

Bruxelles, 24. rujna 2025.
(OR. en)

13152/25

AG 141	COMPET 911
INST 261	CULT HERIT 16
SOC 622	EMPL 410
COH 176	STATIS 65
SUSTDEV 70	PTOM 15
ECOFIN 1234	FREMP 247
BUDGET 24	GENDER 175
DEVGEN 157	ANTIDISCRIM 84

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	5. rujna 2025.
Za:	Thérèse BLANCHET, glavna tajnica Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	C(2025) 6015 final
Predmet:	KOMUNIKACIJA KOMISIJE o europskoj građanskoj inicijativi „Kohezijska politika za jednakost regija i održivost regionalnih kultura”

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument C(2025) 6015 final.

Priloženo: C(2025) 6015 final



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 3.9.2025.
C(2025) 6015 final

KOMUNIKACIJA KOMISIJE

o europskoj građanskoj inicijativi „Kohezijska politika za jednakost regija i održivost regionalnih kultura”

1. UVOD: GRAĐANSKA INICIJATIVA

Europska građanska inicijativa (EGI), u skladu s člankom 11. stavkom 4. Ugovora o Europskoj uniji (UEU), omogućuje građanima EU-a da pozovu Europsku komisiju na podnošenje prijedloga pravnog akta Unije s ciljem provedbe Ugovora EU-a. U tu svrhu moraju prikupiti potpise najmanje milijun građana EU-a i doseći potrebne minimalne pragove u najmanje sedam država članica. Uredbom (EU) 2019/788¹ („Uredba o europskoj građanskoj inicijativi”) utvrđuju se detaljna pravila o europskoj građanskoj inicijativi.

„Kohezijska politika za jednakost regija i održivost regionalnih kultura” jedanaesta je europska građanska inicijativa² podnesena Komisiji na ispitivanje, nakon što je dosegla pragove propisane UEU-om i Uredbom o europskoj građanskoj inicijativi. Riječ je o prvoj uspješnoj inicijativi koju će Komisija ispitati u mandatu za razdoblje 2024. – 2029.

Organizatori ovako opisuju svoje ciljeve:

Kohezijska politika EU-a trebala bi pridavati posebnu pozornost regijama čije su nacionalne, etničke, kulturne, vjerske ili jezične značajke različite od značajki okolnih regija.

Za takve regije, uključujući zemljopisna područja koja nemaju tijela s upravnim ovlastima, sprečavanje zaostajanja u gospodarskom razvoju, održivi razvoj te očuvanje uvjeta ekonomske, društvene i teritorijalne kohezije moraju se osigurati na način da njihove značajke ostanu neizmijenjene. Takve regije stoga moraju imati jednake mogućnosti za pristup raznim fondovima EU-a te im se mora zajamčiti očuvanje njihovih značajki i pravilan gospodarski razvoj kako bi se mogao održati razvoj EU-a i sačuvati njegova kulturna raznolikost.

U prilogu podnesenom uz zahtjev za registraciju organizatori su iznijeli nekoliko prijedloga za postizanje ciljeva europske građanske inicijative:

1. definiranje pojma „regije s nacionalnim/etničkim manjinama” ili jednostavno „nacionalne regije”, odnosno „regije čije su nacionalne, etničke, kulturne, vjerske ili jezične značajke različite od značajki okolnih regija” u pravnom aktu EU-a;
2. osim definiranja pojma nacionalnih regija, u pravnom aktu koji će izraditi Komisija moraju se te regije izričito i utvrditi, uzimajući u obzir kriterije iz navedenih međunarodnih dokumenata³ i volju zajednica na koje se to odnosi;
3. proširenje popisa regija u najnepovoljnijem položaju iz članka 174. Ugovora o funkcioniranju Europske unije na nove kategorije, kao što su regije s posebnim nacionalnim, jezičnim i kulturnim značajkama, koje se nazivaju regije s nacionalnim/etničkim manjinama;

¹ Uredba (EU) 2019/788 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. travnja 2019. o europskoj građanskoj inicijativi (SL L 130, 17.5.2019., str. 55.; ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2019/788/oj>).

² https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2019/000007_hr.

³ Navedeni dokumenti su: Preporuka 1811/2007 Vijeća Europe o regionalizaciji u Europi; Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina; Preporuka 1201/1993 Vijeća Europe; Europska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima; Preporuka 1334/2003 Vijeća Europe; ustavne tradicije zajedničke državama članicama; sudska praksa Suda Europske unije i Europskog suda za ljudska prava; članak 3. UEU-a; članak 167. UFEU-a.

4. osiguravanje da se sredstva Unije ne upotrebljavaju na način kojim bi se promijenio etnički sastav, regionalni identitet ili kulturna baština nacionalnih regija. To uključuje sprečavanje da se sredstva Unije koriste za potporu politikama zapošljavanja kojima se potiče naseljavanje radne snage različitog kulturnog ili jezičnog podrijetla;
5. uzimanje u obzir jezičnih, etničkih i kulturnih granica pri sastavljanju nomenklature prostornih jedinica za statistiku (NUTS). Skupina organizatora predlaže da te granice budu u skladu s voljom autohtonih zajednica izraženom na lokalnom referendumu prije razgraničenja regija;
6. osiguravanje da države članice poštuju svoje međunarodne obveze u pogledu nacionalnih manjina. Organizatori smatraju da bi nepoštovanje tih obveza predstavljalo kršenje vrijednosti navedenih u članku 2. Ugovora o Europskoj uniji i moglo dovesti do pokretanja postupka zbog povrede prava kako je navedeno u članku 7.

Organizatori su zatražili da Komisija registrira inicijativu 18. lipnja 2013. Komisija je prvotno odbila registrirati predloženu europsku građansku inicijativu⁴, navodeći da predmet te inicijative očito izlazi iz okvira ovlasti Komisije da podnese prijedlog pravnog akta Unije radi provedbe Ugovorâ. Međutim, nakon presude Suda u predmetu C-420/16 P⁵ Komisija je registrirala inicijativu 7. svibnja 2019., ali na kvalificirani način. U članku 1. stavku 2. odluke o registraciji⁶ navodi se da se izjave o potpori za inicijativu mogu prikupljati samo „na temelju pretpostavke da je njezin cilj da Komisija predloži pravne akte kojima se utvrđuju zadaci, prioritetni ciljevi i ustroj strukturnih fondova te pod uvjetom da aktivnosti koje će se financirati dovode do jačanja ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije Unije”.

Osim toga, u uvodnoj izjavi 5. odluke o registraciji navodi se da se „[p]ravni akti Unije u svrhu provedbe Ugovorâ mogu [...] donijeti kako bi se definirali zadaci, prioritetni ciljevi i ustroj strukturnih fondova, što može uključivati i udruživanje fondova, u skladu s člankom 177. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU)”.

Stoga se Komisijino ispitivanje te europske građanske inicijative temelji isključivo na registriranom sadržaju, a ne na općenitosti ciljeva te inicijative koje je utvrdila skupina organizatora. Kvalificirana registracija europske građanske inicijative potvrđena je presudama Općeg suda⁷ i Suda⁸.

⁴ Odluka Komisije C(2013) 4975 od 25. srpnja 2013.

⁵ Presuda Suda od 7. ožujka 2019., Balázs-Árpád Izsák i Attila Dabis/Europska komisija, predmet C-420/16 P, ECLI:EU:C:2019:177. Organizatori, koje podupire Mađarska, podnijeli su Općem sudu zahtjev da se poništi Komisijino odbijanje registracije europske građanske inicijative (predmet T-529/13). Opći sud odbio je zahtjev. Organizatori su zatim Sudu podnijeli žalbu na presudu (predmet C-420/16 P), čime je ukinuta presuda Općeg suda u predmetu T-529/13 i poništena Odluka Komisije C(2013) 4975.

⁶ Odluka Komisije (EU) 2019/721 od 30. travnja 2019. o predloženoj građanskoj inicijativi pod nazivom „Kohezijska politika za jednakost regija i održivost regionalnih kultura” (priopćeno pod brojem dokumenta C(2019) 3304), ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2019/721/oj>.

⁷ Presuda Općeg suda od 10. studenog 2021., Rumunjska/Komisija, predmet T-495/19, EU:T:2021:781.

⁸ Presuda Suda od 22. veljače 2024., Rumunjska/Europska komisija, Mađarska, predmet C-54/22 P, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2024/2387/oj>.

Nakon što su tijela država članica dovršila provjeru izjava o potpori 2022., organizatori su službeno podnijeli europsku građansku inicijativu Komisiji 4. ožujka 2025.⁹ Komisija je istog dana u registru europskih građanskih inicijativa objavila relevantnu obavijest kojom se potvrđuje valjanost inicijative. Ciljeve inicijative dodatno su objasnili na sastanku s Komisijom 25. ožujka 2025. i u pisanom podnesku nakon tog sastanka, kao i na javnom saslušanju koje je 25. lipnja 2025. organizirao Europski parlament. Nadalje, na plenarnoj sjednici Europskog parlamenta 10. srpnja 2025. raspravljalo se o toj europskoj građanskoj inicijativi.

U ovoj se Komunikaciji utvrđuju Komisijina analiza i zaključci u pogledu te inicijative te sve mjere koje namjerava poduzeti kao odgovor na inicijativu u skladu s člankom 15. stavkom 2. Uredbe o europskoj građanskoj inicijativi.

2. KONTEKST

2.1. Postojeći pravni okvir

Kohezijska politika EU-a

Kohezijska politika glavna je investicijska politika Europske unije za provedbu cilja jačanja ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije iz Ugovora, s ukupnim proračunom od 392 milijarde EUR za programsko razdoblje 2021. – 2027.

Na temelju članka 174. UFEU-a, radi jačanja ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije Unija nastoji „smanjiti razlike u stupnju razvijenosti među različitim regijama i zaostalost regija u najnepovoljnijem položaju”, a posebna pozornost treba se posvetiti „ruralnim područjima, područjima zahvaćenima industrijskom tranzicijom i regijama koje su izložene ozbiljnim i trajnim prirodnim ili demografskim poteškoćama, kao što su najsjevernije regije s vrlo niskom gustoćom naseljenosti te otoci, pogranične i planinske regije”.

Kohezijska politika namijenjena je svim regijama EU-a, a cilj joj je potaknuti otvaranje radnih mjesta, povećati konkurentnost poduzeća, poticati gospodarski rast i održivi razvoj te poboljšati kvalitetu života građana EU-a.

Provodi se u okviru četiri fonda za programsko razdoblje 2021. – 2027., a to su: Europski fond za regionalni razvoj, kojim se ulaže u socijalni i gospodarski razvoj svih regija EU-a; Kohezijski fond, kojim se ulaže u okoliš i promet u manje razvijenim državama članicama EU-a; Europski socijalni fond plus (ESF+), kojim se nastoje poduprijeti radna mjesta i stvoriti pravedno i socijalno uključivo društvo u državama članicama EU-a te Fond za pravednu tranziciju, kojim se podupiru regije koje su najviše pogođene tranzicijom prema klimatskoj neutralnosti.

⁹ Ta europska građanska inicijativa registrirana je na temelju Uredbe (EU) br. 211/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. veljače 2011. o građanskoj inicijativi, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2011/211/2020-01-01> (prva uredba o europskoj građanskoj inicijativi). U prvoj uredbi o europskoj građanskoj inicijativi nije utvrđen rok u kojem organizatori moraju podnijeti svoju valjanu inicijativu Komisiji na ispitivanje.

Teritorijalni fokus

Kohezijska politika ima snažan teritorijalni fokus. Većina sredstava kohezijske politike usmjerena je na slabije razvijene države članice i regije kako bi im se pomoglo da se razviju i sustignu razvijenije regije. Kako bi se smanjile postojeće ekonomske, socijalne i teritorijalne nejednakosti, EU pomaže svim građanima, bez obzira na to gdje žive, i ujedno povećava svoj potencijal za rast.

U okviru kohezijske politike postoje i instrumenti za posebnu skrb ili investicijski instrumenti za rješavanje konkretnih problema određenih područja. Ti instrumenti namijenjeni su: pograničnim regijama i područjima uključenima u prekograničnu suradnju; urbanim područjima; udaljenim, planinskim, otočnim i rijetko naseljenim područjima te najudaljenijim regijama.

Najudaljenijim regijama namijenjene su posebne mjere i dodatno financiranje kako bi se neutralizirali učinci njihova strukturnog, socijalnog i gospodarskog položaja, kao i trajna ograničenja koja su posljedica čimbenika iz članka 349. UFEU-a. Sjevernim rijetko naseljenim regijama namijenjene su posebne mjere i dodatno financiranje kako bi se neutralizirali ozbiljni prirodni i demografski nedostaci iz članka 2. Protokola br. 6 uz Ugovor o pristupanju iz 1994.

Međutim, kohezijska politika ne bavi se samo teritorijalnom potporom. Vrlo je utjecajna u mnogim područjima. Njezina ulaganja doprinose ostvarivanju mnogih ciljeva politika EU-a i dopunjuju druge politike i fondove EU-a, na primjer, u području obrazovanja, zapošljavanja, energetike, okoliša, jedinstvenog tržišta, istraživanja i inovacija.

Poštovanje horizontalnih načela

Kohezijska politika mora se provoditi uz potpuno poštovanje horizontalnih načela utvrđenih u Ugovorima EU-a, a to su:

- članak 2. UEU-a, kojim se utvrđuju temeljne vrijednosti na kojima se temelji EU, uključujući poštovanje ljudskog dostojanstva, slobode, demokracije, jednakosti, vladavine prava i ljudskih prava. Naglašava da su te vrijednosti, koje dijele sve države članice, okosnica društva utemeljenog na pluralizmu, nediskriminaciji, toleranciji, pravdi, solidarnosti i rodnoj ravnopravnosti,
- članak 3. UEU-a, u kojem se navode opći ciljevi EU-a, uključujući održivi razvoj, socijalnu koheziju i solidarnost,
- članak 5. UEU-a, kojim se utvrđuju načela supsidijarnosti i proporcionalnosti, čime se osigurava da se odluke donose na razini što bližoj građanima EU-a,
- članak 10. UFEU-a, kojim se od EU-a zahtijeva da se bori protiv diskriminacije i da promiče jednakost u svim svojim politikama.

Poveljom Europske unije o temeljnim pravima („Povelja o temeljnim pravima”) utvrđuju se prava, slobode i načela na kojima se temelje politike i djelovanja Europske unije. Obvezujuća je za institucije EU-a i za države članice samo kad provode pravo EU-a¹⁰. Člankom 21. Povelje o

¹⁰ Članak 51. Povelje o temeljnim pravima.

temeljnim pravima izričito se zabranjuje svaka diskriminacija na bilo kojoj osnovi kao što je spol, rasa, boja kože, etničko ili socijalno podrijetlo, genetske osobine, jezik, religija ili uvjerenje, političko ili bilo kakvo drugo mišljenje, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje, invaliditet, dob ili spolna orijentacija, kao i diskriminacija na temelju državljanstva unutar područja primjene prava EU-a.

Promjene u pravnom okviru kohezijske politike

Budući da je zahtjev za registraciju predložene europske građanske inicijative podnesen 18. lipnja 2013., pravni okvir kojim se uređuje kohezijska politika od tad se znatno promijenio. Te promjene podrazumijevaju znatno jačanje obveza poštovanja horizontalnih načela, intenzivniji rad na osiguravanju usklađenosti s Poveljom o temeljnim pravima i veću uključenost građana.

Ključne promjene uvedene u programskim razdobljima 2014. – 2020. i 2021. – 2027. uključuju:

- veće poštovanje horizontalnih načela, uključujući borbu protiv diskriminacije: uvedeni su izričiti zahtjevi da Komisija i države članice poduzmu odgovarajuće korake za sprečavanje diskriminacije tijekom pripreme i provedbe programa (članak 7., članak 9. stavak 9., članak 15. stavak 2. točka iii., članak 96. stavak 4. točka (a), članak 96. stavak 7. točka (b) i članak 125. stavak 3. točka (a) Uredbe (EU) br. 1303/2013¹¹ te opći *ex ante* uvjeti za borbu protiv diskriminacije uključeni u dio II. Priloga XI. istoj Uredbi; i članak 9. stavak 3., članak 22. stavak 3. točka (d) podtočka iv. i članak 73. stavak 1. Uredbe (EU) 2021/1060.¹²),
- snažnije zaštitne mjere radi usklađivanja s Poveljom o temeljnim pravima: glavno obilježje programskog razdoblja 2021. – 2027. odlučnije su zaštitne mjere u pogledu poštovanja temeljnih prava i usklađenosti s Poveljom o temeljnim pravima, što je vidljivo iz horizontalnih uvjeta koji omogućuju provedbu iz Priloga III. Uredbi (EU) 2021/1060, uključujući horizontalni uvjet „Djelotvorna primjena i provedba Povelje o temeljnim pravima”, zajedno s mehanizmom praćenja njegovog ispunjavanja, kako je navedeno u članku 15. te uredbe,
- veća uključenost građana: građani sad mogu lakše ostvariti interakciju sa svojim nacionalnim tijelima zahvaljujući uvođenju nekoliko promjena, uključujući mehanizme kojima se osigurava djelotvorno ispitivanje pritužbi povezanih s fondovima (članak 74. stavak 3. Uredbe (EU) br. 1303/2013 i članak 69. stavak 7. Uredbe (EU) 2021/1060), sudjelovanje partnera (članak 5. Uredbe (EU) br. 1303/2013 i članak 8. Uredbe (EU) 2021/1060) i znatno

¹¹ Uredba (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 (SL L 347, 20.12.2013., str. 320., ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1303/2018-11-13>).

¹² Uredba (EU) 2021/1060 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o utvrđivanju zajedničkih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu plus, Kohezijskom fondu, Fondu za pravednu tranziciju i Europskom fondu za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu te financijskih pravila za njih i za Fond za azil, migracije i integraciju, Fond za unutarnju sigurnost i Instrument za financijsku potporu u području upravljanja granicama i vizne politike (SL L 231, 30.6.2021., str. 159.; ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1060/oj>).

povećanje transparentnosti, čime se građanima omogućuje bolji pristup informacijama (vidjeti, na primjer, članak 5. stavak 3. točku (a), članak 14. stavak 2., članak 26. stavak 2., članak 34. stavak 3. točka (b), članak 48. stavak 1., članak 115. i članak 125. stavak 3. točka (a) Uredbe (EU) br. 1303/2013 te članak 38. stavak 2., članak 38. stavak 4., članak 42. stavak 5., članak 43. stavak 4., članak 44. stavak 7., članak 45. stavak 3., članke od 46. do 50. i članak 73. stavak 1. Uredbe (EU) 2021/1060).

Poštovanje kulturne i jezične raznolikosti i nediskriminacija

Poštovanje prava pripadnika manjina jedna je od temeljnih vrijednosti Europske unije izričito navedenih u članku 2. UEU-a¹³. Osim toga, borba protiv diskriminacije i očuvanje kulturne i jezične raznolikosti među glavnim su ciljevima Unije utvrđenima u članku 3. stavku 3. UEU-a¹⁴. Nadalje, svaka diskriminacija na temelju pripadnosti nacionalnoj manjini izričito je zabranjena člankom 21. stavkom 1. Povelje o temeljnim pravima.

Ta načela primjenjuju se na sve politike i mjere EU-a, bez obzira na područje djelovanja, uključujući kohezijsku politiku. Države članice na sličan su način obvezane u mjeri u kojoj njihovo djelovanje u okviru kohezijske politike uključuje provedbu prava EU-a, u skladu s člankom 51. stavkom 1. Povelje o temeljnim pravima. Ako se pravo EU-a ne provodi, države članice zadržavaju opće ovlasti donošenja odluka o manjinama, u skladu sa svojim obvezama na temelju ustavnog poretka i obveza koje proizlaze iz međunarodnih sporazuma. U tom su pogledu Europska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima Vijeća Europe i Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina i dalje mjerodavni pravni okvir međunarodnog prava za države članice koje su potpisale i ratificirale te sporazume.

U programskom razdoblju 2021. – 2027., u skladu s člankom 9. stavkom 3. Uredbe (EU) 2021/1060, i države članice i Komisija moraju poduzeti odgovarajuće korake za sprečavanje svake diskriminacije na temelju roda, rasnog ili etničkog podrijetla, religije ili uvjerenja, invaliditeta, dobi ili seksualne orijentacije u svim fazama programskog ciklusa, od pripreme do evaluacije programâ. Države članice u svoje programe moraju uključiti djelovanja za zaštitu ravnopravnosti, uključenosti i nediskriminacije¹⁵.

Nadalje, fondovima se ne smiju podupirati djelovanja kojima se doprinosi bilo kojem obliku segregacije ili isključenosti te, u skladu s člankom 73. stavkom 1. Uredbe (EU) 2021/1060,

¹³ Članak 2. UEU-a: „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.”

¹⁴ Članak 3. stavak 3. UEU-a: „Unija uspostavlja unutarnje tržište. Ona radi na održivom razvoju Europe koji se temelji na uravnoteženom gospodarskom rastu i stabilnosti cijena, visoko konkurentnom socijalnom tržišnom gospodarstvu, s ciljem pune zaposlenosti i društvenog napretka, te visokoj razini zaštite i poboljšanja kvalitete okoliša.

Ona promiče znanstveni i tehnološki napredak. Ona suzbija društvenu isključenost i diskriminaciju, promiče socijalnu pravdu i zaštitu, ravnopravnost žena i muškaraca, međugeneracijsku solidarnost i zaštitu prava djeteta.

Ona promiče ekonomsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju te solidarnost među državama članicama.

Ona poštuje svoju bogatu kulturnu i jezičnu raznolikost te osigurava očuvanje i unapređenje kulturnog nasljeđa Europe.”

¹⁵ Članak 22. stavak 3. točka (d) podtočka (iv) Uredbe (EU) 2021/1060.

upravljačka tijela moraju za odabir operacija utvrditi i primjenjivati transparentne i nediskriminirajuće kriterije i postupke kojima se osigurava pristupačnost osobama s invaliditetom i rodna ravnopravnost te uzima u obzir Povelja o temeljnim pravima.

Podijeljeno upravljanje

Proračun EU-a dodijeljen fondovima kohezijske politike izvršava se u okviru podijeljenog upravljanja u skladu s člankom 62. stavkom 1. točkom (b) Financijske uredbe¹⁶. To znači da Komisija i države članice imaju zajedničku odgovornost za izvršenje sredstava i osiguravanje usklađenosti s pravilima i načelima EU-a.

U okviru podijeljenog upravljanja države članice odgovorne su za pripremu i provedbu programa na odgovarajućoj teritorijalnoj razini u skladu sa svojim institucionalnim, pravnim i financijskim okvirima.

Na početku programskog razdoblja 2021. – 2027. Komisija je sklopila sporazum o partnerstvu sa svakom državom članicom. U tom strateškom dokumentu utvrđuje se način na koji će se sredstva kohezijske politike dodjeljivati i koristiti na nacionalnoj razini, uzimajući u obzir konkretne razvojne prioritete i poteškoće svake države članice.

Na temelju tih sporazuma o partnerstvu Komisija je naknadno odobrila pojedinačne programe koje su dostavile države članice. Ti su programi prilagođeni regionalnim potrebama i oblikovani u bliskoj suradnji s lokalnim tijelima i širokim spektrom dionika, čime je osigurana njihova prikladnost za rješavanje konkretnih regionalnih i sektorskih poteškoća.

Na provedbu tih programa primjenjuju se jasno definirana pravila i postupci koji osiguravaju transparentnost, odgovornost i djelotvornu provedbu ulaganja EU-a na terenu.

Partnerstvo i višerazinsko upravljanje

Partnerstvo je jedan od temeljnih stupova kohezijske politike. Od država članica zahtijeva se da zajamče blisku suradnju između javnih tijela na različitim razinama vlasti i širokog spektra dionika. Kako je detaljno opisano u članku 8. stavku 1. Uredbe (EU) 2021/1060, partneri bi trebali biti: regionalna, lokalna, gradska i druga javna tijela; gospodarski i socijalni partneri; prema potrebi, istraživačke organizacije i sveučilišta; i relevantna tijela koja predstavljaju civilno društvo, kao što su partneri u području okoliša, nevladine organizacije i, što je u ovom slučaju još važnije, tijela odgovorna za promicanje socijalne uključenosti, temeljnih prava, prava osoba s invaliditetom, rodne ravnopravnosti i nediskriminacije, u koja se mogu uključiti i tijela koja zastupaju interese manjina.

Cilj je načela partnerstva pomoći zajednicama da lakše utvrde svoje potrebe, što će dovesti do intenzivnijeg zajedničkog rada na ispunjavanju ciljeva programa kohezijske politike i poticati osjećaj odgovornosti među uključenim partnerima. Primjena tog načela može pomoći i u jačanju

¹⁶ Uredba (EU, Euratom) 2024/2509 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. rujna 2024. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije (SL L, 2024/2509, 26.9.2024., ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/2509/oj>).

potpore zajedničkim europskim vrijednostima tako što ističe kako kohezijska politika doprinosi razumijevanju i rješavanju lokalnih problema, čime se EU približava građanima¹⁷.

Ključna uloga partnerstva ojačana je 2014. europskim kodeksom ponašanja za partnerstvo¹⁸, koji je državama članicama pružio jasne smjernice o pravodobnom, smislenom i transparentnom uključivanju relevantnih partnera. Kodeks zahtijeva da se posebna pozornost posveti uključivanju skupina na koje bi se moglo utjecati programima, ali koje teško utječu na programe, ponajprije najranjivije i marginalizirane zajednice s najvećim rizikom od diskriminacije ili socijalne isključenosti¹⁹. Time se izričito priznaje da je sudjelovanje predstavnika marginaliziranih skupina iznimno važno za djelotvornu provedbu i praćenje mjera kohezijske politike kojima je cilj njihovo uključivanje.

Nadalje, u skladu s člankom 9. Uredbe (EU) 2021/1057²⁰ („Uredba o fondu ESF+“) države članice obvezne su u svakom programu dodijeliti odgovarajući iznos sredstava iz tematskog područja fonda ESF+ u okviru podijeljenog upravljanja za izgradnju kapaciteta socijalnih partnera i organizacija civilnog društva. Ako se u relevantnoj preporuci za pojedinu zemlju donesenoj u skladu s člankom 121. stavkom 2. i člankom 148. stavkom 4. UFEU-a odredi izgradnja kapaciteta socijalnih partnera i organizacija civilnog društva, dotična država članica za tu svrhu dodjeljuje odgovarajući iznos od najmanje 0,25 % svojih sredstava iz tematskog područja fonda ESF+ u okviru podijeljenog upravljanja. Organizacije civilnog društva mogu uključivati predstavnike jezičnih i kulturnih manjina, čime se tim skupinama osigurava potpora putem osposobljavanja, umrežavanja, promicanja socijalnog dijaloga i aktivnosti koje socijalni partneri zajednički provode.

Uvjeti koji omogućuju provedbu

Od podnošenja zahtjeva za registraciju europske građanske inicijative uvjeti koji omogućuju provedbu postali su glavni dio kohezijske politike, čime se osigurava da se ispune zahtjevi potrebni za djelotvorno i učinkovito korištenje sredstava. Nadovezujući se na pojam „*ex ante* uvjeti“ za razdoblje 2014. – 2020., uvjeti koji omogućuju provedbu moraju se poštovati u cijelom programskom razdoblju 2021. – 2027. kako bi rashodi bili prihvatljivi za nadoknadu. Kriteriji za ispunjavanje svakog od uvjeta koji omogućuju provedbu utvrđeni su u prilogima III. i IV. Uredbi (EU) 2021/1060.

Postoje dvije vrste uvjeta koji omogućuju provedbu:

- horizontalni uvjeti koji omogućuju provedbu, koji se primjenjuju u svim programima kohezijske politike i odnose se na temeljne regulatorne okvire. Jedan od njih je horizontalni

¹⁷ Mišljenje Europskog odbora regija (2021.), [Istinsko uključivanje lokalnih i regionalnih vlasti u pripremu sporazuma o partnerstvu i operativnih programa za razdoblje 2021. – 2027. Europski odbor regija \(europa.eu\)](#).

¹⁸ Delegirana uredba Komisije (EU) br. 240/2014 od 7. siječnja 2014. o europskom kodeksu ponašanja za partnerstvo u okviru Europskih strukturnih i investicijskih fondova (SL L 74, 14.3.2014., str. 1., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_del/2014/240/oj).

¹⁹ Uvodna izjava 4., članak 3. stavak 1. točka (c) podtočka ii., članak 4. stavak 1. točka (c) podtočka iii. i članak 6. točka (f) Delegirane uredbe Komisije (EU) br. 240/2014.

²⁰ Uredba (EU) 2021/1057 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o uspostavi Europskog socijalnog fonda plus (ESF+) i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 1296/2013 (SL L 231, 30.6.2021., str. 21.).

uvjet koji omogućuje provedbu za „Djelotvornu primjenu i provedbu Povelje o temeljnim pravima”. Njime se od država članica zahtijeva da uspostave djelotvorne mehanizme za usklađivanje programa s Poveljom u svim fazama programiranja i provedbe,

- tematski uvjeti koji omogućuju provedbu, koji se primjenjuju na EFRR, ESF+ i Kohezijski fond, uglavnom su povezani s određenim političkim ili strateškim okvirima. Među njima su tematski uvjeti koji omogućuju provedbu za „Nacionalni strateški okvir politike za uključivanje Roma” i „Nacionalni strateški okvir politike za socijalnu uključenost i smanjenje siromaštva”.

Uvjeti koji omogućuju provedbu nisu samo preduvjeti za djelotvornu i učinkovitu provedbu ulaganja, nego mogu biti i djelotvorni pokretači reformi u državama članicama, poticati razvoj dobrih upravljačkih struktura i ciljanih nacionalnih ili regionalnih strategija kojima se povećava ukupni učinak ulaganja u okviru kohezijske politike i osigurava njihova usklađenost s temeljnim vrijednostima, načelima i ciljevima Europske unije.

Dodjela sredstava iz kohezijskih fondova i prihvatljive regije

Metoda korištena u programskom razdoblju 2021. – 2027. za dodjelu financijskih sredstava kohezijske politike EU-a zemljama i regijama detaljno je opisana u Prilogu XXVI. Uredbi (EU) 2021/1060. Dodjela se temelji na objektivnim i usporedivim pokazateljima na razini NUTS 2. Sve europske regije ispunjavaju uvjete za potporu u okviru kohezijske politike, a opseg financiranja usklađen je s razinom razvoja regija i socijalnim pitanjima.

Glavni je pokazatelj za tu metodu stupanj razvoja regija, uz određene razlike među kategorijama slabije razvijenih regija, regija u tranziciji i razvijenijih regija. Slabije razvijene regije imaju BDP po stanovniku manji od 75 % prosjeka EU-a, regije u tranziciji od 75 % do 100 % prosjeka EU-a, a razvijenije regije više od 100 % prosjeka EU-a. Razlike u razvijenosti za svaku regiju izračunavaju se na temelju BDP-a po glavi stanovnika (standard kupovne moći – PPS), uzimajući u obzir broj stanovnika i nacionalno blagostanje. Raspodjela se zatim prilagođava stanju u regijama na temelju nekoliko dodatnih pokazatelja. Ti pokazatelji odražavaju socioekonomske, okolišne i demografske izazove: nezaposlenost, nezaposlenost mladih, nisku razinu obrazovanja, emisije stakleničkih plinova, vanjske migracije. Sredstva dodijeljena svakoj državi članici su zbrojena dodijeljena sredstva za njezine pojedinačne prihvatljive regije. Konačna dodijeljena sredstva za državu članicu mogu se ograničiti kako bi se poštovao unaprijed utvrđeni postotak njezina ukupnog BDP-a i osiguralo da država članica može na odgovarajući način apsorbirati dodijeljena sredstva EU-a. To se kreće od 2,3 % BDP-a za regije ispod 55 % prosječnog BND-a EU-a po stanovniku, izraženog u standardu kupovne moći, do 1,5 % za regije iznad 68 % prosječnog BND-a EU-a po stanovniku izraženog u standardu kupovne moći.

Nacionalna dodijeljena sredstva objedinjuju se prema kategoriji regije (slabije razvijena, u tranziciji, razvijenija). Države članice moraju poštovati dodjelu svakoj od triju kategorija regija, ali pritom imaju određenu fleksibilnost²¹. Time se osigurava da se sredstva usmjere u najslabije

²¹ Kako bi se državama članicama pružila dovoljna fleksibilnost u izvršenju njihovih dodijeljenih sredstava u okviru podijeljenog upravljanja, sredstva se do određene razine mogu prenositi među fondovima te među instrumentima u okviru podijeljenog, izravnog ili neizravnog upravljanja, kako je predviđeno u članku 26. Uredbe (EU) 2021/1060.

razvijene regije u skladu s ciljevima UFEU-a da se kohezijskom politikom smanje ekonomske, socijalne i teritorijalne nejednakosti.

U tu se svrhu utvrđivanje regija na razini Unije temelji na zajedničkom sustavu klasifikacije regija uspostavljenom Uredbom (EZ) br. 1059/2003²², koja je posljednji put revidirana Delegiranom uredbom Komisije (EU) 2023/674 od 26. prosinca 2022. Nomenklatura prostornih jedinica za statistiku (NUTS) definira se na temelju „upravnih jedinica”, odnosno zemljopisnog područja s upravnim tijelom koje je ovlašteno donositi upravne ili političke odluke za to područje unutar pravnog i institucionalnog okvira države članice, i pragova broja stanovnika predviđenih u tablici u članku 3. stavku 2. Uredbe (EZ) br. 1059/2003²³ („mjerila razvrstavanja”). Ako u državi članici ne postoje upravne jedinice odgovarajućeg razmjera za određenu razinu NUTS-a, ta se razina uspostavlja zbrajanjem odgovarajućeg broja manjih susjednih upravnih jedinica. Neupravne jedinice koje iz toga proizlaze općenito moraju biti u skladu s pragovima broja stanovnika utvrđenima u članku 3. stavku 2. Uredbe (EZ) br. 1059/2003. Međutim, u određenim slučajevima mogu odstupati od tih pragova zbog posebnih zemljopisnih, socioekonomskih, povijesnih, kulturnih ili okolišnih okolnosti, posebno na otocima i u najudaljenijim regijama, u skladu s člankom 3. stavkom 5. Uredbe (EZ) br. 1059/2003. U tim slučajevima države članice uzimaju u obzir cilj Uredbe (EZ) br. 1059/2003 da se zajamči usporedivost statističkih podataka koji se odnose na stupanj razvoja različitih upravnih jedinica. Osim toga, kad se tom odredbom predviđa da neupravne jedinice mogu odstupati od pravno utvrđenih pragova broja stanovnika zbog zemljopisnih, socioekonomskih, povijesnih, kulturnih ili okolišnih okolnosti, to se odnosi samo na neupravne jedinice koje odgovaraju zbrojenim upravnim jedinicama koje postoje u dotičnim državama članicama isključivo u statističke svrhe, a da to ni na koji način ne može dovesti do promjene postojećeg političkog, administrativnog i institucionalnog okvira u dotičnim državama članicama.

U skladu s člankom 5. stavkom 4. Uredbe (EZ) br. 1059/2003, u načelu se nomenklatura prostornih jedinica za statistiku (NUTS) može izmijeniti najranije svake tri godine, osim u slučaju bitne reorganizacije relevantne administrativne strukture države članice, kad se takve izmjene mogu donijeti u kraćim vremenskim razmacima. Te se izmjene donose na temelju promjena u prostornim jedinicama koje su uvedene na inicijativu država članica. Komisija je ovlaštena za donošenje delegiranih akata u skladu s člankom 7.a radi izmjene razvrstavanja prema NUTS-u iz Priloga I. Uredbi (EZ) br. 1059/2003 tek nakon što je dotična država članica obavijesti o tim promjenama.

2.2. Aktualan kontekst politike

Mogućnosti financiranja u okviru EFRR-a

Kohezijska politika ima važnu ulogu u podupiranju manjina i marginaliziranih skupina, nastojeći stvoriti bolje uvjete za ljude i regije u cijeloj Europi. U programskom razdoblju 2021. – 2027. iz

²² Uredba (EZ) br. 1059/2003 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. svibnja 2003. o uspostavi zajedničkog razvrstavanja prostornih jedinica za statistiku (NUTS) (SL L 154, 21.6.2003., str. 1.).

²³ Kako bi se odredila odgovarajuća razina NUTS-a, broj stanovnika svake kategorije postojećih upravnih jedinica u državi članici mora biti unutar određenih pragova: za NUTS 1 od 3 milijuna do 7 milijuna; za NUTS 2 od 800 000 do 3 milijuna; za NUTS 3 od 150 000 do 800 000.

EFRR-a dodijeljeno je oko 19 milijardi EUR za područja uključivog rasta, među ostalim za uključivanje marginaliziranih skupina.

Iz EFRR-a u okviru programâ kohezijske politike podupire se, kroz razvoj infrastrukture, korištenje opreme i prekogranična suradnja, rad država članica i regija na promicanju socioekonomske uključenosti marginaliziranih zajednica i osiguravanju jednakog pristupa kvalitetnim i uključivim uslugama zapošljavanja, obrazovanja i osposobljavanja, stanovanju, zdravstvenoj skrbi, socijalnoj i dugotrajnoj skrbi te kulturi (članak 3. stavak 1. točka (d) Uredbe (EU) 2021/1058²⁴).

Mjere se odnose i na ispunjavanje lokalnih potreba. Ulaganja stoga mogu biti dio regionalnih ili lokalnih strategija, uključujući strategije održivog razvoja ili druge teritorijalne alate.

Kohezijska politika unaprijedila je i svijest o transformativnoj moći kulture i kulturne baštine i njezinoj ulozi u poticanju socijalne uključenosti i zaštiti raznolikosti europskih regija. U programskom razdoblju 2021. – 2027. iz EFRR-a dodijeljeno je ukupno 5,2 milijarde EUR za intervencije koje su izravno usmjerene na kulturu i baštinu.

U okviru te potpore posebna se pozornost posvećuje osiguravanju jednakog pristupa kulturi i promicanju kulturne raznolikosti, socijalne uključenosti i boljih mogućnosti zapošljavanja. Konkretno mjere uključuju očuvanje i vrednovanje kulturne baštine, razvoj novih kulturnih usluga i opreme te prekograničnu kulturnu suradnju.

Primjer potpore regionalnoj jezičnoj i kulturnoj baštini obnova je palače Henter²⁵ u mjestu Sântimbruu u okrugu Harghiti, gdje se uglavnom govori mađarski. Projekt je financiran u okviru regionalnog operativnog programa Rumunjske za razdoblje 2014. – 2020., a cilj mu je bio revitalizacija lokalnog identiteta i promicanje turizma putem tradicionalnih obrta i uključivih kulturnih aktivnosti. U obnovljenoj palači sad se održavaju interaktivne izložbe i događanja posvećena mađarskoj baštini, uključujući predstavljanje obrta i folklorne nastupe mađarskih etničkih zajednica. Posebna pozornost poklanja se uključivanju, a djeci u nepovoljnom položaju i osobama s invaliditetom nudi se ugodan prostor za upoznavanje s baštinom. Lokalno stanovništvo aktivno sudjeluje prikupljanjem osobnih priča, koje služe za senzibiliziranje svih generacija. Taj je projekt postao model za zajednice s mađarskom većinom u Rumunjskoj i pokazuje kako obnova baštine može potaknuti kulturno stvaralaštvo, uključivanje i održivi ruralni razvoj.

Mogućnosti financiranja u kontekstu Interrega

U programskom razdoblju 2021. – 2027. regionalna tijela, gospodarski i socijalni dionici te civilni predstavnici imaju na raspolaganju 86 programa Interrega za suradnju unutar i izvan granica EU-a. Na temelju lokaliziranog pristupa Interreg podupire kulturne i jezične razmjene

²⁴ Uredba (EU) 2021/1058 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o Europskom fondu za regionalni razvoj i Kohezijskom fondu (SL L 231, 30.6.2021., str. 60.).

²⁵ <https://www.henter.ro/?lang=en>

radi promicanja lokalne baštine i zajednica, stvaranja uključivije i ujedinjenije Europe te uklanjanja prepreka koje ugrožavaju kapacitete za suradnju.

Najrelevantnija dodijeljena sredstva iz EFRR-a u tom kontekstu su: 1,2 milijarde EUR dodijeljenih u okviru specifičnog cilja 4.6. za turizam i kulturu; 50 milijuna EUR u okviru specifičnog cilja 4.3. za integraciju marginaliziranih zajednica; 300 milijuna EUR u okviru cilja politike br. 5 za potporu prekograničnim integriranim teritorijalnim strategijama. Osim toga, 1,5 milijardi EUR dodijeljeno je za bolje upravljanje suradnjom, što uključuje izgradnju povjerenja, participativne pristupe i pristupe suradnje među građanima, izgradnju institucionalnih kapaciteta i uklanjanje graničnih prepreka.

Među projektima za zaštitu manjina i očuvanje regionalnih jezičnih i kulturnih značajki su:

- Program za dunavsku regiju za razdoblje 2021. – 2027., u okviru specifičnog cilja „Jačanje uloge kulture i održivog turizma u gospodarskom razvoju, socijalnom uključivanju i socijalnim inovacijama”. Time se financira projekt „Kulinarska staza etničke i lokalne kuhinje u dunavskoj regiji”²⁶, usmjeren na 30 etničkih skupina (uključujući židovsku baštinu i izrazito marginalizirane romske zajednice), lokalnu kulinarsku baštinu (uključujući vinogradarstvo) i baštinu u geografski udaljenim i nedovoljno razvijenim zajednicama, čime se ruralnim područjima i malim naseljima otvaraju velike gospodarske prilike. Na taj će način projekt „Kulinarska staza” omogućiti dunavskoj regiji da iskoristi svoj dinamičan i raznolik etnički krajolik, bogatu i složenu povijest i kulturne tradicije,
- u programskom razdoblju 2014. – 2020. program Interreg Nord (SE-FI-NO) ima specifične ciljeve povezane s očuvanjem i razvojem jezika naroda Sami, među ostalim i među pripadnicima tog autohtonog naroda koji tradicionalno živi u tom području. Vrijedi spomenuti tri projekta:
 - Giellagáldu²⁷: cilj tog projekta bio je ojačati korištenje jezika naroda Sami u različitim sektorima u Finskoj, Švedskoj i Norveškoj izradom potrebne terminologije i vokabulara, novih standarda za upotrebu i pružanjem savjeta korisnicima tih jezika,
 - Plupp²⁸: cilj tog projekta bio je održati 50 edukativnih izvedbi u kojima bi se kroz umjetnički izraz prenosili jezik i kultura naroda Sami. U okviru projekta osmišljena je „Priča o Pluppu”, glazbeno-dramska priredba za djecu od 6 do 10 godina, u kojoj se na jednostavan, edukativan i zabavan način dočaravaju osnovne pretpostavke o narodu Sami,
 - Deanuleagis sámástit²⁹: cilj je tog projekta stvoriti mrežu za jezični centar u dolini rijeke Tane, čime se proširuje upotreba jezika naroda Sami u različitim

²⁶ <https://keep.eu/projects/29507/Culinary-Trail-of-the-Ethni-EN/>

²⁷ <https://keep.eu/projects/20350/Giellag-ldu-Project-EN/>

²⁸ <https://keep.eu/projects/20525/Plupp-the-story-of-the-invi-EN/>

²⁹ <https://keep.eu/projects/23826/Deanuleagis-s-m-stit-EN/>

prekograničnim jezičnim okruženjima i istodobno promiče međugeneracijski prijenos znanja o kulturnoj baštini;

- u programskom razdoblju 2021. – 2027. suradnja s narodom Sami sastavni je dio programa Interreg Aurora (SE-FI-NO).

Kulturna baština i posebnosti mogu se podupirati i u okviru novog cilja politike br. 5 „Europa bliža građanima”. Lokalne zajednice izradile su nekoliko integriranih teritorijalnih strategija izvan administrativnih granica kako bi promicale participativne postupke i lokalne inicijative u različitim vrstama funkcionalnih područja poznatih kao „živi bazeni”.

Na primjer, u okviru programa suradnje Španjolske, Francuske i Andore (POCTEFA) regionalne kulture posebno su obuhvaćene dvjema od pet donesenih integriranih strategija:

- Strategijom za zapadna funkcionalna područja (AFOMEF)³⁰, koju promiče Europska grupacija za teritorijalnu suradnju (EGTS) Euroregija Nova Akvitanija Euskadi Navarra. Cilj joj je prevladati dugotrajne prepreke boljoj i održivijoj regionalnoj mobilnosti i prometu, integriranjem lokalnom tržištu rada i proširenoj višejezičnosti jačanjem upotrebe baskijskog jezika kao zajedničkog jezika,
- Strategijom EsCaT³¹ (prekogranično područje Katalonije), koju provode departman Pyrénées-Orientales (glavni partner), Generalitat de Catalunya i Diputació de Girona s ciljem jačanja interakcija u postojećim živim bazenima i poboljšanja kvalitete života stanovnika, s naglaskom na tri dimenzije: stabilan i poticajan okvir za suradnju; područje otpornije na klimatske promjene; osjećaj pripadnosti prekograničnom području i aktivno sudjelovanje civilnog društva.

Nadalje, Uredbom o Interregu (EU) 2021/1059³² za programsko razdoblje 2021. – 2027. utvrđene su posebne odredbe (članci 24. i 25.) za potporu manjim projektima koje je lakše provesti, kao glavni alat za poticanje sudjelovanja novih vrsta krajnjih primatelja³³ koji možda nemaju iskustvo u suradnji u okviru Interrega ili, općenitije, u financiranju EU-a, kao što su:

- akteri civilnog društva, koji mogu donijeti inovacije i novu dinamiku u suradnju,
- lokalna tijela, škole i udruženja, koji su često isključeni iz tradicionalnih programa financiranja EU-a zbog nedovoljno informacija ili resursa za upravljanje njima,

³⁰ <https://www.afomef.eu/fr/accueil>

³¹ <https://www.poctefa.eu/fr/proyectos/efa002-00-id-escat/>

³² Uredba (EU) 2021/1059 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o posebnim odredbama za cilj Europska teritorijalna suradnja (Interreg) koji se podupire iz Europskog fonda za regionalni razvoj i iz instrumenata za financiranje vanjskog djelovanja (SL L 231, 30.6.2021., str. 94.).

³³ Fondovi za male projekte uspostavljaju se kao operacije u smislu propisa kohezijske politike. To znači da sve regulatorne obveze korisnika snosi samo provedbeno tijelo za male projekte, a ne oni koji sami provode male projekte. Ti partneri u malim projektima su „krajnji primatelji” i stoga im se nameće manje obveza i zahtjeva u provedbi njihovih projekata. Zbog toga je to posebno privlačno malim, neiskusnim partnerima, uključujući lokalne organizacije i aktere civilnog društva koji prije toga ne bi sudjelovali u većim projektima zbog straha od potencijalnog administrativnog opterećenja takvog sudjelovanja. Takvim projekti promiču, na primjer, razmjene među školama i organizaciju prekograničnih sportskih ili kulturnih događanja na lokalnoj razini.

- sami građani, čime im se omogućuje da se uvjere u praktičan utjecaj europske politike na njihov svakodnevni život i preuzmu odgovornost za buduće projekte na svojem lokalnom području.

U tekućem programskom razdoblju već je dodijeljeno 110 milijuna EUR, i to za aktivnosti suradnje među građanima, izgradnju kapaciteta i povjerenja, uključivanje građana, testiranje pilot-ideja te inicijative pod vodstvom zajednice i lokalne inicijative.

Mogućnosti financiranja u okviru fonda ESF+

Kao glavni instrument EU-a za ulaganje u ljude i provedbu europskog stupa socijalnih prava, sredstvima iz fonda ESF+ podupire se, nadopunjava i osigurava dodana vrijednost politikama država članica kako bi se osigurala jednake mogućnosti, pristup tržištu rada, poštenu uvjete rada, socijalna zaštita i uključenost. Ukupni proračun fonda ESF+ iznosi 141.65 milijardi EUR (od čega je 95 milijardi EUR doprinos Unije). Od toga je 44 milijarde EUR namijenjeno zapošljavanju, 45,5 milijardi EUR socijalnoj uključenosti, 43,3 milijarde EUR obrazovanju i vještinama i 5,3 milijarde EUR za suzbijanje materijalne oskudice.

Marginalizirane zajednice kao glavna ciljna skupina fonda ESF+ mogu dobiti potporu u okviru svih specifičnih ciljeva fonda ESF+³⁴. Države članice podupiru marginalizirane zajednice u zapošljavanju, pristupu obrazovanju, poboljšanju sustava obrazovanja i osposobljavanja te cjeloživotnog učenja, aktivnom uključivanju, jednakom pristupu zdravstvenoj zaštiti i socijalnim uslugama te integraciji ugroženih osoba.

Na primjer, države članice izdvajaju najmanje 25 % svojih sredstava iz fonda ESF+ za cilj promicanja socijalne uključenosti kako je navedeno u članku 7. stavku 4. Uredbe o fondu ESF+. Nadalje, Fond europske pomoći za najpotrebitije (FEAD) integriran je u fond ESF+ kako bi se osigurala hrana i osnovna materijalna pomoć. Sve države članice dužne su u tu svrhu izdvojiti najmanje 3 % svojih sredstava iz fonda ESF+, u skladu s člankom 7. stavkom 5. Uredbe o fondu ESF+.

Sve države članice moraju dodijeliti i odgovarajući iznos svojih sredstava iz fonda ESF+ u okviru podijeljenog upravljanja za ciljne mjere i strukturne reforme za zapošljavanje mladih, a one u kojima je prosječna stopa mladih u dobi od 15 do 29 godina koji nisu zaposleni, ne obrazuju se i ne osposobljavaju (NEET-ovi) veća od prosjeka Unije za razdoblje od 2017. do 2019., na temelju podataka Eurostata, moraju najmanje 12,5 % svojih sredstava iz fonda ESF+ dodijeliti mladima u skladu s člankom 7. stavkom 6. Uredbe o fondu ESF+.

Siromaštvo djece može se suzbijati i namjenskim sredstvima iz fonda ESF+. U okviru fonda ESF+ zahtijeva se od država članica u kojima je prosječna stopa djece mlađe od 18 godina izložene riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti veća od prosjeka Unije za razdoblje od 2017. do 2019., na temelju podataka Eurostata, da najmanje 5 % svojih sredstava iz fonda ESF+ dodijele za provedbu mjera za smanjenje te stope u skladu s člankom 7. stavkom 3. Uredbe o fondu ESF+.

³⁴ Članak 4. Uredbe (EU) 2021/2057.

Kad je riječ o posebnoj potpori manjinama i marginaliziranim skupinama, fond ESF+ podupire uključivanje marginaliziranih zajednica kao što su romske marginalizirane zajednice, osobe s invaliditetom ili kroničnim bolestima, beskućnici, djeca i starije osobe. Promiče se višedimenzionalni integrirani pristup kojim se kombiniraju ulaganja u zapošljavanje, obrazovanje, zdravstvenu zaštitu i stanovanje zajedno s izgradnjom kapaciteta lokalnih tijela i lokalnog civilnog društva.

Nadalje, ESF+ zajedno s EFRR-om podupire lokalni razvoj pod vodstvom zajednice, čime se lokalne zajednice motiviraju na osmišljavanje i provedbu projekata kojima se ispunjavaju njihove posebne socijalne i gospodarske potrebe³⁵, kako je navedeno u članku 31. Uredbe (EU) 2021/1060.

Tijekom programskog razdoblja 2021. – 2027. uspostavljena je inicijativa za socijalne inovacije fonda ESF+³⁶. Njome upravlja Europski centar kompetencija za socijalne inovacije koji je osnovala litavska agencija Europskog socijalnog fonda (ESFA). Cilj je te inicijative ubrzati prijenos i širenje ispitanih inovativnih rješenja u području zapošljavanja, mobilnosti radne snage, obrazovanja i socijalne uključenosti. ESFA posebno upravlja Zajednicom prakse fonda ESF+ u području socijalne uključenosti i Zajednicom prakse fonda ESF+ za integraciju migranata. Cilj joj je poticati aktivnosti uzajamnog učenja i izgradnje kapaciteta između upravljačkih tijela fonda ESF+ i drugih aktera uključenih u provedbu financiranja iz fonda ESF+.

Postoji i mreža EURoma (osnovana 2007. i financirana iz fonda ESF (2007. – 2020.) / fonda ESF+ (2021. – 2027.), kojom upravljaju zaklade Fundaci3n Secretariado Gitano i ESFA (za razdoblje 2021. – 2027. u okviru Inicijative za socijalne inovacije iz fonda ESF+)³⁷. Cilj je doprinijeti socijalnoj uključenosti, jednakim mogućnostima i borbi protiv diskriminacije romske zajednice boljim korištenjem fonda ESF+ i EFRR-a, putem konkretnog rada na sastancima upravnog odbora, tematskih analiza i bilateralne ili multilateralne suradnje za partnere koji rade na uključivanju Roma.

Fond ESF+ podupire projekte za olakšavanje uključivanja marginaliziranih zajednica u različitim zemljama, kao što je obrazovni projekt za provedbu aktivnosti za razvoj kompetencija predstavnika romske zajednice iz socijalno isključenih lokaliteta u Češkoj, integrirane putove za socijalno uključivanje mladih Roma i programe za socioekonomsku uključenost Romkinja u Španjolskoj te suzbijanje siromaštva djece podupiranjem pristupa obrazovanju i skrbi za djecu s invaliditetom u Hrvatskoj. Više primjera učinka projekata financiranih iz fonda ESF-a i fonda ESF+ može se naći u odjeljku „Projekti” na internetskim stranicama fonda ESF+ filtriranjem po zemlji, temi ili godini³⁸.

³⁵ Više informacija dostupno je na internetskim stranicama: <https://european-social-fund-plus.ec.europa.eu/en/publications/esf-and-community-led-local-development-lessons-future>.

³⁶ Više informacija dostupno je na internetskim stranicama: <https://socialinnovationplus.eu/>.

³⁷ Više informacija dostupno je na internetskim stranicama: <https://www.euromanet.eu/>.

³⁸ Ta je internetska stranica dostupna putem ove poveznice: <https://european-social-fund-plus.ec.europa.eu/hr/projects>

2.3. Aktualne inicijative i mjere relevantne u kontekstu građanske inicijative

Europska zajednica prakse za partnerstvo

Kako bi se poboljšala kvaliteta partnerstva i olakšala razmjena najbolje prakse, u skladu s člankom 18. stavkom 1. Delegirane uredbe Komisije (EU) br. 240/2014 Komisija je 2022. osnovala Europsku zajednicu prakse za partnerstvo, koja okuplja nevladine organizacije i organizacije civilnog društva koje se bave temeljnim pravima, socijalnim pravima, uključivanjem, razvojem zajednice i pravima osoba s invaliditetom.

Europska zajednica prakse za partnerstvo sastoji se od 158 članova, uključujući koordinacijska tijela i upravljačka tijela koja su imenovala države članice, i partnere navedenih u članku 8. Uredbe (EU) 2021/1060, kao što su nevladine organizacije na nacionalnoj i podnacionalnoj razini, organizacije civilnog društva, općine, regionalna tijela, gospodarski i socijalni partneri, istraživačke organizacije i sveučilišta.

U kategoriji „partneri” Europska zajednica prakse za partnerstvo trenutačno obuhvaća 23 javna tijela (regionalna, lokalna i gradska), sedam „drugih javnih tijela”, 20 organizacija civilnog društva, 19 nevladinih organizacija, šest istraživačkih organizacija, pet socijalnih partnera i dva gospodarska partnera. Članovi Europske zajednice prakse za partnerstvo su i tijela koja predstavljaju nacionalne manjine, kao što je Fundación Secretariado Gitano. Mogućnost prijave imaju i druge takve organizacije koje ispunjavaju potrebne uvjete.

Novi članovi Europske zajednice prakse za partnerstvo primaju se na temelju otvorenih poziva u kojima se vodi računa o ravnoteži zemljopisne pokrivenosti, kategorija partnera i područja djelovanja. Dosad su objavljena tri poziva. Zadnji otvoreni poziv na podnošenje prijave za članstvo u Europskoj zajednici prakse za partnerstvo objavljen je u veljači 2025. na internetskoj stranici Info regio Europske zajednice prakse za partnerstvo³⁹.

Makroregionalne strategije

Makroregionalne strategije, kao dio europske teritorijalne suradnje, okviri su za suradnju osmišljeni na inicijativu država članica za suradnju i koordinaciju rada na zajedničkim politikama te za jačanje kohezije. Te strategije obuhvaćaju četiri različite makroregije: alpsku regiju, regiju Baltičkog mora, dunavsku regiju i jadransko-jonsku regiju, koje obuhvaćaju do 14 zemalja, uključujući države članice EU-a i susjedne zemlje.

Četiri makroregionalne strategije usmjerene su na razna prioritetna područja, kao što su kultura, turizam i očuvanje nacionalne i regionalne baštine. Strategijama za dunavsku regiju i regiju Baltičkog mora aktivno se podupire rast društvene i gospodarske vrijednosti kulturne baštine tako što se na inovativan i pristupačan način posjetiteljima predstavljaju baštinski lokaliteti i muzeji. Time doprinose i jačanju regionalnog identiteta i poticanju međusobnog razumijevanja, suživota i suradnje među zemljama sudionicama.

³⁹ Više informacija dostupno je na internetskim stranicama: https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/communities-and-networks/ecopp_en

3. ODGOVOR NA EUROPSKU GRAĐANSKU INICIJATIVU

3.1. Prijedlozi izvan područja primjene europske građanske inicijative kako ju je registrirala Komisija

Europska unija nema nadležnost za poduzimanje pravnih mjera u pogledu nekih prijedloga iz europske građanske inicijative. To se odnosi na prijedlog da se definiraju „nacionalne regije”, odnosno regije čije su nacionalne, etničke, kulturne, vjerske ili jezične značajke različite od značajki okolnih regija. Odnosi se i na povezani prijedlog za utvrđivanje ili popisivanje takvih regija, prijedlog da se pri izradi nomenklature prostornih jedinica za statistiku (NUTS) uzmu u obzir jezične, etničke i kulturne granice te prijedlog da se osigura da države članice poštuju svoje međunarodne obveze u pogledu nacionalnih manjina.

Komisija je registrirala europsku građansku inicijativu na temelju nadležnosti Unije u skladu s Ugovorima EU-a, posebno unutar područja primjene okvira kohezijske politike. Stoga su prijedlozi navedeni u prethodnom odlomku izvan područja primjene europske građanske inicijative kako ju je registrirala Komisija. Stoga Komisija ne može donijeti pravne i političke zaključke o tim prijedlozima u skladu s člankom 15. stavkom 2. Uredbe o europskoj građanskoj inicijativi.

- *Definiranje pojma „regije s nacionalnim/etničkim manjinama” ili jednostavno „nacionalne regije”, odnosno „regije čije su nacionalne, etničke, kulturne, vjerske ili jezične značajke različite od značajki okolnih regija” u pravnom aktu EU-a.*
- *Osim definiranja pojma nacionalnih regija, u pravnom aktu koji će izraditi Komisija moraju se te regije izričito i utvrditi, uzimajući u obzir kriterije i volju zajednica na koje se to odnosi.*
- *Uzimanje u obzir jezičnih, etničkih i kulturnih granica pri sastavljanju nomenklature prostornih jedinica za statistiku (NUTS). Skupina organizatora predlaže da te granice budu u skladu s voljom autohtonih zajednica izraženom na lokalnom referendumu prije razgraničenja regija.*

U pogledu tih prijedloga važno je napomenuti da se u članku 4. stavku 2. UEU-a navodi da EU mora poštovati jednakost i nacionalne identitete država članica, koji su neodvojivo povezani s njihovim temeljnim političkim i ustavnim strukturama, uključujući regionalnu i lokalnu samoupravu. Iz toga proizlazi da se u zakonodavstvu EU-a ne može donijeti akt kojim bi se definirale regije s nacionalnim manjinama, koje mogu dobiti posebnu pozornost u okviru kohezijske politike EU-a, na temelju autonomnih kriterija i neovisno o postojećem političkom, administrativnom i institucionalnom *statusu quo* u dotičnim državama članicama.

EU nema nadležnost da zahtijeva promjene postojećeg političkog, administrativnog i institucionalnog okvira u državama članicama. Nadalje, nema opću ovlast donošenja propisa o manjinama, posebno kad je riječ o priznavanju njihova statusa, njihovu samoodređenju i autonomiji ili režimu kojim se uređuje uporaba regionalnih ili manjinskih jezika.

Institucije EU-a moraju poštovati vrijednosti i ostvarivati ciljeve utvrđene u člancima 2. i 3. UEU-a, a posebno, među ostalim, poštovanje bogate „kulturne i jezične raznolikosti” Unije i suzdržavanje od bilo kakvog oblika diskriminacije na osnovi „pripadnosti nacionalnoj manjini”, kako je utvrđeno u članku 21. Povelje o temeljnim pravima. Međutim, Poveljom se ne proširuje područje primjene prava Unije izvan ovlasti Unije, ne uspostavlja se nova ovlast ni zadaća za

Uniju niti se mijenjaju ovlasti i zadaće kako su utvrđene Ugovorima (članak 51. stavak 2. Povelje).

Kad je riječ o prijedlogu da se pri izradi NUTS-a uzmu u obzir jezične, etničke i kulturne granice, treba istaknuti da se izmjene u razvrstavanju prostornih jedinica prema NUTS-u provode na prijedlog države članice preko njihovih nacionalnih zavoda za statistiku. U skladu s člankom 3. stavkom 1. Uredbe (EZ) br. 1059/2003, prostorne jedinice definiraju se na temelju „upravnih jedinica” – zemljopisnog područja s upravnim tijelom koje ima ovlasti donositi upravne ili političke odluke za to područje unutar pravnog i institucionalnog okvira države članice. To znači da su za definiciju takvih upravnih jedinica i sve promjene takve definicije u potpunosti odgovorne države članice.

Kako je prethodno navedeno, u skladu s člankom 3. stavkom 5. Uredbe (EZ) br. 1059/2003, susjedne upravne jedinice mogu se zbrojiti kako bi te zbrojene jedinice bile unutar pragova broja stanovnika utvrđenih tom uredbom, a može se i odstupiti od tih pragova zbog posebnih zemljopisnih, socioekonomskih, povijesnih, kulturnih ili okolišnih okolnosti. Okvir stoga omogućuje odstupanja od mjerila utvrđenog u članku 3. stavku 1. zbog povijesnih ili kulturnih okolnosti koje se mogu preklapati sa situacijom nacionalnih manjina. Međutim, odgovornost je države članice da u skladu s nacionalnim pravom odluči hoće li te elemente uzeti u obzir pri organiziranju nacionalne administrativne karte koja čini osnovu za regije prema NUTS-u, imajući na umu ciljeve Uredbe (EZ) br. 1059/2003. Kao što je navedeno, Unija ne može izmijeniti postojeći politički, administrativni ili institucionalni okvir u državama članicama. Kako je prethodno pojašnjeno, te neupravne jedinice odgovaraju zbrojenim upravnim jedinicama koje postoje u dotičnim državama članicama i uspostavljene su isključivo s ciljem osiguravanja usporedivosti statističkih podataka o stupnju razvijenosti tih različitih jedinica, a ne da bi se stvorile prave regije s autonomnim regionalnim institucijama i ovlastima za donošenje odluka, kao što su to predvidjeli organizatori. Unija stoga ne može donijeti akt kojim bi se definirale regije s nacionalnim manjinama, koje mogu dobiti posebnu pozornost u okviru kohezijske politike EU-a, na temelju autonomnih kriterija⁴⁰ i neovisno o postojećem političkom, administrativnom i institucionalnom *statusu quo* u dotičnim državama članicama.

Organizatori navode i primjer euroregija. Međutim, treba imati na umu da se one ne temelje na pravu Unije ili okviru kohezijske politike, nego na međuvladinim sporazumima koje su dotične regije dobrovoljno sklopile.

- *Osiguravanje da države članice poštuju svoje međunarodne obveze u pogledu nacionalnih manjina. Organizatori smatraju da bi nepoštovanje tih obveza predstavljalo kršenje vrijednosti navedenih u članku 2. Ugovora o Europskoj uniji i moglo dovesti do pokretanja postupka zbog povrede prava kako je navedeno u članku 7.*

Poštovanje prava pripadnika manjina ugrađeno je u temelje Ugovorâ EU-a i Povelje o temeljnim pravima te Komisija osigurava poštovanje temeljnih prava pri provedbi prava EU-a, ali EU nema nadležnost za pitanja manjina, posebno kad je riječ o priznavanju njihova statusa, njihovu

⁴⁰ Kad je riječ o prijedlogu organizatora da se za razgraničenje regija uzme u obzir „volja autohtonih zajednica izražena na lokalnom referendumu”, važno je pojasniti i da Unija državama članicama ne može nametnuti organiziranje lokalnog referenduma jer je to ustavna ovlast država članica.

samoodređenju i autonomiji ili režimu kojim se uređuje uporaba regionalnih ili manjinskih jezika.

Kad EU nema nadležnost, države članice zadržavaju opće ovlasti za donošenje odluka o manjinama. Stoga, budući da se, u skladu s člankom 51. stavkom 1. Povelje o temeljnim pravima, odredbe Povelje odnose na države članice samo kad provode pravo Unije, država članica nadležna je za osiguravanje poštovanja temeljnih prava u skladu s obvezama koje proizlaze iz njihovih ustavnih poredaka ili međunarodnih sporazuma koje su sklopile. Posebnu važnost imaju Europska povelja Vijeća Europe o regionalnim ili manjinskim jezicima i Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina, koje su i dalje mjerodavni pravni okvir međunarodnog prava za države članice koje su potpisale i ratificirale te sporazume.

3.2. Prijedlozi unutar područja primjene europske građanske inicijative kako ju je registrirala Komisija

S druge strane, Komisija razmatra prijedlog o proširenju popisa regija u najnepovoljnijem položaju iz članka 174. UFEU-a na nove kategorije kao što su nacionalne regije, kao i prijedlog za osiguravanje jednakog pristupa financijskim sredstvima Unije i osiguravanje da se sredstva Unije ne upotrebljavaju na način kojim bi etnički sastav, regionalni identitet ili kulturna baština nacionalnih regija promijenili da bi bili obuhvaćeni područjem primjene europske građanske inicijative kako ju je registrirala Komisija.

- *Proširenje popisa regija u najnepovoljnijem položaju iz članka 174. UFEU-a na nove kategorije, kao što su regije s posebnim nacionalnim, jezičnim i kulturnim značajkama, koje se nazivaju regije s nacionalnim/etničkim manjinama.*

Sud je smatrao da se u članku 174. UFEU-a općenito opisuju ciljevi kohezijske politike EU-a i da se Uniji daje široka diskrecijska ovlast u pogledu mjera koje može poduzeti u području ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije, uzimajući u obzir širok pojam regija na koje se te mjere mogu odnositi⁴¹.

U članku 174. trećem stavku UFEU-a navodi se da „[m]eđu dotičnim regijama posebna se pozornost poklanja [...] regijama koje su izložene ozbiljnim i trajnim prirodnim ili demografskim poteškoćama”⁴². Sud je pojasnio da je riječ o okvirnom i nepotpunom popisu⁴³. Međutim, potvrdio je i analizu Općeg suda iz presude od 10. svibnja 2016., Izsák i Dabis/Komisija⁴⁴, prema kojoj se ne može smatrati da posebne etničke, kulturne, vjerske ili jezične značajke sustavno predstavljaju prepreku gospodarskom razvoju u odnosu na okolne regije⁴⁵. Sud je

⁴¹ Presuda Suda od 7. ožujka 2019., Balázs-Árpád Izsák i Attila Dabis/Europska komisija, predmet C-420/16 P, EU:C:2019:177, t. 68.

⁴² Članak 174. treći stavak, UFEU-a: Među dotičnim regijama posebna se pozornost poklanja ruralnim područjima, područjima zahvaćenima industrijskom tranzicijom i regijama koje su izložene ozbiljnim i trajnim prirodnim ili demografskim poteškoćama, kao što su najsjevernije regije s vrlo niskom gustoćom naseljenosti te otoci, pogranične i planinske regije.

⁴³ Presuda Suda od 7. ožujka 2019., Balázs-Árpád Izsák i Attila Dabis/Europska komisija, predmet C-420/16 P, EU:C:2019:177, t. 69.

⁴⁴ Presuda Općeg suda od 10. svibnja 2016., Izsák i Dabis/Komisija, predmet T-529/13, EU:T:2016:282, t. 87. i 89.

⁴⁵ Presuda Suda od 7. ožujka 2019., Balázs-Árpád Izsák i Attila Dabis/Europska komisija, predmet C-420/16 P, EU:C:2019:177, t. 70.

smatrao da je Opći sud, time što je isključio to da regija s nacionalnim manjinama, u pogledu svojih etničkih, kulturnih, vjerskih ili jezičnih značajki, može sustavno biti dio „regija koje su izložene ozbiljnim i trajnim prirodnim ili demografskim poteškoćama” u smislu članka 174. trećeg podstavka UFEU- a, pravilno tumačio pojam „dotična regija” koji se nalazi u toj odredbi⁴⁶.

U svakom slučaju, EU se ne sprečava u donošenju mjera na temelju članaka 177. i 178. UFEU-a kojima se uzima u obzir poštovanje pripadnika nacionalnih i jezičnih manjina, pod uvjetom da djeluje u okviru ovlasti koje su mu dodijeljene tim odredbama. Opći sud potvrdio je da činjenica da se među njihovim specifičnim ciljevima u tim člancima izričito ne navodi poštovanje pripadnika nacionalnih i jezičnih manjina, ne sprečava Europsku uniju da u okviru ovlasti koje izvršava na temelju tih odredbi, donese mjere kojima se uzima u obzir takav cilj⁴⁷.

Međutim, Komisija ne smatra da je primjereno poduzimati daljnje zakonodavne mjere kako bi se postigao takav cilj iz sljedećih razloga:

- kohezijska politika provodi se u okviru podijeljenog upravljanja i djeluje u skladu s institucionalnim okvirom država članica (članak 4. stavak 2. UEU-a). U skladu s člankom 7. stavkom 1. Uredbe (EU) 2021/1060 države članice trebale bi pripremiti i provoditi programe na odgovarajućoj teritorijalnoj razini, u skladu sa svojim institucionalnim, pravnim i financijskim okvirom. Lokalizirani pristup kohezijske politike omogućuje državama članicama fleksibilnost u dodjeli sredstava regijama na temelju utvrđenih potreba da se uklone socioekonomske i teritorijalne razlike jer su one upoznate s posebnim kontekstom dotičnih regija.

U tom kontekstu kohezijska politika nudi brojne mogućnosti za financiranje operacija za potporu ranjivim skupinama, uključujući manjine, kulturi i kulturnoj baštini. To uključuje intervencije u području infrastrukture, opreme i ljudskog kapitala kojima se olakšava jednak pristup kvalitetnim i uključivim uslugama, doprinosi obnovi, očuvanju i vrednovanju kulturne i povijesne baštine te potiče uloga tog sektora u gospodarskom razvoju, socijalnoj uključenosti i zaštiti raznolikosti europskih regija. Kohezijska politika i njezin pravni okvir oblikovani su tako da državama članicama omoguće da iskoriste te mogućnosti i podupiru takva ciljana ulaganja, među ostalim i u okviru integriranih strategija teritorijalnog razvoja ili u kontekstu prekogranične suradnje. Države članice najprikladnije su za donošenje programskih odluka kojima se uvažavaju lokalne okolnosti. To im omogućuje da djelotvorno iskoriste sredstva kohezijske politike u skladu sa svojim nacionalnim i regionalnim prioritetima i doprinose provedbi dugoročnih strateških okvira. Na taj se način poštuje načelo supsidijarnosti (članak 5. UEU-a),

⁴⁶ Presuda Suda od 7. ožujka 2019., Balázs-Árpád Izsák i Attila Dabis/Europska komisija, predmet C-420/16 P, EU:C:2019:177, t. 71.: „Iz toga slijedi da je, time što je u točkama 85. do 89. pobijane presude isključio to da regija s nacionalnim manjinama, u pogledu svojih etničkih, kulturnih, vjerskih ili jezičnih značajki, može sustavno biti dio „regija koje su izložene ozbiljnim i trajnim prirodnim ili demografskim poteškoćama” u smislu članka 174. trećeg podstavka UFEU- a, Opći sud pravilno tumačio pojam „dotična regija” koji se nalazi u toj odredbi i stoga nije počinio pogrešku koja se tiče prava u vezi s tim pitanjem.”

⁴⁷ Presuda Općeg suda od 24. rujna 2019., Rumunjska/Komisija, predmet T-391/17, EU:T:2019:672, t. 64.

- Komisija nema dokaze za tvrdnju da posebne etničke, nacionalne, kulturne, vjerske ili jezične značajke regija utječu na njihov gospodarski ili društveni razvoj u usporedbi s okolnim regijama. Gospodarski rast u pravilu ovisi o brojnim postojećim strukturnim čimbenicima i politikama, zbog čega takva generalizacija nije moguća. Čimbenici kao što su prirodna bogatstva, pristupačnost tržišta ili blizina inovatora općenito se smatraju glavnim uzrokom za različite stope rasta među regijama.
- *Osiguravanje da se sredstva Unije ne upotrebljavaju na način kojim bi se promijenio etnički sastav, regionalni identitet ili kulturna baština nacionalnih regija. To uključuje sprečavanje da se sredstva Unije koriste za potporu politikama zapošljavanja kojima se potiče naseljavanje radne snage različitog kulturnog ili jezičnog podrijetla.*

U programskom razdoblju 2021. – 2027. fondovi kohezijske politike već mogu doprinijeti očuvanju regionalnih jezičnih i kulturnih obilježja radi regionalnog i nacionalnog gospodarskog razvoja⁴⁸. Međutim, pravo na slobodno kretanje i dalje je jedno od temeljnih načela Europske unije. Kako je utvrđeno u članku 21. stavku 1. UFEU-a⁴⁹ i članku 45. Povelje o temeljnim pravima⁵⁰, svaki građanin Unije ima pravo slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica. Svaki pokušaj da se spriječi naseljavanje radnika različitog kulturnog ili jezičnog podrijetla bio bi u suprotnosti s tim pravom i ugrozio načelo nediskriminacije. ESF+ olakšava integraciju radnika koji odluče ostvariti svoje pravo na slobodno kretanje, bez obzira na njihovo podrijetlo, jezik ili kulturu.

Teritorijalna suradnja iznimno je važna za uklanjanje prepreka prekograničnoj mobilnosti i razvoj prekograničnih javnih usluga te istodobno promiče postojeće jezične i kulturne raznolikosti kao pozitivne resurse koji mogu potaknuti integriranije, uključivije i inovativnije pristupe regionalnom razvoju i teritorijalnoj koheziji. Razvoj prekograničnih integriranih teritorijalnih strategija, zajedno s promicanjem programa za male projekte i projekte suradnje među građanima, pokazao je svoju dodanu vrijednost u privlačenju novih vrsta korisnika, poticanju sudjelovanja civilnog društva i prihvaćanju teritorijalnih posebnosti i obilježja. Takve bi pristupe trebalo zadržati i dodatno ojačati u budućnosti.

EU može zaštititi regionalne identitete, a da pritom ne ometa gospodarski razvoj na svojim područjima tako da naglašava vrijednost raznolikosti i osigurava integraciju.

Osim toga, postojeći pravni okvir kohezijske politike već uključuje zaštitne mjere za sprečavanje diskriminacije u provedbi fondova kohezijske politike (kao što su horizontalna načela, kriteriji i

⁴⁸ U skladu s Uredbom (EU) 2021/1058 ulaganja kojima se podupiru kreativni i kulturni sektor, kulturne usluge i mjesta kulturne baštine mogla bi se financirati u okviru bilo kojeg cilja politike pod uvjetom da se njima doprinosi specifičnim ciljevima te da su obuhvaćena područjem primjene potpore iz EFRR-a.

⁴⁹ Članak 21. stavak 1. UFEU-a: „Svaki građanin Unije ima pravo slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica, podložno ograničenjima i uvjetima utvrđenima u Ugovorima i u mjerama usvojenima radi njihove provedbe.”

⁵⁰ Članak 45. Povelje o temeljnim pravima: „1. Svaki građanin Unije ima pravo slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica.
2. Sloboda kretanja i boravka može se, u skladu s Ugovorima, dodijeliti državljanima trećih zemalja koji zakonito borave na državnom području neke države članice.”

postupci odabira, mehanizmi za postupanje u slučaju pritužbi, uključivanje relevantnih partnera, uvjeti koji omogućuju provedbu).

Postojanje odgovarajućih kriterija i postupaka za odabir operacija jedan je od glavnih zahtjeva za sustave upravljanja i kontrole za programe. Komisija to ispituje tijekom svojeg revizijskog rada. Neučinkovitost tog glavnog zahtjeva mogla bi biti ozbiljan nedostatak u sustavu upravljanja i kontrole koji, u nedostatku odgovarajućih popravni radnji država članica, može dovesti do prekida ili obustave plaćanja, kao i do financijskih ispravaka.

U skladu s pravnim okvirom kohezijske politike od država članica zahtijeva se i da uspostave mehanizme kojima se osigurava djelotvorno ispitivanje pritužbi povezanih s fondovima.

Nadalje, u skladu s odredbama o uvjetima koji omogućuju provedbu, od njih se zahtijeva da uspostave djelotvorne mehanizme za usklađivanje s Poveljom o temeljnim pravima. Ti bi mehanizmi trebali uključivati mjere kojima se osigurava da programi koji se financiraju iz fondova i njihova provedba budu u skladu s relevantnim odredbama Povelje, kao i mehanizme za izvješćivanje odbora za praćenje o neusklađenosti s Poveljom, uključujući pritužbe povezane s Poveljom.

Nadalje, uključivanje partnerstva, posebno uključivanje relevantnih partnera u odbore za praćenje koji odobravaju kriterije za odabir, pruža dodatnu zaštitu od diskriminirajućih praksi. Relevantni partneri mogu uključivati tijela za jednakost. Riječ je o javnim organizacijama koje pomažu žrtvama diskriminacije, prate pitanja povezana s diskriminacijom i izvješćuju o njima te doprinose informiranju o pravima i društvenom vrednovanju jednakosti.

4. ZAKLJUČAK

Komisija je temeljito analizirala probleme i prijedloge koje je iznijela europska građanska inicijativa te priznaje važnost postavljenih pitanja. Međutim, u skladu s Ugovorima EU-a, odgovor Komisije nužno je ograničen njezinom nadležnošću. Komisija je stoga registrirala europsku građansku inicijativu na kvalificirani način, a određeni prijedlozi su isključeni jer nisu obuhvaćeni njezinim ovlastima na temelju Ugovora EU-a.

Kad je riječ o prijedlozima izvan područja primjene europske građanske inicijative koju je registrirala Komisija, Komisija napominje da EU nema nadležnost za poduzimanje pravnih mjera u vezi s prijedlogom za definiranje „nacionalnih regija”, utvrđivanje ili popisivanje takvih regija, uzimanje u obzir jezičnih, etničkih i kulturnih granica pri određivanju regija prema NUTS-u ili osiguravanje da države članice poštuju svoje međunarodne obveze u pogledu nacionalnih manjina. Stoga Komisija nije odgovorila na te prijedloge.

Kad je riječ o prijedlogu da se popisom regija u najnepovoljnijem položaju iz članka 174. UFEU-a obuhvate nove kategorije, Komisija smatra da nema dovoljno dokaza za tvrdnju da su regije čije su nacionalne, etničke, kulturne, vjerske ili jezične značajke različite od značajki okolnih regija sustavno u nepovoljnijem položaju.

Nadalje, Komisija napominje da se kohezijska politika provodi u okviru podijeljenog upravljanja. U tom kontekstu kohezijska politika mora djelovati unutar institucionalnog okvira svake države članice. Lokalizirani pristup omogućuje državama članicama fleksibilnost u dodjeli sredstava područjima na temelju utvrđenih potreba da se uklone socioekonomske i teritorijalne razlike, ali odluka o raspodjeli tih sredstava na njihovu državnom području i dalje je u nadležnosti države članice, a ne u nadležnosti EU-a.

Komisija ističe da zakonodavni okvir koji se trenutačno primjenjuje na kohezijsku politiku sadržava zaštitne mjere za usklađivanje s Poveljom o temeljnim pravima i sprečavanje diskriminirajućih praksi koje nisu bile na snazi u trenutku podnošenja zahtjeva za registraciju europske građanske inicijative 18. lipnja 2013. Postojeća pravila pružaju i potrebne alate kojima države članice mogu podupirati manjine i marginalizirane skupine.

U tom kontekstu, Komisija vrlo ozbiljno shvaća načelo nediskriminacije, ali smatra da novi zakonodavni akt nije potreban ni primjeren.

Komisija će i dalje pomno pratiti situaciju i biti proaktivna kako bi se suzbijala diskriminacija u pristupu financijskim sredstvima Unije u okviru kohezijske politike. Spremna je upotrijebiti sve alate koji su joj na raspolaganju kako bi se zajamčilo jednako postupanje u provedbi kohezijske politike u aktualnom programskom razdoblju.

Za sljedeći višegodišnji financijski okvir Komisija je predložila ojačanu i moderniziranu kohezijsku i razvojnu politiku u partnerstvu s nacionalnim, regionalnim i lokalnim tijelima te uz osiguravanje odgovarajućih mehanizama za sprečavanje svih oblika diskriminacije. Nacionalnim

i regionalnim planovima partnerstva koje je predložila Komisija⁵¹ ojačat će se veza između financijske potpore u okviru proračuna EU-a i poštovanja vladavine prava i Povelje o temeljnim pravima, među ostalim kako bi se spriječila svaka diskriminacija na temelju pripadnosti nacionalnim manjinama. Konkretno, u skladu s prijedlogom Komisije države članice moraju uspostaviti i održavati djelotvorne mehanizme kako bi osigurale usklađenost s relevantnim odredbama Povelje o temeljnim pravima u cjelokupnoj provedbi plana te osigurale poštovanje načela vladavine prava. Ako država članica ne ispunjava ili više ne ispunjava te uvjete, Komisija neće izvršiti odgovarajuća plaćanja. Naposljetku, od država članica zahtijevat će se da ispune glavne zahtjeve za sustave upravljanja i kontrole, posebno da osiguraju „odgovarajuće transparentne i nediskriminirajuće kriterije i postupke za odabir operacija kako bi se maksimalno povećao doprinos financiranja Unije postizanju ciljeva plana i poštovanju načela dobrog financijskog upravljanja, transparentnosti i nediskriminacije, uzimajući u obzir Povelju Europske unije o temeljnim pravima”. Time će se osigurati potpuno poštovanje članka 21. Povelje o temeljnim pravima, uključujući sprečavanje diskriminacije na osnovi pripadnosti nacionalnoj manjini.

⁵¹ Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Europskog fonda za ekonomsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju, poljoprivredu i ruralna područja, ribarstvo i pomorstvo, blagostanje i sigurnost za razdoblje 2028. – 2034. i o izmjeni Uredbe (EU) 2023/955 i Uredbe (EU, Euratom) 2024/2509 – COM(2025) 565 final, 16.7.2025.