

Primjena Povelje temeljnih prava Europske unije prema izvješću Europske komisije

Landikušić, Rafaela Lana

Undergraduate thesis / Završni rad

2025

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:083480>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2025-03-07**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



SVEUČILIŠTE U ZAGREBU
PRAVNI FAKULTET
STUDIJSKI CENTAR ZA JAVNU UPRAVU I JAVNE FINACIJE
STRUČNI PRIJEDIPLOMSKI STUDIJ JAVNA UPRAVA

Rafaela Lana Landikušić

**PRIMJENA POVELJE TEMELJNIH PRAVA EUROPSKE
UNIJE PREMA IZVJEŠĆU EUROPSKE KOMISIJE**

Završni rad

Mentorica: prof. dr. sc. Lana Ofak

Zagreb, veljača 2025.

Izjava o izvornosti

Ja, Rafaela Lana Landikušić, pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključiva autorica završnog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristila drugim izvorima osim onih navedenih u radu.

Rafaela Lana Landikušić, v.r.

SAŽETAK

PRIMJENA POVELJE TEMELJNIH PRAVA EUROPSKE UNIJE PREMA IZVJEŠĆU EUROPSKE KOMISIJE

Rad analizira izvješće Europske komisije o primjeni Povelje Europske unije o temeljnim pravima, koje se bavi djelotvornom sudskom zaštitom i pristupu pravosuđu. Povelja, kao pravno obvezujući akt, kodificira temeljna prava i predstavlja temeljni pravni instrument za njihovu zaštitu unutar Unije. Upravo članak 47. Povelje, kojim se jamči pravo na učinkovit pravni lijek, osigurava pravnim subjektima zaštitu njihovih prava pred Sudom Europske unije ili nacionalnim sudovima, čime se postavlja kao važan alat za ostvarivanje potpune primjene Povelje. Za potpun uvid u kompleksnost i značaj ovog dokumenta, rad započinje povijesnim pregledom evolucije zaštite temeljnih prava od početaka europske integracije, kada ta prava nisu bila eksplicitno kodificirana, već su se oblikovala prvenstveno kroz sudsku praksu, pa do Ugovora iz Maastrichta i potom lisabonske reforme više od pola stoljeća nakon prvotnih Osnivačkih ugovora. Ovom je reformom Povelja stekla pravno obvezujući status, uvodeći Uniju u novu fazu integracije sa snažnijim fokusom na zaštitu temeljnih prava. U središnjem dijelu rada iznosi se pregled relevantnog pravnog okvira EU-a i razmatraju mjere poduzete na razini Unije i država članica u svrhu osiguravanja djelotvorne sudske i izvansudske zaštite i pristupa pravosuđu za sve, uz identifikaciju napretka, izazova i nejednakosti u provedbi među državama članicama. Kroz dodatne izvore i publikacije, rad pruža širi uvid u stanje temeljnih prava unutar Unije, ukazuje na glavne prepreke te razmatra potencijalne perspektive primjene Povelje. Osvrt je i na primjeni Povelje u Republici Hrvatskoj, uz kratak pregled stanja, postignuća i preporuka za daljnje poboljšanje. Zaključno, rad ističe važnost kontinuiranog promicanja znanja i svijesti o Povelji kako bi se osigurala dosljedna provedba njenih prava na svim razinama.

Ključne riječi: Povelja Europske unije o temeljnim pravima, temeljna prava, pravo Europske unije, izvješće Europske komisije, djelotvorna sudska zaštita, pristup pravosuđu

SUMMARY

APPLICATION OF THE CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS OF THE EUROPEAN UNION ACCORDING TO THE REPORT OF THE EUROPEAN COMMISSION

The paper analyzes the European Commission's report on the application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, which addresses effective legal protection and access to justice. The Charter, as a legally binding act, codifies fundamental rights and represents a key legal instrument for their protection within the Union. It is Article 47 of the Charter, guaranteeing the right to an effective remedy, that ensures legal entities the protection of their rights before the Court of Justice of the European Union or national courts, thus establishing itself as an important tool for achieving the full application of the Charter. For a complete understanding of the complexity and significance of this document, the paper begins with a historical overview of the evolution of fundamental rights protection from the beginnings of European integration, when these rights were not explicitly codified, but were primarily shaped through case law, up to the Maastricht Treaty and subsequently the Lisbon Reform more than half a century after the initial Founding Treaties. This reform granted the Charter legally binding status, introducing the Union into a new phase of integration with a stronger focus on the protection of fundamental rights. The central part of the paper provides an overview of the relevant EU legal framework and examines the measures taken at the Union and Member State level to ensure effective judicial and extrajudicial protection and access to justice for all, while identifying progress, challenges, and inequalities in implementation among Member States. Through additional sources and publications, the paper provides a broader insight into the state of fundamental rights within the Union, points out the main obstacles, and considers potential perspectives for the application of the Charter. It also reviews the application of the Charter in the Republic of Croatia, with a brief overview of the situation, achievements, and recommendations for further improvement. In conclusion, the paper emphasizes the importance of continuously promoting knowledge and awareness of the Charter to ensure the consistent implementation of its rights at all levels.

Keywords: Charter of Fundamental Rights of the European Union, fundamental rights, European Union law, European Commission report, effective legal protection, access to justice

SADRŽAJ

1. UVOD	1
2. RAZVOJ TEMELJNIH PRAVA UNUTAR EUROPSKE UNIJE.....	1
2.1. Temeljna prava od Rima do Maastrichta.....	2
2.2. Geneza i pravni status Povelje.....	5
2.3. Sadržaj i doseg Povelje.....	8
3. ANALIZA IZVJEŠĆA EUROPSKE KOMISIJE O PRIMJENI POVELJE	11
3.1. Pravo Unije o djelotvornoj sudskoj zaštiti i pristupu pravosuđu.....	12
3.2. Mjere država članica za osiguravanje djelotvorne sudske zaštite	15
3.3. Pružanje djelotvorne sudske zaštite na sudovima.....	18
3.4. Financijska sredstva EU-a za djelotvornu sudsku zaštitu.....	19
4. STANJE TEMELJNIH PRAVA I BUDUĆI SMJEROVI PRIMJENE POVELJE.....	20
4.1. Izazovi i perspektive	21
4.2. Primjena Povelje u Republici Hrvatskoj	23
5. ZAKLJUČAK	24
LITERATURA.....	26

1. UVOD

Prema članku 2. Ugovora o Europskoj uniji, Europska Unija (u daljnjem tekstu: EU, Unija) temelji se na predanosti zaštiti i promicanju ljudskih prava, demokracije i vladavine prava.¹ Unutar Unije, ta se predanost ostvaruje kroz Osnivačke ugovore i Povelju Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).² Riječ je o kompleksnom, suvremenom i pravno obvezujućem dokumentu u kojemu se na jednom mjestu kodificiraju sva temeljna prava prepoznata i zaštićena unutar EU-a te čije je proglašenje označilo novu fazu europske integracije.

Proces stvaranja Povelje duboko je isprepleten razvojem pravnog poretka Unije te kako bismo bolje razumjeli bit ovog dokumenta, potrebno je prije svega razmotriti kako je povijest utjecala na njegovu budućnost. Stoga, prvi dio ovog rada koncentrirat će se na razvoj temeljnih prava unutar EU-a, od samih početaka Europske zajednice do suvremenog doba. Uz to ćemo iznijeti pregled značajne sudske prakse koja je imala utjecaj na temeljna prava i oblikovanje Povelje. Također će se obraditi postupak geneze i pravni status Povelje, kao i njen sadržaj i područje primjene.

Za očuvanje vladavine prava i temeljnih vrijednosti na kojima počiva EU, nužni su učinkoviti pravosudni sustavi. Slijedom toga, u okviru središnjeg dijela rada analizirat će se izvješće Europske komisije o primjeni Povelje, posvećeno djelotvornoj sudskoj zaštiti i pristupu pravosuđu, što je neophodno za ostvarivanje svih prava. Unutar tog dijela rada, obuhvatit ćemo ključne aspekte predmetnog izvješća, kako slijedi:

- pravo Unije o djelotvornoj sudskoj zaštiti i pristupu pravosuđu,
- mjere država članica za osiguravanje djelotvorne sudske zaštite,
- pružanje djelotvorne sudske zaštite na sudovima te
- financijska sredstva EU-a za djelotvornu sudsku zaštitu.

U posljednjem dijelu rada, analiza izvješća bit će nadopunjena relevantnim podacima iz drugih izvora kako bismo dobili sveobuhvatni uvid u neke od aktualnih izazova i perspektiva u primjeni Povelje, a osvrnut ćemo se i na primjenu Povelje u Republici Hrvatskoj. U zaključku rada iznosi se sažetak glavnih nalaza, uz naglašavanje nužnosti kontinuiranog promicanja svijesti o Povelji.

2. RAZVOJ TEMELJNIH PRAVA UNUTAR EUROPSKE UNIJE

Ljudska prava prirodno pripadaju svim ljudskim bićima od trenutka rođenja, bez obzira na razlike među njima.³ Povezana su sa temeljnim pravima, no obično se termin „temeljna prava“

¹ Ugovor o Europskoj uniji i Ugovor o funkcioniranju Europske unije (konsolidirane verzije), SL C 202, 7.6.2016.

² Službene internetske stranice Europske unije, https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/human-rights-and-democracy_en, pristup: 5. siječnja 2025.

³ Prema člancima 1. i 2. Opće deklaracije o ljudskim pravima. Proglašena 1948. godine u poslijeratnom razdoblju Drugog svjetskog rata, Opća deklaracija postavila je temelje u području zaštite ljudskih prava i poslužila kao inspiracija za kasnije akte koji su se time bavili, uključujući europske. V.: Omejec, J., *Vijeće Europe i Europska unija: institucionalni i pravni okvir*, Novi Informator, Zagreb, 2008., str. 43.

(*fundamental rights*) koristi u ustavnom kontekstu, dok je termin „ljudska prava“ (*human rights*) svojstven međunarodnom pravu.⁴ U pravnom sustavu Europske unije, koji je odvojen od pravnih sustava država članica, ali i od međunarodnog prava, temeljna prava proizlaze iz dva glavna izvora: općih, nepisanih pravnih načela koje je Sud Europske unije kroz svoju praksu počeo identificirati krajem šezdesetih godina prošlog stoljeća te odredbi sadržanih u Povelji Europske unije o temeljnim pravima.⁵ Uz Osnivačke ugovore, oni čine primarne izvore prava EU-a, hijerarhijski su iznad sudske prakse i međunarodnih sporazuma te sekundarnih izvora prava EU-a u koje spadaju akti institucija Unije poput uredbi, direktiva i odluka.⁶

Pravni sustav Europske unije evoluirao je kroz vrijeme, a potreba za zaštitom temeljnih prava tijekom tog procesa postajala je sve izraženija. Kroz povijest, od početaka Europske zajednice pa do formiranja Europske unije temeljna su se prava polako, a ponekad i s otporom, inkorporirala u pravni okvir Unije, postupno postajući ključni dio suvremenih europskih vrijednosti i novog identiteta EU-a. U nastavku slijedi povijesni pregled razvoja zaštite temeljnih prava unutar Unije, počevši od Pariškog i Rimskih ugovora, preko Ugovora iz Maastrichta, do stvaranja Povelje EU-a o temeljnim pravima pola stoljeća nakon početnih ugovora. Obradit će se promjena u pravnom statusu Povelje budući da je ista isprva imala neobvezujući karakter, a Lisabonskim ugovorom postala pravno obvezujuća. Također, kako bi se dobio uvid u strukturu temeljnih prava obuhvaćenih Poveljom, ukratko će biti prikazan njen sadržaj, uz poseban osvrt na članak 47. Povelje, kao i doseg završnih, „horizontalnih“ odredbi, s fokusom na područje primjene Povelje.

2.1. Temeljna prava od Rima do Maastrichta

Europska unija predstavlja jedinstvenu, *sui generis*, supranacionalnu zajednicu koja okuplja europske države s ciljem promicanja trajnog mira i stabilnosti.⁷ Ideje o ujedinjenju Europe javljale su se kroz povijest, a poseban zamah dobile su nakon Drugog svjetskog rata kao odgovor na potrebu sprječavanja novih sukoba i tragičnih stradanja na europskom tlu.⁸ Tako je nastala Europska zajednica (u daljnjem tekstu: EZ, Zajednica), koja je obuhvaćala Europsku zajednicu za ugljen i čelik (EZUČ)⁹, osnovanu Pariškim ugovorom 1951. godine, te Europsku ekonomsku zajednicu (EEZ) i Europsku atomsku zajednicu (Euratom), osnovane Rimskim ugovorima 1957. godine.¹⁰ Primarni fokus EZ-a bio je na ekonomskoj integraciji, što je rezultiralo stvaranjem zajedničkog tržišta i osiguravanjem slobodnog kretanja ljudi, roba, usluga i kapitala.¹¹

⁴ Agencija Europske unije za temeljna prava (FRA), <https://fra.europa.eu/en/content/what-are-fundamental-rights>, pristup: 5. siječnja 2025.

⁵ Agencija Europske unije za temeljna prava (FRA), *Primjena Povelje Europske unije o temeljnim pravima u izradi zakonodavstva i oblikovanju politika na nacionalnoj razini*, Luxemburg, Ured za publikacije Europske unije, 2020., str. 15. – 16.

⁶ Koprić, I., Musa, A., Lalić Novak, G; *Europski upravni prostor*; Institut za javnu upravu, 2012., str. 72 – 75.

⁷ *Ibid.*, str. 3.

⁸ *Ibid.*

⁹ Šest država osnivačica su: Belgija, Francuska, Njemačka, Italija, Luksemburg i Nizozemska.

¹⁰ Koprić *et al.*, *op.cit.* u bilj. 6, str. 3.

¹¹ *Ibid.*

Kako su osnovni ciljevi ovih triju zajednica bili prvenstveno gospodarske prirode, usmjereni na ekonomsku integraciju i uspostavu zajedničkog europskog tržišta, prvotni Osnivački ugovori nisu sadržavali niti jednu odredbu o zaštiti temeljnih prava i sloboda.¹² Spomenuti Rimski ugovor iz 1957., spominjao je, primjerice, načelo nediskriminacije i neka prava radnika, ali nije sadržavao dokument o pravima.¹³ Ideja o uključivanju takvog dokumenta odbijena je budući da se smatralo da bi to moglo biti shvaćeno kao neopravdano proširenje ovlasti Europske ekonomske zajednice.¹⁴ Posljedično, zaštita temeljnih prava u pravu EZ-a gotovo da nije postojala sve do šezdesetih godina 20. stoljeća.¹⁵ Do tada, temeljna su prava bila zaštićena putem nacionalnih ustava te Europske konvencije o ljudskim pravima (u daljnjem tekstu: EKLJP) koju je 1950. godine potpisalo Vijeće Europe, regionalna međunarodna organizacija čije je osnivanje 1949. godine također bilo u cilju osnaživanja Europe u poslijeratnim godinama.¹⁶

Dakle, u svojim počecima, EZ bila je slična drugim ugovornim organizacijama, dok su zakonodavni okvir i sudska praksa još uvijek bili u ranoj fazi razvoja.¹⁷ Ključan element u razumijevanju razvoja zaštite temeljnih prava unutar EZ-a upravo je sudska praksa. Iako Ugovori izvorno nisu sadržavali specifične odredbe o temeljnim pravima, Sud pravde Europskih zajednica (u daljnjem tekstu: SPEZ) odigrao je važnu ulogu u njihovoj zaštiti tako što je razvijao bogat *case law* (precedentno pravo¹⁸) što je u nekoj mjeri nadoknađivalo nedostatak odgovarajućeg zakonodavstva Zajednice za zaštitu temeljnih prava.¹⁹ Unatoč početnoj nevoljnosti SPEZ-a u pogledu zaštite ljudskih prava, sudska se praksa na tom području počela postupno razvijati od 1969.²⁰ godine pa nadalje.²¹

Stoga, pravna zaštita temeljnih prava nije bila potpuno zanemarena unatoč nepostojanju konkretnih odredbi. Tako je godine 1969. u predmetu *Erich Stauder v. City of Ulm*²², SPEZ po prvi put utvrdio obvezu zaštite temeljnih ljudskih prava, te konačno odlučio da temeljna prava čine sastavni dio općih načela prava Zajednice te da ta prava zahtijevaju sudsku zaštitu, koja se

¹² Omejec, J., *Vijeće Europe i Europska unija: institucionalni i pravni okvir*, Novi Informator, Zagreb, 2008., str. 273.

¹³ Pech, L., Groussot, X., *Fundamental Rights Protection in the EU Post Lisbon Treaty*, 2010., str. 1.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Omejec, *op.cit.* u bilj. 12, str. 274

¹⁶ Pech, Groussot, *op.cit.* u bilj. 13. i Omejec, *op.cit.* u bilj. 12, str. 44.

¹⁷ Kardos-Kaponyi, E., „*The Charter of Fundamental Rights of the European Union. “ Társadalom És Gazdaság Közép- És Kelet-Európában / Society and Economy in Central and Eastern Europe*, 23(1/2), 2001., str. 140.

¹⁸ Riječ je o pravnom sustavu u zemljama *common law* tradicije gdje su suci vezani prethodno donesenim odlukama na način da u budućim sličnim slučajevima moraju primjenjivati ista pravna pravila ili načela. V.: *Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje*. Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2013. – 2025., <https://enciklopedija.hr/clanak/precedent>, pristup: 7. siječnja 2025.

¹⁹ Omejec, *op.cit.* u bilj. 12, str. 275.

²⁰ Bitno je istaknuti da je početkom šezdesetih godina Sud donio značajne presude kojima je oblikovao dva važna načela pravnog sustava EZ-a, a kasnije i Unije. Još 1963. godine u predmetu *Van Gend en Loos*, Sud je objasnio načelo izravnog učinka prema kojemu pravne norme EZ-a izravno stvaraju prava za pravne subjekte u pravnim sustavima država članica, na koja prava se pojedinci mogu pozvati i u slučaju nedostatka odgovarajućih provedbenih mjera u nacionalnom zakonodavstvu, a nacionalni su sudovi dužni zaštititi ta prava. To se kasnije pokazalo bitnim i u kontekstu zaštite prava iz Povelje. 1964. godine Sud je u predmetu *Costa v ENEL* utvrdio nadređenost prava Zajednice nad nacionalnim pravom. U presudi se naglašava da je stupanjem na snagu Ugovora o EEZ-u uspostavljen autonomni pravni sustav koji je postao sastavni dio pravnih sustava država članica te da su države članice prenijele na Zajednicu određene ovlasti, pa nacionalne norme ne mogu biti iznad pravila EZ-a/EU-a. *Amplius: C 26/62 – Van Gend en Loos, C 6-64 – Costa v ENEL*, Koprić *et al.*, *op.cit.* u bilj. 6, str. 71.

²¹ Kardos-Kaponyi, *op.cit.* u bilj. 17, str. 148.

²² C-29/69 - *Stauder v City of Ulm* (1969).

temelji na zajedničkim ustavnim tradicijama država članica.²³ Od tada, SPEZ je redovito ocjenjivao valjanost mjera Zajednice u kontekstu temeljnih prava zaštićenih unutar pravnog poretka Zajednice.²⁴ Neka od najvažnijih temeljnih prava koja je sedamdesetih i osamdesetih godina 20. stoljeća SPEZ već priznao u svojoj praksi obuhvaćala su, između ostalog, ljudsko dostojanstvo, jednako postupanje, nediskriminaciju, kao i pravo na djelotvornu pravnu obranu i pošteno suđenje.²⁵ Dodatno, SPEZ je u predmetu *Wachauf* iz 1989. godine potvrdio da su temeljna prava Zajednice obvezujuća za države članice kada provode pravila Zajednice.²⁶

Osim kroz sudsku praksu, zaštita temeljnih prava razvijala se i u političkom kontekstu. Trideset godina nakon Rimskog ugovora, zaštita ljudskih prava prvi se put spominje u Preambuli²⁷ Jedinstvenog europskog akta iz 1987., što ukazuje na sve veću svijest o potrebi njihove zaštite na europskoj razini.²⁸ Jedinstvenim europskim aktom prvi su put izmijenjeni Osnivački ugovori te je Aktom, između ostalog, ojačana pozicija Europskog parlamenta koji je do tada imao isključivo savjetodavnu ulogu.²⁹ Ovo je značajno jer je upravo Europski parlament odigrao važnu ulogu u razvoju zaštite temeljnih prava unutar EZ-a, kako kroz promicanje različitih deklaracija o ljudskim pravima, tako i kroz poticanje drugih institucija Zajednice da se aktivno bave tim pitanjima.³⁰ Važan napredak u tom smislu postignut je 1989. godine, kada je Deklaracija Europskog parlamenta o temeljnim pravima i slobodama potvrdila Preambulu Jedinstvenog europskog akta.³¹ No, sve do kraja devedesetih godina 20. stoljeća, priznavanje temeljnih prava uglavnom je bilo prepušteno SPEZ-u.³²

Ipak, unatoč općenitom napretku, Zajednica i dalje nije imala kodificiranu deklaraciju o pravima, što se često navodilo kao jedna od glavnih zamjerki unutar EZ-a.³³ Zbog toga se predlagalo da EZ pristupi EKLJP-u iz 1950. godine.³⁴ Međutim, smatralo se da to ne bi bilo moguće provesti bez prethodne revizije Osnivačkih ugovora, a upravo je taj pravni zastoј uvjerio čelnike EZ-a da objedine temeljna prava u jednom dokumentu.³⁵ Time dolazimo do Ugovora iz Maastrichta³⁶ koji je stupanjem na snagu 1993. godine unio brojne izmjene i dopune³⁷ u Osnivačke ugovore, čime je dotadašnja Europska zajednica postala Europska unija.³⁸ Izvorni članak F stavak 2. Ugovora o Europskoj uniji iz Maastrichta (u daljnjem tekstu: UEU) predstavlja pravnu osnovu za prihvaćanje spomenutog dokumenta koji bi na jednom

²³ Omejec, *op.cit.* u bilj. 12, str. 275.

²⁴ Pech, Groussot, *op.cit.* u bilj. 13.

²⁵ Omejec, *op.cit.* u bilj. 12, str. 275 – 277.

²⁶ Rosas, A., „*When Is the Eu Charter of Fundamental Rights Applicable at National Level?*“, *Jurisprudence / Jurisprudencija*, 19(4), 2012., str. 1274.

²⁷ „*Odlučni surađivati na promicanju demokracije na temelju temeljnih prava priznatih u ustavima i zakonima država članica, u Konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda te u Europskoj socijalnoj povelji...*“ – Preambula Jedinstvenog europskog akta, SL L 169, 29.6.1987.

²⁸ Kardos-Kaponyi, *op.cit.* u bilj. 17, str. 140.

²⁹ Koprić *et al.*, *op.cit.* u bilj. 6, str. 6.

³⁰ Kardos-Kaponyi, *op.cit.* u bilj. 17, str. 141.

³¹ *Ibid.*

³² Omejec, *op.cit.* u bilj. 12, str. 274.

³³ *Ibid.*

³⁴ Pech, Groussot, *op.cit.* u bilj. 13.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Ugovor iz Maastrichta, potpisan 1992. godine, uspostavio je Europsku uniju temeljenu na tri tzv. stupa i uveo koncept građanstva Unije. V. detaljnije: Koprić *et al.*, *op.cit.* u bilj. 6, str. 7 – 8.

³⁷ Nakon Ugovora iz Maastrichta, Osnivački su ugovori mijenjani još Ugovorom iz Amsterdama, Ugovorom iz Nice i Ugovorom iz Lisabona. V. detaljnije: Koprić *et al.*, *op.cit.* u bilj. 6, str. 9 – 11.

³⁸ *Ibid.*

mjestu objedinio temeljna prava koja se uvažavaju unutar EU-a.³⁹ Istim su člankom prvi⁴⁰ puta u Osnivačkim ugovorima priznata temeljna prava kao opća načela prava Unije, kako slijedi:

„Unija kao opće načelo prava Zajednice poštuje temeljna prava, na način kako su zajamčena Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda potpisanom u Rimu 4. studenog 1950. i kako proizlaze iz ustavnih tradicija zajedničkim državama članicama.“⁴¹

Ova odredba Ugovora naknadno je izmijenjena i dopunjena te je nakon stupanja na snagu Amsterdamskog ugovora postala poznata kao članak 6. UEU-a, a izmijenjena je i nakon Lisabonskog ugovora.⁴² Osim što zadržava izvorno priznanje temeljnih prava, novi članak 6. UEU-a također predviđa da EU pristupi EKLJP-u te čini Povelju pravno obvezujućom nakon lisabonske reforme.

2.2. Geneza i pravni status Povelje

Ugovorom iz Maastrichta po prvi je puta određeno u Osnivačkim ugovorima da Unija mora poštovati temeljna prava kao opća pravna načela. No, kao što smo vidjeli u prethodnom potpoglavlju, razvoj Europske zajednice do osnivanja Europske unije obilježen je i značajnim napretkom sudske prakse na području zaštite temeljnih prava. Bez obzira na nedostatak kodificiranog dokumenta koji bi objedinio sva temeljna prava unutar Zajednice, ona su na neki način bila prisutna u pravnom poretku. Međutim, percepcija Zajednice kao projekta prvenstveno usmjerenog na stvaranje zajedničkog ekonomskog tržišta, suočila je EZ, a kasnije i EU, sa krizom legitimiteta budući se smatralo da Uniji nedostaje socijalna dimenzija.⁴³ Sve je to potaknulo veću potrebu za izradom Povelje, ne samo radi povećanja vidljivosti temeljnih prava građanima EU-a i samim time jačanja pravne sigurnosti, već i kako bi se učvrstio legitimitet⁴⁴ Unije koja više ne bi bila promatrana isključivo kao gospodarski entitet, već i kao zajednica s izraženom socijalnom svrhom.⁴⁵

S tim u vezi, prekretnički trenutak u zaštiti temeljnih prava unutar EU-a dogodio se 1999. godine na sastancima Europskog vijeća u Kölnu i Tampereu, gdje su vlade država članica odlučile osnovati tijelo koje će biti zaduženo za izradu nacrtu Povelje.⁴⁶ U prosincu iste godine,

³⁹ Omejec, *op.cit.* u bilj. 12, str. 277.

⁴⁰ Nijedna odredba Osnivačkih ugovora nije se bavila pitanjem zaštite temeljnih prava sve do 1992. godine. V.: Pech, Groussot, *op.cit.* u bilj. 13.

⁴¹ Ugovor o Europskoj uniji, SL C 191, 29.7.1992.

⁴² Pech, Groussot, *op.cit.* u bilj. 13., str. 2.

⁴³ Selanec, G., „Povelja temeljnih prava Europske unije“, u: Čapeta, T., Goldner Lang, I., Rodin, S. (ur.), *Reforma Europske unije – Lisabonski ugovor*, Zagreb, Narodne novine, 2009., str. 190.

⁴⁴ Važnost temeljnih prava za legitimitet Zajednice postao je očigledan nakon presude u već spomenutom predmetu *Costa v ENEL*, kada je SPEZ utvrdio prvenstvo prava Zajednice nad nacionalnim pravom. To je izazvalo zabrinutost u nekim državama članicama, uključujući Njemačku, koja je u odluci *Solange I* iz 1974. godine, odlučila da će, dok zaštita temeljnih prava u Zajednici ne bude jednaka onoj u njemačkom Ustavu, zadržati pravo nadzirati jesu li norme prava Zajednice koje zadiru u temeljna prava primjenjive u Njemačkoj. 12 godina kasnije, u *Solange II* odluci njemački Ustavni sud zaključio je da EZ jamči učinkovitu zaštitu temeljnih prava te sve dok tako nastavi, njemački se Ustavni sud više neće koristiti svojom nadležnošću da odlučuje o primjenjivosti zakonodavstva Zajednice u Njemačkoj. *Ibid.*, str. 185.

⁴⁵ *Ibid.*, str. 188 – 189.

⁴⁶ *Ibid.*, str. 182.

ovo se tijelo samoinicijativno prozvalo Konvencijom, okupljajući ukupno 62⁴⁷ člana i snažno zauzimajući stajalište da je zaštita temeljnih prava ključni uvjet za osiguranje legitimnosti EU-a.⁴⁸ Glavni zadatak Konvencije bio je sastaviti listu već postojećih prava i na taj način dodatno učvrstiti njihov položaj, no taj se zadatak pokazao znatno složenijim nego što se isprva očekivalo te je uslijedio niz pregovora.⁴⁹ Dakle, kao izvor nadahnuća za sadržaj Povelje, Konvencija se oslanjala na prava i slobode već prepoznate u pravu Zajednice i sudskoj praksi SPEZ-a, ali bez uvođenja novih prava.⁵⁰

Tijekom izrade nacrt Povelje, Konvencija je iskazala interes za uključivanje mišljenja civilnog društva. U tu svrhu, Europski parlament organizirao je niz javnih saslušanja, omogućujući svim zainteresiranim stranama da iznesu svoje inicijalne komentare.⁵¹ Više od stotinu različitih nevladinih organizacija, uključujući predstavnike sindikata, ženske i vjerske organizacije, tražitelje azila, medije, aktiviste za ljudska prava, poduzetnike te razne udruge, iznijelo je svoje komentare na nacrt.⁵² Nakon brojnih sastanaka, Konvencija je uspjela postići konsenzus o nacrtu unutar roka koji je postavilo Europsko vijeće te je završila sa radom 2. listopada 2000. godine.⁵³

Nakon toga, tekst je odobren na sastanku Europskog vijeća u Biarritzu 13. i 14. listopada gdje je Vijeće jednoglasno odobrilo sadržaj Povelje.⁵⁴ Nekoliko mjeseci kasnije, 7. prosinca 2000. godine, Povelja o temeljnim pravima Europske unije svečano je proglašena na sastanku Europskog vijeća u Nici, ali je tada imala narav političke deklaracije, bez pravno obvezujuće snage, tj., nije obvezivala ni institucije Europske unije ni države članice.⁵⁵ Tekst Povelje, koji su u Nici potpisali i proglasili predsjednici Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije, obuhvaća širok spektar građanskih, političkih, ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava za građane EU-a i sve osobe koje borave unutar Unije, naglašavajući ideju da su ta prava podjednako važna.⁵⁶ Uz to, Povelja donosi inovacije u nekoliko područja, uključujući i uvođenje novih prava, poput onih povezanih s bioetikom.⁵⁷ Dakle, osim što sadržava katalog temeljnih prava i sloboda klasične građanske i političke naravi, obuhvaća i katalog prava tzv. druge generacije (odnose se na gospodarska, socijalna i kulturna prava), kao i prava koja se povezuju, na primjer, s novim tehnologijama ili zaštitom okoliša, odnosno prava tzv. treće generacije.⁵⁸ Tako objedinjuje sve tradicionalne generacije temeljnih prava u jedan pravni izvor.⁵⁹

No, kako je već spomenuto, proglašenje Povelje u Nici nije rezultiralo time da ona postane pravno obvezujući dokument. Kako navodi Selanec, nakon što je Konvencija usvojila Povelju, predala ju je na razmatranje Europskom vijeću tijekom *summita* u Nici. Međutim, Vijeće je

⁴⁷ Od toga 15 predstavnika vlada država članica, jednog predstavnika Europske komisije, 16 predstavnika Europskog parlamenta te 30 predstavnika nacionalnih parlamenata (po dvoje iz svake države članice). *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Omejec, *op.cit.* u bilj. 12, str. 278.

⁵¹ Kardos-Kaponyi, *op.cit.* u bilj. 17, str. 155.

⁵² *Ibid.*

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ Omejec, *op.cit.* u bilj. 12, str. 279.

⁵⁶ Kardos-Kaponyi, *op.cit.* u bilj. 17, str. 158 – 159.

⁵⁷ *Ibid.*, str. 158.

⁵⁸ Omejec, *op.cit.* u bilj. 12, str. 277.

⁵⁹ Hamulák, O., Mazák, J., „*The charter of fundamental rights of the European Union vis-à-vis the member states – Scope of its application in the view of the CJEU*“. Czech Society of International Law, *Czech Yearbook of Public and Private International Law*, 2017., str. 162.

odbilo uključiti Povelju u Osnivačke ugovore ili joj dodijeliti pravno obvezujući status, zbog čega je ona ostala „meki“ pravni dokument sve do reformi koje su uslijedile s Lisabonskim ugovorom.⁶⁰ Zbog njenog „mekog“ utjecaja na sudsku praksu, u određenim su se slučajevima suci EU-a pozivali na odredbe Povelje kao smjernicu koja im je pomagala pri donošenju odluka.⁶¹ 2004. godine pojavila se ideja o Ustavu za Europu te inkorporaciji Povelje u njegov središnji dio, čime bi Povelja dobila pravno obvezujuću snagu ustava, međutim ta je cjelokupna ideja odbačena na referendumima u Francuskoj i Nizozemskoj.⁶²

Sedam godina nakon proglašenja Povelje u Nici, potpisan je reformski ugovor u Lisabonu. Iako Povelja nije sastavni dio tog ugovora, ponovno je svečano proglašena 12. prosinca 2007. godine u Strasbourgu, dan prije njegovog potpisivanja, čime je potvrđena politička volja da Povelja postane pravno obvezujuća kada stupi na snagu dotični Lisabonski ugovor.⁶³ 1. prosinca 2009. godine, stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora, Povelja je napokon postala pravno obvezujuća, kako za institucije Unije, tako i za države članice (o ograničenjima više u sljedećem potpoglavlju).⁶⁴

Nakon stupanja na snagu Lisabonskog ugovora, Unija se zasniva na Ugovoru o Europskoj uniji (UEU), Ugovoru o funkcioniranju Europske unije (u daljnjem tekstu: UFEU) te Povelji o temeljnim pravima Europske unije, čime je Povelja postala sastavni dio primarnog prava EU-a.⁶⁵ Ranije smo već spomenuli da je Lisabonskim ugovorom promijenjen članak 6. UEU-a, koji je predstavljao osnovu za proglašenje Povelje u Nici. U skladu s tim, današnji članak 6. stavak 1. UEU-a⁶⁶ glasi:

„Unija priznaje prava, slobode i načela određena Poveljom Europske unije o temeljnim pravima od 7. prosinca 2000., kako je prilagođena u Strasbourgu 12. prosinca 2007., koja ima istu pravnu snagu kao Ugovori.

Odredbama Povelje ni na koji se način ne proširuju nadležnosti Unije kako su utvrđene u Ugovorima.

Prava, slobode i načela Povelje tumače se u skladu s općim odredbama glave VII. Povelje kojima se uređuje njezino tumačenje i primjena, uzimajući u obzir objašnjenja iz Povelje kojima se određuju izvori tih odredaba.”

Iako je Povelja postala pravno obvezujuća, neke su države članice zadržale oprezan stav prema njoj. Članak 6. UEU-a utvrdio je da Povelja ima istu pravnu snagu kao Osnivački ugovori, no zbog neslaganja tadašnje članice Ujedinjenog Kraljevstva i Poljske u vezi s određenim odredbama, izostavljena je iz tijela UEU-a te je za te dvije države ostala neobvezujuća.⁶⁷ Za sve druge i buduće članice, Povelja je pravno obvezujuća nakon ratifikacije Lisabonskog ugovora.

⁶⁰ Selanec, *op.cit.* u bilj. 43, str. 188.

⁶¹ Pech, Groussot, *op.cit.* u bilj. 13, str. 2.

⁶² Omejec, *op.cit.* u bilj. 12, str. 278.

⁶³ *Ibid.*, str. 279.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ *Ibid.*, str. 280.

⁶⁶ Ugovor o Europskoj uniji i Ugovor o funkcioniranju Europske unije (konsolidirane verzije), SL C 202.

⁶⁷ Selanec, *op.cit.* u bilj. 43, str. 188.

2.3. Sadržaj i doseg Povelje

Povelja se sastoji od preambule i 54 članka podijeljenih u sedam glava. U samoj preambuli ističe se da Unija poštuje raznolikost kultura i tradicija naroda Europe. Uz to se navode i izvori prava koja se jamče Poveljom, a to su prava koja, uz poštovanje načela supsidijarnosti, proizlaze iz ustavnih tradicija i međunarodnih obveza zajedničkih državama članicama, iz EKLJP-a, iz socijalnih povelja koje su usvojile Unija i Vijeće Europe, kao i iz prakse Suda Europske unije⁶⁸ i Europskog suda za ljudska prava.⁶⁹ Također je navedeno da će u tom kontekstu Povelju tumačiti sudovi Unije i nacionalni sudovi država članica.

Prema nazivima glava, sadržaj Povelje strukturiran je na sljedeći način: I. *Dostojanstvo*, II. *Slobode*, III. *Jednakost*, IV. *Solidarnost*, V. *Prava građana*, VI. *Pravda* i VII. *Opće odredbe*. Odredbe kojima se štite temeljna ljudska prava podijeljena su u prvih šest glava (prvih pedeset članaka), dok posljednja, sedma glava sadržava tzv. horizontalne odredbe (posljednja četiri članka) kojima se uređuje tumačenje i primjena Povelje. Ovakva struktura istaknula je podjednaku važnost svih temeljnih prava obuhvaćenih u prvih šest glava.

Riječ je o uglavnom „univerzalnim pravima“; većina odredbi koje uređuju prava unutar tih šest glava odnose se na sve osobe unutar EU-a, ali od toga postoje i određene iznimke.⁷⁰ Na primjer, prava povezana s aktivnim i pasivnim biračkim pravom rezervirana su isključivo za građane Unije. Drugim riječima, osim građanima država članica, Povelja može pružiti zaštitu i državljanima trećih zemalja te osobama bez državljanstva.⁷¹ Osim toga, pojedine odredbe posebno su usmjerene na skupine kojima je potrebna dodatna zaštita, poput djece, starijih osoba i osoba s invaliditetom.⁷² Također, na određena prava iz Povelje mogu se pozivati i pravne osobe. Tako je, na primjer, Sud Europske unije (u nastavku: Sud EU) u predmetu *DEB* iz 2010. godine presudio da se pravne osobe mogu pozivati na članak 47. Povelje.⁷³

Prva glava pod nazivom *Dostojanstvo* (članci 1. – 5.) sadrži odredbe o neopovredivosti ljudskog dostojanstva, pravu na život, pravu na integritet osobe, zabrani mučenja i neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, o zabrani ropstva i sl. Druga glava pod nazivom *Slobode* (članci 6. – 19.) sadržava odredbe o pravima poput pravu na slobodu i sigurnost, zaštitu osobnih podataka, slobodu izražavanja i informiranja, pravu na obrazovanje, pravu na azil, itd. Treća glava pod nazivom *Jednakost* (članci 20. – 26.) obuhvaća odredbe o jednakosti pred zakonom, zabrani diskriminacije, kulturnoj, vjerskoj i jezičnoj raznolikosti, ravnopravnosti žena i muškaraca, pravima djeteta i sl. Četvrta glava, pod nazivom *Solidarnost* (članci 27. – 38.) sadržava odredbe o pravima radnika, poput prava na kolektivno pregovaranje i djelovanje te zaštitu u slučaju neopravdnog otkaza, zatim odredbe koje se odnose na socijalno osiguranje i zdravstvenu zaštitu, zaštitu okoliša, itd. Peta glava pod nazivom *Prava građana* (članci 39. –

⁶⁸ Od početka europske integracije, ustrojstvo sudova se mijenjalo. Danas, prema članku 19. UEU-a, Sud Europske unije obuhvaća Sud, Opći sud te specijalizirane sudove.

⁶⁹ Povelja Europske unije o temeljnim pravima, SL C 202, 7.6.2016.

⁷⁰ Julicher, M., Henriques, M., Blai, A. A., Policastro, P., „*Protection of the EU Charter for Private Legal Entities and Public Authorities? The Personal Scope of Fundamental Rights within Europe Compared.*“, *Utrecht Law Review*, Vol. 15, No. 1, 2019, str. 5.

⁷¹ Europski portal e-pravosuđe, https://e-justice.europa.eu/564/HR/part_ii_when_can_an_individual_seek_protection_under_the_charter#p2s3, pristup: 9. siječnja 2025.

⁷² Selanec, *op.cit.* u bilj. 43, str. 174.

⁷³ Julicher *et al.*, *op.cit.* u bilj. 70, str. 6.

46.) obuhvaća odredbe o aktivnim i pasivnim biračkim pravima, pravu na dobru upravu, o Europskom pučkom pravobranitelju, pravu na peticiju, i sl. Šesta glava pod nazivom *Pravda* (članci 47. – 50.) uključuje odredbe o pravu na djelotvorno pravno sredstvo i pravično suđenje, pretpostavci nedužnosti i pravu na obranu, načelu zakonitosti i razmjernosti kaznenog djela i kazne te pravu da se ne bude dva puta suđen ili kažnjen u kaznenom postupku za isto kazneno djelo (načelo *ne bis in idem*). Posljednja, sedma glava pod nazivom *Opće odredbe o tumačenju i primjeni Povelje* (članci 51. – 54.) sadržava odredbe o području primjene, opsegu primjene te tumačenju prava i načela, razni zaštite i zabrani zlouporabe prava.

Opće, horizontalne odredbe obuhvaćene u zadnjoj, sedmoj glavi od posebne su važnosti jer se odnose na sva temeljna prava, slobode i načela sadržana u Povelji. S obzirom na to da se primjenjivost Povelje često tumačila široko, može doći do određenih interpretativnih nejasnoća u praksi.⁷⁴ Članak 51. Povelje, osim što definira područje njene primjene, postavlja i određena ograničenja. U članku 51. stavku 1. navode se dvije kategorije adresata na koje se Povelja odnosi, odnosno koji moraju „poštovati prava, prdržavati se načela i promicati primjenu Povelje u skladu sa svojim ovlastima...” – tijela EU-a i države članice.

Slijedom toga, prvo je definirano da se odredbe Povelje uvijek odnose na institucije, tijela, urede i agencije Unije, uz obvezno poštovanje načela supsidijarnosti. Dakle, tijela EU-a ovlaštena su postupati samo ako su slijedila to načelo, što podrazumijeva da u područjima izvan isključive nadležnosti Unije djeluju samo ako države članice ne mogu učinkovito ostvariti ciljeve tog određenog djelovanja, već ih Unija može bolje ostvariti.⁷⁵ Nadalje, u pogledu područja primjene za države članice postoji relativno obvezujuće pravilo, odnosno ograničenje; odredbe Povelje odnose se na njih samo kada primjenjuju pravo Unije. To pravilo uključuje i tijela središnje i regionalne, odnosno lokalne vlasti.⁷⁶ Prema tome, Povelja nije primjenjiva u slučajevima kada je kršenje nekog temeljnog prava proizašlo iz nacionalnog akta koji ne provodi pravo EU-a.

Primjerice, Povelja će se primijeniti kada država članica donosi nacionalni zakon kojim provodi EU direktivu, dok će u slučajevima kada se Povelja ne primjenjuje, zaštita temeljnih prava ostati zajamčena nacionalnim ustavom ili međunarodnim instrumentima koji su obvezujući za određenu državu članicu.⁷⁷ Dakako, države članice moraju poštovati temeljna prava Unije ne samo pri donošenju zakona radi provedbe mjera EU-a, već i kod primjene ili tumačenja bilo kojeg domaćeg pravnog propisa koji je povezan s pravom EU-a.⁷⁸

U članku 51. stavku 2. potvrđuje se da, kao posljedica spomenutog načela supsidijarnosti, Povelja ne može proširiti ovlasti i zadaće koje su Uniji dodijeljene Ugovorima, kao ni područje primjene prava Unije izvan ovlasti utvrđenih Ugovorima.⁷⁹

⁷⁴ Granice primjene Povelje posljednjih su godina u središtu značajnih sudskih odluka. Npr., presuda u predmetu *Fransson* od 26. veljače 2013. godine donijela je ekstenzivno tumačenje područja primjene Povelje. Istoga dana, donesena je presuda *Melloni* u kojoj je ojačano načelo prvenstva prava EU-a nad nacionalnim pravom. V. detaljnije: Hamulák, Mazák, *op.cit.* u bilj. 59, str. 165 – 168.

⁷⁵ Omejec, *op.cit.* u bilj. 12, str. 101.

⁷⁶ Selanec, *op.cit.* u bilj. 43, str. 176.

⁷⁷ Europska komisija, https://commission.europa.eu/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-fundamental-rights-eu-charter-fundamental-rights/when-does-charter-apply_hr, pristup: 9. siječnja 2025.

⁷⁸ Groussot, X., Pech, L., Petursson, G. T., „*The Scope of Application of Fundamental Rights on Member States, Action: In Search of Certainty in EU Adjudication*“, 2011., str. 7.

⁷⁹ Službeni list Europske unije – Objašnjenja koja se odnose na Povelju Europske unije o temeljnim pravima (C 303/17 – 14.12.2007.), str. 16.

Članak 52. odnosi se na opseg primjene prava i načela iz Povelje, kao i njihovo tumačenje. U članku 52. stavku 1. pojašnjava se pod kojim se uvjetima mogu ograničiti prava priznata Poveljom. Prije svega, navodi se da svako ograničenje mora biti predviđeno zakonom te mora poštovati bit prava i sloboda koje se ograničavaju. Zatim, mora se poštovati načelo razmjernosti, što podrazumijeva da su ograničenja moguća samo ako su potrebna i ako zaista odgovaraju ciljevima od općeg interesa koje priznaje Unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba.

Također, u stavku 2. istog članka propisano je da se prava priznata Poveljom, a koja su uređena nekim od Osnivačkih ugovora, ostvaruju pod uvjetima i u granicama utvrđenim u tim Ugovorima. Idućim stavkom 3. uređuje se odnos Povelje sa EKLJP-om. U tom je smislu propisano da kada se Povelja odnosi na prava koja su također zajamčena EKLJP-om, ta prava moraju imati isto značenje i opseg kao u EKLJP-u. To, međutim, ne sprječava pravo Unije da pruži jaču zaštitu od one koja je zajamčena EKLJP-om. Na primjer, jedna od odredbi Povelje koja je šira od konvencijske odnosi se na članak 47. stavke 2. i 3. koji su prema svom značenju istovjetni članku 6. stavku 1. EKLJP-a (pravo na pravično suđenje), ali pružaju različit opseg zaštite, odnosno tim se odredbama Povelje proširuje pravna zaštita.⁸⁰ Neovisno o okolnostima, razina zaštite zajamčena Poveljom nikad ne smije biti manja od one koju osigurava EKLJP.⁸¹

Dodatno, stavkom 4. spomenutog članka uređuje se odnos Povelje i ustavnih tradicija država članica. Propisano je da se temeljna prava priznata Poveljom, koja proizlaze iz zajedničkih ustavnih tradicija država članica, moraju tumačiti u skladu s tim tradicijama. Slijedi stavak 5. koji pravi distinkciju između „prava“ i „načela“ sadržanih u odredbama Povelje. S tim u vezi, ranije u tekstu već smo istaknuli da članak 51. stavak 1. jasno određuje da adresati Povelje moraju „poštovati prava“ i „pridržavati se načela“. Dakle, odredbe Povelje sadržavaju i prava i načela koja su obvezujuća, međutim članak 52. stavak 5. objašnjava razliku između takvih odredbi naglašavajući da se pojedinci, za razliku od subjektivnih prava, ne mogu izravno pred sudovima pozivati na načela.⁸²

Dalje, u članku 52. stavku 6. određeno je da se nacionalna zakonodavstva i praksa moraju uzeti u obzir na način utvrđen Poveljom.

Članak 53. Povelje, pojašnjava razinu zaštite tako što utvrđuje da tumačenje i primjena odredbi Povelje ne smije biti ispod razine koja već postoji u okviru EU-a, nacionalnim pravima i međunarodnom pravu, što naravno ne isključuje mogućnost pružanja veće zaštite od one koju pruža EKLJP.⁸³

Posljednja horizontalna odredba, članak 54. Povelje, zabranjuje zlouporabu prava, propisujući kako nijedna odredba Povelje ne smije biti tumačena kao da podrazumijeva pravo na bilo kakvo destruktivno djelovanje koje bi ugrozilo priznata prava i slobode, niti na njihovo ograničavanje izvan okvira predviđenih Poveljom.

U kontekstu zaštite prava pojedinaca, Lisabonskim ugovorom proširena je nadležnost EU-a u područjima slobode, sigurnosti i pravde, čime je stvoren opsežan pravni okvir koji obuhvaća sudske i izvansudske pravne lijekove prema pravu EU-a.⁸⁴ Treba napomenuti da se za zaštitu

⁸⁰ Omejec, *op.cit.* u bilj. 12, str. 301.

⁸¹ *Ibid.*, str. 299.

⁸² *Ibid.*, str. 294.

⁸³ *Ibid.*, str. 295.

⁸⁴ Izvješće Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Godišnje izvješće o primjeni Povelje EU-a o temeljnim pravima za 2023. (COM(2023) 786 *final*), str. 3.

temeljnih prava pojedinci mogu obratiti nacionalnim sudovima ili Sudu EU-a u Luksemburgu, ovisno o okolnostima. Pravo na sudsku zaštitu, u slučaju da je došlo do povrede temeljnih prava pojedinaca, zajamčeno je drugim temeljnim pravom Unije smještenim u glavi VI., članku 47. Povelje pod nazivom *Pravo na djelotvorno pravno sredstvo i na pravično suđenje*. Taj se članak primjenjuje na institucije Unije te institucije država članica kada provode pravo EU i vrijedi za sva prava zajamčena pravom Unije.⁸⁵ Prema tome, svatko čija su prava i slobode zajamčeni pravom Unije povrijeđeni, ima pravo na djelotvorno pravno sredstvo pred sudom. Također, člankom 47. jamči se pravo na pravično, javno i pravovremeno suđenje pred neovisnim i nepristranim sudom, uz mogućnost pravne pomoći za osobe koje nemaju dostatna sredstva, kako bi im bio osiguran pristup pravosuđu.

Usto, treba imati na umu da samo Sud EU može poništiti akt EU-a kojim je uzrokovano kršenje temeljnih prava, i to putem tužbe za poništenje ili putem prethodnog pitanja koji se upućuju Sudu EU u obliku ocjene usklađenosti akta s Poveljom.⁸⁶ Osim toga, pojedincima su dostupna i neka izvansudska sredstva za zaštitu temeljnih prava, primjerice zbog kršenja temeljnih prava koja počinje institucije, tijela ili agencije EU-a, moguće je izraziti prigovor Europskom ombudsmanu ili Europskom nadzorniku za zaštitu podataka. Ukoliko je pak do kršenja temeljnih prava došlo zbog djelovanja države članice, moguće je podnijeti prigovor Europskoj komisiji ili predstavku Europskom parlamentu.⁸⁷

U narednom poglavlju slijedi više o tome kako se ostvaruje djelotvorna sudska zaštita i pristup pravosuđu u skladu s člankom 47. Povelje, a prema izvješću Europske komisije.

3. ANALIZA IZVJEŠĆA EUROPSKE KOMISIJE O PRIMJENI POVELJE

Europska komisija (u daljnjem tekstu: Komisija) kao izvršno tijelo Unije od 2010. godine objavljuje godišnja izvješća o primjeni Povelje.⁸⁸ Iste godine donijela je Strategiju za učinkovitu provedbu Povelje o temeljnim pravima u Europskoj uniji u kojoj je naglašeno da Unija mora biti uzor u pogledu zaštite temeljnih prava.⁸⁹ Desetljeće kasnije, 2020. godine, Komisija je donijela Strategiju za jačanje primjene Povelje o temeljnim pravima u EU-u (u daljnjem tekstu: strategija o Povelji).⁹⁰ U strategiji o Povelji ističe se važna uloga nacionalnih i lokalnih uprava i parlamenata država članica u promicanju i zaštiti prava zajamčenih Poveljom.⁹¹ Kako su do 2010. godine izvješća o primjeni Povelje bila većinom usmjerena na podizanje svijesti o Povelji, strategijom o Povelji utvrđeno je da će Komisija od 2021. godine objavljivati nova godišnja tematska izvješća o primjeni Povelje koja će, za razliku od ranijih

⁸⁵ Službeni list Europske unije, *op.cit.* u bilj.79, str. 13.

⁸⁶ Europski portal e-pravosuđe, https://e-justice.europa.eu/563/HR/part_i_protecting_fundamental_rights_within_the_european_union#p1s4, pristup: 9. siječnja 2025.

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ Europska komisija, https://commission.europa.eu/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/eu-charter-fundamental-rights/application-charter/annual-reports-application-charter_hr, pristup: 14. siječnja 2025.

⁸⁹ Strategija za učinkovitu provedbu Povelje o temeljnim pravima u Europskoj uniji (COM(2010) 573).

⁹⁰ Strategija za jačanje primjene Povelje o temeljnim pravima u EU-u (COM/2020/711 *final*, 2.12.2020.).

⁹¹ *Ibid.*, str. 5.

izvješća, pružiti detaljniji uvid u primjenu Povelje unutar država članica, uz usmjeravanje na različita područja od strateške važnosti.⁹²

Stoga, godišnja izvješća pružaju tako priliku državama članicama, Europskom parlamentu, Vijeću i civilnom društvu za razmjenu mišljenja o specifičnim područjima politike uređenim pravom EU-a.⁹³ Temelje se na kvalitativnoj analizi povratnih informacija prikupljenih putem savjetovanja i drugih izvora, uključujući informacije dostavljene od strane država članica, međunarodnih organizacija, Europske mreže nacionalnih institucija za ljudska prava (ENNHRI), Europske mreže tijela za ravnopravnost (Equinet), rezultate internetskih konzultacija s organizacijama civilnog društva, kao i priloge za druga Komisijina izvješća poput izvješća o vladavini prava i sličnih dokumenata.⁹⁴

Od 2021. godine, Komisijina izvješća obuhvatila su sljedeće teme: zaštitu temeljnih prava u digitalnom dobu, prostor za uspješno građansko djelovanje u području poštovanja temeljnih prava u EU-u, djelotvornu sudsku zaštitu i pristup pravosuđu te financijska sredstava EU-a usmjerena na promicanje, zaštitu i provedbu temeljnih prava.⁹⁵

U nastavku slijedi analiza izvješća Komisije o primjeni Povelje čija je glavna tema djelotvorna sudska zaštita i pristup pravosuđu, a koje je objavljeno u prosincu 2023. godine (u daljnjem tekstu: izvješće, izvješće o Povelji za 2023.). Predmetna je tema od krucijalne važnosti budući je djelotvorna sudska zaštita preduvjet za ostvarivanje svih prava, uključujući temeljnih prava zajamčenih Poveljom.⁹⁶ Izvješće je strukturirano u nekoliko poglavlja čiji pregled zasebno donosimo u narednim potpoglavljima ovog rada: pravo Unije o djelotvornoj sudskoj zaštiti i pristupu pravosuđu, mjere država članica za osiguravanje djelotvorne sudske zaštite, pružanje djelotvorne sudske zaštite na sudovima te financijska sredstva EU-a za djelotvornu sudsku zaštitu.

3.1. Pravo Unije o djelotvornoj sudskoj zaštiti i pristupu pravosuđu

Ovo poglavlje izvješća istražuje kako EU kroz sekundarno pravo uređuje područje djelotvorne sudske zaštite i pristupa pravosuđa. Ranije smo već spomenuli da sekundarno pravo EU-a čine akti institucija te oni mogu biti zakonodavni, u obliku uredbi ili direktiva, i nezakonodavni, koje dijelimo na delegirane i provedbene akte.⁹⁷ Akti kojima se usklađuju pravni sustavi država članica su uredbe i direktive.⁹⁸ Dok uredbe u potpunosti zamjenjuju nacionalne istovrsne ili suprotne norme materije koju reguliraju te se u državama članicama primjenjuju izravno od trenutka stupanja na snagu, direktive moraju biti prenesene u nacionalno pravo, ali se pritom

⁹² *Ibid.*, str. 6. Dodatno, strategija o Povelji predviđa da će Komisija 2025. godine izraditi izvješće o provedbi same strategije, dok će 2030. godine provesti analizu stanja u provedbi Povelje s ciljem procjene napretka u informiranosti o Povelji i njezinoj primjeni. V.: str. 19.

⁹³ Europska komisija, *op.cit.* u bilj. 88, pristup: 14. siječnja 2025.

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ Izvješće Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Godišnje izvješće o primjeni Povelje EU-a o temeljnim pravima za 2023. (COM(2023) 786 *final*), str. 3.

⁹⁷ Koprić *et al.*, *op.cit.* u bilj. 6, str. 75 – 77.

⁹⁸ *Ibid.*

državama članicama ostavlja sloboda izbora forme samog akta koji se prenosi, pod uvjetom da je taj akt pravno obvezujuć.⁹⁹

Posebna potpoglavlja unutar ovog dijela izvješća usmjerena su na: olakšavanje pristupa pravosuđu s pomoću digitalizacije, prava u kaznenom postupku, intrumente pravosudne suradnje u kaznenim stvarima, prava žrtava, ostale situacije povezane s ranjivošću, žrtve diskriminacije, zaštitu okoliša, prava potrošača i alternativne mehanizme za rješavanje sporova, Uredbu o internetskom sadržaju i zaštitu podataka te azil i migracije. Slijede glavni aspekti svake od tih tema.

Najprije, kada je riječ o olakšavanju pristupa pravosuđu s pomoću digitalizacije, nedvojbeno je da bi unaprjeđenje digitalnih alata učinilo pravosuđe dostupnijim. U izvješću se ističe Prijedlog uredbe o digitalizaciji pravosudne suradnje i pristupa pravosuđu u prekograničnim građanskim, trgovačkim i kaznenim stvarima kao pravna osnova za upotrebu tehnologije.¹⁰⁰ U skladu s člankom 47. Povelje, smatra se da bi elektroničko podnošenje podnesaka i komunikacija sa sudovima poboljšali pristup pravnom lijeku u razumnom roku.¹⁰¹ No, naglašava se potreba pažljive provedbe digitalizacije uz poštovanje temeljnih prava. Zbog prisutnosti i dalje aktualnog problema tzv. *digitalne podjele* (podrazumijeva nejednakosti u digitalnim vještinama ili pristupu digitalnim alatima i sl.), važno je očuvati tradicionalne komunikacijske kanale i osobno sudjelovanje.¹⁰² Također, iako nove aplikacije umjetne inteligencije (AI) mogu olakšati donošenje odluka, nužno ih je kontrolirati i regulirati.¹⁰³

Što se tiče prava u kaznenom postupku, u izvješću se navodi da su direktivama utvrđeni minimalni standardi koji se kao zaštitne mjere primjenjuju na osumnjičene i optužene osobe i tako im olakšavaju pravnu zaštitu, a obuhvaćaju, na primjer, pravo na pristup odvjetniku, pravo na pristup spisu predmeta, pravo na prevođenje dokumenata za one koji ne govore jezik postupka, itd.¹⁰⁴ Direktivama je utvrđena i pretpostavka nedužnosti kao jedno od temeljnih načela kaznenog postupnog prava.¹⁰⁵ Osim toga, osobe bez dovoljno sredstava imaju pravo na pravnu pomoć, dok su za djecu kao osumnjičene ili optužene predviđene posebne zaštitne mjere, uz obvezu država članica da tijekom postupka uzimaju u obzir ono što je u najboljem interesu djeteta.¹⁰⁶

U izvješću se zatim navodi da su instrumenti pravosudne suradnje u kaznenim stvarima kojima se nastoji unaprijediti rješavanje prekograničnih predmeta i osigurati zaštita pojedinaca, primjerice, Europski uhidbeni nalog (EUN), koji obvezuje države članice na brzo postupanje kako bi se izbjeglo nepotrebno produljeno pritvaranje, ili Uredba o elektroničkim dokazima, koja omogućuje brže prikupljanje potrebnih digitalnih dokaza.¹⁰⁷

Za zaštitu prava žrtava kaznenih djela, navodi se da je EU uspostavila potrebne standarde kroz Direktivu o pravima žrtava, kojom se od država članica traži da prema žrtvama postupaju s

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ *Ibid.*, str. 6.

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ *Ibid.*, str. 7.

poštovanjem i osiguraju im ravnopravan tretman, bez diskriminacije.¹⁰⁸ Također, države članice dužne su osigurati zaštitu žrtvama prema njihovim pojedinačnim potrebama, čime im je ujedno olakšan pristup pravosuđu, pa tako primjerice, imaju pravo da budu saslušane tijekom cijelog postupka.¹⁰⁹ Međutim, neka prava iz spomenute Direktive nisu dovoljno jasno definirana, a utvrđeno je i da neke države članice sporo napreduju u pružanju potpore žrtvama, što je dovelo do prijedloga Komisije za izmjenu Direktive.¹¹⁰ Osim nje, postoje i specifične direktive koje štite prava žrtava određenih kaznenih djela, poput Direktive o suzbijanju trgovine ljudima i Direktive o seksualnom zlostavljanju djece, a predložena je i direktiva koja se bavi suzbijanjem nasilja nad ženama i nasilja u obitelji, s obzirom na to da u tom području i dalje postoje razlike u zakonodavstvima država članica i na razini Unije.¹¹¹

Nadalje, u izvješću se osvrće na ostale situacije povezane s ranjivošću, naglašavajući potrebu za odgovarajućom pravnom zaštitom. Tako su „zviždači“, odnosno osobe koje prijave nezakonite ili nemoralne aktivnosti na radnom mjestu zaštićeni Direktivom o zaštiti zviždača, a predložena je i direktiva o zaštiti osoba uključenih u javno savjetovanje od očito neosnovanih ili zlonamjernih sudskih postupaka, poznatih kao „SLAPP-ovi“.¹¹² Uz to, Komisija je objavila i preporuku državama članicama o osiguravanju zaštite, sigurnosti i jačanja položaja novinara i drugih medijskih djelatnika u EU.¹¹³

Zatim, navodi se da je u svrhu sudske zaštite žrtava diskriminacije donijeto nekoliko direktiva o jednakosti u skladu s kojima države članice moraju uvesti učinkovite i odvačajuće kazne u slučajevima diskriminacije, poput novčanih kazni, zahtijevanja isprika, kaznenih sankcija i drugih mjera.¹¹⁴ Također, usvojena je Direktiva o transparentnosti plaća, koja omogućava radnicima ostvarivanje prava na jednaku plaću za jednak rad ili rad jednake vrijednosti.¹¹⁵ S time se uskladio i hrvatski Zakon o radu, izmijenjen 2023. godine.¹¹⁶ Dalje se navodi da se novim zakonodavnim prijedlozima nastoji osnažiti uloga tijela za jednakost, koja bi bila ovlaštena zaprimati pritužbe, savjetovati žrtve, izdavati mišljenja i sudjelovati u sudskim postupcima.¹¹⁷ Pritom, EU je stranka Konvencije UN-a o pravima osoba s invaliditetom kojom se osigurava pristup pravosuđu za osobe s invaliditetom, a u tom kontekstu donesen je i Europski akt o pristupačnosti, dopunjen Direktivom o pristupačnosti interneta.¹¹⁸ Usto, Komisija prati provedbu Okvirne odluke Vijeća o suzbijanju rasizma i ksenofobije u državama članicama u cilju poticanja učinkovite sudske zaštite prema žrtavama govora mržnje i zločina iz mržnje, na način da su države članice obvezne kriminalizirati poticanje na nasilje i mržnju na temelju zabranjenih osnova diskriminacije.¹¹⁹

U kontekstu zaštite okoliša, u izvješću se ističe da je pristup pravosuđu u tom području poboljšan izmijenjenom Aarhuškom uredbom te da je Komisija objavila i smjernice o pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, precizirajući kako se pravna zaštita osigurava kroz nacionalna

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ *Ibid.*, str. 8.

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ *Ibid.*, str. 8 – 9.

¹¹² *Ibid.*, str. 9.

¹¹³ *Ibid.*

¹¹⁴ *Ibid.*, str. 10.

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ Članak 91. Zakona o radu, „Narodne novine“, br. 93/14., 127/17., 98/19., 151/22., 46/23. i 64/23.

¹¹⁷ COM(2023) 786 *final*, *op.cit.* u bilj. 96, str. 11.

¹¹⁸ *Ibid.*

¹¹⁹ *Ibid.*

zakonodavstva koja provode spomenutu uredbu.¹²⁰ Komisija je također predstavila niz prijedloga direktiva i uredbi za zaštitu okoliša, uključujući prijedlog direktive o zaštiti okoliša putem kaznenog prava, prijedlog direktive o kvaliteti zraka i čišćem zraku za Europu, prijedlog direktive o praćenju i otpornosti tla te prijedlog uredbe o obnovi prirode, među ostalim.¹²¹

U vezi s pravima potrošača, u izvješću se spominje mehanizam kolektivne pravne zaštite. Njime se omogućuje organizacijama koje se bave zaštitom interesa potrošača da pred nacionalnim sudovima pokrenu kolektivne tužbe u cilju zaustavljanja nezakonite prakse i osiguranja pravne zaštite za potrošače koji su pogođeni tim praksama.¹²² Osim toga, na snazi je Direktiva o nepoštenim uvjetima u potrošačkim ugovorima kojom se potrošačima osiguravaju pravni lijekovi u slučaju nepoštenih ugovornih odredaba od strane trgovaca.¹²³ Što se tiče alternativnih mehanizama za rješavanje takvih sporova, predložena je izmjena Direktive o alternativnom rješavanju sporova kojom bi se ubrzalo izvansudsko rješavanje sporova, a dodatni alternativni pristup rješavanju sporova nudi i mreža SOLVIT.¹²⁴

Dalje se u izvješću naglašava potreba uspostavljanja sudske zaštite u digitalnom svijetu te se navode relevantni EU akti koji adresiraju ta pitanja. S tim u vezi, Aktom o digitalnim uslugama, između ostalog, zahtijeva se od internetskih platformi uspostavljanje sustava za podnošenje i rješavanje besplatnih elektroničkih pritužbi korisnika kako bi se uklonio bilo koji nezakonit sadržaj.¹²⁵ Spominju se i Direktiva o elektroničkoj trgovini, Uredba o terorističkom sadržaju na internetu, kao i Opća uredba o zaštiti podataka (GDPR) koja sadržava važna pravila o obradi osobnih podataka.¹²⁶

Završna tema koja se u okviru ovog poglavlja navodi u izvješću tiče se azila i migracija. Ističe se da u EU postoji niz mjera kojima se osigurava pravna zaštita osobama koje u Uniji traže azil ili boravište. Na primjer, donesena je Direktiva o postupcima azila u skladu s kojom države članice moraju tražiteljima azila osigurati pravo na djelotvoran pravni lijek protiv odluka o zahtjevima za azil.¹²⁷ Pravo na podnošenje žalbe omogućuje se i Uredbom Dublin III, a u sličnom kontekstu spominje se i Direktiva o vraćanju.¹²⁸ Dodatna prava za državljane trećih zemalja osiguravaju se i Direktivom o sankcijama za poslodavce, Direktivom o sezonskim radnicima, kao i revidiranom Direktivom o plavoj karti.¹²⁹

3.2. Mjere država članica za osiguravanje djelotvorne sudske zaštite

Prema članku 67. stavku 1. UFEU-a, Unija je područje slobode, sigurnosti i pravde, a osiguranje sudske zaštite uređeno je članakom 19. stavkom 1. UEU-a, prema kojem su države članice obvezne osigurati pravne lijekove za djelotvornu sudsku i izvansudsku zaštitu u područjima

¹²⁰ *Ibid.*, str. 12.

¹²¹ *Ibid.*, str. 13.

¹²² *Ibid.*, str. 13.

¹²³ *Ibid.*

¹²⁴ *Ibid.*, str. 14.

¹²⁵ *Ibid.*

¹²⁶ *Ibid.*, str. 15.

¹²⁷ *Ibid.*, str. 16.

¹²⁸ *Ibid.*

¹²⁹ *Ibid.*, str. 17.

obuhvaćenim pravom Unije.¹³⁰ Unija stoga počiva na vrijednostima promicanja temeljnih prava i vladavine prava, a u ovom dijelu izvješća iznose se neki od primjera nacionalnih mjera u razdoblju od 2020. do 2023. godine, uključujući postignuća i izazove u državama članicama u pogledu ostvarivanja učinkovite pravne zaštite, odnosno dosljednog poštovanja vrijednosti Unije.¹³¹

U prošlom potpoglavlju razmotrili smo široku primjenu akata Unije u ovom području. Paralelno s tim, države članice provodile su odgovarajuće mjere, pa se posebna potpoglavlja unutar ovog dijela izvješća odnose na: olakšavanje pristupa pravosuđu s pomoću digitalizacije, postupovna prava, prava žrtava, pravosuđe prilagođeno djeci, prava žrtava diskriminacije te prava potrošača i alternativno rješavanje sporova.

Ranije smo istaknuli da je Unija prepoznala potencijal digitalizacije u olakšavanju pristupa pravosuđu te je već poduzela određene mjere u tom smjeru. Slično stajalište dijele i države članice, od kojih mnoge kontinuirano rade na unaprijeđenju digitalnog pristupa pravosuđu, smatrajući e-pravosuđe ključnim alatom za poboljšanje dostupnosti pravosudnih usluga, osobito za vrijeme kriznih situacija, poput COVID-19 pandemije.¹³² Navodi se da države poput Estonije, Njemačke, Latvije i Litve bilježe napredak u digitalizaciji pravosuđa, dok su Francuskoj, Italiji i Nizozemskoj upućene preporuke za daljnje poboljšanje istog.¹³³ Ipak, kao glavni izazov za razvoj e-pravosuđa i dalje ostaje ranije spomenuta digitalna podjela, kao i rizici povezani sa digitalnom sigurnošću koju države članice moraju osigurati.¹³⁴

U prethodnom potpoglavlju spomenuo je također da je Unija donijela nekoliko direktiva i preporuka koje se odnose na prava u kaznenom postupku, uključujući, primjerice, pravo na pravnu pomoć, pravo na prevođenje i tumačenje, itd. Međutim, kako bi građani država članica bili svjesni tih prava, potrebno ih je o tome informirati. Tako se u pogledu zaštite postupovnih prava u izvješću navodi da sve države članice građanima pružaju informacije o dostupnim pravnim lijekovima putem posebnih službenih internetskih stranica nadležnih tijela.¹³⁵ Kada je riječ o prevođenju za osobe koje ne poznaju jezik postupka, nekoliko država članica, poput Austrije, Belgije, Hrvatske, Poljske i Finske, osiguravaju besplatne usluge tumačenja i prevođenja za osumnjičene i optužene osobe u kaznenim postupcima.¹³⁶ Prilikom internetskog savjetovanja putem Platforme za temeljna prava značajan broj ispitanika istaknuo je upravo uslugu prevođenja kao najčešće korištenu mjeru za uklanjanje prepreka pristupu pravnim lijekovima, iza čega slijedi pravna pomoć za osobe u nepovoljnoj financijskoj situaciji.¹³⁷

Nadalje, u kontekstu zaštitnih mjera za prava žrtava kaznenih djela, u izvješću se navodi da su mnoge države članice uvele nove mjere po tom pitanju. Na primjer, dva najveća prvostupanjska suda u Sloveniji imaju posebne odjele za potporu žrtvama, dok Švedska omogućuje besplatno imenovanje odvjetnika za zaštitu njihovih interesa.¹³⁸ No, određene nejednakosti među državama članicama i dalje su prisutne u različitom opsegu. Tako primjerice Austrija pruža besplatnu psihosocijalnu pomoć žrtvama u kaznenim i građanskim postupcima, Njemačka

¹³⁰ Ugovor o Europskoj uniji i Ugovor o funkcioniranju Europske unije (konsolidirane verzije), SL C 202.

¹³¹ COM(2023) 786 *final*, *op.cit.* u bilj. 96, str. 4.

¹³² *Ibid.*, str. 17.

¹³³ *Ibid.*

¹³⁴ *Ibid.*, str. 18.

¹³⁵ *Ibid.*, str. 19.

¹³⁶ *Ibid.*

¹³⁷ *Ibid.*, str. 20.

¹³⁸ *Ibid.*

zakonski obvezuje sudove na pružanje takve pomoći, a u Grčkoj psihosocijalna pomoć dostupna je isključivo žrtvama trgovanja ljudima.¹³⁹ Također, kada je riječ o suzbijanju nasilja nad ženama i nasilja u obitelji, Finska je uspostavila mrežu centara za podršku žrtvama seksualnog nasilja, dok je Hrvatska izradila smjernice za policiju i pravosuđe o postupanju u slučajevima seksualnih kaznenih djela.¹⁴⁰ Dodatno, u izvješću se posebno naglašava važnost redovitog osposobljavanja pravnih stručnjaka za komunikaciju s različitim vrstama žrtava te se navodi kako je osposobljavanje dostupno u većini država članica, međutim nedostaju podaci o tome u kojem se trenutku ono pruža kao i je li uopće obvezno.¹⁴¹

Posebna se pozornost u izvješću posvećuje i prilagodbi pravosuđa djeci. Tako se navodi da države članice sve više uvode inicijative kako bi osigurale da djeca, bilo kao osumnjičenici, optuženici, žrtve ili svjedoci, mogu sudjelovati u postupcima na način primjeren njihovoj dobi.¹⁴² Primjerice, uvode se posebno opremljene prostorije za saslušanje djece, olakšava im se mogućnost prijavljivanja kaznenih djela, a neke države članice, poput Cipra, uspostavile su specijalizirane sudove za djecu.¹⁴³ Međutim, u izvješću se ističe i nekoliko nedostataka, uključujući nedostatak informacija prilagođenih djeci, manjak specijaliziranih sudova i pravnih stručnjaka te posebne izazove s kojima se suočavaju djeca migranti.¹⁴⁴

Zatim, u vezi s pravima žrtava diskriminacije, ističe se kako su nacionalne institucije za ljudska prava, tijela za jednakost i pravobranitelji najčešće prva kontaktna točka za žrtve diskriminacije te kako im oni pružaju besplatnu pravnu pomoć, prate primjenu Poveje, a neki od njih mogu i zastupati žrtve na sudu.¹⁴⁵ Dobru praksu nalazimo, na primjer, u Bugarskoj koja je uspostavila regionalne urede za zaštitu od diskriminacije.¹⁴⁶ Međutim, velik problem predstavlja nedovoljno prijavljivanje diskriminacije od strane žrtava, što je često povezano s troškovima spora ili složenošću samih postupaka.¹⁴⁷ Utvrđeno je i da postoje određene prepreke pristupu pravosuđu za ranjive skupine u EU-u, među kojima su djeca, žene, migranti, žrtve nasilja u obitelji, etničke manjine, i dr.¹⁴⁸ Također, posebno je naglašena potreba za poboljšanjima u osiguravanju djelotvorne sudske zaštite za osobe s invaliditetom. U tom je smislu ključno osigurati fizičku pristupačnost zgrada budući da u nekim državama članicama sudovi nisu u potpunosti pristupačni u tom smislu.¹⁴⁹

Kada je riječ o zaštiti prava potrošača, u izvješću se navodi da države članice u tu svrhu nude kombinaciju građanskih, kaznenih i upravnih pravnih lijekova, a ističe se i uloga udruga potrošača.¹⁵⁰ Tako je u nekim zemljama poput Švedske omogućeno podnošenje predstavničkih tužbi protiv trgovca, a Luksemburg planira zakonski uvesti mehanizam kolektivne pravne zaštite potrošača.¹⁵¹ S druge strane, promiču se načini alternativnog rješavanja sporova, pa je primjerice u Nizozemskoj od 2023. godine u cijelosti besplatno mirenje za stranke koje

¹³⁹ *Ibid.*

¹⁴⁰ *Ibid.*, str. 21.

¹⁴¹ *Ibid.*, str. 22.

¹⁴² *Ibid.*, str. 23.

¹⁴³ *Ibid.*

¹⁴⁴ *Ibid.*, str. 24.

¹⁴⁵ *Ibid.*, str. 26.

¹⁴⁶ *Ibid.*, str. 27.

¹⁴⁷ *Ibid.*, str. 26.

¹⁴⁸ *Ibid.*

¹⁴⁹ *Ibid.*, str. 27.

¹⁵⁰ *Ibid.*, str. 28.

¹⁵¹ *Ibid.*

ispunjavaju uvjete za pravnu pomoć, dok je za one koji nemaju pravo na pravnu pomoć mirenje besplatno prvih dva i pol sata.¹⁵² Razlike među državama članicama prisutne su i dalje; Slovačka ne koristi alternativne načine rješavanja sporova u administrativnim slučajevima, a u Španjolskoj je u području radnog prava ono obvezno.¹⁵³

3.3. Pružanje djelotvorne sudske zaštite na sudovima

Učinkovito pravosuđe od ključne je važnosti za očuvanje vladavine prava i temeljnih vrijednosti EU-a, a istovremeno se njime jača međusobno povjerenje, stoga EU među svoje prioritete uvrštava ojačanje učinkovitosti, kvalitete i neovisnosti pravosudnih sustava.¹⁵⁴ Ključnu ulogu u pružanju učinkovite sudske zaštite imaju Sud EU-a i nacionalni sudovi, koji pri primjeni prava Unije ustvari funkcioniraju kao sudovi EU-a.¹⁵⁵ U ovom dijelu izvješća iznosi se pregled sudske prakse Suda EU-a i nacionalnih sudova u vezi s djelotvornim pravnim lijekovima, u skladu s člankom 47. Povelje. Iako nećemo ulaziti u detalje svih u izvješću uvrštenih presuda zbog njihove brojnosti, ukratko ćemo istaknuti ključne teme kojima su se sudovi bavili, a koje su obuhvaćene u predmetnom izvješću.

Sudska praksa Suda EU potvrđuje da se Povelja primjenjuje u sve više različitih slučajeva.¹⁵⁶ Sud EU-a pojašnjava i tumači pravo Unije u okviru postupaka zbog povrede, pokrenutih zbog nepoštivanja obveza država članica temeljenih na Ugovorima (članak 258. UFEU-a), te zahtjeva za prethodnu odluku vezanih uz tumačenje Ugovora ili valjanost i tumačenje akata institucija, tijela, ureda ili agencija EU-a (članak 267. UFEU-a).¹⁵⁷ Pravo na djelotvornu sudsku zaštitu često se isticalo unutar zahtjeva za prethodnu odluku, a neka od mnogobrojnih prethodnih pitanja odnosila su se na tumačenje prava na pošteno suđenje u kaznenim postupcima, prava djece na pravnu pomoć, prava osumnjičenih ili optuženih na prijevod dokumenata, prava na informacije u kaznenom postupku, itd.¹⁵⁸

Nadalje, navodi se kako Sud EU-a smatra da države članice trebaju same osmisliti postupovna pravila za zaštitu zajamčenih prava Unije, ali pritom vodeći računa o načelima ekvivalentnosti (pravila ne smiju biti nepovoljnija od pravila koja država primjenjuje na slične situacije u vlastitom zakonodavstvu) i djelotvornosti (pravila ne smiju otežati ili onemogućiti ostvarivanje prava EU-a).¹⁵⁹ Pri ocjeni tih pravila, Sud EU-a često se oslanjao na članak 47. Povelje.¹⁶⁰ U kontekstu europske pravosudne suradnje, navodi se da je Sud EU-a također radio na djelotvornoj sudskoj zaštiti, pri čemu su kao primjeri posebno izdvojeni Europski istražni nalog i Europski uhidbeni nalog.¹⁶¹ U izvješću se, uz pozivanje na brojne presude Suda EU-a, ističe i nekoliko dodatnih područja u kojima djelotvorna sudska zaštita ima značajnu ulogu, uključujući

¹⁵² *Ibid.*, str. 29.

¹⁵³ *Ibid.*

¹⁵⁴ Europska komisija, Glavna uprava za pravosuđe i zaštitu potrošača, *Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2023.: komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskoj središnjoj banci, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija*, Ured za publikacije Europske unije, 2023., str. 1.

¹⁵⁵ *Ibid.*

¹⁵⁶ COM/2020/711 *final*, *op.cit.* u bilj. 90, str. 5.

¹⁵⁷ COM(2023) 786 *final*, *op.cit.* u bilj. 96, str. 30.

¹⁵⁸ *Ibid.*, str. 30 – 31.

¹⁵⁹ *Ibid.*, str. 31.

¹⁶⁰ *Ibid.*

¹⁶¹ *Ibid.*, str. 32.

borbu protiv diskriminacije, postupak javne nabave, zaštitu potrošača te područje migracija i azila.¹⁶²

Što se tiče nacionalne sudske prakse u vezi s djelotvornim pravnim lijekovima, već nam je od ranije poznato da države članice primjenjuju Povelju u skladu s člankom 51. stavkom 1.; onda kada provode pravo EU-a.¹⁶³ U tom smislu, u izvješću se ističe da ukoliko u određenom nacionalnom zakonodavstvu neke države članice nema odredaba kojima bi se prava iz Povelje mogla provesti, a riječ je o slučaju koji uključuje pravo EU-a, pojedinci se mogu izravno pred nacionalnim sudovima pozvati na temeljna prava iz Povelje.¹⁶⁴ Podsjećamo, Sud je u predmetu *Van Gend en Loos* po prvi put objasnio načelo izravnog učinka prava tadašnje EZ. Navodi se dalje u izvješću da je Sud EU-a utvrdio izravan učinak članka 47. Povelje u predmetu *Egenberger* iz 2018. godine.¹⁶⁵

Tako je primjerice, Vrhovni upravni sud Austrije, utvrdio da bi se podnositelj zahtjeva u postupku mogao odmah pozvati na spomenuti članak 47. Povelje u slučaju odsustva nacionalnih odredbi kojima se provodi pravo na djelotvornu pravnu zaštitu.¹⁶⁶ Također, navodi se da se Povelja primjenjivala i u određenim slučajevima u kojima su nacionalni sudovi država članica preispitali zakonitost domaćih zakona.¹⁶⁷

3.4. Financijska sredstva EU-a za djelotvornu sudsku zaštitu

EU nastoji poboljšati učinkovitu sudsku zaštitu i putem financijskih sredstava u sklopu nekoliko programa. U tom se smislu u izvješću navode program Pravosuđe, program Građani, jednakost, prava i vrijednosti (CERV) te drugi programi u okviru kojih se pruža potpora financiranja sredstvima EU-a.

Unutar programa Pravosuđe postoje tri potprograma usmjerena na: olakšavanje djelotvornog i nediskriminirajućeg pristupa pravosuđu, jačanje pravosudne suradnje u građanskim i kaznim stvarima te podupiranje osposobljavanja pravosudnog osoblja u svrhu bolje provedbe prava EU-a.¹⁶⁸ Za razdoblje od 2021. do 2027. godine, raspoloživi proračun iznosi 305 milijuna eura, a sredstva se dodjeljuju za rješavanje prekograničnih pitanja, poboljšanje digitalne komunikacije, osiguravanje resursa za obuku i slične potrebe.¹⁶⁹ Jedan od istaknutih primjera projekata iz ovog programa pod nazivom „Djelotvoran e-pristup sudskim odlukama“ odnosi se na poboljšanje pristupa nacionalnoj sudskoj praksi i sudskoj praksi EU-a u Litvi.¹⁷⁰ Također, programom se financira i europski portal e-pravosuđe, a u suradnji Vijeća Europe, Komisije i Agencije EU-a za temeljna prava (FRA) razvijen je program e-učenja HELP s ciljem povećanja

¹⁶² *Ibid.*, str. 32 – 34.

¹⁶³ *Ibid.*, str. 34.

¹⁶⁴ *Ibid.*

¹⁶⁵ *Ibid.*

¹⁶⁶ *Ibid.*, str. 35.

¹⁶⁷ *Ibid.*

¹⁶⁸ *Ibid.*, str. 36.

¹⁶⁹ *Ibid.*

¹⁷⁰ *Ibid.*

znanja pravnih stručnjaka o temeljnim pravima, a kojim se obuhvaća Povelja EU-a, EKLJP, Europska socijalna povelja i relevantna sudska praksa.¹⁷¹

Program Građani, jednakost, prava i vrijednosti (CERV) također ima nekoliko potprograma koji se odnose na: vrijednosti Unije, jednakost, prava i rodnu ravnopravnost, uključivanje i sudjelovanje građana te borbu protiv rodno uvjetovanog nasilja i nasilja nad djecom.¹⁷² S proračunom od 1,5 milijardi eura za razdoblje od 2021. – 2027. godine, financijska sredstva mogu se koristiti za podršku različitim aktivnostima vezanim uz provedbu i promicanje prava i vrijednosti Unije.¹⁷³ Primjerice, financiranje iz potprograma Vrijednosti može se, među ostalim, upotrijebiti za jačanje neovisnosti pravosuđa, zaštitu temeljnih prava u digitalnom dobu ili promicanje informiranosti o Povelji putem obuka i obrazovnih alata.¹⁷⁴ Tako je u Mađarskoj proveden projekt pod nazivom „Kako učiniti Povelju EU-a vodećim alatom za rješavanje sporova u području ljudskih prava.“¹⁷⁵

Postoji i niz drugih programa čijim se sredstvima jača djelotvorna sudska zaštita u EU-u. U tom kontekstu, u izvješću se posebno ističu programi Digitalna Europa, program Erasmus+ i Fond za unutarnju sigurnost, a kojima se financiraju različiti projekti povezani s digitalizacijom pravosudne suradnje, alternativnim rješavanjem sporova, suzbijanjem terorizma i radikalizacije i sl.¹⁷⁶ Osim toga, države članice mogu koristiti sredstva iz Mehanizma za oporavak i otpornost, što je, kako se navodi, u Hrvatskoj doprinijelo povećanju učinkovitosti pravosudnog sustava.¹⁷⁷ Isto tako, neke države članice, poput Slovačke i Slovenije, koristile su sredstva iz Instrumenta za tehničku potporu kako bi podržale reforme usmjerene na unapređenje učinkovitosti svojih pravosudnih sustava.¹⁷⁸ Komisija također potiče zemlje kandidatkinje i potencijalne kadidatkinje za članstvo da uspostave mehanizme za osiguravanje sudske zaštite kroz provedbu programa financiranih sredstvima EU-a, a podrška se pruža i pravosudnim sustavima partnerskih zemalja.¹⁷⁹

4. STANJE TEMELJNIH PRAVA I BUDUĆI SMJEROVI PRIMJENE POVELJE

U prošlosti se često raspravljalo o krizi nedovoljne demokratičnosti u EU-u. Smatralo se da je Unija previše udaljena od građana i da ne postoji osjećaj zajedničke europske pripadnosti te je u tom smislu Povelja bila jedna od osnova za smanjenje te psiho-socijalne dimenzije demokratskog deficita.¹⁸⁰ No, i nakon njenog proglašenja postavljaju se pitanja o tome kolika je uopće svijest o postojanju Povelje među običnim građanima i pravnim stručnjacima. Tako je, primjerice, u strategiji o Povelji prikazano istraživanje Eurobarometra o informiranosti o

¹⁷¹ *Ibid.*, str. 37.

¹⁷² *Ibid.*

¹⁷³ *Ibid.*

¹⁷⁴ *Ibid.*, str. 38.

¹⁷⁵ *Ibid.*

¹⁷⁶ *Ibid.*, str. 39.

¹⁷⁷ *Ibid.*

¹⁷⁸ *Ibid.*, str. 40.

¹⁷⁹ *Ibid.*, str. 41.

¹⁸⁰ Koprić *et al.*, *op.cit.* u bilj. 6, str. 96.

Povelji iz 2019. godine koje je pokazalo da je 42 % ispitanika čulo za Povelju, a tek 12 % njih zna što je uopće Povelja.¹⁸¹

Osim toga, posljednjih godina pojavili su se novi izazovi koji mogu ograničiti temeljna prava, poput onih povezanih s bolestima, migracijama, sigurnošću ili slobodom izražavanja.¹⁸² Stoga, još je veći imperativ potaknuti i osigurati učinkovitu primjenu Povelje na razini EU-a i na nacionalnim razinama država članica.¹⁸³ U tom kontekstu, godišnja izvješća Europske komisije o primjeni Povelje koristan su resurs jer ilustriraju što su u nekom području politike poduzele institucije EU-a i države članice kako bi se primjena Povelje poboljšala, uz pregled dobre prakse, kao i izazova.

Nakon analize izvješća za 2023. godinu u prethodnom poglavlju, a kako bismo upotpunili cjelovitu sliku o stanju temeljnih prava i postignućima i izazovima pri primjeni Povelje koji bi mogli utjecati na načine nastavka njene primjene u budućnosti, u sljedećem potpoglavlju prikazati će se dodatni podaci na tu temu i to kroz Mišljenje Agencije EU-a za temeljna prava (*The European Union Agency for Fundamental Rights*, u daljnjem tekstu: FRA), uz relevantne podatke iz trenutno aktualnog izvješća o primjeni Povelje za 2024. godinu. U posljednjem potpoglavlju ukratko ćemo se osvrnuti na primjenu Povelje u Republici Hrvatskoj, oslanjajući se na izvješća pučke pravobraniteljice i Komisije o vladavini prava za 2024. godinu.

4.1. Izazovi i perspektive

U najnovijem izvješću Europske komisije o primjeni Povelje za 2024. godinu zabilježena su određena postignuća u odnosu na provedbu strategije o Povelji u razdoblju nakon što je doneseno izvješće za 2023. godinu koje smo analizirali u ovom radu. Istaknuta postignuća uključuju: seminar održan u ožujku 2024. godine radi razmjene primjera dobre prakse i raspravljanja izazova povezanih s učinkovitim pravnom zaštitom i pristupom pravosuđu, razmjenu informacija s nacionalnim kontaktnim točkama za promicanje primjene Povelje, daljnji razvoj programa osposobljavanja osoblja EU-a i pravosudnih stručnjaka o Povelji, izradu javno dostupnih *online* tečajeva, te prvo internetsko događanje pod nazivom *CharterXchange* u prosincu 2023. godine za razmjenu mišljenja o primjeni Povelje, a u suradnji s FRA-om koja je dodatno unaprijedila dostupnost svojih materijala o Povelji prevodjenjem na nacionalne jezike država članica.¹⁸⁴

Jedan od takvih materijala koje FRA svake godine objavljuje je izvješće o temeljnim pravima. Njime se pruža pregled napretka i izazova u zaštiti temeljnih prava u EU i državama članicama, uz praktične smjernice za unapređenje tog područja. U izvješću za 2024., koje se osvrće na ključne promjene tijekom 2023. godine, naglašene su teme poput krize uzrokovane porastom troškova života i rastućeg siromaštva, što je utjecalo na temeljna prava zajamčena Poveljom. U

¹⁸¹ COM/2020/711 *final*, *op.cit.* u bilj. 90, str. 17.

¹⁸² *Ibid.*, str. 2.

¹⁸³ *Ibid.*

¹⁸⁴ Izvješće Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Godišnje izvješće o primjeni Povelje EU-a o temeljnim pravima za 2024. (COM(2024) 456 *final*), str. 4.

tom se smislu ističe da iako su EU i države članice poduzele mjere za ublažavanje tih problema, iste su često bile privremene i nisu dosezale najranjivije skupine.¹⁸⁵

Nadalje, posvećena je pozornost i prijetnjama demokraciji i prostoru za građansko djelovanje, uključujući širenje dezinformacija na internetu. Osobito je nagašena važnost aktivnog sudjelovanja pojedinaca i civilnog društva u donošenju nacionalnih zakona i provedbi prava EU-a, primjerice u kontekstu prenošenja direktiva, kako bi se spriječilo kršenje Povelje. U skladu s tim, Komisija je izdala preporuku državama članicama za poboljšanje nacionalnih postupaka savjetovanja i sudjelovanja.¹⁸⁶ Isto tako, napadi na prava poput slobode udruživanja, mirnog okupljanja i izražavanja i dalje ugrožavaju prostor za civilno društvo i medije, zbog čega se pozivaju države članice na poduzimanje odgovarajućih koraka kako bi osigurale građansko djelovanje u skladu s Poveljom.¹⁸⁷

Također, obrađena su polarizirajuća pitanja povezana sa migracijama i stanjem temeljnih prava na vanjskim kopnenim i morskim granicama Unije. Zabilježeni su navodi o lošem postupanju i kršenjima prava na granicama, dok su nacionalni zakoni o azilu i pravo EU-a i dalje neusklađeni. U odgovoru na ove izazove, Unija je postigla dogovor o paktu o migracijama i azilu, koji uvodi obvezu država članica da nadziru poštovanje temeljnih prava.¹⁸⁸

Dodatno, posebna pažnja posvećena je provedbi i primjeni Povelje na nacionalnoj razini. Ove godine, uoči 25. obljetnice njezina proglašenja, Komisija će izvijestiti o provedbi strategije za jačanje primjene Povelje. No, na nacionalnoj razini i dalje nedostaju strukturirani postupci, jasno definirani ciljevi i rokovi za ostvarenje te strategije.¹⁸⁹ Također, navodi se da Povelja još uvijek nije dovoljno prisutna u procesu donošenja nacionalnih zakona ili politika koje se odnose na područje primjene prava EU-a. Strategijom je ujedno predviđeno imenovanje kontaktnih točaka za Povelju, što je do sada učinilo 26 država članica. Unatoč tome, većina tih kontaktnih točaka još uvijek treba ojačati svoje kapacitete kako bi pridonijele boljoj primjeni Povelje na nacionalnoj i lokalnoj razini.¹⁹⁰

Pristup pravosuđu i djelotvorna sudska zaštita ostaju značajne teme, pri čemu se pravni stručnjaci često pozivaju na članak 47. Povelje, no FRA zaključuje kako još uvijek postoje prepreke u pristupu pravosudnom sustavu što otežava učinkovito ostvarivanje prava zajamčenih Poveljom.¹⁹¹ Neke od tih prepreka uključuju nedovoljnu dostupnost informacija u pristupačnom obliku, osobito o izvansudskim pravnim sredstvima, ograničen pristup pravosuđu za ranjive skupine osoba, i sl.¹⁹² Zahvajući financijskoj potpori EU-a, bilježi se pozitivan trend u osposobljavanju o temeljnim pravima, ne samo za članove pravosuđa, već i za državne službenike, civilno društvo, novinare, studente, itd.¹⁹³ Međutim, osposobljavanja često ne obuhvaćaju regionalne i lokalne vlasti, koje još uvijek ne primjenjuju Povelju u dovoljnoj mjeri. FRA stoga preporučuje državama članicama da nastave koristiti financijske programe EU-a

¹⁸⁵ Agencija Europske unije za temeljna prava (FRA), Izvješće o temeljnim pravima, Mišljenja FRA-e, Luxemburg, Ured za publikacije Europske unije, 2024., str. 3.

¹⁸⁶ *Ibid.*, str. 7.

¹⁸⁷ *Ibid.*

¹⁸⁸ *Ibid.*, str. 8.

¹⁸⁹ *Ibid.*, str. 11.

¹⁹⁰ *Ibid.*

¹⁹¹ *Ibid.*, str. 12.

¹⁹² *Ibid.*

¹⁹³ *Ibid.*

kako bi povećale razinu svijesti i stručnog znanja o Povelji, čime bi se ujednačile razlike među državama članicama, nacionalnim tijelima i različitim profesijama.¹⁹⁴

Naposlijetku, važno je naglasiti da strategija o Povelji, s ciljem još jače zaštite temeljnih prava u EU-u, kao prioritet ističe pravnu obvezu pristupanja EU-a EKLJP-u, koja još uvijek nije ostvarena.¹⁹⁵ To je od iznimnog značaja jer će, nakon okončanja složenih pregovora o pristupanju, biti osiguran vanjski nadzor nad djelovanjem Unije tako da će pojedinci moći osporavati radnje institucija, agencija i drugih tijela EU-a na Europskom sudu za ljudska prava u Strasbourgu ako smatraju da su im povrijeđena prava zajamčena EKLJP-om.¹⁹⁶

4.2. Primjena Povelje u Republici Hrvatskoj

Države članice dužne su osigurati provedbu prava Unije na nacionalnoj razini, stoga je ključno iskoristiti puni potencijal Povelje i unutar nacionalnih okvira, budući da je ta razina građanima najbliža u svakodnevnom životu. No, analiza izvješća o primjeni Povelje otkrila je određene nejednakosti u zaštiti temeljnih prava među samim državama članicama. Time se povećava odgovornost nacionalnih dionika, osobito sudova, da osiguraju učinkovitu provedbu prava zajamčenih Poveljom. U ovom ćemo završnom potpoglavlju ukratko prikazati primjenu Povelje u Republici Hrvatskoj (u daljnjem tekstu: RH).

U trećoj glavi Ustava RH naslovljenoj *Zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda*, zajamčena je velika većina temeljnih prava već obuhvaćenih Poveljom.¹⁹⁷ Otkako je RH pristupila Uniji kao punopravna članica 2013. godine, odredbe Povelje postale su, u skladu s načelom izravnog učinka, izravno primjenjive pred hrvatskim sudovima, u slučajevima povezanim s pravom EU-a.¹⁹⁸ To je potvrđeno i člankom 141.c Ustava RH prema kojem se ostvarivanje prava iz pravne stečevine EU-a izjednačava s pravima zajamčenima hrvatskim pravnim poretkom te državna tijela, jedinice lokalne i područne, odnosno regionalne samouprave i pravne osobe s javnim ovlastima obvezne su izravno primjenjivati pravo EU-a.

Izvješće pučke pravobraniteljice o primjeni Povelje u Hrvatskoj, objavljeno u studenom 2023. godine, ukazuje na razvoj trenda u primjeni Povelje izvan sudova, kao i njezino korištenje u zakonodavnim prijedlozima te pozivanje na nju pred samim sudovima. Primjena Povelje izvan sudova vidljiva je, na primjer, kroz uspostavu nacionalne kontaktne točke za Povelju i pozivanje na nju u Odluci o donošenju Nacionalnog plana zaštite i promicanja ljudskih prava te suzbijanja diskriminacije za razdoblje do 2027. godine, i u popratnim akcijskim planovima.¹⁹⁹

Povelja se koristila ili se na nju referiralo i u nizu zakonodavnih prijedloga. Tako je, primjerice, u Konačnom prijedlogu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravosudnoj suradnji u

¹⁹⁴ *Ibid.*

¹⁹⁵ COM/2020/711 *final*, *op.cit.* u bilj. 90, str. 4.

¹⁹⁶ Vijeće Europe, <https://www.coe.int/en/web/portal/eu-accession-echr-questions-and-answers>, pristup: 20. siječnja 2025.

¹⁹⁷ Ustav Republike Hrvatske, „Narodne novine“, br. 56/90., 135/97., 08/98., 113/00., 124/00., 28/01., 41/01., 55/01., 76/10., 85/10. i 05/14., članci 14. – 70.

¹⁹⁸ Selanec, *op.cit.* u bilj. 43, str. 216.

¹⁹⁹ Pučka pravobraniteljica Republike Hrvatske, Primjena Povelje EU-a o temeljnim pravima u Hrvatskoj – stanje, 2023., <https://www.ombudsman.hr/wp-content/uploads/2024/07/Pocetno-izvjesce-o-potencijalu-jacanja-temeljnih-prava-snaznijom-primjenom-EU-Povelje-o-temeljnim-pravima.pdf>, str. 4 – 5.

kaznenim stvarima s državama članicama Europske unije Vlada RH upućivala na članke 48. i 52. Povelje.²⁰⁰ Povećan je i broj sudskih odluka koje pokazuju kako se Povelja primjenjuje u hrvatskoj sudskoj praksi. Jedan od primjera je odluka Županijskog suda u Zagrebu, broj GŽ OVR – 532/2021-2, u kojoj je sud utvrdio da prvostupanjski sud nije uzeo u obzir članak 47. Povelje ni članak 4. UEU-a.²⁰¹

Evidentno je da je RH poduzela pozitivne korake u integraciji Povelje u svoje politike i prakse, no istovremeno se u izvješću pučke pravobraniteljice ukazuje i na određene probleme. Konkretno, sugerira se da je primjena Povelje izvan sudskih postupaka u Hrvatskoj još uvijek povremena te da iako postoje primjeri spominjanja Povelje u zakonodavnim procesima, nije uvijek jasno koliki je stvarni utjecaj tih referenci na zaštitu temeljnih prava, stoga se postavlja pitanje je li primjena Povelje u RH samo formalna.²⁰² Pravobraniteljica dodatno ističe da pravni stručnjaci i javni službenici imaju ključnu ulogu u iskorištavanju punog potencijala Povelje na nacionalnoj razini te preporučuje nastavak edukacija i kampanja za podizanje svijesti o Povelji, proširenje njezine primjene u upravnoj praksi, jačanje angažmana civilnog društva u praćenju usklađenosti s Poveljom te osnaživanje uloge kontaktne točke u koordinaciji aktivnosti vezanih uz Povelju.²⁰³

Također, u izvješću Europske komisije o vladavini prava za 2024. godinu, koje se dotiče nekih tema spomenutih u analizi izvješća o primjeni Povelje, ističe se da proces digitalizacije pravosuđa u RH još uvijek traje te da je ostvaren određeni napredak u informiranju javnosti o „SLAPP“ problemu, no dugotrajnost sudskih postupaka i znatan broj neriješenih predmeta i dalje predstavljaju velik izazov.²⁰⁴

5. ZAKLJUČAK

U uvodnom dijelu rada prikazane su različite faze u području zaštite temeljnih prava unutar Unije, a koje su direktno povezane sa razvojem pravnog sustava EU-a i općenite percepcije Unije koja se postepeno odmicala od isključive ekonomske zajednice usmjerene na gospodarske interese do političke zajednice koja je predana promicanju i učinkovitom osiguranju vrijednosti povezanih sa ljudskim pravima i vladavinom prava. Ključne etape ovog razvoja promatrane su od priznavanja temeljnih prava kao općih pravnih načela kroz sudsku praksu Suda pravde Europskih zajednica, preko Ugovora iz Maastrichta i uspostave Europske unije, do Lisabonskog ugovora koji je Povelji dao pravno obvezujući status. Povelja se afirmirala kao vrijedan pravni alat kojim Unija ne samo da unaprijeđuje zaštitu temeljnih prava i čini ih vidljivijim građanima, već i ojačava svoj legitimitet. Kao što je prikazano, put do stvaranja tog prvog pravno obvezujućeg dokumenta koji se bavi temeljnim pravima na razini EU-a bio je trnovit i obilježen ponekim kontroverzama. Danas, Povelja pravno obvezuje 26

²⁰⁰ *Ibid.*, str. 7.

²⁰¹ *Ibid.*, str. 24.

²⁰² *Ibid.*, str. 3.

²⁰³ *Ibid.*, str. 25 – 26.

²⁰⁴ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom odboru i socijalnom odboru i Odboru regija – Izvješće o vladavini prava za 2024., Poglavlje za Hrvatsku. (SWD (2024) 811 *final*), str. 1.

država članica EU-a, no iskorištavanje njenog punog potencijala i dalje katkad predstavlja izazov.

U središnjem dijelu rada detaljno je analizirano izvješće Europske komisije o primjeni Povelje, fokusirano na djelotvornu sudsku zaštitu i pristup pravosuđu, što je jedno od temeljnih prava zajamčenih člankom 47. Povelje. Razmotrili smo kako se ono ostvaruje u Uniji i državama članicama, odnosno, koje su mjere u svrhu ostvarenja tog prava poduzele Unija i države članice. Ujedno smo identificirali određene napretke, izazove, nejednakosti i prostore za poboljšanje u provedbi tog prava među državama članicama, u razdoblju na koje se izvješće odnosi. Dakle, u izvješću se ističu različiti sudski i izvansudski pravni lijekovi kojima pojedinci mogu ostvariti svoja temeljna prava, a naposljetku smo obradili i kako EU pomaže državama članicama u izgradnji njihovih kapaciteta kroz različite programe financiranja EU-a.

Radi stjecanja šireg konteksta o stanju temeljnih prava i primjeni Povelje i izvan analiziranog izvješća, u sljedećem su poglavlju izneseni dodatni podaci iz publikacija EU-a i drugih odgovarajućih izvora, kojima su potvrđeni neki od izazova navedenih u izvješću, ali i mogućih budućih smjerova, odnosno novih područja u kojima bi se primjena Povelje mogla intenzivirati u narednom periodu. Među istaknutim izazovima su niska razina svijesti o postojanju Povelje unatoč njenom proglašenju prije više od dva desetljeća, prepreke u pristupu pravosuđu u nekim državama članicama, osobito za ranjive skupine osoba, problemi povezani s migracijama, kao i nedostatak jasnih ciljeva za provedbu strategije o Povelji na nacionalnim razinama. Istovremeno, prepoznate su i dobre prakse i opće perspektive, poput kontinuiranih napora Komisije i FRA-e u promicanju Povelje, nastavku stručnih osposobljavanja u državama članicama o Povelji te pravnoj obvezi EU-a da pristupi EKLJP-u čime bi se dodatno ojačala temeljna prava što predstavlja značajnu perspektivu.

Budući da se ističe uloga nacionalnih dionika u provedbi prava iz Povelje, dodatno smo se osvrnuli na stanje primjene Povelje u Hrvatskoj. Prikazan je odgovarajući zakonodavni okvir te su izneseni podaci koji ukazuju na poboljšanje u primjeni i pozivanju na Povelju u hrvatskoj sudskoj praksi, kao i u izvansudskim postupcima. No, postavilo se pitanje o stvarnoj učinkovitosti te primjene. Stoga je važno osigurati da primjena Povelje u Hrvatskoj ne bude samo formalna, već da ima stvarni utjecaj na zaštitu temeljnih prava, pa je u tom smislu izloženo nekoliko preporuka pučke pravobraniteljice.

Zaključno, možemo reći da je djelotvorna sudska zaštita i pristup pravosuđu, ali i informiranost o njima, ključ ostvarenja svih prava, pa posebno ističemo kao nužno intenzivno nastaviti raditi na promicanju svijesti o Povelji. Za punu i učinkovitu primjenu Povelje u budućnosti, kako na razini EU-a, tako i na nacionalnim razinama, važno je educirati građane i druge relevantne dionike, nastaviti raditi na osiguravanju učinkovitog pristupa pravosuđu za sve, uz posebnu pozornost ranjivim skupinama, pažljivo provoditi digitalizaciju pravosuđa, dosljedno i ujednačeno provoditi strategiju o Povelji u svim državama članicama, te aktivno pratiti primjenu Povelje od strane civilnog društva. Uz ove mjere Povelja može u potpunosti ostvariti svoj puni potencijal kao živi instrument zaštite temeljnih prava, pokazujući građanima da ta prava nisu samo iluzorna te aktivno nastaviti oblikovati europsko društvo čvrsto utemeljeno na vrijednostima slobode, jednakosti i vladavine prava.

LITERATURA

1. Groussot, X., Pech, L., Petursson, G. T., „*The Scope of Application of Fundamental Rights on Member States' Action: In Search of Certainty in EU Adjudication*“, 2011., <https://cseps.cz/wp-content/uploads/2015/05/eswp-2011-01-groussot.pdf>
2. Hamulák, O., Mazák, J., „*The charter of fundamental rights of the European Union vis-à-vis the member states – Scope of its application in the view of the CJEU*“, Czech Society of International Law, *Czech Yearbook of Public and Private International Law*, p. 161 – 172, 2017.
3. Julicher, M., Henriques, M., Blai, A. A., Policastro, P., „*Protection of the EU Charter for Private Legal Entities and Public Authorities? The Personal Scope of Fundamental Rights within Europe Compared.*“, *Utrecht Law Review*, Vol. 15, No. 1, p. 1-25, 2019.
4. Koprić, I., Musa, A., Lalić Novak, G; *Europski upravni prostor*; Institut za javnu upravu, 2012.
5. Kardos-Kaponyi, E., „*The Charter of Fundamental Rights of the European Union.*“ *Társadalom És Gazdaság Közép- És Kelet-Európában / Society and Economy in Central and Eastern Europe*, 23(1/2), 137–170, 2001.
6. Omejec, J., *Vijeće Europe i Europska unija: institucionalni i pravni okvir*, Novi Informator, Zagreb, 2008.
7. Pech, L., Groussot, X., „*Fundamental Rights Protection in the EU Post Lisbon Treaty*“, 2010., <https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0173-fundamental-rights-protection-in-the-eu-post-lisbon-treaty>
8. Pučka pravobraniteljica Republike Hrvatske, *Primjena Povelje EU-a o temeljnim pravima u Hrvatskoj – stanje, 2023.*, <https://www.ombudsman.hr/wp-content/uploads/2024/07/Pocetno-izvjesce-o-potencijalu-jacanja-temeljnih-prava-snaznijom-primjenom-EU-Povelje-o-temeljnim-pravima.pdf>
9. Rosas, A., „*When Is the Eu Charter of Fundamental Rights Applicable at National Level?*“, *Jurisprudence / Jurisprudencija*, 19(4), pp. 1269–1288, 2012.
10. Selanec, G., „*Povelja temeljnih prava Europske unije*“, u: Čapeta, T., Goldner Lang, I., Rodin, S. (ur.), *Reforma Europske unije – Lisabonski ugovor*, Zagreb, Narodne novine, str. 173 – 218, 2009.

PUBLIKACIJE EU-A

1. Službeni list Europske unije – Objašnjenja koja se odnose na Povelju Europske unije o temeljnim pravima, C 303/17 – 14.12.2007.
2. Strategija za učinkovitu provedbu Povelje o temeljnim pravima u Europskoj uniji, COM(2010) 573.
3. Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija - Strategija za jačanje primjene Povelje o temeljnim pravima u EU-u, COM/2020/711 *final*, 2.12.2020.
4. Izvješće Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Godišnje izvješće o primjeni Povelje EU-a o temeljnim pravima za 2023., COM(2023) 786 *final*.

5. Izvješće Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Godišnje izvješće o primjeni Povelje EU-a o temeljnim pravima za 2024., COM(2024) 456 *final*.
6. Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom odboru i socijalnom odboru i Odboru regija – Izvješće o vladavini prava za 2024., Poglavlje za Hrvatsku, SWD (2024) 811 *final*.
7. Agencija Europske unije za temeljna prava (FRA), Primjena Povelje Europske unije o temeljnim pravima u izradi zakonodavstva i oblikovanju politika na nacionalnoj razini, Luxemburg, Ured za publikacije Europske unije, 2020.
8. Agencija Europske unije za temeljna prava (FRA), Izvješće o temeljnim pravima, Mišljenja FRA-e, Luxemburg, Ured za publikacije Europske unije, 2024.

PRAVNI IZVORI

Pravni izvori Republike Hrvatske

1. Opća deklaracija o pravima čovjeka, NN – MU br. 143/09.
2. Ustav Republike Hrvatske, „Narodne novine“, br. 56/90., 135/97., 08/98., 113/00., 124/00., 28/01., 41/01., 55/01., 76/10., 85/10. i 05/14. – pročišćeni tekst.
3. Zakon o radu, „Narodne novine“, br. 93/14., 127/17., 98/19., 151/22., 46/23. i 64/23. – pročišćeni tekst.

Pravni izvori Europske unije

1. Jedinstveni europski akt, SL L 169, 29.6.1987.
2. Ugovor o Europskoj uniji, SL C 191, 29.7.1992.
3. Ugovor o Europskoj uniji i Ugovor o funkcioniranju Europske unije (konsolidirane verzije), SL C 202, 7.6.2016.
4. Povelja Europske unije o temeljnim pravima, SL C 202, 7.6.2016.

SUDSKA PRAKSA

Presude Suda Europske unije

1. C 26/62 – Van Gend en Loos – Presuda Suda od 5. veljače 1963., ECLI:EU:C:1963:1
2. C 6-64 – Costa v ENEL – Presuda Suda od 15. srpnja 1964., ECLI:EU:C:1964:66
3. C29-69 - Erich Stauder v City of Ulm – Sozialamt, Judgement of the Court of 12 November 1969., ECLI:EU:C:1969:57 (presuda nije prevedena na hrvatski jezik)
4. C617/10 - Åklagaren v Hans Åkerberg Fransson, Judgement of the Court (Grand Chamber) of 26 February 2013., ECLI:EU:C:2013:105 (presuda nije prevedena na hrvatski jezik)
5. C-399/11 - Stefano Melloni v Ministerio Fiscal, Judgement of the Court (Grand Chamber) of 26 February 2013., ECLI:EU:C:2013:107 (presuda nije prevedena na hrvatski jezik)

MREŽNI IZVORI

1. Službene internetske stranice Europske unije, <http://european-union.europa.eu/>, pristup: 5. siječnja 2025.
2. Agencija Europske unije za temeljna prava (FRA), <http://fra.europa.eu/>, pristup: 5. siječnja 2025.
3. EUR-Lex – baza zakonodavne i sudske prakse, <http://eur-lex.europa.eu>, pristup: 7. siječnja 2025.
4. Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje. Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2013. – 2025., <http://enciklopedija.hr/>, pristup: 7. siječnja 2025.
5. Europski portal e-pravosuđe, <http://e-justice.europa.eu/>, pristup: 9. siječnja 2025.
6. Europska komisija, <http://commission.europa.eu/>, pristup: 9. siječnja 2025.
7. Vijeće Europe, <http://www.coe.int/>, pristup: 20. siječnja 2025.