European Commission
against Racism and Intolerance

ECRI

Commission européenne
contre le racisme et l'intolérance

COUNCIL OF EUROPE

CONSEIL DE L'EUROPE

CRI(2018)17
Version croate
Croatian version

IZVJEŠĆE ECRI-A O HRVATSKOJ

(peti ciklus praćenja)

Usvojeno 21. ožujka 2018.

Objavljeno 15. svibnja 2018.

ECRI Secretariat
Directorate General II - Democracy
Council of Europe
F - 67075 STRASBOURG Cedex
Tel.: +33 (0) 390 21 46 62
E-mail: ecri@coe.int

www.coe.int/ecri

IZVJEŠĆE ECRI-A O HRVATSKOJ

(peti ciklus praćenja)

Usvojeno 21. ožujka 2018.

Objavljeno 15. svibnj 2018.

Molimo primite na znanje da je ovaj dokument prijevod. U slučaju dvojbe, treba uputiti na njegove izvorne inačice na engleskom i francuskom jeziku

SADRŽAJ

PREDGOVOR **7**

SAŽETAK **9**

NALAZI I PREPORUKE **11**

I. ZAJEDNIČKE TEME **11**

1. ZAKONODAVSTVO PROTIV RASIZMA I RASNE DISKRIMINACIJE PREMA OPĆOJ PREPORUCI O POLITIKAMA (GPR) BR. 7 11
- KAZNENO PRAVO 11
- GRAĐANSKO I UPRAVNO PRAVO 12
- NACIONALNA SPECIJALIZIRANA TIJELA 13

2. GOVOR MRŽNJE 14
- PODACI 15
- GOVOR MRŽNJE U POLITIČKOM I OSTALOM JAVNOM DISKURSU 15
- GOVOR MRŽNJE U MEDIJIMA I NA INTERNETU 16
- GOVOR MRŽNJE U SPORTU 17
- ODGOVOR VLASTI 17

3. RASISTIČKO I HOMO/TRASFOBNO NASILJE 20
- PODACI 20
- RASISTIČKO NASILJE 20
- HOMO/TRANSFOBNO NASILJE 21
- ODGOVOR VLASTI 22

4. INTEGRACIJSKE POLITIKE 23
- PODACI 23
- ROMI 24
- POVRATNICI 29
- IZBJEGLICE I OSOBE POD SUPSIDIJARNOM ZAŠTITOM 30

II. TEME SPECIFIČNE ZA HRVATSKU **31**

1. PREPORUKE ZA NAKNADNO PRAĆENJE IZ ČETVRTOG CIKLUSA 31
2. POLITIKE ZA SUZBIJANJE DISKRIMINACIJE I NESNOŠLJIVOSTI *GLEDE* LGBT OSOBA 31
- PODACI 31
- ZAKONODAVNA PITANJA 32
- PROMICANJE SNOŠLJIVOSTI I SUZBIJANJE DISKRIMINACIJE 33

PREPORUKE ZA NAKNADNO PRAĆENJE U RAZDOBLJU IZMEĐU DVA IZVJEŠĆA **35**

POPIS PREPORUKA **37**

BIBLIOGRAFIJA **41**

PREDGOVOR

Europsku komisiju protiv rasizma i nesnošljivosti (ECRI) utemeljilo je Vijeće Europe. Ona je neovisno tijelo za praćenje poštovanja ljudskih prava specijalizirano za pitanja vezana uz rasizam i nesnošljivost. Sastavljena je od neovisnih i nepristranih članova imenovanih na temelju njihovog moralnog autoriteta i priznate stručnosti u bavljenju rasizmom, ksenofobijom, antisemitizmom i nesnošljivošću.

ECRI u sklopu svojih statutom propisanih aktivnosti prati svaku zemlju pojedinačno, analizira situaciju vezanu uz rasizam i nesnošljivost u svakoj od država članica Vijeća Europe te izrađuje savjete i prijedloge za rješavanje prepoznatih problema.

ECRI-jevo praćenje svake zemlje pojedinačno bavi se svim državama članicama Vijeća Europe na jednak način. Radi se u ciklusima od 5 godina, a pokriva se 9 do 10 zemalja godišnje. Izvješća prvog kruga završena su krajem 1998., drugog krajem 2002., trećeg krajem 2007. godine, a četvrtog početkom 2014. godine. Na izvješćima petog kruga počelo se raditi u studenom 2012. godine.

Metode rada za pripremu izvješća uključuju analizu dokumenata, posjet dotičnoj zemlji te povjerljiv dijalog s nacionalnim vlastima.

Izvješća ECRI-ja nisu rezultat istraga ili svjedočenja. Ona se sastoje od analiza utemeljenih na znatnoj količini informacija prikupljenih iz velikog broja raznih izvora. Dokumentacijska istraživanja temelje se na značajnom broju nacionalnih i međunarodnih pisanih izvora. Posjet *in situ* omogućuje izravne sastanke s dotičnim stranama (državnim i nedržavnim) u cilju skupljanja podrobnih informacija. Postupak povjerljivog dijaloga s nacionalnim vlastima omogućuje tim tijelima da dostave, ako to smatraju potrebnim, primjedbe na nacrt izvješća, u cilju ispravljanja svih mogućih činjeničnih pogrešaka sadržanih u izvješću. Na kraju dijaloga, nacionalne vlasti mogu zatražiti, ako tako žele, da se njihova stajališta prilože završnom ECRI-jevom izvješću.

Izvješća za pojedine zemlje u petom krugu usredotočena su na četiri teme zajedničke svim državama članicama: (1) zakonodavna pitanja, (2) govor mržnje, (3) nasilje, (4) politike integracije i određen broj tema specifičnih za svaku od država članica. Preporuke za naknadno praćenje provedbe iz četvrtog ciklusa koje nisu provedene, ili su djelomično provedene tijekom četvrtog ciklusa praćenja, nastavit će se pratiti u vezi s tim.

U sklopu petog ciklusa ponovno je zatraženo prvenstvo u provedbi za dvije konkretne preporuke odabrane između preporuka danih u izvješću. Najkasnije dvije godine nakon objave ovog izvješća ECRI će provesti postupak naknadne procjene provođenja ove dvije preporuke.

Ovo izvješće pripremio je ECRI na svoju odgovornost. Ono obuhvaća situaciju do 7. prosinca 2017. godine, a svi događaji nakon tog datuma nisu uključeni u analizi koja slijedi, niti uzeti u obzir u zaključcima i prijedlozima ECRI-ja.

SAŽETAK

Od usvajanja četvrtog ECRI-jevog izvješća o Hrvatskoj 20. lipnja 2012. godine, postignut je napredak u brojnim područjima.

Vlasti su poboljšale zaštitu od govora mržnje izmjenama Kaznenog zakona u koji je unesena nova odredba kojom se kriminalizira nasilničko ponašanje u javnom prostoru. Tim se zakonom kažnjava i utemeljivanje ili predvođenje skupine koja promiče rasizam.

U sklopu Nacionalnog programa zaštite i promicanja ljudskih prava za razdoblje od 2013. do 2016. godine organizirani su tečajevi za izobrazbu policijskih službenika, državnih odvjetnika i sudaca o suzbijanju rasne diskriminacije, uključujući rasističko i homo/transfobno nasilje.

U studenom 2012. godine hrvatska Vlada odobrila je Nacionalnu strategiju za uključivanje Roma (NSUR) za razdoblje od 2013. do 2020. godine, koja obuhvaća, *inter alia*, mjere u području obrazovanja, zapošljavanja, stanovanja i zdravstva. Prethodne strategije koje se odnose na Rome dale su neke pozitivne rezultate: velika većina romske djece pohađa osnovnu školu, učenici mogu pohađati programe dodatne nastave nakon redovne, a nezaposleni Romi mogu dobiti potporu za samozapošljavanje.

Godine 2013. poduzeti su daljnji zakonodavni koraci kako bi se osigurao pristup odgovarajućem stanovanju za povratnike u sklopu Nacionalnog programa stambenog zbrinjavanja.

Zadnjih godina došlo je do nekoliko pozitivnih razvoja događaja u pogledu položaja osoba kojima je odobrena supsidijarna zaštita Migracijskom politikom za razdoblje od 2013. do 2015., kojom su provedene neke preporuke ECRI-ja koje imaju prvenstvo, dane u zadnjem izvješću za Hrvatsku. Tom je politikom korisnicima supsidijarne zaštite osiguran pristup besplatnom osnovnom i srednjem školovanju, pod jednakim uvjetima kao i državljanima Hrvatske. U studenom 2017. donesen je novi Akcijski plan za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita za razdoblje od 2017. do 2019.

U srpnju 2014. godine donesen je Zakon o životnom partnerstvu osoba istog spola kojim je poboljšan zakonodavni okvir za LGBT osobe.

ECRI pozdravlja taj pozitivan razvoj događaja u Hrvatskoj. Međutim, usprkos postignutom napretku, neka otvorena pitanja i dalje su razlog za zabrinutost.

Hrvatski Kazneni zakon još uvijek nije potpuno u skladu s ECRI-jevom Općom preporukom o politikama br. 7 o nacionalnom zakonodavstvu za suzbijanje rasizma i rasne diskriminacije. Ostaju i praznine u pogledu odredbi građanskog i upravnog prava.

U javnom diskursu sve je više prisutan rasistički i nesnošljiv govor mržnje. Glavni ciljevi su mu Srbi, LGBT osobe i Romi. Nacionalizam je u porastu, osobito među mladima, ponajprije u obliku hvaljenja fašističkog ustaškog režima. U područnim medijima i na internetu uobičajeni su izrazi rasizma i ksenofobije protiv Srba, LGBT osoba i izbjeglica, kao i uvredljiv izričaj kad se govori o Romima. Događaju se i fizički napadi protiv tih skupina kao i njihove imovne.

Odgovori hrvatskih vlasti na te incidente ne mogu se smatrati u cijelosti odgovarajućima. Vlasti rijetko javnosti upućuju bilo kakvu poruku protiv govora mržnje (protugovora) . Lagano se isključuje kazneni progon i većina slučajeva govora mržnje i nasilja motiviranog mržnjom tretira se kao prekršaje. Nepoduzimanje kaznenog progona znači kako nema učinkovitog odvraćanja protiv počinjenja takvih kaznenih djela. Odredbe o rasističkoj motiviranosti kao otegotnoj okolnosti također se rijetko primjenjuju zbog toga što u pravosuđu nema dovoljno znanja i stručnosti za prepoznavanje zločina iz mržnje.

Nacionalne strategije koje se odnose na Rome nisu u potpunosti provedene i položaj Roma u zajednici i dalje karakterizira visok stupanj socijalne isključenosti.. Još uvijek je visoka stopa učenika koji odustaju od školovanja a pristup zapošljavanju uznemirujuće je nizak.

Usprkos postojećem zakonodavnom okviru, predrasude protiv LGBT osoba široko su rasprostranjene i te osobe izložene su različitim oblicima diskriminacije u svakodnevnom životu.

ECRI u ovome izvješću traži da hrvatske vlasti poduzmu radnje u više područja, te u tom kontekstu daje niz preporuka, uključujući i ove koje slijede.

Kazneno, građansko i upravno zakonodavstvo treba uskladiti s ECRI-jevom Općom preporukom o politikama br. 7 o nacionalnom zakonodavstvu za suzbijanje rasizma i rasne diskriminacije.

Vlasti trebaju uvesti obvezatno obrazovanje iz ljudskih prava kao dio građanskog obrazovanja u sve nastavne planove i programe, osobito glede prava na jednakost i zabranu diskriminacije. Treba izraditi odgovarajuće udžbenike, a nastavnici trebaju i dalje prolaziti potrebnu izobrazbu iz tih predmeta.

Vlasti trebaju osuditi govor mržnje i promicati protugovor političara i visokih dužnosnika. Sve političke stranke u zemlji također trebaju osuditi govor mržnje i pozvati svoje članove i sljedbenike za se suzdrže od njega.

Rasistička i/ili homo/transfobna motivacija u slučajevima nasilnih incidenata treba biti sastavni dio istraga, osobito davanjem jasnih smjernica između policije i državnog odvjetništva, kao i u sudskom postupku od samog početka. Vlasti trebaju osigurati i izobrazbu za policiju, državno odvjetništvo i sudstvo o zločinima iz mržnje i primjeni odredbi koje se odnose na mržnju kao motiv.

Treba osigurati odgovarajuća sredstva za financiranje djelotvorne provedbe NSUR-a. Nju treba i sustavno revidirati tako da sadrži više ciljanih mjera i pokazatelja uspjeha, kako bi se mogli mjeriti njeni učinci, u bliskoj suradnji s područnim i lokalnim vlastima, kao i s pripadnicima romske zajednice.

Vlasti se trebaju pobrinuti da Akcijski plan za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita za razdoblje od 2017. do 2019. sadrži dobro definirane ciljeve, okvire, financiranje, pokazatelje uspjeha, kao i sustav praćenja i vrednovanja za djelotvornu provedbu.

Treba donijeti akcijski plan za suzbijanje homofobije i transfobije u svim područjima svakodnevnog života, uključujući obrazovanje, zapošljavanje i zdravstvenu skrb.

[*] Ova preporuka bit će podložna postupku nastavnog praćenja provedbe koji će ECRI provesti najkasnije dvije godine nakon objave ovog izvješća.

NALAZI I PREPORUKE

I. Zajedničke teme

1. Zakonodavstvo protiv rasizma i rasne diskriminacije prema Općoj preporuci o politikama (GPR) br. 7[1]

- **Kazneno pravo**

1. ECRI sa zadovoljstvom prima na znanje da hrvatski Kazneni zakon sadrži nekoliko odredbi koje odgovaraju Općoj preporuci o politikama (GPR) br. 7 o nacionalnom zakonodavstvu za suzbijanje rasizma i rasne diskriminacije.[2] Sljedeća analiza usredotočuje se uglavnom na praznine.

2. U članku 325., stavku 1. kriminalizira se poticanje na nasilje i mržnju usmjerene prema skupini osoba ili pripadniku skupine zbog njihove "rasne, vjerske, nacionalne ili etničke pripadnosti, podrijetla, boje kože, spola, spolnog opredjeljenja, rodnog identiteta, invaliditeta il kakvih drugih osobina" putem tiska, radija, televizije, računalnog sustava ili mreže, na javnom skupu te je zapriječena kazna zatvora do tri godine. Ne spominje se poticanje na diskriminaciju, temeljem ECRI-eve GPR br. 7, stavak 18.a. Iako se izričito ne spominje državljanstvo kao osnova, vlasti su smatrale da je ono obuhvaćeno pojmom "kakva druga osobina". Međutim, nema sudske prakse koja bi to potvrdila.

3. U članku 147. Kaznenog zakona kriminalizira se uvreda, a u članku 149. kleveta, dok je u članku 139. zapriječena kazna za prijetnju. Ne spominje se nikakva osnova, protivno onome što je preporučeno u GPR br. 7., stavku 18.b i c. Vlasti su navele kako se te odredbe trebaju tumačiti zajedno s člankom 87., stavkom 21. Kaznenog zakona, prema kojem će se smatrati otegotnom okolnošću ako je kazneno djelo počinjeno zbog rasne pripadnosti, boje kože, vjeroispovijesti, nacionalnog ili etničkog podrijetla, invaliditeta, spola, spolnog opredjeljenja ili rodnog identiteta druge osobe (st. 21. GPR br. 7), te da bi to bilo u skladu s GPR br. 7., stavak 18., točkama b i c. Iako se slaže s tim zaključkom, ECRI ipak primjećuje kako nedostaje državljanstvo kao osnova.

4. U Kaznenom zakonu nedostaje navođenje javnog izražavanja, s rasističkim ciljem, ideologije koja tvrdi da postoji superiornost ili umanjuje vrijednost ili nipodaštava neku skupinu osoba na temelju njihove rase, boje kože, jezika, vjere, državljanstva ili nacionalnog ili etničkog podrijetla, kako je to predviđeno u GPR br. 7. stavak 18.d.

5. Iako je u članku 325., stavku 1. Kaznenog zakona obuhvaćena zabrana javnog širenja ili dijeljenja pisanog, slikovnog ili drugog materijala koji sadrži rasističke manifestacije, nema određenih odredbi o proizvodnji i pohranjivanju takvih materijala, kako je to preporučeno u GPR br. 7, stavku 18.f.

6. U svom četvrtom izvješću (st. 26.), ECRI je preporučio da se propiše kako je stvaranje ili vođenje skupine koja promiče rasizam kazneno djelo, u skladu s GPR br. 7, st. 18.g. Stoga pozdravlja unošenje članka 325., stavaka 2. i 3. u Kazneni zakon 2012. godine[3] kojim se ta djela kriminaliziraju.

---

[1] Prema Općoj preporuci o politikama br. 7. "rasizam" znači uvjerenje da osnova kao što je "rasa", boja kože, jezik, vjera, nacionalnost ili nacionalno ili etničko podrijetlo opravdava prezir prema osobi ili skupini osoba ili pojam superiornosti osobe ili skupine osoba. Prema Općoj preporuci o politikama br. 7., "rasna diskriminacija" je svako drugačije postupanje prema nekome koje se temelji na osnovi kao što je "rasa", boja kože, jezik, vjeroispovijest, državljanstvo ili nacionalno ili etničko podrijetlo, koje nema nikakvo objektivno ili razumno opravdanje.

[2] Hrvatski Kazneni zakon (2011. , posljednje izmjene i dopune 2017.).

[3] Članak 82., Narodne novine Republike Hrvatske br. 144/12, 19. prosinca 2012.

7. ECRI preporučuje vlastima usklađivanje Kaznenog zakona s njegovom Općom preporukom o politikama (GPR) br. 7 kako se to navodi u prethodnim stavcima. Osobito trebaju (i) u sve odredbe kaznenog prava kojima je cilj suzbijanje rasizma i nesnošljivosti ugraditi osnovu državljanstva; (ii) kriminalizirati poticanje na diskriminaciju; (iii) unijeti odredbu protiv javnog izražavanja, s rasističkim ciljem, ideologije koja tvrdi da postoji superiornost ili umanjuje vrijednost ili nipodaštava neku skupinu osoba na temelju njihove rase, boje kože, jezika, vjere, državljanstva ili nacionalnog ili etničkog podrijetla i (iv) kriminalizirati proizvodnju i pohranjivanje pisanog, slikovnog ili drugog materijala koji sadrži iskazivanja rasizma.

- **Građansko i upravno pravo**

8. ECRI primjećuje kako je u članku 14. Ustava[4] navedeno kako su svi građani jednaki pred zakonom, bez obzira na bilo koju osobinu ili osobnu značajku. U članku 39. zabranjeno je poticanje na uporabu nasilja, na nacionalnu, rasnu ili vjersku mržnju ili bilo koji oblik nesnošljivosti. Te su odredbe u skladu s GPR br. 7., stavkom 2.

9. U člancima 1. i 2. Zakona o suzbijanju diskriminacije[5] (u daljnjem tekstu "Zakon") zabranjena je izravna i neizravna diskriminacija na osnovama, *inter alia*, rase ili etničke pripadnosti, vjere, jezika, spolne orijentacije i rodnog identiteta, kako je to navedeno u GPR br. 7, stavku 4. ECRI sa zadovoljstvom prima na znanje kako se općenito smatra da je Zakon doista sveobuhvatan akt koji obuhvaća ključne aspekte GPR br. 7. Analiza u daljnjem tekstu ponajprije se usredotočuje na područja GPR-a br. 7 koja nisu obuhvaćena ili na preostale praznine, osobito nastavno na preporuke sadržane u ECRI-jevom četvrtom izvješću, u kojem se podrobno govorilo o Zakonu (st. 29.–32.).

10. Državljanstvo se još uvijek ne nalazi na popisu zabranjenih osnova diskriminacije. Kad je o oblicima diskriminacije riječ, Zakon izričito ne spominje najavljenu namjeru diskriminiranja niti pomaganje drugoj osobi u diskriminaciji, kako je to navedeno u GPR br. 7. st. 6. Međutim, vlasti su potvrdile da se u praksi i jedno i drugo primjenjuje temeljem tumačenja Direktiva EU-a 2000/43/EC i 2000/78/EC[6] koje su prenesene u hrvatsko pravo.

11. Iako je člankom 8. Zakona zabranjena diskriminacija koju provode javna tijela, on izričito ne spominje njihovu pozitivnu dužnost promicanja jednakosti u obavljanju njihovih dužnosti, kako je to preporučeno GPR-om br. 7 i 8. Nadalje, prema zakonu javne vlasti nisu dužne osigurati da strane koje dobiju ugovor, zajam, darovnicu ili druga davanja poštuju i promiču politiku nediskriminacije, kako se to preporuča u GPR br. 7 i 9.

12. Zakon se primjenjuje na sve sektore privatnog i javnog zapošljavanja, samozapošljavanja i zanimanja, uključujući i rad na temelju ugovora o radu.[7] Slično tome, Zakon o radu zabranjuje izravnu i neizravnu diskriminaciju u području zapošljavanja i radnih uvjeta.[8] Člankom 322. Zakona o obveznim odnosima[9] dodatno se propisuje ništetnost ugovora koji je protivan Ustavu, prisilnim propisima ili moralu društva. ECRI smatra kako ti zakonodavni akti

[4] Ustav Republike Hrvatske (2010.).

[5] Narodne novine Republike Hrvatske br. 85/08, 15. srpnja 2008.

[6] Direktiva Vijeća 2000/43/EZ o provedbi načela jednakog postupanja prema osobama bez obzira na njihovo rasno ili etničko podrijetlo; Direktiva Vijeća 2000/78/EZ o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja.

[7] Članak 8.; EELN (2016): 47.

[8] Članak 7., stavak 4., Narodne novine Republike Hrvatske br. 93/14, 15. srpnja 2014.

[9] Narodne novine Republike Hrvatske br. 35/05, 25. veljače 2005. (izmijene i dopune u br. 41/08, 125/11, 78/15).

omogućuju izmjenu i dopunu diskriminirajućih odredbi ili njihovo utvrđenje ništetnim u pojedinačnim ili kolektivnim ugovorima ili sporazumima, kako se to navodi u GPR br. 7 st. 14.

13. Ni taj ni drugi zakoni (kao što je Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe[10]) ne propisuju obvezu suzbijanja javnog financiranja organizacija ili političkih stranaka koje promiču rasizam, kako je to preporučeno u ECRI-jevoj GPR br. 7, st. 16. Kad je riječ o mogućnostima raspuštanja takvih organizacija, kako je to predviđeno u GPR br. 7, st. 17., postoje odredbe u Zakonu o kaznenoj odgovornosti pravnih osoba[11] koje sudovima omogućuju zabraniti aktivnost neke organizacije ako ona počini kazneno djelo. Slično tome, Ustavni sud može naložiti raspuštanje političkih stranaka.[12]

14. U svom četvrtom izvješću (st. 31.), ECRI je istaknuo kako Zakon dopušta nevladinim organizacijama i drugim tijelima koja imaju legitimni interes za suzbijanje rasizma i rasne diskriminacije pokrenuti građanski postupak samo tužbama koje se odnose na kolektivne interese određene skupine, kad je "postupanjem tuženika povrijeđeno pravo na jednako postupanje većeg broja osoba koje pretežno pripadaju skupini".[13] To, međutim, nije bilo moguće u slučaju povrede jednakosti jednog pojedinca te je stoga ECRI preporučio izmjenu Zakona u tom smislu.[14] Ova preporuka nije provedena.

15. ECRI preporučuje vlastima izmjenu antidiskriminacijskog zakonodavstva kako bi ispravile naprijed prepoznate praznine u skladu s njegovom Općom preporukom o politikama (GPR) br. 7. Osobito, vlasti trebaju i) uvesti zakonsku odredbu kojom se propisuje dužnost javnih vlasti da promiču jednakost u obavljanju svojih funkcija; ii) ugraditi izričitu dužnost vlasti da se pobrinu da one strane kojima javne vlasti dodjeljuju ugovore, zajmove darovnice ili druga davanja poštuju i promiču politiku nediskriminacije iii) propisati obvezu suzbijanja javnog financiranja organizacija ili političkih stranaka koje promiču rasizam; i iv) pobrinuti se da NVO-i i druga tijela koja imaju legitiman interes za suzbijanje rasizma i rasne diskriminacije mogu pokrenuti građanske postupke koji se tiču pojedinca.

- **Nacionalna specijalizirana tijela**[15]

16. Pučki pravobranitelj neovisno je tijelo[16] s višestrukim mandatom koje je određeno kao središnje tijelo nadležno za suzbijanje diskriminacije i promicanje jednakog postupanja. Ono nadzire sukladnost sa Zakonom o suzbijanju diskriminacije, uz iznimku nekih osnova diskriminacije koji spadaju u nadležnost tri posebna pravobranitelja: invaliditet (pravobranitelj za osobe s invaliditetom), diskriminacija djece (pravobranitelj za djecu) i rod/spol, rodni identitet i spolna orijentacija (pravobranitelj za ravnopravnost spolova).

17. ECRI sa zadovoljstvom primjećuje da pučki pravobranitelj ima sve ovlasti preporučene u ECRI-jevoj GPR br. 7 st. 24. te je u sukladnosti s preporukama iz ECRI-jeve GPR br. 2 o nacionalnim specijaliziranim tijelima za suzbijanje

---

[10] Narodne novine Republike Hrvatske br. 24/11, 16. veljače 2011. (izmijene i dopune u br. 61/11, 27/13, 96/16).

[11] Narodne novine Republike Hrvatske br. 151/03, 11. rujna 2003. (izmijene i dopune u br. 110/07, 45/11, 740-02/12).

[12] članak 85., Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Narodne novine Republike Hrvatske br. 49/02, 3. svibnja 2002.

[13] Članak 24., stavak 1.

[14] U stavku 32., vidi također GPR br. 7. st. 25.

[15] Neovisna tijela kojima je izričito povjerena borba protiv rasizma, ksenofobije, antisemitizma, nesnošljivosti i diskriminacije na osnovama kao što su etničko podrijetlo, boja kože, državljanstvo, vjera i jezik (rasna diskriminacija) na nacionalnoj razini.

[16] Pučki pravobranitelj, Nacionalni preventivni mehanizam, Nacionalna institucija za ljudska prava i tijelo za jednakost.

rasizma, ksenofobije, antisemitizma i nesnošljivosti na nacionalnoj razini. Njegove nadležnosti su, *inter alia,* rješavanje pritužbi zbog diskriminacije, davanje informacija osobama koje se pritužuju na diskriminaciju o njihovim pravima i pravnim sredstvima, senzibiliziranje javnosti, provođenje anketa te prikupljanje i analiza podataka o diskriminaciji. Iako pučki pravobranitelj ne može donositi obvezujuće odluke ili izricati sankcije, on može izdavati upozorenja te davati prijedloge i preporuke. Iako pučki pravobranitelj ima pravo podnijeti kaznenu prijavu državnom odvjetništvu, umiješati se u postupak pred građanskim sudovima kao umješač *sui generis* i pokrenuti postupak pred prekršajnim sudom, ECRI primjećuje kako on može pokrenuti postupak pred građanskim sudovima samo u predmetima koji se tiču kolektivnih interesa određene skupine, ali ne i pojedinačnih interesa, kao što je to navedeno u GPR br. 7, st. 24 (vidi također st. 14.).

18. ECRI preporučuje da se pučkom pravobranitelju dodijeli pravo pokretati građanske postupke u pogledu pojedinačnih osoba.

19. Dva posebna pravobranitelja (pravobranitelj za ravnopravnost spolova i pravobranitelj za djecu) druga su važna tijela za ECRI-ev mandat te imaju slične ovlasti kao i pučki pravobranitelj u vezi s diskriminacijom po osnovama koje oni pokrivaju. Sve te četiri institucije dužne su dostavljati svoja godišnja izvješća Saboru koji glasuje o njihovom prihvaćanju. Dodatnim je odredbama propisano da se posebni pravobranitelji razrješuju dužnosti ako Sabor ne odobri njihovo godišnje izvješće. ECRI smatra kako oba pravila, samo glasovanje kao i razrješenje, predstavljaju ozbiljne prepreke neovisnosti tih institucija. [17]

20. ECRI preporučuje vlastima izmjenu zakonodavstva tako da se o izvješćima pučkog pravobranitelja i posebnih pravobranitelja ne glasuje, kao i zakonodavstva koje se odnosi na razrješenje posebnih pravobranitelja nakon što Sabor odbije njihova godišnja izvješća kako bi se u cijelosti osigurala njihova neovisnost.

2. Govor mržnje[18]

21. Govor mržnje obuhvaćen je kaznenim djelom poticanja na nasilje i mržnju (članak 325. Kaznenog zakona - vidi st. 2.). U članku 87., stavku 21. također je definiran zločin iz mržnje te se on smatra otegotnom okolnošću (st. 3.) osim ako je zakonom izričito propisana teža kazna za konkretna kaznena djela.[19] Uz kaznenu odgovornost, hrvatsko pravo također predviđa kaznu za govor mržnje kao prekršaj i temeljem građanske odgovornosti na što se primjenjuje različito zakonodavstvo, kao što je Zakon o suzbijanju diskriminacije[20], Zakon o javnom

[17] Članak 21., stavak 5. Zakona o ravnopravnosti spolova, Narodne novine Republike Hrvatske br. 82/08, 15. srpnja 2008; članak 25., stavak 5. Zakona o pravobranitelju za djecu, Narodne novine Republike Hrvatske br. 96/03, 29. svibnja 2003. ECRI primjećuje kako je Ustavni sud Republike Hrvatske ukinuo Zakon o pravobranitelju za djecu 7. ožujka 2017 (odluka br.: U-I-4301/2005). Jednako pravilo predviđeno je u novom nacrtu Zakona o pravobranitelju za djecu. Povjerenik za ljudska prava Vijeća Europe izrazio je svoje zabrinutosti da ovaj nacrt zakona dovodi do rizika podrivanja neovisnosti te institucije, CommDH (2017).

[18] Prema ECRI-jevoj GPR br. 15 o suzbijanju govora mržnje, "govor mržnje" znači zagovaranje, promicanje ili poticanje, u bilo kojem obliku, klevetanja, mržnje ili ogovaranje osobe ili skupine osoba, kao i svako uznemiravanje, vrijeđanje, negativno stereotipiziranje, stigmatizaciju ili prijetnju u odnosu na takvu osobu ili skupinu osoba te opravdanje svih prethodnih vrsta izražavanja, na temelju "rase", boje kože, predaka, nacionalnog ili etničkog podrijetla, dobi, invaliditeta, jezika, vjere ili uvjerenja, spola, roda, rodnog identiteta, spolne orijentacije i drugih značajki ili položaja.

[19] Kao što je ubojstvo (članak 111. st. 4.), kaznena djela koja uključuju nanošenje tjelesne povrede (članci 117.-119.), prisila (članak 138. st. 2), prijetnja (članak 139., st. 4.) izazivanje nereda (324. st. 2.), javno poticanje na nasilje i mržnju (članak 325.).

[20] Članak 25.

redu i miru[21], Zakon o sprečavanju nasilja na sportskim događajima i Zakon o javnom okupljanju.

- **Podaci**

22. Prema Ministarstvu pravosuđa, od siječnja 2014. do travnja 2017., u 24 predmeta donesena je presuda o mogućim povredama članka 325, što je dovelo do osuđujućih odluka u 21 predmetu. Od 24 predmeta, 13 ih se odnosilo na poticanje na nasilje i mržnju na temelju spolne orijentacije, sedam na temelju nacionalnog podrijetla, jedan na temelju etničkog podrijetla, jedan na temelju vjerskog uvjerenja i dva na drugim osnovama. Što se tiče prekršaja, prema podacima Ministarstva pravosuđa bilo ih je ukupno 37 2012. godine, 23 2013., 20 2014., 12 2015. i pet 2016. Od ukupno 97 predmeta, 38 je završilo osuđujućim odlukama. Usprkos općenito dobrom sustavu prikupljanja podataka[22] za zločin iz mržnje, dostupni podaci odnose se na različite faze postupka, što dovodi do razlika u statističkim podacima, iz kojih se ne može uvijek jasno razumjeti diskriminatorna motivacija. Stoga nije moguće točno izvijestiti o broju incidenata govora mržnje za razliku od nasilja i ostalih djela. S obzirom na sve veći razmjer problema, kako se pokazuje u daljnjem tekstu, detaljno razrađeni podaci za ovu kategoriju pomogli bi boljem razumijevanju u svim područjima.

23. ECRI preporučuje vlastima dodatno rafiniranje nacionalnog sustava za prikupljanje podataka za incidente govora mržnje, tako što će izmijeniti način na koji se prikupljaju podaci o kaznenom djelu poticanja na nasilje i mržnju, kao i o primjeni odredba koje se odnose na prekršaje.

- **Govor mržnje u političkom i ostalom javnom diskursu**

24. Godine 2016. Povjerenik za ljudska prava Vijeća Europe izrazio je ozbiljnu zabrinutost zbog razina govora mržnje i njegovog negativnog učinka na društvenu koheziju.[23] Prema pučkoj pravobraniteljici, etnička nesnošljivost je u porastu, a glavni ciljevi rasističkog govora mržnje su Srbi i Romi.[24] Većina promatrača izvješćuje o pojačanoj nacionalističkoj retorici u Hrvatskoj, uvišestručenoj zbog političke nestabilnosti proteklih godina te popuštanja vanjskog pritiska nakon pristupanja EU-u 2013.

25. U svojem zadnjem izvješću (st. 117.) ECRI je preporučio da političari na svim stranama trebaju javno zauzeti čvrsto stajalište protiv izražavanja rasističkih stajališta. Prema Savjetodavnom odboru Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina (ACFC), neke političke osobe i dalje koriste zapaljivu retoriku kako bi povećale međuetničke napetosti, na primjer govoreći o nekim manjinskim skupinama kao o "agresorima".[25] Buđenje povijesnog revanšizma u obliku hvaljenja ideologija Drugog svjetskog rata - ponajprije fašističkog ustaškog režima, dodatno je pojačalo taj trend. Na primjer, u prosincu 2013. vođa krajnje desne Hrvatske stranke prava (HSP) poslao je poruku ravnateljici Spomen područja Jasenovac[26] s neskrivenim izrazima mržnje.[27] Na kraju poruke bio je

---

[21] Većinom temeljem članka 6. (ponašanje na naročito drzak i nepristojan način) i članka 13. (tučnjava, svađa, vikanje).

[22] Uistinu, Protokol za postupak u slučaju zločina iz mržnje (2011.) uključen je u Zbirku dobrih praksi za suzbijanje zločina iz mržnje koju je objavila Agencija EU-a za temeljna prava (FRA) 2016. godine.

[23] CommDH (2016): 17.

[24] Sažetak Izvješća pučke pravobraniteljice za 2014. godinu : 23.

[25] Vijeće Europe, FCNM Savjetodavni odbor (2016.): 17.

[26] Logor Jasenovac bio je logor za istrebljivanje kojeg je tijekom Drugog svjetskog rata osnovao ustaški režim. Većina žrtava u Jasenovcu bili su etnički Srbi, Židovi, Romi i neki politički disidenti.

[27] Srpsko nacionalno vijeće (SNV) (2014.): 6. U toj je poruci ravnateljica opisana kao "ostatak korumpiranog hrvatskog nacionalnog tkiva […] osuđenog na izumiranje […].

ustaški pozdrav *Za dom spremni*.[28] ECRI primjećuje kako je u različitim prilikama Visoki prekršajni sud Republike Hrvatske utvrdio kako rabljenje tog pozdrava predstavlja poticanje na mržnju, a Ustavni sud Republike Hrvatske potvrdio je tu odluku.[29]

26. Rasistički ili zapaljivi grafiti, u kojima se prikazuju nacistički, ustaški ili drugi simboli kojima su česta meta pripadnici srpske manjine, još su jedan prevladavajući oblik govora mržnje u javnom području. Neke od tipičnih poruka su *Ubij Srbina* i *Srbe na vrbe i*. Godine 2015. Srpsko nacionalno vijeće (SNV) izvijestilo je da su grafiti koji potiču na nasilje protiv Srba "još uvijek uobičajena pojava na ulicama gotovo svih hrvatskih gradova".[30]

27. Razni sugovornici naznačili su kako govor mržnje nije ograničen na krajnje skupine, nego se događa širom političkog spektra, osobito u vrijeme izbora. Diskriminirajuće izjave davale su se na dnevnoj osnovi, na primjer neposredno prije parlamentarnih izbora u studenom 2015.[31] Neki su kandidati pokušali diskreditirati svoje protivnike dovodeći u pitanje njihovu legitimnost na temelju nacionalnog podrijetla, a drugi su obećavali zabraniti LGBT udruge.[32]

- **Govor mržnje u medijima i na internetu**

28. Civilno je društvo navelo kako medijske kuće imaju sve veću ulogu u širenju govora mržnje. Izvještavanje, posebice područnih tiskanih medija, navodno je često negativno i temelji se na stereotipima protiv manjina, a meta su mu većinom Srbi i Romi.[33] Utvrđeno je i kako neki televizijski programi sadrže rasističke komentare, uključujući i zagrebački televizijski program Z1, nakon što je voditelj Marko Jurić upozorio gledatelje da ne hodaju blizu srpske pravoslavne katedrale u Zagrebu jer bi "njihova djeca mogla postati žrtve četničkog[34] klanja"[35].

29. ECRI primjećuje kako usprkos pozitivnom stavu kod prihvaćanja izbjeglica koji su pretežito muslimani, ovaj trend neznatno nazaduje. Prema izvješćima mediji su olakšali porast islamofobnih osjećaja kod stanovništva[36], pribjegavajući senzacionalističkom pristupu koji njihov dolazak opisuje kao "invaziju".[37] Ustrajno stereotipno prikazivanje muslimanskih izbjeglica neizravno govori kako "bi oni izmijenili hrvatsku kulturu svojim različitim mentalitetom".[38]

30. Otvoreno pitanje kibernetičke mržnje i dalje ozbiljno zabrinjava. ECRI primjećuje kako su na društvenim mrežama i u sadržajima koje izrađuju korisnici, kao što su mjesta za komentare *online* portala za vijesti uobičajeni anonimni zapaljujući komentari protiv Srba, LGBT osoba i izbjeglica. Na primjer, internetski portal dnevno.hr, koji ima sve veću publiku, mnogo je puta objavio materijale rasističke, ksenofobske i antisemitske naravi zbog kojih je Agencija za elektroničke medije (AEM) donijela upozoravajuće odluke.

---

[28] Iako neki još uvijek tvrde kako je to domoljubni slogan, njega je tijekom Drugog svjetskog rata rabio fašistički ustaški režim te se smatra ekvivalentom nacističkog pozdrava *Sieg Heil*.

[29] Vidi Odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske br: U-III-1296/2016 od 25. svibnja 2016.

[30] SNV (2016): 76.

[31] European Liberties Platform (2015). NVO GONG promatrala je izbore od 1.10. do 13.11. 2015. i zabilježila diskriminirajuće izjave u 433 novinska članka, 292 on-line članka, sedam televizijskih emisija i jednoj radijskoj emisiji. Iz sveobuhvatnih je nalaza bilo razvidno kako su stereotipi prisutni u različitim gustoćama, ali kandidati su često rabili zapaljiv govor, uglavnom protiv LGBT osoba i nacionalnih manjina.

[32] GONG (2015).

[33] Vijeće Europe, FCNM (2016): 17.

[34] Srpske paravojne snage tijekom Drugog svjetskog rata.

[35] Balkan Insight (2016a).

[36] Balkan Insight (2016b).

[37] GONG (2015).

[38] Europsko izvješće o islamofobiji (2015.): 103, 106.

31. ECRI žali zbog sve većeg utjecaja povijesnog revizionizma (st. 25. – 26.) i u društvenim medijima gdje se često pojavljuju materijali koji prikazuju takav sadržaj. Na primjer, 2015. godine SNV je zabilježilo *desetke* slučajeva objavljivanja fotografija pojedinaca u ustaškim odorama na Facebooku, uključujući i skupinu srednjoškolca u Splitu.[39]

- **Govor mržnje u sportu**

32. Sportski događaji i dalje su forumi za ponavljanje incidenata govora mržnje. FIFA je opetovano izrekla novčane kazne Hrvatskom nogometnom savezu i zabrane navijačima i igračima[40] zbog rasističkog ponašanja na nogometnim utakmicama, koje je i ovaj put uglavnom povezano s izrazom nostalgije za ustaškim režimom[41]. U lipnju 2015. hrvatski navijači istaknuli su kukasti križ tijekom utakmice protiv Italije.[42]

33. Izvijestilo se i o homofobnim izjavama vodećih osoba u sportu.[43] Na primjer, Zdravko Mamić, tadašnji izvršni direktor najpopularnijeg nogometnog kluba i potpredsjednik Hrvatskog nogometnog saveza, izjavio je da "*gay* osobe ne bi mogle igrati u njegovoj reprezentaciji".[44] Vrhovni sud[45] smatrao je kako su te izjave diskriminirajuće, te je naložio javnu ispriku.

- **Odgovor vlasti**

34. ECRI smatra kako je govor mržnje osobito zabrinjavajuć ne samo zato što je on često prvi korak u procesu koji vodi do nasilja, nego i zbog opasnih učinaka koje ima na svoje mete i općenito na društvenu koheziju. Neki od odgovarajućih odgovora su kanali prisilne primjene prava (sankcije kaznenog, građanskog i upravnog prava), ali i drugi mehanizmi za suzbijanje njegovih štetnih učinaka, kao što su prevencija, samouređenje i protugovor.

35. Što se tiče kaznenih odgovora, iako ECRI pohvaljuje dostupan pravni okvir za suzbijanje govora mržnje (st. 2. i 3.), primjećuje kako je temeljem članka 325. vođeno tek nekoliko postupaka (st. 22.). To se djelomično može objasniti činjenicom da se prema incidentima govora mržnje uglavnom postupa kao prema prekršajima iz Zakona o zabrani diskriminacije i Zakona o javnom redu i miru (vidi također st. 59.-61.). Na primjer, u slučaju poruke poslane ravnateljici Spomen područja Jasenovac (st. 25.), općinski državni odvjetnik u Kutini zaključio je kako njen sadržaj ne predstavlja kazneno djelo nego samo prekršaj. Povezano s tim, ECRI pohvaljuje vlasti za uklanjanje ploče s pozdravom *Za dom spremni* sa zgrade u blizini Spomen područja Jasenovac u rujnu 2017. godine.[46]

36. Kad je o odgovorima temeljem građanskog i upravnog prava riječ, u postupcima protiv govora mržnje temeljem Zakona o suzbijanju diskriminacije često su izricane novčane kazne u rasponu od 200 do 2000 HRK (oko 25 do 250 EUR).[47] U 13 predmeta počinitelji su osuđeni zbog javnog rabljenja *Za dom spremni* temeljem prekršajne odgovornosti te im je izrečena novčana kazna od oko 700 HRK (oko 100 EUR).[48] Pučka pravobraniteljica naglasila je kako je izricanje

[39] SNV (2016): 83.

[40] Guardian (2015).

[41] Balkan Insight (2016.c).

[42] Independent (2015). Za taj je incident UEFA izrekla kaznu od 100.000 EUR.

[43] GONG (2016): 21-23.

[44] EELN (2016): 93.

[45] Odluka Vrhovnog suda Republike Hrvatske, Rec-300/13, 17. lipnja 2015.

[46] Balkan Insight (2017d).

[47] Glede uznemiravanja temeljem članka 3. vidi Godišnje izvješće pučke pravobraniteljice (2015.). 28.

[48] Documenta/Centar za mir, nenasilje i ljudska prava – Osijek (2016): 19.

lakših kazni kod sankcioniranja gotovo redovita praksa.[49] ECRI taj trend prima na znanje sa zabrinutošću, te svraća pozornost na pravnu nesigurnost koja proizlazi iz različitih režima sankcioniranja koji se primjenjuju na incidente govora mržnje kao na prekršaje, kao što to ponavljaju pučka pravobraniteljica[50] i NVO-ovi.

37. ECRI nadalje primjećuje kako i Zakon o medijima i Zakon o elektroničkim medijima[51] sadrže odredbe koje zabranjuju poticanje na mržnju na temelju nekoliko osnova, uključujući "rasu, spol, vjeru, nacionalnost i spolnu orijentaciju".

38. Agencija za elektroničke medije (AEM) kao neovisno regulatorno tijelo nadzire poštovanje Zakona o elektroničkim medijima (ZEM) te nadzire emitiranje. Sankcije za kršenje u slučajevima govora mržnje su privremeno ili trajno oduzimanje dozvole. U siječnju 2016. AEM je izrekao trodnevnu zabranu emitiranja nakon primjedbi koje su sadržavale izraze mržnje u zagrebačkom televizijskom programu Z1 (vidi st. 28.). ECRI to pohvaljuje. Međutim, zabrana je potaknula prosvjede približno 5000 osoba pred uredom AEM-a, uključujući i potpredsjednika Sabora, na kojima se pozivalo na ostavku predsjednice AEM-a, pri čemu je rabljen uvredljiv govor u vezi s njezinom srpskom etničkom pripadnošću. ECRI duboko žali što protiv prosvjednika nije podnesena nikakva prijava, a nije bilo ni javne osude tog incidenta.[52]

39. Razni sugovornici naznačili su kako je AEM bila pasivna u nadzoru te je rijetko intervenirala kao odgovor na povrede ZEM-a. To je moguće zbog sve većeg političkog pritiska s kojim je suočena od 2015. godine a koji ograničava njezinu neovisnost.[53] ECRI je obaviješten kako je od 2013. do 2016. godine AEM provodila postupak u 10 predmeta u vezi s govorom mržnje, od kojih su u sedam izdane opomene, a u tri pokrenuti postupci na prekršajnom sudu. Nikada nije izrečena ni jedna novčana kazna. ECRI žali zbog bilo kakvog političkog utjecaja na rad AEM-a te smatra da svako blago sankcioniranje nesnošljivog govora može poslati pogrešnu poruku medijskim kućama te naposljetku stvoriti kulturu nekažnjivosti.

40. ECRI preporučuje da (i) vlasti osiguraju punu neovisnost Agencije za elektroničke medije te se suzdrže od svakog političkog pritiska na to tijelo (ii) i potiče Agenciju za elektroničke medije na odlučno djelovanje u svim slučajevima govora mržnje te izricanje odgovarajuće novčane kazne, kao i na odvraćajuće djelovanje protiv širenja rasističkog i nesnošljivog izražavanja.

41. Kad je o senzibiliziranju medija i odgovarajućoj izobrazi riječ, ECRI prihvaća da je AEM organizirala seminare o profesionalnoj etici te osobito pozdravlja tematski okrugli stol održan u travnju 2016. s NVO-ima o govoru mržnje i odgovornosti medija. ECRI također primjećuje kako Novinarsko vijeće časti, samoregulirajuće tijelo, prati poštovanje Kodeksa časti novinara. Međutim, u izvješćima se spominje kako taj Kodeks nije široko poznat ni primjenjivan.[54] ECRI smatra kako treba uložiti više napora za jačanje etičnog novinarstva te za osiguranje učinkovite upotrebe samoregulirajućih mehanizama.

42. ECRI preporučuje vlastima da, bez miješanja u neovisnost medija, potiču medije na osiguranje boljeg poštovanja etičkih standarda i olakšavanje izobrazbe o tome. ECRI također vlastima preporučuje pokretanje kampanje za senzibiliziranje

[49] Pučka pravobraniteljica (2015.), *op.cit*: 28.

[50] Vidi također Godišnje izvješće pučke pravobraniteljice (2016.): 27.

[51] Članak 12. stavak 2., Narodne novine Republike Hrvatske br. 153/09, 17. prosinca 2009. (izmjene i dopune u br. 136/13).

[52] International Press Institute (2016.): 6.

[53] OSSE (2016.); IREX- Media Sustainability Index (2017.): 39; Pučka pravobraniteljica (2016.), *op.cit*: 150.

[54] Vijeće Europe, FCNM (2016.): 17.

o sprečavanju i suzbijanju govora mržnje, zajedno s medijskim regulatornim i samoregulatornim tijelima, kao i sa civilnim društvom.

43. ECRI je duboko zabrinut da je govor mržnje, osobito povezan s nostalgijom za ustaškim režimom, većinom prisutan među mladim ljudima. Nedavno istraživanje[55] koje se temelji na anketi provedenoj na 1216 mladih osoba u dobi od 16 do 25 godina navodi na zaključak kao među mladim ljudima u Hrvatskoj postoji plodno tlo za populizam. S obzirom na važnu ulogu škola kao ustanova u kojima se stječu društvene vještine i temeljne vrijednosti, kao što je snošljivost i poštovanje drugih, ECRI smatra kako postoji potreba uključivanja mladog naraštaja kroz obrazovanje koje promiče ideju ljudskih prava. ECRI shvaća kako je jedan od najvažnijih prioriteta nove Strategije obrazovanja, znanosti i tehnologije[56] bila sveobuhvatna kurikularna reforma, koja uključuje obvezatno građansko obrazovanje, donesena 2014. godine. Međutim, politička neslaganja usporila su provedbu te Strategije, te zaustavile povezanu kurikularnu reformu.[57] Trenutačno se sadržaji i teme građanskog obrazovanja podučavaju međupredmetno[58] i u osnovnim i u srednjim školama, projektima, povremenim konferencijama i izvanškolskim aktivnostima.[59] S obzirom na sve više govora mržnje i nesnošljivosti među mladim ljudima, ECRI je uvjeren kako bi u obrazovnom sustavu trebalo provoditi bolje usmjerene i prilagođene mjere radi rješavanja svih oblika nesnošljivosti i promicanja uključujuće demokracije u društvu.

44. ECRI preporučuje vlastima uvođenje obvezatnog obrazovanja iz ljudskih prava kao dijela građanskog obrazovanja u sve nastavne planove i programe, osobito kad je riječ o pravu na jednakost i zabranu diskriminacije. Treba izraditi odgovarajuće udžbenike, a nastavnici trebaju i dalje prolaziti potrebnu izobrazbu iz tih predmeta.

45. ECRI smatra kako političari i javne osobe trebaju zauzeti čvrsto stajalište protiv nesnošljivih izjava koristeći protugovor, čak i ako takve izjave ne dosegnu razinu koja se zahtijeva za primjenu kaznenih sankcija. ECRI ima malo dokaza da osobe koje predvode u stvaranju mišljenja aktivno koriste protugovor za razliku od značajnih napora koje ulaže civilno društvo.[60] Iako su rijetki, ipak postoje neki primjeri dobre prakse. Na primjer, u svibnju 2016. Predsjednica Republike Hrvatske Kolinda Grabar-Kitarović odgovorila je na porast govora mržnje javno osudivši ustaški režim i pozvala na međuetničku snošljivost.[61]

46. ECRI preporučuje vlastima osudu govora mržnje i promicanje protugovora političara i visokih dužnosnika. Sve političke stranke u zemlji također trebaju osuditi govor mržnje i pozvati svoje članove i sljedbenike da se suzdrže od njega.

47. U vezi s internetom, ECRI sa zadovoljstvom primjećuje uspostavu kontakt točke za kibernetički kriminalitet u sklopu Odjela za visokotehnološki kriminalitet nacionalne policije koja radi svaki dan 24 sata. Međutim, izvješća navode na zaključak kako mnogo internetskih portala dovoljno ne razumije uredničku odgovornost za *online* objave te da se pravovremeno ne skida i ne uklanja

[55] Derado, A. et al. (2016.).

[56] Narodne novine Republike Hrvatske br. 124/2014, 17. listopada 2014.

[57] Europska komisija (2016a); Balkan Insight (2017c).

[58] Odluka o donošenju programa međupredmetnih i interdisciplinarnih sadržaja građanskog odgoja i obrazovanja za osnovne i srednje škole (Narodne novine Republike Hrvatske br. 104/2014, 28. kolovoza 2014.)

[59] ECRI pozdravlja uvođenje građanskog odgoja kao zasebnog predmeta na eksperimentalnoj osnovi od 2014. godine. Taj je eksperimentalan program do sada uveden u 34 škole.

[60] Na primjer, projekt koji vode dvije NVO, GONG i Kuća ljudskih prava iz Zagreba nazvan "Dosta je mržnje". http://www.dostajemrznje.org/

[61] Total Croatia News (2016.).

nezakonit sadržaj. ECRI stoga smatra kako vlasti, u suradnji s NVO-ima, regulatornim tijelima i ostalim dionicima kao što su udruge novinara, trebaju izraditi strategiju za suzbijanje kibernetičkog govora mržnje koja uključuje, *inter alia*, izobrazbu operatora internetskih stranica. I škole trebaju više pozornosti obratiti kibernetičkom zastrašivanju među učenicima te izraditi mjere za sprečavanje i suzbijanje takve vrste govora mržnje.[62] U tom kontekstu, ECRI pozitivno ocjenjuje nacionalnu kampanju pod nazivom NE govoru mržnje na internetu koja cilja djecu i mlade ljude, kao dio sudjelovanja Hrvatske u pokretu Vijeća Europe (VE) NE govoru mržnje.[63]

3. Rasističko i homo/trasfobno nasilje

- Podaci

48. Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina (ULJPNM) središnje je tijelo koje prikuplja podatke o zločinima iz mržnje, uključujući uporabu govora mržnje, iz tri ustanove: Ministarstva unutarnjih poslova, Državnog odvjetništva Republike Hrvatske i Ministarstva pravosuđa, u skladu s Protokolom za postupanje u slučajevima zločina iz mržnje ("Protokol protiv zločina iz mržnje"). Od 2015. godine podaci o zločinima iz mržnje objavljuju se na internetskoj stranici ULJPNM-a te o njima također redovito izvještava OESS/ODIHR[64]. Vlasti su obavijestile ECRI da je policija zabilježila 26 incidenata zločina iz mržnje 2012., 35 godine 2013., 22 godine 2014., 24 godine 2015. i 35 godine 2016. Od ukupno 142 incidenta[65], 74 se odnosilo na nasilje protiv osoba ili imovine, ponajprije iz članaka 235. (oštećenje tuđe stvari) 117.-119. (tjelesna/teška tjelesna povreda) Kaznenog zakona, a u 43 predmeta smatralo se kako se radilo o prijetnji (članak 139.). ECRI primjećuje kako je članak 87., st. 21. (otegotna okolnost) primijenjena u samo 18 predmeta govora mržnje (st.3., 21.).

49. Za razliku od službenih podataka, podaci koje su dostavili NVO-i ukazuju na veći broj slučajeva zločina mržnje. Prema SNV-u, 2016. godine zabilježen je 331 slučaj etnički motiviranog nasilja, prijetnji i govora mržnje protiv Srba, što je porast u odnosu na 189 slučaja zabilježenih 2015. i 82 zabilježena 2014.[66] Iako različite metodologije za evidentiranje zločina mržnje mogu dovesti do tako različitih podataka, pučka pravobraniteljica naglasila je kako te podatke ne treba zanemariti, s obzirom na to da žrtve zločina mržnje incidente često prijavljuju samo NVO-ima zbog nepostojanja povjerenja u vlasti ili straha od njih[67].

- Rasističko nasilje

50. Izvješća[68] ukazuju na povećanje nasilja protiv pripadnika srpske manjine od 2012. godine, pripisujući to buđenju povijesnog revizionizma i provedbi politika koje podupiru uporabu manjinskih jezika[69], uključujući uporabu ćiriličnog pisma. Nasilni incidenti najuobičajeniji su u područjima pogođenim ratom, gdje sada živi većina Srba povratnika[70]. Na primjer, 2014. godine bili su napadnuti gosti kafića u Vukovaru, graničnom gradu s velikom populacijom srpske manjine, a vlasnici su zadobili teške tjelesne povrede[71]. SNV je 2016. godine izvijestio o šesnaest

---

[62] Vidi II.2-h ECRI-jeve Opće preporuke o politikama br. 10: Suzbijanje rasizma i rasne diskriminacije u školskom obrazovanju i putem njega.

[63] http://www.dislajkammrznju.hr/

[64] OSSE-ODIHR, Izvješćivanje o govoru mržnje: Hrvatska, http://hatecrime.osce.org/croatia

[65] Tijekom razdoblja od 2012. do 2016. godine.

[66] SNV (2017.): 123.

[67] CommDH (2016.): 17.

[68] US Department of State (2016a): 14-15; Balkan Insight (2017b).

[69] SNV (2015.): 43.

[70] SNV (2016.): 93; vidi također Pučka pravobraniteljica (2015.), *op.cit*: 39.

[71] SNV (2015): 48.

slučajeva nasilja, uključujući i napade protiv novinara i aktivista za ljudska prava[72]. Izvijestilo se i o nekoliko incidenata nanošenja štete, a uglavnom se radilo o dvojezičnim znakovima s ćiriličnim pismom[73], vjerskim zgradama i grobljima. Srpska pravoslavna crkva procijenila je kako je 2016. godine pretrpjela 20 incidenata vandalizma[74].

51. ECRI s osobitom zabrinutošću primjećuje kako su Romi i dalje mete rasno motiviranog nasilja.[75] ECRI želi svratiti pozornost na nedavnu presudu Europskog suda za ljuska prava (ESLJP) *Škorjanec protiv Hrvatske*[76], u kojoj se radilo o tjelesnim napadima koje su pretrpjeli podnositeljica zahtjeva i njezin partner romskog podrijetla. ESLJP je utvrdio kršenje članka 3. (zabrana nehumanog i ponižavajućeg postupanja) u vezi s člankom 14. (zabrana diskriminacije) Konvencije i presudio kako hrvatske vlasti nisu djelotvorno istražile rasno motiviran čin nasilja protiv žrtve temeljem povezanosti.[77] Osim toga, razni dionici naglasili su kako se najnasilniji incidenti u područjima oko romskih naselja ne prijavljuju zbog ograničenog povjerenja i međusobnog razumijevanja između zajednice i policije te su ustvrdili kao su u porastu prakse etničkog profiliranja.[78]

52. Nedavno su, iako rijetko, tražitelji azila i izbjeglice bili mete rasističkog nasilja. U prosincu 2015. Jedan je muškarac crne boje kože iz Kameruna napadnut nožem.[79] Policija je, kako se izvijestilo, brzo uhitila napadače te je pokrenut postupak. Osim toga, na Novu godinu 2016. nepoznate osobe napale su nekoliko tražitelja azila pred Prihvatnim centrom Porin u Zagrebu[80], nakon čega navodno nije uslijedilo nikakvo postupanje policije.

- **Homo/transfobno nasilje**

53. Studija na temelju podataka dobivenih od LGBT osoba u tri hrvatska grada[81] otkrila je kako je 68% ispitanika iskusilo neke oblike nasilja, a 8,1% je pretrpjelo nasilje s posljedičnom tjelesnom povredom. U istoj se studiji navodi kako je samo 7,7% ispitanika prijavilo nasilje policiji.

54. Godine 2015. UN-ov Odbor za ljudska prava izrazio je svoju zabrinutost zbog prijava nasilja protiv LGBT osoba.[82] U svom je zadnjem izvješću pravobraniteljica za ravnopravnost spolova također iznijela slične primjedbe i naglasila zabrinjavajući porast neučinkovitosti odgovora pravosuđa na zločine potaknute mržnjom protiv LGBT osoba.[83] Na primjer, 2015. godine Općinski sud u Splitu oslobodio je optužbe tri muškarca kojima je bilo suđeno za homofobni napad protiv šest žena 2012. godine. Žrtve su navele kako im je lokalna policija prijetila dok su podnosile svoju prijavu te da nisu učinkovito istražili taj zločin.[84] U veljači

---

[72] SNV (2017): 145.

[73] Radio Free Europe/Radio Liberty (2013.).

[74] US Department of State (2016b):6.

[75] Slične je primjedbe dao i UN-ov Odbor za ljudska prava. Vidi UN HRC (2015.): 9.

[76] ESLJP (2017.).

[77] st. 66. presude glasi kao slijedi: "...obveza vlasti da traže moguću vezu između rasističkih stavova i određenog čina nasilja postoji ne samo u pogledu čina nasilja koji se temelje na stvarnom ili pretpostavljenom osobnom položaju ili osobinama žrtve nego i u pogledu čina nasilja koji se temelje na stvarnom ili pretpostavljenom udruživanju ili povezanosti žrtve s drugom osobom koja stvarno ili pretpostavljeno ima osobit položaj ili zaštićenu osobinu..."

[78] Vidi također Vijeće Europe, FCNM (2016) *op.cit*: 19.

[79] Pučka pravobraniteljica (2015.), *op.cit*:44.

[80]UNHCR (2017b):8.

[81] Milković (2013.): 33., 40.-41.

[82] UN HRC (2015), *op.cit :* 10.

[83]Godišnje izvješće pravobraniteljice za ravnopravnost spolova (2016.); 159.

[84] Amnesty International (2016.): 131.

2017. godine suzavcem je napadnut LGBT klub u Zagrebu[85]. ECRI pozdravlja brzu reakciju vlasti, koje su čvrsto osudile taj incident kao i pravodobno pokrenutu istragu koja je uslijedila.

- **Odgovor vlasti**

55. U svojem je četvrtom izvješću (st. 129.) ECRI snažno preporučio hrvatskim vlastima osiguranje pravovremene i temeljite istrage svih djela rasističkog nasilja u cilju progona počinitelja. ECRI primjećuje kako su u tu svrhu poduzete neke mjere, kako se to ističe u daljnjem tekstu, ali one se ne mogu smatrati potpuno zadovoljavajućima te stoga potiče vlasti da nastave pojačavati svoje napore.

56. ECRI podsjeća na pravni okvir kako je to zabilježeno gore u st. 2. i 3. Isto tako, pozitivnim smatra izmjene Kaznenog zakona iz 2015. godine kojima je uvedena nova odredba u članku 323.a kojom se kriminalizira nasilničko ponašanje na javnim mjestima. Vlasti su obavijestile ECRI kao je u tijeku rad na izmjeni Protokola protiv zločina iz mržnje. Nadalje, ECRI pozdravlja uputu[86] koju je u kolovozu 2016. izdalo Državno odvjetništvo, a koja je obvezujuća za sve državne odvjetnike, o radu na zločinima iz mržnje, u svrhu vođenja evidencije o tim zločinima, i postupanju s njima s osobitom revnošću i hitnošću. S tim u vezi, ECRI sa žaljenjem primjećuje kako je nakon isteka Nacionalnog programa za zaštitu i promicanje ljudskih prava za razdoblje od 2013.do 2016., koji je sadržavao široki raspon mjera za suzbijanje rasne diskriminacije i nesnošljivosti na mnogo razina, politička nestabilnost u zemlji zaustavila ranije inicijative[87] za izradu nacrta novog plana. Nacionalni plan za borbu protiv diskriminacije za razdoblje od 2017.do 2022. napokon je donesen 1. prosinca 2017. Prema informacijama koje su dostavile vlasti, jedan od prioriteta njegovog Akcijskog plana za razdoblje od 2017. do 2019. je organiziranje tematske izobrazbe o nediskriminaciji za nekoliko skupina, uključujući policiju i javne službenike. ECRI to pohvaljuje.

57. Od zadnjeg izvješća ECRI-ja, specijalizirana izobrazba o zločinu iz mržnje ugrađena je u plan izobrazbe policije te je organizirana daljnja izobrazba kroz nekoliko projekata u kojima su sudjelovali policija i NVO-i[88]. Štoviše, 2015. i 2016. godine Pravosudna akademija organizirala je seminare o primjeni zakonodavstva o nediskriminaciji i zločinu iz mržnje. Iako su te aktivnosti pomogle poboljšati sposobnost tijela, ipak se često naglašava kako policija, državno odvjetništvo i sudstvo i dalje imaju problema u prepoznavanju zločina iz mržnje/govora mržnje, i primjeni zakonodavstva, te da je izobrazba uz rad koja bi ispravila tu situaciju nedostatna.[89] S obzirom na drastičan rez u proračunu Pravosudne akademije (od 2011. do 2016. godine smanjen je za 72%, a samo je 28,57% proračuna 2016. godine iskorišteno za izobrazbu[90]), ECRI primjećuje kako ne postoji održiva izobrazba, a postojeće aktivnosti izobrazbe dostupne su samo na *ad hoc* ili projektnoj osnovi za zainteresirane.

58. ECRI preporučuje povećanje aktivnosti izobrazbe o zločin mržnje za policiju, državno odvjetništvo i sudstvo. Takva bi izobrazba trebala obuhvatiti rasistički i homo/transfobni zločin iz mržnje, kao i etničko profiliranje. ECRI također preporučuje vlastima provedbu ocjene učinka kako bi ocijenile izobrazbu i utvrdile u kojoj mjeri ona pomaže učinkovitom prepoznavanju zločina iz mržnje i, ako bude potrebno, prilagodile je.

---

[85] Balkan Insight (2017a).

[86] Uputa br. O-11/06.

[87] Radna skupina koja je na nacrtu radila dvije godine raspuštena je nakon izbora 2016. godine.

[88] ECRI (2015).

[89] Bodiroga-Vukobrat et al (2016.): 206.

[90] Pučka pravobraniteljica (2016.), *op.cit*: 14.

59. Izražene su i određene zabrinutosti zbog nedostatne primjene pravnog okvira.[91] Izaslanstvo ECRI-ja obaviješteno je da nasilje motivirano mržnjom nije uvijek dosljedno razvrstano te da motiviranost u odnosu na konkretnu osnovu nije uvijek jasno i konkretno navedena. Kao i u predmetima zbog govora mržnje (st. 35.) prema većini prijavljenih slučajeva, osobito nasilnih napada na LGBT osobe[92], postupalo se kao prema prekršajima iz Zakona o javnom redu i miru, te su uglavnom izricane novčane kazne niže od najniže zakonom propisane. Izvješća[93] navode na zaključak da je prekršajno gonjenje postalo sudska praksa za nasilje motivirano mržnjom s namjerom postizanja bržeg gonjenja.

60. Ponavljajući presudnu važnost učinkovite istrage i gonjenja, kao i odvraćajućeg sankcioniranja počinitelja, ECRI sa zabrinutošću prima na znanje gore navedenu praksu i smatra kao bi nepoduzimanje gonjenja moglo poslati poruku nekažnjivosti. ECRI stoga ponovno naglašava važnost pravilne kvalifikacije zločina iz mržnje i potiče vlasti da poboljšaju znanje i stručnost nadležnih tijela za primjenu zakona u razumijevanju i prepoznavanju dinamike zločina iz mržnje. Povezano s time, ECRI želi upozoriti na nekoliko predmeta na koje mu je skrenuta pozornost, u kojima je prekršajni postupak okončan novčanim kaznama, čime je spriječeno vođenje kaznenog postupka za zločin iz mržnje na temelju načela *non bis in idem*.[94] ECRI smatra kako ti predmeti dokazuju potrebu uspostave jasnih standarda u postupanju u predmetima motiviranim mržnjom i osiguranja djelotvornog funkcioniranja pravosuđa protiv tih djela. U tom pogledu ECRI upućuje na sudsku praksu ESLJP-a koja obvezuje države na poduzimanje razumnih koraka za utvrđenje rasne motiviranosti nasilnih incidenata.[95]

61. ECRI preporučuje da rasistički i/ili homo/transfobni motiv u slučajevima nasilnih incidenata bude sastavni dio istraga, osobito davanjem jasnih smjernica između policije i državnog odvjetništva, kao i u sudskom postupku od samog početka. ECRI također preporučuje da vlasti nastave s izobrazbom policije, sudaca i državnih odvjetnika o primjeni članka 87., st. 21. Kaznenog zakona.

62. Naposljetku, ECRI podržava utemeljenje Odjela za prevenciju u Ministarstvu unutarnjih poslova, koji je proveo nekoliko aktivnosti za senzibiliziranje u suradnji sa civilnim društvom, ponajprije ciljajući na Rome[96] i LGBT osobe. ECRI smatra kao te aktivnosti predstavljaju vrlo pozitivne korake za rješavanje problema nedovoljnog prijavljivanja koji je često primjećivan među tim skupinama.

4. Integracijske politike

- Podaci

63. Od 22 nacionalne manjine navedene u Ustavu[97], Srbi su prema popisu stanovništva iz 2011. najveća manjina s 4,36%.[98] ECRI primjećuje kako većina povratnika, koji su pobjegli iz zemlje za vrijeme rata 1991.-1995., a kasnije se vratili, pripada srpskoj manjini.

---

[91] Vijeće Europe, FCNM (2016.): 19;

[92] Amnesty International (2012.).

[93] Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova (2016.), op. cit. 160-161.

[94] U svjetlu presude ESLJP-a u predmetu *Maresti protiv Hrvatske*, (br. 55759/07, 25. lipnja 2009.). ECRI primjećuje kako se vodi postupak u jednom predmetu u istoj stvari pred ESLJP-om zbog brutalnog napada na jednu LGBT osobu. U tom je predmetu vođen prekršajni postupak a počinitelj je osuđen na novčanu kaznu u iznosu od 40 EUR. Nije se mogao pokrenuti nikakav kazneni postupak. Vidi *Sabalić protiv Hrvatske* (br. 50231/13, komuniciran 7. siječnja 2014.).

[95] Nachova i drugi protiv Bugarske[GC], br. 43577/98, 43579/98, 6.7.2005., st. 160.-168.

[96] Nacionalni projekt – Imam izbor.

[97] One ukupno čine 7,67% cjelokupnog stanovništva.

[98] Hrvatski zavod za statistiku (2011.)

64. Iako Hrvatska trenutačno nema sveobuhvatnu integracijsku strategiju koja bi obuhvatila sve manjine, Akcijski plan za razdoblje od 2011. do 2013. za provedbu Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina,[99] kao i Nacionalni plan za zaštitu i promicanje ljudskih prava za razdoblje od 2013. do 2016. sadrže mjere kojima je cilj jačanje uključivanja nacionalnih manjina.[100] Savjetodavni odbor Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina (ACFC) u svom je zadnjem mišljenju izjavio da, iako je pripadajući zakonodavni okvir za manjine u Hrvatskoj i dalje povoljan, porast nacionalizma ima negativan utjecaj na ostvarivanje tih prava.

65. Prama UNHCR-ovim podacima, od 2004. do kraja 2015., ukupno je 219 osoba dobilo međunarodnu zaštitu (145 status izbjeglica, a 74 zamjensku zaštitu) u Hrvatskoj. Godine 2016. vlasti su zabilježile 2235 tražitelja azila, što predstavlja značajan porast u odnosu na njih 211 godine 2015.. Od 2235 podnositelja zahtjeva 2016. godine, 99 osoba dobilo je međunarodnu zaštitu (84 status izbjeglica, a 15 supsidijarnu zaštitu). Hrvatska je dodatno pristala primiti 1583 izbjeglica prema programu EU-a za premještanje i preseljenje.[101]

66. U sljedećim će se stavcima ECRI usredotočiti na društvenu integraciju triju skupina: Roma, povratnika i izbjeglica te korisnika supsidijarne zaštite.

- **Romi**

67. Romi su i dalje najranjivija i najmarginaliziranija skupina u Hrvatskoj. Na temelju popisa stanovništva iz 2011., broj stanovnika Roma dosegao je 16.975, no procjenjuje se da je stvarni broj između 30.000 i 40.000 zbog nepotpunog upisa.[102] Zemlja je uložila značajne napore za poboljšanje uključivanja Roma preko Nacionalne strategije za uključivanje Roma (NSUR) za razdoblje od 2013. do 2020. te Akcijskog plana za njezinu provedbu za razdoblje od 2013.-2015. (Akcijski plan), zadnjih u nizu strateških dokumenata. ECRI podupire činjenicu da oba dokumenta sadrže sveobuhvatnu strategiju koja obuhvaća "ključna područja"[103] - obrazovanje, zapošljavanje, zdravstvo i stanovanje - kao i druga područja poput socijalne skrbi, pravnog statusa, sprečavanja diskriminacije i prikupljanja statističkih podataka. Međutim, ECRI sa žaljenjem primjećuje kako još uvijek nije donesen Akcijski plan za razdoblje od 2016. do 2018. iako je obaviješten kako se izrađuje nacrt Akcijskog plana za razdoblje od 2017.do 2019.[104]

68. Prvo i do sada jedino evaluacijsko izvješće o provedbi Akcijskog plana za razdoblje od 2013. do 2015. objavljeno je u lipnju 2015. U tom je izvješću utvrđeno kako su izdaci iz državnog proračuna za Akcijski plan viši nego što je izvorno bilo planirano, no ipak je otkrilo probleme, ponajprije u prikupljanju podataka, nedostupnosti osnovnih podataka, određivanju koje aktivnosti imaju prvenstvo i ulozi lokalnih vlasti.[105] Kao što su često predstavnici civilnog društva navodili ECRI-u, to je izvješće također otkrilo kako usprkos dobro definiranim mjerama, u NSUR-u nisu navedeni konkretni rokovi i pokazatelji uspjeha u svrhu mjerenja napretka.[106] Uz to, za većinu mjera nisu jasno konkretno navedeni izvori

---

[99] Narodne novine Republike Hrvatske br. 155/2002, 13. prosinca 2002.

[100] Za pojedinosti o pitanjima koja se tiču nacionalnih manjina molimo pogledajte Četvrto mišljenje o Hrvatskoj (2016.) Savjetodavnog odbora Vijeća Europe za okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina (FCNM).

[101] UNHCR (2017.).

[102] OSCE ODIHR (2014.): 22.

[103] Kako je to definirano u Okvirnoj konvenciji EU-a o nacionalnim strategijama za uključenje Roma do 2020.

[104] Prema informacijama koje su dale vlasti, njihovo donošenje očekuje se u travnju 2018.

[105] Friedman/Horvat (2015.).

[106] Samo 19 od 128 mjera sadrži konkretne rokove.

financiranja. Dostupni podaci navode na zaključak kako su ranije strategije dovele do značajnih i vidljivih, no nedostatnih promjena.

69. ECRI pozitivno ocjenjuje važnost koja se pridaje pozornom praćenju NSUR-a kako bi se osigurala njegova učinkovita provedba, i Povjerenstvo za praćenje[107] utemeljeno 2013. godine u tu svrhu. Međutim i evaluacijsko izvješće i primjedbe civilnog društva ukazuju kako to Povjerenstvo nije aktivno uključeno u praćenje NSUR-a.[108] Uloga mu je bila ograničena na preispitivanje izvješća koja priprema Ured za ljudska prava i nacionalne manjine (ULJPNM), središnje tijelo koje ima uvelike koordinacijsku ulogu u odnosu na provedbu NSUR-a.[109] Uz to, nekoliko mjera iz NSUR-a provode, preko projekata koje financira EU, lokalne vlasti ili NVO-i u kojima uvijek ne sudjeluju pripadnici romske zajednice. Slično tome, jedinice lokalnih i područnih vlasti nisu dovoljno uključene u provedbu NSUR-a[110] te se stoga nedostatna pozornost obraćala na stvarnu provedbu mjera na lokalnoj razini.

70. ECRI preporučuje da se vlasti pobrinu da se uz Nacionalnu strategiju za uključivanje Roma za razdoblje od 2013. do 2020. provede i ocjenjivanje svih projekata integracije provedenih zadnjih godina, na temelju sveobuhvatnih podataka o jednakosti. Strategiju treba sustavno mijenjati kako bi sadržavala ciljanje mjere i pokazatelje uspjeha za mjerenje njezinog utjecaja te kako bi se redefiniralo njezine parametre i ciljeve kad je to potrebno. To treba učiniti u bliskoj suradnji s područnim i lokalnim vlastima, kao i s pripadnicima romske zajednice te za strategiju, da bi bila djelotvorna, treba izdvojiti odgovarajuća novčana sredstva.

71. Kao što pokazuju brojna izvješća, značajan broj Roma u Hrvatskoj još uvijek nema osobne identifikacijske isprave.[111] To sprečava njihov pristup pravima kao što su zapošljavanje i zdravstvena skrb.[112] Iako ne postoje točne brojke, procjenjuje se kako je najmanje 500 Roma bez državljanstva, a najmanje 1000 Roma izloženo je riziku da postanu osobe bez državljanstva. Cilj je NSUR-a u cijelosti urediti pravni status svih Roma do 2020.[113] U tu je svrhu Ministarstvo unutarnjih poslova od 2014. godine utemeljilo pokretne timove za rješavanje pitanja njihovog pravnog statusa u devet županija i u Gradu Zagrebu.[114] ECRI sa žaljenjem primjećuje kao ti timovi još uvijek nisu operativni.

72. Štoviše, iako ECRI pozdravlja izmjene i dopune Zakona o strancima donesene 2013. godine, u svrhu pojednostavljenja uvjeta za dobivanje boravišta ili prebivališta, kao što je ukidanje zahtjeva da podnositelji zahtjeva predoče potvrdu o vlasništvu imovine,[115] pred Romima su još uvijek ozbiljne prepreke za ishođenje osobnih identifikacijskih dokumenata, ponajprije zbog nepostojanja djelotvornog pristupa besplatnoj pravnoj pomoći i zbog visokih upravnih pristojbi. ECRI primjećuje kako je UNHCR od 2016., u suradnji s civilnim društvom, pomagao Romima u tome. Podsjećajući na mjere iz NSUR-a, ECRI poziva vlasti

---

[107] Prema NSUR-u, Povjerenstvo za praćenje nadležno je i za pripremu izmijenjenih dokumenata o politikama (npr. Strategije i Akcijskog plana) koje donosi Vlada.

[108] ECRI prima na znanje kako je rad Povjerenstva bio prekinut zbog promjena Vlade, a njegov je mandat ograničen i traje kao i mandat Vlade koja ga imenuje. Stoga 2016. i većim dijelom 2017. nisu održani nikakvi radni sastanci. Novo povjerenstvo imenovano je tek 26. listopada 2017.

[109] ULJPNM je nadležan za pokretanje, koordiniranje i provođenje ocjenjivanja, kao i za uvođenje 44 od planiranih 128 mjera, što je znatno više od bilo kojeg drugog Vladinog tijela.

[110] Do ožujka 2015. godine samo je 33 lokalnih/područnih jedinica izradilo i provelo akcijske planove kako se to zahtijeva u NSUR-u.

[111] Desetljeće za uključivanje Roma 2005.-2015. (2014.) : 35.

[112] Sikic-Micanovic et al. (2015.). Desetljeće za uključivanje Roma 2005.-2015. (2014.) 35.

[113] Vlada Republike Hrvatske (2012.) 111.

[114] Desetljeće za uključivanje Roma 2005.-2015. (2014.): 36.

[115] CommDH (2016.): 16.

da preuzmu potpunu odgovornost za rješavanje pravnog statusa Roma s namjenskim resursima.

73. Kad je obrazovanju riječ, ECRI pozitivno ocjenjuje vidan napredak ostvaren u obrazovnom uključivanju romske djece preko različitih mjera, uključujući brisanje zahtjeva uređenog statusa za upis u osnovne i srednje škole,[116] dodjelu stipendija za učenike srednjih škola i sveučilišne studente[117] te produženudodatnu nastavu.[118]

74. ECRI smatra kako je obrazovanje u ranom djetinjstvu važno za određivanje budućih životnih prilika. Za razbijanje kruga međunaraštajnog prenošenja siromaštva važno je osigurati romskoj djeci jednak početak u životu kao i njihovom neromskim vršnjacima.[119] Povećanje broja Roma koji pohađaju predškolske ustanove i omogućavanje da nauče hrvatski jezik prije polaska u osnovnu školu stoga je sredstvo za suzbijanje segregacije i osiguranje uključivanja romskih učenika u redoviti program. U tom pogledu ECRI pohvaljuje uvođenje predškolskog obrazovanja godinu dana prije upisa u osnovnu školu, s naglaskom na poduku jezika.[120] Iako se izvijestilo o povećanju broja Roma upisanih u predškolsko obrazovanje, sa 769 djece školske godine 2013.-2014., na 873 djece školske godine 2014.-2015.[121] godine 2016. samo je 32% romske djece u dobi od četiri do šest godina pohađalo predškolske ustanove (u usporedbi sa 72% opće populacije).[122] Zbog toga što je organizacija predškolskog obrazovanja ostavljena lokalnim vlastima,[123] izvještava se se o značajnim razlikama u duljini i kvaliteti predškolskih programa[124] te ne postoji nikakav sustavni mehanizam utemeljen za osiguranje jednoobrazne kvalitete tih programa.[125]

75. ECRI preporučuje vlastima da evaluiraju uključenost romske djece u postojeće predškolske programe radi povećanja njihovog sudjelovanja. Također trebaju ocijeniti jesu li svima u tim programima osigurani jednak pristup obrazovanju i kvalitetna nastava.

76. ECRI podupire činjenicu da je broj romske djece koja se upisuju u obvezatno osnovno školovanje[126] jednako visok kao i kod opće populacije, približno 95%, no žali što stopa upisa dramatično pada na srednjoškolskoj razini te je samo 35% (u usporedbi s 86% među općom populacijom).[127] Prema UNDP-ovom Istraživanju, godine 2014. samo je 10% romske djece završilo srednje obrazovanje.[128] S obzirom na to da nema strateških dokumenata koji bi se konkretno bavili odustankom od školovanja, u sklopu NSUR-a predviđeno je nekoliko povezanih mjera, uključujući organizaciju izobrazbe i angažiranje romskih pomoćnika u nastavi, kao što je to poticao ECRI u svojem zadnjem izvješću. Iako su i školsko

[116]CAHROM (2014.): 13.

[117]Sikić-Micanovic et al. (2015.): 57.

[118]Ibid.: 76. Međutim, u istoj se studiji navodi kako je dostupnost tih programa ograničena zbog nedovoljno učionica i broja nastavnog osoblja, *op.cit:*14.

[119]Svjetska banka (2012.).

[120]Vlada Republike Hrvatske (2012.) 40.-41.

[121]Friedman/Horvat (2015.): 47.

[122]FRA, EU-MIDIS II, Roma (2016.): 23.

[123]1170 od ukupno 1534 vrtića utemeljile su lokalne vlasti. REF (2014.):13.

[124]ECRI pozitivno ocjenjuje besplatno predškolsko obrazovanje koje je osigurao Grad Rijeka te projekte koje vode tijela Županje Međimurske za povećanje broja djece koja pohađaju predškolske ustanove s besplatnim prijevozom i obrocima.

[125]Sikic-Micanovic et al. (2015.):13-14

[126]Traje osam godina i besplatno je za svu djecu u dobi od šest do petnaest godina.

[127]FRA, EU-MIDIS II, Roma (2016.): 25.

[128]CoE, FCNM (2016.): 25.

osoblje i roditelji Romi jednako naglašavali važnost romskih pomoćnika,[129] njihov je broj od zadnjeg ECRI-jevog izvješća pao s 25 na 23[130]. S obzirom na to da ne postoji nikakav sustavni mehanizam za praćenje odustanka od školovanja u svim školama diljem zemlje, ECRI želi ukazati na ključnu ulogu koju su odigrali pomoćnici Romi u nastavnom praćenju takvih slučajeva, gdje su bili i posrednici između škola i romskih obitelji, čemu smo svjedočili u romskom naselju Capraške Poljane tijekom našeg posjeta za kontakt. Međutim, ECRI je rečeno kako romskim pomoćnicima nije isplaćena nikakva plaća. ECRI smatra kako bi uključivanje romskih pomoćnika u škole na održiviji način, uključujući i isplatu plaća, urodilo plodnim rezultatima u smanjenju rizika od odustanka od školovanja.

77. ECRI preporučuje vlastima uspostavu djelotvornog mehanizma za praćenje odustanka od školovanja na razini osnovne i srednje škole, kako bi se osiguralo da ih romska djeca pohađaju te smanjio rizik od odustanka od školovanja.

78. Još jedno područje koje zabrinjava je segregacija romskih učenika, na što je ESLJP svratio pozornost u predmetu *Oršuš i drugi protiv Hrvatske*[131] 2010. godine. ECRI pozitivno ocjenjuje korake poduzete kako bi se izvršila[132] ta presuda, kao i mjere predviđene u sklopu NSUR-a za uklanjanje moguće segregacije u školama, uključujući besplatno predškolsko obrazovanje (st.74.), dodatnu poduku jezika za romske učenike u osnovnim školama[133] te razne inicijative kao što je prevoženje djece autobusima u različite škole kako bi se izbjegla koncentracija romske djece u jednoj školi.[134] Na primjer, u Gradu Kutini vlasti su osigurale sredstva za podmirivanje troškova prijevoza djece kako ne bi bilo više od 30% romske djece u jednom razredu. Iako je te napore primio na znanje sa zadovoljstvom, ECRI i dalje brine sadašnja situacija na temelju nedavnih podataka koji pokazuju da 40% sve romske djece u dobi 6–- 15 godina pohađa nastavu u razredima u kojima su gotovo svi drugi učenici također Romi.[135] Iako je svjestan da se razredi u kojima su samo Romi nalaze osobito u područjima u kojima postoji *de facto* segregacija u stanovanju[136] zato što Romi žive na udaljenim mjestima daleko od općeg stanovništva, ECRI naglašeno ponavlja svoju preporuku vlastima da pravilno provedu mjere desegregacije radi osiguranja uključivog obrazovanja.

79. Još jedan negativan čimbenik za integraciju Roma njihov je ograničen i nejednak pristup zapošljavanju. Prema anketi FRA EU-MIDIS objavljenoj 2016,[137] 62% Roma je nezaposleno (u usporedbi s 10,6%[138] općeg stanovništva). Romi uglavnom trguju u neformalnoj ekonomiji, obavljaju sezonske poslove kao čistači u javnim komunalnim poduzećima. S obzirom na ta ograničena područja aktivnosti, ECRI pozitivno ocjenjuje napore Hrvatskog zavoda za zapošljavanje

[129] Sikic-Micanovic et al. (2015). 75-76.

[130] Većinu (21) financira Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta, a dva financiraju lokalne vlasti.

[131] ESLJP (2010.). Utvrđeno je kako je Hrvatska prekršila Konvenciju time što je romsku djecu stavila u segregirane razrede u kojima su bili samo Romi, zbog njihove ograničene sposobnosti rabljenja hrvatskog jezika.

[132] ECRI primjećuje da je Odbor ministara Vijeća Europe (VE) zatvorio taj predmet u studenom 2017. jer su glavne mjere bile donesene. Vidi i Rezoluciju CM/ResDH(2017)385.

[133] Sikic-Micanovic et al. (2015.) : 14. Međutim, u istraživačkom izvješću tvrdilo se da se ti satovi navodno održavaju u obliku prevođenja, a ne istinski dvojezičnog obrazovanja, te da su djeca stavljena u "segregirano mikrookruženje" unutar razreda. Vidi Harvard University, (2015.): 13.

[134] Desetljeće za uključivanje Roma 2005.-2015. (2014.) : 5.

[135] FRA, EU-MIDIS II, Roma (2016.): 28. ECRI također primjećuje da se na nacionalnoj razini broj razreda u kojima su samo Romi povećao s 50 u 2012. na 56 u 2013. i 61 u 2014. Vidi Friedman/Horvat, (2015.): 54.

[136] Friedman/Horvat (2015.): 13.

[137] FRA, EU-MIDIS II, Roma (2016.): 18.-19.

[138] http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment_statistics

(HZZ)[139] za povećanje pristupa Roma tržištu rada, strukovnom izobrazbom i izobrazbom uz rad, kao i preko programa javnih radova[140] te pomoć Romima za prijavu za aktivne politike zapošljavanja. ECRI primjećuje sa zanimanjem uvođenje potpora za samozapošljavanje, koje pokrivaju troškove započinjanja poslovanja, a 2015. godine iskoristile su ga četiri osobe. Vrijedno je spomenuti i trajnu potporu koju pruža HZZ posjećujući moguće poslodavce i dijeleći informacije o mogućnostima zapošljavanja za nezaposlene Rome.

80. Iako su te mjere imale pozitivan učinak na zapošljivost Roma, s obzirom na to da 77% mladih Roma u dobi od 16 do 24 godine nije ni zaposleno, ne školuje se niti prima izobrazbu, ECRI potiče vlasti na podupiranje inovativnijih mjera, osobito za dopiranje do privatnih poslodavaca, kako bi se povećala gospodarska osnaženost te skupine.[141]

81. Povezano s time, ECRI smatra neobičnim da je u zemlji samo devet Roma zaposleno kao državni službenici. Uz to što Romi nevoljko otkrivanju svoju etničku pripadnost, u izvješćima se i dalje navodi kako državne institucije nastoje preskočiti provedbu mjera pozitivne akcijske za manjine u zapošljavanju.[142] S obzirom na reformu javne službe za zapošljavanje koja je u tijeku, ECRI smatra da vlasti trebaju imati usmjereniji pristup kao bi razbili začarane krugove nezaposlenosti Roma.

82. ECRI preporučuje vlastima povećanje broja Roma koji rade u državnoj službi djelotvornom provedbom pozitivnih akcijskih mjera dostupnih u zakonskom okviru.

83. Što se tiče zdravlja, uvođenje romskih zdravstvenih posrednika bio je značajan korak koji je pomogao osigurati izravnu potporu i pristup zdravstvenim službama.[143] Ipak, dostupne činjenice pokazuju da oko 18% Roma u dobi iznad 16 godina nema zdravstveno osiguranje,[144] a moguće jedna petina romske djece nema pristup zdravstvenoj skrbi. Iako je u Zakonu o zdravstvenom osiguranju predviđeno nekoliko putova do zdravstvenog osiguranja, uključujući onaj na temelju zaposlenja ili preko nositelja osiguranja u obitelji, pripadnici romske zajednice često se ne registriraju zbog nedovoljnog poznavanja sustava, ili zato što nemaju riješen pravni položaj.[145] Nadalje, za one koji su u sustavu socijalne skrbi, trošak od oko 400 HRK (oko 52 EUR) mjesečnog doprinosa predstavlja značajan novčani izdatak koji si teško mogu priuštiti.[146] ECRI svraća pozornost na činjenicu da, iako je cilj NSUR-a osigurati 100% pristup zdravstvenim uslugama za Rome do 2020., ona ne nudi konkretne mjere za to.

84. Izražena je zabrinutost i u vezi sa ženama Romkinjama koje su i dalje suočene s raznim preprekama u pristupu zdravstvenoj skrbi. Podaci navode na zaključak kako 21% Romkinja nikada nije imalo nikakvo zdravstveno osiguranje, osim pristupa javnoj potpori za trudnice.[147] ECRI je također obaviješten kako su rani

---

[139]Država je obavijestila ECRI da, iako HZZ ne razvrstava podatke o tržištu rada po etničkoj pripadnosti, on ipak izrađuje podatkovni skup na temelju prebivališta upisanih nezaposlenih osoba, potvrda dostavljenih radi ostvarivanja prava na davanja socijalne skrbi te poznavanja romskog jezika. U prosincu 2016. HZZ je u svojoj evidenciji nezaposlenih osoba imao 4.777 osoba romskog podrijetla.

[140]Godine 2016. zaposleno je ukupno 628 Roma (241 žena). ECRI pozdravlja izmjene i dopune zakona iz ožujka 2017. kojima je omogućen nastavak primanja osnovnog socijalnog davanja i za vrijeme rada u sklopu tog programa.

[141]Slično tome, vidi Europska komisija (2016.): 46.

[142]Friedman/Horvat (2015.): 53.

[143]UN, Vijeće za ljudska prava (2017.): 18.

[144]FRA, EU-MIDIS II, Roma (2016.): 30.

[145]Vlada Republike Hrvatske (2012.) 59.-61.

[146]Godišnje izvješće pučke pravobraniteljice za 2015. godinu: 41.

[147]UN, Vijeće za ljudska prava (2017.): 18.

brakovi pojava koja još postoji među Romima,[148] što može dovoditi do posebnih zdravstvenih problema. ECRI podsjeća kako su djevojčice i žene Romkinje osobito ranjive u odnosu na neodgovarajući pristup zdravstvenoj skrbi zbog preklapanja etničkog podrijetla, roda i siromaštva. ECRI potiče vlasti da se više usredotoče na te skupine.

- **Povratnici**

85. Prema vlastima i UNHCR-u, do siječnja 2017. godine 134.000 Srba vratilo se u Hrvatsku (više od polovice onih koji su izbjegli iz zemlje prije 1995.). Iako su sveukupni uvjeti koji olakšavaju povratak pozitivni, ECRI primjećuje kako povratnici i dalje imaju probleme u pristupu pravima, osobito u području stanovanja i zdravstvene skrbi, kao i u pitanjima koja se odnose na pravni položaj i pristup pravnoj pomoći. Civilno društvo obavijestilo je ECRI o nekim krajnjim slučajevima, uključujući područja Slavonije u kojima je pristup povratnika javnim uslugama kao što su struja, plin i voda isprekidan, i gdje izgleda kao da od kraja 1995. nisu izvršena nikakva ulaganja u teško oštećenu infrastrukturu.

86. Kao što je istaknuo povjerenik Vijeća Europe,[149] povratnici su morali preuzeti težak novčani teret za dobivanje državljanstva ili uređivanja svojeg prebivališta u često dugotrajnim i previše birokratiziranim postupcima. U mnogo je slučajeva UNHCR pomogao najranjivijim povratnicima besplatnom pravnom pomoći i djelomičnim plaćanjem upravnih pristojbi.[150] S tim u vezi ECRI primjećuje kako novčana sredstva dodijeljena NVO-ima, kao ovlaštenim pružateljima besplatne pravne pomoći temeljem Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći[151], nisu dostatna te duboko žali zbog drastičnog smanjenja novčanih sredstava (smanjenje od 50% 2016. godine u odnosu na 2015.).[152] Štoviše ECRI-ju je svraćena pozornost na to da 2016. godine tim NVO-ima nije bilo dopušteno pomoći korisnicima u plaćanju potrebnih upravnih pristojbi, nego samo u zastupanju u upravnom postupku. Dostupna sredstva dodijeljena su sa znatnim zakašnjenjima, čime su pružatelji usluge stavljeni u nepovoljan položaj.[153] ECRI smatra kako takva otvorena pitanja imaju negativan učinak na povratnike i rješavanje njihovog pravnog položaja, a to je blisko povezano s njihovom reintegracijom.

87. ECRI preporučuje vlastima povećanje proračuna za primarnu pravnu pomoć i uspostavu učinkovitih mehanizama za osiguranje pravovremene isplate sredstava. Pružatelji primarne pravne pomoći trebaju također moći platiti upravne pristojbe za korisnike.

88. Što se tiče stanovanja, nacionalni Program stambenog zbrinjavanja (PSZ) u Hrvatskoj, koji se počeo primjenjivati na povratnike 2006. godine, sadrži odredbu o stambenim rješenjima za bivše nositelje stanarskog prava (NSP) svih etničkih pripadnosti. ECRI sa zadovoljstvom prima na znanje da su vlasti od 2013. godine poduzele daljnje zakonodavne korake kako bi osigurale pristup odgovarajućem stanovanju za povratnike, kao što je donošenje Odluke o stambenom zbrinjavanju povratnika - bivših nositelja stanarskog prava izvan područja posebne državne skrbi i Odluke o prodaji stanova u vlasništvu Republike Hrvatske u urbanim područjima. Prema UNHCR-u, od ožujka 2016., podneseno je 17.500 zahtjeva temeljem PSZ-a, od kojih je 8930 prihvaćeno, a oko

[148] 60% žena Romkinja ulaze u izvanbračne zajednice u dobi od 13 do 14 godina, i postaju majke već u dobi od 15 godina. Vidi Vlada Republike Hrvatske (2012.): 63; CEDAW (2015): 36.

[149] CommDH (2016):14.

[150] Od studenog 2014. do lipnja 2015. UNHCR i njegova tri partnera za pravnu pomoć pomogli su oko 200 povratnika u uređivanju njihovog pravnog položaja u Hrvatskoj.

[151] Ovaj je zakon stupio na snagu 1. siječnja 2014. godine.

[152] Ministarstvo pravosuđa smanjilo je za pola financijska sredstva iz 2016. (750.000 HRK ili 100.000 EUR) za NVO-e za primarnu pravnu pomoć u usporedbi s 2015. (1.5 milijuna HRK ili 200.000 EUR).

[153] Budući da predviđena novčana sredstva nisu bila dostatna, UNHCR i dalje financira tri NVO-a koji pružaju besplatnu pravnu pomoć. NVO-i su pomogli 2998 korisnika u drugoj polovici 2016.

8200 osoba dobilo je stambenu skrb. Izgrađeno je i 150.000 stambenih jedinica temeljem državnih programa obnove.

89. I dalje zabrinjavaju trajni zaostaci u provedbi PSZ-a. U Hrvatskoj je u tijeku 2443 postupaka po zahtjevima za stambeno zbrinjavanje koje su podnijeli bivši NSP-ovi, 1278 postupaka po zahtjevima za obnovu i 6176 postupaka po zahtjevima za stambeno zbrinjavanje.[154] Iako ECRI podupire napredak ostvaren 2016. godine koji je doveo do rješavanja ukupno 789 zahtjeva (93 prihvaćena, 705 odbijena), smatra da vlasti trebaju uložiti daljnje napore za povećanje sredstava koje dodjeljuje država za rješavanje preostalih neriješenih predmeta.

- **Izbjeglice i korisnici supsidijarne zaštite**

90. Iako se Hrvatska još uvijek doživljava kao tranzitna zemlja,[155] broj izbjeglica i korisnika supsidijarne zaštite raste. Prema podacima koje je dostavilo Ministarstvo unutarnjih poslova, u travnju 2017. godine bilo je 599 izbjeglica, tražitelja azila i migranata smještenih u Hrvatskoj u dva prihvatna centra koji se nalaze u Zagrebu i Kutini. Od tog ukupnog broja bilo je 128 djece.

91. Vlada je donijela Migracijsku politiku za razdoblje od 2013.do 2015. sa sedam poglavlja o: politici viza; statusnim pitanjima (dozvolama ulaska, boravka i zapošljavanja stranaca); hrvatskom državljanstvu; azilu; politici integracije; neregularnim migracijama i hrvatskoj dijaspori. Donesen je i Akcijski plan za uklanjanje prepreka u ostvarivanju pojedinih prava u području integracije stranaca za razdoblje od 2013. do 2015. godine, koji se bavi izbjeglicama i korisnicima supsidijarne zaštite. ECRI je obaviješten kako je u studenom 2017. godine donesen Akcijski plan za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita za razdoblje od 2017. do 2019., a sadrži sljedeća poglavlja: socijalna skrb i zdravstvena zaštita; smještaj i stanovanje; učenje jezika i obrazovanje; zapošljavanje; međunarodna suradnja; međuresorna suradnja te senzibilizacija javnosti i stručnih djelatnika o osobama kojima je odobrena međunarodna zaštita. Međutim, nije primio nikakve daljnje pojedinosti.

92. Kad je o ocjenama rezultata prethodnih integracijskih politika riječ, na žalost ne postoji nikakav konkretan sustav pokazatelja integracije. ECRI smatra kako to što nema takvog sustava otežava procjenu situacije izbjeglica, praćenje rezultata politika integracije i razvoj ciljeva i ciljanih aktivnosti u svrhu smanjenja diskriminacije i njegovanja jednakosti. U tom pogledu ECRI svraća pozornost na činjenicu kako nije provedena nikakva procjena učinka prethodnih politika.

93. ECRI preporučuje vlastima provođenje sveobuhvatne ocjene prethodnih integracijskih politika o izbjeglicama i osobama pod supsidijarnom zaštitom. Na temelju tih nalaza, vlasti se trebaju pobrinuti da Akcijski plan za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita za razdoblje od 2017. do 2019. ima dobro definirane ciljeve, okvire, financiranje, pokazatelje uspjeha, kao i sustav praćenja i vrednovanja za svoju djelotvornu provedbu.

94. Priznati izbjeglice i osobe pod supsidijarnom zaštitom imaju pravo na potporu kao dio integracijskog programa koji financira država. On obuhvaća standardna davanja socijalne skrbi za osnovne životne potrebe, davanje za najam stana tijekom dvije godine, zdravstvenu skrb, tečaj hrvatskog jezika, pravo na obrazovanje, pravo na besplatnu pravnu pomoć, pravo na rad i pomoć u nalaženju zaposlenja. Međutim, određeni aspekti daju razloga za zabrinutost.

95. Kao prvo, ECRI primjećuje kako djeca izbjeglica i korisnika supsidijarne zaštite, ili djeca bez pratnje koja su sami dobili takav status, imaju pristup besplatnom osnovnom i srednjem obrazovanju pod jednakim uvjetima kao i hrvatska djeca.

---

[154] UNHCR (2017a).

[155] Tijekom hitnog odgovora na izbjeglice između rujna 2015. i ožujka 2016., kroz zemlju je prošlo ukupno 658.068 izbjeglica i migranata. Sedamdeset posto (70%) tražitelja azila nakon toga je pobjeglo iz zemlje.

Imaju pravo i na tečajeve hrvatskog jezika. Jednako tako, i odrasli imaju pravo na tečajeve hrvatskog jezika koje plaća država, a traju 200 sati.[156] Usprkos ovim odredbama, različiti sugovornici ustrajali su na tome da je pristup tečajevima hrvatskog jezika velik problem. Iako su se ti tečajevi 2015. i 2016. godine provodili u šest gradova[157], završeni su u veljači 2016. te približno 94 korisnika supsidijarne zaštite čeka ponovno uvođenje tečajeva. Smatrajući kako takva situacija ograničava i zapošljavanje za plaću te samodostatnost tih ljudi, ECRI potiče vlasti na nastavak tečajeva na dosljedan način, bez daljnje odgode.

96. ECRI preporučuje vlastima poduzimanje daljnjih mjera za korisnike međunarodne zaštite, kako bi oni mogli riješiti svoje probleme s jezičnom osposobljenošću i steći osnovne vještine potrebne za pronalaženje zaposlenja.

97. Štoviše, ECRI primjećuje kako postoje postupovne praznine u pristupu zdravstvenoj skrbi jer korisnici međunarodne zaštite nisu priznati u središnjoj bazi podataka Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje, a liječnici nisu upoznati sa zahtijevanim modalitetima upisa. Vlasti su obavijestile ECRI da se trenutačno izrađuje novi sustav baze podataka, kako bi se riješilo to pitanje.

98. ECRI preporučuje vlastima uspostavu sustava za registraciju korisnika međunarodne zaštite u Hrvatskom zavodu za zdravstveno osiguranje radi osiguranja njihovog pristupa zdravstvenoj skrbi.

II. Teme specifične za Hrvatsku

1. Preporuke za naknadno praćenje iz četvrtog ciklusa

99. Kad je riječ provedbi prve ECRI-eve preporuke za naknadno praćenje glede povećanja napora za osiguranje odgovarajuće početne i trajne izobrazbe za suce, državne odvjetnike, odvjetnike i policiju o primjeni novih odredbi Kaznenog zakona o suzbijanju rasizma, ECRI je zaključio kako je ta preporuka djelomično provedena.[158] ECRI upućuje na st. 57. svojeg izvješća te osobito na svoju preporuku danu temeljem st. 58.

100. U vezi sa svojom drugom i trećom preporukom za naknadno praćenje, ECRI je zaključio kako su te preporuke provedene.[159] ECRI ipak upućuje na st. 86. – 87.- i st. 94. – 98. ovog izvješća za najnoviji razvoj događaja.

2. Politike za suzbijanje diskriminacije i nesnošljivosti *vis-à-vis* LGBT osoba[160]

- **Podaci**

101. Nema službenih podataka o veličini LGBT populacije u Hrvatskoj. ECRI međutim primjećuje kako postoje mjere za prikupljanje i analizu podataka o diskriminaciji na temelju spolne orijentacije i rodnog identiteta. U skladu sa Zakonom o suzbijanju diskriminacije, Ministarstvo pravosuđa izradilo je sustav praćenja sudskih postupaka vođenih u vezi s osnovama diskriminacije.[161] Mnogi dionici, kao što su pučka pravobraniteljica, pravobraniteljica za ravnopravnost spolova i Vladin Ured za ljudska prava također prikupljaju podatke o homo/transfobiji. Na primjer, 2016. godine pravobraniteljica za ravnopravnost spolova postupala je u ukupno 2757 predmeta (povećanje od 11.7% u odnosu na 2015.). 32 od

[156] Program za učenje hrvatskog jezika, povijesti i kulture za azilante i strance pod supsidijarnom zaštitom radi uključivanja u hrvatsko društvo donesen je u prosincu 2014. Sredstva za pohađanje tih jezičnih tečajeva osigurana su u Državnom proračunu.

[157] U Zagrebu, Velikoj Gorici, Kutini, Splitu, Puli i Poreču. Dvadeset i jedna osoba završila je jezični program.

[158] ECRI (2015.).

[159] Ibid.

[160] Za terminologiju, vidi definicije navedene u Povjerenik Vijeća Europe za ljudska prava 2011.

[161] Preporuka za nastavno praćenje provedbe CM/Rec (2010)05, doprinos Hrvatske: 95.

537 novih predmeta (32.9% više nego 2015.) pokrenuto je zbog diskriminacije temeljem ovih osnova.[162]

102. Na karti *Rainbow Europe 2017,* na kojoj su prikazani zakonodavstvo i politike europskih zemalja kojima se jamče ljudska prava LGBT zajednice, Hrvatska se nalazi na 11. mjestu od ukupno 49 ocjenjivanih zemalja, s ukupnim rezultatom od 62%.[163] Međutim, u izvješćima se navodi kako je društvena prihvaćenost LGBT osoba u Hrvatskoj još uvijek dosta niska. Šezdeset i osam posto (68%) hrvatskih ispitanika[164] u LGBT anketi Europske unije iz 2013. reklo je kako je diskriminacija na temelju spolne orijentacije "vrlo raširena" u njihovoj zemlji, dok je prosjek EU-a 31%. Štoviše, 60% LGBT ispitanika izjavilo je da su bili osobno diskriminirani ili uznemiravani na temelju svoje spolne orijentacije, dok je prosjek EU-a 47%. Zbog toga velika većina LGBT osoba u Hrvatskoj ne obznanjuje svoju spolnu orijentaciju ili rodni identitet, što je potvrđeno istom anketom koja je pokazala da je samo 15% ispitanika bilo vrlo otvoreno ili dosta otvoreno o svojoj LGBT sklonosti. Prema Erobarometru iz 2015. godine, 48% ispitanika u zemlji suglasilo se s izjavom da homoseksualne osobe trebaju imati ista prava kao i heteroseksualne (prosjek EU-a je 71%).[165]

- **Zakonodavna pitanja**

103. ECRI podupire činjenicu da hrvatsko nediskriminacijsko zakonodavstvo i ono o zločinu iz mržnje izričito uključuje spolnu orijentaciju i rodni identitet u zabranjene osnove (st. 2.9). Na primjer, u članku 87., stavku 21. Kaznenog zakona propisano je da je homo/transfobni motiv otegotna okolnost (st. 3.). ECRI primjećuje kako Zakon o ravnopravnosti spolova[166] također zabranjuje izravnu i neizravnu diskriminaciju na temelju spolne orijentacije.

104. Iako Obiteljski zakon ne dopušta istospolni brak[167], ECRI sa zadovoljstvom bilježi donošenje zakona o registriranom partnerstvu osoba istog spola[168] u srpnju 2014.[169] Taj Zakon propisuje kako istospolni partneri čine obitelj i predviđa prava - *inter alia* - u područjima zdravstvenog osiguranja, socijalnih davanja i nasljeđivanja, koja su već ostvarivali vjenčani parovi različitog spola. S tim u vezi ECRI bilježi sa zanimanjem odluku Općinskog suda u Zagrebu, kojom je prvi put dano "partnersko skrbništvo" drugoj majci bebe rođene u lezbijskom partnerstvu temeljem novog zakona.[170] ECRI također naglašava nedavnu presudu Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Pajić v. Croatia,*[171] koji je presudio kako je bivši hrvatski pravni režim koji je kategorički nijekao mogućnost ostvarivanja prava na spajanje obitelji istospolnim parovima diskriminirajuć te podupire odredbe novog zakona koje ispravljaju tu situaciju.

---

[162] Godišnje izvješće pravobraniteljice za ravnopravnost spolova (2016.); 8.

[163] https://rainbow-europe.org/country-ranking

[164] U LGBT anketi EU-a koju je objavila Agencija Europske unije za temeljna prava (FRA) dana 17. svibnja 2013. navedeno je kako je1197 ispitanika bilo iz Hrvatske, od kojih su 49% bili *gay* muškarci, 20% žene lezbijke, 13% biseksualne žene, 9% biseksualni muškarci i 9% transrodne osobe.

[165] ILGA-Europe Annual Review (2016.): 56.

[166] Članak 6., stavak 3.

[167] ECRI bilježi kako je u prosincu 2013. održan referendum o ustavnoj definiciji braka. Šezdeset i šest posto (66%) glasača glasovalo je za restriktivnu definiciju braka kao zajednice žene i muškarca.

[168] Narodne novine Republike Hrvatske br. 92/14, 15. srpnja 2014.

[169] Prema informacijama koje su dostavile vlasti, 185 istospolnih partnerstva registrirano je od kolovoza 2014. do ožujka 2017.

[170] ILGA-Europe Annual Review (2016.): 55. Ta je odluka donesena u srpnju 2015. temeljem članka 44.

[171] ESLJP (2016.). Vidi i Rezoluciju CM/ResDH(2017)387.

105. Hrvatski Zakon o osobnom imenu sadrži jednostavan postupak za promjenu osobnog imena. Slično tome, nakon izmjena i dopuna iz 2013. i 2014.,[172] moguće je promijeniti oznaku spola u službenim dokumentima. Takvi se zahtjevi podnose državnim upravnim tijelima nakon pribavljanja mišljenja Nacionalnog zdravstvenog vijeća. Operacija i hormonalna terapija nisu pretpostavke za pravno priznanje novog roda. Mnogi su NVO-ovi tvrdili da, usprkos zakonodavstvu, vlasti ustraju na dokazu promjene spola kirurškim zahvatom kako bi nastavile postupak promjene oznake spola. Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova kritizirala je u nekoliko navrata[173] to što postupak priznanja ostavlja podnositelje zahtjeva u potpunoj neizvjesnosti s obzirom na sporost, jer često traje mnogo dulje od propisanih rokova.[174] Godine 2016., 24 osobe dobile su pravno priznanje odabranog roda a 10 ih je još čekalo odgovor.[175] ECRI potiče vlasti da osiguraju pravno priznanje promjene roda neke osobe na brz, transparentan i pristupačan način.

106. Prema Zakonu o međunarodnoj i privremenoj zaštiti iz 2015., spolna orijentacija ili rodni identitet pripadaju u pojam "pripadnost određenoj društvenoj skupini" u svrhu azila. Godine 2014. Ministarstvo unutarnjih poslova prvi je put odobrilo azil homoseksualnom muškarcu iz Ugande koji je bježao pred progonom.[176]

- **Promicanje snošljivosti i suzbijanje diskriminacije**

107. Nacionalna politika za ravnopravnost spolova za razdoblje od 2011. do 2015., Nacionalni plan za borbu protiv diskriminacije za razdoblje od 2008. od 2013. i Nacionalni plan za zaštitu i promicanje ljudskih prava za razdoblje od 2013. do 2016. sadrže široki raspon mjera za promicanje snošljivosti i diskriminacije protiv LGBT osoba. ECRI žali što su sva tri plana istekla i nema nikakve informacije o pojedinostima Nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije za razdoblje od 2017. do 2022. koji je donesen 1. prosinca 2017.[177]

108. U području zapošljavanja, diskriminacija na temelju spolne orijentacije i rodnog identiteta je, prema mišljenju pravobraniteljice za ravnopravnost spolova, raširena. Zbog straha od daljnje stigmatizacije i otpuštanja s posla,[178] broj pritužbi međutim i dalje je nizak (samo 2 u 2016.). Nedavno je istraživanje pokazalo kao je 75% LGBT ispitanika doživjelo neki oblik diskriminacije, uznemiravanja i/ili zlostavljanja, a 61% ih je bilo izloženo homofobnim komentarima. Od sudionika koji žive u registriranom partnerstvu, 54.8% nije obavijestilo svoje poslodavce o svojem statusu, čak iako imaju pravo ostvarivati neka prava, kao što je pravo na poreznu olakšicu.[179]

109. Kad je o zdravlju riječ, transrodne osobe imaju isti pristup zdravstvenoj skrbi kao i drugi pojedinci. I dok je Ministarstvo zdravstva izjavilo da postoje državne potpore koje podmiruju troškove liječenja povezanog s promjenom spola, nije konkretno navelo njihov obuhvat. NVO-i, kao i pravobraniteljica za ravnopravnost spolova[180], izvješćuju kako u nacionalnom zdravstvenom sustavu ne postoje kriteriji glede

---

[172] Pravilnik o načinu prikupljanja medicinske dokumentacije te utvrđivanju uvjeta i pretpostavki za promjenu spola ili o životu u drugom rodnom identitetu.

[173] Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova (2016.), op. cit. 171.-173.

[174] ILGA-Europe Annual Review (2017.): 68.

[175] Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova (2016.), op. cit. 171.

[176] Vijesti (2014.).

[177] NVO-i su izjavili kako je Radna skupina koja je izradila nacrt završne inačice ovog Plana isključila mnogo mjera koje su se odnosile na ranjive skupine, uključujući i LGBT osobe, koje su postojale u ranijim nacrtima.

[178] Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova (2016.), op. cit. 165.

[179] Rezultati projekta o "LGBTI jednakost na poslu" (2017.): 27.-28.

[180] Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova (2016.), op. cit. 172.-173.

uvjeta i dijela troškova koje podmiruje država. ECRI je također obaviješten da hrvatske bolnice ne obavljaju relevantne medicinske operacije.

110. ECRI preporučuje vlastima da postupak promjene spola učine dostupnim transrodnim osobama te izradu jasnih smjernica za naknadu troškova iz javnih shema zdravstvenog osiguranja.

111. Što se tiče obrazovanja, ECRI sa zadovoljstvom bilježi kako nacionalni kurikulum sadrži modul zdravstvenog odgoja koji obuhvaća spolnu jednakost i sprečavanje nasilničkog ponašanja.[181] Međutim, NVO-i su tvrdili kako još uvijek postoji znatna razina zastrašivanja i uznemiravanja LGBT osoba u školskoj okolini. Godine 2014., nakon brojnih pritužbi, vlasti su pregledale neke udžbenike s homofobičnim sadržajem koji govore o homoseksualnosti samo u kontekstu obrazovanja o HIV/AIDS-u. ECRI pohvaljuje te napore, osobito u svjetlu nedavne ankete,[182] čiji su rezultati otkrili kako polovica gimnazijalaca smatra homoseksualnost bolešću. (ECRI također upućuje na svoju preporuku st. 44.).

112. ECRI smatra da se promicanje LGBT prava u Hrvatskoj značajno poboljšalo, osobito tijekom pristupanja EU-u. Međutim, NVO-i navode kako je trend sada negativan i sprečava daljnji napredak u tom području. ECRI primjećuje taj noviji trend sa zabrinutošću, osobito zato što nema nikakve strategije ili akcijskog plana. U tom pogledu ECRI sa žaljenjem prima na znanje zadnju odluku Ministarstva kulture o rezanju financiranja Zagreb Pride-a, događaja koji ima simbolično značenje za raznolikost u društvu, usprkos potpori koje je Ministarstvo tom događaju pružalo od početka. S obzirom na to, ECRI smatra kako bi vlasti trebale poduzeti daljnje mjere za promicanje snošljivosti prema LGBT osobama u različitim područjima, kao i za suzbijanje homofobije i transfobije.

113. ECRI preporučuje vlastima izradu i donošenje akcijskog plana, ili kao zasebnog dokumenta o politikama ili kao dijela Nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije za razdoblje od 2017. do 2022., za suzbijanje homofobije i transfobije u svim područjima svakodnevnog života, uključujući obrazovanje, zapošljavanje i zdravstvenu skrb.

[181] Nastavni program zdravstvenog odgoja za osnovne i srednje škole donesen 2013. Seksualni odgoj je međutim ograničen na samo dva sata godišnje. Vidi Specijalni izvjestitelj UN-a (2017.): 76.

[182] Institut za društvena istraživanja (2013.)

PREPORUKE ZA NAKNADNO PRAĆENJE U RAZDOBLJU IZMEĐU DVA IZVJEŠĆA

ECRI od hrvatskih vlasti zahtijeva prvenstvo u provedbi sljedeće dvije konkretne preporuke:

- ECRI preporučuje vlastima uvođenje obvezatnog obrazovanja iz ljudskih prava kao dijela građanskog obrazovanja u sve nastavne planove i programe, osobito glede prava na jednakost i zabranu diskriminacije. Treba izraditi odgovarajuće udžbenike, a nastavnici trebaju i dalje prolaziti potrebnu izobrazbu iz tih predmeta.
- ECRI preporučuje vlastima da se pobrinu da se uz Nacionalnu strategiju za uključivanje Roma za razdoblje od 2013. do 2020. provede i ocjenjivanje svih projekata integracije provedenih zadnjih godina, na temelju sveobuhvatnih podataka o jednakosti. Strategiju treba sustavno mijenjati kako bi sadržavala ciljanije mjere i pokazatelje uspjeha za mjerenje njezinog utjecaja te kako bi se redefiniralo njezine parametre i ciljeve kad je to potrebno. To treba učiniti u bliskoj suradnji s područnim i lokalnim vlastima, kao i s pripadnicima romske zajednice, te za strategiju, da bi bila djelotvorna, treba izdvojiti odgovarajuća novčana sredstva.

Najviše dvije godine nakon objave ovog izvješća ECRI će provesti postupak naknadne procjene provođenja te dvije preporuke.

POPIS PREPORUKA

Mjesto na kojem se preporuke nalaze u tekstu izvješća naznačeno je u zagradama.

1. (§ 7) ECRI preporučuje vlastima usklađivanje Kaznenog zakona s njegovom Općom preporukom o politikama (GPR) br. 7 kako se to navodi u prethodnim stavcima. Osobito trebaju (i) u sve odredbe kaznenog prava kojima je cilj suzbijanje rasizma i nesnošljivosti ugraditi osnovu državljanstva; (ii) kriminalizirati poticanje na diskriminaciju; (iii) unijeti odredbu protiv javnog izražavanja, s rasističkim ciljem, ideologije koja tvrdi da postoji superiornost ili umanjuje vrijednost ili nipodaštava neku skupinu osoba na temelju njihove rase, boje kože, jezika, vjere, državljanstva ili nacionalnog ili etničkog podrijetla i (iv) kriminalizirati proizvodnju i pohranjivanje pisanog, slikovnog ili drugog materijala koji sadrži iskazivanja rasizma.

2. (§ 15) ECRI preporučuje vlastima izmjenu antidiskriminacijskog zakonodavstva kako bi ispravile naprijed prepoznate praznine u skladu s njegovom Općom preporukom o politikama (GPR) br. 7. Osobito, vlasti trebaju i) uvesti zakonsku odredbu kojom se propisuje dužnost javnih vlasti da promiču jednakost u obavljanju svojih funkcija; ii) ugraditi izričitu dužnost vlasti da se pobrinu da one strane kojima javne vlasti dodjeljuju ugovore, zajmove darovnice ili druga davanja poštuju i promiču politiku nediskriminacije iii) propisati obvezu suzbijanja javnog financiranja organizacija ili političkih stranaka koje promiču rasizam; i iv) pobrinuti se da NVO-i i druga tijela koja imaju legitiman interes za suzbijanje rasizma i rasne diskriminacije mogu pokrenuti građanske postupke koji se tiču pojedinca.

3. (§ 18) ECRI preporučuje da se pučkom pravobranitelju dodijeli pravo pokretati građanske postupke u pogledu pojedinačnih osoba.

4. (§ 20) ECRI preporučuje vlastima izmjenu zakonodavstva tako da se o izvješćima pučkog pravobranitelja i posebnih pravobranitelja ne glasuje, kao i zakonodavstva koje se odnosi na razrješenje posebnih pravobranitelja nakon što Sabor odbije njihova godišnja izvješća kako bi se u cijelosti osigurala njihova neovisnost.

5. (§ 23) ECRI preporučuje vlastima dodatno rafiniranje nacionalnog sustava za prikupljanje podataka za incidente govora mržnje, tako što će izmijeniti način na koji se prikupljaju podaci o kaznenom djelu poticanja na nasilje i mržnju, kao i o primjeni odredba koje se odnose na prekršaje.

6. (§ 40) ECRI preporučuje da (i) vlasti osiguraju punu neovisnost Agencije za elektroničke medije te se suzdrže od svakog političkog pritiska na to tijelo (ii) i potiče Agenciju za elektroničke medije na odlučno djelovanje u svim slučajevima govora mržnje te izricanje odgovarajuće novčane kazne, kao i na odvraćajuće djelovanje protiv širenja rasističkog i nesnošljivog izražavanja.

7. (§ 42) ECRI preporučuje vlastima da, bez miješanja u neovisnost medija, potiču medije na osiguranje boljeg poštovanja etičkih standarda i olakšavanje izobrazbe o tome. ECRI također vlastima preporučuje pokretanje kampanje za senzibiliziranje o sprečavanju i suzbijanju govora mržnje, zajedno s medijskim regulatornim i samoregulatornim tijelima, kao i sa civilnim društvom.

8. (§ 44) ECRI preporučuje vlastima uvođenje obvezatnog obrazovanja iz ljudskih prava kao dijela građanskog obrazovanja u sve nastavne planove i programe, osobito kad je riječ o pravu na jednakost i zabranu diskriminacije. Treba izraditi odgovarajuće udžbenike, a nastavnici trebaju i dalje prolaziti potrebnu izobrazbu iz tih predmeta.

9. (§ 46) ECRI preporučuje vlastima osudu govora mržnje i promicanje protugovora političara i visokih dužnosnika. Sve političke stranke u zemlji također trebaju osuditi govor mržnje i pozvati svoje članove i sljedbenike da se suzdrže od njega.

10. (§ 58) ECRI preporučuje povećanje aktivnosti izobrazbe o zločin mržnje za policiju, državno odvjetništvo i sudstvo. Takva bi izobrazba trebala obuhvatiti rasistički i homo/transfobni zločin iz mržnje, kao i etničko profiliranje. ECRI također preporučuje vlastima provedbu ocjene učinka kako bi ocijenile izobrazbu i utvrdile u kojoj mjeri ona pomaže učinkovitom prepoznavanju zločina iz mržnje i, ako bude potrebno, prilagodile je.

11. (§ 61) ECRI preporučuje da rasistički i/ili homo/transfobni motiv u slučajevima nasilnih incidenata bude sastavni dio istraga, osobito davanjem jasnih smjernica između policije i državnog odvjetništva, kao i u sudskom postupku od samog početka. ECRI također preporučuje da vlasti nastave s izobrazbom policije, sudaca i državnih odvjetnika o primjeni članka 87., st. 21. Kaznenog zakona.

12. (§ 70) ECRI preporučuje da se vlasti pobrinu da se uz Nacionalnu strategiju za uključivanje Roma za razdoblje od 2013. do 2020. provede i ocjenjivanje svih projekata integracije provedenih zadnjih godina, na temelju sveobuhvatnih podataka o jednakosti. Strategiju treba sustavno mijenjati kako bi sadržavala ciljanije mjere i pokazatelje uspjeha za mjerenje njezinog utjecaja te kako bi se redefiniralo njezine parametre i ciljeve kad je to potrebno. To treba učiniti u bliskoj suradnji s područnim i lokalnim vlastima, kao i s pripadnicima romske zajednice te za strategiju, da bi bila djelotvorna, treba izdvojiti odgovarajuća novčana sredstva.

13. (§ 75) ECRI preporučuje vlastima da evaluiraju uključenost romske djece u postojeće predškolske programe radi povećanja njihovog sudjelovanja. Također trebaju ocijeniti jesu li svima u tim programima osigurani jednak pristup obrazovanju i kvalitetna nastava.

14. (§ 77) ECRI preporučuje vlastima uspostavu djelotvornog mehanizma za praćenje odustanka od školovanja na razini osnovne i srednje škole, kako bi se osiguralo da ih romska djeca pohađaju te smanjio rizik od odustanka od školovanja.

15. (§ 82) ECRI preporučuje vlastima povećanje broja Roma koji rade u državnoj službi djelotvornom provedbom pozitivnih akcijskih mjera dostupnih u zakonskom okviru.

16. (§ 87) ECRI preporučuje vlastima povećanje proračuna za primarnu pravnu pomoć i uspostavu učinkovitih mehanizama za osiguranje pravovremene isplate sredstava. Pružatelji primarne pravne pomoći trebaju također moći platiti upravne pristojbe za korisnike.

17. (§ 93) ECRI preporučuje vlastima provođenje sveobuhvatne ocjene prethodnih integracijskih politika o izbjeglicama i osobama pod supsidijarnom zaštitom. Na temelju tih nalaza, vlasti se trebaju pobrinuti da Akcijski plan za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita za razdoblje od 2017. do 2019. ima dobro definirane ciljeve, okvire, financiranje, pokazatelje uspjeha, kao i sustav praćenja i vrednovanja za svoju djelotvornu provedbu.

18. (§ 96) ECRI preporučuje vlastima poduzimanje daljnjih mjera za korisnike međunarodne zaštite, kako bi oni mogli riješiti svoje probleme s jezičnom osposobljenošću i steći osnovne vještine potrebne za pronalaženje zaposlenja.

19. (§ 98) ECRI preporučuje vlastima uspostavu sustava za registraciju korisnika međunarodne zaštite u Hrvatskom zavodu za zdravstveno osiguranje radi osiguranja njihovog pristupa zdravstvenoj skrbi.

20. (§ 110) ECRI preporučuje vlastima da postupak promjene spola učine dostupnim transrodnim osobama te izradu jasnih smjernica za naknadu troškova iz javnih shema zdravstvenog osiguranja.

21. (§ 113) ECRI preporučuje vlastima izradu i donošenje akcijskog plana, ili kao zasebnog dokumenta o politikama ili kao dijela Nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije za razdoblje od 2017. do 2022., za suzbijanje homofobije i transfobije u svim područjima svakodnevnog života, uključujući obrazovanje, zapošljavanje i zdravstvenu skrb.

BIBLIOGRAFIJA

Ova bibliografija sadrži popis glavnih objavljenih izvora korištenih tijekom ispitivanja situacije u Hrvatskoj. Ne treba ga smatrati iscrpnim popisom svih izvora informacija dostupnih ECRI-ju tijekom pripreme izvješća.

European Commission against Racism and Intolerance (ECRI)

1. ECRI (2015), Conclusions on the implementation of the recommendations in respect of Croatia subject to interim follow-up, CRI(2015)22.
2. ECRI (2012a), Fourth report on Croatia, CRI (2012)45.
3. ECRI (2005), Third report on Croatia, CRI (2005)24.
4. ECRI (2001), Second report on Croatia, CRI (2001)34.
5. ECRI (1999), Report on Croatia, CRI (99)49.
6. ECRI (1996), General Policy Recommendation No. 1: Combating racism, xenophobia, antisemitism and intolerance, CRI(96)43.
7. ECRI (1997), General Policy Recommendation No. 2: Specialised bodies to combat racism, xenophobia, antisemitism and intolerance at national level, CRI(97)36.
8. ECRI (1998a), General Policy Recommendation No. 3: Combating racism and intolerance against Roma/Gypsies, CRI(98)29.
9. ECRI (1998b), General Policy Recommendation No. 4: National surveys on the experience and perception of discrimination and racism from the point of view of potential victims, CRI(98)30.
10. ECRI (2000), General Policy Recommendation No. 5: Combating intolerance and discrimination against Muslims, CRI(2000)21.
11. ECRI (2001), General Policy Recommendation No. 6: Combating the dissemination of racist, xenophobic and antisemitic material via the Internet, CRI(2001)1.
12. ECRI (2003), General Policy Recommendation No. 7: National legislation to combat racism and racial discrimination, CRI(2003)8.
13. ECRI (2004a), General Policy Recommendation No.8: Combating racism while fighting terrorism, CRI(2004)26.
14. ECRI (2004b), General Policy Recommendation No.9: The fight against antisemitism, CRI(2004)37.
15. ECRI (2007a), General Policy Recommendation No.10: Combating racism and racial discrimination in and through school education, CRI(2007)6.
16. ECRI (2007b), General Policy Recommendation No.11: Combating racism and racial discrimination in policing, CRI(2007)39.
17. ECRI (2009), General Policy Recommendation No. 12: Combating racism and racial discrimination in the field of sport, CRI(2009)5.
18. ECRI (2011), General Policy Recommendation No.13: Combating anti-Gypsyism and discrimination against Roma, CRI(2011)37.
19. ECRI (2012b), General Policy Recommendation No.14: Combating racism and racial discrimination in employment, 2012, CRI(2012)48.
20. ECRI (2016a), General Policy Recommendation No. 15: Combating Hate Speech, CRI(2016)15.
21. ECRI (2016b), General Policy Recommendation No. 16: Safeguarding irregularly present migrants from discrimination, CRI(2016)16.

Other sources

22. Amnesty International (2016), The state of the world's human rights 2015/16, https://www.amnesty.org/en/documents/po10/25522016.en/
23. Amnesty International (2012), Inadequate Protection: Homophobic and Transphobic Hate Crimes in Croatia.
24. Balkan Insight (2017a, February 22), Croatia's LGBT Community Spooked by Nightclub Attack, http://www.balkaninsight.com/en/article/croatia-s-lgbt-community-spooked-by-nightclub-attack-02-21-2017.

25. Balkan Insight (2017b, March 7), Intolerance Towards Serbs 'Escalates in Croatia': Report, http://www.balkaninsight.com/en/article/intolerance-towards-serbs-grows-dramatically-in-croatia-03-07-2017-2.
26. Balkan Insight (2017c, June 1), Croatia Teachers Protest Over Stalled Education Reforms, http://www.balkaninsight.com/en/article/pupils-need-to-develop-skills-croatia-professors-claim-05-31-2017.
27. Balkan Insight (2017d, September 7), Croatia Removes Fascist Slogan Plaque from Jasenovac, http://www.balkaninsight.com/en/article/croatian-wwii-fascist-chant-plaque-from-jasenovac-09-07-2017.
28. Balkan Insight (2016 a) (2016, January 21), TV Host's 'Chetnik' Rant Angers Croatia's Serbs, http://www.balkaninsight.com/en/article/croatian-ngos-warn-about-anti-serb-tv-shows-01-21-2016
29. Balkan Insight (2016 b) (2016, June 27), Islamophobia Set to Grow in Balkans, Experts Warn, http://www.balkaninsight.com/en/article/islamophobia-set-to-rise-in-the-balkans-experts-warn-06-26-2016
30. Balkan Insight (2016 c) (2016, July 10), Kosovo-Croatia match marred by anti-Serbian chants, http://www.balkaninsight.com/en/article/kovoso-croatia-football-match-emerge-racial-slurs-10-07-2016
31. Bodiroga-Vukobrat, N. et al (2016). Legal Protection against Discrimination in Croatia.
32. Council of Europe (CoE), Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities (ACFC) (2016), Fourth Opinion on Croatia, ACFC/OP/IV(2015)005rev.
33. Council of Europe (CoE), Ad hoc Committee of Experts on Roma Issues (CAHROM) (2014), Summary Conclusions of the Thematic Report on Solving the Legal Status of Roma from Ex-Yugoslavia and their Lack of Personal Identity Documents.
34. CoE, Commissioner for Human Rights (2017, July 11), Statement, "Croatian government should reconsider the draft law on the Ombudsman for Children", http://www.coe.int/en/web/commissioner/-/croatian-government-should-reconsider-the-draft-law-on-the-ombudsman-for-children .
35. CoE, Commissioner for Human Rights (2016), Report by Nils Muižnieks following his visit to Croatia from 25 to 29 April 2016, CommDH(2016)31.
36. CoE, Commissioner for Human Rights (2011), Discrimination on grounds of sexual orientation and gender identity in Europe, 2nd edition.
37. CoE, Committee of Ministers (2017), Resolution CM/ResDH(2017)385 on Execution of the judgment of the European Court of Human Rights in Oršuš and Others against Croatia.
38. CoE, Committee of Ministers (2017), Resolution CM/ResDH(2017)387 on Execution of the judgment of the European Court of Human Rights in Pajić against Croatia.
39. CoE, Committee of Ministers (2010), Recommendation CM/Rec(2010)5 of the Council of Europe's Committee of Ministers on measures to combat discrimination on grounds of sexual orientation or gender identity.
40. CoE, Steering Committee for Human Rights (CDDH) (2013), Follow-up to Recommendation CM/Rec(2010)05, contribution by Croatia: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/others_issues/lgbt/Questionnaire/CDDH(2013)004_FIN.pdf.
41. Council of Europe, Education for Democratic Citizenship and Human Rights Education (EDC/HRE) (2016) Report on the State of Citizenship and Human Rights Education in Europe: Croatia.
42. COWI (no date), Study on Homophobia, Sociological Report: Croatia, http://www.coe.int/t/Commissioner/Source/LGBT/CroatiaSociological_E.pdf.
43. CROL LGBT News Portal (2016, July 15), Dvije godine životnog partnerstva: Hrvatska sve poželjnija za vjenčanja inozemnih gej parova, http://www.crol.hr/index.php/zivot/7957-dvije-godine-zivotnog-partnerstva-hrvatska-sve-pozeljnija-za-vjencanja-inozemnih-gej-parova.
44. Decade of Roma Inclusion 2005-2015 Secretariat Foundation (2014), Civil Society Monitoring on the Implementation of the National Roma Integration Strategy and Decade

Action Plan in Croatia in 2012 and 2013, http://www.stina.hr/download/CR_civil%20society%20monitoring%20report_EN_print.pdf.

45. Derado, A., Dergić, V. and Međugorac, V. (2015), Croatian Youth and Populism: A Mixed Methods Analysis of the Populism "Breeding Ground" among the Youth in the City of Zagreb, Sociological review, Vol. 46 No. 2, August 2016, http://hrcak.srce.hr/170375?lang=en.
46. Documenta/Center for Peace, Nonviolence and Human Rights - Osijek (2016), Monitoring judiciary reform and the phenomena and processing hate crimes/hate speech, Report of the round table held on 14th December 2015.
47. EBL News (2016, August 24) Ethics Commission: HDZ member's insults of Roma MP breach electoral code, https://eblnews.com/news/croatia/ethics-commission-hdz-members-insults-roma-mp-breach-electoral-code-34394.
48. European Commission (2015), A European Agenda on Migration, COM(2015)240 final.
49. European Commission (2016a), Education and Training Monitor 2016: Croatia.
50. European Commission (2016b), Assessing the implementation of the EU Framework for National Roma Integration Strategies and the Council Recommendation on effective Roma integration measures in the Member States, CM (2016) 424.
51. European Court of Human Rights (ECtHR) (2017), Škorjanec v. Croatia (no. 25536/14), judgment.
52. ECtHR (2016), Pajić v. Croatia, no. 68453/13, judgment.
53. ECtHR (2010), Orsus and others v. Croatia, no.15766/03, judgment.
54. European Liberties Platform (2015), Hate speech widespread during Croatia's campaign season, http://www.liberties.eu/en/news/hate-and-discriminatory-speech-in-the-election-campaign.
55. European network of legal experts in gender equality and non-discrimination (European Equality Law Network-EELN) (2016), Country report on Non-discrimination, Croatia, 2016.
56. European Union, Fundamental Rights Agency (FRA) (2017), Second European Union Minorities and Discrimination Survey (EU-MIDIS II), Muslims- Selected findings.
57. European Union, Fundamental Rights Agency (FRA) (2016), Second European Union Minorities and Discrimination Survey (EU-MIDIS II), Roma- Selected findings.
58. Friedman, E. and Horvat, M. (2015), Evaluation of Croatian National Roma Inclusion Strategy.
59. GONG (2015), Hate speech and discrimination in the electoral campaign 2015, http://gong.hr/hr/dobra-vladavina/mediji/govor-mrznje-i-diskriminacije-u-izbornoj-kampanji/ (Croatian only).
60. Government of the Republic of Croatia (2012), National Roma Inclusion Strategy from 2013 to 2020 and its Action Plan (2013-2015), http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma_croatia_strategy_en.pdf and http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma_hr_strategy_annex_en.pdf.
61. Government of the Republic of Croatia, Office for Human Rights and Rights of National Minorities (2014), Report on the Implementation of the Action Plan for removing obstacles to the integration of foreigners for 2013-2015 (Croatian), posted on the European Commission's European Website on Integration, available at: https://ec.europa.eu/migrant-integration/librarydoc/report-on-the-implementation-of-the-action-plan-for-the-removal-of-obstacles-to-the-exercise-of-particular-rights-in-the-area-of-integration-of-foreigners-in-croatian-society-for-the-period-of-2013-to-2015-in-2014.
62. Guardian (2015, September 21), Croatia hire Josip Simunic as assistant coach despite pro-Nazi chant, available at https://www.theguardian.com/football/2015/sep/21/croatia-hire-josip-simunic-as-assistant-coach-despite-pro-nazi-chant.
63. Harvard University, François-Xavier Bagnoud (FXB) Center for Health and Human Rights (2015), Strategies to combat segregation of Romani children in schools - Case studies in Bulgaria, Croatia, the Czech Republic, Greece, Hungary, and Romania - Research Report Digest.

64. International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association (ILGA)-Europe (2017) Annual Review, https://www.ilga-europe.org/sites/default/files/2017/full_annual_review.pdf.

65. ILGA-Europe, Rainbow country ranking, last accessed 27 October 2016,https://rainbow-europe.org/country-ranking.

66. ILGA-Europe (2016) Annual Review, https://www.ilga-europe.org/sites/default/files/Attachments/annual_review_2016-for_web.pdf.

67. ILGA-Europe (2015), Annual Review, http://www.ilga-europe.org/sites/default/files/Attachments/01_full_annual_review_updated.pdf.

68. ILGA-Europe (2014), Annual Review, http://www.ilga-europe.org/sites/default/files/Attachments/annual_review_2014_web_version.pdf.

69. Independent (2015, June 13), Croatia apologises after swastika displayed on the pitch during Euro 2016 qualifier, http://www.independent.co.uk/sport/football/european/croatia-apologises-after-swastika-displayed-on-the-pitch-during-euro-2016-qualifier-10317752.html.

70. International Press Institute (IPI) (2016), Croatia: Media Freedom in Turbulent Times, Report on the June 2016 Joint International Mission.

71. Institute for Social Research (2013), Youth in a Time of Crisis, Zagreb.

72. IREX, Media Sustainability Index (2017): Croatia, https://www.irex.org/sites/default/files/pdf/media-sustainability-index-europe-eurasia-2017-full.pdf.

73. Juretić, J. and Jakovčić, I. (2017), Results of the EU (IPA) project on LGBTI Workplace Equality , Expanse of Gender and Media Culture Common Zone, Zagreb, http://ravnopravnost.lgbt/wp-content/uploads/2016/03/LGBTI-research-results_eng.pdf

74. Milković, M. (2013), Brutal reality: A Research Study Investigating Anti-LGBTIQ Violence, Discrimination and Hate Crime in Croatia, Zagreb Pride, http://www.zagreb-pride.net/new/wp-content/uploads/2016/01/brutalna_stvarnost_en_web.pdf

75. Obućina, V. (2016), Islamophobia in Croatia: National report 2015, In: European Islamophobia report 2015, http://www.islamophobiaeurope.com/reports/2015/en/EIR_2015_CROATIA.pdf.

76. Ombudsperson for Gender Equality (2017), Annual Report 2016 (in Croatian only): http://www.prs.hr/attachments/article/2188/IZVJESCE_2016_Pravobraniteljica_za_ravnopravnost_spolova_CJELOVITO.pdf

77. Ombudsperson for Gender Equality (2017), Summary of the Annual Report, http://www.prs.hr/attachments/article/2264/ANNUAL%20REPORT%20SUMMARY%202016_FINAL_8_9_2017.pdf.

78. Ombudsperson of the Republic of Croatia (2017), Annual Report for 2016 (in Croatian only), http://ombudsman.hr/hr/component/jdownloads/send/76-izvjesca-2016/849-izvjesce-pucke-pravobraniteljice-za-2016-godinu.

79. Ombudsperson of the Republic of Croatia (2016), Annual report 2015.

80. Ombudsperson of the Republic of Croatia (2015) Summary report 2014.

81. Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) (2016, March 10), Independence of public broadcaster and broadcast regulator must be respected, says OSCE Representative following events in Croatia, http://www.osce.org/fom/226861.

82. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights(ODIHR) (2016), Republic of Croatia, Parliamentary Elections 8 November 2015, Election Assessment Mission Final Report..

83. OSCE, ODIHR (2014), Best practices for Roma Integration: Regional Report on Housing Legalization, Settlement Upgrading and Social Housing for Roma in the Western Balkans.

84. Radio Free Europe/Radio Liberty (2013), Protests Against Cyrillic Signs Continue In Vukovar, available at: http://www.rferl.org/a/croatia-cyrillic-signs-vukovar-protests/25094642.html

85. Roma Education Fund (REF) (2014) Advancing the Education of Roma in Croatia: REF Country Assessment.

86. Serb National Council (SNV) (2017): SNV bulletin #10 Hate speech and violence against Serbs in 2016, http://snv.hr/file/bilten/file/bilten-10-web_2.pdf

87. Serb National Council (SNV) (2016), SNV bulletin #6: Hate speech and violence against Serbs in 2015, http://snv.hr/file/attachment/file/bilten6-compressed.pdf

88. Serb National Council (SNV) (2015), SNV bulletin #3: Violence and intolerance against Serbs in 2014, http://snv.hr/file/attachment/file/bilten3_2.pdf

89. Serb National Council (SNV) (2014), SNV bulletin #2: Violence and intolerance against Serbs in 2013, available at: http://snv.hr/file/attachment/file/bilten2-compressed.pdf

90. Sikic-Micanovic et al., (2015), Roma Early Childhood Inclusion - Croatia Report, Open Society/UNICEF/Roma Education Fund.

91. Total Croatia News (2016, May 10). President Grabar-Kitarović addresses the nation, available at: http://www.total-croatia-news.com/politics/11809-president-grabar-kitarovic-addresses-the-nation

92. UNHCR Representation in Croatia (2017a), Croatia Factsheet.

93. UNHCR (2017b, January), Europe's Refugee Situation Response Update #34.

94. United Nations (UN), Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW) Concluding Observations on Croatia (2015), CEDAW/C/HRV/CO/4-5.

95. United Nations (UN), Human Rights Committee (HRC) Concluding Observations on Croatia (2015), CCPR/C/HRV/3.

96. UN, Human Rights Council (2017), Report of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health on his visit to Croatia, A/HRC/35/21/Add.2.

97. US Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labour (2016a), Human Rights Report: Croatia, https://www.state.gov/documents/organization/265618.pdf.

98. US Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labour (2016b): International religious freedom report: Croatia, https://www.state.gov/documents/organization/269044.pdf.

99. US Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labour (2015a), Human Rights Report: Croatia, https://www.state.gov/documents/organization/253045.pdf

100. US Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labour (2015b): International religious freedom report: Croatia, https://www.state.gov/documents/organization/256387.pdf.

101. Vijesti (2014, March 19) SPAŠEN OD DOŽIVOTNE ROBIJE - Mladiću iz Ugande prvi politički azil u Hrvatskoj jer je gay, http://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/spasen-od-dozivotne-robije-mladicu-iz-ugande-prvi-politicki-azil-u-hrvatskoj-jer-je-gay/876085/

102. World Bank (2012), Towards an equal start: Closing the early learning gap for Roma children in Eastern Europe.