



# PRIMJENA POVELJE EU-a O TEMELJNIM PRAVIMA

## u Hrvatskoj

**// [N]acionalne vlasti**  
(pravosudna tijela, tijela  
i uprave za provedbu zakona)  
**ključni su akteri** u konkretnom  
ostvarivanju učinka prava  
i sloboda upisanih u Povelju“.

Europski parlament (2015.), Rezolucija  
o stanju temeljnih prava u Europskoj  
uniji (2013.–2014.) (2014/2254(INI)),  
Strasbourg, 8. rujna 2015., recital P.

Povelja Europske unije o temeljnim pravima zakon je EU-a o ljudskim pravima. Sastavljena je od 50 članaka kojima se propisuju materijalna prava i načela te četiri članka s općim odredbama. Države članice obvezne su poštovati prava i slijediti načela Povelje pri svakom djelovanju u okviru područja primjene obvezujućeg prava EU-a. Ako su odredbe Povelje dovoljno precizne i bezuvjetne, mogu imati izravan učinak na nacionalnoj razini, primjerice, pred nacionalnim sudovima. Na odredbe Povelje koje uključuju „načela” na sudu se može pozvati samo ako su one provedene zakonodavnim ili izvršnim aktima.

Države članice izričito su obvezne promicati primjenu Povelje. Ovim se informativnim člankom pridonosi tim naporima, navode se primjeri primjene Povelje i ističe dodana vrijednost koju ona donosi.

## Povelja EU-a kao obveza: kada su hrvatske vlasti obvezne primjenjivati je?

- ★ Budući da se pravo EU-a uglavnom provodi na nacionalnoj razini, nacionalni suci, saborski zastupnici, državni službenici i pravnici ključni su „subjekti za provedbu Povelje” na koje se oslanja sustav EU-a.
- ★ Povelja EU-a o temeljnim pravima odnosi se prije svega na sam EU. Obvezujuća je za države članice EU-a „samo kada provode pravo Unije” (članak 51. Povelje). Međutim, pravo EU-a izravno ili neizravno utječe na znatan dio zakonodavstva i politika koje se donose na nacionalnoj razini. Kada su određeni zakonodavni dokument, sudski predmet ili činjenično stanje obuhvaćeni područjem primjene obvezujućeg prava EU-a, Povelja EU-a primjenjiva je te je se može primjenjivati i na nju pozivati pred nacionalnim tijelima.
- ★ Nije uvijek jednostavno razaznati granice područja primjene Povelje. Kad je riječ o pravilnoj provedbi prava EU-a, glavno je pitanje primjenjuje li se Povelja. Priručnik Agencije Europske unije za temeljna prava (FRA) pod naslovom *Primjena Povelje Europske unije o temeljnim pravima u izradi zakonodavstva i oblikovanju politika na nacionalnoj razini* sadržava određene smjernice o tom pitanju.



## Kako se Povelja primjenjuje u Hrvatskoj?

Sve države članice primjenjuju Povelju EU-a, ali ne iskorištavaju uvijek njezin puni potencijal. Na Povelju se katkad upućuje u kontekstu predstojećeg zakonodavstva ili u raspravama u parlamentima. Nacionalna tijela i sudovi također katkad upućuju na Povelju u svojim odlukama i presudama. Primjeri iz Hrvatske uključuju:

### ★ Nacionalni sudovi: opće upućivanje na Povelju EU-a

Jedan je sud 2014. (u predmetu VSRH Kž eun5/2014-4) smatrao da bi, iako se nacionalnim pravom o pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima žrtvi kaznenog djela nije osiguralo pravo na podnošenje žalbe protiv negativne odluke u pogledu izvršavanja europskog uhitbenog naloga, to zakonodavstvo trebalo tumačiti široko uzimajući u obzir standarde u pogledu ljudskih prava, uključujući Povelju EU-a.

### ★ Nacionalno zakonodavstvo: opće upućivanje na Povelju EU-a

*„Nakladnici svih medija dužni su u praćenju izborne promidžbe i predstavljanju izbornih aktivnosti kandidata u izborima jamčiti novinarsku neovisnost, profesionalnost i stručnost, dosljedno poštivanje novinarskoga kodeksa te posebno temeljnog načela slobode izražavanja koje je propisano odredbama Ustava Republike Hrvatske, Konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda i Povelje Europske unije o temeljnim pravima, vodeći se pri tome interesima javnosti.”*

Hrvatska, **Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor**, 2015.

### ★ Nacionalna sudska praksa: pravo da se ne bude dva puta suđen ili kažnjen za isto kazneno djelo (članak 50.)

Vrhovni sud razmatrao je 2017. predmet koji se odnosio na finskog državljanina koji je uhićen u Hrvatskoj na temelju turskog međunarodnog uhitbenog naloga (**predmet II-8 Kr 3/17-4**). Ta je osoba bacila molotovljevi koktel kućne izrade na zgradu turskog veleposlanstva u Helsinkiju, uzrokujući požar i materijalnu štetu. Finski sud 2009. tuženiku je izrekao osuđujuću presudu za kazneno djelo sabotaže. Postavilo se pitanje može li se finska pravomoćna odluka smatrati jednakovrijednom presudi nacionalnog suda u skladu s hrvatskim zakonodavstvom. Sud je potvrdio da je Županijski sud u Dubrovniku pravilno zaključio da pojmom „domaći sud” iz članka 35. stavka 1. točke 5. Zakona o međunarodnoj pravnoj pomoći u kaznenim stvarima u ovom predmetu nisu obuhvaćeni samo sudovi u Republici Hrvatskoj, već i oni u ostalim državama članicama EU-a. Tu odredbu treba tumačiti u skladu s člankom 50. Povelje EU-a, u skladu s kojim nitko ne može biti dva puta suđen ili kažnjen za isto kazneno djelo.

## Hrvatski ustav

### Ustav Republike Hrvatske

- ★ Donesen je 22. prosinca 1990.
- ★ Sastoji se od 10 glava i 152 članka.
- ★ Glava treća naslovljena je *Zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda* i sadržava tri poglavlja, točnije: *Zajedničke odredbe, Osobne i političke slobode i prava te Gospodarska, socijalna i kulturna prava.*

### Ustav, Povelja EU-a i EKLP

- ★ U Ustavu se ne upućuje na Povelju EU-a o temeljnim pravima.
- ★ Glava osma Ustava (članci od 143. do 146.), naslovljena *Europska unija*, uključuje nekoliko odredbi koje upućuju na primarno pravo EU-a.
- ★ U tekstu Ustava ne upućuje se izričito na **Europsku konvenciju o ljudskim pravima**.

# Dodana vrijednost Povelje

Povelja je pravno obvezujući dokument koji sadržava građanska i politička prava te ekonomska, socijalna i kulturna prava. Osim toga, primjeni Povelje pogoduje snaga prava EU-a koje često ima izravan učinak te mu se, u načelu i za razliku od međunarodnog prava, mora dati prednost pred nacionalnim pravom. Međutim, u brojnim kontekstima možda neće biti moguće pozvati se izravno na Povelju, na primjer, ako je predmetna odredba iz Povelje načelo, a ne pravo, ako nije provedena zakonodavnim ili izvršnim aktom, ili ako zbog nekog drugog razloga nije primjenjiva, ili ako se ne primjenjuje jer određeni predmet nije obuhvaćen područjem primjene prava EU-a. Povelja u svakom slučaju pridonosi vidljivosti pravâ. U njoj se jasno navode prava i načela koja često nisu izričito navedena u drugim međunarodnim dokumentima o ljudskim pravima, kao što je Europska konvencija o ljudskim pravima (EKLJP) (kako je prikazano na slici 1.). Za razliku od Europske socijalne povelje Vijeća Europe, Poveljom EU-a ne pruža se mogućnost obveze poštovanja samo odabranih odredbi, već su države članice obvezne poštovati sve odredbe.

## Slika 1: Koja su prava obuhvaćena? Usporedba Povelje i EKLJP-a

Članci Povelje i tekst EKLJP-a: razlike i jednakosti u pokrivenosti

### Članak 1.-5. Dostojanstvo

- 1 Ljudsko dostojanstvo
- 2 Život
- 3 Cjelovitost osobe
- 4 Mučenje; neljudsko, ponižavajuće postupanje
- 5 Ropstvo i prisilni rad

### Članak 6.-19. Slobode

- 6 Sloboda i sigurnost
- 7 Privatni i obiteljski život
- 8 Osobni podaci
- 9 Stupanje u brak i osnivanje obitelji
- 10 Mišljenje, savjest i vjeroispovijed
- 11 Izražavanje i informiranje
- 12 Okupljanje i udruživanje
- 13 Umjetnost i znanost
- 14 Obrazovanje
- 15 Izbor zanimanja i rad
- 16 Poduzetništvo
- 17 Vlasništvo
- 18 Azil
- 19 Udaljavanje, protjerivanje ili izručenje

### Članak 20-26 Jednakost

- 20 Jednakost pred zakonom
- 21 Nediskriminacija
- 22 Kulturna, vjerska i jezična raznolikost
- 23 Ravnopravnost žena i muškaraca
- 24 Dijete
- 25 Starije osobe
- 26 Integracija osoba s invaliditetom

### Članak 27.-38. Solidarnost

- 27 Pravo radnika na informiranje i savjetovanje
- 28 Kolektivno pregovaranje i djelovanje
- 29 Pristup službama za posredovanje pri zapošljavanju
- 30 Neopravdani otkaz
- 31 Pošteni i pravični radni uvjeti
- 32 Zabrana rada djece; zaštita pri radu
- 33 Obiteljski i profesionalni život
- 34 Socijalna sigurnost i socijalna pomoć
- 35 Zdravstvena zaštita
- 36 Pristup službama od gospodarskog interesa
- 37 Zaštita okoliša
- 38 Zaštita potrošača

### Članak 39.-46. Prava građana

- 39 Glasovanje i kandidiranje na izborima za Europski parlament
- 40 Glasovanje i kandidiranje na lokalnim izborima
- 41 Dobra uprava
- 42 Pristup dokumentima
- 43 Europski ombudsman
- 44 Podnošenje peticije (EP)
- 45 Kretanje i boravak
- 46 Diplomatska i konzularna zaštita

### Članak 47.-50. Pravda

- 47 Učinkovit pravni lijek i pravično suđenje
- 48 Pretpostavka nedužnosti; pravo na obranu
- 49 Zakonitost i razmjernost kaznenih djela i kazni
- 50 *Ne bis in idem*

- Nema jednakovrijedne odredbe u EKLJP-u
- Opširnije nego u EKLJP-u
- Jednakovrijedna zaštita kao u EKLJP-u
- Specifično za kontekst EU-a

*Napomena: Slika se temelji na Objašnjenjima koja se odnose na Povelju i usporedbi tekstova tih dvaju dokumenata da bi se pokazalo na koji način Povelja pridonosi vidljivosti pravâ (neka od prava koja nisu izričito navedena u Europskoj konvenciji o ljudskim pravima obuhvaćena su sudskom praksom, ali to je manje vidljivo osobama koje nisu stručnjaci).*

Izvor: FRA, 2018.

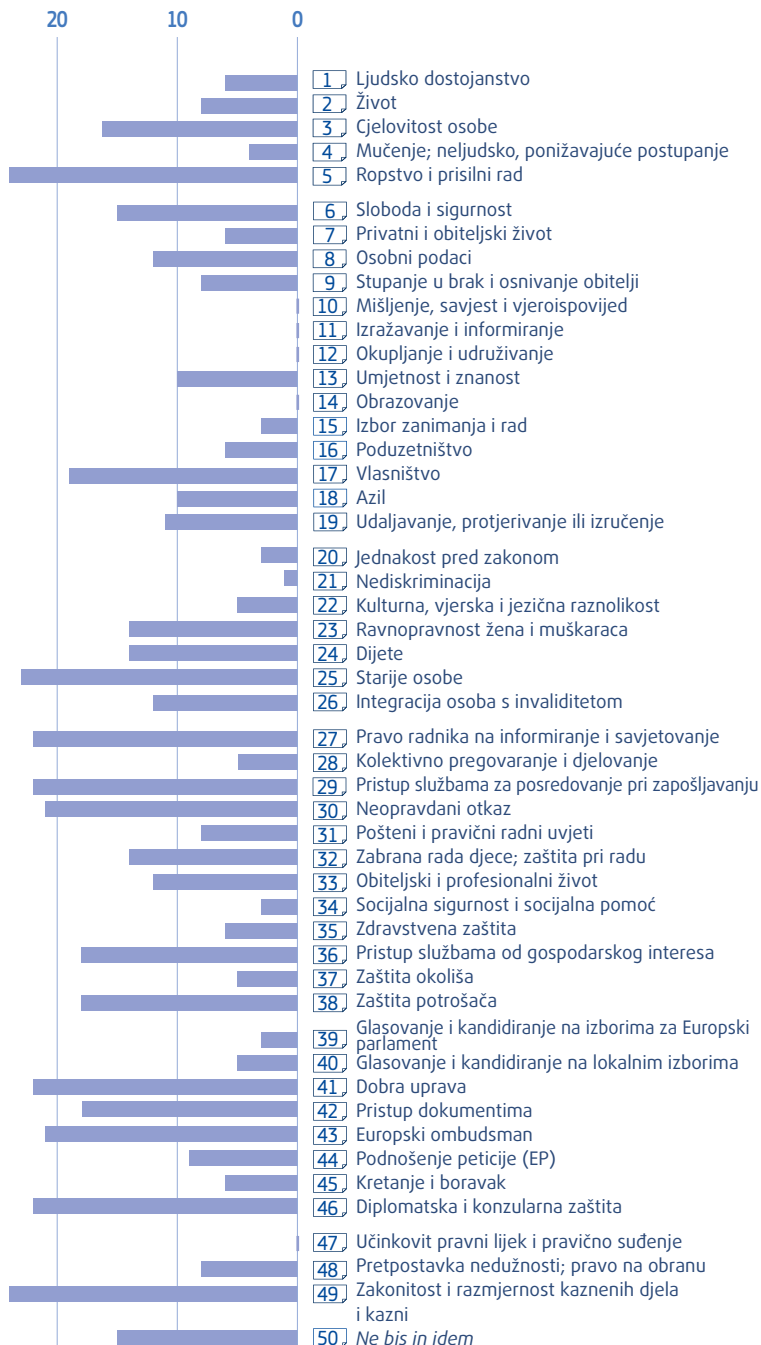
Imajući na umu širinu prava izričito obuhvaćenih Poveljom, ona može pridonijeti povećanju vidljivosti pravâ na nacionalnoj razini. Nadalje, nacionalni sudovi katkad primjenjuju Povelju radi tumačenja ili dodatnog razvoja nacionalnog prava, čak i izvan područja primjene prava EU-a.

Iz usporedbe Povelje s ustavima država članica EU-a vidljivo je da je tekst Povelje često jasniji u pogledu određenih prava. Na primjer, čini se da se u Hrvatskoj određena prava iz Povelje ne odražavaju u potpunosti u nacionalnom ustavnom pravu. To su, primjerice,

pravo radnika na informiranje i savjetovanje u poduzeću (članak 27.), pravo na pristup službama za posredovanje pri zapošljavanju (članak 29.), zaštita u slučaju neopravdanog otkaza (članak 30.), pristup službama od općeg gospodarskog interesa (članak 36.) i zaštita potrošača (članak 38.). Odsustvo određenih prava iz ustavnog teksta ne znači da ona nisu zaštićena pravnim poretom. Međutim, izričita jamstva dana ustavom čine ta prava vidljivijima i pristupačnijima. U tom smislu, Povelja može ojačati neka manje poznata prava.

## Slika 2.: Pridonosi li Povelja vidljivosti pravâ? Usporedba Povelje i nacionalnih ustava

Broj država članica EU-a po članku Povelje čiji tekstovi ustava ne sadržavaju jednakovrijedne i izričite odredbe



*Napomena: Slika se temelji na usporedbi teksta Povelje s pisanim ustavnim pravom država članica EU-a (isključujući Ujedinjenu Kraljevinu) da bi se prikazalo koje će odredbe Povelje najvjerojatnije pridonijeti vidljivosti prava. Smatralo se da se prava specifična za EU (odredbe Povelje koje su na slici 1. označene blijedožutom bojom) odražavaju u nacionalnim ustavima ako se u njima mogla pronaći usporediva odredba (na primjer, ustavna odredba koja se odnosi na nacionalnog ombudsmana).*

Izvor: FRA, 2018.

Članak 1.-5.  
Dostojanstvo

Članak 6.-19.  
Slobode

Članak 20.-26.  
Jednakost

Članak 27.-38.  
Solidarnost

Članak 39.-46.  
Prava građana

Članak 47.-50.  
Pravda

# Povelja EU-a o temeljnim pravima: *novi instrument*

- ★ Nacrt Povelje izradila je Europska konvencija koju je činilo 15 predstavnika iz tada 15 država članica EU-a, 46 parlamentarnih zastupnika (16 članova Europskog parlamenta i 30 članova nacionalnih parlamenata) te jedan predstavnik Europske komisije. Konvencija je provela i savjetovanje s civilnim društvom.
- ★ Europski parlament, Europska komisija i Vijeće EU-a svečano su proglasili Povelju u prosincu 2000.
- ★ Stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona 1. prosinca 2009., Povelja je postala pravno obvezujuća. Riječ je o relativno novom pravnom instrumentu koji se sve više primjenjuje na nacionalnoj razini.

## Dodatne informacije

- ★ **Povelja EU-a**, dostupna na internetskoj stranici EUR-Lexa.
- ★ **Objašnjenja koja se odnose na Povelju Europske unije o temeljnim pravima** koja je pripremio predsjedništvo Europske konvencije o temeljnim pravima.
- ★ **Charterpedia** – internetska stranica Agencije Europske unije za temeljna prava na kojoj su dostupne informacije povezane s Poveljom, uključujući nacionalnu sudsku praksu.
- ★ **Aplikacija Povelje EU-a** – aplikacija Agencije Europske unije za temeljna prava koja omogućuje pristup pravima Povelje, bilo kada i bilo gdje, kao i nacionalnoj sudskoj praksi i sudskoj praksi Suda EU-a u kojoj se koristi Povelja.
- ★ Agencija Europske unije za temeljna prava (2018.), **Primjena Povelje Europske unije o temeljnim pravima u izradi zakonodavstva i oblikovanju politika na nacionalnoj razini**, Luxembourg, Ured za publikacije.
- ★ Agencija Europske unije za temeljna prava (2018.), Mišljenje br. 4/2018, **Izazovi i mogućnosti pri provedbi Povelje o temeljnim pravima**.
- ★ **Tematski priručnici o europskom pravu Agencije Europske unije za temeljna prava, Vijeća Europe i Europskog suda za ljudska prava** o: nediskriminaciji (2018.), azilu (2014.), zaštiti podataka (2018.), pravima djeteta (2015.) i pristupu pravosuđu (2016.).
- ★ **Godišnje izvješće o stanju temeljnih prava** Agencije EU-a za temeljna prava uključuje **posebno poglavlje** posvećeno primjeni Povelje na nacionalnoj razini.
- ★ Europska komisija, **Godišnja izvješća o primjeni Povelje EU-a o temeljnim pravima**.

FRA – AGENCIJA EUROPSKE UNIJE ZA TEMELJNA PRAVA

Tel. +43 1580300 – Faks +43 158030699

[fra.europa.eu](http://fra.europa.eu)

 [facebook.com/fundamentalrights](https://facebook.com/fundamentalrights)

 [twitter.com/EURightsAgency](https://twitter.com/EURightsAgency)

 [linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)

Printed by Bietlot in Belgium

© FRA, 2019

Luxembourg: Luxembourg: Ured za publikacije Europske unije, 2019

Print ISBN 978-92-9474-149-3 doi:10.2811/420920 TK-03-18-083-HR-C  
PDF ISBN 978-92-9474-152-3 doi:10.2811/987200 TK-03-18-083-HR-N



Ured za publikacije  
Europske unije