



BORBA PROTIV SIROMAŠTVA, SOCIJALNE ISKLUČENOSTI I DISKRIMINACIJE

Podupiranjem država članica u borbi protiv siromaštva, socijalne isključenosti i diskriminacije Europska unija želi poboljšati uključenost i koheziju europskog društva i svim građanima osigurati jednak pristup mogućnostima i resursima.

PRAVNA OSNOVA

Članak 19., članci 145. – 150. i 151. – 161. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU).

CILJEVI

Suzbijanje siromaštva i socijalne isključenosti jedan je od posebnih ciljeva EU-a i njegovih država članica u području socijalne politike. U skladu s člankom 153. UFEU-a socijalna se uključenost može ostvariti samo na temelju suradnje koja nije zakonodavne prirode, odnosno otvorenom metodom koordinacije (OMK), dok se člankom 19. UFEU-a Uniji omogućuje da poduzme odgovarajuće mjere za suzbijanje diskriminacije tako što potencijalnim žrtvama pruža pravnu zaštitu i utvrđuje poticajne mjere.

POSTIGNUĆA

A. Borba protiv siromaštva i socijalne isključenosti

U razdoblju od 1975. do 1994. Europska ekonomska zajednica provela je niz pilot-projekata programa za suzbijanje siromaštva i isključenosti. No s obzirom na to da nije bilo pravne osnove, djelovanje Zajednice u tom području stalno je osporavano.

Ta se situacija promijenila 1999. stupanjem na snagu Ugovora iz Amsterdama, u kojem je iskorjenjivanje socijalne isključenosti utvrđeno kao jedan od ciljeva socijalne politike Zajednice. U skladu s člankom 160. UFEU-a 2000. godine osnovan je Odbor za socijalnu zaštitu radi promicanja suradnje među državama članicama i s Komisijom.

Lisabonskom strategijom, utemeljenom 2000., uspostavljen je mehanizam nadzora i koordinacije koji je uključivao postavljanje ciljeva, mjerenje siromaštva na temelju niza pokazatelja i mjerila, smjernice za države članice i nacionalne akcijske planove protiv siromaštva. Primijenjena je otvorena metoda koordinacije, odnosno dobrovoljni postupak političke suradnje utemeljen na dogovoru o zajedničkim ciljevima i mjerenju



napretka u ostvarivanju tih ciljeva uz upotrebu općih pokazatelja, u skladu s praksom u ostalim područjima socijalne politike.

Godine 2006. uspostavljen je novi okvir politike, tj. otvorena metoda koordinacije za socijalnu zaštitu i uključenost (socijalni OMK), koji je preinačen te je obuhvatio tri zasebna OMK-a: onaj za socijalnu uključenost, za zdravstvo i dugoročnu skrb te za mirovine. Glavni ciljevi socijalnog OMK-a obuhvaćaju: socijalnu koheziju, jednakost muškaraca i žena te jednake mogućnosti za sve uz pomoć učinkovitih sustava socijalne zaštite; učinkovito međudjelovanje ciljeva Lisabonske strategije koji se odnose na rast, radna mjesta i socijalnu koheziju; dobro upravljanje i uključivanje dionika.

Svojom [Preporukom](#) o aktivnom uključivanju osoba isključenih s tržišta rada iz listopada 2008. Komisija je ažurirala [Preporuku Vijeća 92/441/EEZ](#) i navela da „države članice trebaju osmisliti i provesti integriranu, sveobuhvatnu strategiju za aktivno uključivanje osoba isključenih s tržišta rada kombiniranjem primjerene potpore dohotku, uključivih tržišta rada i pristupa kvalitetnim uslugama”.

Jedna od glavnih novosti koje su uvedene strategijom Europa 2020. za pametan, održiv i uključiv rast, koja je usvojena 2010., bio je novi zajednički cilj u borbi protiv siromaštva i socijalne isključenosti: smanjiti broj Europljana koji žive ispod nacionalnog praga siromaštva za 25 % i izbaviti više od 20 milijuna ljudi iz siromaštva. Broj osoba kojima prijeti siromaštvo i isključenost povećao se između 2009. i 2012., a zatim je počeo opadati. Prema podacima za 2018. taj je broj manji za 8,2 milijuna u usporedbi s 2008. (Eurostat).

Kako bi ostvarila taj cilj, Komisija je u prosincu 2010. pokrenula Europsku platformu protiv siromaštva i socijalne isključenosti te predstavila popis ključnih inicijativa, kao što su ocjenjivanje strategija aktivnog uključivanja na nacionalnoj razini i [Bijela knjiga o mirovinama \(COM\(2012\)0055\)](#). Od 2011. se na Godišnjoj skupštini u okviru te platforme okupljaju kreatori politika, ključni dionici i osobe koje su iskusile siromaštvo.

Suočena sa sve većim brojem osoba kojima u Europi zbog krize prijeti siromaštvo, Komisija je 2013. usvojila još dvije inicijative.

U svojoj komunikaciji naslovljenoj „Ususret socijalnom ulaganju za rast i koheziju – Paket mjera za socijalno ulaganje” iz veljače 2013. Komisija apelira na države članice da prednost daju socijalnom ulaganju u ljude kako bi se ulaganjem u djecu prekinuo krug ugroženosti.

Osim toga, u listopadu 2013. Komisija je predstavila [Prijedlog](#) o jačanju socijalne dimenzije upravljanja ekonomskom i monetarnom unijom, kojim je odgovorila na pozive Europskog vijeća. Glavni element čine socijalni pokazatelji, analitički alat za utvrđivanje trendova diljem EU-a koje treba pomnije pratiti. Obuhvaća pet ključnih pokazatelja: nezaposlenost; nezaposlenost mladih i udio mladih koji su nezaposleni i nisu uključeni u programe obrazovanja ili osposobljavanja (NEET); raspoloživ dohodak kućanstva; stopu ugroženosti od siromaštva i nejednakosti u dohotku. Od provedbe europskog semestra 2014. ti su pokazatelji uvršteni u Zajedničko izvješće o zapošljavanju Godišnjeg pregleda rasta, kojim se određuju strateški politički prioriteti. Povrh toga, u Izvješće o mehanizmu upozoravanja za postupak u slučaju makroekonomske neravnoteže 2015. dodana su tri pokazatelja povezana sa zaposlenošću (stopa aktivnosti, stopa dugotrajne nezaposlenosti i stopa nezaposlenosti mladih) iako se



ne koriste za poticanje daljnjih koraka jer Komisija smatra da sami po sebi ne podrazumijevaju pogoršanje makrofinancijskih rizika. Europski parlament u brojnim je rezolucijama pozvao na uključenje dodatnih pokazatelja, kao što su razine dječjeg siromaštva i beskućništvo (vidi rezolucije od 11. ožujka 2015. i 25. studenog 2014.).

U travnju 2017. Komisija je uspostavila [europski stup socijalnih prava](#) radi pružanja potpore konvergenciji prema stvaranju boljih životnih i radnih uvjeta na sve fleksibilnijim tržištima rada. U studenom 2017. sve tri glavne institucije EU-a u zajedničkom su proglasu naglasile svoju snažnu potporu tom stupu. Tim se stupom utvrđuju socijalna zaštita i uključenost kao jedno od tri ključna područja (vidi informativni članak [2.3.1. Socijalna politika i politika zapošljavanja: opća načela](#)).

Zahvaljujući europskom stupu socijalnih prava pokrenut je niz zakonodavnih i političkih inicijativa, na primjer [Direktiva \(EU\) 2019/1152](#) Europskog parlamenta i Vijeća o transparentnim i predvidivim radnim uvjetima u Europskoj uniji i paket mjera za socijalnu pravednost, koji obuhvaća [Uredbu \(EU\) 2019/1149](#) o osnivanju Europskog nadzornog tijela za rad i [Preporuku Vijeća](#) od 8. studenog 2019. o pristupu radnika i samozaposlenih osoba socijalnoj zaštiti.

B. Zakonodavstvo za suzbijanje diskriminacije

Godina 1997. može se smatrati godinom preokreta zbog uvođenja novog članka – članka 13. (sadašnji članak 19. UFEU-a) – u Ugovor o osnivanju Europske zajednice (UEZ) kojim se Vijeću dodjeljuje ovlast za poduzimanje radnji radi suzbijanja diskriminacije na čitavom nizu novih osnova koje obuhvaćaju rasno ili etničko podrijetlo, vjeru ili uvjerenje, dob, invaliditet i spolnu orijentaciju. Taj je članak 2003. izmijenjen Ugovorom iz Nice kako bi se omogućilo usvajanje poticajnih mjera.

Nakon toga doneseno je nekoliko direktiva:

- [Direktiva o rasnoj jednakosti](#) (2000/43/EZ)
- [Direktiva o jednakom postupanju pri zapošljavanju](#) (2000/78/EZ)
- [Direktiva o jednakom postupanju](#) (2006/54/EZ), koja objedinjuje nekoliko prethodnih direktiva o jednakim mogućnostima za muškarce i žene.

U komparativnoj analizi zakonodavstva o nediskriminaciji u Europi (2017.) ističe se da se takvim direktivama izrazito poboljšala pravna zaštita od diskriminacije diljem Europe, usprkos manjim nedostacima u njihovu prenošenju u nekolicini država članica.

O dva druga prijedloga direktiva Komisije kojima bi se unaprijedila jednakost nije postignuta suglasnost u Vijeću: o Direktivi o ravnoteži spolova u upravnim odborima trgovačkih društava iz 2012. i Direktivi o primjeni načela jednakog postupanja prema osobama izvan područja zapošljavanja (horizontalna direktiva o suzbijanju diskriminacije), koja je predložena 2008. Direktiva o rodiljnom dopustu (iz 2008., o izmjeni direktive iz 1992.), koju je podupro Parlament, povučena je u srpnju 2015. nakon višegodišnjeg blokiranja u Vijeću. Umjesto toga, u lipnju 2019. usvojena je [Direktiva \(EU\) 2019/1158](#) o ravnoteži između poslovnog i privatnog života roditelja i pružatelja skrbi kao jedan od ciljeva europskog stupa socijalnih prava (vidi informativni članak [2.3.1. Socijalna politika i politika zapošljavanja: opća načela](#)). Ta Direktiva omogućuje širi pogled na podjelu odgovornosti za skrb među ženama i muškarcima.



C. Financiranje sredstvima EU-a

U okviru Europskog socijalnog fonda (ESF), vodećeg instrumenta za financiranje, na raspolaganju su sredstva EU-a za sufinanciranje mjera za suzbijanje diskriminacije i pomoć osobama u najnepovoljnijem položaju da steknu pristup tržištu rada ([2.3.2. Europski socijalni fond](#)).

Programom za zapošljavanje i socijalne inovacije izravno upravlja Europska komisija. Njime se pruža potpora, među ostalim, modernizaciji politike zapošljavanja i socijalne politike. Omogućuje financiranje na razini EU-a kako bi se zajamčila primjerena i dostojna socijalna zaštita, promicalo visokokvalitetno i održivo zapošljavanje te suzbijala diskriminacija, socijalna isključenost i siromaštvo. U sklopu jedne od njegovih triju osi (os Progress) osigurava se financijska potpora za ispitivanje inovacija u području socijalne politike i tržišta rada, kao i financijska potpora organizacijama kako bi se povećao njihov kapacitet za razvijanje i podupiranje provedbe instrumenata i politika EU-a.

U ožujku 2014. Parlament i Vijeće usvojili su [Uredbu \(EU\) br. 223/2014](#) o Fondu europske pomoći za najpotrebitije (FEAD). Tim se fondom podupiru mjere država članica za pružanje materijalne pomoći najpotrebitijima, u kombinaciji s mjerama za socijalno uključivanje.

U svibnju 2018. Komisija je predstavila prijedlog programa ESF+ (2021. – 2027.) sa sredstvima u iznosu od 101,2 milijarde EUR. U fondu ESF+ bit će spojeni ESF, FEAD, EASI, Inicijativa za zapošljavanje mladih i zdravstveni program.

D. Strategije EU-a za posebne skupine

U studenom 2010. Komisija je usvojila [Europsku strategiju za osobe s invaliditetom 2010. – 2020.](#) ([COM\(2010\)0636](#)), koja se nadovezala na Akcijski plan za osobe s invaliditetom za razdoblje 2004. – 2010. i dovela do pilot-projekta u vezi s europskom iskaznicom za osobe s invaliditetom i zakonodavnih mjera poput Akta o pristupačnosti interneta ([Direktiva \(EU\) 2016/2102](#)) i Europskog akta o pristupačnosti ([Direktiva \(EU\) 2019/882](#)). U pogledu ravnopravnosti spolova, novi program, [Strateška suradnja za jednakost spolova 2016. – 2019.](#), nadovezuje se na Strategiju Komisije za jednakost žena i muškaraca 2010. – 2015., u kojoj su utvrđeni ključni prioriteti. Suočena s velikim brojem nezaposlenih mladih, Komisija je 2012. predložila Paket mjera za zapošljavanje mladih, a potom Garanciju za mlade 2013. godine. Osim toga, u veljači 2016. Vijeće je na prijedlog Komisije donijelo Preporuku o uključivanju dugotrajno nezaposlenih osoba na tržište rada. Nadalje, Komisija je u prosincu 2016. utemeljila Europske snage solidarnosti kako bi mladima pružila nove prilike (vidi informativni članak [2.3.3. Politika zapošljavanja](#)).

ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

Ugovorom iz Lisabona (članak 19. stavak 1. UFEU-a) Europski parlament dobio je ovlast za davanje suglasnosti u vezi s usvajanjem zakonodavstva za suzbijanje diskriminacije. Parlament je imao aktivnu ulogu u raspravi koja je dovela do uvrštavanja tog članka te često poziva Komisiju i države članice da zajamče potpunu i pravodobnu provedbu relevantnih direktiva. U svojoj [Rezoluciji od 7. veljače 2018.](#) o zaštiti i



nediskriminaciji manjina u državama članicama EU-a Parlament je izrazio žaljenje zbog činjenice da je postignut slab napredak u vezi s horizontalnom direktivom o suzbijanju diskriminacije te je pozvao Komisiju i Vijeće da ponovno pokrenu pregovore. Ponovio je te zahtjeve u rezolucijama iz ožujka 2018. te siječnja i veljače 2019., a u listopadu 2019. o toj je temi održana rasprava na plenarnoj sjednici. Parlament je naglasio da treba suzbijati nejednakosti jer se time potiče otvaranje radnih mjesta i rast, a pozvao je i na uključivanje načela ravnopravnosti spolova u proračune i kreiranje politika te na provedbu procjene rodno utjecaja prije uvođenja bilo koje nove politike. U rezolucijama se također izražava zabrinutost zbog rodne dimenzije siromaštva i razlike u mirovinama muškaraca i žena (npr. [rezolucije od 14. lipnja 2017.](#) i [16. studenog 2017.](#)). U Rezoluciji Parlamenta od [17. travnja 2018.](#) naglasak je na osnaživanju žena i djevojčica posredstvom digitalnog sektora.

Parlament je više puta usvojio rezolucije kako bi se ojačale mjere EU-a za poboljšanje uvjeta i mogućnosti socijalno ugroženih osoba te smanjenje siromaštva (npr. [Rezolucija od 14. ožujka 2018.](#) o aspektima zapošljavanja i socijalne politike u Godišnjem pregledu rasta).

U svojoj Rezoluciji usvojenoj [19. siječnja 2017.](#) o europskom stupu socijalnih prava Parlament je predložio brojne inicijative za jačanje socijalne dimenzije, kao što su:

- okvirna direktiva o pristojnim radnim uvjetima u svim oblicima zapošljavanja
- koordinacija na europskoj razini i standardi kvalitete nacionalnih minimalnih plaća
- nacionalni sustavi minimalnog dohotka (vidi također rezoluciju od 20. listopada 2010.)
- Garancija za djecu
- obvezno sekundarno obrazovanje
- uravnoteženje europskog gospodarskog upravljanja snažnijim socijalnim ciljevima.

Komisija trenutačno preispituje izvedivost mjera u pogledu Garancije za djecu. Nova Komisija Ursule von der Leyen najavila je da će predložiti Garanciju za djecu te niz ostalih mjera, kao što su akcijski plan za potpunu provedbu europskog stupa socijalnih prava, pravnog instrumenta za pravedne plaće za sve radnike, europskog sustava reosiguranja naknada za nezaposlene i novog zakonodavstva za suzbijanje diskriminacije, uključujući novu strategiju za rodnu ravnopravnost.

[Aoife Kennedy](#)
11/2019

