

# PRAVO PROGONA U MEĐUNARODNIM KONVENCIJAMA I HRVATSKOM ZAKONODAVSTVU

## *The Right to Persecute According to International Conventions and Croatian Legislation*

UDK 347.79(497.5):341.255

Pregledni članak  
Review

### Sažetak

Razvoj prava progona kao instituta međunarodnog prava obrađen je počevši od njegovog nastanka, pa do današnjih dana. Posebno je prikazan početak progona, navodeći uvjete pod kojima progon može započeti, kad progon prestaje, te u kojim se dijelovima mora može obavljati.

U radu se analiziraju odredbe međunarodnih konvencija koje se bave pravom progona, posebno Ženevske konvencije o otvorenom moru iz 1958. godine i Konvencije o pravu mora iz 1982. godine, a u hrvatskom zakonodavstvu odredbe Pomorskog zakonika, Zakona o unutarnjim poslovima, Zakona o nadzoru državne granice i Pravilnika o načinu policijskog postupanja.

### Summary

The development of the right to persecute as an institute of the international law has been dealt with starting from the very beginning of its origin up to nowadays. The beginning of the the pesecution has been specially analysed quoting the conditions under which the persecution can start and the terms of cessation of it. There have been mentioned too, the parts where it should and it could be applied.

The provisions of the international conventions dealing with the right to persecute have been analysed, especially Geneva Convention of the Open Sea, 1958, and Convention on the Law of the Sea, 1982, and in Croatian legislation the stipulations of the Maritime Code, (Pomorski zakonik), Zakon o unutarnjim poslovima, Zakon o nadzoru državne granice, Pravilnik o načinu policijskog postupanja.

### 1. Uvod

#### *Introduction*

Pravo progona, kao međunarodnopravni institut prava mora, starijeg je datuma; ne zna se točno kad je taj institut nastao jer se razvijao postupno praksom i priznavanjem država. U svakom slučaju nastao je iz potrebe da se zaštite prava i interesi obalnih država. Naime, u prostorima u kojima obalne države imaju određena prava, strani brodovi dužni su poštivati propise koje su obalne države donijele kako bi osigurale svoja utvrđena prava i interese. U slučaju kršenja spomenutih propisa i pokušaja da se izbjegne odgovornost i to bijegom iz morskih prostora u kojima obalne države imaju svoja suverena prava, praksa je ustanovila pravo progona<sup>1</sup>.

Primjenjujući pravo progona, progonitelj, odnosno obalna država, na otvorenom moru pokušava nametnuti stranom brodu vlast svoje države, što je protivno pravilu da brod dok se nalazi na otvorenom moru, potpada pod vlast samo svoje države i da se ne može podvrgnuti nikakvom postupku od strane druge države, odnosno države čiju zastavu ne vije. Međutim, kako se ovdje radi o primjeni prinudnih sredstava za zaštitu vitalnih interesa obalne države, te imajući na umu da je progon stranog broda kao međunarodnopravni institut nastao kao rezultat zaštite pravnog poretka svih obalnih država u prostorima mora koja se nalaze pod njihovom jurisdikcijom, možemo konstatirati da je pravo progona izuzetak od načela slobode otvorenog mora.

\*Dr. sc. Branka Milošević-Pujo, izvanredni profesor, Veleučilište u Dubrovniku, Ćira Carićeva 4, Dubrovnik

<sup>1</sup> Vidi o pravu progona: Andrassy, Bakotić, Vukas: Međunarodno pravo 1, Zagreb, 1995. str. 204-205, Rudolf, Međunarodno pravo mora, Zagreb, 1985. str. 226.-230, Degan, Međunarodno pravo mora, Zagreb, 1989 str. 121.-122.

## 2. Povijesni razvoj prava progona *Historical development of the right to persecute*

U znanosti više je teoretičara zastupalo stajalište da pravo progona nije priznato međunarodnim pravom. Tako je Fedozzi još 1925. godine zastupao stajalište da "navodno pravo progona, kao prirodna posljedica zaštite prava obalne države u njenom teritorijalnom moru, nema nikakve pozitivne vrijednosti" te da nema dokaza da je to pravo prihvaćeno običajnim pravom.<sup>2</sup>

Poznati nizozemski pravnik T.M.C. Asser tvrdio je da u međunarodnom pravu ne postoji pravo progona izvan teritorijalnog mora osim ako takvo pravo nije predviđeno međudržavnim ugovorom.<sup>3</sup>

Pravo progona priznato je od strane znanstvenih instituta; tako pokušaji kodifikacije datiraju još od kraja 19. stoljeća. Naime, *Institut de Droit international* već 1894. godine na svom zasjedanju u Parizu prihvaća nacrt konvencije u kojemu konstatira da obalna država ima pravo produžiti na otvorenom moru progon broda, ako je progon bio započeo u teritorijalnom moru. To pravo potvrđuje i na svom zasjedanju u Stockholmu 1928. godine. Znanstveni institut *International Law Association i Harvard Research*, također priznaju pravo progona, a tako isto i Udruženje za međunarodno pravo *ILA*.<sup>4</sup>

Pravo progona regulirano je i dvostranim ugovorima država.<sup>5</sup>

Pravo progona regulira i Konvencija o sprječavanju krijumčarenja alkoholnih pića od 19. kolovoza 1925. godine koju su potpisale Njemačka, Danska, Estonija, Finska, Litva, Norveška, Poljska, Švedska, SSSR i slobodni grad Danzig.<sup>6</sup>

Ugovorom o međunarodnom kaznenom zakonu, zaključenom u Montevideu 19. ožujka 1940. godine između Argentine, Bolivije, Brazila, Kolumbije, Paragvaja, Perua i Urugvaja također je predviđeno pravo progona.

Pravo progona zabilježeno je i u mnogim sudskim i arbitražnim odlukama donesenim u pojedinim spornim slučajevima.<sup>7</sup>

## 3. Pravo progona u međunarodnom pravu *The right to persecute according to international law*

Postojanje prava progona dobilo je potvrdu i na kodifikacijskoj konferenciji u Hagu 1930. godine (održana od 13. ožujka do 12. travnja).

Konferencija je sazvana radi rješenja odnosno kodifikacije građe o teritorijalnom moru. Konferencija nije uspjela jer se sudionici konferencije nisu mogli složiti o pitanju širine teritorijalnog mora; ipak, na toj konferenciji došlo je do preciziranja većeg broja pravila međunarodnog običajnog prava. O pravu progona detaljno se raspravljalo i zauzeto je stajalište da obalna država ima pravo nastaviti progon koji je započeo u teritorijalnom moru, odnosno prihvaćen je članak 11 Nacrta "Pravnog režima teritorijalnog mora" u kojem je precizirano da se progon stranog broda zbog kršenja zakona i ostalih propisa obalne države, započeo dok se strani brod nalazi u unutrašnjim morskim vodama ili u teritorijalnom moru, može nastaviti izvan teritorijalnog mora pod uvjetom da progon nije bio prekinut. Pravo progona prestaje čim progonojeni brod uplovi u teritorijalno more svoje zemlje ili neke treće države. Progon će se smatrati započetim samo ako se brod progonoatelj uvjerio, određivanjem pozicije broda, sekstantom ili na drugi način, da se progonojeni brod ili neka od njegovih brodica nalazi u granicama teritorijalnog mora, i ako je prije toga dao signal za zaustavljanje.

Uzapćenje na otvorenom moru mora se bez odlaganja, notificirati državi zastave.<sup>8</sup>

Može se, dakle, zaključiti da je na Haškoj konferenciji pravo progona definitivno prihvaćeno, pa tako ono postaje dio instituta općeg međunarodnog običajnog prava; na toj konferenciji dolazi i do detaljnije razrade uvjeta pod kojima se progon može obavljati. Istina, na toj konferenciji nije došlo do suglasnosti o pitanju započinjanja prava progona u vanjskom morskom pojasu.

Nakon Drugog svjetskog rata, u nastavku kodificiranog rada o pravu mora, dolazi pod okriljem Ujedinjenih naroda do sazivanja diplomatske konferencije u Ženevi 1958. godine.<sup>9</sup>

Konferencija je sazvana u cilju kodifikacije dotadašnjeg običajnog međunarodnog prava mora. Na toj konferenciji, pored ostalih pitanja, rješavano je i pitanje prava progona. Na konferenciji je zauzeto stajalište da se progon može poduzeti jedino ako nadležne vlasti imaju opravdane razloge smatrati da je brod povrijedio zakone i ostale propise obalne države te da se progon može započeti i iz vanjskog morskog pojasa, ali samo zbog povrede prava koja obalna država ima u tom pojasu. Prihvaćena su pravila o pravu progona koja su se u biti temeljila na članku 11 Haškog nacrta iz 1930. godine, naravno proširenog i prilagođenog suvremenim uvjetima. Na toj konferenciji usvojena je

<sup>2</sup> Fedozzi, *La condition juridique des Navires de Commerce*, Recueil des Cours, 1925. V. str. 79

<sup>3</sup> Takav se zaključak izvodi iz Asserove presude od 29. studenog 1902. godine u predmetu američkih brodova "J. Hamilton Lewis" i "Ch. H. White" koje su ruski brodovi uhitili u otvorenom moru, započevši progon u teritorijalnom moru Rusije, zbog nedopuštenog ribolova. Drugi smatraju da je Asserova presuda pogrešno shvaćena i da on nije odbacio pravo progona, što je i sam Asser nekoliko godina kasnije potvrdio objašnjenjem da je svoju presudu donio iz razloga što se u slučaju brodova "James Hamilton Lewis" i "C. H. White" nije radilo o progonoju započeto u teritorijalnim vodama, a da inače zastupa stajalište da je progon na otvorenom moru dopušten, ako je zakonito započeo u teritorijalnim vodama države kojoj pripada brod koji progono. Vidi više o tome u Mijušković, *Pravo progona stranih brodova*, Split, 1979., str. 5 i 16.

<sup>4</sup> Oliver de Ferrou, *La Droit International de la Mer*, 1926. g.

<sup>5</sup> Od dvostranih ugovora treba spomenuti Trgovački ugovor od 19. srpnja 1892. godine između Egipta i Njemačke, zatim Egipta i Grčke (21. rujna 1885.), Egipta i Francuske (26. studenog 1902.), Sjedinjenih Američkih Država i Velike Britanije (23. siječnja 1924.).

<sup>6</sup> Convention for the Suppression of the Contraband Traffic in Alcoholic Liquors - League of Nations Treaty Series. vol. 42. str. 73.

<sup>7</sup> Vidi bliže o tome u: B. Mijušković o.c. str. 13-22.

<sup>8</sup> N. Katičić, *More i vlast obalne države*, Zagreb, 1953. str. 272.

<sup>9</sup> Hrvatska je postala strankom Konvencije 3. kolovoza 1992. godine, vidi Narodne novine, *Međunarodni ugovori* 12/94.

Ženevska konvencija o otvorenom moru koja je, pored ostalog, pravo progona regulirala u članku 23.

Odredbama članka 23 progon stranog broda može se poduzeti ako nadležne vlasti obalne države imaju dobrih razloga smatrati da je brod povrijedio zakone i ostale propise te države. Taj progon mora započeti dok se strani brod ili koja njegova brodica nalazi u unutrašnjim vodama, u teritorijalnom moru ili u vanjskom pojasu države koja progona i može se nastaviti izvan teritorijalnog mora ili vanjskog pojasa samo pod uvjetom da nije bio prekinut. Nije potrebno da brod koji daje nalog za zaustavljanje bude također u teritorijalnom moru ili vanjskom pojasu u trenutku kada strani brod koji plovi u teritorijalnom moru ili vanjskom pojasu primi nalog za zaustavljanje. Ako se strani brod nalazi u vanjskom pojasu, kako je on određen u članku 24 Konvencije o teritorijalnom moru i vanjskom pojasu, progon se može poduzeti samo zbog povrede prava za čiju je zaštitu rečeni pojas ustanovljen.

Pravo progona prestaje čim progonjeni brod uđe u teritorijalno more vlastite zemlje ili neke treće države.

Smatrat će se da je progon započeo samo ako se brod progona pomoću prikladnih sredstava kojima raspolaže uvjerio da se progona brod ili jedna od njegovih brodica ili druga brodica, koje rade u sastavu i služe se progona brodom kao maticom, nalaze unutar granica teritorijalnog mora ili, već prema slučaju, u vanjskom pojasu. Progon se može započeti tek nakon što je dan vidni ili čujni znak za zaustavljanje iz udaljenosti na kojoj ga strani brod može vidjeti ili čuti.

Pravo progona mogu vršiti samo ratni brodovi ili vojni zrakoplovi ili drugi brodovi u vladinoj službi posebno za to ovlašteni.

Kad progon obavlja zrakoplov koji daje nalog za zaustavljanje, mora, ukoliko sam ne može zaustaviti, aktivno progona brod sve dok neki brod ili zrakoplov obalne države, pozvan od strane zrakoplova, ne stigne preuzeti progon. Da bi se opravdalo zaustavljanje broda na otvorenom moru nije dovoljno da ga je zrakoplov samo otkrio u izvršenju povrede ili kao sumnjivog za povredu, već ga je morao ujedno pozvati da stane i započeti progon.

Puštanje broda, koji je zaustavljen na nekom mjestu podvrnutom vlasti neke države i koji je praćen prema nekoj luci te države radi istrage od strane nadležnih organa, ne može se zahtijevati samo zato što je brod u toku svoga putovanja bio praćen kroz dio otvorenog mora, ako je to bilo potrebno zbog prilika.

Ako je brod bio zaustavljen ili uzapčen na otvorenom moru pod okolnostima koje ne opravdavaju primjenu prava progona, njemu se mora naknaditi svaki gubitak ili šteta što ih je time pretrpio.

Konvencijom o otvorenom moru konačno je kodificirano pravo progona. Međutim, i pored toga što su odredbe o pravu progona srazmjerno opsežne i najpotpunije do sada u razvitku ove institucije, treba naglasiti da Konvencija u odredbama o pravu progona epikontinentalni pojas uopće ne spominje, pa na taj način pitanje njegove zaštite ostavlja neriješeno, što se u svakom slučaju može smatrati nedostatkom ovih pravila.

Najnovija kodifikacija prava mora izražena usvajanjem nove Konvencije Ujedinjenih naroda o pravu mora 1982. godine<sup>10</sup> prihvaća gotovo u cijelosti odredbe o pravu progona iz Ženevske konvencije o otvorenom moru s tim što u članku 111 stavak 1. proširuje mjesto početka progona i na arhipelaške vode koje Ženevska konvencija i ne spominje.<sup>11</sup>

Konvencija Ujedinjenih naroda o pravu mora proširuje pravo progona i na gospodarski pojas i epikontinentalni pojas tako da u članku 111 stavak 2 propisuje da se pravo progona primjenjuje *mutatis mutandis* i u gospodarskom pojasu ili na epikontinentalnom pojasu, u slučaju povrede zakona i propisa obalne države koji se primjenjuju u skladu s ovom Konvencijom u gospodarskom pojasu ili epikontinentalnom pojasu, uključivši i sigurnosne zone oko uređaja na epikontinentalnom pojasu.

Prema odredbi spomenute Konvencije progona mogu samo strani trgovački brodovi dok ratni brodovi i drugi državni brodovi, koji ne služe u trgovačke svrhe, uživaju potpuni imunitet od jurisdikcije bilo koje države na otvorenom moru, pa se pravo progona na njih ne primjenjuje.

#### 4. Pravo progona u hrvatskom zakonodavstvu

##### *The right to persecute according to Croatian legislative*

U hrvatskom pravu progon je reguliran odredbama Pomorskog zakonika, Zakona o unutarnjim poslovima, Zakona o nadzoru državne granice i Pravilnikom o načinu policijskog postupanja. Pomorski zakonik<sup>12</sup> uređuje da će se progon stranog broda poduzeti ako nadležno tijelo osnovano sumnja da je strani brod, brodica ili plovilo koje radi s njim, povrijedilo odredbe o neškodljivom prolasku. Progon može započeti dok se strani brod nalazi u unutrašnjim vodama, u teritorijalnom moru, gospodarskom pojasu<sup>13</sup> i epikontinentalnom pojasu Republike Hrvatske i ako se ne zaustavi nakon vidnoga ili zvučnog poziva za zaustavljanje. Progon se može nastaviti na otvorenom moru pod uvjetom da nije bio prekinut.

Vidljivo je da su odredbe Zakonika u skladu s odredbama Konvencije o pravu mora te da reguliraju progon i za zaštitu gospodarskog i epikontinentalnog pojasa, što je novina u odnosu na dosadašnje propise koji reguliraju ovu građu.

Odredbe Zakona o unutarnjim poslovima<sup>14</sup> (članak 39) ovlašćuju brodove i zrakoplove obalne države da imaju

<sup>10</sup> Konvencija je stupila na snagu 1994., a Hrvatska je sukcesijom postala strankom konvencije 8. listopada 1991.; vidi Narodne novine, Međunarodni ugovori 11/95.

<sup>11</sup> D. Rudolf, Međunarodno pravo mora, Zagreb, 1985., str. 205.-230.

<sup>12</sup> Vidi članak 47 Pomorskog zakonika, Narodne novine 17/94

<sup>13</sup> Republika Hrvatska nije do danas proglasila gospodarski pojas. Sabor Republike Hrvatske donosi odluku o proglašenju gospodarskog pojasa. Odredbe članka 33 do 42 Pomorskog zakonika primjenjivat će se kad Sabor donese navedenu odluku.

<sup>14</sup> Vidi Narodne novine 29/1, 19 i 33/92, 76/94 i 168/95.

pravo provjeriti zastavu i zaustaviti sumnjivo plovilo, pregledati isprave, pretražiti plovilo te ga goniti i uzaptiti.<sup>15</sup>

Zakon također ovlašćuje nadležne organe obalne države da u slučaju potrebe mogu uporabiti vatreno oružje pri čemu trebaju voditi računa o zaštiti života osoba na plovilu.

Ovaj zakon također naglašava da se gonjenje može nastaviti na otvorenom moru i gospodarskom pojasu ako progon nije bio prekinut.<sup>16</sup>

Zakon o nadzoru državne granice<sup>17</sup> ovlašćuje službenu osobu policije da provjeri zastavu plovila, zaustavi plovilo, pregleda brodske isprave i pretraži plovilo. U slučaju nepridržavanja propisa Republike Hrvatske nadležno tijelo može plovilo goniti, uzaptiti i primijeniti druge zakonom predviđene mjere. Zakon dopušta i primjenu prisilnih sredstava u slučaju da strano plovilo počne bježati. Prisilne mjere koje će se poduzeti ne bi trebale biti u nesrazmjeru s težinom počinjenog djela. Pravilnik o načinu policijskog postupanja<sup>18</sup> uvodi novinu u odnosu na dosadašnje propise prilikom davanja znaka plovilu za zaustavljanje. Članak 48. predviđa da se znak za zaustavljanje pored vidnim i svjetlosnim signalima daje i znacima međunarodnog signalnog kodeksa. Također je novost da se plovilo može zaustaviti i uporabom sredstava veze.

Ovaj pravilnik, kao i Zakon o nadzoru državne granice, dopušta uporabu vatrene oružja u slučaju da plovilo pokuša pobjeći.

## 5. Zaključak/Conclusion

Pravo progona kao opće prihvaćeni institut međunarodnog prava primjenjuje se od strane obalnih država kao specijalna mjera prisile na moru, s ciljem da se zaštite prava i interesi obalne države u morskim prostorima koji podliježu njenoj jurisdikciji, te da se ujedno osigura efikasnost te zaštite, ne samo unutar njenih pomorskih granica, već i u otvorenom moru.

U svakom slučaju, pravo progona primjenjuje se isključivo kad su povrijeđeni zakoni i drugi propisi obalne države doneseni u cilju zaštite prava i interesa obalne straže u dijelovima mora u kojima obalna država ima suverena i druga prava odnosno u dijelovima u kojima se primjenjuje njezina jurisdikcija.

Za primjenu prava progona potrebno je ispunjenje određenih uvjeta. Naime, strani brod koji je prekršio određene zakone ili druge propise obalne države mora se nalaziti u dijelovima mora u kojima su tim propisima zaštićena prava i interesi obalne države. Također mora postojati osnovana sumnja da okrivljeni brod ima namjeru

izbjeći odgovornost za počinjeno djelo, pokušavajući bijeg na otvoreno more. Progon ne može započeti prije no što je dan nalog za zaustavljanje vidnim ili čujnim znakom i to s takve udaljenosti da ga strani brod može vidjeti ili čuti.

Pravilima nije pobliže navedeno kakav znak za zaustavljanje treba biti a da bi se mogao smatrati svima razumljiv, što smatramo nedostatkom sadašnje kodifikacije, pa će se ovo pitanje u budućnosti svakako morati riješiti na način da se točno odrede karakteristike znaka za zaustavljanje, kako u praksi ne bi bilo nikakve sumnje da se radi o znaku za zaustavljanje.

U tom smislu novinu uvodi Pravilnik o načinu policijskog postupanja koji predviđa uporabu znakova međunarodnog signalnog kodeksa, kao i mogućnost zaustavljanja plovila uporabom sredstava veze.

U budućnosti svakako treba pobliže definirati i uporabu sile prilikom primjene progona, kako se ne bi događali slučajevi brodova "I'm alone" i "Cavtat" koji su kasnije ocijenjeni kao neprikladni i nedopušteni, odnosno kao prekoračenje ovlaštenja iz prava progona.

Progon stranog broda mogu obavljati policijski brodovi, ratni brodovi ili vojni zrakoplovi ili drugi ovlašteni brodovi, odnosno za to ovlašteni zrakoplovi.

Započeti progon može se nastaviti jedino pod uvjetom da nije bio prekinut. Smatra se da progon nije bio prekinut i u slučaju kada u progonu sudjeluje više ovlaštenih brodova ili zrakoplova, bilo da djeluju zajedno ili se međusobno smjenjuju.

Glede prestanka prava progona treba reći da pravo progona može prestati završetkom progona, odnosno kad je progonyeni brod zaustavljen, zatim prekidom progona; s obzirom na odredbu da progon mora biti neprekinut, jednom prekinut ne smije se ponovno nastaviti i smatra se da je zauvijek prestao. Uplovljenjem progonyenog broda u svoje teritorijalno more ili teritorijalno more bilo koje druge države smatra se da je progon prestao i više se ne može nastaviti.

## Literatura

### References

- [1] Andrassy, Bakotić, Vukas: Međunarodno pravo 1, Zagreb, 1995.
- [2] Rudolf: Međunarodno pravo mora, Zagreb, 1985. str
- [3] Degan: Međunarodno pravo mora, Zagreb, 1989.
- [4] Fedozzi: La condition juridique des Navires de Commerce, Recueil des Cours, 1925.
- [5] Oliver de Ferrou. La Droit International de la Mer, 1926.
- [6] Convention for the Suppression of the Contraband Traffic in Alcoholic Liyuores - League of Nations Treaty Seroes. vol. 42.
- [7] B. Mijušković: Pravo progona stranih brodova, Split, 1979.
- [8] N. Katičić: More i vlast obalne države, Zagreb, 1953.
- [9] Ženevska konvencija o otvorenom moru, Narodne novine, Međunarodni ugovori 12/94.
- [10] Konvencija o pravu mora, 1982., Narodne novine, Međunarodni ugovori, 11/95.
- [11] Pomorski zakonik Republike Hrvatske, Narodne novine, 17/94.
- [12] Zakon o nadzoru državne granice, Narodne novine 34/95.
- [13] Zakon o unutarnjim poslovima, Narodne novine, 29/91, 19 i 33/92, 76/94 i 168/95.
- [14] Pravilnik o načinu policijskog postupanja, Narodne novine, 81/03.

Rukopis primljen: 19.6.2003.

<sup>15</sup> Uzapćenje je mjera kojom se zapovjedniku broda oduzima sloboda upravljanja brodom i plovibom i nameće određeni kurs i odredište, a može se umjesto suspendiranog zapovjednika postaviti i časnika ratnog broda koji dalje upravlja plovilom.

<sup>16</sup> Treba pojasniti odredbu o neprekinutom progonu na način da progon može biti prekinut dok je brod u teritorijalnim vodama; dakle, zabrana prekida se odnosi kad brod izađe iz teritorijalnih voda obalne države.

<sup>17</sup> Vidi Narodne novine 34/95 i članak 51.

<sup>18</sup> Vidi Narodne novine broj 81/2003. Danom stupanja na snagu ovog Pravilnika prestaje važiti Pravilnik o načinu postupanja službe javne sigurnosti, Narodne novine 25/83