



SAŽETAK ŠESTOG MIŠLJENJA O HRVATSKOJ



SAVJETODAVNI ODBOR ZA OKVIRNU KONVENCIJU ZA ZAŠTITU NACIONALNIH MANJINA

Usvojeno 20. svibnja 2026.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

ACFC/OP/VI(2026)1
Or. Engl

Objavljeno 9. listopada 2026.

Svi hipervezi sadržani u ovom Mišljenju bili su aktivni u vrijeme njegova donošenja.

Tajništvo Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina
Vijeće Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
Francuska
www.coe.int/minorities

SADRŽAJ

SAŽETAK	4
PRIORITETNE PREPORUKE	6
Prioritetne preporuke	6
Druge preporuke	7
Daljnje aktivnosti u vezi s ovim preporukama	7
POSTUPAK PRAĆENJA	8
Aktivnosti daljnjeg rada i podizanje razine osviještenosti povezane s preporukama Petog mišljenja Savjetodavnog odbora	8
Priprema državnog izvješća za šesti ciklus	8
Terenski posjet državi i donošenje Šestog mišljenja	8

1. Hrvatska je snažno opredijeljena za potporu 22 priznate nacionalne manjine kroz robustan pravni okvir i ciljanih politika. To se očituje u povećanom financiranju kulturne autonomije, kojim se podupiru manjinske udruge i ustanove u području kulture i obrazovanja. Posebna tijela, poput Vijeća za nacionalne manjine, zadužena su da igraju ključnu ulogu u promicanju tih mjera i olakšavanju sudjelovanja predstavnika nacionalnih manjina u postupcima odlučivanja.

2. Iako naponi za potporu manjinskim kulturama zavređuju pohvalu, Savjetodavni odbor primjećuje da su mnoge aktivnosti pretežno usmjerene na folklorne izraze identiteta manjina, što možda ne pridonosi dovoljno podizanju javne svijesti o postojanju osoba koje se povezuju s nacionalnim manjinama, njihovom doprinosu društvu te njihovim posebnim potrebama i interesima. Savjetodavni je odbor također zabrinut da je razina informiranosti o pravima manjina, kao temeljnom elementu ljudskih prava, i dalje neravnomjerna u cijeloj zemlji i u odnosu na različite nacionalne manjine. U nekim regijama nacionalne manjine su prepoznate i same sebe smatraju sastavnim i ravnopravnim dijelom društva, dok je u drugima javni diskurs i dalje pod utjecajem ratnih narativa. Ta dinamika doprinosi značajnim razlikama u ostvarivanju manjinskih prava u Hrvatskoj kao i kad je riječ o osobama koje se povezuju s različitim nacionalnim manjinama. Potrebni su dodatni naponi kako bi se istaknuli doprinosi manjinskih zajednica i osoba koje se povezuju s njima kao sastavni dio hrvatskog društva. U tom smislu, Savjetodavni odbor također naglašava ključnu ulogu redovnog obrazovanja i medija u promicanju i njegovanju uzajamnog poštovanja te međukulturnog dijaloga.

Popis stanovništva i prikupljanje podataka

3. Najnoviji popis stanovništva u Hrvatskoj iz 2021. pokazuje značajan opći pad broja stanovnika, uključujući i smanjen udio osoba koje se povezuju s nacionalnim manjinama. Prema novom Zakonu o središnjem registru stanovništva, donesenom u ožujku 2025., središnji registar stanovništva postat će primarni izvor podataka o stanovništvu, uključujući informacije o etničkoj, jezičnoj i vjerskoj pripadnosti. Savjetodavni odbor zabrinut je da bi određene odredbe novoga zakona mogle dovesti do isključenja osoba koje se povezuju s nacionalnim manjinama. Stoga očekuje da će se pažljivo ocijeniti utjecaj novog zakona, obaviti odgovarajuće savjetovanje s predstavnicima svih nacionalnih manjina te donijeti jasne smjernice za provedbu koje osiguravaju usklađenost s međunarodnim standardima zaštite podataka i dobrovoljno i slobodno samoidentificiranje. Savjetodavni odbor također naglašava da su točni i razvrstani podaci o ravnopravnosti, uključujući prema spolu i dobi, nužni za razvoj učinkovitih strategija za poboljšanje pristupa pravima manjina, omogućujući donošenje politika na temelju dokaza te mjerenje napretka.

Pravni i institucionalni okvir za zabranu diskriminacije

4. Pravni okvir za zabranu diskriminacije pruža snažnu zaštitu, poduprtu dokumentima politike i vrijednim radom ureda pučkog pravobranitelja, koji i dalje djeluje kao tijelo za ravnopravnost s više mandata i nacionalna institucija za ljudska prava (engl. *national human rights institution* – NHRI) s širokim rasponom nadležnosti. Unatoč vjerodostojnosti i javnom povjerenju koje uživa ta institucija – što se odražava u sve većoj usklađenosti javnih tijela s njezinim preporukama – na njezinu je učinkovitost utjecalo odgađanje rasprave i odobravanja njezinih godišnjih izvješća u parlamentu. Te odgode ugrožavaju relevantnost i učinak preporuka, od kojih se mnoge odnose na postizanje potpune i učinkovite ravnopravnosti za osobe koje se povezuju s nacionalnim manjinama, te mogu ometati njihovu pravovremenu provedbu.

Promicanje međukulturnog dijaloga, uzajamnog poštovanja i razumijevanja

5. Savjetodavni odbor žali što, unatoč sveobuhvatnim pravnim i političkim jamstvima za nacionalne manjine, kao i nizu nastojanja Vlade da promiče uzajamno razumijevanje, i dalje postoje očitovanja netrpeljivosti i neprijateljstva. Savjetodavni odbor osobito je zabrinut zbog uporabe simbola povezanih s fašističkim *ustaškim* režimom iz doba Drugog svjetskog rata i zbog izrazâ naklonosti prema tom režimu, osobito među mladima, koji često nisu svjesni njegove povijesne uloge i duboko uvredljivih povijesnih konotacija. Slično tome, zabrinjavajuće su i stalne pojave povijesnog revizionizma, umanjivanja težine ratnih zločina te javno slavljenje osuđenih ratnih zločinaca. Ti zabrinjavajući obrasci dodatno se odražavaju u isključivoj retorici u javnom diskursu, što uključuje i neke političara i javne osobe, usmjerenoj prema nekoliko skupina, kao što su romska i srpska nacionalna manjina. Vlasti su javno i nedvosmisleno osudile pojave neprijateljstva prema osobama koje se povezuju s manjinama. Negativne izjave, osobito kada ih iznose istaknute političke ličnosti i kada su ukorijenjene u popularnoj kulturi i sportu, potkopavaju međukulturni dijalog i uzajamno poštovanje između različitih zajednica i osoba koje se povezuju s njima. Neophodne su odlučne mjere za promicanje međukulturnog dijaloga i poticanje duha tolerancije te uzajamnog poštovanja. Učinkovito suzbijanje svih oblika diskriminacije, zločina iz mržnje i govora mržnje ključno je za ostvarivanje tog cilja.

Jezična prava

6. Iako Savjetodavni odbor priznaje da Hrvatska ima čvrst pravni okvir za potporu nastavi na jezicima nacionalnih manjina i poduci jezika nacionalnih manjina, postojeći prag (33 %) za njihovu uporabu u kontaktima s javnim tijelima i u javnim natpisima ostaje pretjerano visok te onemogućuje punu ostvarivost jezičnih prava, osobito u pogledu uporabe ćirilskog pisma. Osim toga, trajni manjak kvalificiranih nastavnika i činjenica da obrazovni materijali o hrvatskim nacionalnim manjinama i osobama koje se povezuju s njima i dalje nisu dostatni dodatno ograničavaju i vidljivost i mogući interes za obrazovanje na jezicima manjina.

Učinkovito sudjelovanje u javnim poslovima i postupcima odlučivanja

7. Postoji znatna nedovoljna zastupljenost osoba koje se povezuju s nacionalnim manjinama u javnoj upravi. Iako je zakonski moguće davanje prednosti takvim osobama pri javnom zapošljavanju, provedbu treba dodatno ojačati. Sadašnji sustav Sabora, s osam rezerviranih zastupničkih mjesta za nacionalne manjine, pogodan je za razmjernu zastupljenost, ali ne rješava u potpunosti različite potrebe svih 22 manjine. Potrebno je više dijaloga kako bi se osigurala jednaka zastupljenost svih manjina. Tradicionalno se smatra da su osmoro zastupnika koji predstavljaju nacionalne manjine prirodni partneri Vlade. Nakon izbora za Sabor održanih 2024., predstavnici srpske nacionalne manjine više nisu dio Vlade, i to zbog posebnog uvjeta u tom smislu koji je postavila jedna mala koalicijska politička stranka. Dodatno, nizak odaziv birača i ograničeno političko sudjelovanje na regionalnoj i lokalnoj razini ukazuju na potrebu za redovitom procjenom potpore manjinskim vijećima i njihovim predstavnicima kako bi se poboljšalo njihovo učinkovito sudjelovanje u odlučivanju.

Položaj pripadnika romske manjine

8. Romi su i dalje suočeni sa znatnim strukturnim poteškoćama u različitim područjima života, uključujući ograničen pristup kvalitetnom obrazovanju, visoku nezaposlenost, neodgovarajući smještaj, zdravstvene nejednakosti i upornu diskriminaciju i u javnoj i u privatnoj sferi. Vlasti su donijele različite mjere politike, kao što su Nacionalni Plan za uključivanje Roma (NPIR) za razdoblje 2021. – 2027. i novi Akcijski Plan za uključivanje Roma 2026. – 2027., te osigurale povećana financijska sredstva za njihovu provedbu. Međutim, provedba ovih mjera ponekad je nedostatna, što rezultira samo ograničenim, opipljivim poboljšanjima na terenu. Sprječavanje i uklanjanje segregacije romskih učenika i studenata u obrazovanju i dalje predstavlja sustavni izazov diljem zemlje te Savjetodavni odbor to smatra pitanjem od prioriteta značaja. Potrebne su hitne i trajne mjere kako bi se odgovorilo na te probleme i smanjio rano napuštanje školovanja te osiguralo uključivo, kvalitetno obrazovanje—posebno na područjima gdje su Romi stanovanjem segregirani od ostatka stanovništva. U socioekonomski najzastupljenijim regijama, nužna je snažnija koordinacija između nacionalnih i lokalnih politika kako bi se osigurala trajna rješenja za izazove u zapošljavanju i stanovanju. Pristup zdravstvenoj skrbi i uslugama socijalne zaštite i dalje koče znatne praktične zapreke, koje nerazmjerno pogađaju romske žene i djecu, čije se potrebe i interesi često zanemaruju u okviru glavnih struja u politici. Rješavanje tih složenih izazova zahtijeva razvoj čvrstih, kontinuiranih, kulturno osjetljivih i rodno osjetljivih kanala komunikacije između nadležnih tijela, stručnjaka i predstavnika romskih zajednica.

PRIORITETNE PREPORUKE

9. Savjetodavni odbor predlaže da Odbor ministara donese sljedeće preporuke u pogledu provedbe Okvirne konvencije od strane Hrvatske.

10. Vlasti trebaju poduzeti sljedeće prioritetne mjere kako bi dodatno poboljšale provedbu Okvirne konvencije, zajedno s provedbom svih preporuka sadržanih u ovom Mišljenju:

Prioritetne preporuke

- 1) Savjetodavni odbor poziva vlasti da pojačaju napore na promicanju duha tolerancije, međukulturnog dijaloga, uzajamnog poštovanja i razumijevanja među svim osobama koje žive u Hrvatskoj, uključujući Srbe i Rome (vidjeti stavak 85., članak 6.);
- 2) Savjetodavni odbor ponavlja svoju preporuku iznesenu u prethodnim Mišljenjima te ponovno poziva vlasti da znatno snize minimalni prag (33%) za ravnopravnu službenu uporabu jezika i pisama nacionalnih manjina u jedinicama lokalne samouprave te da osiguraju da sve lokalne vlasti propisno provode relevantne pravne odredbe i da ih podupiru učinkovitim mehanizmima za osiguranje provedbe. Vlasti trebaju promicati dobrovoljno uvođenje jezika nacionalnih manjina u ravnopravnu službenu uporabu od strane jedinica lokalne samouprave (vidjeti stavak 111., članak 10.);
- 3) Savjetodavni odbor poziva nadležna tijela da, u tijesnoj suradnji s roditeljima i predstavnicima romske manjine, uključujući žene, poduzimaju daljnje korake za razvoj i provedbu mjera za okončanje segregiranja u školi, kao što je sveobuhvatna politika desegregacije s jasnim ciljevima, dostatnim sredstvima, točnim rokovima i mehanizmom praćenja za njezinu provedbu (vidjeti stavak 135., članak 12.);
- 4) Savjetodavni odbor ponavlja svoje preporuke sadržane u njegovim prethodnim mišljenjima te poziva nadležna tijela da pri provedbi prava manjina, uključujući gospodarska i socijalna, usvoje pragmatičan i fleksibilan pristup od slučaja do slučaja, u skladu s Okvirnom konvencijom (vidjeti stavak 22., članak 3.);
- 5) Savjetodavni odbor poziva nadležna tijela da uklone, kako u zakonodavstvu tako i u praksi, sve prepreke, uključujući odobrenja Vlade, koje pridonose kašnjenjima u raspravi o godišnjim izvješćima pučke pravobraniteljice, da razmatraju pravodobno ta izvješća te da osiguraju učinkovitu provedbu preporuka pučke pravobraniteljice (vidjeti stavak 46., članak 4.);
- 6) Savjetodavni odbor poziva nadležna tijela da nastave s naporima kako bi se osigurala učinkovita provedba i praćenje Nacionalnog plana za uključivanje Roma 2021. – 2027. na svim razinama te da ojačaju koordinaciju njegove provedbe kroz tijesnu suradnju i poboljšanu koordinaciju među svim relevantnim dionicima, uključujući raznolik skup predstavnika Roma, osobito na lokalnoj razini (vidjeti stavak 57., članak 4.);
- 7) Savjetodavni odbor poziva nadležna tijela da i dalje bez odgode i nedvosmisleno osuđuju sve incidente govora mržnje, osobito one koje iznose politički čelnici i javne osobe, te da potiču međukulturni dijalog i duh tolerancije i uzajamnog poštovanja među pripadnicima opće javnosti. Također je potreban sveobuhvatan i uključiv pristup bavljenju povijesnim događajima, uključujući javnu i nedvosmisleno osudu ratnih zločina i njihovih počinitelja, neovisno o etničkoj pripadnosti njih ili njihovih žrtava, kako bi se promicao međunacionalni dijalog (vidjeti stavak 86., članak 6.);
- 8) Savjetodavni odbor poziva nadležna tijela da procijene trenutačno stanje u pogledu pristupa Roma kvalitetnom obrazovanju te da provode dugoročne održive mjere, u suradnji s predstavnicima Roma, školama, roditeljima i učenicima, kako bi se poboljšao njihov pristup takvom obrazovanju, uključujući srednjoškolsko obrazovanje (vidjeti stavak 136., članak 12.);
- 9) Savjetodavni odbor ponavlja svoje pozive nadležnim tijelima da dopuste školama za manjine koje izvode nastavu na srpskom jeziku i ćirilničnim pismom da se ponovno registriraju prema modelu A u Vukovarsko-srijemskoj županiji, u skladu s primjenjivim zakonodavstvom (vidjeti stavak 146., članak 14.);
- 10) Savjetodavni odbor poziva nadležna tijela da nastave provoditi sveobuhvatnu procjenu utjecaja mjera povezanih sa zapošljavanjem iz Nacionalnog plana za uključivanje Roma 2021. – 2027. na gospodarsko osnaživanje Roma. Trebale bi se poduzeti daljnji naponi kako bi se poboljšali ishodi na području zapošljavanja Roma – osobito u najzapostavljenijim regijama – te kako bi se dodatno ojačale ciljne politike za romske žene i mlade (vidjeti stavak 164., članak 15.).

Druge preporuke

11. Pozivaju se nadležna tijela da uzmu u obzir podrobna opažanja i preporuke sadržane u ovom mišljenju Savjetodavnog odbora.

Daljnje aktivnosti u vezi s ovim preporukama

12. Savjetodavni odbor potiče nadležna tijela da prevedu i objave ovo mišljenje na službenom jeziku i jezicima nacionalnih manjina te da šire njegove nalaze i preporuke među svim relevantnim dionicima.

13. Nadalje, Savjetodavni odbor potiče nadležna tijela da organiziraju naknadno događanje nakon objave ovog Mišljenja šestog ciklusa kako bi se raspravilo i utvrdilo mogućnosti provedbe preporuka iz ovog mišljenja.

POSTUPAK PRAĆENJA

Aktivnosti daljnjeg rada i podizanje razine osviještenosti povezane s preporukama Petog mišljenja Savjetodavnog odbora

14. Održan je sastanak u okviru praćenja provedbe preporuka Petog mišljenja Savjetodavnog odbora 23. svibnja 2022. u Zagrebu, uz sudjelovanje stručnjaka Savjetodavnog odbora.¹ Peto mišljenje prevedeno je na hrvatski jezik i objavljeno na internetskoj stranici Ureda za ljudska prava i prava nacionalnih manjina (OHRRNM), na kojoj se nalazi zasebna internetska stranica za Okvirnu konvenciju.² Savjetodavni odbor pohvaljuje tu internetsku stranicu i cijeni posvećenost vlasti da svoje preporuke učine dostupnima svim nadležnim tijelima. Međutim, Peto mišljenje nije prevedeno na jezike nacionalnih manjina.

Priprema državnog izvješća za šesti ciklus

15. Šesto državno izvješće zaprimljeno je 15. lipnja 2023. U njegovoj pripremi konzultirane su organizacije koje predstavljaju i promiču prava osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama.³ Neki aspekti manjinskih prava povezani s rodom razmatrani su u cijelom izvješću, ali ne na poseban način kako je traženo u nacrtu državnih izvješća za šesti ciklus.⁴

Terenski posjet državi i donošenje Šestog mišljenja

16. Šesto mišljenje o provedbi Okvirne konvencije od strane Hrvatske doneseno je u skladu s člankom 26. stavkom 1. Okvirne konvencije i Pravilom 25. Rezolucije (2019)49 Odbora ministara. Ti se nalazi temelje na informacijama sadržanim u šestom državnom izvješću, drugim pisanim izvorima, kao i na informacijama koje je Savjetodavni odbor pribavio iz vladinih i nevladinih izvora tijekom svog posjeta Zagrebu, Novigradu/Cittanova, Rovinju/Rovigno, Vukovaru, Orehovici, Kuršancu i Pribislavcu od 9. do 13. lipnja 2025.

17. Savjetodavni odbor izražava zahvalnost nadležnima na njihovoj konstruktivnoj suradnji prije, tijekom i nakon posjeta te drugim sugovornicima s kojima se susreo tijekom posjeta na njihovom vrijednom doprinosu. Nacrt Mišljenja, kako ga je 12. veljače 2026. usvojio Savjetodavni odbor, proslijeđen je hrvatskim nadležnim tijelima 17. veljače 2026. radi očitovanja, u skladu s pravilom 37. Rezolucije (2019) 49. Savjetodavni odbor pozdravlja očitovanja koja su hrvatska nadležna tijela zaprimila 24. travnja 2026.

* * *

18. Određeni broj članaka Okvirne konvencije nije obuhvaćen ovim Mišljenjem. Na temelju informacija kojima trenutačno raspolaže, Savjetodavni odbor smatra da provedba tih članaka ne daje povoda ni za kakva posebna očitovanja. Ovu izjavu ne treba tumačiti kao znak da su već poduzete odgovarajuće mjere te da se naporu u tom pogledu mogu umanjiti ili čak prekinuti. Naprotiv, Savjetodavni odbor smatra da obveze iz Okvirne konvencije zahtijevaju stalan napor nadležnih tijela. Savjetodavni odbor ocjenjuje stanje u svjetlu okolnosti koje su vrijedile u vrijeme provedbe nadzora.

¹ Vidjeti [izvješće sa sastanka](#).

² Vidjeti [zasebnu internetsku stranicu o Okvirnoj konvenciji](#) Ureda za ljudska prava i prava nacionalnih manjina (OHRRNM).

³ Vidjeti [šesto državno izvješće](#), str. 139. – 143.

⁴ Vidjeti [nacrt](#) za izvješća za šesti ciklus, opća smjernica 7.

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

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

Ovo mišljenje sadrži procjenu Savjetodavnog odbora nakon njegove šeste posjete Hrvatskoj.

www.coe.int/minorities

Vijeće Europe vodeća je organizacija za ljudska prava na kontinentu.

Ima 47 država članica, uključujući sve članice Europske unije.

Sve države članice Vijeća Europe pristupile su Europskoj konvenciji za ljudska prava, međunarodnom ugovoru osmišljenom za zaštitu ljudskih prava, demokracije i vladavine prava.

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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE