

Prof. dr. sc. Vladimir Đuro Degan, član suradnik HAZU

## JURISDIKCIJA HRVATSKE GLEDE ZAŠTITE MORSKOGA OKOLIŠA I PITANJE PROGLAŠENJA NJEZINA GOSPODARSKOGA POJASA U JADRANSKOME MORU

Suverena Republika Hrvatska više se ne svrstava u tzv. nove države. Ona postoji više od četvrt stoljeća i time dulje od trajanja režima Kraljevine Jugoslavije.<sup>1</sup> Ta dva razdoblja korisna su za usporedbu rezultata svake od njih u uređenju njihova međunarodnog položaja, npr. u sklapanju konačnih ugovora o kopnenim i morskim granicama sa susjednim državama.

Stručne službe, napose u državama poput Hrvatske, moraju neprestano biti u tijeku prava i dužnosti tih država prema međunarodnom pravu. U ovom slučaju Hrvatska kao stranka Konvencije UN-a o pravu mora iz 1982. ima u odnosu na sve druge države stranke pravo svojim jednostranim aktima stjecati prava koja ona predviđa i kojima se služe ostale stranke te konvencije. I treće države imaju prava iz konvencija o kodifikaciji ako mogu dokazati da su odredbe u pitanju prerasle u opće običajno međunarodno pravo.

Razlozi zašto Hrvatska do danas nije proglasila svoj gospodarski pojas u Jadranskom moru znakoviti su. Tu tzv. „interesne skupine“ u bivšoj Jugoslaviji i današnjoj Hrvatskoj snose, po meni, veliku odgovornost. U 1976. godini najvažnije pomorske sile, uključujući Sjedinjene Američke Države, Francusku, bivši Sovjetski Savez, ali i tadašnju Europsku ekonomsku zajednicu, proglasile su zone isključivoga ribolova do 200 milja od polazne crte. S obzirom na to da se u međunarodnom pravu ne može drugima osporavati ono što netko sam čini (opće načelo prava: *non concedit venire contra factum proprium*), time su praktično prestali svi otpori u to ozbiljno zadiranje u dotadašnje prostore otvorenoga mora.

---

<sup>1</sup> Iako je nesporan kontinuitet Jugoslavije kao države od 1. prosinca 1919. do njezina konačnoga raspada u proljeće 1992., režim prvotne Kraljevine trajao je samo do 6. travnja 1941..

Pokret nesvrstanih zemalja u kojemu je bivša Jugoslavija imala važan položaj tome je dao inicijativu. Na Četvrtoj konferenciji šefova država i vlada toga pokreta održanoj u Alžiru u rujnu 1973. podržano je usvajanje zona nacionalne jurisdikcije država u tome prostoru od 200 milja.<sup>2</sup>

Na Trećoj konferenciji UN-a o pravu mora, koja se održavala između 1973. i 1982. godine, delegacija Jugoslavije, u kojoj su stručnjaci iz Hrvatske bili adekvatno zastupljeni, aktivno je sudjelovala u izradi pravila o gospodarskom pojasu u dijelu V., i u dijelu XII. o „Zaštiti i očuvanju morskog okoliša“ buduće Konvencije. Ta je delegacija s pravom uzimala kao svoj diplomatski uspjeh što su sve te odredbe ušle u Konvenciju i time je taj novi institut općega običajnog međunarodnog prava postao pravno reguliran.

Nakon toga moglo se razumno očekivati da će sama Jugoslavija proglasiti svoj gospodarski pojas u Jadranskome moru. Mnoge su obalne države to učinile prije ili odmah nakon svečanoga potpisivanja te opširne Konvencije u Montego Bayu na Jamajci 10. prosinca 1982.<sup>3</sup> Postalo je čudno kada do toga proglašenja nije bilo došlo ni pri potpisivanju, a ni pri ratifikaciji te Konvencije u Saveznoj skupštini 27. studenoga 1985. Da je Jugoslavija tada proglasila svoj gospodarski pojas, nikakvih otpora stvarno ne bi bilo jer su to učinile i mnoge druge potpisnice i nepotpisnice Konvencije iz 1982. A nakon raspada te zemlje preostao bi samo problem razgraničenja toga pojasa između Hrvatske i Crne Gore. Slovenija i Bosna i Hercegovina nisu u takvom geografskom položaju da bi imale pravo na taj pojas.

Govorilo se da je Italija počela zagovarati da se taj pojas ne proglašava na čitavom Mediteranu. Neki njezini znanstvenici pokušavali su dokazati postojanje ili stvaranje regionalnog običajnog pravila s tim ograničenjem. Takvo partikularno pravilo ne može obvezivati bilo koju državu u odnosnoj regiji koja se legitimno koristi svojim pravima iz opće konvencije ili na temelju općega običajnog pravila.<sup>4</sup> Navodno je Italija

<sup>2</sup> U točki 91. Političke deklaracije usvojene na toj Konferenciji pisalo je sljedeće: „Šefovi država i vlada sporazumjeli su se da podrže usvajanje zona nacionalne jurisdikcije koje ne prelaze 200 milja mjerениh od polazne crte, u kojima bi obalna država ostvarivala svoja prava korištenja prirodnih bogatstava i zaštite drugih interesa svoga naroda, vodeći računa o posebnim pravima i interesima zemalja u razvoju, obalnih i onih bez izlaza na more ili u nepovoljnom geografskom položaju, ne ugrožavajući pri tome slobodu plovidbe i prelijetanja gdje se primjenjuje, kao i režim epikontinentalnog pojasa. Cf., *Skupovi nesvrstanih zemalja, 1961-1974*, „Međunarodna politika“, Beograd, 1974., str. 199.

<sup>3</sup> Naime, među deset država najvećih dobitnica morskih prostora pod tim novim režimom većina ih je onih razvijenih. To su prema redoslijedu: Sjedinjene Američke Države, Francuska (zbog posjedovanja otoka Nove Kaledonije), Australija, Novi Zeland, a samo se Indoneziju moglo svrstati u zemlje u razvoju. Za njom slijede Kanada, bivši Sovjetski Savez i Japan te Brazil i Meksiko. Pojediniosti se nalaze u -- Gilbert Apollis: *L'emprise maritime de l'Etat côtier*, Pariz, 1981., pp. 14-21. Jugoslavija je u uskom Jadranskome moru bila daleko za njima.

<sup>4</sup> Vidi o tome opširnije -- V. Đ. Degan: *Sources of International Law*, Martinus Nijhoff Publishers 1997, pp. 243-252; *Međunarodno pravo*, Školska knjiga, Zagreb, 2011., str. 104-109.

kao protuuslugu odobrila Jugoslaviji zajam pod povoljnim uvjetima. Taj zajam navodno nije iskorišten jer se tadašnje republike i pokrajine nisu mogle sporazumjeti o njegovoj podjeli. Ali o svemu tome ja nemam vjerodostojnih podataka.

Ponukan tim stanjem u 1989. objavio sam u časopisu našega Jadranskog zavoda iscrpnu raspravu pod naslovom „Trebalo li proglasiti gospodarski pojas u Jadranskom moru“. Svestrano sam razmotrio argumente koji su se iznosili protiv toga proglašenja poput onoga da bi se time ugrozio prolazak naših brodova kroz Otrantska vrata te da Jugoslavija nema dovoljno brodova kojima bi mogla djelotvorno obavljati svoju jurisdikciju u tome pojasu. Te sam nategnute argumente pobio, ali sam predložio da se posebnom izjavom dopusti slobodan ribolov talijanskih (i albanskih ribara) u jugoslavenskom pojasu na dulje razdoblje da bi se postigli sporazumi o ograničenom ribolovu uz naknadu.<sup>5</sup>

Kad god se neka država ne koristi u pravo vrijeme svojim pravima, zahtjev za nakladnim korištenjem može postati politički problem u odnosu na države koje smatraju da imaju različite interese od nje, pa i one bez pokrića u međunarodnom pravu. Neki su mi Slovenci 1989. godine u povjerenju rekli da će se oni protiviti proglašenju toga pojasa jer su anticipirali raspad Jugoslavije. Anticipirao sam ga i ja, ali sam se upravo iz toga razloga zalagao za to proglašenje.

Naravno da te svoje stavove nisam imao razloga mijenjati ni nakon stjecanja neovisnosti Hrvatske i drugih država sljednica bivše SFRJ. Pitanje se postavilo pri izradi nacрта prvoga cjelovitog Pomorskoga zakonika RH koji je bio usvojen 1994. godine. Akademik Davorin Rudolf i ja zastupali smo stav da Hrvatska tim zakonom treba proglasiti svoj gospodarski pojas, ali uz odgodu njegove primjene u korist ribarskih brodova susjednih država od šest godina. Predlagali smo da u tome prijelaznom razdoblju Hrvatska uz nastoji postići sporazume sa susjednim obalnim državama o kvotama iskorištavanja, o očuvanju i gospodarenju živim izvorima toga pojasa te o posebnom režimu ulaska i plovidbe Jadranskim morem svih tankera i drugih brodova koji prevoze opasne ili štetne tvari. Time bi svi ostali sadržaji toga instituta odmah stupili na snagu.

Propisi o gospodarskom pojasu potpuno u skladu s onima iz Konvencije iz 1982. bili su predviđeni, ali u prijelaznim odredbama umjesto našega teksta ušao je članak 1042. sa sasvim različitim sadržajem: „Sabor Republike Hrvatske donosi odluku o proglašenju gospodarskog pojasa Republike Hrvatske. -- Odredbe članka 33. do članka 42. ovoga Zakona primjenjivat će se kad Sabor Republike Hrvatske donese odluku iz stavka 1. ovoga članka.“ I tako je došlo do stanja da taj Pomorski zakonik, i onaj novi iz 2004., sadrže odredbe o gospodarskom pojasu, ali ga Hrvatska sve do danas nije proglasila. Netko je gotovinu pretvorio u veresiju.

<sup>5</sup> Svi ti argumenti stoje i nakon raspada Jugoslavije. Vidi tekst te rasprave -- *Usporedno pomorsko pravo 1989*, br. 121, str. 393-411.

Umjesto gospodarskoga pojasa, Hrvatski je sabor 3. listopada 2003. donio odluku o proglašenju ZERP-a, tj. „Zaštićenog ekološko-ribolovnog pojasa Republike Hrvatske“. To je trebao biti neki nadomjestak za proglašenje gospodarskoga pojasa prema Konvenciji iz 1982., ali je ispao pravno nepromišljen diplomatski promašaj s kontraproduktivnim učinkom.<sup>6</sup>

Ta odluka Sabora predviđa u točki 1. sljedeće: „Hrvatski sabor ovime proglašava sadržaje isključivoga gospodarskog pojasa koji se odnose na suverena prava istraživanja i iskorištavanja, očuvanja i gospodarenja živim prirodnim bogatstvima voda izvan vanjske granice teritorijalnog mora, te jurisdikciju glede znanstvenog istraživanja mora i zaštite i očuvanja morskog okoliša, čime se današnjim danom uspostavlja zaštićeni ekološko-ribolovni pojas Republike Hrvatske.“ U točki 3. previđa se da će primjena toga pravnog režima početi dvanaest mjeseci nakon njegova uspostavljanja.

Praksa je i nekih drugih obalnih država da još uvijek ne proglašuju gospodarski pojas u punom obujmu prava i jurisdikcije, kako predviđa dio V. Konvencije o pravu mora iz 1982. Neke su proglasile ribolovnu zonu, a rijetke samo zonu zaštite okoliša u prostoru do 200 milja. Koliko znam, nijedna nije proglasila nešto nalik na ZERP. Uz to je pitanje je li se tom Odlukom Sabora Hrvatska makar privremeno odrekla prava na neživa prirodna bogatstva, na proizvodnju energije korištenjem mora, morskih struja i vjetrova (što danas nije od neke praktične koristi) i napose prava gradnje umjetnih otoka, uređaja i naprava na moru, morskom dnu i podzemlju. Bivša Jugoslavija stekla je to zadnje pravo još na temelju Konvencije o epikontinentskom pojasu iz 1958<sup>7</sup>. A sve obalne države imaju pravo na taj pojas bez proglašenja.

Na diplomatske pritiske Italije i Slovenije koji su odmah uslijedili (ova posljednja blokirala je pregovore za ulazak Hrvatske u Europsku uniju) Sabor je bio prisiljen donijeti 3. lipnja 2004. odluku o dopuni one prethodne o proglašenju ZERP-a, u kojoj se predviđa važna ograda, a koja je do danas ostala na snazi: „Za zemlje članice Europske unije primjena pravnog režima zaštićenog ekološko-ribolovnog pojasa Republike Hrvatske početi će nakon sklapanja Ugovora o partnerstvu u ribarstvu između Europske zajednice i Republike Hrvatske.“ Taj ugovor nije nikada sklopljen, ali je Hrvatska 1. srpnja 2013. postala punopravna članica Europske unije.

Nakon toga Sabor je usvojio 8. prosinca 2004. novi Pomorski zakonik. I taj novi Zakonik predviđa u glavi IV. drugoga dijela (članci 32. – 41.) odredbe koje se također poklapaju s pravima Hrvatske kao stranke Konvencije iz 1982. U prijelaznoj odred-

<sup>6</sup> U vezi s tom nakanom nitko me tada nije konzultirao, ali ja je ne bih podržao. U to vrijeme mr. sc. Marina Vokić Žužul objavila je cjelovitu knjigu pod naslovom: *Republika Hrvatska i isključivi gospodarski pojas*, Zagreb, 2003., 307 str. Stavila ju je na raspolaganje o svome trošku svim zastupnicima Sabora i svim nadležnim tijelima izvršne vlasti. Ali čini se da nitko tko je o tome odlučivao nije stigao to vrijedno djelo pročitati.

<sup>7</sup> Vidi članak 5., stavke 2. – 8. te konvencije. Nakon što je ona stupila na snagu Skupština SFRJ usvojila je 23. srpnja 1987. Zakon o obalnom moru i epikontinentalnom pojasu. Vidi u njoj članke 26. – 29.

bi članka 1018. predviđa se da se odredbe u ZERP-u primjenjuju (retroaktivno) od njegova uspostavljanja te da će se ostali sadržaji o gospodarskom pojasu početi primjenjivati kada ih Hrvatski sabor proglasi.

Ovdje još valja navesti i da je hrvatski ministar mora, prometa i infrastrukture donio 3. ožujka 2008. cjelovit Pravilnik o zaštiti okoliša u ZERP-u. Taj se pravilnik ne primjenjuje na strane ratne i javne brodove i brodice, što propisuje i opće međunarodno pravo mora. Ali se taj podzakonski akt koji je donio nadležni ministar *ipso jure* privremeno ne primjenjuje ni na zemlje članice Europske unije, dakle u prvom redu na plovliva pod talijanskom i slovenskom zastavom.

Komisija Europske unije ima nadležnost određivati kvote održivoga ulova ribljih vrsta njezinih država članica u pojedinim morima. Ulaskom u članstvo Unije Hrvatsku obvezuju te odluke, ali samo u njezinu gospodarskom pojasu, tj. u današnjem ZERP-u. Pri tome ne treba gubiti iz vida da sve obalne države svijeta imaju suvereno pravo glede ribolova u svojim unutarnjim vodama i teritorijalnom moru i da tu organi Unije nemaju nikakve nadležnosti.

Sama Unija nema također nikakvih nadležnosti u zaštiti i očuvanju morskoga okoliša, a ni znanstvenoga istraživanja mora. Tu se primjenjuju pravila iz Konvencije UN-a o pravu mora iz 1982. te regionalni i dvostrani ugovori koje obalne države slobodno sklapaju za pojedine morske prostore.

Iz gornjega proizlazi da je Hrvatska proglašenjem ZERP-a, želeći time biti originalna, sama sebi nanijela medvjedu uslugu. Trebala je već pri donošenju Pomorskoga zakonika u 1984. godini proglasiti svoj gospodarski pojas u punom obujmu prava, ali pri tome predvidjeti dulje prijelazno razdoblje od šest, a možda i deset godina, za slobodan ribolov u njemu svih susjednih država. Možda tada na to ne bi bilo otpora, napose ako bi hrvatski stručnjaci predložili razumne mjere u tome pogledu. Umjesto toga Hrvatska je nakon proglašenja ZERP-a bila prisiljena privremeno isključiti svoju jurisdikciju glede očuvanja okoliša i znanstvenoga istraživanja mora. To je bila cijena nastavka pregovora za ulazak u Uniju, iako sama Unija nije za to nadležna.

Nakon što je naša zemlja postala punopravna članica Unije nije učinjeno ništa da se to stanje normalizira i učini razumljivim svim drugim državama. Sadržaji ZERP-a vrijede za sve strane zemlje osim za države članice Unije. A pitanje njezine jurisdikcije glede podizanja umjetnih otoka, uređaja i naprava ostalo je nejasno. Ona i na tu jurisdikciju ima pravo na temelju svoga položaja stranke Konvencije o epikontinentskom pojasu iz 1958. i Konvencije o pravu mora iz 1982., ali ne na temelju svojih vlastitih propisa. Valjda to ne znači da se ona te jurisdikcije odrekla sve dok je ZERP na snazi.

Hrvatska bi trebala pokazati da se zna koristiti svojim pravima ukidanjem ZERP-a i proglašenjem gospodarskoga pojasa u punom obujmu svojih prava iz Kon-

vencije iz 1982. godine. Više nije potreban ni dulji prijelazni rok za ribolov koji sam prije bez uspjeha zagovarao. Ona također treba donijeti nove propise kojima bi proglasila i svoj vanjski morski pojas u prostorima gospodarskog i epikontinentškoga pojasa, ali do 12 milja od polazne crte.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Vidi o tome cjelovitu raspravu s kartama -- Marina Vokić Žužul, Valerija Filipović: „Vanjski pojas Republike Hrvatske“, *Poredbeno pomorsko pravo -- Comparative Maritime Law 2010*, br. 164, str. 73-99.