

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Barbara Perković

**Politično pogojevanje Evropske unije
na primeru Republike Hrvaške**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2015

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Barbara Perković

Mentor: izr. prof. dr. Damjan Lajh

**Politično pogojevanje Evropske unije
na primeru Republike Hrvaške**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2015

ZAHVALA

Ob zaključku magistrskega študija bi se želela zahvaliti svojim staršem, sestri Kseniji ter prijateljem za podporo in razumevanje na celotni poti študija. Vedno vam bom hvaležna za tople besede spodbude in motivacije. Zahvalila bi se rada tudi svojemu mentorju, dr. Damjanu Lajhu, ter vsem ostalim profesorjem, ki so mi s svojo strokovnostjo in dobro voljo pomagali uspešno zaključiti študij.

Najlepša hvala vsem!

Politično pogojevanje Evropske unije na primeru Republike Hrvaške

Politika pogojevanja je del širitvene politike Evropske unije (EU) in je eno od njenih najmočnejših orodij vplivanja na nacionalne politike države pristopnice. Hrvaška je kot 28. po vrsti leta 2013 postala enakopravna članica EU in je v kar nekaj pogledih predstavljala unikaten primer evropske širitvene politike, saj se je morala soočiti z zapuščino konfliktov devetdesetih let. Kot taka je bila v sklopu političnega pogojevanja podvržena dodatnim pogojem. V magistrskem delu sem se osredotočila na tri unikatne pogoje (sodelovanje z Mednarodnim kazenskim sodiščem za nekdanjo Jugoslavijo, boj proti korupciji in regionalno sodelovanje), ki sem jih vrednotila v sklopu teorije zunanjega modela spodbude. Izsledki so pokazali, da je bila evropska agenda te svojevrstne širitvene politike v največji meri usmerjena predvsem v zagotavljanje miru v regiji, Hrvaška pa se je na politično pogojevanje odzivala precej dosledno. V smislu nagrad je bilo za Hrvaško veliko bolj od finančnih nagrad pomembno dejstvo, da čim prej postane uradna članica te velike entitete in s tem dokaže, da je kljub dolgotrajni vojni postala uspešna demokratična država z delujočimi državnimi institucijami. EU pa je v vseh sedmih letih pristopnih pogajanj dosegala usklajevanje in poslušnost s prelaganjem datuma vstopa, vendar finančnih »nagrad« ni zadrževala.

Ključne besede: Republika Hrvaška, Evropska unija, širitvena politika, politično pogojevanje, zunanji model spodbude, Mednarodno kazensko sodišče za nekdanjo Jugoslavijo, korupcija, regionalno sodelovanje.

European Union Conditionality Politics in the case of the Republic of Croatia

Political conditionality is a part of the enlargement policy of the European Union (EU) and is one of its most powerful tools in influencing accession countries' national policies. Croatia became the 28th member of the EU in 2013. In some aspects, the Croatian case constitutes a unique example of the European enlargement policy, since Croatia had to cope with the legacy of the conflicts in the nineties. As such, Croatia was subjected to additional conditions in the context of political conditionality. In the thesis, I focus on three unique conditions (cooperation with the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, the fight against corruption and regional cooperation) that I have evaluated in the context of the theory of external incentives model. The results showed that European Union's unique enlargement strategy was mainly focused on securing peace in the region, while Croatia's reactions (in the context of political conditionality) were quite consistent. In terms of rewards as incentives, it was much more important for Croatia to become an official member of this large entity as soon as possible, which would demonstrate that despite the long war it had become a successful democratic state with functioning state institutions. In all seven years of negotiations, the EU achieved compliance and obedience by postponing the date of entry, while financial "rewards" were not held back.

Key words: Republic of Croatia, European Union, Enlargement Policy, Political Conditionality, External Incentives Model, International Criminal Tribunal for Former Yugoslavia, Corruption, Regional Cooperation.

KAZALO

1 UVOD	7
2 METODOLOŠKI OKVIR	9
2.1 OPREDELITEV RAZISKOVALNEGA PROBLEMA	9
2.2 RAZISKOVALNO VPRAŠANJE	9
2.3 RAZISKOVALNE METODE IN TEHNIKE	10
2.3.1 ANALIZA IN INTERPRETACIJA SEKUNDARNIH VIROV	10
2.3.2 PREGLED IN ANALIZA PRIMARNIH DOKUMENTOV	10
2.3.3 ŠTUDIJA PRIMERA	10
2.3.4 DRUŽBOSLOVNI INTERVJU	10
3 ŠIRITVENA POLITIKA EVROPSKE UNIJE	12
3.1 PRISTOPNI PROCES	12
3.2 PRISTOPNA POGAJANJA	13
3.3 ŠIRITVENI POGOJI	14
3.4 ŠIRITVENI KRITERIJI IN ŠIRITVENA NAČELA	15
3.4.1 PRAVNI RED SKUPNOSTI – <i>Acquis communautaire</i>	15
3.5 STABILIZACIJSKO-PRIDRUŽITVENI PROCES	16
4 POLITIČNO POGOJEVANJE	17
4.1 KONCEPTI IN TEORETIČNE OPREDELITVE POLITIČNEGA POGOJEVANJA	18
4.2 ZUNANJI MODEL SPODBUDE	19
4.3 POLITIČNO POGOJEVANJE NA ZAHODNEM BALKANU	20
5 PROCES VKLJUČEVANJA HRVAŠKE V EVROPSKO UNIJO	22
5.1 KRONOLOŠKI PREGLED GLAVNIH DOGODKOV V PROCESU VKLJUČEVANJA HRVAŠKE V EU ...	22
5.2 HRVAŠKA IN PREDPRISTOPNA POMOČ	23
5.2.1 INSTRUMENT PREDPRISTOPNE POMOČI – IPA	24
5.3 PODPORA HRVAŠKE JAVNOSTI VKLJUČEVANJU V EU	27
6 IZBRANA PODROČJA POLITIČNEGA POGOJEVANJA NA PRIMERU REPUBLIKE HRVAŠKE	30
6.1 SODELOVANJE HRVAŠKE Z MKSNJ	30
6.1.1 OBDOBJE VLADAVINE SDP (2000–2003)	31
6.1.2 OBDOBJE VLADAVINE HDZ (2003–2009)	32
6.1.3 KRONOLOŠKI PREGLED POROČIL O NAPREDKU NA PODROČJU SODELOVANJA Z MKSNJ (2005–2011)	33
6.2 BOJ PROTI KORUPCIJI	38

6.2.1 KRONOLOŠKI PREGLED POROČIL O NAPREDKU NA PODROČJU BOJA PROTI KORUPCIJI (2005–2011)	40
6.3 REGIONALNO SODELOVANJE	46
6.3.1 KRONOLOŠKI PREGLED POROČIL O NAPREDKU NA PODROČJU REGIONALNEGA SODELOVANJA (2005–2011)	47
6.3.2 BILATERALNO POGOJEVANJE SLOVENIJE	53
7 ZAKLJUČEK	58
8 LITERATURA	62
Priloga: Vprašalnik intervjuja	67

1 UVOD

V magistrski nalogi bom proučevala in vrednotila načela političnega pogojevanja na primeru Republike Hrvaške skozi kriterije, ki jih je Evropska unija (v nadaljevanju EU) Hrvaški postavila kot pogoj za članstvo v svoji skupnosti. Politika pogojevanja je del širitvene politike EU in je eno od njenih najmočnejših orodij, saj sta, kot je pokazala nedavna zgodovina, prav privlačnost EU in želja postati država članica pomagali preoblikovati države srednje in vzhodne Evrope v moderne in uspešne demokracije (Mehikić 2008; Urad Vlade RS za komuniciranje 2013). Politično pogojevanje je ena od strategij evropske širitvene politike, ki je opredeljena kot najbolj močno politično orodje EU za širjenje demokracije in varnosti v državah jugovzhodne Evrope (Schimmelfennig in Sedelmeier 2004).

V relevantni literaturi je politično pogojevanje večinoma povezano z demokratizacijo postsocialističnih držav, ki si želijo postati članice EU, in ima pozitiven vpliv na demokratično tranzicijo ter konsolidacijo političnih sistemov. Po mnenju Anastasakisa normativni program EU pri državah zahodnega Balkana poleg principov demokracije, miru, človekovih pravic in pravic manjšin vsebuje še vladavino prava, reforme na področju sodstva in notranjih zadev, boj proti korupciji in organiziranemu kriminalu, sodelovanje z Mednarodnim kazenskim sodiščem za nekdanjo Jugoslavijo (v nadaljevanju MKSNJ), pravice za žrtve pokolov in genocidov, povratek beguncev ter dobre medsosedske odnose (Anastasakis 2008). Za države zahodnega Balkana je EU v svoji razširitveni strategiji določila dva sklopa kriterijev, ki jih morajo izpolniti pred vstopom v skupnost. Prvi sklop kriterijev predstavljajo politični, ekonomski in institucionalni kriteriji, ki so bili določeni za vse države kandidatke v sklopu širitvene politike EU na zasedanju Evropskega sveta v Kopenhagenu leta 1993. Drugi sklop kriterijev pa je specifičen za stabilizacijsko-pridružitveni proces za jugovzhodno Evropo, ki ga je ustanovila komisija za komunikacijo leta 1999 in obsega naslednje kriterije: polno sodelovanje z MKSNJ, spoštovanje človekovih pravic in pravic manjšin, ustvarjanje realnih možnosti za vrnitev beguncev in notranje razseljenih oseb ter vidno zavezanost k regionalnemu sodelovanju (Rangelov 2006, 366).

Hrvaška integracija v EU torej ne vključuje le tradicionalnih državnih institucionalnih sprememb, ki so del pridružitvenih procesov, ampak se mora soočiti tudi z zapuščino konfliktov, ki so se odvijali v prvi polovici devetdesetih let (Braniff 2011, 37).

EU je leta 2003 v sklopu širitvene strategije na zahodni Balkan prvič zajela pogoj medregionalnega sodelovanja kot temelj za ocenjevanje napredka v poročilih stabilizacijsko-

pridružitvenega sporazuma. EU v sklopu širitvenega procesa za kandidatke zahodnega Balkana od tedaj naprej zahteva viden napredek v regionalnem sodelovanju (Seroška 2008). Poleg tega je bila specifična tudi obveza Hrvaške, da bo korektno in v popolnosti sodelovala z MKSNJ; ta obveza pa je predstavljala tudi prvi unikaten pogoj, da so se pristopna pogajanja Hrvaške sploh lahko začela (Maki 2008). Eden od dodatnih pogojev za članstvo je bilo tudi oblikovanje strategije za boj proti korupciji, saj je bila politična korupcija na Hrvaškem označena kot resen problem, ki bi lahko oviral uskladitev hrvaškega pravnega in političnega sistema s pravnim in političnim redom EU. Hrvaška je bila tako primorana oblikovati svojo lastno protikorupcijsko strategijo za izpolnitev enega od pogojev za začetek pristopnih pogajanj (Grubiša 2010).

Za analizo te politike sem se odločila zaradi njene aktualnosti, saj je Hrvaška pred kratkim postala polnopravna članica EU, politično pogojevanje pa je kot del širitvene strategije na zahodni Balkan predstavljalo smernice za ostale države v regiji, ki so trenutno v fazi pristopnih pogajanj, še posebej za Srbijo in Črno goro. Ali je ta pot prava v smislu učinkovitega in hitrega doseganja rezultatov države pa bom vrednotila v nadaljevanju naloge.

2 METODOLOŠKI OKVIR

2.1 OPREDELITEV RAZISKOVALNEGA PROBLEMA

Magistrska naloga bo predstavljala empirično raziskavo političnega pogojevanja EU. Osredotočila sem se na unikatne pogoje, ki jih je EU določila Hrvaški v skladu širitvene politike na zahodni Balkan (sodelovanje Republike Hrvaške z MKSNJ, boj proti korupciji in regionalno sodelovanje). S političnim pogojevanjem EU določa vzpostavitev demokratičnih praks, ki predstavljajo pogoje, ki jih morajo države pristopnice izpolniti, da bi prejele finančno pomoč, pogodbeno sodelovanje in na koncu polnopravno članstvo (Schimmelfennig in Scholtz 2010).

Prevladujoča logika politike pogojevanja je po mnenju Schimmelfenniga in Sedelmeierja (2004) »pogajalska strategija, s katero EU določi finančno pomoč in s tem spodbuja zunanje upravljanje«. Pri raziskovalnem vprašanju mi bo teoretični okvir predstavljala ena od strategij političnega pogojevanja, ki se imenuje »zunanji model spodbude«. Pri omenjenem modelu spodbude nagrada predstavlja finančno pomoč in institucionalne vezi, ki segajo vse od trgovinskih sporazumov, sporazumov o sodelovanju, pridružitvenih sporazumov do polnopravnega članstva. EU torej v primeru, da država pristopnica deluje v skladu s pogoji EU, to državo »nagradi«, v primeru nesodelovanja pa »nagrado« zadrži. Sprejetje pravil EU postane bolj verjetno z bližanjem odločanja o širitvi EU (Schimmelfennig in Sedelmeier 2004, 673).

V magistrskem delu želim priti do spoznanja, na kakšen način se je Hrvaška odzivala na pogojevanje zunanjega upravljanja EU glede na zgoraj opisane teze in Schimmelfeenniga in Sedelmeierja (2004). V skladu z zgornjo tezo sem si zastavila naslednje raziskovalno vprašanje.

2.2 RAZISKOVALNO VPRAŠANJE

Kako dosledna je bila Evropska unija pri strategiji zunanjega modela spodbude in kako se je na pogojevanje odzivala Hrvaška? Pogojevanje bom vrednotila z analizo poročil o napredku, analizo finančne pomoči Hrvaški ter analizo bilateralnih odnosov Slovenije in Hrvaške, in sicer na naslednjih treh področjih:

- (i) na področju sodelovanja Hrvaške z Mednarodnim kazenskim sodiščem za nekdanjo Jugoslavijo;
- (ii) na področju boja proti korupciji;
- (iii) na področju regionalnega sodelovanja.

2.3 RAZISKOVALNE METODE IN TEHNIKE

V magistrskem delu zagovarjam multimetodski pristop in s tem upoštevanje kompleksnosti družbenih problemov (Fink-Hafner 2007), zato bom uporabila naslednje metode in tehnike raziskovanja.

2.3.1 ANALIZA IN INTERPRETACIJA SEKUNDARNIH VIROV

Sekundarna analiza je raziskovalna oblika, ki temelji na predpostavki, da je mogoče proučevani pojav raziskati s pomočjo oziroma na osnovi obstoječih in dostopnih relevantnih podatkov (Toš 1998, 186). To je praviloma prvi korak, ki ga opravimo pri raziskavi, saj se na ta način izognemo odkrivanju že obstoječih teorij. V svoji magistrski nalogi bom v teoretičnem delu izhajala iz širitvene politike EU in nadaljevala s širitveno politiko specifično za države srednje in vzhodne Evrope ter politiko pogojevanja. O teh področjih je napisanih veliko znanstvenih monografij in člankov, torej strokovne literature. Na podlagi analize dostopne literature bom prišla do relevantnih spoznanj, ki mi bodo predstavljala podlago za empirični del magistrskega dela.

2.3.2 PREGLED IN ANALIZA PRIMARNIH DOKUMENTOV

V magistrskem delu bo v poštev prišla zakonodaja tako na nacionalni (Hrvaška) kot tudi na nadnacionalni ravni (EU). Analizirala bom zakonodajo, relevantne dokumente, različna poročila evropskih institucij, in ostale pravne akte EU.

2.3.3 ŠTUDIJA PRIMERA

V študiji primera raziskovalec proučuje posamezne konkretne primere (Bučar in drugi 2000, 30). To raziskovalno metodo bom uporabila v empiričnem delu magistrskega dela. Po definiciji je študija primera empirična raziskava, ki raziskuje sodobni pojav v realnem kontekstu, v kateri meje med pojavom in kontekstom niso očitne in v kateri se uporablja več virov empiričnih dokazov (Yin 2003, 13). V magistrskem delu bom opravila tri študije primera, saj bom politiko pogojevanja EU analizirala na treh izbranih področjih: na področju sodelovanja Hrvaške z MKSNJ, na področju boja proti korupciji in na področju regionalnega sodelovanja.

2.3.4 DRUŽBOSLOVNI INTERVJU

Družboslovni intervju je kvalitativna raziskovalna metoda, pri kateri se zbira podatke preko interakcije v skupini glede teme, ki jo določi raziskovalec (Morgan v Gubrium in Holstein 2002). Cilj družboslovnega intervjuja je pridobiti čim bolj točne informacije od druge osebe (Neuman 2011, 304). Intervju sem opravila z dr. Hrvojem Špeharjem, ki je od leta 2012 vodja Centra za evropske študije na Fakulteti za politične vede na Univerzi v Zagrebu in predstojnik

prvega modula Jean Monnet na področju politologije na Hrvaškem, imenovanega Sekularna Evropa: evropska sekularna identiteta. Od leta 2013 je tudi predstojnik podiplomskega specialističnega študija Prilagajanje Evropski uniji: upravljanje projektov in uporaba sredstev iz programov Evropske unije. Na Fakulteti za politične vede v Zagrebu poučuje predmete s področij evropskih študij, političnega sistema Evropske unije in politične teorije evropskega povezovanja. Intervju je bil opravljen 26. aprila 2015 na Fakulteti za politične vede v Zagrebu.

3 ŠIRITVENA POLITIKA EVROPSKE UNIJE

3.1 PRISTOPNI PROCES

Skladno z 49. členom Pogodbe o Evropski uniji (PEU – Maastrichtska pogodba) lahko vsaka evropska država zaprosi za članstvo v EU, če spoštuje človekove pravice in temeljne svoboščine, načela svobode, demokracije in pravne države; to je načela, ki so skupna državam članicam (6.1 člen PEU). Toda pristop je možen le, če določena evropska država izpolnjuje vsa pristopna merila, ki jih je leta 1993 določil Evropski svet v Kopenhagenu, leta 1995 pa jih je Evropski svet v Madridu še okrepil.

Ti kriteriji so:

- (i) politični: stabilne institucije, ki zagotavljajo demokracijo, pravno državo, človekove pravice in spoštovanje zaščite manjšin;
- (ii) gospodarski: delujoče tržno gospodarstvo in sposobnost obvladovanja konkurence in tržnih sil v EU;
- (iii) sposobnost države, da sprejme obveznosti članstva in se zavzema za cilje politične, gospodarske in denarne unije;
- (iv) prevzem pravnega reda (celotne evropske zakonodaje) in učinkovito izvajanje le-tega s primernimi upravnimi in pravosodnimi strukturami (Evropska komisija 2014).

Evropski svet v Kopenhagenu je leta 1993 tudi sklenil, da je »zmogljivost Unije«, da absorbira nove članice ob vzdrževanju hitrosti procesa evropskega povezovanja, pomemben dejavnik v splošnem interesu Unije in držav kandidatk. To v praksi pomeni, da si EU pridržuje pravico do pragmatične odločitve o tem, kdaj je državo kandidatko pripravljena oziroma sposobna sprejeti v svoje vrste. Unija mora poskrbeti za to, da bo lahko ohranila svojo zmogljivost delovanja in odločanja po načelu poštenega ravnovesja med institucijami, spoštovala proračunske omejitve in izvajala ambiciozne skupne politike, ki bodo delovale dobro in dosegale načrtane cilje (Kuzman 2007).

Komisija vsako leto pripravi poročila o napredku vsake države kandidatke in potencialne države kandidatke. Ta poročila opisujejo politični in gospodarski razvoj v državah kandidatkah in potencialnih državah kandidatkah. Podani sta ocena zmožnosti držav kandidatk, da prenesejo in izvršujejo zakonodajo EU, ter ocena napredka potencialnih držav kandidatk pri sprejemanju standardov EU in uresničevanju drugih posebnih pogojev (Kuzman

2007), kot sta regionalno sodelovanje ali v primeru držav zahodnega Balkana sodelovanje z MKSNJ.

3.2 PRISTOPNA POGAJANJA

Država, ki je zainteresirana za vstop v EU, prošnjo za članstvo skladno s 49. členom Pogodbe o delovanju EU (PEU) naslovi na Svet, ki odločitev o začetku pristopnih pogajanj sprejme soglasno. Pogajanja z državo kandidatko v imenu EU nato formalno vodi predsedstvo Sveta EU, dejansko pa ima osrednjo vlogo Komisija. Gre za odprt proces usklajevanja pravnega reda države kandidatke s pravnim redom EU, katerega izid ni v naprej določen. V pogajalskem procesu velja načelo pogojevanja, skladno s katerim pogajanja lahko napredujejo, ko kandidatka izpolni zahtevane pogoje. V času pogajanj pa velja načelo, da nič ni dokončno dogovorjeno, dokler ni vse dogovorjeno.

Za potrebe pristopnih pogajanj se pravni red EU razdeli na tematsko zaokrožena poglavja; v primeru Hrvaške jih je bilo 35, medtem ko jih je bilo ob prejšnjih širitvah le 31. Pogajanja v okviru posameznega poglavja se lahko začnejo, ko kandidatka izpolni vnaprej znana merila (angl. *benchmarks*), zaključijo pa se z začasnim zaprtjem poglavij ob ugotovljeni ustrezni usklajenosti pravnega reda kandidatke s pravnim redom EU. Ko je več ali manj vse dogovorjeno in so vsa pogajalska poglavja začasno zaprta, Komisija v obliki sklepnega poročila Svetu posreduje svoje mnenje. Svet o pristopu nato odloča soglasno, s pristopom pa mora soglašati tudi Evropski parlament, ki o tem odloča z absolutno večino svojih članov.

Želeni končni rezultat pogajalskega procesa je pogodba o pristopu, za uveljavitev pristopne pogodbe pa so potrebne ratifikacije v vseh članicah EU in v državi pristopnici (Dovžan v Kanjč in Lajh 2009).

Širitvena politika EU je kompleksna politika, ki temelji na treh osnovnih načelih:

- (i) **utrjevanje obveznosti:** Unija je previdna pri prevzemanju kakršnih koli novih obveznosti, a spoštuje svoje obstoječe obveznosti do držav, ki so že vključene v proces širitve;
- (ii) **pogojevanje:** postavljanje strogih, a poštenih pogojev za pridružitve EU zagotavlja dobro opravljene priprave na pristop v državah kandidatkah, kar posledično olajša njihovo vključitev v EU. Povečanje obsega skupnih politik EU utemeljuje strogo uporabo pogojevanja v predpristopni fazi in natančno izpolnjevanje zahtev pri vsakem koraku v posamezni fazi pristopnega procesa;

(iii) **komunikacija**: demokratična legitimnost ostaja bistvena za širitveni proces EU, zato mora biti za vsako širitev zagotovljena podpora državljanov EU. Pri pojasnjevanju koristi, ki jih proces širitve ponuja, je bistvena komunikacija (Urad Vlade RS za komuniciranje 2015).

Utrjevanje širitvene agende EU pomeni, da je Unija previdna pri prevzemanju kakršnih koli novih obveznosti, a spoštuje svoje obstoječe obveznosti do držav, ki so že vključene v proces širitve. EU je začela pristopna pogajanja s Turčijo in Hrvaško ter drugim državam zahodnega Balkana ponudila možnost pristopa k Evropski uniji. Ta obveza je močna spodbuda za države, da nadaljujejo svoje reforme. Za vse države kandidatke in potencialne države kandidatke veljajo strogi, a pošteni pogoji. Vsak korak naprej je odvisen od napredka vsake države posebej pri izpolnjevanju potrebnih pogojev v vsaki fazi pristopnega procesa. Ta pristop pomaga pri utrjevanju reform in pripravi novih držav članic na izpolnjevanje njihovih obveznosti pri pristopu. EU mora za uspešno širitev zagotoviti podporo svojih državljanov. Države članice morajo prevzeti vodilno vlogo pri učinkoviti komunikaciji glede procesa širitve in zlasti pri pojasnjevanju koristi, ki jih proces širitve ponuja državljanom EU. Demokratična legitimnost ostaja bistvena za pristopni proces EU (Komisija evropskih skupnosti 2006).

3.3 ŠIRITVENI POGOJI

Pogoj spoštovanja demokratičnih načel spada v prvi sklop političnih pogojev, saj država pristopnica ne more začeti pristopnih pogajanj brez izpolnitve tega pogoja. Junija leta 1993 je kriterij spoštovanja demokratičnih načel podrobneje opredelil Evropski svet v Kopenhagnu. »Država pristopnica mora imeti vzpostavljene stabilne institucije, ki zagotavljajo demokracijo, pravno državo, spoštovanje človekovih pravic in zaščito manjšin. Imeti mora tudi delujoče tržno gospodarstvo, ki se je sposobno soočiti s konkurenco EU. Prav tako pa mora biti sposobna prevzeti obveznosti, ki izhajajo iz članstva v EU, vključno z upoštevanjem ciljev politične, ekonomske in monetarne unije« (Dovžan v Kanjč in Lajh 2009, 392). Prvotno so bili pogoji razvrščeni v štiri enakovredne sklope pogojev: (i) politični (delovanje institucij, ki zagotavljajo spoštovanje načel demokracije, pravne države, človekovih pravic in zaščite manjšin); (ii) ekonomski (delujoče »tržno gospodarstvo« in sposobnost soočanja s konkurenčnimi pritiski in tržnimi silami znotraj Unije); (iii) pravni (sposobnost prevzema in izvajanja pravnega reda ter obveznosti, ki se nanašajo na izpolnjevanje ciljev politične, ekonomske in monetarne unije); (iv) institucionalni pogoj, ki ga mora izpolniti EU (Mehikič 2007, 26). Leta 1995 je Evropski svet v Madridu k zgoraj naštetim kriterijem dodal še enega,

in sicer da mora država pred vstopom v EU zagotoviti ustrezne prilagoditve administrativnih in pravosodnih struktur, s pomočjo katerih bo sposobna učinkovito izvajati obveznosti v okviru pravnega reda EU. Evropski svet pa je leta 1997 sprejel določilo o hierarhiji pogojev, kar pomeni, da morajo biti pred začetkom pogajanj izpolnjeni politični pogoji kot predpogoj za začetek katerih koli predpristopnih pogajanj.

3.4 ŠIRITVENI KRITERIJI IN ŠIRITVENA NAČELA

Del širitvenega postopka so širitveni kriteriji, ki so v celoti vključeni v besedilo pogodb. Pogodba EU v 49. členu vključuje tri osnovne kriterije, ki jih mora izpolniti država, da lahko zaprosi za članstvo. Država prosilka mora: (i) biti država; (ii) biti evropska država in (iii) izpolnjevati zahteve iz pogodbe o EU: svobodo, demokracijo, spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter vladavino prava. Vsi trije kriteriji so bili v veljavi že od nastanka Evropske skupnosti, sama vsebina posameznih kriterijev pa je bila razjasnjena šele s širitveno prakso. Treba se je zavedati, da so kriteriji izjemno statični, medtem ko je pri načelih drugače, saj se njihova vsebina in interpretacija spreminjata predvsem zaradi institucionalnega razvoja EU. Širitvena načela, ki jih morajo države prosilke sprejeti še pred začetkom pogajanj, so bila oblikovana in uvedena v Haagu s konsenzom vseh takratnih držav članic EU. Mehikič (2007) jih je povzela v treh točkah: (i) širitev predstavlja priključitev nove države k obstoječi entiteti in ne oblikovanja nove skupnosti, zato odločitev, ki so jih države članice sprejele pred širitvijo, države prosilke ne morejo spreminjati; (ii) država, ki zaprosi za članstvo, se zaveže, da bo prevzela pravni red v celoti, čeprav 237. člen Pogodbe EGS ne določa, da kandidatke ne smejo zahtevati izjem, ki veljajo za obstoječe članice; (iii) možna so zgolj prehodna obdobja za prevzem pravnega reda na posameznih področjih, ki pa morajo biti strogo časovno in vsebinsko omejena in ne smejo predstavljati resnih odstopanj od pogodbenega besedila in načel Skupnosti (Mehikič 2007).

3.4.1 PRAVNI RED SKUPNOSTI – *Acquis communautaire*¹

Pravni red ali *acquis communautaire* zajema vse pogodbe, trenutno veljavno zakonodajo, razsodbe Evropskega sodišča, kot tudi nezavezujoče akte. Predstavlja celoto pravic in dolžnosti, ki povezujejo države članice znotraj Evropske unije. Države kandidatke morajo pred pristopom k Evropski uniji sprejeti pravni red in ga vključiti v svojo zakonodajo. Koncept *acquis communautaire* vsebuje tudi primat prava EU in drugih načel, ki jih je razvilo Evropsko sodišče. Države članice morajo sprejeti tudi prihodnje večinske odločitve in razsodbe Evropskega sodišča (Evropa A-Ž 2015). Tako kot načelo pogojevanja pa Mehikič

¹ Francoski izraz, ki pogosto ostane v francoščini, v slovenščino ga prevedemo kot pravni red Skupnosti.

(2007) pravni red EU vidi kot premični cilj, katerega meje niso jasno določene in dopuščajo različne interpretacije. Širitvenim akterjem je zato v pristopnih pogajanjih glede načina prevzema pravnega reda EU pri uporabi načela pogojevanja članstva dopuščena določena mera fleksibilnosti. Vendar tudi pravni red, s katerim je pogojevanje članstva formalno opredeljeno, dopušča možnost različnih interpretacij, saj je več kot le formalni okvir. Je rezultat določene razprave v širitvenem procesu in hkrati del uveljavljene prakse (Wiener v Mehikić 2007, 23).

3.5 STABILIZACIJSKO-PRIDRUŽITVENI PROCES

Stabilizacijsko-pridružitveni proces je instrument pristopne politike EU. 1999 je EU ta pristop uvedla v podporo postopnega vključevanja držav zahodnega Balkana v Unijo. EU je instrument najprej uporabila pri pristopnih pogajanjih Hrvaške, ki je kot prva od držav zahodnega Balkana postala članica Unije. Trenutno imajo uraden status kandidatke še Črna gora, Srbija, Makedonija, Turčija in od pred kratkim tudi Albanija, medtem ko sta Bosna in Hercegovina ter Kosovo edini državi, ki ohranjata status potencialnih kandidatke za članstvo v EU.

Stabilizacijsko-pridružitveni proces predstavlja strateški okvir za odnose med EU in zgoraj naštetimi državami ter temelji na:

- (i) razvoju gospodarskih in trgovinskih odnosov z regijo in znotraj regije;
- (ii) razvoju obstoječe gospodarske in finančne pomoči;
- (iii) pomoči za demokratizacijo, civilno družbo, izobraževanje in razvoj institucij;
- (iv) sodelovanju na področju pravosodja in notranjih zadev;
- (v) pomoči pri razvoju političnega dialoga (Access to European Union law 2015).

Del stabilizacijsko-pridružitvenega procesa so pogodbeni razmerja, ki imajo obliko stabilizacijsko-pridružitvenih sporazumov. Ti sporazumi urejajo gospodarsko in politično sodelovanje ter vzpostavitev območij proste trgovine z državami, ki jih to zadeva. V sporazumu se vzpostavljajo strukture stalnega sodelovanja na podlagi skupnih demokratičnih načel, človekovih pravic in pravne države. EU je z uvedbo tega instrumenta ustanovila tudi stabilizacijsko-pridružitveni svet. Le-ta se sestaja enkrat na leto na ravni ministrov in nadzira ter utemeljuje uporabo in izvajanje zgoraj navedenih kriterijev (Access to European Union law 2015).

4 POLITIČNO POGOJEVANJE

V nedavni zgodovini se je veliko avtorjev ukvarjalo z vprašanjem političnega pogojevanja, njegovega smisla, učinkovitosti in vpliva na želeni rezultat. V primeru evropske integracije se je politično pogojevanje znašlo v procesnem okvirju, v katerem je pogojevanje definirano kot »pogajalska strategija okrepitve z nagradami, v sklopu katere EU predstavlja zunanjo spodbudo za ciljno vlado, da privoli v njene zahteve« (Schimmelfennig in Sedelmeier 2004).

Analitiki po drugi strani menijo, da je politično pogojevanje najlažje razložiti kot sklop številnih dejavnikov, zaznav, nagrad in kazni, vključno s formalnimi in neformalnimi funkcijami (Hughes v Braniff 2011, 85). Teza torej razume politično pogojevanje kot dinamičen proces in ne kot jasno prepoznaven vzročni odnos med subjektoma.

V smislu pristopnega procesa je bilo politično pogojevanje oblikovano v sredini sedemdesetih let prejšnjega stoletja z izjavo o demokraciji, ki jo je sprejel Svet EU. V deklaraciji je bilo izpostavljeno, da sta vzdrževanje predstavniške demokracije in spoštovanje človekovih pravic bistvena elementa članstva v evropski skupnosti. Kot rezultat te politike so bili uveljavljeni nekateri elementi političnega pogojevanja že pri pristopu Španije in Portugalske. Kljub temu pa so bili ti poskusi daleč od današnjega razumevanja političnega pogojevanja, ki se je razvilo predvsem v zvezi s postkomunističnimi državami kandidatkami. Junija leta 1992 se je s tem pričela formalizacija političnega pogojevanja, saj je v Lizboni Evropski svet določil naslednje pogoje za članstvo EU: evropska identiteta, demokratičen status in spoštovanje človekovih pravic. Čeprav merila za članstvo niso bila kreirana po prejšnjih širitvah, so kopenhagenski pogoji predstavili bolj sistematičen in institucionaliziran sklop pravil, katerih postopno konstituiranje je povzročilo njihovo strožjo uporabo (Hillion v Braniff 2011, 85).

Politično pogojevanje, ki ga lahko pojmuje tudi kot pogojevanje članstva, sestavljajo širitveni kriteriji, širitvena načela in širitveni pogoji. Kriteriji so seznam zahtev, ki jih država prosilka ne more spremeniti (npr. geografski položaj), medtem ko načela sestavlja seznam stališč, s katerimi se mora prosilka strinjati, če želi upravičiti željo po članstvu (Kochenov v Mehikič 2007, 29). Načelo pogojevanja je eno od širitvenih načel in pomeni, da država prosilka s pogoji predhodno soglaša in pripravi svojo strategijo za njihovo izpolnjevanje.

4.1 KONCEPTI IN TEORETIČNE OPREDELITVE POLITIČNEGA POGOJEVANJA

Zelo razširjeno prepričanje pri teoretikih pogojevanja je, da je verodostojno pogojena perspektiva članstva v EU pravzaprav najpomembnejši pogoj, da lahko EU vpliva na spremembo nacionalne – domače – politike. Da pa bi pogojevanje sploh lahko bilo učinkovito, mora najprej pasti na plodna domača tla. Še posebej je to pomembno, če so politični stroški izpolnjevanja evropskih pogojev za dotično vlado previsoki; v smislu preživetja režima in obstoja vladajoče vlade se tako tudi verodostojne spodbude za članstvo lahko izkažejo za neučinkovite. Vprašanje, ki se poraja v največji meri in ki je osrednje vprašanje moje naloge, pa je, kako učinkovito je pravzaprav politično pogojevanje.

Če posplošim, je uspešno pogojevanje odvisno predvsem od interakcije mednarodnih in domačih faktorjev. S strani EU so velikost in vrste mednarodnih spodbud za usklajevanje ključnega pomena pri odzivanju države prosilke. Nematerialne spodbude in mehanizmi, socialno učenje kot posnemanje, prepričevanje ali družbeni vpliv na splošno ne premagajo domačega odpora proti sprejetju demokratičnih norm in človekovih pravic. Tudi materialne spodbude pod pragom za vstop v EU, kot so sporazumi o finančni pomoči ali pridružitveni sporazumi, so prešibki. Pristopna pogojevanja morajo biti po mnenju Schimmelfenniga (2008) verodostojna na dva načina: (i) ciljne države morajo biti prepričane, da so/bodo nagrajene z velikimi koraki v smeri pristopa (kmalu) po uskladitvi s političnimi pogoji EU; (ii) ciljne države morajo biti prepričane, da bodo v nasprotnem primeru popolnoma izključene iz članstva v EU. Skratka, uspeh političnega pogojevanja je odvisen od treh glavnih dejavnikov:

- (i) pogojna ponudba, ki jo EU da za članstvo ciljni državi;
- (ii) normativna usklajenost o širitvi EU;
- (iii) nizki stroški usklajevanja za vlado države pristopnice (Schimmelfennig in Sedelmajer v Schimmelfennig 2008, 921).

Po mnenju nekaterih avtorjev politično pogojevanje predstavlja tudi način vzpostavitve demokratičnih praks v državah, ki želijo pristopiti, in na ta način pospešuje prehod bivših socialističnih držav v moderne demokratične ureditve. Pri uporabi političnega pogojevanja EU določa sprejetje demokratičnih pravil in praks kot pogoje, ki jih morajo države izpolniti, da bi prejele nagrade, kot so finančna pomoč ali neke vrste institucionalno združenje (angl. *institutional association*) oziroma navsezadnje polnopravno članstvo. Smith (2001) in Young

(2001) sta skupnega mnenja, da je politično pogojevanje v principu zelo pozitivno, a le če EU namesto sankcij zadrži spodbude (Smith in Young v Schimmelfening in Scholz 2010).

V splošnem sprejetje liberalnih političnih norm (kot so človekove pravice, demokratične volitve oz. vladavina prava) za ciljno vlado do neke mere pomeni izgubo avtonomije. Takšne politične stroške je treba uravnotežiti s konkretnimi pobudami, kot sta vojaška zaščita ali gospodarska pomoč za izboljšanje zaščite države in za večjo blaginjo države. Hkrati pa se bo učinkovitost povečevala z velikostjo spodbud. V skladu s tem bi morala biti obljuba o članstvu večja spodbuda kakor pa obljuba o združevanju (angl. *association*) ali pomoči (angl. *asistance*), prav tako pa bi moral biti vpliv EU večji na tiste države, ki so kandidatke za članstvo, za razliko od držav nekandidatk. Samo najvišje »mednarodne nagrade« – tiste, ki so povezane s članstvom v EU – lahko uravnotežijo znatne stroške državne moči. Prav tako je zelo pomembno, da je pogojevanje kredibilno (Schimmelfennigin in Sedelmeier 2004, 656–66).

Če povzamem, je za EU pomembno, da prikaže eksplicitno povezavo med nagradami in političnimi pogoji. Pomembno pa je tudi, da EU reagira na pogojevanje; v primeru slabega usklajevanja z zadržanjem nagrad, v primeru dobrega usklajevanja pa z dajanjem nagrad.

4.2 ZUNANJI MODEL SPODBUDE

Zunanji model spodbude po mnenju Schimmelfenniga in Sedelmeierja (2004) predstavlja racionalen pogajalski model. Za vpletene akterje se predpostavlja, da se zanimajo le za maksimiziranje lastne moči in blaginje. V procesu pogajanj si vpleteni izmenjujejo informacije, grožnje in obljube, izid pa je odvisen od njihove relativne pogajalske moči. Po modelu zunanje spodbude EU sledi strategiji pogojevanja, pri katerem EU določi tako svoja pravila kot pogoje, ki jih morajo države srednje in vzhodne Evrope izpolniti, da bi prejele nagrade EU. Nagrade vključujejo vse od finančne pomoči, trgovinskih sporazumov in sporazumov o sodelovanju do polnopravnega članstva v EU (Schimmelfening in Sedelmeier, 2004). Po mnenju avtorjev modela EU večinoma sledi strategiji okrepitve z nagradami (Schimmelfennig v Schimmelfening in Sedelmeier, 2004). V skladu s to strategijo EU podeli nagrado, če ciljna država izpolnjuje pogoje, in nagrado pridrži, če država pogojev ne izpolnjuje.

Najbolj splošna predpostavka modela zunanje spodbude v okviru strategije okrepitve z nagrado je torej, da država sprejme pravila EU, le če koristi nagrad EU presegajo stroške domačega sprejetja. V zameno je to razmerje med stroški in koristmi odvisno od (i) določitve

pravil kot pogojev za nagrade; (ii) velikosti in hitrosti nagrad; (iii) verodostojnosti groženj in obljub in (iv) velikosti stroškov sprejetja pravil.

Avtorja sta tako iz modela zunanje spodbude izpeljala štiri hipoteze, s katerimi sta preverjala učinkovitost prenosa pravil na državo pristopnico:

- (i) učinkovitost prenosa pravil se poveča, če so pravila določena kot pogoj za nagrade;
- (ii) večja časovna razdalja do izplačila nagrad pomeni manjšo spodbudo za hitro sprejetje pravil, torej sprejetje pravil postane bolj verjetno, čim bliže je datumu odločanja o širitvi EU;
- (iii) verjetnost sprejetja pravil se povečuje z verodostojnostjo pogojnih groženj in obljub;
- (iv) verjetnost sprejetja pravil se zmanjšuje z večanjem oportunitetnih stroškov ter z izgubo blaginje in moči glavnih igralcev zaradi usklajevanja (Schimmelfennig in Sedelmeier 2004).

Pri svoji analizi se bom osredotočila predvsem na določitev pravil kot pogojev za nagrade ter velikost in hitrost nagrad.

4.3 POLITIČNO POGOJEVANJE NA ZAHODNEM BALKANU

Pri državah zahodnega Balkana se je politično pogojevanje izpostavilo kot glavna dinamika odnosov med državami pristopnicami in EU. V poznih devetdesetih letih je EU uvedla t. i. *regionalni pristop* za države zahodnega Balkana, pri katerem je bilo politično pogojevanje usmerjeno k spodbujanju reform na političnem področju, na primer glede vračanja beguncev in medetnične sprave. Kljub trudu pa regionalni pristop kot glavna spodbuda pogojevanja ni prinesel resnejših in oprijemljivih rezultatov. Oprijemljive rezultate je kasneje prinesel t. i. stabilizacijsko-pridružitveni sporazum med letoma 1999 in 2000, ko je bila sprejeta odločitev o uvedbi takšnega sporazuma. Evropski svet je v Solunu junija 2003 potrdil svojo odločenost, da v celoti in učinkovito podpre evropsko perspektivo držav zahodnega Balkana s potrditvijo, da bodo postale sestavni del Evropske unije, ko izpolnijo uveljavljena merila. Odobril je zaključke Sveta s 16. junija 2003, vključno s prilogo z naslovom Solunska agenda za zahodni Balkan: premik k evropski integraciji. Solunska agenda opredeljuje načine in sredstva za okrepitev stabilizacijskega in pridružitvenega procesa, vključno s pripravo evropskih partnerstev (Uedba Sveta ES 2004). Celoten proces je vključeval tri sestavne dele:

stabilizacijsko-pridružitveni sporazum, avtonomne trgovinske ukrepe in izdatno finančno pomoč (Braniff 2011, 86).

Politično pogojevanje v stabilizacijsko-pridružitvenih sporazumih je pravzaprav evolucija od prejšnje oblike pridružitvenega sporazuma, t. i. sporazuma o Evropi. Ti sporazumi so se od prejšnjih razlikovali, ker je bil izrecnim pogojem, ki jih je treba izpolniti, dodan pogoj regionalnega sodelovanja. Takšni pogoji se sicer lahko nahajajo izrecno in samo v stabilizacijsko-pridružitvenih sporazumih (Phinnemore in Braniff 2011, 86). Treba pa je še dodati, da »novo oblikovani« sporazumi niso vsebovali izrecnega okvira za članstvo, obravnavane države pa so imele zgolj naziv »potencialne kandidatke« (Pippan v Braniff, 2011).

Hrvaška je bila v vlogi kandidatke izpostavljena dvema oblikama pogojevanja, saj se je pogojevanje odvijalo na več ravneh. Najprej je bila podvržena upoštevanju meril, ki jih je določil Evropski svet v Kopenhagenu leta 1993 in navedel v 6. in 49. členu Pogodbe o EU. Ta merila sem navedla tudi zgoraj. Drugi sklop meril pa je specifičen za stabilizacijsko-pridružitveni proces in vključuje štiri glavne pogoje: polno sodelovanje z MKSNJ; spoštovanje človekovih pravic in pravic manjšin; oblikovanje realnih možnosti za begunce in notranje razseljene osebe, da se vrnejo na svoja prvotna bivališča; in vidno zavezanost k regionalnemu sodelovanju.

Pogajanja o stabilizacijsko-pridružitvenem sporazumu se lahko sklene šele, ko so izpolnjeni posebni pogoji tega procesa. Letna poročila Komisije predstavljajo »dokaze« o tem, ali je država kandidatka izpolnila pogoje, določene s sporazumom. Če Komisija meni, da je država v celoti izpolnila pogoje z naslova stabilizacijsko-pridružitvenega sporazuma, nato Evropski svet sprejme odločitev o podpisu sporazuma, kasneje pa mora to odločitev ratificirati tudi Evropski parlament. Po sklenitvi sporazuma se državi kandidatki odpre pot za prošnjo za članstvo in začetek pristopnih pogajanj. Država mora kljub temu še naprej izpolnjevati pogoje iz stabilizacijsko-pridružitvenega sporazuma, saj je to še vedno pogoj pristopnih pogajanj. Stabilizacijsko-pridružitveni sporazum, ki je bil podpisan s Hrvaško, navaja: »Če katera od strani meni, da druga stran ni izpolnila obveznosti iz tega sporazuma, lahko sprejme ustrezne ukrepe. Preden to stori, razen v posebno nujnih primerih, predloži stabilizacijsko-pridružitvenemu svetu vse ustrezne informacije, potrebne za temeljito preučitev položaja z namenom, da se najde rešitev, ki je sprejemljiva za obe strani« (Braniff 2011, 87).

5 PROCES VKLJUČEVANJA HRVAŠKE V EVROPSKO UNIJO

5.1 KRONOLOŠKI PREGLED GLAVNIH DOGODKOV V PROCESU VKLJUČEVANJA HRVAŠKE V EU

Polnopravno članstvo v EU je bil eden glavnih ciljev hrvaške zunanje politike praktično od konca osamosvojitvene vojne dalje. Prošnjo za polnopravno članstvo je vložila 21. februarja leta 2003, uradni status kandidatke pa je prejela junija naslednje leto. Pristopna pogajanja bi se morala pričeti maja 2005, vendar so bila zaradi negativnega mnenja o sodelovanju Hrvaške z MKSNJ odložena. Uradno so se tako pogajanja pričela 3. oktobra 2005. Pogajanja so bila razdeljena v dve fazi. Prva faza je bila t. i. *screening* faza, ki je trajala eno leto od začetka pogajanj. Takoj za tem so se pričela pogajanja, ki so bila osredotočena na pogoje, pod katerimi bo država kandidatka osvojila, implementirala in izvrševala *acquis communautaire*. Treba je poudariti, da se država ne more pogajati o vsebini pravnega reda, saj pogajanja temeljijo na načelu, da mora vsaka država kandidatka prevzeti celoten pravni red EU. Osem let po vložitvi prošnje za članstvo in po skoraj šestih letih pogajanj je EC podala predlog o koncu pristopnih pogajanj, s čimer se je strinjal tudi Evropski svet. Pogodba o vključitvi Hrvaške v EU je bila podpisana v Bruslju 9. decembra 2011, Hrvaška pa je postala polnopravna članica 1. julija 2013, ko so vse države ratificirale pristopno pogodbo (Ministarstvo vanjskih i europskih poslova RH 2015).

Hrvaška se je v celotnem procesu spopadla s precej preprekami in problemi. Čeprav je bila na začetku ocenjena kot delujoča demokratična država s stabilnimi institucijami, ki zagotavljajo vladavino prava, in kot država, ki ima učinkovito tržno gospodarstvo, je bil za Hrvaško še vedno največji napor usklajevanje nacionalne zakonodaje hkrati s krepitvijo pravosodnih in administrativnih struktur, ki so bile potrebne za učinkovit prenos zakonodaje. Poleg vseh obveznosti, ki jih je Hrvaška morala izpolnjevati, pa so ji bile kot kandidatki namenjene tudi ugodnosti, in sicer v smislu predpristopne finančne pomoči. V naslednjem poglavju sem zato podrobno opisala in analizirala, koliko sredstev je bilo namenjenih Hrvaški pred uradnim začetkom pristopnih pogajanj in po njem, ter koliko teh sredstev je Hrvaška uspela absorbirati. Na koncu tega poglavja bom opisala tudi mnenje hrvaške javnosti o vključitvi v EU.

5.2 HRVAŠKA IN PREDPRISTOPNA POMOČ

Od leta 1996 dalje je Hrvaška črpala sredstva iz več programov, namenjenim državam pristopnicam. Tudi ti programi so bili ločeni na tiste, ki jih lahko koristijo le države, ki so uradne kandidatke, in tiste, ki veljajo za potencialne kandidatke. Hrvaška je že leta 1996 pričela črpati iz programa OBNOVA, ki je vseboval sredstva, namenjena za povojno obnovo državam, prizadetim med jugoslovansko vojno. V letih 1996–2000 je Hrvaška v okviru programa prejela nepovratna sredstva v višini 60 milijonov evrov, ki jih je v največji meri porabila za infrastrukturno obnovo povojnih področij. Leta 2000 pa je Hrvaška postala prejemnica sredstev iz programa CARDS (angl. *Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation*). Program je predstavljal tehnično-finančno pomoč Unije predvsem na področju implementacije pogojev, ki so izhajali iz stabilizacijsko-pridružitvenega sporazuma, ki je veljal za vsako državo posebej. Program je bil ustanovljen leta 2000, namenjen pa je bil vsem bivšim jugoslovanskim republikam, ki so bile del stabilizacijsko-pridružitvenega procesa (Mlakar, 2008). Med letoma 2000 in 2006 je bilo državam namenjenih kar 4,86 milijarde evrov, od česar je Hrvaška prejela 260 milijonov evrov (Slobodna Dalmacija, 2008).

Poleg tega je Hrvaška črpala sredstva tudi iz ostalih programov predpristopne pomoči. Program PHARE (angl. *Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies*) je bil sprva namenjen Poljski in Madžarski, nato pa tudi drugim državam v tranziciji, ki so sredstva uporabile za pospeševanje večstrankarske demokracije ter za vzpostavitev institucij demokracije, predvsem pa za obnovo gospodarstva po prehodu iz komunističnega režima. Program je bil ustanovljen leta 1989 z zgoraj opisanim namenom, vendar se je leta 1997 preusmeril na predpristopne prioritete in postal glavni instrument tehnično-finančne pomoči za države pristopnice. Glavni cilj programa je bil pripraviti državo kandidatko za članstvo v Uniji oziroma ji pomagati pri vzpostavitvi institucionalne podlage za uveljavitev *acquis communautaire*. Predstavljal je tudi pomoč in podporo pri koriščenju strukturnih in kohezijskih skladov po vključitvi v EU (Mlakar 2008).

Hrvaška je koristnica tega programa od leta 2005 dalje, sredstva t. i. nacionalne komponente, ki zajema predvsem gospodarsko in socialno kohezijo, pa je Hrvaška uporabila tudi za uvajanje demokratizacije in vladavine prava, urejanje področja človekovih pravic in pravic manjšin, izpolnjevanje gospodarskih kriterijev, ureditev notranjega trga in trgovine, izboljšanje sektorske politike, sodelovanje na področju pravosodja in notranjih zadev ter tudi za programe podpore. Ostale komponente programa zajemajo tudi čezmejno sodelovanje,

TAIEX (angl. *Technical Assistance and Information Exchange instrument*), ki deluje v sklopu generalnega direktorata Evropske komisije za sosedstvo in širitev (DG Neighbourhood and Enlargement), ter horizontalne programe (Hajdinjak in Mišić 2008, 10).

Program ISPA (angl. *Instrument for Structural Policies for Pre-Accession*) je bil na Hrvaškem podpisan leta 2005. Na svojevrsten način je tekmeč Kohezijskemu skladu. Sredstva ISPA so namenjena financiranju velikih investicijskih projektov s področja varovanja okolja in razvoju infrastrukturnih kapacitet. Razvoju poljedelstva in ruralnega območja pa je namenjen program SAPARD (angl. *Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*), ki je bil odobren že leta 1999, njegov glavni cilj pa je priprava na sodelovanje v Skupni kmetijski politiki (CAP – angl. *Common Agriculture Policy*) – seveda po vstopu v EU.

Hrvaški naj bi bilo iz vseh programov pomoči CARDS, PHARE, ISPA in SAPARD dodeljenih 289,8 milijona evrov, od česar je Hrvaška porabila 217,8 milijona evrov, kar znaša 75,2 odstotka (Hajdinjak in Mišić 2008, 9–10).

Spodnja tabela prikazuje odobrena sredstva vseh predpristopnih programov, ki so bila namenjena Republiki Hrvaški pred uvedbo instrumenta IPA leta 2007.

Tabela 5.1: Sredstva, namenjena Hrvaški v sklopu predpristopne pomoči EU.

PROGRAM	OBD OBJE	SREDSTVA (v evrih)
OBNOVA	1996–2000	60 mil.
CARDS	2001–2004	262 mil.
PHARE	2005–2006	160 mil.
ISPA	2005–2006	60 mil.
SAPARD	2005–2006	25 mil.
SKUPAJ		567 mil.

Vir: Jakovac in Maljković (2010).

5.2.1 INSTRUMENT PREDPRISTOPNE POMOČI – IPA

Instrument predpristopne pomoči (IPA – angl. *Instrument for Pre-accession Assistance*) je nov pravni in finančni instrument Evropske unije, ki je nadomestil vrsto programov in finančnih instrumentov Unije, namenjenih predpristopni pomoči državam kandidatkam ali potencialnim kandidatkam². Države, ki so upravičene do predpristopne pomoči, delimo na dve kategoriji: tiste države, ki so uradne kandidatke za pristop (Hrvaška je bila upravičena do koriščenja tega instrumenta do 1. julija 2013, ko je postala polnopravna članica EU), in tiste

² Oktobra 2004 je EC z objavo strateškega dokumenta o napredku v sklopu procesa širitve, ki vsebuje tudi elemente predpristopne strategije za Republiko Hrvaško, Hrvaški odprla dostop do predpristopnih programov pomoči PHARE, ISPA in SAPARD.

države, ki imajo status morebitnih držav kandidatk zahodnega Balkana. Glavna razlika je, da so države iz prve kategorije upravičene do sredstev na vseh petih področjih IPA, medtem ko so potencialne članice upravičene le do sredstev s prvih dveh področij. Instrument zajema pet področij pomoči, in sicer:

- (i) pomoč pri prehodu in krepitvi institucij (nadaljevanje programa PHARE);
- (ii) pomoč za čezmejno sodelovanje – samo z državami, ki so članice EU, in drugimi državami, ki izpolnjujejo pogoje IPA (nadaljevanje programa PHARE);
- (iii) pomoč pri regionalnem razvoju (promet, okolje in gospodarski razvoj; nadaljevanje programov PHARE in ISPA);
- (iv) pomoč pri krepitvi človeškega kapitala in boju proti izključenosti (nadaljevanje programa PHARE);
- (v) pomoč pri razvoju podeželja (nadaljevanje programa SAPARD) (Hajdinjak 2010, 10).

Trenutno so uradne kandidatke in tudi upravičenke do sredstev na vseh področjih pomoči IPA Srbija (od marca 2012), Črna gora (od decembra 2010) in Makedonija (od decembra 2005), kot zadnja pa je status uradne kandidatke prejela Albanija (junija 2014). Bosna in Hercegovina ter Kosovo zaenkrat spadata v kategorijo morebitnih držav kandidatk zahodnega Balkana, sta pa obe državi zavezani k »evropski perspektivi« in zato veljata za resni kandidatki. Kot sem omenila že zgoraj, je IPA instrument, ki je združil oziroma poenotil vrsto programov in finančnih instrumentov Unije. Je neke vrste instrument, ki države pristopnice pripravlja na upravljanje evropskih skladov, ki zajemajo ista področja (Evropsko teritorialno raziskovanje, 2015).

Republika Hrvaška je bila upravičena do sredstev tega instrumenta od 1. januarja 2007 do vstopa v polnopravno članstvo EU. Za celotno usklajevanje programa IPA v Republiki Hrvaški je bil zadolžen Osrednji urad za razvojno strategijo in koordinacijo skladov EU, za celotno finančno upravljanje pa je bilo odgovorno ministrstvo za finance, v sklopu katerega je delovala Centralna agencija za financiranje in sklepanje pogodb SAFU (hrv. *Središnji ured za financiranje i ugovaranje*) (Jakovac in Maljković 2010). Program IPA se uporablja kot nekakšna priprava za uporabo sredstev kohezijske politike EU. Sredstva IPA torej pokrivajo obdobje od začetka leta 2007 do sredine leta 2013, v nadaljevanju pa to vlogo prevzamejo instrumenti kohezijske politike EU. To ne pomeni, da se projekti IPA po vstopu Hrvaške v

EU ne bodo izvajali, pomeni pa, da ne bo novih projektov, ki bi se podpisovali v okviru programov IPA. Zaključek zadnjih projektov IPA se pričakuje leta 2017, po poročilu hrvaškega parlamenta o uporabi predpristopne pomoči 2007–2013 pa je skupni znesek plačil (torej realna izkoriščenost sredstev IPA) v decembru 2012 znašal 23,9 odstotka (Hrvatska gospodarska komora 2015). V spodnji tabeli sem predstavila celoten pregled dodeljenih in izkoriščenih sredstev IPA.

Tabela 5.2: Finančni pregled predpristopnega IPA programa za Hrvaško, komponente I.–V.

DATUM	31. 12. 2009	31. 12. 2010	31. 12. 2011	31. 12. 2012
Skupni znesek IPA, mil. EUR	997,6			
Dodeljena sredstva, kumulativ, mil. EUR	372,1	416,9	631,5	693,7
Dodeljena sredstva/letno povečanje, mil. EUR		44,8	214,6	62,2
Izkoriščena sredstva, mil. EUR	19,7	124,1	252,7	410,1
Stopnja izkoriščenosti (angl. <i>absorption rate</i>) ³ mil. EUR	0,4 %	5,6 %	12,7 %	23,9 %

Vir: Hrvatska gospodarska komora (2015).

Hrvaška gospodarska komora (v nadaljevanju HGK) pri svoji analizi ni prikazala podatkov za leti 2007 in 2008, predstavila je le skupni znesek dodeljenih sredstev od leta 2009 dalje, zato sem podatke za prejšnji dve leti našla na spletnih straneh ministrstva za finance. Za leto 2007 ministrstvo navaja, da je bilo Hrvaški odobrenih 138,5 milijona evrov, za leto 2008 pa 164 milijonov skupno za vseh 5 komponent (HGK 2015).

IPA programira dodeljevanje sredstev na bazi svojega strateškega dokumenta MIPD (angl. *Multi-annual Indicative Planning Document*), ki je narejen za tri leta, dopolnjujejo pa ga vsakoletna revizijska poročila. Naslednik tega dokumenta je MIFF (angl. *Multi-annual Indicative Financial Framework*), ki okvirno dodeljuje sredstva upravičencem in komponentam. Ta dokument se opira na vnaprej določene komponente IPA.

³ Odstotek izplačanih sredstev v odnosu do sredstev, dodeljenih neki državi, je najpogostejši pokazatelj, s katerim se meri izkoriščenost sredstev EU.

Kot glavni razlog za neizkoriščenost IPA sredstev je Burič-Pejčinović (2010) navedla nepripravljenost hrvaških institucij na kompleksno politiko črpanja teh sredstev. Med drugimi razlogi pa je omenila naslednje:

- (i) zapletena pravila za izvajanje v vseh programih;
- (ii) potreba po znatnem izboljšanju strateškega načrtovanja;
- (iii) nezadostno obveščanje in ozaveščanje o pomembnosti uspešnega izvajanja projektov, ki se financirajo iz predpristopne pomoči EU;
- (iv) vzpostavitev novih in utrditev obstoječih institucij in njihovih akreditacij s strani Evropske komisije;
- (v) potreba po zaposlovanju novih delavcev, medtem ko je hkrati veljala politika o zmanjšanju števila zaposlenih v javni upravi;
- (vi) zahtevan kader strokovnjakov, ki so redkeje v poklicih za upravljanje (inženirji, strokovnjaki s specifičnim znanjem itd.);
- (vii) pomembnost ohranitve sistema, v katerem so posebej usposobljeni, kakovostni delavci nizko plačani ob upoštevanju njihove vrednosti na trgu dela (Burič-Pejčinović 2010).

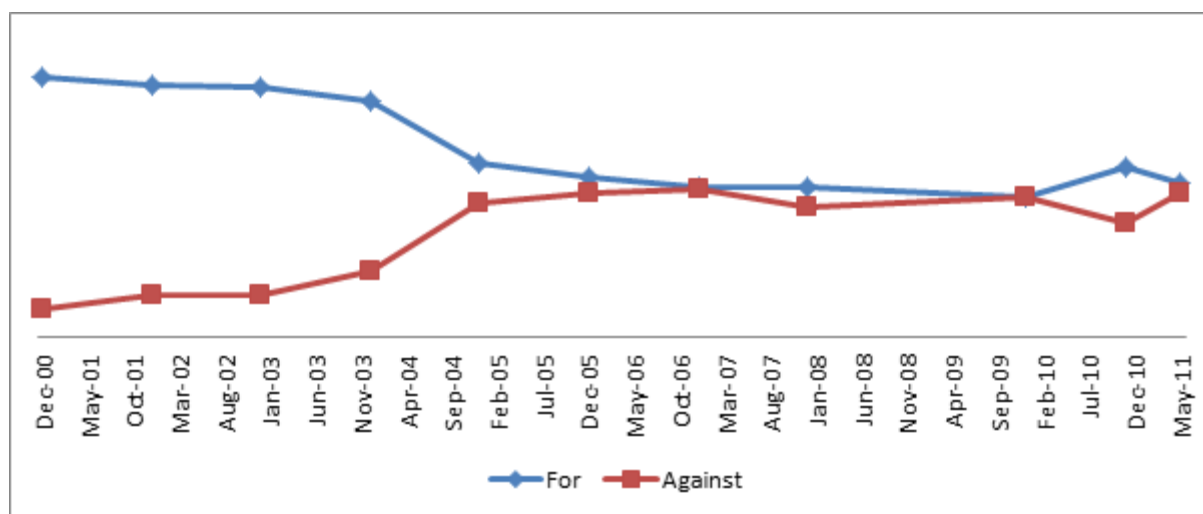
5.3 PODPORA HRVAŠKE JAVNOSTI VKLJUČEVANJU V EU

Podpora javnosti je za integracijo države v evropsko entiteto pomemben dejavnik, še posebej ker ljudstvo za vstop v EU odloča z neposredno demokracijo – referendumom. Na Hrvaškem je bil izid referenduma, ki je potekal 22. januarja 2012, pozitiven, za vstop je glasovalo 66,27 odstotka volivcev (Hrvatski Sabor 2012).

Po javnomnenjskih raziskavah je podpora vključevanju začela padati praktično takoj po začetku pristopnih pogajanj. Po mnenju Medugorca in Francove (2013) lahko glavni razlog za to iščemo v v pogojevanju EU glede sodelovanja Hrvaške z MKSNJ. V tem obdobju se je delež nasprotnikov vstopa praktično podvojil, saj je hrvaška javnost pogojevanje smatrala nepravilnim (The London School of Economics and Political Science 2013).

Spodnji graf (Slika 1) prikazuje podporo hrvaške javnosti vključevanju v EU med letoma 2000 in 2011. Iz njega je razvidna dinamika podpore skozi celotno obdobje procesa vključevanja.

Slika 5.1: Javna podpora vključevanju Hrvaške v EU (2000–2011).



Vir: Guerra (2013).

Stroški integracijskega procesa in zahteve političnega pogojevanja – zlasti pogled v preteklost, problematika vojnih zločinov in ukinitve imunitete nekdanjemu premierju Ivu Sanaderju, ki je odprl proces vključevanja Hrvaške v EU – so vplivali na odnos hrvaške javnosti do EU. Javno mnenje je merilo v procesu evropske integracije; državljani lahko izrazijo protest in nasprotovanje prek referendumov in volitev v Evropski parlament. Kot zanimivost lahko izpostavimo, da se je Hrvaška pridružila EU, ko je bil delež nasprotnikov vstopa v EU na najvišji ravni po letu 2000 (glej sliko 5.1) (The London School of Economics and Political Science 2013).

Čeprav je leta 2006 naraščal strah o posledicah vključevanja v EU, so bile hrvaške politične elite optimistične. Velika večina hrvaških državljanov je kot pozitivna vidika vključevanja izpostavila prednost odprtih meja (80 %) in gospodarski razvoj (79 %), delna izguba samostojnosti pa v tem času ni bila izrazito pomembna (36 %). Zaskrbljenost pa se je kazala predvsem pri potrebi po regionalnem sodelovanju (55 %) in v strahu pred negativnimi posledicami za nacionalno gospodarstvo (53 %), kar je skrbelo praktično polovico hrvaških državljanov. Širitev Evropske unije leta 2004 je pokazala, da bi lahko čakalna doba za članstvo v EU in zaznano pomanjkanje ustreznih informacij negativno vplivala na raven javne podpore (University of Nottingham 2013).

Po začetku pogajanj so bile skoraj vse hrvaške parlamentarne politične stranke in hrvaška vlada močno v prid vstopu v EU. Nasprotno pa je bilo od leta 2004 naprej kar med 30 in 50 odstotkov hrvaških državljanov proti vstopu, a so hrvaški politiki ta del javnega mnenja

nenehno ignorirali. Zaradi takšne namerne ignorance je bilo javnih razprav o članstvu zelo malo, zato javnost ni dobila celovitih in konkretnih informacij o možnih posledicah vstopa v EU. Posledično je bilo poznavanje EU s strani hrvaških državljanov precej nizko. Raziskava iz leta 2011 je na primer pokazala, da je bilo približno 87 odstotkov državljanov mnenja, da niso bili dovolj obveščeni o EU. Novejši podatki, zbrani po referendumu, pa so pokazali, da je le 15 odstotkov vprašanih dobro obveščenih o EU. Številne študije in avtorji kot glavne razloge za pojav evroskepticizma med hrvaškimi državljani navajajo prav pomanjkanje informacij, relativno slabo in stereotipno razumevanje tega, kako deluje EU, in nezadostno razumevanje dejanskih posledic vstopa v EU. Poleg tega so raziskave potrdile, da je bilo poleg nezadovoljstva z uspešnostjo vlade in gospodarskim položajem pomemben dejavnik nasprotovanja Hrvatov vstopu v EU tudi pomanjkanje zaupanja v nacionalno vlado (The London School of Economics and Political Science 2013).

6 IZBRANA PODROČJA POLITIČNEGA POGOJEVANJA NA PRIMERU REPUBLIKE HRVAŠKE

6.1 SODELOVANJE HRVAŠKE Z MKSNJ

Mednarodno kazensko sodišče za vojne zločine na območju nekdanje Jugoslavije (MKS NJ) je Organizacija združenih narodov (OZN) ustanovila maja 1993 kot odgovor na množična grozodejstva, ki so se odvijala na Hrvaškem ter v Bosni in Hercegovini. Poročila o grozljivih zločinih, v katerih so bilo opisani mučenje in umori na tisoče civilistov ter spolne zlorabe v taboriščih za pridržanje, in pričevanja sto tisočih izgnanih iz domov so povzročili ogorčenje po vsem svetu in spodbudili Varnostni svet ZN k ukrepanju. MKSNJ je prvo sodišče za vojne zločine, ki je bilo ustanovljeno pod pokroviteljstvom ZN. Nahaja se v Haagu (Nizozemska), do sedaj pa je obravnavalo več kot 160 oseb, ki so bile obtožene vojnih zločinov. Med te sodijo predsedniki držav, predsedniki vlad, notranji ministri in številni drugi politični, vojaški in policijski voditelji z različnih strani jugoslovanskih konfliktov. Sodišče obravnava kazniva dejanja, storjena v letih 1991–2001, zoper pripadnike različnih etničnih skupin na Hrvaškem, v Bosni in Hercegovini, Srbiji, na Kosovu in v Makedoniji. Do sedaj je bilo obsojenih več kot 60 posameznikov (International Criminal Tribunal for former Yugoslavia 2013).

Ker EU v sklopu svoje širitvene politike postavlja predpogoj, da so potencialne članice demokratične države, ki spoštujejo vladavino prava in spoštovanje človekovih pravic (Schimmelfennig v Lamont 2010, 1687), je morala Hrvaška dokazati naklonjenost do upoštevanja liberalnih demokratičnih norm v skladu z zahtevami MKSNJ. Medtem ko je Hrvaška sprejela obvezo, da sodeluje z MKSNJ vsaj v širšem smislu, je po drugi strani izpodbijala izvrševanje pristojnosti sodišča v primeru operacije Nevihta⁴. MKSNJ je za vojne zločine, storjene v tej operaciji, obtožilo generale Gotovino, Čermaka in Markača. Generali so bili obtoženi sodelovanja v skupni kriminalni združbi (JCE – angl. *joint criminal enterprise*)⁵, katere cilj naj bi bil trajna odstranitev Srbov s tedanjega ozemlja Republike srbske Krajine (RSK). Poleg generalov je MKSNJ sodelovanja v JCE obtožilo še nekdanjega predsednika Franja Tuđmana, bivšega zunanjega ministra Gojka Šuška, generala Janka Bobetka in bivšega ministra za obrambo Zvonimira Červenka. Vsi razen Bobetka so umrli, še preden je sodišče

⁴ Operacija Nevihta (hrv. *Oluja*) je bila vojaška operacija, ki sta jo izvedli hrvaška vojska in policija. Operacija je trajala od 4. do 8. avgusta 1995, Hrvaška pa je v petih dneh osvobodila večji del zavzetega teritorija, imenovanega Republika srbska Krajina (teritorij je bil del hrvaškega ozemlja in ni bil nikoli mednarodno priznan), in na ta način zaključila vojno. Izgnanih naj bi bilo od 200 000 do 250 000 civilistov, kar predstavlja skoraj celotno srbsko populacijo, ki je živela na tem področju, med tem ko Hrvaška še vedno trdi, da je bilo izgnanih 90 000 ljudi (RTV Slovenija 2010, 4. avgust).

⁵ Pravna doktrina, ki jo je MKSNJ uporabilo za preganjanje političnih in vojaških voditeljev zaradi množičnih vojnih zločinov, vključno z genocidom, storjenih v času jugoslovanskih vojn v letih 1991–1999.

leta 2001 izdalo prvo obtožnico za sodelovanje v JCE, Bobetko pa nikoli ni bil izročen sodišču, saj je tudi on umrl leto dni po izdani obtožnici.

6.1.1 OBDOBJE VLADAVINE SDP (2000–2003)

V začetku leta 2000 je prišlo do velikih sprememb na hrvaškem političnem prizorišču. Smrt tedanjega predsednika Tuđmana, ki je bil član Hrvaške demokratske stranke (HDZ), takrat vodilne desno usmerjene stranke, je imela pomembne učinke tako v smislu političnega delovanja kot tudi v smislu celotnega vzdušja v državi. Njegova smrt je v nekem smislu predstavljala možnost, da se država politično premakne v drugo smer. Istega leta je Hrvaška doživela notranje institucionalno preoblikovanje iz polpredsedniškega v parlamentarni sistem. Predsedniški svetovalni sveti, kot sta na primer svet za obrambo in svet za nacionalno varnost, ki so predstavljali elitni krog, kjer so se sprejemale odločitve glede MKSNJ, in ki so bili monopolizirani s strani Tuđmanovega notranjega kroga, so izgubili svoj vpliv. Organ odločanja o tovrstnih vprašanjih je postal parlament na čelu z vlado, ki jo je tedaj vodil Ivica Račan, hkrati tudi predsednik tedanje SDP (Socialdemokratska stranka)⁶. Praktično takoj po volitvah se je vlada lotila ustavnih reform, ki so oslabile urad tedanjega predsednika republike Stjepana Mesiča, ki je funkcijo predsednika opravljal dva mandata, in sicer v letih 2000–2010. HDZ se je po volitvah prvič znašla v opoziciji, kar je bila posledica krize v stranki zaradi iskanja nove identitete po Tuđmanovi smrti. Hrvaško pa je po izdani obtožnici Gotovini in Bobetku s strani MKSNJ zajela politična kriza. V opoziciji je HDZ igrala centralno vlogo pri podpihovanju množičnih uporov proti sodelovanju z MKSNJ z mobilizacijo vojnih veteranov, ki so se postavili proti tedanji vladajoči SDP. Obseg upora je bil razviden tudi po tem, da so člani vladne koalicije pod vodstvom SDP izražali strah, da bi lahko vladno sodelovanje z MKSNJ sprožilo nasilni protiudarec častniškega zbora hrvaške vojske (Lamont 2010, 1962).

Ko je Račan utrdil svojo novoizvoljeno šeststrankarsko koalicijo, je spomladi leta 2001 EU ponudila Hrvaški vabilo za začetek procesa vključevanja v EU, Združene države Amerike (ZDA) pa so ji ponudile začetek vključevanja v Organizacijo severnoatlantske pogodbe (NATO – angl. *North Atlantic Treaty Organization*). Račanova vlada je sprejela resolucijo, s katero je potrdila zavezanost Hrvaške sodelovanju z MKSNJ. Največji korak k napredku pa je bila izročitev Mladena Naletiliča, ki ga je MKSNJ obtožilo zločinov proti človečnosti. EU je

⁶ Parlamentarne volitve, ki so potekale 3. januarja 2000, so povzročile propad HDZ (Hrvaška demokratska stranka) in vzpon SDP (Socialdemokratska stranka), ki je formirala koalicijo s Hrvaška socialno-liberalno stranko. Koalicija je osvojila 71 od 150 sedežev (46 %), medtem ko je HDZ dobila 46 sedežev (30,46 %). Skupaj z blokom štirih drugih strank je koalicija pridobila udobno večino sedežev.

pokazala zadovoljstvo z delom nove vlade kot tudi z zavezanostjo za sodelovanje z MKSNJ, tako da je 29. oktobra 2001 Hrvaški ponudila podpis stabilizacijsko-pridružitvenega sporazuma (Lamont 2010).

6.1.2 OBD OBJE VLADAVINE HDZ (2003–2009)

Leta 2003 je na rednih parlamentarnih volitvah HDZ premagala SDP in spet je na oblast stopila desnica. Vrnitev HDZ na čelu z Ivom Sanaderjem je predstavljala dramatičen zasuk v načinu, kako se je stranka odzivala na zahteve MKSNJ. Sanader je v času Raćanove vlade odprto nasprotoval zavezanosti vlade, da sodeluje z MKSNJ, vendar je po vzpostavitvi koalicije kot predsednik vlade sodelovanje sprejel z odprtimi rokami. Po mnenju Lamonta (2010) si je Sanader prizadeval, da ponovni prihod HDZ na oblast v tujini ne bi odmeval kot obnovitev starodavnega avtoritarnega režima (Lamont 2010). Hrvaška je s Sanaderjevim vzponom po hitrem postopku dosegla velik napredek v smeri doseganja statusa države kandidatke. Evropska komisija je aprila 2004 pozitivno ocenila hrvaško prošnjo za članstvo, prav tako pa je v istem mesecu Velika Britanija sprejela odločitev, da nadaljuje postopek parlamentarne ratifikacije stabilizacijsko-pridružitvenega sporazuma. V šestih mesecih vladanja je Sanader posredoval pri prostovoljni predaji osmih obtožencev, česar do tedaj Hrvaška ni bila sposobna narediti.

Vsi ti dogodki so predstavljali znaten napredek pri formalnem začetku pristopnih pogajanj s Hrvaško. Junija leta 2004 je Hrvaška pridobila status uradne države kandidatke, čeprav ji ni uspelo prijeti takrat najbolj iskanega ubežnika sodišča MKSNJ Anteja Gotovine. MKSNJ je izdalo mnenje, da je Hrvaška v popolnosti sodelovala s sodiščem in pokazala prizadevanja, da pobeglega generala najde in izroči sodišču. Kljub pozitivnemu mnenju je le leto po začetku pristopnih pogajanj Evropska komisija izdala naslednje mnenje za Hrvaško: »V primeru ubežnika Anteja Gotovine, ki je obtožen vojnih zločinov, podajamo mnenje, da se je Hrvaško sodelovanje z MKSNJ poslabšalo... Prizadevanja Hrvaške za iskanje, aretacijo in privedbo Gotovine sodišču niso bila dovolj velika, da bi dosegla pomembne rezultate« (Evropska komisija 2005).

Marca 2005 je glavna tožilka Carla Del Ponte Evropskemu svetu predstavila negativno poročilo o sodelovanju Hrvaške s kazenskim sodiščem. Zaradi tega poročila se uradna pogajanja s Hrvaško niso pričela, temveč so se popolnoma prenehala in odložila za nedoločen čas. Sanaderjeva vlada se je hitro odzvala na prekinitev pogajanj z novo formuliranim akcijskim načrtom. Glede na to, da je EU pogojevala nadaljevanje pogajanj le z aretacijo in

privedbo Gotovine, je morala Sanaderjeva vlada navzven pokazati zavezanost za sodelovanje s sodiščem, medtem ko se je znotraj države ukvarjala z negativnim mnenjem javnosti o potencialni aretaciji ubežnika. Šele oktobra 2005 je Del Ponte podala pozitivno mnenje o sodelovanju Hrvaške, ki je temeljilo na zagotovitlu hrvaških oblasti, da so locirale vojnega ubežnika. Dva meseca kasneje je bil Gotovina aretiran na španskih Kanarskih otokih. Čeprav je pogojevanje EU uspelo, saj je stroga politika privedla do tega, da so generala Gotovino privedli na sodišče, je Sanader poudaril, da je bila s tem sicer potrjena ponotranjenost vladavine prava na Hrvaškem, vendar aretacija Gotovine ne predstavlja manjše zavezanosti HDZ branjenju časti domovinske vojne.

6.1.3 KRONOLOŠKI PREGLED POROČIL O NAPREDKU NA PODROČJU SODELOVANJA Z MKSNJ (2005–2011)

Napredek Hrvaške v procesu vstopa v EU bom vrednotila na podlagi sedmih poročil Komisije, ki jih je Komisija izdala med letoma 2005 in 2011. Poročila se imenujejo *Progress reports* (v nadaljevanju poročila o napredku), komisija pa v njih opisuje napredek Hrvaške v sklopu priprav na članstvo v EU. Vsa poročila so napisana po istem principu in vsebujejo enako strukturo. Sestavljena so iz štirih glavnih sklopov:

- (i) Sklop 1: Kratek opis odnosov med Hrvaško in EU;
- (ii) Sklop 2: Analiza položaja Hrvaške v smislu političnih kriterijev za članstvo;
- (iii) Sklop 3: Analiza položaja Hrvaške v smislu ekonomskih kriterijev za članstvo;
- (iv) Sklop 4: Ocena zmogljivosti Hrvaške, da prevzame obveznosti iz članstva, tj. pravnih, ki je izražen v pogodbah, sekundarni zakonodaji in politikah EU, merjen v 33 različnih poglavjih.

Napredek je izmerjen na podlagi sprejetih odločitev, sprejete zakonodaje in ukrepov, ki so v izvedbi. Komisija praviloma ne upošteva zakonodaje in ukrepov, ki so v pripravi ali čakajo parlamentarno odobritev. Takšen pristop zagotavlja enako obravnavo vseh poročil in omogoča objektivno oceno. Poročilo temelji na podatkih, ki so zbrani in analizirani s strani Komisije. Poleg tega Komisija lahko upošteva tudi druge vire, na primer prispevke hrvaške vlade, poročila Evropskega parlamenta in informacije različnih mednarodnih in nevladnih organizacij. Kot sem opisala že prej, bom napredek merila na podlagi treh kriterijev. Kriterij sodelovanja Hrvaške z MKSNJ in kriterij regionalnega sodelovanja spadata v drugi sklop poročil o napredku, torej med politične kriterije. Kriterij boja proti korupciji pa sodi v zadnji sklop poročil, v katerem Komisija analizira napredek v 33 poglavjih. Protikorupcijska politika spada v 23. poglavje, imenovano Sodstvo in temeljne pravice. V nadaljevanju bom opisovala

navedene tri kriterije in napredek za vsako leto posebej, kar bo podalo sliko o tem, kako je pogojevanje vplivalo na hitrost napredka.

2005: To je prvo poročilo, ki ga je EC izdala po potrditvi statusa Hrvaške kot uradne kandidatke. V poročilu je že na začetku zapisano, da Hrvaška ni v popolnosti sodelovala z MKSNJ, zaradi česar je bila Komisija primorana odložiti začetek pogajanj. Evropski svet je že decembra 2004 določil datum za začetek pristopnih pogajanj, ki naj bi bil 17. marec 2005, a kot sem že zgoraj opisala, je bil zaradi mnenja glavne tožilke MKSNJ začetek pristopnih pogajanj odložen. Šele 3. oktobra 2005 je glavna tožilka podala pozitivno mnenje in uradna pogajanja so se lahko začela. Komisija je začela t. i. *screening proces*⁷ 20. oktobra 2005.

Poročilo iz leta 2005 navaja, da Hrvaška ni imela velikih težav pri zagotavljanju političnih kriterijev za članstvo. Težave, ki jih je imela Hrvaška pri zahtevah za sodelovanje z MKSNJ, so bile zaenkrat odpravljene, seveda pa je ostal pogoj, da Hrvaška nadaljuje s sodelovanjem, saj bi se v primeru ponovnega nesodelovanja pogajanja nemudoma zaustavila. Bolj specifično je Hrvaška pokazala napredek na področju aktivnega iskanja bivšega generala Anteja Gotovine, ki sicer še ni bil priveden pred sodišče, vendar ga je država aktivno iskala. Kar zadeva druge obtožence, je Hrvaška pokazala izjemno zavzetost, saj je pred sodišče privedla kar 27 obtožencev (Hrvatov iz Bosne in Hercegovine), ki so bili obtoženi zločinov na tamkajšnjem ozemlju. Še posebej je bila Hrvaška pohvaljena glede sodelovanja pri procesu proti obtoženemu generalu Mirku Norcu, ki naj bi pod nadzorom sodišča služil 12-letno zaporno kazen v Reki. Sodišče je ugodilo prošnji Hrvaške, da začasno izpusti obtožena generala Čermaka in Markača, saj je zagotovila prostovoljni prenos, popolno sodelovanje s sodiščem ter vladno jamstvo. Glede sojenja v primerih vojnih zločinov na domačih sodiščih, kar je del zaključne strategije MKSNJ, je Hrvaška pokazala zadovoljivo pripravo na prenos obtožnic z MKSNJ na domača sodišča predvsem v obliki izobraževanja sodnikov in tožilcev. Na področju zakonodaje je hrvaški parlament julija 2004 spremenil kazenski zakonik. V novi zakonik so bila vključena nova kazniva dejanja, in sicer zločin proti človeštvu ter pomoč storilcu kaznivega dejanja zoper vrednote, ki niso v skladu z mednarodnim pravom. MKSNJ in Evropska organizacija za varnost in sodelovanje (OSCE – angl. *Organization for Security and Cooperation in Europe*) sta se dogovorila, da bo OSCE nadzirala sojenja vojnih zločinov, ki so prenesena z MKSNJ na domača sodišča. Glede na to, da Hrvaška še nima izkušenj s

⁷ *Screening proces* je faza analitičnega pregleda in usklajenosti nacionalne zakonodaje države kandidatke s pravno dediščino EU, ki se izvaja za vsako poglavje pogajanj posebej in sledi formalni fazi začetka pogajanj (Mlakar 2008, 33).

takšnimi primeri, bodo rezultati vidni šele kasneje. Hrvaška je pokazala tudi napredek pri pregonu vojnih zločincev na lastno pobudo. Do nedavnega naj bi bili ti primeri vezani predvsem na preganjanje vojnih zločincev srbske nacionalnosti, po izdaji poročila pa naj bi se Hrvaška poskušala znebiti trdovratne etnične pristranskosti. Hrvaška sodišča, specializirana za pregon vojnih zločinov, so bila ustanovljena na Reki, v Splitu, Karlovcu in Osijeku.

2006: Poročilo na začetku navede, da odkar je sodišče podalo mnenje o popolnem sodelovanju Hrvaške oktobra 2005, ni bilo posebnih težav v smislu poročanja sodišču, dostopa do internih dokumentov, zmožnosti intervjuvanja potencialnih prič in sodelovanja z ustreznimi hrvaškimi organi glede tekočih primerov. Po aretaciji generala Anteja Gotovine decembra 2005 v Španiji je bilo ugotovljeno, da je Hrvaška sodišču predala zadnjega hrvaškega ubežnika. Junija 2006 je sodišče ugodilo tožilstvu, da se primer Gotovine pridruži primeroma obtoženih generalov Čermaka in Markača, ki sta bila prav tako obtožena zločinov proti srbskim civilistom v operaciji Nevihta. Hrvaška vlada je zaprosila sodišče, ali lahko v primeru treh generalov in tudi v primeru šestih hrvaških Bosancev deluje kot t. i. *amicus curiae* – prijatelj sodišča. Sodišče je v obeh primerih zavrnilo prošnji Hrvaške. Komisija je v poročilu opozorila na problematiko prenosa primerov in sojenj z MKSNJ na hrvaška sodišča. Sojenje Rahimu Ademiju in Mirku Norcu, ki je bilo preneseno na hrvaško sodišče septembra 2005, po enem letu še vedno ni potekalo, saj hrvaško tožilstvo ni podalo dodatnih obtožnic. Zaradi tega primera MKSNJ na državno raven ni preneslo novih primerov. Primer Ademi/Norac je pokazal tudi problematiko pričevanja prič zaradi strahu, saj se nekatere priče niso odločile za sodelovanje v procesu, ker je župan Osijeka javno prebral seznam potencialnih prič. Ta dogodek je sprožil vprašanja glede varnosti prič, ki so za sojenje zelo pomembne. Poročilo še navaja, da so se nadaljevali nekateri omejeni ukrepi usposabljanja za štiri okrožna sodišča, ki so bila imenovana za obravnavanje primerov, prenesenih z MKSNJ. V primeru najbolj odmevnega obtoženca Anteja Gotovine je poročilo navedlo, da je Hrvaška izrazila pripravljenost podpreti njegovo obrambo, različne lokalne oblasti pa so tudi prispevale finančna sredstva za pripravo njegove obrambe. Pokazatelj splošnega razpoloženja je lahko najti v javnem diskurzu o pomembnosti resnice, o pomembnosti tega, da se ugotovi, kdo je odgovoren za kazniva dejanja, za katera so obtoženi Gotovina in ostali generali. Poročilo še navaja, da kot tudi drugod v regiji javnost na Hrvaškem nima dostopa do objektivnih informacij o delu MKSNJ. Poročilo je izpostavilo napredek Hrvaške na področju pregona domačih vojnih zločinov, torej pri pregonih na lastno pobudo. Omenjen je napredek pri reševanju doslej vztrajne etnične pristranskosti proti Srbom v pregonih domačih vojnih

zločinov na Hrvaškem. Kot primer je navedena obtožba proti samostojnemu poslancu in predsedniku mestnega sveta Osijeka Branimirju Glavašu. Primer je spremljalo veliko težav, od zastraševanj prič do objav pričevanj. Sodišče je šele v tretjem poizkusu odobrilo prošnjo tožilstva za pridržanje. Poročilo navaja tudi napredek pri mednarodnem sodelovanju državnih tožilcev za pregon vojnih zločinov. Dosežena so bila pomembna soglasja med hrvaškimi, srbskimi in črnogorskimi tožilci, saj so se dogovorili, da se primeri lahko obravnavajo v državi, kjer obtoženi prebivajo. Julija 2006 je bil spremenjen Zakonik o kazenskem postopku, ki je dovoljeval možnost uporabe videopovezave za pričevanja prič iz drugih držav. Poročilo pa opozarja Hrvaško, da ni bilo dovolj storjenega pri ostalih primerih vojnih zločinov, ki še niso bili obravnavani, saj sistematičen mehanizem (za reševanje narodnostne pristranskosti), ki zagotavlja uporabo enotnega standarda za kazensko odgovornost, še ni razvit. Še vedno ostajajo tudi težave pri izročanju državljanov ene države v pristojnost druge države, zaskrbljujoče pa so ovire za prenos posameznih primerov med državami, pristojnimi za obravnavo, še posebej pri resnih zločinih. Komisija tudi opozarja, da ni bilo dovolj storjenega za zaščito prič, saj so še vedno podvržene velikemu ustrahovanju.

2007: Poročilo navaja, da Hrvaška še naprej uspešno sodeluje z MKSNJ, čeprav so se med letom pojavile določene težave v pripravi enega od primerov za MKSNJ, vendar so težave rešene. Poročilo tudi navaja, da ni napredka pri zamrznitvi premoženja tistih, ki so obtoženi s strani MKSNJ. Sojenje generalom Čermaku, Markaču in Gotovini v Haagu je prestavljeno, saj so bili zaradi konflikta interesov izločeni trije odvetniki obrambe. MKSNJ je odbilo zahtevo Hrvaške za dodelitev statusa prijatelja sodišča. Junija 2007 se je na sodišču v Zagrebu začelo sojenje Ademi/Norac, ki je edini primer sojenja za vojne zločine, prenesen iz pristojnosti MKSNJ na hrvaško sodstvo. Obtožnica je bila pripravljena v sodelovanju s tožilstvom MSKNJ. Poročilo opozarja, da je treba poskrbeti za nepristransko vodenje kazenskega postopka v tem primeru in v drugih primerih, ki se obravnavajo na Hrvaškem. Poročilo navaja tudi, da Hrvaška ni podpisala niti enega bilateralnega sporazuma o neizročitvi MKSNJ in da nadaljuje s podporo skupnemu stališču EU o celovitosti Rimskega statuta kot tudi vodilnim načelom EU, ki se navezujejo na to vprašanje.

2008: Poročilo navaja, da Hrvaška še naprej uspešno sodeluje s MKSNJ, vendar prihaja do določenih težav, in sicer pri dostopu sodišča do nekaterih dokumentov na Hrvaškem. Hrvaška mora zagotoviti popolno in ustrezno preiskavo manjkajočih datotek. Marca se je začelo sojenje generalom Čermaku, Markaču in Gotovini, vendar je pred sojenjem eden od obtoženih v dveh primerih kršil pogoje začasnega izpusta. Na zahtevo sodišča je bil aretiran in izročen v

pripor MKSNJ. Ravnanje obtoženca je privedlo do odstopa ministra za notranje zadeve, saj je bil v času enega od zgoraj navedenih primerov na lovu z obtoženim. V primeru Ademi/Norac je bila dosežena začetna obsodba. Prisotne so bile začetne težave, saj nekatere priče niso želele pričati, a se je situacija izboljšala z uvedbo videopovezave. V maju je bila organizirana mednarodna konferenca o regionalnem sodelovanju pri pregonu vojnih zločinov, ki so se je udeležili tožilci iz Hrvaške, Bosne in Hercegovine, Makedonije, Črne gore in državnega pravobranilstva za srbske vojne zločine. Kljub temu še vedno obstajajo ovire pri prenosu sodnih zadev in izročanju osumljencev v primerih vojnih zločinov in zločinov proti človečnosti med Bosno in Hercegovino, Hrvaško, Črno goro in Srbijo, kar povečuje problem nekaznovanja. Poročilo spet navaja, da Hrvaška ni podpisala nobenega dvostranskega sporazuma o prepovedi izročitve MKSNJ. Njena politika glede sodišča je usklajena s skupnimi stališči EU o celovitosti Rimskega statuta kot tudi z vodilnimi načeli EU, ki se navezujejo na to vprašanje.

2009: Poročilo navaja, da Hrvaška še naprej sodeluje z MKSNJ, kar predstavlja ključno prednostno nalogo partnerstva za pristop. Vendar pa še vedno ostajajo težave z dostopom sodišča do pomembnih dokumentov na Hrvaškem. Po nalogu sodnega senata septembra 2008 je bilo Hrvaški naloženo, naj pripravi podrobno poročilo, ki vsebuje opis prizadevanj za najdbo zahtevanih dokumentov. Kljub temu je glavni tožilec MKSNJ izjavil, da je bil dosežen omejen napredek pri preiskavi, ki jo je začela Hrvaška, da bi našla manjkajoče dokumente, in da večina vojnih dokumentov sploh ni bila predana sodišču. V istem mesecu je Hrvaška izdala predlog, v katerem od sodnega senata zahteva, da sprejme odločitev o tem, ali je izpolnila pogoje iz septembra 2008. Komisija navaja, da mora Hrvaška zagotoviti, da se sprejmejo vsi ukrepi za reševanje tega vprašanja. Poročilo tudi navaja, da je sodelovanje pri izmenjavi dokazov in prenosu primerov nekaterih vojnih zločinov med tožilci iz Hrvaške, Bosne in Hercegovine ter Srbije okrepljeno. Vendar še vedno obstajajo ovire za izročitev osumljencev v primerih vojnih zločinov in zločinov proti človečnosti med državami v regiji. To zaostruje problem nekaznovanosti, kot je bilo prikazano tudi v enem od odmevnih primerov, ko je obsojenemu vojnemu zločincu na podlagi predhodno pridobljenega državljanstva Bosne in Hercegovine uspelo iz Hrvaške pobegniti v Bosno in Hercegovino, od koder izročitev ni mogoča. Kar pa zadeva možnost prestajanja kazni v Bosni in Hercegovini, obstoječi sporazum o vzajemnem priznavanju sodnih odločitev zahteva soglasje obsojenca, da bo odslužil kazen v drugi državi. Hrvaška bi morala skupaj s svojimi sosedi obravnavati vrzel

nekaznovanosti regionalno, vključno z ukrepanjem v smeri sporazumov o izročitvi, ki zajemajo primere vojnih zločinov.

2010: Poročilo navaja, da Hrvaška še naprej sodeluje z MKSNJ, kar je ključna prednostna naloga partnerstva za pristop. Še vedno obstajajo težave z dostopom do pomembnih dokumentov. Posebna delovna skupina, ustanovljena s strani vlade, bi si morala še naprej prizadevati najti manjkajoče vojne dokumente, ki jih zahteva tožilstvo MKSNJ, ali vsaj ugotoviti, kaj se je zgodilo z njimi. V prvem sojenju, ki je bilo preneseno na hrvaško vrhovno sodišče, je MKSNJ potrdilo sodbo v primeru Ademi/Norac, ki sta bila obsojena zaradi vojnih zločinov. Sodišče je Norcu sicer znižalo kazen, pri čemer je kot njegovo olajševalno okoliščino navedlo njegovo vojno pot kljub drugi ločeni obsodbi za vojne zločine.

2011: Poročilo navaja, da Hrvaška še naprej sodeluje z MKSNJ. Vladna medresorna delovna skupina je raziskala pomembne nove možnosti z namenom iskanja in ugotavljanja usode pogrešanih vojaških dokumentov, ki jih je zahteval urad tožilca MKSNJ. Hrvaška ni mogla v celoti zagovarjati izgube manjkajočih dokumentov, zato je treba nadaljevati s prizadevanji. Obsodbe zoper hrvaška generala Gotovino in Markača so pripeljale do protestov v večjih hrvaških mestih. Javne izjave na visoki politični ravni niso prispevale k ustvarjanju vzdušja na Hrvaškem, ki bi bilo bolj plodno za spravo tistih, ki so se bojevali v devetdesetih letih.

6.2 BOJ PROTI KORUPCIJI

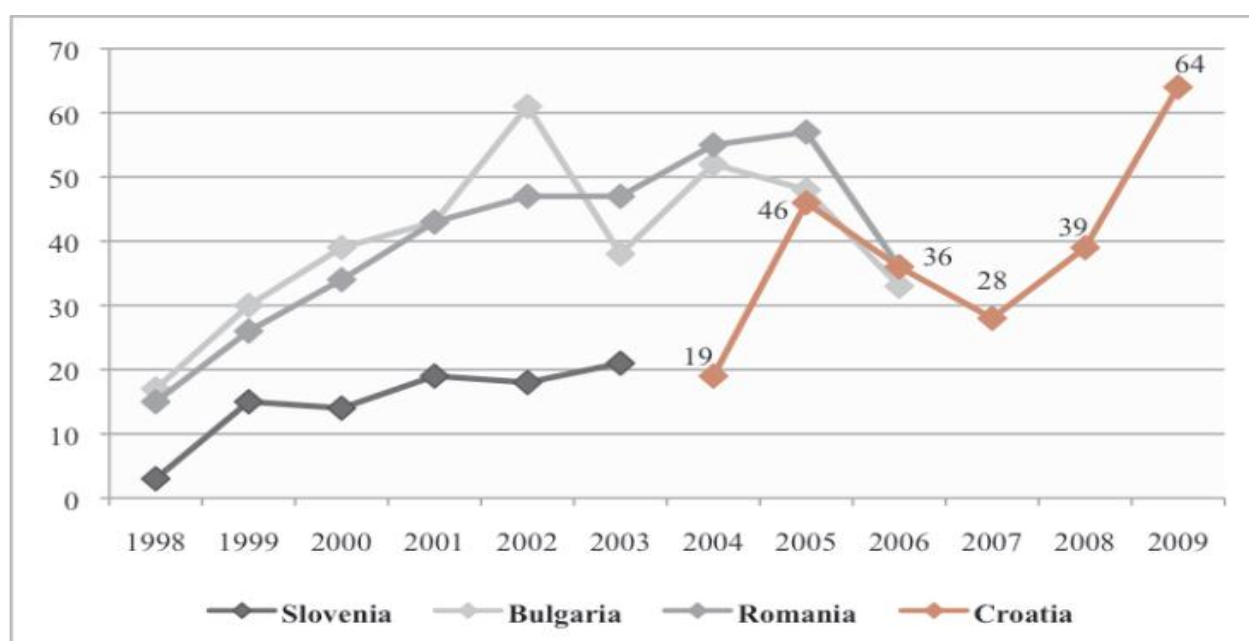
Korupcija na Hrvaškem v največji meri vpliva na sodstvo, zdravstveni sektor, izobraževalne ustanove ter tudi splošne upravne storitve in javna naročila. Raziskave so pokazale, da je v letu 2008 kar 51 odstotkov vprašanih izjavilo, da so morali plačati podkupnino državnemu funkcionarju ali javnemu uslužbencu za njegovo opravljeno delo, medtem ko je bilo 21 odstotkov vprašanih izpostavljenih podkupovanju in korupciji zdravnikov ali ostalega medicinskega osebja (Gallup Balkan Monitor v Hardy 2010).

Pritisk EU na Hrvaško se je začel že v letu 2001 s podpisom stabilizacijsko-pridružitvenega sporazuma, v katerem se je Hrvaška zavezala, da bo sodelovala v projektih za boj proti korupciji in da bo uskladila svojo zakonodajo s pravnim redom EU. Hrvaška se je torej zavezala, da bo sprejela strategijo za boj proti korupciji, vzpostavila pravni okvir kot tudi ustanovila institucije, ki se bodo bojevale proti korupciji (Budak v Hardy 2010).

Ko so Slovenija, Bolgarija in Romunija zaprosile za članstvo v EU, je EC v svojih poročilih o napredku napredek pri boju proti korupciji ocenjevala v poglavju političnih kriterijev in v 24.

poglavju z naslovom Sodelovanje na področju pravosodja in notranjih zadev. Pri Hrvaški pa je EC prilagodila svojo metodo zaradi pomanjkljivosti, ki jih je opazila pri predhodnih pogajanjih. EC je politična merila preselila v novo pogajalsko poglavje Pravosodje in temeljne pravice, zaprtje in odprtje poglavja pa je postalo odvisno od sposobnosti Hrvaške, da izpolnjuje določena merila. Poleg te spremembe je pritisk EU viden tudi skozi poudarjanje te problematike v poročilih EC. Spodnji diagram (Slika 3) prikazuje, kolikokrat je bila beseda korupcija napisana v poročilih o napredku štirih držav.

Slika 6.1: Pojavnost besede »korupcija« v poročilih o napredku Slovenije, Bolgarije, Romunije in Hrvaške.



Vir: Hardy (2010, 81).

Iz diagrama je razvidno, da je beseda korupcija v poročilih za Hrvaško v seštevku dosegla podobno ali celo višjo raven kot v poročilih za Bolgarijo in Romunijo, čeprav je bila Hrvaška deležna nižje stopnje korupcije v začetku pogajalskega procesa. Dodatno je EC poudarila pomen boja proti korupciji pri pogajanjih za članstvo Hrvaške veliko prej kot pri ostalih državah. Večji nadzor EC je lahko tudi posledica umorov, ki so se zgodili na Hrvaškem, predvsem umorov dveh novinarjev in hčere uglednega odvetnika leta 2008, saj je imela Hrvaška velike probleme pri preiskavi in pregonu teh primerov.

Hrvaška je postopoma zgradila celoten pravni okvir za boj proti korupciji predvsem po zaslugi pogojevanja EU in sledenja priporočilom GRECO (angl. *Group of States against*

Corruption)⁸. Februarja 2009 je vlada obnovila svojo protikorupcijsko strategijo in akcijski načrt, ki Hrvaški zagotavlja popoln protikorupcijski paket. Od leta 2001 dalje je Hrvaška centralizirala boj proti korupciji v okviru Urada za preprečevanje korupcije in organiziranega kriminala (USKOK), ki preiskuje in preganja primere korupcije. Po težkih začetkih je USKOK postal bolj aktiven tudi pri preiskovanju primerov korupcije na visoki ravni. Medtem je bil okvir za boj proti korupciji okrepljen tudi z ustanovitvijo štirih posebnih organov, ki se ukvarjajo z organiziranim kriminalom in primeri korupcije, ter tudi z nacionalnim policijskim uradom za preprečevanje korupcije in organiziranega kriminala (PNUSKOK). Poleg tega je v skladu z zahtevami EU Hrvaška podpisala in ratificirala več mednarodnih konvencij za boj proti korupciji. Čeprav EC pozdravlja dosežen napredek, pa še naprej opozarja na to problematiko ter se zavzema za jasno zakonodajo o navzkrižju interesov in politični odgovornosti ter za polno izvrševanje že sprejetih ukrepov za boj proti korupciji (Hardy 2010).

6.2.1 KRONOLOŠKI PREGLED POROČIL O NAPREDKU NA PODROČJU BOJA PROTI KORUPCIJI (2005-2011)

2005: Poročilo navaja, da je korupcija resen problem na Hrvaškem, ki vpliva na različne vidike družbe. Hrvaška je ena redkih evropskih držav, kjer v javnih raziskavah prevladuje mnenje, da se je korupcija v preteklem letu dejansko poslabšala. Glavna področja, kjer je korupcija zaznana, so zdravstveni in gradbeni sektor pa tudi sodstvo. Različne raziskave in poročila kažejo, da je razširjenost korupcije eden glavnih problemov, ki vplivajo na hrvaške državljane. Po drugi strani pa se zdi, da je razširjena splošna toleranca do »majhne« korupcije. Treba je zvišati ozaveščenost javnosti o vseh oblikah korupcije in le-to prikazati kot resno kaznivo dejanje. Zdi se, da je pravni okvir za boj proti korupciji v veliki meri primeren, čeprav manjka zakonodaja o financiranju političnih strank. K evropski kazensko-pravni konvenciji o korupciji je bil dodan protokol, ki je bil ratificiran aprila 2005, prav tako pa je bila ratificirana tudi konvencija OZN proti korupciji. Oktobra 2004 so bile uvedene spremembe kazenskega zakonika, katerih cilj je bil nadaljnje usklajevanje hrvaške zakonodaje z mednarodnimi dokumenti. Julija in avgusta 2005 sta z namenom izboljšanja preglednosti začeli veljati tudi dve zakonski spremembi, in sicer sprememba zakona o preprečevanju navzkrižja interesov pri izvajanju javnih funkcij in sprememba zakona o financiranju

⁸ V okviru Sveta Evrope je leta 1999 začela delovati Skupina držav za boj proti korupciji (GRECO – angl. *Council of Europe's Group of States against Corruption*). Osnovna naloga GRECO je nadzor nad bojem proti korupciji v državah članicah; v ta namen izvaja ocenjevalne postopke o zakonodajah držav, institucionalni ureditvi boja proti korupciji in praktičnih dosežkih na tem področju. Skupina se sestaja na skupščinskih zasedanjih na sedežu Sveta Evrope v Strasbourgu (Komisija za preprečevanje korupcije 2015).

predsedniških volilnih kampanj. Hrvaška je od leta 2000 dalje članica skupine držav proti korupciji (GRECO). Prav tako so bile leta 2005 vpeljene spremembe zakona o Uradu za preprečevanje korupcije in organiziranega kriminala (USKOK) z namenom krepitve njegove vloge in pristojnosti ter za zagotavljanje boljšega usklajevanja s policijo in drugimi preiskovalnimi organi. Poročilo navaja, da je treba razviti akcijske načrte za preprečevanje in boj proti korupciji v ustrezni zakonodaji za organe kazenskega pregona (mejna policija, policija, carina, pravosodje). Treba je razviti tudi novo nacionalno strategijo za boj proti korupciji, ki bo naslednica nacionalnega programa iz leta 2002. Bistveno je, da se bosta nova protikorupcijska strategija in akcijski načrt izvajala z odločnostjo, da se bo Hrvaška lahko izognila neučinkoviti implementaciji, ki je spremljala trenutni program. Treba je torej jasno graditi na izkušnjah, pridobljenih pri izvajanju trenutnega programa. Pozornost je treba nameniti korupciji na visoki ravni in politični korupciji kot tudi preventivi in ozaveščanju o negativnem vplivu korupcije tudi na področju naložbenega okolja. Nujna je tudi celotna statistična metoda, s pomočjo katere bi lahko bolje spremljali korupcijo.

2006: Poročilo navaja, da je bil v parlamentu sprejet nov program za boj proti korupciji. Pripravljenih je bilo več sektorskih ukrepov, prav tako so bili pripravljeni načrti, minister za pravosodje pa je imenoval koordinatorja. Višji politiki poudarjajo pomembnost boja proti korupciji. Sprejeti so bili ukrepi v nekaterih do sedaj še neraziskanih primerih korupcije. Urad za preprečevanje korupcije USKOK je bil okrepljen, vendar korupcija ostaja resen problem. Mnogi domnevni primeri korupcije ostanejo neraziskani in se jih načeloma ne kaznuje. Izvajanje protikorupcijskega programa je še v zgodnji fazi. Potrebna je popolna implementacija programa, podprta z močno politično voljo, da se okrepijo prizadevanja – zlasti glede korupcije na visoki ravni. Zavest o korupciji kot hudem kaznivem dejanju se mora povečati. Kodeks ravnanja in akcijski načrti za preprečevanje korupcije morajo biti nadgrajeni v posebni zakonodaji organov kazenskega pregona. USKOK in drugi organi, ki delujejo v programu za boj proti korupciji, potrebujejo nadaljnjo krepitev, treba pa je izboljšati tudi usklajevanje med programi. Več pozornosti je treba nameniti organiziranemu kriminalu.

2007: Poročilo navaja, da se pravni okvir za boj proti korupciji v veliki meri spreminja. Spremembe zakona o delovanju USKOK, ki so bile sprejete julija 2007, so povečale njegove pristojnosti tudi glede zlorabe položaja in oblasti. Prav tako je bila sprejeta obveznost poročanja o osebnem premoženju za vse sodnike in tožilce ter njihove namestnike. Sprejeta je bila spremenjena zakonodaja o financiranju političnih strank, ki si prizadeva za uvedbo večje transparentnosti. Posebno pozornost je treba nameniti izvajanju v praksi, vključno s

financiranjem volilnih kampanj, in ustreznemu spremljanju ter sankcioniranju v primeru ugotovljenih kršitev. V pravnem okviru še vedno obstajajo slabosti, ki jih je treba obravnavati. Sankcije v skladu z zakonom za preprečevanje navzkrižja interesov morajo biti bolj učinkovite, nadzorna vloga komisije za reševanje navzkrižja interesov pa močnejša. Ukrepi za aktivno raziskavo nezakonite obogatitve v skladu s konvencijo Združenih narodov proti korupciji, ki jo je Hrvaška ratificirala, niso bili preneseni v nacionalno zakonodajo. Z lanskoletno okrepitvijo USKOK se je število primerov, ki so kazensko preganjani, bistveno povečalo: z 71 primerov leta 2005 na 156 primerov leta 2006. USKOK je sodeloval v preiskavi nekaterih pomembnih primerov korupcije; posebej pomembna je bila t. i. operacija Maestro, ki je privedla do prijetja osmih višjih uradnikov hrvaškega sklada za privatizacijo. Nacionalni svet za boj proti korupciji, ki je odgovoren za spremljanje izvajanja programa, se redno sestaja. Vendar pa akcijski načrti odgovornih za izvajanje nacionalnega programa niso dovolj natančni. Strateška enota na ministrstvu za pravosodje, katere naloga je spremljanje izvajanje programa (kot tudi strategije reforme pravosodja), je premajhna. Na splošno je korupcija na politični, gospodarski in institucionalni ravni, vključno s pravosodjem in strpnostjo do majhne korupcije, še vedno zelo razširjena. Korupcija na Hrvaškem je podprta s pomanjkanjem dobrega upravljanja, preglednosti in odgovornosti v javni upravi ter pomanjkanjem etičnih kodeksov in kodeksov ravnanja v javnem in zasebnem sektorju.

2008: Poročilo navaja, da je bil na področju politik in ukrepov za boj proti korupciji dosežen napredek. Junija 2008 sta bila sprejeta protikorupcijska strategija in akcijski načrt s konkretnimi ukrepi za večje število področij, ki so izpostavljena korupciji. Vzpostavljen je nov sistem usklajevanja delovnih skupin na ravni državnega sekretarja z namenom izboljšanja usklajevanja vseh ministrstev in drugih organov, ki sodelujejo pri izvajanju načrta. Strateška enota, ki je bila ustanovljena v okviru ministrstva za pravosodje, da spremlja izvajanje prejšnjega načrta, je bila okrepljena z dodatnim osebjem. Vendar akcijski načrt nima merljivih ciljev, ki bi omogočili učinkovito spremljanje njegovega izvajanja. Prezgodaj je še za oceno konkretnih vplivov administrativnih krepitev ministrstva za pravosodje. Čeprav je bil sprejet zakon o financiranju političnih strank, pomembno vprašanje financiranja volilnih kampanj še vedno ni v celoti obravnavano. USKOK postaja vse bolj aktiven v smislu preprečevanja navzkrižja interesov. Število preiskav se je povečalo, prav tako pa so bile izdane obtožnice v nekaterih pomembnih primerih. Znatno se je povečalo število poročil o sumih korupcije, zlasti v zvezi z zlorabo položaja, vendar pride le do malo dejanskih pregonov. Potrebna so nadaljnja prizadevanja v boju proti korupciji na visokih položajih in pri javnih naročilih. Policija mora

postati bolj učinkovita v boju proti korupciji in organiziranemu kriminalu, prav tako pa je treba izboljšati sodelovanje med agencijami. Na splošno je korupcija na politični, gospodarski in institucionalni ravni, vključno s sodstvom in majhno korupcijo, še vedno zelo razširjena in pomeni resen problem. Korupcija na Hrvaškem je podprta s pomanjkanjem dobrega upravljanja, preglednosti in odgovornosti na področju javne uprave ter s pomanjkanjem etičnih kodeksov in kodeksov ravnanja v javnem in zasebnem sektorju. Še vedno ni vzpostavljena kultura politične odgovornosti.

2009: Poročilo navaja, da je bil dosežen določen napredek v boju proti korupciji. Nadaljuje se izvajanje načrta za protikorupcijsko strategijo in akcijskega načrta, kar je ključna prednostna naloga partnerstva za pristop na tem področju. Izboljšal se je pravni okvir za boj proti organiziranemu kriminalu in korupciji. S spremembo kazenskega zakonika so se uvedla nova pravila o zaplembi premoženja. Hrvaška je pričela z nacionalno protikorupcijsko kampanjo, ustanovljen pa je tudi nacionalni policijski urad za preprečevanje korupcije in organiziranega kriminala (PNUSKOK), ki deluje v okviru generalne policijske uprave. Urad za preprečevanje korupcije in organiziranega kriminala (USKOK) je še vedno aktiven, izdal pa je tudi obtožnice v nekaterih pomembnih primerih. Začel je preiskovanje morebitnih primerov korupcije na visoki ravni, na primer preiskavo v primeru korupcije, ki vključuje nekdanjega vladnega ministra. Dosežene so bile prve sodbe v nekaterih pomembnih zadevah, ki jih je preiskoval USKOK. V drugi raziskavi, v primeru Maestro, je zagrebško sodišče izdalo zaporne kazni zoper dva nekdanja podpredsednika hrvaškega sklada za privatizacijo (HPF). Vendar pa korupcija še vedno prevladuje na mnogih področjih. Medtem ko se je skupno število raziskanih primerov korupcije povečalo, dejansko število pregonov ostaja nizko. Hrvaška je začela s preiskovanjem korupcije na visoki ravni, ki pa je omejeno zaradi političnega pritiska. Še vedno ni razvita kultura politične odgovornosti. Upravno usposobljenost državnih organov za boj proti korupciji je treba izboljšati. Splošno usklajevanje izvajanja protikorupcijskih prizadevanj se še vedno sooča s pomanjkljivostmi. Glede preprečevanja navzkrižja interesov v tem letu ni bilo opaznega napredka. USKOK in PNUSKOK morata izboljšati svoje strokovno znanje in izkušnje na področju financ, da bi bilo tožilstvo sposobno izvajati zapletene finančne preiskave na področju organiziranega kriminala in korupcije, pomembna pa je tudi nadaljnja krepitev sodelovanja z drugimi organi. Da bi preprečili korupcijo, je nujna večja preglednost v javni upravi. Pomanjkljivosti glede financiranja političnih strank in političnih kampanj niso odpravljene, prav tako pa je treba izboljšati izvajanje zakona o svobodi informacij. Javna naročila še vedno ostajajo glavni vir

korupcije, bistveno je izboljšati pregled dejanskih izvedb naročil. Na splošno prizadevanja za boj proti korupciji sicer proizvajajo rezultate, vendar korupcija še vedno prevladuje na mnogih področjih, vzpostavljena orodja za boj proti njej pa se ne uporabljajo dovolj zavzeto, še posebej ko gre za korupcijo v policiji.

2010: Poročilo navaja, da je dosežen dober napredek v boju proti korupciji. Nadaljuje se izvajanje protikorupcijske strategije in akcijskega načrta. Sprejet je bil poseben protikorupcijski program za podjetja v večinski državni lasti. Okrepljeno je splošno usklajevanje prizadevanj za boj proti korupciji. Izboljšal se je pravni okvir za boj proti korupciji, vendar pa v sektorju za boj proti korupciji ni dovolj zaposlenih, zaradi česar sta otežena usklajevanje in proaktivno spremljanje izvajanja protikorupcijske politike. Zakonodaja o preprečevanju korupcije še vedno ni dovolj razvita. USKOK je še vedno aktiven in je izdal obtožnice v nekaterih pomembnih zadevah. Kljub pomanjkanju dodatnih sredstev se je povečalo skupno število zadev, ki jih obravnava USKOK. USKOK je začel s preiskavo o morebitni korupciji na visoki ravni, ki vključuje pomembne politike. Drugi primeri korupcije na srednji in visoki ravni so v fazi preiskave in pogosto vključujejo podjetja v državni lasti. Povečano je število sodb, na sodiščih pa so obravnavani prvi primeri korupcije na visoki ravni. Vloga PNUSKOK se je še okrepila. Kljub napredku pa korupcija še vedno prevladuje na mnogih področjih. Pravne in upravne strukture, ki so bile nedavno izboljšane, je treba preizkusiti v praksi, zlasti glede sposobnosti sodišč za obravnavanje povečanega števila zapletenih primerov. Še naprej je treba izboljševati upravne zmogljivosti državnih organov za boj proti korupciji. Povečano število primerov je poudarilo nekatere pomanjkljivosti v vlogi PNUSKOK in USKOK v borbi proti sofisticiranim finančnim kaznivim dejanjem. Kultura politične odgovornosti pri ugotovljenih primerih korupcije ostaja nizka. Dosežen je omejen napredek pri preprečevanju korupcije. Urad komisije za preprečevanje navzkrižja interesov je bil prestrukturiran z namenom zagotavljanja dodatne neodvisnosti parlamenta. Sprejete so bile dodatne zakonske določbe, da bi se depolitiziralo imenovanja v uprave družb v državni lasti, vendar se ti ukrepi še ne izvajajo. Kazni so še vedno šibke, boljše izvajanje zakonodaje o pravici do dostopa do informacij pa še ni doseženo. Prav tako niso odpravljene pomanjkljivosti pri financiranju političnih dejavnosti in volilnih kampanj, še posebej ko gre za preglednost in neodvisen nadzor. Nadzora in preglednosti pri izvajanju javnih naročil ni dovolj. Na splošno je bil dosežen dober napredek v boju proti korupciji, ki ji je namenjene vedno več pozornosti. Vendar korupcija še vedno prevladuje na mnogih področjih. Treba je

vzpostaviti sistem spremljanja učinkovitih preiskav, pregona in sodnih odločb, še posebej v primerih korupcije na visoki ravni.

2011: Poročilo navaja, da je bil dosežen dober napredek pri preprečevanju korupcije. Hrvaška je sprejela številne ukrepe za okrepitev pravnega in institucionalnega okvirja. Ukrepi se izvajajo v skladu z akcijskim načrtom za boj proti korupciji. Hrvaška je povečala preglednost in integriteto v javni upravi in podjetjih v državni lasti. Sprejete so bile spremembe zakona o svobodi informacij, zaradi katerih so postopki bolj jasni predvsem pri rokih za zahtevo za informacije in pri nadzoru kazenskega pregona s strani agencije za varstvo osebnih podatkov. Hrvaška je sprejela nov zakon o financiranju političnih dejavnosti in volilnih kampanj, s čimer sta se izboljšala preglednost in neodvisni nadzor, povečale pa so se tudi kazni za neskladnost z zakonom. Spremembe zakona o navzkrižju interesov omogočajo depolitizacijo imenovanj v nadzorne svete podjetij v državni lasti kot tudi imenovanje samih članov komisije za navzkrižje interesov. Povečale so se tudi kazni za primere navzkrižja interesov. Sprejeti so bili ukrepi za povečanje ozaveščenosti o potencialnih navzkrižjih interesov zlasti na lokalni ravni. S spremembo zakona o delu je nadgrajena zaščita prijaviteljev. Potreben je nadaljnji napredek pri izvajanju novo sprejete zakonodaje v praksi. Izvedbene strukture je treba še dodatno okrepiti. Še naprej je treba krepiti državno volilno komisijo Republike Hrvaške, ki je odgovorna za spremljanje in nadziranje ustreznega financiranja političnih strank in volilnih kampanj, da se zagotovi popolno in učinkovito izvajanje nove zakonodaje. Treba je zagotoviti učinkovito izvajanje zakonodaje o navzkrižju interesov, vključno z aktivnim preverjanjem izjav o sredstvih, uporabo odvračilne kazni v primeru nepravilnosti in večjo ozaveščenostjo o navzkrižju interesov v praksi. Kar zadeva boj proti korupciji in operativne zmogljivosti USKOK in PNUSKOK, sta zdaj popolno kadrovsko zasedena. Izboljšano je sodelovanje med agencijami vključno z izvajanjem memoranduma o soglasju, kar je prispevalo k izboljšanju znanja o finančnih zadevah. Nov zakon o policiji je bil sprejet marca 2011, njegov cilj pa je policijska strokovna usposobljenost. Uvaja tudi nekatere ukrepe depolitizacije. Obstajajo številni primeri korupcije na srednji in visoki ravni, ki so predmet preiskave, vključno s primerom proti nekdanjemu predsedniku vlade. Prišlo je tudi do sodnih odločb v zadevah na višji ravni, vključno s primeri, ki vključujejo nekdanjega namestnika predsednika vlade in nekdanjega ministra za obrambo. Na splošno je mogoče poročati o pomembnem napredku v boju proti korupciji, še posebej ker organi, ki so odgovorni za izvrševanje zakonodaje, obravnavajo razširjeno korupcijo na Hrvaškem. Še naprej je treba razvijati spremljanje učinkovitega ravnanja proti organiziranemu kriminalu in korupciji, še

posebej ko gre za primere korupcije na visoki in lokalni ravni pa tudi za primere, povezane z javnimi naročili in sodstvom. Potrebne so dodatne izkušnje pri uporabi novega preventivnega pravnega okvira v praksi, izvedbene strukture pa je treba še dodatno okrepiti.

6.3 REGIONALNO SODELOVANJE

Regionalno sodelovanje in evropska integracija sta v tesno prepletenem odnosu. Eden od ključnih ciljev stabilizacijsko-pridružitvenega procesa je spodbujanje držav v regiji k medsebojnemu sodelovanju na vseh področjih, ki so tem državam skupni. To vsebuje tudi občutljiva področja, kot so pregon vojnih zločincev in sojenja, mejna vprašanja, ki se pogosto rešujejo z arbitražami, vprašanja beguncev in boj proti organiziranemu kriminalu. IPA, ki je eden od sestavnih delov instrumenta za predpristopno pomoč, je posvečen regionalnemu sodelovanju in čezmejnemu programom.

Evropski pristop k regionalnemu sodelovanju je bil vzpostavljen, da spodbudi države, ki so se še pred kratkim vojskovale, da bi se javno in nepreklicno zavezale v smeri regionalnega miru, stabilizacije in varnosti. Zaradi nedavnih nasilnih izkušenj se je od »narodov« zahodnega Balkana pričakovalo, da skeptičnemu evropskemu in mednarodnemu občinstvu dokažejo, da mir, stabilizacija in obnova niso prehodne narave in da se silam EUFOR in NATO na balkansko območje ne bo treba vrniti (Seroka, 2008).

Svet za regionalno sodelovanje ima sedež v Sarajevu in deluje v okviru smernic, ki jih zagotavlja proces sodelovanja v jugovzhodni Evropi. »Namen Sveta je podpreti evropska in evro-atlantska prizadevanja svojih članic, ki niso članice EU, ter razvijati sodelovanje na področjih, kot so gospodarski in socialni razvoj, energetika in infrastruktura, pravosodje in notranje zadeve, varnostno sodelovanje, krepitev človeškega kapitala in parlamentarni odnosi« (Zahodni Balkan-Evropski parlament 2014).

Poznamo pa še eno regionalno pobudo, ki se imenuje Srednjeevropski sporazum o prosti trgovini (CEFTA), katerega podpisnice so tudi države zahodnega Balkana in Moldavija. Sporazum CEFTA vsebuje določbe o javnih naročilih, državni pomoči in pravicah intelektualne lastnine, prav tako pa zmanjšuje tarifne ovire, vključno s tarifnimi ovirami za storitve. Po mnenju Šukljeta (2009) je članstvo držav zahodnega Balkana v CEFTA že prineslo napredek in daje rezultate. V začetku marca 2008 je Evropska komisija predlagala, naj države regije izkoristijo možnost vključitve v evropski cestni, železniški, pomorski in rečni promet, kar naj bi veljalo za potencialno evropsko naložbo, ponudila pa je tudi gradnjo avtocestnih koridorjev, ki bi prometno povezali oba dela EU. Podobno naj bi veljalo za

posodobitev oz. rekonstrukcijo celotnega balkanskega železniškega omrežja. Vse to naj bi predstavljalo vsebino evropskega in balkanskega *new deal* ter povezanost izvedbe velikih investicijskih projektov s stabilnimi in razvojno pragmatičnimi vladami posameznih držav regije (Šuklje v Kajnič in Lajh, 2009).

6.3.1 KRONOLOŠKI PREGLED POROČIL O NAPREDKU NA PODROČJU REGIONALNEGA SODELOVANJA (2005–2011)

2005: Poročilo navaja, da je bil dosežen dober napredek na področju vračanja beguncev, v smislu odvzema in obnove stanovanj pa predvideni roki niso bili izpolnjeni. Napredek je bil še posebej šibak pri izvajanju programa stanovanjske oskrbe nekdanjih stanovalcev z najemniško pravico. Pospešiti je treba prizadevanja za ustvarjanje gospodarskih in socialnih pogojev, ki so potrebni za trajno vračanje beguncev. Dosežen je bil dober napredek na področju regionalnega sodelovanja tako v smislu izboljšav v bilateralnih odnosih s sosednjimi državami kot tudi v smislu regionalnih pobud. Hrvaška je podpisala pogodbo *South East Europe Energy Community treaty*, vendar so še dalje potrebna resna prizadevanja, da bi našli dokončne rešitve vseh nerešenih bilateralnih vprašanj, zlasti mejnih vprašanj kot tudi vprašanj, povezanih z lastnino. Težave so nastale z neposredno preložitvijo začetka pristopnih pogajanj (glej sodelovanje z MKSNJ). Odnosi s **Srbijo in Črno goro** so izboljšani, kar je predvsem posledica spremembe režima v obeh državah po letu 2000. Novembra 2004 je predsednik hrvaške vlade Ivo Sanader prvič po osamosvojitvi Hrvaške potoval na uradni obisk v Beograd, obisk pa je pripomogel k normalizaciji odnosov med državama. Prav tako je predsednik Mesić julija 2005 odpotoval v Srbijo in Črno goro na tridnevni obisk. Obisk predsednika vlade je zaznamoval podpis sporazuma o varstvu narodnih manjšin, ki je bil nato ratificiran z obeh strani. Sporazum, ki je bil v fazi pogajanj več let, predstavlja »zgodovinski korak« v odnosih med državama. Podpisana sta bila še dva sporazuma med državama, in sicer sporazum o sodelovanju tožilcev glede pregona vojnih zločinov, s strani Srbije in Črne gore pa je bil ratificiran sporazum o prosti trgovini, ki izboljšal trgovinske in naložbene odnose. Ostajajo pa odprta vprašanja glede določitve meje na Donavi in Prevlakah, glede pogrešanih oseb, vprašanja, povezana z nasledstvom, zahteva Hrvaške za povrnitev vojne škode, vračanje beguncev in povračilo premoženja poslovnim subjektom. Odnosi z **Bosno in Hercegovino** so relativno stabilni. Vlada HDZ nadaljuje s politiko nevmešavanja (politika Račanove vlade) v notranje zadeve. V letu 2004 ni bilo nobenih uradnih obiskih predsednikov vlad. Doseženi so bili mešani rezultati glede mejnih vprašanj. Kar zadeva kopenske in rečne meje, je bil leta 2005 dosežen sporazum, ki čaka na ratifikacijo v obeh parlamentih; ratifikacija sporazuma o pristanišču Ploče pa ni možna zaradi notranjdržavnih dejavnikov v BiH. Težave so se

pojavnale tudi pri imenovanju ambasadorja Bosne in Hercegovine na Hrvaškem, Bosna pa je tudi enostransko umaknila nekatere dele sporazuma o prosti trgovini. Razprave o rešitvi tega vprašanja so v teku. Odnosi s **Slovenijo** so opisani v poglavju Bilateralno pogojevanje Slovenije. Odnosi z **Italijo** so intenzivni in posebnega pomena iz gospodarskih kot tudi zgodovinskih razlogov. Bilateralni odnosi so se precej izboljšali še posebej z nastopom nove hrvaške vlade leta 2003. Zdi se, da obe strani kažeta politično voljo za zaprtje zadnjih odprtih vprašanj druge svetovne vojne. Odnosi z **Makedonijo** so dobri; trenutno ne obstajajo odprta vprašanja. Med obiskom predsednika vlade Ive Sanaderja je bil v Skopju podpisan bilateralni sporazum o regionalnem sodelovanju, kot je določeno v skladu z 12. členom stabilizacijsko-pridružitvenega sporazuma.

2006: Poročilo navaja, da so številni pomembni bilateralni obiski, sporazumi in sodelovanje v regionalnih pobudah prispevali k izboljšanju odnosov med Hrvaško in njenimi sosedami. Hrvaška sodeluje v pogajanjih za vzpostavitev enotnega regionalnega sporazuma o prosti trgovini, ki temelji na razširjenem in spremenjenemu sporazumu CEFTA (angl. *Central European Free Trade Agreement*). Prav tako je sklenila bilateralne sporazume o prosti trgovini z vsemi državami jugovzhodne Evrope. V septembru 2006 je bil podpisan sporazum o prosti trgovini s Kosovom. Napredek pri iskanju končnih rešitev o nerešenih mejnih vprašanj je bil omejen, vendar si Hrvaška z izvajanjem sporazuma o nasledstvu SFRJ prizadeva za spravo med državami v regiji. Odnosi s **Srbijo** se še naprej izboljšujejo in temeljijo na previdni normalizaciji odnosov v zadnjih nekaj letih. Prišlo je do nadaljnjih pomembnih obiskov na visoki ravni, kar je povečalo trgovanje in naložbe. Julija 2006 sta premierja obeh držav odprla prenovljen mejni prehod. Začasni brezvizumski režim je delujoč, Hrvaška pa je predlagala, da bi takšna ureditev postala stalna. Še vedno obstajajo odprta vprašanja, ki jih je treba rešiti. Napredek ni viden pri razmejitvi na reki Donavi, pri vprašanjih lastnine, vračanju beguncev in pogrešanih oseb ter glede zahtevka Hrvaške za odškodnine za vojno škodo. Hrvaška vlada je priznala **Črno goro** kot suvereno in neodvisno državo aprila 2006, diplomatske odnose pa sta vzpostavili julija. Odprta vprašanja zadevajo nepremičnine, begunce in pogrešane osebe. Razmejitev Prevlake je še vedno odprta, čeprav režimčasne meje trenutno zadostuje. Odnosi z **Bosno in Hercegovino** ostajajo razmeroma stabilni. Bilateralni stiki se še naprej povečujejo. Glavna odprta vprašanja ostajajo glede nerešenih meja, beguncev in premoženjskih vprašanj kot tudi trgovine. Ratifikacija sporazuma o razmejitvi kopenskih in rečnih meja iz leta 2005 je na čakanju zaradi hrvaške zaskrbljenosti glede statusa otočkov v bližini Neuma. Pomanjkanje napredka je vidno tudi pri vprašanju

pristanišča Ploče, za katerega Hrvaška ni predložila novega predloga za sporazum. Razprava o projektu mostu Pelješac in možnih tehničnih rešitev, ki bi omogočile zadosten dostop BiH na odprto morje, so v teku. Odnosi z **Italijo** so dobri. Odnosi so bili v zadnjem leti malo poslabšani zaradi težav, s katerimi se italijanski državljani soočajo pri nakupu nepremičnin na Hrvaškem, vendar pa je to vprašanje sedaj rešeno. Hrvaška ima še naprej dobre odnose z **Makedonijo** in **Madžarsko**.

2007: Poročilo navaja, da je Hrvaška ratificirala sporazum CEFTA. Vendar je decembra 2006 hrvaški parlament sprejel sklep o izvajanju zaščitene ribolovne cone Republike Hrvaške, ki je stopil v veljavo 1. januarja 2008. Ta odločitev odstopa od političnega dogovora med državami iz junija 2004. To je vprašanje, ki ga je treba obravnavati. Potrebna so prizadevanja za nadaljnji razvoj regionalnega sodelovanja in dobrih sosedskih odnosov, ki tvorijo bistven del Evropske unije. Dosežen je omejen napredek pri izvajanju sporazuma o nasledstvu SFRJ in pri prizadevanjih za spravo med državljani na tem območju. Odnosi s **Srbijo** so se še naprej izboljšujejo. Še vedno je v veljavi začasni brezvizumski sistem. Hrvaški državni tožilec in generalni državni tožilec za vojne zločine Republike Srbije sta podpisala sporazum o sodelovanju pri pregonu vojnih zločinov. Dosežen je bil določen napredek pri sodelovanju na področju pogrešanih oseb. Napredek pri razmejitvi meje na Donavi ni viden. Druga odprta vprašanja vključujejo vprašanja lastnine, zlasti v povezavi zahtevkov za nadomestila za izgubljene pravice najemnikov, vračanje beguncev in hrvaško zahtevo za povrnitev vojne škode. Odnosi s **Črno goro** so se dobro razvijajo. Prišlo je do obiskov na visoki ravni in odprta so diplomatska predstavništva. Obe strani sta pokazali pripravljenost za reševanje odprtih vprašanj. To še posebej velja za nepremičnine, begunce in pogrešane osebe. Še vedno je odprto vprašanje o razmejitvi na Prevlaki, čeprav je režim začasne meje uspešen. Odnosi z **Bosno in Hercegovino** ostajajo stabilni. Podpisani so bili sporazumi o dvojnem državljanstvu in mejnem nadzoru. Hrvaška je predložila predlog za nov sporazum o pristanišču Ploče. Vendar ni napredka glede mejnih vprašanj. Ratifikacija sporazuma o razmejitvi kopenskih in rečnih meja ter spor glede otokov Veliki in Mali Škoj ostajata nerešena, prav tako kot vprašanje o mejni reki Uni. Most Pelješac ostaja odprto politično vprašanje. Druga nerešena vprašanja vključujejo lastnino, begunce in trgovino. Odnosi z **Italijo** so dobri. Vprašanja glede interpretacije dogodkov v drugi svetovni vojni so rešena v duhu dobrih sosedskih odnosov. Treba je rešiti vprašanje nespoštovanja zaščitene ekološko-ribolovne cone za države EU. Hrvaška vzdržuje dobre odnose z **Albanijo**, **Makedonijo** in **Madžarsko**.

2008: Poročilo navaja, da je v skladu s prejšnjimi zavezami hrvaški parlament marca 2008 sprejel odločitev o ustavitvi območja ZERP (zaščitene ekološko-ribolovne cone) do skupnega dogovora med državama. Hrvaški parlament na ta način učinkovito rešuje problem ZERP. Hrvaška je sprejela pravni red barcelonskega procesa Unija za Sredozemlje in tako postala polnopravna članica procesa. Hrvaška je prejela povabilo za članstvo v Organizaciji severnoatlantske pogodbe (NATO) in podpisala protokol o pristopu k Washingtonski pogodbi. Odnosi s **Srbijo** so stabilni, vendar so bili ohromljeni zaradi odločitve Hrvaške, da prizna Kosovo. Še vedno je v veljavi začasni dogovor za prehod meje brez vizumov. Dosežen je bil določen napredek pri iskanju pogrešanih oseb in procesiranju vojnih zločinov. Še vedno ni bilo nobenega napredka pri razmejitvi meje. Druga odprta vprašanja vključujejo vprašanje lastnine, zlasti zahtevkov za nadomestila za izgubljene pravice najemnikov, vračanja beguncev in Hrvaške tožbo za genocid pred Meddržavnim sodiščem. Odnosi s **Črno goro** so stabilni. Ustanovljena je bila delovna skupina za reševanje odprtih vprašanj, vključno s premoženjem, ki ji predseduje minister za pravosodje, sestaja pa se dvakrat letno. Podpisani so bili sporazumi o sodelovanju na področju obrambe in upravljanju z vodami, prav tako pa so izboljšani tudi industrijski odnosi. Kar zadeva odprta mejna vprašanja, sta se državi dogovorili, da bosta določitev meje na Prevlaki dosegli z mednarodno arbitražo na mednarodnem sodišču. Ustanovljena je skupna komisija, ki bo pripravila pravni okvir. Mejni režim, ki je začasno v veljavi, bo še naprej deloval nemoteno. Odnosi z **Bosno in Hercegovino** ostajajo stabilni. Državi sta sklenili sporazum o policijskem sodelovanju. Hrvaški sabor je ratificiral sporazum o dvojnem državljanstvu. Nobenega napredka pa ni bilo glede mejnih vprašanj. Prestavljena je ratifikacija sporazuma o razmejitvi kopenskih in rečnih meja iz leta 2005. Projekt mostu Peljašac ostaja odprto politično vprašanje, prav tako ni nobenega napredka glede sporazuma o uporabi pristanišča Ploče. Druga nerešena vprašanja vključujejo nepremičnine in begunce. Hrvaška ohranja dobre odnose z **Albanijo, Makedonijo, Madžarsko in Italijo**.

2009: Poročilo navaja, da se je Hrvaška aprila 2009 pridružila Organizaciji severnoatlantske pogodbe (NATO). Bilateralni odnosi se še naprej razvijajo, vendar je napredek pri iskanju dokončnih rešitev za različna odprta vprašanja med Hrvaško in njenimi sosedi neenakomeren, še posebej ko gre za reševanje mejnih sporov. Dosežen je bil določen napredek glede sprave med državljani v regiji, ki je prav tako ključna prednostna naloga partnerstva za pristop. Treba je storiti več, da bi nadaljevali prizadevanja na tem področju. Dosežen je bil napredek v odnosih s **Srbijo**, še posebej po obisku hrvaškega predsednika

vlade v Beogradu marca 2009. Srbski veleposlanik (ki je bil odpoklican zaradi priznanja Kosova) se je vrnil v Zagreb. Državi še naprej dobro delujeta v brezvizumskem režimu. Podpisani so bili sporazumi o policijskem sodelovanju, o ponovnem sprejemu nezakonitih priseljencev in o sodelovanju na področju evropskih integracij. Dosežen je bil določen napredek pri sodelovanju glede 2000 pogrešanih oseb v vojni. Vendar pa ni napredka v smeri sporazuma o meji, saj se bilateralna komisija ni sestala. Druga odprta vprašanja vključujejo vprašanja lastnine, zlasti zahtevkov za nadomestilo za izgubo stanovanjskih in najemniških pravic, vračanja beguncev in tožbo zaradi genocida na mednarodnem sodišču. Odnosi so še posebej napeti zaradi ostre retorike z obeh strani v zvezi s primerom na mednarodnem sodišču ob koncu leta 2008. Gospodarsko sodelovanje narašča, čeprav so srbske investicije na Hrvaškem omejene v primerjavi z ravno hrvaških naložb v Srbiji. Odnosi s **Črno goro** se še naprej izboljšujejo. Napredek je bil dosežen pri reševanju mejnega vprašanja v zvezi s Prevlako, obe državi pa sta sodelovali pri pripravi za predložitev vprašanja mednarodnemu sodišču. Podpisana sta bila sporazum o zaščiti manjšin ter dogovor o sodelovanju v znanosti in tehnologiji. Mejni režim, ki je začasno v veljavi, še naprej deluje nemoteno. Oblikovana je bila delovna skupina, ki bo obravnavala vprašanje lastništva in gospodarske odnose. Delovna skupina dobro sodeluje. Odnosi z **Bosno in Hercegovino** ostajajo stabilni, vendar so bili obremenjeni zaradi trgovinskih sporov zlasti po tem, ko je Bosna in Hercegovina uvedla uvozne omejitve za kmetijske proizvode, kar je v nasprotju z obveznostmi v okviru CEFTA. Še vedno ni nobenega napredka glede mejnih vprašanj. Ratifikacija sporazuma o razmejitvi iz leta 2005 je še vedno na čakanju. Poleg tega ostaja nerešen tudi spor glede dveh otokov – Veliki in Mali Otok – kot tudi vprašanje meje ob reki Uni. Projekt mosta Peljašac ostaja odprto politično vprašanje. Napredka ni bilo pri sporazumu o uporabi pristanišča Ploče. Druga nerešena vprašanja vključujejo nepremičnine in begunce. Hrvaška ohranja dobre odnose z Albanijo, Makedonijo, Madžarsko in Italijo.

2010: Poročilo navaja, da se odnosi z drugimi državami še naprej razvijajo. Dosežen je bil napredek pri reševanju sporov glede meje, kar je ključna prednostna naloga partnerstva za pristop. Hrvaška je prispevala k napredku v boju proti organiziranemu kriminalu v regiji, med drugim s spremembo ustave, ki je omogočila izročitev državljanov. Odnosi s **Srbijo** so pridobili nov zagon, ko je dolžnosti prevzel novi hrvaški predsednik. Delegacija srbskega parlamenta je obiskala Zagreb, prav tako pa je hrvaška delegacija na čelu s predsednikom obiskala Beograd. Sporazum o policijskem sodelovanju je začel veljati maja 2010, junija pa sta državi podpisali sporazum o izročitvi, na podlagi katerega si lahko državi med seboj

izročata državljane za namene kazenskih postopkov ali izvajanje zaporne kazni v primerih organiziranega kriminala in korupcije. Po sedmih letih neaktivnosti se je sestala meddržavna komisija za meje. Decembra 2009 je srbska vlada na mednarodnem sodišču vložila protitožbo zaradi genocida, še vedno pa obstaja problem pogrešanih oseb. Hrvaška ima še naprej dobre odnose s **Črno goro**. V septembru je bila podpisana pogodba o izročitvi, v skladu s katero si lahko državi med seboj izročita državljane za namene kazenskih postopkov ali izvrševanje kazni zapor v primerih organiziranega kriminala in korupcije. Dosežen je bil politični sporazum, da se vprašanje razmejitve Prevlake napoti na mednarodno sodišče. Začasni mejni režim, ustanovljen s protokolom iz leta 2002, še naprej deluje nemoteno. Odnosi z **Bosno in Hercegovino** ostajajo stabilni, stiki pa postajajo bolj intenzivni. Hrvaški predsednik je trikrat obiskal Bosno in Hercegovino. V juniju je potekalo skupno srečanje sveta ministrov Bosne in Hercegovine ter Republike Hrvaške. Državi sta podpisali dodatek k sporazumu o medsebojnem izvrševanju sodnih odločb v kazenskih zadevah, da bi rešili problem nekaznovanosti in preprečili ljudem z dvojnim državljanstvom izogibanje roki pravice. V septembru je bil podpisan dvostranski sporazum o policijskem sodelovanju. Dosežen je bil določen napredek glede odprtih vprašanj, saj se je prvič po več letih sestal svet za meddržavno sodelovanje. Še vedno ni dosežen napredek v zvezi z ratifikacijo sporazuma o določitvi kopenskih in rečnih meja iz leta 2005. Odprta vprašanja ostajajo most Peljašac, pristanišče Ploče, vrnitev nepremičnin in beguncev ter dejstvo, da Bosna ni ratificirala sporazuma o dvojnem državljanstvu. Hrvaška ima se naprej dobre odnose z **Albanijo, Makedonijo, Madžarsko in Italijo**. Vzpostavljeni so uradni diplomatski odnosi s **Kosovom**, odnosi s **Turčijo** pa so se okrepili zaradi vzpostavitve rednih srečanj med Hrvaško, Turčijo ter Bosno in Hercegovino.

2011: Poročilo navaja, da Hrvaška še naprej aktivno sodeluje v regionalnih pobudah, tudi v strategiji EU za Podonavje, v procesu sodelovanja za jugovzhodno Evropo (SEECP), v svetu za regionalno sodelovanje (RCC), v Srednjeevropskem sporazumu o prosti trgovini (CEFTA), v sporazumu o energetske uniji, v Skupnosti in v skupnem evropskem zračnem prostoru (ECAA). Hrvaška je v okviru SEECP potrdila regionalni strateški dokument in akcijski načrt za pravosodje in notranje zadeve 2011–2013. Bilateralni odnosi z državami v regiji se še naprej izboljšujejo. Odnosi s **Srbijo** so bili dodatno razviti. Medsebojni obiski predsednika Srbije in hrvaškega predsednika so odprli novo stran v hrvaško-srbskih odnosih. Vendar pa vprašanja preiskav in obtožnic za vojne zločine redno obremenjujejo bilateralne odnose. Glede meje na Donavi ni bilo vidnih rezultatov. Protitožba zaradi domnevnega genocida, ki jo

je srbska vlada poslala mednarodnemu sodišču, ostaja nerešena. Odnosi s **Črno goro** so ostali dobri. Državi sta podpisali sporazum o izročanju državljanov, obsojenih zaradi korupcije in organiziranega kriminala. Izvedeni so bili številni tehnični sestanki za pripravo skupnih referenčnih vprašanj meje na Prevlaki na mednarodnem sodišču, vendar do danes ni prišlo do pomembnega napredka. Nadaljuje se začasni sporazum o Prevlaki, ki deluje brez težav, vendar pa je treba doseči trajno rešitev. Odnosi z **Bosno in Hercegovino** so se okrepili. Predsednik Josipović in premierka Kosor sta sprejela skupno izjavo o hrvaški pomoči Bosni in Hercegovini v procesu evropskega povezovanja. Predsedstvo Bosne in Hercegovine je obiskalo Hrvaško januarja 2011, na Hrvaškem ter v Bosni in Hercegovini pa je bil podpisan sporazum o policijskem sodelovanju v boju proti čezmejnemu kriminalu, ki predvideva izmenjavo informacij o preiskavah in imenovanju uradnikov policije. Vendar pa je bil napredek pri odprtih vprašanjih (določitev meje, uporaba pristanišča Ploče, vračanje beguncev, lastninska razmerja, dvojno državljanstvo) omejen. Medvladna komisija za meje se še naprej sestaja, vendar se še ni uspela dogovoriti o odprtih vprašanjih glede določitve meje. Podpisana sta bila dva sporazuma, povezana z reko Savo. Aprila 2011 je bilo prvo srečanje skupne delovne skupine, ki je razpravljala o reviziji sporazuma o obmejnem prometu in sporazuma o prostem tranzitu preko hrvaškega ozemlja v pristanišče Ploče in preko ozemlja Bosne in Hercegovine v Neumu. Odnosi s **Kosovom** so bili dodatno razviti. Obiski so bili organizirani na različnih ravneh, tudi na ravni vlade in ministrstev za zunanje zadeve. Hrvaška in Kosovo sta podpisala sporazum o sodelovanju na področju evropskega povezovanja in v cestnem prometu. Hrvaška še naprej ohranja dobre odnose z **Albanijo, Makedonijo, Madžarsko in Italijo**.

6.3.2 BILATERALNO POGOJEVANJE SLOVENIJE

Mednarodni hrvaško-slovenski odnosi so se uradno začeli 6. februarja 1991, ko so bili vzpostavljeni medsebojni diplomatski odnosi. Slovenija in Hrvaška sta si za dogovor o poteku meje na kopnem in morju prizadevali od osamosvojitve dalje. Prišlo je do več poskusov reševanja problematike, med katerimi je bil najbližje dogovoru t. i. sporazum Drnovšek-Račan. Najpomembnejše vprašanje meje je meja v Piranskem zalivu, kar je bil tudi največji problem pri pogajanjih Hrvaške za članstvo v EU (RTV Slovenija 2015). Nesoglasje med državama glede Piranskega zaliva je namreč povzročilo desetmesečno blokado pogajanj in preložitve datuma vstopa v EU s strani Slovenije. Problemi v zvezi z razmejitvijo na kopnem in morju so se stopnjevali sorazmerno s pogajanjem Hrvaške. Ključni problem je bila meja v Piranskem zalivu, za katerega je Slovenija menila, da ji po načelu pravičnosti pripada v celoti. Iz tega

problema je nastal tudi drug problem, in sicer vprašanje ekološko-ribolovne cone. Po slovenskem mnenju Hrvaška ni mogla razglasiti cone, dokler se ne bi rešilo vprašanje meje na morju. Hrvaška je kljub nasvetu EU, naj cone ne razglasi, cono uradno aktivirala 1. januarja 2008. Italija, ki se je je cona neposredno dotikala, se je postavila na stran Slovenije, čeprav sama nikoli ni izrazila grožnje Hrvaški v smislu blokiranja pristopnih pogajanj. EU je bila pri tem vprašanju zelo jasna in načelna v popolni podpori svoji članici, vendar je spodbujala Slovenijo, naj reši to vprašanje v smislu dobrih sosedskih odnosov in naj ne ustvarja dodatnih težav med državama. Odnosi med Slovenijo in Hrvaško so se slabšali z bližanjem parlamentarnih volitev tako na eni kot na drugi strani. Ena od situacij, ki je najbolj ogrozila že tako krhke odnose, je bila napoved referendumu v Sloveniji o vstopu Hrvaške v EU, čeprav stranke, ki so predlagale takšen referendum, niso imele dovolj velike podpore volivcev. 19. decembra 2008 je Slovenija blokirala odprtje osmih in začasno zaprtje treh poglavij, kar je povzročilo znatno zamudo načrtovanega hrvaškega pristopa k EU in še naprej ogrožalo odnose med državama. Takratni minister za zunanje zadeve Samuel Žbogar je slovenski javnosti 19. decembra razkril dokumente iz sedmih poglavij, v katerih se Hrvaška pogaja z Evropsko unijo in ki so glavni razlog za slovensko blokado hrvaških pogajanj. Slovenija je bila podvržena kritikam zaradi blokade, saj je bila edina od 27 držav članic, ki je vztrajala pri blokadi; ostale države so želele čimprejšnji dogovor, da bi se pogajanja lahko nadaljevala. V desetih mesecih sta se državi poskušali dogovoriti, katero sodišče bi bilo najbolj primerno za arbitražo. Hrvaška je predlagala Mednarodno sodišče za pravo morja v Hamburgu, medtem ko je Slovenija želela odločitev prenesti na Mednarodno sodišče za arbitražo v Haagu. Konec blokade je predstavljalo srečanje predsednika Pahorja in predsednice Kosor v Zagrebu, na katerem sta se dogovorila, da bo arbitraža potekala na sodišču v Haagu, sporazum pa je bil podpisan 4. novembra istega leta v Stockholmu. S podpisom sporazuma so bila deblokirana vsa poglavja, pristopni proces Hrvaške pa se je nadaljeval (Večernji List 2008).

Slovenija in Hrvaška sta v 3. členu arbitražnega sporazuma zelo natančno določili, o čem morajo arbitri⁹ odločiti, in sicer:

- (i) o poteku meje med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško na morju in kopnem;
- (ii) o stiku Slovenije z odprtim morjem;

⁹ Arbitri so pri svojem delu samostojni in neodvisni. Nacionalni arbiter skrbi, da so na ustrezen način obravnavani vsi glavni argumenti, ki so bili predloženi s strani stranke, ki ga je imenovala, sicer pa je pri svojem delu prav tako samostojen in neodvisen.

- (iii) o režimu za uporabo ustreznih morskih območij.

Pri tem jih 4. člen arbitražnega sporazuma tudi zavezuje, da morajo pri odločanju glede stika in režima poleg pravil in načel mednarodnega prava uporabiti še pravičnost in načelo dobrososedskih odnosov za doseg poštene in pravične odločitve. Upoštevati pa morajo tudi vse relevantne okoliščine (Vlada RS 2015). Slovenija in Hrvaška sta trenutno v zaključnem delu arbitražnega postopka.

Tik pred vstopom Hrvaške v EU je skoraj prišlo do nove blokade s strani Slovenije, tokrat zaradi vprašanja Ljubljanske banke. V juliju in avgustu 2012 so se poslanci slovenskega parlamenta odločili, da ne bodo ratificirali pogodbe Hrvaške o pristopu, dokler ne bo dosežen dogovor o dolgu Ljubljanske banke hrvaškim komitentom. Ljubljanska banka je šla v stečaj v času razpada Jugoslavije. Februarja 2013 so se predstavniki vseh večjih strank v Sloveniji dogovorili, daodobrijo vstop Hrvaške v EU, saj so strokovnjaki in zunanja ministra držav dosegli kompromisni dogovor. Predsednika vlad sta 11. marca podpisala memorandum, v katerem piše, da bo Slovenija ratificirala pristopno pogodbo Hrvaške v 30 dneh. 2. aprila 2013 je slovenski parlament dal svoje soglasje k pristopu Hrvaške v EU (RTV Slovenija 2015, Wikipedia 2015a, Wikipedia 2015b).

6.3.2.1 KRONOLOŠKI PREGLED BILATERALNIH ODNOSOV S SLOVENIJO V POROČILIH O NAPREDKU (2005–2011)

2005: Poročilo navaja, da so odnosi s Slovenijo dobro razviti, a so še vedno zaznamovani s težavami, povezanimi z nerešenimi mejnimi vprašanji. Pri številnih vprašanjih (določitev meje, Ljubljanska banka) sta državi izgubili zagon v smeri doseganja trajnih rešitev. Razvidno je, da vztrajata pri svojih pozicijah. Že od same osamosvojitve obeh držav se pričakuje rešitev problema meje v Piranskem zalivu, ki je najbolj vplival na odnose med državama od poletja 2002. Kot je bilo opisano v mnenju EC iz leta 2003, je bilateralne odnose dodatno obremenila odločitev Hrvaške o vzpostavitvi ekološko-ribolovne cone, ki naj bi pričela veljati oktobra 2004. Hrvaški parlament je junija 2004 sprejel spremembo deklaracije o coni, po kateri bi leta začela veljati šele po sklenitvi sporazuma o partnerstvu v ribiškem sektorju med ES in Hrvaško. Ta odločitev Hrvaške je malce razbremenila napete odnose med državama. Državi sta stopili v nov dialog po tem, ko je na oblast v Sloveniji prišla nova vlada. Na Brionih je bil junija 2005 sprejet dogovor o izogibanju incidentom, vendar so se že avgusta pojavile nove napetosti. Slovenija je namreč razglasila zaščiten ekološko cono v Jadranu, ki je prekrivala severni del ekološko-ribolovne cone, ki jo je Hrvaška razglasila že leta 2003. Še vedno pa

obstaja glavno pereče vprašanje meja, saj državi vztrajata vsaka pri svoji interpretaciji trenutnih ustreznih mednarodnih pravnih instrumentov. Kljub odprtim vprašanjem je Slovenija podprla začetek pristopnih pogajanj s Hrvaško. Glede na to, da še ni dogovora o razmejitvi skupnih pomorskih meja, je treba poiskati pragmatične rešitve pri dokončanju izvedbenih pravil iz leta 2001, ki se trenutno ne izvajajo.

2006: Poročilo navaja, da so odnosi s Slovenijo na splošno dobro razviti, a so odnosi s Slovenijo na splošno dobro razviti, so še naprej prizadeti s težavami, povezanimi z nerešenimi mejnimi vprašanji. V smislu doseganja trajnih rešitev ni bilo doseženega nobenega napredka pri vprašanjih pomorskih in kopenskih meja, pri vprašanju Ljubljanske banke ter pri pravilih za izvajanje ribolovnih vidikov sporazuma o obmejnem prometu in sodelovanju.

2007: Poročilo navaja, da so odnosi s Slovenijo na splošno dobro razviti, a se državi še vedno redno srečujeta z vprašanji, ki se nanašajo na morske in kopenske meje, Ljubljansko banko, sporazum za nasledstvo SFRJ (garancijo deviznih vlog), jedrsko elektrarno ter izvajanje pravil sporazuma o obmejnem prometu in sodelovanju v smislu ribiških vidikov. Neformalni dogovor med Hrvaško in predsednikom slovenske vlade, da v reševanje odprtih mejnih vprašanj vključijo tretjo stran, predstavlja napredek, ki ga je treba nadalje razvijati. Še vedno so potrebni konkretni ukrepi za doseg trajnih rešitev teh vprašanj. Treba je rešiti tudi vprašanje zaščitenega ribolova in ekološke cone v Jadranskem morju za države članice EU.

2008: Poročilo navaja, da so odnosi s Slovenijo na splošno dobro razviti, a se državi še vedno redno srečujeta s težavami, povezanimi z nerešenimi mejnimi vprašanji. Hrvaška in Slovenija sta se načeloma strinjali, da v reševanje mejnega vprašanja vključita tretjo stran. Ustanovljena je bila skupna komisija, ki se je prvič sestala. Vendar pa ni bila sprejeta odločitev o sodišču, ki se mu bo zaupalo arbitražo, niti o natančnem predmetu končne arbitraže. Še vedno ni bilo napredka pri reševanju odprtih vprašanj Ljubljanske banke in sporazuma o nasledstvu SFRJ (jamstvo za devizne hranilne vloge). Dosežen je bil določen napredek glede odprtih vprašanj, povezanih z jedrsko elektrarno Krško, in sicer z ustanovitvijo posebnega sklada, ki ga bo Hrvaška uporabljala za prihodnje stroške razgradnje. Vprašanje nespoštovanja zaščitene ekološko-ribolovne cone v Jadranu za države članice EU je rešeno.

2009: Poročilo navaja, da so bili odnosi s Slovenijo prizadeti zaradi nerešenega mejnega vprašanja. Vprašanje meje med državama je upočasnilo pristopna pogajanja, tako da velikega števila poglavij ni bilo mogoče odpreti ali zapreti do oktobra 2009, čeprav so bila formalno že zaključena. Komisija je zagotovila podporo za rešitev tega spora. Komisija si je s podporo

treh predsedstev več kot šest mesecev prizadevala, da je utrla pot za politični dogovor med obema stranema, ki je bil dosežen septembra 2009. Pri reševanju odprtih vprašanj Ljubljanske banke in sporazuma o nasledstvu SFRJ (jamstvo za devizne hranilne vloge) ni bilo napredka.

2010: Poročilo navaja, da so se odnosi s Slovenijo bistveno izboljšali zlasti po novembru 2009, ko sta državi podpisali arbitražni sporazum, ki se nanaša na mejo. Sporazum je bil ratificiran s strani hrvaškega in slovenskega parlamenta. V teku so stiki na najvišji ravni z namenom reševanja preostalih odprtih vprašanj. Kar zadeva Ljubljansko banko in sporazum o nasledstvu SFRJ (jamstvo za devizne hranilne vloge), je Hrvaška pristala na nadaljevanje pogajanj o tem vprašanju pri banki za mednarodne poravnave v Baslu.

2011: Poročilo navaja, da si se odnosi s Slovenijo še izboljšali. Arbitražni sporazum, ki se nanaša na mejo, je začel veljati 29. novembra 2010. Državi sta ga maja 2011 skupaj predložili v registracijo v sekretariatu ZN. Kar zadeva Ljubljansko banko in sporazum o nasledstvu SFRJ (jamstvo za devizne hranilne vloge), se Hrvaška strinja, da se pogajanja nadaljujejo pri banki za mednarodne poravnave v Baslu. Hrvaška in Slovenija sta se dogovorili o rešitvi za prihodnjo izmenjavo pravic do ribolova v obalnih vodah.

7 ZAKLJUČEK

V hrvaškem procesu pridruževanja EU se je že od samega začetka pojavilo veliko novosti. Najprej je treba izpostaviti nov instrument pristopne politike – stabilizacijsko-pridružitveni sporazum, ki ga je EU uvedla za države zahodnega Balkana. Od predhodnih sporazumov, ki so jih podpisovale ostale evropske države, se ta razlikuje po odredbah o regionalnem sodelovanju. Zahteva po učinkovitem regionalnem sodelovanju je sredstvo EU za zagotavljanje miru v regiji in za preprečevanje ponovitve grozljivih dejanj iz osamosvojitvene vojne. Druga pomembna novost, ki odraža unikaten način pristopa Hrvaške v EU zaradi vojne zapuščine, pa je vsekakor obvezno sodelovanje z MKSNJ. Že v literaturi je izpostavljeno, da je politično pogojevanje povezano z demokratizacijo postsocialističnih držav; ta način pogojevanja nekateri avtorji celo izpostavljajo kot najbolj močno politično orodje EU za širjenje demokracije in varnosti v državah jugovzhodne Evrope. Glede na navedeno lahko predstavljena pogoja razumemo kot del vplivanja EU na demokratično tranzicijo Hrvaške in konsolidacijo njenega političnega sistema. Zaradi potrebe po učinkovitem delovanju državnih institucij in seveda po učinkoviti uskladitvi hrvaškega pravnega in političnega sistema s pravnim redom EU pa je EU pri pogajanjih za članstvo Hrvaške v EU pomen učinkovite protikorupcijske politike poudarila veliko prej kot pri ostalih državah. V procesu pristopa so bili ti trije pogoji izpostavljeni kot najbolj pomembni za pretvorbo države v moderno in uspešno demokracijo.

Pri modelu zunanje spodbude naj bi »nagrade« v smislu denarne pomoči, obljubljenega članstva in ostalih prednosti državo motivirale, da se uspešno transformira in da čim prej doseže zadovoljive rezultate, da bo lahko postala polnopravna članica EU. Hrvaška je v predpristopnem obdobju že od leta 1996 prejela finančno pomoč iz določenih programov, namenjenim državam pristopnicam. Dostop do vseh komponent predpristopne pomoči pa je pridobila šele, ko je pridobila uradni status kandidatke. Z analizo finančne pomoči sem ugotovila, da je imela Hrvaška za vsako leto vnaprej določen znesek sredstev, ki so ji bila na voljo. Ugotovila sem, da so bila ta sredstva porazdeljena relativno enakomerno, da torej ni prišlo do večjih odstopanj med posameznimi leti. V povprečju je bilo med letoma 2007 in 2013 na letni bazi Hrvaški dodeljenih 142 milijonov evrov denarne pomoči. V vseh letih pogajanj je EC sankcionirala Hrvaško le v enem primeru, in sicer zaradi pomanjkljivosti pri izvajanju decentraliziranega sistema projektnega upravljanja sredstev EU. Začasno so bila sredstva zamrznjena v okviru programa PHARE 2006, Komisija pa je tudi za pet milijonov evrov znižala predvidena sredstva IPA (Index 2008).

Kar zadeva izbrane pogoje, ki sem jih v delu analizirala sem ugotovila, da je bilo sodelovanje z MKSNJ ključnega pomena pri pristopnih pogajanjih, saj je bil začetek pogajanj prav zaradi negativnega mnenja tedanje tožilke prestavljen kar za pol leta. V poročilih o napredku je bila v letih 2005 in 2006 ta problematika omenjena veliko večkrat kot v kasnejših poročilih, iz česar lahko zaključim, da je Hrvaška zadovoljivo sodelovala z MKSNJ in da je bilo pogojevanje EU na tem področju dosledno in dobro izvedeno.

Na področju boja proti korupciji je EU predstavila jasne cilje že v stabilizacijsko-pridružitvenem sporazumu leta 2001. Hrvaška se je v sporazumu zavezala, da bo do vstopa v EU sprejela strategijo za boj proti korupciji, vzpostavila pravni okvir in ustanovila institucije, ki se bodo bojevale proti korupciji. V poročilih o napredku je EC tej tematiki namenila veliko pozornosti, saj je v vseh poročilih zelo natančno opisovala napredek, prav tako pa tudi opozarjala na področja, kjer napredek ni bil zadovoljiv. V prvem poročilu iz leta 2005 je korupcija označena kot resen problem, vse do leta 2010 pa se v poročilih pojavlja več opozoril o nezadostnem napredku kot pohval za opravljeno delo. Šele po letu 2009, ko je vlada obnovila svojo protikorupcijsko strategijo in akcijski načrt, ki predstavljata hrvaški protikorupcijski paket, je Hrvaška pohvaljena zaradi doseženega napredka v boju proti korupciji. Tudi pri tem kriteriju lahko zaključim, da je bilo pogojevanje dosledno in dobro izvedeno.

Pri kriteriju regionalnega sodelovanja, ki je bil ključni razlog za uvedbo stabilizacijsko-pridružitvenega sporazuma, je bil napredek Hrvaške ocenjen različno. V poročilih o napredku je bilo kot pozitivno izpostavljeno regionalno sodelovanje predvsem na področju vračanja beguncev in sodelovanja v pregonu vojnih zločinov. Neposlušnost Hrvaške pa je bila vidna pri problemu ekološko-ribolovne cone, kar je povzročilo blokado pristopnih pogajanj s strani Slovenije. Po mnenju dr. Špeharja je bilo bilateralno pogojevanje pričakovano znotraj pravnih okvirov, Slovenija pa je izkoristila vse možnosti, ki so ji pripadale kot polnopravni članici EU. Nedvomno lahko pričakujemo, da bo pri nadaljnjih širitvah Hrvaška izkoristila vsa pravna sredstva, ki jih ima na voljo kot polnopravna članica EU, in bo tako vplivala na proces širitve EU. Kljub temu pa dr. Špehar pri nadaljnji širitvi vidi večji problem v trenutni volji ostalih evropskih držav po širitvi kot v hrvaških interesih. Po njegovem mnenju bi referendum o nadaljnji širitvi EU propadel, sploh v obdobju, ko se Velika Britanija odloča o svojem obstanku v njej.

Menim, da je bila EU dosledna pri strategiji zunanjega modela spodbude vsaj v smislu blokade in predstavitve pogajanj v primeru, ko Hrvaška ni delovala v skladu z dogovorjenimi pogoji. V celotnem pristopnem procesu so bila pogajanja namreč enkrat predstavljena in enkrat blokirana, kar je posledično oddaljilo vstop Hrvaške v EU. Finančna pomoč je bila zamrznjena le enkrat v celem obdobju, zmanjšana pa le za nekaj milijonov evrov, kar pomeni, da EU pri pogojevanju daje večjo pomembnost polnopravnemu članstvu (kot nagradi) kot pa finančni pomoči. To je potrdil tudi dr. Špehar, ki meni, da finančna pomoč v hrvaškem primeru ni imela vloge nagrade, vsaj ne v tolikšni meri, kot se je pričakovalo glede na pretekle izkušnje. V času slovenskih, slovaških in poljskih pogajanj za vstop v EU od leta 2004 do leta 2008 oziroma do nastopa krize sta v širitvenem smislu v EU namreč vladala zlata doba in blagostanje, zato so bile finančne spodbude državam lahko večje. Dejstvo je, da sredstva, ki so bila na voljo Hrvaški, na hrvaško gospodarstvo niso imela večjega vpliva, zato pogojevanje na tak način ne bi bilo uspešno. Če bi želeli doseči zeleni efekt, bi morali v naslednjih širitvah državam ponuditi veliko več finančnih sredstev.

Trenutno so v procesu predpristopnih pogajanj Srbija, Črna gora in Turčija, medtem ko sta status uradnih kandidatk pridobili tudi Albanija in Makedonija. Nedvomno bo hrvaški primer pristopa predstavljal nov trend v evropski razširitveni strategiji, saj je bila Hrvaška kot država, v kateri je bil v času pogajanj še svež boleč spomin na vojno in destrukcijo, podvržena novim instrumentom evropske razširitvene politike. Kot poskusni zajček je utrla pot državam s podobno zgodovino. V predstavljeni zgodbo o uspehu pa je treba vseeno vnesti element kritičnosti, saj je vsaka država *sui generis*, zato bo vsaka nadaljnja širitev v isti regiji nedvomno zgodba zase. Stabilizacijsko-pridružitveni sporazum, ki je specifičen nov instrument za države Zahodnega Balkana in, ki so ga morale podpisati vse zgoraj naštetе države, je po mnenju dr. Špeharja dober poizkus med-regijskega sodelovanja, za katerega si Unija prizadeva. Moramo pa vedeti da, je to le pravni dokument, ki ne bo realno mogel narediti miru v regiji. Za dobre med-sosedske odnose v regiji je v največji meri zaslužen človeški faktor, saj so mir želeli ljudje. Prav to pa je tisto kar je bila pravzaprav največja nagrada Hrvaški pri vstopu. Finančna pomoč je minimalnega pomena pri tej evropski zgodbi, saj je bila Hrvaška nagrajena z nagradami večjega pomena. Po letih vojne je z vstopom v EU pokazala izraz svoje državnost, delujoče institucije, sposobnost integracije z Zahodnimi državami, predvsem pa mir.

Če so to glavne nagrade vstopa v EU, upam, da jih bodo kljub skeptičnemu pogledu dr. Špeharja glede volje do širitve kmalu deležne tudi druge države, ki se borijo z zapuščino

konfliktov Balkana. EU ima nedvomno dobro pogajalsko pozicijo saj si, sklepajoč po hrvaškem primeru, vse te države želijo evropske prihodnosti bolj kot finančnih nagrad.

8 LITERATURA

Access to European Union law. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=URISERV:l14536> (13. januar 2015).

Anastasakis, Othon. 2008. The EU's political conditionality in the Western Balkans: towards a more pragmatic approach. *Southeast European and Black Sea Studies* 8 (4): 365–377.

Braniff, Maire. 2011. *Integrating the Balkans: Conflict Resolution and the Impact of Eu Expansion*. London: I. B. Tauris & Co Ltd.

Bučar, Bojko, Zlatko Šabič in Milan Brglez. 2001. *Navodila za pisanje – seminarske naloge in diplomskega dela*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Burić-Pejčinović, Marija. 2010. Učinkovitost korištenja pretpristupnim fondovima Europske unije u Hrvatskoj. *Hrvatska javna uprava* 10 (3): 651–664.

Evropsko teritorialno raziskovanje. Dostopno prek: http://www.si-hr.eu/program_sl/category/ipa/ (9. marec 2015).

Evropska komisija. 2005. *Croatia 2005 Progress Report*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2005/package/sec_1424_final_progress_report_hr_en.pdf (15. april 2015).

--- 2006. *Croatia 2006 Progress Report*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/nov/hr_sec_1385_en.pdf (15. april 2015).

--- 2007. *Croatia 2007 Progress Report*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/croatia_progress_reports_en.pdf (15. april 2015).

--- 2008. *Croatia 2008 Progress Report*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/keydocuments/reports_nov_2008/croatia_progress_report_en.pdf (15. april 2015).

--- 2009. *Croatia 2009 Progress Report*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2009/hr_rapport_2009_en.pdf (15. april 2015).

--- 2010. *Croatia 2010 Progress Report*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/hr_rapport_2010_en.pdf (15. april 2015).

--- 2011. *Croatia 2011 Progress Report*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/hr_rapport_2011_en.pdf (15. april 2015).

- 2014. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/enlargement/archives/enlargement_process/accession_process/index_sl.htm (13. januar 2014).
- Evropski parlament*. Dostopno prek: <http://www.europarl.europa.eu/ljubljana/glossaire/a.htm> (13. maj 2015).
- Fink-Hafner, Danica. 2007. *Uvod v analizo politik: teorije, koncepti, načela*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Grubiša, Damir. 2006. Political Corruption in Transitional Croatia: The Peculiarities of a Model. *Politička misao* XLII (5): 55–74.
- 2010. Anti-corruption Policy in Croatia: Benchmark for EU Accession. *Politička misao* 47 (5): 69–95.
- Guerra, Simona. 2013. The rise of euroscepticism in Croatia. *NottsPolitics* (12. julij). Dostopno prek: <http://nottspolitics.org/2013/07/12/the-rise-of-euroscepticism-in-croatia/> (12. Julij 2013).
- Gubrium Jaber in James Holstein. 2002. *Handbook of Interview Research: Context and Method*. SAGE Publications.
- Hajdinjak, Sanja in Gorana Mišić. 2008. *Iskorištavanje pretpristupnih fondova Europske unije: Problem administrativnih kapaciteta*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Hardy, Angélique. 2010. Fighting Corruption in Croatia with the Prospect of European Union Membership. *Romanian Journal of Political Studies* (1): 66–95.
- Haughton, Tim. 2007. When Does the EU Make a Difference? Conditionality and the Accession Process in Central and Eastern Europe. *Political studies review* (5): 233–246.
- Hrvatska gospodarska komora*. Dostopno prek: <https://www.hgk.hr/alokacije-i-iskoristenost-eu-fondova> (12. marec 2015).
- Hrvatski sabor. 2012. *Sabor ratificirao Ugovor o pristupanju Europskoj uniji*. Dostopno prek: <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=47007> (12. januar 2015).
- International Criminal Tribunal for Former Yugoslavia. 2014. *About the ICTY*. Dostopno prek: <http://www.icty.org/sections/AbouttheICTY> (5. oktober 2014).
- Jakovac, Pavle in Biljana Maljković. 2010. Korištenje sredstava pretpristupnih fonodova Europske unije u Republici Hrvatskoj. *Ekonomski pregled* 61 (1–2): 54–85.
- Kahn-Nisser, Sarah. 2011. *Drawing the Line: The EU's Political Accession Criteria and the Construction of Membership*. Dostopno na: <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/10/100701.pdf> (11. november 2014).

Kajnč, Sabina in Damjan Lajh. 2009. *Evropska Unija od A do Ž*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

Komisija evropskih skupnosti. 2006. *Sporočilo komisije Evropskemu parlamentu in svetu*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/nov/com_649_strategy_paper_sl.pdf (5. november 2014).

Komisija za preprečevanje korupcije. Dostopno prek: <https://www.kpk-rs.si/sl/komisija/mednarodna-dejavnost/svet-evrope-in-greco/> (15. april 2015).

Kuzman, Andreja. 2007. *Približevanje držav zahodnega Balkana Evropski uniji*. Diplomsko delo. Maribor: Ekonomsko-poslovna fakulteta.

Lajh, Damjan. 2006. *Evropeizacija in regionalizacija*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Lamont, K. Cristopher. 2010. Defiance or Strategic Compliance? The Post-Tudman Croatian Democratic Union and the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia. *Europe-Asia Studies* 62(10): 1683-1705.

Laušić, F. 2008. Hrvatska povukla 489,6 milijuna eura. *Slobodna Dalmacija* (3. oktober). Dostopno prek: <http://www.slobodnadalmacija.hr/Dubrovnik/tabid/75/articleType/ArticleView/articleId/24798/Default.aspx> (3. oktober 2014).

Maki, Johannes-Mikael. 2008. EU Enlargement Politics: Explaining the Development of Political Conditionality of 'Full Cooperation with the ICTY' towards Western Balkans. *Politička misao* XLV (5): 47–80.

Mehikič, Mojca. 2007. *Pogojevanje članstva v Evropski uniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Ministarstvo vanjskih i europskih poslova Republike Hrvatske. 2015. *Hrvatska i Europska unija*. Dostopno prek: <http://www.mvep.hr/hr/hrvatska-i-europska-unija/pregovori/> (18. april 2015).

Mlakar, Mateja. 2008. *Vloga Slovenije pri vključevanju Hrvaške v evropske integracijske tokove*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Neuman, Lawrence W. 2011. *Social research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*. Boston: Pearson inc.

Patriarh, Irenej. 2010. Tudi po 15 letih se Nevihta še ni umirila. *RTV Slovenija*, 8. april. Dostopno prek: <http://www.rtvsllo.si/svet/tudi-po-15-letih-se-nevihta-se-ni-umirila/236205> (12. februar 2015).

Rangelov, Lavor. 2006. *EU Conditionality and Transitional Justice in the Former Yugoslavia*. London: London School of Economics and Political Science.

Republika Hrvatska – Ministarstvo financija. Dostopno prek: <http://www.mfin.hr/hr/odobrena-sredstva> (12. marec 2015).

Republika Slovenija – Ministrstvo za zunanje zadeve. Dostopno prek: http://www.mzz.gov.si/nc/si/medijsko_sredisce/novica/article/141/33647/ (13. april 2015).

RTV Slovenija. 2015. *Dobre sosedske odnose med Slovenijo in Hrvaško že od osamosvojitve obeh držav leta 1991 kalijo nekatera nerešena vprašanja*. Dostopno prek: <http://www.rtvlo.si/zgodbe/slovenija/slovensko-hrvaski-odnosi/10?&page=0> (5. maj 2015).

Schimmelfennig, Frank. 2008. EU political accession conditionality after the 2004 enlargement: consistency and effectiveness. *Journal of European Public Policy* 15 (6): 918–937.

Schimmelfennig, Frank in Hano Scholtz. 2010. Legacies and Leverage: EU Political Conditionality and Democracy Promotion in Historical Perspective. *Europe-Asia Studies* 62 (3): 443–460.

Schimmelfennig, Frank in Ulrich Sedelmeier. 2004. *Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe*. Dostopno prek: http://www.mzes.uni-mannheim.de/projekte/typo3/site/fileadmin/research%20groups/1/teamB-reader/Schimmelfennig%20%26%20Sedelmeier_Governance%20by%20conditionality.pdf (18. september 2014).

Seroka, Jim. 2008. Issues with regional reintegration of the Western Balkans. *Journal of Southern Europe and the Balkans* 10 (1): 17–29.

Suvajac, Branka. 2008. Europski fondovi: Zašto gubimo i kada nam netko daje? *Index* (28. Februar). Dostopno prek: <http://www.index.hr/mobile/clanak.aspx?category=vijesti&id=376236> (28. februar 2008).

Toš, Niko in Mitja Hafner Fink. 1998. *Metode družboslovnega raziskovanja*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Yin, Robert K. 2003. *Case Study Research: Design and Methods, Third edition*. Thousand Oaks: Sage Publications, Inc.

The London School of Economics and Political Science. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/nov/com_649_strategy_paper_sl.pdf (30. maj 2015).

Tomašević, Silvije. 2008. Kako Slovenci zaustavljaju Hrvatsku na putu u EU. *Večernji List* (2. november 2008). Dostopno prek: <http://blog.vecernji.hr/tomasevic/kako-slovenci-zaustavljaju-hrvatsku-na-putu-u-eu-5125> (2. november 2008).

Urad vlade RS za komuniciranje. *Širitev EU*. Dostopno prek: <http://www.evropa.gov.si/si/siritev-eu> (15. maj 2013).

Urad vlade RS za komuniciranje. *Širitev kot proces*. Dostopno prek: <http://www.arhiv.evropa.ukom.gov.si/si/siritev-eu/siritev-kot-proces/> (13. marec 2015).

Uredba Sveta (ES) o ustanovitvi evropskih partnerstev v okviru stabilizacijskega in pridružitvenega procesa (št.533/2004). (22. marec 2004).

Vlada Republike Slovenije. 2009. *Arbitražni sporazum med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Hrvaške*. Dostopno prek: http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/2010/Arbitrazni_sporazum/_10.b_ARBITRA_216NI_SPORAZUM_slo_.pdf. (15. maj 2015).

Wallace, Helen, William Wallace in Marc A. Pollack, ur. 2008. *Policy-making in the European Union, Fifth Edition*. Oxford: University Press.

Wikipedia. 2015a. *Pristupanje Hrvatske EU*. Dostopno prek: http://hr.wikipedia.org/wiki/Pristupanje_Hrvatske_Europskoj_uniji (12. maj 2015).

--- 2015b. *Slovenska blokada pristupa Hrvatske Europskoj uniji*. Dostopno prek: https://hr.wikipedia.org/wiki/Slovenska_blokada_pristupa_Hrvatske_Europskoj_uniji#Dno_slovensko-hrvatskih_odnosa_i_reakcije (12. maj 2015).

Priloga: Vprašalnik intervjuja

1. Po Sedelmeierju in Schimmelfennigu je prevladujoča logika politike pogojevanja pogajalska strategija s katero EU določi finančno pomoč in na ta način spodbuja zunanje upravljanje. V mojem raziskovanju mi teoretski okvir predstavlja enega od modelov političnega pogojevanja, imenovanega zunanji model spodbude. V tem modelu finančna pomoč predstavlja eno od nagrad, ki jo bo Hrvaška prejela od EU v primeru dobrega sodelovanja, v primeru nesodelovanja pa bo to nagrado zadržala. Ali mislite, da je bil takšen model političnega pogojevanja prisoten v Hrvaškem primeru vstopa v EU?
2. Kaj je, po vašem mnenju, pri procesu približevanja EU, bila večja spodbuda za Hrvaško. Finančna pomoč ali formalno članstvo v EU?
3. Po podatkih HGK je bila absorpcija IPA sredstev do konca leta le 23,9%. Ali menite, da je ta podatek realen in če, zakaj mislite, da je bila absorpcija tako nizka?
4. Ali menite, da se je napredek pri kriterijih ki jih raziskujem, bil večji proti koncu pregovorov, torej bližje, ko je bil predviden datum vstopa v EU, ali menite, da je bil konstanten vseh sedem let procesa?
5. Kolikšen vpliv, je po vašem mnenju, imela uvedba procesa o stabilizaciji in pridruževanju za mir v regiji? Katere so po vašem mnenju še pozitivne lastnosti tega sporazuma?
6. Slovenija je blokirala otvoritev osmih poglavij in začasno zaprla tri poglavja, kar je bistveno preložilo vstop Hrvaške v EU in tudi dodatno ogrozilo že tako šibke odnose med Hrvaško in Slovenijo. Kaj menite o tem, da ima lahko le ena država od 27 tolikšen vpliv na hitrost vstopa druge države v EU, ter ali menite, da bo Hrvaška na enak način bilateralno pogojevala vstop Srbije in Črne Gore?
7. Ali je, po vašem mnenju, aretacija in obtožba nekdanjega predsednika vlade Republike Hrvaške, Iva Sanaderja rezultat politike pogojevanja EU na področju korupcije?
8. Ali menite, da bi se napredek Hrvaške, na področju sodelovanja z MSKNJ, borbi proti korupcije in regionalnega sodelovanja, zgodil brez procesa približevanja EU v enaki meri?