

Dio III. – Područje primjene, tumačenje i učinci Povelje

Povelja EU-a o temeljnim pravima: područje primjene, tumačenje i učinci

1. Vremensko područje primjene Povelje

Povelja ne sadržava odredbu kojom se utvrđuje njezino vremensko područje primjene. Određena se pravila mogu izvesti iz sudske prakse Suda Europske unije. Kad je riječ o kršenjima temeljnih prava koja proizlaze iz akata koje je donijela Europska unija, Povelja može služiti kao referentno mjerilo čak i ako je sporni akt donesen prije stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona (vidjeti na primjer [predmet C-92/09 Volker und Markus Schecke](#), [predmet C-236/09 ASBL Test-Achats](#), [predmet C-293/12 Digital Rights Ireland](#), i [predmet C-362/14 Schrems](#)).

Međutim, kad je riječ o nacionalnim mjerama koje su obuhvaćene područjem primjene Povelje (vidjeti [dio II. odjeljak 3.](#) i [dio III. odjeljak 2.](#)), nije moguće pozivati se na izravne učinke Povelje (vidjeti u tom pogledu [odjeljak 7.](#)) ako su se činjenice na kojima se predmet temelji dogodile prije stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona (1. prosinca 2009.). To je vidljivo iz predmeta [C-316/13 Fenoll](#). Ipak, važno je napomenuti da je i prije stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona Sud Europske unije zajamčio zaštitu određenih temeljnih prava putem općih načela prava EU-a (vidjeti [odjeljak 2.3.](#)). Stoga bi moglo bilo korisno utvrditi štiti li se dotičnom odredbom Povelje temeljno pravo koje je već zaštićeno kao opće načelo (i potom, koristeći se testom predviđenim u Povelji, (vidjeti [odjeljak 7.](#)) provjeriti zadovoljava li uvjete za izravan učinak).

2. Klasifikacija nacionalnih akata na koje se primjenjuje Povelja

Kao što je objašnjeno u dijelu II. odjeljku 2., Povelja, u skladu sa svojim člankom 51. stavkom 1., pruža zaštitu od povreda proisteklih iz nacionalnih mjera kojima se provodi pravo EU-a. To znači da se zaštitu koju Povelja pruža ne može aktivirati samo uz tvrdnju da se dotični predmet odnosi na kršenje nekog temeljnog prava.

Moguće je pozvati se na Povelju **samo kada je odredba primarnog ili sekundarnog prava EU-a, osim odredaba same Povelje, primjenjiva na konkretan predmet**. Drugim riječima, mora postojati dostatna veza između tog pravnog pravila Unije i nacionalnih akata ili odredaba kojima se navodno krši Povelja. Ta veza mora biti dostatna jer nije dovoljno da se odredbe EU-a i nacionalne odredbe odnose na isto pitanje: odredbom prava EU-a mora se propisivati pravilo koje služi kao referentni standard na nacionalnoj razini u dotičnom području.

Stoga, osim samih odredaba Povelje postoje druga pravna pravila EU-a koja ne mogu aktivirati zaštitu koju pruža Povelja. To je slučaj s odredbama Ugovora kojima se na zakonodavna tijela EU-a prenosi ovlast donošenja mjera u određenom području. Suprotno tome, odredbe prava EU-a (npr. direktive ili uredbe EU-a), koje u izvršavanju te ovlasti donesu zakonodavna tijela EU-a, mogu pokrenuti primjenu Povelje u pogledu nacionalnih mjera kojima se te odredbe provode.

Na primjer, u članku 19. UFEU-a navodi se da „Vijeće može [...], odlučujući jednoglasno u skladu s posebnim zakonodavnim postupkom i uz prethodnu suglasnost Europskog parlamenta, poduzeti odgovarajuće radnje radi suzbijanja diskriminacije na temelju spola, rasnog ili etničkog podrijetla, vjere ili uvjerenja, invaliditeta, dobi ili spolne orijentacije“. Oslanjajući se na tu odredbu (odnosno preciznije, na bivši članak 13. UEZ-a), zakonodavna tijela EU-a donijela su nekoliko važnih zakonodavnih akata, posebno: Direktivu 2004/113/EZ o provedbi načela jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pristupu i nabavi robe, odnosno pružanju usluga; Direktivu 2000/78/EZ o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja i Direktivu 2000/43/EZ o provedbi načela jednakog postupanja prema osobama bez obzira na njihovo rasno ili etničko podrijetlo. Na Povelju se može pozivati protiv nacionalne odredbe koja je obuhvaćena područjem primjene tih direktiva. S druge strane, zaštita koju pruža Povelja ne može se aktivirati samo tvrdnjom da je Europska unija ovlaštena suzbijati određene vrste diskriminacije ako se dotična nacionalna odredba odnosi na područje koje nije obuhvaćeno navedenim direktivama.

U nastavku se nalazi popis situacija u kojima se može smatrati da se nacionalnim mjerama provodi pravo EU-a. U opisanim situacijama postoji veza između nacionalne mjere ili odredbe kojom se navodno krši Povelja i prava EU-a relevantnog za aktiviranje zaštite koju pruža Povelja. Klikom na svaku kategoriju pojavit će se kratko objašnjenje i praktični primjer.

Imajte na umu da ovaj popis nije iscrpan: temelji se na sudskoj praksi Suda Europske unije, koja se s vremenom može razviti.

2.1. Nacionalne odredbe donesene radi provedbe prava EU-a

Povelja se primjenjuje na nacionalne mjere donesene radi izvršenja obveza koje proizlaze iz prava EU-a, kao što su direktive ili uredbe (vidjeti [primjer 1.](#) za direktive odnosno [primjer 2.](#) za uredbe).

Direktive su obvezujuće za države članice kojima su upućene jedino u pogledu rezultata koji se treba postići, ali nacionalnim tijelima ostavljaju izbor oblika i metoda kojima će to postići. Stoga se direktivom zahtijeva donošenje nacionalnog provedbenog zakonodavstva do određenog roka utvrđenog samom direktivom, osim ako se postojećim nacionalnim pravilima može osigurati postizanje propisanog cilja.

Obveze propisane direktivama EU-a mogu biti vrlo specifične, ali i široko formulirane. To je na primjer slučaj s nacionalnim mjerama kojima se provodi obveza propisivanja učinkovitih, proporcionalnih i odvraćajućih sankcija ili kazni zbog kršenja nacionalnih pravila kojima se provodi određena direktiva (vidjeti [točku 4.](#) ove klasifikacije).

Međutim, diskrecijski prostor koji preostaje državama članicama ne utječe na dužnost poštovanja temeljnih prava EU-a prilikom donošenja provedbenih mjera. Države članice dužne su osigurati provedbu relevantnih obveza prava EU-a na način da se ostvari cilj direktive i da to bude u skladu s temeljnim pravima EU-a. S druge strane, ako državama članicama nije ostavljen diskrecijski prostor te se čini da je odredba prava EU-a sama po sebi u sukobu s temeljnim pravima EU-a, nacionalni bi sud trebao Sudu Europske unije uputiti prethodno pitanje i zatražiti provjeru valjanosti te odredbe.

Za razliku od direktiva, uredbe općenito imaju trenutni učinak u nacionalnim pravnim sustavima te nacionalne vlasti ne trebaju donositi provedbene mjere.

Međutim, neke odredbe uredbi mogu zahtijevati donošenje takvih mjera. Tim se mjerama ne smije sprečavati izravna primjenjivost uredbe niti prikrivati priroda uredbe. Nadalje, nacionalne provedbene mjere uredbe EU-a moraju biti u skladu s pravilima o zaštiti temeljnih prava EU-a.

Odredbe primarnog prava EU-a mogu biti i izvor obveza za države članice, čije ispunjenje može zahtijevati donošenje provedbenih mjera u skladu s Poveljom (vidjeti [primjer 3.](#)).

Primjeri

1. Sljedeći primjer, koji se odnosi na nacionalne odredbe donesene radi prenošenja direktive EU-a, temelji se na: presudi Suda Europske unije od 15. siječnja 2014. u [predmetu C-176/12 Association de médiation sociale](#).

Gospodin Laboubi imenovan je predstavnikom radnika u svojem poduzeću. Njegov poslodavac tražio je poništenje imenovanja uz obrazloženje da broj radnika nije dosegao minimalan prag utvrđen zakonom na temelju kojeg nastaje obveza imenovanja predstavnika radnika. Poslodavac je naglasio činjenicu da je većina radnika zaposlena temeljem ugovora koji se, prema domaćem zakonodavstvu, ne uračunava u prethodno spomenuti prag.

Budući da je nacionalni sud posumnjao u usklađenost tog domaćeg zakonodavstva s člankom 27. Povelje o pravu radnika na informiranje i savjetovanje u poduzeću, odlučio je uputiti prethodno pitanje Sudu Europske unije.

Sud je smatrao da je Povelja primjenjiva na konkretan predmet jer je dotično domaće zakonodavstvo doneseno radi provedbe [Direktive 2002/14/EZ](#) o uspostavljanju općeg okvira za obavješćivanje i savjetovanje s radnicima.

2. Sljedeći primjer, koji se odnosi na nacionalne odredbe kojima se provodi uredba EU-a, temelji se na: presudi Suda Europske unije od 15. svibnja 2014. u predmetu C-135/13 Szatmári Malom Kft.

Vlasnik mlina zatražio je novčanu potporu na temelju Uredbe (EZ) br. 1698/2005 o potporama ruralnom razvoju. Njegova je namjera bila da potporu iskoristi kako bi svoj mlin zamijenio novim, bez povećanja postojećih kapaciteta. Nadležno nacionalno tijelo odbilo je zahtjev uz obrazloženje da, prema nacionalnom zakonodavstvu kojim se provodi navedena Uredba, potpora može biti dodijeljena samo za osuvremenjivanje postojećih mlinova, a ne za otvaranje novih.

Vlasnik mlina podnio je žalbu protiv odbijajuće odluke, a nacionalni je sud zatražio od Suda Europske unije da ispita usklađenost nacionalnog zakonodavstva s Uredbom.

Sud Europske unije istaknuo je da su države članice dužne propisati posebna pravila o dopustivosti zahtjeva za novčanu potporu. Međutim, ta pravila moraju biti u skladu s posebnim uvjetom koji je propisan Uredbom, a to je da potpora mora poboljšati ukupne rezultate u sektoru. Države članice mogu uvesti dodatne zahtjeve za dopustivost uz uvjet da tim zahtjevima ne prekorače diskrecijsku ovlast kojom raspolažu. Cilj nacionalnog zakonodavstva bio je da se davanjem potpora izbjegne poticanje pojave dodatnih proizvodnih kapaciteta u mlinarskom sektoru s obzirom na nekorištenje postojećih mlinova. Sud je taj cilj ocijenio razumnim. Međutim, smatrao je da je u predmetu kao što je podnositelj nacionalnim zakonodavstvom povrijeđeno temeljno pravo na jednako postupanje, propisano člankom 20. Povelje, jer bi otvaranje novog objekta uslijedilo nakon zatvaranja starog bez bilo kakvog povećanja postojećeg kapaciteta.

Napominjemo da je Europska komisija objavila „Smjernice o osiguravanju poštovanja Povelje Europske unije o temeljnim pravima pri provedbi Europskih strukturnih i investicijskih fondova (ESI fondova)”. U njima je naveden i popis nacionalnih mjera koje se smatraju provedbom prava EU-a u smislu članka 51. stavka 1. Povelje.

3. Sljedeći se primjer odnosi na nacionalne mjere kojima se provode odredbe primarnog prava EU-a i temelji se na presudi Suda Europske unije od 6. listopada 2015. u predmetu C-650/13 Delvigne. U predmetu koji se odnosio na građansku degradaciju građanina EU-a francuski je sud posumnjao u usklađenost s člankom 39. stavkom 1. Povelje nacionalne odredbe kojom je predviđeno automatsko lišavanje prava glasanja u slučaju pravomoćne kaznene presude donesene prije 1. ožujka 1994. (kada je novi Kazneni zakon stupio na snagu). Stoga je odlučio uputiti prethodno pitanje Sudu Europske unije.

Sud je smatrao da se, u skladu s člankom 8. Akta iz 1976. o izborima za zastupnike Europskog parlamenta (koji ima status primarnog prava EU-a), „podložno odredbama tog Akta, izborni postupak u svakoj državi članici uređuje u skladu s nacionalnim odredbama” (točka 29.).

Potom je naveo da su „države članice prilikom izvršavanja svoje nadležnosti na temelju obveze sadržane u članku 1. stavku 3. Akta iz 1976., zajedno s člankom 14. stavkom 3. UEUa, dužne osigurati opće, izravno, slobodno i tajno pravo na glasanje na izborima za zastupnike Europskog parlamenta”. Stoga se mora smatrati da država članica koja, „radi izvršenja obveze koju ima na temelju članka 14. stavka 3. UEUa i članka 1. stavka 3. Akta iz 1976. predviđa u svojem nacionalnom zakonodavstvu isključenje iz kategorije nositelja prava na glasanje na izborima za Europski parlament građana Unije kojima je ... bila izrečena kaznena osuda koja je postala pravomoćna prije 1. ožujka 1994., provodi pravo Unije u smislu članka 51. stavka 1. Povelje” (točke 32. i 33.).

2.2. Nacionalne odredbe kojima se provodi pravo EU-a iako nisu donesene u tu svrhu

Država članica ne mora nužno donijeti novi propis kako bi izvršila svoje obveze na temelju prava EU-a: to nije potrebno ako se postojećim nacionalnim odredbama već može osigurati usklađenost domaćeg pravnog sustava s takvim obvezama. Nije važno je li nacionalna mjera donesena u svrhu izvršavanja obveze prava EU-a, je li već korištena za izvršavanje takve obveze ili je li donesena samo na temelju nacionalne inicijative.

To znači da nacionalne mjere čije je donošenje prethodilo donošenju provedene obveze prava EU-a mogu biti obuhvaćene područjem primjene Povelje.

Ta je situacija ilustrirana pod točkama 3. i 4., iako se može odnositi i na nacionalne odredbe kojima se ne propisuju postupovna pravila ili sankcije.

2.3. Nacionalne odredbe postupovnog prava kojima je uređeno ostvarivanje (redovnih) prava dodijeljenih pojedincima pravom EU-a pred nacionalnim sudovima

Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda Europske unije, „ako ne postoje pravila [prava Unije] kojima se uređuje određena materija, zadaća je domaćeg pravnog sustava svake države članice da odredi nadležne sudove i da propiše detaljna postupovna pravila kojima se uređuju postupci za zaštitu prava pojedinaca koja izravno proizlaze iz [prava Unije]” (vidjeti na primjer [predmet C-276/01 Steffensen](#), točka 60.).

U Ugovoru iz Lisabona kodificirana je ta sudska praksa. U drugoj rečenici članka 19. stavka 1. UEU-a navodi se da „države članice osiguravaju pravne lijekove dostatne za osiguranje učinkovite pravne zaštite u područjima obuhvaćenima pravom Unije”.

U skladu s time se Povelja, a posebno članak 47. o pravu na djelotvornu sudsku zaštitu, primjenjuje na nacionalne postupovne odredbe kojima se, bez obzira na to jesu li donesene u tu posebnu svrhu, uređuje ostvarivanje (redovnih) prava pojedinaca pred domaćim sudovima, koja su im prava dodijeljena na temelju prava EU-a. Ta prava mogu proizlaziti iz direktiva ili uredbi, ili iz drugih odredaba primarnog prava EU-a koje nisu odredbe Povelje.

Primjer

Sljedeći primjer, koji se odnosi na postupovne odredbe kojima se uređuje ostvarivanje prava dodijeljenog na temelju prava EU-a, temelji se na presudi Suda Europske unije od 22. prosinca 2010. u [predmetu C-279/09 DEB](#).

Njemačko poduzeće koje posluje na tržištu prirodnog plina tvrdilo je da je pretrpjelo štetu kao posljedicu kašnjenja u prenošenju dviju direktiva EU-a o opskrbi prirodnim plinom u nacionalno zakonodavstvo. Stoga je željelo podnijeti tužbu protiv Njemačke zbog povrede prava EU-a u skladu s presedanom iz [predmeta C-6/90 Francovich](#). Međutim, s obzirom na to da poduzeće nije imalo nikakvih prihoda ni imovine, nije imalo sredstava za plaćanje troškova pamićenja unaprijed kako je to propisano relevantnim domaćim zakonodavstvom. Iz istog razloga poduzeće nije moglo platiti odvjetnika čije je zastupanje obvezno prema njemačkom zakonu za takve tužbe. Budući da je njemački Ustavni sud tumačio da se domaće odredbe o pravnoj pomoći odnose isključivo na fizičke osobe, zahtjev poduzeća za dodjelu pravne pomoći je odbijen.

Poduzeće se žalilo protiv te odluke i nacionalni sud uputio je prethodno pitanje Sudu Europske unije o usklađenosti relevantnih domaćih pravila pamićnog postupka s načelom prava EU-a o djelotvornoj sudskoj zaštiti. Sud Europske unije potvrdio je svoju nadležnost za preispitivanje domaćih odredbi u smislu članka 47. Povelje (posebno načina na koji ih tumači njemački Ustavni sud) u mjeri u kojoj, kao u dotičnom predmetu, te odredbe utječu na ostvarivanje prava dodijeljenog pojedincima na temelju prava EU-a (pravo na naknadu štete prouzročene propustom države članice da ispuní svoje obveze iz prava EU-a). Stoga su nacionalne postupovne odredbe koje utječu na ostvarivanje prava zajamčenih pravom EU-a obuhvaćene područjem primjene Povelje bez obzira na to jesu li donesene u tu specifičnu svrhu.

2.4. Nacionalne odredbe o sankcijama primjenjive na neizvršenje obveza iz prava EU-a

Pravnim mjerama EU-a sve se češće utvrđuje dužnost država članica da propišu učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće sankcije za kršenje posebnih obveza propisanih tim mjerama ili provedbenim zakonodavstvom.

Države članice mogu izvršiti svoju obvezu donošenjem posebnih sankcija koje moraju ispunjavati zahtjeve zaštite temeljnih prava utvrđenih Poveljom. Međutim, države članice mogu odlučiti i osloniti se na sankcije koje su već predviđene za (usporedive) nacionalne prekršaje. U tom se slučaju na Povelju može pozivati samo ako se te sankcije primjenjuju na kršenja obveze koja proizlazi iz prava EU-a.

Primjer

Sljedeći se primjer temelji na presudi Suda Europske unije od 26. veljače 2013. u [predmetu C-617/10 Åkerberg Fransson](#).

Švedski ribar naveo je lažne podatke o plaćanju poreza u svojoj godišnjoj poreznoj prijavi izlažući državno ministarstvo financija gubitku prihoda povezanog s ubiranjem poreza na dohodak i poreza na dodanu vrijednost (PDV). Prema nacionalnom zakonodavstvu, porezni prekršaj poput ovoga može dovesti do pokretanja upravnog i kaznenog postupka, što može završiti nametanjem dodatne naplate poreza i kaznenom sankcijom za isto djelo. Nakon što je bio stranka u upravnom postupku, ribar je pozvan da se pojavi pred kaznenim sudom. Međutim, kazneni sud posumnjao je u usklađenost navedenog nacionalnog zakonodavstva s načelom ne bis in idem sadržanom u članku 50. Povelje (zabrana kažnjavanja dva puta za isto djelo).

Sud Europske unije smatrao je da je nadležan za preispitivanje nacionalnog zakonodavstva u kontekstu članka 50. Povelje jer su države članice obvezne poduzeti sve odgovarajuće zakonodavne i upravne mjere kako bi osigurale naplatu ukupnog PDV-a na svojem državnom području i kako bi spriječile porezne utaje. Ta je obveza među ostalim propisana u članku 2., članku 250. stavku 1. i članku 273. Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost.

Sud Europske unije preprekom u primjeni Povelje nije smatrao činjenicu da nacionalno zakonodavstvo nije doneseno radi prenošenja te Direktive (u stvari, ono potječe iz razdoblja prije pristupanja Švedske Europskoj uniji). Naglasio je da su, bez obzira na cilj kojim su se zakonodavna tijela vodila, dotične nacionalne odredbe imale učinak izvršenja obveze na temelju prava EU-a kojom se propisuje nametanje učinkovitih sankcija za postupanje koje šteti financijskim interesima Europske unije.

Ni činjenica da se nacionalno zakonodavstvo nije odnosilo samo na prekršaje povezane s PDV-om ne sprečava primjenu Povelje. Sud Europske unije naglasio je da članak 325. UFEU-a obvezuje države članice na suzbijanje nezakonitih djelovanja usmjerenih protiv financijskih interesa Europske unije s pomoću učinkovitih odvraćajućih mjera i posebno ih obvezuje na poduzimanje istih mjera radi suzbijanja prijevara usmjerenih protiv financijskih interesa Europske unije koje poduzimaju radi suzbijanja prijevara usmjerenih protiv vlastitih financijskih interesa.

2.5. Način na koji nacionalna tijela primjenjuju odredbe prava EU-a ili nacionalne odredbe kojima se one provode

Obveza država članica da provode pravo EU-a u skladu s temeljnim pravima EU-a ne odnosi se samo na zakonodavna tijela. Ta se obveza primjenjuje i na nacionalna tijela kojima je povjereno izvršavanje prava unutar država članica. Stoga, nacionalni sudovi i upravna tijela dužni su primjenjivati (ili tumačiti) pravila prava EU-a u skladu s temeljnim pravima EU-a.

To odgovara ustaljenoj sudskoj praksi Suda Europske unije prema kojoj je „na tijelima i sudovima država članica ... da osiguraju da se neće oslanjati na tumačenje [prava EU-a ili nacionalnih odredaba kojima se ono provodi] koje bi bilo u suprotnosti s temeljnim pravima zaštićenima pravnim poretom Zajednice” ([predmet C-101/01 Lindqvist](#), točka 87.).

Primjer

Ovaj primjer temelji se na rješenju Suda Europske unije od 8. svibnja 2014. u [predmetu C-329/13 Stefan](#).

Imovina gospodina Stefana pretrpjela je ozbiljnu štetu prilikom poplave zbog izlivanja rijeke Drave. Stoga je on podnio zahtjev nadležnom austrijskom tijelu tražeći informacije o upravljanju vodostajem rijeke. Zahtjev je odbijen uz obrazloženje da bi otkrivanje relevantnih informacija moglo utjecati na kazneni postupak koji je bio pokrenut protiv čuvara brana i ugroziti njegovo pravo na pošteno suđenje.

U skladu s člankom 4. stavkom 2. točkom (c) Direktive 2003/4/EZ o javnom pristupu informacijama o okolišu, države članice mogu predvidjeti u svom domaćem zakonodavstvu odbijanje zahtjeva za dobivanje informacije o okolišu ako bi objavljivanje tih informacija negativno utjecalo na sudske postupke u tijeku ili na pravo svake osobe na pošteno suđenje.

Gospodin Stefan žalio se protiv odluke o odbijanju njegova zahtjeva. Nacionalni sud utvrdio je da njegov zahtjev ne može biti odbijen po toj osnovi jer austrijski zakonodavac nije osigurao navedenu mogućnost iznimke u nacionalnom zakonodavstvu kojim se provodi Direktiva.

Ipak, nacionalni sud imao je dvojbe o usklađenosti tog zakonodavstva s pravom na pošteno suđenje kako je ono zajamčeno člankom 47. stavkom 2. Povelje i odlučio je uputiti prethodno pitanje Sudu EU-a. Sud je podsjetio da sva tijela država članica, uključujući upravna i pravosudna tijela, moraju osigurati poštovanje pravila prava EU-a, uključujući temeljna prava EU-a, u okviru svojih nadležnosti. U skladu s tim, s obzirom na to da nacionalna zakonodavna tijela nisu predvidjela mogućnost iznimke iz članka 4. stavka 2. točke (c) Direktive pri njezinu prenošenju u nacionalno pravo, tijela nadležna za provedbu nacionalnih pravila moraju iskoristiti diskrecijski prostor koji im je dodijeljen tom odredbom na način koji je u skladu s člankom 47. stavkom 2. Povelje.

2.6. Nacionalne odredbe koje definiraju pojmove korištene u mjerama EU-a

Akti Unije ponekad sadržavaju članak s definicijama određenih pojmova i termina korištenih unutar samog zakonodavnog akta. To znači da ti pojmovi i termini imaju autonomno i jednoobrazno značenje u pravu Unije, a u slučaju dvojbi, Sud Europske unije ima ovlast za njihovo tumačenje.

S druge strane, drugi akti EU-a upućuju na definicije koje je prihvatila svaka država članica. To znači da zakonodavna tijela EU-a žele poštovati razlike između država članica u pogledu značenja i točnog opsega dotičnih pojmova. Ipak, Sud Europske unije pojasnio je da nepostojanje zasebne definicije u pravu EU-a ne znači da države članice mogu negativno utjecati na djelotvorno ostvarivanje ciljeva iz dotičnog akta Unije tako da ne ispune svoju obvezu provedbe akta u skladu s temeljnim pravima EU-a. Stoga, nacionalnim se odredbama kojima se definira pojam ili termin sadržan u aktu EU-a provodi pravo EU-a u smislu članka 51. stavka 1. Povelje.

Primjer

Ovaj primjer temelji se na presudi Suda Europske unije od 24. travnja 2012. u [predmetu C-571/10 Kamberaj](#).

Talijanskim područnim zakonodavstvom o dodjeli stambenih olakšica bilo je predviđeno različito postupanje prema državljanima trećih zemalja s dugotrajnim boravištem u odnosu na građane Unije (bez obzira na to jesu li Talijani ili ne) koji su boravili na području dotičnog okruga. Dodjela sredstava temeljila se na ponderiranom prosjeku utvrđenom s obzirom na brojčanu veličinu i potrebe navedenih dviju kategorija stanovnika (odnosno s obzirom na raspoloživa sredstva). Međutim, dok su za građane Italije i građane Unije ti parametri množeni s brojem 1, za državljane trećih zemalja brojčana veličina množila se s brojem 5 (što je dovelo do proporcionalno manjeg iznosa dodijeljenog toj kategoriji stanovnika).

Gospodin Kamberaj, državljani treće zemlje s dugotrajnim boravištem, pokrenuo je postupak protiv odluke kojom je odbijen njegov zahtjev za dodjelu stambene olakšice. Nacionalni sud posumnjao je u usklađenost dotičnog područnog zakona s Direktivom 2003/109/EZ o statusu državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravištem. Nakon što je utvrdio da je mehanizam dodjele sredstava stvorio razliku u postupanju između dviju kategorija stanovnika, Sud EU-a razmatrao je li to obuhvaćeno područjem primjene članka 11. stavka 1. točke (d), kojim se propisuje jednako postupanje prema građanima EU-a i državljanima trećih zemalja s dugotrajnim boravištem u pogledu „socijalnog osiguranja, socijalne pomoći i socijalne zaštite kako je definirano u nacionalnom pravu”.

Sud Europske unije priznao je upućivanje na definicije u nacionalnom pravu ukazuje na to da su zakonodavna tijela EU-a htjela poštovati razlike između država članica u odnosu na značenje i točan opseg dotičnih pojmova. Međutim, istaknuo je i da države članice ne mogu potkopavati djelotvornost načela jednakog postupanja propisanog Direktivom. Sud je zatim potvrdio da se članak 11. stavak 1. točka (d) treba tumačiti u kontekstu članka 34. stavka 3.

Povelje na temelju kojeg „Unija prepoznaje i poštuje pravo na socijalnu i stambenu pomoć kako bi se osigurao dostojan život svima koji nemaju dostatna sredstva, u skladu s pravilima utvrđenima pravom Zajednice te nacionalnim zakonima i praksama”. Stoga je zaključio da nacionalni sud treba provjeriti je li dotična stambena olakšica ispunila cilj utvrđen u članku 34. stavku 3. Povelje. U tom slučaju treba smatrati da je stambena olakšica obuhvaćena područjem primjene načela jednakog postupanja propisanog navedenom Direktivom.

2.7 Nacionalne odredbe koje se temelje na odstupanju predviđenom pravom EU-a

U nekim se slučajevima pravom EU-a omogućava da države članice odstupe od obveza koje su predviđene odredbama prava EU-a. Jedan od najvažnijih primjera odnosi se na pravo o slobodnom kretanju. U tom se području Ugovorima ili zakonodavstvom EU-a kojima se oni provode utvrđuju osnove kojima se mogu opravdati nacionalne mjere kojima se ograničavaju temeljne slobode kretanja robe, kapitala i usluga te slobodno kretanje građana EU-a. Na primjer, slobodno kretanje građana EU-a može se ograničiti zbog javnog zdravlja, javnog poretka ili javne sigurnosti u skladu s Direktivom 2004/38/EZ (Direktiva o građanstvu Unije). Oslanjanje na te razloge može opravdati ograničavajuću nacionalnu mjeru samo ako je ta mjera u skladu s temeljnim pravima EU-a.

Primjer

Sljedeći se primjer temelji na presudi Suda Europske unije od 23. studenoga 2010. u [predmetu C-145/09 Tsakouridis](#).

Direktivom 2004/38/EZ propisuju se uvjeti i ograničenja prava građana EU-a i članova njihovih obitelji na slobodu kretanja i boravišta na području država članica. Kad je riječ o pravima građana EU-a, tom se Direktivom provodi članak 21. stavak 1. UFEU-a koji dodjeljuje navedeno pravo svakom građaninu EU-a „podložno ograničenjima i uvjetima utvrđenima u Ugovorima i mjerama usvojenima radi njihove provedbe”.

U skladu s člankom 27. Direktive, sloboda kretanja i boravišta građana EU-a koji borave u drugoj državi članici može se ograničiti samo u svrhu zaštite javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja. U članku 28. zatim se navodi da ako je građanin EU-a stekao pravo trajnog boravišta na području druge države članice (tj. nakon zakonitog boravka u toj državi u neprekidnom razdoblju od pet godina), mjera protjerivanja može biti donesena samo zbog „ozbiljnih” razloga zaštite javnog poretka ili javne sigurnosti. „Nužni” su razlozi potrebni za protjerivanje građanina EU-a koji je boravio u državi članici domaćinu prethodnih deset godina.

U predmetu Tsakouridis njemački je sud zatražio smjernice Suda Europske unije u vezi s tumačenjem navedenih osnova radi procjene mogu li i u kojoj mjeri kaznena djela koja se odnose na trgovinu opojnim drogama kao dio organizirane skupine opravdati mjeru protjerivanja protiv građanina EU-a. Sud EU-a je potvrdio da se, u načelu, ta kaznena djela mogu podvesti pod pojam javne sigurnosti.

Međutim, Sud je istaknuo i da nacionalni sud treba procijeniti da li bi u konkretnom predmetu posljedice protjerivanja bile proporcionalne legitimnom cilju koji se tom mjerom želi postići.

Prema mišljenju Suda Europske unije, razlozi zaštite javnog interesa mogu biti osnova za opravdanje nacionalne mjere kojom se ograničava sloboda kretanja građana EU-a samo ako je ta mjera spojiva s temeljnim pravima iz Povelje, a posebno s pravom na poštovanje privatnog i obiteljskog života iz članka 7. Stoga bi nacionalni sud trebao razmotriti koliko su snažne društvene, kulturne i obiteljske veze između dotičnog građanina EU-a i države članice domaćina.

2.8. Nacionalne mjere koje izravno utječu na područja uređena pravom EU-a

U dva predmeta u kojima se odlučivalo nedugo nakon stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona (presude donesene na temelju zahtjeva za prethodno pitanje u predmetima C-555/07 *Kücükdeveci* i C-441/14 *Dansk Industri*), Sud Europske unije primijenio je Povelju na nacionalne odredbe donesene s ciljem reguliranja područja uređenog direktivom EU-a iako te mjere nisu bile donesene u svrhu provedbe dotične direktive (one su prethodile direktivi), niti su imale praktični učinak na njezinu provedbu (u stvari, bile su u suprotnosti s direktivom). Budući da je rok za prenošenje direktive bio istekao u vrijeme nastanka predmetnih činjenica, predmeti su ušli u područje personalnog i materijalnog područja primjene direktive, te bi se Povelja mogla biti primijeniti.

Primjer

Ovaj je primjer uzet iz presude Suda Europske unije od 19. siječnja 2010. u [predmetu C-555/07 Küçükdeveci](#).

Gospođa Küçükdeveci, zaposlenica, podnijela je prigovor zbog neusklađenosti članka 622. stavka 2. njemačkog Građanskog zakonika s Direktivom 2000/78/EZ. Prema nacionalnoj odredbi, prilikom računanja otkaznog roka u slučaju otkaza nije trebalo uzeti u obzir razdoblja koja su prethodila danu na koji je radnik navršio 25 godina života. Zbog toga se njezin otkazni rok računao kao da je imala tri godine staža iako ih je imala deset.

Nacionalna odredba nije donesena radi provedbe direktive (odnosno ona je prethodila direktivi), niti se može smatrati mjerom materijalne provedbe (naprotiv, ona je bila u izravnoj suprotnosti s direktivom). Nakon što je naglasio da je do navodnog diskriminatornog ponašanja došlo nakon isteka razdoblja za prenošenje direktive u nacionalno zakonodavstvo, Sud je potvrdio da je „na taj datum direktiva imala učinak da dotično nacionalno zakonodavstvo u glavnom postupku obuhvati područjem primjene prava Europske unije, koje se odnosilo na pitanje uređen tom direktivom, u ovom slučaju na uvjete otkaza”.

Ova vrsta veze od osobite je praktične važnosti ako spor uključuje samo privatne stranke (tj. horizontalan spor) i ako se usredotočuje na razlike između odredbe nacionalnog prava i odredbe direktive EU-a kojom se utvrđuje temeljno pravo EU-a. Ako odgovarajuća odredba Povelje zadovoljava uvjete kojima joj se omogućava izravan učinak (vidjeti [dio II. odjeljak 2.](#) i [dio III. odjeljak 7.](#)), nacionalni sud može se pozvati na Povelju kako bi izbjegao primjenu nacionalnih odredaba koje su u suprotnosti s njom i na taj način prevladati nedostatak izravnog horizontalnog učinka direktive.

3. Uloga nacionalnih izvora zaštite u primjeni Povelje

Ako se predmet odnosi na nacionalni akt kojim se provodi pravo EU-a (vidjeti [dio II. odjeljak 2.](#)), Povelja je primjenjiva. Međutim, to ne znači da nacionalni izvori zaštite, posebno ustavi, nemaju nikakvu ulogu.

U članku 53. Povelje navodi se da: „Nijedna odredba ove Povelje ne smije se tumačiti kao ograničavanje ili nepovoljno utjecanje na ljudska prava i temeljne slobode, na način na koji ih u njihovim područjima primjene priznaju ... ustavi država članica.”

Očigledno, ako je određena razina zaštite predviđena u Povelji, ona ima prednost pred nacionalnim ustavnim odredbama država članica (vidjeti predmet C-399/11 *Melloni*). S druge strane, ako se u Povelji ne spominje određena razina zaštite, mogu se primjenjivati nacionalni standardi ako su ispunjena dva uvjeta. Prvo, primjenom nacionalnih standarda ne smije se ugroziti razina zaštite predviđene Poveljom. Drugo, nužno je osigurati „nadređenost, jedinstvenost i učinkovitost” prava Unije. Vidjeti, na primjer, presude donesene na temelju zahtjeva za prethodno pitanje u predmetima [C-168/13 PPU Jeremy F](#) i [C-617/10 Åkerberg Fransson](#).

U slučaju dvojbe o tome jesu li ta dva uvjeta ispunjena nacionalni sud može uputiti prethodno pitanje Sudu Europske unije tražeći od njega da protumači predmetne odredbe prava EU-a.

4. Razlika između „prava” i „načela”

Kao što je navedeno u [dijelu I. odjeljku 3.](#), temeljna prava EU-a služe kao **parametri tumačenja** i **osnove valjanosti** akata koje donesu institucije, tijela i agencije EU-a. Nadalje, ona su parametri usklađenosti nacionalnih akata s pravom EU-a u okviru njegova područja primjene.

U članku 52. stavku 5. Povelje navodi se da: „odredbe ove Povelje koje sadržavaju načela mogu biti provedene zakonodavnim i izvršnim aktima institucija, tijela, ureda i agencija Unije te aktima država članica kada u izvršavanju svojih ovlasti provode pravo Unije. Na njih se pred sudom može pozvati samo pri tumačenju tih akata te pri odlučivanju o njihovoj zakonitosti”.

Drugim riječima, članak 52. stavak 5. opisuje režim ograničenog sudskog preispitivanja onih odredbi Povelje koje sadržavaju „načela” za razliku od „prava”. To se odražava u sljedećem objašnjenju: „Stavak 5. razjašnjava razliku između „prava” i „načela” određenih Poveljom. U skladu s tim razlikovanjem, prava

pojedinaца treba poštovati, a načela se treba pridržavati (članak 51. stavak 1.). Načela se mogu provoditi putem zakonodavnih ili izvršnih akata (usvojenih od strane Unije u skladu s njezinim ovlastima, i od strane država članica samo ako provode pravo Unije); shodno tome, postaju važna za sudove samo kad se takvi akti tumače ili revidiraju. Međutim, ne utječu na izravne zahtjeve za pozitivnim djelovanjem institucija Unije ili tijela država članica."

Ipak, i dalje nije moguće utvrditi točan opseg područja primjene i učinke članka 52. stavka 5. Povelje.

Kad je riječ o **području primjene**, ne postoji popis na kojem su nabrojena načela Povelje. U objašnjenju članka 52. stavka 5. navodi se tek nekoliko primjera. Ono ukazuje i na to da neke od odredaba Povelje mogu sadržavati i elemente „prava” i elemente „načela”: „primjeri načela priznatih u Povelji uključuju, primjerice, članke 25. [prava starijih osoba], 26. [integracija osoba s invaliditetom] i 37. [zaštita okoliša]. U pojedinim slučajevima, članak Povelje može sadržavati elemente prava i načela, npr. članci 23. [ravnopravnost žena i muškaraca], 33. [obiteljski i profesionalni život] i 34. [socijalna sigurnost i socijalna pomoć].”

Kad je riječ o **pravnom učinku**, pojedinci se ne mogu izravno pozivati na „načela” kako bi spriječili primjenu protivnih nacionalnih odredaba (vidjeti [dio II. odjeljak 1. i odjeljak 7.](#)).

Nije jasno mogu li „načela” služiti kao parametri za tumačenje i osnovu valjanosti *bilo koje* odredbe akta EU-a ili nacionalnog akta obuhvaćenog područjem primjene Povelje ili je li cilj pravnih odredaba EU-a i nacionalnih pravnih odredaba izravna provedba „načela”. Dosad se Sud Europske unije pozvao na članak 52. stavak 5. samo u jednom predmetu: [predmetu C-356/12 Glatzel](#), koji se odnosi na članak 26. Povelje o „integraciji osoba s invaliditetom”.

Međutim, u tom predmetu nije dan konačan odgovor na istaknute problematične elemente.

Dvojbe o pravnom učinku načela Povelje mogu se uputiti Sudu Europske unije podnošenjem zahtjeva za prethodno pitanje.

5. Tumačenje temeljnih prava zajamčenih Poveljom: objašnjenja

Kako bi se utvrdila zaštita koju pružaju temeljna prava iz Povelje, korisno je poslužiti se službenim objašnjenjima Povelje.

U skladu s člankom 52. stavkom 7. Povelje, objašnjenja su „sastavljena kao smjernice za tumačenje Povelje” i „sudovi Unije i država članica trebaju ih uzeti u obzir”.

U objašnjenjima se posebno navode izvor(i) nadahnuća za svako temeljno pravo iz Povelje: na primjer, Europska konvencija o ljudskim pravima (ECHR), Europska socijalna povelja, ustavne tradicije država članica itd.

Ta je naznaka posebno važna jer se u glavi VII. Povelje utvrđuju posebna pravila o tumačenju, ovisno o izvoru nadahnuća za pojedino temeljno pravo.

Naime, postoje različita pravila o tumačenju odredaba Povelje koje odgovaraju temeljnim pravima zajamčenima ECHR-om i o tumačenju odredaba Povelje kojima se priznaju temeljna prava kako proizlaze iz ustavnih tradicija država članica (vidjeti članak 52. stavak 3. i članak 52. stavak 4. te odgovarajuća objašnjenja).

5.1. Prava u Povelji koja odgovaraju pravima zajamčenima ECHR-om

U članku 52. stavku 3. Povelje navodi se da: „u onoj mjeri u kojoj ova Povelja sadrži prava koja odgovaraju pravima zajamčenima [ECHR-om], značenje i opseg primjene tih prava jednaki su onima iz spomenute Konvencije. Ova odredba ne sprječava pravo Unije da pruži širu zaštitu”.

Drugim riječima, ECHR predstavlja minimalni *standard* zaštite kad je riječ o „odgovarajućim pravima”. S tim u skladu, svi akti EU-a, kao i nacionalne pravne odredbe kojima se provodi pravo EU-a, moraju odgovarajućim pravima omogućiti razinu zaštite koja je u skladu s ECHR-om. U slučaju dvojbe, postoje razlozi za upućivanje prethodnog pitanja (o valjanosti ili tumačenju predmetnih odredaba prava EU-a ovisno o okolnostima).

Službeno objašnjenje članka 52. stavka 3. pruža pomoć u utvrđivanju odgovarajućih prava. Sadržava dva popisa na kojima su nabrojani članci Povelje s „[istim] značenjem i područjem primjene ... kao odgovarajući članci ECHR-a”, i „s istim [značenjem] kao odgovarajući članci ECHR-a, ali ... šireg područja primjene”.

Ta dva popisa nisu sveobuhvatna: oni odražavaju trenutno stanje razvoja prava i ostaju otvoreni „razvoju prava, zakonodavstva i Ugovora”. Doista, moguće je utvrditi neka dodatna odgovarajuća prava.

Na primjer, u objašnjenju članka 49. stavka 1. Povelje navodi se da ta odredba odgovara članku 7. stavku 1. ECHR-a uz izuzetak načela retroaktivnosti za kasniji zakon kojim se predviđa blaža kaznena sankcija, što se može naći u zadnjem dijelu te odredbe Povelje. U svojoj presudi iz 2009. u predmetu *Scoppola protiv Italije* (br. 2) Europski sud za ljudska prava, citirajući članak 49. stavak 1. Povelje, protumačio je članak 7. stavak 1. ECHR-a tako da obuhvaća i načelo retroaktivnosti nacionalnog propisa kojim je propisana blaža kaznena sankcija.

Objašnjenje članka 52. stavka 3. Povelje pruža neke dodatne, korisne naznake:

područje primjene i značenje odgovarajućih prava moraju biti određeni uzimajući u obzir tekst ECHR-a i njezinih protokola, kako ih tumači Europski sud za ljudska prava;

ako odgovarajuća prava iz ECHR-a obuhvaćaju ograničenja, i ta se ograničenja moraju poštovati pri tumačenju Povelje;

slično tome, ako u pogledu prava iz ECHR-a ne postoje ograničenja, ta se prava ne mogu ograničiti niti na temelju Povelje.

5.2. Uloga zajedničkih ustavnih tradicija

U članku 52. stavku 4. Povelje navodi se da:

„u mjeri u kojoj ova Povelja prepoznaje temeljna prava kako proizlaze iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama, ta prava se tumače u skladu s tim tradicijama”.

U odgovarajućem se objašnjenju ističe da se „pravilo tumačenja iz stavka 4. temelji ... na tekstu članka 6. stavka 3. Ugovora o Europskoj uniji i uzima u obzir pristup Suda u vezi sa zajedničkim ustavnim tradicijama (npr. presuda od 13. prosinca 1979., predmet 44/79 *Hauer* [1979.] ECR 3727; presuda od 18. svibnja 1982. predmet 155/79 *AM&S* [1982.] ECR 1575). Prema tom pravilu, umjesto strogog pristupa „najnižeg zajedničkog nazivnika”, dotična prava Povelje trebalo bi tumačiti na način koji pruža visoku razinu zaštite koja je primjerena pravu Unije i u skladu sa zajedničkim ustavnim tradicijama”.

Za razliku od objašnjenja članka 52. stavka 3., u objašnjenju članka 52. stavka 4. ne nabiraju se temeljna prava Povelje koja proizlaze iz ustavnih tradicija država članica. Neke naznake s tim u vezi pružaju objašnjenja materijalnih odredaba Povelje. Na primjer, objašnjenje članka 20. o jednakosti pred zakonom glasi kako slijedi: „ovaj je članak u skladu s općim načelom prava koje je uključeno u sve europske ustave i koje je priznao Sud kao temeljno načelo prava Zajednice (presuda od 13. studenoga 1984., predmet 283/83 *Racke* [1984.] ECR 3791, presuda od 17. travnja 1997., predmet C-15/95 *EARL* [1997.] ECR I-1961 i presuda od 13. travnja 2000., predmet C-292/97 *Karlsson* [2000.] ECR 2737)”.

Moglo bi se tvrditi da područje primjene članka 52. stavka 4. Povelje obuhvaća više odredaba od onih koje, prema njihovu objašnjenju, odražavaju ustavne tradicije država članica. Osobito je korisno pogledati sudsku praksu o općim načelima prava EU-a (vidjeti [dio I. odjeljak 2.3.](#)) jer je Sud Europske unije bio inspiriran ustavnim tradicijama država članica prilikom utvrđivanja i preoblikovanja tih načela.

Učinci pravila tumačenja propisani člankom 52. stavkom 4. Povelje nisu potpuno jasni. Do danas ne postoji presuda Suda Europske unije koja bi ih pojasnila. Međutim, ono što je jasno jest da ne postoji pravilo maksimalne zaštite: nema naznake da opseg zaštite zajamčene Poveljom automatski odgovara zaštiti zajamčenoj onim ustavom države članice koji nudi najširu moguću zaštitu. Umjesto toga, podrazumijeva se da bi „tumačenje tih temeljnih prava [trebalo] osigurati u okviru strukture i ciljeva EU-a” ([Mišljenje 2/13](#), točka 170.). Ta struktura uključuje poštovanje ustavnih tradicija država članica.

6. Kada temeljna prava Povelje mogu biti ograničena?

U članku 52. stavku 1. Povelje utvrđuju se uvjeti dopuštenosti ograničenja temeljnih prava iz Povelje. „Svako ograničenje pri ostvarivanju prava i sloboda priznatih ovom Poveljom mora biti predviđeno zakonom i mora poštovati bit tih prava i sloboda. Podložno načelu proporcionalnosti, ograničenja su moguća samo ako su potrebna i ako zaista odgovaraju ciljevima od općeg interesa koje priznaje Unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba”.

Iako se u članku 52. stavku 1. Povelje to ne spominje, neka su temeljna prava apsolutna. Budući da ECHR služi kao minimalni standard zaštite na temelju članka 52. stavka 3. Povelje (vidjeti [odjeljak 5.1.](#)), temeljna prava koja su formulirana kao apsolutna prava na temelju ECHR-a (kao što su pravo na život ili zabrana mučenja, nečovječnog i ponižavajućeg postupanja) ne mogu se ograničiti niti na temelju Povelje.

Kako bi se testirala dopuštenost ograničenja nekog od temeljnih prava iz Povelje, nužno je odgovoriti na sljedeća pitanja:

Može li se dotično temeljno pravo ograničiti?

Ako da, poštuje li ograničenje bit temeljnog prava?

Ako da, postiže li ono uistinu ciljeve od općeg interesa koje Unija priznaje? Ili služi li ograničenje svrsi zaštite prava ili sloboda drugih?

Ako da, je li ograničenje proporcionalno? (To znači da ograničenje mora biti prikladno cilju koji se želi postići.)

Ako da, je li ograničenje potrebno? (To znači da ograničenje mora postići cilj bez da pri tome prouzroči veće zadiranje u dotično temeljno pravo nego što je to potrebno.)

Neke korisne smjernice o tome kako provesti ovu procjenu nalaze se u Prilogu IV. Smjernicama Vijeća EU-a „

Smjernice u pogledu metodoloških koraka koje je potrebno poduzeti radi provjere usklađenosti s temeljnim pravima u okviru pripremnih tijela Vijeća”, koje je sastavilo Vijeće Europske unije 2014.

Kad je riječ o sudskoj praksi Suda Europske unije, [predmet C-92/09 Volker und Markus Schecke](#) jasno ilustrira *test* iz članka 52. stavka 1. Povelje u primjeni.

7. Više o učincima Povelje na nacionalnoj razini

Ako je nacionalna mjera u suprotnosti s Poveljom, nacionalni sud trebao bi prvenstveno provjeriti može li se dotična nacionalna mjera tumačiti u skladu s Poveljom (I.). Ako to nije moguće, nacionalni sud tada bi trebao razmotriti ispunjavaju li dotične odredbe Povelje EU-a zahtjeve za izravni učinak (II.). Naposljetku, osoba koja tvrdi da joj je povrijeđeno neko od temeljnih prava može tužiti dotičnu državu članicu radi naknade štete (III.). Dobra ilustracija posebnih uvjeta i ograničenja triju navedenih načina pružanja zaštite, kao i logički redoslijed kojim se trebaju primjenjivati, nalazi se u presudi u [predmetu C-441/14 Dansk Industri \(DI\)](#).

I. – Tumačenje nacionalnog prava u skladu s pravom EU-a

Kako bi riješili sukob, nacionalni sudovi dužni su razmotriti cijeli skup pravila nacionalnog prava i primijeniti metode tumačenja priznate tim pravilima. Ako je moguće, oni tumače dotične **nacionalne odredbe u kontekstu** teksta i svrhe odredaba EU-a koje su od značaja za pojedini predmet.

Na primjer, u [predmetu C-149/10 Chatzi](#), grčki nacionalni sud zatražio je od Suda Europske unije da pojasni značenje članka 2. stavka 2. Okvirnog sporazuma o roditeljskom dopustu (utvrđenom u Direktivi 96/34/EZ) u kontekstu članka 24. Povelje (prava djeteta). Taj je nacionalni sud posumnjao u usklađenost nacionalnog zakonodavstva za provedbu Sporazuma s Poveljom s obzirom na to da se njime majci blizanaca priznavao jedan roditeljski dopust. Sud Europske unije smatrao je da nacionalna mjera **nije u suprotnosti** s člankom 24. Povelje. Međutim, naveo je da radi osiguravanja poštovanja **načela jednakosti pred zakonom**, zajamčenog člankom 20. Povelje, države članice moraju poduzeti potrebne mjere kako bi se u obzir uzela posebna situacija u kojoj se nalaze roditelji blizanaca. Zaista, ta se situacija razlikuje od one roditelja jednog djeteta ili roditelja djece s malom razlikom u dobi (koji mogu iskoristiti dva odvojena roditeljska dopusta).

Stoga je Sud Europske unije odgovorio na pitanje koje je postavio grčki sud kako slijedi: „[Okvirni sporazum], čitan u kontekstu načela jednakog postupanja ... obvezuje nacionalna zakonodavna tijela da uspostave režim roditeljskih dopusta koji, u skladu sa situacijom u dotičnoj državni članici, osigurava da se prema roditeljima blizanaca postupa na način koji vodi računa o njihovim posebnim potrebama. Obveza je nacionalnih sudova da odrede zadovoljavaju li nacionalna pravila taj zahtjev i, ako je potrebno, da tumače ta nacionalna pravila, koliko god je to moguće, u skladu s pravom EU-a”.

II. – Izravni učinak temeljnih prava Povelje i neprimjenjivanje proturječnih odredaba nacionalnog prava

Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda Europske unije, pravne i fizičke osobe mogu se, kako bi postigle neprimjenjivanje proturječnih nacionalnih odredaba, pred domaćim sudovima osloniti na odredbe prava EU-a koje su jasne, precizne i koje nisu podložne uvjetima. To je poznato kao izravni učinak prava EU-a. Izravni učinak može biti vertikalni ili horizontalan, ovisno o tome poziva li se na njega u kontekstu postupaka između fizičke ili pravne osobe i države članice (vertikalni izravni učinak) ili u sporovima između privatnih subjekata (horizontalni izravni učinak).

Valja napomenuti da je, u svrhe vertikalnog izravnog učinka, Sud Europske unije prihvatio širok pojam „države”, koji obuhvaća zakonodavnu vlast, izvršnu vlast, sudbenu vlast te sva središnja i lokalna javna tijela. Taj pojam uključuje 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, na primjer, [predmet C-282/10 Dominguez](#)).

U [predmetu C-176/12 Association de médiation sociale \(AMS\)](#) Sud Europske unije naveo je da Povelja u određenim situacijama može imati horizontalni izravni učinak. Smatrao je da načelo nediskriminacije na temelju dobi, propisano člankom 21. stavkom 1. Povelje, ima horizontalni izravan učinak i da se na njega može izravno pozivati radi neprimjenjivanja proturječne nacionalne odredbe jer je ono „dovoljno sâmo po sebi za davanje pojedincima subjektivnog prava na koje se može pozvati kao takvo”.

Iz presude u predmetu *AMS* moguće je izvesti sljedeće zaključke:

sukob između nacionalnog prava i Povelje dovodi do neprimjenjivanja nacionalnog prava ako je dotična odredba Povelje sama po sebi dostatna kako bi se njome dalo subjektivno pravo na koje je moguće pozivati se kao takvo (točnije, bez potrebe za provedbenim mjerama na razini EU-a ili na nacionalnim razinama);

u takvim okolnostima može se pozivati na izravni učinak odredbe Povelje ne samo u vertikalnom, nego i u horizontalnom postupku (kao što je to bilo u predmetu *AMS*);

članak 21. stavak 1. Povelje ispunjava zahtjeve za izravni učinak, barem u pogledu nediskriminacije na temelju dobi. Međutim, to je točno i za ostale osnove nediskriminacije spomenute u toj odredbi;

članak 27. Povelje o pravu radnika na informiranje i savjetovanje u poduzeću nema izravni učinak: Sud ga je isključio u predmetu *AMS*;

ako dotični predmet uključuje različitu odredbu Povelje, moglo bi biti korisno upitati Sud Europske unije da ustanovi zadovoljava li ona *test AMS* (premda nacionalni sudovi čije presude nisu pravomoćne nisu dužni obratiti se Sudu prethodnim pitanjem).

III. – Tužba za naknadu štete protiv države članice zbog povrede prava EU-a

Ako nije moguće tumačiti nacionalno pravo u skladu s Poveljom i ako ne postoji izravan učinak, žrtva povrede temeljnog prava EU-a može podnijeti tužbu za naknadu štete protiv dotične države članice zbog povrede prava EU-a.

Iako se tužba za naknadu štete mora podnijeti pred nadležnim nacionalnim sudom na temelju poslovnika koji se primjenjuje na slične tužbe, uvjeti koje je potrebno ispuniti utvrđeni su pravom EU-a na ujednačen način; štoviše, nacionalna postupovna pravila moraju biti u skladu s pravom na djelotvornu sudsku

zaštitu, kako je propisano člankom 47. Povelje, kao i s načelom jednakosti i načelom djelotvornosti, kako ih je zamislio Sud Europske unije. U slučaju sumnje u usklađenost nacionalnih pravila s navedenim parametrima prava EU-a, nacionalni sud može predložiti upućivanje prethodnog pitanja Sudu Europske unije (vidjeti u tom pogledu prethodnu odluku u [predmetu C-279/09 DEB](#)).

Posljednji put ažurirano: 25/11/2020

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.