

1. Korisnici zaštite na temelju Povelje

Od stupanja na snagu Ugovora iz Maastrichta 1993., svaka osoba koja je državljanin države članice EU-a automatski je i građanin Unije. Građanstvo EU-a dodaje se nacionalnom državljanstvu i ono dodjeljuje skup prava, uključujući pravo na nediskriminaciju na temelju državljanstva kada se primjenjuje Ugovor te pravo na slobodno kretanje i boravište unutar EU-a uz uvjete utvrđene pravom EU-a. Više informacija o pravima koja proizlaze iz građanstva EU-a i načinima njihova ostvarenja dostupno je [ovdje](#).

Važno je naglasiti da **građani Unije nisu jedini korisnici te zaštite: državljani trećih zemalja i osobe bez državljanstva** također se mogu osloniti na Povelju.

Pravne osobe također imaju pravo na zaštitu nekih temeljnih prava iz Povelje: o tome vidjeti više u [odjeljku 1.1](#).

Tek je nekoliko temeljnih prava zajamčenih Poveljom na koja se mogu pozivati samo građani EU-a, i to posebno:

pravo na rad i sloboda izbora zanimanja (članak 15. stavak 1.);

sloboda poduzetništva (članak 16.);

pravo glasovati i biti biran na izborima za Europski parlament i na lokalnim izborima (članci 39. i 40.);

sloboda kretanja i boravišta unutar EU-a (članak 45.);

pravo na diplomatsku i konzularnu zaštitu bilo koje druge države članice EU-a (članak 46.).

Potrebno je napomenuti i da je Sud Europske unije do sada omogućavao samo građanima Unije pozivanje na pravo da ne budu diskriminirani na temelju državljanstva unutar područja primjene Ugovora, propisano člankom 18. UFEU-a, a sada i člankom 21. stavkom 2. Povelje.

Međutim, i građani EU-a i *oni koji to nisu* mogu se koristiti većinom temeljnih prava sadržanih u Povelji EU-a. Odlučujući je faktor može li se navodno kršenje temeljnih prava pripisati samoj Uniji ili državi članici EU-a kada provodi pravo EU-a. U [odjeljku 3](#). nalaze se smjernice o tome.

1.1. Pravne osobe kao korisnice zaštite na temelju Povelje

U nekim se odredbama Povelje među korisnicima prava izričito navodi „svaka ... pravna osoba ... sa sjedištem u nekoj državi članici“, i to posebno sljedećih prava:

prava pristupa dokumentima institucija, tijela, ureda i agencija Unije (članak 42.);

prava obraćanja Europskom ombudsmanu u vezi s nepravilnostima u djelovanju institucija, tijela, ureda ili agencija Unije (članak 43.);

prava na podnošenje predstavke Europskom parlamentu (članak 44.).

Međutim, većina odredaba Povelje ne sadržava nikakvu naznaku u vezi s tim.

Neke od njih same su po sebi ograničene isključivo na fizičke osobe kao što su: članak 1. (ljudsko dostojanstvo), članak 2. (pravo na život), članak 3. (pravo na integritet osobe), članak 4. (zabrana mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kazne), članak 5. (zabrana ropstva i prisilnog rada), članak 9. (pravo na stupanje u brak i pravo na osnivanje obitelji), članak 18. (pravo na azil), članak 19. (zaštita u slučaju udaljavanja, protjerivanja ili izručenja), članak 23. (ravnopravnost žena i muškaraca), članak 24. (prava djeteta), članak 25. (prava starijih osoba), članak 26. (integracija osoba s invaliditetom), članak 29. (pravo na pristup službama za posredovanje pri zapošljavanju), članak 30. (zaštita u slučaju neopravdanog otkaza), članak 31. (poštene i pravični radni uvjeti), članak 32. (zabrana rada djece i zaštita mladih pri radu), članak 33. (obiteljski i profesionalni život), članak 34. (socijalna sigurnost i socijalna pomoć), članak 39. (pravo glasovati i biti biran na izborima za Europski parlament), članak 40. (pravo glasovati i biti biran na lokalnim izborima), članak 45: (sloboda kretanja i boravišta), članak 46. (diplomatska i konzularna zaštita).

Suprotno tome, Sud Europske unije presudio je da se pravne osobe mogu pozivati samo na neke odredbe Povelje u kojima nisu izričito navedene kao korisnici, na primjer na članke 7. i 8. o poštovanju privatnog i obiteljskog života i o zaštiti osobnih podataka (vidjeti [predmet C-92/09 Volker und Markus Schecke](#)) i na članak 47. stavak 3. o pristupu pravnoj pomoći (vidjeti [predmet C-279/09 DEB](#)). Istodobno sudska praksa Suda Europske unije pokazuje da zaštita koja je zajamčena pravnim osobama može biti drugačija u pogledu opsega i razine od zaštite koju uživaju fizičke osobe.

Preostale odredbe pripadaju „sivoj zoni“. Ako predmet koji uključuje jednu od takvih odredaba potpada, u svakom drugom pogledu, pod područje primjene Povelje, bilo bi korisno zatražiti od Suda Europske unije pojašnjenje je li pravna osoba među korisnicima takve zaštite.

U svojoj će procjeni Sud Europske unije morati uzeti u obzir sudsku praksu Europskog suda za ljudska prava ako se dotična odredba Povelje smatra „odgovarajućim pravom“ u smislu članka 52. stavka 3. Povelje (vidjeti [dio III.](#), [odjeljke 5. i 5.1.](#) te prethodno spomenute predmete *Schecke* i *DEB*).

2. Tko mora poštovati Povelju?

U skladu s [člankom 51. stavkom 1.](#), Povelja je obvezujuća za:

institucije, tijela, urede i agencije Unije;

države članice samo kada provode pravo EU-a.

Svaka **institucija, tijelo, ured i agencija Unije**, kao i njezino osoblje, u obavljanju svojih zadaća moraju poštovati Povelju.

Oni moraju poštovati Povelju kada donose i primjenjuju akte EU-a i, u širem smislu, kada izvršavaju ovlasti i obavljaju zadaće povjerene Ugovorima EU-a (UEU i UFEU).

Primjeri kada **institucije, tijela, uredi ili agencije Unije** ili njihovo osoblje krše temeljna prava uključuju:

donošenje pravnog akta (primjerice uredbe ili direktive) koji ne pruža odgovarajuća jamstva u pogledu postupanja s osobnim podacima;

odbijanje pristupa dokumentima;

istraga koju provode dužnosnici Komisije kojom nastoje utvrditi je li došlo do kršenja pravila tržišnog natjecanja suprotno pravu na poštovanje privatnog života.

Napominjemo da Povelja obvezuje institucije, tijela, urede i agencije EU-a i kada donose ili primjenjuju akt, koji je po svojoj svrsi takav da ima učinke i izvan EU-a ili isključivo izvan EU-a. Slično tome, Povelja obvezuje zaposlenike EU-a čak i kada izvršavaju svoje dužnosti izvan Unije. Razmotrite sljedeće primjere: međunarodni sporazum o kojem su pregovarale Unija i Sjedinjene Američke Države o razmjeni osobnih podataka;

odluka Vijeća Europske unije kojom se nalaže zamrzavanje sredstava državljanina Iraka ili pravne osobe sa sjedištem u Iraku.

U pogledu pojma „država“, objašnjenje iz članka 51. stavka 1. (o objašnjenjima Povelje vidjeti [dio III.](#), [odjeljak 6.](#)) ukazuje da on uključuje „središnja tijela vlasti, kao i regionalna ili lokalna tijela i javne organizacije kada provode pravo Unije“. Povelja je obvezujuća za državu i kada je ona u ulozi poslodavca.

Štoviše, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda Europske unije, pojam „država” obuhvaća i „tijelo, bez obzira na njegov pravni oblik, koje je odgovorno, na temelju mjere koju je donijela država, za pružanje javnih usluga pod kontrolom države i koje u tu svrhu ima posebne ovlasti šire od onih koje proizlaze iz uobičajenih pravila primjenjivih u odnosima između pojedinaca” (vidjeti [predmet C-282/10 Dominguez](#)). Stoga, kada takvo tijelo provodi pravo EU-a, ono je obvezano poštovati Povelju na isti način kao i bilo koje drugo državno tijelo.

Podsjetimo da je na temelju članka 51. stavka 1. moguće pozvati se na Povelju za svako kršenje temeljnih prava čiji se izvor nalazi u aktu koji su donijele institucije, tijela, uredi i agencije EU-a. Suprotno tome, pojedinci se mogu pozvati na zaštitu koju pruža Povelja samo u slučaju kršenja temeljnih prava do kojeg je došlo zbog nacionalnog akta kojim se provodi pravo EU-a.

To je **glavna razlika** u usporedbi s ECHR-om i nacionalnim ustavima: bilo koji akt države članice EU-a može se osporavati ako je u suprotnosti s ustavom te države ili ECHR-om.

Stoga je moguće zapitati se je li doista vrijedno truda utvrđivati je li nacionalni akt kojim je navodno povrijeđena Povelja nastao u postupku provedbe prava EU-a.

Sa **stanovišta pojedinca koji traži zaštitu** vrijedi uložiti taj trud jer ako je Povelja primjenjiva:

žrtva kršenja može iskoristiti različita sudska i izvansudska sredstva zaštite zajamčena pravom EU-a (vidjeti [dio I., odjeljak 4.](#));

na primjer, prije podnošenja zahtjeva Europskom sudu za ljudska prava u Strasbourgu zbog kršenja ECHR-a potrebno je prethodno iskoristiti sve nacionalne pravne lijekove (o tom pravilu i ograničenjima u njegovoj primjeni vidjeti [Praktični vodič kroz uvjete dopuštenosti](#));

s druge strane, prvi nacionalni sud pred kojim se vodi postupak može uputiti prethodno pitanje Sudu Europske unije (vidjeti [odjeljak 4.](#));

pravo EU-a proizvodi posebne učinke na nacionalnoj razini koji žrtvi kršenja mogu osigurati naročito djelotvornu zaštitu, kao što su dužnost nacionalnog suda da ne primijeni nacionalni akt koji nije u skladu s Poveljom ili da ga tumači u skladu s Poveljom te obveza da dotična država članica plati odštetu.

Kad je riječ o **odnosu između prava EU-a i nacionalnog prava (pravna perspektiva)**, mora se postaviti pitanje provodi li se nacionalnim aktom pravo EU-a: s obzirom na to da je pravo EU-a nadređeno nacionalnom pravu, potonje mora biti u skladu s pravom EU-a.

U suštini, u kontekstu provedbe prava EU-a Povelja je referentna točka u pogledu zaštite temeljnih prava. Nacionalni izvori zaštite temeljnih prava mogu imati svoju ulogu, ali njihov značaj ovisi o stupnju povezanosti između prava EU-a i nacionalnih odredaba o kojima je riječ u konkretnom predmetu (vidjeti [dio III., odjeljak 7.](#)).

2.1. Kada privatni subjekti moraju poštovati Povelju?

Privatni subjekti korisnici su zaštite na temelju Povelje. No, oni nisu spomenuti među onima koji su obvezni poštovati Povelju.

To, međutim, ne znači da privatni subjekti nikada nemaju dužnost poštovati Povelju.

Prema Sudu Europske unije, na **odredbu** Povelje koja je dovoljna sama „**po sebi za davanje pojedincima subjektivnog prava na koje se može pozvati kao takvo**” moguće je pozvati se ako se zahtijeva neprimjenjivanje proturječnih nacionalnih odredbi, čak i u postupcima između privatnih subjekata (vidjeti [predmet C-176/12 Association de médiation sociale](#), točku 47.).

Razmotrite sljedeći primjer (koji se temelji na predmetu C-555/07 Küçükdeveci). Gospodin A je privatni poslodavac, a gospođa B je njegova zaposlenica. Gospođi B uručen je otkaz s otkaznim rokom od mjesec dana. To je u skladu s primjenjivim nacionalnim odredbama prema kojima otkazni rok iznosi mjesec dana ako zaposlenje nije trajalo dulje od dvije godine, ne uzimajući u obzir razdoblja prije nego što je zaposlenik navršio 25 godina života. Prema gospođi B, koja je zaposlena od 18. godine života, spomenuto pravilo je diskriminatorno na temelju dobi. Stoga je ona pokrenula postupak protiv poslodavca pred nacionalnim sudom. Nacionalni sud smatra da se nacionalnim odredbama, koje su navodno diskriminatorne na temelju dobi, provodi pravo EU-a jer je pitanje pretpostavki za otkaz obuhvaćeno područjem primjene Direktive 2000/78/EZ o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja. Sud Europske unije, nakon što je potvrdio da se dotičnom nacionalnom odredbom provodi pravo EU-a, utvrđuje da je moguće izravno se pozvati na članak 21. stavak 1. Povelje, kojim se zabranjuje diskriminacija na temelju, među ostalim, dobi, kako bi se izbjegla primjena nacionalne odredbe proturječne pravu EU-a i u postupcima koji uključuju privatne subjekte. Prema mišljenju Suda, nacionalne odredbe poput ove diskriminatorne su na temelju dobi te ih nacionalni sud ne smije primijeniti na gospođu B.

Drugim riječima, iako samo države članice imaju dužnost osigurati da odredbe nacionalnog prava budu u skladu s Poveljom, njihov propust da postupe u skladu s Poveljom može dovesti do izravne primjene odredaba Povelje u pogledu privatnih subjekata.

Ta posebna karakteristika Povelje, poznata kao **izravni horizontalni učinak, dodana je vrijednost Povelje u usporedbi s ECHR-om**, čije odredbe nemaju takav učinak.

Jasno je da je izravni horizontalni učinak Povelje **mač s dvije oštrice**: s jedne strane, on osnažuje zaštitu temeljnih prava pojedinaca, a s druge strane, privatni subjekti koji su postupali u skladu s nacionalnim pravom mogu izgubiti spor.

Prema tome, jako je važno znati koje odredbe Povelje imaju izravni horizontalni učinak. Više informacija o tome nalazi se u [dijelu III., odjeljku 7.](#)

3. Kada se nacionalnim aktom provodi pravo EU-a?

Prema mišljenju Suda Europske unije, nacionalni aktom provodi se pravo EU-a ako je on „obuhvaćen područjem primjene prava EU-a” (vidjeti [predmet C-617/10 Åkerberg Fransson](#), točke 17.–23.). Stoga se Povelja primjenjuje na sve nacionalne akte koji su **obuhvaćeni područjem primjene prava EU-a**, i samo na te akte.

Na prvi pogled, ta dodatna, zagonetna formulacija ne pomaže u razumijevanju područja primjene Povelje. No ipak, prije Ugovora iz Lisabona Sud Europske unije oslanjao se na isti tekst kako bi odredio područje primjene temeljnih prava zaštićenih kao opća načela prava EU-a. Ta sudska praksa rasvjetljava smisao koji se krije iza teksta „provođenje/područje primjene prava EU-a”. To znači sljedeće:

zaštita koju pruža Povelja ne može se aktivirati jednostavno tvrdeći da se konkretan predmet odnosi na kršenje nacionalnim aktom temeljnog prava zajamčenog Poveljom, nego je

nacionalni akt obuhvaćen područjem primjene prava EU-a, a time i Povelje jer postoji pravilo primarnog ili sekundarnog prava EU-a, koje se razlikuje od navodno prekršene odredbe Povelje, a koje je primjenjivo na konkretan predmet.

Drugim riječima, **situacija u kojoj je došlo do povrede mora biti uređena pravnim pravilima EU-a**. Popis situacija u kojima je ispunjen taj uvjet nalazi se u [dijelu III., odjeljku 2.](#)

Osim samih odredaba Povelje postoje druge odredbe prava EU-a koje se ne mogu koristiti radi aktiviranja zaštite koju pruža Povelja. Posebno odredbe Ugovora (UEU-a i UFEU-a), kojima se EU-u dodjeljuje ovlast djelovanja u određenim područjima, ne mogu same po sebi aktivirati primjenu Povelje.

Međutim, ako zakonodavna tijela EU-a izvršavaju svoje zakonodavne ovlasti donošenjem akata u određenom području, kršenja temeljnih prava do kojih dođe unutar područja primjene takvih akata bit će obuhvaćena područjem primjene Povelje.

Na primjer, članak 30. pruža zaštitu od neopravdanog otkaza. Europska unija ima zakonsku ovlast za reguliranje otkaza, ali nije ju dosad iskoristila. Stoga odluku o davanju otkazu zaposleniku nije moguće osporavati pozivajući se na članak 30. Povelje u odsustvu bilo koje druge veze s pravom EU-a, kao u

[predmetu C-117/14 Poclava](#).

3.1. Praktični primjeri

Sljedeća dva primjera odnose se na nacionalna pravila koja onemogućavaju pravnim osobama pristup pravnoj pomoći. Međutim, Povelja, točnije njezin članak 47. stavak 3. o pravu na pravnu pomoć, primjenjiva je samo na jedan od ta dva primjera.

Primjer poduzeća ALFA: Njemačko poduzeće Alfa, koje radi u sektoru prirodnog plina, želi podnijeti tužbu radi utvrđivanja odgovornosti Njemačke prema pravu EU-a. Nakon propusta Njemačke da u zadanom roku prenese u svoje zakonodavstvo dvije direktive EU-a koje se odnose na stavljanje na tržište prirodnog plina, Alfa je pretrpjela velike gospodarske gubitke. Budući da nema nikakvih prihoda ni imovine, Alfa ne može platiti odvjetnika i zbog toga je zatražilo pravnu pomoć. Međutim, prema njemačkom zakonodavstvu, samo fizičke osobe imaju pravo na pravnu pomoć. Alfa osporava tu odredbu pred nacionalnim sudom.

Primjer trgovačkog društva BETA: Portugalsko trgovačko društvo Beta, koje trguje poljoprivrednim proizvodima, želi podnijeti tužbu protiv Omega, drugog trgovačkog društva s poslovnim nastanom u Portugalu, kako bi vratilo uložena sredstva za uslugu pruženu u Portugalu. Međutim, Beta nema nikakvih prihoda ni imovine i ne može platiti odvjetnika. Zatražilo je da mu se omogući pravna pomoć, ali taj je zahtjev odbijen jer, prema portugalskom zakonodavstvu, samo fizičke osobe mogu dobiti pravnu pomoć. Beta osporava tu odredbu pred nacionalnim sudom.

ALFA se može pozvati na zaštitu koju pruža Povelja, dok BETA ne može. Zašto?

Cilj tužbe koju Alfa želi podnijeti protiv Njemačke provedba je prava zajamčenog pravom EU-a: prava da države članice nadoknade štetu prouzročenu kršenjem svojih obveza koje proizlaze iz prava EU-a (kao što je obveza prenošenja direktive EU-a u nacionalno zakonodavstvo u zadanom roku). Dakle, to je nešto više od „pukog” prigovora zbog povrede odredbe Povelje EU-a.

Za razliku od toga, ne postoji druga normativna odredba, osim navodno prekršene odredbe Povelje, koja se primjenjuje na primjer Beta. Svi elementi tog primjera ograničeni su na područje jedne države članice (te se odredbe Ugovora – UFEU-a i UFEU-a – o slobodi kretanja usluga ne primjenjuju), a tužba koju Beta želi podnijeti ne odnosi se na situaciju uređenu pravom EU-a i ne postoji zakonodavstvo Unije koje se odnosi na pristup pravnoj pomoći pred sudovima država članica.

Primjeri ALFA i BETA inspirirani su stvarnim predmetima o kojima je odlučivao Sud Europske unije, odnosno predmetom C-279/09 *DEB* i predmetom C-258/13 *Sociedade Agrícola*.

4. Kada Povelja nije primjenjiva?

Na Povelju se nije moguće pozivati kada se u pitanje dovodi kršenje temeljnih prava koja proizlaze iz nacionalnog akta kojim se ne provodi pravo EU-a (vidjeti odjeljak 2.).

To ne znači da su osobe koje tvrde da su im povrijeđena temeljna prava lišene svake zaštite. Međutim, svoje prigovore trebaju podnijeti nacionalnim sudovima ili Europskom sudu za ljudska prava, ovisno o okolnostima.

Pravo **pitanje nije** *postoje li* vrata na koja se može pokucati u potrazi za zaštitom, nego **koja su prava vrata na koja treba pokucati**.

Stranica „**Kome se obratiti?**” sadržava neke informacije o tome odakle krenuti u potrazi za stručnim savjetom o ispravnom načinu postupanja.

Osim toga, pravni stručnjaci mogu pronaći dodatna objašnjenja o području primjene i učincima Povelje u dijelu III.

Posljednji put ažurirano: 22/10/2018

Stranicu održava Europska komisija. Informacije na ovoj stranici ne odražavaju nužno službeno stajalište Europske komisije. Europska komisija ne preuzima nikakvu odgovornost za informacije ili podatke sadržane ili navedene u ovom dokumentu. Pogledajte pravnu obavijest koja se odnosi na propise za autorska prava za europske stranice.