

Vanjsko vrednovanje u tijeku provedbe Nacionalnog plana zaštite i promicanja ljudskih prava i suzbijanja diskriminacije za razdoblje do 2027. godine te pripadajućih Akcijskih planova

Autorica: mr. sc. Maja Horvat

Ožujak, 2026.

Vanjska evaluatorica izražava zahvalnost svim sudionicima koji su pružili informacije i podatke u svrhu izrade ovoga vanjskog vrednovanja. Uložen je napor kako bi se osigurala točnost i pouzdanost prikupljenih informacija i korištenih podataka. Sve eventualne pogreške su nenamjerne te predstavljaju isključivu odgovornost vanjske evaluatorice. Stavovi, zaključci i mišljenja izneseni u ovom vanjskom vrednovanju isključivo su stavovi vanjske evaluatorice te ne odražavaju nužno stajališta Ureda za ljudska prava i prava nacionalnih manjina kao naručitelja vrednovanja, niti stajališta drugih tijela, institucija ili organizacija obuhvaćenih ovim vrednovanjem.

Izrazi koji se u ovom izvješću koriste u rodnom značenju odnose se jednako na osobe muškog i ženskog roda.

Lista skraćenica

AEM	Agencija za elektroničke medije
AOO	Agencija za odgoj i obrazovanje
APPZLJP	Akcijski plan promocije i zaštite ljudskih prava
APSD	Akcijski plan suzbijanja diskriminacije
ASS	Akademija socijalne skrbi
DŠJU	Državna škola za javnu upravu
ESF+	Europski socijalni fond Plus
ESLJP	Europski sud za ljudska prava
HRT	Hrvatska radiotelevizija
HZJZ	Hrvatski zavod za javno zdravstvo
HZZ	Hrvatski zavod za zapošljavanje
MHB	Ministarstvo hrvatskih branitelja
MKM	Ministarstvo kulture i medija
MORH	Ministarstvo obrane Republike Hrvatske
MPUDT	Ministarstvo pravosuđa, uprave i digitalne transformacije
MPUGDI	Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine
MROSP	Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike
MRRFEU	Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije
MUP	Ministarstvo unutarnjih poslova
MVEP	Ministarstvo vanjskih i europskih poslova
MZ	Ministarstvo zdravstva
MZOM	Ministarstvo znanosti, obrazovanja i mladih
MZOZT	Ministarstvo zaštite okoliša i zelene tranzicije
NAP	Nacionalni plan zaštite i promicanja ljudskih prava i suzbijanja diskriminacije za razdoblje do 2027. godine
NCVVO	Nacionalni centar za vanjsko vrednovanje obrazovanja
NZRCD	Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva
OCD	Organizacije civilnog društva
RCZ	Ravnateljstvo civilne zaštite
ULJPPNM	Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina
UPP	Ured pučke pravobraniteljice
URS	Ured za ravnopravnost spolova
UZESLJP	Ured zastupnice RH pred Europskim sudom za ljudska prava
UZUVRH	Ured za udruge

Sadržaj

1.	Sažetak	4
2.	Uvod, svrha i kontekst vrednovanja	6
3.	Metodološki pristup	6
4.	Kratki prikaz Nacionalnog plana koji je predmet vrednovanja.....	10
5.	Evaluacijski nalazi	11
5.	Preporuke prema ključnim zaključcima vrednovanja.....	31
6.	Prilog 1: Profesionalni profil vanjske evaluatorice	36
7.	Prilog 2: Popis korištenih dokumenata	37
8.	Prilog 3: Popis konzultiranih dionika	38

1. Sažetak

Ovaj sažetak odnosi se na **vanjsko vrednovanje u tijeku provedbe Nacionalnog plana zaštite i promicanja ljudskih prava i suzbijanja diskriminacije za razdoblje do 2027. godine te pripadajućih akcijskih planova za 2023. i 2025. godinu**. Vrednovanje je provedeno u sredini provedbenog razdoblja s ciljem sagledavanja dosadašnje provedbe, identifikacije ključnih ograničenja i razvojnih potencijala te oblikovanja preporuka za nastavak provedbe i buduće cikluse planiranja. Proces vrednovanja proveden je **od siječnja do ožujka 2026. godine na temelju kvalitativnog metodološkog pristupa koji je uključio analizu relevantne dokumentacije, polu-strukturirane intervju, fokus grupu i pisane doprinose dionika**. U proces je bilo uključeno 16 predstavnika tijela nadležnih za provedbu, organizacija civilnog društva, pravobraniteljskih institucija i akademske zajednice, a nalazi su dodatno potvrđeni kroz verifikacijsku radionicu.

Nacionalni plan predstavlja srednjoročni okvir koji objedinjeno adresira područje zaštite i promicanja ljudskih prava te suzbijanja diskriminacije. Njegova provedba operacionalizira se kroz **dva akcijska plana koji obuhvaćaju širok raspon tipova aktivnosti, uključujući jačanje kapaciteta tijela nadležnih za provedbu, koordinaciju i umrežavanje, izravne aktivnosti prema krajnjim korisnicima, informiranje i promociju, praćenje, analize i istraživanja te financijsku i programsku potporu**. Sama činjenica da je dokument usvojen, nakon višegodišnje praznine u području ljudskih prava, predstavlja važan doprinos kontinuitetu strateškog planiranja u ovom horizontalnom području javnih politika. Istodobno, dokument je nastao u razdoblju paralelne izrade niza drugih sektorskih strategija, što je u praksi donekle otežalo razgraničenje sadržaja između ovog primarno horizontalnog te mnoštva relevantnih sektorskih dokumenata.

U pogledu relevantnosti i koherentnosti, analiza pokazuje da dokument sadržajno obuhvaća širok spektar tema koje odgovaraju području ljudskih prava i suzbijanja diskriminacije. U strukturi aktivnosti opravdano prevladavaju horizontalne mjere, osobito u području jačanja kapaciteta, dok je manji dio aktivnosti usmjeren na izravne intervencije prema specifičnim ranjivim skupinama. Dokument uvodi i novije teme poput prava na zdrav život i okoliš, no ta je tema još uvijek razrađena u ograničenom opsegu. Istodobno, nije sustavno integriran pristup intersekcijskih, odnosno višestrukih ranjivosti. Analiza je dodatno pokazala potrebu daljnjeg logičkog unaprjeđenja dokumenta, osobito u dijelu neujednačenog adresiranja ranjivih skupina, dijelom preklapanja aktivnosti između dvaju akcijskih planova, prisutnosti sadržajno vrlo sličnih aktivnosti istih tijela te pojedinih nespretnih smještanja aktivnosti unutar manje primjerenih mjera. U nekim područjima uočava se i slabija intervencijska logika, odnosno nedovoljno jasna povezanost između predloženih aktivnosti i očekivanih promjena na razini ciljeva i pokazatelja. Pokazatelji ishoda u velikoj se mjeri oslanjaju na sekundarne izvore podataka, što omogućuje kontinuitet i usporedivost, ali istodobno sužava mogućnost praćenja specifičnog doprinosa samog dokumenta. U tom je smislu važan razvojni potencijal prepoznat u planiranom ESF+ projektu za razvoj sustava pokazatelja jednakosti.

U pogledu učinkovitosti provedbe, nalazi pokazuju mješovitu sliku. U okviru Akcijskog plana zaštite i promicanja ljudskih prava za 2025. godinu provedeno je 61% aktivnosti, u odnosu na 83% u 2023. godini. U području suzbijanja diskriminacije provedeno je 56% aktivnosti, u odnosu na 66% u 2023. godini. Pad udjela provedenih aktivnosti treba promatrati uz činjenicu da je akcijski plan za 2025. godinu, uz gotovo jednak broj aktivnosti, sadržajno raznolikiji od prethodnog ciklusa te uključuje

veći broj novih i razvojno zahtjevnijih aktivnosti. Istodobno, analiza provedbe pokazuje da se ostvarenje u najvećoj mjeri oslanjalo na aktivnosti koje predstavljaju redovni rad tijela, dok su razvojno zahtjevnije i nove aktivnosti u najvećoj mjeri izostale iz provedbe. Najveći dio neprovedenih aktivnosti odnosi se na ULJPPNM, koji je ujedno imao i najveći broj aktivnosti u provedbi te nosio najveći dio razvojnih intervencija. Oko polovice neprovedenih aktivnosti u 2025. povezano je s dvama ESF+ projektima koji su, zbog ograničenih kapaciteta, započeli tek u 2026. godini. Time se otvara ključni nalaz da su upravo aktivnosti s najvećim potencijalom za razvojni iskorak u najvećoj mjeri izostale iz provedbe, dok je provedba dominantno zadržana na razini postojećih i institucionalno uhodanih aktivnosti. Unatoč tome, zabilježeni su i pojedini primjeri novih aktivnosti koje su provedene, osobito u području edukacija sigurnosnog sustava o ljudskim pravima, rasizmu, antisemitizmu i zločinima iz mržnje, što pokazuje da prostor za razvojne intervencije postoji kada su osigurani minimalni uvjeti za njihovu operativnu provedbu.

U pogledu djelotvornosti, ULJPPNM ima ključnu koordinacijsku ulogu koja je u fazi izrade dokumenata uglavnom ocijenjena pozitivno. Prepoznaje se posvećenost Ureda vođenju složenog procesa i usklađivanju velikog broja dionika. Istodobno, dio ispitanika ukazuje na ograničen utjecaj Ureda na konačni sadržaj aktivnosti jer njihovo prihvaćanje u velikoj mjeri ovisi o spremnosti pojedinih tijela da ih preuzmu u provedbu. U fazi provedbe koordinacija se pokazuje slabije razvijenom: radna skupina za praćenje provedbe nije operativno zaživjela, Savjet za ljudska prava izgubio je aktivnu ulogu tijekom 2025. godine, a postojeći mehanizmi nisu korišteni za rješavanje pojedinih konkretnih prepreka u provedbi. Dodatno, kapaciteti ULJPPNM-a pokazali su se nedostatnima u odnosu na opseg i složenost dodijeljenih aktivnosti, osobito u dijelu pripreme projektne dokumentacije, provedbe ESF+ projekata i razvoja novih mjera, što je izravno utjecalo na slabiju realizaciju razvojno zahtjevnijih dijelova plana.

U pogledu potencijala za učinak i održivost, nalazi su zasad ograničeni. Prema analizi pokazatelja ishoda, dio pokazatelja metodološki je ograničen, dio nije kontinuirano dostupan, a kod dijela njih prisutan je i problem kauzalnosti ili ambivalentne interpretacije, zbog čega u ovoj fazi nije moguće jednoznačno procijeniti šire sustavne promjene koje bi se mogle pripisati provedbi NAP-a. Istodobno, pojedini podaci ipak upućuju na određene rane pomake u području jačanja kapaciteta službenika za suzbijanje diskriminacije, gdje je vidljiv rast opsega uključenih sudionika. Upravo aktivnosti jačanja kapaciteta zasad pokazuju i najveći potencijal za održivost, budući da se, kada se jednom uspostave, mogu ugraditi u redovne sustave stručnog usavršavanja različitih tijela. S druge strane, procjenu dugoročnije održivosti u ovoj fazi ograničava činjenica da veći dio razvojnih aktivnosti, osobito onih vezanih uz planirane ESF+ projekte, još nije proveden, pa će se njihova održivost i doprinos sustavnim promjenama moći cjelovitije ocijeniti u završnom vrednovanju.

Zaključno, nalazi vrednovanja upućuju na to da Nacionalni plan predstavlja relevantan i potreban okvir koji je očuvao kontinuitet djelovanja u području ljudskih prava i suzbijanja diskriminacije, ali da njegov razvojni potencijal u provedbi još nije u potpunosti ostvaren. **Preporuke su usmjerene na nekoliko povezanih pravaca:** sadržajno produbljivanje ograničeno razrađenih tema; dodatno logičko čišćenje dokumenta kroz jasnije razgraničenje, povezivanje i objedinjavanje srodnih aktivnosti; jačanje intervencijske logike i povezanosti aktivnosti s očekivanim promjenama na razini ciljeva i pokazatelja; snažnije razlikovanje redovnog rada tijela od razvojnih intervencija; unaprjeđenje koordinacije u fazi provedbe te sustavno jačanje kapaciteta ULJPPNM-a, osobito za provedbu razvojnih i ESF+ aktivnosti.

2. Uvod, svrha i kontekst vrednovanja

Ovo **vanjsko vrednovanje** odnosi se na Nacionalni plan zaštite i promicanja ljudskih prava i suzbijanja diskriminacije za razdoblje do 2027. godine (dalje: NAP) te pripadajuće Akcijske planove (dalje: AP). Provodi se u kontekstu sredine provedbenog razdoblja Nacionalnog plana, s ciljem pravodobnog prepoznavanja izazova i prilika za unaprjeđenje njegove daljnje provedbe. Predmetni Nacionalni plan izrađen je u skladu sa *Zakonom o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske* (NN 123/17., 151/22.), iz čega proizlazi obveza provedbe vrednovanja sukladno važećem normativnom okviru sustava strateškog planiranja. Specifični aspekti vrednovanja definirani su *Pravilnikom o provedbi postupka vrednovanja akata strateškog planiranja od nacionalnog značaja i od značaja za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave* (NN 44/23.).

Vrednovanje se provodi **u skladu s načelima propisanim navedenim Pravilnikom**, uključujući načela neovisnosti, objektivnosti, transparentnosti i korisnosti rezultata vrednovanja za donošenje odluka. Vrednovanje u tijeku provedbe usmjereno je na **davanje neovisne ocjene dosadašnje provedbe, utvrđivanje čimbenika koji olakšavaju ili otežavaju provedbu** te osiguravanje analitičke podloge za informirano donošenje odluka radi poboljšanja uspješnosti provedbe i eventualnih izmjena i dopuna akata strateškog planiranja. Ujedno, ono služi i oblikovanju smjernica za unaprjeđenje budućih ciklusa strateškog planiranja u narednim razdobljima.

Vrednovanje je u razdoblju od siječnja do ožujka 2026. provela vanjska stručnjakinja mr. sc. Maja Horvat, kao **vanjska stručnjakinja funkcionalno neovisna** o tijelima nadležnima za izradu i provedbu akata strateškog planiranja, u skladu s načelom neovisnosti utvrđenim u članku 6. Pravilnika. Profesionalni profil vanjske evaluatorice nalazi se u Prilogu 1.

3. Metodološki pristup

Glavni cilj ovog procesa vrednovanja jest analiza dosadašnje provedbe akta strateškog planiranja, kao i izrada smjernica i preporuka za daljnje djelovanje. Provedeno vrednovanje temelji se na kvalitativnom istraživačkom dizajnu, koji je uključio ključne dionike relevantne za provedbu Nacionalnog plana i pripadajućih akcijskih planova.

Proces vrednovanja proveden je kroz tri međusobno povezane istraživačke faze:

1. početna faza – analiza dokumenata;
2. faza prikupljanja podataka;
3. faza analize podataka i izrade Završnog izvještaja.

3.1. Početna faza – analiza dokumenata

U početnoj fazi održan je uvodni sastanak s Naručiteljem, tijekom kojeg su usuglašeni ciljevi vrednovanja te identificirani relevantni podaci i dokumenti kojima Naručitelj raspolaže, a koji su važni za provedbu vrednovanja. Provedena je analiza zakonodavnog i strateškog okvira te tematski relevantnih dokumenata koje je dostavio Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina (ULJPPNM), kao i drugih javno dostupnih dokumenata i podataka koje je evaluatorica prepoznala kao relevantne za predmet vrednovanja. U ovoj fazi su analizirana dostupna izvješća o provedbi. Cjeloviti popis dokumenata korištenih u okviru vrednovanja dostupan je u **Prilogu 2**.

3.2. Faza prikupljanja podataka

Prikupljanje podataka provedeno je korištenjem kvalitativnih metoda, uključujući polustrukturirane pojedinačne i grupne intervju te fokus grupu.

U ovu fazu vrednovanja uključene su sljedeće četiri skupine dionika:

1. Predstavnici ključnih tijela zaduženih za provedbu

Na temelju uvida u tijela zadužena za provedbu Akcijskog plana suzbijanja diskriminacije za 2023. i 2025. godinu te Akcijskog plana zaštite i promicanja ljudskih prava za 2023. i 2025. godinu identificirano je ukupno 27 jedinstvenih institucija uključenih u provedbu oba dokumenta. U individualne intervju pozvana su ona tijela koja su, zbrojeno za akcijske planove za 2023. i 2025. godinu, imala barem jednu aktivnost u svojoj nadležnosti, uz uvjet da su aktivnosti provodila u oba promatrana ciklusa. Od 14 pozvanih tijela, u razgovorima je sudjelovalo 9 tijela (64%).

2. Predstavnici organizacija civilnog društva – članovi radne skupine za izradu Akcijskog plana za 2026.–2027. godinu

U rad navedene radne skupine uključeno je ukupno 10 predstavnika organizacija civilnog društva. U okviru vrednovanja provedena je jedna online fokus grupa, a ostalim članovima omogućeno je dostavljanje pisanih komentara i osvrti. Od 10 pozvanih, doprinos su dale 3 organizacije (30%).

3. Predstavnici pravobraniteljskih institucija

Od 4 pozvana tijela, odazvale su se 3 neovisne institucije, putem intervjua i pisanog doprinosa (75%).

4. Predstavnicu akademske zajednice u svojstvu članice radne skupine za izradu Akcijskog plana za 2026.–2027. godinu

U vrednovanje je uključena i jedna predstavnicu akademske zajednice, kroz individualni intervju.

Ukupno je kroz individualne intervju, jednu fokus grupu i pisane doprinose u ovu fazu vrednovanja uključeno 16 dionika. Cjeloviti popis nalazi se u **Prilogu 3**.

3.3. Faza obrade i analize podataka te izrade i verifikacije Završnog izvještaja

Kako bi se osigurala vjerodostojnost i valjanost nalaza, prikupljeni podaci analizirani su primjenom **triangulacije izvora i metoda**. To je uključivalo usporedbu nalaza iz različitih intervjua te kombiniranje podataka dobivenih analizom dokumenata, intervjua i fokus grupama. Podaci prikupljeni kvalitativnim metodama **obrađeni su korištenjem kodnog plana** koji je evaluatorica razvila tijekom faze analize, na temelju evaluacijskih pitanja i tematskih cjelina vrednovanja. Po završetku analize i interpretacije nalaza, održana je **verifikacijska radionica** na kojoj su predstavljeni ključni preliminarni nalazi te je sudionicima pružena mogućnost dodatnih pojašnjenja, interpretacija i komentara. Na radionicu su pozvani dionici iz sve četiri prethodno navedene skupine. Nacrt Završnog izvještaja dostavljen je Naručitelju na **komentiranje prije finalizacije**, čime je osiguran suradnički pristup te završna validacija nalaza.

Etička načela i osiguranje kvalitete vrednovanja

U provedbi vrednovanja poštovana su etička načela **u skladu s načelima neovisnosti, transparentnosti i vjerodostojnosti vrednovanja**. Prikupljanje primarnih podataka provedeno je uz **informirani pristanak sudionika**. Intervjui su, uz prethodnu suglasnost, audio snimani isključivo u svrhu osiguranja točnosti i kvalitete podataka. Snimke i ostali podaci pohranjeni su u zaštićene baze podataka dostupne isključivo evaluatorici te su po prihvaćanju Završnog izvještaja trajno izbrisani. Evaluatorica je u provedbi vrednovanja djelovala funkcionalno neovisno, bez sukoba interesa, te nije sudjelovala u izradi niti provedbi vrednovanih akata strateškog planiranja, niti je institucionalno ili financijski povezana s Naručiteljem. Dodatno osiguranje kvalitete ostvareno je kroz postupak verifikacije nalaza, uključujući verifikacijsku radionicu i mogućnost dostave pisanih komentara na nacrt Završnog izvještaja od strane Naručitelja.

Kriteriji vrednovanja i povezana evaluacijska pitanja

U skladu s člankom 12. Pravilnika o provedbi postupka vrednovanja akata strateškog planiranja od nacionalnog značaja i od značaja za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 44/23.), u vrednovanju su uključeni svi obvezni kriteriji. Svakom kriteriju pridružena su konkretna evaluacijska pitanja koja su usmjerila prikupljanje i obradu podataka te čine okosnicu prezentacije nalaza u nastavku izvještaja.

Relevantnost

Kriterij relevantnosti usmjeren je na procjenu u kojoj su mjeri ciljevi, mjere i pokazatelji akta strateškog planiranja utemeljeni na stvarnim potrebama korisnika i razvojnim potencijalima područja koje dokument obuhvaća. Ujedno se razmatra postoji li opravdanje za nastavak provedbe u odnosu na izvorno prepoznate potrebe i izazove te u kojoj su mjeri ciljevi postavljeni u skladu s načelima sustava strateškog planiranja i upravljanja razvojem. Navedeni kriterij operacionaliziran je, u suradnji s Naručiteljem, kroz sljedeća evaluacijska pitanja:

1. Jesu li ciljevi akta strateškog planiranja utemeljeni na stvarnim potrebama i razvojnim potencijalima korisnika?
2. Jesu li ciljevi i planirane mjere postavljeni dovoljno fleksibilno da omogućuju prilagodbu novim izazovima u području zaštite i promicanja ljudskih prava i suzbijanja diskriminacije?
3. Postoji li potreba ili mogućnost za drugačijom konceptualizacijom akta strateškog planiranja te kako bi takva konceptualizacija mogla izgledati?
4. U kojoj mjeri postojeći pokazatelji ishoda omogućuju relevantan i cjelovit uvid u ukupne napore vezane uz zaštitu i promicanje ljudskih prava i suzbijanje diskriminacije?

Usklađenost (koherentnost)

Kriterij usklađenosti odnosi se na unutarnju i vanjsku koherentnost akta strateškog planiranja. To uključuje procjenu međusobne povezanosti i komplementarnosti prioriteta, ciljeva i mjera unutar samog dokumenta, kao i njegovu usklađenost s Nacionalnom razvojnom strategijom, drugim nacionalnim strateškim dokumentima te relevantnim europskim politikama i okvirima. Povezana evaluacijska pitanja uključuju sljedeće:

5. Jesu li odabrani prioriteti, ciljevi i mjere međusobno komplementarni i unutarnje usklađeni?
6. U kojoj su mjeri ciljevi i mjere akta strateškog planiranja usklađeni s relevantnim politikama i strateškim okvirom Europske unije?

7. U kojoj su mjeri ciljevi i mjere akta strateškog planiranja usklađeni s ciljevima drugih nacionalnih javnih politika te na koji ih način nadopunjuju?

Učinkovitost

Kriterij učinkovitosti odnosi se na procjenu u kojoj se mjeri planirane aktivnosti, mjere i ciljevi ostvaruju tijekom provedbe akta strateškog planiranja. U fokusu su razina provedbe u odnosu na planirano, izglednost ostvarenja ciljeva do kraja provedbenog razdoblja te čimbenici koji tijekom provedbe djeluju poticajno ili ograničavajuće. U okviru ovog kriterija formulirana su sljedeća evaluacijska pitanja:

8. U kojoj su mjeri planirane aktivnosti i mjere provedene u odnosu na planirano (udio ostvarenih aktivnosti i mjera)?
9. Kolika je izglednost potpune provedbe planiranih aktivnosti i mjera te postizanja ciljeva do kraja provedbenog razdoblja?
10. Koji su ključni čimbenici utjecali na (ne)ostvarivanje planiranih aktivnosti, mjera i ciljeva tijekom provedbe?

Djelotvornost

Kriterij djelotvornosti usmjeren je na odnos između uloženi resursa i postignutih rezultata tijekom provedbe akta strateškog planiranja. U tom se okviru razmatra provodi li se dokument na način koji je opravdan u odnosu na raspoloživa financijska, organizacijska i vremenska sredstva, uz poseban naglasak na kvalitetu koordinacije, međusektorske suradnje i kapacitete središnjeg nadležnog tijela za provedbu. U skladu s navedenim kriterijem, planirana su sljedeća evaluacijska pitanja:

11. Je li provedba akta strateškog planiranja realizirana u skladu s planiranim financijskim sredstvima i vremenskim rokovima te koja su ograničenja eventualno utjecala na odstupanja?
12. Kakva je kvaliteta koordinacije i međusektorske suradnje u provedbi akta strateškog planiranja te koji čimbenici utječu na njezinu uspješnost?
13. U kojoj mjeri središnje nadležno tijelo (ULJPPNM) raspolaže odgovarajućim organizacijskim, administrativnim i stručnim kapacitetima za učinkovitu provedbu akta strateškog planiranja?

Učinak

U ovom vrednovanju kriterij učinka promatra se u opsegu primjerenom srednjoročnoj fazi provedbe. Naglasak je na prepoznavanju ranih i posrednih učinaka te na procjeni smjera i vjerojatnosti nastanka dugoročnijih promjena koje dokument nastoji postići, u mjeri u kojoj su one već vidljive ili se mogu razumno procijeniti na temelju dostupnih nalaza. Puna procjena ostvarenih dugoročnih učinaka planirana je u okviru završnog vrednovanja, dok je za ovu fazu predviđena analiza kroz sljedeće evaluacijsko pitanje:

14. Postoje li u srednjoročnoj fazi provedbe preliminarni ili posredni dokazi koji upućuju na mogućnost postizanja planiranih učinaka do kraja provedbenog razdoblja, uključujući učinke na dobrobit ljudi, ljudska prava i ravnopravnost spolova, te koje ključne pretpostavke moraju biti zadovoljene za njihovo ostvarenje?

Održivost

Kriterij održivosti odnosi se na procjenu vjerojatnosti da će pozitivni ishodi i koristi provedbe akta strateškog planiranja trajati i nakon završetka provedbenog razdoblja. U tom smislu razmatraju se financijske, institucionalne, organizacijske i druge pretpostavke potrebne za dugoročno održavanje rezultata i nastavak pozitivnih promjena koje dokument nastoji potaknuti. Uzimajući u obzir da je riječ o vrednovanju u tijeku provedbe, predviđeno je sljedeće evaluacijsko pitanje:

15. Postoje li indikacije da će se pozitivni ishodi i koristi provedbe akta strateškog planiranja moći održati nakon završetka provedbenog razdoblja te koje financijske, institucionalne i organizacijske pretpostavke trebaju biti ispunjene kako bi se osigurala dugoročna održivost rezultata?

4. Kratki prikaz Nacionalnog plana koji je predmet vrednovanja

Nacionalni plan zaštite i promicanja ljudskih prava i suzbijanja diskriminacije za razdoblje do 2027. godine **srednjoročni je akt strateškog planiranja** koji donosi Vlada Republike Hrvatske, a kojim se utvrđuju posebni **ciljevi, prioriteti i smjerovi djelovanja države u području zaštite ljudskih prava i suzbijanja diskriminacije.**

Svrha Nacionalnog plana jest osigurati **koordinirano i sustavno djelovanje tijela državne uprave i drugih relevantnih dionika u području zaštite ljudskih prava i suzbijanja diskriminacije, nadopuniti postojeće sektorske i višesektorske politike te povećati razinu znanja i svijesti o jednakosti i nediskriminaciji u društvu.** Dokument polazi od ustavnih vrednota Republike Hrvatske te međunarodnih i europskih instrumenata zaštite ljudskih prava, a poseban naglasak stavlja na provedbu preporuka upućenih Republici Hrvatskoj kroz međunarodne i nacionalne mehanizme zaštite ljudskih prava.

Nacionalni plan **nastavlja se na ranije strateške dokumente u ovom području**, uključujući Nacionalni program zaštite i promicanja ljudskih prava (2013.–2016.) te Nacionalni plan za borbu protiv diskriminacije (2017.–2022.), pri čemu objedinjuje područje zaštite i promicanja ljudskih prava te suzbijanja diskriminacije u jedinstven strateški okvir. Izrada dokumenta odvijala se uz sudjelovanje Radne skupine sastavljene od predstavnika tijela državne uprave, pravobraniteljstva kao neovisnih institucija za zaštitu ljudskih prava, organizacija civilnog društva i akademske zajednice, a koordinaciju izrade provodio je ULJPPNM.

Dokument se odnosi na dvije među-povezane tematske cjeline:

- **Zaštita i promicanje ljudskih prava**

U sklopu ovog srednjoročnog prioriteta definirana su **tri cilja:**

1. Poboljšanje učinkovitosti javne uprave i pravosuđa za djelovanje u području zaštite ljudskih prava
2. Podizanje razine informiranosti građana i institucija o instrumentima za zaštitu i promicanje ljudskih prava te olakšavanje pristupa pravosuđu i javnopravnim tijelima
3. Jačanje mehanizama praćenja i provedbe Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina.

Identificiran je i **jedan horizontalni posebni cilj koji je povezan s oba prioriteta područja**: 4. Unaprjeđenje suradnje s organizacijama civilnog društva i medijima u zaštiti ljudskih prava i suzbijanju diskriminacije

- **Prevenција i suzbijanje svih oblika diskriminacije**

U sklopu ovog srednjoročnog prioriteta definirana su dva cilja:

5. Unaprjeđenje prevencije diskriminacije i pružanje podrške žrtvama diskriminacije
6. Unaprjeđenje mehanizama suzbijanja zločina iz mržnje te jačanje svijesti o važnosti borbe protiv rasizma, ksenofobije i ostalih oblika nesnošljivosti te poticanje kulture sjećanja na žrtve genocida

Provedba Nacionalnog plana predviđena je putem **dvaju tematskih akcijskih planova – jednog za područje zaštite i promicanja ljudskih prava te drugog za područje suzbijanja diskriminacije**. Horizontalni cilj usmjeren na civilno društvo i medije je obrađen unutar akcijskog plana za zaštitu i promicanje ljudskih prava. Akcijski planovi operacionaliziraju posebne ciljeve i mjere Nacionalnog plana kroz aktivnosti, definiraju nositelje provedbe, suradnike u provedbi, pokazatelje te financijske okvire te su sastavni dio ovog vrednovanja

5. Evaluacijski nalazi

Relevantnost i koherentnost

Ovo poglavlje razmatra kvalitetu samog dizajna Nacionalnog plana i pripadajućih akcijskih planova, odnosno u kojoj su mjeri odabrani ciljevi, mjere, aktivnosti i pokazatelji primjereni području zaštite i promicanja ljudskih prava te suzbijanja diskriminacije. U fokusu je pitanje odgovara li dokument stvarnim potrebama i izazovima u ovom području, je li dovoljno logički kvalitetno postavljen iznutra te kako se sadržajno naslanja na širi strateški i politički okvir u kojem je nastao i u kojem se provodi.

Analizirajući širi kontekst, posebno treba **istaknuti važnost same činjenice da je dokument usvojen**, unatoč značajnom vremenskom odmaku u odnosu na proces njegove izrade. Dokument se naime izrađivao tijekom 2020. i 2021. godine, a donesen je tek 2023., pri čemu njegov značaj dodatno pojačava višegodišnja praznina nastala nakon isteka prethodnog strateškog dokumenta u području ljudskih prava iz 2016. godine. Ujedno je važno imati na umu da u srodnom horizontalnom području razvoja civilnoga društva novi nacionalni strateški dokument, iako pripreman u približno istom razdoblju, nije donesen, pa Republika Hrvatska u tom području primjerice nema važeći nacionalni strateški okvir od isteka Nacionalne strategije stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnoga društva 2012.–2016. U tom smislu, samo donošenje ovog dokumenta predstavlja važan doprinos kontinuitetu strateškog planiranja u predmetnom horizontalnom području javnih politika.

Iako s ograničenim ljudskih resursima nadležnog Ureda za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, važnim se ocjenjuje i nastojanje da se očuva ritam izrade akcijskih planova te redovitog godišnjeg izvještavanja o provedbi. Iako akcijski plan za 2024. godinu nije bio pravodobno donesen te je dio njegovog sadržaja prenesen u plan za 2025., pozitivno je što kontinuitet godišnjeg planiranja i izvještavanja nije u potpunosti prekinut, uključujući i izvještavanje za 2024. godinu.

U sadržajnom smislu, Nacionalni plan i pripadajući akcijski planovi obuhvaćaju **širok raspon tema relevantnih za područje zaštite i promicanja ljudskih prava te suzbijanja diskriminacije.** Već na razini posebnih ciljeva dokument otvara pitanja jačanja učinkovitosti javne uprave i pravosuđa, informiranja građana i olakšavanja pristupa zaštitnim mehanizmima, praćenja provedbe prava nacionalnih manjina, prevencije diskriminacije, pružanja podrške žrtvama te jačanja odgovora na zločin iz mržnje, rasizam, ksenofobiju i druge oblike nesnošljivosti. Takva struktura upućuje na nastojanje da se dokumentom obuhvati širok spektar izazova u ovom području, što potvrđuje i činjenica da su različiti dionici u njemu prepoznali prostor za uključivanje aktivnosti iz svojih nadležnosti i područja rada. Ipak, **prostor za unaprjeđenje vidljiv je u jačem prepoznavanju intersekcijskih ranjivosti, odnosno situacija u kojima se različiti oblici diskriminacije i društvene isključenosti preklapaju i međusobno pojačavaju.** Pozitivnim se ocjenjuje i **uključivanje prava na zdrav život i okoliš na razini mjera,** što je u skladu s novijim međunarodnim trendovima u području ljudskih prava. Istodobno, može se zaključiti da je ova tema u postojećem dokumentu još uvijek razrađena u ograničenom opsegu te da ostavlja prostor za sadržajno snažniju razradu u budućim ciklusima planiranja.

Potvrda da dokument daje opsežan doprinos području promicanja i zaštite ljudskih prava vidljiva je i iz činjenice da **zadnji dostupan Akcijski plan za 2025. godinu obuhvaća ukupno 88 aktivnosti, od čega 54 u području ljudskih prava i 34 u području antidiskriminacije.** Grupiranjem predloženih aktivnosti otkriva se da on kombinira šest tipova aktivnosti po sljedećoj strukturi:

- Jačanje kapaciteta tijela nadležnih za provedbu – 32 aktivnosti (36%)
- Direktne akcije/pružanje usluga krajnjim korisnicima – 16 aktivnosti (18%)
- Informiranje i promocija – 14 aktivnosti (16%)
- Praćenje, analize, istraživanje – 13 aktivnosti (15%)
- Koordinacija, umrežavanje, razmjena stručnih praksi – 11 aktivnosti (13%)
- Financijska i programska potpora kroz 2 aktivnosti (2%).

Iz ovakve strukture razvidno je da **dokument, što je u velikoj mjeri i očekivano za ovu vrstu strateškog okvira, dominantno ima horizontalni karakter,** pri čemu se 82% aktivnosti odnosi na teme i mehanizme opće primjene, dok je 18% aktivnosti izravnije usmjereno na pojedine ranjive skupine. Istodobno, analiza pokazuje da je **isticanje pojedinih ranjivih skupina unutar dokumenta djelomično neujednačeno.** Na razini ciljeva izričito su istaknute samo nacionalne manjine (cilj 3 – Jačanje mehanizama praćenja provedbe Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina). Na razini mjera, uz nacionalne manjine kroz razradu navedenog cilja, dodatno su istaknuti građani u krizama (mjera 1.2. Poboljšati zaštitu prava posebno ugroženih skupina građana u kriznim situacijama), nestale osobe u Domovinskom ratu (mjera 1.5. Osigurati rješavanje sudbine osoba nestalih u Domovinskom ratu i pronalazak posmrtnih ostataka smrtno stradalih osoba za koje nije poznato mjesto ukopa) te građani u energetsom siromaštvu (mjera 5.7. Unaprijediti uvjete za ostvarenje prava na stanovanje za skupine u riziku od diskriminacije u stambenim politikama). **Na razini pojedinih aktivnosti pojavljuju se i druge skupine,** poput žena, osoba s invaliditetom, starijih osoba te djece i mladih. To uključuje aktivnosti prevencije nasilja u obitelji i nasilja nad ženama te programe senzibilizacije muškaraca o rodnoj ravnopravnosti, aktivnosti uključivanja djece tražitelja međunarodne zaštite u obrazovni sustav i pružanja psihosocijalne potpore, edukativne posjete učenika institucijama koje se bave zaštitom ljudskih prava, programe jačanja uključenosti starijih osoba kroz edukacije o korištenju digitalnih javnih usluga poput portala e–Građani, kao i stručnu podršku u školama za djecu koja su žrtve diskriminacije i vršnjačkog nasilja.

U sljedećem ciklusu izrade Nacionalnog plana **preporučuje se razmotriti mogućnost uvođenja jedinstvenog cilja ili mjere usmjerene na posebno ranjive skupine**. Takav cilj ili mjera mogla bi obuhvatiti skupine koje nemaju vlastiti zaseban strateški dokument na nacionalnoj razini ili situacije u kojima predložene aktivnosti predstavljaju jasnu nadodanu vrijednost u odnosu na postojeće sektorske intervencije. Time bi se smanjila fragmentacija i djelomična neujednačenost pristupa te omogućilo sustavnije i preglednije adresiranje potreba različitih ranjivih skupina unutar horizontalnog okvira zaštite i promicanja ljudskih prava. Ujedno bi se otvorio veći prostor za fleksibilno prilagođavanje društvenim promjenama, novim analizama stanja i razvoju prioriteta javnih politika kroz akcijske planove, koji bi time jasnije preuzeli ulogu glavnog instrumenta prilagodbe dokumenta novim okolnostima i potrebama.

Pozitivno je što je u izradi Nacionalnog plana **posvećena pažnja koherentnosti s drugim srodnim strateškim dokumentima te nastojanju da se izbjegnu preklapanja s već postojećim politikama**. To je vidljivo već u uvodnom dijelu NAP-a, kao i u prilogima akcijskih planova u kojima se ističu povezane mjere iz drugih strateških dokumenata i politika. Međutim, **osiguravanje pune koherentnosti u praksi bilo je djelomično otežano činjenicom da je ovaj dokument izrađivan istovremeno s nizom drugih sektorskih strateških dokumenata**. Riječ je o dokumentima u područjima obrazovanja, ravnopravnosti spolova, nasilja u obitelji i seksualnog nasilja, prava djece, razvoja civilnog društva, borbe protiv siromaštva, uključivanja Roma, izjednačavanja mogućnosti osoba s invaliditetom, razvoja socijalnih usluga, rada i zapošljavanja, mentalnog zdravlja, energetskog siromaštva i energetske obnove te uključivanja osoba pod međunarodnom zaštitom. Takva paralelna izrada otežava jasno razgraničenje između pojedinih politika i povećava rizik od preklapanja ili nedovoljno jasne raspodjele sadržaja između dokumenata. U tom smislu, aktivnosti poput prevencije nasilja u obitelji i nasilja nad ženama te senzibilizacije muškaraca o rodnoj ravnopravnosti, iako su u vrijeme izrade ovog dokumenta bile uključene unutar mjere usmjerene na građane u kriznim situacijama, sadržajno se preklapaju sa sektorskim dokumentima u području ravnopravnosti spolova i zaštite od nasilja, odnosno Nacionalnim planom za ravnopravnost spolova do 2027. godine, Nacionalnim planom zaštite od nasilja u obitelji i nasilja nad ženama do 2029. godine te, kao prethodni okvir, Nacionalnom strategijom zaštite od nasilja u obitelji za razdoblje od 2017. do 2022. godine.

Na sustavnoj razini, dio ovih izazova proizlazi i iz postojećeg zakonodavnog okvira strateškog planiranja, koji ne prepoznaje posebnu kategoriju horizontalnih dokumenata niti jasno definira njihovu ulogu u odnosu na sektorske strategije. U tom kontekstu, za buduće cikluse planiranja **može se razmotriti zagovaranje izmjena i dopuna zakonodavnog okvira u smjeru jasnijeg prepoznavanja i pozicioniranja ovakvih horizontalnih dokumenata**. Alternativno, **određena razina usklađenosti može se osigurati već na razini odluke o pokretanju izrade dokumenta, uz eksplicitno uvažavanje vremenskog slijeda donošenja povezanih sektorskih strategija**, iako takav pristup može otvoriti i rizik vremenskih praznina između pojedinih strateških ciklusa.

Dodatno, **važna je uloga provedbenih tijela uključenih u radne skupine da djeluju kao posrednici u osiguravanju koherentnosti s drugim dokumentima koje njihovo tijelo izrađuje, čak i kada neposredno ne sudjeluju u izradi tih srodnih politika**.

Važna povezana tema odnosi se na razvojni karakter dokumenta naspram njegove orijentacije na redovne aktivnosti uključenih tijela. Utvrđeno je da se **oko polovice svih aktivnosti predviđenih akcijskim planovima za 2025. može okarakterizirati kao redovni rad tijela**, odnosno kao aktivnosti koje bi se u određenoj mjeri provodile i bez postojanja predmetnog Nacionalnog plana. To se prije svega odnosi na aktivnosti koje proizlaze iz zakonodavnih obveza ili osnovnog mandata pojedinih tijela, aktivnosti za koje postoji jasna međunarodna obveza, kao i na aktivnosti koje predstavljaju nastavak već uspostavljenih praksi i postignuća iz ranijih razdoblja, pa time ujedno mogu biti i pokazatelj određene razine održivosti sustava. **Primjeri takvih aktivnosti uključuju redovne programe prevencije koje provode Ministarstvo unutarnjih poslova (MUP) i Ministarstvo znanosti, obrazovanja i mladih (MZOM), dio**

aktivnosti jačanja kapaciteta tijela državne uprave koje su već institucionalizirane ili proizlaze iz obveza u sustavu EU fondova, uključivanja sadržaja o antidiskriminaciji u državni ispit za službenike, organizacije Dana otvorenih vrata udruga, zatim financiranja udruga putem Nacionalne zaklade za razvoj civilnoga društva (NZRCD) koje ovim dokumentom nije proširivan ili dodatno usmjeravan te zakonske obaveze kao rad Radne skupine za praćenje zločina iz mržnje ili aktivnosti poput izrade ispita i provedbe državne mature na jeziku i pismu nacionalne manjine.

Ovaj aspekt dodatno je naglašen postojećom **vremenskom dinamikom donošenja akcijskih planova**, koja se primjerice za period 2026.–2027. odvijala nakon donošenja državnog proračuna, čime se u praksi smanjuje prostor za planiranje i uvrštavanje inovativnijih aktivnosti. U ovom konkretnom ciklusu, navedeno je bila posljedica ograničenih kapaciteta ULJPPNM koji je u 2025. imao važan cilj završiti pripremu dva velika ESF+ projekta koja predstavljaju važan dio svih razvojnih provedbenih aktivnosti kako će biti analizirano u nastavku izvještaja. U sljedećem procesu izrade bilo bi korisno u obrascima za prijedlog mjera i aktivnosti tražiti jasnije obrazloženje predlagatelja o tome predstavlja li predložena aktivnost redovni rad tijela ili razvojnu nadogradnju, odnosno preciznije definirati u kojem se aspektu očituje njezina dodatna vrijednost. Također, u analizi stanja bilo bi korisno jasnije istaknuti postojeće dobre prakse koje su rezultat provedbe ranijih dokumenata, kako bi ih se prepoznalo kao vrijedna postignuća i zaštitilo od moguće erozije standarda. Naposljetku, u narednim ciklusima, poželjno je vremenski bolje uskladiti proces izrade akcijskih planova s proračunskim procesom, kako bi provedbena tijela imala realniji prostor za predlaganje razvojnih i inovativnih aktivnosti. Zakon o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske (NN 123/17, 151/22) propisuje člankom 21., stavak 3 da se prvi akcijski plan donosi zajedno s nacionalnim planom, dok se svi sljedeći donose najkasnije tri mjeseca prije isteka važenja prethodnog akcijskog plana, odnosno u rujnu tekuće godine za narednu.

Spajanje područja zaštite i promicanja ljudskih prava te suzbijanja diskriminacije u okviru jednog Nacionalnog plana može se ocijeniti opravdanim, prije svega zbog složenosti formalnog procesa izrade strateških dokumenata te ograničenih kapaciteta ULJPPNM–a za paralelno vođenje više zasebnih procesa. Takvo objedinjavanje omogućilo je da se oba sadržajno bliska područja obuhvate unutar jedinstvenog strateškog okvira, čime je osiguran kontinuitet planiranja u ovom horizontalnom području javnih politika. Istodobno, analiza pokazuje da je u pojedinim segmentima, osobito u području jačanja kapaciteta, došlo do ponavljanja istih ili vrlo sličnih aktivnosti kroz dva odvojena akcijska plana. Primjerice, u oba akcijska plana pojavljuju se edukacija studenata Veleučilišta kriminalistike i javne sigurnosti na teme zaštite ljudskih prava i zločina iz mržnje (1.4.1. i 6.2.10.) te edukacija učenika i polaznika Policijske škole „Josip Jović“ na teme zaštite ljudskih prava i nediskriminacije (1.4.2. i 6.2.11.). Ovakva preklapanja upućuju na prostor za konceptualno jednostavnije i preglednije strukturiranje dokumenta u budućem razdoblju. U sljedećem ciklusu izrade preporučuje se stoga zadržati vidljivost oba područja na razini ciljeva novog Nacionalnog plana, ali razmotriti objedinjavanje pojedinih horizontalnih područja provedbe, poput jačanja kapaciteta koje u praksi vrlo često spaja teme ljudskih prava i antidiskriminacije, kako bi se smanjila preklapanja, povećala preglednost dokumenta i olakšalo praćenje provedbe.

Završno, **što se tiče samog dizajna dokumenta, u njemu i dalje postoji prostor za logičko čišćenje i dodatno strukturiranje.** U određenoj je mjeri to već učinjeno u akcijskim planovima za 2025. godinu u odnosu na one izrađene za 2023., budući da su u pojedinim slučajevima sadržajno srodne aktivnosti istih tijela objedinjene, čime je dokument djelomično pročišćen. Međutim, i dalje su prisutni pojedini nespretni primjeri u kojima granice između aktivnosti nisu dovoljno jasno postavljene. Tako se, primjerice, kroz izvještaje o provedbi ne razlikuje jasno aktivnost 2.1.3. „Povećati uključenost i neovisnost starijih osoba pružanjem edukacije o korištenju i mogućnostima portala e–Građani“ od aktivnosti 4.1.1. „Edukacije o digitalnoj pristupačnosti namijenjene organizacijama civilnog društva koje štite i promiču ljudska prava“, pri čemu se izvještava o istoj aktivnosti. Slično tome, aktivnosti 5.1.3. „Uključivanje sadržaja koji se odnose na Zakon o suzbijanju diskriminacije i Zakon o ravnopravnosti spolova u državni ispit“ i 5.1.4. „Uključivanje sadržaja koji se odnose na suzbijanje diskriminacije u dva

programa e-učenja – pripreme za polaganje državnoga ispita za novoprimiteljne državne službenike“ sadržajno su vrlo bliske te bi ih u budućem strukturiranju bilo smisleno povezati unutar jedne aktivnosti. Dodatno, aktivnost 1.1.7. „Edukacije za djelatnike javne uprave i pravosuđa i ostalih tijela o zaštiti prava ranjivih skupina“ nalazi se unutar mjere 1.1. „Unaprijediti međuresornu suradnju i koordinaciju sustavom zaštite ljudskih prava“, iako postoji sadržajno primjerenija mjera 1.6. „Unaprijediti znanje javnih i državnih službenika o zaštiti i promicanju ljudskih prava“, u koju bi se ova aktivnost logičnije uklapala. Uz navedeno, ostaje i ranije istaknuti primjer preklapanja aktivnosti jačanja kapaciteta koje se, zbog razdvajanja na dva akcijska plana, ponavljaju na način da se u jednom pojavljuju kao aktivnosti jačanja kapaciteta u području ljudskih prava, a u drugom specifično u području antidiskriminacije. Sve navedeno upućuje na to da dokument, iako je u odnosu na raniji ciklus djelomično strukturno unaprijeđen, i dalje ostavlja prostor za dodatno logičko pojednostavljivanje, jasnije razgraničenje aktivnosti i njihovo dosljednije povezivanje s pripadajućim mjerama.

Važan dio ocjene relevantnosti, odnosno samog dizajna dokumenta, odnosi se na **primjerenost odabranih pokazatelja ishoda**. U okviru Nacionalnog plana definirano je **ukupno 15 pokazatelja ishoda, pri čemu je za svaki posebni cilj predviđeno više pokazatelja**¹. Pokazatelji se u značajnoj mjeri **oslanjaju na postojeće sekundarne izvore podataka, uključujući međunarodna komparativna istraživanja, ankete i indekse** (npr. Anketu o temeljnim pravima u EU Agencije Europske unije za temeljna prava, Eurobarometar, Indeks medijskih sloboda i Indeks održivosti organizacija civilnog društva), **kao i administrativne podatke i evidencije nacionalnih institucija**. Samo jedan pokazatelj temelji se na podacima koji se planiraju sustavno prikupljati kroz sam Nacionalni plan, što se odnosi na anketno praćenje uključenosti predstavnika nacionalnih manjina.

Takav pristup omogućuje određenu razinu kontinuiteta i usporedivosti podataka, što predstavlja važnu prednost, osobito kod pokazatelja koje redovito prate vanjske, metodološki uhodane institucije. Istodobno, on ograničava mogućnost preciznijeg praćenja specifičnih učinaka Nacionalnog plana, osobito u dijelu koji se odnosi na promjene u razumijevanju, kompetencijama i institucionalnim praksama. Istodobno, **pozitivnim se ocjenjuje planiranje novog ESF+ projekta, predviđenog kroz aktivnosti postojećih akcijskih planova, koji ima za cilj razvoj sveobuhvatnog seta pokazatelja jednakosti i uspostavu snažnijeg sustavnog okvira za praćenje ovog područja**. Takva inicijativa predstavlja važan iskorak prema uspostavi kvalitetnijeg i dugoročno održivog sustava praćenja učinaka javnih politika u području ljudskih prava i suzbijanja diskriminacije.

Važan, dodatni nalaz proizlazi i iz same ranije prikazane strukture predloženih aktivnosti. S obzirom na to da je **najveći udio aktivnosti u dokumentu usmjeren na jačanje kapaciteta**

¹ **Cilj 1:** (1) Udio preporuka pučke pravobraniteljice po kojima su javnopravna tijela učinkovito postupala tijekom 12 mjeseci (Ured pučke pravobraniteljice / ULJPPNM); (2) Broj predmeta Europskog suda za ljudska prava u postupku izvršenja (Zastupnik RH pred ESLJP). **Cilj 2:** (3) Informiranost građana o Povelji Europske unije o temeljnim pravima (FRA); (4) Percepcija dostupnosti informacija o pravima građana (FRA); (5) Broj slučajeva pružene primarne pravne pomoći (MPU); (6) Broj odobrenih zahtjeva za ostvarivanje sekundarne pravne pomoći (MPU). **Cilj 3:** (7) Broj postupaka vođenih na jeziku i pismu nacionalnih manjina pred upravnim tijelima lokalnih jedinica i sudskim tijelima (MPU); (8) Udio članova vijeća nacionalnih manjina i predstavnika nacionalnih manjina koji izjavljuju da su zadovoljni s uključenošću u donošenje odluka JLP(R)S koje se tiču manjina (ULJPPNM – anketno praćenje). **Cilj 4:** (9) Pozicija RH na Svjetskom indeksu medijskih sloboda (*Reporters Without Borders*); (10) Indeks održivosti organizacija civilnog društva u Hrvatskoj (USAID / CERANEO). **Cilj 5:** (11) Udio ispitanika koji su se osobno osjećali diskriminiranima u proteklih 12 mjeseci (Eurobarometar); (12) Udio državnih i javnih službenika koji su tijekom 12 mjeseci završili izobrazbu u području suzbijanja diskriminacije (ULJPPNM – administrativni podaci); (13) Ukupan broj pritužbi na diskriminaciju po kojima su postupale pravobraniteljske institucije (Ured pučke pravobraniteljice). **Cilj 6:** (14) Percepcija javnosti o raširenosti diskriminacije temeljem etničke pripadnosti (Eurobarometar); (15) Broj slučajeva zločina iz mržnje počinjenih zbog rasne, nacionalne ili etničke pripadnosti (ODIHR / ULJPPNM).

provoditelja u sustavu, upravo bi ta dimenzija trebala biti jasno prepoznata i na razini pokazatelja ishoda. Međutim, postojeći sustav pokazatelja tu logiku ne prati u dovoljnoj mjeri. Iako omogućuje uvid u opseg provedbe i broj uključenih sudionika, ne omogućuje sustavnije praćenje sadržaja provedenih edukacija niti njihovih učinaka na razumijevanje, kompetencije i kasnije postupanje službenika, što predstavlja ključnu razinu promjene koju je kod ovakvog tipa aktivnosti. U budućim ciklusima planiranja stoga bi bilo važno predvidjeti ciljano prikupljanje podataka i istraživanja koja bi omogućila detaljniju procjenu sadržaja koji se prenose kroz aktivnosti jačanja kapaciteta, njihove relevantnosti i kvalitete, kao i učinaka koje proizvode na razumijevanje tema, profesionalne kompetencije te konkretno postupanje uključenih sudionika i institucija.

U pojedinim slučajevima **dodatno se otvara i pitanje kauzalnosti**, odnosno u kojoj je mjeri promjene na razini pokazatelja moguće razumno povezati s provedbom aktivnosti predviđenih ovim dokumentom. To je primjerice osobito vidljivo u području unaprjeđenja suradnje s organizacijama civilnog društva i medijima, gdje se napredak mjeri kroz međunarodne indekse, dok su prema Akcijskom planu za 2025. godinu u ovom području predviđene aktivnosti poput edukacija o digitalnoj pristupačnosti namijenjenih organizacijama civilnog društva koje štite i promiču ljudska prava (4.1.1.), praćenja i izvještavanja o javnim sredstvima dodijeljenim za projekte i programe od interesa za opće dobro koje provode udruge u području zaštite ljudskih prava (4.1.2.), Dana otvorenih vrata (4.1.3.), institucionalnog i programskog financiranja aktivnosti organizacija civilnog društva (4.1.4.) te prikaza prakse Ustavnog suda i ESLJP u vezi slobode medija (4.2.1.). Riječ je o aktivnostima koje su dijelom vrlo ograničenog dosega, dijelom rutinskog karaktera, a dijelom predstavljaju nastavak već postojećih oblika potpore, zbog čega je teško uspostaviti uvjerljivu vezu između njih i očekivanog pomaka na razini agregiranih međunarodnih pokazatelja, poput Indeksa održivosti organizacija civilnog društva ili pozicije Republike Hrvatske na Svjetskom indeksu medijskih sloboda. Ovaj primjer upućuje na potrebu boljeg usklađivanja razine ambicije pokazatelja ishoda s realnim dosegom i prirodom planiranih intervencija. Ujedno ukazuje i na to da u pojedinim područjima intervencijska logika ostaje ograničena na aktivnosti održavanja postojećeg stanja, bez jasnije razrađenih razvojnih mehanizama koji bi mogli dovesti do mjerljivih pomaka na razini ciljeva.

Učinkovitost

Ovo poglavlje razmatra učinkovitost provedbe Nacionalnog plana i pripadajućih akcijskih planova, odnosno u kojoj se mjeri planirane aktivnosti, mjere i ciljevi ostvaruju u odnosu na predviđeno, kolika je izglednost njihove potpune provedbe do kraja provedbenog razdoblja te koji čimbenici tijekom provedbe djeluju poticajno ili ograničavajuće.

Prema izvještaju o provedbi za 2025. godinu, **slika ostvarenosti aktivnosti je mješovita.** U okviru **Akcijskog plana zaštite i promicanja ljudskih prava za 2025. godinu** provedeno je 61% od ukupno 54 planirane aktivnosti, 4% ih je djelomično provedeno, dok 35% aktivnosti nije provedeno. Prema izvještaju o provedbi prethodnog Akcijskog plana zaštite i promicanja ljudskih prava za 2023. godinu, udio provedenih aktivnosti bio je viši i iznosio je 83% od ukupno 53 planirane aktivnosti, uz 4% djelomično provedenih i 13% neprovedenih aktivnosti. Iako je broj aktivnosti u oba akcijska plana gotovo jednak, u Akcijskom planu za 2025. godinu vidljivo je logičnije objedinjavanje sadržajno vrlo sličnih aktivnosti istog provoditelja unutar pojedinih mjera koje su u planu za 2023. bile vođene odvojeno. To upućuje na to da plan za 2025., unatoč gotovo istom broju aktivnosti,

obuhvaća sadržajno raznolikiji skup intervencija i uključuje određene nove aktivnosti, iako one nisu nužno u istoj mjeri i provedene.

U okviru pak **Akcijskog plana suzbijanja diskriminacije za 2025. godinu**, udio provedenih aktivnosti niži je i iznosi 56%, uz 3% djelomično provedenih i 41% neprovedenih aktivnosti. Prema izvještaju o provedbi prethodnog Akcijskog plana zaštite i promicanja ljudskih prava za 2023. godinu, udio provedenih aktivnosti bio je viši i iznosio je 66% od ukupno 30 planiranih aktivnosti, evidentirano je nešto manje neprovedenih aktivnosti (27%) te u dva slučaja (7%) izvještaj ne daje specifičan osvrt na aktivnosti².

Najveći dio neprovedenih aktivnosti na razini oba Akcijska plana odnosi se na rad ULJPPNM-a, koji je ujedno imao i najveći broj aktivnosti u provedbi te kroz njih predlagao i značajnije razvojne iskorake u usporedbi s tipovima aktivnosti drugih tijela. Od ukupnog broja neprovedenih aktivnosti u 2025., njih 17, odnosno oko polovice, odnosi se na dva planirana ESF+ projekta ULJPPNM-a, koja su zbog značajno smanjenih kapaciteta Ureda pokrenuta tek početkom 2026. godine te čija se provedba tek očekuje.

Uvid u strukturu neprovedenih aktivnosti pokazuje da su **upravo razvojno zahtjevnije, odnosno nove aktivnosti u najvećoj mjeri izostale iz provedbe, dok se ostvarenje u ovom ciklusu primarno oslanjalo na aktivnosti koje predstavljaju redovni rad tijela.** Time se otvara važan nalaz da je u dosadašnjoj provedbi naglasak bio na održavanju postojećih i institucionalno uhodanih aktivnosti, dok planirani razvojni iskoraci, osobito oni koji su trebali donijeti novu kvalitetu sustavu, u najvećoj mjeri još nisu realizirani. Ipak, **evidentirani su i pojedini primjeri razvojnih aktivnosti, proizašle iz prijedloga organizacija civilnog društva te prihvaćenih od strane provedbenih tijela za provedbu, u oba slučaja provedenih od strane Ministarstva unutarnjih poslova.** Navedeno uključuje aktivnost senzibilizacije i edukacije operativnih snaga sustava civilne zaštite o specifičnim potrebama i osjetljivostima ranjivih skupina (aktivnost 1.2.5.), koja je bila usmjerena na jačanje razumijevanja prava, različitih kulturnih konteksta te potreba osoba s invaliditetom, starijih osoba, djece, žena, izbjeglica i drugih ugroženih skupina, uz oslanjanje na suradnju s relevantnim organizacijama civilnog društva i drugim dionicima. Također, kao nove aktivnosti mogu se izdvojiti aktivnosti uključivanja tema vezanih uz borbu protiv rasizma, ksenofobije, antisemitizma i svijesti o žrtvama genocida u obrazovne programe sigurnosnog sustava (aktivnost 6.3.1. i 6.3.2.), i to kroz izvedbeni plan Stručnog prijediplomskog studija kriminalistike na Veleučilištu kriminalistike i javne sigurnosti te kroz programe Policijske škole „Josip Jović“.

U okviru **Akcijskog plana zaštite i promicanja ljudskih prava za 2025. godinu, u kategoriji jačanja kapaciteta** proveden je širok raspon aktivnosti, uključujući usavršavanja za javnu upravu, pravosuđe, policiju, zatvorski sustav, obrambeni sektor, zdravstvene djelatnike, sustav socijalne skrbi te odgojno-obrazovne radnike. Provedene su i edukacije studenata dva studijska programa Veleučilišta kriminalistike i javne sigurnosti te učenika Policijske škole „Josip Jović“ u području zaštite ljudskih prava, obuke za službenike koji rade s tražiteljima međunarodne zaštite te usavršavanja u području EU fondova povezana s provedbom Povelje Europske unije o temeljnim

² Riječ je o aktivnostima 5.7.2. Izrada informativnog letka o nediskriminaciji u području stanovanja te 6.2.1. Obilježavanje važnih datuma s ciljem jačanja svijesti stručne i opće javnosti o zločinu iz mržnje i govoru mržnje (obilježavanje Međunarodnog dana tolerancije i drugih posebnih dana i tisak informativnih materijala).

pravima. S druge strane, u ovoj kategoriji nije provedena aktivnost sistematizacije radnih mjesta državnih službenika kao koordinatora za ljudska prava u tijelima državne uprave.

U području **koordinacije, umrežavanja i razmjene stručnih praksi** provedene su aktivnosti koordinacije periodičnih izvještavanja o stanju ljudskih prava na europskoj i međunarodnoj razini. Aktivnosti u području okolišnih tema iako zamišljene za javnost, provedene su više kao stručne suradnje i razmjene čime su uvrštene u ovu kategoriju. Nisu provedene pojedine druge planirane aktivnosti koordinacijskog karaktera, uključujući sastanke sa županijskim koordinacijama za ljudska prava o kojima su se u 2025. prikupljali podaci o uspostavljanju nakon lokalnih izbora. Uslijed činjenice da je Savjet za ljudska prava prestao s aktivnim radom u 2025. godini, izostala je i planirana suradnja istog sa županijskim koordinacijama, kao i koordinacija implementacije preporuka međunarodnih i regionalnih mehanizama zaštite ljudskih prava kroz rad Savjeta. Također nije provedena planirana edukacija i umrežavanje pružatelja primarne i sekundarne besplatne pravne pomoći.

U kategoriji **direktnih akcija i usluga krajnjim korisnicima** provedeni su redovni programi MUP-a što se odnosilo na prevenciju nasilja u obitelji i nasilja nad ženama, aktivnosti senzibilizacije muškaraca o rodnoj ravnopravnosti te uključivanje djece tražitelja međunarodne zaštite u obrazovni sustav uz pružanje psihosocijalne podrške. Nastavljene su redovne aktivnosti traženja i identifikacije osoba nestalih u Domovinskom ratu, zatim izrada i provedba ispita državne mature na jezicima nacionalnih manjina te edukacija organizacija civilnog društva o digitalnoj pristupačnosti. Istodobno, nisu provedeni planirani edukativni posjeti učenika institucijama za zaštitu ljudskih prava niti edukacije članova vijeća i predstavnika nacionalnih manjina.

U području **informiranja i promocije** provedene su aktivnosti informiranja građana o mogućnostima korištenja besplatne pravne pomoći te aktivnosti javnog informiranja kroz redovnu manifestaciju Dana otvorenih vrata udruga. S druge strane, nisu provedene medijska kampanja o doprinosu nacionalnih manjina hrvatskoj kulturi i društvenom razvoju, rasprava o godišnjem izvješću Europske komisije o primjeni Povelje o temeljnim pravima, planirane tribine o pravima osoba s invaliditetom i starijih osoba te obilježavanje Svjetskog dana kulturnih raznolikosti, dijaloga i razvoja.

U kategoriji **praćenja, analiza i istraživanja** provedeno je praćenje provedbe preporuka pučke pravobraniteljice te je u tu svrhu unaprijeđen upitnik, kao i analiza sudjelovanja pripadnika nacionalnih manjina u predstavničkim i izvršnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave od strane MPUDT, dok je u provedbi analiza korištenja zdravstvene zaštite osoba s invaliditetom od strane HZJZ. Međutim, nisu provedene aktivnosti sudjelovanja organizacija civilnog društva u praćenju izvršenja presuda Europskog suda za ljudska prava, analiza učinkovitosti institucionalnog i zakonodavnog okvira za suzbijanje diskriminacije, istraživanje provedbe Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, izrada studije o uključivanju žena pripadnica nacionalnih manjina u rad vijeća, praćenje javnih sredstava dodijeljenih udrugama u području zaštite ljudskih prava, prikaz prakse Ustavnog suda i Europskog suda za ljudska prava u vezi slobode medija te analiza korištenja zdravstvene zaštite azilanata i migranata, oko koje je bilo ranije spomenutih izazova u dostavi podataka između sustava zdravstva i unutarnjih poslova.

U području **financijske i programske potpore** provedeno je redovno institucionalno financiranje organizacija civilnog društva u području zaštite i promicanja ljudskih prava od strane NZRCD.

U okviru **Akcijskog plana suzbijanja diskriminacije za 2025. godinu**, u kategoriji **jačanja kapaciteta** proveden je niz aktivnosti usmjerenih na različite skupine provoditelja. One uključuju razvoj e-sadržaja za sustavne edukacije o suzbijanju diskriminacije, uključivanje sadržaja o antidiskriminacijskom zakonodavstvu u državni ispit, edukacije odgojno-obrazovnih radnika, socijalnih radnika i zdravstvenih djelatnika, kao i edukacije za poslovni sektor. Provedene su i višesektorske radionice o zločinima iz mržnje, edukacije studenata i polaznika Policijske škole te aktivnosti uključivanja tema borbe protiv rasizma, ksenofobije i nesnošljivosti u obrazovne programe. Istodobno, nisu provedene pojedine aktivnosti u ovoj kategoriji, uključujući edukacije službenika jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave na područjima naseljenim nacionalnim manjinama koje se planiraju u narednom periodu te izrada edukativnih materijala i provedba edukacija za policijske službenike, državne odvjetnike i suce koje su planirane kroz ESF+ projekte.

U području **koordinacije, umrežavanja i razmjene stručnih praksi** održani su sastanci Radne skupine za praćenje zločina iz mržnje, iako je važno istaknuti da isti predstavljaju obavezu prema Protokolu o postupanju u slučaju zločina iz mržnje. Međutim, nisu provedeni sastanci koordinatora za jednakost niti sastanak posvećen jednakosti u pristupu stanovanju.

U kategoriji **direktnih akcija prema krajnjim korisnicima** evidentirana je stručna potpora u školama za djecu žrtve diskriminacije i vršnjačkog nasilja te aktivnost energetske obnove obiteljskih kuća i višestambenih zgrada.

U području **informiranja i promocije** provedene su preventivne i edukativne aktivnosti usmjerene na prevenciju govora mržnje i nasilja motiviranog predrasudama, aktivnosti promicanja socijalne uključenosti i očuvanja identiteta žrtava zločina iz mržnje te redovno organiziranje učeničkih posjeta Spomen-području Jasenovac. Istodobno, aktivnost obilježavanja Međunarodnog dana tolerancije može se ocijeniti kao djelomično provedena, budući da je, umjesto planiranih javnih događanja o položaju ranjivih skupina i šire međuresorne suradnje, realizirana samo kroz obilježavanje Međunarodnog dana borbe protiv homofobije, bifobije i transfobije putem prigodnog priopćenja na mrežnim stranicama Ureda za ravnopravnost spolova. U ovoj kategoriji također nisu provedene nacionalna kampanja za prevenciju i suzbijanje govora mržnje, aktivnosti ranog prepoznavanja i prevencije diskriminacije i govora mržnje, kao ni aktivnosti promicanja radne definicije antisemitizma.

U području **praćenja, analiza i istraživanja** nisu provedene aktivnosti, što uključuje inicijalno mapiranje i razvoja sustava praćenja podataka o jednakosti, izrade unaprijeđenog alata za praćenje govora mržnje i zločina iz mržnje te analiza učinkovitosti institucionalnog i zakonodavnog okvira za suzbijanje zločina iz mržnje i govora mržnje. Sve ove aktivnosti su planirane kroz predstojeće ESF+ projekte. Također, nije realizirana ni planirana **financijska i programska potpora** kroz ESF+ projekt „Prevencija diskriminacije i pružanje potpore žrtvama“.

Djelotvornost

Ovo poglavlje razmatra djelotvornost provedbe Nacionalnog plana i pratećih akcijskih planova, s naglaskom na način upravljanja izradom i provedbom dokumenta, koordinaciju među uključenim tijelima, komunikaciju između dionika te vremenski okvir i organizacijske kapacitete za provedbu.

Nalazi ukazuju da **ispitanici uglavnom pozitivno ocjenjuju ulogu Ureda za ljudska prava i prava nacionalnih manjina u koordinaciji izrade i praćenja dokumenta**, osobito imajući u vidu složenost procesa i velik broj uključenih dionika. U tom se smislu prepoznaje posvećenost Ureda održavanju procesa i usklađivanju različitih institucionalnih interesa, doprinosa i očekivanja, što ovaj proces čini organizacijski zahtjevnim. Kao važna prednost ističe se i sastav radne skupine, koja je brojna i raznolika te uključuje predstavnike tijela nadležnih za provedbu, pravobraniteljskih institucija, organizacija civilnog društva i akademske zajednice. Takav sastav omogućuje uključivanje različitih perspektiva i iskustava u proces izrade dokumenata, iako istodobno nosi određena ograničenja zbog razlika u poznavanju tematike i razini posvećenosti samom procesu.

Istodobno, u iskazima ispitanika pojavljuju se i **ograničenja u stvarnom utjecaju ULJPPNM-a na sadržaj dokumenata, osobito u fazi definiranja aktivnosti**. Neki konzultirani ispitanici ističu kako Ured nema dovoljno snažan mehanizam za usmjeravanje prihvaćanja prijedloga, zbog čega konačni sadržaj akcijskih planova u velikoj mjeri ovisi o tome koje aktivnosti pojedina tijela dobrovoljno prihvaćaju. U takvom kontekstu, uloga ULJPPNM-a djelomično se svodi na posredničku funkciju između predlagatelja aktivnosti i tijela nadležnih za njihovu provedbu, bez izraženijeg utjecaja na konačni sadržaj aktivnosti.

Ovaj aspekt dodatno se očituje kroz **djelomično nezadovoljstvo dijela ispitanika udjelom prihvaćenih prijedloga u procesu izrade akcijskih planova, kao i neujednačenom kvalitetom obrazloženja u slučajevima njihova neprihvaćanja**. Tijekom izrade akcijskih planova za razdoblje 2026.–2027., dvije organizacije civilnog društva istupile su iz radne skupine prije završetka procesa, iako je naknadno došlo do djelomičnog prihvaćanja njihovih prijedloga. Takvi primjeri upućuju na prostor za unaprjeđenje dijaloga i transparentnosti u procesu donošenja odluka, pri čemu pojedini ispitanici ističu **potrebu za intenzivnijim pregovaranjem oko prijedloga kako bi se u većoj mjeri dolazilo do kompromisnih rješenja**.

U kontekstu ocjene upravljanja provedbom, važno je uzeti u obzir da **akcijski planovi za 2024. godinu nisu bili doneseni**. Prema iskazima sudionika, na izradi akcijskih planova za 2024. i 2025. godinu radilo se intenzivno, no zbog okolnosti povezanih s izbornim ciklusom i formiranjem nove Vlade proces nije dovršen u predviđenom roku, pa je dio sadržaja planiran za 2024. u konačnici uključen u akcijske planove za 2025. godinu. Iako to upućuje na određena ograničenja u pravodobnosti procesa, istodobno pokazuje nastojanje da se već pripremljeni sadržaj zadrži unutar provedbenog okvira. To potvrđuje i činjenica da je i za 2024. godinu izrađen izvještaj o provedbi, čime je u određenoj mjeri očuvan kontinuitet praćenja i vođenja procesa.

U fazi provedbe koordinacija se pokazuje slabije razvijenom u odnosu na fazu izrade dokumenta. Iako je u Nacionalnom planu predviđena Radna skupina za praćenje provedbe, ona nije operativno zaživjela. Dodatno, tijekom 2025. godine izgubila se i operativna uloga Savjeta za ljudska prava kao tijela koje je trebalo osigurati koordinaciju na višoj razini. Posljedično, u pojedinim slučajevima evidentirani su problemi u međuinstitucionalnoj koordinaciji, pri čemu postojeći mehanizmi nisu iskorišteni za pravovremeno razjašnjavanje prepreka. Kao ilustrativan primjer navodi se aktivnost

izrade studije o zdravstvenoj dostupnosti za ciljanu skupinu azilanata i migranata, u kojoj je nositelj bio Hrvatski zavod za javno zdravstvo, a provedba je ovisila o dostavi podataka Ministarstva unutarnjih poslova. Unatoč tome što su oba tijela bila uključena u radnu skupinu, pitanje zastoja u provedbi nije bilo otvoreno niti raspravljeno u okviru tog tijela, uključujući ni fazu izrade novih akcijskih planova. Iz iskaza sudionika proizlazi da ni na operativnoj razini nije postojala jasna informacija o tijeku i načinu upućivanja zahtjeva za dostavu podataka, zbog čega ni sam problem nije bilo moguće precizno locirati. Takva situacija upućuje na nedovoljno korištenje postojećih koordinacijskih mehanizama za rješavanje konkretnih provedbenih prepreka, čak i u slučajevima kada su svi relevantni akteri formalno uključeni u isti proces.

U tom se kontekstu dodatno otvara **pitanje kontinuiteta uključivanja dionika u fazi praćenja provedbe**. Kao što je navedeno, iako je Nacionalnim planom predviđena radna skupina za praćenje provedbe, ona nije operativno zaživjela, dok mandat postojeće Radne skupine za izradu akcijskih planova, prema važećoj Odluci o osnivanju, završava nakon izrade izvješća o provedenom javnom savjetovanju. Time se prekida kontinuitet rada foruma koji okuplja predstavnike provedbenih tijela, pravobraniteljskih institucija, organizacija civilnog društva i akademske zajednice upravo u trenutku kada bi takav oblik razmjene mogao biti najkorisniji za praćenje otvorenih pitanja i razmatranje prepreka u provedbi. Polazeći od toga, umjesto paralelnog postojanja zasebnog tijela za praćenje, svrsishodnijim bi se moglo pokazati produljenje mandata postojeće Radne skupine i na fazu provedbe, odnosno njezino oblikovanje u budućnosti kao radne skupine za izradu i provedbu akcijskih planova. U najmanjem opsegu to bi uključivalo razmatranje godišnjeg izvješća o provedbi te mogućnost održavanja tematskih sjednica posvećenih ključnim provedbenim izazovima. Time bi se ojačao kontinuitet između faze izrade i faze provedbe, uz zadržavanje smislenog uključivanja različitih dionika i nakon donošenja dokumenata.

Dodatnu dimenziju djelotvornosti predstavlja i pitanje **kapaciteta za provedbu, osobito u kontekstu uloge ULJPPNM-a**. Kao što je pokazano u poglavlju o učinkovitosti, značajan dio neprovedenih mjera odnosi se upravo na aktivnosti za koje je nadležan Ured, koji istodobno sudjeluje u provedbi gotovo polovice svih aktivnosti, uključujući i one koje nose značajniji razvojni iskorak. U tom smislu, evidentirana kašnjenja u provedbi u velikoj su mjeri povezana s ograničenim kapacitetima Ureda. Konkretno, promjene u organizaciji rada, uključujući prelazak djelatnice sa stručnih poslova u ovom području na rukovodeću funkciju s drugačijim opsegom odgovornosti, dovele su do usporavanja pripreme ključnih aktivnosti, osobito dva ESF+ projekta na koji se odnosi značajan dio planiranih intervencija, a koji su započeli tek 2026. godine. Dodatno, do sredine 2025. godine nije postojala osoba zadužena za izradu projektne dokumentacije za ESF+, dok su i nakon zapošljavanja potrebni kapaciteti i dalje ograničeni u odnosu na opseg zadatka oko svih procesa pripreme, praćenja i provedbe aktivnosti vezanih uz predmetnu nacionalni plan. Iako formalno na tim poslovima rade trenutno dvije osobe, procjenjuje se da bi za učinkovitu provedbu bilo potrebno osigurati veći broj stručnjaka čime se srednjoročna stabilnost rada u ovom području mora osloniti na daljnje jačanje ljudskih kapaciteta ULJPPNM.

U kontekstu **vremenskog upravljanja i ukupne trenutne dinamike provedbe**, postavlja pitanje za prilagodbom trajanja samog dokumenta. Naime, s obzirom na kašnjenje u provedbi dvaju ključnih ESF+ projekata, koji nose značajan razvojni potencijal i predviđeni su za provedbu do 2029. godine, postavlja se pitanje usklađenosti njihova trajanja s važećim razdobljem Nacionalnog plana, koje završava 2027. U tom se smislu može razmotriti mogućnost produljenja trajanja dokumenta te u međuvremenu planiranja dodatnog ciklusa akcijskih planova za razdoblje 2028.–2029., kako bi se

omogućilo da rezultati spomenutih projekata budu integrirani u sustav prije izrade novog programskog okvira.

S druge strane, **pozitivnim se ocjenjuje unaprjeđenje samih alata za planiranje kroz proširenje obrasca za akcijske planove u odnosu na standardni format.** Novi obrazac omogućuje jasniji prikaz i opis aktivnosti, odgovornosti i elemenata provedbe, a njegovo uvođenje rezultat je zagovaranja organizacija civilnog društva. Ova se praksa prepoznaje kao kvalitetan iskorak koji bi trebalo zadržati i u budućim ciklusima.

U kontekstu sveukupnog upravljanja procesima vezanim uz pripremu, praćenje i provedbu NAP-a, iako je **srednjoročno vrednovanje** pokrenuto nešto kasnije od sredine provedbenog razdoblja, njegova provedba ipak se ocjenjuje pozitivno, s obzirom na to da je evaluacija organizirana unutar trajanja ciklusa te omogućuje korištenje nalaza za daljnje planiranje. Dodatno, važno je osvrnuti se i na **prethodno vrednovanje koje je provedeno u fazi izrade dokumenta**, sukladno zakonskim zahtjevima. Budući da je ono provedeno interno, takav pristup omogućio je dobro poznavanje konteksta i procesa izrade, no istodobno se uočava prostor za snažnije korištenje ovog instrumenta u svrhu unaprjeđenja kvalitete samog dizajna dokumenta. To se osobito odnosi na jasnije sagledavanje intervencijske logike, odnosno odnosa između ciljeva, mjera, aktivnosti i pokazatelja. Nalazi ovog srednjoročnog vrednovanja upućuju upravo na potrebu dodatnog jačanja tog segmenta, čemu je u ovom izvještaju posvećen značajan dio analize kroz razmatranje unutarnje koherentnosti i strukture dokumenta u poglavlju relevantnosti.

Potencijal za učinak i održivost

Kao što je analizirano u poglavlju o ocjeni relevantnosti, postojeći pokazatelji ishoda koji govore o sustavnim promjenama kao rezultat provedbe Nacionalnog plana su dijelom ograničeni iz više razloga. U tablici u nastavku, prikazano je svih 15 pokazatelja ishoda, uključujući pojašnjenje izvora te početne i ciljane vrijednosti, kao i realizirane vrijednosti iz izvještaja o provedbi za 2023. i 2024. te nacrtu izvještaja za 2025. U nastavku tablice su sve ove vrijednosti komentirane.

Cilj	Pokazatelj	Izvor	Početna vrijednost	Ciljana vrijednost (2027.)	2023.	2024.	2025.
Cilj 1: POBOLJŠANJE UČINKOVITOSTI JAVNE UPRAVE I PRAVOSUĐA ZA DJELOVANJE U PODRUČJU ZAŠTITE LJUDSKIH PRAVA	OI.02.14.82 Udio preporuka pučke pravobraniteljice po kojima su javnopravna tijela učinkovito postupala tijekom 12 mjeseci	Ured pučke pravobraniteljice i Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina	43%	73%	44,12% (UPP) 45,9% (ULJPPNM) <i>Podaci se odnose na 2022.</i>	60,96% (UPP) 58,4% (ULJPPNM) <i>Podaci se odnose na 2023.</i>	65,2% (UPP) 59% (ULJPPNM) <i>Podaci se odnose na 2024.</i>
	OI.02.14.83 Broj predmeta Europskog suda za ljudska prava u postupku izvršenja	Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava	80 (2022.)	78 (2027.)	67	63	67
Cilj 2: PODIZANJE RAZINE INFORMIRANOSTI GRAĐANA I INSTITUCIJA O INSTRUMENTIMA ZA ZAŠTITU I PROMICANJE LJUDSKIH PRAVA TE OLAKŠAVANJE	OI.02.14.87 Informiranost građana o Povelji Europske unije o temeljnim pravima	Pokazatelj se odnosi na udio ispitanika koji su „dobro“, „vrlo dobro“ ili „izvršno“ upoznati sa Poveljom Europske unije o temeljnim pravima. Početna vrijednost postavljena je temeljem rezultata Ankete o temeljnim pravima u EU provedene od	40 % (2019.)	50 % (2027.)	20,1% (zbrojene kategorije za izvršno upoznat, vrlo dobro upoznat te dobro upoznat) ³	77,4% upoznati i znaju na što se Povelja odnosi ⁴	21% čulo za Povelju i znaju što je ⁵

³ Istraživanje koje je 2023. proveo ULJPPNM na nacionalno reprezentativnom uzorku za odraslu populaciju RH od 711 građana pod nazivom „Percepcija diskriminacije među punoljetnim građanima/-kama Republike Hrvatske“ pokazuju da je polovica ispitanih bila slabo upoznata (50%; N= 357), trećina uopće nije bila upoznata (30%; N=211), a najmanje ispitanih je bilo vrlo dobro (4%, N=27) te izvršno upoznato s Poveljom (tek 1%). Istraživanje dostupno na

<https://ljudskaprava.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti//Izvie%C5%A1taj%20o%20provedbi%20istra%C5%BEivanja-diskriminacija.pdf>

⁴ Istraživanje Centra za mirovne studije na 160 ispitanika iz Hrvatske unutar međunarodnog projekta „EU Charter of Fundamental Rights: Awareness raising and Instrument to Promote a Culture of Rights“. Uzorak u istraživanju nije reprezentativan za opću populaciju, već uključuje širi krug dionika povezanih s temom. 77,4% ispitanika navodi da su upoznati s Poveljom i da znaju na što se odnosi, 15,1% da su upoznati ali ne znaju na što se odnosi, 4,4% da nisu upoznati te 3,1% da nisu sigurni. Istraživanje dostupno na https://fair-project.org/wp-content/uploads/2024/12/D2-3_Report-on-the-main-findings-of-the-FAIR-survey.pdf

⁵ Podaci se odnose na reprezentativno istraživanje Eurobarometra iz 2025. godine U Hrvatskoj je 21% ispitanika navelo da je čulo za Povelju i zna što je, 35% da je za nju čulo, ali zapravo ne zna što je, dok 44% navodi da za Povelju nije čulo. Istraživanje dostupno na <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3366>

PRISTUPA PRAVOSUĐU I JAVNOPRAVNIM TIJELIMA		strane Agencije za temeljna prava u EU						
	OI.02.14.88 Percepcija dostupnosti informacija o pravima građana	Pokazatelj prati udio ispitanika koji smatraju da javnopravna tijela primjereno pružaju građanima informacije o njihovim pravima. Početna vrijednost postavljena je temeljem rezultata Ankete o temeljnim pravima u EU provedene od strane Agencije za temeljna prava u EU.	29 % (2019.)	50 % (2027.)	Nema dostupnih podataka	Nema dostupnih podataka	Nema dostupnih podataka	
	OI.02.14.89 Broj slučajeva pružene primarne pravne pomoći	Ministarstvo pravosuđa i uprave	24.950 (2021.)	25.782 (2027.)	31.170 (2022.)	29.128 (2023.)	25.231 (2024.)	
	OI.02.14.90 Broj odobrenih zahtjeva za ostvarivanje sekundarne pravne pomoći	Ministarstvo pravosuđa, uprave i digitalne transformacije	3.425 (2021.)	4.089 (2027.)	2.459 (2022.)	2.244 (2023.)	2.905 (2024.)	
Cilj 3: JAČANJE MEHANIZAMA PRAĆENJA I PROVEDBE USTAVNOG ZAKONA O PRAVIMA NACIONALNIH MANJINA	OI.02.14.93 Broj postupaka vođenih na jeziku i pismu nacionalnih manjina pred upravnim tijelima lokalnih jedinica i sudskim tijelima	Ministarstvo pravosuđa, uprave i digitalne transformacije	17 (2021.)	34 (2027.)	1644 upravnih postupaka i 2 sudska postupka ⁶	1544 upravnih postupaka i 4 sudska postupka	Obrada podataka za 2025. još u tijeku	
	OI.02.14.94 Udio članova vijeća nacionalnih manjina i predstavnika nacionalnih manjina koji izjavljuju da su	Anketni upitnik za praćenje provedbe Nacionalnog plana zaštite i promicanja ljudskih prava i suzbijanja	0 (početna vrijednost nije dostupna)	40 % (2027.)	Nema dostupnih podataka	Nema dostupnih podataka	Nema dostupnih podataka	

⁶ Navedeni podaci nisu bili izraženi u Izvještaju o provedbi za 2023. te su naknadno prikupljeni od ULJPPNM u sklopu ove evaluacije.

	zadovoljni sa uključenosti u donošenje odluka JLP(R)S koje se tiču manjina	diskriminacije za razdoblje do 2027. Prvi ciklus anketiranja provest će se 2023. godine.					
Cilj 4 UNAPRJEĐENJE SURADNJE S ORGANIZACIJAMA CIVILNOG DRUŠTVA I MEDIJIMA U ZAŠTITI LJUDSKIH PRAVA I SUZBIJANJU DISKRIMINACIJE	OI.02.14.95 Pozicija Republike Hrvatske na Svjetskom indeksu medijskih sloboda (<i>Press Freedom Index</i>) – politički kontekst	<i>Reporters Without Borders</i> (rezultati komparativnog panel istraživanja po državama)	49. mjesto	< 30	48	48	60.
	OI.02.14.96 Indeks održivosti organizacija civilnog društva u Hrvatskoj (CSOSI)	Američka agencija za međunarodni razvoj (USAID) u suradnji s lokalnim organizacijama iz zemalja u kojima se Indeks primjenjuje (u Hrvatskoj CERANEO – Centar za razvoj neprofitnih organizacija)	3.4.	3.1.	3.3. (2021.)	Zadnji pokazatelj iz 2021., od tada se više ne mjeri indeks održivosti	Zadnji pokazatelj iz 2021., od tada se više ne mjeri indeks održivosti
Cilj 5 UNAPRJEĐENJE PREVENCIJE DISKRIMINACIJE I PRUŽANJE PODRŠKE ŽRTVAMA DISKRIMINACIJE	OI.02.14.84 Udio ispitanika koji su se osobno osjećali diskriminiranim u proteklih 12 mjeseci	Izvještaj s nalazima anketnog istraživanja Eurobarometar o diskriminaciji u EU br. 493	17 % (2019.)	3 % (2027.)	14%	Nema dostupnih podataka	Nema dostupnih podataka
	OI.02.14.86 Udio državnih i javnih službenika koji su tijekom 12 mjeseci završili izobrazbu u području suzbijanja diskriminacije	Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina temeljem prikupljenih administrativnih podataka	0.49 % (2021.)	5 % (2027.)	1930 ⁷	1,6 %	6,7 %

⁷ U Izvještaju o provedbi za 2023. izražen je samo apsolutni broj državnih i javnih službenika koji su završili izobrazbu, nije računat udio državnih i javnih službenika te isti nije bilo moguće izračunati retroaktivno.

	OI.02.14.85 Ukupan broj pritužbi na diskriminaciju po kojima su postupale pravobraniteljske institucije	Ured pučke pravobraniteljice (objedinjeni podaci pravobraniteljskih institucija)	1.308 (2021.)	1.439 (2027.)	1366 ⁸	1369	1244
Cilj 6: UNAPRJEĐENJE MEHANIZAMA SUZBIJANJA ZLOČINA IZ MRŽNJE TE JAČANJE SVIJESTI O VAŽNOSTI BORBE PROTIV RASIZMA, KSENOFOBIJE I OSTALIH OBLIKA NESNOŠLJIVOSTI TE POTICANJE KULTURE SJEĆANJA NA ŽRTVE GENOCIDA	OI.02.14.91 Percepcija javnosti o raširenosti diskriminacije temeljem etničke pripadnosti	Pokazatelj prati udio ispitanika koji su na anketno pitanje o raširenosti diskriminacije odgovorili da je diskriminacija temeljem etničke pripadnosti „raširena“ u RH. Posebno istraživanje Eurobarometra o diskriminaciji u Europskoj uniji br. 493.	40 % (2019.) ispitanika smatra da je diskriminacija temeljem etničke pripadnosti raširena u RH	< 30 % (2027.) ispitanika smatra da je diskriminacija temeljem etničke pripadnosti raširena u RH	Navodi se istraživanje za pokazatelj OI.02.14.84	Nema dostupnih podataka	Nema dostupnih podataka
	01.02.14.92 Broj slučajeva zločina iz mržnje počinjenih zbog rasne pripadnosti, nacionalnosti ili etničkog podrijetla	Ured OESC-a za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) / Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina	67 (2020.)	53 (2027.)	62	58	Obrada podataka za 2025. još u tijeku

⁸ U izvještaju o provedbi za 2023. naveden broj 362, što je naknadnom provjerom utvrđeno da se nije odnosilo na objedinjene podatke svih pravobraniteljstva.

U okviru cilja 1 „Poboljšanje učinkovitosti javne uprave i pravosuđa za djelovanje u području zaštite ljudskih prava“ odabrana su dva pokazatelja. Prvi pokazatelj, koji se odnosi na *udio preporuka Pučke pravobraniteljice po kojima su javnopravna tijela učinkovito postupala tijekom 12 mjeseci*, pokazuje širi učinak na sustav u ovom području, ali mu je ključni nedostatak ograničena mogućnost utvrđivanja kauzalnosti, budući da na njegovu vrijednost utječe širi skup čimbenika, a ne isključivo aktivnosti Nacionalnog plana i pripadajućih akcijskih planova. Za ovaj pokazatelj sada su raspoloživa dva seta podataka – Ureda pučke pravobraniteljice i Ureda za ljudska prava i prava nacionalnih manjina⁹ – koji su donekle usklađeni, ali ne daju potpuno identičnu sliku kretanja. Na temelju podataka Ureda pučke pravobraniteljice, početna vrijednost iznosila je 43%, a ciljane vrijednost za 2027. godinu postavljena je na 73%. Prema podacima Ureda pučke pravobraniteljice, vrijednost pokazatelja o kojoj se izvještava u 2023. za prethodnu godinu iznosila je 44,12%, zatim je porasla na 60,96% u 2024., a potom na 65,2% u 2025. godini, dok podaci Ureda za ljudska prava i prava nacionalnih manjina pokazuju kretanje od 45,9% u 2023. godini, preko 58,4% u 2024., do 59% u 2025. godini. Može se zaključiti da oba izvora upućuju na poboljšanje u odnosu na početno stanje, uz prostor za dostizanje ciljane vrijednosti. Drugi pokazatelj za ovaj cilj odnosi se na *broj predmeta Europskog suda za ljudska prava u postupku izvršenja*. Početna vrijednost u 2022. godini iznosila je 80, ciljane vrijednost za 2027. godinu postavljena je na 78, dok realizirane vrijednosti iznose 67 predmeta u 2023., 63 u 2024. te 67 u 2025. godini. Iako je zabilježen pad predmeta i više nego planirano, ovaj tip pokazatelja je primjer ambivalentne interpretacije, što će se pojaviti i u nekoliko daljnjih slučajeva. Riječ je o situacijama u kojima promjene u vrijednosti pokazatelja mogu upućivati na različite, pa i suprotne procese. U ovom slučaju, smanjenje broja predmeta može upućivati na smanjenje povreda ljudskih prava, ali i na smanjeni pristup pravdi ili nižu razinu korištenja dostupnih pravnih mehanizama, zbog čega takav trend nije moguće jednoznačno tumačiti kao poboljšanje stanja.

U okviru cilja 2 „Podizanje razine informiranosti građana i institucija o instrumentima za zaštitu i promicanje ljudskih prava te olakšavanje pristupa pravosuđu i javnopravnim tijelima“ definirano je četiri pokazatelja ishoda. Prvi pokazatelj, koji se odnosi na *informiranost građana o Povelji Europske unije o temeljnim pravima*, početno se temeljio na podacima Ankete o temeljnim pravima u EU iz 2019. godine. Budući da to istraživanje nije naknadno ponovljeno u istom metodološkom okviru, nego su u kasnijem razdoblju provedena druga, srodna istraživanja, podaci nisu izravno usporedivi. Time je otežano praćenje kretanja ovog pokazatelja u odnosu na početnu vrijednost od 40 % iz 2019. i ciljnu vrijednost od 50 % do 2027. godine. Prema zadnjem dostupnom istraživanju u ovom području (Posebni Eurobarometar 563 o Povelji Europske unije o temeljnim pravima), provedenom od veljače do ožujka 2025., u Hrvatskoj 21% ispitanika navodi da je čulo za Povelju i

⁹ Pučka pravobraniteljica u godišnjem izvješću Hrvatskom saboru ocjenjuje provedbu preporuka kroz tri kategorije: tijela su postupila ili postupaju po preporuci, preporuka nije provedena te nema informacija o provedbi. ULJPPNM se, temeljem preporuke Europske komisije i sukladno Uredbi o Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, obvezao izrađivati zasebno Izvješće o provedbi preporuka pučke pravobraniteljice. U metodologiji ULJPPNM-a status preporuke razvrstava se u kategorije: preporuka je provedena, preporuka je u provedbi, preporuka je u planu provedbe te preporuka nije provedena, nije u provedbi i nije u planu provedbe. Podaci se prikupljaju od nadležnih tijela putem upitnika, uz samoprocjenu stupnja provedbe i obrazloženje, a ULJPPNM dodatno analizira dostavljene odgovore te, u slučaju nesklada između samoprocjene i opisa provedbe, revidira status preporuke na temelju usporedbe i usuglašavanja procjena triju procjenitelja.

zna što je. Iako taj udio upućuje na relativno nisku razinu stvarnog poznavanja Povelje, Hrvatska se u usporedbi s drugim državama članicama EU prema tom pokazatelju svrstava na 4. mjesto. Sličan problem odnosi se i na drugi pokazatelj, percepciju dostupnosti informacija o pravima građana, koji prati *udio ispitanika koji smatraju da javnopravna tijela primjereno pružaju građanima informacije o njihovim pravima*. I ovaj je pokazatelj početno postavljen na temelju iste Ankete o temeljnim pravima u EU, ali za naredne godine nema dostupnih usporedivih vrijednosti, zbog čega nije moguće pratiti njegovu realizaciju kroz vrijeme. Treći pokazatelj, *broj slučajeva pružene primarne pravne pomoći*, temelji se na redovitim administrativnim podacima Ministarstva pravosuđa, uprave i digitalne transformacije te omogućuje kontinuirano praćenje, no pritom predstavlja primjer ranije spomenute ambivalentne interpretacije pokazatelja. Početna vrijednost iznosila je 24.950 slučajeva u 2021. godini, a ciljana 25.782 u 2027. godini. Realizirane vrijednosti pokazuju značajan rast na 31.170 u 2022. godini, zatim pad na 29.128 u 2023. godini te daljnji pad na 25.231 u 2025. godini, iako navedeno predstavlja ispravan smjer s obzirom na postavljenju ciljanu vrijednost. Takvo kretanje nije moguće jednoznačno tumačiti kao pozitivan ili negativan razvoj, budući da može upućivati i na promjene u stvarnoj potrebi za pravnom pomoći i na promjene u razini dostupnosti, informiranosti ili korištenja ovog prava. Sličan obrazac prisutan je i kod četvrtog pokazatelja, *broja odobrenih zahtjeva za ostvarivanje sekundarne pravne pomoći*, koji se također temelji na administrativnim podacima istog Ministarstva. Početna vrijednost iznosila je 3.425 u 2021. godini, a ciljana 4.089 u 2027. godini. Međutim, realizirane vrijednosti pokazuju trajno odstupanje ispod početne vrijednosti: 2.459 u 2022., 2.524 u 2023., 2.244 u 2024. te 2.905 u 2025. godini. I ovdje je riječ o pokazatelju čija interpretacija nije jednoznačna, budući da niži broj odobrenih zahtjeva može značiti i manju potrebu, ali i ograničen pristup, slabiju informiranost ili druge prepreke u korištenju sustava pravne pomoći. U tom smislu, i ovaj pokazatelj upućuje na potrebu oprezne interpretacije i dublje analize pozadinskih razloga za zabilježene trendove.

U okviru cilja 3 „Jačanje mehanizama praćenja i provedbe Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina“ definirana su dva pokazatelja. Prvi se odnosi na *broj postupaka vođenih na jeziku i pismu nacionalnih manjina pred upravnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i sudskim tijelima*. Početna vrijednost pokazatelja iznosila je 17 u 2021. godini, a ciljana vrijednost postavljena je na 34 u 2027. godini. Međutim, u izvještaju za 2023. godinu podaci nisu navedeni, dok izvještaj za 2024. godinu donosi podatak o 1544 upravna postupka i 4 sudska postupka, uz napomenu da je obrada podataka za 2025. još u tijeku. Retroaktivno je za 2023. u sklopu ove evaluacije utvrđeno 1644 upravnih postupaka i 2 sudska postupka. Iz navedenih vrijednosti, početna vrijednost se vjerojatno odnosila samo na sudske postupke, iako se pokazatelj formalno odnosi i na upravne i na sudske postupke. Drugi pokazatelj odnosi se na *udio članova vijeća nacionalnih manjina i predstavnika nacionalnih manjina koji izjavljuju da su zadovoljni uključenošću u donošenje odluka jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koje se tiču manjina*. Za ovaj pokazatelj početna vrijednost nije bila dostupna, a ciljana je postavljena na 40% u 2027. godini, uz pretpostavku da će se podaci prikupljati putem anketnog upitnika za praćenje provedbe Nacionalnog plana. Međutim, takvo se prikupljanje podataka nije provodilo, zbog čega za sada nije moguće pratiti kretanje ovog pokazatelja. To upućuje na potrebu da se planirani mehanizam prikupljanja podataka u narednom periodu uspostavi i provodi, posebno uz pojačane intervencije u ovom području u sklopu planiranog ESF+ projekta.

U okviru horizontalnog cilja 4 „Unaprjeđenje suradnje s organizacijama civilnog društva i medijima u zaštiti ljudskih prava i suzbijanju diskriminacije“ definirana su dva pokazatelja ishoda koji se u cijelosti oslanjaju na međunarodne kompozitne indekse. Prvi se odnosi na *poziciju Republike Hrvatske na Svjetskom indeksu medijskih sloboda (Press Freedom Index)*, pri čemu je početna vrijednost bila 49. mjesto, a ciljana vrijednost postavljena je na ulazak među prvih 30 država do 2027. godine. Realizirane vrijednosti pokazuju stagnaciju u 2023. i 2024. godini (48. mjesto), nakon čega slijedi značajno pogoršanje na 60. mjesto u 2025. godini. U kontekstu provedbe Nacionalnog plana, osobito je važno istaknuti da je u 2025. godini u ovom području bila predviđena samo jedna aktivnost (4.2.1. *Prikaz prakse Ustavnog suda i ESLJP u vezi slobode medija*), koja pritom nije provedena. U odnosu na 2023. godinu, kada su bile planirane četiri aktivnosti i kada su u provedbu bili uključeni i dionici poput HRT-a i AEM-a, vidljivo je sužavanje operativnog zahvata u ovom području. U tom smislu, pokazatelj u 2025. godini istodobno ukazuje na negativna društvena kretanja u području medijskih sloboda, dok je intenzitet i doseg planiranih aktivnosti izrazito ograničen, što dodatno potvrđuje ranije uočeno nesrazmjerje između razine ambicije pokazatelja i stvarnog dosega intervencija te upućuje na potrebu da se ovo područje snažnije obuhvati aktivnostima u budućnosti.

Drugi pokazatelj odnosi se na *Indeks održivosti organizacija civilnog društva u Hrvatskoj (CSOSI)*, s početnom vrijednošću 3,4 i ciljanom vrijednošću 3,1 u 2027. godini. Posljednja dostupna vrijednost iznosi 3,3 za 2021. godinu, nakon čega se indeks više ne prati. Time je ovaj pokazatelj u praksi postao neoperativan za potrebe praćenja provedbe Nacionalnog plana, budući da ne postoje noviji podaci koji bi omogućili uvid u kretanja i eventualni napredak. Ovaj primjer dodatno potvrđuje ranije uočeno ograničenje oslanjanja na vanjske izvore podataka, osobito u situacijama kada njihovo prikupljanje nije pod kontrolom sustava koji provodi politiku, što može dovesti do potpunog izostanka mogućnosti praćenja učinaka u pojedinim područjima.

U okviru cilja 5 „Unaprjeđenje prevencije diskriminacije i pružanje podrške žrtvama diskriminacije“ definirana su tri pokazatelja ishoda. Prvi pokazatelj, koji se odnosi na *udio ispitanika koji su se osobno osjećali diskriminiranim u proteklih 12 mjeseci*, temelji se na podacima Eurobarometra o diskriminaciji. Početna vrijednost iznosila je 17% u 2019. godini, a ciljana vrijednost postavljena je na 3% u 2027. godini. Dostupni podaci pokazuju smanjenje na 14% u 2023. godini, dok za kasnije godine nema dostupnih vrijednosti. Drugi pokazatelj odnosi se na *udio državnih i javnih službenika koji su tijekom 12 mjeseci završili izobrazbu u području suzbijanja diskriminacije*. Početna vrijednost iznosila je 0,49% u 2021. godini, a ciljana 5% u 2027. godini. U izvještaju za 2023. godinu naveden je samo apsolutni broj od 1.930 službenika koji su završili izobrazbu, bez izračuna udjela, što onemogućuje usporedbu s početnom vrijednošću. U 2024. godini zabilježen je udio od 1,6%, dok za 2025. godinu podaci ukazuju na značajan rast na 6,7% (temeljem 4.724 službenika). Riječ je o pokazatelju koji jasno pokazuje pomak u području koje je unutar Akcijskog plana suzbijanja diskriminacije snažno zastupljeno kroz aktivnosti jačanja kapaciteta. Istodobno, analiza upućuje na određenu nedosljednost u cjelokupnom dizajnu sustava pokazatelja, budući da se i u Akcijskom planu zaštite i promicanja ljudskih prava pojavljuje mjera 1.6. „Unaprijediti znanje javnih i državnih službenika o zaštiti i promicanju ljudskih prava“, ali bez usporedivog pokazatelja ishoda koji bi omogućio praćenje učinaka i tog segmenta jačanja kapaciteta. Kao što je ranije u izvještaju istaknuto, upravo bi ovaj segment u budućnosti trebalo dodatno osnažiti, kako se ne bi pratio samo opseg uključenih službenika, nego i kvaliteta aktivnosti jačanja kapaciteta te njihovi učinci na razini znanja, kompetencija i postupanja. U tom smislu važan razvojni potencijal predstavlja već planirani ESF+ projekt usmjeren na razvoj sveobuhvatnijeg seta pokazatelja jednakosti. Treći pokazatelj odnosi se na ukupan *broj pritužbi na diskriminaciju po kojima su postupale pravobraniteljske*

institucije, s početnom vrijednošću od 1.308 u 2021. godini i ciljanom vrijednošću od 1.439 u 2027. godini. Realizirane vrijednosti pokazuju početno blagi rast (1.366 u 2023. i 1.369 u 2024.), dok podaci za 2025. donose podatke o smanjenju broja pritužbi na 1244. Ovaj pokazatelj predstavlja još jedan tipičan primjer ambivalentne interpretacije, budući da povećanje broja pritužbi može upućivati i na veću pojavnost diskriminacije i na veću informiranost građana, dostupnost mehanizama zaštite i spremnost na prijavljivanje. Na ovu dvojnost upućuju i komentari nekih pravobraniteljskih institucija, koje ističu prividnu kontradikciju između pokazatelja unutar ovog cilja, usmjerenih istovremeno na smanjenje udjela osoba koje se osjećaju diskriminiranim i istodobnog povećanja broja pritužbi. U tom smislu, kretanje ovog pokazatelja potrebno je tumačiti oprezno i u kontekstu širih društvenih i institucionalnih promjena, a ne kao izravan odraz uspješnosti ili neuspješnosti pojedinih aktivnosti.

U okviru cilja 6 „Unaprjeđenje mehanizama suzbijanja zločina iz mržnje te jačanje svijesti o važnosti borbe protiv rasizma, ksenofobije i ostalih oblika nesnošljivosti te poticanje kulture sjećanja na žrtve genocida“ definirana su dva pokazatelja ishoda. Prvi se odnosi na *percepciju javnosti o raširenosti diskriminacije temeljem etničke pripadnosti*, a prati udio ispitanika koji smatraju da je takva diskriminacija „raširena“ u Republici Hrvatskoj. Početna vrijednost iznosila je 40% u 2019. godini, a ciljana vrijednost postavljena je na manje od 30% u 2027. godini. Međutim, za kasnije godine nisu dostupni podaci, zbog čega nije moguće pratiti kretanje ovog pokazatelja kroz provedbeno razdoblje. Time je i ovdje prisutno ograničenje povezano s oslanjanjem na vanjske izvore podataka koji nisu redovito dostupni u ritmu potrebnom za praćenje provedbe Nacionalnog plana. Drugi pokazatelj odnosi se na *broj slučajeva zločina iz mržnje počinjenih zbog rasne pripadnosti, nacionalnosti ili etničkog podrijetla*. Početna vrijednost iznosila je 67 u 2020. godini, a ciljana vrijednost postavljena je na 53 u 2027. godini. Dostupni podaci pokazuju pad na 62 slučaja u 2023. godini i 58 u 2024. godini, dok je obrada podataka za 2025. još u tijeku. Na razini trenutno dostupnih podataka, ovaj pokazatelj pokazuje kretanje u smjeru postavljenog cilja, s napomenom jednog od pravobraniteljskih tijela da je ciljana vrijednost potencijalno postavljena nedovoljno ambiciozno.

Uzimajući u obzir dosad prikazane podatke, potencijal za učinak Nacionalnog plana u ovoj fazi provedbe moguće je sagledavati tek djelomično i s oprezom. Kao što je prethodno pokazano, dio pokazatelja ishoda metodološki je ograničen, dio nije kontinuirano dostupan, a kod dijela pokazatelja prisutan je i problem kauzalnosti ili ambivalentne interpretacije. U takvim okolnostima nije moguće donositi čvrste zaključke o širim sustavnim promjenama koje bi se jednoznačno mogle pripisati provedbi Nacionalnog plana. Istodobno, pojedini podaci ipak upućuju na određene pomake, osobito u području jačanja kapaciteta službenika za suzbijanje diskriminacije, gdje je vidljiv rast opsega uključenih sudionika. To se može smatrati važnim ranim signalom potencijalnog učinka, premda za sada još nema dovoljno podataka da bi se pouzdanije ocijenilo u kojoj se mjeri taj porast obuhvata edukacija dovodi i do promjena u znanju, kompetencijama i postupanju u praksi.

U pogledu održivosti, najveći potencijal zasad pokazuju upravo iste aktivnosti jačanja kapaciteta. Za razliku od jednokratnih aktivnosti ili onih koje ovise o zasebnim razvojnim projektima, aktivnosti izobrazbe imaju veću vjerojatnost održavanja kada se jednom uspostave kao dio redovne institucionalne ponude. U tom smislu, važan oslonac predstavljaju već postojeći razvijeni sustavi stručnog usavršavanja i izobrazbe u različitim sektorima, uključujući Državnu školu za javnu upravu, Policijsku akademiju, obrambeni sustav, Agenciju za odgoj i obrazovanje, Akademiju socijalne skrbi i druge slične institucionalne okvire. Ondje gdje su sadržaji ljudskih prava i

suzbijanja diskriminacije već ugrađeni ili se mogu relativno lako ugraditi u postojeće programe, postoji realnija osnova za njihovu dugoročniju održivost. Istodobno, procjenu održivosti u ovoj fazi treba zadržati opreznom. Kao što je pokazano u prethodnim poglavljima, veći dio razvojnih aktivnosti koje bi trebale donijeti nove mehanizme, analitičke alate i strukturne iskorake još nije proveden, osobito u dijelu aktivnosti vezanih uz ESF+ projekte. Upravo će provedba tih aktivnosti u nastavku razdoblja biti važna pretpostavka za ozbiljniju procjenu održivosti na razini sustava. Stoga će se cjelovitija ocjena održivosti, osobito u odnosu na razvojne intervencije i njihove dugoročnije učinke, moći dati tek u okviru završnog vrednovanja.

5. Preporuke prema ključnim zaključcima vrednovanja

Ovo poglavlje sažima ključne evaluacijske nalaze i pripadajuće preporuke koje su detaljno razrađene u prethodnim poglavljima izvještaja. Preporuke su oblikovane tako da zadrže logiku iznesenih nalaza te, gdje je primjenjivo, uključuju više mogućih smjerova djelovanja ovisno o kontekstu i mogućnosti provedbe.

Nalaz 1: Nacionalni plan i pripadajući akcijski planovi obuhvaćaju širok raspon tema relevantnih za područje zaštite i promicanja ljudskih prava te suzbijanja diskriminacije. Dokument uključuje i novije teme u skladu s međunarodnim trendovima, poput prava na zdrav život i okoliš, no ta je tema u postojećem okviru razrađena u ograničenom opsegu. Prostor za unaprjeđenje vidljiv je i u jačem i sustavnijem prepoznavanju intersekcijskih, odnosno višestrukih ranjivosti. Dodatno, analiza upućuje na potrebu daljnjeg logičkog čišćenja dokumenta, budući da su u pojedinim dijelovima i dalje prisutna preklapanja srodnih aktivnosti, njihovo nedovoljno jasno razgraničenje te prostor za snažnije propitivanje intervencijske logike, odnosno u kojoj mjeri predložene aktivnosti uopće imaju potencijal proizvesti promjene na razini postavljenih ciljeva i pokazatelja.

Preporuka: U sljedećem ciklusu planiranja potrebno je sadržajno produbiti već uključene teme koje su trenutno ograničeno razrađene, osobito pravo na zdrav život i okoliš, te sustavnije integrirati intersekcijski pristup kako bi se višestruke ranjivosti jasnije prepoznale kroz ciljeve, mjere i aktivnosti. Istodobno, preporučuje se dodatno logički pojednostaviti i pročistiti strukturu dokumenta, jasnije razgraničiti sadržajno srodne aktivnosti te već u fazi izrade snažnije provjeravati njihovu povezanost s očekivanim promjenama na razini ciljeva i pokazatelja.

Nalaz 2: Isticanje pojedinih ranjivih skupina nije ujednačeno kroz strukturu dokumenta. Na razini ciljeva izričito su prepoznate nacionalne manjine, dok se na razini mjera pojavljuju dodatne skupine (npr. građani u kriznim situacijama, nestale osobe iz Domovinskog rata, građani u energetske siromaštvu). Na razini aktivnosti dodatno se pojavljuju žene, osobe s invaliditetom, starije osobe,

djeca i mladi. Takva raspodjela upućuje na djelomično neujednačen i fragmentiran pristup, odnosno izostanak jasnih kriterija po kojem se ističu pojedine skupine.

Preporuka: Razmotriti uvođenje jedinstvenog cilja ili mjere usmjerene na posebno ranjive skupine po kriteriju da nemaju svoj zaseban strateški dokument ili da određena aktivnost predstavlja jasnu nadogradnju u kontekstu ovog dokumenta. Takav okvir koristiti za jasnije pozicioniranje skupina kroz sve razine dokumenta (ciljevi-mjere-aktivnosti), uz zadržavanje fleksibilnosti razrade kroz akcijske planove, u skladu s novim društvenim potrebama i kretanjima, analizama stanja ili drugim promjenama u okruženju.

Nalaz 3: Osiguravanje koherentnosti s drugim brojnim srodnim strateškim dokumentima je strukturalno otežano kod ovog tipa horizontalnog dokumenta, u praksi pojačano paralelnom izradom većeg broja sektorskih strategija, zajedno povećavajući rizik preklapanja i otežavajući jasno razgraničenje sadržaja. Dodatno, postojeći zakonodavni okvir ne prepoznaje jasno ulogu horizontalnih dokumenata u odnosu na sektorske strateške dokumente.

Preporuka: Razmotriti zagovaranje izmjena zakonodavnog okvira u smjeru jasnijeg prepoznavanja horizontalnih strateških dokumenata koji bi se donosili nakon što se donesu ključne sektorske strategije u srodnom području. Ako to nije ostvarivo, već u fazi pokretanja izrade dokumenta strateški planirati njegov vremenski okvir u odnosu na povezane sektorske dokumente. Dodatno, ojačati ulogu članova radnih skupina kao koordinatora koji osiguravaju usklađenost s paralelno razvijanim dokumentima u svojem resoru.

Nalaz 4: Oko polovice aktivnosti iz akcijskih planova za 2025. može se svrstati u redovni rad institucija, odnosno u aktivnosti koje bi se u određenoj mjeri provodile i bez Nacionalnog plana. To se odnosi na aktivnosti koje proizlaze iz zakonskih i međunarodnih obveza, osnovnog mandata tijela ili predstavljaju nastavak već uspostavljenih praksi. Iako to potvrđuje određenu razinu institucionalne održivosti, ujedno slabi razvojnu dimenziju dokumenta i otežava jasnije prepoznavanje njegove dodatne vrijednosti. Taj je problem dodatno pojačan time što se akcijski planovi donose nakon proračunskog procesa, pa je prostor za uvrštavanje novih i inovativnijih aktivnosti dodatno ograničen.

Preporuka: U budućim ciklusima planiranja potrebno je jasnije razgraničiti redovni rad institucija od razvojnih intervencija. To podrazumijeva da se već u obrascima za predlaganje aktivnosti traži sažeto obrazloženje njihove dodane vrijednosti, da se u analizi stanja jasnije izdvoje postojeće dobre prakse kao postignuća koja vrijedi očuvati i tako ih zaštititi od erozije standarda. Ujedno se preporučuje, u skladu s postojećim zakonskim okvirom, bolje vremensko usklađivanje procesa izrade akcijskih planova s proračunskim ciklusom, kako bi se omogućio stvarni prostor za planiranje i financiranje razvojnih i inovativnih aktivnosti.

Nalaz 5: Objedinjavanje područja ljudskih prava i suzbijanja diskriminacije u jednom dokumentu pokazalo se opravdanim zbog složenosti procesa izrade strateških dokumenta i ograničene resurse ULJPPNM, ali je u praksi dovelo do ponavljanja određenih identičnih aktivnosti, osobito u području

jačanja kapaciteta (npr. edukacije istih ciljnih skupina koje u praksi spajaju teme ljudskih prava i antidiskriminacije).

Preporuka: Zadržati objedinjeni strateški okvir, zadržati vidljivost ove dvije pod–teme na razini ciljeva, unaprijediti strukturu dokumenta kroz objedinjavanje horizontalnih područja provedbe (osobito jačanja kapaciteta) kako bi se smanjila dupliciranja i povećala preglednost.

Nalaz 6: Pokazatelji ishoda predstavlja jednu od ključnih točaka za unaprjeđenje u budućim ciklusima planiranja. Postojeći sustav kroz 15 izabranih pokazatelja u velikoj se mjeri oslanja na sekundarne izvore podataka (međunarodna istraživanja, indekse i administrativne evidencije), što osigurava određenu razinu kontinuiteta i usporedivosti, ali istodobno ograničava mogućnost praćenja specifičnih učinaka Nacionalnog plana. Samo manji dio pokazatelja temelji se na podacima koji se razvijaju unutar samog sustava. Dodatno, struktura pokazatelja ne prati u dovoljnoj mjeri dominantan tip aktivnosti u dokumentu, osobito u području jačanja kapaciteta, gdje se učinci na razini znanja, kompetencija i postupanja ne prate sustavno. U pojedinim slučajevima prisutan je i izazov kauzalnosti, odnosno ograničena mogućnost povezivanja predloženih aktivnosti s promjenama na razini odabranih pokazatelja, osobito kada se napredak mjeri kroz agregirane međunarodne indekse, a aktivnosti su ograničenog doseg ili rutinskog karaktera. U određenom broju pokazatelja prisutan je i problem ambivalentne interpretacije, odnosno situacije u kojima promjene u vrijednosti pokazatelja mogu upućivati na različite, pa i suprotne procese, zbog čega ih nije moguće jednoznačno tumačiti bez dodatne kontekstualne analize. Istodobno, kroz postojeće akcijske planove već je predviđen ESF+ projekt usmjeren na razvoj sveobuhvatnog seta pokazatelja jednakosti, što predstavlja važan iskorak prema jačanju sustava praćenja.

Preporuka: Planirani ESF+ projekt potrebno je iskoristiti kao ključni mehanizam za razvoj cjelovitijeg i metodološki snažnijeg sustava pokazatelja, koji će omogućiti preciznije praćenje učinaka Nacionalnog plana. U tom okviru potrebno je povećati udio pokazatelja koji se temelje na podacima prikupljenima unutar samog sustava, osobito onih koji omogućuju izravnije povezivanje aktivnosti i njihovih učinaka. Posebnu pozornost potrebno je usmjeriti na razvoj pokazatelja i metoda praćenja učinaka aktivnosti jačanja kapaciteta (npr. ciljane tematske evaluacije i istraživanja), kako bi se obuhvatile promjene u znanju, kompetencijama i institucionalnoj praksi. Prilikom definiranja pokazatelja potrebno je voditi računa o usklađenosti njihove razine ambicije s realnim dosegom planiranih aktivnosti, odnosno izbjegavati situacije u kojima se ograničene ili rutinske aktivnosti povezuju s očekivanim promjenama na razini sustava.

Nalaz 7: Uloga ULJPPNM–a u koordinaciji izrade i praćenja dokumenta ocjenjuje se pozitivno, uz prepoznatu posvećenost vođenju procesa i uključivanju velikog broja dionika. Istodobno, utjecaj Ureda na konačni sadržaj akcijskih planova je ograničen jer prihvaćanje aktivnosti u velikoj mjeri ovisi o spremnosti pojedinih tijela, zbog čega se njegova uloga dijelom svodi na posredničku. Ovaj aspekt dodatno se očituje kroz djelomično nezadovoljstvo dionika udjelom prihvaćenih prijedloga i neujednačenom kvalitetom obrazloženja u slučajevima njihova neprihvatanja, što je u pojedinim slučajevima dovelo i do povlačenja organizacija iz procesa.

Preporuka: Ojačati mehanizme usmjeravanja procesa izrade akcijskih planova kroz jasnije definiranje kriterija za prihvaćanje i odbijanje prijedloga te ujednačavanje obrazloženja odluka. Uvesti strukturiraniji proces usuglašavanja prijedloga (npr. dodatne iteracije ili tematske rasprave) kako bi se povećala razina transparentnosti, omogućilo postizanje kompromisnih rješenja i ojačao stvarni utjecaj na sadržaj dokumenata.

Nalaz 8: Akcijski plan za 2024. godinu nije donesen kao zaseban dokument zbog okolnosti povezanih s izbornim ciklusom i formiranjem nove Vlade, pri čemu je sadržaj uključen u akcijski plan za 2025. godinu. Time je narušena planirana dinamika, ali je djelomično očuvan kontinuitet kroz nastavak procesa i izradu izvještaja o provedbi.

Preporuka: U planiranju ciklusa izrade akcijskih planova u većoj mjeri uzeti u obzir politički i institucionalni kalendar kako bi se smanjio rizik od kašnjenja, uz osiguravanje mehanizama koji omogućuju kontinuitet provedbe i praćenja u slučaju izvanrednih okolnosti.

Nalaz 9: Koordinacija u fazi provedbe slabije je razvijena u odnosu na fazu izrade dokumenta. Predviđena radna skupina za praćenje provedbe nije operativno zaživjela, dok mandat radne skupine za izradu završava prije faze provedbe, što dovodi do prekida kontinuiteta. Istodobno, postojeći koordinacijski mehanizmi nisu u dovoljnoj mjeri korišteni za rješavanje konkretnih provedbenih prepreka, čak i u slučajevima kada su svi relevantni akteri formalno uključeni u isti proces (npr. zastoj u aktivnosti izrade studije o zdravstvenoj dostupnosti azilanata i migranata zbog nejasnoća u razmjeni podataka između tijela).

Preporuka: Produljiti mandat postojeće Radne skupine i na fazu provedbe te je koncipirati kao radnu skupinu za izradu i provedbu akcijskih planova. Osigurati njezinu aktivniju operativnu ulogu u praćenju provedbe, uključujući redovito razmatranje godišnjih izvješća i otvaranje konkretnih provedbenih pitanja. Dodatno, jasnije definirati odgovornosti i postupke razmjene podataka između tijela kako bi se postojeći koordinacijski mehanizmi koristili za pravovremeno rješavanje prepreka.

Nalaz 10: Značajan dio kašnjenja u provedbi povezan je s ograničenim kapacitetima ULJPPNM-a, koji istodobno sudjeluje u provedbi velikog broja aktivnosti, uključujući razvojno zahtjevne ESF+ projekte. Nedostatak kadrovskih kapaciteta, osobito u dijelu pripreme projektne dokumentacije i provedbe projekata, utječe na sve faze ciklusa – od izrade i planiranja, preko provedbe i praćenja, do vrednovanja.

Preporuka: Sustavno jačati ljudske kapacitete ULJPPNM-a kroz planirano i pravodobno popunjavanje radnih mjesta te osigurati dovoljan broj stručnjaka za sve faze upravljanja ciklusom (izrada, provedba, praćenje i vrednovanje), uz posebno jačanje kapaciteta za pripremu i provedbu ESF+ projekata.

Nalaz 11: Kašnjenje u provedbi ključnih ESF+ projekata, koji nose značajan razvojni potencijal i predviđeni su za provedbu do 2029. godine, stvara nepodudarnost s važećim razdobljem Nacionalnog plana (do 2027.). Istodobno, proces izrade ovakvih dokumenata prepoznaje se kao složen i vremenski zahtjevan, što dodatno otežava pravodobno pokretanje novog ciklusa planiranja.

Preporuka: Razmotriti produljenje trajanja Nacionalnog plana, uz planiranje dodatnog ciklusa akcijskih planova za razdoblje 2028.–2029., kako bi se omogućila integracija rezultata ESF+ projekata u sustav te izbjeglo ponovno ulazak u dugotrajan proces izrade novog dokumenta prije nego što ključni razvojni rezultati budu vidljivi.

Nalaz 12: Unaprjeđenje obrasca za akcijske planove predstavlja pozitivan iskorak jer su jasnije definirani nositelji aktivnosti i njihov sadržaj, čime je olakšano razumijevanje svrhe pojedinih aktivnosti i odgovornosti za njihovu provedbu.

Preporuka: Zadržati i dalje razvijati unaprijeđeni obrazac za akcijske planove kao standard u budućim ciklusima planiranja.

Nalaz 13: Srednjoročno vrednovanje pokrenuto je nešto kasnije od sredine provedbenog razdoblja, ali je ipak provedeno unutar trajanja ciklusa, čime je omogućeno korištenje nalaza za daljnje planiranje. Ujedno se pokazuje da u ukupnom sustavu upravljanja dokumentom postoji prostor za snažnije korištenje prethodnog vrednovanja kao alata za unaprjeđenje samog dizajna dokumenta, osobito u dijelu jasnijeg sagledavanja intervencijske logike, odnosno odnosa ciljeva, mjera, aktivnosti i pokazatelja.

Preporuka: U budućim ciklusima planirati vrednovanje ranije u provedbenom razdoblju kako bi se osigurao veći prostor za korištenje nalaza tijekom same provedbe. Istodobno, preporučuje se pripremati strukturirani odgovor upravljačkog tijela na preporuke vrednovanja (tzv. *management response*), kao dobru praksu njihova integriranja u buduće planiranje i provedbu. Takav dokument može kratko naznačiti na koji će se način pojedina preporuka ugraditi, u kojem roku i kroz koje instrumente, a popis nalaza i preporuka u ovom poglavlju može za tu svrhu poslužiti kao praktična kontrolna lista za praćenje postupanja po rezultatima vrednovanja. Ovakav odgovor trebao bi nastati na razini vodstva ULJPPNM-a, uz tematsku raspravu o načinu provedbe pojedinih preporuka. Dodatno, preporučuje se da se u budućim ciklusima prethodno vrednovanje, osobito u dijelu koji se odnosi na procjenu logike intervencije i kvalitete dizajna dokumenta, provodi vanjski ili u kombinaciji vanjskih i unutarnjih stručnjaka, kako bi se osigurala veća analitička distanca i dublji uvid u strukturne aspekte dokumenta.

Nalaz 14: U provedbi akcijskih planova za 2025. godinu evidentan je značajan udio neprovedenih aktivnosti. Taj je obrazac izraženiji nego u prethodnom ciklusu, osobito u Akcijskom planu suzbijanja diskriminacije, ali je prisutan u oba akcijska plana. Najveći dio neprovedenih aktivnosti odnosi se na ULJPPNM, koji je istodobno imao i najveći broj aktivnosti u provedbi te kroz njih nosio

najveći dio planiranih razvojnih iskoraka. Pritom se pokazuje da su upravo razvojno zahtjevnije i nove aktivnosti, osobito one vezane uz pripremu i provedbu ESF+ projekata, razvoj analitičkih alata, novih mehanizama praćenja i složenijih koordinacijskih aktivnosti, u najvećoj mjeri izostale iz provedbe, dok se ostvarenje u praksi više oslanjalo na aktivnosti koje predstavljaju redovni i institucionalno uhodani rad tijela. Takva struktura provedbe upućuje na ograničenu sposobnost sustava da, uz održavanje redovnih funkcija, istodobno iznese i ambicioznije razvojne intervencije.

Preporuka:

Potrebno je sustavno jačati kapacitete ULJPPNM-a, imajući u vidu njegovu središnju ulogu u pripremi, koordinaciji, praćenju i provedbi razvojno zahtjevnijih aktivnosti unutar Nacionalnog plana. To uključuje pravodobno popunjavanje radnih mjesta, jačanje projektnih i analitičkih kapaciteta te osiguravanje dovoljnog broja stručnjaka za sve faze upravljanja ciklusom. Istodobno, u fazi planiranja i praćenja provedbe potrebno je jasnije izdvojiti razvojne aktivnosti kao prioritetnu skupinu za praćenje, kako njihova realizacija ne bi ostala podređena redovnom radu tijela. U tom smislu preporučuje se da se provedba razvojnih aktivnosti redovito razmatra u okviru radne skupine za praćenje provedbe, uz pravodobno otvaranje pitanja zastoja i potreba za dodatnom koordinacijom ili preraspodjelom kapaciteta.

6. Prilog 1: Profesionalni profil vanjske evaluatorice

Maja Horvat magistrica je znanosti iz javnih politika (*Queen Mary, University of London*) te magistrica politologije (Fakultet političkih znanosti, Sveučilište u Zagrebu). Ima 18 godina konzultantskog iskustva u provedbi *ex-post*, *mid-term* i *ex-ante* evaluacija projekata, programa, strateških dokumenata i javnih politika u Republici Hrvatskoj i regiji.

Uz vrednovanje, posjeduje značajno iskustvo u osmišljavanju i provedbi drugih primijenjenih društvenih istraživanja, facilitiranju strateških procesa i izradi strateških dokumenata, vođenju edukacija te razvoju i unapređenju projektnih prijedloga. Tijekom dosadašnje karijere djelovala je kao voditeljica evaluacijskih timova ili ključna stručnjakinja u približno pedeset evaluacija različitih društvenih intervencija. To uključuje evaluacije EU projekata, čitavih EU programa, uključujući više evaluacija Europskog socijalnog fonda (ESF), UN-ovih intervencija, intervencija Razvojne banke Vijeća Europe (CEB), strateških dokumenata te evaluacije organizacijske klime. U području strateškog planiranja facilitirala je procese na razini županija i gradova, izradu različitih sektorskih strategija, strateških dokumenata organizacija civilnog društva te socijalnih planova.

Njezino profesionalno iskustvo obuhvaća rad u području socijalnih politika, razvoja civilnog društva, obrazovanja, ljudskih prava, održivog razvoja, kulture i drugih srodnih društvenih područja. Maja je aktivna članica Hrvatskog evaluacijskog društva (HEVAL).

7. Prilog 2: Popis korištenih dokumenata

Akcijski plan suzbijanja diskriminacije za 2023. godinu (Vlada Republike Hrvatske, 2023.), dostupno na

<https://pravamanjina.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Akcijski%20plan%20suzbijanja%20diskriminacije%202023.pdf>

Akcijski plan suzbijanja diskriminacije za 2025. godinu (Vlada Republike Hrvatske, 2025.), dostupno na

<https://pravamanjina.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Akcijski%20plan%20suzbijanja%20diskriminacija%20za%202025.%20godinu.pdf>

Akcijski plan zaštite i promicanja ljudskih prava za 2023. godinu (Vlada Republike Hrvatske, 2023.), dostupno na

<https://pravamanjina.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Akcijski%20plan%20zastite%20i%20promicanja%20ljudskih%20prava%202023.pdf>

Akcijski plan zaštite i promicanja ljudskih prava za 2025. godinu (Vlada Republike Hrvatske, 2025.), dostupno na

<https://pravamanjina.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Akcijski%20plan%20za%20za%C5%A1tite%20i%20promicanja%20ljudskih%20prava%20za%202025.%20godinu.pdf>

Izvešće o provedbi postupka prethodnog vrednovanja Nacionalnog plana zaštite i promicanja ljudskih prava i suzbijanja diskriminacije za razdoblje od 2021. do 2027. godine (Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, 2021.), dostupno na

<https://pravamanjina.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Izve%C5%A1%C4%87e%20o%20provedbi%20postupka%20prethodnog%20vrednovanja.pdf>

Izvešće o provedbi preporuka pučke pravobraniteljice – Izvešće pučke pravobraniteljice za 2024. godinu (Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, 2026.), dostupno na

<https://pravamanjina.gov.hr/UserDocsImages//2026//Izve%C5%A1%C4%87e%20o%20provedbi%20preporuka%20pu%C4%8Dke%20pravobraniteljice%20-%20Izve%C5%A1%C4%87e%20pu%C4%8Dke%20pravobraniteljice%20za%202024.%20godinu.pdf>

Izvešće za 2023. godinu o provođenju Akcijskog plana suzbijanja diskriminacije za 2023. godinu (Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, 2024.), dostupno na

<https://pravamanjina.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Izve%C5%A1%C4%87e%20za%202023.%20-%20suzbijanje%20diskriminacije.pdf>

Izvešće za 2023. godinu o provođenju Akcijskog plana zaštite i promicanja ljudskih prava za 2023. godinu (Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, 2024.), dostupno na

<https://pravamanjina.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Izvjescje%20za%202023.%20-%20za%20za%C5%A1tita%20i%20promicanje%20ljudskih%20prava.pdf>

Izvešće za 2024. godinu o provedbi Nacionalnog plana zaštite i promicanja ljudskih prava i suzbijanja diskriminacije za razdoblje do 2027. godine (Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, 2025.), dostupno na

<https://pravamanjina.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Izve%C5%A1%C4%87e%20o%20provedbi%20NAP-a%20za%202024.pdf>

Izvešće za 2025. godinu o provođenju Akcijskog plana suzbijanja diskriminacije za 2025. godinu (nacrt) (Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, 2026.)

Izvešće za 2025. godinu o provođenju Akcijskog plana zaštite i promicanja ljudskih prava za 2025. godinu (nacrt) (Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, 2026.)

Nacionalni plan zaštite i promicanja ljudskih prava i suzbijanja diskriminacije za razdoblje do 2027. godine (Vlada Republike Hrvatske, 2023.), dostupno na

<https://pravamanjina.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Nacionalni%20plan%20za%20ZPLIP%20razdoblje%20do%202027.pdf>

Odluka o osnivanju Radne skupine za izradu Nacrta Akcijskog plana zaštite i promicanja ljudskih prava za 2026. i 2027. godinu i Nacrta Akcijskog plana suzbijanja diskriminacije za 2026. i 2027. godinu (Vlada Republike Hrvatske, Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, 2025.), dostupno na

<https://pravamanjina.gov.hr/UserDocsImages//RS%20za%20izradu%20NPUR%202026%20-%202027//Odluka%20o%20osnivanju.pdf>

Pravilnik o provedbi postupka vrednovanja akata strateškog planiranja od nacionalnog značaja i od značaja za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 44/2023)

Zakon o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske (NN 123/17, 151/22)

8. Prilog 3: Popis konzultiranih dionika

U nastavku se nalazi abecedni popis dionika uključenih u vrednovanje koji su se odazvali na individualne intervjuje, sudjelovali u fokus grupi ili dostavili pisani doprinos na postavljena pitanja.

Tijela uključena u provedbu:

- 1) Hrvatski zavod za javno zdravstvo
- 2) Ministarstvo hrvatskih branitelja
- 3) Ministarstvo obrane Republike Hrvatske
- 4) Ministarstvo pravosuđa, uprave i digitalne transformacije
- 5) Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije
- 6) Ministarstvo unutarnjih poslova
- 7) Ministarstvo znanosti, obrazovanja i mladih
- 8) Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade Republike Hrvatske
- 9) Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske

Neovisna tijela:

- 10) Pravobranitelj za osobe s invaliditetom
- 11) Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova
- 12) Pučka pravobraniteljica

Akadska zajednica:

- 13) Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

Udruge:

- 14) Centar za mir, nenasilje i ljudska prava – Osijek
- 15) Documenta – Centar za suočavanje s prošlošću
- 16) Udruga žena Vukovar