

Ustavni sud definira socijalnu državu

Siniša Rodin
Pravni fakultet
Sveučilište u Zagrebu

Izvorni znanstveni članak
UDK 364.013:342.4
Primljeno: lipanj 1998.

Razmatrajući odluku Ustavnog suda RH od 12. svibnja 1998. godine kojom je Ustavni sud ukinuo članke 1., 2., 3., 4. i 6. Zakona o usklađivanju mirovina i drugih novčanih primanja iz mirovinskog i invalidskog osiguranja, te upravljanju fondovima mirovinskog i invalidskog osiguranja (Narodne novine br. 20/1997.), u daljem tekstu - Zakon o usklađivanju, autor pristupa analizi nekih odrednica Hrvatske kao socijalne države.

U tom kontekstu ističe se da hrvatski Ustav unaprijed ne određuje sadržaj koncepta socijalne države (čl. 1.) i načela socijalne pravde (čl. 3.). Konkretizacija tih načela ostavljena je zakonodavcu, a ne sudbenoj niti ustavno-sudbenoj vlasti. Međutim, zakonodavac je u svojoj konkretizaciji ograničen načelom socijalne države i socijalne pravde čije granice određuje Ustavni sud.

Ustavni sud ne može konkretizirati subjektivna socijalna prava, ali može ocjenjivati sukladnost zakona s načelom socijalne države i drugim temeljnim vrijednostima ustavnog poretka. U tom kontekstu potrebno je razlikovati interpretaciju Ustava u skladu s načelom socijalne države i načelom socijalne pravde od stvaranja i zaštite subjektivnih prava. Međutim, neosporno je da interpretacija Ustava i zakona, uključujući i apstraktna temeljna načela, spada u ustavnosudski djelokrug.

Širi problem vezan uz problematiku ustavnosudske zaštite socijalnih prava je u tome što rješavajući jednu posve ograničenu pravnu situaciju Ustavni sud nije u mogućnosti uzeti u obzir složeno gradivo socijalne države, odnosno, odlukom Ustavnog suda nije moguće uvažiti interese onih koji bi trebali sudjelovati u političkom procesu i biti stranke socijalnog sporazuma.

1. UVOD

Ustav Republike Hrvatske iz 1990. godine određuje Hrvatsku, između ostaloga, kao socijalnu državu (članak 1.). Međutim, sadržaj koncepta socijalne države i načelo socijalne pravde nisu sami po sebi razumljivi, već iziskuju dodatnu interpretaciju. Kao prvo, važno je primijetiti da Ustav pojedine pravne institute regulira na različitim razinama apstrakcije, a neke pravne institute prepušta na regulaciju zakonodavcu. Tako, primjerice, odredba članka 1. prema kojemu je Hrvatska i socijalna država ima svoju konkretizaciju u članku 3. gdje se ističe da je socijalna pravda jedna od temeljnih vrednota ustavnog poretka, te daljnju konkretizaciju u člancima 48. do 69. Ustava kojima se jamče gospodarska, socijalna i kulturna prava. Neke pravne institute Ustav RH uopće ne konkretizira, već su prepušteni zakonodavcu - bilo izričito, bilo prešutno. Izričito prepuštanje razrade zakonodavcu očito je iz samog ustavnog teksta, kada Ustav za primjenu neke ustavne norme traži donošenje za-

kona ili ustavnog zakona. Tako se, primjerice, u članku 55. Ustava propisuje da se najduže radno vrijeme određuje zakonom. Ako se Ustavom takvo što ne traži, tada je zadaća sudbene vlasti da u skladu s člankom 2. Ustavnog zakona za provedbu Ustava takve norme neposredno primjenjuje, ako je to moguće, odnosno ako je ustavna norma jasna, bezuvjetna i ne traži dodatnu normativnu regulaciju. Drugim riječima, je li konkretizacija takvih, izravno primjenjivih ustavnih normi prepuštena zakonodavnoj ili sudbenoj (ustavno-sudbenoj) grani vlasti, moguće je zaključiti samo iz konteksta konkretnog problema i prirode stvari. Pri tome valja imati na umu da, ako je riječ o zakonodavnoj regulaciji temeljnih ustavnih prava i sloboda, ta regulacija podliježe općim ograničenjima članka 16. (razlozi i granice ograničenja temeljnih prava) i članka 14. Ustava (klauzula ravnopravnosti).

U ovom kontekstu potrebno je pristupiti analizi Hrvatske kao socijalne države. Neposredni povod pruža nam odluka Ustavnog su-

da RH od 12. svibnja 1998. godine kojom je Ustavni sud ukinuo članke 1., 2., 3., 4. i 6. Zakona o usklađivanju mirovina i drugih novčanih primanja iz mirovinskog i invalidskog osiguranja, te upravljanju fondovima mirovinskog i invalidskog osiguranja (*Narodne novine* br. 20/1997., u daljem tekstu - Zakon o usklađivanju). S obzirom da je problem nemoguće izdvojiti iz situacije koja je prethodila odluci Ustavnog suda, razmotrimo najprije njegov širi pravni kontekst.

2. O OVLASTIMA VLADE DA UREDBAMA UREĐUJE MIROVINSKI SUSTAV

Vlada Republike Hrvatske na temelju članka 88. Ustava RH može od Sabora RH dobiti ovlast da svojim uredbama, koje imaju zakonsku snagu, regulira izvjesna područja regulacije koja su u redovnoj regulatornoj nadležnosti Sabora. Kada dobije takvu ovlast, što se u uobičajenoj zakonodavnoj praksi rješava donošenjem zakona o ovlastima vlade, ona traje godinu dana, a ograničena je - kako samim člankom 88. Ustava, tako i specifičnim uvjetima delegacije koje je propisao Sabor. Ustav zabranjuje delegaciju regulacije Ustavom utvrđenih sloboda i prava čovjeka i građanina, nacionalnih prava, izbornog sustava, ustrojstva, djelokruga i načina rada državnih tijela i lokalne samouprave (tzv. zakonodavni rezervati). Za slučaj o kojem je riječ, bitno je da je na temelju članka 1. Zakona o ovlasti Vlade Republike Hrvatske (*Narodne novine* br. 74/1992.) od 4. studenoga 1992. i istovrsnih odredaba Zakona o ovlasti iz narednih godina, Sabor RH ovlastio Vladu "...da uredbama uređuje pojedina pitanja iz područja gospodarskih djelatnosti, osim onih odnosa koje prema Ustavu RH može uređivati samo Sabor RH". Na temelju rečene odredbe Vlada RH prihvatila je 19. listopada 1993. godine (te narednih godina) Uredbu o utvrđivanju najviših iznosa mase sredstava za isplatu mirovina (*Narodne novine* br. 93/1993.).

Na ovom mjestu valja reći da je sama metoda delegacije ustavnih regulatornih ovlasti sa Sabora na Vladu sporna. Usporedbe radi, da

bi u njemačkom pravu delegacija bila zakonita, ovlašćujući akt mora odrediti sadržaj, cilj i mjeru dodijeljene ovlasti, odnosno navedeni kriteriji moraju biti određivi na temelju općih pravila interpretacije.¹

Primijenimo li navedene kriterije na uobičajenu praksu zakonodavne delegacije u Hrvatskoj, vidjet ćemo da ona nije niti određena, niti određiva, već da se Vladi redovito daju široke i neodređene regulatorne ovlasti u području "gospodarstva" te joj se ostavlja široka margina procjene što u područje gospodarstva ulazi. Taj "istočni grijeh" zakonodavne delegacije u Hrvatskoj uočio je i Ustavni sud u svojoj ranoj judikaturi kada je jednom prilikom, *obiter dictum*, primijetio da "... bi u primjeni članka 88. Ustava RH zakonodavac trebao biti određeniji na koja se pitanja iz njegova djelokruga odnosi ovlast Vladi RH, čime bi se otklonile moguće sumnje s tim u svezi i pridonioje pravnoj sigurnosti".² Upravo je propust Ustavnog suda da još ranije konkretizira ustavne kriterije zakonodavne delegacije doveo do eskalacije u predmetu koji je pred nama.

Protiv gore navedene Uredbe o utvrđivanju najviših iznosa mase sredstava za isplatu mirovina, koja je bila donesena na temelju neodređene ovlasti Vlade da regulira "gospodarske djelatnosti" i njenih kasnijih slijednica, Ustavni sud RH pokrenuo je postupak za ocjenu ustavnosti (Rješenje Ustavnog suda RH broj U-II-394/93. (*Narodne novine* br. 61/1996.)). Razlozi koje je Ustavni sud istaknuo kao osnovu za pokretanje tog postupka su sljedeći:

- Sud osnovano sumnja u ustavnost uredba polazeći od ustavnog određenja Republike Hrvatske kao socijalne države (članak 1. Ustava) u kojoj su jednakost, poštivanje prava čovjeka, vladavina prava te socijalna pravda najviše vrednote ustavnog poretka (članak 3. Ustava);

- Ustavnost osporavanih uredbi upitna je u odnosu na čl. 14., stavak 2. Ustava (svi su pred zakonom jednaki);

- Problematična je sukladnost uredbi s člankom 16. Ustava, odnosno odredbom da se

¹ Karl-Peter Sommermann, *Verordnungsermächtigung und Demokratieprinzip*, 52 *Juristen Zeitung* 9 (1997) 434, 5; vidi i *BverfGE* 80, 1, 20.

² Rješenje Ustavnog suda RH broj U-II-66/1994 od 25. veljače 1994., *Narodne novine* br. 16/1994.; vidi i Jadranko Crnić, *Vladavina Ustava*, Informator, Zagreb 1994., na str. 20.

prava i slobode mogu ograničiti samo zakonom kako bi se zaštitile slobode i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje;

- Postoji sumnja predstavljaju li sporne uredbe razradu ustavnih sloboda i prava čovjeka i građanina, što bi značilo da je njihovim donošenjem Vlada povrijedila zakonodavni rezervat, propisan čl. 88. Ustava. Naime, Vlada je dobila ovlast samo za regulaciju gospodarske politike. Ustavni sud nije siguran predstavlja li ograničenje mase plaća regulaciju gospodarske politike, ili se time ograničava i sama supstancija prava, što bi predstavljalo povredu zakonodavnog rezervata;

- Postoji sumnja u sukladnost uredbi s čl. 55. Ustava (pravo zaposlenih na zaradu kojom mogu osigurati sebi i obitelji slobodan i dostojan život);

- Postoji sumnja u sukladnost s čl. 56., st. 1. Ustava (pravo zaposlenih i članova njihovih obitelji na socijalnu sigurnost i socijalno osiguranje).

Rješenjem od 29. travnja 1997. godine Ustavni sud je obustavio postupak za ocjenu spornih uredbi Vlade RH. Razlog obustavi postupka jest činjenica da je Ustavni sud zaključio "...kako su nastupile ustavnopravne pretpostavke, utvrđene u članku 27. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu RH, prema kojem se postupak obustavlja ako tijekom postupka osporeni akti prestanu važiti ili budu usklađeni s Ustavom i zakonom. Ustavni sud kao razlog obustave navodi oba razloga: a) prestanak važenja uredbi, i b) usvajanje Zakona o usklađivanju mirovina i drugih novčanih primanja iz mirovinskog i invalidskog osiguranja, te upravljanju fondovima mirovinskog i invalidskog osiguranja, od 7. veljače 1997. godine (*Narodne novine* br. 20/1997.). Ovime je nastala sljedeća situacija: uredbe ne mogu biti predmetom ocjene ustavnosti zakona, jer su prestale važiti. Protiv novousvojenog Zakona o usklađivanju u doba donošenja rješenja nije bio pokrenut postupak ocjene ustavnosti.

Spomenuto rješenje Ustavnog suda proceduralne je naravi i iz njega se ne mogu izvlačiti nikakvi zaključci o meritumu stvari. Zanimljivost vezana uz ovo rješenje je izdvojeno mišljenje suca Mladena Žuvele, koji je jasno dao do znanja da ograničenje mase sredstava za ispla-

tu mirovina "... ne znači da umirovljenici nemaju pravo, odnosno da su izgubili pravo na usklađivanje mirovina i za to razdoblje". Žuvelino gledište implicitno odražava stav da je pravo na usklađivanje mirovina ustavno socijalno pravo, izvedeno iz članaka 1. i 3. Ustava čiji bitni sadržaj ne smije biti ograničen. Zabrana ograničenja bitnog sadržaja temeljnih prava (*Wesensgehaltsgarantie*) jedno je od temeljnih jamstava njemačkog ustavnog prava.³ Međutim, Žuvelino se mišljenje odnosi na meritum stvari o čemu Ustavni sud nije ni odlučivao. Iz rečenoga proizlazi temeljno pravno pitanje, kojega Vlada nije ni pokušala, a Ustavni sud nije uspio razriješiti. Ako je riječ o regulaciji socijalnih prava građana, tada Vlada uopće nije smjela regulirati spomenutu materiju i njene su uredbe *ultra vires*. Ako, međutim, nije riječ o regulaciji gospodarskih pitanja, tada je valjalo razriješiti je li Vlada, regulirajući gospodarska pitanja, povrijedila temeljna ustavna prava jedne kategorije hrvatskih građana. S obzirom na prestanak važenja uredbi, Ustavni sud nije dospio meritorno riješiti ova pitanja.

3. O ODLUCI USTAVNOG SUDA RH U-I-283/1997 OD 12. 05. 1998. GODINE

Situacija se promijenila u trenutku kada je materiju, koju je ranije Vlada regulirala uredbama, trajno regulirao Hrvatski državni sabor. Riječima Ustavnog suda, donošenjem spornog Zakona o usklađivanju zakonodavac je "... privremeno stanje, nastalo ranije osporavanim uredbama Vlade RH i odlukama Mirovinskog fonda, pretvorio u trajno s negativnim posljedicama na visinu mirovina... bez mogućnosti ispravljanja štete koju su oni pretrpjeli ograničenjima iz ranije osporavanih uredbi i odluka".

Odluka Ustavnog suda utemeljena je na slijedećim postavkama:

- Ustavni sud ima ovlast ocjenjivati sukladnost zakona s Ustavom;

- Ustav RH uređuje temelje gospodarskog, socijalnog i demokratskog poretka RH;

- pravo je zakonodavca da u skladu s gospodarskim mogućnostima regulira gospodarska i socijalna prava koja nisu apsolutna;

³ Usp. čl. 19. II. TZ: "In keinem Falle darf ein Grundrecht in seinem Wesensgehalt angetastet werden."

- zakonodavac ne smije dovesti u pitanje temeljna ustavna prava i načela jednakosti, socijalne pravde i vladavine prava;

- zakonodavac je socijalni status umirovljenika izmijenio do tolikih razmjera da su nastale socijalne nejednakosti građana. Naime, standard umirovljenika je upola niži od standarda zaposlenika s prosječnom plaćom, te odredbe osporavanog zakona ne predviđaju mogućnost njegova poboljšanja;

- stoga je osporavani zakon suprotan čl. 1., čl. 3., čl. 5. i čl. 14., st. 2. Ustava RH.

Odluka Ustavnog suda je slojevita, a polemike koje su se nakon njena objavljivanja rapsalsale, pokušale su osporiti ne samo odluku, već i samu instituciju Ustavnog suda odričući mu pravo da ocjenjuje sukladnost zakona s temeljnim vrijednostima hrvatskog ustavnog poretka. Stoga ćemo problem razmotriti na tri razine: (a) normativnoj, (b) socijalno-političkoj i (c) institucionalnoj.

Najprije nekoliko općih napomena. U okviru svog Ustavom utvrđenog djelokruga (članak 125. Ustava RH) razrađenog Ustavnim zakonom o Ustavnom sudu (*Narodne novine* br. 13/1991.), Ustavni sud RH nadležan je, između ostaloga, za ocjenu ustavnosti zakona, ocjenu ustavnosti i zakonitosti drugih propisa, zaštitu ustavnih sloboda i prava čovjeka i građanina itd. Već i iz samog pokretanja postupka, kao i iz njegove klasifikacije pod uredovni broj U-I, vidimo da je u analiziranom predmetu riječ o apstraktnoj ocjeni ustavnosti zakona. Drugim riječima, u ovom se predmetu ne radi o tome jesu li subjektivna prava umirovljenika povrijeđena, već je li osporavani Zakon o usklađivanju u skladu s Ustavom. Ova je činjenica, kako ćemo vidjeti, od izuzetne važnosti za prosudbu dopuštenih granica ustavno-sudske kontrole i njenih normativnih učinaka.

(a) Na *normativnoj* razini glavni problem, relevantan za prosudbu povijesti analiziranog predmeta, proizlazi iz koncepta zakonodavnih rezervata. Iako se Ustavni sud ovom prilikom nije smio upuštati u pravnu analizu ranije osporavanih uredbi Vlade, kojima je bila ograničena masa sredstava za mirovine, one predstavljaju bitni element činjenične podloge spora. Stoga ne čudi da se Ustavni sud oslonio na te uredbe rekavši da je "... prestankom važenja uredbi Vlade ostala neizvršena obveza nadležnih tijela da provedu usklađivanje mirovina za vrijeme dok su bili na snazi propisi o uskla-

đivanju s kretanjem plaća svih zaposlenih u Republici Hrvatskoj, a što osporavane odredbe Zakona o usklađivanju nisu omogućile".

U čitavoj je situaciji problematično što, prema članku 88. Ustava RH, Sabor ne može ovlastiti Vladu RH da razrađuje ustavom utvrđene slobode i prava. Donoseći rečeni Zakon o ovlastima vlade, Sabor je iskoristio mogućnost predviđenu člankom 88. te ovlastio Vladu da regulira problematiku gospodarstva. Ukoliko je Vlada razrađivala ustavne slobode i prava, a Zakon o usklađivanju, prema riječima Ustavnog suda, tek "privremeno stanje pretvorio u trajno", tada Vlada RH uopće nije smjela regulirati mirovine. Ukoliko je, pak, riječ o regulaciji problematike gospodarstva (najprije to čini Vlada, a kasnije i Sabor), tada ne može biti riječi o regulaciji socijalnih prava umirovljenika. Ipak, pretpostavka je da ranije uredbe i osporeni zakon reguliraju istu materiju (to tvrdi i Ustavni sud), vladine uredbe zbog prestanka njihova važenja nisu nikada bile osporene niti u Saboru, niti pred Ustavnim sudom, što otvara prostor za argumentaciju da one nisu suprotne Ustavu i zakonu. S druge strane, zakon koji bi težio ograničavanju temeljnih prava, morao bi ispunjavati kriterije propisane člankom 14. i 16. Ustava RH, odnosno, morao bi istaknuti zbog kojeg se Ustavom zaštićenog dobra iz članka 16. Ustava (slobode i prava drugih, pravni poredak, javni moral i zdravlje) ograničavaju Ustavom zajamčena socijalna prava umirovljenika. Iz rečenoga proizlazi da na temelju normativne analize na testu ustavnosti padaju i uredbe i Zakon. Naime, ako je Vladi dopušteno reguliranje problematike gospodarstva, iz toga nikako ne slijedi da je takvom regulacijom smjela kršiti načelo socijalne države i socijalne pravde. S druge strane, članak 88. sprečava Vladu da razrađuje ustavne slobode i prava, pa tako i socijalna prava. Nadalje, da bi bio u skladu s Ustavom, Zakon o usklađivanju kojim je regulirana ista materija kao i ranijim uredbama načelno bi mogao ograničiti temeljne slobode i prava, ali samo u svrhu zaštite nekog, Ustavom zaštićenog dobra iz članka 16. Ustava i pod uvjetima iz članka 14. U biti, ključ odluke Ustavnog suda predstavljaju odgovori na dva pitanja: (i) u kojoj je mjeri Zakon o usklađivanju sukladan temeljnim opredjeljenjem Hrvatske kao socijalne države i temeljnim načelom socijalne pravde te (ii) jesu li umirovljenici dovedeni u neravno-

pravan položaj pred zakonom (Ustavom) u odnosu na ostale građane socijalne države.

(b) Problem s kojim se Ustavni sud suočio na *socijalno-političkoj* razini svodi se na pitanje definiranja socijalne politike i njenih granica. U tom kontekstu postavlja se nekoliko važnih pitanja.

i. Što je sadržaj koncepta socijalne države (članak 1. Ustava) i načela socijalne pravde (članak 3. Ustava)? Ustav, naime, ne određuje po bliže te pojmove te ih je stoga potrebno interpretirati, odnosno, konkretizirati. Ključno je pitanje, tko je za to ovlašten.

ii. U kojoj mjeri članci 1. i 3. Ustava, odnosno načelo socijalne države i socijalne pravde obvezuju i tko su njihovi adresati, te može li članak 1. i/ili 3. Ustava stvarati subjektivna prava koja su sudovi dužni štiti?

iii. Smije li Ustavni sud ocjenjivati sukladnost zakona s temeljnim vrijednostima Ustavnog poretka RH, proklamiranim člankom 3. Ustava?

Ustav RH propisuje da je Republika Hrvatska jedinstvena i nedjeljiva demokratska i socijalna država (članak 1. Ustava RH), te da je socijalna pravda jedna od temeljnih vrednota ustavnog poretka RH (članak 3. Ustava RH). U Republici Hrvatskoj su socijalna prava regulirana 3. dijelom Glave III. Ustava RH koji nosi naslov "Gospodarska socijalna i kulturna prava". Ta socijalna prava predstavljaju ustavnu konkretizaciju članka 1. (socijalna država) i članka 3. Ustava (socijalna pravda).

Koncept socijalne države, socijalne pravde, pa i samih socijalnih prava, apstraktne je prirode te ga je, da bi ga se moglo primijeniti, potrebno konkretizirati. U njemačkoj pravnoj teoriji, primjerice, široko je zastupljeno shvaćanje da se načelo socijalne države mora konkretizirati zakonom, te da, s tim u svezi, sudska konkretizacija nije moguća.⁴ Propisivanje materijalnih zahtjeva za državnim davanjima i s

njima povezano pitanje financiranja smije biti zadaća isključivo zakonodavca. Ostvarivanje socijalne države jedan je od ciljeva regulacije. To je ustavnopravno obvezatna smjernica za ponašanje javne vlasti, prvenstveno zakonodavne. Ona zakonodavcu otvara velike mogućnosti regulacije, ali nije prikladna podloga subjektivnih prava.⁵ Zbog svoje širine i neodređenosti načelo socijalne države se ne može primjenjivati bez zakonodavne podloge.⁶ Njemačka pravna teorija i praksa smatraju da načelo socijalne države ne može biti podlogom subjektivnih prava.⁷ Za judikaturu i egzekutivu koncept socijalne države predstavlja "pravilo i smjernicu interpretacije".⁸

U njemačkom Ustavu temeljno opredjeljenje socijalne države nije propisano u glavi Ustava kojom se jamče temeljna prava, već u članku 20. Ustava. Ono predstavlja vrijednosno opredjeljenje i temeljno načelo ustavnog poretka. U saveznom Ustavnom sudu je navedeno da to opredjeljenje "treba koristiti ne samo prilikom interpretacije Ustava, već i prilikom interpretacije drugih zakona", pritom je ono od "odlučujućeg značenja".⁹ Ovo je opredjeljenje usmjereno na izjednačavanje socijalne neravnopravnosti i služi očuvanju ljudskog dostojanstva.

Socijalna pravda je sastavnica koncepta socijalne države. Tako u Njemačkoj Savezni socijalni sud (Bundessozialgericht) ističe da klauzula socijalne države u njemačkom Ustavu predstavlja ovlast i zadaću usmjerenu na ustavu i očuvanje socijalne pravde.¹⁰

Načelo socijalne države povezano je i s ustavnim jamstvom ravnopravnosti pred zakonom (članak 3. Ustava Njemačke). Povreda načela socijalne države i načela ravnopravnosti nastaje kada pomoć, osigurana potrebitima, ne odgovara zahtjevima socijalne pravde, bilo da je pokrivenost nekim socijalnim davanjima pogrešno ograničena, bilo da je socijalna zaštita jedne potrebite skupine zanemarena.¹¹

⁴ Konrad Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, C.F. Müller Verlag, 20 Auflage, Heidelberg 1995., str. 132.

⁵ Peter Badura, *Staatsrecht*, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München 1986., str. 196.

⁶ BVerfGE 65, 182 (193).

⁷ Michael Sachs, *Grundgesetz Kommentar*, C. H. Beck Verlag, München 1996., str. 629.

⁸ Klaus Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Band I, 2. Auflage, C. H. Beck, München, str. 916.

⁹ BVerfGE 1, 105, usp. Leibholz, Rinck, *Grundgesetz Kommentar*, Otto Schmidt KG Verlag, Köln, 7 Auflage, str. 40.

¹⁰ Badura, *id.* na str. 195.

¹¹ BVerfGE 40, 133 f., vidi i Leibholz, Rinck, *id.* na str. 41.

Govorimo li o socijalnim pravima u kontekstu osnovnih načela interpretacije, specijalne pravne norme imaju prvenstvo u primjeni pred općima koje se primjenjuju supsidijarno. Isto tako, jedno od osnovnih načela govori da sud ne smije odbiti donošenje presude (*non liquet*). Ovo proizlazi iz koncepta, općenito prihvaćenog u njemačkoj pravnoj teoriji, kako ne postoje pravne praznine (već, eventualno, zakonske praznine), te da je, stoga, svako pravno pitanje moguće riješiti pravilima interpretacije. Tako sud, u slučaju da specijalna pravna norma ne postoji, mora primijeniti opću pravnu normu.

Za analizu odluke Ustavnog suda o Zakonu o usklađivanju bitno je razlikovati apstraktnu kontrolu ustavnosti, usmjerenu na kontrolu ustavnosti zakona, od ustavne tužbe usmjerene na zaštitu ustavnih prava, povrijeđenih nekim pojedinačnim aktom tijela državne vlasti. U okviru prvo spomenute nadležnosti Ustavnog suda funkcija članka 3. Ustava RH je dvostruka. Ona služi kao temelj tumačenja ostalih ustavnih odredaba, te kao uputa zakonodavcu pri razradi pojedinih sloboda i prava.¹² U konkretnom slučaju, "pravo na usklađivanje mirovina prema plaćama" ne postoji kao izričita objektivna ustavna norma. Stoga je Ustavni sud kao kriterij za ocjenu ustavnosti supsidijarno primijenio članak 3. Ustava, tj. načelo socijalne pravde kao temeljnu vrednotu ustavnog poretka koja je specifični izraz temeljnog ustavnog opredjeljenja iz članka 1. Ustava: Hrvatska je socijalna država. Pritom je Ustavni sud pošao od pretpostavke da je zakonodavac nadležan definirati socijalnu politiku, ali da je pritom vezan konceptom socijalne države, načelom socijalne pravde i klauzulom ravnopravnosti pred Ustavom i zakonom. Iz rečenoga jasno slijedi i odgovor na treće pitanje. Ustavni sud ne samo da smije, već i mora ocjenjivati sukladnost zakona s temeljnim načelima i najvišim vrijednostima ustavnog poretka Republike Hrvatske. Sva pojedinačna prava i slobode samo su specifični izraz tih načela.

(c) Ovine dolazimo do treće, *institucionalne* razine analize odluke Ustavnog suda o Zakonu o usklađivanju. Naime, odluka je iskorisćena za usmjeravanje oštrice političke kritike prema instituciji Ustavnog suda i obnavlja-

nju zahtjeva za revizijom Ustavnog zakona o Ustavnom sudu čime bi se, pretpostavljamo, oslabio njegov položaj prema Saboru, a možda i prema Vrhovnom sudu. Analiza ove problematike zahtijeva veliki prostor, što prelazi okvire ovoga rada. Ipak je potrebno reći kako je nemoguće izvršiti institucionalnu preobrazbu Ustavnog suda bez remećenja ukupnog sustava diobe vlasti u državi. Hrvatski Ustav je fino uravnotežio instituciju jakog Predsjednika Republike po uzoru na model Francuske Pete Republike i instituciju jakog Ustavnog suda po uzoru na Savezni ustavni sud Savezne Republike Njemačke. Promjena položaja Ustavnog suda nužno bi značila i poremećaj te promišljeno izabrane ravnoteže te vratila raspravu o ulozi Ustavnog suda na početak. U demokratskim društvima sudbena i ustavno-sudbena vlast upravo i moraju djelovati kao protuvažna sila, a izmjena takvog rješenja značila bi i bitnu izmjenu hrvatskog ustavnog poretka i redefiniciju Hrvatske kao ustavne države. Istovremeno valja naglasiti da ovakvi sukobi između zakonodavne i ustavno-sudbene vlasti nisu neuobičajeni u demokratskim državama, te da rezultat koji bi mogao proizaći iz sadašnjeg sukoba, u najboljem slučaju, može dovesti do preciznijeg određenja položaja i ovlasti Ustavnog suda u sustavu diobe vlasti.

4. ZAKLJUČAK

Hrvatski Ustav unaprijed ne određuje sadržaj koncepta socijalne države (čl. 1.) i načela socijalne pravde (čl. 3.). Konkretizacija tih načela ostavljena je zakonodavcu, a ne sudbenoj vlasti ustavno-sudbenoj vlasti. Međutim, zakonodavac je u svojoj konkretizaciji ograničen načelom socijalne države i socijalne pravde, a te granice određuje Ustavni sud.

Ustavni sud ne može konkretizirati subjektivna socijalna prava, ali može ocjenjivati sukladnost zakona s načelom socijalne države i s drugim temeljnim vrijednostima ustavnog poretka. U tom kontekstu potrebno je razlikovati interpretaciju Ustava u skladu s načelom socijalne države i načelom socijalne pravde od stvaranja i zaštite subjektivnih prava. Subjektivna prava mogu nastati izravno na temelju Ustava, ili na temelju zakona, a neodređena temeljna načela, poput načela socijalne države

¹² Sokol, Smerdel, *Ustavno pravo*, Informator, Zagreb, 1998., str. 71.

i načela socijalne pravde, ne stvaraju subjektivna prava izravno, već tu zadaću prepuštaju zakonodavcu. Međutim, nesporno je da interpretacija Ustava i zakona, uključujući i apstraktna temeljna načela, spada u ustavno-sudski djelokrug.

Na kraju nekoliko važnih napomena. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske obvezna je za sva tijela državne vlasti i mora biti izvršena. Ustavni sud je, normativno gledano, postupio ispravno. Štoviše, pritom je odredio gabarite hrvatske socijalne države i na značajan način ograničio zakonodavca te tako preuzeo odgovornost za funkcioniranje ustavnog sustava diobe vlasti. Međutim, iako ispravna s normativnog aspekta, ova epizoda ima značajne metajuridičke posljedice. Naime, rješavajući jednu posve ograničenu pravnu situaciju, Ustavni sud nije u mogućnosti uzeti u obzir složeno gradivo socijalne države bez činjenja novih socijalnih nepravdi. Odluka o kojoj je riječ, donesena je u postupku apstraktne kontrole ustavnosti gdje odluke Ustavnog suda djeluju *erga omnes*, ali u jednom ograničenom segmentu socijalne države (mirovine). Time je stvoren učinak da se odluka primjenjuje na sve sudionike socijalne države (zaposlenike koji izdvajaju za mirovine, druge primatelje socijalne potpore) koji nisu sudjelovali u političkom procesu "socijalnog sporazuma". Možda je Ustavni sud i otklonio nepravdu u odnosu na

umirovljenike, ali ostaje otvoreno je li time oštećio zaposlenike, majke na porodičnom dopustu, nezaposlene? Ne treba zaboraviti niti činjenicu da je Hrvatska nakon osamostaljenja izabrala put smanjenja radne snage; pritom je veliki broj radnika otišao u prijevremenu mirovinu i tako prešao na proračun mirovinskog osiguranja.¹³ Time je došlo do smanjenja radne snage na najniže plaćenim radnim mjestima, primjerice u metalurgiji i tekstilnoj industriji, pa je prosjek plaća automatski porastao. Drugim riječima, uporni ostanak pri politici vezanja rasta mirovina uz rast prosječnih plaća značio bi da se mirovine povećavaju na štetu otpuštenih, odnosno, prijevremeno umirovljenih radnika. Pritom su, vjerojatno, najveći gubitnici umirovljenici koji su u mirovinu otišli s punim radnim stažom, jer su izdvajanja u fond mirovinskog osiguranja razvodnjena velikim brojem prijevremenih umirovljenika. Tako postaje kristalno jasno da se problemi socijalne države ne mogu rješavati pred sudovima već da njihovo rješenje mora proizlaziti iz političkog sporazuma sudionika socijalne države u zakonodavnom tijelu.

Konačno, za nastalu situaciju nije odgovoran Ustavni sud. Bilo bi posve pogrešno pokušati rješavanje problema redefiniranjem njegove nadležnosti. Tako bi se samo poremetila ustavna ravnoteža u trenutku kada se čini da je ustavni model diobe vlasti tek počeo djelovati.

LITERATURA

- Badura, Peter & Staatsrecht, C. H. (1986.) *Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München*
- Crnić, Jadranko (1994.) *Vladavina Ustava*, Informator, Zagreb
- Esping-Andersen, Goesta (1996.) Nakon zlatnog doba: budućnost socijalne države u novom svjetskom poretku, *Revija za socijalnu politiku* 1, :. 59-80.
- Hesse, Konrad (1995.) *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, C.F. Müller Verlag, 20 Auflage, Heidelberg

- Rješenje Ustavnog suda RH broj U-II-66/1994 od 25. veljače 1994. (1994.) *Narodne novine* br. 16.
- Sachs, Michael (1996.) *Grundgesetz Kommentar*, C. H. Beck Verlag, München
- Sokol & Smerdel (1998.) *Ustavno pravo*, Informator, Zagreb
- Sommermann, Karl-Peter (1997.) *Verordnungsermächtigung und Demokratieprinzip*, 52 *Juristen Zeitung* 9.
- Stern, Klaus. *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Band 1, 2. Auflage, C. H. Beck, München

¹³ Takvu su politiku slijedile uglavnom države Srednje i Istočne Europe. Usp. Goesta Esping-Andersen: Nakon zlatnog doba: budućnost socijalne države u novom svjetskom poretku, *Revija za socijalnu politiku* 1/1996., str. 59-80.

*Summary**THE CONSTITUTIONAL COURT DEFINES A WELFARE STATE**Siniša Rodin*

The author discusses the decision of the Constitutional Court of the Republic of Croatia of May 12, 1998 and analyses some characteristics of the Croatian welfare state. The Croatian Constitution does not prescribe any particular concept of a welfare state and social justice. Concretisation of these principles is left to the legislative and not to the judicial branch. However, the legislator is restricted by the aforementioned principle boundaries, to the defined by the Constitutional Court. The Constitutional Court cannot legislate subjective social rights but is authorised to review the compatibility of laws with the constitutional principles of a welfare state and with other fundamental values of the Croatian constitutional order. In this context, one should distinguish the constitutional interpretation in accordance with the principles of a welfare state and social justice from the creation and protection of individual rights. It is beyond any dispute that such interpretation falls within the proper province of constitutional jurisdiction. A much broader issue related to the constitutional review of social rights lies in the fact that, when deciding in an isolated legal situation, the Constitutional Court is not in the position to consider the complex fabric of a welfare state. In other words, the Constitutional Court is not the proper forum to meet the legitimate interests of possible participants in a social compact which should not result from a judicial decision but from a political process.