

Program obuke i priručnik o primeni Povelje Evropske unije o osnovnim pravima



Kingdom of the Netherlands



ЦЕНТАР ЗА ПРАВНИ
ИСТРАЖУВАЊА И АНАЛИЗИ
CENTER FOR LEGAL RESEARCH AND ANALYSIS

Naslov:

Program obuke i priručnik o primeni Povelje Evropske unije o osnovnim pravima

Izdavač:

Center for Legal Research and Analysis (CLRA), North Macedonia

Autor:

dr Šejla Imamović,

docentkinja za evropsko pravo ljudskih prava na
Pravnom fakultetu Univerziteta u Maastrichtu

Redakcija i stručna saradnja:

Milena Josifovska, CLRA

Martina Zafirovska, CLRA

Grafički dizajn:

Relativ

Mesto i godina izdanja:

Skoplje, 2026.

Ova publikacija je izrađena u okviru projekta „Jačanje regionalne pravosudne saradnje na Zapadnom Balkanu radi efikasnog vođenja postupaka pred Sudom pravde Evropske unije i primene Povelje EU o osnovnim pravima”, koji podržava Kraljevina Holandija. Autori snose isključivu odgovornost za sadržinu publikacije i ona se ni na koji način ne može smatrati izrazom stavova Kraljevine Holandije.

Sadržaj

LISTA SKRAĆENICA	4
I. UVOD I OKVIR OBUKE	5
1. Uvod	5
1.1 Svrha i obuhvat kurikuluma	5
1.2 Pozadina projekta i regionalni kontekst	5
1.3 Ciljna grupa, znanja i praktične veštine koje treba razviti	6
1.4 Usklađenost sa standardima EU i načelima pravosudne obuke	6
II. PRIMENA POVELJE	7
2.1 Modul 1: Understanding the Charter	7
2.2 Modul 2: Charter Case Law	11
2.3 Modul 3: Practical Case Analysis	13
2.4 Modul 4: Discussion	14
III. METODOLOGIJA OBUKE	16
3. METODOLOGIJA OBUKE	16
3.1 Uloga i odgovornosti nacionalnih trenera	16
3.2 Strukturisanje i izvođenje nacionalne obuke	16
3.3 Tehnike facilitacije za pravne profesionalce	17
3.4 Agenda za naredne nacionalne obuke	18
IV. MATERIJALI ZA OBUKU I ANEKSI	19
4.1 Tabela: klasifikacija odabranih odredaba Povelje (Modul 1)	19
4.2 Pregled sudske prakse (Modul 2)	20
4.3 Zbirka studija slučaja (Modul 3)	28
4.4 "Step-by-step" vodič za trenere (svi moduli)	31
4.5 Linkovi ka ključnim izvorima i prateća uputstva	32

Lista skraćenica

AKT	Auto-ja Kuljetusalan Työntekijäliitto (finski sindikat radnika u transportu)
AMS	Association de médiation sociale
DEB	DEB Deutsche Energieberatung GmbH
EJTN	Evropska mreža za pravosudnu obuku
EKLJP	Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda
ESLJP	Evropski sud za ljudska prava
EU	Evropska unija
FRA	Agencija Evropske unije za osnovna prava
PBL	Učenje zasnovano na problemima
PDV	Porez na dodatu vrednost
PPU	Hitni postupak za prethodno odlučivanje
SPEU	Sud pravde Evropske unije
TSN	Työtehoseura ry (finsko udruženje za efikasnost rada)
UEU	Ugovor o Evropskoj uniji
TEU	Treaty on the European Union
TSN	Työtehoseura ry (Finnish work efficiency association - involved in Joined Cases C-609/17 and C-610/17)
VAT	Value Added Tax

I. UVOD I OKVIR OBUKE

1. Uvod

1.1 Svrha i obuhvat kurikuluma

Ovaj kurikulum obuke izrađen je u okviru projekta „Jačanje regionalne pravosudne saradnje na Zapadnom Balkanu radi efikasnog vođenja postupaka pred Sudom pravde Evropske unije i primene Povelje EU o osnovnim pravima”. Namenjen je da pruži strukturisan i praktičan okvir za obuku sudija i javnih tužilaca o primeni Povelje Evropske unije o osnovnim pravima (u daljem tekstu: Povelja EU ili Povelja).

Kurikulum se usredsređuje na ključne aspekte Povelje koji su od neposrednog značaja za nacionalne organe. Posebno obrađuje područje primene Povelje, razliku između prava i načela, potreban nivo zaštite pri primeni prava EU, kao i horizontalnu primenu odredaba Povelje. Ovi elementi su ključni za utvrđivanje da li se i na koji način Povelja primenjuje u konkretnim predmetima.

Cilj kurikuluma je dvostruk. Prvo, nastoji se da učesnicima pruži jasno i strukturisano razumevanje pravnog okvira koji uređuje Povelju, uključujući relevantne odredbe i sudsku praksu Suda pravde Evropske unije (SPEU). Drugo, cilj je razvijanje praktične sposobnosti za primenu tog okvira u konkretnim situacijama. Kurikulum stoga kombinuje doktrinarni metod sa učenjem zasnovanim na slučajevima i vođenom diskusijom.

1.2 Pozadina projekta i regionalni kontekst

Kontinuirano pravosudno obrazovanje od ključnog je značaja za unapređenje znanja i veština sudija, tužilaca i drugih pravnih praktičara, za podsticanje promene u načinu razmišljanja i za njihovo osposobljavanje da koriste sudsku praksu Suda pravde Evropske unije i da Povelju praktično primenjuju u nacionalnim pravnim okvirima.

Regionalni projekat „Jačanje regionalne pravosudne saradnje na Zapadnom Balkanu radi efikasnog vođenja postupaka pred Sudom pravde Evropske unije i primene Povelje EU o osnovnim pravima”, koji podržava Kraljevina Holandija, ima za cilj jačanje kapaciteta pravosudnih aktera u Severnoj Makedoniji, Crnoj Gori, Srbiji i Albaniji za efikasnu primenu prava EU i Povelje EU o osnovnim pravima u periodu koji prethodi njihovom budućem pristupanju Evropskoj uniji.

Posebni ciljevi projekta su: (i) jačanje regionalne saradnje; (ii) razmena znanja o zajedničkim izazovima i rešenjima u vezi sa Poveljom EU i postupcima pred Sudom pravde Evropske unije; i (iii) jačanje kapaciteta pravosuđa za postupke pred Sudom pravde Evropske unije i za primenu Povelje EU.

1.3 Ciljna grupa, znanja i praktične veštine koje treba razviti

The training is designed for judges and public prosecutors in EU candidate countries. It is intended to support their preparation for accession to the EU, where the application of EU law, including the EU Charter of Fundamental Rights, will form an integral part of judicial and prosecutorial practice.

The curriculum aims to develop both knowledge and practical abilities. In terms of knowledge, participants are expected to acquire a clear understanding of the scope of application of the Charter, the distinction between rights and principles, and the interpretation of key Charter provisions in light of the case law of the CJEU. They should also become familiar with the relationship between the Charter, national law, and other sources of fundamental rights protection such as the European Convention on Human Rights (ECHR).

In terms of practical abilities, the focus is on preparing participants to apply this knowledge in future practice within the EU legal framework. Participants are expected to develop the ability to determine whether the Charter applies in a given situation, to identify the relevant provisions, to assess their legal nature, and to apply the relevant case law in a structured and reasoned manner.

1.4 Usklađenost sa standardima EU i načelima pravosudne obuke

Ovaj kurikulum je usklađen sa standardima EU u oblasti pravosudne obuke i odražava osnovna načela koja je razvila Evropska mreža za pravosudnu obuku (EJTN). Osmišljen je da obezbedi dosledan i strukturisan pristup obuci o Povelji EU, u skladu sa zahtevima prava EU i praksom Suda pravde Evropske unije. Posebno prati okvir za tumačenje Povelje, uključujući članove 51–53 Povelje, kako su razvijeni u sudskoj praksi Suda pravde Evropske unije.

Istovremeno, kurikulum prati opšta načela pravosudne obuke, kao što su progresivna struktura učenja, pristup usmeren na praksu, doslednost i mogućnost repliciranja. Link ka dokumentu koji objašnjava ova načela dat je u Aneksu. Kurikulum kombinuje sažetu doktrinarnu komponentu sa praktičnom primenom kroz učenje zasnovano na problemima. Takav pristup omogućava učesnicima da aktivno rade sa materijalom i razvijaju praktične veštine na strukturisan način.

II. PRIMENA POVELJE

2.1 Modul 1: Understanding the Charter

Ciljevi učenja

Do kraja ovog modula učesnici treba da budu u stanju:

- Da razumeju pravnu prirodu i strukturu Povelje Evropske unije o osnovnim pravima;
- Da identifikuju kada se Povelja primenjuje u skladu sa članom 51 Povelje;
- Da razlikuju prava, načela i deklarativne odredbe u okviru Povelje;
- Da razumeju odnos između Povelje, prava EU i nacionalnih standarda zaštite.

Povelja Evropske unije o osnovnim pravima postala je pravno obavezujuća stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora 1. decembra 2009. godine i sada ima istu pravnu snagu kao i Ugovori EU. Pre stupanja Povelje na snagu, osnovna prava su u pravu EU bila zaštićena kao nepisana opšta načela prava EU, inspirisana Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (EKLJP) i zajedničkim ustavnim tradicijama država članica. Ovi izvori osnovnih prava sada su sadržani u članu 6 Ugovora o Evropskoj uniji (UEU), koji glasi:

1. Unija priznaje prava, slobode i načela utvrđena u Povelji Evropske unije o osnovnim pravima od 7. decembra 2000. godine, prilagođenoj u Strazburu 12. decembra 2007. godine, koja ima istu pravnu vrednost kao Ugovori. Odredbe Povelje ni na koji način ne proširuju nadležnosti Unije kako su utvrđene Ugovorima. Prava, slobode i načela iz Povelje tumače se u skladu sa opštim odredbama iz Naslova VII Povelje, kojima se uređuje njeno tumačenje i primena, uz dužno poštovanje objašnjenja na koja se Povelja poziva i koja navode izvore tih odredaba.
2. Unija pristupa Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. To pristupanje ne utiče na nadležnosti Unije kako su utvrđene Ugovorima.
3. Osnovna prava, kako su zajemčena Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i kako proizlaze iz zajedničkih ustavnih tradicija država članica, predstavljaju opšta načela prava Unije.

Fokus obuke, međutim, ostaje na Povelji EU, budući da se upravo taj izvor gotovo isključivo koristi od trenutka kada je Povelja stupila na snagu.

Povelja objedinjuje širok spektar prava u jednom dokumentu, uključujući građanska, politička, socijalna i ekonomska prava. Ona sadrži i prava koja su naročito značajna u kontekstu EU, kao što su sloboda kretanja, zaštita podataka o ličnosti i određena prava povezana sa građanstvom EU.

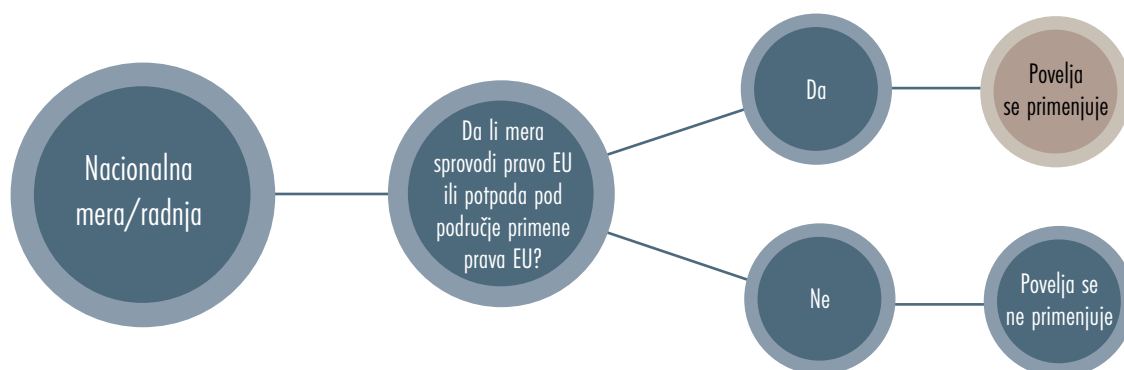
Prvi modul počinje osnovnim znanjima o Povelji EU. Učesnici se pozivaju da prate link naveden u Aneksu, otvore dokument i upoznaju se sa njim. Fokus je na glavnim karakteristikama Povelje EU, sa posebnim naglaskom na njeno područje primene, razlikovanje prava i načela, kao i potreban nivo zaštite u predmetima koji potpadaju pod područje primene prava EU.

Područje primene

Polazna tačka je član 51 stav 1 Povelje, kojim se propisuje da se odredbe Povelje odnose na institucije, organe, službe i agencije EU, kao i na države članice „samo kada sprovode pravo Unije”. Ova odredba određuje granice primenljivosti Povelje i ključna je za utvrđivanje da li se pokreće kontrola osnovnih prava na osnovu Povelje.

U praksi to znači da su nacionalni organi vezani Poveljom kada postupaju u okviru područja primene prava EU. To obuhvata situacije u kojima nacionalne mere sprovode zakonodavstvo EU, odstupaju od prava EU ili na drugi način spadaju u oblast uređenu pravom EU. Nasuprot tome, čisto unutrašnje situacije ostaju izvan područja primene Povelje. To se razlikuje od Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, koja ima opštu primenu.

Dali se Povelja primenjuje?



Tumačenje i pravno dejstvo

Član 52 Povelje daje smernice za tumačenje. Član 52 stav 1 utvrđuje uslove pod kojima su dopuštena ograničenja prava iz Povelje: svako ograničenje mora biti propisano zakonom, mora poštovati suštinu prava i mora biti u skladu sa načelom proporcionalnosti. Ovi uslovi odgovaraju zahtevima zakonitosti i proporcionalnosti, uz dodatni zahtev da mešanje mora poštovati suštinu prava. Kada je sama suština prava pogođena, Sud pravde Evropske unije će, po pravilu, utvrditi povredu.

Pored toga, član 52 stav 5 uvodi ključnu razliku između prava i načela. Prema ovoj odredbi, prava se moraju poštovati i mogu se neposredno isticati pred sudom, dok se načela mogu sprovoditi zakonodavnim i izvršnim aktima institucija, organa, službi i agencija Unije, kao i aktima država članica kada one sprovode pravo Unije, u okviru svojih nadležnosti. Načela zato nisu neposredno izvršiva na isti način kao prava, ali mogu usmeravati tumačenje i kontrolu takvih akata.

Razlika između prava i načela

Razlika između prava i načela nije uvek izričito navedena u Povelji i često se mora izvesti iz formulacije, svrhe i strukture konkretne odredbe.

Odredbe Povelje koje dodeljuju individualna prava moraju biti dovoljno precizne i bezuslovne da bi se na njih moglo pozvati pred sudom. Primeri uključuju:

- član 4 Povelje (zabrana mučenja i nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja);
- član 21 Povelje (nediskriminacija);
- član 47 Povelje (pravo na delotvoran pravni lek i pravično suđenje);
- član 31 stav 2 Povelje (pravo na plaćeni godišnji odmor).

Načela, nasuprot tome, izražavaju šire ciljeve i zahtevaju dodatno sprovođenje kroz sekundarno zakonodavstvo, odnosno direktive i uredbe, pre nego što mogu proizvesti konkretna pravna dejstva. Primeri uključuju:

- član 27 Povelje (pravo radnika na informisanje i konsultovanje);
- član 34 Povelje (socijalna sigurnost i socijalna pomoć);
- član 35 Povelje (zdravstvena zaštita).

Kao što je prethodno navedeno, ova razlika ima značajne posledice za utuživost odredaba Povelje i za način na koji su nacionalni sudovi dužni da ih primenjuju.

Pored toga, pojedine odredbe smatraju se pukim deklarativnim odredbama koje sadrže opisni ili aspirativni jezik i, po pravilu, ne stvaraju neposredno izvršiva individualna prava. Primer je član 22 Povelje, prema kome „Unija poštuje kulturnu, versku i jezičku raznolikost”.

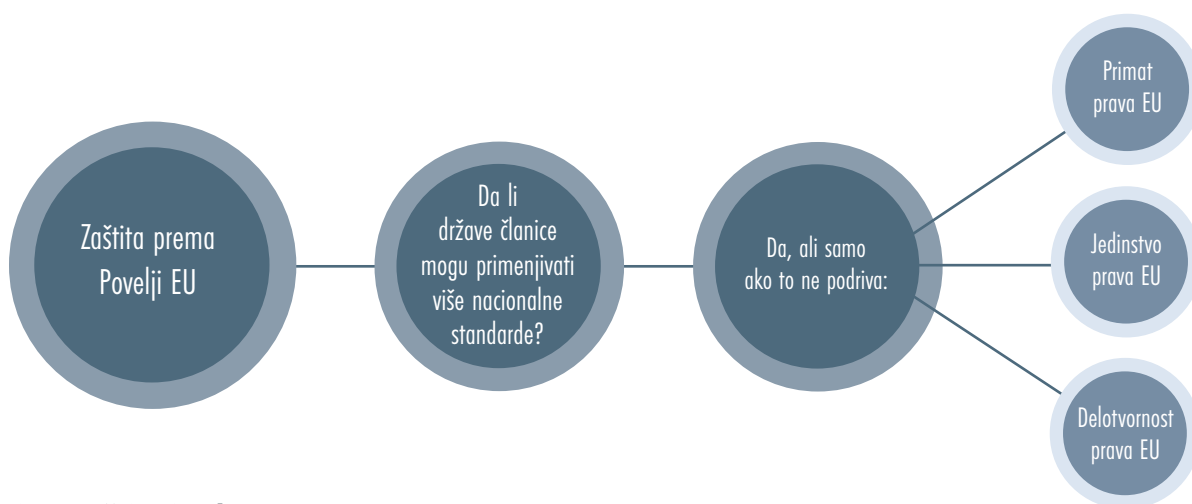
Ne postoji potpuna jasnoća u pogledu svih odredaba Povelje, ali je u Delu IV data tabela prava, načela i deklarativnih odredaba kako su identifikovani u sudskoj praksi Suda pravde Evropske unije.

Ključna preporuka

Razlikovanje prava i načela od suštinskog je značaja jer se, po pravilu, samo prava koja su dovoljno precizna i bezuslovna mogu neposredno isticati pred nacionalnim sudovima.

Nivo zaštite i odnos sa nacionalnim standardima

Član 53 Povelje Evropske unije o osnovnim pravima uređuje nivo zaštite tako što propisuje da se nijedna odredba Povelje ne sme tumačiti kao ograničavanje ili nepovoljno uticanje na ljudska prava priznata, između ostalog, pravom EU, međunarodnim pravom i ustavima država članica. Na prvi pogled, ova odredba deluje kao da državama članicama omogućava da zadrže ili primenjuju više standarde zaštite osnovnih prava. Međutim, ta odredba mora se tumačiti zajedno sa strukturom prava EU, posebno sa načelima primata, jedinstva i delotvornosti prava EU. Povelja zato ne funkcioniše kao jednostavna klauzula „maksimalne zaštite”, već kao odredba koja čuva postojeće izvore zaštite prava, ali bez podrivanja funkcionisanja prava EU.



Nivo zaštite i odnos sa EKLJP

Odnos između Povelje i Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda funkcioniše na sličan način kao odnos između EKLJP i nacionalnih sistema zaštite osnovnih prava. U tom kontekstu, Konvencija postavlja minimalni nivo zaštite koji su države dužne da garantuju, u svetlu člana 53 Konvencije, istovremeno im omogućavajući da na nacionalnom nivou obezbede širu zaštitu. Sličan pristup sadržan je u članu 52 stav 3 Povelje, prema kome prava iz Povelje koja odgovaraju pravima zajemčenim EKLJP imaju isto značenje i obim kao prava utvrđena tom konvencijom. Time se obezbeđuje usklađenost dva sistema i sprečava da nivo zaštite u pravu EU padne ispod nivoa zaštite iz EKLJP, uz istovremenu mogućnost da pravo EU obezbedi širu zaštitu, u skladu sa članom 53 Povelje.

Horizontalna primena Povelje

Pitanje horizontalne primene Povelje odnosi se na to da li se na njene odredbe može pozivati u sporovima između privatnih lica. Član 51 stav 1 Povelje propisuje da se Povelja odnosi na institucije EU i na države članice kada sprovode pravo Unije, što ukazuje da ona nije neposredno obavezujuća za privatne aktere. Međutim, to ne znači da je Povelja nevažna u horizontalnim situacijama. Kada spor između privatnih lica potpada pod područje primene prava EU, najčešće zato što se odnosi na primenu zakonodavstva EU, kao što su direktive o nediskriminaciji ili uslovima rada, Povelja može postati primenljiva posredno, preko obaveza koje se nameću nacionalnim sudovima.

2.2 Modul 2: Charter Case Law

Ciljevi učenja

Do kraja ovog modula učesnici treba da budu u stanju:

- Da razumeju glavnu sudsku praksu Suda pravde Evropske unije koja se odnosi na Povelju;
- Da utvrde kada se Povelja primenjuje u praksi;
- Da razlikuju prava i načela kroz sudsku praksu;
- Da razumeju ulogu nacionalnih sudova u primeni Povelje.

Ovaj modul daje pregled ključne sudske prakse Suda pravde Evropske unije u vezi sa važnim aspektima Povelje, kao što su područje primene Povelje i razlika između prava i načela, budući da njihovo razumevanje zahteva dodatnu razradu i objašnjenje. Modul takođe obuhvata drugu relevantnu sudsku praksu koja se odnosi na obaveze nacionalnih organa, posebno sudova, u tumačenju i primeni Povelje. Neki primeri dati su u nastavku, dok je potpuniji pregled ključnih predmeta, uključujući kratko objašnjenje svake presude, sadržan u Delu IV ovog kurikuluma.

Područje primene

Sud pravde Evropske unije razjasnio je područje primene člana 51 Povelje u nizu presuda. Ključno načelo koje proizlazi iz te sudske prakse jeste da se Povelja primenjuje uvek kada situacija potpada pod područje primene prava EU.

U predmetu *Kücükdeveci* Sud je utvrdio da nacionalno zakonodavstvo koje potpada pod područje primene prava EU mora biti u skladu sa opštim načelima prava EU, uključujući osnovna prava. Iako Povelja u to vreme još nije bila pravno obavezujuća, predmet je postavio osnov za kasnije rasuđivanje zasnovano na Povelji. Kasnija sudska praksa potvrđuje da se Povelja primenjuje ne samo kada države članice sprovode pravo EU, već i kada postupaju u njegovom širem području primene.

Ključna poruka

Povelja se primenjuje uvek kada nacionalna mera potpada pod područje primene prava EU, čak i kada je veza sa pravom EU posredna, ali dovoljno relevantna.

Razlika između prava i načela

Razlika između prava i načela iz člana 52 stav 5 Povelje dodatno je razvijena u sudskoj praksi Suda.

U predmetu *Bauer* Sud je utvrdio da član 31 stav 2 Povelje, odnosno pravo na plaćeni godišnji odmor, predstavlja pravo koje je dovoljno precizno i bezuslovno da bi se neposredno moglo isticati u sporovima između privatnih lica. Slično tome, u predmetu *Egenberger* Sud je priznao da je član 47 Povelje, pravo na delotvornu sudsku zaštitu, neposredno primenljiv i da se na njega može pozvati radi neprimene suprotnog nacionalnog prava. Ovaj predmet naglašava ulogu nacionalnih sudova u obezbeđivanju delotvorne zaštite prava iz Povelje.

Nasuprot tome, odredbe koje se kvalifikuju kao načela u smislu člana 52 stav 5 Povelje zahtevaju zakonodavno sprovođenje i same po sebi ne mogu dovesti do neposredno izvršivih zahteva. Ipak, one mogu imati važnu ulogu u tumačenju prava EU i nacionalnog prava, kao i u kontroli zakonitosti akata.

Nivo zaštite

Sud pravde Evropske unije restriktivno je tumačio član 53 u pogledu nivoa zaštite, naročito u predmetu *Melloni*. U tom predmetu Sud je utvrdio da se države članice ne mogu pozivati na više nacionalne ustavne standarde kada bi to ugrozilo primat, jedinstvo ili delotvornost prava EU. Stoga, kada pravo EU potpuno harmonizuje određenu oblast, nacionalni organi su dužni da primene nivo zaštite utvrđen pravom EU, čak i ako su nacionalni standardi viši. Istovremeno, kada pravo EU ostavlja diskreciono ovlašćenje državama članicama ili određenu materiju ne uređuje u potpunosti, države članice mogu primeniti više standarde predviđene nacionalnim pravom ili nacionalnim ustavima, pod uslovom da time ne podrivaju pravo EU. Pristup Suda tako odražava ravnotežu između zaštite osnovnih prava i obezbeđivanja jedinstvene primene prava EU, pri čemu u praksi daje prednost ovom drugom kada dođe do napetosti.

Situacija	Da li se može primeniti viši nacionalni nivo zaštite?
Pravo EU potpuno harmonizuje oblast	Po pravilu ne
Pravo EU ostavlja diskreciono ovlašćenje državama članicama	Moguće je

Horizontalna primena Povelje

Sud pravde Evropske unije je razjasnio da se određene odredbe Povelje, kada su dovoljno precizne i bezuslovne, mogu isticati u horizontalnim sporovima. U predmetima kao što je *Egenberger* Sud je utvrdio da nacionalni sudovi moraju obezbediti puno dejstvo prava iz Povelje, uključujući neprimenu suprotnog nacionalnog prava u sporovima između privatnih lica. Istovremeno, odredbe koje se kvalifikuju kao načela u smislu člana 52 stav 5 Povelje ne mogu same po sebi dovesti do neposredno izvršivih zahteva u horizontalnim situacijama. Pristup Suda zato razlikuje neposredno utuživa prava od neutuživih načela, uz naglašavanje centralne uloge nacionalnih sudova u posredovanju primene Povelje u privatnopravnim sporovima. U predmetu *Bauer* Sud je utvrdio da član 31 stav 2 Povelje, pravo na plaćeni godišnji odmor, predstavlja pravo koje je dovoljno precizno i bezuslovno da se može neposredno isticati u sporovima između privatnih lica. Ovaj predmet potvrđuje da određene odredbe Povelje mogu imati horizontalno neposredno dejstvo.

2.3 Modul 3: Practical Case Analysis

Ciljevi učenja

Do kraja ovog modula učesnici treba da budu u stanju:

- Da analiziraju praktične slučajeve koji uključuju Povelju;
- Da identifikuju relevantne odredbe Povelje u konkretnim situacijama;
- Da primene relevantnu sudsku praksu Suda pravde Evropske unije;
- Da strukturiraju pravno rasuđivanje u vezi sa pitanjima osnovnih prava.

Ovaj modul zasniva se na učenju zasnovanom na problemima (problem-based learning, PBL) i fokusira se na hipotetičke slučajeve osmišljene tako da simuliraju realistične sudijske i tužilačke situacije.

Konkretni slučajevi razvijeni su posebno i dostupni su u Delu IV kurikulumu, koji obuhvata sve prateće materijale. Pažljivo su osmišljeni tako da odražavaju situacije u kojima se postavljaju pitanja u vezi sa:

- primenljivošću Povelje;
- identifikovanjem relevantnih odredaba Povelje;
- razlikom između prava i načela;
- odgovarajućim nivoom zaštite;
- horizontalnom primenom Povelje;
- šire posmatrano, primenom sudske prakse Suda pravde Evropske unije.

1. Da li se Povelja primenjuje?
2. Koje odredbe Povelje su relevantne?
3. Da li je odredba pravo ili načelo?
4. Šta kaže relevantna sudska praksa Suda pravde Evropske unije?
5. Kakav treba da bude konačan pravni zaključak?

Učesnici će raditi u malim grupama ili pojedinačno i od njih će se tražiti da analiziraju slučajeve tako što će:

- utvrditi da li se Povelja primenjuje;
- identifikovati relevantne odredbe;
- proceniti da li te odredbe predstavljaju prava ili načela;
- primeniti relevantnu sudsku praksu kako bi došli do obrazloženog pravnog zaključka.

Cilj ovog modula je da prevaziđe teorijsko znanje i analitičku diskusiju i omogući učesnicima da se uključe u pravno rasuđivanje i praktičnu primenu. Studije slučaja iz Dela IV sadrže i usmeravajuća pitanja koja treneri mogu koristiti da vode učesnike ka rešenjima.

2.4 Modul 4: Discussion

Ciljevi učenja:

Do kraja ovog modula učesnici treba da budu u stanju:

- Da predstave i diskutuju pravno rasuđivanje u vezi sa pitanjima Povelje;
- Da uporede različite pristupe tumačenju Povelje;
- Da identifikuju česte izazove u primeni Povelje;
- Da razmisle o praktičnoj primeni u nacionalnoj sudijskoj praksi.

Završni modul sastoji se od plenarne diskusije u kojoj se razmatraju rezultati grupnog ili individualnog rada. Tokom ove sesije svaka grupa predstavlja svoju analizu hipotetičkih slučajeva. To omogućava učesnicima da uporede različite pristupe istom pravnom problemu i da razmotre alternativne linije rasuđivanja. Trener zatim vodi diskusiju naglašavajući ključne tačke, razjašnjavajući eventualna nerazumevanja i povezujući diskusiju sa relevantnim odredbama Povelje i sudskom praksom Suda pravde Evropske unije.

Posebna pažnja posvećuje se izazovima koji se ponavljaju, kao što su utvrđivanje da li se Povelja primenjuje u datoj situaciji i razlikovanje prava i načela u praksi. Kada je potrebno, trener daje dodatna objašnjenja kako bi ova pitanja bila jasno shvaćena. Učesnici se takođe pozivaju da razmisle o tome kako znanja i veštine razvijene tokom obuke mogu primeniti u svom radu.

Iako se ovaj modul ne može detaljno pripremiti unapred, jer će u velikoj meri zavisiti od pitanja i razmišljanja koje učesnici iznesu, u nastavku su neke ključne poruke koje se mogu pomenuti:

Ključna tačka za diskusiju

Nacionalni sudovi imaju centralnu ulogu u obezbeđivanju delotvorne zaštite prava iz Povelje i u usklađivanju nacionalnih pravnih standarda sa zahtevima prava EU.

- Povelja se primenjuje samo kada situacija potpada pod područje primene prava EU (član 51 Povelje), ali se to područje tumači široko i obuhvata situacije u kojima nacionalni organi postupaju u oblasti uređenoj pravom EU.
- Utvrđivanje primenljivosti Povelje zahteva konkretnu procenu veze između nacionalne mere i prava EU. Čisto unutrašnje situacije ostaju izvan njenog područja primene.
- Razlika između prava i načela iz člana 52 stav 5 Povelje ključna je za utvrđivanje da li se odredba može neposredno isticati pred sudom.
- Prava iz Povelje moraju se poštovati i na njih se može neposredno pozivati, uključujući u određenim horizontalnim situacijama, pod uslovom da su dovoljno precizna i bezuslovna.
- Načela iz Povelje zahtevaju sprovođenje kroz zakonodavstvo EU ili nacionalno zakonodavstvo i sama po sebi ne mogu dovesti do neposredno izvršivih zahteva, ali ostaju relevantna za tumačenje i kontrolu zakonitosti.
- Nacionalni sudovi imaju centralnu ulogu u obezbeđivanju delotvorne zaštite osnovnih prava, uključujući obavezu da nacionalno pravo tumače u skladu sa pravom EU i, kada je potrebno, da ne primene suprotne odredbe.

- Nivo zaštite prema Povelji ne omogućava automatski državama članicama da primenjuju više nacionalne standarde kada bi to podrilo primat, jedinstvo i delotvornost prava EU.
- Povelja može biti relevantna u sporovima između privatnih lica kada situacija potpada pod područje primene prava EU i kada se relevantna odredba kvalifikuje kao pravo.
- Uzajamno poverenje i uzajamno priznavanje predstavljaju osnovna načela prava EU, ali nisu apsolutna i mogu biti ograničena kada postoji stvaran rizik od povrede osnovnih prava.
- U predmetima uzajamnog priznavanja, nacionalni organi mogu biti dužni da procene i sistemske nedostatke i individualnu situaciju lica na koje se odluka odnosi pre donošenja odluke.

III. METODOLOGIJA OBUKE

3. Metodologija obuke

Savet za trenere

Tokom diskusija treneri treba da podstiču učesnike da objasne ne samo svoje zaključke već i proces rasuđivanja koji ih je do tih zaključaka doveo. Fokus treba da ostane na strukturisanom pravnom rasuđivanju i praktičnoj primeni.

3.1 Uloga i odgovornosti nacionalnih trenera

Nacionalni treneri imaju zadatak da obezbede prenos znanja i veština u vezi sa primenom Povelje. Njihova uloga prevazilazi samo izlaganje sadržaja i obuhvata facilitaciju procesa učenja, kontekstualizaciju pravnog materijala i metodološko usmeravanje.

U tom smislu, nacionalni treneri su odgovorni da obezbede da se Povelja predstavi tačno i u skladu sa najnovijim razvojem. Fokus je na njenom području primene i na razlici između prava, koja su utuživa, i načela, koja zahtevaju transpoziciju, odnosno sprovođenje. Od trenera se dalje očekuje da norme Povelje i sudsku praksu Suda pravde Evropske unije smeste u nacionalni pravni okvir i sudijsku praksu.

Pored toga, treneri imaju i pedagošku ulogu. Treba da facilitiraju interaktivne procese učenja, uključujući vođenje učesnika kroz analizu hipotetičkih slučajeva, podsticanje samostalnog pravnog rasuđivanja i negovanje dijaloga.

3.2 Strukturisanje i izvođenje nacionalne obuke

Svaka nacionalna obuka treba da omogući strukturisan i progresivan proces učenja, koji se kreće od konceptualnog razumevanja ka praktičnoj primeni. Prateći materijal za svaku sesiju dat je u aneksima.

Obuka se odvija u četiri koraka.

Prvo, obuka počinje uvodnom doktrinarnom komponentom. Ona pruža kratak uvod u Povelju i sažet pregled relevantnih odredaba Povelje, sa posebnom pažnjom na:

- područje primene Povelje (član 51 Povelje);
- načela tumačenja (član 52 Povelje);

- kategorizaciju odredaba Povelje na prava, načela i puke deklarativne odredbe, uz upućivanje na član 52 stav 5 Povelje;
- nivo zaštite i odnos sa nacionalnim standardima i EKLJP (član 52 stav 3 i član 53 Povelje);
- horizontalnu primenu Povelje.

Drugo, treneri daju pregled ključnih predmeta u vezi sa navedenim tačkama. U ovom delu predstavljaju se i diskutuju najrelevantnije presude Suda pravde Evropske unije. Fokus je na pravnom rasuđivanju Suda, praktičnim posledicama za nacionalne organe i kriterijumima koji se koriste za utvrđivanje da li je odredba neposredno utuživa ili predstavlja načelo. Pregled relevantne sudske prakse dat je u Aneksu.

Treće, obuka prelazi na učenje zasnovano na problemima i primenu. Učesnici rade u malim grupama ili pojedinačno na hipotetičkim slučajevima koji odražavaju realistične situacije. Studije slučaja dostupne su u Aneksu. Odštampani primeri se dele učesnicima i oni se pozivaju da „reše” slučajeve.

Ove vežbe zahtevaju od učesnika da procene primenljivost Povelje, identifikuju relevantne odredbe, utvrde njihovu pravnu prirodu i primene relevantnu sudsku praksu kako bi došli do obrazloženog ishoda. Trener može koristiti usmeravajuća pitanja iz Aneksa radi facilitacije vežbe.

Na kraju, obuka se završava plenarnom diskusijom. Nalazi grupa se zajednički razmatraju, a treneri sintetizuju ključne tačke i razjašnjavaju preostala pitanja.

Ovakva struktura obezbeđuje ravnotežu između sticanja znanja, pravne analize i razvoja praktičnih veština.

3.3 Tehnike facilitacije za pravne profesionalce

Metodologija obuke zasniva se na tehnikama facilitacije posebno prilagođenim iskusnim pravnim praktičarima. Umesto isključivo instruktivnog pristupa, metodologija nastoji da aktivno uključi učesnike i osloni se na njihovu profesionalnu ekspertizu.

Glavne metode su vođeno postavljanje pitanja i razmena među kolegama, jer učesnicima omogućavaju da „uče kroz rad”, ali i da doprinesu sopstvenim profesionalnim iskustvom. Treneri takođe daju strukturisane povratne informacije, nudeći ciljano razjašnjenje uz očuvanje autonomije procesa rasuđivanja učesnika.

Primena učenja zasnovanog na problemima, naročito u trećem i četvrtom modulu, obezbeđuje da obuka ostane usmerena na učesnike i blisko povezana sa realnim sudijskim rasuđivanjem. Ona počiva na četiri načela učenja izvedena iz konstruktivističke teorije učenja: konstruktivno, kontekstualno, kolaborativno i samousmereno učenje. Treneri treba da prate dinamiku grupa i intervenišu selektivno, radi održavanja fokusa i obezbeđivanja pravne tačnosti.

3.4 Agenda za naredne nacionalne obuke

Obučeni nacionalni treneri u suštini treba da reprodukuju početnu obuku za sudije i javne tužioce na nacionalnom nivou. Razlog za to je obezbeđivanje metodološke doslednosti i jedinstvenih standarda izvođenja obuke; ipak, ograničeno prilagođavanje nacionalnim pravnim kontekstima moguće je kada je neophodno ili korisno.

Prvo, treneri treba da obezbede da se učesnici upoznaju sa tekstom Povelje i da predstavljaju okvir Povelje EU, uključujući njeno područje primene, odredbe o tumačenju, kategorizaciju odredaba Povelje na prava, načela i puke deklarativne odredbe, kao i odredbe koje se odnose na nivo zaštite. Takođe treba pomenuti mogućnost horizontalne primene Povelje. To treba učiniti koristeći istu konceptualnu strukturu, terminologiju, tabele i druge korisne materijale iz početne obuke.

Drugo, treneri treba da daju pregled ključne sudske prakse Suda pravde Evropske unije. Poseban naglasak treba staviti na presude koje razjašnjavaju neposrednu utuživost prava iz Povelje, pravnu prirodu načela iz Povelje prema članu 52 stav 5, kao i ulogu nacionalnih sudova i tužilaca u primeni standarda Povelje.

Treće, obuka treba da uključi vežbe učenja zasnovanog na problemima. Treneri treba da facilitiraju rad u malim grupama ili individualni rad na osnovu studija slučaja, odnosno hipotetičkih slučajeva korišćenih u početnoj obuci ili modelovanih na osnovu njih. PBL format – identifikacija pitanja, rad u malim grupama i plenarna diskusija – treba sačuvati kako bi se obezbedio aktivan proces učenja. Fokus ovog modula nije na prenosu znanja u obliku predavanja, već na primeni stečenog znanja u konkretnoj situaciji, pri čemu je teret rada na učesnicima, dok trener ima usmeravajuću ulogu.

Na kraju, treneri treba da vode plenarnu diskusiju usmerenu na konsolidaciju ishoda učenja, razjašnjenje doktrinarnih i jurisprudencijskih pitanja i jačanje praktične primene Povelje. Učesnicima treba dati priliku da ono što su naučili tokom obuke povežu sa svojom svakodnevnom praksom.

Iako nacionalni treneri mogu prilagoditi, pa čak i promeniti, primere, činjenične scenarije ili upućivanja na nacionalno pravo, treba da zadrže isti metodološki pristup u izvođenju obuka.

IV. MATERIJALI ZA OBUKU I ANEKSI

Praktične napomene za trenere

Studije slučaja mogu se blago prilagoditi nacionalnim pravnim kontekstima ili aktuelnim dešavanjima, uz očuvanje istog metodološkog pristupa i ishoda učenja.

4.1 Tabela: klasifikacija odabranih odredaba Povelje (Modul 1)

Odredba	Predmet	Priroda	Objašnjenje
Član 1 Povelje	Ljudsko dostojanstvo	Pravo	Temeljno, bezuslovno i neposredno utuživo
Član 7 Povelje	Poštovanje privatnog i porodičnog života	Pravo	Odgovara članu 8 EKLJP; neposredno izvršivo
Član 8 Povelje	Zaštita podataka o ličnosti	Pravo	Izričito individualno ovlašćenje sa jasnom sadržinom
Član 10 Povelje	Sloboda misli, savesti i veroispovesti	Pravo	Klasično osnovno pravo
Član 11 Povelje	Sloboda izražavanja	Pravo	Neposredno utuživo; odgovara EKLJP
Član 21 Povelje	Nediskriminacija	Pravo	Široka, ali neposredno primenljiva zabrana
Član 31 stav 2 Povelje	Plaćeni godišnji odmor	Pravo	U sudskoj praksi priznato kao neposredno delotvorno
Član 47 Povelje	Delotvoran pravni lek i pravično suđenje	Pravo	Centralna procesna garancija; neposredno primenljiva
Član 27 Povelje	Informisanje i konsultovanje radnika	Načelo	Zahteva sprovođenje kroz pravo EU ili nacionalno pravo
Član 28 Povelje	Kolektivno pregovaranje i kolektivna akcija	Hibridno	Neki elementi su utuživi, ali zavise od zakonodavstva
Član 34 Povelje	Socijalna sigurnost i socijalna pomoć	Načelo	Programska odredba; zahteva zakonodavnu konkretizaciju
Član 35 Povelje	Zdravstvena zaštita	Načelo	Izražava cilj javne politike, a ne individualni zahtev
Član 36 Povelje	Pristup uslugama od opšteg ekonomskog interesa	Načelo	Zavisi od okvira EU i nacionalnih okvira
Član 37 Povelje	Zaštita životne sredine	Načelo	Jasno programski i politički orijentisana odredba
Član 22 Povelje	Kulturna, verska i jezička raznolikost	Deklarativna odredba	Deklarativna; ne sadrži jasno individualno ovlašćenje
Član 24 Povelje	Prava deteta	Hibridno	Sadrži i neposredno primenljiva prava i načela

4.2 Pregled sudske prakse (Modul 2)

1. Predmet C-299/95 – Kremzow (1997, pre Povelje)

Činjenice

Gospodin Kremzow osuđen je pred austrijskim sudom za ubistvo i izrečena mu je kazna doživotnog zatvora. Tvrdio je da mu je povređeno pravo na pravično suđenje, kao opšte načelo prava EU, naročito zato što nije bio pravilno saslušan tokom postupka. Pokušao je da se pozove na primarno pravo EU, odnosno Ugovore, tvrdeći da njegovo nezakonito lišenje slobode ograničava njegovu slobodu kretanja unutar EU. U prilog svojoj tvrdnji pozvao se na presudu Evropskog suda za ljudska prava, kojom je utvrđena povreda člana 6 EKLJP, odnosno prava na pravično suđenje.

Odluka

Sud je utvrdio da pravo EU nije primenljivo jer situacija nije imala dovoljnu vezu sa pravom EU. Zbog toga se nije moglo pozivati na osnovna prava EU.

Obrazloženje

Sud je ispitao da li situacija podnosioca zahteva potpada pod područje primene prava EU. Priznao je da je sloboda kretanja zaštićena pravom EU, ali je naglasio da je navodna povreda, odnosno nezakonita krivična osuda, u potpunosti uređena nacionalnim pravom. Podnosilac je osuđen za ubistvo i nezakonito posjedovanje vatrenog oružja na osnovu odredaba nacionalnog prava koje nisu bile namenjene obezbeđivanju poštovanja pravila prava EU. Ograničenje kretanja bilo je samo posredna posledica osude, a ne rezultat prava EU ili mere kojom se ono sprovodi. Sud je zato zaključio da ne postoji veza između nacionalne mere i prava EU i da se osnovna prava EU ne mogu primeniti u čisto unutrašnjem krivičnom postupku.

Ključni nalaz/značaj

Uspostavlja restriktivan pristup: Povelja, odnosno ranija opšta načela, primenjuje se samo kada postoji stvarna i neposredna veza sa pravom EU.

2. Predmet C-144/04 – Mangold (2005, pre Povelje)

Činjenice

Nemačko zakonodavstvo dopuštalo je ugovore o radu na određeno vreme za radnike starije od 52 godine bez objektivnog opravdanja. Gospodin Mangold, koji je bio zaposlen po takvom ugovoru, tvrdio je da to pravilo predstavlja neopravdanu diskriminaciju na osnovu starosti, kao opšte načelo prava EU, odraženo i u Direktivi 2000/78/EZ.

Odluka

Sud je utvrdio da je nacionalno pravilo protivno opštem načelu zabrane diskriminacije na osnovu starosti i da ga nacionalni sud mora ostaviti neprimenjenim.

Obrazloženje

Sud pravde Evropske unije utvrdio je da nacionalna mera potpada pod područje primene prava EU jer se odnosila na direktivu o jednakom postupanju u oblasti zapošljavanja. Iako rok za sprovođenje direktive još nije istekao, Sud je utvrdio da načelo zabrane diskriminacije na osnovu starosti već čini

deo prava EU kao opšte načelo. Sud je obrazložio da bi dopuštanje primene nacionalnog pravila podrilo delotvornost prava EU. Nacionalni sudovi su zato bili dužni da obezbede usklađenost tako što će ostaviti neprimenjenim suprotne nacionalne odredbe.

Ključni nalaz/značaj

Uvodi ideju da osnovna prava kao opšta načela mogu imati neposredno dejstvo čak i pre nego što je Povelja postala obavezujuća.

3. Predmet C-555/07 – Küçükdeveci (2010)

Činjenice

Prema nemačkom pravu, periodi zaposlenja navršeni pre 25. godine života nisu se uračunavali u obračun otkaznih rokova. Gospođa Küçükdeveci, koja je počela da radi pre tog uzrasta, dobila je kraći otkazni rok i tvrdila je da je diskriminisana na osnovu starosti.

Odluka

Sud je utvrdio da je pravilo nespojivo sa pravom EU i da mora ostati neprimenjeno.

Obrazloženje

Sud je smatrao da nacionalno pravilo potpada pod područje primene prava EU jer se odnosilo na uslove rada uređene Direktivom 2000/78. Utvrdio je da isključivanje perioda zaposlenja isključivo na osnovu starosti predstavlja neopravdanu diskriminaciju. Sud je naglasio da je načelo nediskriminacije opšte načelo prava EU, sada odraženo i u Povelji. Stoga je zahtevao od nacionalnih sudova da ostave neprimenjenim nacionalno pravo koje je u suprotnosti sa tim načelom, čak i u sporovima između privatnih lica.

Ključni nalaz/značaj

Potvrđuje horizontalno dejstvo rasuđivanja zasnovanog na osnovnim pravima i jača ulogu nacionalnih sudova u predmetima koji potpadaju pod područje primene prava EU.

4. Predmet C-279/09 – DEB (2010)

Činjenice

Privredno društvo tražilo je pravnu pomoć radi podnošenja tužbe, ali mu je ona uskraćena prema nemačkom pravu, koje je pravnu pomoć ograničavalo na fizička lica. Društvo je tvrdilo da mu je time onemogućen delotvoran pristup sudu.

Odluka

Sud je utvrdio da se član 47 Povelje može primeniti na pravna lica i da pristup pravdi mora biti delotvoran.

Obrazloženje

Sud je ispitao da li uskraćivanje pravne pomoći čini ostvarivanje prava zasnovanih na pravu EU nemogućim ili preterano otežanim. Naglasio je da pravo na delotvoran pravni lek zahteva praktičan i delotvoran pristup sudovima. Sud je obrazložio da i pravna lica mogu, u određenim okolnostima, imati

potrebu za pravnom pomoći i da bi njihovo potpuno isključenje moglo podrivati to pravo. Zato je od nacionalnih sudova zahtevao da procene da li su takva ograničenja proporcionalna.

Ključni nalaz / značaj

Proširuje primenu člana 47 Povelje i razjašnjava da prava moraju biti praktična i delotvorna, a ne teorijska i iluzorna, što je i način na koji Evropski sud za ljudska prava tumači pravo na delotvoran pravni lek prema EKLJP.

5. Predmet C-617/10 – Åkerberg Fransson (2013)**Činjenice**

Gospodin Fransson suočio se i sa poreskim kaznama i sa krivičnim postupkom zbog prevare u vezi sa PDV-om. Tvrdio je da je time povređeno načelo ne bis in idem iz člana 50 Povelje.

Odluka

Sud je utvrdio da se Povelja primenjuje jer se predmet odnosio na PDV, koji je uređen pravom EU.

Obrazloženje

Sud se usredsredio na pitanje da li su nacionalne mere povezane sa pravom EU. Utvrdio je da je PDV harmonizovan na nivou EU i da nacionalne kazne u vezi sa sprovođenjem PDV-a potpadaju pod područje primene prava EU. Sud je odbacio usko tumačenje člana 51 Povelje i razjasnio da se Povelja primenjuje uvek kada je nacionalno pravo povezano sa pravom EU, čak i posredno. Time se obezbeđuje jedinstvena zaštita osnovnih prava u oblastima uređenim pravom EU.

Ključni nalaz/značaj

Uspostavlja široko tumačenje područja primene Povelje.

6. Predmet C-399/11 – Melloni (2013)**Činjenice**

Gospodin Melloni osporio je svoje predavanje na osnovu evropskog naloga za hapšenje, tvrdeći da špansko ustavno pravo zahteva viši nivo zaštite jer sprečava suđenja u odsustvu, što se dogodilo u njegovom slučaju, iako je bio upoznat sa suđenjem i zastupali su ga advokati koje je lično ovlastio.

Odluka

Sud je utvrdio da se Španija ne može pozvati na više nacionalne standarde ako bi to podrilo pravo EU.

Obrazloženje

Sud je ispitao član 53 Povelje i njegov odnos sa pravom EU. Utvrdio je da bi dopuštanje državama članicama da u tom kontekstu primene više nacionalne standarde ugrozilo jedinstvo i delotvornost prava EU, posebno u sistemima uzajamnog priznavanja. Sud je zato dao prednost standardima EU tamo gde je harmonizacija potpuna.

Ključni nalaz / značaj

Razjašnjava granice nacionalne ustavne autonomije u okviru Povelje.

7. Predmet C-206/13 – Siragusa (2014)

Činjenice

Gospodin Siragusa izveo je građevinske radove u zaštićenom području i pozvao se na Povelju kako bi osporio sankcije. Pozvao se na pravo svojine iz člana 17 Povelje radi osporavanja naloga za rušenje neovlašćenih građevinskih izmena.

Odluka

Sud je utvrdio da se Povelja ne primenjuje.

Obrazloženje

Sud je ispitao da li nacionalna mera sprovodi pravo EU. Utvrdio je da je veza sa pravom EU u oblasti životne sredine previše posredna: nacionalna pravila su imala sopstvene ciljeve i nisu bila zahtevana pravom EU. Sud je naglasio da sama činjenica da situacija pripada široko regulisanoj oblasti ne pokreće primenu Povelje. Potrebna je dovoljno neposredna veza.

Ključni nalaz / značaj

Precizira granice člana 51 Povelje.

8. Predmet C-176/12 – AMS (2014)

Činjenice

Predmet se odnosio na predstavljanje radnika i pozivanje na član 27 Povelje, odnosno pravo radnika na informisanje i konsultovanje. Odredba glasi: „Radnicima ili njihovim predstavnicima mora se, na odgovarajućim nivoima, garantovati blagovremeno informisanje i konsultovanje u slučajevima i pod uslovima predviđenim pravom Unije i nacionalnim zakonodavstvom i praksom.”

Odluka

Sud je utvrdio da je član 27 načelo i da se ne može neposredno isticati.

Obrazloženje

Sud je analizirao formulaciju i prirodu člana 27 Povelje i zaključio da zahteva sprovođenje kroz zakonodavstvo. Zato mu nedostaje preciznost potrebna za neposredno dejstvo. Sud je naglasio razliku iz člana 52 stav 5 Povelje i utvrdio da se načela sama po sebi ne mogu koristiti za neprimenu nacionalnog prava.

Ključni nalaz / značaj

Vodeći predmet o razlici između prava i načela.

9. Spojeni predmeti C-404/15 i C-659/15 PPU – Aranyosi i Căldăraru (2016)

Činjenice

Predmeti su se odnosili na dva lica za kojima su Mađarska i Rumunija izdale evropske naloge za hapšenje. Izvršni pravosudni organ u Nemačkoj imao je ozbiljne sumnje u pogledu uslova pritvora u državama članicama izdavaocima, na osnovu izveštaja međunarodnih tela koji su ukazivali na prenatrpanost i loše uslove. Lica su tvrdila da bi, ukoliko budu predana, bila izložena uslovima pritvora koji bi mogli predstavljati nečovečno ili ponižavajuće postupanje i dovesti do povrede člana 4 Povelje.

Odluka

Sud pravde Evropske unije utvrdio je da se izvršenje evropskog naloga za hapšenje mora odložiti kada postoji stvaran rizik od nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja. Sud je uspostavio dvostepeni test za procenu takvih rizika.

Obrazloženje

Sud je najpre potvrdio da se sistem evropskog naloga za hapšenje zasniva na načelu uzajamnog poverenja između država članica, koje zahteva priznavanje i izvršavanje sudskih odluka.

Međutim, Sud je naglasio da uzajamno poverenje nije apsolutno i da se mora uskladiti sa zaštitom osnovnih prava. Član 4 Povelje, kojim se zabranjuje nečovečno ili ponižavajuće postupanje, apsolutan je i ne dopušta ograničenja.

Sud je zatim razvio dvostepeni test:

1. Izvršni organ, odnosno nacionalni sud, mora proceniti da li postoje objektivni, pouzdani, konkretni i pravilno ažurirani dokazi o sistemskim ili opštim nedostacima u uslovima pritvora u državi članici izdavaocu.
2. Ako se takvi nedostaci utvrde, organ zatim mora proceniti da li postoji stvaran rizik da će konkretno lice biti izloženo takvom postupanju.

Sud je naglasio da opšti nalaz o nedostacima sam po sebi nije dovoljan. Potrebna je individualizovana procena. Ako se rizik ne može isključiti, izvršenje se mora odložiti i moraju se zatražiti dodatne informacije od države izdavaoca.

Ovakvo obrazloženje odražava pažljivu ravnotežu između očuvanja delotvornosti uzajamnog priznavanja i obezbeđivanja da se osnovna prava, naročito apsolutna prava, ne povrede.

Ključni nalaz/značaj

Ovo je vodeći predmet o granicama uzajamnog poverenja i zahtevu za dvostepenom procenom, sistemskom i individualnom, u takvim predmetima.

10. Predmet C-601 / 15 PPU – J.N. (2016)

Činjenice

Predmet se odnosio na državljanina treće zemlje koji je podneo zahtev za međunarodnu zaštitu u Holandiji, ali je potom zadržan na osnovu nacionalnog zakonodavstva koje dopušta zadržavanje iz razloga javnog poretka i nacionalne bezbednosti. Podnosilac je tvrdio da njegovo zadržavanje povređuje njegova osnovna prava, naročito pravo na slobodu iz člana 6 Povelje. Nacionalni sud je pitao da li je takvo zadržavanje u skladu sa pravom EU, uključujući Povelju i relevantne odredbe prava EU o azilu, i kako ga treba tumačiti u svetlu EKLJP.

Odluka

Sud pravde Evropske unije utvrdio je da zadržavanje iz razloga javnog poretka i nacionalne bezbednosti može biti u skladu sa pravom EU, pod uslovom da ispunjava zahteve Povelje, naročito člana 6 Povelje, kako se tumači u svetlu člana 5 EKLJP.

Obrazloženje

Sud je najpre potvrdio da pravo na slobodu iz člana 6 Povelje odgovara članu 5 EKLJP. Zato se oslonio na član 52 stav 3 Povelje, koji zahteva da odgovarajuća prava iz Povelje imaju isto značenje i obim kao prava utvrđena EKLJP.

Sud je naglasio da EKLJP postavlja minimalni nivo zaštite koji se mora poštovati pri tumačenju Povelje. Pri tome se pozvao na sudsku praksu Evropskog suda za ljudska prava radi razjašnjenja uslova pod kojima zadržavanje može biti opravdano.

Istovremeno, Sud je naglasio da se tumačenjem prava EU mora očuvati autonomija pravnog poretka EU. Zato je ispitao da li relevantno zakonodavstvo EU, u konkretnom slučaju Direktiva o uslovima prihvata, pruža dovoljno jasan pravni osnov za zadržavanje i da li je mera u skladu sa načelom proporcionalnosti.

Sud je zaključio da zadržavanje može biti opravdano samo ako je strogo neophodno, proporcionalno i zasnovano na individualizovanoj proceni ponašanja podnosioca zahteva, uzimajući u obzir ozbiljnost pretnje po javni poredak ili nacionalnu bezbednost.

Ovo obrazloženje pokazuje kako član 52 stav 3 Povelje funkcioniše u praksi: obezbeđuje usklađenost sa EKLJP, istovremeno dopuštajući Sudu pravde Evropske unije da tumači i primenjuje prava iz Povelje u posebnom okviru prava EU.

Ključni nalaz/značaj

Predmet razjašnjava ulogu člana 52 stav 3 Povelje u usklađivanju tumačenja prava iz Povelje sa EKLJP kao minimalnim standardom zaštite, uz očuvanje autonomije prava EU. Takođe potvrđuje da ograničenja osnovnih prava, kao što je pravo na slobodu, moraju biti strogo neophodna, proporcionalna i zasnovana na individualizovanoj proceni.

11. Predmet C-414/16 – Egenberger (2018)

Činjenice

Kandidatkinja za posao osporila je verski uslov koji je postavio privatni poslodavac.

Odluka

Sud je utvrdio da se mora obezbediti član 47 Povelje, odnosno pravo na delotvoran pravni lek i pravično suđenje.

Obrazloženje

Sud je utvrdio da predmet potpada pod područje primene prava EU zbog direktiva o nediskriminaciji. Utvrdio je da nacionalni sudovi moraju obezbediti delotvornu sudsku kontrolu i da se ne mogu osloniti na nacionalna pravila koja takvu kontrolu ograničavaju. Sud je naglasio da prava iz Povelje mogu zahtevati neprimenu nacionalnog prava.

Ključni nalaz/značaj

Jača horizontalnu primenu prava iz Povelje.

12. Spojeni predmeti C-569/16 i C-570/16 – Bauer (2018)

Činjenice

Predmeti su se odnosili na isplatu naknade za neiskorišćeni godišnji odmor nakon smrti radnika.

Odluka

Sud je utvrdio da član 31 stav 2 Povelje garantuje neposredno izvršivo pravo na plaćeni godišnji odmor, uključujući pravo na novčanu naknadu kada radni odnos prestane, a godišnji odmor nije iskorišćen. Sud je naglasio da pravo na plaćeni godišnji odmor ima i komponentu odmora i finansijsku komponentu, te da bi uskraćivanje naknade podrilo delotvornost i suštinu tog prava. Nacionalno pravo koje isključuje takvu naknadu mora ostati neprimenjeno, čak i u sporovima između privatnih lica.

Obrazloženje

Sud je utvrdio da je pravo na plaćeni godišnji odmor dovoljno precizno i bezuslovno. Naglasio je da bi uskraćivanje naknade podrilo suštinu prava. Nacionalni sudovi zato moraju obezbediti njegovo puno dejstvo, čak i u sporovima između privatnih lica.

Ključni nalaz/značaj

Potvrđuje horizontalno neposredno dejstvo prava iz Povelje.

13. Spojeni predmeti C-609/17 i C-610/17 – TSN i AKT (2019)

Činjenice

Predmeti su se odnosili na finske kolektivne ugovore koji su radnicima davali dodatni plaćeni odmor u određenim situacijama, preko minimalne četiri nedelje godišnjeg odmora garantovane pravom EU kroz Direktivu o radnom vremenu. Podnosioci su tvrdili da isključenje iz prava na taj dodatni odmor prema nacionalnom pravu predstavlja nejednako postupanje i povredu člana 31 stav 2 Povelje.

Odluka

Sud je utvrdio da se Povelja ne primenjuje.

Obrazloženje

Sud je razlikovao prava zajemčena pravom EU od dodatnih prava koja priznaje nacionalno pravo. Priznao je da član 31 stav 2 Povelje štiti pravo na plaćeni godišnji odmor zajemčeno pravom EU, odnosno minimalne četiri nedelje predviđene Direktivom o radnom vremenu. Međutim, dodatni odmor u ovom predmetu bio je priznat isključivo nacionalnim pravom i prelazio je ono što pravo EU zahteva. Sud je naglasio da pravo EU ne uređuje takva dodatna prava. Zbog toga situacija nije potpadala pod područje primene prava EU u smislu člana 51 stav 1 Povelje.

Sud je dodatno razjasnio da sama činjenica da se nacionalna mera odnosi na oblast obuhvaćenu pravom EU, u ovom slučaju radno vreme, nije dovoljna. Odlučujuće je da li je konkretno nacionalno pravilo uređeno pravom EU. Pošto se spor odnosio samo na dodatni odmor priznat nacionalnim pravom, a ne na minimalno pravo iz prava EU, nije postojala dovoljna veza koja bi pokrenula primenu Povelje.

Ključni nalaz/značaj

Povelja se ne primenjuje kada se situacija odnosi na čisto nacionalna prava koja prevazilaze minimalne standarde EU. Predmet pokazuje da se, čak i u oblasti koju pravo EU uređuje, Povelja primenjuje samo na aspekte koji potpadaju pod područje primene prava EU.

4.3 Zbirka studija slučaja (Modul 3)

Studija slučaja 1 – Područje primene Povelje

Gospodin A je novinar sa sedištem u jednoj državi članici koji objavljuje istraživačke tekstove o praksama državnog nadzora. Nacionalni organi protiv njega pokreću krivični postupak na osnovu domaćeg zakonodavstva koje zabranjuje otkrivanje poverljivih informacija.

Tokom postupka, gospodin A tvrdi da su povređena njegova prava iz Povelje, naročito sloboda izražavanja i zaštita podataka o ličnosti. Navodi da se režim nadzora delimično zasniva na nacionalnom zakonodavstvu kojim se sprovode direktive EU o elektronskim komunikacijama i zadržavanju podataka. Međutim, vlada tvrdi da se krivični postupak odnosi na nacionalnu bezbednost, oblast koja je izvan područja primene prava EU. Ispostavlja se da mere nadzora na koje se organi oslanjaju uključuju i podatke pribavljene na osnovu propisa o nacionalnoj bezbednosti i podatke koje su pružaoci telekomunikacionih usluga prikupili na osnovu obaveza koje proizlaze iz prava EU.

Gospodin A dalje tvrdi da upotreba takvih podataka u krivičnom postupku uspostavlja dovoljnu vezu sa pravom EU da bi se pokrenula primena Povelje. Nacionalni sud nije siguran da li predmet potpada pod područje primene prava EU i da li je zato dužan da oceni usklađenost nacionalnih mera sa Poveljom.

Relevantna pitanja:

- a. Da li situacija potpada pod područje primene prava EU?
- b. Koja odredba Povelje je ovde relevantna?
- c. Da li postoji dovoljna veza između nacionalnih mera i prava EU?
- d. Koji elementi predmeta su čisto nacionalni, a koji su povezani sa pravom EU?
- e. Ako se Povelja primenjuje, koje odredbe o ljudskim pravima su relevantne?

Studija slučaja 2 – Nivo zaštite (standardi EU naspram nacionalnih standarda)

Gospođa Boss je državljanka Rumunije za kojom je druga država članica izdala evropski nalog za hapšenje zbog krivičnih dela povezanih sa prevarom. Suđeno joj je i osuđena je u odsustvu, dok ju je zastupao postavljeni advokat. Prema pravu države izdavaoca, takve osude su dopuštene ako su ispunjene određene procesne garancije.

Rumunsko pravo, međutim, predviđa viši nivo zaštite u takvim slučajevima i zahteva da se licima suđenim u odsustvu po povratku omogući potpuno ponovno suđenje. Gospođa Boss pred rumunskim sudom tvrdi da bi njeno predavanje povredilo njena osnovna prava, zaštićena rumunskim Ustavom i Poveljom, jer nije imala delotvorno pravno zastupanje tokom suđenja.

Istovremeno, pravo EU koje uređuje Okvirnu odluku o evropskom nalogu za hapšenje zahteva uzajamno priznavanje sudskih odluka i ograničava razloge zbog kojih se predaja može odbiti. Država izdavalac daje uveravanja da će gospođa Boss imati pristup pravnim lekovima, ali ne garantuje potpuno ponovno suđenje.

Rumunski sud mora odlučiti da li se može osloniti na više nacionalne ustavne standarde radi odbijanja predaje ili je dužan da primeni pravo EU kako ga tumači Sud pravde Evropske unije, čak i ako to dovede do nižeg nivoa zaštite od onog koji predviđa nacionalno pravo.

Relevantna pitanja:

- a. Da li nacionalni sudovi mogu primeniti viši nivo zaštite od onog koji predviđa pravo EU?
- b. Koja je uloga člana 53 Povelje?
- c. Da li primena nacionalnih standarda utiče na delotvornost prava EU?
- d. Kako sud treba da oceni uveravanja koja je dala država izdavalac?

Studija slučaja 3 – Horizontalna primena Povelje

Gospođa Abbott prijavljuje se za radno mesto kod velikog privatnog pružaoca zdravstvenih usluga koji posluje u više država članica i delimično prima sredstva EU za prekogranične zdravstvene usluge. U oglasu za posao navedeno je da kandidati moraju prihvatati „vrednosti i misiju” organizacije, koje uključuju posvećenost određenom verskom etosu. Gospođa Abbott, koja ne deli to versko uverenje, biva odbijena iako je inače visoko kvalifikovana.

Ona osporava tu odluku pred nacionalnim sudom, tvrdeći da uslov predstavlja diskriminaciju na osnovu veroispovesti i povredu njenog prava na delotvornu sudsku zaštitu. Poslodavac tvrdi da je privatni subjekt i da se Povelja ne primenjuje u čisto privatnim sporovima. Međutim, predmet pokazuje da poslodavac posluje u okviru regulisanog pravnog okvira EU za prekograničnu zdravstvenu zaštitu, da je primenljivo nacionalno zakonodavstvo kojim se sprovode direktive EU o jednakosti i da se spor odnosi na tumačenje i primenu prava EU. Nacionalni sud mora utvrditi da li se na Povelju može pozvati u ovom sporu i da li može ostaviti neprimenjenim nacionalne odredbe koje ograničavaju sudsku kontrolu takvih uslova.

Relevantna pitanja:

- a. Da li se Povelja primenjuje u sporovima između privatnih lica?
- b. Da li postoji dovoljna veza sa pravom EU?
- c. Koje odredbe Povelje mogu biti neposredno istaknute?
- d. Koja je uloga nacionalnih sudova u takvim sporovima?

Studija slučaja 4 – Priznavanje sudskih odluka iz drugih država članica EU

Gospodin Donos je predmet evropskog naloga za hapšenje koji je druga država članica izdala radi izvršenja krivične sankcije. Izvršni pravosudni organ je upoznat sa više izveštaja koji ukazuju na sistemske nedostatke u uslovima pritvora u državi izdavaocu, uključujući prenatrpanost i neadekvatne sanitarne uslove.

Gospodin Donos podnosi dokaze koji pokazuju da su: (i) za pritvorske ustanove u državi izdavaocu Evropski sud za ljudska prava više puta utvrdio da povređuju osnovna prava; (ii) lica u pritvoru često smeštena u uslovima koji mogu predstavljati nečovečno ili ponižavajuće postupanje; (iii) on verovatno biti smešten u takve ustanove ako bude predat.

Država izdavalac priznaje da su određeni nedostaci postojali, ali daje opšta uveravanja da su sadašnji uslovi pritvora u skladu sa standardima EU. Ne pruža konkretne detalje i garancije u vezi sa individualnom situacijom gospodina Donosa jer nije jasno u kojoj će ustanovi biti smešten. Izvršni nacionalni sud mora odlučiti da li može odbiti predaju zbog ovih zabrinutosti, uzimajući u obzir načelo uzajamnog poverenja i obavezu priznavanja sudskih odluka iz drugih država članica.

Relevantna pitanja:

- a. Da li su pravosudni organi jedne države članice dužni da priznaju sudsku odluku druge države članice?
- b. Šta je načelo uzajamnog priznavanja i uzajamnog poverenja u pravu EU?
- c. Da li se predaja na osnovu evropskog naloga za hapšenje može odbiti zbog zabrinutosti u pogledu osnovnih prava?
- d. Kako treba procenjivati sistemske nedostatke?
- e. Da li je individualizovana procena uvek potrebna?
- f. Da li ovaj evropski nalog za hapšenje treba izvršiti?

4.4 "Step-by-step" vodič za trenere (svi moduli)

1. Ovaj vodič namenjen je podršci trenerima u izvođenju obuke na strukturisan i dosledan način, uz mogućnost ograničenog prilagođavanja nacionalnim kontekstima. Prati opštu strukturu kurikuluma i odražava kombinaciju doktrinarnog uvoda i praktične primene.
2. Obuka treba da počne sažetim uvodom u Povelju. Treneri treba da objasne njene glavne karakteristike, sa posebnim fokusom na područje primene prema članu 51 Povelje, jer je to polazna tačka svake analize. Razlika između prava i načela prema članu 52 stav 5 Povelje takođe treba da se uvede u ovoj fazi, jer je od suštinskog značaja za razumevanje pravnih dejstava odredaba Povelje. Pored toga, treba pomenuti nivo zaštite definisan članom 53 Povelje, član 52 stav 3 u odnosu na EKLJP, kao i horizontalnu primenu Povelje, kako bi se pružio celovit okvir.
3. Sledeći korak sastoji se od predstavljanja ključne sudske prakse Suda pravde Evropske unije. Treneri treba da se usredsrede na rasuđivanje Suda i kriterijume razvijene u sudskoj praksi, a ne na detaljne činjenične opise. Posebnu pažnju treba posvetiti predmetima koji razjašnjavaju kada se Povelja primenjuje, kako razlikovati prava i načela i koje obaveze iz toga proizlaze za nacionalne sudove. Cilj je da se učesnicima pruže znanje i alati potrebni za primenu sudske prakse u praksi.
4. Nakon toga, obuka prelazi na praktični deo zasnovan na hipotetičkim slučajevima. Učesnici treba da rade pojedinačno ili u malim grupama. Treneri treba da vode proces tako što će podsticati učesnike da prate strukturisan pristup: najpre da utvrde da li se Povelja primenjuje, zatim da identifikuju relevantne odredbe, procene njihovu pravnu prirodu i na kraju primene relevantnu sudsku praksu. Uloga trenera u ovoj fazi prvenstveno je da facilitira diskusiju i usmeri učesnike ka strukturisanoj analizi, bez davanja trenutnih odgovora.
5. Obuka zatim treba da pređe na plenarnu diskusiju. U ovoj fazi učesnici predstavljaju svoje zaključke i upoređuju različite pristupe. Treneri treba da istaknu ključne tačke, razjasne nerazumevanja i povežu diskusiju sa relevantnim odredbama Povelje i sudskom praksom. Posebnu pažnju treba posvetiti poteškoćama koje se ponavljaju, kao što su identifikovanje područja primene Povelje i razlikovanje prava i načela.
6. Sesija treba da se završi kratkom fazom konsolidacije. Treneri treba da sažmu glavne poruke i obezbede da učesnici jasno razumeju kako da Povelju primenjuju u praksi. Treba ostaviti vreme za pitanja i refleksiju, kako bi učesnici povezali sadržaj obuke sa sopstvenim profesionalnim radom.
7. Tokom cele obuke, a naročito tokom modula 3 i 4, treneri treba da održavaju interaktivan pristup i podstiču aktivno učešće. Naglasak treba da bude na praktičnoj primeni i strukturisanom pravnom rasuđivanju, a ne na čisto teorijskom izlaganju.

4.5 Linkovi ka ključnim izvorima i prateća uputstva

Povelja EU o osnovnim pravima

Puni tekst Povelje dostupan je onlajn:

- Povelja Evropske unije o osnovnim pravima (zvanični tekst):
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT>

Treneri i učesnici treba da koriste ovu verziju kao autoritativni izvor. Ona sadrži sve odredbe Povelje i treba je konsultovati pri identifikovanju relevantnih prava i načela.

Pored toga, zvanična **Objašnjenja koja se odnose na Povelju** pružaju smernice o značenju i tumačenju odredaba:

- Objašnjenja uz Povelju:
[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32007X1214\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32007X1214(01))

Ova objašnjenja su posebno korisna pri razlikovanju prava i načela i pri tumačenju konkretnih odredaba.

Dodatne informacije i smernice

Dodatne informacije o primeni Povelje mogu se pronaći na internet stranici Evropske komisije:

- Povelja o osnovnim pravima – pregled i smernice:
https://commission.europa.eu/topics/human-rights/your-fundamental-rights-eu/strategy-strengthen-application-charter-fundamental-rights-eu_en

Ovaj resurs pruža praktične informacije o području primene Povelje, kao i primere i objašnjenja.

- Videti i materijale i resurse Agencije EU za osnovna prava (FRA) o Povelji:
<https://fra.europa.eu/en/eu-charter/fra-charter-resources>

Sudska praksa Suda pravde Evropske unije

Sudska praksa Suda pravde Evropske unije dostupna je preko zvanične baze podataka:

- Baza sudske prakse Suda pravde Evropske unije (CURIA):
<https://curia.europa.eu>

Ova baza omogućava pretragu presuda, mišljenja i rešenja Suda. Predmeti se mogu pretraživati po broju predmeta, nazivu stranaka ili ključnim rečima. Kratko i preciznije uputstvo dato je u nastavku.

Na internet stranici izaberite opciju „Case-law”. Otvoriće se polje za pretragu. Ako je poznat, unesite broj predmeta direktno. To je najbrži način da se pronađe određena presuda.

Ako broj predmeta nije poznat, pretraga se može sprovesti pomoću ključnih reči. Na primer, mogu se koristiti pojmovi kao što su „scope of the Charter”, „Article 51”, „fundamental rights” ili „mutual recognition”. Često je korisno kombinovati ključne reči kako bi se suzili rezultati.

Lista rezultata prikazaće relevantne predmete. Izborom predmeta korisnici mogu pristupiti:

- punom tekstu presude;
- sažetku predmeta;
- mišljenju opšteg pravobranioca, kada postoji.

Preporučuje se da se najpre pročita sažetak presude kako bi se razumela ključna pitanja i nalazi, a zatim puni tekst radi detaljnijeg obrazloženja.

Za zakonodavne materijale i sudsku praksu zajedno može se koristiti i baza EUR-Lex:

- EUR-Lex, pravo EU i sudska praksa:
<https://eur-lex.europa.eu>

Evropska mreža za pravosudnu obuku (EJTN)

- Zvanična internet stranica:
<https://ejtn.eu>
- Politika EU u oblasti pravosudne obuke (uključujući načela pravosudne obuke EJTN):
https://e-justice.europa.eu/10263/EN/eu_judicial_training
- Priručnik EJTN o metodologiji pravosudne obuke
<https://ejtn.eu/wp-content/uploads/2023/10/Handbook-Judicial-training-methodology-in-Europe-2016.pdf>

