodne novine.
- Čapeta, Tamara i Rodin, Siniša. 2021. „Unutarnje tržište – osnovni pojmovi i uloga Suda Europske unije”. U ur. Tamara Čapeta i Iris Goldner Lang. *Pravo unutarnjeg tržišta Europske unije*. Zagreb: Narodne novine (str. 1–46).
- Curry-Sumner, Ian, Kristen, François, van der Linden-Smith, Tina i Tigchelaar, Jet. 2023. *Istraživačke vještine: Upute za pravnike*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
- de Witte, Floris. 2017. “The Architecture of the EU’s Social Market Economy”. In eds. Panos Koutrakos and Jukka Snell. *Research Handbook on the Law of the EU’s Internal Market*. Cheltenham – Northampton: Edward Elgar Publishing (pp. 117–138). <https://doi.org/10.4337/9781783478101.00013>
- Garben, Sacha. 2017. “The Constitutional (Im)balance between ‘the Market’ and ‘the Social’ in the European Union”. *European Constitutional Law Review*, 13(1): 23–61. <https://doi.org/10.1017/S1574019616000407>
- Garben, Sacha. 2020. “Balancing Social and Economic Fundamental Rights in the EU Legal Order”. *European Labour Law Journal*, 11(4): 364–390. <https://doi.org/10.1177/2031952520927128>
- Gardašević, Đorđe. 2014. „Neustavni ustavni amandmani i Ustavni sud Republike Hrvatske”. U ur. Arsen Bačić. *Konstitucionalizacija demokratske politike*. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti (str. 85–110).
- Gerstenberg, Oliver. 2014. “The Justiciability of Socio-Economic Rights, European Solidarity, and the Role of the Court of Justice of the EU”. *Yearbook of European Law*, 33(1): 245–276. <https://doi.org/10.1093/yel/yeu019>
- Giudici, Silvia. 2024. “Interpreting EU Internal Market Powers in Light of Article 9 TFEU Social Objectives: Implications for the Attribution of Competences”. *Croatian Yearbook of European Law & Policy*, 20(1): 31–57. <https://doi.org/10.3935/cyelp.20.2024.579>
- 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). <https://doi.org/10.1017/9781108348669.015>
- Horvat Vuković, Ana. 2015. „U ime ustava’ – materijalne granice promjene ustava”. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 65(3–4): 481–503.
- Horvat Vuković, Ana. 2019a. „Ustavni sud Republike Hrvatske kao ‘europski’ sud i očuvanje nacionalnih standarda zaštite temeljnih ljudskih prava i sloboda”. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 69(2): 249–276. <https://doi.org/10.3935/zpfs.69.2.04>

- Horvat Vuković, Ana. 2019b. „'Svoga tela gospodar' – Europska složena republika i kontrola *ultra vires* djelovanja tijela EU-a”. *Zagrebačka pravna revija*, 8(2): 77–94.
- Joerges, Christian and Rödl, Florian. 2008. “On De-formalisation in European Politics and Formalism in European Jurisprudence in Response to the ‘Social Deficit’ of the European Integration Project: Reflections After the Judgments of the ECJ in *Viking* and *Laval*”. *Hanse Law Review*, 4(1): 3–19.
- Kostadinov, Biljana. 2011. „Ustavni identitet”. U ur. Arsen Bačić. *Dvadeseta obljetnica Ustava Republike Hrvatske*. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti (str. 305–337).
- Kostadinov, Biljana. 2012. “Constitutional Identity”. *Iustinianus Primus Law Review*, 3(1): 1–20.
- Kostadinov, Biljana. 2019. “Human Dignity in Croatia”. In eds. Paolo Becchi and Klaus Mathis. *Handbook of Human Dignity in Europe*. Cham: Springer (pp. 151–171). [https://doi.org/10.1007/978-3-319-28082-0\\_7](https://doi.org/10.1007/978-3-319-28082-0_7)
- Kostadinov, Biljana. 2024a. „Ljudsko dostojanstvo”. U ur. Biljana Kostadinov. *Poredbeno ustavno pravo – Druga knjiga: Ustavno sudovanje*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu (str. 121–132).
- Kostadinov, Biljana. 2024b. „Ustavni identitet – Francuska, Indija i Njemačka”. U ur. Biljana Kostadinov. *Poredbeno ustavno pravo – Druga knjiga: Ustavno sudovanje*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu (str. 3–23).
- Kostadinov, Biljana. 2024c. „Ustav nije vrijednosno neutralan dokument”. U ur. Biljana Kostadinov. *Poredbeno ustavno pravo – Druga knjiga: Ustavno sudovanje*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu (str. 25–34).
- Kuzelj, Valentino i Horvat Vuković, Ana. 2022. „Apoteoza socijalne države: ustavno-identitetska ukorijenjenost socijalne pravde u Republici Hrvatskoj”. *Politička misao*, 59(1): 75–99. <https://doi.org/10.20901/pm.59.1.04>
- Kuzelj, Valentino i Kvartuč, Domeniko. 2021. „Pluralizam ustavnih vrednota: konstituiranje socijalnog tržišnog gospodarstva u Republici Hrvatskoj”. U ur. Vuk Bevanda i Rui Dias. *International Scientific Conference – EMAN 2021: Vol 5. Conference Proceedings*. Beograd: UdEkoM Balkans (str. 499–505). <https://doi.org/10.31410/EMAN.2021.499>
- Kuzelj, Valentino i Petričušić, Antonija. 2022. „Neprihvatljivost artificijelnog izdvajanja socijalnih jamstava iz općeg koncepta ljudskih prava”. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 59(4): 747–769. <https://doi.org/10.31141/zrpf.2022.59.146.747>
- Kuzelj, Valentino. 2022. „Normativni konstitucionalizam i jamstvo socijalnih prava u ustavnoj državi”. *Političke perspektive*, 12(2): 57–87. <https://doi.org/10.20901/pp.12.2.03>
- Magnetite, Paul. 2013. *Politički sustav Europske unije*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.

- McCormick, John. 2010. *Razumjeti Europsku uniju, IV izdanje*. Zagreb: MATE.
- Ninčević, Ivan Borna, Kostadinov, Biljana i Horvat Vuković, Ana. 2021. „Odluka o PSPP-u njemačkog Saveznog ustavnog suda – eskalacija sukoba ili poziv na unapređenje metoda tumačenja Suda Europske unije?” *Zagrebačka pravna revija*, 10(2): 117–131.
- Novak, Stjepan. 2020. „Dijalozi između ustavnih sudova država članica Europske unije i Suda Europske unije”. *Pravni vjesnik*, 36(3–4): 113–136. <https://doi.org/10.25234/pv/10408>
- O’Cinneide, Colm. 2019. “The Present Limits and Future Potential of European Social Constitutionalism”. In ed. Katharine G. Young. *The Future of Economic and Social Rights*. Cambridge: Cambridge University Press (pp. 324–352). <https://doi.org/10.1017/9781108284653.013>
- Omejec, Jasna. 2008. *Vijeće Europe i Europska unija: Institucionalni i pravni okvir*. Zagreb: Novi Informator.
- Omejec, Jasna. 2010. „Kontrola ustavnosti ustavnih normi (ustavnih amandmana i ustavnih zakona)”. *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske*, 1(1): 1–28.
- Omejec, Jasna. 2024. „Veliki njemački Ustav i nepromjenjiva ustavna načela u praksi Saveznog ustavnog suda”. *Pravnik*, 58(110): 13–72.
- Orešković, Luka. 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): 245–277. <https://doi.org/10.3935/cyelp.16.2020.376>
- Petrić, Davor. 2019. “‘Different Faces of Dignity’: A Functionalist Account of the Institutional Use of the Concept of Dignity in the European Union”. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 26(6): 792–814. <https://doi.org/10.1177/1023263X19879042>
- Petrić, Davor. 2020. “The Concept of ‘Dignity’ in Jurisprudence of the Croatian Constitutional Court: A European Perspective”. *Pravni vjesnik*, 36(2): 101–142. <https://doi.org/10.25234/pv/9688>
- Povelja o temeljnim pravima Europske unije, *SL C 202, 7.6.2016, p. 389–405*.
- Rodin, Siniša. 2011. “National Identity and Market Freedoms After the Treaty of Lisbon”. *Croatian Yearbook of European Law & Policy*, 7(1), 11–41.
- Savezni ustavni sud SR Njemačke. 1993. Presuda u predmetu *Maastricht*, BVerfGE 89, 155 (2 BvR 2134/92, 2 BvR 2159/92), od 13. listopada 1993.
- Savezni ustavni sud SR Njemačke. 2009. Presuda u predmetu *Lisabon*, BVerfGE 123, 267 (2 BvE 2/08 i dr.), od 30. lipnja 2009.
- Scheppele, Kim Lane. 2004. “A Realpolitik Defense of Social Rights”. *Texas Law Review*, 82(7): 1921–1962.
- Smerdel, Branko. 2011. „Hrvatska ustavnost u Europskoj uniji. Apel euorealista”. *Studia lexicographica*, 5(1): 5–16.

- Smerdel, Branko. 2012. *O ustavima i ljudima: Uvod u ustavnopravnu kazuistiku*. Zagreb: Novi Informator.
- Smerdel, Branko. 2014. "In Quest of a Doctrine: Croatian Constitutional Identity in the European Union". *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 64(4): 513–534.
- Špehar, Hrvoje i Juranek, Miroslav. 2024. „Konstitucionalizacija Europske unije između demokratskog deficita i načela supsidijarnosti”. *Suvremene teme*, 15(1): 79–96. <https://doi.org/10.46917/st.15.1.4>
- Špehar, Hrvoje i Merковиć, Matija. 2023. „Europeizacija nacionalnog političkog sustava kroz provedbu politikâ Europske unije: političke prednosti i rizici institucionalnog upravljanja”. *Međunarodne studije*, 23(2): 43–59. <https://doi.org/10.46672/ms.23.2.3>
- Špehar, Hrvoje. 2023. „Europska unija kao normativna sila: europske društvene preferencije u globalizaciji”. *Političke analize*, 12(47): 49–55.
- Threlfall, Monica. 2007. "The Social Dimension of the European Union: Innovative Methods for Advancing Integration". *Global Social Policy*, 7(3): 271–293. <https://doi.org/10.1177/1468018107082235>
- Ugovor o Europskoj uniji, *SL C 202*, 7.6.2016, p. 1–388.
- Ugovor o funkcioniranju Europske unije, *SL C 202*, 7.6.2016, p. 1–388.
- Uredba (EU, Euratom) 2020/2092 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2020. o općem režimu uvjetovanosti za zaštitu proračuna Unije, *SL L 433I*, 22.12.2020, p. 1–10.
- 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 Republike Hrvatske. 2009. Odluka i Rješenje br. U-IP-3820/2009 i dr., od 17. studenoga 2009.
- Vandenbroucke, Frank. 2020. "To Fight Poverty and Social Exclusion, EU Law Must Buttress Basic Nuts and Bolts of the Welfare Edifice". *European Journal of Social Security*, 22(4): 486–492. <https://doi.org/10.1177/1388262720974034>
- Vasiljević, Snježana. 2021. „Odnos tržišnih sloboda i temeljnih prava”. U ur. Tamara Čapeta i Iris Goldner Lang. *Pravo unutarnjeg tržišta Europske unije*. Zagreb: Narodne novine (str. 255–274).
- Vinković, Mario. 2023. "Croatia: Social Rights in a Welfare State – Wandering Between Symbolism, Irrationality and Economic Sustainability." In ed. Nóra Jakab. *Sustainability of the Social Security System: Demographic Challenges and Answers in Central Europe*. Miskolc – Budapest: Central European Academic Publishing (pp. 71–91). [https://doi.org/10.54171/2023.nj.sotsss\\_4](https://doi.org/10.54171/2023.nj.sotsss_4)
- Weatherill, Stephen. 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 Park-*

- wood Leisure Ltd". *European Review of Contract Law*, 10(1): 167–182. <https://doi.org/10.1515/ercl-2014-0006>
- Zlatic, Vedran. 2019. „Razvoj, značaj i uloga nepromjenljivih dijelova Ustava”. *Zagrebačka pravna revija*, 8(1): 24–44.
- Zlatic, Vedran. 2021. „O mogućnostima i granicama narodne promjene Ustava u Republici Hrvatskoj, te demokratskom legitimitetu Ustava Republike”. U ur. Arsen Bačić. *Ustavne promjene i političke nagodbe: Republika Hrvatska između ustavne demokracije i populizma*. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti (str. 519–544).
- Zlatic, Vedran. 2022. „Ljudsko dostojanstvo – temelj ustavnog poretka”. *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske*, 13(1): 33–55. <https://doi.org/10.32984/gapzh.13.1.3>
- Žunić Kovačević, Nataša i Pisičić, Viktorija. 2024. „Međuodnos vladavine prava i financijskih instrumenata Europske unije razvijenih tijekom pandemijskog razdoblja – nove perspektive”. *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske*, 15(1): 177–195. <https://doi.org/10.32984/gapzh.15.1.7>

## SUMMARY

### PROTECTION OF THE SOCIAL CORE OF THE EU MEMBER STATES' CONSTITUTIONS FROM LOWERING THE LEVEL OF SOCIAL PROTECTION UNDER THE INFLUENCE OF THE ORDOLIBERAL ORIENTATION OF EUROPEAN INTEGRATION

Since its inception, the European Union has been characterized by the idea of integration through the market, while social issues have formally been left to the jurisdiction of the Member States. At the same time, negative integration through the jurisprudence of the Court of Justice of the European Union (devoted to ensuring the smooth functioning of the internal market) limited the autonomy of the Member States to protect social rights and define social policy. Namely, the goal of protecting the internal market led to the expansion of the Union's influence beyond the framework provided by the Treaties through the 'spillover' of European interests to other areas, such as social policy, but this time in the context of removing social obstacles to further (market friendly) integration. In this context, the question of the relationship between the constitutional orders of the Member States and European supranational integration is also considered in light of the conflict between the social demands emanating from the Croatian Constitution and the primacy of the ordoliberal market of the European Union. In such circumstances, there are three possible directions for further development of the relationship between the social embeddedness of Member States' legal orders and the ordoliberal orientation of European integration. Namely, through: (a) active engagement of constitutional identity by national constitutional courts, as opposed to the ordoliberal orientation of the case law of the Court of Justice of the European Union, (b)

VALENTINO KUZELJ

ZAŠTITA SOCIJALNE JEZGRE USTAVA DRŽAVA ČLANICA EUROPSKE UNIJE OD SNIŽAVANJA RAZINE SOCIJALNE ZAŠTITE POD UTJECajem ORDOLIBERALNOG USMJERENJA EUROPSKE INTEGRACIJE

strengthening the political decision-making process on social issues at the (primarily) national and (secondarily) European level, (c) broader interpretation of the social provisions of the Treaties by European institutions.

KEYWORDS: European Union, Member States of the European Union, Social rights, Social policy, Constitutional identity.