

## SNV Bulletin #5

Iznevjereni ugovori —  
Međunarodne misije u  
Republici Hrvatskoj



IMPRESSUM

Bulletin #5: Iznevjereni ugovori — Međunarodne misije u Republici Hrvatskoj

IZDAVAČI / Srpsko narodno vijeće i Vijeće srpske nacionalne manjine Grada Zagreba

UREDNIK / Saša Milošević

AUTORICA / Tena Erceg

PREDGOVOR / prof. dr. Dejan Jović

PRIJEVOD / Metka Jelenc

DIZAJN / Parabureau

TISAK / IT Graf

TIRAŽA / 500

ISSN / 1849-7314

ISBN / 978-953-7442-24-8

CIP zapis je dostupan u računalnome katalogu Nacionalne i sveučilišne knjižnice u Zagrebu pod brojem 000918710.

PODRŠKA / Ured Vlade Republike Hrvatske za ljudska prava i prava nacionalnih manjina  
Grad Zagreb

Zagreb, decembar 2015.

**SNV**  
**CHB**

srpsko narodno vijeće	српско народно вијеће	serb national council
-----------------------------	-----------------------------	-----------------------------

**Fotografija na naslovnici:**  
Davor Puklavec / PIXSELL

## Predgovor

Izvještaj koji je pred nama na jasan i pregledan način upozorava na suvremene probleme srpske zajednice u Hrvatskoj, koji nisu riješeni ni tokom pristupanja Hrvatske Europskoj uniji ni nakon toga. Štoviše, čini se da se od 2013. položaj Srba u Hrvatskoj dodatno pogoršao, dijelom i zbog toga što je nestao vanjski pritisak koji je ipak do neke mjere poticao pozitivne promjene. No, ovaj izvještaj pokazuje da je doista opravdano upotrijebiti izraz “do neke mjere”, jer su mnogi problemi ostali nedotaknuti, a zakoni koji su doneseni zbog pristupanja Hrvatske Evropskoj uniji, nisu se dosljedno provodili. To se vidi i u drugim sferama – npr. u ekonomskoj, u kojoj nema značajnijih pozitivnih pomaka ni nakon ulaska zemlje u EU. Kao da su mnoge mjere donesene kako bi se zadovoljili kriteriji za članstvo u EU, a ne zbog toga što je postojala stvarna volja i želja da se stvari mijenjaju.

Izvještaj pokazuje da je Hrvatska često ignorirala sporazume koje je postizala s vanjskim svijetom. Iako nije spomenuto u ovom izvještaju, treba se prisjetiti i da je u samom referendumu o statusu Hrvatske iz svibnja 1991. bila spomenuta “kulturalna autonomija” te da se Hrvatska tada obavezala jamčiti sva građanska prava Srbima i pripadnicima drugih nacionalnosti u Hrvatskoj. Potom je to i ponovljeno u eksplicitnom odgovoru na upit Badinterove komisije prije samog priznanja Hrvatske. Hrvatski je ustav spominjao i kotareve Glinu i Knin. Ništa od toga nije ostvareno zbog tvrdoglavosti i nacionalne isključivosti na obje strane tadašnjeg hrvatsko-srpskog sukoba. Kasnije, kad su mnogi Srbi izbjegli iz Hrvatske, proces povratka tekao je sporo i ne bez prepreka. Da bi bilo odmah jasno: za to nisu odgovorne samo hrvatske vlasti nego i sami Srbi koji nisu iskazivali veći interes za povratkom. Ali, postavlja se pitanje – nije li se ipak moglo učiniti više kako bi se dogovori postignuti pod pokroviteljstvom i uz posredovanje međunarodne zajednice dosljednije i efikasnije primjenjivali?

Ni 20 godina nakon završetka rata nisu riješena glavna pitanja Srba u Hrvatskoj. Krajevi u kojima žive Srbi često su ispodprosječno razvijeni, pa je iseljavanje iz njih veliko, a povratak slab ili nikakav. To dovodi do starenja srpskog stanovništva u Hrvatskoj koje je sada u prosjeku 10 godina starije od prosjeka cijele Hrvatske. Ali, dok se u političkom govoru odnedavno

počelo upozoravati na demografske trendove i opasnost starenja stanovništva u Hrvatskoj kao cjelini – nema posebnih mjera koje bi te trendove zaustavili tamo gdje su najizrazitiji: kod srpske populacije u Hrvatskoj.

Nastavlja se proces asimilacije te se postavlja pitanje budućnosti same srpske zajednice u Hrvatskoj. Dosadašnja politika – koja je ipak bila uglavnom benevolentna kad se radilo o poticanju kulturnih i političkih oblika predstavljanja Srba u Hrvatskoj – nije uspjela zaustaviti te trendove. Oni su možda i nezaustavljivi. No, ono što naročito brine je to što se asimilacija i iseljavanje ne događaju samo kao dobrovoljna i slobodna odluka svakog pojedinca da na način na koji želi iskaže svoj identitet ili odluči gdje će živjeti – nego, makar i dijelom, i iz straha, odnosno zbog toga da se izbjegne diskriminacija. Govor mržnje, kao i drugi oblici politički nekorektnog govora, ne samo da nisu zaustavljeni nego su se i intenzivirali otkako je Hrvatska ušla u EU. Verbalna se agresija često usmjerava prije svega prema Srbima koji imaju manje mogućnosti da bez opravdanog straha od posljedica u javnosti iskazuju stavove koji bi odstupali od dominantnih. Otkako je ušla u EU, kao da je Hrvatska krenula unazad po tom pitanju. Više nema vanjskog “korektiva” da je upozori na trendove koji vode nazad u etnonacionalizam. No, ni u procesu pristupanja Uniji nije se postiglo dovoljno kako bi napredak koji je ostvaren u vezi s položajem manjina i manjinskih zajednica postao ireverzibilan.

Izvještaj koji je pred nama analizira stvarnost, a ne samo zakone i političke izjave. Kao što znamo, izjave i zakoni su jedno, a stvarnost je drugo. Kad se kod nas piše o položaju Srba, često se to čini samo formalistički, oslanjanjem na zakonske odredbe koje su uglavnom korektne. Ali, u stvarnosti su mnoga obećanja sadržana u zakonima i političkim izjavama, ostala “mrtvo slovo na papiru”.

Mogu li se ti nepovoljni trendovi spriječiti ili su oni nezaustavljivi? To je dobro pitanje za neku drugu analizu koja bi možda mogla nastati temeljem ovog izvještaja. U cijeloj Evropi postavlja se pitanje odnosa prema drugima i drukčijima od većine: jednim dijelom potaknuto povećanjem broja migranata, a drugim dijelom zbog obnove nacionalizma u gotovo svim zemljama EU-a. Situacija u Hrvatskoj ovisit će i dalje – makar jednim važnim dijelom – o zbivanjima u okolini, kao i o načinu na koji će se većina u Hrvatskoj odnositi prema samoj sebi: prema svom identitetu, svojoj prošlosti i idejama i vizijama budućnosti.

Ovaj izvještaj, koji prikazuje stvari takve kakve jesu – učinio je važan korak u smjeru poticanja diskusije o tim sudbinsko važnim pitanjima ne samo za srpsku zajednicu u Hrvatskoj nego i za karakter Hrvatske kao države.

*prof. dr. Dejan Jović*

## ***Uvod: Pregled međunarodnih diplomatskih inicijativa za vrijeme i nakon rata u Hrvatskoj***

Kada su u bivšoj Jugoslaviji započela politička previranja, Europska zajednica (EZ) nije bila spremna za sukob na tlu Europe. Štoviše, njezine su članice bile u potpunosti posvećene pripremama za samit u Maastrichtu, održan u prosincu 1991, na kojemu je predložen nacrt Ugovora iz Maastrichta, dokumenta kojim je stvorena Europska unija. Osim toga, u to vrijeme jačanje suradnje i formiranje zajedničke vanjske politike još uvijek je bilo kontroverzno pitanje, pa je jugoslavenska kriza tada proglašena “izazovom tijekom kojega će nove političke ambicije Europske zajednice biti podvrgnute testu realnosti”.

NATO savez, sa svoje strane, dao je u studenom 1991. službenu izjavu u kojoj je od svojih članica zatražio da u odnosu prema sukobu u Jugoslaviji djeluju po principima koje je uspostavila Konferencija za sigurnost i suradnju u Europi (CSCE), preteča OESS-a, a koji su se bazirali na diplomatskim naporima. Sjedinjene Države su u početku javno podržavale jedinstvo Jugoslavije, a kasnije su ustvrdile da se državne granice mogu mijenjati, no samo mirnim putem. No kada je u lipnju 1991. započeo oružani sukob, predsjednik George Bush i tamošnji vojni čelnici sukob na Balkanu proglasili su događajem koji ne prijete američkim interesima. Tvrdeći da je sukob primarno stvar Europe, SAD se usprotivio intervenciji UN-a i objavio da NATO “ne bi trebao izlaziti iz zone svoga djelovanja”.

Nakon što je 19. svibnja u Hrvatskoj proveden referendum o neovisnosti, koji krajinski Srbi nisu prihvatili, Slovenija i Hrvatska najavile su izlazak iz federacije, formaliziran odlukom Sabora iz 25. lipnja 1991. Evropska zajednica mjesec dana prije te odluke

odlučila je da neće prihvatiti odcjepljenje i pozvala je na ponovnu uspostavu ustavnog poretka i teritorijalnog integriteta na tlu Jugoslavije. Budući da nije imala mandat koji bi omogućio uplitanje u događaje u istočnoj Europi, EZ ga je dobio putem CSCE-a, a zatim u zemlju poslala trojicu diplomata; Jacquesa Poosa iz Luxembourga, Giannija de Michelisa iz Italije i Hansa van der Broeka iz Nizozemske.

Diplomatska trojka uspjela je dogovoriti primirje i povlačenje JNA trupa u kasarne, a zauzvrat su Slovenija i Hrvatska pristale na tri mjeseca suspendirati realizaciju neovisnosti. Pod političkim sponorstvom Europske zajednice 7. srpnja potpisan je Brijunski sporazum, nakon čega je osnovana Misija Evropske zajednice za nadzor (ECMM) koja je trebala nadgledati provođenje sporazuma.

Nakon Brijunskog sporazuma EZ ga je autorizirao i Mirovnu konferenciju o Jugoslaviji, čiji je predsjednik bio bivši britanski ministar vanjskih poslova, lord Peter Carrington. Istodobno je osnovana i arbitražna komisija Konferencije, takozvana Badinterova komisija, kojom je predsjedao francuski pravnik i političar Robert Badinter. Komisija se bavila pravnom dimenzijom raspada Jugoslavije.

No primirje je prekršeno već 1. rujna, a 18. listopada na plenarnoj sjednici Konferencije Lord Carrington predložio je "Aranžman za sveobuhvatno rješenje" kojim bi se provela ustavna reorganizacija federacije. Dvanaest dana kasnije Srbija i Crna Gora uložile su amandman kojim se tražilo da Srbija postane pravna sljednica Jugoslavije, federacije koja bi bila sastavljena od svih republika koje se ne odcjepljuju. Carrington je taj amandman odbio, a to je odbijanje predstavljalo faktički kraj Mirovne konferencije o Jugoslaviji budući da Srbija više nije bila zainteresirana za pregovore. Istovremeno, rat u Hrvatskoj se nastavljao zahvativši Vukovar i Dubrovnik.

Budući da naponi Europske zajednice nisu davali rezultate, dolazi do jačanja medijatorske uloge Ujedinjenih naroda. Na zahtjev Belgije, Francuske, Velike Britanije i Jugoslavije, UN je 25. rujna proglasio embargo na oružje, a 8. listopada glavni tajnik UN-a Javier Pérez de Cuéllar imenovao je bivšeg američkog državnog tajnika Cyrusa Vancea svojim povjerenikom za regiju. Uloga UN-a brzo raste i Vance 2. siječnja 1992. postiže dogovor o primirju. UN je tako uspio postići nešto što EZ nije – prekid neprijateljstava – a to je omogućilo dolazak UN-ovih mirovnih snaga u zemlju, UNPROFOR-a. Slobodan Milošević podržavao je ideju dolaska mirovnih snaga jer je time mogao konsolidirati teritorijalne dobitke

srpskih snaga, a istovremeno i premjestiti svoje snage u Bosnu i Hercegovinu. U veljači 1992. Vijeće sigurnosti UN-a donijelo je Rezoluciju 743 o slanju 14.000 mirovnjaka iz više od 30 zemalja i uspostavi takozvanih UNPA zona u Hrvatskoj (postojale su četiri zone; istočna i zapadna Slavonija i sjeverna i južna Krajina, odnosno Istočni, Zapadni, Sjeverni i Južni sektor). Bio je tu drugi najveći kontingent UN-ovih mirovnih snaga ikada oformljen.

U vrijeme primirja, tijekom prosinca 1991, njemački ministar vanjskih poslova Hans-Dietrich Genscher obavijestio je ministre EZ-a da Njemačka namjerava priznati neovisnost Hrvatske i Slovenije, iako Badinterova komisija još nije bila poslala svoje mišljenje o njihovim kvalifikacijama. Nakon te najave uslijedila je lančana reakcija i 15. siječnja cijeli EZ priznao je Hrvatsku. Glavni tajnik UN-a mjesec dana prije toga poslao je pismo nizozemskom ministru vanjskih poslova i članu Trojke Van den Broeku u kojemu je ustvrdio da "prerano, selektivno priznanje hrvatske neovisnosti može dovesti do katastrofalnih posljedica za Konferenciju EZ-a i za Republiku Bosnu i Hercegovinu". Njegova procjena bila je ispravna jer je rat u Bosni i Hercegovini počeo početkom travnja 1992. Međunarodna zajednica nije uspijevala zaštititi stanovništvo sigurnih zona u Bosni, dok se u Hrvatskoj primirje stalno kršilo, pa su hrvatske snage početkom 1993. uspjele osloboditi Maslenički most i još neke strateške točke.

Hrvatski predsjednik Franjo Tuđman, koji se i ranije bunio protiv prisustva UNPROFOR-a, u siječnju 1995. rekao je da neće prihvatiti obnavljanje njegovog mandata. No, pod pritiskom međunarodne zajednice, on i američki potpredsjednik Al Gore u ožujku su dali izjavu da Hrvatska prihvaća nastavak UN-ove mirovne misije, koja se otad zvala UNCRO (United Nations Confidence Restoration Operation in Croatia). U međuvremenu, još od operacije Maslenica odnos snaga na terenu kontinuirano se mijenjao u korist Hrvatske, a kulminacija se dogodila u svibnju i kolovozu operacijama Bljesak i Oluja tijekom kojih su oslobođeni zapadna Slavonija i sjeverni i južni sektor, a čija je posljedica bila etničko čišćenje tih područja od srpskog stanovništva.

Nakon završetka rata u Hrvatskoj počinje jačati uloga Vijeća Europe, koje se angažira na pitanjima prava manjina, državljanstva raseljenih građana Jugoslavije, uspostave demokratskih institucija, djelovanja neovisnih medija, obnove i zaštite prirodnih i kulturnih bogatstava. Godinu dana kasnije Hrvatska postaje članica Vijeća Europe, čija Parlamentarna skupština počinje nadzirati provođenje obaveza koje proizlaze iz članstva i posebno iz



ratifikacije Okvirne konvencije o zaštiti nacionalnih manjina, dok zajedno s Venecijanskom komisijom radi na nacrtu Ustavnog zakona o nacionalnim manjinama. Uz nekoliko agencija Ujedinjenih naroda, u zemlji tada djeluju misije Europske unije, OSCE-a i Vijeća Europe. Hrvatska 2001. potpisuje Ugovor o stabilizaciji i pridruživanju, 2003. aplicira za članstvo u NATO savezu, a 2004. postaje kandidatkinja za članstvo u Europskoj uniji.

/ UNPROFOR — UN-ove  
mirovne snage

Analizirajući suradnju međunarodnih organizacija u Hrvatskoj za vrijeme rata u bivšoj Jugoslaviji, u tekstu "Interplay between the Council of Europe, OSCE, EU and NATO", talijanski pravnik i istraživač Ujedinjenih naroda Ugo Caruso piše da se pristup koji su međunarodne institucije zauzele prema bivšoj Jugoslaviji sastojao isključivo od "mekih" mjera, poput nadzora, embarga, djelomičnih sankcija i političkih rješenja, te da je on bio uvjetovan činjenicom da EZ i CSCE nisu bili spremni za vojnu akciju, dok UN, NATO i SAD za nju nisu bili zainteresirani. On piše i da je sukob u Jugoslaviji demonstrirao značajne pukotine unutar same Europske zajednice, pri čemu je najvažnija bilo njemačko ignoriranje negativnog mišljenja Badinterove komisije zbog hrvatskog nepoštivanja prava manjina i odluka Njemačke da unilateralno prizna Hrvatsku. Ostatak EU-a pritom se ponašao pasivno, a postalo je očigledno i da unutar Zajednice snažnije članice imaju veći utjecaj na zajedničku politiku.

S njemačkim priznanjem zaoštrio se i problem uspostave zaštite prava nacionalnih manjina prilikom donošenja Ustavnog zakona



o pravima nacionalnih manjina, u čiju su izradu bile uključene sve relevantne organizacije: Venecijanska komisija, Parlamentarna skupština i Vijeće ministara Vijeća Europe, misija OESS-a i Visoki povjerenik OESS-a za nacionalne manjine (HCNM). Manjak koordinacije naročito je bio vidljiv u članku 5. Ustavnog zakona kojim se pokušalo definirati podliježu li pod zaštitu Ustavnog zakona samo državljani Republike Hrvatske ili svi pripadnici nacionalnih manjina koji u njoj žive, bez obzira na državljanstvo. Za razliku od Visokog povjerenika OESS-a za nacionalne manjine i Savjetodavnog odbora Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, Venecijanska komisija smatrala je da ograničavanje definicije manjine samo na državljane "nije u skladu s recentnim tendencijama zaštite manjina u međunarodnom pravu" te da je "državljanstvo generalno irelevantno za sadržaj međunarodno propisanih manjinskih prava" (Opinion on the Constitutional law on the rights of minorities in Croatia, Venice Commission, 12. srpnja 2001). Unatoč takvom mišljenju, u hrvatskom Ustavnom zakonu nacionalne manjine definirane su kao "skupine hrvatskih državljana", no to nije specifičnost Hrvatske, već je takav status odraz širih konceptualnih dilema povezanih s problematikom zaštite nacionalnih manjina.

## UNHCR

Ured Visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice (UNHCR) u Hrvatskoj djeluje od 1991. godine, što ga čini najdugovječnijom UN-ovom agencijom u zemlji. Došao je na poziv hrvatske Vlade kako bi pomogao u zbrinjavanju interno raseljenog stanovništva, a zatim su aktivnosti Ureda proširene i na izbjeglice, osobe bez državljanstva, tražitelje azila i azilante.

Nakon prvog vala interno raseljenih početkom rata, UNHCR se bavio i izbjeglicama iz Bosne i Hercegovine, njih više od pola milijuna. Nakon operacija Hrvatske vojske u svibnju i kolovozu 1995. dogodio se treći veliki izbjeglički val, ovog puta etničkih Srba, prema procjeni UNHCR-a njih između 200 i 250 tisuća, koji su ili napustili Hrvatsku ili utočište pronašli na području istočne Slavonije pod kontrolom UNTAES-a.

Prema riječima Marija Pavlovića, voditelja Odjela za povratak i reintegraciju zagrebačkog ureda UNHCR-a, "period od početka 1996. do travnja 1997. bio je jedan od najtežih perioda UNHCR-a

u Hrvatskoj", nakon kojega je postignut sporazum između Vlade, UNTAES-a, UNHCR-a i lokalnih vlasti u istočnoj Slavoniji o dvosmjernom povratku pripadnika srpske manjine u svoja prethodna prebivališta i interno raseljenih Hrvata u Podunavlje. UNHCR je u toj operaciji pomogao povratak oko 25 tisuća pripadnika srpske manjine, dok se povratak Hrvata događao paralelno. Ta uspješna operacija "udarila je temelje Programu povratka i zbrinjavanja izbjeglica, povratnika i interno raseljenih osoba, koji je pokrenut u lipnju 1998. i koji je prvi put omogućio formalni povratak izbjeglica u Hrvatsku".

No taj je Program bio bitno ograničen Zakonom o privremenom preuzimanju, korištenju i upravljanju određenom imovinom, temeljem kojega su zauzeti stanovi i kuće izbjeglih Srba. Kasnije je taj zakon Sabor ukinuo zbog diskriminatornih odredbi, isto kao i Zakon o davanju u najam stanova na oslobođenim područjima, zbog kojega je velik broj ljudi, koji je imao opravdan strah od proganjanja, izgubio svoja stanarska prava, budući da se ti ljudi nisu vratili u zemlju u propisanom periodu od 90 dana. Pavlović kaže da je taj Zakon bio "jedan od najvećih kamena spoticanja" s kojim se UNHCR susretao od njegovog donošenja do danas.

Prijelomna za povratak bila je 2000. godina jer je tada postojao najveći interes, a te se godine dogodila i smjena vlasti na kojoj je HDZ nakon cijelog desetljeća vladavine zamijenila koalicija lijevog centra. Dinamika povratka tada je bila između 20 i 25 tisuća povrataka godišnje, dok se danas ta brojka kreće oko 500. UNHCR je pružao kompletnu logističku podršku, no Pavlović kaže da su se "stvari trebale puno brže dešavati i na zakonodavnoj razini i na razini provedbe zakona", pa bi povratnika bilo još više.

"Mi se i danas susrećemo s istim problemima kakve smo imali tada; na nacionalnoj razini uvijek je postojalo deklarativno razumijevanje i partnerstvo, no uvijek je zapinjalo na terenu, kod onih malih činovnika koji su napokon došli u priliku da upravljaju ljudskim životima i odlučuju o tuđim sudbinama. Tako su se stvarale dvije kategorije ljudi, a naša organizacija morala se usredotočiti na one koji su bili najviše ugroženi, a to su po definiciji pripadnici manjina. Dešavala su se bezrazložna kažnjenja, ulaženja u posjed privatne imovine, obnova imovine pripadnika manjina išla je sporije od obnove imovine drugih stradalnika. Ogroman novac potrošen je u to vrijeme na obnovu, gotovo 90 posto novca na obnovu preko 149.000 stambenih jedinica stizalo je iz državnog proračuna i ministarstva su to radila besprijekorno dobro do onog trenutka kada su pripadnici srpske manjine počeli

podnositi zahtjeve. Tada su se odjednom počeli uvoditi prekratki rokovi, a danas još uvijek 500-njak obitelji čeka na obnovu”, ispričao nam je Pavlović.

Nakon 2000. godine UNHCR je intenzivno propagirao povratak, ali i ljudima davao objektivne informacije, koliko god one neugodne bile. To je, kaže Pavlović, “bio okidač za mnoge ljude da sami sa sobom zauvijek raščiste žele li se ili ne žele vratiti”. Govoreći o uspjehu povratka, on kaže da je znanstveno istraživanje o povratku koje su proveli Milan Mesić i Dragan Bagić, pokazalo da je od 134.000 pripadnika srpske nacionalne manjine njih samo 48 posto zaista i ostalo u zemlji, a taj broj uključuje i onih 15 posto ljudi koji su se vratili i u međuvremenu preminuli. S druge strane, od onih 52 posto koji nakon povratka nisu ostali, njih 34 posto posjećuje Hrvatsku barem jednom godišnje, što pokazuje da ljudi i nakon svih ovih godina kalkuliraju s vrlo dobrim razlozima koji se tiču njihove egzistencije.

Jedna od stvari koja je ljude demotivirala za povratak je i ta da manji dio povratnika sve donedavno nije mogao dobiti hrvatsko državljanstvo budući da su im roditelji upisani u knjige državljana drugih federalnih jedinica. Iako su u Hrvatskoj rođeni i u njoj proveli svoje živote, ti su ljudi preko noći postali stranci, što znači da su i svoj status mogli regulirati samo na temelju Zakona o strancima. UNHCR se uključio u ovaj problem uvjeravanjem Vlade da se radi o vrlo snažnoj sponi tih ljudi s Hrvatskom, pa je za njih, nakon dugotrajnih pregovora, dogovoren “povlašteni” režim.

Povratku zasigurno nije doprinijela ni zakonska odredba prema kojoj je obnova imovine uvjetovana formalnim obećanjem povratnika da prvih deset godina tu imovinu neće darovati, zamijeniti ni prodati. Osim što se ova odredba može tumačiti kao kršenje Ustavom zagarantiranog prava vlasništva, Mario Pavlović kaže i da ona ne uzima u obzir objektivne okolnosti kao što je činjenica da više od polovice povratničke populacije čine osobe starije od 65 godina, pa se često događa da oni naprosto prestaju biti u mogućnosti samostalno živjeti u mahom lošim uvjetima i zato se odlučuju na odlazak, nakon čega država na njih nasrće tužbama zbog kršenja ugovora.

“To je neprihvatljivo, tim više što se takve stvari događaju samo jednoj etničkoj skupini”, govori Pavlović te dodaje da među razlozima zbog koji se ljudi nerado vraćaju svakako treba spomenuti masovna hapšenja Srba zbog ratnih zločina, kao i veliku nezaposlenost u povratničkim područjima, koja ponegdje doseže i 80 posto.

Na donatorskoj konferenciji održanoj 2011. godine u Sarajevu Hrvatska, Srbija, Bosna i Hercegovina i Crna Gora dobile su ukupno 262 milijuna eura za Regionalni program stambenog zbrinjavanja, iako su četiri vlade procijenile da im je za zbrinjavanje 74.000 ljudi potrebno 584 milijuna eura. Tim novcem upravlja Razvojna banka Vijeća Europe, a donatori isplatu novca uvjetuju postojanjem konkretnih projekata. UNHCR je na sebe preuzeo ulogu da Vladu savjetuje oko odabira korisnika, pri čemu se naročito vodi računa o tome da projekti budu održivi, prije svega da se donacijama izgrađene zgrade za povratnike nalaze u mjestima koja imaju školu, ambulantu, javni prijevoz i mogućnost zapošljavanja.

UNHCR je zadovoljan suradnjom s Državnim uredom za stambeno zbrinjavanje, no unatoč tomu krajem 2014. godine, tri godine nakon donatorske konferencije, nijedna obitelj još nije bila uselila u novosagrađenu kuću, a program završava krajem 2017. godine. U posljednjim fazama realizacije tek je nekoliko projekata, primjerice izgradnja stambene zgrade u Korenici, u koju bi se trebalo useliti 29 bivših nositelja stanarskog prava. Grade se i dvije stambene zgrade u Kninu, svaka za po 20 obitelji, zgrada za 20 obitelji u Benkovcu i dom za starije i nemoćne u Glini za 75 osoba. APN je u procesu kupnje 101 stana u osam gradova, u kojima će biti zbrinuti bivši nositelji stanarskog prava koji još uvijek žive u izbjegličkim kampovima. No Mario Pavlović napominje da je Hrvatska na donatorskoj konferenciji u Sarajevu dobila samo 13.6 milijuna eura, koji su nedovoljni za zbrinjavanje preostalih 8500 ljudi, pa bi se za dobivanje dodatnih sredstava iz strukturnih fondova Europske unije trebala angažirati hrvatska Vlada, a to će, pak, biti jedna velika novost za EU, s obzirom na to da se EU fondovi dosad nisu upotrebljavali za tu svrhu.

UNHCR je u travnju prošle godine izdao preporuku za ukidanje izbjegličkog statusa svim izbjeglicama u Hrvatskoj, pozivajući se na definiciju Ženevske konvencije koja određuje u kakvim okolnostima osoba postaje izbjeglica i kada takva situacija prestaje. Budući da zagrebački UNHCR smatra da su "okolnosti koje su dovele do opravdanog straha od proganjanja" prestale, a matična država "želi i može pružiti zaštitu" tim ljudima, Hrvatskoj je preporučio da se to dogodi najkasnije do kraja 2017. Tu odluku s neodobravanjem je dočekala Vlada Republike Srbije, zabrinuta da će ukidanje izbjegličkog statusa u Hrvatskoj dovesti do još veće erozije interesa potencijalnih donatora Regionalnog programa stambenog zbrinjavanja. No Mario Pavlović smatra da je ta bojazan neutemeljena budući da se radi o programu koji se temelji

na potrebama, a ne na formalnom statusu. On navodi da je dva mjeseca nakon preporuke u fond pristiglo još deset milijuna dolara američke vlade te da će UNHCR sudjelovati u regionalnom programu stambenog zbrinjavanja do kraja njegove provedbe.

## *Ured visokog predstavnika Ujedinjenih naroda za ljudska prava (OHCHR)*

Rezolucijom Opće skupštine UN-a iz prosinca 1993. godine odlučeno je da se u Hrvatskoj otvori misija Ureda visokog povjerenika UN-a za ljudska prava. Mandat misije bio je klasičan, pa se ona bavila nadzorom stanja ljudskih prava u Hrvatskoj u odnosu na konvencije UN-a kojima je zemlja pristupila, a svoje izvještaje redovito je slala Komisiji za ljudska prava UN-a.

Tin Gazivoda, nekadašnji voditelj Centra za ljudska prava, javne ustanove koja je bila svojevrsna nasljednica OHCHR-a nakon odlaska misije iz Hrvatske, u razgovoru za SNV rekao je da ta agencija UN-a, za razliku od većine drugih, "inače nije prisutna u velikom broju zemalja i nema toliku terensku prisutnost kao, primjerice, Ured za izbjeglice (UNHCR) ili Program za razvoj (UNDP), što sugerira da je UN u vrijeme osnivanja misije smatrao da su kršenja ljudskih prava izrazito ozbiljna. Iz tog je razloga "OHCHR bio i prva UN-ova agencija koja je napustila Hrvatsku, jer je broj zemalja u kojima je prisutan vrlo ograničen".

Kako će se vidjeti u daljnjem tekstu, Franjo Tuđman je u cilju legitimiranja režima i dobivanja podrške domaće i strane javnosti bio vrlo agiln u pristupanju međunarodnim institucijama i mehanizmima, pa je već tijekom 1992. godine potpisao većinu najvažnijih UN-ovih konvencija. Te je godine Hrvatska ratificirala Konvenciju protiv mučenja i drugih okrutnih, neljudskih i ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Konvenciju o ukidanju svih oblika diskriminacije žena, Konvenciju o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, Konvenciju o sprječavanju i kažnjavanju zločina genocida, Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima i Konvenciju o pravima djeteta. Tijekom 2000-ih godina potpisala je još dva dodatna protokola koja se odnose na prava djeteta, Dodatni protokol Konvenciji protiv torture i Konvenciju o pravima osoba s invaliditetom.

Kako se može vidjeti iz popisa konvencija kojima je Hrvatska tada pristupila, radi se mahom o dokumentima koji u velikoj mjeri obuhvaćaju upravo zaštitu ljudskih prava manjina, a Tuđmanova ih je vlada ratificirala u vrijeme najvećih kršenja ljudskih prava građana srpske nacionalnosti kao što su ratni zločini, sustavna diskriminacija i uskraćivanje građanskih i političkih te ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava. Od 1992. do danas protiv Hrvatske je OHCHR-u podneseno devet pojedinačnih pritužbi, od kojih su prihvaćene četiri. Među njima su one koje se odnose na Konvenciju protiv torture (1992. godine) i Dodatni protokol Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (1995), dok pritužba koja se odnosila na Dodatni protokol Međunarodnom paktu o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima nije prihvaćena. Zabilježene su također i istrage, procedure koje UN-ovi relevantni odbori pokreću u situacijama u kojima države provode "ozbiljna, teška ili sistematska kršenja" konvencija, a od tri koje je OHCHR prihvatio, ona iz 1992. odnosila se također na kršenje Konvencije protiv torture. Ove procedure nisu, međutim, imale nikakvog pozitivnog učinka na zaustavljanje kršenja ljudskih prava budući da UN ne raspolaže djelotvornim mehanizmima za sankcioniranje nepoštivanja konvencija i paktova, ako u njih ne ubrajamo formalne, deklarativne osude.

Odluka da se misija ugasi, donesena je 2002. godine u sjedištu OHCHR-a u Ženevi, a bila je uvjetovana činjenicom da tada više nije bilo ni ratno ni poratno razdoblje, da je došlo do političke tranzicije iz Tuđmanovog režima u sustav koji je bio više demokratski, i time što je Ured visokog povjerenika uspio ostvariti dijalog s Vladom na najvišoj razini, između tadašnje visoke povjerenice OHCHR-a Mary Robinson i tadašnje potpredsjednice Vlade za društvene djelatnosti Željke Antunović.

Vlada je, ispričao nam je Gazivoda, nastojala pokazati da želi surađivati s nevladinim organizacijama za ljudska prava, što je bila novost u odnosu na cijelo razdoblje 1990-ih, tijekom kojeg su Tuđmanova vlast i civilni sektor bili u konstantnom sukobu. U takvoj atmosferi OHCHR je donio odluku da se misija zatvori, no budući da je bilo jasno da se djelomično ipak radi o "fasadi", tadašnji šef misije Juan Pablo Ordonez i delegacija iz Ženeve zaključili su da je zemlji ipak potrebna neka vrsta prisustva OHCHR-a. Tako je odlučeno da misiju zamijeni institucija koja će biti projekt tehničke suradnje između toga tijela i Vlade i koja će se nastaviti baviti nadzorom stanja ljudskih prava. No nesuglasice su se pojavile kada je trebalo definirati kakva će točno biti uloga te institucije, koja je nazvana Centar za ljudska prava.



“Ordonez nije bio sasvim suglasan s političkim stavom hrvatske Vlade da je stanje ljudskih prava gotovo idealno. Vlada je htjela da Centar bude obrazovno-istraživački centar pod jurisdikcijom Zagrebačkog sveučilišta, no u tom slučaju bila bi to isključivo akademska institucija koja se ne bi bavila stvarnim problemima ljudskih prava. Civilni sektor htio je, pak, da to bude mjesto na kojem će se organizirati rasprave, treninzi i slično, ne samo za Centar nego i za druge organizacije koje su imale realan problem s nedostatkom prostora za svoje aktivnosti”, govori Gazivoda.

/ Rezolucijom Opće skupštine UN-a iz prosinca 1993. odlučeno je da se u Hrvatskoj otvori misija Ureda visokog povjerenika UN-a za ljudska prava

Ta je ideja na koncu i prihvaćena, pa je misija OHCHR-a ugašena 31. prosinca 2001. godine i dan kasnije Centar je krenuo s radom. Formalno je Centar bio projekt tehničke suradnje s idejom da nakon perioda od godinu dana, koji je u potpunosti financirao UN, on postane neovisna institucija za ljudska prava u skladu s takozvanim Pariškim načelima, skupom preporuka o ulozi, ustroju, sastavu i statusu nacionalnih institucija za ljudska prava, koje je UN-ova Komisija za ljudska prava usvojila 1992. godine. Vlada je bila osnivač, ali su u upravnom vijeću većinu činili predstavnici civilnog društva i akademske zajednice. Iako kasnije dijelom financiran iz državnog proračuna, Centar je imao vlastiti statut i pravilnik, pa nije bio tretiran kao ostali korisnici proračuna. Njegove temeljne djelatnosti bile su organiziranje aktivnosti, provođenje istraživanja i pružanje informacija institucijama i građanima o stanju i zaštiti ljudskih prava. Mandat Centra bio je dvaput produžen, prema riječima Gazivode, isključivo kao posljedica pritiska ureda u Ženevi i lokalnih ispostava međunarodnih organizacija.

S početkom ekonomske krize 2009. počeo je i pritisak za racionalizacijom i bilo je jasno da će Vlada nevoljko nastaviti financiranje Centra, koje je iznosilo trećinu njegovog cjelokupnog budžeta. Tada je, ispričao nam je Gazivoda, uz pomoć UNDP-a i nekoliko stranih i domaćih stručnjaka, napravljena *cost-benefit* analiza, ne samo Centra nego i cjelokupnog državnog sustava za zaštitu ljudskih prava. Istraživači su, među ostalim, predložili da se spoje vladini uredi za ljudska prava i za nacionalne manjine, a Centar za ljudska prava pripoji Uredu pučkog pravobranitelja, što je i učinjeno. Nije prihvaćen prijedlog da se objedine uredi svih pravobranitelja, prema kojemu bi postojao samo jedan ured s glavnim pravobraniteljem i njegovim zamjenicima za ravnopravnost spolova, za djecu, starije osobe i osobe s invaliditetom. Zagovornici objedinjavanja smatrali su da bi na taj način građani lakše ostvarivali svoja prava bez da ih se "lopta iz jedne institucije u drugu", kaže Gazivoda, dok su protivnici bili uvjereni da bi se time smanjila žustrina pojedinačnih područja zagovaranja.

U slučaju spajanja Centra za ljudska prava i Ureda pučkog pravobranitelja zaključeno je da je ono poželjno jer je ovome drugome nedostala komponenta suradnje s nevladinim organizacijama i promocije ljudskih prava. Spajanje je realizirano novim Zakonom o pučkom pravobranitelju, koji je izglasan 2012. godine, zajedno s klauzulom o suzbijanju diskriminacije, temeljem obaveza iz Poglavlja 23 pregovora o pristupanju Europskoj uniji, te Dodatnim protokolom uz UN-ovu Konvenciju protiv torture.

Ured pučkog pravobranitelja u srpnju 2013. godine dobio je status nacionalne institucije za ljudska prava koja udovoljava Pariškim načelima, a time i obavezu pisanja takozvanih Univerzalnih periodičnih izvještaja o ljudskim pravima koji se šalju UN-ovom Vijeću za ljudska prava. Sistem je zamišljen tako da se svake godine revizira stanje ljudskih prava u 42 od 193 članice UN-a, nakon čega se ciklus ponavlja. Nakon objave izvještaja održavaju se konzultacije u cilju jačanja kapaciteta članica u zaštiti ljudskih prava, pri čemu države imaju obavezu usvojiti i provesti predložene preporuke, a ako to ne učine, primjenjuju se mehanizmi diplomatskog pritiska u formi službene osude Vijeća za ljudska prava zbog nesuradnje.

Hrvatska je prema tom rasporedu svoj izvještaj poslala u rujnu 2014. godine. U njemu se analizira 12 područja zaštite ljudskih prava, pri čemu su četiri relevantna za poštivanje prava nacionalnih manjina. Tako se u poglavlju koje govori o sudstvu i besplatnoj pravnoj pomoći navodi da "unatoč velikim naporima uloženima u reformu pravosuđa, broj pritužbi građana na rad pravosuđa koje



se odnose na kvalitetu sudskog rada i trajanje sudskih procesa ukazuje na činjenicu da sudstvo još uvijek nije potpuno djelotvorno". Tvrdi se i da, s obzirom na količinu zaostalih predmeta i manjak sredstava, Akcijski plan Strategije razvoja pravosuđa nije proveden u zadanom roku do kraja 2014, kao i da sustav besplatne pravne pomoći nije u potpunosti zaživio.

U poglavlju koje se odnosi na probleme izbjeglica piše da je proces povratka "u posljednjih nekoliko godina zaustavljen", što za posljedicu ima i brojne druge poteškoće u ostvarivanju prava na smještaj bivših nositelja stanarskih prava, zapošljavanju povratnika i nerazvijenosti povratničkih sredina. "Postojeći sustav smještaja nije ni djelotvoran ni održiv", piše dalje u izvještaju, pa se navodi da je u siječnju 2014. još uvijek bilo neriješeno čak 25.000 zahtjeva za smještaj na područjima posebne državne skrbi i izvan njih. "Štoviše, postoji nejednakost među uvjetima pod kojima stanove mogu kupiti srpski povratnici koji su bivši nositelji stanarskih prava i građani koji su stanove kupili tijekom 1990-ih", piše u izvještaju, a navodi se i da još uvijek ne postoji popis civilnih žrtava rata niti zakonski propisana odšteta za njih.

U dijelu o stanju prava nacionalnih manjina, Ured pučkog pravobranitelja ocijenio je da su "u 2013. godini etnički odnosi zaoštreni kao rezultat referendumske inicijative za promjenu Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i za podizanje praga za ostvarivanje prava na jednaku službenu upotrebu jezika i pisma nacionalnih manjina". Napori tijela javne uprave za upotrebu manjinskih jezika i zapošljavanje pripadnika nacionalnih manjina ocjenjuju se kao nedovoljni, jednako kao i zastupljenost manjina u medijima.

Što se tiče diskriminacije, u izvještaju piše da čak 37 posto građana diskriminaciju smatra najvećim ili jednim od najvećih društvenih problema, no unatoč tomu broj pritužbi zbog diskriminacije upućenih Uredu pučkog pravobranitelja je malen, što se tumači "nepovjerenjem građana u sustav, strahom od viktimizacije i nedovoljnom informiranošću o tome kome se obratiti". Najveći broj pritužbi odnosi se na diskriminaciju na temelju rase/boje kože i nacionalnog i etničkog porijekla, dok je najčešći motiv zločina iz mržnje nacionalno porijeklo, naročito kada je u pitanju romska manjina. Većina pritužbi koje Uredu pučkog pravobranitelja podnose pripadnici srpske manjine, odnosi se na diskriminaciju prilikom zapošljavanja te na područjima pravosuđa, državne administracije i stambenog zbrinjavanja. Na koncu, u izvještaju se kritizira "nedovoljno sistematsko obrazovanje o



/ UN-ov odbor za ljudska prava početkom travnja 2015. uputio je Vladi RH niz preporuka za poboljšanje stanja ljudskih prava, a naročito se osvrnuo na "slučaj ćirilica" (fotografija: Goran Ferbežar/PIXSELL)

antidiskriminacijskoj legislativi sudaca, javnih i državnih službenika, medija, sindikata, odvjetnika i drugih značajnih skupina", dok se mjere za borbu protiv diskriminacije sadržane u Nacionalnom planu borbe protiv diskriminacije, za razdoblje od 2008. do 2013., ocjenjuju kao "nekonzistentna i arbitrarna selekcija područja intervencije bez uvida u stvarne probleme i bez dovoljno informacija od svih faktora koji su uključeni u provedbu tih mjera".

Hrvatskoj se zato preporuča da u cilju borbe protiv diskriminacije sistematično provodi kampanje podizanja svijesti i obrazovanja svih onih koji imaju obavezu boriti se protiv diskriminacije, kao i najšire javnosti, državnim tijelima nalaže se da povećaju zapošljavanje pripadnika nacionalnih manjina, a Saboru i Vladi da ne snižavaju prag za ostvarivanje prava na jednaku upotrebu manjinskog jezika i pisma. Što se tiče povratka izbjeglica, od Vlade se traži da izmijeni zakonski okvir koji pripadnike srpske manjine diskriminira prilikom ostvarivanja prava na smještaj, kao i da osigura dodatna financijska sredstva kako bi se smjestili svi bivši nositelji stanarskih prava. Kako ćemo vidjeti kasnije, Vlada ne samo da nije provela ove preporuke nego je na nekim područjima zaštite manjinskih prava došlo i do nazadovanja ili potpunog zastoja u njihovom provođenju.

Reagirajući na izvještaj Pučkog pravobranitelja, UN-ov odbor za ljudska prava početkom travnja 2015. godine uputio je Vladi niz preporuka za poboljšanje stanja ljudskih prava u kojima se osvrnuo na odnos institucija prema nacionalnim manjinama, a naročito na takozvani "slučaj ćirilica", činjenicu da je uslijed agresivne kampanje nacionalističkih i veteranskih krugova u Vukovaru onemogućena Ustavom i zakonom zajamčena jednaka

upotreba ćiriličnog pisma. UN-ov odbor od Vlade je zatražio da u potpunosti implementira to pravo srpske nacionalne manjine, kao i da zaustavi diskriminatorno ponašanje represivnih organa prema pripadnicima romske i srpske manjine.

## UNTAES

Ugovorom potpisanim 12. studenog 1995. godine između Vlade Republike Hrvatske i predstavnika lokalnih Srba na području istočne Slavonije, Baranje i zapadnog Srijema, od Vijeća sigurnosti tražilo se da međunarodne snage ovlasti da uspostave mir i sigurnost te prijelaznu upravu koja će narednih 12 mjeseci upravljati regijom. Rezolucijom 1037 VSUN-a osnovan je UNTAES, Prijelazna uprava Ujedinjenih naroda u istočnoj Slavoniji, Baranji i zapadnom Srijemu, a misija je krenula s radom 15. siječnja 1996.

Sjedište misije bilo je u Vukovaru, a u punom sastavu brojila je 4849 vojnika, 99 vojnih promatrača i 401 pripadnika civilne policije. Prvi prijelazni upravitelj bio je američki general Jacques Paul Klein, kojega je 1. kolovoza 1997. zamijenio američki diplomat William Walker. Zbog sporog napredovanja u ostvarivanju ciljeva originalni rok od 12 mjeseci produživan je dva puta po šest mjeseci, zaključno s 15. siječnjem 1998. Vojna komponenta ugašena je 15. listopada 1997.

Misija UNTAES-a sastojala se od vojne i civilne komponente, pri čemu je vojna bila zadužena za demilitarizaciju, nadzor povratka izbjeglica i raseljenih osoba te očuvanje mira i sigurnosti. Civilna komponenta trebala je osnovati i osposobiti privremene policijske snage, pomoći ponovnu uspostavu civilne uprave, olakšati povratak izbjeglica i organizirati izbore. Civilna komponenta trebala je osigurati i da sve strane Ugovora poštuju obaveze koje iz njega proizlaze, a tiču se ljudskih prava i temeljnih sloboda, kao i promovirati povjerenje među lokalnim stanovništvom. Jedan od zadataka UNTAES-a bio je i suradnja s Međunarodnim kaznenim sudom za bivšu Jugoslaviju.

U suradnji s Vladom UNTAES je sudjelovao u donošenju niza zakona koji su trebali olakšati prijenos ovlasti s UNTAES-a na lokalne institucije. Među tim dokumentima su: Temeljni ugovor o regiji (Erdutski sporazum), Zakon o konvalidaciji, Zakon o hrvatskom mirovinskom fondu i mirovinskim uslugama, Deklaracija o

školskim svjedodžbama, Deklaracija o pravu na manjinsko obrazovanje, Zajednička izjava o reintegraciji sustava zapošljavanja, i drugi. Svi ti ugovori bili su iznimno važni za svakodnevni život građana regije i trebali su im omogućiti da uživaju jednaka prava kao i svi drugi građani Hrvatske.

No unatoč tomu što su neki ciljevi misije ispunjavani brzo i kvalitetno, naročito oni koji su, poput demilitarizacije ili razminiranja, spadali u vojnu komponentu UNTAES-a, Vijeće sigurnosti u nekoliko je navrata donosilo rezolucije i izjave u kojima se od Hrvatske tražilo da se više posveti ispunjavanju svojih obaveza iz Ugovora. Primjerice, u rezoluciji donesenoj krajem 1997, samo mjesec dana prije zaključenja misije, Vijeće sigurnosti naglasilo je da hrvatska Vlada i dalje ima obavezu poštivati najviše standarde ljudskih prava i temeljnih sloboda te još jednom potvrdilo da sve izbjeglice i raseljeni iz Hrvatske imaju pravo na povratak u svoje domove. Glavni tajnik UN-a Kofi Annan tada je naglasio da su hrvatske vlasti te koje su odgovorne za uspješni završetak mirne reintegracije, kao i da se ona može obaviti samo ako se Hrvatska "potpuno i bezrezervno posveti trajnoj reintegraciji svojih srpskih građana i ukoliko međunarodna zajednica nastavi pomno nadgledati ponašanje Hrvatske".

Vijeće sigurnosti tada je specificiralo da Hrvatska mora zaustaviti medijske napade na pripadnike manjina, ukloniti sve zakonske i administrativne barijere povratku i hitno implementirati odluku Ustavnog suda o Zakonu o privremenom preuzimanju i upravljanju određenom imovinom. Glavni tajnik UN-a napisao je i da Vlada "ne pokušava voditi ni podržati nacionalni program pomirenja i izgradnje povjerenja" te da "političko vodstvo građane tek treba pripremiti na mirnu koegzistenciju i početak izgradnje funkcionalnih multietničkih zajednica u regiji". Sve ove primjedbe shvaćene su kao prepreke ispunjenju ciljeva misije, no ona je unatoč tomu ugašena u planiranom roku.

Štoviše, 4. prosinca 1997. Glavni tajnik UN-a izvijestio je da je postignut konsenzus između Vlade Republike Hrvatske, lokalnih Srba i Federalne Republike Jugoslavije te da je UNTAES ispunio svoje temeljne ciljeve i izvršio zadatke u okviru svojih ovlasti, unatoč tomu što se istovremeno u toj izjavi priznaje i da Hrvatska nije u potpunosti ispunila svoje obaveze iz Ugovora. Revizija misije pokazala je da su ispunjeni glavni ciljevi poput demilitarizacije, uspostave prijelaznih policijskih snaga, održavanja lokalnih i regionalnih izbora te zaustavljanja odljeva stanovništva

i mirnog procesa reintegracije. U suradnji s ICTY-jem obavljena je ekshumacija masovnih grobnica na Ovčari, a Slavko Dokmanović, gradonačelnik Vukovara za vrijeme okupacije grada, uhapšen je pod optužbom za ratni zločin. U reviziji je zaključeno da je UNTAES omogućio i Hrvatskoj i Federalnoj Republici Jugoslaviji nužnu stabilnost kako bi se normalizirali njihovi odnosi, pa je misija ugašena 15. siječnja 1998, uz potvrdu da je realizirala svoj ključni cilj mirne reintegracije regije u zadanom roku od dvije godine.

UNTAES je misija koja se općenito smatra jednom od najuspješnijih u povijesti takvih angažmana Ujedinjenih naroda, a takvoga je mišljenja i Jaque Grinberg, pročelnik Odjela za politička pitanja UNTAES-a, s kojim je SNV razgovarao o ovoj temi. On smatra da se uspjeh misije treba promatrati na tri razine; na razini života građana, UN-a i Hrvatske.

“Na razini života građana, misija je bila uspješna jer je više od 80 posto izvornog srpskog stanovništva ostalo na teritoriju pod ovlastima misije, pri čemu nije došlo do masovnog razaranja. Regija je nakon dvije godine praktički netaknuta i spremna za povratak hrvatskog stanovništva vraćena pod kontrolu hrvatskih vlasti. Što se tiče UN-a, misija UNTAES-a bila je rijedak uspjeh na području na kojem su se jako dugo bilježili samo neuspjesi. Misija je ispunjena u roku i uz manje troškove od predviđenih. Činjenica da je misija Hrvatsku napustila nakon dvije godine, dok su međunarodne snage ostale u regiji i 20 godina nakon potpisivanja mirovnih sporazuma, također pokazuje da je UNTAES bio iznimno uspješan”, rekao nam je Grinberg.

Što se pak tiče razine Hrvatske, “za nju je to bio posljednji ključni korak da ostvari punu teritorijalnu integraciju i neovisnost. Unatoč ozbiljnoj opstrukciji nekih lokalnih ekstremista, hrvatska Vlada u vrijeme Franje Tuđmana ponašala se korektno prema UNTAES-u, a uspješnost misije iskoristila je kako bi obnovila dio međunarodne reputacije koju je izgubila zbog optužbi za ratne zločine za vrijeme vojnih operacija Medački džep, Bljesak i Oluja. No Tuđman nije vjerovao UN-u, a vojna mu je opcija uvijek bila u stražnjem džepu. Tek je nakon zbližavanja s generalom Kleinom počeo u potpunosti podržavati misiju i suprotstavljati se ekstremistima koji su to područje htjeli očistiti od Srba”.

Nešto kritičnijeg stava je Vojislav Stanimirović, predsjednik SDSS-a i predstavnik lokalnih Srba u vrijeme UNTAES-a. On kaže da je “Tuđmanu bilo važno samo da se provedu demilitarizacija

i demobilizacija, a drugo mu nije bilo bitno; ni reintegracija institucija i zajednice, ni povratak izbjeglih Hrvata, koji nije bio moguć jer nisu bili osigurani stanovi i poslovi”.

Jaque Grinberg navodi još neke dužnosnike koji su doprinijeli ciljevima misije, poput Hrvoja Šarinića, Vesne Škare Ožbolt, Ivica Kostovića i Ivica Vrkića, ali i Slobodana Miloševića, kojemu je bilo u “interesu da se zaustavi dolazak izbjeglica u Srbiju”. Najveće opstrukcije kojih se Grinberg sjeća, dolazile su od Branimira Glavaša, a sa srpske strane Gorana Hadžića, koji je “manipulirao Srbima koji su ostali u regiji”, te Arkanovih Tigrova koji su bili “ozbiljna prijetnja dok Klein nije poduzeo vojnu akciju protiv njih i osigurao hapšenje Dokmanovića”.

Vojislav Stanimirović smatra da je misija “bila uspješna jer je donijela mir, no s druge strane, otvorena pitanja koja se direktno tiču manjinskih zajednica i nekih njihovih prava nisu do današnjeg dana realizirana”. On kaže i da su “ljudi iz UNTAES-a imali iskrenu namjeru da provedu ono što je napisano u Erdutskom sporazumu”, dok je suradnja lokalnih Srba s Vladom u vrijeme Prijelaznog upravitelja bila “relativno dobra, ali je nakon odlaska misije popustila. Prisustvo međunarodnih promatrača povećavalo je šanse za bolju primjenu rezolucija i sporazuma, no nakon njihovog se odlaska dosta onoga što je potpisano više nije poštivalo”.

Nakon uspješno provedene demobilizacije i demilitarizacije, te uspostave miješanih prijelaznih policijskih i carinskih snaga, govori Stanimirović, “pristupilo se integraciji institucija, prije svega zdravstvenog sistema i pravosuđa, u kojima su također trebali biti zastupljeni povratnici i raniji zaposlenici. To je djelomično dobro urađeno, slično kao i reintegracija svih preostalih segmenata, recimo pošta i cesta, koji su svi morali biti uključeni u ustavno-pravni poredak RH prema postojećim zakonima”.

“Međutim, dio posla koji se tiče obrazovanja i informiranja nije išao dobro. On jest formalno uspješno završen, ali sadržajno ne. Primjerice, do današnjeg dana manjinske škole nisu registrirane na trgovačkom sudu, unatoč tomu što je program odobrilo Ministarstvo i što ga imaju i druge manjinske zajednice. To nije napravljeno zbog nepostojanja političke volje, i to na lokalnoj razini budući da su županije osnivači škola”, govori naš sugovornik.

Među pitanjima koja su trebala biti riješena Erdutskim sporazumom, ali do danas još uvijek nisu, on spominje i nepoštivanje Zakona o upotrebi jezika i pisma, diskriminaciju pri dodjeli

stanova, kao i mirovina koje ljudi potražuju svakodnevno, ali ih još nisu dobili, iako su hrvatski državljani i mirovine su zaradili u Hrvatskoj. Što se tiče obaveze zapošljavanja pripadnika srpske manjine u javnom sektoru, ona se kreće oko 2.8 posto, iako bi zakonski trebala biti 4.5 posto.

Za komentar činjenice da neki ciljevi misije UNTAES-a do danas nisu ispunjeni, upitali smo i Jaquea Grinberga koji nam je rekao da je "najveći izazov svake misije reintegracija i uspostava povjerenja među bivšim neprijateljima". Po njegovom mišljenju, to je "nemoguća misija, a najviše što se može postići uspostava je mirnih i funkcionalnih odnosa koje će štiti zakon i nadzirati djelotvorna policija i sudstvo, pri čemu je za UNTAES najteži zadatak bio uvjeriti Srbe da će moći normalno živjeti kao hrvatski građani".

"Bosna je najbolji primjer zašto mirovne misije ne bi trebale ostajati predugo. To uklanja svaki poticaj lokalnom stanovništvu da preuzme odgovornost i pronađe vlastita rješenja za svoje probleme. Isto tako, ekonomski razvoj preduvjet je za svaku uspješnu i dugoročnu integraciju, a Hrvatska je tu zakazala. Da su se stvarala radna mjesta, uvjeren sam da bi proces reintegracije nakon odlaska UNTAES-a išao znatno brže i jednostavnije", zaključuje Jaque Grinberg.

## OSCE

U vrijeme izbijanja rata u Jugoslaviji tadašnja Konferencija za sigurnost i suradnju u Europi (CSCE) bila je u procesu transformacije iz mehanizma za stabiliziranje posthladnoratovske krize u organizaciju koja će biti sposobna osigurati kolektivnu sigurnost na tlu Europe. Pariška povelja o novoj Europi iz 1990. označava početak institucionalizacije CSCE-a i ideje o zajedničkim naporima na polju vojne sigurnosti, pa je ona bila prva organizacija koja je, Deklaracijom o Jugoslaviji Vijeća ministara donesenom 20. lipnja 1991, reagirala na krizu u Jugoslaviji. Tijekom iste godine održala je pet sjednica na tu temu i pogurala UN da proglasi embargo na oružje i osnuje Misiju za nadzor. Helsinški dokument iz 1992. konačno je definirao mirovne snage CSCE-a kao "važan operativni element sveukupnih mogućnosti CSCE-a za prevenciju sukoba i krizni menadžment u cilju nadopunjavanja političkog procesa razrješenja sukoba". U dokumentu iz Budimpešte 1994. dogovoreno je da postoji potreba za daljnjim poboljšanjem uloge

i mogućnosti ranog upozoravanja, sprječavanja sukoba i kriznog menadžmenta, uključujući mirovne operacije i misije". Sljedeće godine CSCE je preimenovan u Organizaciju za sigurnost i suradnju u Europi (OESS).

Misija OESS-a u Hrvatskoj uspostavljena je 18. travnja 1996. s mandatom da "pruža pomoć i stručno mišljenje hrvatskim vlastima na svim razinama, kao i zainteresiranim pojedincima, skupinama i organizacijama na područjima zaštite ljudskih prava i prava osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama". Stalno vijeće OESS-a proširilo je 26. lipnja 1997. ovlasti misije, pa je onda otad bila zadužena i za praćenje provedbe domaćeg i međunarodnog zakonodavstva povezanog s dvosmjernim povratkom izbjeglica i prognanika. Nakon odlaska UNTAES-a 1998. godine OESS je preuzeo i posao nadzora provođenja svih ugovora koje je on potpisao s Vladom, a od lipnja 1998. do kraja listopada 2000. OESS je pomagao i Grupi UN-a za podršku sa svojih 120 civilnih policijskih promatrača.

Na vrhuncu djelovanja misija je zapošljavala 256 stranih državljana i skoro 800 lokalaca. Sjedište OESS-a bilo je u Zagrebu, koordinacijski centri u Sisku, Vukovaru i Kninu, a misija je imala i 16 terenskih ureda sa sedam podureda. Kada je zatvorena, imala je ukupno 110 zaposlenika, a uz sjedište u Zagrebu samo dva terenska ureda, u Zadru i u Osijeku. Nakon zatvaranja misije u Uredu su ostala 34 zaposlenika.

Misija je zatvorena krajem 2007. godine, uz zaključak da su pitanja kojima se ona u svojem mandatu bavila, postala "dovoljno samoodrživa", unatoč tome što dva njezina cilja nisu bila do kraja ispunjena. Zato je u posljednjem izvještaju misije iz ožujka 2008. zaključeno da je u Zagrebu umjesto misije potrebno ostaviti Ured OESS-a, koji će se nastaviti baviti dvama tada još uvijek otvorenim pitanjima: progonom ratnih zločina i stambenim zbrinjavanjem izbjeglica i prognanika.

Misija je nadzor suđenja za ratne zločine selektivno počela vršiti već 1996. godine, a od 2002. promatrala je sva suđenja. U zadnjem izvještaju o toj je temi izvijestila o napretku, ali i izrazila zabrinutost zbog "načina na koji se vode pojedini procesi". U izvještaju se konkretno navodi primjer suđenja tadašnjem saborskom zastupniku Branimiru Glavašu, prvoj visokopozicioniranoj političkoj figuri optuženoj za ratni zločin, odnosno intervencije Sabora u sudsku proceduru dodjeljivanjem imuniteta Glavašu, što je proglašeno grubim kršenjem principa odvojenosti poluga moći.





/ Misija oess-a u Hrvatskoj uspostavljena je 18. travnja 1996.

U izvještaju se zaključuje da u suđenjima za ratne zločine još uvijek nema standardne primjene procedure te da su "potrebni daljnji koraci da se postigne sustav koji će etnički neutralno utvrđivati odgovornost za zločine".

Što se tiče drugog područja čiji ciljevi nisu bili ispunjeni prilikom zatvaranja misije, stambenog zbrinjavanja izbjeglica, prije zatvaranja misije u prosincu 2007. bilo je obnovljeno otprilike 70 posto od 195.000 uništenih kuća. Nakon zatvaranja misije fokus ureda bio je na nadzoru primjene Vladinog programa stambenog zbrinjavanja, koji je trebao biti zaključen krajem 2014. Nastavljena je podrška procesu Sarajevske deklaracije, kojom su se vlade četiri države obavezale zajednički raditi na povratku izbjeglica. Vlade su se složile oko svih pitanja, osim konvalidacije radnog staža i rješenja za bivše nositelje stanarskog prava. Krajem mandata misije Hrvatskoj je bilo predano 13.100 aplikacija bivših nositelja stanarskih prava, a njih 4500 bilo je riješeno fizičkim dodjeljivanjem smještaja, a 2000 odbijeno. U tom trenutku, plan Vlade bio je da problem u potpunosti bude riješen do kraja 2009.

U posljednjem izvještaju zaključuje se i da će "proces pridruživanja EU-u i NATO-u i želja da postane regionalni model, ne samo osigurati Hrvatskoj da ostane na pravom putu kontinuiranog poboljšanja demokratskih vrijednosti" nego i da ostane "usidrena za te vrijednosti bez mogućnosti povratka unazad". Govori se i da je misija "bila uspješna kako za oess tako i za Hrvatsku" i da je "završni račun pozitivan". Hrvatska je proglašena stabilnom i zreloom demokracijom u reformnom procesu koji se ne može unazaditi i koji je samoodrživ".

Na sastanku Parlamentarne skupštine OESS-a koja se održala u Dubrovniku 2011, više od tri godine nakon zatvaranja misije, tadašnji šef ureda Enrique Horcajada-Schwartz okupljenima je rekao sljedeće: "Uvijek će biti onih koji će reći da mandat misije nije do kraja ispunjen jer će, primjerice, suđenja za ratne zločine trajati još barem jedno desetljeće ili dokle god se budu sakupljali dokazi, a svi znamo da je to težak i dugotrajan posao. Međutim, ne bi bilo logično da OESS nastavi nadzirati suđenja sve dok se ne donese i posljednja presuda u posljednjem suđenju. OESS svoj mandat smatra ispunjenim u trenutku kada je uspostavljen funkcionalan i pošten pravosudni sustav. A većina članica OESS-a smatra da se to u Hrvatskoj već događa".

Misija OESS-a bila je možda i više od drugih međunarodnih organizacija kritizirana zbog načina djelovanja i zbog, po nekima, preuranog odlaska iz zemlje, iako su te kritike slabile kako je vrijeme odmicalo, a misija postajala sve uigranija i djelotvornija. Jacques Grinberg iz UNTAES-a rekao nam je da je bio "vrlo razočaran kada je uvidio slabosti misije OESS-a koja je došla iza UNTAES-a. "OESS je bio rješenje koje je tražilo problem", rekao je Grinberg. "Imao je slab mandat, nije imao iskustva u terenskim operacijama ni detaljnog znanja i sve to pretvorilo se u dio problema umjesto u rješenje".

*Human Rights Watch* (HRW) je u izvještaju iz 1999. napisao da hrvatski OESS "funkcionira više kao diplomatska misija nego kao međunarodna terenska operacija".

"Viši dužnosnici u Zagrebu objasnili su nam da je svrha misije i njezinog osoblja informirati kako bi sjedište bilo u stanju raditi djelotvornije diplomatske intervencije prema hrvatskoj Vladi. Istovremeno, zaštita ljudskih prava dobila je neadekvatan tretman u svakodnevnim aktivnostima misije. Postoji samo nekoliko ovlaštenih dužnosnika za ljudska prava izvan sjedišta i vrlo malo djelatnika ima znanja i iskustva iz tog područja. Obuka je također nedovoljna... Zaposlenici na terenu nemaju jasne smjernice za nadzor i dokumentiranje kršenja ljudskih prava i više se oslanjaju na svoje radno vrijeme i pritužbe koje dobivaju nego na vlastite istrage i dokumentiranje kršenja", napisao je HRW.

SNV je razgovarao s Benom Wardom, sadašnjim zamjenikom direktora organizacije *Human Rights Watch*, a u to vrijeme istraživačem u Hrvatskoj i Bosni. On nam je također rekao da je HRW u drugoj polovici 1990-ih bio vrlo kritičan prema OESS-u, no i da je ta organizacija kasnije postala "bitno glasnija zahvaljujući

čemu je odigrala pozitivnu ulogu na području procesuiranja ratnih zločina i uklanjanja prepreka povratku”.

“Nažalost, Stalno vijeće oess-a kasnije je udovoljilo zahtjevu Hrvatske da se misija zatvori, što smo smatrali preuranjenim, naročito što se tiče nadzora procesuiranja ratnih zločina na domaćim sudovima koji su sada ostali bez djelotvornog međunarodnog nadzora u zemlji”, rekao nam je Ward.

Američki diplomat Todd Becker bio je zamjenik šefa misije od 2000. pa do njezinog zatvaranja 2007. godine. U razgovoru za snv on odbacuje sve kritike na račun misije te apelira da se shvati da je misija oess-a “morala blisko surađivati s hrvatskom Vladom i svim njezinim institucijama, kao i s privatnim, nevladinim i manjinskim organizacijama, medijima i mnogima drugima”. Napominje i da je misiju “pozvala hrvatska Vlada i da joj je inicijalni mandat bio procijeniti situaciju u Hrvatskoj i o tome obavjestiti Stalno vijeće oess-a”.

“Tek kasnije, u suradnji s Vijećem i hrvatskom Vladom, misija je počela predlagati načine za napredak Hrvatske, no i tada je bilo na hrvatskim vlastima da prihvate te sugestije i pretvore ih u procedure, akcije i zakone. Taj proces zajedničkog učenja, odlučivanja o tome koje programe provoditi kako bi se utjecalo na legislativnu, pravosudnu i sigurnosnu reformu, kako bi se pokrenuo proces ozdravljenja nakon sukoba, uključujući i povratak izbjeglica i prognanika i povrat i obnovu imovine, bio je bolan i kompleksan. Naravno da je misija imala i mana. Bila je jedna od prvih koje je oess uspostavio i patila je od svih dječjih bolesti, od organizacije, preko komunikacije pa do financiranja. Ali to je brzo riješeno i zaposlenici su bili vrlo posvećeni i vrijedni. Ali mane tako velikog broja zaposlenika bile su nedovoljna obuka i poznavanje jezika. No opća je ocjena, ne samo moja nego i Glavnog tajnika i Trajnog vijeća, da je misija uspješno ispunila većinu originalnih ciljeva, rekao nam je Becker.

Što se, pak, tiče termina odlaska misije, iz diplomatske depeše koju je u siječnju 2007. poslao američki ambasador u Hrvatskoj Robert Bradtke, vidljivo je da je prevladavajući stav međunarodne zajednice bio da misiju treba zatvoriti, unatoč tomu što ona nije ispunila dva od šest ciljeva mandata. Bradtke tako navodi da su za zatvaranje bili sam oess, većina europskih zemalja, Rusija i neposredni susjedi Hrvatske, dok je eu bio podijeljen jer su “Belgija, Nizozemska i skandinavske zemlje bile za ostanak”. Američki stav bio je, pak, da misiju treba zatvoriti kako bi oess “svoje resurse

mogao prerasporediti u zemlje članice u kojima postoji mnogo veća potreba". Eventualno nepostizanje konsenzusa unutar oESS-a, sugerira Bradtke, riješit će se tako da "Sekretarijat oESS-a jednostavno neće produžiti mandat misije u Hrvatskoj kada to bude radio za druge misije".

Ni Todd Becker ne smatra da je misija zatvorena prerano te kaže da su zaista postojala različita mišljenja o tome treba li ona ostati otvorena, biti djelomično zatvorena ili u potpunosti ukinuta, ovisno o percepciji članica oESS-a napretka koji je Hrvatska postigla.

"Na koncu je dogovoreno da neko prisustvo zaista treba zadržati kako bi bilo moguće i dalje pratiti suđenja za ratne zločine i povratak hrvatskih Srba i njihove imovine. Da bi se procedura pojednostavnila, bilo je lakše zatvoriti misiju i otvoriti ured nego ići s ostvarivanjem cjelokupnog mandata misije. No uvjeren sam na temelju vlastitih kontakata i diskusija da je odluka o zatvaranju bila usko povezana s činjenicom da je Vlada Hrvatske shvatila da, ukoliko želi postati članica NATO-a i EU-a, mora doseći standarde oESS-a", rekao nam je Becker.

Zamolili smo ga da prokomentira i činjenicu da stvari u Hrvatskoj baš i nisu ispale onakve kakve su opisane u posljednjem izvještaju oESS-a, u kojemu se tvrdi da proces napretka nije reverzibilan i da zemlja u ostvarivanju demokratskih reformi može samo napredovati. Spomenuli smo nedovršenu reintegraciju srpskog stanovništva, praktički zaustavljena suđenja za ratne zločine, činjenicu da veteranske udruge odlučuju kojim će se putem državno izaslanstvo kretati Vukovarom i onu da je predsjednica države Kolinda Grabar Kitarović u svojoj predizbornoj kampanji govorila da će za savjetnike uzeti sve hrvatske generale, pa tako i osuđenog ratnog zločinca Mirka Norca. Napomenuli smo također da su se sva spomenuta iskliznuća dogodila nakon primanja Hrvatske u EU, statusa za koji je misija oESS-a bila uvjerena da predstavlja sidro koje će Hrvatsku zauvijek držati na putu prema reformama. Pitali smo ga bi li neke stvari danas bile drugačije da je oESS duže ostao u zemlji ili je ipak nerealistično očekivati da se istinski napredak postigne isključivo na temelju vanjskog pritiska.

"U vrijeme moga odlaska iz Zagreba u siječnju 2008. Vlada Hrvatske, a dobrim dijelom i lokalne samouprave, aktivno su provodile politike u cilju provođenja demokratskih reformi i zaštite ljudskih prava u skladu s međunarodnim standardima. Isto je radio i civilni sektor i manjinske zajednice i nije bilo potrebe,

ni bi bilo prikladno, vršiti ikakav pritisak. Uloga misije bila je da služi Hrvatskoj i njezinim ljudima kao vodič, onaj koji olakšava i omogućava, a ne kontrolira i nadzire. Odluka da se zatvori temeljila se na tadašnjem stanju. Nakon 2008. Hrvatsku sam samo nakratko posjećivao, ali mogu reći da tamo gdje postoje razlike među političkim strankama, organizacijama i zajednicama, danas postoje i demokratske i zakonske procedure uz pomoć kojih se može tragati za rješenjima i unutar zemlje i kroz OESS, EU i Vijeće Europe. Hrvatska te mogućnosti ima zahvaljujući OESS-u i zahvaljujući napretku koji je do danas postigla", smatra Todd Becker.

## Vijeće Europe

Vijeće Europe (VE) jedna je od najvažnijih europskih institucija, zadužena za postizanje što većeg jedinstva među članicama i ostvarivanja i očuvanja njihovih zajedničkih principa i ideala. Za razliku od članstva u Europskoj uniji, od članica VE-a ne zahtijeva se prijenos dijela suvereniteta na njezine institucije, već se one obavezuju putem konvencija i surađuju na temelju zajedničkih vrijednosti i političkih odluka. Najvećim postignućima VE-a smatraju se donošenje Europske konvencije o ljudskim pravima 1950. godine i osnivanje Europskog suda za ljudska prava u Strasbourgu koji nadzire njezino poštivanje u zemljama članicama.

Istovremeno, VE možda je i više od drugih međunarodnih organizacija posvećenih zaštiti ljudskih prava kritiziran zbog dvostrukih standarda, odnosno zanemarivanja svojih temeljnih principa. Najrecentniji primjer je onaj iz druge polovice 2014, kada je Azerbajdžan predsjedao Vijećem Europe, dok je istovremeno najpoznatiji azerbajdžanski aktivist za ljudska prava Anar Mammadli, uz desetke svojih kolega, čamio u zatvoru. Zbog ovoga je u Vijeću ministara pokrenuta debata, ali bez ikakvog rezultata; čekalo se da završi šestomjesečno predsjedanje Azerbajdžana.

Hrvatska je prijavu za primanje u Vijeće Europe podnijela u rujnu 1992. godine. U to vrijeme bila je usred rata, pa nije mogla računati na primanje ni u EU ni u NATO. Istovremeno, Vijeće Europe širilo se na zemlje koje su prolazile kroz tranziciju iz autoritarnog u demokratski sustav i iz vojnog sukoba u mir. Ulazak u Vijeće Europe stoga je za takve zemlje predstavljao jedini ostvariv vanjskopolitički cilj, pa su i Tuđmanovi diplomatski naponi nakon Daytonskog sporazuma bili primarno fokusirani na to.

Christopher H. Lamont, profesor međunarodnih odnosa koji se bavi tranzicijskom pravdom, u tekstu "Confronting the consequences of authoritarianism and conflict: the ECHR and transition"<sup>1</sup>, napisao je da je Tuđmanova "neliberalna vlada uoči pristupanja prihvatila brojne obaveze o zaštiti ljudskih prava, uključujući i neke koje su išle dalje od razmjera temeljnih ugovora o ljudskim pravima Vijeća Europe". On kaže da su Tuđmanova nastojanja bila "racionalna", jer unatoč tomu što se čini paradoksalno da režim koji krši ljudska prava pokušava ući u regionalni sustav ljudskih prava, to članstvo "istovremeno znači i jačanje suvereniteta ranjivih država, ali i legitimaciju vlasti u očima domaće javnosti".

**1** U: *Transitional Jurisprudence and the ECHR: Justice, Politics and Rights*, Cambridge University Press, 2011.

Proces primanja Hrvatske u VE bio je jedan od najturbulentnijih ikada. Za članstvo je aplicirala u rujnu 1992, usred oružanog sukoba, no proces pristupanja suspendiran je zbog umiješanosti Hrvatske u rat u Bosni i Hercegovini. Pregovori su obnovljeni tek krajem ratova u Hrvatskoj i Bosni te nakon parlamentarnih izbora održanih iste godine, koji su proglašeni "slobodnima i poštenima". No Vijeće je i dalje izražavalo zabrinutost zbog kršenja medijskih sloboda i tražilo dodatne garancije za poštivanje tih i drugih sloboda. U ožujku 1996. Hrvatska je potpisala Europsku konvenciju o ljudskim pravima, no unatoč tomu u svibnju je proces, zbog sve lošije situacije na području ljudskih prava, ponovno suspendiran na šest mjeseci. U Rezoluciji Vijeća Europe 1089, iz svibnja iste godine tako stoji da "skupština uznemireno primjećuje da hrvatske vlasti bezobzirno zanemaruju svoje obaveze. Represivne mjere protiv medija i raspuštanje zagrebačke skupštine bacaju ozbiljne sumnje na njihovu dobru vjeru, a postoji i bojazan zbog loše implementacije Zakona o suradnji s ICTY-jem".

Uz konstantna upozorenja o kršenjima medijskih sloboda, problematičan je bio i niz spornih zakona koje je Hrvatska donijela upravo u vrijeme pristupanja Vijeću Europe i koji su ukinuti tek nakon intenzivnih međunarodnih pritisaka, primjerice Zakon o privremenom preuzimanju i upravljanju određenom imovinom i Zakon o iznajmljivanju stanova u oslobođenim područjima, oba iz 1995. godine, kojima je imovina izbjeglih Srba stavljena pod kontrolu države.

Ipak, unatoč svim problemima i eklatantnim kršenjima temeljnih principa Vijeća Europe, proces je odmrznut i Hrvatska je primljena u članstvo 6. listopada 1996. Na ceremoniji u Strasbourgu kojoj je prisustvovao ministar vanjskih poslova Mate Granić, aktivisti

Reportera bez granica na Granića su bacili letke s naslovnicom Feral Tribunea. Akcija je izvršena zbog sudskog progona dvojice Feralovih novinara u koji je bio umiješan predsjednik Tuđman i općenito lošeg stanja medijskih sloboda, čije je poštivanje jedan od osnovnih preduvjeta za pristupanje Vijeću Europe.

Primanje Hrvatske žestoko je kritizirao i zamjenik glavnog tajnika Vijeća Europe Dr. Peter Leuprecht. Nakon sastanka Vijeća ministara na kojemu je Mate Granić nadugo objašnjavao da je Hrvatska "primjerna demokracija koja poštuje ljudska i manjinska prava", Leuprecht se, komentirajući tu izjavu, zgražao kako "nitko od ministara nije prozborio ni riječi niti upitao Granića: Što vi mislite, da smo mi idioti?"<sup>2</sup> Predsjednica Parlamentarne skupštine Leni Fischer prilikom primanja Hrvatske također je upozorila da ona mora garantirati zaštitu manjina, osigurati slobodu medija i surađivati s ICTY-jem.

<sup>2</sup> Radio Slobodna Evropa, 8. srpnja 1997.

Koliko je ozbiljno te kritike i upozorenja doživjela hrvatska Vlada zanimljivo je ilustrirao sam ministar Mate Granić. On je u svojim memoarima napisao: "Upravo tijekom potpisivanja izjave Reporteri bez granica zasuli su me lecima koje je pripremio časopis Feral Tribune. Mirno sam maknuo letke, nasmijao se i nastavio potpisivati, a na konferenciji za tisak sam pred više od 150 novinara objasnio da je i to dio demokracije. Kada su mi papiri počeli padati po glavi, nije bilo pretjerano ugodno, ali u tom sam se trenutku sjetio da vjerojatno ne postoji nijedan važniji svjetski političar kojeg barem jedanput u životu nisu pogodili jajetom ili rajčicom. Ako ništa drugo, prošao sam bolje. *Više nije bilo nikakvih pitanja o tome.*"<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Mate Granić, *Vanjski poslovi: Iza kulisa politike*, str. 148, Algoritam, Zagreb, 2005.

Shodno ovoj Granićevoj konstataciji, u Hrvatskoj se nakon primanja u Vijeće Europe pritisak na medije i nevladine organizacije nastavio jednakim intenzitetom, pa se tako u preporuci Parlamentarne skupštine iz 1999. primjećuje još uvijek "vrlo mali napredak u poštivanju obaveza vezanih za temeljne principe Vijeća Europe (demokracija, vladavina prava i ljudska prava), naročito na poljima izborne reforme, lokalne samouprave, pravosuđa i zaštite nacionalnih manjina, kao i slobode izražavanja, uključujući slobodu tiskanih i elektronskih medija".<sup>4</sup> Tek godinu dana kasnije, u periodu nakon Tuđmanove smrti i parlamentarnih izbora početkom 2000. na kojima je HDZ izgubio, uočava se "značajan napredak" i ukida nadzor. Naime, iako je Parlamentarna skupština Vijeća Europe preporučila uvođenje *post-monitoringa* otvorenih pitanja sudstva, medijskih sloboda, zaštite manjina i povratka izbjeglica, od toga se na koncu ipak odustalo.

<sup>4</sup> PACE Resolution 1223, 2000.



/ Hrvatska je primljena u članstvo Vijeća Europe 6. listopada 1996.

Analizirajući učinke primanja Hrvatske u Vijeće Europe, Christopher Lamont primjećuje da su kratkoročne dobrobiti bile minimalne jer je vladajući režim nastavio opstruirati povratak izbjeglica, vršiti pritiske na medije i konsolidirati ovlasti predsjednika, no i da je učlanjenje Hrvatsku "vezalo za međunarodni režim ljudskih prava i pomoglo domaćim i stranim faktorima koji su se borili protiv autoritarnog režima". Drugim riječima, neovisnim medijima i nevladinim organizacijama članstvo je omogućilo da se problemi održe u fokusu međunarodne zajednice, a međunarodnim faktorima dalo alat za vršenje pritiska, pa je, primjerice, u rujnu 1997. SAD zatražio da Parlamentarna skupština Vijeća Europe suspendira članstvo Hrvatske zbog kršenja ljudskih prava. To se nije dogodilo, ali je na međunarodnoj razini, piše Lamont, bilo ponižavajuće za režim.

Ratifikacija Europske konvencije o ljudskim pravima značila je da Hrvatska mora provesti ustavnu reformu kako bi Ustav bio usklađen s europskim normama o ljudskim pravima. Ustavnom reformom dokinut je predsjednički sustav, no pravosuđe se pokazalo bitno tvrdim orahom kada su u pitanju reforme. Sudstvo je i nakon Tuđmanove smrti nastavilo funkcionirati kao čuvar nacionalističkih interesa i nije implementiralo antidiskriminacijske zakone, zbog čega nakon 2000. godine primarni izvor pritiska na Hrvatsku postaje Europski sud za ljudska prava, koji u mnogim slučajevima ostaje jedini lijek za probleme ljudskih prava, uključujući i one raseljenih osoba, izbjeglica i manjina. S početkom pregovora za članstvo u Europskoj uniji pritisak se, pak, u potpunosti seli na institucije Europske unije.



## Europska unija

Hrvatska je za članstvo u Europskoj uniji (EU) aplicirala 2003. godine, a službeno je kandidatkinja postala početkom iduće godine, dok su pregovori započeli u listopadu 2005. Pretpristupni pregovori završeni su 30. lipnja 2011, a Pristupni ugovor potpisan je 9. prosinca iste godine. Nakon nacionalnog referenduma koji se održao u siječnju 2012. i na kojemu je 66 posto građana koji su na referendum izašli podržalo odluku o pristupanju, proces ratifikacije završen je u lipnju 2013. i Hrvatska je službeno postala članica 1. srpnja 2013.

Osim što su pregovori Hrvatske i EU bili najduži i najzahtjevniji dotad, bili su i prekinuti višemjesečnim zastojem. Naime, nakon što je zbog nesuradnje s ICTY-jem odgođena ratifikacija Ugovora o stabilizaciji i pridruživanju EU, u ožujku 2005. godine EU je odgodio i početak pregovora jer je ICTY u svome izvještaju o suradnji zaključio da Hrvatska nije dovoljno učinila kako bi se general Hrvatske vojske Ante Gotovina izručio sudu na kojemu je bio optužen za zločine protiv čovječnosti, počinjene tijekom operacije Oluja 1995. Kada je Gotovina krajem 2005. uhapšen, pregovori su, nakon pozitivne ocjene haaškog tužiteljstva, ponovno otvoreni.

Pretpristupni pregovori sastojali su se od 35 poglavlja, odnosno tematskih cjelina u kojima je Hrvatska s Europskom unijom pregovarala oko uvjeta i rokova prenošenja pravne stečevine EU u nacionalno zakonodavstvo. Uz poglavlja koja su se odnosila na granične sporove, privatizaciju brodogradilišta i poljoprivredu, daleko najsporije ispunjavani su uvjeti iz poglavlja 23, nazvanog Pravosuđe i temeljna prava. Ti su se uvjeti odnosili na reformu pravosuđa kako bi ono postalo neovisno, nepristrano i djelotvorno, zatim borbu protiv korupcije, jačanje zaštite manjina, dovršetak povratka izbjeglica i poboljšanje zaštite ljudskih prava. EU je od Hrvatske tražila i da unaprijedi suradnju s Haaškim sudom, što je uključivalo izručenje nekoliko hrvatskih građana tome sudu kako bi tamo bili podvrgnuti suđenjima za ratne zločine.

Milorad Pupovac, jedan od članova Nacionalnog odbora za praćenje pregovora o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji, SNV-u je za potrebe ovog teksta rekao da je proces pristupanja, u kojemu su ključna pitanja bila suradnja s Haaškim sudom, odnosno izručenje Gotovine, i suđenja za ratne zločine nad civilima srpske nacionalnosti, bio najduži proces kroz koji je Hrvatska prošla, pa je stoga "donio i najviše rezultata, koji su u nekim

svojim aspektima bili i najstabilniji". Među te aspekte spadaju "povratak izbjeglica i imovine, participacija pripadnika srpske manjine u predstavničkim tijelima i tijelima izvršne vlasti, početak budžetiranja povratničkih općina te revidiranje sudskih procesa za ratne zločine koji su do 2005. godine više izgledali kao kampanja, a ne kao normalno funkcioniranje pravosuđa". No istovremeno, za vrijeme čitavih pregovora "postojalo je nekoliko strategija kojima se nastojalo izbjeći obaveze, a u nekim slučajevima i više od toga."

"Prva strategija bila je stvaranje pojedinih grupacija koje su u javnosti širile otpor prema realizaciji reformi kao nečemu što se Hrvatskoj nameće. To su različite interesne skupine, primjerice one koje su zauzele tuđe stanove i one koje nisu htjele da se primjenjuje abolucija. Taj glas je u javnosti uvijek bio glasniji od glasa koji je govorio o obavezama, tako da je ispadalo da se od Hrvatske traži nešto što je neprirodno i što ne bi trebalo tražiti. Druga strategija je bila cijeli proces razvući što je moguće duže, tako da se iscrpe svi koji u tome sudjeluju, oni koji traže svoja prava, oni koji se bore za njihova prava i međunarodne institucije, i da se onda naprosto kroz vrijeme dođe do što je moguće manjeg broja rješenja i rezultata. Treći način je bio nešto djelomično riješiti i onda to djelomično rješenje predstaviti kao rješenje, nakon čega se ne bi išlo korak dalje, već bi se cijeli proces zaustavio bez napredovanja do cjelovitog rješenja, što bi onda rezultiralo ili zastojem ili utrnućem toga procesa", rekao nam je Pupovac.

U posljednjem izvještaju koji je Europska komisija napisala o Hrvatskoj u ožujku 2011, autori su izrazili svijest da bi upravo poglavlje 23 moglo biti "među posljednjima koja će biti zatvorena". U izvještaju su izražene brojne primjedbe, odnosno taksativno su navedene brojne reforme koje Hrvatska u tom trenutku još nije provela. Budući da su pregovori zatvoreni samo četiri mjeseca nakon toga izvještaja, opravdano je pitanje je li Komisija bila svjesna da je u tako kratkom roku te reforme praktički nemoguće provesti.

Primjerice, u poglavlju o sudstvu Hrvatskoj se zamjera da "još nije pružila uvjerljive dokaze (*track record*) o imenovanju sudaca i državnih odvjetnika na temelju primjene jednakih, transparentnih, objektivnih i nacionalno primjenjivih kriterija". Što se tiče suđenja za ratne zločine, navodi se da "na pitanje nekažnjivosti u slučajevima koji nisu istraženi ili procesuirani, još uvijek nije na pravi način odgovoreno, a nova strategija kojom bi se trebali osigurati istrage i sudski procesi još nije implementirana". U poglavlju koje

se bavi temeljnim pravima, Hrvatskoj se zamjera nedostatak "opipljivog napretka na području zapošljavanja nacionalnih manjina", kao i to što nije provedena "revizija utjecaja koji obrazovanje ima na nastojanja povezana s pomirenjem". Navodi se i da ciljevi Akcijskog plana Programa stambenog zbrinjavanja bivših nositelja stanarskog prava nisu ispunjeni, iako je rok za njihovu realizaciju bila 2009. godina te da Hrvatska "nije pokazala napredak u omogućavanju smještaja drugim uspješnim kandidatima ni nakon 2009. godine".

Samo nešto više od dva mjeseca kasnije, a kao odgovor na primjedbe EK-a, Hrvatska je poslala svoj posljednji izvještaj o napretku u kojemu je branila svoju poziciju tvrdeći da je sve postavljene uvjete u potpunosti ispunila. Vlada je tako ustanovila da je "ojačala neovisnost, odgovornost, nepristranost i profesionalnost pravosuđa", navodeći pritom različite formalne mjere koje bi trebale osigurati reformu pravosuđa, primjerice onu prema kojoj svi suci i zamjenici državnih odvjetnika ubuduće moraju završiti Državnu školu za pravosudne dužnosnike ili onu kojom je uveden novi sustav imenovanja i napredovanja, "utemeljen na jednoobraznim, transparentnim i objektivnim kriterijima, primjenjivima na nacionalnoj razini". Primjetno je, međutim, da Vlada nije donijela mjere za depolitizaciju sudstva, iako je politizacija temeljni uzrok svih ostalih manjkavosti hrvatskog pravosudnog sustava.

Također, na inicijativu EU-a Hrvatska je promijenila legislativu koja se odnosi na imenovanje članova Državnog sudbenog i Državnog odvjetničkog vijeća, tijela koja donose sve odluke koje se tiču imenovanja, napredovanja, razrješenja i sankcioniranja pravosudnih dužnosnika. Budući da prema novom zakonu Sabor ima minimalan upliv u te procedure (po dva od 11 članova Vijeća imenuje Sabor), samostalnost pravosudnih institucija maksimalno je ojačana, pa nijedno tijelo nad njima nema nikakvih ovlasti. Vijeća imenuju suce, državne odvjetnike i predsjednike sudova, a suci i državni odvjetnici biraju članove Vijeća. No, s druge strane, ovakav način imenovanja za posljedicu ima i činjenicu da je praktički nemoguće izvana sankcionirati sporne pravosudne odluke, dok se bilo kakva kritika u pravosudnim institucijama agresivno tumači kao nedozvoljeni pritisak na njihovu neovisnost.

U dijelu izvještaja koji se bavi procesima za ratne zločine, Hrvatska je također navela da "analiza ostvarenih rezultata u rješavanju tih predmeta dokazuje nepristranost istrage i procesuiranja". Pritom su izvještaju pridodane tablice koje pokazuju da je 80 posto od 393 "poznatih slučajeva" ratnih zločina počinila ili JNA

ili srpske paravojne formacije, dok se 18 posto slučajeva odnosi na zločine koje su počinili pripadnici Hrvatske vojske ili policije, što sugerira da je pravosuđe nastavilo s praksom procesuiranja ratnih zločina po etničkom ključu.

U tekstu se također navodi da je u trenutku pisanja ovog izvještaja neprocesuirano bilo 36 posto (179) od 490 registriranih ratnih zločina. Ovaj je podatak, međutim, varljiv jer naglašava samo da su dvije trećine zločina ušle u neku fazu sudskog procesa, ali ne navodi podatak da su, prema izvještaju DORH-a iz lipnja 2014, presude donesene u samo 115 od ukupno 490 slučajeva ratnih zločina. Nadalje, hrvatska je vlada, očitujući se o izvještaju DORH-a, ukazala na porast broja predmeta pred Europskim sudom za ljudska prava koji se tiču rada Državnog odvjetništva. Pred tim se sudom nalazi 41 predmet vezan za istrage ratnih zločina, od čega se 21 predmet odnosi na razdoblje za vrijeme i nakon operacije Oluja. Pritom podnositelji tih pritužbi, njih 55, tvrde da su zločini iz Oluje ostali neistraženi zbog (srpske) nacionalnosti žrtava.

Državno odvjetništvo je na zahtjev EU-a preispitalo presude donesene u odsutnosti optuženih tijekom 1990-ih budući da su te presude procijenjene kao pristrane. DORH je podnio zahtjev za obnovom procesa za 94 osobe osuđene u odsutnosti, od njih ukupno osuđenih 464.

Odgovarajući na kritike o nedovoljnoj zaštiti nacionalnih manjina, hrvatska Vlada navela je u izvještaju da je problem podzastupljenosti manjina u tijelima lokalne i državne uprave "riješen" usvajanjem Vladinog plana za povećanje zaposlenosti i obavještavanjem nadležnih tijela u jedinicama lokalne samouprave o tome planu. Vlada se također pozvala na rezultate "Studije o zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u širem javnom sektoru", koju je proveo Institut Ivo Pilar i koja je zaključila da u širem javnom sektoru "ne postoji podzastupljenost manjina".

U dijelu koji se bavi utjecajem obrazovanja na razvoj tolerancije, Vlada navodi da je građanski odgoj ključni aspekt postizanja tolerancije, no građanski odgoj ni u vrijeme pisanja izvještaja, a ni nakon toga, nije uveden u škole kao samostalni predmet, već su zbog enormnog pritiska konzervativnih krugova neki njegovi dijelovi tek inkorporirani u postojeće školske predmete. Isto tako, Vlada navodi da je donesen novi zakon koji omogućava da se u školama upotrebljavaju udžbenici u čijim se sadržajima "poštuju temeljna prava i načela nediskriminacije", iako je poznato da se u



/ Unatoč propustima u ispunjavanju kriterija, Europska komisija je u 2011. odlučila zatvoriti pregovore s Hrvatskom (fotografija: Patrik Macek / PIXSELL)

školama koriste i udžbenici koji ne udovoljavaju ovim kriterijima. Hrvatska se također deklarira kao zemlja koja se opredijelila za "pomirbu i povećanje tolerancije prema manjinama", što je "potvrđeno nizom konkretnih i ciljanih mjera", no u tekstu izvještaja te se mjere svode na nekoliko ceremonijalnih susreta i posjeta tadašnjih predsjednika države i predsjednice Vlade.

U poglavlju koje se tiče povratka izbjeglica tvrdi se da će cilj stambenog zbrinjavanja bivših nositelja stanarskog prava biti "u potpunosti ispunjen" do 15. lipnja 2011, no ni to se nije dogodilo, dok se zaštita ljudskih prava provedbom Zakona o suzbijanju diskriminacije i zakonskih odredbi o zločinima iz mržnje trebala osigurati kroz Akcijski plan koji je završio 2013. godine. Kao dokaz da se Zakon provodi, dodane su tablice s brojem procesuiranih zločina iz mržnje, no s također dubioznim rezultatima, naime, u 2009. godini "identificirano" je 19 slučajeva zločina iz mržnje, a procesuirano njih samo devet, dok su DORH-u 2010. godine prijavljena 34 slučaja zločina iz mržnje, a procesuirano je njih 13, od čega je u 10 slučajeva donesena osuđujuća presuda.

Unatoč svim navedenim propustima u ispunjavanju kriterija koji se tiču pravosuđa i temeljnih prava, Europska komisija posljednjeg dana lipnja 2011. godine odlučila je zatvoriti pregovore s Hrvatskom. Tom je prilikom tadašnji povjerenik za proširenje Stefan Füle izjavio: "Europska komisija konzistentno je podržavala Hrvatsku na njezinom reformskom putu. Bili smo poštteni, ali strogi: nismo popuštali, nismo išli prečicom ni zaobilazili teška pitanja. Komisija će zadržati taj strogi, transparentni pristup

kojim će nadzirati ispunjava li Hrvatska svoje obaveze kako bi bila u stanju u potpunosti preuzeti odgovornosti koje proizlaze iz članstva od prvog dana pristupanja”.

Dvadeset dana ranije, predsjednik Europske komisije Jose Manuel Barroso dao je službenu izjavu u kojoj je također ustvrdio da je Komisija pregovarala “tvrdo, ali pošteno” i “postavljala stroge uvjete kako bi bila sigurna da će svi kriteriji biti ispunjeni”. “Hrvatska je sada spremna krenuti naprijed”, rekao je Barroso, “a proširenje EU-a temelji se na vjerodostojnosti: vjerodostojnosti zemalja kandidatkinja da poštuju kriterije i jačaju reforme te vjerodostojnosti EU da se krene naprijed nakon što se ispune uvjeti”.

No, iz perspektive Hrvatske, naročito one manjinske, bilo je vidljivo da su reforme provođene formalistički, a takvog je mišljenja i Milorad Pupovac.

“Tokom cijelog vremena pristupanja vodila se rasprava o tome jesu li to reforme koje su održive i koje nisu više reverzibilne i ako su takve, je li to dovoljno da Hrvatska postane članica. Doista je u tim razdobljima i izgledalo kao da je riječ o održivim i ireverzibilnim reformama, međutim, u slučaju reforme pravosuđa, prava manjina i općih demokratskih vrijednosti pokazalo se da nije tako. Tada je, naime, krenulo ignoriranje obaveza i jedna vrsta borbe za “autentične vrijednosti” Hrvatske kao članice EU-a, drugim riječima, pokušaj da se predeuropske vrijednosti deklariraju kao istinske europske vrijednosti, primjerice domoljubno pravosuđe, hrvatska katolička bračna zajednica i manjine koje moraju znati gdje im je mjesto”, govori Pupovac.

Da je zaista bilo tako, EU se mogla uvjeriti već iz izvještaja Europske komisije o praćenju pripremljenosti Hrvatske za članstvo u EU, s čijim je objavljivanjem započela neposredno nakon službenog završetka pregovora, a kojih je napisano ukupno pet. Izvještaji su se objavljivali svakih šest mjeseci, a posljednji je objavljen 26. ožujka 2013. godine, nešto više od tri mjeseca prije službenog pristupanja Hrvatske EU. On je predstavljao Završni izvještaj o nadzoru uoči pristupanja i samim time daje preciznu sliku stanja neposredno prije pristupanja. Budući da se i u njemu, kao i u svim dotadašnjim izvještajima o Hrvatskoj, ponovno kao kritične točke ispunjenja kriterija navode uvjeti iz poglavlja 23 te u nešto manjoj mjeri oni iz poglavlja koja se tiču Tržišnog natjecanja (poglavlje 8) i Pravde, slobode i sigurnosti (poglavlje 24), tim se izvještajem još jednom potvrđuje da su hrvatske institucije

najveći otpor nastavile pružati upravo onim reformama koje se odnose na unaprjeđenje funkcioniranja pravosuđa i zaštitu ljudskih prava i prava manjina.

U tom izvještaju, u dijelu koji se odnosi na poglavlje 23, od Hrvatske se ponovno traži da, uz dvije preporuke za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminala, nastavi: osiguravati učinkovitu provedbu strategije i akcijskog plana reforme pravosuđa; jačati neovisnost, odgovornost, nepristranost i profesionalizam pravosuđa; unaprjeđivati učinkovitost pravosuđa; poboljšavati rješavanje domaćih sudskih predmeta ratnih zločina; jačati zaštitu manjina učinkovitom provedbom Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina; rješavati neriješena pitanja povratka izbjeglica; poboljšavati zaštitu ljudskih prava i surađivati s MKSJ-om. Uz to što je, dakle, Komisija bila svjesna da Hrvatska nije ispunila mnoge važne kriterije iz poglavlja 23, Milorad Pupovac napominje da je nakon pristupanja Hrvatske EU došlo do zastoja u rješavanju gotovo svih pitanja povezanih sa srpskom zajednicom.

“Obnova je praktički zastala na dvije godine i tek se u zadnjih pola godine ponovno pokrenula. Potpuno je paradoksalno da Vlada koja nije imala nikakvih razloga da zaustavlja obnovu, to radi administrativnim kompliciranjem i drastičnim rezanjem budžeta, i na području obnove i na području stambenog zbrinjavanja. Nije riješen problem bivših nositelja stanarskih prava, a došlo je i do smanjivanja općinskih proračuna i izdvajanja za razvoj povratničkih sredina. To je ozbiljno ugrozilo dinamiku razvoja socijalne i komunalne infrastrukture na područjima povratka, uključujući i reelektrifikaciju koja je unatoč višekratnim obećanjima još uvijek u istom stanju kao prije tri godine. Istovremeno, otvoren je novi front koji nismo imali u zadnjih desetak godina, a to je kampanja antimanjinskog, antisrpskog i antiliberalnog raspoloženja. Sve ono što je predstavljalo vrijednosti europeizacije, sada se okrenulo u kontrakampanju, porastao je govor mržnje, a u posljednje dvije godine i učestalost nasilnih radnji prema znakovima identiteta i vrijednostima liberalne i manjinske provenijencije. Kad imate tu novu frontu, vrlo je teško istovremeno raditi i praktične stvari, jer ona oživljava pretpostavke za asimilaciju i ljudi osjećaju sve veći stupanj nesigurnosti i nemogućnosti da ostvare svoja prava. To predstavlja poseban problem i upravo je nevjerojatan cinizam s kojim Europski parlament dopušta da zastupnici iz Hrvatske vode kampanju protiv Srbije, dok se istovremeno takva vrsta antimanjinske kampanje ne vodi ni u jednoj drugoj zemlji na prostoru bivše Jugoslavije ili relevantne članice EU-a”, kaže Pupovac.

S obzirom na to da se izrijeком iste obaveze Hrvatske koje su se ponavljale svih godina pregovaranja navode i u aneksu VII. Akta o pristupanju, može se zaključiti da Hrvatska do dana kada je postala članica Europske unije nije ispunila političke kriterije koji su, ne samo bili uvjeti za njezino pristupanje nego i ključni za postizanje pune jednakosti hrvatskih građana srpske nacionalnosti. Budući da su s trenutkom pristupanja nestali svi dotadašnji kontrolni mehanizmi za ispunjavanje i poštivanje kriterija, u Hrvatskoj je, kao uostalom i u nekim drugim članicama iz istočne Europe, došlo do erozije političkih vrijednosti čije zaustavljanje praktički ovisi isključivo o dobroj volji lokalnih političkih faktora. No Pupovac napominje da su s trenutkom pristupanja Hrvatske Europskoj uniji obaveze navedene u Aktu o pristupanju istovremeno postale i obaveze same EU, što su predstavnici srpske zajednice smatrali kvalitativnom prednošću. Umjesto toga, prvo je Hrvatska zaboravila na svoje obaveze, a zatim i sama Europska unija.

“Što zbog ekonomske krize, što zbog drugih razloga, EU je s vremenom izgubila interes za politička pitanja iz zajedničke pravne stečevine, dakle za poštivanje ljudskih i manjinskih prava, i to je značajka EU općenito, a ne samo njezinog odnosa prema Hrvatskoj. S druge strane, slučaj Perković i slučaj ćirilica pokazuju do koje mjere ne postoji univerzalan pristup političkim vrijednostima Unije. Tijekom slučaja Perković Unija je bila jako aktivna i angažirana kada je posrijedi odnos prema hrvatskim obavezama, ali kada je posrijedi bila ćirilica nitko nije imao posebnog interesa jer je EU postala zajednica koju sve manje zanimaju politički aspekti. Gubljenje toga interesa je počelo prije nekoliko godina, a naročito je vidljivo upravo u pitanjima odnosa prema ljudskim pravima i manjinama i drugim aspektima unutrašnje stabilnosti, prije svega pravosuđu. Taj gubitak interesa u članicama kao što je Hrvatska za posljedicu ima ne samo zaustavljanje napretka nego i pogoršanje i narušavanje svega onoga što je postignuto prije ulaska u Europsku uniju”, zaključuje Pupovac.



## Zaključak

Kao što se može vidjeti iz ovog pregleda djelovanja nekih međunarodnih organizacija, Hrvatska je od početka rata u bivšoj Jugoslaviji pa do ulaska u Europsku uniju bila pod kontinuiranim vanjskim pritiskom da se reformira u demokratsko društvo. Budući da su se kršenja ljudskih prava koja su provodile institucije države najvećim dijelom vršila upravo nad građanima srpske nacionalnosti (uz medije i organizacije civilnog društva), ti su pritisci međunarodne zajednice velikim dijelom bili usmjereni upravo prema zaštiti njihovih prava.

Srpski su građani za vrijeme rata bili žrtve najgorih ratnih zločina kao što su ubojstva, organizirana tortura i etničko čišćenje, masovnih deložacija koje su uporište imale u diskriminatornom zakonodavstvu i kontinuiranog govora mržnje u javnim medijima koji ih je pretvarao u lake i poželjne mete svih oblika nasilja. Budući da je radikalni nacionalizam bio i ostao pogonsko gorivo HDZ-a, stranke koja je na vlasti bila 17 od ukupno 25 godina hrvatske samostalnosti, dok je opozicijski SDP koketiranje s nacionalizmom uvijek koristio kao sredstvo za pridobivanje desnih birača, nacionalizam je i nakon rata ostao dominantna državna ideologija.

U mirnodopsko vrijeme građani srpske nacionalnosti zato su nastavili biti žrtve institucionalne diskriminacije koja se proteže na sve tri generacije ljudskih prava. Više im nisu bili fizički ugroženi životi, ali jesu jednakost pred zakonom, sloboda govora, sloboda vjeroispovijesti, a donedavno i pravo glasa (prva generacija), zatim ekonomska, socijalna i kulturna prava druge generacije, kao i kolektivna prava treće generacije. Zbog toga su i svi odlasci međunarodnih organizacija koje su u Hrvatsku došle tijekom rata, kao i svako primanje Hrvatske u neku međunarodnu instituciju, bili uvjetovani upravo zakonodavnim, institucionalnim i praktičnim promjenama koje su za cilj imale postizanje pune ravnopravnosti građana srpske nacionalnosti. S obzirom na to da su redom sve hrvatske vlade težile pristupanju što većem broju organizacija, može se ustvrditi da je pritisak međunarodne zajednice velikim dijelom zaslužan za činjenicu da pripadnici srpske nacionalne manjine postupno prestaju biti građani drugog reda.

No kada se, s jedne strane, u obzir uzme broj međunarodnih institucija koje su u Hrvatskoj djelovale, njihov obujam, provedeno vrijeme i golemi budžeti te, s druge strane, činjenice

koje pokazuju da građani srpske nacionalnosti ni danas nisu u potpunosti integrirani u društvo, može se zaključiti i da te organizacije nisu do kraja ispunile svoje mandate niti su u potpunosti ispoštovale principe na kojima su utemeljene. Za te neuspjehe najvećim su dijelom odgovorne opstrukcije koje su provodile hrvatske institucije, no budući da su se sve hrvatske vlade bojale međunarodne izolacije, te su organizacije u svojim rukama imale moćan alat uz pomoć kojeg su od Hrvatske mogle tražiti više.

U poglavlju koje se bavi UNHCR-om, u Hrvatskoj najdugovječnijom UN-ovom agencijom, vidjeli smo da je Hrvatska na sve moguće načine opstruirala povratak izbjeglica srpske nacionalnosti, koristeći se pritom cijelim nizom diskriminatornih zakonskih odredbi od kojih su neke, primjerice ona koja se odnosi na bivše nositelje stanarskih prava, ostale na snazi i danas. Rezultat takve sistematske opstrukcije je da se, od između 200 tisuća i 250 tisuća protjeranih građana srpske nacionalnosti, u Hrvatsku službeno vratilo njih samo 134 tisuće, mahom starijih građana. No samo 48 posto od toga broja i faktički je ostalo u zemlji, pri čemu taj udio uključuje i 15 posto onih koji su se vratili i u međuvremenu preminuli. Budući da je prosječna životna dob srpskih građana Hrvatske deset godina veća od one etničkih Hrvata (iznosi 51 godinu), broj pripadnika srpske zajednice i dalje će se rapidno smanjivati, pa se stoga povratak ne može smatrati održivim.

Nakon povratka UNHCR se posvetio programima kojima je cilj stambeno zbrinuti preostale izbjeglice, od kojih neke i danas žive u izbjegličkim kampovima. Donatorska konferencija na kojoj su se trebala prikupiti sredstva za zbrinjavanje svih preostalih nezbrinutih izbjeglica na teritoriju bivše Jugoslavije održana je 2011. godine, no na njoj je sakupljena tek polovica potrebnih sredstava, dok onim što je donirano, još nije omogućen smještaj nijednoj povratničkoj obitelji, unatoč tomu što je stambeno zbrinjavanje danas primarni cilj misije UNHCR-a u Hrvatskoj.

U poglavlju koje se bavi misijom Ureda visokog povjerenika UN-a za ljudska prava, još je zornije demonstrirana nemoć Organizacije Ujedinjenih naroda da svoje članice prisili na poštivanje pravno obavezujućih dokumenata budući da ne raspolaže djelotvornim mehanizmima za sankcioniranje kršenja konvencija i paktova, niti, zbog načina odlučivanja, ima običaj izbacivati članice, ma kako gruba i masovna kršenja ljudskih prava bila. Cinizam Tuđmanove vlasti sastojao se u činjenici da je ona tijekom 1992. godine potpisala niz UN-ovih dokumenata koji su se ticali upravo

zaštite ljudskih prava manjina, iako je ista ta prava istovremeno nesmiljeno kršila. Ta kršenja, međutim, nisu rezultirala nikakvim sankcijama, pa se može zaključiti da je pristupanje Hrvatske tim konvencijama bilo isključivo deklarativno.

OHCHR se iz Hrvatske povukao nakon smjene desetogodišnje vladavine HDZ-a, koja je i inače u međunarodnim organizacijama shvaćena kao signal za postupno napuštanje, što jasno pokazuje da je međunarodna zajednica tu stranku doživljavala kao temeljni uzrok svih kršenja ljudskih prava. OHCHR je, doduše, bio svjestan da stanje ljudskih prava nije zadovoljavajuće ni nakon smjene vlasti, pa je predložio da ta agencija u nekom obliku ostane prisutna. Zato je osnovan Centar za ljudska prava, javna ustanova koju je vlada lijevog centra zamislila kao isključivo akademsku instituciju, pa stoga i bez ovlasti da kritizira vlast. Uoči primanja Hrvatske u EU Centar je pripojen Uredu pučkog pravobranitelja, čime je praktički prestao postojati.

Ured pučkog pravobranitelja, kako smo vidjeli, od prošle je godine zadužen za izradu Univerzalnih periodičnih izvještaja o ljudskim pravima koji se šalju UN-ovom Vijeću za ljudska prava. Krajem prošle godine tom tijelu uputio je izvještaj u kojemu je vrlo negativno ocijenio napore Hrvatske u povratku izbjeglica, njihovom smještaju i suzbijanju diskriminacije. UN-ov Odbor za ljudska prava u travnju ove godine odgovorio je zahtjevom da se u Vukovaru implementira pravo srpske manjine na upotrebu ćiriličnog pisma, no taj je zahtjev u Hrvatskoj popraćen tek kao kratka dnevna vijest.

UNTAES, misija koja je imala vrlo specifičan cilj reintegracije ranije okupiranih teritorija u ustavno-pravni poredak Hrvatske, s jedne je strane bila vrlo kompleksna jer se sastojala od vojne i civilne komponente, dok je s druge, za realizaciju svog mandata imala vrlo ograničeno vrijeme od samo dvije godine. Budući da je ispunila dobar dio svojih ciljeva, ona se smatra jednom od najuspješnijih takvih misija UN-a ikada. Ona je bez sumnje donijela mir na ta područja i prisilila Vladu da donese niz zakona i propisa koji su za cilj imali olakšati integraciju građana srpske nacionalnosti. No kako smo vidjeli iz izjava sudionika te misije, moćni lokalni šerifi, uz prešutno odobrenje vlade, na sve su moguće načine opstruirali provođenje Erdutskog sporazuma, a neki njegovi ciljevi, poput upotrebe manjinskog jezika i pisma, manjinskih škola, dodjele stanova, isplate mirovina i proporcionalnog zapošljavanja ni danas nisu ispunjeni.

Misija OESS-a spada među dugovječnija i robusnija međunarodna prisustva u Hrvatskoj, a imala je i vrlo širok mandat koji se opsežno bavio i zaštitom ljudskih prava pripadnika srpske manjine. Možda najvažnija uloga OESS-a bila je sustavno praćenje domaćih suđenja za ratne zločine, čime je omogućeno da problemi i opstrukcije povezani s procesuiranjem zločina u kojima su žrtve bile srpski civili ostanu u fokusu europske javnosti. S druge strane, najviše kritika bilo je upućivano na račun nedovoljne aktivnosti misije u zaštiti ljudskih prava, što je proizlazilo iz njezine maglovito definirane uloge, odnosno činjenice da je uspostavljena kao diplomatska misija. Kako je rekao jedan naš sugovornik, misija OESS-a, barem u svojim prvim godinama, "bila je rješenje koje je tražilo problem".

Unatoč tomu što misija nije ispunila svoja dva iznimno važna cilja, povratak izbjeglica i nepristranost u suđenjima za ratne zločine, ona je krajem 2007. godine zatvorena, a to je ujedno bio i rijedak slučaj da neka misija otvoreno priznaje da nije do kraja ispunila svoj mandat. Odluka o zatvaranju, kako smo vidjeli, bila je motivirana više političkim razlozima koji nisu imali direktne veze s Hrvatskom, nego s realnim napretkom na područjima kojima se OESS bavio. Umjesto misije u zemlji je otvoren manji ured koji se nastavio baviti povratkom izbjeglica i suđenjima za ratne zločine, a taj je ured također zatvoren krajem 2011. godine, uz zaključak da preostale probleme Hrvatska može samostalno rješavati. Kasnije se, međutim, pokazalo da je ocjena OESS-a, da su reformski procesi Hrvatsku usidrili za demokratske vrijednosti bez mogućnosti povratka unazad, bila pretjerano optimistična.

Vijeće Europe, zajednica europskih država posvećena usklađivanju političkih vrijednosti među njezinim članicama, ponajviše poštivanju ljudskih prava, u Hrvatskoj je odigralo kontroverznu ulogu. Proces pristupanja Hrvatske u dva navrata suspendiran je zbog eklatantnih kršenja ljudskih prava, no ona je krajem 1996. godine ipak primljena u članstvo, unatoč žestokim protivljenjima lokalnih i međunarodnih nevladinih i medijskih organizacija, pa čak i visokih dužnosnika samog Vijeća Europe. Budući da joj je članstvo u toj organizaciji pružilo legitimitet, Tuđmanova vlast nastavila je i nakon ulaska u Vijeće Europe kršiti obaveze koje su proizlazile iz toga članstva, a koje su se ticale demokracije, vladavine zakona i ljudskih prava.

U tekstu citirani stručnjak zaključio je da je članstvo Hrvatske u Vijeću Europe kratkoročno donijelo minimalnu dobrobit, ali i

da je neovisnim medijima i nevladinim organizacijama pružilo alat za vršenje međunarodnog pritiska na vlast. No činjenica je također i da je državna represija nad političkim protivnicima, neovisnim medijima i srpskom zajednicom popustila tek nakon Tuđmanove smrti i smjene vlasti 2000. godine. Pritom se može pretpostaviti da je na takvu promjenu raspoloženja među građanima Hrvatske barem djelomično, kumulativnim efektom, utjecalo i djelovanje međunarodnih organizacija, a u slučaju Vijeća Europe, i da je ustavna reforma koju je Hrvatskoj nametnulo, dovela barem do formalnog usklađivanja s europskim normama o ljudskim pravima.

Slično se može zaključiti i iz procesa pristupanja Hrvatske Europskoj uniji, najdužeg i najzahtjevnijeg kroz koji je prošla neka njezina članica. Kao i u svim dosadašnjim primjerima, daleko najsporije ispunjavani su uvjeti iz sfere pravosuđa i temeljnih prava, iako su pregovori bili iznimno kompleksni i bavili se svim aspektima institucionalnog djelovanja neke države. Štoviše, poglavlje 23, koje je obuhvaćalo reformu pravosuđa, povratak izbjeglica i poboljšanje zaštite ljudskih i manjinskih prava, zatvoreno je posljednje, što svjedoči da su institucije države upravo u tim područjima pružale najviše otpora reformama. U svemu je, čini se, bilo više ili manje prihvatljivo žrtvovati nacionalni suverenitet osim kada je u pitanju dokidanje diskriminacije vlastitih građana.

U tekstu je opisano na kojim se sve razinama, uz pomoć kakvih strategija i koliko uspješno opstruiralo provođenje reformi, te kako su te opstrukcije na koncu i dovele do toga da su se jedni te isti prigovori Europske unije ponavljali u izvještajima iz pretpristupnog razdoblja, u izvještajima nakon završetka pregovora te na koncu i u samom Aktu o pristupanju, dokumentu kojim je Hrvatska službeno postala članica EU-a. Uvijek su to reforma pravosuđa, suđenja za ratne zločine, povratak izbjeglica i poštivanje prava manjina, problemi u vezi kojih su pripadnici srpske zajednice najveće nade polagali upravo u proces pristupanja EU kao onaj koji će dovesti do njihovog definitivnog rješavanja.

I dok je taj proces, zbog potrebe usklađivanja s golemom pravnom stečevinom EU, bez sumnje rezultirao reformama kakve bi u Hrvatskoj bez njega trajale neusporedivo duže, vidljivo je također i da su europske institucije na neki način kapitulirale pred odbijanjem Hrvatske da do kraja provede političke reforme, pa su ih, umjesto da na njima inzistiraju prije primanja u članstvo, ugradile u Akt o pristupanju kao svojevrsni otvoreni proces bez zadanog roka.

Predstavnici srpske zajednice u toj su činjenici na početku vidjeli svojevrsnu prednost, jer su ti problemi činom pristupanja prestali biti isključivo problemi Hrvatske i postali i problemi Europske unije. No umjesto da ih nastavi rješavati, Hrvatska je, u odsustvu pritiska, u mnogim aspektima svoj odnos prema nacionalnim manjinama unazadila. Europska unija, sa svoje strane, zbog različitih razloga izgubila je interes za politička pitanja, a taj je gubitak interesa već počeo pokazivati simptome ozbiljne demokratske zapuštenosti i u Hrvatskoj i u nekim drugim članicama, a također i na razini same Europske unije.

### *Introduction*

When political turmoil began in former Yugoslavia, European Community (EC) was not prepared for the conflict on the European soil. NATO sought from its members in November 1991 to act diplomatically in the Yugoslav conflict, while the U.S. which initially publicly supported Yugoslavia's unity, later said that borders could be changed only peacefully. At the beginning of the summer 1991 the EC managed to arrange calming of tensions and withdrawal of JNA troops to the barracks, while Slovenia and Croatia agreed to delay implementation of their independence for three months. Brijuni Agreement was signed and the European Community Monitoring Mission (ECMM) was established which was supposed to oversee implementation of the agreement. At the same time Peace Conference on Yugoslavia was organized and the European arbitration commission was established, the so called 'Badinter Commission' which dealt with the legal dimension of the collapse of Yugoslavia. But the European Community's efforts bore no results, the intensity of war increased, the UN took on the role of the mediator and in September it declared the arms embargo for all the warring parties. At the beginning of January 1992 cessation of hostilities was achieved with the UN mediation and in February 1992 UN Security Council brought a 743 Resolution about sending 14,000 troops to the so called UNPA zones in Croatia. Although Badinter's Commission in December 1991 still had not sent its opinion and although the UN Secretary General claimed that "premature selective recognition of Croatia's independence could lead to catastrophic consequences", German Minister of Foreign Affairs, Hans-Dietrich-Genscher informed the EC ministers that Germany intended to recognize independence of Croatia and Slovenia which on 15 January led to Croatia's recognition by the EC as a whole. In the beginning of April 1992, war in Bosnia-Herzegovina started and the international community did not manage to protect safe havens in that country. Truce was constantly being violated in Croatia,

and Croatian forces in the beginning of 1993 managed to seize the Maslenica Bridge and some other strategic points. In May and August of 1995 in operations Flash and Storm, Western Slavonia and the UNPA Sectors North and South were liberated: consequence of these actions was ethnic cleansing of these areas of the Serb population. After the end of the war in Croatia, the role of the Council of Europe strengthened. CoE became involved in the issues of minority rights and the establishment of democratic institutions, and one year later Croatia became its member. Along with several UN agencies, from then on European Union missions also became active in Croatia. In 2001 Croatia signed the Stabilisation and Accession Agreement, in 2003 it applied for NATO membership and in 2004 it became the candidate for membership in the European Union. Ugo Caruso, Italian attorney and the UN-employed researcher writes that the approach which the international institutions took towards former Yugoslavia consisted exclusively of the "soft" measures such as supervision, embargo, partial sanctions and political solutions and that this was conditioned by the fact that the European Community and the OSCE were not prepared for the military action, while the UN, NATO and the U.S. were not interested in it.

## UNHCR

The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) has been active in Croatia since 1991. It arrived here at the invitation of the Croatian government, and it deals with care for internally displaced persons and refugees and persons without citizenship as well as with asylum seekers. The UNHCR dealt with more than half a million refugees from Bosnia-Herzegovina and after Croatian Army operations in May and August of 1995, the UNHCR provided care for 200-250,000 ethnic Serbs who either left Croatia or found refuge in the area of Eastern Slavonia which was under the UNTAES control. But this care was significantly limited by the discriminatory Law on Temporary Takeover and Administration of Specified Property, on the basis of which flats and houses of refugee Serbs were occupied. The interest for return was at its peak in the year 2000, because this is when the change of government occurred when the HDZ after having ruled for almost a decade, became replaced by the left centre coalition. The dynamics of return then stood between 10,000 and 20,000 returns annually, while today this number is



around 500. According to Mario Pavlović, Head of the Return and Reintegration Section of the UNHCR office in Zagreb, “there always existed declaratory understanding and partnership regarding return, but things would become stuck in the field, with those low level clerks who finally seized their opportunity to rule peoples’ lives and decide on the destiny of others.”

Demotivating for the return was also the fact that a smaller part of refugees were up until recently not able to get Croatian citizenship, but also a discriminatory legal provision according to which reconstruction of property was conditioned by returnee’s formal promise that they would not donate, exchange or sell this property for the period of ten years. At the end of 2014 and three years after Croatia received funds from the so called Regional Program for Housing Care, none of the returnee families could move into the newly built house. In April last year the UNHCR issued a recommendation for abolishing of the refugee status by 2017 at the latest, to all refugees in Croatia considering that “circumstances which led to justified fear from persecution” have ceased and that the home country “wants to and can offer protection”. Croatia in all manners possible obstructed return of refugees of Serb nationality using a number of discriminatory legal provisions of which some, for example the one which is related to tenancy rights owners, are still valid. The result of such systematic obstruction is that out of 200-250,000 expelled citizens of Serb nationality, only 134,000 officially returned, mainly elderly citizens, but only 48 percent of these have in fact remained in the country. This part includes the 15 percent of those who had returned but in the meantime have died. Since the average age of the Serb citizens in Croatia is ten years above the average for ethnic Croatians (51 years), number of Serb community members will see a rapid decline. In conclusion, return of refugee Serbs cannot be considered a viable process.

### *Office of the UN High Commissioner for Human Rights (OHCHR)*

Based on the UN General Assembly resolution issued in December 1993, it was decided that the Mission of the UN High Commissioner for Human Rights Office should be opened in Croatia. The Mission dealt with supervision of human rights situation in Croatia in relation with the UN conventions that

the country acceded to, and it regularly reported to the UN Commission for Human Rights. In order to gain legitimacy for his regime and the support of the domestic and foreign public, Croatian president Franjo Tuđman was very agile in accessing international institutions and mechanisms, so that already in 1992 he had signed majority of the most important UN conventions. This was the time of gravest human rights violations against citizens of Serb nationality. The decision to close down the Mission was made in 2002 and it was conditioned by the fact that this was no longer wartime or post-war period, that Tuđman's regime had transitioned to a more democratic system and that the High Commissioner's office managed to establish dialogue with the Government at the highest level. Still it was concluded that the country needed some kind of the OHCHR presence, and the Mission was replaced by the institution which maintained technical cooperation with Croatian government in supervising status of human rights, called *Centre for Human Rights*. With this aim it was later proposed to merge government office for human rights and that for national minorities and to affiliate the Centre for Human Rights with the Ombudsman's office, which has been carried out. In the Ombudsman's periodic report to the UN Human Rights Council of September 2014, in the chapter about judiciary and free legal aid, it is stated that "in spite of great efforts invested in the reform of judiciary, number of citizens' complaints regarding quality of work of courts and length of court proceedings, indicates that judiciary is still not fully efficient." It is also true that process of refugee returns "has been halted in the past several years", which has as a consequence numerous other difficulties. These include exercising the right to accommodation by former tenancy right holders, finding employment for returnees and underdevelopment of returnee areas. In January 2014, their report stated, still unsolved were 25,000 requests for accommodation in Areas of Special State Care and outside of these areas.

In the part of the report related to the rights of national minorities it was assessed that "in 2013 ethnic relations were tense as a consequence of the referendum initiative to change the Constitutional Law on National Minorities and to raise the threshold for exercising the right to equal official use of language and script of national minorities". Public administration bodies' efforts related to use of minority languages and employment of national minority members, were assessed as insufficient, the same participation of minorities in the media space.

The report also reads that as many as 37 percent of citizens consider discrimination as the greatest or one of the greatest social problems, but in spite of this the number of complaints for discrimination sent to the Ombudsman's office is small which is explained as "citizens' lack of trust, fear of victimisation and insufficient access to information about who to address". In order to fighting against discrimination, Croatia was thus recommended to carry out systematic awareness raising and educating campaigns targeting all who have an obligation to fight against discrimination, as well as general public. State bodies were asked to increase the number of national minority members, and the Parliament and the Government not to increase the threshold for exercising right to equal use of minority language and script. The Government was also asked to change the legal threshold which discriminates against members of Serb minority as they exercise right to accommodation, and to secure additional financial means to accommodate all former holders of tenancy rights. Croatian government not only failed to implement these recommendations, but in some areas of minority rights protection there has been deterioration or even complete standstill in their implementation.

In April 2015 the UN Human Rights Committee in the letter to Croatian government remarked on the so called "Cyrillic Case" and the fact that the equal use of Cyrillic script guaranteed by the Constitution and the Law. has been thwarted as a consequence of the aggressive campaign by nationalist and war veterans' circles. The UN Committee sought from the Government to fully implement that right of the Serb national minority and also to stop discriminatory behaviour of repressive organs towards members of the Roma and Serb minority.

## UNTAES

By an agreement between the Government of the Republic of Croatia and representatives of the local Serbs in the area of Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium from November 1995, Security Council was asked to authorize sending of international forces to establish peace and security, as well as set up transitional administration which will in the next 12 months administer this region. Thus UNTAES was formed, the *United Nations Transitional*

*Administration in Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium*, and the mission began with its work on 15 January 1996. Its military part was in charge of demilitarisation; supervision of displaced persons' and refugees' return and maintaining of peace and stability, and its civilian part was in charge of establishment of civil administration, return of refugees, organizing elections and respect for human rights. One of the UNTAES' tasks was cooperation with the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia. In December 1997, the UN Secretary General reported that consensus had been reached among the Croatian Government, local Serbs and the Federal Republic of Yugoslavia and that the UNTAES had achieved its main goals and fulfilled tasks within the framework of its jurisdiction. Although in this statement it was admitted that Croatia had not fully met its obligations from the Agreement, the Mission was closed on 15 January 1998. Jaques Grinberg, head of the UNTAES political unit, considered that "the mission was successful at the level of peoples' lives because more than 80 percent of original Serb population remained at the territory controlled by the mission, there had been no mass destruction and two years later the region was practically untouched and ready for return of Croatian population; and it was returned under the jurisdiction of the Croatian authorities. But, said Grinberg, part of the work related to education and informing did not go well and although it was formally completed it was not completed in terms of contents: to this day Serb schools have not been registered with the Administrative Court in spite of the fact that this was approved by the Ministry and that the other minority communities have this right. This was not done because of the lack of political will at the local level, since counties are the founders of schools. "Greatest challenge for any mission is reintegration and establishing trust between former enemies", Grinberg says, adding that this was "mission impossible and the most that could be achieved was establishment of peaceful and functional relations protected by the law and supervised by the police and judiciary, whereas for the UNTAES the most difficult task was to convince Serbs that they will be able to live normally as Croatian citizens."

## OSCE

The OSCE Mission in Croatia was established on 18 April 1996 with the mandate to "offer assistance and expert advice to Croatian authorities at all levels, as well as to interested individuals,



/ Between June 1998 and the end of October 2000, the OSCE assisted the UN support group with its 120 civilian police observers

groups and organisations in the area of human rights protection and protection of persons who belong to national minorities.” The mission was in charge of following implementation of domestic and international legislation connected with the two-way return of refugees and displaced persons. Following departure of the UNTAES in 1998, the OSCE took over the task of supervising implementation of all agreements which the latter had signed with the Government. Between June 1998 and the end of October 2000, the OSCE also assisted the UN support group with its 120 civilian police observers.

The mission closed down at the end of 2007 with the conclusion that the issues which it had worked on during its mandate became “sufficiently self-sustainable”, regardless of the fact that its goals were not fully met. For this reason instead of the nationwide mission, an OSCE office was left in Zagreb in order to continue to work on the unsolved issues: war crimes prosecution and housing accommodation for refugees and displaced persons. Before the mission’s closure in December 2007, some 70 percent of the 195,000 destroyed houses were reconstructed and some 13,000 former tenancy right holders’ applications were submitted: of these 4,500 were solved by allocation of physical accommodation and 2,000 were turned down. Criticizing the mission’s work, *Human Rights Watch* (HRW) wrote in its report in 1999 that the Croatian OSCE “functioned more as a diplomatic mission than an international field operation.”

## Council of Europe

Process of Croatia's accession to the Council of Europe was one of the most turbulent ones ever. Croatia applied for membership in 1992 in the middle of the armed conflict, but the accession process was suspended because of Croatia's involvement in the war in Bosnia-Herzegovina. Negotiations were renewed only after the parliamentary elections held in the same year, which were declared "free and fair". But the Council was still expressing concern because of media freedoms' violations and it sought additional guarantees for respect of these and other freedoms. In March 1996 Croatia signed the European Convention on Human Rights, but because of the deteriorating human rights situation, in May the process was again suspended by another six months.

Apart from the constant warnings about violation of media freedoms, problematic were some laws that Croatia had passed exactly in the period of accession to the Council of Europe and which were abolished only following intense international pressure, e.g. the Law on Temporary Takeover of Specified Property and the Law on Leasing Apartments in the Liberated Territory, both from 1995, which had placed Serb property under the state control.

Croatia was accepted as the member on 6 October 1996. During the ceremony in Strasbourg attended by the minister of foreign affairs Mate Granić, activists of the *Reporters without Borders* threw leaflets on Granić, which displayed front page of the *Feral Tribune*. Following Croatia's accession to the Council of Europe, pressure against media and non-government organisations continued with the same intensity, so that the recommendations of the Parliamentary Assembly of 1999 noted "very little progress in honouring obligations connected with basic Council of Europe principles (democracy, rule of law and human rights), especially in areas of election reform, local self government, judiciary, protection of national minorities, as well as freedom of expression, including freedom of print and electronic media."

After the year 2000, primary source of pressure on Croatia was the European Court of Human Rights, which in many cases remains the sole remedy for human rights problems, including those of displaced persons, refugees and minorities. With the beginning of negotiations for the European Union membership the source of pressure entirely moved to the institutions of the European Union.

## European Union

Croatia applied for membership of the European Union (EU) in 2003 and it officially became member on 1 July 2013.

Not only were negotiations between Croatia and the EU the longest and the most demanding ever, they were also interrupted by a several months long stand-still: in March 2005 ratification of the Agreement on Stabilisation and Association with the EU was delayed because of Croatia's lack of cooperation with the ICTY. The EU also delayed beginning of negotiations with Croatia because the ICTY said in its report on cooperation that Croatia had not done enough to extradite Croatian Army General Ante Gotovina to the Tribunal before which he was indicted for war crimes against humanity committed during the operation Storm in 1995. When Gotovina was arrested at the end of 2005, negotiations were resumed after the Hague prosecution issued positive marks.

Pre-accession agreements consisted of 35 chapters, i.e. thematic units in which Croatia negotiated with the European Union about conditions and deadlines of adopting and incorporating the EU Acquis into the national legislation. One of the members of the National Committee for Monitoring Negotiations on Croatian Accession to the European Union, Milorad Pupovac, said that some of the positive results of Croatia's accession to the EU were "return of refugees and property restitution, participation of the Serb minority in representative bodies and bodies of executive power, start of budgeting of returnee municipalities and revision of court processes for war crimes which up until the year 2005 looked more like campaigning than like normal functioning of judiciary." Among negative aspects of this process Pupovac noted strategies of obstruction: "First strategy was formation of certain groups which were publicly spreading resistance towards realisation of reform as if reforms were something imposed on Croatia. These were different interest groups made up of persons, who, for example, occupied others' apartments or who were against granting amnesty. In the public this voice was always louder than the voice which spoke about commitments, so that it seemed that Croatia was asked to do something unnatural or something that it should not be asked to do. Another strategy was to drag out the entire process as much as possible so that all who participate in it become maximally worn out, including those who seek their rights, those who fight for these rights in their name and the international institutions; so that with the passing

of time the result in terms of solutions was ultimately minimal. Third way was to partially solve something and then present this partial solution as a solution, which would not be followed up by further steps, but the process would instead be stalled without further progress or the full solution, which would then lead to the standstill or the shutdown of the entire process", said Pupovac.

After Croatia's accession to the EU, ensued a deadlock in solving of almost all issues connected with the Serb community, while on the other hand, Perković case and the issue of Cyrillic script demonstrate lack of the universal approach to the political values in the Union (EU). Pupovac also noted that "During the Perković case the Union (EU) was very active and engaged concerning Croatia's commitments, but when it came to the Cyrillic script issue, no one was particularly interested because the EU is a community which is less and less interested in the political aspects. Losing this interest began several years ago and it is particularly visible in the attitude towards human rights and minorities as well as other aspects of internal stability, primarily judiciary. This loss of interest, in the members such as Croatia had as a consequence not only slowing of progress, but deterioration and undermining of everything that has been achieved before the accession into the European Union," Pupovac concluded.

## *Conclusion*

From the beginning of war in the former Yugoslavia until its accession to the European Union, Croatia has been under constant international pressure to reform into a democratic society. Since violations of human rights by state institutions were for the most part directed against citizens of Serb nationality (along with the media and non government organisations), this international pressure was mostly directed towards protection of their rights.

Serb citizens were during the war victims of most atrocious crimes; murders, organised torture and ethnic cleansing, mass evictions which had basis in discriminatory legislation, and continued hate speech in the media, which turned them into easy and desirable targets of all forms of violence. Since radical nationalism has been and remained the driving force for the HDZ, a party which has been in power for 17 out of 25 years of Croatia's independence (while the opposition SDP always used



flirtation with nationalism as an instrument to win voters on the right), nationalism remained dominant state ideology also after the war had ended. This is why citizens of Serb nationality in peace continued to be victims of institutionalised discrimination which encompasses all three generations of human rights. Their lives are no longer physically endangered, but still endangered is their equality before law, freedom of speech, freedom of religion and up until recently the right to vote (first generation), then the economic, social and cultural rights of the second generation, as well as collective rights of the third generation. This is the reason that all departures of international institutions which had arrived in Croatia during the war, as well as Croatia's admission to all international institution, have been conditioned by legislative, institutional and practical changes which had as their goal achievement of full equality of the citizens of Serb nationality. Since all Croatian governments without exception strived to join as many organisations as possible, one can claim that it is the international pressure which has most merit in the fact that members of Serb national minority are gradually ceasing to be second rate citizens.

But when one considers on one hand the number of international institutions which have been active in Croatia, their size, time spent here and huge budgets; and on the other hand facts showing that citizens of Serb nationality are still not fully integrated into the society, it can also be concluded that these organisations neither fully met their mandates, nor did they fully respect principles upon which they were established. Major part of responsibility for these failures lies with the obstruction by Croatian institutions, but since all Croatian governments feared international isolation, these organisations had held in their hands a powerful tool with the help of which they could have asked much more from Croatia.

