

izvirni znanstveni članek
prejeto: 2010-06-15

UDK 911.3:321.013(497.4:497.5)

VPLIV VZPOSTAVITVE SCHENGENSKEGA REŽIMA NA PREPUSTNOST MEJE: PRIMER SLOVENSKO-HRVAŠKE MEJE

Milan BUFON

Univerza na Primorskem, Znanstveno-raziskovalno središče Koper, SI-6000 Koper, Garibaldijska 1
Univerza na Primorskem, Fakulteta za humanistične študije Koper, SI-6000 Koper, Titov trg 5
e-mail: milan.bufon@zrs.upr.si

Vesna MARKELJ

Univerza na Primorskem, Znanstveno-raziskovalno središče Koper, SI-6000 Koper, Garibaldijska 1
e-mail: vesna.markelj@zrs.upr.si

IZVLEČEK

Slovensko-hrvaška meja je najmlajša slovenska državna meja glede na nastanek ter posledično najbolj "občutljiva". Na naravo slovensko-hrvaškega obmejnega območja sta v zadnjih desetletjih odločilno vplivala dva politična dogodka: osamosvojitve obeh držav in vstop Slovenije v Evropsko unijo (EU). V besedilu obravnavamo slovensko-hrvaško mejo v kontekstu razširjene EU, pri čemer izhajamo z vidika odprtosti-zaprтости meje. Ključna značilnost obravnavanega območja je "zunanja meja" EU, ki je rezultat vzpostavitve schengenskega režima konec leta 2007. Zanimalo nas je, ali je slovensko-hrvaška meja od vstopa Slovenije v EU in kasnejše priključitve k Schengnu postala še manj prepustna; vzpostavitev državne meja med Slovenijo in Hrvaško leta 1991 je namreč močno zmanjšalo njeno prepustnost, kar je imelo številne posledice tako na državnem kot na lokalnem nivoju. Članek tako prikaže različne vidike čezmejne mobilnosti ter prostorske mejne prepustnosti in soodvisnosti, saj so ti pomemben kazalec prostorskih učinkov udejanjanja Schengenskega sporazuma na slovensko-hrvaški meji.

Ključne besede: slovensko-hrvaška meja, obmejno območje, "zunanja meja" EU, Schengen, prepustnost meje

GLI EFFETTI DEL REGIME DI CONTROLLO DI SCHENGEN ESERCITATI SULLA PERMEABILITÀ DEI CONFINI: ESEMPIO DEL CONFINE SLOVENO-CROATO

SINTESI

Il confine sloveno-croato è il confine di Stato più recente, e quindi, quello più "sensibile". La natura dell'area di confine sloveno-croato ha subito un influsso decisivo da parte di due eventi politici: l'indipendenza di entrambi i Paesi e l'adesione della Slovenia all'Unione Europea (UE). Nel testo viene esaminata la questione sul confine sloveno-croato nel quadro dell'allargamento dell'UE, partendo da un'ottica di apertura-chiusura dei confini. La caratteristica fondamentale del territorio preso in esame è "il confine esterno" dell'UE quale risultato dell'applicazione del regime di controllo di Schengen avvenuta alla fine del 2007. L'attenzione fu indirizzata al fenomeno, afferente il confine sloveno-croato, di un'ulteriore riduzione in termini di permeabilità in seguito all'adesione della Slovenia all'UE e l'annessione secondo l'accordo di Schengen; l'istituzione del confine di Stato tra la Slovenia e la Croazia stabilita nel 1991 ha infatti ridotto sensibilmente la permeabilità della frontiera medesima, dando luogo a notevoli conseguenze sia a livello nazionale che locale. L'articolo vuole quindi illustrare i vari aspetti della mobilità transfrontaliera e della permeabilità e l'interdipendenza territoriale di confine, essendo un indice rilevante in materia di effetti territoriali sul confine sloveno-croato in seguito all'applicazione dell'Accordo di Schengen.

Parole chiave: confine sloveno-croato, area di confine, "confine esterno" UE, Schengen, permeabilità di confine

UVOD

Slovensko-hrvaška meja je najmlajša in hkrati najdaljša slovenska državna meja ter posledično najbolj "občutljiva", saj obsega izredno paleto raznolikih manjših segmentov, tako s prostorskega kot kulturnega in zgodovinskega vidika. Zgodovinski pogled na slovensko-hrvaško mejo nam pove, da gre za prostor mnogih ločevalnih in istočasno mnogih združevalnih dejavnikov. V tem pogledu gre najprej opozoriti na dejstvo, da meja med Slovenijo in Hrvaško, ne glede na to, da se je kot moderna politična meja uveljavila šele pred nedavnim, vendarle ni mlad fenomen, ampak je v večjem delu razmejitve že zelo stara, saj se je kot meja med habsburškimi in hrvaškimi oziroma ogrskimi ozemlji oblikovala že med 10. in 12. stoletjem in se dokončno stabilizirala kot notranja upravna meja v Kraljevini Jugoslaviji leta 1939. Novejšega nastanka sta le skrajna sektorja te meje na vzhodu in zahodu: prvi se je uveljavil kot upravna meja med Dravsko in Savsko banovino leta 1929 in bil nekoliko modificiran leta 1945, ko so bila naselja Gibina, Globoka, Kopriva, Razkrižje, Šprinc in Veščica priključena Sloveniji, drugi pa je bil v večjem delu določen komaj leta 1945, z izjemo območja Svoobodnega tržaškega ozemlja, kjer je leta 1954 določena republiška meja v glavnem sledila toku Dragonje do izliva v Piranski zaliv (Bufon, 2007). Tedaj določeni mejni odseki so v osnovi sledili etnični meji, zato so bile leta 1956 tudi opravljene manjše korekture v korist Slovenije, ki je od Hrvaške prevzela kraje Abitanti, Belvedur, Brezovica, Gradin, Koromači - Boškini, Močunigi, Pregara in Sirči v notranji Istri. Prevladujoči "etnični" princip je tudi privedel do dokaj "nerodne" izbire mejne linije vzdolž Dragonje, saj bi geografska in funkcionalna logika velevala, da bi upravno mejo tu raje speljali po sredini Savudrijskega rta, tako kot je bila v istem času speljana nova italijansko-jugoslovanska meja po Miljskih hribih med Miljskim in Koprskim zalivom. V novjšem obdobju sta na naravo slovensko-hrvaškega obmejnega območja odločilno vplivala dva politična dogodka: osamosvojitve obeh držav in vstop Slovenije v Evropsko unijo (EU) ter vzpostavitev schengenskega režima.

Leta 1991 je slovensko-hrvaška meja pridobila funkcijo državne meje in posledično postala jasna ločnica med dvema državnima teritorijema. Od konca 1. svetovne vojne pa do osamosvojitve nekdanjih jugoslovanskih republik, Slovenije in Hrvaške, je imela meja funkcijo notranje administrativne meje (Avstro-Ogrska, Jugoslavija), ki je sicer vplivala na oblikovanje ločenih funkcionalnih ter družbeno-kulturnih prostorov, ni pa predstavljala izrazitejše pregrade notranji komunikaciji med prebivalci oziroma je slednji v vsakdanjem življenju niso čutili kot take. Ugodni naravni pogoji za kmetovanje ter reliefno pogojene pomembne mednarodne poti, ki so na več mestih sekale mejno črto, so omo-

gočale bolj ali manj nemotene stike med prebivalstvom na obeh straneh. Vse to je povzročilo, da so si obmejna območja marsikje postajala gospodarsko in socialno podobna ter pogosto medsebojno povezana ali celo prepletena (Repolusk, 1999). Nova politična funkcija meje po letu 1991 je vzpostavila novo politično realnost, ki je prinesla številne spremembe tako na državnem kot na lokalnem nivoju, kjer je "presekala" tradicionalno enotno območje. Vse to je vzpodbudilo poglobljanje razvojnih in strukturnih razlik med sosednjimi slovenskimi in hrvaškimi pokrajinami. Problemi so še toliko bolj pereči, ker poteka slovensko-hrvaška meja v glavnem sredi manj razvitih in perifernih območij, ki so kazala znake demografske ogroženosti že v preteklih desetletjih, ko je imela ta meja le upravno-administrativni značaj in ni predstavljala nobenih ovir za pretok osebnega in blagovnega prometa (Klemenčič, 1993; Klemenčič, 2001).

Slovenija je z vstopom v EU prevzela vse obveznosti članstva, med katerimi je tudi vzpostavitev ustreznega schengenskega režima. Schengenska konvencija o izvajanju Schengenskega sporazuma vzpostavlja nov pojem "zunanje meje" s poudarkom na pogojih svobodnega gibanja znotraj EU. Konec leta 2007 je Slovenija s postavitvijo schengenskega režima tako postala "varuhinja" dela zunanje meje EU, kar je prineslo veliko sprememb za celotno mejno črto slovenskega prostora. Odpravljena je bila mejna kontrola na mejah z Avstrijo, Italijo in Madžarsko, obenem pa je bil okrepljen nadzor na meji s Hrvaško, ki predstavlja zunanjo mejo schengenskega prostora. Slovenija je morala vzpostaviti varnostni, carinski in inšpekcijski nadzor na svojem delu zunanje meje EU s Hrvaško in zagotoviti, da se ta izvaja po standardih EU. Vse to je v relativno mladem obmejnem okolju v zelo kratkem obdobju povzročilo številne administrativne spremembe, ki se odražajo predvsem na lokalnem nivoju (Bufon, Gosar, 2007).

Pričujoči prispevek se bo ukvarjal z vprašanjem učinkov transformacije slovensko-hrvaške meje v državno mejo, ki je od vstopa Slovenije v EU prevzela obenem tudi funkcijo njene zunanje meje. Članek bo tudi osvetlil družbenogeografske vidike prostorskega udejanjanja Schengenskega sporazuma v slovenskem prostoru in prostorske učinke vzpostavitve zunanje meje EU v tradicionalno povezanem obmejnem območju med Slovenijo in Hrvaško. Podrobneje bodo prikazani vidiki prostorske mejne prepustnosti, čezmejnih vezi in čezmejne mobilnosti, ki nakazujejo na spreminjajoče se trende kot posledice vzpostavitve državne meje leta 1991 in schengenskega režima leta 2007.

METODOLOGIJA

Ključno vprašanje tega članka je, ali je prišlo do spremembe prehodnosti slovensko-hrvaške meje zaradi spreminjanja njene funkcije od notranje upravne do državne meje in kasnejšega udejanjanja schengenskega

nadzora. Predpostavljamo, da je slovensko-hrvaška meja kot zunanja meja EU zaradi vzpostavitve schengenskega režima postala v zadnjem obdobju še manj prepustna. Po kratki politično-geografski analizi obmejnega območja med Slovenijo in Hrvaško s pregledom vsebine del, ki obravnavajo čezmejne stike med slovenskim in hrvaškim prebivalstvom, bomo s pomočjo statističnih podatkov podrobneje pregledali intenzivnost čezmejnega prometa in te podatke dopolnili z rezultati lastnega raziskovalnega dela pri "izmeri" stopnje čezmejne povezanosti obmejnega prebivalstva.

Pred začetkom analize prepustnosti slovensko-hrvaške meje v luči schengenske realnosti je bilo potrebno natančno določiti raziskovalne enote. Državne meje so prepustne na točkah oziroma krajih, ki so določeni za prehod le-te in jih imenujemo mejni prehodi. Glede na namen mejne prehode delimo na mednarodne, meddržavne in obmejne. Glede na to, kateri vrsti transporta so namenjeni, pa so lahko cestni, železniški, letališki, morski ali rečni. Za namene naše analize so bili izbrani vsi cestni mejni prehodi vseh kategorij, to so mednarodni, meddržavni in obmejni mejni prehodi na slovensko-hrvaški meji. Analizirali bomo statistične podatke dotičnih mejnih prehodov, ki smo jih pridobili iz fondov Statističnega urada RS (Statistični letopisi RS). Za bolj natančen pregled prepustnosti slovensko-hrvaške meje bomo uporabili tudi podatke prometnih letnih obremenitev, ki jih zbira Direkcija RS za ceste. Ker je namen članka ugotoviti vpliv vzpostavitve schengenskega režima na prepustnost slovensko-hrvaške meje, bomo v analizo vključili podatke, ki so neposredno povezani s stanjem pred vstopom Slovenije v Schengen in po njem.

Podatke bomo v zadnjem delu analize dopolnili z rezultati lastnega raziskovalnega dela pri "izmeri" stopnje čezmejne povezanosti obmejnega prebivalstva. Da bi ugotovili, kakšen je položaj slovenskih obmejnih območij po vstopu Slovenije v EU in kakšna so pričakovanja obmejnega prebivalstva glede učinkov vstopa Slovenije v schengenski prostor na nadaljnji razvoj čezmejnih odnosov, je bila aprila 2007 na UP ZRS opravljena telefonska anketa, ki je zajela 1008 respondentov v vseh slovenskih obmejnih občinah, in sicer z Italijo 251, Avstrijo 256, Madžarsko 249 in s Hrvaško 252. Vzorec je bil slučajni, pridobljen iz telefonskega imenika. Izbor je tako omogočal medsebojno primerljivost obmejnih sektorjev, v okviru katerih je bila opravljena nato še tipizacija obmejnih občin glede na sorodnosti v gibanju anketnih odgovorov oziroma sorodnosti v vrednotenju in pojavnosti intenzivnosti čezmejne povezanosti. Podrobneje smo poskusili v vprašalniku ugotoviti, kako prebivalstvo slovenskih obmejnih občin ocenjuje razvoj čezmejne povezanosti s sosednjimi čezmejnimi območji v obdobju po osamosvojitvi Slovenije, kakšna je intenziteta in tipologija lokalnih čezmejnih vezi in kako ocenjuje nadaljnje razvojne trende po vstopu Slovenije v schengenski prostor.

Leta 2009 je bila na UP ZRS ponovno opravljena telefonska anketa, narejena prav tako na slučajnem vzorcu, pridobljenem na osnovi telefonskega imenika. Velikost vzorca je tokrat znašal točno 1000 respondentov, saj je bilo v vsakem obmejnem območju opravljenih 250 telefonskih anket. Telefonska anketa je bila izvedena z namenom pridobiti sliko o (morebitnih) spremembah, ki so se zgodile v obmejnih območjih po vstopu Slovenije v schengenski prostor. Raziskava je glede na čas longitudinalna, saj smo s časovno distanco dveh let želeli ugotoviti, kakšne spremembe je zaznati med prebivalstvom v vseh slovenskih obmejnih območjih po vstopu Slovenije v Schengen. Prebivalstvo slovenskih obmejnih občin je tako ocenjevalo razvoj čezmejne povezanosti s sosednjimi čezmejnimi območji v obdobju po vstopu Slovenije v schengenski prostor, intenziteto in tipologijo lokalnih čezmejnih vezi ter kako ocenjujejo nadaljnje razvojne trende v teh delih Slovenije. S primerjavo podatkov obeh raziskav želimo pokazati na različne vidike čezmejne mobilnosti ter prostorske mejne prepustnosti in soodvisnosti ob slovensko-hrvaški meji kot posledice političnega dogajanja v zadnjih desetletjih. Čezmejni vidiki predstavljajo pomemben kazalec prostorskih učinkov udejanjanja schengenskega sporazuma na slovensko-hrvaški meji, a tudi potrebo po načrtnejšem in bolj usklajenem "upravljanju" čezmejne povezanosti ob zunanjih mejah EU.

SLOVENSKO-HRVAŠKA MEJA IN SCHENGENSKI PROSTOR

Skupna dolžina političnih meja Slovenije je 1160 km; od tega je državna meja med Slovenijo in Hrvaško v dolžini 670 km najdaljša slovenska meja z obsežnim obmejnimi območjem, ki je naravnogeografsko in družbenogeografsko zelo heterogeno. Lastnosti meje in obmejnega območja se vzdolž celotne slovensko-hrvaške meje, tako kot sicer tudi vzdolž drugih meja Republike Slovenije, geografsko spreminjajo že na krajše razdalje. Bognar navaja, da kar 79,2% slovensko-hrvaške meje sovпада s tako imenovanimi "naravnimi" mejami, od tega 57,5% meja poteka po rekah in potokih, 21,7% pa po grebenih vzpetega sveta (Bognar, 2001). Če sledimo mejni črti od zahoda proti vzhodu, se ta začne z območjem ob Piranskem zalivu in se nadaljuje po reki Dragonji, do slovenskega dela Istre in nato do Dinarskega kraka. Gre za območje, ki je relativno redko poseljeno in predstavlja gravitacijsko zaledje predvsem slovenski obalni aglomeraciji. Dinarsko kraško območje se zaključuje z Babnim poljem, kjer se teren začne spuščati v dolino reke Čabranke in Kolpe. Zaradi bolj ugodnih reliefnih razmer je to območje bolj gosto poseljeno in tudi bolj prehodno. Prek Bele krajine se relief dvigne na območje Gorjancev z višino okoli 1000 m. Od tu se teren spusti v dolino potoka Bregana, ki je desni pritok reke Save. Na njenem sotočju leži mesto Bregana (na

slovenski strani Obrežje), kjer je daleč najpomembnejši mednarodni mejni prehod in povezuje slovensko in hrvaško prestolnico z 10. evropskim koridorjem, ki poteka po dolini reke Save. Meja nato sovpada s potekom levega pritoka Save, z reko Sotlo, in preko nje doseže območje obmejnih Haloz, ki so med najbolj marginaliziranimi in najmanj razvitimi območji Slovenije. Mejna črta se iz Haloz spusti k reki Dravi, ki je prav tako mejna reka in je predstavljala pomemben prometni koridor že od antičnih časov. Med Dravo in Muro se meja spet nekoliko dvigne in poteka preko Slovenskih goric, kjer se nato spusti do zadnje mejne reke, in sicer reke Mure. Tudi to območje spada med bolj zaostale v slovenskem prostoru z večino agrarnega prebivalstva. Posebej velja opozoriti na dejstvo, da se je tok rek Sotle, Drave in Mure v času precej spremenil zaradi meandriranja vodotokov, a tudi zaradi njihovega kasnejšega reguliranja. Sedanja politična meja ima zato v teh mejnih sektorjih zelo nepravilen potek, saj zaradi njenega zgodnjega nastanka vestno sledi nekdanjim rečnim tokovom, ne pa sedanjim, pravilnejšim hidrografskim linijam, in povzroča zato velike funkcionalne probleme pri njenem natančnejšem določevanju in prostorskem "upravljanju". Tu bi bile zato potrebne ustrezne korekture poteka mejne linije, ki v mednarodni praksi praviloma "sledijo" spreminjanju poteka hidrografske linije, na katero se naslanja.

Reliefne značilnosti obmejnega območja so odločilno vplivale na oblikovanje meje, prometnih poti in zgoščenih območij prebivalstva. Mednarodno pomembne poti so bile tako reliefno pogojene in vezane predvsem na ravninska in dolinsko-kotlinska območja ter v manjšem obsegu na prelaze vzpetega sveta. V zadnjih desetletjih je razvoj slovenske prometne infrastrukture pogojen z evropskimi zahtevami o povezovanju EU s pomembnejšimi urbaniimi središči jugovzhodne in vzhodne Evrope (Černe, 2004). Ena od prioritet Slovenije kot članice EU je (bila) uveljavitev schengenskih standardov nadzora zunanje meje EU, torej na slovensko-hrvaški meji. Za izpolnitev pogojev za vstop v schengenski prostor je Slovenija izvedla rekonstrukcijo vseh mejnih prehodov na slovensko-hrvaški meji oziroma novogradnjo v skladu s schengenskimi standardi. Rekonstrukcija oziroma novogradnja je zajemala predvsem ustrezno vzpostavitev cestne in komunalne infrastrukture ter objekte, ki so potrebni za opravljanje varnostnega, carinskega in inšpekcijskega nadzora. Slovenija je tako 21. 12. 2007 z vstopom v schengenski prostor na eni strani odpravila mejne kontrole na mejah z Italijo in Avstrijo, ki sta že pred tem vstopili v schengenski prostor, a tudi z Madžarsko, ki se je skupaj s Slovenijo tedaj priključila temu območju, po drugi strani pa vzpostavila v skladu s schengenskimi standardi varnostni, carinski in inšpekcijski nadzor na svojem delu zunanje meje EU z Republiko Hrvaško.

V skladu z vizijo Skupnega evropskega trga, ki jo je EU kasneje integrirala še s t. i. "globalnim pristopom k migraciji", se oseb (torej ne glede na to, ali gre za državljane EU ali tretjih držav) in blaga pri prehajanju notranjih meja med državami članicami EU ne kontrolira, medtem ko je nadzor oseb in blaga na zunanjih schengenskih mejah poostren in je prehajanje načeloma možno le na mejnih prehodih. Princip EU je namreč, da poostrena kontrola na zunanjih mejah ne sme biti le v interesu države, ki kontrolo izvaja, ampak je v interesu vseh držav podpisnic Schengena. Zaradi tega je morala EU določiti enotne kriterije o tem, kdo in pod katerimi pogoji lahko vstopi v skupni prostor brez kontrole, kar naj bi privedlo tudi do usklajene in enotne vizumske politike za vse podpisnice Schengenskega sporazuma ter do skupnega pristopa v pogledu preprečevanja nezaželenih imigracij (Leresche, Saez, 2002). Državljan države članice EU in schengenskega prostora, ki skupaj sestavljajo t. i. Evropski gospodarski prostor (EES), lahko zunanjo mejo prehajajo z urejeno dokumentacijo, medtem ko morajo državljani drugih držav izpolnjevati zahteve, ki so določene z uredbo EU in schengenskimi pravili. Na notranjih mejah EU so prehodi preko meja prosti in potniki jih lahko prečkajo kadar koli in kjer koli je to fizično izvedljivo, vendar morajo imeti s seboj vedno veljavno osebno izkaznico, saj policija lahko še vedno uveljavlja svojo funkcijo nadzora na kateri koli točki ozemlja države. Sicer pa schengenski pravni red, prav zato, da bi nov, poostren mejni režim na zunanjih mejah ne pretrgal obstoječih lokalnih čezmejnih vezi, omogoča tudi t. i. "olajšan" režim prehajanja meja, ki ga lahko sosednje države določijo na podlagi posebnih bilateralnih sporazumov (Bufon, 2008).

Tak sporazum sta sicer podpisali Slovenija in Hrvaška že po desetih letih svoje samostojnosti, da bi uskladili čezmejni promet oseb, izboljšali življenjske razmere obmejnega prebivalstva in omogočili čim bolj prosto gospodarsko sodelovanje v okviru obmejnega območja, zavedajoč se, da so "obmejne lokalne skupnosti temelj dobrega sodelovanja med sosednjima državama" (Celar, 2002). Sporazum o obmejnem prometu in sodelovanju med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško (SOPS) je stopil v veljavo 5. 9. 2001; obsega deset poglavij ter ureja področje obmejnega pomorskega in kopenskega prometa, kmetijske in gozdarske dejavnosti, vezane na dvolastništvo oziroma prehajanje meje tudi izven uradnih mejnih prehodov. Ta sporazum se v marsičem naslanja na podobna sporazuma o maloobmejnem prometu, ki sta bila v drugi polovici prejšnjega stoletja podpisana med tedanjo Jugoslavijo ter Italijo in Avstrijo. Podobno kot za prebivalstvo ob slovensko-italijanski meji je bila tudi za prebivalstvo v slovensko-hrvaškem obmejnem pasu uvedena posebna, maloobmejna prepustnica. Opredeljene so bile tudi devizne in carinske olajšave, ki so nakazovale težnjo k okrepitvi obmejnega gospodarskega sodelovanja med državama.

Sporazum pa je ostal zaradi številnih še odprtih bilateralnih vprašanj med Slovenijo in Hrvaško, začeni z mejnimi spori na kopnem in na morju, v določeni meri neizpolnjen. Najbolj vidni izraz teh neugodnih razmer je dejstvo, da sta državi dokaj počasi pristopili k odpiranju vseh v sporazumu predvidenih lokalnih mejnih prehodov za imetnike maloobmejnih prepustnic, kar je že v sistemskem pogledu predstavljalo precejšnjo omejitve potencialov in dejanske intenzitete čezmejnega gibanja. Gostota mejnih prehodnih točk na slovensko-hrvaški meji je ostajala na ta način do odprtja vseh v sporazumu predvidenih mejnih prehodov dokaj skromna, saj je skozi 90. leta prejšnjega stoletja odpadlo tu na 100 km mejne dolžine le 4,8 mejnih prehodov, medtem ko je isti mejni dolžini bilo na meji z Avstrijo 7,4 mejnih prehodov, na meji z Italijo pa kar 17,3 prehodov. Šele po letu 2001 se je ta gostota dvignila na sedanjih 7,3 mejnih prehodov na 100 km.

SCHENGENSKA REALNOST: PREPUSTNOST SLOVENSKO-HRVAŠKE MEJE

Čezmejni promet Slovenije je skladen z njenim statusom obmejnosti oziroma prehodnosti. Vstop Slovenije v EU pa ni bistveno povečal obsega čezmejnega prometa, saj se je po podatkih Statističnega urada Republike Slovenije število potnikov, ki prečkajo slovenske meje z avtomobilom, najbolj povečalo v obdobju 1991–1995, in sicer od približno 140 milijonov na približno 180 milijonov, odtlej pa je ostalo v bistvu konstantno. Če upoštevamo, da je do leta 1991 čezmejni promet glede na stanje v letu 1985 upadel za 60%, lahko ugotovimo, da tudi kasnejši porast vendarle ni uspel dvigniti obsega čezmejnega prometa na predhodno raven, ki je bila za tedanje evropske razmere res izjemna.

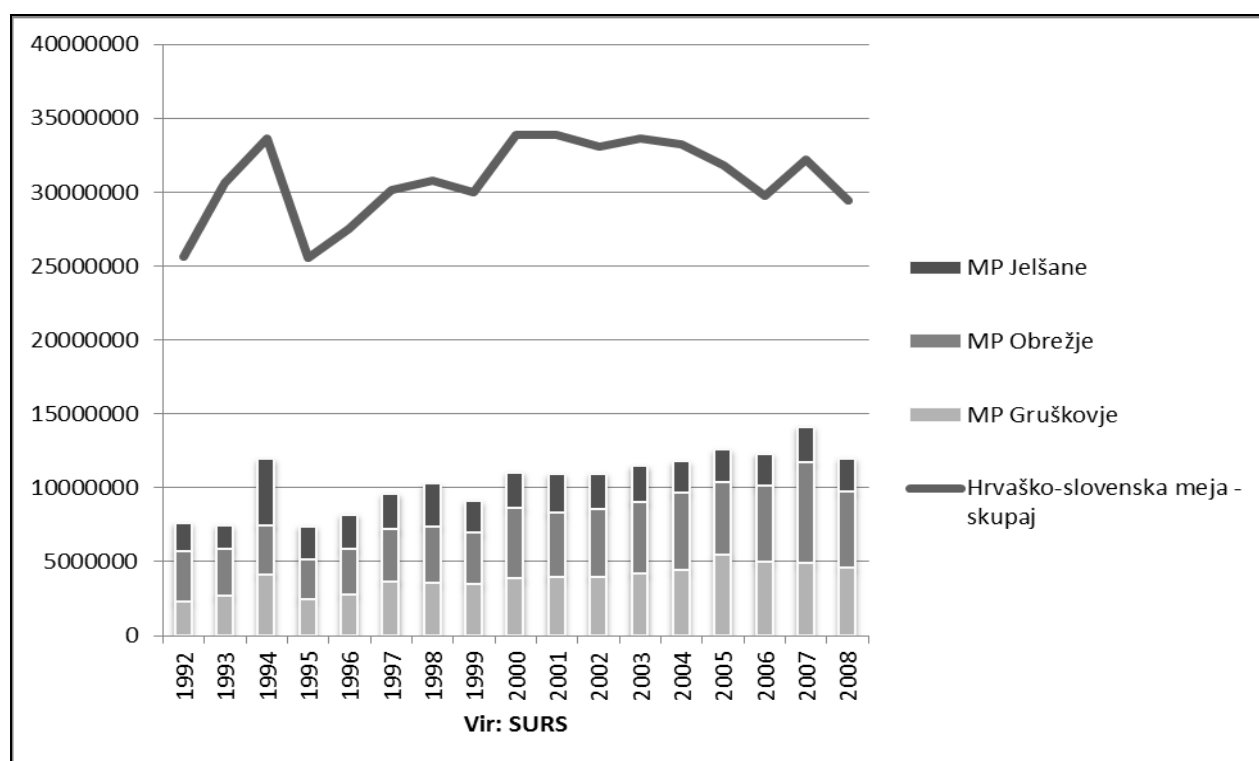
Po razpadu skupne države in slovenski osamosvojitvi ter s pričetkom vojne na Hrvaškem in v Bosni in Hercegovini se je promet na cestah proti Hrvaški močno zmanjšal, saj je prišlo do reorientacije povezav proti državam članicam zahodnoevropskih zvez. Močan upad je bil med letoma 1985 in 1992 zabeležen zlasti na cesti med Ljubljano in Zagrebom, in sicer od nekaj več kot 7000 motornih vozil na dan na samo 4000 motornih vozil na dan (Černe, Pelc, 1993). Tako je cestni promet prek slovensko-hrvaške meje v začetnih letih po osamosvojitvi upadel na raven okrog 50 milijonov prehodov, a

se je ob koncu 90. let prejšnjega stoletja spet okreplil in ustalil na okrog 60 milijonov prehodov, predvsem zaradi povečanega tranzitnega prometa prek Slovenije v smeri jugovzhodne Evrope zaradi umiritve razmer na Balkanu in ponovne rasti mednarodne turistične vloge Hrvaške.

Po podatkih Ministrstva za notranje zadeve je slovensko-hrvaška meja trenutno opremljena s 57 mejnimi prehodi (od tega je cestnih mejnih prehodov 49, železniških pa 8) različnih kategorij: mednarodnih je 25, meddržavnih 10 in obmejnih 22¹ (MNZ Policija, 2010). Poleg mejne in cerinske kontrole se na ozemlju Republike Slovenije izvaja še inšpekcijski nadzor (veterinarski in fitosanitarni) na 6 mejnih vstopnih točkah, imenovanih BIP (Border Inspection Posts). Od tega se trije nahajajo na cestnih mejnih prehodih Obrežje, Jelšane in Gruškovje, po en pa na železniškem prehodu v Dobovi, v Luki Koper in na ljubljanskem letališču Jožeta Pučnika. Izključno na omenjenih mejnih prehodih je možen prevoz živih živali, mesa, rastlin, zdravil ipd. Za namene svoje analize smo se omejili na cestne mejne prehode vseh kategorij (49).

Gostota mejnih prehodov je izrazitejša na vzhodnem delu meje, torej na gosteje poseljenem odseku. Med mednarodnimi mejnimi prehodi po intenzivnosti prehodov izstopajo Obrežje, Gruškovje in Jelšane, ki se nahajajo v osrednjem delu meje. Ti so z vstopom v schengenski prostor pridobili status Mejnih vstopnih točk (BIP), kar je povečalo njihovo pomembnost v evropskem prostoru oziroma v blagovnem tranzitnem prometu. Glede potniškega prometa ima za Evropo poseben pomen mejni prehod Obrežje - Bregana, po katerem poteka pomembna evropska transverzala, ki povezuje najrazvitejše dele severne in srednje Evrope z jugovzhodno Evropo in Bližnjim Vzhodom (Klemenčič, Genorio, 1993). Tu se je promet od leta 1992, ko je bilo zabeleženih 3,4 milijone prehodov potnikov, do leta 2007, ko je mejni prehod prečkalo 6,9 milijonov potnikov, več kot podvojil. Statusno pomemben je tudi mejni prehod Gruškovje na "Phyrinski" cesti, ki povezuje del srednje Evrope (München, Dunaj) s turistično Dalmacijo. Medtem ko sta slednja dva ves čas imela tudi pomembno funkcijo blagovnih mejnih prehodov, se je funkcija mejnega prehoda Jelšane z vstopom Slovenije v EU spremenila. Leta 1992 je 19,1% turističnega prometa vzdolž celotne slovensko-hrvaške meje odpadlo na mejni prehod Jelšane. Vse do vzpostavitve schengenskega

1 *Mejni prehod* je kraj, ki je določen za prehod državne meje. Mejni prehodi so lahko namenjeni za mednarodni, meddržavni ali obmejni promet. Glede na to, za katero vrsto transporta so namenjeni, pa so lahko cestni, železniški, letališki, morski ali rečni. Mejni prehod za *mednarodni promet* je kraj, kjer je dovoljeno preiti mejo državljanom Slovenije in drugim državljanom. Mejni prehod za *meddržavni promet* je kraj, določen za prehod državljanov EU, Evropskega gospodarskega prostora (EES), Švice in Hrvaške. Mejni prehod za *obmejni promet* je kraj, določen za prehod potnikov z določenega območja Republike Slovenije in določenega obmejnega območja Hrvaške v skladu z mednarodno pogodbo. Mejni potniški promet v cestnem in železniškem prometu so statistične službe do vstopa Slovenije v schengensko območje spremljale na vseh mejnih prehodih, sedaj pa ga spremljajo samo še na mejnih prehodih s Hrvaško (SURS, 2010).



Grafikon 1: Prihodi potnikov čez cestne mejne prehode na slovensko-hrvaški meji po mejnih prehodih od osamosvojitve RS Slovenije in Hrvaške do leta 2008.

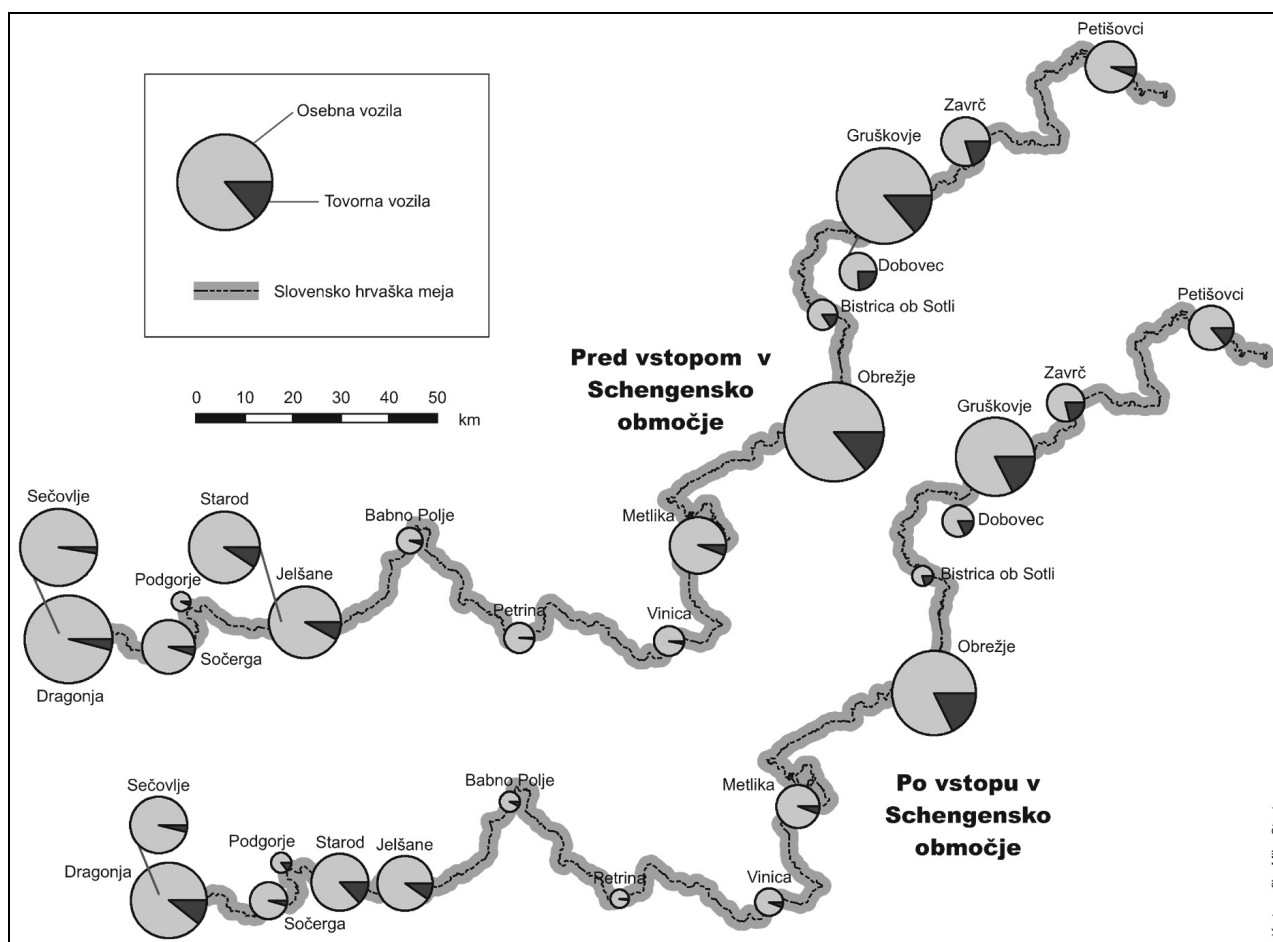
Graph 1: Number of passengers who used road border crossings along the Slovene-Croatian border by border crossing point since the independence of Slovenia and Croatia to 2008.

režima so Jelšane delile blagovni promet z mejnim prehodom Starod, kasneje pa je ta pridobil status Mejne vstopne točke (BIP) in večina tovornega prometa se je zato preusmerila nanj. Po podatkih Direkcije RS za ceste za leto 2008, je oba mejna prehoda prečkalo skupaj okrog 8 milijonov vozil, od tega je bilo tovornih vozil nekaj manj kot 900 tisoč (MP Jelšane 324 tisoč, MP Starod 563 tisoč). Sicer pa je za blagovni čezmejni promet po vstopu Slovenije v schengenski prostor posebej opremljen železniški mednarodni prehod Dobova, ki ga dnevno prečka 59 potniških in okoli 20 tovornih vlakov (MJU, 2010).

V letu 2009 je bilo zabeleženo 73,7% povprečnega letnega prometa na slovensko-hrvaški meji na mejnih prehodih za mednarodni promet in 9,6% na mejnih prehodih za meddržavni promet. Ostali 16,7-odstotni delež povprečnega letnega prometa na slovensko-hrvaški meji pa je padel na obmejne mejne prehode, od tega je bilo 91,7% osebnega prometa in 6,8% tovornega prometa. Delež tovornega prometa na mejnih prehodih za obmejni promet je relativno visok v primerjavi z deležem tovornega prometa na mejnih prehodih za mednarodni promet in meddržavni promet, kar gre predvsem na

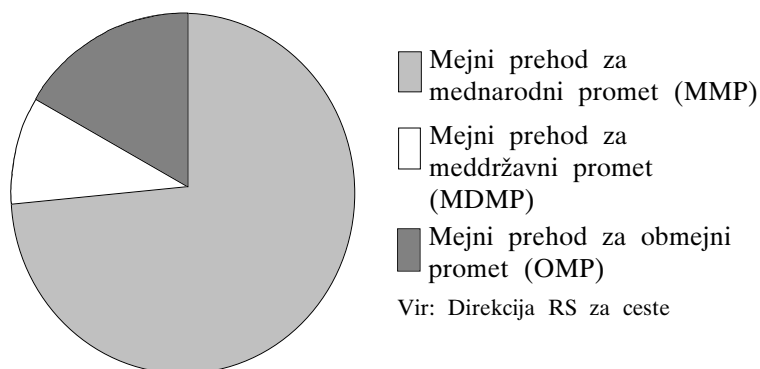
račun tovornikov s prikolico in lahkega tovornega prometa do 3,5 t, kamor spadajo traktorji, kar je izraz uporabe mejnih prehodov za obmejni promet lokalnega prebivalstva za kmetijske namene. Delež prihodov potnikov čez obmejne mejne prehode na meji s Hrvaško je leta 2003 dosegal le 0,7% in se do leta 2008 povečal na 3,2%. To nakazuje na eni strani na postopno ponovno reorientacijo lokalnega prebivalstva na drugo stran državne meje, na drugi strani pa z odpiranjem obmejnih mejnih prehodov na interes držav za krepitev čezmejno gibanje in integracije obmejnega prebivalstva ter posledično sosedskih odnosov.

Danes se obmejno prebivalstvo večinoma poslužuje 22 obmejnih mejnih prehodov, saj jim omogočajo hitrejši prehod meje. Obmejni promet na slovensko-hrvaški meji je stekel leta 2003 in je v skladu z mednarodno pogodbo določen za prehod potnikov z določenega območja Republike Slovenije in določenega obmejnega območja Hrvaške. Glede na 248 tisoč potnikov iz leta 2003 se je število prehodov do leta 2005 potrojilo ter naslednja leta ostalo približno enako. Glede na leto 2007 se je število potnikov, ki je prečkalo slovensko-hrvaško mejo, leta 2008 povečalo še za 1,6%.



Sl. 1: Delež osebne in tovorne letnega prometa pred vstopom Slovenije v schengensko območje (leto 2007) in po vstopu Slovenije v schengensko območje (leto 2008).

Fig. 1: Share of annual personal and cargo traffic before Slovene accession to the Schengen area (2007) and after Slovene accession to the Schengen area (2008).



Grafikon 2: Delež povprečnega letnega prometa na slovensko-hrvaški meji glede na kategorijo mejnega prehoda (MP) v letu 2009 (%).

Graph 2: Share of average annual traffic across the Slovene-Croatian border by border crossing point category in 2009 (%).

SCHENGenska MEJA: ODPRTO – ZAPRTO GIBANJE

Z vzpostavitev države meje med Slovenijo in Hrvaško se je spremenil tudi značaj zgodovinsko enotne kulturne pokrajine, ki je bila z novo državno mejo "presekana". Rezultati raziskav, ki so jih opravili slovenski inštituti, nakazujejo trende splošnega zmanjševanja čezmejnih stikov po vzpostavitvi državne meje s Hrvaško.² Raziskava, ki jo je opravil nekdanji Inštitut za geografijo Univerze v Ljubljani, je pokazala, da je kar polovica obmejnega prebivalstva mnenja, da je vzpostavitev državne meje poslabšala stanje. Anketiranci so pozitiven učinek novonastale meje videli v večji varnosti, medtem ko je bilo prisotno splošno prepričanje, da je meja vzpostavila bariero v prometnih povezavah, zaposlovanju in rekreaciji. Obmejno prebivalstvo je bilo mnenja, da bi lahko položaj ob meji bolje izkoristili z vzpostavitev prostocarinskih con, saj nadaljnji razvoj regije vidijo v kmetijstvu, domači obrti in turizmu (Špes, 2001).

Eden od sklopov ankete Inštituta za narodna vprašanja se je navezoval na nekatere značilnosti prebivalstvene mobilnosti (zaposlovanje in oskrba preko meje, obiskovanja, mešanje prebivalstva idr.), ki nakazujejo na bolj ali manj pogosto fizično prehajanje meje. Po vzpostavitvi državne meje se je obseg čezmejnega sodelovanja več kot prepolovil, zmanjšali so se tudi čezmejno izobraževanje, čezmejna oskrba in nakupi. Pred nastankom državne meje je bil v 70% hrvaških gospodinjstev vsaj en član zaposlen na slovenski strani meje in vsaj en član iz 30% slovenskih gospodinjstev na hrvaški strani. Po nastanku nove državne meje pa se je obseg čezmejnega zaposlovanja zelo zmanjšal, tako da je bilo v drugi polovici 90. let prejšnjega stoletja le še okrog 13% gospodinjstev v Sloveniji in 30% gospodinjstev na Hrvaškem soudeleženi v čezmejnem pretoku delovne sile, kar je bila očitna posledica političnih in gospodarskih sprememb, ki jih je doživelo to obmejno območje. Drastičen upad je bil zabeležen tudi pri izobraževanju na drugi strani meje, kot posledica razhajanja v izobraževalnih programih, tako v vsebinskem kot tudi v organizacijskem pogledu. Vloga in obseg čezmejne oskrbe sta se z nastankom državne meje radikalno spremenila, saj je bila v času skupne države odločitev o kraju nakupa v večini primerov povezana s prostorsko bližino trgovine in podobnimi motivi, danes pa na to

vplivajo predvsem cenovni pogoji in razlike v kakovosti storitev. Nekoliko manjši upad je zabeležen pri sorodstvenih in prijateljskih stikih ter čezmejnih porokah, kljub temu pa sta bili tedaj približno dve tretjini obmejnega prebivalstva mnenja, da se mladi z obeh strani meje manj družijo kot v preteklosti. Zanimiv je tudi podatek o deležu respondentov (40%), ki je nasprotoval trditvi, da so politične meje v vse bolj integriranem in globaliziranem svetu nesmiselne. Po drugi strani pa je kar 57% respondentov menilo, da morajo biti meje med državami le simbolne in da morajo omogočati nemoten pretok blaga in ljudi (Repolusk, 1999a). Protislovnost odgovorov je po vsej verjetnosti rezultat tega, da so meje še vedno razumljene kot neko politično in družbeno varovalo, ki naj "regulira" čezmejne družbene in gospodarske izmenjave.

Raziskava, ki smo jo sami opravili v prvi polovici leta 2007, je v marsičem potrdila rezultate predhodno omenjenih raziskav. Poleg ugotavljanja, kakšen je položaj slovenskih obmejnih območij po vstopu Slovenije v EU, je raziskava poskusila od obmejnega prebivalstva prejeti oceno njihovih pričakovanj glede učinkov vstopa Slovenije v schengenski prostor na nadaljnji razvoj čezmejnih odnosov. V letu 2009 smo ponovili telefonsko anketo v vseh slovenskih obmejnih območjih z namenom pridobiti si sliko o (morebitnih) spremembah, ki so se zgodile v obmejnih območjih po vstopu Slovenije v schengenski prostor. Podrobneje smo poskusili ugotoviti, kako prebivalstvo slovenskih obmejnih občin ocenjuje razvoj čezmejne povezanosti s sosednjimi čezmejnimi območji v obdobju po vstopu Slovenije v schengenski prostor, kakšna je intenziteta in tipologija lokalnih čezmejnih vezi ter kako lokalno prebivalstvo ocenjuje nadaljnje razvojne trende.

Schengen: grožnja ali priložnost

Večina respondentov ob slovensko-hrvaški meji je bila leta 2007 mnenja, da ta "dogodek" s posledičnim odpravljanjem mejnih kontrol na notranjih mejah EU ne predstavlja nikakršne grožnje (62%), kot veliko priložnost pa je vstop Slovenije v schengenski prostor videlo 58% respondentov. V nasprotju z optimizmom, ki je bil prisoten v letu 2007, je bilo leta 2009 zgolj 12,4% respondentov mnenja, da so se čezmejne vezi med Slovenijo in Hrvaško izboljšale. Večina respondentov zahod-

2 Leta 1999 je Inštitut za narodna vprašanja izvedel terensko raziskavo na obeh straneh slovensko-hrvaške meje na sedmih lokacijah: Piran/Buje, Koper/Buzet, Loška dolina/Čebar, Metlika/Ozalj, Rogatec/Hum na Sotli, Razkrižje/Štrigova in Lendava/Mursko Središče. Med leti 1997 in 1999 je Inštitut za geografijo Univerze v Ljubljani opravil raziskavo o vplivu državne meje na vsakdanje življenje ljudi v izbranih obmejnih območjih: Spodnje Podravje, Spodnje Posavje, Bela krajina in Slovenska Istra. UP ZRS je aprila leta 2007 opravil telefonsko anketo o oceni položaja slovenskih obmejnih območij po vstopu Slovenije v EU ter o pričakovanih obmejnega prebivalstva glede učinkov vstopa Slovenije v schengenski prostor na nadaljnji razvoj čezmejnih odnosov, ki je zajela respondente v vseh slovenskih obmejnih območjih. V letu 2009 je UP ZRS ponovil telefonsko anketo o predvidenih nadaljnjih razvojnih trendih po vstopu Slovenije v schengensko območje.

nega in severovzhodnega mejnega sektorja je bila namreč mnenja, da so se čezmejne vezi med Slovenijo in Hrvaško po vstopu Slovenije v schengenski prostor poslabšale, medtem ko so respondenti iz osrednjega dela obmejnega območja bili mnenja, da so čezmejne vezi ostale nespremenjene. Na splošno pa je vzdolž celotne slovensko-hrvaške meje veljalo, da je schengenska realnost poslabšala čezmejne vezi (40,3%).

Intenziteta čezmejnega gibanja je na slovensko-hrvaški meji bistveno nižja od tiste, ki smo jo leta 2007 zabeležili ob meji z Italijo in Avstrijo, kjer na tedenski ravni mejo prehaja od 8% do 19% prebivalcev, tu pa samo 5% prebivalcev. Rezultati anketiranja v letu 2009 nakazujejo na to, da čezmejno gibanje preko slovensko-hrvaške meje ostaja konstatno (40,3%), kar nakazuje, da schengenska realnost ni bistveno vplivala na čezmejno gibanje obmejnega prebivalstva iz slovenskega dela na Hrvaško.

Socio-ekonomske razsežnosti Schengena

Stališča anketirancev iz leta 2007 so nakazovala trende negativnega vrednotenja vezi s sosednjo državo po vstopu Slovenije v EU. Poslabšanje čezmejnih odnosov po vstopu Slovenije v schengenski prostor je takrat predvidelo nad 52% vprašanih vzdolž meje s Hrvaško; nekoliko večji "optimizem" so izkazali prebivalci severovzhodnega mejnega sektorja, kjer je tak razvoj dogodkov pričakovalo "le" 45% vprašanih. Leta 2009 je bilo 32,5% anketirancev mnenja, da je schengenski režim vplival ali zelo vplival na povezovanje lokalnih skupnosti (občin) z obeh strani meje. Da nova schengenska realnost ni vplivala oziroma sploh ni vplivala na možnosti za delo na Hrvaškem in na možnosti za študij na Hrvaškem, je ocenilo v približno enakem deležu, in sicer le 54% respondentov, v primerjavi z 2/3 respondentov iz leta 2007. Takrat je bilo 74,6% anketirancev prepričanih, da bo vzpostavitev schengenskega prostora prinesla več možnosti za študij na obeh straneh meje, medtem ko je več možnosti za delo na obeh straneh

meje predvidevalo 68,3% anketirancev. Pozitivna naravnost obmejnega prebivalstva do Schengena je bila prisotna tudi pri vrednotenju možnosti za nakup bivališča na obeh straneh meje, saj je bilo kar 66,7% respondentov mnenja, da se bodo te priložnosti povečale. Leta 2009 je 35,8% respondentov ocenilo, da je vzpostavitev schengenskega prostora vplivala na nakupovanje nepremičnin na Hrvaškem, od tega je bilo 6,4% mnenja, da je bil vpliv zelo velik.

Socio-kulturne razsežnosti Schengena

Če podrobneje pogledamo strukturo čezmejnih tokov, lahko na podlagi opravljenih raziskav med obmejnimi prebivalstvom na slovenski strani tega obmejnega območja ugotovimo, da je bil poglavitni razlog za čezmejne obiske rekreacija oziroma turizem (leta 2007 dobrih 48% odgovorov respondentov; leta 2009 dobrih 45% odgovorov respondentov), temu motivu pa sledijo obiski sorodnikov in znancev (leta 2007 dobrih 15% odgovorov respondentov; leta 2009 25% odgovorov respondentov) ter nakupi (leta 2007 dobrih 8% odgovorov respondentov; leta 2009 dobrih 14% odgovorov respondentov). Slednje nakazuje na skromnejši interes samega obmejnega prebivalstva vzdolž slovensko-hrvaške meje za funkcionalna čezmejna gibanja, zlasti v pogledu čezmejnih nakupov, ki v drugih slovenskih mejnih območjih predstavljajo od 45% do 48% motivov za čezmejna gibanja obmejnega prebivalstva. Obmejno območje s Hrvaško se uvršča takoj za obmejnimi območji z Italijo po intenziteti čezmejnega obiska sorodnikov in znancev in po čezmejnem delu. Zelo velik odstotek prečkanja meja zaradi dela je prisoten na zahodnem sektorju slovensko-hrvaške meje, kjer izstopata mejna prehoda Dragonja in Sečovelje (4,9%). Večjo intenziteto prečkanja meje je zaznati tudi na vzhodnem mejnem sektorju, kjer pa je obmejno prebivalstvo navezano na drugo stran meje predvsem zaradi dvolastništva kmetijskih površin ter dela v obmejnih podjetjih. Anketiranci so leta 2009 navedli, da se poslužujejo zdravst-

Tabela 1: Funkcionalne čezmejne vezi v slovenskih obmejnih območjih ob slovensko-hrvaški meji (v deležu navedb respondentov):

Table 1: Functional cross-borders links in the Slovenian border areas along the Slovenian-Croatian border (in the proportion of respondents):

	leto 2007	leto 2009
Delo v sosednjih krajih	3,6 %	2,8 %
Nakupi v sosednjih krajih	8,7 %	14,1 %
Obisk sorodnikov/znancev v sosednjih krajih	15,5 %	25,0 %
Obisk kulturnih prireditev v sosednjih krajih	2,4 %	8,8 %
Izleti, dopusti ali obisk gostilne v sosednjih krajih	48,4 %	45,4 %
Drugo	21,4 %	3,9 %
	100,0 %	100,0 %



Sl. 1: Hrvaško naselje Brašljeвица je več kot tri četrtine obdano s slovenskim ozemljem. Naselje, ki je v posebni "mejni zanki", ima edino povezavo s hrvaškim naseljem Kašt s cesto, ki poteka po območju Kamenice v občini Metlika, torej po slovenskem ozemlju, kar povzroča številne težave lokalnemu prebivalstvu (foto: V. Markelj).

Fig. 1: Over three quarters of the territory surrounding the Croatian settlement Brašljeвица is Slovenian. This settlement, which is situated inside a special "border loop", is connected only with the Croatian village Kašt by a road running through the area of Kamenica and Metlika, i.e. Slovenian territory. This situation is causing numerous problems for the local population (photo: V. Markelj).

venih storitev na hrvaški strani, kar je v primerjavi z letom 2007 popolnoma nov razlog, ki vpliva na dinamiko čezmejnih tokov. Glede na rezultate raziskave iz leta 2007 je delež obiska kulturnih prireditev v sosednjih krajih narešel z 2,4% na 8,8%. Tretjina anketirancev je bila mnenja, da Schengen ni niti izboljšal niti poslabšal obiska kulturnih prireditev na Hrvaškem; 47% pa je bilo prepričanih, da vpliva ni oziroma sploh ni. Enake vplive so opazali tudi glede obiskov športnih prireditev na Hrvaškem. To nakazuje na dejstvo, da ravno družbeno-kulturne afinitete čezmejnih območij predstavljajo plodno osnovo za dograjevanje in krepitev čezmejnih vezi.

Etno-jezikovna struktura in dinamika

Vzroki prekomejnega gibanja obmejnega prebivalstva, kot so delo, nakupi, obiski sorodnikov ali znancev, obisk kulturnih prireditev, izleti, dopusti in ostali "posebni" motivi nam podajo natančno podobo o oblikah obmejnega prostorskega povezovanja. Poleg funkcionalnih vezi je pomemben dejavnik čezmejnih odnosov med obema obmejnima območjema tudi družbeno-kulturna afiniteta. Čeprav se na uradni ravni ne govori o obstoju slovenske oziroma hrvaške manjšine vzdolž slovensko-hrvaške meje, pa nam statistični podatki vendarle pokažejo, da je slovensko prebivalstvo tvorilo leta 1991 do

5% skupnega prebivalstva v hrvaških obmejnih občinah v kvarnersko-istrskem pasu, hrvaško prebivalstvo pa je istega leta predstavljalo med 5% in 10% skupnega prebivalstva v slovenskih obalnih občinah ter v občinah Kočevje, Črnomelj in Brežice, nad 10% pa v občini Metlika. Z ozirom na stanje v letu 1971 je delež hrvaškega prebivalstva porasel v skoraj vseh slovenskih obmejnih občinah, z izjemo obalnih občin ter občin Ljutomer in Ormož, kjer je prišlo do upada (Repolusk, 1999b). Očitno gre pri distribuciji hrvaškega prebivalstva v Sloveniji do prepleta elementov avtohtonosti in novejših preseljenih tokov, kar potrjujejo tudi podatki za leto 2002, ki kažejo na to, da predstavljajo ravno obmejne občine s Hrvaško tisto območje, kjer je hrvaško prebivalstvo v Sloveniji najbolj intenzivno in sklenjeno prisotno, predvsem v obmejnem delu občine Kočevje, pravzaprav pa vzdolž celotne meje s Hrvaško (Josipovič, 2006).

Rezultati raziskave iz 2009 so pokazali, da kar 81,6% (92% leta 2007) vprašanih na meji s Hrvaško razume in govori hrvaški jezik, samo razume pa ga še dodatnih 18,2% (6% leta 2007) vprašanih. Skladno s tem je tudi zelo razširjeno spremljanje čezmejnih medijev, saj hrvaško televizijo gleda kar 86% (70% leta 2007) vprašanih, 45% (37% leta 2007) vprašanih posluša hrvaške radijske postaje, 33% (25% leta 2007) vprašanih pa bere hrvaške tiskane medije.



Sl. 2: Nedoločena državna meja v Piranskem zalivu in ob levem bregu spodnjega toka reke Dragonje je postala sinonim za odprta slovensko-hrvaška obmejna vprašanja, kljub številnim drugim še nedefiniranim območjem na preko 600 kilometrov dolgi meji med državama. Na fotografiji hiša J. Jorasa ob mednarodnem mejnem prehodu Sečovlje (foto: M. Koderman).

Fig. 2: The undefined state border at the Bay of Piran and along the left bank of the lower section of the river Dragonja has become a synonym for the unresolved Slovenian-Croatian border issues, despite the existence of numerous other still undefined areas along the over 600 km long border between the two countries. In the photo – the house of J. Joras by the international border crossing Sečovlje (photo: M. Koderman).

Če so torej v tem obmejnem območju pričakovanja glede nadaljnega razvoja čezmejnih vezi, kakor smo uvodoma naglasili, najbolj črnogleda, pa gre poudariti, da so tu potenciali čezmejne povezanosti glede na zgoraj orisane razmere vendarle dokaj v skladu z drugimi slovenskimi obmejnimi območji. Tudi funkcionalna čezmejna povezanost v celoti ne zaostaja veliko za drugimi obmejnimi sektorji, medtem ko je prav indeks družbeno-kulturne afinitete tu od vseh najvišji. Po izpeljani skupni "meri" čezmejne povezanosti se na ta način slovensko-hrvaško obmejno območje uvršča na drugo mesto za slovensko-italijanskim, ki v tem pogledu dokaj izstopa od skupnega povprečja, med posameznimi mejnimi sektorji pa se skrajni vzhodni del ter dolenjsko območje uvrščata med prvih pet najbolj "integriranih" slovenskih obmejnih območij.

SKLEP

S Schengenskim sporazumom je EU pridobila mejno politiko, ki se je oblikovala na modelu nacionalne države. Pri projektu integracije EU je vzpostavljajanje zunanje meje neposredno zahtevalo, da se EU obnaša kot nacionalna država, pri čemer je ravno nadzor meje odigral ključno vlogo (Zavratnik Zimic, 2003). Slovenija je z vstopom v EU prevzela vse obveznosti članstva,

med katerimi je tudi vzpostavitev ustreznega schengenskega režima. V skladu z vizijo skupnega evropskega trga, ki jo je EU kasneje integrirala še s t. i. "globalnim pristopom k migraciji", se oseb (torej ne glede na to, ali gre za državljane EU ali tretjih držav) in blaga pri prehajanju notranjih meja med državami članicami EU ne kontrolira, medtem ko je nadzor oseb in blaga na zunanjih schengenskih mejah poostren in je njihovo prehajanje načeloma možno le na mejnih prehodih. Konec leta 2007 je Slovenija s postavitvijo schengenskega režima tako postala "varuhinja" dela zunanje meje EU, kar je prineslo veliko sprememb za celotno mejno črto slovenskega prostora. Ključno vprašanje tega članka je, ali je prišlo do spremembe prehodnosti slovensko-hrvaške meje zaradi spreminjanja njene funkcije od notranje upravne do državne meje in kasnejšega udejanjenja schengenskega nadzora. Predpostavljali smo, da je slovensko-hrvaška meja kot zunanja meja EU zaradi vzpostavitve schengenskega režima postala v zadnjem obdobju manj prepustna.

V splošnem je težko na hitro odgovoriti na vprašanje, ali je slovensko-hrvaška meja prometno dovolj prepustna ali ne in ali je vzpostavitev zunanje meje EU spremenila prometne tokove med Slovenijo in Hrvaško. Generalno gledano je slovensko-hrvaški obmejni prostor za mednarodni promet relativno dobro organiziran,

območje pa je s širšega makroregionalnega, še zlasti pa z ožjega meddržavnega vidika dovolj prehodno. Od vstopa Slovenije v schengenski prostor se prometni tokovi po obsegu niso bistveno spremenili, prišlo pa je do strukturnih sprememb. Tovorni promet, prav tako pa tudi tranzitni potniški mednarodni promet, se je predvsem preusmeril na mejne prehode s kontrolnimi točkami. Država je namreč v skladu s smernicami EU morala prilagoditi obmejno infrastrukturo za nemoteno povezavo mediteranske Evrope s kontinentalno. Tako so na zunanji meji s Hrvaško mejni prehodi Jelšane, Gruškovje in Obrežje postali glavne vhodne točke v EU in je prehodnost na mednarodnem nivoju relativno ugodna, vendar pa nima večjega vpliva na razvojne možnosti samega obmejnega območja. Na lokalni ravni se namreč srečujemo z neenakomerno porazdelitvijo mejnih prehodov, zaradi česar je marsikje lokalnemu prebivalstvu še vedno otežena že osnovna čezmejna komunikacija.

Mejni prehodi so točke, ki sicer v pogojih odprtejših mejnih režimov omogočajo določeno nadaljevanje v preteklosti vzpostavljenih stikov med obmejnimi prebivalstvom, potrebno pa je poudariti, da je bila zaradi počasnega urejanja obmejne infrastrukture ta komunikacija na slovensko-hrvaški meji ponekod prekinjena. Vstop Slovenije v schengenski prostor je v lokalne razmere vnesel novo situacijo. Predpristopne zahteve so bile usmerjene v rekonstrukcijo oziroma novogradnjo mejnih prehodov, kar je zajelo tudi vzpostavitev ustrezne cestne in komunalne infrastrukture ter nove objekte. Vse to ima za lokalno prebivalstvo pozitivne učinke, saj jim je bila ponovno omogočena uporaba poti in mejnih prehodov, ki so jih uporabljali desetletja pred vzpostavitvijo državne meje. Slovenija in Hrvaška sta tudi sprejeli poseben bilateralni sporazum o urejanju dvostranskega čezmejnega prometa. Na začetku Slovenija v odnosu do svoje južne sosede ni pokazala iste pripravljenosti k "mehkejšemu" urejanju tega problema, v nasprotju z odnosom, ki sta ga do Slovenije izkazali tako Italija kot Avstrija, ko sta v 90. letih prejšnjega stoletja vstopili v schengenski prostor. Naposled je bil za dostop državljanov Republike Hrvaške v Slovenijo, Italijo in na Madžarsko sprejet nekakšen "kompromis", po katerem je vstop v te države sicer možen z osebno izkaznico, vendar mora ob tej hrvaški potnik imeti s sabo še poseben "kartonček" za prehod meje, ki mejnim organom omogoča registracijo vstopa. Na osnovi tega lahko sklepamo, da trend čezmejnih prehodov prek obmejnih mejnih prehodov ni bil bistveno zaznamovan s postavitvijo schengenske meje, predvsem zaradi vzpostavitev ustreznih cest in komunalne infrastrukture ter obstoja bilateralnega sporazuma, ki je "ublažil" morebitne negativne posledice poostrenega nadzora na slovenski zunanji meji s Hrvaško.

Prevzem nove, mednarodne politične funkcije slovensko-hrvaške meje, je pustil posledice na slovensko-hrvaškem obmejnem območju najprej v političnem smi-

slu, nato pa še v prometno-komunikacijskem in psihološkem. Slednje je čutiti na lokalni ravni, kjer je v začetnem obdobju prišlo do nenadne in zelo močne omejitve tradicionalnih čezmejnih vezi in poti, tej pa so se pridružile še razne psihološke blokade, ki so spremljale dokaj napete politične odnose med sosednjima državama zaradi še odprtih mejnih in drugih problemov. Zgodovinsko enotno kulturno pokrajino je državna meja presekala in tako vplivala na njen značaj. Obmejne občine s Hrvaško so tisto območje v Sloveniji, kjer je hrvaško prebivalstvo najbolj intenzivno in sklenjeno prisotno, čeprav na uradni ravni ne govorimo o obstoju hrvaške manjšine vzdolž slovensko-hrvaške meje.

Telefonski anketi, ki sta bili opravljeni v letu 2007 in 2009, sta bili nepogrešljiva metoda, ki nam je omogočila poglobljen vpogled v prepustnost slovensko-hrvaške meje pred vstopom Slovenije v Schengen in po njem. V raziskavi iz leta 2007 je vzdolž celotne slovensko-hrvaške meje približno polovica respondentov predvidevala, da bo vstop Slovenije v schengenski prostor privedel do poslabšanja čezmejnih odnosov s Hrvaško. Delež negativnega vrednotenja vpliva vzpostavitve schengenskega režima v Sloveniji na čezmejne vezi s Hrvaško se je v raziskavi leta 2009 zmanjšal le za 10%. Največje spremembe, ki jih je prinesel Schnegen, lokalno prebivalstvo opaža pri nakupovanju nepremičnin na Hrvaškem in povezovanju lokalnih skupnosti (občin) z obeh strani meje, medtem ko so te spremembe po njihovem mnenju zanemarljive na področju dela, študija, kulturnih prireditev in obiskov športnih prireditev.

Glede na rezultate raziskave iz leta 2009 je v slovensko-hrvaškem obmejnem območju zaslediti zelo veliko družbeno-kulturno afiniteto; nad 80% vprašanih na meji s Hrvaško razume in govori hrvaški jezik ter gleda hrvaško televizijo. Tudi sama struktura čezmejnih tokov je potrdila čezmejno afiniteto. Med vzroki prečkanja meje so med lokalnim prebivalstvom tako iztopali čezmejna rekreacija oziroma turizem ali obisk gostilne ter obisk sorodnikov oziroma znancev v sosednjih krajih. Da ravno družbeno-kulturne afinitete čezmejnih območij predstavljajo plodno osnovo za dograjevanje in krepitev čezmejnih vezi, nakazuje tudi delež obiska kulturnih prireditev v sosednjih krajih. Kljub vsem pozitivnim trendom na slovensko-hrvaškem obmejnem sektorju je pri analizi raziskave izstopalo dejstvo, da je intenziteta čezmejnega gibanja ob slovensko-hrvaški meji bistveno nižja od ostalih obmejnih območij. Čezmejno gibanje preko slovensko-hrvaške meje ostaja namreč konstatno, kar kaže, da schengenska realnost ni bistveno vplivala na čezmejno gibanje obmejnega prebivalstva iz slovenskega dela na Hrvaško.

Ob slovensko-hrvaški meji je danes, kljub zgoraj navedenim ugodnim potencialom, težko zaslediti prostorske procese in strukture, ki bi nakazovali na prisotnost dejansko integrirane obmejne regije. Če je na eni strani slovenska država odpravila mejne kontrole tam, kjer se

je politična meja globoko zarezala v nekdanji enotni družbeni prostor, in s tem odprla možnost ponovne reintegracije dotlej sistemsko ločenih obmejnih območij, je slovensko-hrvaško območje, kjer je cela desetletja prebivalstvo živelo v sistemsko enotnem okolju, v zadnjih dvajsetih letih doživelo drastične spremembe. Nova politična in "varovalna" funkcija meje s Hrvaško je z vidika EU in njene stabilnosti sicer koristna, medtem ko predstavlja na drugi strani za lokalno prebivalstvo in samo regionalno strukturo precejšnjo oviro. Kot je razvidno iz opravljene analize, so neposredne čezmejne vezi mogoče le z obmejno infrastrukturo in mejnimi prehodi, ki so pa večinoma v funkciji meddržavnega povezovanja, zaradi česar tranzitni meddržavni in širši

čezmejni promet daleč prevladuje nad lokalnim. Sedanje stanje je torej, kljub določeni normalizaciji v pogledu mejne prepustnosti, še vedno zelo različno od preteklosti, ko upravna meja za lokalno prebivalstvo ni predstavljala nobene ovire pri povezovanju. Ti čezmejni vidiki predstavljajo pomemben kazalec prostorskih učinkov udejanjanja schengenskega sporazuma na slovensko-hrvaški meji, a tudi potrebo po načrtnejšem in bolj usklajenem upravljanju. Slovensko-hrvaška meja pomeni za obe državi zato velik izziv tako v političnem smislu kot tudi v prometno-komunikacijskem, družbeno-kulturnem in psihološkem pogledu ter bo nedvomno še dolgo zaposlovala proučevalce evropskih "zunanjih" in "notranjih" meja.

EFFECTS OF THE ESTABLISHMENT OF THE SCHENGEN BORDER REGIME ON BORDER PERMEABILITY: THE CASE OF THE SLOVENE-CROATIAN BORDER

Milan BUFON

University of Primorska, Science and Research Centre Koper, SI-6000 Koper, Garibaldijska 1

University of Primorska, Faculty of Humanities Koper, SI-6000 Koper, Titov trg 5

e-mail: milan.bufon@zrs.upr.si

Vesna MARKELJ

University of Primorska, Science and Research Centre Koper, SI-6000 Koper, Garibaldijska 1

e-mail: vesna.markelj@zrs.upr.si

SUMMARY

This article discusses the border between Slovenia and Croatia, one which was significantly marked by political changes that took place in the last decades: the independence of the former Yugoslav republics of Slovenia and Croatia, the accession of Slovenia to the European Union (EU), and later the establishment of the Schengen border regime along the border between these two states. In the Slovene-Croatian border area the new political reality after the year 1991 deepened the developmental and structural differences between neighbouring border regions which, from a historical perspective, can be defined as peripheral and less developed geographical areas. After its EU accession, Slovenia assumed all obligations entailed by EU membership including the establishment of the Schengen border regime which was implemented at the end of 2007. Thus, Slovenia became a "guardian" of a stretch of the "external border" of the EU, which has led to significant spatial as well as social and cultural changes along the entire border of Slovene territory. Border control on the borders with Austria, Italy, and Hungary was abolished. Concomitantly, border control on the border with Croatia (an "external border" of the EU) was strengthened. Slovenia had to establish security, customs, and inspection control along its section of the external EU border, and provide for the border regime to meet with EU standards. In a relatively short time these events have brought several administrative changes in the border area primarily at the local level.

The establishment of the external Schengen border in the traditionally intertwined Slovene-Croatian border area has generated numerous spatial and social-geographical changes. The changing trends are reflected in spatial border permeability, cross-border contacts, and cross-border mobility. The new border divided the historically united cultural territory and control posts were set up on traffic routes. Under open border regimes border crossing points enable a relatively smooth continuation of previously established contacts among the border area population. However, in some cases the slow construction of border infrastructure discontinued communication lines in the Slovene-Croatian border area. The general characteristics of the closeness or openness of the Slovene-Croatian border are beyond easy and simple description given the presence and activity of both in this territory. Generally, the Slovene-Croatian border area displays good organization for international traffic and sufficient permeability from broad macro-regional and in particular narrow inter-state perspectives. However, significant obstacles are present at

the local level. In part these are a result of the initial emergence of sudden and strict limitations to traditional cross-border contacts and routes, and psychological barriers stemming from rather tense political relations between the two neighbouring states which resulted from unresolved border issues and other bilateral problems. Different aspects of cross-border mobility, and spatial border permeability and mutual dependence represent important indicators of spatial effects generated by the implementation of the Schengen border regime along the Slovene-Croatian border.

The EU and its stability can certainly benefit from the new political and "protective" function of the Slovene border with Croatia. However, this has created significant obstacles for the local population and the very regional structure. As a result, the Slovene-Croatian border represents a major political as well as traffic-communication, social-cultural, and psychological challenge for both states. And undoubtedly, it will continue to stir interest among researchers of European "external" and "internal" borders.

Key words: Slovene-Croatian border, border area, "external border" of the EU, Schengen, border permeability

VIRI IN LITERATURA

- Bognar, A. (2001):** Utjecaj prirodno-geografske osnove na razvoj hrvatsko-slovenske granice. Dela, 16. Ljubljana, 61–72.
- Bufon, M. (2007):** Osnove politične geografije. Koper, Založba Annales.
- Bufon, M. (2008):** The Schengen Regime and the New EU's Internal and External Boundaries in Central-Eastern Europe. Romanian Review on Political Geography, 10, 2. Oradea, 15–28.
- Bufon, M., Gosar, A. (2007):** New Borders in a New Europe: Eliminating and Making Borders in Central Europe. V: Armstrong, W., Anderson, J. (ur.): Geopolitics of European Enlargement. Oxon, Routledge, 160–176.
- Celar, B. (2002):** Slovenija in njene meje. Ljubljana, Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije, Visoka policijsko-varnostna šola.
- Černe, A., Pelc, S. (1993):** Prometno geografski vidiki nove državne meje. Dela, 10. Ljubljana, 145–156.
- Černe, A. (2004):** Pomen prometa za ljubljansko mestno aglomeracijo. Dela, 22. Ljubljana, 77–87.
- Direkcija RS za ceste (2010):** Ministrstvo za promet, Direkcija Republike Slovenije za ceste. [Http://www.dc.gov.si](http://www.dc.gov.si) (1. 4. 2010).
- Josipovič, D. (2006):** Učinki priseljevanja v Slovenijo po drugi svetovni vojni. Ljubljana, ZRC SAZU, Inštitut za slovensko izseljenstvo.
- Klemenčič, V., Genorio, R. (1993):** The New State of Slovenia and its Function within the Frame of Europe. GeoJournal, 30, 3. London – Dordrecht – Boston, 323–333.
- Klemenčič, V. (1993):** Geopolitični položaj ter teoretski in metodološki poizkus opredelitve tipov obmejnih območij na primeru Slovenije. Dela, 10. Ljubljana, 9–20.
- Klemenčič, V. (2001):** Slovensko-hrvaška obmejna regija in njena funkcija v povezovanju med Hrvaško in Slovenijo in v luči evropske integracije. Dela, 16. Ljubljana, 7–16.
- Leresche, J. P., Saez, G. (2002):** Political Frontier Regimes: Towards Cross-Border Governance? V: Perkmann, M., Sum, N. L. (ur.): Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions. New York, Palgrave Macmillan, 77–99.
- MJU (2010):** Ministrstvo za javno upravo. [Http://www.mju.gov.si](http://www.mju.gov.si) (1. 4. 2010).
- MNZ Policija (2010):** Ministrstvo za notranje zadeve, Policija. [Http://www.policija.si/index.php/component/content/article/119/526](http://www.policija.si/index.php/component/content/article/119/526) (1. 10. 2010).
- Repolusk, P. (1999a):** Čezmejni stiki in čezmejna potovanja. V: Kržišnik Bukič, V. (ur.): Medetnični odnosi v obmejnem prostoru med Slovenijo in Hrvaško. Slovensko-hrvaški obmejni prostor: življenje ob meji, 2. Ljubljana, Inštitut za narodnostna vprašanja, 89–105.
- Repolusk, P. (1999b):** Opredelitev obmejnega območja med Slovenijo in Hrvaško ter nekatere njegove geografske značilnosti. V: Kržišnik Bukič, V. (ur.): Medetnični odnosi v obmejnem prostoru med Slovenijo in Hrvaško. Slovensko-hrvaški obmejni prostor: življenje ob meji, 2. Ljubljana, Inštitut za narodnostna vprašanja, 17–46.
- SURS (2010):** Statistični urad Republike Slovenije. [Http://www.stat.si](http://www.stat.si) (1. 4. 2010).
- Špes, M. (2001):** Odnosi prebivalcev obmejnih območij Slovenije do slovensko-hrvaške državne meje. Dela, 16. Ljubljana, 89–104.
- Zavratnik Zimic, S. (2003):** Trdnjava Evropa ali odprta Evropa? Izzivi za države "schengenske periferije". V: Zavratnik Zimic, S., Pajnik, M. (ur.): Migracije – Globalizacija – Evropska unija. Ljubljana, Mirovni inštitut, 15–41.
- Zupančič, J. (2003):** Čezmejne dnevne delovne migracije v slovenskem obmejnem prostoru. Razprave in gradiva, 43. Ljubljana, 68–111.