

The Constitutionalization of the Axiological Antinomy between the Neoliberal Free Market and Social Justice

Ante Elez

Faculty of Law University of Zagreb, Croatia

UDK 321.7: 339.1



0009-0007-7758-172X

Cite this article:

Elez, Ante. 1/2026. Konstitucionalizacija vrijednosne antinomije između načela neoliberalnog slobodnog tržišta te socijalne pravde. *Eudaimonia – Journal of Legal, Political and Social Theory and Philosophy* 10: 8–29

DOI: 10.51204/IVRS_26104A

Keywords:

- Social State
- Neoliberalism
- The Economic Neutrality of the Constitution
- The Social and Economic Rights
- Social Justice

Author for correspondence:

Ante Elez,

elez.ante1302@gmail.com

The doctrine of the economic neutrality of the constitution — which in the first instance implies limited constitutional review of economic legislation — attempts to mitigate the ongoing axiological conflict between the constitutional principles of social justice (the welfare state) and the market-oriented economic model. This paper explains the causes behind the emergence of such a theory and outlines the process of its positivization, all with the ultimate goal of providing a critical reflection on its elements and variations. The paper highlights the advantages and disadvantages of this interpretative approach and seeks to estimate and discuss its effects on the past, present, and future protection of fundamental social human rights and freedoms.

Konstitucionalizacija vrijednosne antinomije između načela neoliberalnog slobodnog tržišta te socijalne pravde

Ante Elez

Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

UDK 321.7: 339.1



0009-0007-7758-172X

Referenca:

Elez, Ante. 1/2026. Konstitucionalizacija vrijednosne antinomije između načela neoliberalnog slobodnog tržišta te socijalne pravde. *Eudaimonia – Journal of Legal, Political and Social Theory and Philosophy* 10: 8–29

DOI: 10.51204/IVRS_26104A

Ključne reči:

- Socijalna država
- Neoliberalizam
- Ekonomska neutralnost ustava
- Socijalna i ekonomska prava
- Socijalna pravda

Doktrinom o ekonomskoj neutralnosti ustava, a koja (u prvome redu) podrazumijeva ograničenu ustavnosudsku kontrolu ekonomskih propisa, nastoji se ublažiti trajni vrijednosni sukob između ustavnih načela socijalne pravde (države) te tržišno orijentiranog ekonomskog modela. U ovome se radu opisuju uzroci pojave takve teorije te se predstavlja postupak njezine pozitivacije, a sve s konačnim ciljem kritičkog osvrtnja na njezine elemente i inačice. Ukazuje se na prednosti i mane ovog tumačenjskog pristupa te se pokušavaju procijeniti i raspraviti učinci istoga na prošlo, trenutno i buduće stanje zaštite temeljnih socijalnih ljudskih prava i sloboda.

Autor za korespodenciju:

Ante Elez,

elez.ante1302@gmail.com

1. UVOD

Suvremene demokracije – čija je primarna svrha zaštita i očuvanje ljudskih prava i temeljnih sloboda – počivaju na mnogobrojnim ustavnim načelima koja, u svojoj suštini, predstavljaju aksiološku osnovu takvih društvenih sustava. Ona su, dakle, vrijednosni temelj (i opravdanje) pravnih normi te time i neizostavni dio istinske demokracije (Barak 2006, 241). Zajedno, isprepletena u jednu mrežu, čine ishodišnu točku za daljnje tumačenje i kreiranje kako prava, tako i konkretnih politika.

Međutim, kako ustavi nisu akti jednoobraznosti, već rezultanta šireg društvenog kompromisa koji nužno počiva na idealima koji pak pokrivaju veći dio vrijednosnog spektra, tako i sama društvena strukturalna načela utjelovljena u ustavni akt nisu jednolična. Iz toga nedvojbeno proizlazi da (u pojedinim situacijama) različita ustavna načela mogu doći u međusoban konflikt. Takav sukob označava, u stvari, normativnu koliziju (tzv. antinomiju) koju valja razriješiti iznalaženjem određenih kriterija (Guastini 2018, 275; Kačer, Ivančić-Kačer 2017, 408), a sve s konačnim ciljem davanja prednosti jednom načelu pred drugim, odnosno susprezanjem drugog pred prvim ili *vice versa*. No, s obzirom na općenitost ustavnih načela te na njihovu važnost jasno je kako postizanje takvog balansa u slučaju ustavnog vrijednosnog sukoba nije najjednostavnije.

Jedan od reprezentativnih primjera takve ustavne aksiološke antinomije *in abstracto* predstavljaju upravo ekonomska (gospodarska) načela ustava, među kojima centralnu funkciju imaju načelo slobodnog tržišta te načelo socijalne pravde. Ta dva temeljna ustavna postulata, immanentna, u manjoj ili većoj mjeri, svim porecima u poredbenom konstitucionalizmu, definiraju jezgru gospodarskog određenja modernih demokracija, naglašavajući pritom važnost dijametralno suprotnih koncepata i mehanizama. Dok slobodno tržište pretpostavlja snažnu zaštitu privatnog vlasništva i čvrste ekonomske slobode, socijalna pravda zahtijeva snažan državni angažman i koherentan socijalni sustav. Ta su načela nastala kao posljedica različitih povijesnih zbivanja i političkih okolnosti te se podjednako smatraju demokratskom stečevinom čija se zaštita postavlja na najvišu razinu. S obzirom na tako postavljenu razinu njihove važnosti, krucijalno je preispitati njihov (konfliktni) odnos te zaći u oblike doktrinarne pomirbe istoga.

Sukladno prethodno navedenom, glavni je cilj ovog rada istražiti te obrazložiti relaciju predmetnih dvaju načela te predstaviti temeljno poredbeno rješenje njihova ustavna konflikta, a to je općeprihvaćena doktrina ekonomske neutralnosti ustava. Pritom se u radu polazi od važnosti djelovanja državnog aparata, kao i od nužnosti za cjelovitim i dobro strukturiranim te aktivnim ustavnosudskim djelovanjem, primarno u vidu tumačenja ustavnih načela. Drugim riječima, autor nastoji prezentirati i objasniti u kojoj mjeri skladnost državne (socijalno-ekonomske) politike s

ustavnim, odnosno ustavnosudskim zahtjevima socijalne prirode pomaže u etabli-ranju održivog ekonomskog poretka.

No, prije te centralne analize, a u svrhu davanja potpunijeg i jasnijeg odgovora na glavno istraživačko pitanje, nužno je ukratko se osvrnuti na temeljne postavke i karakteristike socijalne pravde i slobodnog tržišta. Iz tog je razloga, prvi dio rada posvećen sažetom prikazu doktrine socijalne države i njezinom nastanku, kao i okolnostima uspona neoliberalizma te njegovim glavnim karakteristikama. Potom se obrazlaže supstancija doktrine o ekonomski neutralnom ustavu te se kronološki prezentira ustavnosudska recepcija istoga.

Rad je utemeljen na sprezi doktrinarnog i aksiološkog metodološkog pristupa, pri čemu se prvim nastoji istaknuti krucijalne dijelove pozitivne ustavne doktrine u području ustavnog uređenja ekonomskog sustava, a potomjim konkretizirati i primijeniti ustavom zajamčene, odnosno postavljene (društveno-pravne) vrijednosti (Miličić 1992, 53). Također, u radu je (u određenoj mjeri) korištena i druga, nepravna literatura (ponajprije politološka i ekonomska) i to zbog nužnosti interdisciplinarnog pristupa u proučavanju predmetne materije. Naime, izolirana znanstvena istraživanja u području društvenih znanosti (gotovo) nikada ne poluče posve zadovoljavajući rezultat upravo stoga što takva istraživanja ne mogu u potpunosti objasniti društvene pojave (Williams 2009, 258), a što posebice vrijedi za područje ekonomskog određenja.

2. POSTANAK I FIZIONOMIJA SOCIJALNE DRŽAVE

Ustavno načelo socijalne pravde, kao postulat inherentan današnjem europskom ustavnom identitetu i šire, urezalo se u modernu pravno-političku zbilju kroz poseban koncept socijalne države (*état social*; *welfare state*; *Sozialstaat*), a koji datira još od druge polovice devetnaestog stoljeća. Tada su, naime, brojne europske države počele s usvajanjem liberalnih propisa koji su tvorili svojevrсни prototip sustava socijalne sigurnosti. Temeljni razlog donošenja takovih akata leži u činjenici ubrzanog širenja svijesti o važnosti radnika i radničkih prava. Tako se stvaraju prva sindikalna udruženja te ostale radničke organizacije, čija je politička moć postupno dolazila do svog vrhunca (Perišić 2008, 212).¹

1 Kulminacija legitimiteta i političke snage novostvorenih radničkih pokreta predstavlja stvaranje prvih zakonodavstava koja su jamčila (određena) prava radnika. Najbolji primjer je donošenje prvih socijalno osvijestjenih ustava, kao što su meksički Ustav iz 1917. koji je prvi zajamčio razna radnička prava, među kojima i ograničenja radnog vremena, pravo na štrajk i minimalnu plaću te jednakost spolova po načelu jednaka plaća za jednak rad (Smerdel 2020, 109). No, i prije samih ustava, postojala su određena zakonodavstva koja su zakonskim propisima štitila radnike i njihova prava, kao primjerice njemački Zakon o općem socijalnom osiguranju iz 1881. godine (Perišić 2007, 212).

Protekom tog vremena, u prvoj polovici dvadesetog stoljeća dolazi do Velike gospodarske krize, rođene u raljama liberalnog i nekontroliranog tržišta, a koja je u konačnici rezultirala naglim skokom stope siromaštva, nezaposlenosti i gladi. Na kraju, sve je obilježila i općedruštvena radikalizacija koja se kanalizirala u strahote Drugog svjetskog rata. Tadašnja propast (zapadnog) tržišta značila je nužnost pronalaženja ekonomske alternative koju će karakterizirati stabilnost i predvidljivost poslovanja, s jedne strane, te jamčenje sindikalnih prava i radničkog položaja, s druge strane. U okolnostima takvih poslijeratnih htijenja, želja za (ponovnom) uspostavom čvrstog državnog modela postaje ekonomski imperativ koji će svoju realpolitičku dimenziju poprimiti u narednom razdoblju postratne obnove. U skladu s time, cjelokupno razdoblje prvog dijela druge polovice dvadesetog stoljeća postaje „zlatno doba“ socijalne države (Perišić 2008, 216).

Iako koncept socijalne države zavisi o strukturi i okolnostima konkretnih političkih ustroja, njegova se (gospodarska) srž početkom tog vremena sastojala u odbacivanju *laissez-faire* ekonomske politike te u afirmaciji kejnzijanske ekonomije koja počiva na načelima državne intervencije u privredni sustav, regulacije fiskalne i monetarne politike te u pravičnoj distribuciji stečenog tržišnog profita (Gruchy 1948, 240). Tadašnje su vlasti – motivirane ovako strukturiranom intervencionističkom doktrinom – nastojale očuvati tržišne i ekonomske slobode (npr. privatno vlasništvo), ali su nastojale reducirati njegove negativne učinke vlastitim uključivanjem u tržišne procese. To je, logično, ostavilo brojne reperkusije na politički ustroj tadašnjih socijalnih država. U prvome redu, došlo je do reforme društvenog poretka po ključu širenja administrativnih (upravnih) ovlasti države, odnosno proširenja njezinih socijalnih dometa (Kuzelj 2019, 62). U tako uređenom sustavu, država postaje glavni faktor pri krojenju socijalnih politika, osnivajući pritom niz resora i službi nad kojima ima direktnu upravu, ali i odgovornost. Država, dakle, pomoću vlastitih javnih službi koncentrira svoju moć te postupno širi svoju nadležnost u mnoga područja života građana (Koprić et al. 2021, 55). Dakako, prava intencija tog širenja nadležnosti nije težnja za većom restrikcijom ljudskih prava, već uvjerenje da će preuzimanjem mnogih odgovornosti (npr. opskrba vodom i hranom, elektrifikacija i industrijalizacija, rješavanje komunalnih problema, otvaranje novih i očuvanje starih radnih mjesta, itd.) uspjeti ispraviti tržišne nedostatke kao što su, primjerice, (nužna) nejednakost i nepravedna tržišna nadmetanja.

U sjeni takvog razvoja, došlo je do znatnog širenja kruga ljudskih – prije svega, socijalnih – prava. U to vrijeme ona se učvršćuju u stijenke tadašnjih (demokratskih) režima te postaju njihova neodvojiva karakteristika. Tako socijalna pravda, kao načelo izraženo prije svega putem koncepta socijalne države, postaje konstantan, strukturalan element ustavnog identiteta modernih demokracija (Kuzelj 2019, 63).

3. SLABLJENJE SOCIJALNE DRŽAVE I RAĐANJE NEOLIBERALIZMA

Geneza nove ekonomske paradigme, repostulirane po tržišno orijentiranim načelima javlja se paralelno s gubitkom reputacije te istodobnim slabljenjem jake socijalne (kejnzijanske) države sredinom sedamdesetih godina prošlog stoljeća. Početak tzv. naftne krize ukazao je na temeljite nedostatke dotadašnjeg intervencionizma, istaknuvši pritom kao najveće probleme birokratiziranost, ekonomsku tromost, skupoćenost državne administracije te njezinu neučinkovitost. Takve su okolnosti postale plodno tlo razvoju novih misli koje su ponovno u žarište gospodarskih odnosa svrstali čovjeka, njegove (ekonomske) slobode te samo tržište, no ovoga puta kroz prizmu aktualnog globalizma (Ferenčak 2011, 341). Bilo je to razdoblje stvaranja neoliberalizma – nove doktrine koja postaje temeljni ekonomsko-politički orijentir sve do današnjeg dana, a čije se temeljne karakteristike očituju u „prigušenju“ državne aktivnosti u gospodarskoj sferi (Ferenčak 2011, 343). Ideja je da država treba postaviti jasan ekonomski okvir, ali da u njemu ne bi smjela djelovati.² Tako se, prema neoliberalnom konceptu, funkcije države ograničavaju na kreiranje pravnog okvira djelovanja tržišnih subjekata te nadziranju istih, promociji i privlačenju investicijskog kapitala, osiguranje poreznog kontinuiteta, redistribuiranje i izravnavanje socijalnih razlika (Vranjican 2009, 377). Jasno je, dakle, kako država – suprotno prethodno obrazloženom konceptu socijalne (kejnzijanske) države – nema proaktivnu, već mjestimičnu korektivnu funkciju.

Takva gospodarska pasivizacija države primjetna je i u trendu, sve učestalije, privatizacije (Perišić 2008, 222; Koprić et al. 2021, 242). Neoliberalne pristaše namjeravale su, naime, promijeniti dotadašnju percepciju države, bacajući sumnju na intencije države prilikom interveniranja u gospodarstvo. Drugim riječima, upozoravali su da država u trenutku uključivanja u ekonomske procese ne mora nužno imati dobre namjere, već takvo „ispravljanje“ tržišnih (negativnih) eksternalija može biti samo paravan za širenje vlastitog utjecaja (Ferenčak 2011, 343).³

Govoreći s pravno-političkog aspekta, neoliberalne postavke određenog ekonomskog sustava zahtijevaju čvrstu garanciju tržišnih sloboda budući da je ultimativni cilj prevencija tržišnog kolapsa (tzv. *market failure*). Preduvjet za funkcioniranje slobodnog tržišta jest, dakako, postojanje solidnog uređenja privatnog vlasništva, kao i ostalih stvarnih prava i (paralelno s tim) postojanje ustavnih i za-

2 Dakako, ukoliko dođe do nužnosti vladine, odnosno državne reakcije u gospodarstvo, utoliko takvo uplitanje treba biti doista nužno i minimalno, inače bi to bio prevelik zahvat u tržišne slobode pojedinca.

3 Takve su napomene, u biti, bile čisto podsjećanje na osnovne postavke klasične („Smithove“) liberalne ekonomije.

konskih ograničenja, odnosno zabrana državnog uplitanja s istim pravima ako ono nije nužno i opravdano te, u konačnici, razmjerno naravi potrebe.

Kako je već ranije istaknuto, neoliberalizam se održao do današnjeg dana kao glavna ekonomska doktrina, iako njegovi negativni učinci postaju sve izraženiji. Prvi veći i poznatiji slučaj koji je upozorio svijet na sve negativnosti koje neoliberalno slobodno tržište može iznjedriti jest slom financijskog sektora te, posljedično, globalna kriza 2008. godine. Tada su najbogatije i najutjecajnije svjetske banke, kockajući se s povećanom ponudom nestabilnih hipotekarnih kredita, masivno krenule prodavati iste, a što je posljedično dovelo do naglog skoka cijena nekretnina. To je potom dovelo do „*bubble effecta*“ (Mellor 2010, 133), odnosno do napuhane tržišne cijene nekretnina uslijed koje su bankovni dužnici postali insolventni.⁴ Cjelokupna se kriza – zahvaljujući duboko isprepletenom globaliziranom financijskom sustavu – u rekordnom vremenu prelila na čitav svijet. Zgrožena tržišnim slomom, svjetska je javnost u potpunosti izgubila povjerenje u neoliberalnu ekonomiju (Mellor 2010, 119), zazivajući pritom pomoć države.⁵ Osim same krize, sve izraženija nejednakost i slaba (vertikalna) mobilnost, prouzročene nekontroliranim tržištem, nanovo su otvorile pitanje reforme neoliberalne doktrine u kojoj će se više cijeliti i koristiti pomoć, kao i djelovanje državnih službi (Barr 2020, 18).

4. USTAVNO ODREĐENJE GOSPODARSKOG USTROJA SUVREMENIH DEMOKRACIJA – DOKTRINA EKONOMSKE NEUTRALNOSTI USTAVA

Iz prethodno danog prikaza, jasan je sljedeći zaključak: čista doktrina neoliberalizma, koja glorificira sustav nekontroliranih tržišnih silnica, *eo ipso* je inkompatibilna s idejom socijalne države koja počiva na jakom i skupom državnom djelovanju te regulaciji. Konkretno, nemoguće je inzistirati na punom provođenju čistog tržišnog modela ako se (s time usporedno) želi implementirati socijalna pravda. Isto vrijedi i obratno – nemoguće je u potpunosti oživotvoriti ideale socijalne države (kao što je, primjerice, potpuna supstancijalna jednakost⁶) ako se prihvati neoli-

4 Logična posljedica toga jest da banke nisu mogle utjerati svoje dugove.

5 U konačnici, krizu su razriješile države tako što su vlade, *inter alia*, upumpavale golemu količinu novca u bankarski sektor, kako bi on preživio insolventnost dužnika. To je u konačnici dovelo do potpuno nepravednog scenarija u kojemu banke bivaju spašene javnim novcem, a da pritom ne snose nikakav stvaran rizik (Mellor 2010, 150).

6 Primjenom načela supstancijalne (materijalne) jednakosti inzistira se na postizanju ultimativnih učinaka jednakosti, a ne samo na primjeni jednakih mjera. Njime se uzima u obzir inicijalni nejednaki (socioekonomski) položaj pojedinih subjekata te se na njih primjenjuju nejednake mjere kako bi došlo do krajnjeg izravnavanja u samom položaju pojedinca (Potočnjak, Grgić 2014, 8).

beralno koncipirana ideja tržišta i tržišnih sloboda. No, takva načelna disparatnost ovih ekonomskih orijentira ne bi se trebala shvatiti na način da ta dva (ustavna) konstrukta ne mogu biti objedinjena u zajednički, mješoviti sustav koji će poprimiti neke karakteristike obaju opredjeljenja.

Prije svega, valja preispitati može li se – na općoj, teorijskoj razini – uopće odbaciti bilo koja od spomenutih ideja. Je li dopustivo, primjerice, da određena ustavna demokracija u potpunosti napusti ideju socijalne države te se preda na milost i nemilost tržišta i njegove nevidljive ruke? S druge strane, smije li jedna država odbaciti *in toto* koncept tržišta i prigrbliti jedino komandno gospodarstvo koje je pod stopostotnom kontrolom države? Ispravne odgovore na ta pitanja, dakako, valja potraživati *in concreto*, no može se (gotovo neopozivo) konstatirati kako inklinacija bilo kojem od ovih dvaju ekstrema nije u duhu ustavnih demokracija.

Postanak konstitucionalizma i suvremenih demokracija neodvojivo je povezano sa zaštitom ekonomskih prava i sloboda, prije svega prava (privatnog) vlasništva (Ewing 2012, 1049). Ono se, u svojim počecima, istaknulo kao stožerno (gospodarsko) pravo čija je osnovna intencija bila zaštita legitimnih interesa vlasnika, kao što su upravljanje vlastitom imovinom, sloboda ugovaranja, sloboda oporučnog raspolaganja itd., od nepredvidljivih i nepravednih državnih zahvata (Siegan 1982, 108).⁷ Zbog takve je bojazni, privatno vlasništvo postalo centralno pravilo mješovito-tržišnih ekonomija, a koje su danas temelj gospodarskih – kako nacionalnih, tako i transnacionalnih (globalnih) – sustava. Stoga, ukidanje i/ili potpuno nerazmjerno ograničenje privatnog vlasništva te maksimalno zagušenje tržišta nije dopustivo s aspekta ustavnih jamstava.

No, pitanje ukidanja, odnosno ograničavanja slobodnih tržišta nikada nije bilo suviše aktualno budući da u bitci između vlasničkih prava, s jedne strane, te socijalnih jamstava, s druge strane, često deblji kraj izvuku potonja. Isto kako slobodno tržište ne bi smjelo biti objekt odreknuća, tako i socijalna pravda ne može biti anulirana iz sustava za koje je ona karakteristična. Socijalna je pravda ustavni ideal koji je izborni dugotrajnim građanskim borbama i naporima – ona nije prihvaćena u

Ono, kao takvo, predstavlja najjače oružje u borbi protiv stvarnih nejednakosti, realizirajući tako konačne ciljeve socijalne države.

- 7 Ta tvrdnja napose vrijedi za angloamerički ekonomski krug koji je, pravno-povijesno gledano, uvijek bio privrženiji čistom kapitalističkom ustroju, bez prevelikog utjecaja ideala socijalne države i pravde. Tako se navodi kako je pravo privatnog vlasništva u začecima – prije svega američkog, ali i britanskog – konstitucionalizma imalo centralnu ulogu u procesu kodifikacije ostalih ljudskih prava (Siegan 1982, 108). To stajalište – zastupano prvenstveno od strane američkih originalista – postaje jasnije uzevši u obzir antagonističku percepciju države i državne upravne svojstvenu američkom konstitucionalizmu. Država se tamo, naime, smatra prijetnjom po zajamčena prava i slobode, a što posljedično zahtijeva veći sudski nadzor nad državnom upravom, kao i veći stupanj neovisnosti samog sudstva (Jung, Hirschl, Rosevear 2014, 1066).

ustavnu doktrinu zahvaljujući toplini srca buržoazijskog i aristokratskog društvenog sloja, već izazvana socijalnim nestabilnostima, a koje su se prelile u revolucije i otpor (Smerdel 2020, 109; Kuzelj 2019, 65). Kreacija društvenog i državnog sustava po kriterijima pravičnosti i jednakosti postala je tako imperativni predznak slobodnih društava koje stoje nasuprot nasilju, beznađu i socijalnoj nesigurnosti, tj. siromaštvu. U tom smislu, socijalna pravda, odnosno socijalna država sveopća je civilizacijska stečevina suvremenih demokracija⁸ koja proistječe iz čovjekove slobode, želje za participacijom u društvu te u slobodi od prisile (Dicke 1998, 85).

Iako su, kako je rečeno, socijalna pravda i slobodno tržište temeljne ekonomske postavke ustava kojima se pruža posebna ustavna (apstraktna) zaštita, postavlja se pitanje ustavne regulacije konkretnih gospodarskih zahvata. Oba načela – da bi bila uopće oživotvorena u ekonomiji jedne države – morala bi biti integrirana u državno zakonodavstvo koje će ocrtavati pozitivnu ekonomsku politiku. Tu se, dakle, postavlja pitanje osnovanosti, odnosno dopustivosti ustavnog nadzora takvih ekonomsko-političkih planera. Drugim riječima, pitanje koje se nameće je može li se s pozicije ustava konkretno zahtijevati način provođenja ekonomske politike u određenim situacijama, tj. može li ga se koristiti kao instrument za evaluaciju vladine (gospodarske) politike.

O predmetnom se pitanju u više navrata raspravljalo – kako za potrebe doktrine i pravne znanosti, tako i za raznorazne praktične potrebe. Najplodonosnije rasprave tog tipa vođene su sredinom prošlog stoljeća u Njemačkoj, koja se u tom razdoblju suočavala s traumama fašističkog režima. Usvajanjem novog ustava (Temeljni zakon Savezne Republike Njemačke; *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*)⁹ 1949. godine nije se konkretno riješilo pitanje gospodarskog usmjerenja nove države. Ustav je – kao i danas – propisivao tek opća načela koja su, shodno prethodnom izlaganju, sama po sebi oprečna (npr. načelo socijalne države iz čl. 20. u odnosu na opću garanciju prava vlasništva i ostavinske slobode po čl. 14). Budući da je pitanje gospodarske orijentacije države ostalo otvoreno, došlo je do nužne doktrinarne rasprave, koja je u konačnici rezultirala nizom različitih teorijskih pristupa koje se nastojalo konstitucionalizirati.

Taj golemi niz disparatnih ustavno-ekonomskih teorija obilovao je različitim varijacijama u tumačenju socijalne države, kao i značenju jamstva ljudskih (ekonomskih) sloboda koji su tipični za tržišna gospodarstva. Tako su pojedini autori (npr. Hans Carl Nipperday) zastupali tezu da novi Ustav postavlja specifičan gospodarski sustav u kojem prevladava „socijalno tržište“ (Drexel 2011, 424) kojemu će sloboda, paralelno s određenim socijalnim jamstvima, biti imanentna. Ključ takvog

8 Barem to tako biva za one poretke koje ju poznaju i priznaju.

9 Ustav Savezne Republike Njemačke. 1949. https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html, posljednji pristup 1. studenog 2025.

tržišta bit će ustavni i zakonski okvir kojim će slobodno tržište i njegovi mehanizmi biti ograničeni (Mongouachon 2012, 317). Zastupnici tog gledišta smatraju kako ograničavanje tržišta etabliranjem njegovih granica, nužno dovodi do isticanja jasnih „pravila igre“, što posljedično isključuje mogućnost iskorištavanja, odnosno zloupotrebe tržišnog položaja. U sjeni takvog – od države nadziranog i uokvirenog – poštenog tržišta, smatraju, nedvojbeno se štite imperativna jamstva socijalnog ustava. Tako se razvila teorija o njemačkom „ordoliberalizmu“ koja, dakle, jasno podrazumijeva postojanje slobodnog tržišta, no s bitnim strukturalnim pravnim određenjima (Feld, Köhler, Nientiedt 2021, 4).

Usporedno s razvojem takvih ordoliberalnih teorija ekonomskog ustava, razvijale su se i druge teorije koje nisu počivale na istim vrijednostima. Primjerice, teorija o ustavu mješovite ekonomije počivala je na ideji da se ustavni balans konstitucionaliziranih gospodarskih vrijednosti treba potražiti u neopozivom odbacivanju bilo kakve radikalne, odnosno ekstremne ekonomske politike (Mongouachon 2012, 315). Donekle sličan stav može se pronaći u uvjerenju o „odsutnosti ustavnog ekonomskog izbora“ koji propagira nedopuštenost bilo kakvog odabira konkretnog gospodarskog usmjerenja (Mongouachon 2012, 313).

Najutjecajnija ustavno-ekonomska doktrina, uz ordoliberalizam, bila je upravo teorija o ekonomskoj neutralnosti samog ustava. Ona polazi od ustavotvorčeve „tišine“ u vezi s gospodarskim pitanjima te nastoji odgonetnuti njezinu logiku. Zašto bi ustavotvorac, naime, propustio postaviti temeljne ekonomske odrednice pojedine države? Budući da su ustavi u pravilu akti koji predstavljaju suštinski društveni kompromis, a koji se uspostavlja između različitih, odnosno suprotstavljenih ideala, nužno je zaključiti kako ustavotvorčeva krotkost u normiranju ekonomskih odrednica predstavlja namjerni (politički) čin. Drugim riječima, ustavi su namjerno koncipirani kao neutralni, tj. kao takvi koji se neće upuštati u (jednostrano) određivanje ključnih ekonomskih načela. Međutim, ovdje sama ta šutnja ustavotvorca postaje nejasna pa se postavlja pitanje njezine interpretacije. Smatra se kako nadležnost definiranja ciljeva ekonomske politike postaje nadležnost, odnosno „briga“ predstavničkog tijela (parlamenta) – vladajućima je u interesu provoditi socijalnu i gospodarsku politiku onako kako je oni zamišljaju, a za što su demokratski legitimirani. Stoga, parlament je taj koji će si oportuno izabrati željeno ekonomsko usmjerenje (Mongouachon 2012, 314).

Doktrina gospodarske neutralnosti ustava utemeljena je, dakle, na ideji ustava kao *a limine* neekonomskog dokumenta, u smislu da ustavotvorac ne nameće nikakve restrikcije u pogledu kreacije same ekonomske politike. Takva neutralnost ne znači doduše potpunu pasivnost samog ustava na sve gospodarske aspekte, već primarno označava njegovu „otvorenost“ za različite ekonomske modele (Kostadinov 2024, 244) koja se realizira u političkom procesu u parlamentu pri kreaciji javnih

politika. Stoga, determinacija konkretnog puta u razvitku ekonomskog života jedne države, svojevrsni je „parlamentarni rezervat“ koji ovisi o političkoj volji zastupnika i stranaka koji ga u danom trenutku sačinjavaju.

4.1. Kronologija sudske recepcije doktrine ekonomske neutralnosti

Iako najznačajnije i najbolje opisana u okvirima njemačke ustavnopravne teorije i znanosti, doktrina ekonomske neutralnosti ustava *de facto* je po prvi puta koncipirana u praksi Vrhovnog suda Sjedinjenih Američkih Država (Kostadinov 2024, 244). Izdvojeno mišljenje suca *Holmesa* u presudi u predmetu *Lochner v. New York* iz 1905. godine¹⁰ – kojom je Vrhovni sud SAD-a proglasio neustavnom odredbu zakona kojom se ograničilo ukupno tjedno radno vrijeme (Grimm 2012, 125) – po prvi puta spominje da intencija američkog Ustava nije „utjelovljenje konkretne ekonomske politike“ te da subjektivni odnos (stav) pojedinca prema određenom ekonomskom propisu nije mjerodavan u odlučivanju o ustavnosti tog propisa, već je to pitanje odnosa samog Ustava prema ekonomiji. Prvi je to, dakle, puta da je ideja o neutralnosti ustava spram ekonomskog određenja ušla u sudsku praksu, iako se formalno radi o izdvojenom mišljenju (*dissenting opinion*).¹¹ Osim ovoga, kao klasičan primjer spominje se i presuda u predmetu *Ferguson v. Skrupa* iz 1963. godine, u kojoj se nalazi čuveni citat: „Uzme li zakonodavno tijelo za svoj udžbenik Adama Smitha, Herberta Spencera, lorda Keynesa ili nekog drugoga, nas se ne tiče“.¹²

Američki se pristup ovoj doktrini u bitnome razlikuje od europskog, uzevši u obzir veću socijalnu otpornost europskih ustava u odnosu na američki. Stoga, iako ovo jest prvo faktično usvajanje ove doktrine u konkretnoj judikaturi, valja posebno obratiti pozornost na praktični razvoj ekonomske neutralnosti ustava u okvirima onih ustavnih poredaka koji priznaju i štite socijalnu pravdu kao neporecivu ekonomsku okosnicu javnopravnog poretka.

Krunski je primjer ponovno Savezna Republika Njemačka u kojoj je do pravnog priznanja ove ustavne doktrine došlo već 1954. godine, kad je Savezni Ustavni sud Njemačke usvojio odluku u predmetu *Investitionshilfe*.¹³ U paragrafima 36–39 predmetne odluke, Savezni ustavni sud usvaja stajalište kako ustavotvorčeva šutnja u području normiranja konkretne ustavno-ekonomske politike, u biti, označava latentnu želju da se odabir ekonomske politike vrši sukladno volji trenutne političke

10 Vrhovni sud Sjedinjenih Američkih Država, *Lochner v. New York*, 198 U.S. 45 (1905).

11 Kasnije praksa američkog Vrhovnog suda potvrdila je mišljenje suca *Holmesa* (vidi: Kostadinov 2024, 244).

12 Vrhovni sud Sjedinjenih Američkih Država, *Ferguson v. Skrupa*, 372 U.S. 726 (1963).

13 Ustavni sud Savezne Republike Njemačke (BVerfGE), odluka u predmetu *Investitionshilfe*, 1 BvR 459, 484, 548, 555, 623, 651, 748, 783, 801/52, 5, 9/53, 96, 114/54, od 20. srpnja 1954.

garniture. Dakle, izbor gospodarskog usmjerenja ustavni suci ostavljaju parlamentu (i vladi) na dispoziciju, naglašavajući kako se ta orijentacija može kontinuirano mijenjati. Međutim, to nikako ne znači da zakonodavac ima potpuni *carte blanche* u ovom normativnom području. On je, dakako, ograničen već postavljenim (ekonomskim) odredbama ustava, što će reći da ekonomsku politiku ne smije krojiti na način koji će ugrožavati zajamčena ljudska prava. Stoga, zakonodavac mora poštovati izričite (i ostale) odredbe Ustava (Mongouachon 2012, 322).

Relativno brzo nakon odluke u predmetu *Investitionshilfe* iz 1954. došlo je do ponovne verifikacije takve ustavnosudske prakse, ali i do postavljanja njezinih ograničenja. Prije svega, kako je već rečeno, osnova kontrole ustavnosti ekonomskih propisa je isključivo nadzor nad poštivanjem ljudskih prava kojima Ustav nameće dvostruku dimenziju – objektivnu i subjektivnu. Prema prvoj, temeljna su gospodarska prava „objektivni vrijednosni sudovi“ (Kostadinov 2024, 246) koji manifestiraju volju ustavotvorca. No, ta su prava istodobno i najobičnija subjektivna prava koja podliježu zaštiti od strane Ustavnog suda (Mongouachon 2012, 326). Osim toga, njemački se Savezni ustavni sud vrlo brzo krenuo baviti pitanjem antinomijiskog odnosa između objektivnih ustavnih vrijednosti. Primjerice, čl. 20. st. 1. Temelnog zakona određuje Saveznu Republiku kao socijalnu državu. Postavlja se, dakle, pitanje odnosa parlamentarne slobode u području ekonomske politike i ustavnog nameta socijalne pravde. Njemački se Ustavni sud u odluci *Jugendhilfe* iz 1967. godine upustio u strukturalno tumačenje načela socijalne države. Zaključio je kako ono državi postavlja pozitivne obveze, u smislu da je na njoj odgovornost za promociju javnog blagostanja, tj. država je ta koja mora kreirati pravedan društveni i pravni poredak.¹⁴ Nije to jedini put kad je Ustavni sud obvezao državu na činjenje, a što je utemeljio u socijalnim odredbama Ustava. Učinio je to i u seminalnoj odluci *Mitbestimmung* iz 1979. godine¹⁵ kojom je općenito rezonirao kako pravo vlasništva obvezuje te da je svatko dužan pridonositi općem dobru. Takav tumačenjski ishod, u biti, uspostavlja ravnotežu između dvaju suprotstavljenih načela na način da je onaj tko konzumira, odnosno aktualizira svoja tržišna i gospodarska prava, ujedno i dužan to činiti na način kojim se ostvaruje opća dobrobit. Iz toga se, jasno, rađa osnova po kojoj Ustavni sud može operirati u gospodarskoj sferi. Tu je dakle – kako to i sam Savezni ustavni sud naglašava u odluci *Mitbestimmung* – potvrđena relativna gospodarska neutralnost Ustava za koju je, dakle, karakteristično postojanje mogućnosti ustavnog nadzora nad poštivanjem individualnih prava i sloboda

14 Ustavni sud Savezne Republike Njemačke (BVerfGE), odluka u predmetu *Jugendhilfe*, 2 BvF 3, 4, 5, 6, 7, 8/62; 2 BvR 139, 140, 334, 335/62, od 18. srpnja 1967.

15 Ustavni sud Savezne Republike Njemačke (BVerfGE), odluka u predmetu *Mitbestimmung*, 1 BvR 532, 533/77, 419/78 und BvL 21/78, od 1. ožujka 1979.

pojedina pa čak i u gospodarskoj sferi, ali uz paralelnu egzistenciju znatne stope parlamentarne diskrecije pri odabiru ekonomskih instrumenata.¹⁶

Osim njemačke, i francuska je sudska praksa prihvatila ustavnu doktrinu o ekonomskoj neutralnosti, doduše na ipak nešto drukčiji način. Naime, u francuskoj ustavnoj judikaturi uobičajeno je da francusko Ustavno vijeće provodi ograničen nadzor ustavnosti ekonomskih propisa, pri čemu će jedino provjeravati racionalnost, odnosno načelnu osnovanost izbora zakonodavca. Ustavno će se vijeće, dakle, ograničiti na provjeru razumnosti i razmjernosti zakonodavčeva izbora gospodarske politike, ali neće ulaziti u „terensku“ procjenu takve politike jer – smatraju – nisu za to nadležni (Sée 2014, 6). Stoga, jedino ukoliko bi došlo do određenih povreda ekonomskih prava koja su nerazmjerna cilju općeg interesa utoliko bi Ustavnom vijeću bilo dozvoljeno (i opravdano) koristiti instrumente ukidanja (Kostadinov 2024, 247).

Kraljevina Španjolska – kao demokratska i socijalna država, sukladno Ustavu iz 1978. godine – također sadrži niz socijalnih jamstava, poput prava na rad, štrajk, (socijalnog) udruživanja i sl. Španjolski se Ustavni sud također bavio pitanjem vrijednosti odnosnih prava, odnosno načela te je ustanovio kako ona nisu (ne)pravne norme bez ikakvog supstantivnog značenja te se tako ne smiju tumačiti. Naprotiv, to su autentične ustavne odredbe koje tjeraju, odnosno obvezuju državnu vlast na njihovu implementaciju kroz sustav javnih politika (Zamora 2018, 67). U jednoj odluci iz 1992. godine, španjolski Ustavni sud napominje kako te odluke predstavljaju opća ustavna načela koja bi trebala biti temelj pozitivnog zakonodavstva, ali da ona pritom djeluju jedino kao ideje vodilje, a ne kao subjektivno pravo svakog pojedinca (Zamora 2019, 67). To bi, dakle, značilo kako je realna provedba tih načela u potpunosti na volji zakonodavca te da ne postoji način prave kontrole nad poštivanjem odnosnih ustavnih načela.

Zanimljiv je i slučaj Portugala koji karakterizira transformacija, iz inicijalno socijalistički (gotovo, marksistički) zamišljene države,¹⁷ u ekonomski sustav koji se postupno okreće slobodnom tržištu. Portugalski je Ustav zajamčio niz socijalnih prava, a koja su u počecima suvremene portugalske državnosti imala izraziti supstancijalni značaj. Usprkos tomu, osamdesetih godina prošlog stoljeća portugalska je ustavnopravna doktrina počela postupno recipirati načela doktrine ekonomske neutralnosti ustava krojena u praksi njemačkog Ustavnog suda. Tako je portugalski Ustavni sud ublažio kriterije za proglašenje ekonomskih programa neustavnima te se u pravilu ograničio na ukidanje isključivo teških povreda Ustava (Lucherini

16 *Mitbestimmung*, para. 141.

17 U ustavotvornom procesu sredinom sedamdesetih godina 20. stoljeća, prevladavajuća, radikalno-lijeva militaristička snaga u društvu nastojala je s vremenom preobraziti portugalsko društvo u besklasno, socijalističko, a što su zacrtali kao glavnu odrednicu buduće državotvornosti (Vieira, da Silva 2013, 909; Lucherini 2024, 342).

2024, 343). Jasna reperkusija takvog djelovanja je funkcionalno proširenje diskrecijske margine zakonodavca u području stvaranja gospodarskih politika. Cijeli je taj proces „redoktrinacije“, u konačnici, doveo do ispunjavanja uvjeta za članstvo u Europskoj uniji, a čija nadzorna tijela – u prvom redu, Sud Europske unije u Luxembourg – također počivaju na tzv. „*self-restraint*“ načelu koje im brani kontrolu propisa kojima se generira, odnosno provodi konkretna ekonomska politika (Kostadinov 2024, 248).

Osim država zapadne (europske) demokracije, mnoge druge države također usvajaju ovo ustavno rješenje, posebice tranzicijske države. Primjerice, Ustav Republike Hrvatske¹⁸ u mnogim svojim odredbama usvaja tržišni ekonomski model kao temeljni gospodarski karakter države (npr. čl. 1., 3., 48., 49.), ali isto tako sadrži niz odredbi kojima ublažava apsolutno djelovanje neoliberalnog tržišta na način da propisuje pozitivne obveze države kojima se teže ostvariti ciljevi socijalne pravde (Kuzelj, Horvat Vuković 2022, 82). Posebnost je, doduše, hrvatske ustavnopravne doktrine ta što je Ustavni sud Republike Hrvatske u svojoj praksi izrijeком konstitucionalizirao ekonomsku neutralnost ustava i ustavnog sudovanja. Tako, Ustavni sud Hrvatske rješenjem u predmetu *Agrokor* iz 2018. godine, kojim odbacuje ocjenjivanje neustavnosti Zakona o postupku izvanredne uprave u trgovačkim društvima od sistemskog značaja za Republiku Hrvatsku,¹⁹ Ustavni sud utvrđuje kako se njegova nadležnost u ovome polju ograničava isključivo na utvrđivanje opravdanog i razmjernog ograničavanja ljudskih prava, a ne na ocjenjivanje eventualne racionalnosti i/ili oportuniteti izbora ekonomske politike. Ovo potonje izrijeком prepušta zakonodavcu na kreiranje te vladi na provedbu. Ovim je obrazloženjem hrvatski Ustavni sud, jasno, u potpunosti preuzeo njemačku ustavnu doktrinu o tzv. relativnoj ekonomskoj neutralnosti ustava.²⁰

Poseban je slučaj Ustav Republike Srbije²¹ koji se – s normativne pozicije – nije u potpunosti priklonio neutralnosti. Naime, u svom čl. 82., Ustav propisuje temeljna načela na kojima se treba graditi cjelokupni gospodarski sustav Srbije. Tako se spominje da je kamen-temeljac ekonomskog uređenja Srbije tržišna ekonomija koja počiva na otvorenom i slobodnom tržištu te se paralelno štiti sloboda poduzetništva i ostala ekonomska prava (st. 1.). Ustanovljuje se i da je Srbija jedinstveno tržište

18 Ustav Republike Hrvatske, „Narodne novine“, 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 5/14.

19 Ustavni sud Republike Hrvatske, rješenje u predmetu *Agrokor*, U-I-1694/2017, U-I-1793/2017, U-I-1817/2017, U-I-1857/2017, U-I-1859/2017, U-I-3320/2017, U-I-3791/2017, U-I-3848/2017, U-I-4991/2017, U-I-479/2018, U-I-501/2018, U-I-984/2018, od 2. 5. 2018. V. i Zakon o postupku izvanredne uprave u trgovačkim društvima od sistemskog značaja za Republiku Hrvatsku, „Narodne novine“, 32/17.

20 *Agrokor*, para. 29.6.

21 Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“, 98/2006 i 115/2021.

raznih ekonomskih dobara (st. 2.) te se simplificirano propisuje da se utjecaji tržišnog gospodarstva na socijalno i ekonomsko stanje građana usklađuju kroz „socijalni dijalog“ između sindikata i poslodavaca (st. 3.). Ova potonja odredba jedina je ustavna poluga kojom se – na, doduše, vrlo neodređen način – nastoji uspostaviti barem prividan mehanizam razrješavanja negativnih eksternalija izazvanih na tržištu. Pozitivni srpski ustav – za razliku od onog iz 1990. godine – više ne sadrži eksplicitnu odredbu kojom bi obvezivao zakonodavca i/ili izvršnu vlast na proaktivno gospodarsko djelovanje, a sve u svrhu kvalitativnog povećavanja socio-ekonomskog standarda građana (Dokmanović 2017, 63), ali u svom prvom članku i dalje govori o Srbiji kao socijalnoj državi. Iako sam Ustav nije, dakle, u potpunosti prigrlio neutralnost budući da je izrijeком konstitucionalizirao tržišni model privrede, praksa Ustavnog suda Republike Srbije efektivno je neutralna. Nikada Ustavni sud nije to decidirano izrekao, ali je u okviru svojih odluka postavio takva načela djelovanja. Primjerice u jednom postupku apstraktne ocjene ustavnosti Zakona o poreza na imovinu,²² Ustavni sud ističe kako je u potpunosti zakonodavna nadležnost određivanje vrste poreza, kao i njegovo djelovanje te da Ustavni sud nije i ne može biti nadležan za ocjenjivanje svrsishodnosti porezne politike.²³

5. UGROŽENOST OSTVARENJA SOCIJALNIH PRAVA – DOKTRINARNI USTAVNI ILI POLITIČKI PROBLEM?

Sukus je, dakle, doktrine ekonomske neutralnosti ustava – kao vodeće „ustavne ideologije“ u polju gospodarske državne politike – da je zakonodavno tijelo isključivi demokratski organ koji može i smije definirati ekonomske ciljeve. U proceduralnom smislu to, naravno, implicira izostanak ustavnosudske zaštite ljudskih prava (tzv. *lex imperfecta*; Smerdel 2020, 113) budući da ustavni sudovi, odnosno ostali

22 Ustavni sud Republike Srbije, rješenje u predmetu IUz-72/2010, od 27. 10. 2011. V. i Zakon o izmenama i dopunama Zakona o porezima na imovinu, „Službeni glasnik RS“, 61/07.

23 Isti je stav (kao i osnovu donošenja ovakvog tumačenja) Ustavni sud ponovio kasnije u svojoj praksi. Primjer iz novije ustavnosudske prakse je odluka o ocjeni ustavnosti Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom („Službeni glasnik RS“, 113/17, 50/18, 46/21 – Odluka US, 51/21 – Odluka US, 53/21 – Odluka US, 66/21 i 130/21) iz 2022. (v. Ustavni sud Republike Srbije, odluka u predmetu IUz-299/2018, od 22. 12. 2022.).

Zanimljivo, ovo potonje Ustavni sud konstatira tumačeći čl. 167. Ustava koji postavlja okvirne nadležnosti Ustavnog suda. Iako posve opravdano stajalište, ostaje nejasno zašto Ustavni sud nije navedeno tumačenje utemeljio na „ekonomskim“ odredbama Ustava i/ili na odredbama koje definiraju Republiku Srbiju kao socijalnu državu. Tako bi Ustavni sud dosljedno gradio sustav „ekonomske neutralnosti“ budući da bi postavio materijalne domete predmetnih članaka. Ovako – kada takva stajališta usvaja na procesnim normama – izlaže se mogućnosti rizičnog tumačenja prema kojemu takvo intervencijsko ovlaštenje Ustavnog suda ne postoji zbog postupovnih, a ne zbog materijalnopравnih razloga.

nositelji ustavnog sudovanja, nemaju pristup ocjeni ustavnosti takvih akata. Iznimka su, dakako, oni sustavi u kojima se ustavni suci koriste kasatornim ovlastima posredno (indirektno), tj. kroz preispitivanje pravilnog i razmjernog ograničenja ljudskih prava.

Polazeći od tako koncipirane pozitivne ustavne doktrine koja prevladava u širem broju modernih ustavnih demokracija, a istodobno imajući na umu sve veće i očitije slučajeve nepravde, nejednakosti i materijalne nesigurnosti koje nastaju kao nuspojave u funkcioniranju suvremenih modela neoliberalnog tržišta, nameće se pitanje istinske (realne) efektivnosti i djelotvornosti današnjih (ustavno)pravnih instrumenata za zaštitu socijalnih i ekonomskih prava čovjeka. Drugim riječima, možemo li tvrditi da je cjelokupni suvremeni instrumentarij za zaštitu ljudskih prava – koji bi, *nota bene*, trebali biti primarni fokus pažnje ustavnih sudova i ostalih tijela – (ne)funkcionalan? Trebamo li, ako želimo iskorijeniti socijalnu nepravdu i jače učvrstiti socijalna jamstva u ustavnopravno tkivo suvremenih demokracija, nužno mijenjati ustave i doktrinu ili je politički proces i djelovanje dovoljna metoda suzbijanja negativnih efekata tržišta?

Prije svega, valja konstatirati kako točan odgovor na prethodno pitanje, u biti, ne postoji. Kako je već ranije rečeno, doktrina ekonomske neutralnosti ustava prihvaćena je kao kompromisno rješenje kojim su se nastojale razriješiti društvene polemike (Mongouachon 2012, 314), do kojih je nužno moralo doći u tranzicijskim procesima.²⁴ Države su, dakle, hitno i pod svaku cijenu težile društvenim konsolidacijama kako ne bi (ponovno) došlo do naglog erodiranja socijalnog sloja. Kao i svaki drugi kompromis, ustavni (demokratski) se dogovor temelji na zajedničkoj suradnji dviju (ili više) suprotstavljenih težnji, pri čemu se nastoji dovoljno dobro udovoljiti svakoj od njih. Ako se tako postave stvari, može se zaključiti kako je svaki dogovor, u stvari, individualan, odnosno posebno svojstven svakoj pojedinoj državi, iz čega posljedično proizlazi da ne postoji neko opće rješenje za ispravljanje negativnih učinaka istoga. Zbog toga, dakle, nije moguće jedinstveno i „točno“ odgovoriti na prethodno postavljeno pitanje o izravnjivanju nepoželjnih posljedica ovako sročenog demokratskog konsenzusa.

No, usprkos tim neizbježnim društvenim različitostima, kada proučavamo razvoj socijalnih prava kroz posljednjih nekoliko desetljeća, možemo (načelno) konstatirati kako svakodnevni razvoj znanosti i tehnologije (bez obzira na posebna stanja konkretnih društava) pospješuje rast životnog standarda i uvjeta života. Međutim, indikativan je i trend golemog povećanja nejednakosti koji, doduše, nije lokaliziran – on je, naprotiv, globalan, budući da zahvaća sve dijelove svijeta (razvi-

24 Primjerice, Njemačka nakon strahota počinjenih u Drugom svjetskom ratu te ponovno po padu Berlinskog zida 1989. godine; Republika Hrvatska nakon osamostaljenja 1991. godine; Portugal nakon revolucije 1974. godine itd.

jene i one u razvoju), a posebice one koje prolaze kroz razna tranzicijska razdoblja (Kramarenko 2024, 229). Uzroci takvoga tijeka događaja poprilično su duboki, a sežu još od društvenog poretka etabliranog poslije Drugog svjetskog rata te su – paralelno s popularizacijom neoliberalizma – sve više izlazili na vidjelo. U sjeni takvih ekonomsko-političkih okolnosti dolazi do praktične opstrukcije socijalnih jamstava, koja su (najčešće) ugrađena u ustave, ali i u ostale pravne i političke akte.

Temeljni problem svih akata – pa tako i samog ustava – kada proklamiraju razna socijalna i ekonomska prava jest zapravo pitanje njihovog praktičnog poštivanja. Svako socijalno ustavno jamstvo podrazumijeva djelatnost odnosno aktivnost države (Smerdel 2020, 113) – nema ostvarenja socijalnih prava ako državna socijalna politika ostane pasivna i/ili neučinkovita. „Prisilna moć ustava“ ovdje je isključivo pravno-kulturno pitanje, tj. ono isključivo ovisi o stupnju razvijenosti demokratskog konstitucionalizma u tome društvu. Ustavni sudovi ovdje imaju važnu, ali ne i presudnu ulogu jer oni nemaju preveliku diskreciju. Oni će djelovati samo u ustavom zacrtanim granicama. Naime, većina ustava, kako je rečeno, jamči – barem u nekom obliku – socijalnu pravdu, odnosno socijalnu državu. Zakonodavčeva je (a ne ustavnosudska) dužnost da konkretizira odnosna načela dok će ustavni sud isključivo odrediti margine samog načela (Rodin 1998, 116). Dakle, suci će djelovati apstraktno, a zakonodavac (i vlada) konkretno. Iz toga jasno proizlazi da je uloga suda manja upravo zato jer ne može kreirati pojedinačno uporište vlastitog tumačenja, već sve ostavlja na načelnoj, generalnoj razini.

Iz tog razloga nije suviše mudro kriviti ustave za nedjelotvornost i nepoštovanje socijalnih prava u svakodnevnome životu, te u tom smislu i zahtijevati veću razinu (ustavno)pravne normiranosti. U konačnici, uopće niti nije zadatak ustava da jamstva budu realizirana u svim konkretnim situacijama ljudskog života, već je to na onima koji obnašaju vlast i kreiraju politike. To i jest razlog zašto doktrina o ekonomskoj neutralnosti ustava govori o „političkoj diskreciji zakonodavca“, jer odlučivanje o porezima, raspodjeli državnog novca te ograničavanju tržišnih mehanizama nužno mora biti povjereno demokratski legitimiranom tijelu, a ne ustavnim sudovima kao stručnim interpretatorima želja ustavotvorca.

Mišljenja samo, dakle, kako ta činjenica da ustavi prebacuje nadležnost vođenja ekonomske politike na parlamente, s jedne strane, te da ustavnim sudovima reduciraju nadležnost u tom području, s druge strane, načelno i jest dobar mehanizam koji ispunjava zahtjeve vladavine prava i diobe vlasti. No, komplikacije nastaju kada ustavni sudovi postaju posve pasivna tijela koja ne žele niti odrediti krajnje granice (margine) ustavnih načela (Miloš, Kuzelj 2021, 1120). Ustavni bi sudovi trebali raditi na proaktivnom djelovanju u području zaštite socijalnih prava te – važno je reći – takvo ophođenje ne bi bilo suprotno ustavu i doktrini neutralnosti sve dok se ne preuzima funkcija zakonodavca odnosno funkcija stvaranja zakona. Konkretno,

to znači da ustavni sudovi nikako ne smiju predlagati, primjerice, socijalne reformske modele, ustroje poreznog sistema i/ili način djelovanja zdravstvenog sustava, ali smiju (i moraju) definirati granice ustavnih načela socijalne države i socijalne pravde te iz njih tumačiti načelne pozitivne obveze koje država, sukladno ustavu, mora preuzeti na svoja leđa, a sve u svrhu ispunjenja ustavne dužnosti brige za očuvanje i promociju socijalnih i zaštitnih prava. Instrumenti koje bi ustavni sudovi ovdje mogli koristiti variraju ovisno o njihovoj prirodi, ali i konačnome cilju koji žele postići.

Tako, ustavni sudovi mogu povezivati i usklađivati različita pravna načela kako bi oformili ustavne konstrukte koji će obvezivati zakonodavca (Bačić 2013, 195)²⁵ ili mogu, primjerice, više koristiti ovlasti ukidanja i dorađivanja kojima jačaju substantivni element socijalnih prava čovjeka (Bačić 2013, 196). Osim toga, postoji i niz aktivnih neobvezujućih modaliteta djelovanja (primjerice, izvještavanje parlamenta o uočenim pojavama neustavnosti) pomoću kojih ustavni sudovi mogu javno polemizirati o nedostatnom, nefunkcionalnom i/ili netransparentnom socijalnom ili tržišnom sustavu za koji mogu upozoriti da dekonstitucionalizira razinu zaštite socijalnih i ekonomskih prava. Dakle, iako se radi o načelno ograničenom djelovanju ustavnih sudova i ustavnosudske kontrole, nezamisliva je funkcionalna implementacija pozitivnih prava koja ne pretpostavlja, niti uključuje barem minimum aktivnog djelovanja.

S druge strane, najveći problem leži u političkom (ne)djelovanju koje bi, sudeći po ustavnim programskim odredbama i vrijednostima, nužno trebalo biti orijentirano socijalnom djelovanju. Trebalo bi – uza sve prethodno rečeno vezano za ustavnosudsko postupanje – inzistirati na socijalno fokusiranoj politici koja će nastojati ostvariti više ciljeva. Prije svega, država mora djelovati kao negativna tržišna silnica, odnosno kao mehanizam koji će vlastitom intervencijom suzbijati očite tržišne deficite (nejednakost, diskrepancija u fiskalnim izdvajanjima i primanjima, rodna i/ili spolna te dobna diskriminacija u visini dohotka itd.). Nadalje, zakonodavac je dužan provoditi ustavne namete kao što su – egzemplarno govoreći – socijalna jednakost, pravičnost poreznog sustava, briga za opće dobro te briga za najranjivije skupine društva. U svrhu ostvarenja takvog cilja najčešće će se morati izvršiti izvjesna restrikcija prava, za što opet valja imati jasno izgrađenu ustavnosudsku doktrinu. Vidljiva je ovdje, dakle, nužnost suradnje između zakonodavca, kao usvojitelja i kreatora socijalnog poretka, te ustavnog suda, kao tijela koje će u konačnici odlučiti ne o djelotvornosti već o racionalnosti zakonodavnog izbora. Treće, dužnost je države

25 Najbolji je primjer praksa njemačkog Saveznog ustavnog suda koji je kombiniranim tumačenjem načela socijalne države i ljudskog dostojanstva generirao tzv. *Existenzminimum*, odnosno pravo na egzistencijalni minimum koji bezuvjetno pripada svakoj osobi, a praktično označava negativnu uputu – dakle, zabranu – zakonodavcu da donosi propise kojima nameće (porezna ili druga novčana) davanja građanima koja si oni konkretno ne mogu priuštiti (Bačić 2013, 194).

kontinuirano pratiti ostvarivanje socijalnih prava svojih građana. Ona ne smije biti slijepa na prigovore i prijedloge poboljšanja sistemski značajnih propisa, nego mora brinuti da dinamični razvoj društva ne poprimi retrogradni predznak.

6. ZAKLJUČAK

Područje ustavne ekonomije izrazito je uzbudljivo i nepregledno polje ustavne znanosti, uzevši u obzir široku paletu mišljenja i stavova te ideja koje ga oblikuju. Jedna od njegovih korijenskih karakteristika je (gotovo konstantno) stanje konflikta između prisutnih ustavnih načela, koja su kodificirana najčešće kao znak kompromisa i suradnje u moru općeg ideološkog (ekonomskog) sukoba. Najznačajniji ustavni vrijednosni sukob, u tom smislu, predstavlja strukturalna nepodudarnost između načela socijalne pravde i socijalne države, s jedne strane, te načela neoliberalnog tržišta koje obiluje jakim ekonomskim pravima, s druge strane.

Oba načela produkt su reakcionarnog društvenog djelovanja, koja su izraz sistemskih ignoriranja gospodarskih i socijalnih problema u povijesti. Dok načelo socijalne pravde, odnosno socijalne države, zahtijeva jaki ili (u najmanju ruku) jasno etablirani državni aparat sposoban za korigiranje nepravdi koje su svojevrsne nuspojave tržišnih silnica, dotle neoliberalizam pretpostavlja jaka ekonomska prava te zahtijeva redukciju državne vlasti u polju gospodarskog razvoja.

Glavni suvremeni model pomirbe ove očite ustavne aksiološke antinomije očituje se u tzv. gospodarskoj (ekonomskoj) neutralnosti ustava i ustavnih tumača, koja pretpostavlja apstraktnu preskripciju ustavnih programatskih načela te (s time paralelnu) težnju za ograničenim korištenjem kasatornih ovlasti od nadležnih sudbenih tijela – u prvome redu ustavnih sudova. Ustavi poznaju socijalna prava i pozitivne (ustavne) obveze socijalne države, ali njihova se praktična primjena prebacuje u ingerenciju zakonodavca i, naravno, izvršne vlasti koja je obvezna slijediti zakonodavčeve politike, odnosno odluke. Ona se, kronološki gledano, postupno i polagano razvijala u praksi zapadnih demokracija te je poprimila svoje mnogobrojne oblike, ovisno dakako o okolnostima sustava u kojem je se promatra. Tako u Saveznoj Republici Njemačkoj postoji poprilično jaka kontrola socijalnih prava od strane njemačkog Saveznog ustavnog suda, dok se u, primjerice, Francuskoj takva kontrola provodi puno restriktivnije, bez prevelikog nagovještaja supstancijalno vrijednog značaja socijalnih prava (Bačić 2013, 193).

Ocjenjujući prevladavajuću ustavnu doktrinu o neutralnosti ustavnog dokumenta i ustavnih tumača u području izbora i stvaranja konkretnih elemenata ekonomske politike, valja napomenuti kako „točan“ model pomirenja ovih ustavnih (inherentno demokratskih) načela ne postoji te da je cjelokupni njihov balans ostavljen na sliku i (ne)priliku pojedinog društva. Bez obzira na nužnost takvog kon-

kretnog postupanja – u svrhu suzbijanja očitih problema današnjice koji se sastoje u porastu socijalne nejednakosti i sve opipljivije i rigidnije društvene stratifikacije, otežanoj (vertikalnoj) mobilizaciji te nepoštenoj distribuciji viška vrijednosti – postoji imperativan zahtjev ustavnih demokracija ka većoj i jačoj ulozi državnog aparata u socijalni bitak samog ustavnopravnog poretka. No, sudeći po svemu, to neće biti moguće bez veće aktivacije ustavnih sudova.

Ustavni sudovi trebaju preuzeti odgovornost za dosljedno, koncizno i evolutivno tumačenje socijalnih ustavnih načela. Oni ne smiju biti „ustavni kunktatori“ (prema Bačić 2013, 193), tj. ne bi trebali odgađati svoje djelovanje u području pružanja (veće) zaštite socijalnom poretku, već moraju redovito sudjelovati u djelatnosti ustavnog tumačenja. S druge strane, postoji i zahtjev za provođenjem jedinstvene i kvalitetne socijalne politike, a za što je, logično, potrebna veća stopa političke odgovornosti i društveno odgovornog ponašanja. U konačnici, jedno se čini sigurnim: realno ostvarenje socijalne sigurnosti, opstojnosti i kohezije, kao i realizacija socijalno-ekonomskih ustavnih načela, neće nastupiti bez kolektivne pozitivne akcije državnih tijela; sva tijela moraju sudjelovati i surađivati u provođenju toga – to je ono što im nameće logika ustava i priroda demokracije.

LITERATURA

1. Bačić, Arsen. 2013. O konstitucionalizaciji socijalnih prava i njihovu slabljenju prema sadržaju. *Rad Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti. Razred za društvene znanosti* 516=50: 187–207.
2. Barak, Aharon. 2/2006. L'exercice de la fonction juridictionnelle vu par un juge: le rôle de la Cour suprême dans une démocratie. *Revue française de droit constitutionnel* 66: 227–302.
3. Barr, Nicholas. 2020. *The Economics of the Welfare State*. Šesto izdanje. Oxford: University Oxford Press.
4. Dicke, Klaus. 3/1998. Pravna državnost i socijalna državnost – relativiziranje ili jačanje demokratskoga načela u ustavnoj državi? *Politička misao: časopis za politologiju* 35: 78–91.
5. Drexl, Josef. 4/2011. La Constitution économique européenne – L'actualité du modèle ordolibéral. *Revue internationale de droit économique* XXV: 419–454.
6. Dokmanović, Mirijana. 2017. Uticaj neoliberalizma na ekonomska i socijalna prava. Beograd: Čigoja štampa, Institut društvenih nauka.
7. Ewing, Keith D. 2012. Economic Rights. 1036–1060. In: *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* (eds. Michel Rosenfeld, András Sajó). Oxford: Oxford University Press.
8. Feld, Lars P., Ekkehard A., Köhler, Daniel, Nientiedt. 2021. Ordoliberalism and the social market economy. Radni dokument. Institut za ekonomska istraživanja, Sveučilište u Freiburgu.

9. Ferencak, Ivan. 2/2011. Kompendij o (neo)liberalizmu. *Ekonomski vjesnik: Review of Contemporary Entrepreneurship, Business, and Economic Issues* 24: 337–347.
10. Grimm, Dieter. 2012. Types of Constitutions. 98–132. In: *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* (eds. Michel Rosenfeld, András Sajó). Oxford: Oxford University Press.
11. Gruchy, Allan G. 4/1948. The Philosophical Basis of the New Keynesian Economics. *Ethics* 58: 23–244.
12. Guastini, Riccardo. 2018. Sintaksa prava. Drugo izdanje. Zagreb: Naklada Breza.
13. Jung, Courtney, Ran, Hirschl, Evan, Roseavar. 4/2014. Economic and Social Rights in National Constitutions. *The American Journal of Comparative Law* 62: 1043–1039.
14. Kačer, Hrvoje, Blanka, Ivančić-Kačer. 2/2017. O rješavanju antinomija i pravnih praznina (posebno) na primjeru odnosa Zakona o sportu i Zakona o obveznim odnosima. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 54: 397–414.
15. Kramarenko, Jigor Vjačeslavovič. 2024. Ekonomska ljudska prava: problemi nejednakosti u zemljama u razvoju. 229–240. U: *Pravo na pravdu – izazovi suvremenog doba*. Zbornik radova 37. Susreta Kopaoničke škole prirodnog prava – Slobodan Perović (ur. Jelena S. Perović Vujačić). Beograd: Kopaonička škola prirodnog prava – Slobodan Perović.
16. Koprić, Ivan. Gordana Marčetić, Anamarija Musa, Vedran Đulabić, Goranka, Lalić Novak. 2021. Upravna znanost – javna uprava u suvremenom europskom kontekstu. Drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
17. Kostadinov, Biljana. 2024. O načelu jednakosti. 244–259. U: *Poredbeno ustavno pravo*. Druga knjiga: ustavno sudovanje (ur. Biljana Kostadinov, Robert Podolnjak, Đorđe Gardašević, Ana Horvat Vuković, Dora Pavković). Zagreb: Sveučilište u Zagrebu Pravni fakultet.
18. Kuzelj, Valentino. 1/2019. Apologija socijalne države nasuprot institucionalizaciji nejednakosti u neoliberalnom poretku. *Paragraf: časopis za pravna i društvena pitanja Pravnog fakulteta Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku* 3: 59–84.
19. Kuzelj, Valentino, Ana Horvat Vuković. 1/2022. Apoteoza socijalne države: ustavno-identitetska ukorijenjenost socijalne pravde u Republici Hrvatskoj. *Politička misao: časopis za politologiju* 59: 75–99.
20. Lucherini, Francesco. 2/2024. The Constitutionalization of Social Rights in Italy, Germany, and Portugal: Legislative Discretion, Minimal Guarantees, and Distributive Integration. *German Law Journal* 25: 335–350.
21. Mellor, Mary. 2010. *The Future of Money: From Financial Crisis to Public Resource*. London i New York: Pluto Press.
22. Miličić, Vjekoslav. 1992. *Pravo i metodologija prava*. Zagreb: Alinea.
23. Miloš, Matija, Valentino Kuzelj. 4/2021. Ostvarenje i zaštita ustavnog ideala porezne pravednosti u svjetlu zahtjeva socijalne države. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 58: 1101–1120.
24. Mongouachon, Claire. 2/2012. Les débats sur la Constitution économique en Allemagne. *Revue française de droit constitutionnel* 90: 303–337.

25. Perišić, Natalija. 2/2008. Socijalna država – evolucija jedne ideje. *Sociologija* 50: 207–224.
26. Potočnjak, Željko, Andrea Grgić. 2014. Osnovni pojmovi i koncepcije o zabrani diskriminacije u radnom pravu. 1–48. U: *Perspektive antidiskriminacijskog prava* (ur. Željko Potočnjak, Ivana Grgurev, Andrea Grgić). Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
27. Rodin, Siniša. 2/1998. Ustavni sud definira socijalnu državu. *Revija za socijalnu politiku* 5: 111–118.
28. Siegan, Bernard H. 1982. The Constitution and the Protection of Capitalism. 106–127. In: *How Capitalistic Is the Constitution?*, (eds. Robert A. Goldwin, William A. Schambra). Washington D.C. i London: American Enterprises Institute.
29. Sée, Arnaud. 2014. La question prioritaire de constitutionnalité et les libertés économiques. *Revue juridique de l'économie publique* 718: 1–12.
30. Smerdel, Branko. 2020. Ustavno uređenje europske Hrvatske. Drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje. Zagreb: Narodne novine.
31. Vieira, Mónica Brito, Filipe Carreira da Silva. 4/2013. Getting rights right: Explaining social rights constitutionalization in revolutionary Portugal. *International Journal of Constitutional Law* 11: 898–922.
32. Vranjican, Stjenko. 2009. Politička ekonomija. Peto izmijenjeno i dopunjeno izdanje. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
33. Williams, Melanie L. 3/2009. Socio-legal studies and the humanities — law, interdisciplinarity and integrity. *International Journal of Law in Context* 5: 243–261.
34. Zamora, Miguel Agudo. 1/2018. The constitutional status of social rights in Spain. *Estudios de Deusto: revista de Derecho Público* 66: 58–79.

IZVORI PRAVA

1. Ustav Republike Hrvatske, „Narodne novine“, 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 5/14.
2. Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“, 98/2006 i 115/2021.
3. Ustav Savezne Republike Njemačke. 1949. https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html, posljednji pristup 1. studenog 2025.
4. Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom, „Službeni glasnik RS“, 113/17, 50/18, 46/21 – Odluka US, 51/21 – Odluka US, 53/21 – Odluka US, 66/21 i 130/21.
5. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o porezima na imovinu, „Službeni glasnik RS“, 61/07.
6. Zakon o postupku izvanredne uprave u trgovačkim društvima od sistemskog značaja za Republiku Hrvatsku, „Narodne novine“, 32/17.