

1.01  
Prejeto 9. 2. 2011

UDK 328:321.013(497.4:497.5)

Janko Prunk\*

## Vloga Državnega zbora Republike Slovenije pri urejanju državne meje z Republiko Hrvaško

### IZVLEČEK

*Avtor v članku prikazuje vlogo slovenskega parlamenta – Skupščine Republike Slovenije (1990–1992) in Državnega zbora RS (od 1992 dalje) – pri urejanju razmejitvene problematike s Republiko Hrvaško. Ugotavlja, da se je slovenski parlament (njegov odbor za zunanjo politiko je po Ustavi RS najbolj odločilen dejavnik v zunanji politiki) v tej problematiki držal precej zadržano in je večino pobude in dejavnosti prepuščal Vladi Republike Slovenije. Slovenski parlament sam se je v zvezi s to problematiko oglasil samo v nekajkrat, ko je sprejel nekatere odločilne deklaracije in resolucije: (991 Temeljno ustavno listino o samostojnosti in neodvisnosti), 1993 Memorandum o Piranskem zalivu, 2001 je Odbor za mednarodne odnose DZ RS potrdil sporazum Drnovšek-Račan in 2009 DZ RS sprejel sklep o zaščiti slovenskih nacionalnih interesov.*

*Ključne besede: Republika Slovenija, Republika Hrvaška, zunanja politika, mednarodni odnosi, meja, parlamentarizem, parlament*

### ABSTRACT

#### THE ROLE OF NATIONAL ASSEMBLY OF REPUBLIC OF SLOVENIA ABOUT REGULATING BORDER WITH REPUBLIC OF CROATIA

*Author is analyzing the role of the Slovene parliament – Assembly of the Republic of Slovenia (1990–1992) and the National Assembly of Republic of Slovenia (from 1992) –, in resolving the border dispute with the Republic of Croatia. The Slovene parliament was until now rather restraint and has left much of the initiative to the Government of Slovenia. There are only a few examples when Slovene parliament took a stand: in 1991 The fundamental constitutional document on autonomy and independence), in 1993 The Memorandum on Piran Bay, in 2001 Committee for international relations of the National Assembly confirmed the Drnovšek-Račan agreement and in 2009 the National Assembly accepted the Resolution on the protection of national interests.*

*Key words: Republic of Slovenia, Republic of Croatia, foreign policy, foreign relations, border, parliamentarism, parliament*

\* Dr., redni profesor, Fakulteta za družbene vede Univerze v Ljubljani, Kardeljeva ploščad 5, SI-1000 Ljubljana; e-naslov: janko.prunk@fdv.uni-lj.si

Po ustavi je Državni zbor Republike Slovenije glavni in odločilni urejevalec in odločevalec o zunanjepolitičnih zadevah Republike Slovenije. Vprašanje določitve državne meje kot eden temeljnih elementov obstoja in smisla delovanja države je pomembno vprašanje zunanje politike. Zato se s tem poleg vlade, njenega zunanjega ministrstva, ukvarja tudi državni zbor, tako s svojim odborom za zunanjo politiko kot tudi celota na plenarnem zasedanju.

Vprašanje meja slovenske države se je v vsej globinski dimenziji in odgovornosti pojavilo v pripravah na slovensko državno osamosvojitve. Dne 25. junija 1991 je slovenski parlament, tedaj imenovan Skupščina Republike Slovenije, sprejel Temeljno listino o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije, v kateri so bile opisane tudi državne meje nove samostojne države tako, da so določene z dotodanjimi državnimi mejami Jugoslavije z Madžarsko, Avstrijo in Italijo in da meja z Republiko Hrvaško poteka po »meji v okviru dosedanje Socialistične Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ)«. <sup>1</sup> Takšno formulacijo so zapisali zato, ker se Republika Slovenija ni posvetovala z Republiko Hrvaško, da bi se sporazumeli za določeno mejo. Sama pa takšne meje ni mogla določati.

Nekaj let pozneje, leta 1999, je ustavni sodnik dr. Tone Jerovšek, ki je bil med oblikovalci temeljne listine, le-to na prošnjo Civilne družbe Slovenije za mejo v Istri ocenil takole: »Temeljna listina je bila enostranska izjava volje Republike Slovenije, da razglasi samostojnost. Zato je lahko kot svojo dokončno mejo razglasila le mednarodno priznana državno mejo SFRJ z drugimi državami, na katere meji. Ni pa mogla enostransko določiti meje z Republiko Hrvaško, ker se o Temeljni ustavni listini s Hrvaško ni posvetovala. Meja z Republiko Hrvaško je bila zato opredeljena kot »meja v okviru dosedanje SFRJ«. Pri tem je potrebno upoštevati, da meje med republikami niso predstavljale definiranje suverene oblasti organov ene ali druge oblasti republike. Zato je potrebno dikcijo Temeljne ustavne listine (TUL) o »meji med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško v okviru dosedanje SFRJ« razumeti ne kot zadnjo upravno delitev pristojnosti med dvema federalnima entotama v času nastanka suverenih držav, temveč kot še ne določeno črto, ki je bila glede na različne upravne in sodne pristojnosti in uradne evidence različna od leta 1945 naprej. Prav ta časovna različnost pa je okvir, znotraj katerega je treba določiti mejno črto med državama. Besedna zveza v temeljni listini »meja med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško v okviru dosedanje SFRJ« pomeni začasnost in nakazano odprtost in nedorečenost meje med obema novo nastalima državama. Okvir za določitev končne meje pa predstavljajo vsa zgodovinska dejstva in relevantne okoliščine v celotnem obdobju bivše Jugoslavije.« <sup>2</sup>

Med osamosvojitveno vojno, ki je izbruhnila dan po razglasitvi slovenske državne samostojnosti, skoraj nihče od odgovornih slovenskih dejavnikov ni razmiš-

<sup>1</sup> Uradni list Republike Slovenije (dalje UL RS), št. 1, 25. 6. 1991.

<sup>2</sup> Franc Goljevšček: Celovita bela knjiga ali seznam pomembnih dokumentov za določitev pravične meje med Slovenijo in Hrvaško v Istri in na morju in namenjeni vsem državljanom Slovenije, zamolčanah v tako imenovani »Beli knjigi« Ministrstva za zunanje zadeve RS. Civilna družba Slovenije za mejo v Istri, Izola 2006, str. 17–18.

ljal ali zahteval določitev meje s sosednjo Hrvaško, tudi skupščina Slovenije ne. Morda se je v ožjih krogih o tem govorilo, tako npr. v predsedstvu republike. Do danes imamo že nekajkrat izrečeno izjavo tedanjega člana predsedstva Ivana Omana, da je v teku vojaških operacij zoper Jugoslovansko armado na predsedstvu predlagal zasedbo slovenske južne etnične meje, to je v Istri, pa mu najbolj odgovorni ljudje za te zadeve niso prisluhnili.

Imamo tudi izjavo tedanjega notranjega ministra Igorja Bavčarja, da so bili taki razmisleki in predlogi, da jim pa operativno poveljstvo slovenske obrabne vojne ni moglo ustreči, »ker bi to pomenilo odpiranje še ene fronte s Hrvaško«.

Slovenski parlament je nato po državni osamosvojitvi še nekajkrat razpravljal o razmejitvi z Republiko Hrvaško in sprejel nekaj načelnih stališč, npr. o celovitosti Piranskega zaliva, ki da je slovenski, in o suverenem slovenskem dostopu do mednarodnih voda.

Tako je Skupščina Republike Slovenije na seji 5. oktobra 1991 ob izteku motorija na osamosvojitvene ukrepe, predpisanega z Brionsko deklaracijo 7. julija, sprejela »stališča in sklepe«, da je Republika Slovenija vedno izpričevala pripravljenost na sporazumevanje, pogajanja in mirno rešitev odprtih vprašanj na ozemlju bivše SFRJ, ki naj pripeljejo do polne uveljavitve svobodno izražene volje njenih prebivalcev za samostojnost in neodvisnost. V skladu s tem morajo Izvršni svet Republike Slovenije in drugi pristojni organi vzpostaviti na meji z Republiko Hrvaško režim, ki bo izenačen z režimom na mejah z Italijo, Avstrijo in Madžarsko.

»Skupščina RS nalaga Izvršnemu svetu Skupščine RS, da nadaljuje pogajanja s Hrvaško za sklenitev sporazuma o vzpostavitvi takšnega režima na meji med državama, ki ne bo omejeval sožitja ter bo temeljil na načelu odprte meje.«<sup>3</sup> Tako skupščina Slovenije še pred formalnim mednarodnim priznanjem državne samostojnosti.

Iz teh stališč in sklepov je moč videti, da je skupščina pooblastila svoj izvršni svet (to je vlado) za vodenje opravil v prizadevanju za določitev meje s Hrvaško in mednarodno priznanje.

Tako se Skupščina Republike Slovenije in nato po novi ustavi izvoljen Državni zbor Republike Slovenije nista vse do leta 1993 kaj bistveno ukvarjala z vprašanjem meje s sosednjo Republiko Hrvaško. Vse zadeve je opravljala vlada, predvsem njeno zunanje ministrstvo. V prizadevanju za mednarodno priznanje sta Republika Slovenija in Republika Hrvaška (njuni vladi) novembra 1991 nekako enako odgovorili na vprašalnik Badinterjeve komisije, da nimata teritorialnih sporov.<sup>4</sup> Na podlagi tega je Badinterjeva arbitražna komisija izdala prvo mnenje, da je moč obe samostojni državi mednarodnopravno priznati. Na temelju tega mnenja je Evropska skupnost 16. decembra 1991 sprejela sklep, da bo obe državi, kakor tudi Makedonijo ter Bosno in Hercegovino, mednarodno priznala 15. januarja 1992.

<sup>3</sup> UL RS 16, 5. 10. 1991.

<sup>4</sup> Dimitrij Rupel: *Skrivnost države: spomini na domače in zunanje zadeve 1989–1992*. Ljubljana 1992, str. 242–251.

Vlada mednarodno priznane samostojne Republike Slovenije je že teden dni po svojem mednarodnem priznanju sprejela pobudo za sklenitev sporazuma med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško o poteku meje. V slovenski javnosti se je začela razprava o pravični meji med Slovenijo in Hrvaško v Istri. V tej razpravi je bilo veliko čustvenega naboja, pa tudi neosnovanega nacionalističnega pretiravanja. Zelo stvaren dokumentiran zgodovinski pogled zgodovinarja prof. dr. Boga Grafenauerja<sup>5</sup> je prinesel precej jasnine in streznitve, bil pa je deležen nizkih napadov slovenskih nacionalistov.

V začetku julija 1992 je Vlada RS ustanovila slovensko komisijo za označevanje in obnavljanje meje, v okviru katere se je opravljala v poznejših letih večina aktivnosti v zvezi z iskanjem podatkov in arhivskega gradiva. Sredi novembra 1992 je bila ustanovljena strokovna komisija za analiziranje mejne problematike, ki se je sestala dvakrat v širši sestavi (22 članov). Razlog, da se komisija ni sestala pogosteje, je bil, da je večje število članov zahtevalo razpravo in sklepanje o vprašanih, ki so zadevala vključitev ozemelj, ki jih poseduje Hrvaška, in s tem kršitev TUL.

Nova vlada preudarnega dr. Janeza Drnovška, izvoljena maja 1992, je hotela najti s Hrvaško sporazum in je ni poskušala izsiljevati, ker je bila globoko pogreznjena v vojno s Srbi.

O tem problemu se je konec oktobra 1992 s hrvaško vlado pogovarjala velika vladna delegacija Republike Slovenije pod vodstvom predsednika vlade dr. Janeza Drnovška. O tem je bil že 23. 9. 1992 napisan memorandum, ki je bil poslan vodstvu Skupščine RS – to je vsem njenim poslanskim skupinam. Memorandum je bil zelo celovit in je obravnaval vsa področja življenja v odnosih s sosednjo Hrvaško. »Memorandum vsebuje naslednja poglavja:

Gospodarstvo: 1. Sporazum o gospodarskem sodelovanju, 2. Sporazum o plačilnem prometu, 3. Dogovor o saldu in terjatvah, nastalih pred 7. 10. 1991, ... 5. Sporazum o obmejnem gospodarskem sodelovanju, 6. Pogodba o morskem ribištvu.

Meja: 1. Sporazum med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško o skupni državni meji, 2. Sporazum o kategorizaciji mejnih prehodov in sporazum o mejnem režimu.

Promet in zveze: 1. Sporazum o železniškem prometu, 2. Sporazum o cestnem prometu, 3. Sporazum o zračnem prometu, 4. Sporazum o službi pošt in telekomunikacij, 5. Pogodba med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško o izgradnji avtoceste Šentilj–Zagreb, 6. Plovba v Piranskem zalivu in prehod na odprto morje, 7. Sporazum o dolgoročnem sodelovanju in uporabi slovenskega tranzitnega plinovoda za transport naravnega plina preko Republike Slovenije in skladiščenje naravnega plina Republike Slovenije na teritoriju Republike Hrvaške.«

---

<sup>5</sup> Bogo Grafenauer: Miti »o Istri« in resnica istrskega polotoka: izvori različni, pa vsi enako »bosi«. V: Svobodna misel, 1992, št. 3–7.

Memorandum poroča še o drugih zadevah, ki so jih obravnavali na srečanju vladnih delegacij: socialno, zdravstveno in pokojninsko varstvo; kultura, šolstvo, šport in znanost; pravosodje, varstvo okolja, vodno gospodarstvo in energetika.<sup>6</sup>

V memorandumu ni navedeno, o katerih stvareh sta se vladni delegaciji sporazumeli. Avtor te razprave se spominja velikega razočaranja, ker je hrvaška vlada po uvodnih protokolarnih pozdravih izjavila, da nima pooblastila za sklep tako vseobsežnih sporazumov. Do danes ni znano, zakaj se je tedanji hrvaški politični vrh s predsednikom republike dr. Tuđmanom odločil za takšno potezo.

Ker so nato pogajanja zastala, so se spomladi 1993 v slovenski javnosti pojavile zahteve, da Državni zbor RS sprejme neko resolucijo o Piranskem zalivu in neoviranem suverenem slovenskem dostopu do mednarodnih voda. Takšne zahteve so postavljale tudi nekatere parlamentarne stranke.

Na podlagi teh zahtev je Vlada Republike Slovenije 7. aprila 1993 sestavila memorandum, ki je bil zaupne narave, in ga poslala v Državni zbor.<sup>7</sup> Dokument z naslovom Memorandum o Piranskem zalivu danes ni več tajen.

V memorandumu so zapisana vsa slovenska stališča, ki jih Slovenija zastopa vseh nadaljnjih 15 let do danes. Zaradi te zgodnje in jasne formulacije, na kar se v slovenski javnosti mnogokrat pozablja, je vredno te formulacije pokazati v tem članku.

»Republika Slovenija izhaja iz dejstva, da njena meja na morju z Republiko Hrvaško, v okviru pravnega reda nekdanje Socialistične federativne republike Jugoslavije, ni bila nikdar določena in da je potrebno mejo na morju med novo nastalima suverenima državama, naslednicama bivše SFRJ – to je Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško – šele določiti.

Republika Slovenija se bo pri reševanju problematike določanja meje na morju s sosednjo prijateljsko državo Republiko Hrvaško vztrajno in dosledno zavzemala za dosego sporazumne in za obe strani pravične rešitve z miroljubnimi sredstvi v skladu z načeli Ustanovne listine Organizacije združenih narodov, Deklaracije o načelih mednarodnega prava o prijateljskih odnosih in sodelovanju med državami ...

Republika Slovenija se zavzema za ohranitev celovitosti Piranskega zaliva pod njeno suverenostjo in jurisdikcijo in za izhod na odprto morje na temelju dopustnih kriterijev mednarodnega prava in upošteva specifično situacijo Republike Slovenije.

Republika Slovenija izhaja iz stališča, da je Piranski zaliv *sui generis*, ki narekuje izključno upoštevanje zgodovinskega naslova in drugih posebnih okoliščin, in odločno zavrača uporabo kriterija srednje črte, ki bi pomenila v primeru Piranskega zaliva za Republiko Slovenijo nepravilno, neživljenjsko rešitev in bi bila popolnoma v nasprotju z zgodovinskim in dejanskim stanjem v Piranskem zalivu. Upoštevati je potrebno dejstvo, da je Republika Slovenija izvrševala jurisdikcijo in ob-

<sup>6</sup> Arhiv Državnega zbora Republike Slovenije (dalje Arhiv DZ RS), Gradiva v dokumentaciji, Skupščina Republike Slovenije, št. 310-08/91-9/7-1. Memorandum o razgovorih delegacije Vlade RS in Vlade RH v Zagrebu, 29. 9. 1992.

<sup>7</sup> Arhiv DZ RS, Gradiva v dokumentaciji, S 7887, Memorandum o Piranskem zalivu, 7. 4. 1993.

last v Piranskem zalivu v bivši SFRJ in da je bilo takšno tudi zatečeno stanje ob razglasitvi neodvisnosti obeh držav dne 15. junija 1991. Glede na takšno stanje je gotovo najprimernejša uporaba načela uti possidetis, ki pravno potrjuje dejansko izvrševanje oblasti Republike Slovenije kot bivše republike v sklopu bivše SFRJ nad celovitim Piranskim zalivom.

Takšna rešitev tudi odgovarja načelu teritorialnega statusa quo, ki je eno temeljnih načel, na katerih sloni sedanja evropska teritorialna ureditev in katerega uporabo je ugotovila tudi arbitražna komisija v okviru konference o bivši Jugoslaviji. Ob tem Republika Slovenija opozarja, da je svojo državno suverenost na zadevnem območju vzpostavila v skladu s pravili mednarodnega prava ...

Vlada Republike Slovenije predlaga vladi Republike Hrvaške, da državi na temelju ugotovitev ekspertnih skupin nadaljujeta pogajanja, pri čemer Republika Slovenija predlaga, da se obe strani dogovorita, da Republika Slovenija glede na zgodovinski naslov in kriterije posebnih okoliščin ohrani jurisdikcijo nad Piranskim zalivom kot celoto. Hkrati eksperti nadaljujejo s pogajanjem glede modalitet izvajanja režima v Piranskem zalivu in obmejnih morskih območjih, ki bo temeljih na dobrososedskih odnosih, odgovarjal najsodobnejšim evropskim standardom in pripomogel k nadaljnjemu razvijanju prijateljskega sodelovanja med državama.

Glede meje na morju z Republiko Hrvaško izven Piranskega zaliva Republika Slovenija prav tako zastopa stališče, da je glede na specifičnost situacije potrebno upoštevati načelo pravičnosti in s tem t. i. posebne okoliščine, ki jih prinaša 12. člen Konvencije o teritorialnem morju in zunanjem morskem pasu iz leta 1958 ...

Republika Slovenija meni, da je potrebno, v skladu z načelom pravičnosti in upoštevajoč institut posebnih okoliščin, potegniti mejo z Republiko Hrvaško tako, da se bi teritorialno morje Republike Slovenije vsaj v ozkem odseku stikalo z odprtim morjem v Jadranu. Izhod na odprto morje bi Republiko Sloveniji omogočal nadaljevanje nemotenega izvrševanja mednarodnopravno priznane pravice svobode ribolova na odprtem delu Jadranskega morja ... Le na ta način bi Republika Slovenija ohranila temelj za izvrševanje svoje pravice do komuniciranja s svetom, ki jo je doslej vedno imela in ki je ena izmed temeljnih pravic vsake suverene države.«

Memorandum je vlada obravnavala 6. maja in zdi se, da ga je poslala Republiko Hrvaški ter o tem obvestila Odbor za mednarodne odnose v Državnem zboru RS. Ta odbor pa memoranduma ni obravnaval, ampak je na svoji seji 26. maja le izrekel podporo komisiji za analiziranje mejne problematike z Republiko Hrvaško pri ministrstvu za zunanje zadeve. Sprejel pa je svoja stališča in sklepe o meji med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško, ki so obsegali 8 točk, v katerih so bila stališča kratko in jasno izražena.

Zatrдила so, da Državni zbor Republike Slovenije poudarja opredelitev za enakopravne in prijateljske odnose s sosednjimi državami (točka 1).

V točki 2 Državni zbor Republike Slovenije izraža prepričanje, da je vprašanje urejanja problemov v zvezi z mejo med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško ključno za odnose med državama.

Točka 3 se sklicuje glede meje na Temeljno ustavno listino o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije in v posebnem odstavku dodaja: »Ob razglasitvi neodvisnosti sta se Republika Slovenija in Republika Hrvaška priznali in hkrati zavzeli, da bosta glede razmejitve spoštovali stanje na dan 25. junija 1991.«

V točki 4 »Državni zbor z zaskrbljenostjo in ogorčenostjo ocenjuje, da je mogoče nekatere izjave in dejanja hrvaške strani v zadnjem času razumeti kot izraze ozemeljskih zahtev do Slovenije«.

V točki 6 poudarja, »da so najpomembnejši kriteriji za določitev meje na kopnem občinske oz. meje katastrskih občin«.

V tej točki Državni zbor Republike Slovenije še ugotavlja, da Republika Hrvaška ne pristaja na »upravičen predlog Republike Slovenije glede poteka meje v Istri tako na kopnem (južna meja katastrske občine Sečovlje) kot na morju (memorandum Republike Slovenije z dne 5. maja 1993)«.

»Če bo Republika Hrvaška vztrajala na sedanjih ozemeljskih zahtevah tako na kopnem kot na morju, državni zbor nalaga vladi Republike Slovenije, da na podlagi zgodovinskih dejstev postavi zahteve, ki bodo zagotovile upoštevanje nedotakljivosti našega ozemlja in realizacijo interesov Slovenije.«

Točka 7 se glasi: »V zvezi s Piranskim zalivom Državni zbor Republike Slovenije ponovno poudarja, da je imela Republika Slovenija v novejši zgodovini nesporno in jurisdikcijo nad Piranskim zalivom. Z njim je ustrezno upravljala ter skrbela za njegovo zaščito in ohranjanje. Piranski zaliv pripada Republiki Sloveniji tudi po načelu mednarodnega prava uti possidetis.«

In za konec zapiše glede dostopa do odprtega morja trditev, »da je Republika Slovenija imela v vsej novejši zgodovini prost neoviran dostop do odprtega morja, zato poudarja, da je prehod do mednarodnih voda izvirna pravica Republike Slovenije«.<sup>8</sup>

O teh stališčih in sklepih odbora je državni zbor začel razpravljati na seji 26. maja. Toda zaradi protesta in bojkota poslanske skupine Nacionalne desnice je bila seja prekinjena in razprava o predlogu odbora se ni nadaljevala. Je pa predsednik državnega zbora predlagal vsem poslanskim skupinam, da s podpisom ta predlog potrdijo. To je še isti dan storila večina poslanskih skupin koalicije in opozicije z izjemo Demokratske stranke in Slovenske ljudske stranke, ki sta tako hoteli nagajati predsedniku vlade dr. Janezu Drnovšku.

Na temelju svojih sklepov je vlada 16. septembra 1993 imenovala Mešano diplomatsko komisijo, ki se je potem sestala štirikrat: 15. 2. 1994; 27. 5. 1994; 23. 5. 1995 in 21. 7. 1998. Vsa ta zasedanja strokovnjakov niso prinesla nobenega rezultata. Pogajalci so bili ujeti v dokaj jasna in brezkompromisna stališča obeh držav.

Da bo Slovenija težko uveljavila svoja stališča, je bilo jasno že 18. novembra 1993, ko je Hrvaška sprejela svoja stališča o meji med državama. V njih je utemeljila svoje stališče glede meje na morju v Piranskem zalivu ter glede meje na

<sup>8</sup> Arhiv DZ RS, Gradiva v dokumentaciji, EPA 208, Predlog dopolnil k predlogu stališč in sklepov DZ o meji med RS in RH.

kopnem po reki Dragonji (po kanalu sv. Odorika). Predlagala je razmejitev Piranskega zaliva po sredini. Izliv Dragonje kot izhodiščne točke pa je že predstavljal tudi razmejitev akvatorija voda med Piranskim zalivom in odprtim morjem, s čimer bi bila Sloveniji odvzeta pravica do suverenega dostopa do mednarodnega morja.

V letu 2001 se je predsednik slovenske vlade dr. Drnovšek odločil, da uredi odprt mejni problem s Hrvaško, ki je vsake toliko časa povzročal incidente v Piranskem zalivu. Ti so se vedno končali v prid Hrvaške in njenim enostranskim ukrepom, s katerimi je postavljala Slovenijo pred fait accomplite, tako s postavitvijo mejnega prehoda Plovanija na ozemlju, ki je pripadalo Sloveniji, pa z vzpostavitvijo školjčič v Piranskem zalivu, preganjanjem slovenskih ribičev južno od sredinske črte Piranskega zaliva, oviranjem slovenskih prevoznikov prek Hrvaške itd. Mešana diplomatska komisija se je leta 2001 večkrat sestala, toda tudi ona brez rezultata, zato je junija vrnila mandat.

Nato je predsednik vlade zadeve prevzel sam neposredno v svoje roke in njegova pogajalska skupina je do sredine julija 2001 izdala kompromisni predlog, ki sta ga podprli tako slovenska kakor hrvaška vlada.

20. julija 2001 sta se sestala oba predsednika vlad, dr. Janez Drnovšek in Ivica Račan, v Puli in parafirala sporazum o meji, ki je obsegal kopensko in morsko mejo. Slovenija je popustila nekaj pri svoji kopenski meji v porečju Mure in pri zaselkih na levem bregu Dragonje ter pri celovitosti Piranskega zaliva. Slednji je bil razdeljen po črti, ki je šla od ustja Dragonje proti odprtemu morju v razmerju 80% za Slovenijo in 20% za Hrvaško. Hrvaška pa je pristala na neposreden suveren dostop Slovenije do mednarodnega morja po nekakšnem koridorju, ki se je ob izhodu iz Piranskega zaliva pri Savudrijskem rtu, če gledamo proti odprtemu morju, lomil na levo proti jugu do t. i. točke 5.

Slovenska vlada je takšen kompromisni sporazum predložila v potrditev državnemu zboru in njegov odbor za zunanjo politiko je o njem razpravljal ter ga potrdil 25. julija 2001.<sup>9</sup>

V slovenski javnosti je sporazum Drnovšek-Račan zbudil velik odmev. Že dva dni pred podpisom sporazuma je od njem poročalo Delo in prineslo natančno karto razmejitve v barvah ter povedalo, da se o sporazumu dogovarjata Drnovšek in Račan sama. Delo je še poročalo, da je predsednik SLS mag. Franci But sporazum ocenil kot velik dosežek Slovenije pri razdelitvi morja.<sup>10</sup>

20. julija je Delo na prvi strani prineslo karto predloga slovensko-hrvaške meje na morju in ob njej članek z naslovom »Banski dvori vendarle popustili. Sporazum o slovensko-hrvaški meji in JEK potrjen«. Članek navaja Račanovo izjavo, da bo pot do ratifikacije sporazuma o meji s Slovenijo dolga. V Delovem komentarju dneva pa je bila takšna ocena: »V tej poletni tihi dvostranski pogajalski igri je vse-skozi soliral premier Drnovšek. Njemu je bilo največ do sporazuma. Po njegovem nareku je državni zbor trikrat na teden prestavljal s seje na sejo razvpiti malo-

<sup>9</sup> Razprava na odboru je bila zaupna in njen zapisnik v Arhivu Državnega zbora je še vedno nedostopen.

<sup>10</sup> Delo, 18. 7. 2001.

obmejni sporazum – vse v imenu pogajanj. In račun z Račanom se mu ni izšel. In težko bo presodil, ali je bilo v tej partiji več pokra ali več šaha.«

Sporazum Drnovšek-Račan je bil v tistem trenutku, pa tudi še v vseh naslednjih letih, kot se kaže v trenutku tega pisanja, najboljša možna rešitev slovensko-hrvaške razmejitve. Kljub nekaterim maksimalističnim slovenskim očitkom bi ga slovenski parlament nedvomno ratificiral, toda zgodilo se je drugače. Dne 4. septembra 2001 je predsednik hrvaške vlade Ivica Račan poslal predsedniku slovenske vlade dr. Drnovšku pismo, v katerem mu je sporočil, da hrvaška stran parafrirane pogodbe ne more potrditi v hrvaškem saboru in da le-ta ne more biti temelj za reševanje problema ter da parafrirani sporazum ostaja brez pravnih učinkov.<sup>11</sup>

Kolikor je znano iz hrvaških virov, so se na Hrvaškem takšnemu sporazumu uprle opozicijske stranke, pa tudi nekateri ministri iz HSLŠ v Račanovi vladi. Ti so svoje odklonilno stališče utemeljevali z mnenjem hrvaških akademikov, strokovnjakov za mednarodno pomorsko pravo.

Slovenska vlada je sosednjo Hrvaško opozarjala, da je bil sporazum parafriran in da ima to neko določeno težo, ki se mora upoštevati v nadaljnjih pogajanjih. Toda slovenska vlada v naslednjih letih ni kaj dosti storila, da bi Evropsko unijo temeljiteje informirala o tem odprtem problemu s sosedo Hrvaško. Deloma je to razumljivo, kajti Slovenija se je pripravljala na vstop v EU in je zagotavljala, da nima nobenih problemov. Kolikor vemo danes iz diplomatskih krogov EU, se je Slovenija, zlasti po letu 2004, ko je postala polnopravna članica EU, obnašala naivno, neutemeljeno samozavestno in arogantno, zanašajoč se na dejstvo, da je ona že v EU in uživa avtomatično podporo unije v sporu s Hrvaško.<sup>12</sup>

Ker je razmejitveni problem ostal nerešen in je bil vedno navzoč v odnosih med sosednjima državama in je obstajala možnost, da se zgodijo med njima incidenti, je bolj nacionalistično usmerjeni del slovenske politike pritiskal na slovensko vlado, da se bolj aktivno zavzame za njegovo rešitev. Ponujal je precej maksimalistične zahteve, vsaj vso južno obalo Piranskega zaliva s Savudrijskim polotokom (SLS) ali celo mejo na Mirni (SNS).

Nova slovenska vlada Janeza Janše, ki je izšla iz jesenskih volitev 2004, je poskušala doseči neki sporazum, ki bo določil vsaj izhodiščne točke za pogajanja o razmejitvi. Janševa vlada si je delni uspeh obetala od ideološko sorodne hrvaške vlade dr. Iva Sanaderja. Tako je prišlo junija 2005 do skupne seje obeh vlad na Brionih. V prijateljskem ozračju sta se sporazumeli, da mora biti izhodišče pogajanj stanje 25. junija 1991. Vladi sta na tej seji ustanovili še Mešano slovensko-hrvaško zgodovinsko komisijo, ki naj znanstveno razišče in objavi razvoj slovensko-hrvaških odnosov v zadnjih 100 letih. Naloga te zgodovinske komisije pa ni bila določanje meje, kajti v zgodovini vse do konce druge svetovne vojne v Istri nikoli ni bilo meje

<sup>11</sup> Arhiv Ministrstva RS za zunanje zadeve, Iz kratkega pregleda vsebine in kronologije reševanja problematike državne meje med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško, Arhiv Ministrstva RS za zunanje zadeve.

<sup>12</sup> Gl. izjavo pooblaščenca EU za vstop Hrvaške v EU, avstrijskega evroposlanca Hanesa Swobode. V: Nedelo, 22. 3. 2009, str. 5.

med Slovenci in Hrvati. Po drugi svetovni vojni pa je bila do 25. 6. 1991 samo ad hoc upravna meja med obema republikama znotraj SFRJ. Tako zgodovinska komisija ni imela pretežke naloge, bolj je pokazala na prijateljski odnos med Slovenci in Hrvati in na njihovo prijateljsko sodelovanje v vseh velikih dogajanjih in dejanjih skozi vse 20. stoletje.

Komisija je imela dvoletni mandat in dogovorjeno je bilo, da se skupno delo objavi v skupni knjigi v dveh izdajah, slovenski in hrvaški. Slovenski del komisije je do določenega časa svoje delo opravil, pri hrvaškem delu pa je v zadnjem letu elan popustil (morda zaradi smrti in bolezni nekaterih članov) in dela niso končali. Slovenski prispevek čaka na odobritev vlade za natis.

Brionski sporazum je bil dobro izhodišče, je pa nosil v sebi veliko pomanjkljivost in težavo. Bil je samo zelo načelen in vsaka stran je po svoje razlagala stanje 25. 6. 1991. Druga pomanjkljivost je bila nedoločenost postopka sporazumevanja in institucije, ki naj to opravi. Hrvaška vlada je slovenski oktobra 2005 uradno sporočila, »da naj se odločanje o meji na morju prenese na mednarodno pravosodno telo«. Slovenija možnosti za reševanje vprašanja meje s pomočjo tretjega nikoli ni zavračala, pri čemer pa bi bila predmet reševanja lahko le meja v celoti (meja na kopnem in na morju). V svojem odgovoru hrvaški ministrici za zunanje zadeve je slovenski zunanji minister »poudaril, da morebitna odločitev za arbitražo o meji lahko temelji le na popolnem medsebojnem zaupanju«. <sup>13</sup>

Po nadaljnjih zapletih v dogovarjanju o razmejitvi in ob hrvaški razglasitvi hrvaške zaščitne ribolovne cone, ki je na neki način že prejudicirala mejo na morju s Slovenijo, se je slovenski premier Janez Janša 26. avgusta 2007 sestal s hrvaškim premierom Ivom Sanaderjem na Bledu. Pred tem sestankom je imel slovenski premier sestanek z vsemi slovenskimi parlamentarnimi strankami, na katerem so usklajevali skupno stališče za premierov predlog. O tem skupnem stališču se marca 2009 izjave bivšega premiera Janše in nekaterih strankarskih prvakov razlikujejo.

Predsednika vlad Republike Slovenije in Republike Hrvaške sta se na Bledu načelno strinjala, da odprto vprašanje glede dokončne rešitve meje med državama na kopnem in na morju sporazumno posredujeta Meddržavnemu sodišču v Haagu, konkreten dogovor pa naj bi bil dosežen na podlagi mnenja skupine pravnih strokovnjakov. Vlada RS je 30. avgusta imenovala skupino pravnih strokovnjakov za pripravo sprejemljivega pravnega okvirja za RS, ki bi omogočil, da se vprašanje meje posreduje Meddržavnemu sodišču v Haagu.

Skupina slovenskih pravnih strokovnjakov se po 14 mesecih ni uspela dogovoriti s skupino hrvaških pravnih strokovnjakov prav o ničemer, niti o predmetu sporazumevanja niti o institutu, ki bi vodil sporazumevanje. Hrvaška stran je vztrajala pri Mednarodnem sodišču v Haagu, ki naj odloči mejo samo na temelju mednarodnega prava. Slovenska stran pa je zagovarjala stališče, da mora postopek in rezultat razmejitve upoštevati še zgodovinske argumente, zgodovinsko dediščino in načelo pravičnosti.

<sup>13</sup> Prav tam kot opomba 11.

Jeseni 2008, ko je postalo aktualno vprašanje privolitve Slovenije, da Republika Hrvaška vstopi v Nato in nato v EU, so se v slovenski javnosti dvignili glasovi bolj nacionalističnih strank, da je treba hrvaški politiki in EU povedati, da Republika Slovenija ne bo pristala na vstop Hrvaške, dokler se ta ne bo odrekla prejudiciranju meje na morju. Ti glasovi so dobili precej široko podporo v slovenski javnosti, ki je zahtevala ureditev mejnega vprašanja pred hrvaškim vstopom v obe mednarodni zvezi.

V takšnem položaju je uspelo Slovenski ljudski stranki konec februarja 2009 izpeljati svojo staro željo, da Državni zbor Republike Slovenije sprejme resolucijo, ki zavezuje slovensko vlado v njenih pogajanjih za mejni sporazum s Hrvaško. Resolucija postavlja jasna in odločna stališča, od katerih Slovenija ne more odstopiti pri meji na morju. To je stanje 25. junija 1991, v katerem je po mnenju Državnega zbora Republike Slovenije imela Slovenija v posesti in pod nadzorom ves akvatorij Piranskega zaliva in prosto suvereno odprto pot iz njega do mednarodnega morja.

»Sklep« Državnega zbora RS »o zaščiti slovenskih nacionalnih interesov ob pristopu Republike Hrvaške k Severnoatlantski pogodbi«, sprejet 18. februarja 2009, je kratek in ima le tri odstavke: Prvi pravi: »Republika Slovenija ugotavlja, da meja na kopnem in na morju med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško kljub vztrajnim naporom, ki jih je Republika Slovenija vlagala za rešitev tega vprašanja, še ni dokončno in sporazumno ugotovljena oz. določena. K spoštovanju stanja na meji med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško na dan 25. 6. 1991 sta se vladi obeh držav zavezali tudi s skupno brionsko izjavo, ki je bila podpisana 10. junija 2005.«

Drugi odstavek govori o nekaterih enostranskih ukrepih Republike Hrvaške, s katerimi »ta spreminja ozemeljski status quo na dan osamosvojitve« ter s tem poskuša prejudicirati rešitev mejnega vprašanja.

Tretji odstavek pa poudarja: »Zaradi zaščite slovenskih interesov ob pristopu Republike Hrvaške k Severnoatlantski pogodbi Republika Slovenija opozarja, da zavrača poskuse rešitve ozemeljske celovitosti Republike Slovenije in spreminjanje stanja na kopnem in na morju na dan 25. 6. 1991, ko so slovenski organi izvajali pristojnosti, med drugim tudi v zaselkih na levem bregu Dragonje, na ozemlju na levem bregu Mure pri Hotizi ter ko je Republika Slovenija imela teritorialni stik u odprtim morjem in je izvajala jurisdikcijo nad celotnim Piranskim zalivom.«<sup>14</sup>

S tem aktom je slovenski parlament ponovno prevzel v svoje roke glavno pobudo in odločanje o razmejitvi s Hrvaško. Po njegovi odločitvi si mora Vlada Republike Slovenije prizadevati za mednarodno mediacijo, ki bo upoštevala vse elemente za določitev meje.

<sup>14</sup> Sklep o nepriznavanju predpisov Republike Hrvaške, ki kršijo ozemeljsko celovitost Republike Slovenije, EPA 0183-V, dostopno preko <http://www.dz-rs.si>.

---

---

Janko Prunk

---

THE ROLE OF NATIONAL ASSEMBLY OF REPUBLIC OF SLOVENIA ABOUT  
REGULATING BORDER WITH REPUBLIC OF CROATIA

---

S u m m a r y

---

The Slovenian parliament – the Assembly of the Republic of Slovenia (1990–1992) as well as the National Assembly of the Republic of Slovenia (since 1992) – also had a role in resolving the issue of demarcation or establishment of the border with the neighbouring Republic of Croatia. With its Committee on Foreign Policy (the most decisive factor in the foreign policy according to the Constitution), the Slovenian parliament may have been quite reserved in this regard, leaving most of the initiative and action to the Government of the Republic of Slovenia. The Slovenian parliament itself only got involved in the issue a few times, when it adopted certain decisive declarations and resolutions. In 1991, at the establishment of the independent Republic of Slovenia, it defined in the Basic Constitutional Charter on the Sovereignty and Independence of the Republic of Slovenia that the »border between the Republic of Slovenia and the Republic of Croatia in the context of the former Socialist Federal Republic of Yugoslavia«, as it existed on the day when both former Yugoslav republics declared independence, shall also be the border between the new states. In 1993 the Slovenian parliament adopted the Memorandum on the Bay of Piran, drawn up by the Government of the Republic of Slovenia, stating all the Slovenian standpoints which Slovenia still represents today. The Memorandum stated that the maritime border with the Republic of Croatia had never been established in the context of the former Yugoslav legal order. Hence the maritime border between the newly formed sovereign states had yet to be specified, and in this regard the Republic of Slovenia would consistently argue for a peaceful consensual agreement, just and equitable for both sides, in accordance with the principles of the United Nations Charter and the Declaration of Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-operation Among States. Slovenia argued for the preservation of the integrity of the Bay of Piran under its sovereignty and jurisdiction and the exit to the sea on the basis of admissible criteria of the international law, taking into account the specific situation of the Republic of Slovenia. In 2001 the Committee on Foreign Relations of the National Assembly of the Republic of Slovenia confirmed the Agreement reached by the Prime Ministers of Slovenia and Croatia, Dr. Janez Drnovšek and Ivica Račan (the Drnovšek-Račan Agreement). The National Assembly confirmed this Agreement, prepared by the staff of both Prime Ministers, when the Agreement had already been initialled. However, the Croatian Government opposed the Agreement and Prime Minister Račan had to declare it void, which is a very unpleasant affair in the diplomatic arena. In the first decade of the 21<sup>st</sup> century the National Assembly of the Republic of Slovenia has not taken many initiatives for the resolution of the maritime border between Slovenia and Croatia. Only in 2009 did it adopt the resolution on the protection of Slovenian national interests, relating to the demarcation with Croatia. Since this resolution both countries have attempted to come to a solution with the aid of international arbitration. Both parliaments have got involved more intensely in the matter. In the autumn of 2009 the Prime Ministers of both countries decided that the question of the whole border between the states would be solved through arbitration, and the Arbitration Agreement was reached.