



# PETO MIŠLJENJE O HRVATSKOJ

Savjetodavni odbor  
za Okvirnu konvenciju  
za zaštitu  
nacionalnih manjina  
(ACFC)



Doneseno 1. veljače 2021.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

ACFC/OP/V(2021)2

Objavljeno 10. lipnja 2021.

Tajništvo Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina  
Vijeće Europe  
F-67075 Strasbourg Cedex  
Francuska

[www.coe.int/minorities](http://www.coe.int/minorities)

**SADRŽAJ**

---

<b>SAŽETAK NALAZA</b>	<b>4</b>
Osobni obuhvat primjene	4
Popis stanovništva	4
Pravni i institucionalni okvir	4
Govor mržnje i zločin iz mržnje	4
Međukulturni dijalog	4
Prikaz manjina u medijima i manjinski mediji	4
Politike koje se odnose na nacionalne manjine i Rome	4
Obrazovanje, jezik i kultura manjina	4
Sudjelovanje u javnim poslovima i u društveno-ekonomskom životu	5
<b>PREPORUKE</b>	<b>6</b>
Preporuke za trenutno djelovanje	6
Daljnje preporuke	6
Aktivnosti daljnjeg praćenja nakon ovih preporuka	7
<b>POSTUPAK PRAĆENJA</b>	<b>7</b>
Aktivnosti daljnjeg praćenja koje se odnose na preporuke Četvrtog mišljenja Savjetodavnog odbora	7
Priprema državnog izvješća za peti krug	7
Posjet zemlji i donošenje Petog mišljenja	7

## SAŽETAK NALAZA

### Osobni obuhvat primjene

1. Hrvatska nastavlja primjenjivati odredbe Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina (dalje: „Okvirna konvencija“) na dvadeset dvije ustavno priznate nacionalne manjine.

### Popis stanovništva

2. Sustav zastupanja nacionalnih manjina oslanja se na rezultate popisa stanovništva. Postojeći pragovi za pristup nekim manjinskim pravima previsoki su i na štetu brojčano manjih nacionalnih manjina. Povjerenje u rezultate popisa stanovništva nije jednoglasno. Nemaju svi pripadnici nacionalnih manjina povjerenje u sustav kako bi se izjasnili o svojoj etničkoj pripadnosti. Višestruka pripadnost, razvrstana kao „ostalo“ u rezultatima popisa stanovništva obeshrabruje anketirane osobe da se izjasne kao pripadnici više od jedne etničke skupine. U cjelini, nedostaju podaci o jednakosti razvrstani prema etničkoj pripadnosti.

### Pravni i institucionalni okvir

3. Zakonodavni okvir koji se odnosi na nacionalne manjine u cjelini je u skladu s odredbama Okvirne konvencije. Doneseno je sveobuhvatno zakonodavstvo o suzbijanju diskriminacije te su na nacionalnoj i područnoj razini uspostavljene strukture za promicanje jednakog postupanja i rješavanje pojedinačnih slučajeva diskriminacije. I dalje postoji diskriminacija prema pripadnicima određenih skupina, posebno prema romskoj i srpskoj nacionalnoj manjini, uključujući i povratnike. Jačanje ureda Pučkog pravobranitelja i povećanje učinkovitosti sustava besplatne pravne pomoći, kao i povećanje i ocjena učinka izobrazbe iz ljudskih prava i nediskriminacije za osobe koje provode zakon i za pravosudne djelatnike, doprinijelo bi boljem dopiranju do najranjivijih skupina i poboljšalo borbu protiv nedovoljnog prijavljivanja slučajeva diskriminacije.

### Govor mržnje i zločin iz mržnje

4. U izvještajnom razdoblju, u porastu su govor mržnje, kao i slučajevi govora mržnje u medijima i u političkom diskursu. Porast radikalnog nacionalizma imao je sveukupni negativan utjecaj na ostvarivanje manjinskih prava, osobito u teško pogođenim postkonfliktnim područjima. U javnoj raspravi o nacionalnim manjinama prevladavaju protumanjinska retorika i predrasude, a time su najviše pogođeni pripadnici srpske i romske nacionalne manjine. Povijesni revizionizam pogađa srpsku, romsku i židovsku nacionalnu manjinu.

### Međukulturni dijalog

5. Hrvatska je kulturno raznovrsna zemlja, koja prihvaća i izbjeglice, migrante i povratnike te se nosi s postkonfliktnom situacijom. Traume prošlosti još uvijek su prisutne i u obiteljima hrvatskog većinskog stanovništva i nacionalnih manjina (ponajprije Srba) koje još traže članove obitelji ili rođake koji su nestali tijekom rata 1991.-1995. Pozitivni primjeri procesa pomirenja koji su se dogodili u ljeto 2020. nazočnost su novog hrvatskog zamjenika predsjednika Vlade koji je pripadnik srpske nacionalne manjine, na komemoraciji oslobođenja hrvatskog državnog područja te počast srpskim žrtvama rata 1991. -1995. koju je odao hrvatski predsjednik Vlade i ostali članovi njegove vlade.

### Prikaz manjina u medijima i manjinski mediji

6. Negativni stereotipi u tiskanim, audiovizualnim i društvenim medijima ne osuđuju se ni sankcioniraju u dovoljnoj mjeri. Prisutnost nacionalnih manjina u emisijama nacionalne radiotelevizije nedovoljna je, a javni mediji nemaju dovoljno ljudskih i financijskih resursa kako bi osigurali kvantitativnu i kvalitativnu medijsku produkciju za pripadnike nacionalnih manjina.

### Politike koje se odnose na nacionalne manjine i Rome

7. U sklopu svoje Nacionalne strategije za uključivanje Roma, hrvatska Vlada nastavila je provoditi politike i programe za poboljšanje društvene uključenosti Roma u svim područjima života te je provela Studiju baznih podataka o uključivanju Roma u hrvatsko društvo. Nadalje, donijela je Operativne programe za nacionalne manjine za razdoblje 2017.-2020., i to opći program za zaštitu i promicanje prava svih nacionalnih manjina, kao i posebne programe za sedam nacionalnih manjina. Pripadnici nacionalnih manjina jednoglasno su pozdravili donošenje tih programa jer oni doprinose ostvarivanju prava nacionalnih manjina i povećavaju njihovu kulturnu autonomiju. Međutim, nekima od planiranih djelovanja na temelju Operativnih programa za nacionalne manjine nedostaju jasni pokazatelji, rokovi ili namjenska sredstva. Nadalje, do sada je proveden samo mali broj aktivnosti predviđenih tim programima. Što se tiče romske nacionalne manjine, neovisnim istraživanjima treba otkrivati nova područja, temeljem predviđene Nacionalne strategije za uključivanje Roma nakon 2020., kao što su rodne nejednakosti i utjecaj brakova u ranoj dobi na prestanak školovanja i neprisutnosti na nastavi, osobito kod prelaska iz osnovnog u srednje obrazovanje.

### Obrazovanje, jezik i kultura manjina

8. Uspostava Neovisnog sektora za obrazovanje nacionalnih manjina u Ministarstvu znanosti i obrazovanja pozitivan je korak. Vlasti nastavljaju podržavati promicanje kulturne autonomije nacionalnih manjina i povećale su državne potpore u tom pogledu. Potrebno je više napora kako bi se osiguralo djelotvorno rješavanje potreba svih različitih nacionalnih manjina, uključujući i brojčano manjih. Treba dalje promicati kulturu i povijest nacionalnih manjina i njihov doprinos društvu u cjelini, te podučavati učenike u svim školama kako bi se promicalo međuetničko pomirenje i raznovrsnost u društvu. Zakonodavstvo o uporabi pisama manjinskih jezika nije propisno provedeno u cijeloj zemlji.

## **Sudjelovanje u javnim poslovima i u društveno-ekonomskom životu**

9. Stupanj zastupljenosti nacionalnih manjina i savjetovanja s njima na različitim razinama sveukupno je zadovoljavajuć. Zakonom o izboru vijeća i predstavnika nacionalnih manjina propisan je postupak izbora vijeća i predstavnika nacionalnih manjina te je stabiliziran datum izbora u svibnju svake četiri godine. Međutim, zastupljenost nacionalnih manjina u parlamentu nije uravnotežena jer brojčano manje nacionalne manjine zastupaju osobe koje su pripadnici druge nacionalne manjine. Nisu sva područna i lokalna manjinska vijeća djelotvorna, a njihove su ovlasti interveniranja previše ograničene i nedovoljno jasne. Broj pripadnika nacionalnih

manjina zaposlenih u državnim tijelima i javnim službama i dalje je nizak u usporedbi s postotkom nacionalnih manjina u stanovništvu. Rodna ravnoteža nedovoljno se provodi u zastupničkim strukturama na svim razinama.

10. Pristup zaposlenju u privatnom sektoru i dalje je problematičan za neke nacionalne manjine. Usprkos dobrodošlim ulaganjima države u poboljšanje stambenih uvjeta, brojne romske obitelji još uvijek žive u nezakonitim naseljima. Očekuje se da analiza učinka pandemije Covid-19 na nacionalne manjine, osobito na Rome, dovede do poduzimanja svih potrebnih mjera kako bi se zajamčio pristup manjina zdravstvenoj skrbi i osnovnim higijenskim uvjetima, kao što su čista voda, električna struja i kanalizacija.

## PREPORUKE

11. Savjetodavni odbor smatra kako bi ove završne primjedbe i preporuke mogle poslužiti kao temelj za rezoluciju koju će Odbor ministara donijeti u odnosu na provedbu Okvirne konvencije u Hrvatskoj.

12. Vlasti su pozvane uzeti u obzir detaljne primjedbe i preporuke sadržane u ovom Mišljenju Savjetodavnog odbora. Posebice trebaju poduzeti sljedeće mjere za daljnje poboljšanje provedbe Okvirne konvencije:

### Preporuke za trenutno djelovanje

13. Savjetodavni odbor potiče vlasti da se pobrinu da i postupak popisa stanovništva i upitnik budu u skladu s međunarodnim standardima, kako bi se povećalo povjerenje u proces prikupljanja podataka i rezultate popisa stanovništva. Za razvrstavanje ili odražavanje višestruke pripadnosti ne bi se smjela rabiti kategorija „ostalo“.

14. Savjetodavni odbor potiče vlasti na izradu sveobuhvatne strategije za promicanje međuetničkog dijaloga i uključivog društva, kao i na njezino praćenje i ocjenu njezinog utjecaja, te na potporu povremenoj procjeni stavova prema nacionalnim manjinama i percepciji nejednakosti i diskriminacije u društvu.

15. Savjetodavni odbor potiče vlasti na odlučno rješavanje i javnu osudu svih slučajeva javnog poticanja na nasilje i mržnju, zločine iz mržnje, kao i radikalni nacionalizam, povijesni revizionizam, glorifikaciju osoba osuđenih za ratne zločine i protumanjinsku retoriku u javnom i političkom diskursu, te ih potiče da se pobrinu da zločini iz mržnje koji pogađaju pripadnike nacionalnih manjina budu spriječeni, djelotvorno istraženi i odgovarajuće sankcionirani. Također, potiče vlasti na povećane napore u nastojanju da svi navodni slučajevi *online* govora mržnje koji se odnose na pripadnike nacionalnih manjina, uključujući one u tiskanim i audiovizualnim medijima, budu djelotvorno praćeni i, kad je to potrebno, sankcionirani.

16. Savjetodavni odbor potiče vlasti na promicanje uključivog i kvalitetnog obrazovanja, odlučnu borbu protiv segregacije u školama, osiguranje pohađanja nastave za svu djecu tijekom obvezatnog školovanja i na daljnje smanjivanje odsustva s nastave i ranog prestanka školovanja među romskom djecom; na provođenje dubinske studije i o unutarnjim i o vanjskim uzrocima tih pitanja, bliskim uključivanjem pripadnika romske nacionalne manjine i romskih posrednika, kao i svih nadležnih vlasti na državnoj i općinskoj razini radi prilagodbe obrazovnih politika i mjera.

### Daljnje preporuke

17. Savjetodavni odbor poziva vlasti na promicanje i provedbu mjera za borbu protiv i sankcioniranje svakog oblika diskriminacije, uključujući interseksijsku diskriminaciju uz obraćanje osobite pozornosti na skupine izložene riziku, kao što su romska i srpska nacionalna manjina i povratnici. U tom pogledu poziva vlasti na daljnje povećanje učinkovitosti sustava besplatne pravne pomoći radi osiguranja jednakog pristupa pravdi svim pripadnicima nacionalnih manjina, osobito najranjivijima koji su predmet diskriminacije.

18. Savjetodavni odbor poziva vlasti da osiguraju istaknutiju prisutnost nacionalnih manjina u javnim medijima, *inter alia*, povećanjem količine i kvalitete medijske produkcije za pripadnike nacionalnih manjina, kao i povećanjem financijskih i

ljudskih resursa namijenjenih javnim radijskim i TV programima izrađenima za nacionalne manjine, o njima ili one koje su one izradile, uz blisko savjetovanje s njihovim predstavnicima.

19. Savjetodavni odbor poziva vlasti na smanjenje donjeg praga za službenu uporabu jezika i pisama nacionalnih manjina u lokalnim samoupravnim jedinicama i osiguranje da sve lokalne vlasti poštuju i primjenjuju propisane uvjete.

20. Savjetodavni odbor ponavlja poziv vlastima da provedu pravo pripadnika nacionalnih manjina na prikazivanje imena ulica i oznaka na javnim zgradama na manjinskim jezicima i pismima u skladu s nacionalnim pravnim okvirom i člankom 11., stavkom 3. Okvirne konvencije. Također, trebaju povećati osviještenost na svim razinama i u javnosti o tim pravnim obvezama, kao prikaz raznovrsnog karaktera područja na kojima tradicionalno i danas žive pripadnici nacionalnih manjina. U provedbi tih obveza treba obaviti bliske konzultacije između vlasti te predstavnika manjina i većine.

21. Savjetodavni odbor poziva vlasti na daljnji razvoj i provedbu međukulturnog obrazovanja u svim školama i za sve učenike o doprinosu nacionalnih manjina hrvatskom društvu, kao i o njihovoj povijesti i kulturi, kao dio kurikuluma povijesti, glazbenog i građanskog obrazovanja. Obrazovanje se treba temeljiti na neovisnom istraživanju i biti osmišljeno u suradnji s predstavnicima nacionalnih manjina, radi smanjivanja prevladavanja negativnih stereotipa i djelovanja protiv tendencija povijesnog revizionizma u društvu. U skladu s tim treba osigurati izobrazbu učitelja te ažurirane udžbenike i nastavne materijale na manjinskim jezicima.

22. Savjetodavni odbor poziva vlasti da se pobrinu da prava na djelotvorno sudjelovanje pripadnika nacionalnih manjina u javnim poslovima, posebice njihovo pravo da budu zastupljeni u parlamentu, kao i ostala manjinska prava, ne budu ograničena.

23. Savjetodavni odbor poziva vlasti da redovito procjenjuju ispunjavanje pravnih obveza jedinica lokalne i područne samouprave glede djelotvornosti potpore svim manjinskim vijećima i zastupnicima. Državne vlasti trebaju se pobrinuti da sva manjinska vijeća imaju dovoljno resursa kako bi mogla djelotvorno sudjelovati u lokalnim i područnim procesima donošenja odluka te očuvati svoju neovisnost.

24. Savjetodavni odbor poziva vlasti na poboljšanje stambenih i životnih uvjeta, s posebnim usredotočenjem na romsku nacionalnu manjinu i srpske povratnike, te na pronalaženje odgovarajućih i održivih rješenja za legalizaciju neformalnih naselja.

## Aktivnosti daljnjeg praćenja nakon ovih preporuka

25. Savjetodavni odbor potiče vlasti na organizaciju događaja za naknadno praćenje nakon objave ovog Mišljenja petog kruga. Smatra kako bi bio koristan dijalog daljnjeg praćenja radi pregleda primjedbi i preporuka danih u ovom Mišljenju. Nadalje, Savjetodavni odbor spreman je dati potporu vlastima u prepoznavanju najučinkovitijih načina provedbe preporuka sadržanih u ovom Mišljenju.

## POSTUPAK PRAĆENJA

### Aktivnosti daljnjeg praćenja koje se odnose na preporuke Četvrtog mišljenja Savjetodavnog odbora

26. Savjetodavni odbor obaviješten je kako su mjerodavnim vlastima i predstavnicima nacionalnih manjina Četvrto mišljenje Savjetodavnog odbora o Hrvatskoj i Četvrta rezolucija Odbora ministara o provedbi Okvirne konvencije u Hrvatskoj<sup>1</sup> već podijeljeni u procesu pripreme državnog izvješća.

27. Preporuke Mišljenja i Rezolucija kojima se zahtijeva trenutno djelovanje institucija podijeljeni su na hrvatskom i engleskom jeziku i o njima je raspravljano sa svim mjerodavnim dionicima, posebice na seminarima o provedbi Okvirne konvencije<sup>2</sup>. Na tim su seminarima predstavnici mjerodavnih vlasti predstavili aktivnosti i napredak u područjima na koja se odnose preporuke.

### Priprema državnog izvješća za peti krug

28. Državno izvješće, koje je trebalo biti dostavljeno 1. veljače 2019., zaprimljeno je 2. travnja 2019.<sup>3</sup> U njegovoj pripremi konzultirani su članovi Vijeća za nacionalne manjine<sup>4</sup>.

29. U pismu državama strankama od 5. srpnja 2018. u kojem je najavio peti krug praćenja, Savjetodavni odbor zatražio je od država članica da u svom izvješćivanju obrate osobitu pozornost na rodnu jednakost. Savjetodavni odbor pozdravlja uključivanje određenog broja informacija koje se odnose na rodnu jednakost u izvješće države.<sup>5</sup>

### Posjet zemlji i donošenje Petog mišljenja

30. Ovo Mišljenje petog kruga o provedbi Okvirne konvencije u Hrvatskoj doneseno je u skladu s člankom 26., stavkom 1. Okvirne konvencije i Pravilom 25. Rezolucije (2019)49 Odbora ministra.<sup>6</sup> Njegovi se nalazi temelje na informacijama sadržanim u petom državnom izvješću, drugim pisanim izvorima i informacijama koje je Savjetodavni odbor pribavio od vladinih i nevladinih izvora tijekom posjeta Zagrebu, Vukovaru, Osijeku, Kuršancu, Čakovcu i Rijeci, od 9. do 13. ožujka 2020. Savjetodavni odbor izražava svoju zahvalnost vlastima na njihovoj odličnoj suradnji prije, tijekom i nakon posjeta te ostalim osobama s kojima se susreo tijekom posjeta na njihovim vrijednim doprinosima. Nacrtno izvješće, kako ga je odobrio Savjetodavni odbor 8. listopada 2020., proslijeđen je hrvatskim vlastima 19. listopada 2020. na očitovanje, prema pravilu 37. Rezolucije (2019)49. Savjetodavni odbor pozdravlja očitovanje koje je zaprimio od hrvatskih vlasti 21. prosinca 2020.

\*\*\*

31. U ovom Mišljenju nije obuhvaćen određen broj članaka Okvirne konvencije. Na temelju informacija koje su mu trenutno na raspolaganju, Savjetodavni odbor smatra kako provedba tih članaka ne daje povoda za ikakve konkretne primjedbe. Ovu se izjavu ne treba tumačiti kao znak da su sada poduzete odgovarajuće mjere te da se napori u tom pogledu sada mogu smanjiti ili čak i obustaviti. Naprotiv, Savjetodavni odbor smatra kako obveze iz Okvirne konvencije zahtijevaju stalne napore vlasti. Nadalje, stanje stvari koje se može smatrati prihvatljivim u ovoj fazi ne mora nužno takvim ostati i u daljnjim krugovima praćenja. Naposljetku, može se pokazati da su pitanja koja u ovoj fazi izgledaju kao razmjerno neznatno zabrinjavajuća bila podcijenjena.

<sup>1</sup> [Rezolucija CM/ResCMN\(2017\)55](#) donesena 11. svibnja 2017. na 1286.-om sastanku zamjenika Odbora ministara.

<sup>2</sup> Vidi [Peto izvješće države](#), str.4

<sup>3</sup> Vidi Peto izvješće države dostupno na [engleskom](#) i [hrvatskom](#).

<sup>4</sup> U Vijeću za nacionalne manjine osam je saborskih zastupnika koji zastupaju nacionalne manjine.

<sup>5</sup> Vidi [Peto izvješće države](#), osobito str.14-21.

<sup>6</sup> Podnošenje izvješća države, koje je trebalo podnijeti 1. veljače 2019., uređeno je Rezolucijom (97)10. Međutim, donošenje ovog mišljenja uređeno je rezolucijom [CM/Res\(2019\)49](#) o revidiranim sporazumima o praćenju temeljem članaka 24. do 26. Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, kako ju je donio Odbor ministara 11. prosinca 2019.

Savjetodavni odbor za Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina neovisno je tijelo koje pomaže Odboru ministara Vijeća Europe u ocjeni prikladnosti mjera koje poduzimaju stranke Okvirne konvencije kako bi se ostvarila u njoj navedena načela.

Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina, koju je Odbor ministara Vijeća Europe donio 10. studenog 1994., a koja je stupila na snagu 1. veljače 1998., postavlja načela koja države trebaju poštovati te ciljeve koje države trebaju ostvariti, kako bi osigurale zaštitu nacionalnih manjina. Tekst Okvirne konvencije dostupan je na engleskom i francuskom jeziku, kao i na hrvatskom, bosanskom, bugarskom, češkom, njemačkom, mađarskom, talijanskom, makedonskom, poljskom, romskom, rumunjskom, ruskom, srpskom, slovačkom, turskom i ukrajinskom jeziku, između mnogih drugih jezika.

Ovaj dokument sadrži sažetak Petog mišljenja o Hrvatskoj, kao i preporuke za trenutno djelovanje te daljnje preporuke koje je donio Savjetodavni odbor. Za pregled cijelog teksta Mišljenja posjetite internetsku stranicu Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina.

[www.coe.int/minorities](http://www.coe.int/minorities)

Vijeće Europe vodeća je organizacija za ljudska prava na kontinentu.

Ima 47 država članica, uključujući sve članice Europske unije.

Sve države članice Vijeća Europe pristupile su

Europskoj konvenciji za ljudska prava, međunarodnom ugovoru osmišljenom za zaštitu ljudskih prava, demokracije i vladavine prava.

Europski sud za ljudska prava nadzire provedbu Konvencije u državama članicama.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE