

USTAVNOSUDSKA ZAŠTITA SOCIJALNIH PRAVA – POUKE HRVATSKOM USTAVNOM SUDU IZ NJEMAČKE PRAKSE

Pregledni znanstveni rad

UDK 349.3:342.4(497.5:430)

342.734:342.4(497.5:430)

342.721(497.5:430)

342.565.2(497.5:430)

340.5

Primljeno: 17. kolovoza 2022.

Valentino Kuzelj *

U trenutku kad je Republika Hrvatska suočena s dvama suprotstavljenim izazovima – zahtjevima konstitucionalizma, izraženim kroz težnju za podvođenjem političkih djelovanja i interesa pravu (koji je još uvijek ponajprije vezan uz državu), te učincima globalizacije, koja političku i pravnu sferu nastoji podrediti ekonomskim interesima – apostrofirana je uloga (ustavnog) sudstva u ostvarenju socijalnih prava zajamčenih nacionalnim ustavima i u zaštiti dostojanstva najugroženijih građana. Pritom mu od ključne pomoći pri izgradnji nacionalne jurisprudencije socijalnih prava može biti upravo inspiriranje poredbenim pravnim iskustvom. Iako se hrvatski Ustavni sud u svojoj dosadašnjoj praksi nije ustručavao pozivati na praksu njemačkog Saveznog ustavnog suda i Europskog suda za ljudska prava, takvo pozivanje ne djeluje sasvim iskreno, već odaje dojam da, umjesto snaženju pravne argumentacije, ponajprije služi legitimiranju političkih odluka. Stoga bi, uslijed sličnosti dvaju ustavnih poredaka, hrvatski Ustavni sud mogao štošta naučiti iz prakse svojeg njemačkog brata, osobito u materiji zaštite socijalnih prava. Pogled prema argumentaciji njemačkog Saveznog ustavnog suda u trima predmetima povezanim sa socijalnom materijom (Hartz IV, Asylum Seekers i Welfare Sanctions) pridonio bi otkrivanju dubljeg značenja koncepta socijalne države, temeljnog jamstva ljudskog dostojanstva i pojedinih ustavnih socijalnih prava te izgradnji suvereniteta hrvatskoga Ustava.

Ključne riječi: socijalna prava, ljudsko dostojanstvo, poredbeno ustavno pravo, Ustavni sud Republike Hrvatske, Ustavni sud Savezne Republike Njemačke

1. UVODNA NAPOMENA

Posljednjih deset godina 20. stoljeća suočilo je Republiku Hrvatsku s nekoliko tek djelomično komplementarnih izazova: s ostvarenjem neovisnosti, s uspostavom i legitimacijom novog demokratskoga poretka te s uključivanjem u globalizacijski proces i svjetsku zajednicu nacija, povezanih nerijetko sebičnom isprepletenošću globalnoga tržišta. Stoga je primarni izazov pred suvremenom hrvatskom državom bilo pomirenje dvaju naizgled proturječnih zahtjeva: izgradnje nacionalne države i uključivanja u transnacionalni poredak, koji, želi li opravdati svoje postojanje, mora stremiti priznanju,

* Valentino Kuzelj, student Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

zaštiti, a potencijalno i proširenju ljudskih prava. Ona su afirmacijom nacionalnih država u prethodnim stoljećima uzdignuta na panteon suvremenog poimanja državnog i pravnoga poretka. U eri globalizacije (najpotpunije ostvarene u ekonomskoj sferi kroz premreženost tokova kapitala i globalnih gospodarskih interesa), primjećuje Arsen Bačić, i na razvitak hrvatskoga pravnoga poretka utječu dvije suštinski različite pojave: konstitucionalizam kao težnja za podvođenjem političkih djelovanja i interesa pravu (koji je još uvijek ponajprije vezan uz državu) te globalizacija, u kojoj se političku sferu nastoji podrediti ekonomskim interesima.¹ Pritom primarni cilj suvremenog ustavnog prava treba biti zaštita i unaprjeđenje ljudskih prava te je jedino na tako postavljenim temeljima moguće stremiti izgradnji globalne zajednice nacija.

S obzirom na ekonomsku prirodu globalizacije kao bespoštedne utrke za profitom, razumljivo je kako upravo socijalna prava, ionako mlađa i slabije afirmirana od svoje građanske i političke braće, zahtijevaju najžešću obranu u cilju zaštite dostojanstva kao temeljne vrednote civiliziranoga svijeta. U tom je smislu potrebno istaknuti kako se ideja univerzalnosti ljudskih prava, unatoč načelno širokoj prihvaćenosti, na političkoj i normativnoj razini suočava s ozbiljnim teškoćama (osobito u odnosu na mehanizme njihove međunarodne zaštite).² Stoga bi, u trenutku kad fundamentalan značaj ljudskog dostojanstva postaje važnim dijelom transnacionalnog diskursa o pitanjima konstitucionalizma i ljudskih prava,³ najviši nacionalni sudovi primjere za razvoj vlastite jurisprudencije socijalnih prava trebali tražiti i izvan okvira nacionalnog ustavnoga poretka. Kao legitimacijska osnova takvu postupanju, uz doprinos uniformnosti prava (čija važnost postaje sve većom u kontekstu globalizacije i pojačane integracije nacionalnih ekonomija), navodi se cilj pronalaska i primjene „najbolje[g] i najpravednije[g] pravno[g] pravil[a]“ s obzirom na to da „[s]vi imaju isti cilj, ali neki su do toga cilja došli prije i uvjerljivije od drugih“.⁴ Pritom se nipošto ne smije podleći obmanama pravnog pozitivizma i pokušati iznaći panaceju, koja bi se gotovo mehanički transplantirala iz stranog u unutrašnji pravni poredak. Poredbeno ustavno pravo nužno podrazumijeva interdisciplinarni pristup, koji zahtijeva stalnu svijest o tome da se pitanja u središtu njegova interesa „ne mogu rješavati isključivo pravnom argumentacijom kao da ustavno pravo nastaje, živi i prestaje u akademskom vakuumu“.⁵ Tako je upravo kulturna i društvena tradicija egalitarizma pridonijela širenju socijalnih prava u novom

¹ Bačić, A., Trendovi i varijeteti konstitucionalizma s početka 21. stoljeća (hrvatske refleksije 1990.–2020.), u: Bačić, A. (ur.), *Ustavne promjene i političke nagodbe: Republika Hrvatska između ustavne demokracije i populizma*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2021, str. 43.

² Arnold, R., Reflections on the Universality of Human Rights, u: Arnold, R. (ur.), *The Universalism of Human Rights*, Springer, Dordrecht, 2013, str. 2.

³ Jackson, V. C., Constitutional Dialogue and Human Dignity: States and Transnational Constitutional Discourse, *Montana Law Review*, vol. 65, 2004, str. 15.

⁴ Bačić, A., Ustavne promjene kao refleksi migracije ustavnih ideja i mogućnosti utjecaja na konstitucionalizam, identitet i različitost Republike Hrvatske, *Adrias*, br. 17, 2010, str. 194.

⁵ Miloš, M., Brajković, L., Vrijednost podučavanja usporednoga ustavnog prava za razvoj kompetencija suvremenih pravnikâ, u: Belanić, L., Dobrić Jambrović, D. (ur.), *Zbornik koautorskih radova nastavnika i studenata sa znanstvene konferencije „Unaprjeđenje kvalitete studiranja na pravnim fakultetima u Hrvatskoj“*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2021, str. 241.

slovačkom Ustavu nakon raspada Čehoslovačke,⁶ unatoč sugestijama stranih stručnjaka tvorcima istočnoeuropskih postsocijalističkih ustava da će unošenje takvih jamstava narušiti perspektive ostvarenja klasičnih liberalnih prava i uspostave tržišne ekonomije kao maksime novih poredaka.⁷

Društveni uvjeti i kulturna ostavština često se opiru stranim utjecajima, dovode do prilagodbe posuđenih rješenja te mogu igrati ključnu ulogu u (ne)uspjehu ustavne posudbe (engl. *constitutional borrowing*).⁸ Tako bivša sutkinja američkog Vrhovnog suda Ruth Bader Ginsburg s pravom upozorava da stranim pravnim izvorima valja pristupati s oprezom u odnosu na razlike između dvaju poredaka te sa sviješću o često nepotpunom poznavanju povijesnih, društveno-političkih i institucionalnih posebnosti u njihovoj pozadini. Ipak, „svijest o vlastitim ograničenjima ne treba nas odvratiti od učenja iz iskustva i mudrosti koje bi strani izvori mogli donijeti“.⁹ Pritom valja biti oprezan u zaključku kako su kulturne i društvene odrednice isključivo razlikovne točke različitih pravnih poredaka. Donald P. Kommers primjećuje kako specifičnosti (ustavno)sudske interpretacije više ovise o tradiciji i vrijednostima nego o samom tekstualnom izričaju ustavnih odredbi te upravo dijeljena predanost političkoj demokraciji, ustavnoj vladavini i ljudskim pravima čini različite pravne poretke pogodnima za izučavanje poredbenoga ustavnog prava.¹⁰ Tako se kroz uključivanje sudova različitih država u otvoreni dijalog „izražava uvjerenje da različiti ustavni sistemi dijele jednu 'esencijalnu ustavnu jezgru' (...) koja se derivira iz 'zajedničkih ustavnih korijena'“.¹¹

Najpogodnijim načinom primjene stranih rješenja u unutrašnjem poretku ističe se tzv. model angažiranja (engl. *engagement model*), pri kojem (ustavni) sudovi strane i međunarodne izvore ne uzimaju kao obvezujuća, bezrezervna i gotova rješenja unutrašnjih pitanja, ali ih *a priori* ne odbacuju shvaćajući da ona „nude način na koji se testira razumijevanje vlastite tradicije i mogućnosti da se te tradicije istražuju u refleksiji drugih“.¹² Ukorijenjenost ljudskih prava u ustavnome tekstu i normativnom konceptu vladavine prava pred suvremenog suca postavlja zahtjev za tumačenjem koje smjera punom ostvarenju pisane norme, tj. sudac preuzima funkciju upotpunjavanja zaštite ljudskih prava kroz interpretaciju,¹³ pri čemu od ključne pomoći može biti upravo strano pravno iskustvo. Iako Sanja Barić ističe kako je hrvatski Ustavni sud „[n]a načelnoj razini

⁶ Osiatynski, W., Paradoxes of Constitutional Borrowing, *International Journal of Constitutional Law*, vol. 1, br. 2, 2003, str. 262.

⁷ Sunstein, C. R., Against Positive Rights Feature, *East European Constitutional Review*, vol. 2, 1993, str. 35–36.

⁸ Osiatynski, *op. cit.* u bilj. 6, str. 261–262.

⁹ Bader Ginsburg, R., Foreword to the Third Edition, u: Kommers, D. P., Miller, R. A., *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany: Third Edition, Revised and Expanded*, Duke University Press, Durham; London, 2012, str. xii.

¹⁰ Kommers, D. P., The Value of Comparative Constitutional Law, *The John Marshall Journal of Practice and Procedure*, vol. 9, 1976, str. 689–690.

¹¹ Bačić, A., Bačić, P., Normativne mogućnosti sudbenoga dijaloga kao karakteristike transnacionalnog konstitucionalizma, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, vol. 51, br. 2, 2014, str. 331.

¹² Bačić, *op. cit.* u bilj. 4, str. 213.

¹³ Arnold, *op. cit.* u bilj. 2, str. 11–12.

(...) zaslužan za trajni proces učenja, tj. oplemenjivanja vlastitih shvaćanja odgovarajućim preuzimanjima najboljih ustavnih tradicija i ustavnopravnih shvaćanja iz komparativne i/ili europske prakse¹⁴, valja upozoriti na potrebu za dubljim prepoznavanjem i (potencijalno) uvažavanjem poredbenih iskustava u domaćoj judikaturi, osobito u kontekstu razvoja nacionalne jurisprudencije socijalnih prava, kako se pozivanje na strane izvore ne bi pretvorilo u smokvin list usmjeren legitimiranju političkih odluka. Naime, kako je istaknuto u ranijim istraživanjima, Ustavni sud Republike Hrvatske razvio je „impozantan niz doktrinarnih razmatranja o prirodi socijalne države i socijalnih prava“,¹⁵ ali istovremeno ustavni koncept socijalne države nastoji izdvojiti „u iznimno stvorenje, poprilično agnostički nastrojeno prema izborima zakonodavca“,¹⁶ uslijed čega se stječe dojam njegove pasivnosti prema političkim granama vlasti, koja ne proizlazi iz doktrinarne suzdržanosti u pogledu uređenja socijalne materije, već iz podilaženja volji zakonodavca.¹⁷

U kontekstu razmatranja uloge hrvatskog ustavnog sudišta pri zaštiti ljudskih prava (osobito socijalnih i ekonomskih) promatranje i kontinuirano učenje iz prakse njemačkog Saveznog ustavnog suda nameće se kao prirodno rješenje. Naime, kako ističe Smiljko Sokol, jedan od autora izvornog ustavnoga teksta iz 1990. godine, „[p]isci hrvatskog [U]stava prihvatili su, i načelno i kad je riječ o njegovim ovlastima, model ustavnog suda kako je on oblikovan njemačkim [U]stavom, smatrajući ga najpotpunijim i najdjelotvornijim oblikom zaštite načela ustavnosti i zakonitosti, napose zaštite ljudskih prava, a time i važnim jamcem Ustavom uspostavljenog sustava vladavine prava“.¹⁸ Doista, hrvatski ustavni poredak ima puno toga zajedničkoga te dijeli najbližnje tradicije s onim uspostavljenim njemačkim Temeljnim zakonom. O tome svjedoči činjenica da su u obama porecima principi demokratske i socijalne države postulirani u zajedničkoj odredbi (čl. 1. st. 1. hrvatskoga Ustava i čl. 20. st. 1. njemačkog Temeljnog zakona) i tako združeni zamrznuti u vječnosti kao temeljne, strukturalne i nepromjenjive odrednice identiteta ustavne države.¹⁹ Dodatno, hrvatski Ustavni sud u svojoj se praksi (i u odnosu na materiju socijalne države) nije oklijevao koristiti judikaturom Saveznog ustavnog suda (npr. u predmetima o tzv. kriznom porezu i *Lex Agrokoru*, vidi *infra*). Ipak, način na koji je to činio više upućuje na prikrivanje nepopularnih odluka, motiviranih samonametnutom potrebom podilaženja volji političkih grana vlasti, nego na inspiriranje shvaćanjima starijeg njemačkog brata.

¹⁴ Barić, S., O Ustavu, rode, da ti pojem: neizvjesnost evolucije ustavne vladavine nakon navršenja 30 godina Ustava RH, *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske*, vol. 12, br. 1, 2021, str. 6.

¹⁵ Kuzelj, V., Cindori, S., Horvat Vuković, A., Apoteoza socijalne države: imperativni zahtjev ostvarenja socijalne pravde u Republici Hrvatskoj, *Pravni vjesnik*, vol. 37, br. 3–4, 2021, str. 74.

¹⁶ Miloš, M., Kuzelj, V., Ostvarenje i zaštita ustavnog ideala porezne pravednosti u svjetlu zahtjeva socijalne države, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, vol. 58, br. 4, 2021, str. 1119.

¹⁷ Kuzelj, Cindori, Horvat Vuković, *op. cit.* u bilj. 15, str. 75; Miloš, Kuzelj, *op. cit.* u bilj. 16, str. 1120.

¹⁸ Sokol, S., Hrvatska kao demokratska ustavna država, *Politička misao*, vol. 35, br. 3, 1998, str. 113.

¹⁹ Kuzelj, V., Horvat Vuković, A., Apoteoza socijalne države: ustavno-identitetska ukorijenjenost socijalne pravde u Republici Hrvatskoj, *Politička misao*, vol. 59, br. 1, 2022, str. 82.

2. POREDBENO USTAVNO ISKUSTVO KAO IZVOR INSPIRACIJA U RAZVOJU NACIONALNE JURISPRUDENCIJE SOCIJALNIH PRAVA

Prvo desetljeće djelovanja Ustavnog suda u neovisnoj Republici Hrvatskoj obilježeno je, ističe Jasna Omejec, upadljivom sličnošću njegovih odluka s onima redovitih sudova te on u tom razdoblju nije stremio detaljnoj interpretaciji i operacionalizaciji temeljnih jamstava, poput najviših vrednota ustavnoga poretka (iako ih je u odlukama često navodio), a kao paradigmatički primjer ističe se upravo odluka u predmetu povezanom sa socijalnom materijom.²⁰ U tom je predmetu, između ostaloga, isticano da primjena ocjenjivanog Zakona o plaćama službenika i namještenika u javnim službama²¹ onemogućava rast plaća, koje su smatrane nedostatnim za vođenje slobodnoga i dostojnoga života, te je time povrijeđeno ustavno pravo zaposlenih na zaradu dostatnu za osiguranje dostojnoga života sebi i svojoj obitelji.²² Ustavni sud nije nalazio potrebnim ulaziti u interpretaciju navedene odredbe niti argumentirati razloge odbijanja supstancijalnog razmatranja prijedloga, nego se zadovoljio konstatacijom kako se „predlagateljima (...) obračunava plaća prema Zakonu koji vrijedi jednako za sve službenike i namještenike u javnim službama prema osporenoj odredbi“.²³

Dvanaest godina poslije Ustavni se sud imao prilike baviti sličnim predmetom, s jedinom razlikom „u tome što se prigovor o nedostatnom iznosu sredstava za slobodan i dostojan život odnosio na mirovine, a ne na plaće“.²⁴ U tom je predmetu, uz nedvojbeno važan doprinos izvođenju „ustavn[e] obvez[e] ustrojavanja posebnog nacionalnog sustava socijalne sigurnosti i socijalnog osiguranja unutar kojega će se navedena prava ostvarivati“ iz čl. 56. st. 1. Ustava,²⁵ izveo začudan zaključak u odnosu na pitanje postavlja li Ustav najniži prag (neovisno o zakonski definiranoj najnižoj mirovini) iznosa mirovinskih primanja, ispod kojeg bi bilo moguće govoriti o povredi ljudskih prava. U odnosu na navedeno, polazeći od prakse Europskog suda za ljudska prava, zaključuje da odnos „iznosa konkretne mirovine na ljudska prava njezina korisnika uvijek ovisi o osobitim okolnostima svakog pojedinačnog slučaja“ te kako „ta ocjena nije podobna za generalizaciju“.²⁶ Ovdje valja istaknuti nekoliko problematičnih točaka takva rezoniranja. Ustavni je sud detaljnije razmotrio dva predmeta iz prakse Europskog suda za ljudska prava, redom kako ih je razmatrao: *Antonina Dmitriyevna Budina protiv Rusije* iz 2009. godine te *Kutepov i Anikevko protiv Rusije* iz 2005. godine. U prvom navedenom predmetu Europski sud za ljudska prava potvrdio je da, u slučaju kad je osoba u potpunosti ovisna o materijalnoj potpori države te je, u situaciji znatnog siromaštva i

²⁰ Omejec, J., Odgovornost ustavnog sudstva za ustavne norme, u: Bačić, A. (ur.), *Ustavna demokracija i odgovornost*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2013, str. 77–79.

²¹ Zakon o plaćama službenika i namještenika u javnim službama, Narodne novine br. 74/1994.

²² Čl. 56. st. 1. Ustava Republike Hrvatske, Narodne novine br. 85/2010 – pročišćeni tekst, i 5/2014 – Odluka Ustavnog suda br. SuP-O-1/2014 od 14. siječnja 2014. (u odluci citirano kao čl. 55. st. 1. sukladno tada važećoj numeraciji).

²³ Rješenje br. U-I-60/1995 od 31. ožujka 1998.

²⁴ Omejec, *op. cit.* u bilj. 20, str. 84.

²⁵ Odluka i Rješenje br. U-I-988/1998 i dr. od 17. ožujka 2010., para 7.

²⁶ *Ibid.*, para 14.5.

oskudice, suočena s državnom indiferentnošću prema njezinim potrebama, takvo ponašanje potencijalno može potpasti pod definiciju zabrane nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja sukladno čl. 3. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda²⁷ (u nastavku: Europska konvencija). Unatoč tome zaključio je da podnositeljica nije uspjela dokazati da se nedostatak sredstava pretvorio u konkretnu patnju te da ne postoji indikacija kako je iznos mirovine i drugih socijalnih davanja koje prima nedostatan za zaštitu njezina fizičkog ili psihičkog zdravlja ili da je posljedica takva materijalnog stanja degradacija nespojiva s ljudskim dostojanstvom.²⁸ I u drugom je navedenom predmetu visina starosne mirovine podnositelja, u svjetlu čl. 3. Europske konvencije, razmatrana prema istim standardima, ali je pritom također istaknuta neprimjenjivost konvencijskog čl. 2. s obzirom na to da podnositelj nije suočen sa stvarnim i neposrednim rizikom za život ili svoj fizički integritet.²⁹

Temeljni je problem pri pozivanju na zaključke Europskoga suda za ljudska prava u pogledu njegovih nadležnosti. Naime on sudi prema standardima Europske konvencije, koji su, barem u pogledu socijalnih prava, znatno niži od onih koje zahtijeva hrvatski Ustav. Stoga pozivanje na potrebu utvrđivanja je li iznos mirovine toliko nizak da doseže standard nečovječnog i ponižavajućeg postupanja u svakom konkretnom slučaju predstavlja ustavnosudski manevar usmjeren prema izbjegavanju interpretiranja sadržaja socijalnih jamstava nacionalnoga Ustava. Već iz opće klauzule socijalne države i načela socijalne pravde proizlazi daleko viši minimalni standard koji zakonodavac mora osigurati građanima Republike Hrvatske. Ustavni sud u teoriji nije morao ići dalje od vlastite prakse, u kojoj je nekoliko mjeseci prije, ocjenjujući ustavnost kriznoga poreza,³⁰ istaknuo kako „temeljna socijalna prava uspostavljaju poštovanje i zadovoljenje 'početnog minimuma' potreba koje su povezane s uvažavanjem dostojanstva svake osobe, što uključuje i davanja koja prelaze egzistencijski minimum, ali su danas u socijalnom i kulturnom smislu sama po sebi razumljiva (...). Takav je minimum obvezujući za državnu vlast.“³¹ Iste godine kao promatrana odluka u materiji mirovinskog sustava donesena je epohalna presuda njemačkog Saveznog ustavnog suda u predmetu *Hartz IV*³² (o kojem će više riječi biti *infra*) te se rezoniranje dvaju ustavnih sudova o jamstvu minimuma sredstava potrebnih za vođenje dostojnoga života dijametralno razlikuje. Da se hrvatski Ustavni sud okrenuo prema globalno priznatoj jurisprudenciji svojeg njemačkog brata radije nego pobjegao u sigurnost nužno minimalističkog čitanja konvencijskih socijalnih jamstava, ne ulazeći u iznos najniže mirovine sukladno pozitivnom hrvatskom

²⁷ Vidi Zakon o potvrđivanju Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i Protokola br. 1, 4, 6, 7, i 11 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine – Međunarodni ugovori br. 18/1997.

²⁸ Odluka o dopuštenosti zahtjeva u predmetu *Antonina Dmitrijevna Budina protiv Rusije*, zahtjev br. 45603/05, od 18. lipnja 2009., str. 6–7.

²⁹ Presuda u predmetu *Kutepov i Anikejkenko protiv Rusije*, zahtjev br. 68029/01, od 29. listopada 2005., para 62.

³⁰ Zakon o posebnom porezu na plaće, mirovine i druge primitke, Narodne novine br. 94/2009, i Zakon o posebnom porezu na primitke od samostalne djelatnosti i ostale primitke, Narodne novine br. 119/2009.

³¹ Odluka i Rješenje br. U-IP-3820/2009 U-IP-3826/2009 i dr. od 17. studenoga 2009., para 13.1.

³² Presuda u predmetu *Hartz IV*, 1 BvL 1/09 i dr. od 9 veljače 2010.

zakonodavstvu ni kvantitativne procjene njezina minimalnog iznosa, otkrio bi dublji značaj temeljnog i vječnog ideala socijalne pravde u hrvatskome Ustavu. Stoga se nužno složiti s Jasnom Omejec kad ističe da „Ustavni sud prvo sam mora učiti i usvajati europsko i suvremeno komparativno ustavno pravo, odmah se služiti njime kad tumači neku odredbu hrvatskog Ustava i odmah, istodobno, pripremati i donositi važne odluke“.³³

Na ovom je mjestu potrebno istaknuti kako u hrvatskoj ustavnosudskoj praksi postoje predmeti u kojima je razmatrano strano pravno iskustvo. U tom smislu prvenstveno valja navesti spomenutu odluku o kriznome porezu, u kojoj je Ustavni sud u promatranju odnosa konstitucionalizacije socijalnih prava i demokracije te načela porezne jednakosti i pravednosti uputio na praksu njemačkog Saveznog ustavnog suda.³⁴ Drugi je važan primjer odluka u predmetu o ocjeni suglasnosti s ustavom *Lex Agrokor*,³⁵ gdje je u stručnom mišljenju Biljane Kostadinov izložena doktrina tzv. ekonomske neutralnosti ustava u praksi američkog Vrhovnog suda, njemačkog Saveznog ustavnog suda, francuskog Ustavnog vijeća i Suda Europske unije.³⁶ Utjecaj navedenog stručnog mišljenja važan je utoliko što je, razmotrivši refleksije navedene doktrine u poredbenoj perspektivi, Ustavni sud potvrdio tzv. relativnu gospodarsku neutralnost ustava, prema kojoj se njegova zadaća sastoji u ispitivanju „je li u okviru slobode izbora u odabiru zakonodavnog modela zakonodavac uskladio temeljnu slobodu oblikovanja ekonomske i socijalne politike, s jedne strane, sa zaštitom temeljnih prava i sloboda pojedinaca, s druge strane. Drugim riječima, zakoni koje donosi moraju biti u skladu s jamstvom socijalne države, ustavnim i temeljnim pravima, prije svega ustavnim jamstvom prava vlasništva te slobodom poduzetništva i udruživanja.“³⁷ Ključ razumijevanja navedenoga treba tražiti u riječi „relativna“ s obzirom na to da je u njoj sadržan pluralizam vrijednosti koje pomiruju potrebu omogućavanja zakonodavčeva izbora ekonomskih politika, ali je taj (naizgled neograničen) spektar zakonodavne diskrecije ograničen drugim (naizgled suprotstavljenim) ustavnim interesima, u prvom redu jamstvima proizišlim iz klauzule socijalne države (socijalna dimenzija) i poduzetničkom i tržišnom slobodom (ekonomska dimenzija). U tome je prvenstveno moguće prepoznati odbacivanje ideje neutralnosti noćobdijske države liberalnog kapitalizma,³⁸ ali i pretjerane državne intervencije, koja bi, u maniri socijalističkih poredaka, onemogućila razvoj slobodnog poduzetništva. Umjesto

³³ Omejec, *op. cit.* u bilj. 20, str. 88.

³⁴ Vidi Odluku i Rješenje br. U-IP-3820/2009 U-IP-3826/2009 i dr. od 17. studenoga 2009., paras 13.3. i 15.1. Nažalost, ti su (nedvojbeno vrijedni) primjeri iz njemačke prakse instrumentalizirani u svrhu opravdanja odluke Ustavnoga suda kojom je potvrdio ustavnost dvaju zakona stubokom suprotnih koncepciji socijalne države, idealu socijalne pravde i ustavnim aksiomima hrvatskog poreznog sustava. Detaljnu kritiku kriznoga poreza i odluke Ustavnoga suda vidi u Cindori, S., Kuzelj, V., Socijalni aspekt kriznoga poreza: fiskalni instrument ili devijacija poreznog sustava?, *Ekonomska misao i praksa*, vol. 27, br. 2, 2018, str. 490–498.

³⁵ Zakon o postupku izvanredne uprave u trgovačkim društvima od sistemskog značaja za Republiku Hrvatsku, Narodne novine br. 32/2017.

³⁶ Relevantne dijelove stručnog mišljenja vidi u Rješenju br. U-I-1694/2017 i dr. od 2. svibnja 2018., para 29.5.

³⁷ Rješenje br. U-I-1694/2017 i dr. od 2. svibnja 2018., para 29.6.

³⁸ Cindori, S., Kuzelj, V., *Exemplis discimus*: reafirmacija vrijednosti i redefinicija sadržaja socijalne države u novom stoljeću, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 40, br. 2, 2019, str. 835.

toga relativnu gospodarsku neutralnost hrvatskoga Ustava valja razumjeti kao potvrdu koncepta socijalnog tržišnog gospodarstva.

Iako navedeni primjeri prikazuju kako je poredbena ustavnosudska praksa našla put do hrvatskog Ustavnog suda, bilo kroz potrebu opravdanja kriznoga poreza bilo kroz stručno mišljenje profesorice ustavnog prava u predmetu *Lex Agrokor*, opravdano je uputiti na bogatstvo pravne interpretacije njemačkog Saveznog ustavnog suda kao pionira zaštite socijalnih prava.

3. OTKRIVANJE SOCIJALNE ORIJENTIRANOSTI NJEMAČKOG TEMELJNOG ZAKONA U JUDIKATURI SAVEZNOG USTAVNOG SUDA

Na početku valja upozoriti na razliku između socijalnog utemeljenja Temelnog zakona SR Njemačke iz 1949. godine³⁹ kroz konstitucionalizaciju opće klauzule socijalne države i sveobuhvatne (iako uvelike deklaratorne) predanosti širokom spektru socijalnih jamstava u Ustavu Weimarske Republike iz 1919. godine.⁴⁰ Socijalna politika Weimarske Republike predstavljala je odmak od rudimentarnih, paternalističkih i autoritarnih socijalnih mjera ranijeg razdoblja, zasnovanih na reformama kancelara Bismarcka s kraja 19. stoljeća (podjednako usmjerenih protiv ekonomskih liberala i rastućeg radničkog pokreta), te weimarski Ustav pripada među ustave predvodnike konstitucionalizacije socijalnih prava.⁴¹ Kako ističe Bačić, „Ustav Meksika (1917.) i Ustav Weimarske [R]epublike (1919.) stvaraju izričite ustavne temelje za socijalni intervencionizam“⁴² te su socijalne odredbe predstavljale „ustavnu osnovu širokom rasponu socijalnog zakonodavstva s kojim se [Weimarska, *op. a.*] Republika, ugrožena od samog početka, pomoću mjera socijalne politike mogla nositi s patnjama rata, inflacije i depresije“.⁴³ Iz tog je razloga, unatoč tome što je u uvjetima ekonomske, društvene i političke krize došlo do društvenoga sloma i propasti weimarskoga sustava,⁴⁴ potrebno imati na umu njegov povijesni značaj u vezi s pripuštanjem socijalnih prava (iz isključivo političke) u ustavnopravnu arenu. Unatoč tome, kako navodi Jeff King, „sva ta ustavna te čak i gotovo

³⁹ Temeljni zakon SR Njemačke iz 1949. (s kasnijim amandmanima), https://constituteproject.org/constitution/German_Federal_Republic_2014?lang=en [pristup: 24. svibnja 2022.].

⁴⁰ Ustav Weimarske Republike iz 1919., https://constituteproject.org/constitution/Germany_Prussia_1919?lang=en [pristup: 26. srpnja 2022.].

⁴¹ Leisering, L., The Welfare State in Postwar Germany, u: Vivekanandan, B., Kurian, N. (ur.), *Welfare States and the Future*, Palgrave Macmillan, New York, 2005, str. 114. Proboj socijalnih ideja u weimarski Ustav ne čudi s obzirom na ključan utjecaj socijaldemokratske stranke (SPD) i njezina vođe Friedricha Eberta u ustavotvornome procesu te „[U]stav nije jednostavno pobrojao prava u apstraktnom obliku – on je također dao konkretne institucionalne specifikacije za pojedine socijalne politike“. King, J., Social Rights, Constitutionalism, and the German Social State Principle, *e-Pública*, vol. 1, br. 3, 2014, str. 25.

⁴² Bačić, A., Prava izgubljena u tranziciji, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, vol. 42, br. 1–2, 2005, str. 4.

⁴³ Stolleis, M., *Origins of the German Welfare State: Social Policy in Germany to 1945*, Springer, Heidelberg – New York – Dordrecht – London, 2013, str. 99.

⁴⁴ Leisering, *op. cit.* u bilj. 41, str. 115.

sva zakonska socijalna prava nisu bila ostvariva pred sudovima“, a takvo je viđenje prevladavalo „sve dok ga nova Savezna Republika Njemačka nije napustila nakon rata“.45

S druge strane Temeljni zakon SR Njemačke valja razumjeti kao ponajprije reaktivan Ustav, izgrađen na temeljima „nefunkcionalne, slabe i bespomoćne demokracije te okrutnog despotizma“,46 koji, izvodeći pouke iz povijesnih iskustava urušavanja weimarskoga sustava i strahota nacionalsocijalizma, uzdiže temeljna prava na pijedestal vrijednosti u arhitekturi novog njemačkoga poretka.47 Iako su njegovi tvorci i sami svjedočili užasima fašističke vladavine, odlučni u namjeri da novi Ustav utemelje kao konačno razilaženje s nedemokratskom prošlošću, odbacili su ideju eksplicitnog navođenja nacionalsocijalističke prošlosti, koje bi toj ideologiji dalo više važnosti nego što zaslužuje, te je primarni fokus bio na odbacivanju prošlosti i izbjegavanju rastućeg utjecaja staljinističke ideologije, zbog čega je u središte interesa stavljena potreba uspostave tzv. borbene demokracije48 (engl. *militant democracy*), sposobne za odlučno suprotstavljanje (unutrašnjim i vanjskim) nedemokratskim stremljenjima, a unošenje ustavnih jamstava temeljnih prava bilo je instrumentalno u postizanju tog cilja.49 Kako navodi Josef Isensee, „[m]oguća je temeljna odluka bila zadana bez alternative: odluka za slobodarsku zapadnu demokraciju“,50 a odredbama o nepromjenjivosti fundacijskih odrednica ustavnoga poretka,51 poput nepovredivosti ljudskog dostojanstva52 i klauzule socijalne države,53 njemački je ustavotvorac nastojao „jamstvom ustavne vječnosti spriječiti dekompenzaciju Ustava i razaranje ustavnog poretka prema modelu propasti Weimarske Republike 1933.“ godine.54

Pritom, za razliku od Ustava Weimarske Republike, tvorci Temelnog zakona nisu imali na umu poustavljenje prava na socijalna davanja potrebna za ostvarenje ljudskog dostojanstva, zbog čega sudsku invenciju prava na osiguranje tzv. egzistencijalnog

45 King, *op. cit.* u bilj. 41, str. 26.

46 Graf Kielmansegg, P., *West Germany's Constitution – Response to the Past or Design for the Future?*, *The World Today*, vol. 45, br. 10, 1989, str. 176.

47 Vorländer, H., *Ustav kao simbol i instrument*, *Politička misao*, vol. 38, br. 4, 2001, str. 55.

48 Karl Loewenstein još 1937. godine upozorava da, ako se fašistički (a u suvremenom kontekstu svaki supstancijalno protudemokratski ili neliberalni) pokret shvaća kao tehnika zadobivanja i održanja vlasti, tada i demokracija mora iznaći odgovor koji „služi isključivo svrsi vlasti. Demokracija mora postati militantna.“ Loewenstein, K., *Militant Democracy and Fundamental Rights I*, *The American Political Science Review*, vol. 31, br. 3, 1937, str. 422–423. U tom smislu navodi kako „[r]ealistično, obrana demokracije može biti projicirana jedino na političkim i zakonodavnim linijama“, pri čemu prva smjera uspostavi jedinstva demokratski orijentiranih političkih aktera nasuprot neprijateljima demokracije, dok se potonja ogleda u usvajanju zakonskih rješenja usmjerenih protiv mogućnosti zloupotrebe demokratskih mehanizama fašističkim (nedemokratskim) metodama. *Ibid.*, str. 428–429.

49 Spevack, E., *American Pressures on the German Constitutional Tradition: Basic Rights in the West German Constitution of 1949*, *International Journal of Politics, Culture and Society*, vol. 10, br. 3, 1997, str. 418–420.

50 Isensee, J., *Ustav kao domovina. O njemačkome potiskivanju države*, *Politička misao*, vol. 38, br. 2, 2001, str. 140.

51 Čl. 79. st. 3. Temelnog zakona.

52 Čl. 1. st. 1. Temelnog zakona.

53 Čl. 20. st. 1. Temelnog zakona.

54 Kostadinov, B., *O Ustavu Savezne Republike Njemačke*, *Informator*, vol. 59, br. 5964, 2011, <https://informator.hr/strucni-clanci/o-ustavu-savezne-republike-njemacke> [pristup: 24. svibnja 2022.].

(supstancijalnog) minimuma nije moguće razumjeti primjenom originalističkog tumačenja.⁵⁵ Štoviše, autori Temelnog zakona odbacili su mogućnost konstitucionalizacije pojedinačnih socijalnih prava te su umjesto toga „proglasili socijalnu pravdu kao politički cilj kroz implementaciju ustavnog načela socijalne države blagostanja“, dok su njegovu konkretizaciju i operacionalizaciju prepustili zakonodavcu.⁵⁶ Posljedica je takva ustavnog izbora, utemeljenog na samoograničenju i pravnoj umjerenosti, to da tekst Temelnog zakona „jamči klasična liberalna temeljna prava, a ne socijalna“.⁵⁷ Unatoč tome što ustavni tekst ispušta pojedinačna socijalna prava, ona su protkana kroz biće njemačkoga Ustava (kao dio objektivnog poretka vrijednosti koji emanira iz Temelnog zakona⁵⁸) te otkrivena u judikaturi Saveznog ustavnog suda. Upravo se u inovativnom tumačenju ustavnih jamstava te agresivnoj obrani ljudskih prava iskazuje ispravnost tvrdnje kako je u instituciji Saveznog ustavnog suda utjelovljena ideja supremacije i suvereniteta Ustava te je njegova judikatura Temeljni zakon učinila „vrhovnim pravom zemlje“.⁵⁹

Njemački savezni Ustav kroz koncept socijalne države i fundamentalnu predanost nepovredivosti ljudskog dostojanstva utemeljuje sveobuhvatno načelo socijalne pravde, koje nadilazi ideju osiguranja golog preživljavanja i usmjerava se na mogućnost ostvarenja stvarne društvene participacije građana, što je, više od klasičnih atributa države utemeljenih na prisili (poput policijskih ovlasti, kaznenog i protuterorističkog zakonodavstva), zajamčilo dugotrajan unutrašnji mir u SR Njemačkoj. Temelj njemačkog pristupa konceptu socijalne države proizlazi iz najdubljeg uvjerenja kako „nitko ne bi trebao hodati tako pognut da se (...) ne bi mogao uzdići ispod tereta sudbine i kročiti kroz život kao uspravan građanin. Demokracija bez uspravnih građana nije demokracija; stoga demokracija treba socijalnu državu.“⁶⁰ Duboku ukorijenjenost koncepta socijalne države kao dijela ustavnopravne tradicije danas ne poriču ni zagovaratelji neoliberalnih ideja ili demokršćani predani socijalnom nauku katolicizma te „[a]ko je bilo ikakve sumnje o toj važnoj komponenti njemačkoga konstitucionalizma, Savezni ustavni sud to je razriješio u recentnim predmetima *Lisbon Treaty* [Lissabon, *op. a.*] i *Hartz IV*“.⁶¹

U odluci *Lissabon* potvrđuje kako u poretku uspostavljenom Temeljnim zakonom strukturalni državni principi (poput, *inter alia*, koncepta socijalne države) i sadržaj osnovnih ljudskih prava neizostavnih za ostvarenje ljudskoga dostojanstva nisu podložni promjeni (barem u redovitom procesu ustavnih izmjena) zbog svojeg fundamentalnog

⁵⁵ Bittner, C., Casenote – Human Dignity as a Matter of Legislative Consistency in an Ideal World: The Fundamental Right to Guarantee a Subsistence Minimum in the German Federal Constitutional Court's Judgment of 9 February 2010, *German Law Journal*, vol. 12, br. 11, 2011, str. 1941.

⁵⁶ Enders, C., Social and Economic Rights in the German Basic Law? An Analysis with Respect to Jurisprudence of the Federal Constitutional Court, *Constitutional Review*, vol. 6, br. 2, 2020, str. 201–202.

⁵⁷ Isensee, *op. cit.* u bilj. 50, str. 140–141.

⁵⁸ Vidi presudu u predmetu *Lüth*, 1 BvR 400/51 od 15. siječnja 1958.

⁵⁹ Graf Kielmansegg, *op. cit.* u bilj. 46, str. 176–177.

⁶⁰ Bommarius, C., Lecture – Germany's Sozialstaat Principle and the Founding Period, *German Law Journal*, vol. 12, br. 11, 2011, str. 1885.

⁶¹ Kommers, D. P., Miller, R. A., *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany: Third Edition, Revised and Expanded*, Duke University Press, Durham – London, 2012, str. 50.

značaja.⁶² Iz takva ukorjenjivanja socijalne države kao osnove njemačkoga poretka, što potvrđuje njezina pripadnost ustavnoj klauzuli vječnosti,⁶³ proizlazi opravdanost zaključka kako ustavna država i socijalna država čine jedinstvo unutar Temelnoga zakona te da koncept socijalne države postavlja socijalnu pravdu na iste temelje s klasičnim građanskim pravima.⁶⁴ Pritom Savezni ustavni sud odlazi i dalje te zaključuje da sudjelovanje SR Njemačke u procesu europske integracije ovisi i o predanosti socijalnim načelima te „Temeljni zakon ne samo što obrambeno čuva socijalne zadaće za njemačku državnu zajednicu protiv supranacionalnih zahtjeva već smjera [i, *op. a.*] obvezivanju europskih javnih vlasti socijalnom odgovornošću u okviru spektra prenesenih ovlasti“.⁶⁵ Iz navedenoga nedvojbeno proizlazi kako je, unatoč averziji prema neuspjehu weimarskoga poretka i užasima nacionalsocijalizma, njemački Ustav izvor najviših aspiracija usmjerenih omogućavanju punog razvoja ljudske osobe te samo zajedničko sagledavanje njegovih averzivnih i aspiracijskih elemenata⁶⁶ omogućuje razumijevanje ustavotvornoga procesa poslijeratne Njemačke, koji, zahvaljujući inovativnom čitanju Ustava i agresivnoj obrani temeljnih prava u judikaturi Saveznog ustavnog suda, traje do danas.

U predmetu *Hartz IV* (o kojem više *infra*) ističe se kako temeljno pravo na osiguranje egzistencijalnog minimuma u skladu s ljudskim dostojanstvom proizlazi iz fundamentalnog načela nepovredivosti dostojanstva ljudske osobe, povezanog s konceptom socijalne države, te poprima autonoman karakter, a tako konstruiran zahtjev za poštovanjem ljudskog dostojanstva ima apsolutan učinak. Time jamstvo čovjekova dostojanstva nadilazi negativni zahtjev usmjeren sprječavanju neovlaštenog državnog zadiranja u privatnu sferu te konstituira pozitivnu obvezu države na proaktivnu (materijalnu) zaštitu ljudskog dostojanstva. Iz toga se izvodi zahtjev za osiguranjem minimuma potreba egzistencijalno ugroženim osobama, što obuhvaća jamstvo osiguranja fizičkih potreba te onih esencijalnih za ostvarenje međuljudskih odnosa i minimuma sudjelovanja u sociokulturnom i političkom životu zajednice.⁶⁷ Stoga otkrivanje socijalne dimenzije ljudskog dostojanstva treba tražiti u judikaturi Saveznog ustavnog suda, koji je prepoznao pravo na egzistencijalni minimum kao izraz ustavnog jamstva ljudskog dostojanstva „unatoč tome što je ono odbačeno od strane ustavotvorne skupštine“.⁶⁸ Upravo se u ustavnosudskoj potvrdi ustavnog socijalnog prava na osiguranje početnog

⁶² Presuda u predmetu *Lissabon*, 2 BvE 2/08 i dr. od 30 lipnja 2009., para 217.

⁶³ Čl. 79. st. 3. Temelnog zakona.

⁶⁴ Kommers, Miller, *op. cit.* u bilj. 61, str. 622.

⁶⁵ Presuda u predmetu *Lissabon*, 2 BvE 2/08 i dr. od 30 lipnja 2009., para 258.

⁶⁶ O karakteristikama tzv. aspiracijskog (engl. *aspirational*) i averzivnog (engl. *aversive*) konstitucionalizma vidi Scheppele, K. L., Aspirational and aversive constitutionalism: The case for studying cross-constitutional influence through negative models, *International Journal of Constitutional Law*, vol. 1, br. 2, 2003, str. 299–300.

⁶⁷ Presuda u predmetu *Hartz IV* 1 BvL 1/09 i dr. od 9 veljače 2010., paras 133.–135.

⁶⁸ Enders, *op. cit.* u bilj. 56, str. 202.

minimuma potreba za vođenje dostojnoga života otkriva viđenje poslijeratnog njemačkog konstitucionalizma „da je osobno blagostanje pitanje države i društvene odgovornosti“.⁶⁹

Stoga svako razmatranje njemačkoga ustavnopravnoga poretka neizbježno mora započeti isticanjem ljudskog dostojanstva kao temeljne vrednote protkane kroz sve pore moderne njemačke države. Sveprisutni duh čovjekova dostojanstva u Temeljnem zakonu ponajbolje opisuje Christoph Enders: „[p]oput moćnog stabla, duboko ukorijenjenog u tradiciji čovječnosti, privrženost ljudskom dostojanstvu uzdiže se iznad krajolika njemačkog ustavnog prava – stabla koje štiti od vjetra i vremena, koje pruža ugodnu sjenu i iznad svega daje mnogo voća, od kojeg ljudi žive iz dana u dan“.⁷⁰ Konceptija nepovredivosti ljudskoga dostojanstva kao emanacija osobne slobode u njemačkom kontekstu nije umjetno izdvojena u zasebnu individualističku sferu kao isključivi zahtjev državnog apstiniranja od nedopuštenog ulaženja u privatnu sferu pojedinca. Dostojanstvo služi afirmaciji osobne autonomije, koja zahtijeva i aktivno državno angažiranje u cilju osiguravanja materijalnih preduvjeta za samoodređenje svakog čovjeka te „[u]mjesto da okupiraju zasebne dimenzije (...) prava na slobodu, jednakost i socioekonomsko blagostanje integrirane su vrijednosti u Njemačkoj, gdje su povezane inherentnim dostojanstvom osobe“.⁷¹

Pritom svaki učenik i izučavatelj ljudskih prava, u pokušaju otkrivanja individualističkih i komunitarnih odrednica ljudskog dostojanstva, treba poći od njemačke predanosti konceptiji socijalnog tržišnog gospodarstva, zasnovanog na vjerovanju u mogućnost pomirenja „slobodnog tržišta i socijalno savjesne države (...) utemeljenih na načelima osobne slobode i socijalne odgovornosti“.⁷² U navedenom se ponajbolje ogleda njemački tzv. mješoviti model konstitucionalizma, čija posebnost „leži prije svega u konstitucionalizaciji principa socijalne države“, te Temeljni zakon „konstitucionalizira ideju osobnosti koja je koliko personalistička toliko i komunalna“.⁷³ U tome se ponajbolje ogleda personalističko shvaćanje osobe u teoriji Güntera Düriga: za razliku od individualizma, koji „kao plod liberalne teorije, čovjeka automatizira i otkida od društva, personalizam osobu drži vezanu za društvene skupine te predstavlja stadij između individualizma i kolektivism“, iz čega je moguće zaključiti da „[t]ako shvaćen pojam osobe sadržajno odgovara pojmu građanina u socijalnoj državi“.⁷⁴ U kontekstu takva međusobnog presijecanja individualnoga i društvenoga valja razmatrati značaj ustavnog koncepta socijalne države.⁷⁵ On u njemačkom Ustavu znači istovremeno odbacivanje

⁶⁹ Schwebel, C., Welfare Rights in Canadian and German Constitutional Law, *German Law Journal*, vol. 12, br. 11, 2011, str. 1931.

⁷⁰ Enders, C., The Right to have Rights: The Concept of Human Dignity in German Basic Law, *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*, vol. 2, br. 1, 2010, str. 2.

⁷¹ Schwebel, *op. cit.* u bilj. 69, str. 1901.

⁷² Kommers, Miller, *op. cit.* u bilj. 61, str. 622.

⁷³ Bačić, *op. cit.* u bilj. 1, str. 31.

⁷⁴ Kuzelj, V., Apologija socijalne države nasuprot institucionalizaciji nejednakosti u neoliberalnom poretku, *Paragraf*, vol. 3, br. 1, 2019, str. 65–66.

⁷⁵ Čl. 20. st. 1. Temeljnog zakona.

neograničenoga tržišta i ideje marksističke preraspodjele⁷⁶ te u međugri s koncepcijom temeljnih prava i shvaćanjem nepovredivosti ljudskog dostojanstva fundamentalno „oblikuje pravnu, političku i druge društvene sfere“.⁷⁷

Na ovom je mjestu potrebno upozoriti na tri relativno mlade odluke koje ponajbolje prikazuju *neksus* temeljnog jamstva ljudskog dostojanstva i principa socijalne države u njemačkom ustavnom pravu. Prva je od njih *supra* spomenuta odluka u predmetu *Hartz IV* iz 2010. godine, u kojoj Savezni ustavni sud združenim čitanjem jamstva nepovredivosti ljudskog dostojanstva kao vrhovne vrednote te klauzule socijalne države konstruira individualno ustavno pravo na osiguranje tzv. egzistencijalnog (supstancijalnog) minimuma, nužnog za ostvarenje života dostojnog čovjeka. Druga je odluka u predmetu *Asylum Seekers* iz 2012. godine,⁷⁸ gdje utvrđuje da tako definirano ustavno pravo na osiguranje egzistencijalnog minimuma nije nužno vezano uz (njemačko) državljanstvo tražitelja socijalne pomoći. Naposljetku, u recentnom predmetu *Welfare Sanctions* iz 2019. godine⁷⁹ potvrđuje da, iako je zakonodavcu dopušteno prijetnjom uskrate (dijela) socijalnih davanja nastojati motivirati korisnike na participaciju u prevladavanju vlastitih nedaća (ponajprije kroz sudjelovanje u traženju zaposlenja), zakonska redukcija socijalnih prava ne smije biti pretjerana. Pritom zakonske mjere usmjerene sankcioniranju korisnika socijalnih davanja podliježu posebno strogom testu proporcionalnosti. Odluke u navedenim predmetima potrebno je detaljnije promotriti s obzirom na to da je u njima ponajbolje oslikan odnos ljudskog dostojanstva i obveze države na osiguranje materijalnih preduvjeta za ostvarenje autonomije ljudske osobe.

3.1. Jamstvo egzistencijalnog minimuma kao nužni uvjet ostvarenja ljudskog dostojanstva

Sukladno *supra* naznačenom, Savezni ustavni sud u predmetu *Hartz IV* iz nepovredivosti čovjekova dostojanstva⁸⁰ kao najviše vrednote njemačkoga poretka te klauzule socijalne države⁸¹ izvodi ustavno pravo na osiguranje egzistencijalnog minimuma za vođenje dostojnoga života te, s obzirom na to da tako konstruiranom pravu nedostaje definiran sadržaj, Temeljni zakon njegovu konkretizaciju prepušta zakonodavcu,⁸² koji ga mora pretočiti u zakonski tekst, pri čemu mu pripada široka margina diskrecije.⁸³ Pritom je važno upozoriti na odnos osiguranja minimuma potreba i temeljnog načela ljudskog dostojanstva jer, kako ističe Stefanie Egidy, njime se siromašnoj osobi ne dodjeljuje dostojanstvo, već se uklanja njegova povreda kroz omogućavanje materijalnih uvjeta za

⁷⁶ Heinig, H. M., The Political and the Basic Law's Sozialstaat Principle— Perspectives from Constitutional Law and Theory, *German Law Journal*, vol. 12, br. 11, 2011, str. 1893.

⁷⁷ *Ibid.*, str. 1895.

⁷⁸ Presuda u predmetu *Asylum Seekers*, 1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11 od 18. srpnja 2012.

⁷⁹ Presuda u predmetu *Welfare Sanctions*, 1 BvL 7/16 od 5. studenoga 2019.

⁸⁰ Čl. 1. st. 1. Temeljnog zakona.

⁸¹ Čl. 20. st. 1. Temeljnog zakona.

⁸² Presuda u predmetu *Hartz IV*, 1 BvL 1/09 i dr. od 9 veljače 2010., para 133.

⁸³ *Ibid.*, para 136.

autonomiju, samoodređenje i vođenje dostojnoga života.⁸⁴ Upravo značaj egzistencijalnog minimuma za vođenje dostojnoga života i razvoj pojedinca zahtijeva mogućnost njegove (ustavno)sudske zaštite od državnih propusta i povreda te Savezni ustavni sud ističe da je zakonski konkretizirano individualno pravo na osiguranje supstancijalnog minimuma podložno nadzoru ustavnosti, koji se ne zadržava tek na (pr)ocjeni razumnosti zakonske mjere kojom je određen. Naime to pravo „mora biti tako oblikovano da uvijek pokriva sve potrebe nužne za egzistenciju svakog pojedinog nositelja temeljnoga prava“, pri čemu će neuspjeh zakonodavca u određivanju odgovarajućeg minimuma potreba učiniti takve zakonske odredbe neustavnima.⁸⁵

Pritom je pristup Saveznog ustavnog suda specifičan ne samo po tome što definira egzistencijalni minimum kao individualno pravo već i prema standardu sukladno kojem ocjenjuje ustavnost zakonskog udovoljenja njegovoj konkretizaciji. Točan iznos egzistencijalnog minimuma nije moguće izvesti iz Ustava, već je determiniran društvenim shvaćanjem (toga što je nužno za ostvarenje života dostojnog čovjeka) te prepušten zakonodavnoj procjeni, koja je uži u odnosu na definiranje potreba za osiguranje fizičke egzistencije, a šira u pogledu omogućavanja participacije u društvenom životu.⁸⁶ Savezni ustavni sud proglasit će neustavnost zakonski utvrđenog egzistencijalnog minimuma tek u slučaju da je on očito nedostatan za ostvarenje dostojnoga života, pri čemu će, s obzirom na nemogućnost kvantitativnog određivanja minimuma potreba, ocjenu ustavnosti zasnivati na procjeni metode temeljem koje je on zakonski određen. Zakonodavac mora odabrati prikladan proces izračuna egzistencijalnog minimuma, temeljen na provjerljivim podacima i metodama, te ga se mora dosljedno pridržavati, a odstupanja od odabranih metoda moraju biti objektivno opravdana. Također je obvezan na stalnoj osnovi procjenjivati dostatnost tako utvrđenog minimuma te ga bez odlaganja ažurirati u skladu s promjenama ekonomskih čimbenika, poput rasta cijena ili poreza na potrošnju, osobito ako se odluči odrediti ga u fiksnom iznosu. Dodatno, kako bi se omogućila ustavnosudska (pr)ocjena ispunjenja navedenih proceduralnih uvjeta pri definiranju supstancijalnog minimuma, zakonodavac mora učiniti dostupnima korištene metode i izračune te, ako to „ne uspije adekvatno učiniti, zbog navedenih nedostataka, utvrđenje egzistencijalnog minimuma više nije u skladu s člankom 1.1. (...) u vezi s člankom 20.1. Temeljnog zakona“.⁸⁷

Odluka u predmetu *Hartz IV* nije revolucionarna zbog invencije koncepta egzistencijalnog minimuma, koji je uspostavljen daleko ranije u predmetima povezanim s pitanjima ljudskog dostojanstva. Njezin epohalan značaj proizlazi upravo iz zaokreta od ranije (gotovo šezdesetogodišnje) judikature, u kojoj je isticano da, iako iz Temeljnog zakona proizlazi obveza države na osiguranje supstancijalnog minimuma, toj obvezi ne

⁸⁴ Egidy, S., Casenote – The Fundamental Right to the Guarantee of a Subsistence Minimum in the Hartz IV Decision of the German Federal Constitutional Court, *German Law Journal*, vol. 12, br. 11, 2011, str. 1970.

⁸⁵ Presuda u predmetu *Hartz IV*, 1 BvL 1/09 i dr. od 9 veljače 2010., para 137.

⁸⁶ *Ibid.*, para 138.

⁸⁷ *Ibid.*, paras 139.–144.

korespondira individualno pravo građana upereno prema državi.⁸⁸ Inovativan pristup Saveznog ustavnog suda počiva na „formuliranju pojedinčeva sudski ostvarivog ustavnog prava na statutorne državne benefite kao obrnute slike državne obveze“,⁸⁹ čime je egzistencijalni minimum prepoznat kao subjektivno, individualno ustavno pravo, te, iako je njegova konkretizacija u velikoj mjeri prepuštena zakonodavcu, u iznimnim okolnostima njegov (minimalan) sadržaj može biti izveden izravno iz Ustava te ostvaren u postupku pred Saveznim ustavnim sudom.⁹⁰

Napokon, najvećim doprinosom razmatranju mogućnosti ustavnosudske zaštite socijalnih prava (na praktičnoj i teorijskoj razini) valja smatrati prihvaćanje nadzora ustavnosti kroz tzv. zaštitu temeljnih prava procedurom, koja se ostvaruje kroz postavljanje zahtjeva za konzistentnošću i transparentnošću legislativnoga procesa pri utvrđivanju minimuma potreba za osiguranje života dostojnog čovjeka.⁹¹ Značaj takva proceduralnog nadzora također apostrofira Ingrid Leijten jer „jedna je stvar interpretirati ustav kao da sadržava socioekonomsko jamstvo“, ali je nešto sasvim drugo kad „sud samosvjesno uskoči i odlučuje je li se zakonodavac koristio vlastitom diskrecijom pri elaboraciji tog zahtjeva na neustavan način“.⁹² Dodatno ističe kako se primjenom takva dvostupanjskog pristupa zaštiti socijalnih prava izbjegava često kritiziran pristup minimalne jezgre prava,⁹³ razvijen pod okriljem Odbora za gospodarska, socijalna i kulturna prava u odnosu na prava sadržana u Međunarodnom paktu o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima⁹⁴ Ujedinjenih naroda. Savezni ustavni sud isprva definira ustavno jamstvo supstancijalnog minimuma, a potom ga nastoji zaštititi primjenom konkretnih kvalitativnih (proceduralnih) umjesto kvantitativnih zahtjeva te time „u osjetljivom području socijalnih politika i proračunskih izbora on uspijeva kombinirati snažno, nederogabilno jamstvo s nužnom slobodom zakonodavca“.⁹⁵

⁸⁸ Bittner, *op. cit.* u bilj. 55, str. 1942.

⁸⁹ *Ibid.*, str. 1944.

⁹⁰ Egidy, *op. cit.* u bilj. 84, str. 1975.

⁹¹ Za detaljno razmatranje načela konzistentnosti i transparentnosti vidi Egidy, *op. cit.* u bilj. 84, str. 1977–1981.

⁹² Leijten, I., The German Right to an *Existenzminimum*, Human Dignity, and the Possibility of Minimum Core Socioeconomic Rights Protection, *German Law Journal*, vol. 16, br. 1, 2015, str. 28.

⁹³ Naime, sukladno tumačenju Odbora za ekonomska, socijalna i kulturna prava, obveza progresivne (postupne) realizacije prava zajamčenih Međunarodnim paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima ne smije biti shvaćena tako da navedena prava liši svakog sadržaja te su države ugovornice obvezne osigurati ostvarenje (barem) minimalne jezgre zajamčenih prava. Ipak, pri procjeni uspjeha u udovoljenju zahtjevu za ostvarenjem minimalne jezgre pojedinog prava nužno je voditi računa o ograničenosti resursa u državi ugovornici te ona mora dokazati da je sve dostupne resurse usmjerila ostvarenju navedenih minimalnih obveza. Čak i ako su raspoloživi resursi očigledno nedostatni, država je obvezana poduzeti mjere usmjerene najširem mogućem ostvarenju pojedinih prava u danim mogućnostima. Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations (Art. 2, Para. 1, of the Covenant)*, 14 December 1990, E/1991/23, paras, 9.–11. Pristup iznesen u predmetu *Hartz IV* doima se primjerenijim u smislu izbjegavanja potrebe kvantitativnog identificiranja onoga što se smatra minimalnom jezgrom prava od strane Saveznog ustavnog suda. Umjesto toga kvalitativni pristup minimumu dostojanstva zahtijeva ustavnosudski nadzor nad načinom na koji je egzistencijalni minimum kvantitativno odredio zakonodavac.

⁹⁴ International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, UNTS, vol. 993, 1983.

⁹⁵ Leijten, *op. cit.* u bilj. 92, str. 39.

Naposljetku, i same posljedice utvrđene neustavnosti ocjenjivanih zakonskih odredbi govore o potencijalu pristupa Saveznog ustavnog suda kao uzora drugim (ustavnim) sudovima kod odlučivanja o pitanjima socijalne materije i načinu provedbe donesenih odluka. Utvrdivši nesuglasnost ocjenjivanih zakonskih odredbi s Temeljnim zakonom, nije ih ukinuo, jer bi tada nastala pravna praznina koja bi onemogućila isplatu socijalnih davanja. Umjesto toga omogućio je njihovu daljnju primjenu te je obvezao zakonodavca da, poštujući u presudi iznesene proceduralne zahtjeve, do kraja tekuće godine utvrdi novi (ispravan) iznos egzistencijalnog minimuma, s posljedicom da će se, ukoliko propusti navedeni rok, novoutvrđeni minimum primijeniti od dana 31. prosinca 2010. godine, tj. retroaktivno.⁹⁶

3.2. Egzistencijalni minimum dostojan „čovjeka“, ne „građanina“

Daljnju praktičnu primjenu dvostupanjski test ustavnosti socijalnog zakonodavstva doživio je u predmetu *Asylum Seekers* iz 2012. godine, u kojem je Savezni ustavni sud potvrdio da je pravo na osiguranje egzistencijalnog minimuma „ljudsko pravo na koje se mogu pozvati njemački državljani, kao i pojedinci drugih nacionalnosti koji prebivaju u Njemačkoj“.⁹⁷ Pravo na socijalna davanja tražiteljima azila i pojedinim drugim osobama koje nisu njemačke nacionalnosti utvrđeno je posebnim zakonom (*Asylum Seekers Benefits Act*),⁹⁸ koji se umnogome razlikovao od općih (propisanih Drugom i Dvanaestom knjigom Socijalnog zakonika) te nije priznavao jednak opseg mjera socijalne pomoći, a one koje jest bile su znatno nižeg iznosa od općih. Dodatno, one od 1993. godine nisu ujednačene u odnosu na promjene životnih troškova, iako je način njihova modificiranja predviđen zakonom.⁹⁹ U tom kontekstu Savezni ustavni sud utvrđuje kako minimum potreba za vođenje dostojnoga života mora biti određen sukladno uvjetima u SR Njemačkoj te je ustavno nedopušteno definirati supstancijalni minimum na nižoj razini, uz pozivanje na nivo zaštite u zemlji podrijetla potrebite osobe.¹⁰⁰

Nadalje utvrđuje da, ako zakonodavac želi primijeniti drugačije metode izračuna minimuma potreba u odnosu na pojedine skupine, takva odluka mora biti činjenično opravdana te ona ni u kojem slučaju ne mijenja standarde proizišle iz temeljnih prava, jer

⁹⁶ Vidi presudu u predmetu *Hartz IV*, 1 BvL 1/09 i dr. od 9 veljače 2010., paras 210.–212., 216. i 218.

⁹⁷ Leijten, *op. cit.* u bilj. 92, str. 34.

⁹⁸ Pitanje ustavnosti navedenog zakona isticano je već u vrijeme njegova donošenja 1993. godine: „Ipak, trebalo je gotovo dva desetljeća da to pitanje bude postavljeno [Saveznom, op. a.] [u]stavnom sudu“. Winkler, I. T., Mahler, C., *Interpreting the Right to a Dignified Minimum Existence: A New Era in German Socio-Economic Rights Jurisprudence?*, *Human Rights Law Review*, vol. 13, br. 1, 2013, str. 390. Navedeno ne valja promatrati isključivo u negativnom svjetlu „zakasnjele pravde“ već i kao dokaz da zakon (ili pojedina odredba), unatoč dugom razdoblju važenja, može biti neustavan. Kako ističe Ulrike Davy, upravo je odluka u predmetu *Hartz IV* dovela do snaženja sumnji u akademskim krugovima o ustavnosti sustava socijalnih davanja prema *Asylum Seekers Benefits Actu*. Davy, U., *Refugee Crisis in Germany and the Right to a Subsistence Minimum: Differences That Ought Not Be*, *Georgia Journal of International & Comparative Law*, vol. 47, br. 2, 2019, str. 404.

⁹⁹ Presuda u predmetu *Asylum Seekers*, 1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11 od 18. srpnja 2012., paras 23.–29.

¹⁰⁰ *Ibid.*, para 67.

„oni su jednako obvezujući u svakom slučaju“.¹⁰¹ Odluči li se pak za razlikovanje, ono ne može u cijelosti biti temeljeno na rezidencijalnom statusu pojedinca, s obzirom na to da je takvo diferenciranje dopušteno isključivo ako se njegove egzistencijalne potrebe značajno razlikuju od potreba drugih ugroženih osoba te ako ono može biti potkrijepljeno na konzistentan i transparentan način u odnosu na potrebe izdvojene skupine. Potom zaključuje da su predmnijevano niži troškovi osnovnih potreba, proizišli iz kratkoće boravka u Njemačkoj, jedino opravdano razlikovanje u odnosu na boravišni status potrebite osobe. Pritom, uspije li zakonodavac uspostaviti vezu između smanjenih osnovnih potreba i kratkoće boravka, mora osigurati da se odredbe o nižim socijalnim davanjima primjenjuju samo na osobe koje doista kratkotrajno borave na njemačkom području. Konačno, smanjeni opseg osnovnih potreba treba se procjenjivati u odnosu na stvarno trajanje boravka, a ne prema formalnom rezidencijalnom statusu, s obzirom na to da se on praktično može pretvoriti u dugotrajan boravak te za takve slučajeve zakonodavac mora predvidjeti mogućnost brzog prelaska iz sustava sniženih davanja u opći sustav socijalne pomoći.¹⁰²

Za razliku od predmeta *Hartz IV* Savezni je ustavni sud, uz oslanjanje na kvalitativne zahtjeve pri utvrđivanju supstancijalnog minimuma, po prvi put utvrdio da je iznos benefita očito nedostatan te time potvrdio da njegov pristup zaštiti minimuma egzistencije „nije tek proceduralan“.¹⁰³ Pritom je, utvrdivši da su socijalna davanja temeljem *Asylum Seekers Benefits Acta* očito nedostatna za osiguranje minimuma egzistencije u skladu s ljudskim dostojanstvom,¹⁰⁴ postupio slično kao u predmetu *Hartz IV* te je proglasio njegove odredbe neustavnima, ali ih nije ukinuo (s ciljem sprječavanja nastanka pravne praznine koja bi onemogućila isplatu socijalnih davanja osobama koje ostvaruju pravo na njih). Za razliku od odluke *Hartz IV*, istaknuo je kako isplata sukladno navedenim odredbama više nije moguća te je kao prijelazno rješenje, dok zakonodavac ne izmijeni neustavne odredbe, odredio izračun egzistencijalnih potreba sukladno postojećem *Standard Needs Calculation Actu*. Iako je i u ovom predmetu utvrdio kako iz čl. 1. st. 1., povezano s čl. 20. st. 1., Temeljnog zakona ne proizlazi obveza zakonodavca da retroaktivno primijeni novoutvrđena davanja, istaknuo je primjerenim retroaktivno primijeniti prijelazno rješenje počevši od 1. siječnja 2011. godine, s obzirom na to da je temeljem odluke od 9. veljače 2010. godine (u predmetu *Hartz IV*) zakonodavac trebao predvidjeti potrebu za izmjenom i zakona ocjenjivanog u ovom predmetu.¹⁰⁵

Odluka u predmetu *Asylum Seekers* predstavlja važan teorijski doprinos razumijevanju socijalnih prava te ih istovremeno drži vezanima uz državno područje, pritom ih odvajajući od državljanškoga statusa kao klasičnog atributa nacionalne države. U tom je smislu fundamentalno jamstvo socijalnog minimuma univerzalno jer „[s]trani državljani ne gube pravo da ih se smatra društvenim jedinkama temeljem činjenice da napuštaju

¹⁰¹ *Ibid.*, para 71.

¹⁰² *Ibid.*, paras 73.–76.

¹⁰³ Winkler, Mahler, *op. cit.* u bilj. 98, str. 401.

¹⁰⁴ Presuda u predmetu *Asylum Seekers*, 1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11 od 18. srpnja 2012., para 80.

¹⁰⁵ *Ibid.*, paras 97.–112.

svoj dom i privremeno borave u Saveznoj Republici Njemačkoj (...). Ljudsko dostojanstvo, zajamčeno člankom 1.1 Temelnog zakona, ne može biti modificirano u svjetlu migracijske politike.“¹⁰⁶ Pritom navedeno pravo nije univerzalno u smislu da svatko ima pravo na socijalna davanja, već u tome što svatko ima pravo na osiguranje minimuma egzistencije ako se nađe u uvjetima deprivacije koja prijeti ugroziti njegovo dostojanstveno postojanje. Upravo je u tome sadržan odgovor na odricanje karaktera ljudskih prava socijalnim (pozitivnim) pravima temeljem činjenice da ona uvijek i svugdje ne pripadaju svakoj osobi. Naime, ona jesu univerzalna, ali uvjetovana te pripadaju svima koji ispunjavaju postavljene uvjete.¹⁰⁷ Pritom uvjet za osiguranje minimuma egzistencije od strane države, naime stanje krajnje deprivacije, koja prijeti osobu lišiti njezina dostojanstva, zasigurno nitko ne bi svojevrijem želio ispuniti. Zaključno, najveću vrijednost predmeta *Asylum Seekers* valja prepoznati u tome što je, probivši barijeru državljanstva, Savezni ustavni sud dostojanstvo građanina zamijenio dostojanstvom osobe.

3.3. Egzistencijalni minimum kao jamstvo ljudskog dostojanstva: zabrana arbitrarnog sankcioniranja siromašnih

Izlaganje njemačke jurisprudencije socijalnih prava valja završiti razmatranjem presude u recentnom predmetu *Welfare Sanctions* iz 2019. godine,¹⁰⁸ u kojem je Savezni ustavni sud ocjenjivao ustavnost zakonskih odredbi o socijalnoj pomoći tražiteljima zaposlenja, kojima su propisane sankcije za kršenje obveze njihova sudjelovanja u prevladavanju teškoća (ponajprije u traženju zaposlenja i načina vlastita uzdržavanja). U njemu potvrđuje kako uskraćivanje prava na osiguranje egzistencijalnog minimuma ne smije biti motivirano isključivo ili primarno namjerom njihova sankcioniranja te u tom smislu napominje kako u slučaju izbora zakonodavca da uvede mogućnost smanjenja socijalnih davanja u cilju ostvarenja obveze primatelja naknade na suradnju u prevladavanju teškoća, takve sankcije podliježu posebno strogom testu proporcionalnosti.¹⁰⁹

Sukladno ocjenjivanom zakonskom uređenju kršenje dužnosti kooperacije od strane tražitelja zaposlenja (s navršenih dvadeset i pet godina života i starijih) sankcioniralo se smanjenjem socijalnog benefita u iznosu od 30 % u roku od 3 mjeseca, dok je drugo kršenje za sobom povlačilo povećanje sankcije te je dovodilo do ustezanja 60 % iznosa socijalnog dodatka, a uslijed ponovljenog neispunjenja obveza dolazilo bi do trajne suspenzije isplate socijalnih davanja. Pritom kasnije udovoljenje obvezi sudjelovanja ili izražavanje spremnosti na kooperaciju nije dovodilo do ukidanja sankcija prije isteka roka od 3 mjeseca.¹¹⁰ Posebna je kritika upućena tome što je nametanje sankcije za treće

¹⁰⁶ *Ibid.*, paras 94.–95.

¹⁰⁷ Melnyk, A., Is There a Formal Argument Against Positive Rights?, *Philosophical Studies*, vol. 55, 1989, str. 206.

¹⁰⁸ Detaljniju analizu predmeta vidi u Gantchev, V., Judgment of the German Constitutional Court on the (un)constitutionality of welfare sanctions BVerfG, 5. 11. 2019., 1 BvL 7/16, *European Journal of Social Security*, vol. 21, br. 4, 2019, str. 378–383.

¹⁰⁹ Presuda u predmetu *Welfare Sanctions*, 1 BvL 7/16 od 5. studenoga 2019., para 117.

¹¹⁰ *Ibid.*, paras 1.–43.

kršenje, tj. suspenzija prava na socijalni doplatk, istovremeno dovodilo i do prestanka isplate drugih benefita, poput dodatka za stanarinu i grijanje.¹¹¹ U svjetlu navedenoga Savezni ustavni sud ističe kako redukcija iznosa socijalnog doplatka u iznosu od 30 % nije *eo ipso* suprotna njemačkom Ustavu, ali s obzirom na to da ne predviđa iznimke čak ni u slučajevima posebnih teškoća te uspostavlja rigidan rok, čije trajanje ne ovisi o eventualnoj spremnosti osobe na suradnju nakon uvođenja sankcija, takva mjera „ne udovoljava zahtjevima stroge proporcionalnosti“ te, iako je zakonodavac u načelu slobodan uvesti nove sankcije u slučaju opetovanog kršenja obveza, „sukladno trenutnom stanju, redukcija ovog razmjera sigurno nije razumna“.¹¹²

U nastavku navodi da nametanje dužnosti suradnje ne smije biti usmjereno patroniziranju, kontroli ili poboljšanju osoba na koje se odnosi¹¹³ te im mora biti omogućeno (prema potrebi i neposredno) izjašnjavanje o razlozima neispunjenja obveza.¹¹⁴ U postupku je pritom poseban naglasak stavljen na činjenicu nepostojanja nedvojbeno utvrđenih podataka o utjecaju sankcija na ponašanje tražitelja zaposlenja¹¹⁵ koje bi izvjesnošću ostvarenja legitimnoga cilja opravdale uvođenje strogih sankcija. Iz toga proizlazi jasan stav Saveznog ustavnog suda kako redukcije socijalnih davanja većeg opsega moraju biti opravdane empirijskim dokazima o njihovu doprinosu reintegraciji tražitelja zaposlenja u svijet rada.¹¹⁶ Naposljetku utvrđuje da, iako najniža sankcija za prvi propust udovoljenju obveze suradnje (u iznosu od 30 %) sama po sebi nije protivna ustavnim zahtjevima, nužnost njezina uvođenja (bez obzira na težinu okolnosti u kojima se primatelj naknade našao) te rigidnost roka njezine primjene ne udovoljavaju zahtjevima stroge proporcionalnosti. Isto vrijedi i za povećane sankcije (u iznosu od 60 %, odnosno 100 %) za opetovano kršenje obveza.¹¹⁷

Važnost ovoga predmeta valja ponajprije tražiti u dodatnom otkrivanju značenja nepovredivosti ljudskog dostojanstva, izraženog kroz shvaćanje da se ustezanje minimuma sredstava za vođenje dostojnoga života ne smije inverzno koristiti za provođenje nadzora ili preodgoja siromašnih osoba, što bi impliciralo da im je u stanju deprivacije u kojem su se našli dostojanstvo oduzeto te ga moraju nanovo otkriti i/ili zaslužiti povratkom u svijet rada, odnosno osiguranjem sredstava za dostojan život. U tom smislu Savezni ustavni sud ističe kako se namjera usmjeravanja razvoja osobnosti pojedinca ne može smatrati legitimnim ciljem nametanja obveze suradnje s obzirom na to da je takav državni paternalizam „stran Temeljnom zakonu. Državna tijela ne raspolažu nikakvim 'suverenitetom razuma' *vis-à-vis* nositelja temeljnih prava (...) radije, Temeljni zakon poziva na poštovanje autonomnog samoodređenja pojedinca“.¹¹⁸ Stoga je potrebno s dubokim nadanjem pozdraviti očekivanje kako presuda u predmetu *Welfare Sanctions*

¹¹¹ *Ibid.*, para 66.

¹¹² *Ibid.*, para 137.

¹¹³ *Ibid.*, para 141.

¹¹⁴ *Ibid.*, para 143.

¹¹⁵ *Ibid.*, paras 60.–65.

¹¹⁶ Gantchev, *op. cit.* u bilj. 108, str. 382.

¹¹⁷ Presuda u predmetu *Welfare Sanctions*, 1 BvL 7/16 od 5. studenoga 2019., paras 214.–217.

¹¹⁸ *Ibid.*, para 127.

neće proći nezapaženo u međunarodnim krugovima te da će pridonijeti debati „o razvoju sveobuhvatnijih standarda zaštite socijalnog minimuma“.¹¹⁹

4. NJEMAČKA USTAVNOSUDSKA PRAKSA KAO NEPRESUŠAN IZVOR INSPIRACIJE U IZGRADNJI SUVERENITETA HRVATSKOG USTAVA

Iz navedenoga valja zaključiti kako bi, uz načelna razmatranja (ponajprije o odnosu koncepta socijalne države i načela demokracije), hrvatski Ustavni sud mogao štošta naučiti iz konkretnog njemačkog pristupa zaštiti minimuma socijalnog blagostanja. Koristeći se opisanom kvalitativnom metodom ustavnosudske (pr)ocjene, kako je ona razvijena u odnosu na jamstvo egzistencijalnog minimuma u njemačkoj praksi, mogao bi doći do kvalitetnih rješenja u mnogim područjima socijalne sfere državne djelatnosti, od kojih se ovdje navode tek neka. Primjerice primjena takve proceduralne metode bila bi zanimljiva u potencijalnom predmetu ocjene suglasnosti s ustavom tzv. zajamčene minimalne naknade, koja se svakako može poistovjetiti s konceptom egzistencijalnog minimuma. Naime sukladno važećoj zakonskoj odredbi¹²⁰ osnovicu za izračun iznosa zajamčene minimalne naknade utvrđuje Vlada Republike Hrvatske na godišnjoj razini, a istovjetna je odredba bila propisana i ranijim zakonskim uređenjem.¹²¹ Unatoč tome za cijelo vrijeme važenja prošloga Zakona o socijalnoj skrbi primjenjivala se osnovica u iznosu od 800 kuna, utvrđena Odlukom Vlade iz 2014. godine,¹²² a tek je s donošenjem novog zakonskog uređenja 2022. godine Odlukom Vlade utvrđena nova osnovica u iznosu od 1000 kuna¹²³ te je i uz navedeno povećanje osnovice zajamčena minimalna naknada „i dalje (...) nedovoljna za ostvarenje temeljnih ljudskih prava i izlazak iz materijalne deprivacije“.¹²⁴

S obzirom na to da osnovica, utvrđena na temelju prethodne zakonske regulative, nije mijenjana gotovo čitavo desetljeće, a novoutvrđena osnovica u proporcionalnom je iznosu viša tek 25 % (u apsolutnom iznosu 200 kuna), *prima facie* proizlazi zaključak kako se Vlada pri određivanju osnovice nije vodila provjerljivim empirijskim analizama i metodama u nastojanju da utvrdi iznos dostatan za osiguranje života dostojnog čovjeka. Također, nije udovoljeno ni drugom uvjetu proizišlom iz njemačkog koncepta egzistencijalnog minimuma. Vlada unatoč zakonskoj obvezi da jednom godišnje utvrđuje osnovicu za izračun zajamčene minimalne naknade godinama to nije činila te ne može biti riječi o prilagodbi iznosa za osiguranje minimuma potreba (zajamčene minimalne naknade) sukladno promjeni rasta cijena i poreza na potrošnju. Nadalje, iz toga proizlazi nemogućnost procjene udovoljava li zajamčena minimalna naknada, u kombinaciji s

¹¹⁹ Gantchev, *op. cit.* u bilj. 108, str. 383.

¹²⁰ Čl. 22. st. 1. Zakona o socijalnoj skrbi, Narodne novine br. 18/2022, 46/2022.

¹²¹ Čl. 27. st. 1. Zakona o socijalnoj skrbi, Narodne novine br. 157/2013, 152/2014, 99/2015, 52/2016, 16/2017, 130/2017, 98/2019, 64/2020, 138/2020.

¹²² Odluka o osnovici za izračun iznosa zajamčene minimalne naknade, Narodne novine br. 114/2014.

¹²³ Odluka o osnovici za izračun iznosa zajamčene minimalne naknade, Narodne novine br. 23/2022.

¹²⁴ Dabić, T., Horvat, K., Đaković, T., Sinčić, S., *Ljudska prava u Hrvatskoj: pregled stanja za 2021. godinu*, Kuća ljudskih prava Zagreb, Zagreb, 2022, str. 51.

drugim mjerama iz Zakona o socijalnoj skrbi, jamstvu supstancijalnog minimuma s obzirom na to da se ne zna s čime se ti iznosi uspoređuju.

Nadalje, koncept proceduralne kontrole ustavnosti socijalnih mjera usmjerenih ostvarenju egzistencijalnog minimuma mogao bi se uspješno primijeniti (i proširiti) na područje poreznog zakonodavstva. Time bi Ustavni sud mogao premostiti samonametnuto ograničenje u vezi s (pr)ocjenom porezne progresivnosti proizišlo iz čistog tekstualnog tumačenja temeljnog hrvatskog dokumenta, iz kojeg proizlazi da „nije nadležan odlučivati o tome je li (...) zakonodavac trebao primijeniti proporcionalnu ili progresivnu poreznu stopu. On bi o tome mogao odlučivati samo pod pretpostavkom da je sam ustavotvorac izrijeком propisao da porezni sustav Republike Hrvatske mora biti u skladu s načelom progresivnosti, kao što su to učinili pojedini ustavi europskih država“.¹²⁵ Iako bi iz smislenog čitanja ustavnog zahtjeva za pridonšenjem podmirenju javnih potreba sukladno ekonomskoj snazi¹²⁶ i bez pretjeranog ustavnosudskog aktivizma bilo relativno jednostavno izvesti zahtjev za progresivnošću poreznog sustava,¹²⁷ a koji bi omogućio odmjereni ustavnosudski nadzor nad definiranjem vrste i broja stopa izravnih poreza, takav bi nadzor valjalo utemeljiti na kvalitativnoj procjeni zakonodavčeva izbora po uzoru na njemačku judikaturu. Naime izmjene u sustavu poreza na dohodak u posljednjih desetak godina, osobito u pogledu poreznih stopa, daju naslutiti regresivno kretanje te *de facto* uvođenje proporcionalne stope, koja je (neovisno o djelomičnom ispravljanju kroz povećanje iznosa neoporezivog osobnog odbitka) indiferentna prema socioekonomskim razlikama te odcijepljena od sveprisutnog načela socijalne pravde u hrvatskom pravnome poretku.¹²⁸

U tom bi smislu suzdržani ustavnosudski nadzor trebao početi od načina, metoda i podataka temeljem kojih je zakonodavac došao do broja i vrsta stopa poreza na dohodak, njihova raspona te izračuna iznosa porezne osnovice na koju se ima primijeniti određena stopa. Potom bi valjalo provjeriti koliki je broj građana obuhvaćen određenom stopom te zaključiti o progresivnom karakteru poreza (u ovom slučaju) na dohodak. Pritom Ustavnom sudu, ukoliko bi utvrdio da stvarni učinak proklamirane progresivnosti (temeljene na dvije porezne stope) izostaje, ostaje širok dijapazon mjera na raspolaganju. Najblažu predstavlja mogućnost da izvijesti Hrvatski sabor o uočenoj neustavnosti¹²⁹ (čime bi Ustavni sud preuzeo i važnu edukativnu ulogu o zahtjevima koje Ustav Republike Hrvatske postavlja zakonodavcu). Druga mogućnost, koja stoji na pola puta između zadovoljenja deklariranjem uočene neustavnosti te trenutnog ukidanja (danom objave

¹²⁵ Odluka i Rješenje br. U-IP-3820/2009 U-IP-3826/2009 i dr. od 17. studenoga 2009., para 15.3.

¹²⁶ Čl. 51. st. 1. Ustava Republike Hrvatske.

¹²⁷ Kuzelj, V., Komplementarnost ustavnopravnih i društvenih odrednica porezne pravednosti u Republici Hrvatskoj, u: Bevanda, V. (ur.), *EMAN 2020 – Economics & Management: How to Cope with Disrupted Times: Conference Proceedings*, Association of Economists and Managers of the Balkans, Beograd, 2020, str. 472.

¹²⁸ Vidi Kuzelj, V., Jerković, E., Perić, R., Predanost zakonodavca temeljnim (socijalnim) poreznim načelima Ustava pri uređenju sustava oporezivanja dohotka u Republici Hrvatskoj, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 43, br. 1, 2022, str. 254–261.

¹²⁹ Čl. 104. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Narodne novine br. 99/1999, 29/2002, 49/2002.

odluke u Narodnim novinama) odredbi poreznoga zakonodavstva, koje bi bez sumnje bilo shvaćeno kao radikalni ustavnosudski aktivizam i uzurpacija prerogativa legislative, jest utvrđenje nesuglasnosti uređenja sustava stopa poreza na dohodak s ustavnim načelima poreznog sustava, uz određivanje kasnijeg roka prestanka važenja njegovih odredbi.¹³⁰ Time bi se uvažio spektar zakonodavčeve diskrecije, što bi mu pružilo dovoljno vremena da, koristeći se svojim fiskalnim prerogativima, ukloni i/ili ispravi neustavne odredbe, ili, alternativno, donese novi zakon, uz puno uvažavanje stajališta Ustavnoga suda o zahtjevima ustavnosti iznesenima u ukidnoj odluci. Rok prestanka važenja poreznog zakonodavstva nipošto ne bi trebao biti prekratak, već bi se trebalo ostaviti dovoljno vremena za pripremu i usvajanje izmijenjenog i/ili potpuno novog poreznog zakonodavstva, koje će biti usklađeno s ustavnim zahtjevom porezne pravednosti.¹³¹ Treću mogućnost, naime trenutačno ukidanje odredbi poreznog zakonodavstva, svakako bi valjalo izbjeći jer bi prestanak važenja odredbi nužnih za oporezivanje prijetio narušavanjem cjelokupne financijske stabilnosti države, te se u tom smislu Ustavni sud ne bi pokazao kao konstruktivni i obrambeni, već kao destabilizirajući faktor ustavnoga poretka.

Naposlijetku valja istaknuti kako je i pristupu Saveznog ustavnog suda, iznesenom u predmetu *Welfare Sanctions*, itekako moguće pronaći primjenu u hrvatskoj ustavnosudskoj praksi. To ponajbolje opisuje slučaj koji zahvaljujući recentnim zakonskim izmjenama danas više (barem djelomično) nije sporan. Naime ranijim Zakonom o socijalnoj skrbi bilo je propisano da pravo na zajamčenu minimalnu naknadu ne pripada korisniku (samcu ili kućanstvu) ako je on (ili član kućanstva) vlasnik registriranog osobnog vozila, osim ako ono „služi za prijevoz samca ili člana kućanstva korisnika prava po osnovi invaliditeta, starije i nemoćne teško pokretne osobe ili je prema procjeni stručnog radnika centra za socijalnu skrb osobno vozilo nužno radi prometne izoliranosti“.¹³² Dodatno je bilo propisano da to pravo ne ostvaruje čak ni u slučaju ako korisnik „samac ili član kućanstva koristi osobno vozilo u vlasništvu druge pravne ili fizičke osobe [sic!]“.¹³³ Iako je u iznimnim slučajevima korisnik mogao biti vlasnik vozila, ta je mogućnost vezana uz odluku (te time uvelike prepuštena diskreciji) stručnog radnika centra za socijalnu skrb. Dodatna nelogičnost proizlazi iz toga što je u iznimnim slučajevima korisniku dopušteno biti vlasnikom vozila, ali mu ni u kojem slučaju nije dopušteno služiti se tuđim vozilom. Pritom su takve zakonske odredbe posebno pogađale pripadnike romske nacionalne manjine s obzirom na prostornu izdvojenost romskih

¹³⁰ Čl. 55. st. 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Narodne novine br. 99/1999, 29/2002, 49/2002.

¹³¹ Vidi detaljnije Miloš, Kuzelj, *op. cit.* u bilj. 16, str. 1118–1119.

¹³² Čl. 29. st. 1. podstavak 3. Zakona o socijalnoj skrbi, Narodne novine br. 157/2013, 152/2014, 99/2015, 52/2016, 16/2017, 130/2017, 98/2019, 64/2020, 138/2020.

¹³³ Čl. 29. st. 1. podstavak 4. Zakona o socijalnoj skrbi, Narodne novine br. 157/2013, 152/2014, 99/2015, 52/2016, 16/2017, 130/2017, 98/2019, 64/2020, 138/2020.

naselja, uslijed koje je „automobil (...) vrlo često jedino sredstvo koje osigurava pristup zdravstvenim ili obrazovnim uslugama, posebno kada su u pitanju djeca“.¹³⁴

Iako su donošenjem novog Zakona o socijalnoj skrbi ti problemi uvelike otklonjeni, ostaje činjenica da su prethodno opisana zakonska rješenja dugi niz godina primjenjivana u pravnom sustavu Republike Hrvatske. Stoga valja konstatirati kako je Ustavni sud Republike Hrvatske i u ovom slučaju propustio odgovorno vršiti svoju ulogu čuvara Ustava ne pristupivši samoinicijativno¹³⁵ ocjeni suglasnosti navedenih odredbi s Ustavom. U hipotetskom slučaju odlučivanja o njihovoj ustavnosti rezoniranje njemačkog Saveznog ustavnog suda izneseno u predmetu *Welfare Sanctions* bilo bi idealan primjer postupanja te je izvjesno kako bi takve odredbe bile oglašene protivnim slovu hrvatskoga Ustava. Pozitivnim zakonskim uređenjem propisan je vrijednosni prag vozila¹³⁶ iznad kojeg se vlasniku (korisniku) ne priznaje pravo na zajamčenu minimalnu naknadu te je ispuštena odredba prema kojoj je samo korištenje (tuđim!) vozilom bilo osnova nepriznavanja, odnosno oduzimanja jednog životno važnog socijalnog prava. Unatoč tome valja naglasiti kako osnovicu za izračun praga određuje Vlada i ona trenutačno iznosi 500 kuna.¹³⁷ Stoga bi, kao i u *supra* spomenutom slučaju utvrđivanja osnovice za izračun zajamčene minimalne naknade, valjalo ispitati temeljem kojih je metoda izračunat navedeni iznos te je li ih se Vlada dosljedno pridržavala. Upitno je bi li i pozitivno zakonsko uređenje izdržalo primjenu proceduralnog testa ustavnosti iz predmeta *Hartz IV*.

Ovdje su ilustrativno navedena tek neka područja u kojima bi primjena metode proceduralnog (kvalitativnog) nadzora ustavnosti socijalnog (i poreznog) zakonodavstva mogla poslužiti snaženju socijalnih odredbi hrvatskoga Ustava, ujedno uz izbjegavanje prijetnje da Ustavni sud kvantitativnom (pr)ocjenom visine socijalnih naknada (ili poreznih stopa) uzurpira ustavne ovlasti političkih grana vlasti (ponajprije zakonodavne). Ograničenost opsega rada ne omogućava dublje ulaženje u ostala područja u kojima bi primjena rezoniranja njemačkog Saveznog ustavnog suda poslužila afirmaciji socijalnih jamstava sadržanih u hrvatskom ustavnom katalogu, ali je već iz navedenoga razvidno kako inspiriranje njemačkim ustavnim iskustvom nudi širok arsenal ustavnosudskih metoda nadzora nad socijalnim (i poreznim) zakonodavstvom te otvara mogućnost snaženju vladavine ustava u toj ključnoj (socijalnoj) sferi modernoga konstitucionalizma.

¹³⁴ Kutnjak Vrtarić, M., Prava u sustavu socijalne skrbi u kontekstu doprinosa socijalnoj sigurnosti romske djece, *Revija za socijalnu politiku*, vol. 25, br. 2, 2018, str. 216.

¹³⁵ Čl. 38. st. 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Narodne novine br. 99/1999, 29/2002, 49/2002.

¹³⁶ Pravo na zajamčenu minimalnu naknadu ne priznaje se korisniku (samcu ili kućanstvu) ako „je samac ili član kućanstva vlasnik registriranog vozila čija vrijednost prelazi iznos od 40 osnovica iz članka 22. stavka 2.“, čl. 24. st. 2. podstavak 1. Zakona o socijalnoj skrbi, Narodne novine br. 18/2022, 46/2022.

¹³⁷ Vidi Odluku o osnovici za izračun iznosa drugih naknada u sustavu socijalne skrbi, Narodne novine br. 23/2022.

5. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

U trenutku pojačane integracije svjetskih ekonomija nacionalne su države suočene sa suprotstavljenim zahtjevima konstitucionalizma (usmjerenog ostvarenju socijalnih jamstava nacionalnih ustava) i globalizacije (kao činjenične prije nego pravne pojave, utemeljene na slobodnom toku svjetskoga kapitala neopterećenom državnim granicama, koja slabi utjecaj nacionalnih država upravo u ekonomskoj i socijalnoj sferi). Umreženost svjetskoga tržišta dovodi do rasta globalnih ekonomskih nejednakosti, s različitim distribucijskim učincima ovisno o stupnju razvoja nacionalnih ekonomija, te ne postoji uniformni pristup koji bi države mogle primijeniti u cilju njihova suzbijanja. Stoga unatoč slabljenju državne autonomije na području ekonomske i socijalne politike¹³⁸ „nacionalne socijalne države moraju pronaći prihvatljiv način suočavanja s uvjetima globaliziranog tržišta (i njemu svojstvenih kriza), kako bi osigurale dostojan život građana, ali i očuvale vjeru u temeljne principe svojih ustavnih poredaka“.¹³⁹ Pritom valja imati na umu (nezanemarivu) mogućnost da nacionalne vlade u pokušaju ostvarenja općeg ekonomskog prosperiteta zemlje zanemare i/ili svjesno zapostave potrebu osiguranja minimuma ekonomskog blagostanja socijalno najugroženijih osoba. Iz toga proizlazi instrumentalni značaj (ustavno)sudske zaštite u ostvarenju socijalnih prava zajamčenih nacionalnim ustavima.

U tom kontekstu i hrvatskom Ustavnom sudu u snaženju argumentacije i izbjegavanju politizacije od velike koristi može biti učenje iz stranog (ustavno)pravnog iskustva, ne u cilju iznalaženja gotovih rješenja, već obogaćivanja vlastite prakse i usvajanja (s aspekta nacionalnog ustava) najprihvatljivijeg rješenja. U skladu sa *supra* prikazanim njemačkim rješenjima razvidno je da hrvatski Ustavni sud može mnogo naučiti iz prakse svojeg (osobito u socijalnoj sferi) afirmiranijeg brata. Pritom takvoj vrsti dijaloga mišljenja i argumenata treba pristupiti iskreno, u svrhu učenja i razvijanja, a ne s ciljem legitimiranja ustavnopravno suspektnih odluka pozivanjem na stranu praksu. Ne dovodeći u pitanje formalnu ispravnost tvrdnje kako se hrvatsko ustavno sudište, zajedno s drugim ustavnim sudovima tranzicijskih država, redovito ugleda „na praksu Europskog suda za ljudska prava u Strasbourgu i njemačkoga Saveznog ustavnog suda“,¹⁴⁰ potrebno je primijetiti kako, barem po pitanju socijalnih prava, takva inspiracija ne djeluje sasvim iskreno. Umjesto toga, a što je vidljivo i iz pojedinih *supra* izloženih primjera, stječe se dojam prikrivanja politički oportunističkih odluka s ciljem podilaženja volji političkih grana vlasti. Dosljedno inspiriranje njemačkom praksom pružilo bi Ustavnom sudu argumentacijski arsenal za (prijeko potrebnu) aktivniju zaštitu socijalnih ustavnih jamstava s obzirom na

¹³⁸ Ravlić, S., Čepo, D., Politika, moć i država, u: Zrinščak, S., Kregar, J., Sekulić, D., Ravlić, S., Grubišić, K., Čepo, D., Petričušić, A., Čehulić, M., *Opća sociologija s uvodom u sociologiju prava*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2020, str. 411–412.

¹³⁹ Kvartuć, D., Kuzelj, V., Petrović, T., Uloga nacionalnih socijalnih država u očuvanju i zaštiti socijalnih vrijednosti u kontekstu neoliberalnog globalnog poretka, *Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku*, vol. 15, br. 3–4, 2021, str. 82.

¹⁴⁰ Jelušić, M., Razvoj uloge i djelovanja Ustavnog suda Republike Hrvatske od donošenja Ustava 1990. do danas, u: Bačić, A. (ur.), *Ustavne promjene i političke nagodbe: Republika Hrvatska između ustavne demokracije i populizma*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2021, str. 305.

to da je u objektivnom poretku vrijednosti uspostavljenom hrvatskim Ustavom¹⁴¹ (kao i u njemačkom uspostavljenom Temeljnim zakonom¹⁴²) „minimum ekonomskog blagostanja pretpostavka za ostvarenje ljudskog dostojanstva“.¹⁴³ Stoga bi osvještavanjem vlastite uloge i njezinih ograničenja te učenjem iz poredbenih jurisprudencija socijalnih prava hrvatski Ustavni sud trebao na kontinuiran način, kroz agresivnu obranu i dosljedno tumačenje socijalnih jamstava, pridonositi izgradnji suvereniteta Ustava Republike Hrvatske.

¹⁴¹ Vidi Odluku br. U-I-3597/2010 i dr. od 29. srpnja 2011., para 30.

¹⁴² Vidi bilj. 58.

¹⁴³ Odluka i Rješenje br. U-I-1625/2014 i dr. U-II-241/2015 i dr. od 30. ožujka 2015., para 37.; Odluka br. U-I-4405/2013 U-II-3222/2014 od 31. ožujka 2015., para 21.

CONSTITUTIONAL JUDICIAL PROTECTION OF SOCIAL RIGHTS: LESSONS FOR THE CROATIAN CONSTITUTIONAL COURT FROM GERMAN JURISPRUDENCE

At a time when the Republic of Croatia faces two opposing challenges – the demands of constitutionalism defined by the aim to subject political action and interests to the law (which is still primarily linked to the state) and the effects of globalisation, which seek to subordinate the political and legal spheres to economic interests – the role of (constitutional) courts in realising social rights guaranteed by national constitutions and protecting the dignity of the most vulnerable is emphasised. At the same time, inspiration from comparative legal experience can be of assistance in building a national jurisprudence of social rights. Although the Croatian Constitutional Court has not hesitated to refer to the practice of the German Federal Constitutional Court and the European Court of Human Rights in its previous practice, such reference does not seem sincere. It gives the impression that, instead of strengthening legal argumentation, such legal borrowing primarily serves to legitimise political decisions. Therefore, due to the similarity of the two constitutional orders, the Croatian Constitutional Court could learn significantly from the practice of its German brother, especially in the matter of the protection of social rights. A look at the legal argumentation of the German Federal Constitutional Court in three cases related to social matters (Hartz IV, Asylum Seekers and Welfare Sanctions) could help reveal the deeper meaning of the concept of the welfare state, the fundamental guarantee of human dignity and constitutional social rights, and affirm the sovereignty of the Croatian Constitution.

Keywords: social rights, human dignity, comparative constitutional law, Constitutional Court of the Republic of Croatia, Constitutional Court of the Federal Republic of Germany

Valentino Kuzelj, student at the Faculty of Law of the University of Zagreb