

**Jean Monnet Centre of Excellence  
"Reinforcing the Rule of Law and EU Values"**



**Pravni okvir EU-a o jednakosti – s  
posebnim osvrtom na Povelju EU-a o  
temeljnim pravima, njezinu pravnu  
vrijednost i pitanje horizontalnog  
izravnog učinka čl. 21. u praksi Suda  
EU-a**

Prof. dr. sc. Snježana Vasiljević  
Sveučilište u Zagrebu Pravni fakultet  
[snjezana.vasiljevic@pravo.unizg.hr](mailto:snjezana.vasiljevic@pravo.unizg.hr)  
ERA, Trier, 12-14 November 2025

**University of Zagreb Faculty of Law**



1



## **ČL. 2. UGOVORA O EU**

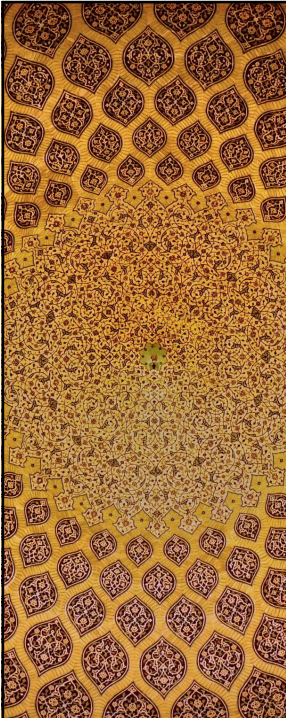
- Članak 2. Unija se temelji na vrijednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokracije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina.
- Te su vrijednosti zajedničke državama članicama u društvu u kojem prevladavaju pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost žena i muškaraca.

2

# Ugovor o funkcioniranju Europske unije

- Članak 8.: obveza rodno osviještene politike za EU
- Članak 10.: obveza uvođenja nediskriminacije za EU
- Članak 18. i članak 45.: diskriminacija na temelju državljanstva zabranjena je u pravu EU-a
- Članak 19.: zakonodavna nadležnost EU-a za borbu protiv diskriminacije na temelju spola, rasnog ili etničkog podrijetla, vjere ili uvjerenja, invaliditeta, dobi ili seksualne orijentacije – potreban je poseban zakonodavni postupak, jednoglasna odluka u Vijeću i pristanak EP-a
- Članak 157. stavak 1.: načelo jednake plaće za jednak rad ili rad jednake vrijednosti
- Čl. 157. stavak 3.: zakonodavna nadležnost EU-u za osiguranje ravnopravnosti spolova pri zapošljavanju – redovni zakonodavni postupak

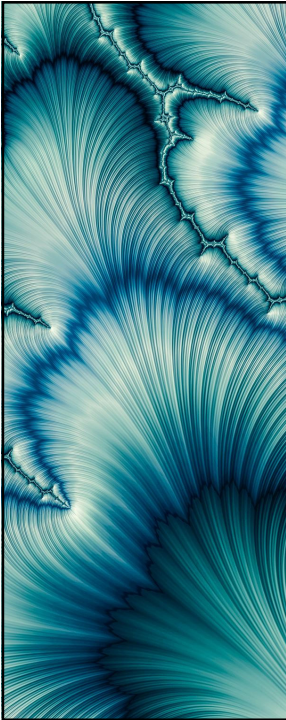
3



## Načelo jednake plaće za jednak rad

- dio je Rimskog ugovora iz 1957. (čl. 119.)
- je razrađeno Direktivom o jednakim plaćama (75/117/EEC).
- Potvrđeno je u predmetu Suda EU 43/75 Defrenne (br. 2) (1976.)

4



## Povelja temeljnih prava EU-a

- primjenjiva na sve institucije i tijela EU-a i na države članice samo kada djeluju u okviru prava EU-a
- Čl. 20: jednakost pred zakonom
- Čl. 21. st. 1. „Svaka diskriminacija temeljena na bilo kojoj osnovi kao što su spol, rasa, boja kože, etničko ili socijalno podrijetlo, genetske osobine, jezik, vjera ili uvjerenje, političko ili bilo koje drugo mišljenje, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje, invaliditet, dob ili seksualna orijentacija bit će zabranjeni.”
- Čl. 21. stavak 2. „Unutar područja primjene Ugovora o osnivanju Europske

5



## Izravan učinak europskih pravnih normi u horizontalnim situacijama

- Nemaju sve EU norme izravni horizontalni učinak:
- Na direktive se ne može pozivati izravno u horizontalnom sporu
- Direktive stvaraju obveze za države da provedu direktivu, a ne izravno za pojedine stranke
- Posljedice:
- pravne praznine u situacijama kada direktive provode određena temeljna prava
- upitna djelotvornost direktiva u horizontalnim odnosima
- problem djelotvornosti u pristupu sudskoj zaštiti prava

6

---

Čl. 19 UFEU-a: daje EU-u ovlast da se, unutar granica nadležnosti, poduzmu mjere u borbi protiv diskriminacije na temelju spola, rase ili etničkog podrijetla, vjere ili uvjerenja, invaliditeta, dobi ili seksualne orijentacije

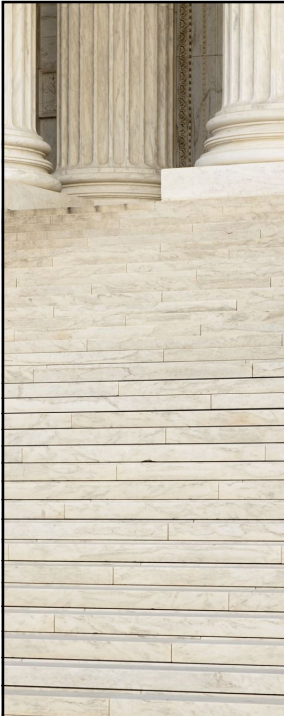
---

Članak 21. Povelje: Zabranjuje diskriminaciju po bilo kojoj osnovi, primjenjiv samo u području primjene prava EU (ne utvrđuje nikakva „nova” prava)

---

Direktiva 2000/78: uspostavlja okvir za jednako postupanje pri zapošljavanju i zanimanje (na temelju vjere ili uvjerenja, invaliditeta, dobi ili seksualne orijentacije)

7



## Izravan učinak prava EU

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

8



## Horizontalni izravan učinak primarnog prava

- *Defrenne*
- *Agonese*
- *Viking*
- U nizu presuda donesenih u 2018., Sud EU odlučio je da Povelja EU, odnosno neke njezine odredbe, mogu imati horizontalni izravni učinak (*Egenberg, Cresco, Bauer and Volker, Willmeroth, Max Planck*)

9

## Izravan učinak europskih pravnih normi u horizontalnim situacijama u praksi Suda EU

- U nekim odlukama, Sud EU-a je dopustio horizontalni izravni učinak direktiva
- (i) Sudska praksa utemeljena na zabrani diskriminacije kao općem načelu prava EU
- (ii) Sudska praksa temeljena na članku 21. stavku 1. Povelje: zabrana diskriminacije
- (iii) Sudska praksa u svezi s člankom 31. stavkom 1. Povelje: godišnji odmor

10

## C-176/12 AMS

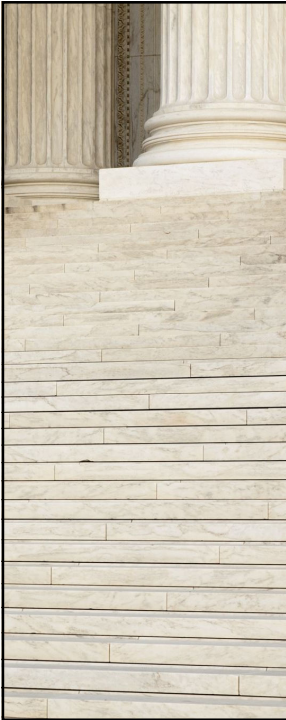
- U predmetu C-176/12 *Association de médiation sociale* (AMS) Sud Europske unije naveo je da Povelja u određenim situacijama može imati horizontalni izravni učinak.
- Smatrao je da načelo nediskriminacije na temelju dobi, propisano člankom 21. stavkom 1. Povelje, ima horizontalni izravni učinak i da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

11

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

- sukob između nacionalnog prava i Povelje dovodi do neprimjenjivanja nacionalnog prava ako je dotična odredba Povelje sama po sebi dostatna kako bi se njome dalo subjektivno pravo na koje je moguće pozivati se kao takvo (točnije, bez potrebe za provedbenim mjerama na razini EU-a ili na nacionalnim razinama);
- u takvim okolnostima može se pozivati na izravni učinak odredbe Povelje ne samo u vertikalnom, nego i u horizontalnom postupku (kao što je to bilo u predmetu AMS);
- članak 21. stavak 1. Povelje ispunjava zahtjeve za izravni učinak, barem u pogledu nediskriminacije na temelju dobi. Međutim, to je točno i za ostale osnove nediskriminacije spomenute u toj odredbi;
- članak 27. Povelje o pravu radnika na informiranje i savjetovanje u poduzeću nema izravni učinak: Sud ga je isključio u predmetu AMS;
- ako dotični predmet uključuje različitu odredbu Povelje, moglo bi biti korisno upitati Sud Europske unije da ustanovi zadovoljava li ona *test AMS* (premda nacionalni sudovi čije presude nisu pravomoćne nisu dužni obratiti se Sudu prethodnim pitanjem).

12



## • Rana praksa Suda EU

- Pravo Europske Unije, posebno načelo zabrane diskriminacije temeljem dobi koje je dobilo izričaj u Direktivi 2000/78 ima se tumačiti u smislu da priječi nacionalno zakonodavstvo, kao što je ovo iz glavnog postupka, koje propisuje da razdoblja trajanja radnog odnosa koja je zaposlenik ostvario prije nego što je navršio 25 godina neće biti ubrojena u izračun trajanja otkaznog roka.
- Na nacionalnom sudu koji odlučuje u postupku između pojedinaca je da osigura poštivanje načela zabrane diskriminacije temeljem dobi, koje je dobilo izričaj u Direktivi 2000/78, ako treba izuzimajući iz primjene bilo koju odredbu nacionalnog zakonodavstva neovisno o tome koristi li u slučaju navedenom u drugom stavku članka 267. UFEU svoju ovlast da Sudu postavi zahtjeva za prethodnim tumačenjem tog načela.
- Posljedice Mangolda /Kücükdevecija:
  - Sud EU podržava izravni učinak općeg načela u situacijama kada izravno pozivanje na Direktivu nije moguće
  - Direktiva se smatra praktičnim provedba općeg načela.

13

## Praksa Suda EU II

- Ovo je dalje razvijeno u sudskoj praksi jednakog postupanja u odnosu na članak 21. stavak 1. Povelje
- Predmet *Egenberger*: Sud EU proširuje horizontalni izravni učinak zabrane diskriminacije (kao što je sadržano u članku 21(1) Povelje na diskriminaciju na temelju vjeroispovijesti
- Predmet *Cresco*: pravne implikacije horizontalnog izravnog učinka članka 21(1) nadilaze neprimjenu proturječne nacionalne odredbe - također stvaraju pozitivnu obvezu da se osiguraju jednaka prava.
- Suština predmeta je obrađena prema Direktivi 2000/78.
- Međutim, budući da odredbe direktive nemaju horizontalni izravni učinak i nije bilo jasno je li moguće usklađeno tumačenje nacionalnog prava, Sud EU se pozvao na čl. 21. Povelje
- U tim slučajevima, Sud EU razvija pristup iz *Mangold/Kücükdeveci*:
- Sud EU daje horizontalni učinak zabrani diskriminacije u odnosu na ustavne norme (ovdje članak 21. Povelje) i ispituje sadržaj temeljen na direktivi.

14



## Praksa Suda EU II

- Sud je istaknuo da je načelo jednakog postupanja u području zapošljavanja i zanimanja potječe iz raznih međunarodnih instrumenata i ustavne tradicije zajedničke državama članicama i nije uspostavljena, kao takva, Direktivom. Štoviše, zabrana diskriminacije na temelju vjere zaštićena je kao opće načelo prava EU-a te zajamčena čl. 21. Povelje
- Ta je odredba sama po sebi dovoljna za dodjelu pojedincima pravo, na koje se oni kao takvo mogu pozivati u sporovima između sebe (u horizontalnim situacijama).
- Naposljetku, Sud je uočio da u pogledu obveznog učinka čl. 21. Povelje se u načelu ne razlikuje od raznih odredbi osnivačkih ugovora o zabrani diskriminacije po drugim osnovama i ove odredbe primjenjuju se i tamo gdje diskriminacija potječe iz ugovornih odnosa (*Defrenne, Agonese, Viking*)
- Ako dosljedno tumačenje nacionalnog prava nije moguće, sud koji upućuje mora osigurati sudsku zaštitu prava iz čl. 21. Povelje i jamče punu učinkovitost tog članka čak i u sporovima između pojedinaca (*Egenberger*)

15

## Čl. 47. u svezi čl. 21. Povelje

- Uz manje detaljno obrazloženje, Sud je nadalje odlučio o horizontalnom izravnom učinku čl. 47 Povelje, u kombinaciji s čl. 21. Povelje.
- Sud je smatrao da čl. 47. je dovoljan sam po sebi i ne zahtijeva dodatno preciziranje u odredbama EU ili nacionalnog prava kako bi dodjelio prava pojedincima na koja se kao takva mogu pozvati i koje nacionalni sud mora zaštititi
- Presuda je dodatno potvrdila pravo na učinkovitu sudsku zaštitu (čl. 47. Povelje), osiguravajući da se zabrana diskriminacije iz čl. 21. može ostvariti kroz sudski postupak među privatnim subjektima.

16



## Praksa Suda EU III – proširenje i na socijalna prava?

- Početno oklijevanje Suda EU:
- Predmet *AMS*: Članak 27. Povelje nema izravni horizontalni učinak budući da zahtijeva konkretniji izraz u zakonu
- Potvrđujući horizontalne učinke članka 31. stavka 2. – PLAĆENI GODIŠNJI ODMOR) Povelje:
- Predmet *Bauer i Willmeroth*: Članak 31(2) ima horizontalni izravni učinak budući da je obvezan i bezuvjetan po prirodi + 'sam po sebi' daje prava radnicima u sporovima između privatnih stranaka.

17

## Uvjeti za horizontalan učinak Povelje

Postoji li jasan skup uvjeta za horizontalni učinak odredbi Povelje?

- za pitanje horizontalnog izravnog učinka odredaba Povelje, Povelja mora biti primjenjiva. Prema čl. 51(1), Povelja je primjenjiva u državama članicama kada se potonje „provode“ pravo Unije'
- Iz sudske prakse mogu se izdvojiti dva uvjeta koja su neophodna kako bi odredbe Povelje imale horizontalni učinak
- i) Pravo o kojem se radi je 'obvezno': je li nacionalni sudac u poziciji da utvrditi je li povrijeđena odredba prava EU?
- ii) & bezuvjetno: odredbe Povelje na zahtjevaju poseban izraz ili pojašnjenje u EU ili nacionalnom pravu
- → Još uvijek nije jasno što točno Sud misli pod "obveznim i bezuvjetnim"

18

## Koja je u konačnici svrha Povelje?

- Povelja je usvojena kako bi popunila vrlo specifičnu prazninu u sudskoj zaštiti temeljnih prava
- nastoji osigurati učinkovitost postojećih prava, umjesto stvaranja novih ili neopravdanog proširivanja pravnih učinaka postojećih prava
- Članak 47. Povelje ukratko spomenut u *Egenbergeru*, Sud također primjećuje potrebno osigurati 'učinkovitu zaštitu' u skladu sa čl. 47. (*Egenberger, Bauer i Willmeroth*)
- presuda *Egenberger* je korak dalje u ustavnopravnom razvoju Unije, gdje temeljna prava prelaze s pukog okvira institucionalne zaštite na stvarnu zaštitu pojedinaca u privatnopravnim odnosima.
- Sudska praksa o horizontalnom učinku može se tumačiti kao rješavanje praznine u sustavu sudske zaštite nedostatkom izravnog učinka direktiva



19



Povelja temeljnih prava EU-a pravno je obvezujuća od 2009.

- Povelja ima pravnu snagu primarnog zakonodavstva EU-a, tj. istu pravnu snagu kao i osnivački ugovori, i obvezuje sve institucije EU-a i države članice kada provode pravo EU-a.

20