

Slučaj srpske manjine u Hrvatskoj

Viktor Koska

Integracija Srba u hrvatsku političku zajednicu vodila je od samoisključenja i isključenja u devedesetima do postupnog širenja njihovih prava nakon 2000.

Zrelost i stabilnost demokracija u tranzicijskim državama Istočne i Jugoistočne Europe često se procjenjuje i prema stupnju priznavanja i zaštite prava nacionalnih manjina. Hrvatska nije iznimka, jer u njoj postoje brojne manjinske skupine koje je trebalo integrirati u novi politički poredak. S obzirom na različite statuse pojedinih nacionalnih manjina u prethodnoj državi te na etničke sukobe, integracija pojedinih nacionalnih manjina u društveni, politički i pravni poredak Hrvatske nije tekla jedinstveno i pravocrtno. Pod pritiskom međunarodne zajednice, koja je međunarodno priznala nove države uvjetovala posebnim jamstvima zaštite prava nacionalnih manjina, 1991. usvojen je *Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj*. Osim pravne zaštite osigurane tim zakonom, neke su manjinske skupine, poput talijanske i mađarske, dobile dodatnu zaštitu i potvrdu priznatih prava kroz bilateralne ugovore Hrvatske s njihovim matičnim državama.¹ Istodobno, pravna i društvena integracija romske zajednice ni danas nije zadovoljavajuća. Nisu potpuno uređena pitanja stvarnog broja, pravnog prebivališta i državljanскog statusa Roma u Hrvatskoj, a različiti oblici društvene diskriminacije potvrđuju socijalnu distancu većine građana prema pripadnicima te zajednice (Hrvatić, 2004). Ipak, posebno mjesto ima položaj srpske nacionalne manjine u Hrvatskoj. Odnos prema toj manjinskoj skupini jedno je od najprijeponijih pitanja suvremene hrvatske politike. Od ratnih devedesetih godina u kojima su vladajuće političke elite percipirale Srbe vrlo negativno, označujući ih čak "rakom na hrvatskome državnom tijelu" (IHO, 1998), do danas kada opstanak Vlade uvelike ovisi o potpori saborskih zastupnika srpske manjine, položaj Srba doži-

vio je najveće promjene u usporedbi s drugim manjinskim skupinama. Integracija Srba u hrvatsku političku zajednicu vodila je od samoisključenja i isključenja u devedesetima do postupnog širenja njihovih prava nakon 2000.

Brubakerova "trojna veza" kao interpretacijski obrazac hrvatsko-srpskih odnosa 1990-ih

U vrlo utjecajnoj knjizi *Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe* (1996) Rogers Brubaker razvija intrepretacijski obrazac razvoja nacionalnog pitanja u postsocijalističkim državama koji se zasniva na trojnoj vezi (*triadic nexus*). Trojnu vezu čine nacionalizirajuća država, nacionalna manjina koja živi u njoj i vanjska domovina nacionalne manjine koja je i sama često nacionalizirajuća država. Ti elementi nisu nepromjenjivi entiteti nego relacijska područja diferenciranih i suprostavljenih pozicija različitih organizacija, stranaka, pokreta ili pojedinih političkih poduzetnika. Svaki od tih aktera nastoji osigurati monopol na legitimno predstavljanje pojedinog elementa u njegovoj interakciji s vlastitim članovima, državom ili vanjskim okruženjem. U sklopu svakoga od tri osnovna elementa akteri nastoje ostvariti specifične projekte, poput nacionalne integracije, povezivanja manjine s vanjskom domovinom i slično. Oblici i sadržaji projekata pojedinih aktera te mogućnosti da upravo njihovi stavovi postanu dominantni među pripadnicima njihova relacijskog područja ne smiju se promatrati kao statični ili izolirani fenomeni. Oni su uvijek rezultat interakcije navedenih elemenata unutar trokutne relacijske veze. U sklopu svakoga relacijskog područja akteri pažljivo promatraju i nadziru odnose i obrasce djelovanja što se razvijaju na ostalim dvama relacijskim područjima.

U vrijeme raspada Jugoslavije Hrvati su činili 78,1 posto, a Srbi 12,2 posto stanovništva Hrvatske. Većina srpskog stanovništva živjela je na ruralnim područjima gdje su bili većina u odnosu prema ostalim etničkim skupinama. Brubaker je uočio da je uspjeh Srbije u mobiliziranju srpske manjine u Hrvatskoj radi ostvarenja vlastitih ciljeva ovisio o njezinoj sposobnosti da hrvatskim Srbima Hrvatsku prikaže kao opasnu nacionalizirajuću državu. S druge strane, ostvarenje ciljeva hrvatskih nacionalizirajućih elita ovisilo je o njihovoj sposobnosti da mobiliziranje Srba u Hrvatskoj prikažu kao potencijalnu opasnost za hrvatski državni projekt, a Srbiju kao opasnu iridentističku prijetnju tom poretku (Brubaker, 1996:68). Društvene i političke okolnosti s kraja osamdesetih i tijekom devedesetih godina pogodovale su tome da interakcija između tri navedena elementa rezultira katastrofalnim ishodima: nasilnim etničkim sukobom i hrvatskim politikama koje su do kraja desetljeća otežavale punu integraciju srpske nacionalne manjine u hrvatsko društvo.

Hrvatsko-srpski odnosi od 1990-ih do danas

Kraj osamdesetih godina u Jugoslaviji obilježila je teška politička, ekonomска i društvena kriza. Takvo je stanje pogodovalo razvoju nacionalističkih ideologija u gotovo svim ondašnjim jugoslavenskim republikama. Ivo Banac (2006:30) ističe da je temeljni cilj nastupajućih nacionalističkih ideologija bila uspo-

stava stabilnih nacionalnih država u kojima ne postoji prijetnja od nacionalnih manjina. Na prvim slobodnim izborima u Hrvatskoj 1990. nacionalna opcija HDZ-a odnosi pobjedu s 40 posto glasova i, zahvaljujući većinskom izbornom sustavu, stječe gotovo dvotrećinsku većinu u Saboru. Time je toj stranci pripala ključna uloga u donošenju konstitutivnih akata samostalne hrvatske države.

Novi Ustav iz 1990. ustanovio je Hrvatsku kao nacionalnu državu hrvatskog naroda te državu ostalih naroda i manjina koji su njezini državljanici. Premda je Ustav jamčio nacionalnu ravнопravnost svim državljanima, Srbi u Hrvatskoj nisu prihvatali definiciju nove države. Dejan Jović (2002) navodi da su se narodi i narodnosti bivše Jugoslavije najviše pribjavali mogućnosti da u novim državnim zajednicama postanu manjina. Takav je status percipiran kao izraz podređenoga društvenog položaja, ali i gubitka stečenih prava. Strahovi hrvatskih Srba dodatno su potican agresivnom propagandom iz Beograda koja je hrvatsku državu prikazivala kao obnovljenu kvinslinšku NDH koja je bila odgovorna za pokolj tisuća Srba u Drugome svjetskom ratu (Tanner, 1997). Ni vizije predsjednika države Franje Tuđmana o položaju Srba u Hrvatskoj zasigurno nisu pogodovale razvoju kvalitetnijeg dijaloga između većinskog hrvatskog naroda i srpske manjine. Prema Darku Hudelistu (2004), Tuđmanova politika prema Srbima bila je usmjerena na smanjivanje njihova udjela u ukupnom stanovništvu Hrvatske na manje od pet posto, jer bi tako prestali biti prijetnja dugoročnoj stabilnosti hrvatske države.

Do kraja devedesetih godina pitanje povratka srpskih izbjeglica postalo je jedno od najtežih pitanja hrvatske politike

Epilog je dobro poznat. Uz vojnu i materijalnu pomoć Srbije, većina Srba odlučila se za radikalno rješenje krize. Tijekom 1991. osnivaju Autonomnu oblast Srpsku Krajinu, a potom proglašavaju svoju republiku i njezino odcepljenje od Republike Hrvatske. Tim se činom većina Srba odlučila za političko samoisključenje iz hrvatske države i hrvatskog državljanstva (Štiks, 2010). Na područjima pod svojom kontrolom pobunjeni su Srbi uspostavili režim koji je do svoga sloma 1995. provodio sustavno etničko čišćenje i progonio nesrpsko stanovništvo. To je uzrokovalo jačanje hrvatskog animoziteta prema Srbima i jačanje protusrpskog ozračja u zemlji sve do kraja devedesetih godina. No dio hrvatskih Srba odlučio je ostati na teritoriju pod kontrolom hrvatskih vlasti. Ni za mnoge od njih integracija u hrvatski politički poredak nije bila jednostavna. Novi zakon o hrvatskom državljanstvu, utemeljen na kriterijima pravnog kontinuiteta i etničkom kriteriju (Omejec, 1998), rezultirao je diskriminirajućim učincima prema pripadnicima srpske zajednice u Hrvatskoj. Među ostalim, zakon je predviđao široke diskrekcione ovlasti administrativnih tijela, što se manifestiralo u uskraćivanju državljaninskog statusa pojedinim kategorijama pripadnika srpske manjine u Hrvatskoj (UNHCR, 1997; Blitz, 2003; HPC,

2001; Štiks, 2010). Nemogućnost reguliranja statusa za mnoge je značila gubitak socijalnih prava, ali i mogućnost gubitka posla u tijelima javne i državne uprave.

Krajem 1991. Hrvatska je pod pritiscima međunarodne zajednice usvojila spomenuti *Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj*. On je davao pravo nacionalnim manjinama s udjelom većim od osam posto u ukupnom stanovništvu na razmjeru predstavljenost na svim razinama vlasti, te je osiguravao poseban statut za općine s posebnim samoupravnim položajem u kojima pripadnici etničke ili nacionalne zajednice ili manjine čine natpolovičnu većinu (čl. 21).² Tim je odredbama praktično trebalo urediti status Srba u Hrvatskoj jer su samo oni, prema popisu stanovništva 1991, činili više od osam posto stanovništva zemlje. Te su zakonske odredbe bile na snazi samo za vrijeme srpske kontrole nad okupiranim područjima Hrvatske. Nakon operacije Oluja i masovnog egzodus-a Srba iz Hrvatske, Sabor je u rujnu 1995. donio *Ustavni zakon o privremenom neprimjenjivanju pojedinih odredbi Ustavnog zakona o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj* kojim su privremeno suspendirana zajamčena prava srpske manjine. Suspenzija je trajala do popisa stanovništva 2001. U istom razdoblju Sabor mijenja izborni zakon i uvodi kontroverzno glasovanje i posebno političko predstavljanje "diaspore". Hrvatske su vlasti, s jedne strane, ulagale velike napore u to da što veći broj Hrvata s prebivalištem izvan Hrvatske potaknu da sudjeluju na nacionalnim izborima, dok je, s druge strane, malo učinjeno da se osigura zaštita prava pripadnika srpske manjine izbjeglih nakon Oluje.

Do kraja devedesetih godina pitanje povratka srpskih izbjeglica postalo je jedno od najtežih pitanja hrvatske politike. Nakon Oluje hrvatska je vlada raznim mjerama otežavala mogućnost povratka i integracije srpskih izbjeglica. Te su mjere činile: pravne prepreke za stjecanje i reguliranje državljanstva (HRW, 1996, 1999; Blitz, 2003), poteškoće u povratu imovine i reguliranja stanarskih prava (HRW, 1996), diskriminacija u pristupu sredstvima za obnovu imovine (HRW, 1999) i zapošljavanju u javnim i državnim službama (SDF, 2006), dobivanju sredstava za obnovu te spomenuta suspenzija zakona o ljudskim pravi-

Budući da su bili svedeni na razmjerno malobrojnu manjinsku skupinu, Srbi se ne doživljavaju više kao simbolička i stvarna prijetnja etnički vrlo homogenoj hrvatskoj državi

ma i pravima nacionalnih manjina (Petričušić, 2004; HRW, 1996). Stoga su mnoge međunarodne udruge, poput Human Rights Watcha, tu praksu hrvatskih vlasti etiketirale kao "birokratsko etničko čišćenje". Ishod manjinske politike devedesetih godina očitovao se i u demografskim podacima: prema popisu stano-

vništva 2001, u Hrvatskoj je živjelo 4,5 posto Srba. Slučajno ili ne, brojka se poklapa i s Tuđmanovom percepcijom "poželjnog" broja Srba u Hrvatskoj.

Do kraja devedesetih godina Hrvatska je na temelju Erduskog sporazuma 1995. i njegove primjene 1998. mirno preuzeila nadzor nad preostalim područjima koja su bila pod kontrolom srpskih vlasti. Kraj 20. i početak 21. stoljeća označili su i početak postupnih promjena politike prema Srbima. Godine 2000. nova vlast lijevog centra donijela je dva važna zakona kojima se jači pravo manjina na uporabu jezika i pisma, te na obrazovanje na vlastitom jeziku i u skladu s vlastitim kurikulumom. Ustavni zakon iz 2002. potvrđio je pravo na kulturnu autonomiju i nizom mehanizama pravno osigurao manjinsku predstavljenost u svim institucijama i na svim razinama vlasti. Recentne promjene izbornog zakona, kojima se osigurava dvostruko pravo glasa takozvanim malim manjinama uz fiksnu mandatnu nadpredstavljenost, nastavak su toga pozitivnog trenda. Promjenama i dopunama zakona o izborima zastupnika u Sabor srpskoj se manjini daje i mogućnost stjecanja više od tri zajamčena predstavnika u Saboru. Ona svoju zastupljenost "ostvaruje na temelju općega biračkog prava na stranačkim kandidacijskim listama te manjine ili kandidacijskim listama koje predlažu birači te manjine u izbornim jedinicama na području Republike Hrvatske" (čl. 5).

Razvoj hrvatsko-srpskih odnosa i budućnost srpske manjine u Hrvatskoj

Postupni razvoj sustava zaštite i integracije srpske manjine u Hrvatskoj od kraja devedesetih godina može se analizirati i primjenom modela koji Đurić (2010) razvija za analizu napretka politika povratka i reintegracije srpskih izbjeglica. U prvoj fazi od 1998. do 2000. postupno se uklidaju pravne norme s izravno diskriminirajućim učincima za srpsku manjinu. U drugoj fazi od 2000. do 2003. donose se posebni zakoni kojima se pravno osigurava zaštita statusa i prava nacionalnih manjina. Ti zakoni izražavaju i simboličku promjenu diskursa nove vlasti u odnosu prema nacionalističkoj retorici prethodnog desetljeća. No, primjena tih zakona na lokalnoj razini zaostaje ili je otežana. Napolj, u trećoj fazi koja počinje nakon izbora 2003. postupno se poboljšava implementacija zakona i na lokalnim razinama. Tom je napretku pogodovala poslijeradna koalicija na nacionalnoj razini između HDZ-a i manjinskih predstavnika.

Na poboljšanje hrvatsko-srpskih odnosa utjecalo je više čimbenika. Prvo, veliku ulogu u tome imao je poraz HDZ-ove politike devedesetih godina koji je rezultirao smjenom vlasti na parlamentarnim i predsjedničkim izborima 2000. Nacionalistički diskurs HDZ-a postupno je gubio utjecaj u javnosti. To je djelomice bilo posljedica ostvarenih nacionalnih ciljeva, a djelomice javnog razotkrivanja klijentelističkih i korupcijskih odnosa koji su se često skrivali iza agresivne nacionalističke retorike. S demokratskim promjenama 2000. jača i civilni sektor i intenzivnije se surađuje s Haškim sudom za zločine počinjene u ratovima na području bivše Jugoslavije. U novim okolnostima hrvatska javnost postupno se upoznaje i s alternativnim interpretacijama hrvatske uloge u ratovima devedesetih godina, pa se prihvata i mogućnost da su i hrvatski Srbi ili makar dio njih bili žrtve rata.

Drugo, Hrvatska se približava Europskoj Uniji, a jedan od važnih uvjeta za to bila je pravna i praktična zaštite prava nacionalnih manjina, poticanje povratka i implementacija politike reintegracije izbjeglih Srba. Premda se u javnosti nakon 2000. razvijao tolerantniji diskurs prema Srbima, još je postojala snaž-

Suradnja Srbije i Hrvatske na tragu je prijedloga iz suvremenih "izbjegličkih studija" prema kojima povratak često nije najbolje rješenje za prisilno raseljene osobe

na socijalna distanca velikog broja hrvatskih građana prema srpskoj manjini (Zakošek, 2001:111). Bez ulaska u EU kao novi nacionalni prioritet teško da bi bilo koja politička opcija spremno poticala novi pristup srpskom pitanju, a da se ne pribojava masovnijeg gubitka političke podrške.

Treće, Hrvatska je iz Domovinskog rata izšla kao pobednica, dok se poraz Srba očitovao i u znatnu smanjenju njihova udjela u stanovništvu. Budući da su bili svedeni na razmjerne malobrojnu manjinsku skupinu, Srbi se ne doživljavaju više kao simbolička i stvarna prijetnja etnički vrlo homogenoj hrvatskoj državi. Stoga povećanje prava pripadnika srpske nacionalne manjine ni za jednu političku opciju nije više bio velik politički trošak i rizik.

Četvrto, ne smiju se zanemariti ni institucionalno-političke promjene. Prelaskom iz polupredsjedničkog sustava u parlamentarni i ozakonjenjem razmjernog sustava izbora za Sabor manjinski predstavnici stekli su položaj koji ne bi imali da su na snazi polupredsjednički sustav vlasti i većinski ili poluvećinski sustav izbora. S najmanje osam zastupničkih mjesta manjinski su predstavnici *de facto* dobili pivotnu poziciju u hrvatskome parlamentarnom sustavu. U dva prethodna ciklusa parlamentarnih izbora, manjinski su zastupnici sudjelovali u formiranju vlada, dok i opstanak aktualne Vlade uvelike ovisi o njihovoj potpori. U promijenjenom institucionalnom okviru srpski predstavnici imaju povećanu pregovaračku moć i tako lakše osiguravaju učinkovito predstavljanje svojih interesa i zaštitu prava.

Naposljetku, promijenjena je pozicija aktera iz Brubakerove trojne veze. Demokratske promjene u Hrvatskoj, ali i u Srbiji simbolički su privele kraju nacionalističke politike iz devedesetih godina. Diskurs bivših neprijatelja postupno se mijenja u diskurs budućih partnera, što je promijenilo i stavove aktera uključenih u trojnu vezu. Srbija danas priznaje legitimnost hrvatskih vlasti i potiče srpsku manjinu da se integrira u hrvatsko društvo. Hrvatska prihvata obveze prema srpskoj manjini i više je ne percipira kao prijetnju državi. Strah od manjinskog statusa kod hrvatskih se Srba postupno transformira u njegovo prihvatanje. Srpske političke elite nastoje osigurati zaštitu statusa i prava manjine kroz hrvatski institucionalni poredak, ali i promicanjem kulturne, političke i društvene suradnje sa Srbijom kao vanjskom domovinom.

broj 5 - ožujak 2011.

Nove pozicije i stavovi aktera najuočljiviji su u promjeni disCURSA prema pravima na povratak izbjeglih Srba u Hrvatsku. Hrvatska, Srbija i BiH potpisale su 2005. Sarajevsku deklaraciju kojom se obvezuju da će riješiti preostale probleme vezane za izbjeglice do kraja 2006. Unatoč tomu što svi ciljevi nisu ostvareni u predviđenom roku, ta je deklaracija označila prekretnicu u pristupu izbjegličkom problemu. Izbjeglicama će se omogućiti da sami odaberu žele li se vratiti u zemlju iz koje su emigrirali ili se žele integrirati u državu u kojoj trenutačno žive. Suradnja Srbije i Hrvatske na tragu je prijedloga iz suvremenih "izbjegličkih studija" prema kojima povratak često nije najbolje rješenje za prisilno raseljene osobe (Chimni, 1999; Hammond, 1989; Harrol-Bond, 1999). Obje su se zemlje obvezale da će davati materijalnu i pravnu potporu provođenju sporazuma i zbrinjavanju izbjeglica. Za nedavnoga službenog posjeta predsjednika Srbije Hrvatskoj Boris Tadić i Ivo Josipović izjavili su da pitanje srpskih izbjeglica više nije "političko već humanitarno pitanje". Budući razvoj sustava zaštite i promicanja statusa i prava srpske manjine u Hrvatskoj uvelike će biti određeni kvalitetom bilateralnih odnosa, ali i posebnim političkim okolnostima i u Hrvatskoj i u Srbiji.

Bilješke

- 1 Posebna zaštita mađarske i talijanske manjine osigurana je sporazumima koje je Hrvatska potpisala s Mađarskom 1995. i Italijom 1996.
- 2 V. *Narodne novine* br. 65 iz 1991. (4. prosinca).

Literatura

- Banac, I. (2006). *The Politics of National Homogeneity*. U: Blitz, B. K. (ur.). *War and Changes in the Balkans*. Cambridge: Cambridge University Press, str. 30-44.
- Blitz, B. K. (2003). Refugee Returns in Croatia: Contradictions and Reform. *Politics*. (23) 3:181–191.
- Brubaker, R. (1992). *Nationalism Reframed, Nationhood and the national question in the New Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Chimni, B. S. (1999). From resettlement to involuntary repatriation: towards a critical history of durable solutions to refugee problems. *UNHCR Working Paper* 2.
- Đurić, I. (2010). The post-war repatriation of Serb minority internally displaced persons and refugees in Croatia – between discrimination and political settlement. *Europe-Asia Studies*. (62) 10:1639–1660.
- Hammond, L. (1999). Examining the Discourse of Repatriation: Towards a More Proactive Theory of Return Migration. U: Black, R., Koser, K. (ur.). *The End of the Refugee Cycle? Refugee Repatriation and Reconstruction*. Oxford: Berghahn, str. 227-244.
- Harrel-Bond, B. (1989). Repatriation: Under What Conditions Is It the Most Desirable Solution for Refugees? An Agenda for Research. *African Studies Review*. (32) 1:41-69.
- Hrvatski pravni centar (HPC) (2001). Analiza problema vezanih uz hrvatsko državljanstvo državljana bivše SFRJ u statusu izbjeglica i povratnika. *Strategija zagovaranja prava izbjeglica*. Zagreb: Hrvatski pravni centar

- Hrvatić, N. (2004). Romi u Hrvatskoj: od migracija do interkulturnih odnosa. *Migracijske i etničke teme*. (20) 4:367-385.
- Human Rights Watch (HRW). (1996). Croatia, Impunity for Abuses Committed During Operation Storm and the Denial of the Right of Refugees to Return to the Krajina. Dostupno na: <http://hrw.org/reports/1996/Croatia.htm>
- Human Rights Watch (HRW) (1999). Croatia: Second Class Citizens: The Serbs of Croatia. Dostupno na: <http://www.hrw.org/reports/1999/croatia/>
- Hudelist, D. (2004). *Tuđman: biografija*. Zagreb: Profil.
- International Helsinki Federation on Human Rights (IHF). (1998). 'Hate Speech in The Balkans. Dostupno na: <http://www.ihf-hr.org/documents/doc.summaryphp?sec.id=2807> (pristupljeno 3. travnja 2007).
- Jović, D. (2002). Strah od postajanja manjinom i sukob u prethodnoj Jugoslaviji. *Reč*. (65) 11:113-130.
- Omejec, J. (1998). Initial Citizenry of the Republic of Croatia at the Time of the Dissolution of Legal Ties with the SFRY, and Acquisition and Termination of Croatian Citizenship. *Croatian Critical Law Review*. (3) 1-2: 99-128.
- Petričušić, A. (2004). Wind of Change: The Croatian Government's Turn towards a Policy of Ethnic Reconciliation. *European Diversity and Autonomy Papers*. 6:1-23
- Štiks, I. (2010). The Citizenship Conundrum in Post-Communist Europe: The Instructive Case of Croatia. *Europe-Asia Studies* (62) 10: 1621-1638.
- Tanner, M. (1997). *Croatia, a nation forged in war*. New Haven i London: Yale University Press.
- UNHCR, Regional Bureau for Europe. (1997). *Citizenship and Prevention of Statelessness Linked to the Disintegration of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia*. European Series. (3) 1. Geneva: UNHCR.
- Zakošek, N. (2001). Struktura biračkog tijela i političke promjene u siječanjskim izborima 2000. U: Kasapović, M. (ur.). *Hrvatska politika 1990.-2000*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti, str. 99-123. ■