

Zastave pogodnosti i njihov utjecaj u međunarodnom pomorstvu

UDK: 347.791.3

Sažetak

Dok je zastava broda oduvijek odražavala vezu između nacionalnosti brodovlasnika i broda, promjene koje su se zbile tijekom 20. stoljeća radikalno su izmijenile takvu percepciju. Jednu od glavnih uloga u tom preokretu odigrale su zastave pogodnosti koje su za to vrijeme preuzele svjetsku trgovačku flotu. Nudeći opis brodova pod uvjetima i na način koji odgovara brodovlasnicima u vidu nižih poreza, slabijeg nadzora oko vođenja broda, fleksibilnog pravnog okvira kao i pogodnosti koje dolaze s njim naposljetku su bivale sve privlačnije budući da su na taj način brodovlasnici minimizirali troškove i povećavali konkurentnost. S druge strane takva vrsta regulatorne praznine kao i nedorečenost koncepta stvarne veze u međunarodnom pravu ubrzo su pokazale svoje nedostatke koji su se očitovali kao narušavanje sigurnosti plovidbe kako su se brojevi ispodstandardnih brodova povećavali, kao i broj ekoloških katastrofa, slučajeva ilegalnog izlova ribe, slučajevi izrabljivanja brodskih posada, itd. U svijetlu sve većeg broja problema, međunarodna zajednica kao i regionalne organizacije pokušavaju otkloniti nedostatke sustava zastava pogodnosti služeći se raznim metodama, od kojih jedan od najprihvaćeniji model nazdora lučkih država (*Port state Control*).

Ključne riječi: zastave pogodnosti, sigurnost u pomorstvu, stvarna veza, ispodstandardni brodovi, pomorske ekološke katastrofe, ilegalno ribarstvo, nadzor lučkih država

1. Općenito o zastavama pogodnosti

1.1. O pojmu, značenju i tumačenju

Brod i njegova zastava oduvijek su bili međusobno isprepleteni i povezani pojmovi, bilo gledajući po tradicijskom rezoniranju, ili pak iz pravne perspektive. Najznačajnija pravna posljedica koja proizlazi iz zastave broda jest državna pripadnost tog istog broda, odnosno njegova distinkcija prema brodovima pod drugim zastavama, tj. druge državne pripadnosti. To je jedno od fundamentalnih pravila pomorstva o kojem govori i Konvencija UN-a o pravu mora, koja je temeljni međunarodni akt što određuje bitna pitanja važna za uređenje pomorskih odnosa između država.¹ Svaka država prema Konvenciji određuje

¹ Čl. 91., stavak 1. Konvencije UN-a o pravu mora iz 1982. kaže: "Brodovi imaju pripadnost one države čiju su zastavu ovlaštenu vijoriti", NN MU 9/2000

uvjete pod kojima dodjeljuje svoju državnu pripadnost, a ostale su države s druge strane dužne poštivati dodijeljenu zastavu.

Takvim uređenjem mogu se nazrijeti problemi koji se otvaraju i aktualiziraju u međunarodnom pomorstvu. Jedan od tih problema, vjerojatno i najaktualniji, su zastave pogodnosti ili pogodne zastave (u svijetu široko prihvaćen termin *flags of convenience*).² Iako Konvencija UN-a o pravu mora nalaže nužnost postojanja stvarne veze između države i broda (*genuine link*), taj pojam je ambivalentan, te se njegovo značenje ne može definirati u cijelosti. Najčešće se stvarna veza poistovjećuje s nacionalnošću, tj. državljanstvom brodoglasnika, pa bi, prema tradicionalnom konceptu i uvjerenju zastava broda, trebala predstavljati državljanstvo brodoglasnika. To zasigurno nije slučaj u modernom pomorstvu, u prvom redu zbog postojanja zastava pogodnosti, koje su pak odraz globaliziranog tržišta i ekonomske konkurencije. Raznim definicijama zastava pogodnosti zajedničko je isticanje različitosti zastave broda i državljanstva njegovog vlasnika.³ U pogledu definiranja zastava pogodnosti posebno je značajna međunarodna organizacija *ITF (International Transport Worker's Federation)* koja, osim što je izuzetno aktivna, te jedna od predvodnica u borbi protiv kršenja međunarodnih akata i normi (posebno onih koji se tiču pomoraca), sastavlja listu zastava pogodnosti.⁴ Zastave pogodnosti u izravnoj su vezi s tzv. otvorenim upisnicima brodova koji nude jednostavnije i manje formalne načine upisa, te niz drugih pogodnosti u vidu nižeg poreza ili liberalnih propisa o posadi. Na kraju, otvoreni upisnici, tj. države koje ih vode, podjeljuju pogodnu zastavu na temelju otvorenog upisnika, te s beneficijama koje on daje omogućuje brodoglasnicima i kompanijama povećanje konkurentnosti u tržišnom natjecanju.

Na takav način, često izigravajući važeće međunarodne standarde o posadama, sigurnosti broda ili okolišu, zastave pogodnosti naišle su na val nezadovoljstava međunarodne zajednice i regionalnih organizacija koje traže zauzdavanje *laissez-faire-a*, postupanja država otvorenih upisnika i nalaženju učinkovitih metoda rješavanja problema koje su sa sobom donijele zastave pogodnosti.

1.2. Povijest i razvoj zastava pogodnosti

Nezaustavljiv trend porasta popularnosti zastava pogodnosti i veličina njihovih flota počinje početkom dvadesetog stoljeća. Zasigurno nije slučajnost što povijest zastava

² Pojam "zastava pogodnosti" upotrijebljen je prvi puta 1958. godine na sastanku Odbora za unutarnju i vanjsku trgovinu američkog senata, prilikom kojeg je predstavnik "United Fruit Company" izrekao kako njegovo trgovačko društvo registrira brodove pod zastavom Hondurasa iz razloga što je ona "flag of convenience". http://findarticles.com/p/articles/mi_hb6647/is_n2_v33/ai_n28633419/, (6. 7. 2009.)

³ Tako je *ITF (International Transport Worker's Federation)* 1974. godina definirao zastave pogodnosti u smislu "... where beneficial ownership and control of a vessel is found to lie elsewhere than in the country of the flag the vessel is flying, the vessel is considered as sailing under a flag of convenience" ("...gdje stvarno vlasništvo te upravljanje brodom leže na drugom mjestu nego li je to država čiju zastavu brod vije, smatra se kako takav brod plovi pod zastavom pogodnost." Preveo S. K.), v. <http://www.itfglobal.org/flags-convenience/index.htm>, (6. 7. 2009.) Ademuni-Odeke u djelu "Evolution and development of ship registration" definira zastave pogodnosti kao: "...national flags flown by merchant ships that has been registered in countries other than those of their owners in order to escape high domestic wages (taxation, and stringent regulations on safety, manning, employment and related requirements)." ("... zastava države pod kojom plovi trgovački brod registriran u državu različitu od one državljanstva njegovih vlasnika iz razloga izbjegavanja visokih domaćih izdataka (porezna davanja, stroži propisi u pogledu brodske sigurnosti, zapošljavanja brodske posade i potrebnih uvjeta u svezi s tim pitanjima)". Preveo S. K.), v. Tomljenović, Vesna, Zastave pogodnosti i njihov utjecaj u modernom pomorstvu, u: Paneuropski pomorski simpozij, Split, 2000, str. 203.-221.

⁴ Na listi *ITF-a* nalaze se 32 države za koje ta organizacija smatra da posjeduju karakteristike zastava pogodnosti, a na listu ih dodaje ili briše *ITF-ov Fair Practice Comitee*. <http://www.itfglobal.org/flags-convenience/>, (6. 7. 2009.)

pogodnosti počinje s Panamom, i danas najvećim brodskim upisnikom na svijetu. Godine 1919. prvi brod stranog vlasništva (američkog) biva upisan u panamski brodski registar.⁵ Nakon takvog presedana mnogi američki brodovi u narednom razdoblju slijede trend upisivanja u panamski upisnik, u procesu koji se naziva *flagging-out*. Tome je pogodovalo i razdoblje tzv. "prohibicije", te su mnogi iskoristili panamsku zastavu kako bi mogli ilegalno prokrijumčariti zabranjenu robu.⁶

Američki magnati i kompanije u potrazi za konkurentnijim tržištem pomogli su osnovati liberijski upisnik brodova 1948. godine kako bi se natjecao s panamskim, te kako bi u konačnici brodovlasnici od takve konkurentske "utrke" tih upisnika za sebe ostvarili veće koristi (npr. u vidu manjih poreza ili registracijskih naknada).⁷ Novi zalet *flagging-out* dobiva nakon Drugog svjetskog rata, u situaciji kada se tržište oporavlja, a proizvodnja generirana ratom nudi mnoštvo jeftine robe. Sedamdesetih godina prošlog stoljeća, vođeni uspjehom Liberije, otvaraju se mnogi drugi otvoreni upisnici nastojeći privući strane brodove, međusobno konkurirajući povoljnijim uvjetima, nerijetko u vidu izbjegavanja sigurnosnih ili ekoloških standarada međunarodne zajednice kako bi omogućili povoljnije i jeftinije upisivanje brodova u svoje upisnike. Ne samo da su zastave pogodnosti, tj. njihovi otvoreni upisnici postali konkurencija tradicionalnim nacionalnim upisnicima, već su naposljetku postali i konkurencija među sobom. U takvim okolnostima žestoke konkurencije svaka nova zastava pogodnosti gotovo je primorana tržišnom utrkom promovirati svoj upisnik kao onaj koji nudi najjeftinije upise i najmanje nadzora i regulacije nad brodom i njegovim menadžmentom.

Bez obzira na pokušaje zauzdavanja evazivnog liberalističkog postupanja zastava pogodnosti, te unatoč sve većem pritisku međunarodne zajednice usmjerene na poštivanje temeljnih standarada sigurne plovidbe i očuvanja okoliša, zastave pogodnosti nezadrživo preuzimaju svjetsku trgovačku flotu. Godine 1996. ukupni udio u svjetskoj bruto tonaži zastava pogodnosti iznosio je 46.5%, da bi stalnom uzlaznom putanjom 2008. godine taj postotak iznosio 68.3%, što je preko svjetske trgovačke flote.⁸

Zastave pogodnosti su u razdoblju kraćem od jednog stoljeća pod svoje zastave stavile mnogo više od pola trgovačke mornarice svijeta, što je ne samo frapantan postotak, već i pokazatelj ekstremno globaliziranog tržišnog sektora u kojem se kako i otvoreni registri tako i brodovlasnici i kompanije natječu međusobno za što bolje pozicije u raspodjeli dobiti.

⁵ Radilo se o brodu *Belen Quezada*, v. <http://www.morimor.com/pubs/xprPubDetail.aspx?xpST=PubDetail&pub=63>, (27. 11. 2009.)

⁶ Posebno su takvoj praksi bili vični američki prijevoznici ruma, v. <http://www.learnaboutpanama.com/PanamaFlag.html>, (7. 7. 2009.)

⁷ Možda pravi razlog stvaranja liberijskog upisnika, uz velikodušnu pomoć Amerike, leži u tome što se u Americi uvidjelo kako se neće moći kontrolirati panamski upisnik na način na koji je namjeravala, te je smatrala kako upravo zbog takve kontrole neće biti ugroženi američki interesi. Za vrijeme prohibicije pokazalo se upravo suprotno. Jedan od razloga što su Amerikanci poticali upotrebu zastava pogodnosti, *de facto* inicirali popularizaciju panamskog i liberijskog brodskog upisnika (potonji koji su neizravno osnovali), možemo tražiti u činjenici da su američki brodovlasnici koji bi stavljali svoje brodove pod panamsku ili liberijsku zastavu sklapali posebne sporazume kojima bi ustupili natrag brodove američkom Ministarstvu obrane u slučaju nacionalne opasnosti. Tako, vjerovali su, američki nacionalni interesi bili bi očuvani, a brodovlasnicima i kompanijama bio bi pružen način povećanja konkurentnosti, v. Seidl-Hohenveldern, Ignaz, *Flags of Convenience*, u: *Prinosi za poredbeno proučavanje prava i međunarodno pravo*, god. 21, broj 24 (1990) : *Essays on the new law of the sea* (2), str. 299-319.

⁸ [http://www.researchandmarkets.com/feats/download_sample.asp?report_id=651803&file_name=Shipping%20Statistics%20and%20Market%20Review%20\(No%204%202008\)%20Sample&file_ext=pdf](http://www.researchandmarkets.com/feats/download_sample.asp?report_id=651803&file_name=Shipping%20Statistics%20and%20Market%20Review%20(No%204%202008)%20Sample&file_ext=pdf), (6. 7. 2009.)

1.3. Stvarna veza

Pojam stvarne veze (*genuine link*) možda čini i esenciju problematike zastava pogodnosti, odnosno njihovu pojavnost možemo izvesti kao posljedicu tumačenja i postojanja takve veze. Oživotvoren je Konvencijom o otvorenom moru iz 1958.⁹ Izričaj u Konvenciji ne definira pobliže stvarnu vezu za koju navodi da mora postojati između države i broda, te se osim toga radi o normi koja je *lex imperfecta*.¹⁰ Nadalje, pojam "stvarna veza" stoji i u čl. 91. Konvencije UN-a o pravu mora kao najznačajnijem međunarodnom pravnom aktu što se tiče pomorstva i razgraničenja različitih jurisdikcija. I u ovom slučaju ne propisuje se sankcija, pa tako i norma također ostaje *lex imperfecta*.

Međunarodno pravo nameće pravo i dužnost broda da vije zastavu države čije je pripadnosti, između koje i broda mora postojati stvarna veza, ali s druge strane ne određuje sastavnice pojma stvarne veze. Propisujući i pravo države da sama odredi uvjete imatrikulacije broda, a ne definirajući stvarnu vezu, međunarodno je pravo omogućilo zastavama pogodnosti strelovit uzlet popularnosti, budući da su one postavile liberalne uvjete upisa brodova, definirajući ekstenzivno pojam stvarne veze iz razloga što niti samo međunarodno pravo ne daje uvid u to što bi stvarna veza trebala biti odnosno predstavljati kako bi se realizirala u stvarnosti.¹¹ O ovome problemu postoje oprečna stajališta u teoriji, koja se prvenstveno razlikuju u tome tumače li stvarnu vezu ekstenzivno ili restriktivno, a time i slobodu države pri određivanju upisa.¹² Najčešće se radi o tome da države zastave pogodnosti uvjetuju upis broda u svoj upisnik tražeći samo postojanje trgovačkog društva sa sjedištem u toj državi, što opet izravno ili neizravno donosi državi zastave pogodnosti financijsku dobit u vidu poreza na dobit, registracijskih naknada za trgovačka društva, itd.¹³

Svaka država je dužna obavljati jurisdikciju i egzekutivu nad svojim brodovima neovisno o (ne)postojanju stvarne veze. Tu se javlja i veći problem od samog teoretiziranja i definiranja stvarne veze, ali koji se na njega nadovezuje, a to je sama mogućnost da neka država efektivno vrši vlast nad svojim brodovima. Uzevši u obzir koje su to države zastave pogodnosti, ponekad je iluzorno očekivati da će te države nad svojim brodovima vršiti efektivnu jurisdikciju, i to iz razloga objektivne nemogućnosti, odnosno nedostatka materijalnih i tehničkih sredstava kojima bi se nadzor nad brodovima mogao izvršiti. Kako ne postoji niti jedan obvezujući kriterij prema kojem bi se procjenjivala odnosno uspostavljala "stvarnost" veze, svakoj državi je tako prepuštena diskrecijska ovlast u interpretaciji stvarne veze što ultimativno neće, niti može, dovesti do unificiranog rješenja.¹⁴

⁹ Hrvatska je stranka ove konvencije. Članak 9., st 1. Konvencije koji se odnosi na stvarnu vezu glasi: "Svaka država određuje uvjete pod kojima dodjeljuje brodovima svoju državnu pripadnost, kao i uvjete upisa u upisnik na svom području i pravo na vijorenje svoje zastave. Brodovi imaju pripadnost one države koje su zastavu ovlašteni da vijore. Mora postojati stvarna veza između države i broda; posebice treba država stvarno vršiti nad brodovima svoje zastave svoju jurisdikciju i nadzor glede tehničko-upravnih i socijalnih pitanja", NN MU 1/92

¹⁰ Zanimljivo je da je kod donošenja Konvencije postojao prijedlog Njemačke da se u Konvenciju unese odredba koja bi ovlašćivala bilo koju drugu državu (različitu od države zastave broda) da ne prizna takvu državnu pripadnost broda ukoliko ne bi postojala stvarna veza između države i zastave tog broda. Prijedlog nije uspio, u prvom redu zahvaljujući protivljenju SAD-a. No i u ovakvoj predloženoj koncepciji postavlja se pitanje definiranja pojma "stvarna veza", jer bi u suprotnome moglo doći do arbitrarnog, neujednačenog i šikanoznog postupanja kada države ne bi priznavale tuđu državnu pripadnost broda, v. Seidl-Hohenveldern, op. cit. bilj. 8.

¹¹ To je iznjedrilo i neke zanimljive paradokse, kao što je mongolska flota gdje se definitivno može zapitati u postojanje stvarne veze s obzirom da ti brodovi nikad neće uploviti u mongolsku luku (iz jednostavnog razloga što Mongolija nema izlaz na more), a teško je i očekivati da će imati mongolsku posadu, te na kraju, postoji li uopće kakva veza.

¹² O mišljenjima u teoriji više u <http://www.oceanlaw.net/projects/consultancy/pdf/ITF-Oct2000.pdf>, (6. 7. 2009.)

¹³ Vidjeti primjerice uvjete upisa u liberijski registar brodova: "...a vessel registered in the Republic of Liberia may only be owned..." <http://www.liscr.com/liscr/Maritime/MaritimeFAQ/VesselRegistration/tabid/109/Default.aspx>, (8. 7. 2009.)

¹⁴ Međunarodna zajednica pokušala je Konvencijom UN-a o uvjetima registracije brodova iz 1986. pobliže urediti stvarnu vezu, ali bez uspjeha, budući da je ta Konvencija ostala mrtvo slovo na papiru jer nikad nije stupila

2. Problematika vezana uz zastave pogodnosti

2.1. Suprotstavljeni interesi u globalnom gospodarstvu

U klimi globalnog gospodarstva i napretka tržišta zastave pogodnosti pragmatički su izraz prilagođavanja okolnostima. Vođeni najprije maksimiziranjem dobiti i minimiziranjem troškova kompanije, i brodovlasnici "bježe" iz tradicionalnih upisnika pomorskih zemalja u upisnik nekih novih i egzotičnih zemalja koje nude pogodnosti za brodove pod svojom zastavom. Nudeći beneficije koje su krucijalne za svakog poduzetnika koji kroz ekonomsku sferu promatra svoj proboj i opstanak na tržištu, nije začuđujuće što su zastave pogodnosti nezaustavljivim tempom preuzele svjetsku trgovačku flotu. Fleksibilnim postupanjem prilagođenim stalno promjenjivim uvjetima zastave pogodnosti privukle su brodove u svoje upisnike, pružajući manje poreze, manje naknade, manje regulacije i više slobode.

Isto tako, države zastava pogodnosti u tom nastojanju i za sebe osiguravaju na taj način financijsku korist.¹⁵ Iako se ne radi o nekim astronomskim brojkama, uzevši u obzir kako su zastave pogodnosti uglavnom manje ili ekonomski slabije države, njima je takav prihod dobrodošao. Brodovlasnici, vođeni ponajprije ekonomskom logikom, tražit će upisnike u kojima mogu dobiti najpovoljnije cijene registracije za svoj brod.¹⁶ Takvo razmišljanje nije u suštini novo, već ima bitna obilježja isto tako sve popularnijeg *off-shore* poslovanja u kojem se poslovanje premješta u novo okruženje odnosno jurisdikciju koja minimalizira troškove.

Dok je takva situacija povoljna za poduzetnike koji imaju mogućnost povećati obujam poslovanja i dobiti, s druge strane postoje oni kojima takav ekstremni liberalizam donosi mnoge probleme. Gubitak brodova za tradicionalno snažne pomorske države značio je i smanjenje prihoda od poreza, kao i nepovoljno djelovanje na mogućnost zapošljavanja domaćih pomoraca koji, iako kompetentni, zaštićeni socijalnim i radnim pravom bivaju "preskupi" za moderne brodovlasnike koji će radije uposliti jeftinu radnu snagu u cilju uštede troškova.

Nadalje, pokazalo se da su mnoge zastave pogodnosti nesposobne u izvršavanju nadzora nad svojim brodovima odnosno u vršenju osnovnih dužnosti koje im međunarodno pravo kao državi zastave daje u zadatak.¹⁷ Posljedice su se realizirale u obliku ispodstandardnih brodova koji predstavljaju prijetnju morskome okolišu, ali i svojim posadama, što se i pokazalo kroz nesreće u drugoj polovici dvadesetog stoljeća. Problemi vezani za zastave pogodnosti nisu samo u sigurnosti brodova, već i u ilegalnom izlovu živih boga-

na snagu. U siječnu 2004. Glavna je skupština UN-a rezolucijom A/58/14 naložila Međunarodnoj pomorskoj organizaciji da uz pomoć ostalih specijaliziranih ustanova prouči i pojasni ulogu "stvarne veze" s obzirom na dužnosti države zastave u vršenju učinkovite jurisdikcije nad svojim brodovima, v. <http://www.itfglobal.org/files/extranet/-1/2259/HumanRights.pdf>, (6. 7. 2009.)

¹⁵ Liberijski upisnik zabilježio je povećanje prihoda od 2 milijuna dolara u razdoblju od 2007. do 2008. godine. Prihod je povećan sa 17 na 19 milijuna američkih dolara, v. <http://www.businessday.co.za/Articles/Content.aspx?id=44619>, (6. 7. 2009.)

¹⁶ Primjera radi, registracija jednog VLCC tankera od 100 000 tona neto tonaže u liberijski upisnik koštala bi 13 225 američkih dolara, s time da liberijski upisnik provodi "akciju" kojom želi privući nove brodove u upisnik, pa se tako do 31.12.2009. ta svota neće naplaćivati. Godišnja davanja u vidu poreza i inspeksijskih naknada za takav brod iznosila bi 20 300 američkih dolara, v. <http://www.liscr.com/liscr/toncalc.html?pageSection=maritime&pageSubSection=pricing>, (5. 7. 2009.)

¹⁷ Negdje je ne samo u pitanju nemogućnost da se vrši efektivna jurisdikcija nad svojim brodovima, nego i potpuni nemar i nebriga, kao u slučaju kada je ministar prometa Kambodže bio upitan o navodno ilegalnim djelatnostima kambodžanskih brodova, na što je odgovorio: "*We don't know or care who owns the ships or whether they're doing 'white' or 'black' business ... it is not our concern.*" ("Mi ne znamo i ne zanima nas tko je vlasnik brodova te bave li se oni legalnim ili ilegalnim djelatnostima ... nas se to ne tiče." Preveo S. K.), v. <http://www.globalpolicy.org/component/content/article/172/29942.html>, (7. 7. 2009.)

tstava mora, u brodovlasnicima skrivenim iza "slojeva" *off-shore* trgovačkih društava, u zlostavljanju i eksploatiranju posada, i mnogim drugim koji su doveli do ozbiljnih problema u međunarodnom pomorstvu. Eskalacija nezadovoljstva proširila se kroz mnoge države, gdje razne udruge, interesne skupine, kao i političari, započinju razne inicijative naglašavajući kako je regulatorna praznina koja se povezuje sa zastavama pogodnosti apsolutno neprihvatljiva. Takav zadatak suočen je s mnogim poteškoćama, no odlučnost država da se obračunaju s problemima, svjesne posljedica nedjelovanja, pokazatelj je pomaka u pozitivnom smjeru – jedan od primjera je zasigurno usvojen i prihvaćen sustav nadzora lučkih država.

2.2. Sigurnost i zastave pogodnosti

Sigurnost svjetskog pomorstva nedvojbeno je jedan od najviših ciljeva koji pred sebe postavlja međunarodna zajednica kao svoj zadatak u svrhu njegova postizanja i unaprijeđenja. Iz tog razloga donesen je u okviru UN-a veći broj značajnijih konvencija koje predstavljaju temelj za sigurno funkcioniranje brodova i brodskog transporta.¹⁸ Sigurnost u pomorstvu, čemu se kontinuirano teži, implementirajući nove metode, tehnike i pravila, s druge strane nedvojbeno za sobom povlači niz troškova koji prate postizanje željenog standarda sigurnosti. U uvjetima tržišne konkurencije i poslovanja prema jednadžbi minimaliziranja troškova, brodovlasnici i kompanije nisu "oduševljeni" takvim nametnutim zahtjevima sigurnosti koji na kraju znače trošak koji ne donosi buduću dobit. Zastave pogodnosti nude rješenje nezadovoljnim brodovlasnicima u vidu neoporezivanja, odnosno neinzistiranja na implementaciji sigurnosnih standarda čime brodovlasnika oslobađaju troškova koje bi bio primoran učiniti za zadovoljenje sigurnosnih propisa u nekom domaćem registru brodova.

No, gubitak nadzora i regulacije, iako u duhu neo-liberalizma, nosi povelik broj problema koji su se postavili i očitovali u slučajevima koji su se dogodili kao posljedica deregulacije u kombinaciji sa nedefiniranim i često neodređenim pravnim okvirom. Da do neprihvatljivih posljedica dolazi korištenjem pogodnih zastava u kombinaciji s pretjeranom deregulacijom posebice pokazuju brodovi pod zastavom Kambodže. Zastava Kambodže zasigurno uživa nezahvalni epitet jedne od najomraženijih svjetskih zastava, i to ne bez razloga. Godine 1994. Kambodža osniva svoj brodski upisnik (sa sjedištem u Singapuru), i polako se probija na tržište zastava pogodnosti od skromnih početaka sa 16 brodova, da bi do 2002. broj brodova pod kambodžanskom zastavom iznosio između 400 i 600.¹⁹ Registrirajući brodove u ekstremno jednostavnom postupku koji se mogao obaviti preko Interneta, time nudeći izvrsno i prihvatljivo rješenje za *flag-hoppers*, ubrzo je postalo jasno da takvim apsolutno liberalnim pristupom nisu privukli i pod svoje zastave registrirali "kremu" svjetskog brodarstva. Slučajevi krijumčarenja cigareta otkrivenih kraj Krete i Albanije, krijumčarenje nafte iz Iraka usprkos embargu, transporta narkotika i trgovanja

¹⁸ Za najvažnije međunarodne konvencije u pomorskom pravu koje uređuju pitanja sigurnosti plovidbe smatraju se: Međunarodne konvencije o zaštiti ljudskog života na moru iz 1974. sa protokolima (*Convention for the Safety of Life at Sea – SOLAS*), Međunarodna konvencija o sprječavanju onečišćenja s brodova iz 1973. sa protokolima (*Convention for the Prevention of Pollution from Ships – MARPOL*), Međunarodna konvencija o standardima izobrazbe, izdavanju svjedodžbi i držanju straže pomoraca iz 1978. te izmjene iz 1995. (*Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers – STCW*) i Međunarodna konvencija o građanskoj odgovornosti za štetu zbog onečišćenja mora uljem (*Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage – CLC*) zajedno sa Međunarodnom konvencijom o osnivanju Međunarodnog fonda za naknadu štete zbog onečišćenja mora uljem iz 1992. (*Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage*).

¹⁹ Iako američke vlasti navode da je broj brodova bio i dvostruko veći, v. <http://www.globalpolicy.org/component/content/article/172/29942.html>, (6. 7. 2009.)

ljudima u kojima su sudjelovali brodovi pod kambodžanskom zastavom zorno prikazuju spektar ilegalnih aktivnosti kojima su bili skloni.

Najviše prašine i tenzija podigli su slučajevi krijumčarenja oružja, i to poglavito uključujući Sjevernu Koreju koja ni u kojem slučaju nije miljenik međunarodne zajednice. Sjeverna Koreja poslužila se kambodžanskom zastavom za krijumčarenje oružja, što nije prošlo neopaženo, ponajprije od strane SAD-a koja je izrazila zabrinutost da bi Sjeverna Koreja mogla opskrbljivati oružjem razne nepoćudne skupine ili režime. Situacija je eskalirala 2002. godine u najpoznatijem incidentu u kojem je sudjelovao brod kambodžanske zastave, prilikom kojeg su američke vlasti u pretrazi na brodu pronašle balističke "Scud" projekte.

Nakon vala pritisaka, u svjetlu incidenata i sve prisutnije borbe protiv zlouporaba takve vrste, Kambodža je bila primorana prekinuti dotadašnji režim upisa, te vlasti za upis prenijeti sa singapurskog trgovačkog društva na ministarstvo prometa Kambodže.²⁰ Ova epizoda pokazuje porazne statistike za zastavu Kambodže: 25 potonulih brodova, 41 sudar i 45 uhićenja za brodove pod kambodžanskom zastavom u razdoblju do 2002. godine.²¹ Nedvojbeno su u takvom ozračju zastave pogodnosti došle pod povećalo, budući da se očito na slučajevima kambodžanskih brodova pokazalo kako anonimnost i liberalizam otvorenih registara omogućuju djelovanje izvan okvira međunarodnih pravila i standarda, a što dovodi do neprihvatljivih posljedica poput krijumčarenja droga i oružja, ili pak trgovine ljudima, za koje se može reći kako su radnje koje nedvojbeno čine jedne od najtežih povreda prava, kao i etike.

2.3. Drugi problemi i njihov značaj s obzirom na zastave pogodnosti

2.3.1. Ispodstandardni brodovi, ekološke katastrofe, uzroci i posljedice

Stalni naponi u međunarodnim okvirima, ponajviše inicirani od strane Međunarodne pomorske organizacije (*International Maritime Organisation – IMO*) na povećanju standarda u kvaliteti i sigurnosti pomorstva, izraz su težnje da pomorski promet i trgovina budu sigurni i učinkoviti. Najvažniji međunarodni instrumenti poput SOLAS konvencije nedvojbeno su doprinijeli podizanju kvalitete pomorstva, ali i podizanju svijesti kako postoji "siva zona" svjetskog pomorstva koju predstavljaju i čine ispodstandardni brodovi. Zastave pogodnosti su i u pojavi ispodstandardnih brodova odigrale jednu od značajnijih uloga. Nudeći povoljne uvjete registriranja brodova, ponajprije niske cijene registracijskih pristojbi, a zatim i niske poreze, te nepostojanje stroge regulative o sigurnosti brodova i posada, u stvarnosti su dopustile i stvorile okruženje u kojem se mogu javiti ispodstandardni brodovi. Ne samo što plove u režimima neadekvatne ili nepostojeće kontrole, već i često kompanije izrabljuju brodove čija starost i tehnički parametri više ne omogućuju sigurnu plovidbu.²² Problem se posebno produbljuje iz razloga što ispodstandardno brodomlje trenutno za kompaniju predstavlja uštedu, a time i povećanje dobiti. U takvim okol-

²⁰ Ironično je da se radi o Ministarstvu čiji su dužnosnici dali izjavu kako ih ne brine i ne zanima mogućnost da kambodžanski brodovi ne poštuju međunarodne propise i djeluju ilegalno, v. bilj. 17.

²¹ Devet brodova čak je bilo smatrano iznimno opasnim te im je bio zabranjen pristup u europske luke, v. <http://www.globalpolicy.org/component/content/article/172/29942.html>, (6. 7. 2009.)

²² Iako sama starost nije presudan faktor kvalitete i plovnosti broda, postoji očita tendencija ka povećanju mogućnosti nastanka nesreće kako brod stari. Zamor materijala ključan je čimbenik takve tendencije, ali i samim tehničkim dizajnom predviđeni životni vijek broda koji se ne poštuje, već se brod koristi i nakon proteka takvog vremena, u kojem slučaju se prelazi izvan sigurnosnih okvira djelovanja. Izvještaj Europske komisije iz 2000. o sigurnosti tankera pokazao je kako su tankeri stariji od 20 godina sudjelovali u 77% tankerskih nesreća koje su se dogodile u razdoblju od 1992. do 1999., v. <http://ntl.bts.gov/lib/24000/24400/24466/1827388.pdf>, (6. 7. 2009.)

nostima gdje najvažnijim čimbenicima u pomorskoj industriji i trgovini odgovara stanje niskih troškova i liberalnog pravnog okvira koji ne prisiljava na ispunjenje normi standardizirane sigurne plovidbe, teško je naći rješenje koje bi doprinjelo povećanoj sigurnosti i kvaliteti svjetskog pomorstva.

Nadalje, međunarodni instrumenti su, ponajprije konvencije, međunarodni ugovori, i stoga ne mogu biti nametnuti bilo kojoj državi, već je svaka država slobodna odlučiti želi li biti članica, što ne doprinosi unifikaciji standarda na globalnoj razini. No, i u slučaju da država prihvati obaveze iz međunarodnog ugovora, postavlja se pitanje stvarnog provođenja takvih obaveza, odnosno hoće li odredbe uistinu zaživjeti u praksi, neovisno o ratifikaciji.²³

Gotovo čitav spektar problematike koja se javlja prilikom nesreće ispodstandardnog broda u vidu pitanja na koja pravna regulativa ne daje dovoljno jasan odgovor, možemo promotriti na slučaju broda *Erika*, 24 godine starog tankera sa jednom oplatom. Dana 12. 12. 1999. prevozeći 30 000 tona teškog loživog ulja, zahvatila ga je oluja, te se raspolovio u nemirnom moru Biskajskog zaljeva, samo 40 nautičkih milja od obale Bretanje. Iako se u nesreći izlilo oko 15 000 tona ulja, dok je ostatak potonuo s brodom, i takva relativno mala količina, zbog agresivnih fizikalnih svojstava i gustoće slične morskoj vodi, dovela je do ekološke katastrofe.²⁴ Nakon događaja, istraga koja će uslijediti otkrivat će sve "finese" multinacionalnog globalnog pomorstva. *Erika* je plovila pod malteškom zastavom, bila u vlasništvu tzv. *single-ship company Tevere Shipping Company Ltd.*, u zakupu tvrtke *Total SA*, dok je upravitelj broda bila talijanska tvrtka *Panship*.²⁵ Da je *Erika* prije posljednjeg putovanja u cijelosti bila sposobna za plovidbu bilo je potvrdilo klasifikacijsko društvo *RINA*.²⁶ Stvarni vlasnik (*beneficial owner*) bio je Giuseppe Savarese, talijanski državljanin.²⁷ Uzrok nesreće, kako se saznalo, bila je ozbiljno kompromitirana sigurnost trupa broda uslijed ekstenzivne korozije, što je otkriveno na pregledima još 1997.²⁸

U postupku pred francuskim sudom, isti je sud našao odgovorne: brodovlasnika, klasifikacijsko društvo, upravitelja broda te zakupnika u presudi donesenoj 2008. Ta presuda je značajna za moguću buduću praksu, iz razloga što je francuski sud po prvi put utvrdio odgovornost za štetu nanесenu onečišćenjem, ne samo brodovlasniku već i drugim osobama.²⁹ No, i usprkos tome uočljivo je kako država zastava broda – u ovom slučaju

²³ Ovo posebno ako uzmemo u obzir da u mnogim državama koje nude pogodnu zastavu brodski upisnici nisu vođeni od države, već od trgovačkih društava koja su za to dobila dopuštenje. Uz to, zasigurno je nerealan očekivati da će neke od tih država vršiti efektivnu kontrolu i nadzor nad svojim brodova, bilo iz ekonomskih razloga (Ekvatorijalna Gvineja), bilo iz stvarnih razloga (Mongolija).

²⁴ 400 kilometara francuske atlantske obale izravno je bilo pogođeno izlivanjem, nanoseći štetu ekosustavu (preko 20 000 uginulih ptica i neprocjenjiva šteta ribljem fondu). Nadalje, nesreća *Erike* pogodila je i ekonomiju obalne regije u vidu zabrane ribolova i smanjenja prihoda od turizma, v. http://assets.panda.org/downloads/flag_state_performance.pdf, (5. 7. 2009.)

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Talijanska *RINA* je članica međunarodnog udruženja klasifikacijskih društava (*International Association of Classification Societies – IACS*) koja je se sastoji od 10 najvećih društava te vrste. Više o klasifikacijskim društvima i udruženju *IACS* vidjeti u: http://www.iacs.org.uk/document/public/explained/Class_WhatWhy&How.PDF, (6. 7. 2009.)

²⁷ Stvarno vlasništvo *Erike* bilo je skriveno iza čak 12 *off-shore* trgovačkih društava, od kojih 8 liberijskih i 4 malteških. *Tevere Shipping Company Ltd.* sastojala se od 2 dioničara – liberijskih trgovačkih društava gotovo istog imena, tj. tvrtke, v. http://assets.panda.org/downloads/flag_state_performance.pdf, (5. 7. 2009.)

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Tako je povijesnom presudom *RINA* osuđena na kaznu u visini 185 000 eura, jer se pokazalo kako izdavanje certifikata "*vessel in class*" nije dolazilo u obzir imajući u vidu neispravnost *Erike*, dok je *Total SA* dosuđena maksimalna kazna u visini 375 000 eura, za koju je sudac Jean-Baptiste Parlos zaključio kako je kriva zbog drskosti (*imprudence*) što je *Eriku* zakupila te njome htjela prevesti opasan teret unatoč stanju broda, tj. nedostatku održavanja njezine tehničke ispravnosti. Brodovlasniku Giuseppeu Savareseu i upravitelju broda Antoniju Polariju (iz tvrtke *Panship*) izrečene su kazne, svakom, u visini od 75 000 eura, uz obrazloženje kako su namjerno smanjili obujam popravaka na brodu 1998. "...in a deliberate and concerted fashion for reasons of

Malta, nije sankcionirana, niti je bila stranka u postupku pred sudom.³⁰ I u budućnosti je za očekivati kako će države zastave broda biti izvan domašaja nacionalnih zakonodavstava, jer bi u suprotnom došlo do narušavanja načela suvereniteta i odnosa između međunarodnog i unutarnjeg prava. Nesreća *Erike* dovela je do preispitivanja postojećeg međunarodnog sigurnosnog režima, kao i režima odgovornosti i naknade štete, posebno u europskim krugovima. Zabrinutost, ponajviše javnosti, navela je Europsku uniju na pokretanja inicijative za donošenje mjera u cilju zaštite mora, te sprječavanja plovidbe ispodstandardnih brodova. Tako je Europska komisija predložila paket mjera pod nazivom ERIKA I koje je i prihvatio europski parlament.

Mjerama se nastoji postrožiti i poboljšati inspekcijski nadzor u lukama kako bi se na vrijeme moglo preventivno djelovati. Predviđeno je i objavljivanje tzv. "crnih lista" brodova koji predstavljaju iminentnu opasnost za okoliš, i ne udovoljavaju međunarodnim sigurnosnim standardima, te kojima je pristup u luke EU zabranjen.³¹ Iza toga donesen je i paket mjera ERIKA II, koje je također prihvatio europski parlament, a tiču se uspostave nadzora pomorske plovidbe, kao i osnivanja europske pomorske agencije kao krovnog tijela EU koja bi bila zadužena za unaprijeđivanje sigurnosti pomorstva.³² Predloženo je i uspostavljanje novog režima naknade štete od onečišćenja u europskim vodama.³³ Ironično, u vrlo kratkom vremenskom razdoblju od samo 3 godine, Europu, poglavito Španjolsku, pogodila je nova, još veća katastrofa – *Prestige*.

Taj događaj još je više uznemirio već uznemirene duhove nesrećom *Erike*, te ponovno pokazao nedostatnost postojećeg masovnog globalnog liberaliziranog sustava da spriječi ovakve katastrofe iz istih razloga zbog kojih i postoji. To su prije svega financijski razlozi, ali na uštrb tehničke ispravnost, kompetentne posade, i općenito sigurnosti broda u svakom pogledu. *Prestige* je, kao i *Erika*, bio ispodstandardan brod jednostruke oplate, i koji se na isti način koristio beneficijama zastava pogodnosti u sveopćoj maniri *laissez-faire* takvog sustava.³⁴ Tragedijom *Prestigea* dodan je novi impuls legislativi EU, a pogotovo je šira javnost dodatno senzibilizirana u pogledu ovakvog uništavanja okoliša. Ponovno su se počela postavljati pitanja o ispravnosti fundamentalnih osnova modernog globaliziranog pomorstva, odnosno o njihovom doprinosu ovakvim katastrofama.³⁵

cost" ("...u namjernom i usklađenom djelovanju poradi smanjenja troškova", preveo S. K.) kako stoji u presudi. Nadalje, svima osuđenima naloženo je plaćanje naknade štete ukupno u visini od oko 192 milijuna eura francuskoj francuskoj vladi, lokalnim vlastima i ostalim tužiteljima, v. <http://www.lloydslist.com/ll/news/viewArticle.htm?articleId=20017495772&src=ticker>, (6. 7. 2009.)

³⁰ Francusko tužiteljstvo je, doduše, smatralo i *Malta Maritime Authority* odgovornu za dovođenje u opasnost života i imovine, te kao supočinitelja onečišćenja. No, iz razloga postojanja imuniteta po međunarodnom pravu, državi te njezinim javnim tijelima ne može se suditi u drugoj državi, pa se postupak protiv Malte odnosno *MMA* nije mogao provesti, v. http://assets.panda.org/downloads/flag_state_performance.pdf, (5. 7. 2009.)

³¹ Prvu takvu "crnu" listu objavila je Europska komisija u prosincu 2002. Na listi se nalazilo 66 brodova: 26 turskih, 21 iz Saint Vincenta i Grenadina, 9 kambodžanskih, te ostatak iz Alžira, Paname, Sao Tome i Principea, Bolivije, Egipta, Hondurasa, Libanona, Maroka i Sirije, v. <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/brussels-publishes-blacklist-of-66-dangerous-ships-609756.html>, (6. 7. 2009.)

³² Takva organizacija je i osnovana pod nazivom *European Maritime Safety Agency (EMSA)* čiji su primarni ciljevi jačanje režima *Port State Control-a*, revizije sustava priznavanja klasiifikacijskih društava, razvoj usklađenog načina istraživanja pomorskih nesreća, te osnivanje i vođenje organizacije za nadzor pomorskog prometa i informiranja. <http://www.iaacs.org.uk>, (7. 7. 2009.)

³³ Želja je bila uspostaviti poseban fond (*Compensation for Oil Pollution in European Waters – COPE Fund*) koji bi raspolagao s milijardu eura za pokrivanje šteta prouzročenih onečišćenjem mora. Fond bi bio financiran od europskih zemalja uvoznica nafte, tj. onih koje uvoze više od 150 000 tona sirove nafte ili ulja, i to u razmjeru prema uvezenoj količini, v. http://europa.eu/legislation_summaries/transport/waterborne_transport/124242_en.htm, (6. 7. 2009.)

³⁴ *Prestige* je vijao bahamsku zastavu, bio u zakupu švicarskog trgovačkog društva u vlasništvu ruskog trgovačkog društva, dok je sam brod bio vlasništvo *single ship company* iz Liberije, v. http://www.foe.co.uk/campaigns/economy/news/prestige_story_behind_story.html, (27. 11. 2009.)

³⁵ Istragom je utvrđeno kako havarija *Prestigea* nije bila slučajnost, odnosno postojale su okolnosti koje su upućivale na neizbježan kolaps integriteta trupa broda. Naime, tri broda istih tehničko-strukturalnih specifikacija, dizajna

Posebno se aktualiziralo pitanje nakande štete budući da je u ovom slučaju bila astronomski visoka.³⁶ Dovedena je u pitanje učinkovitost međunarodnog sustava odgovornosti za štetu zbog onečišćenja mora uljem iz 1969. godine (*Civil Liability Convention* – popularno CLC konvencija) i međunarodne Konvencije o osnivanju međunarodnog fonda za naknadu štete zbog onečišćenja uljem iz 1971. godine (*International Oil Pollution Compensation Funds – IOPC Fund*).³⁷ Očito je bilo kako količina kojom raspolaže fond (148,7 milijuna eura) u ovom slučaju nije niti približno dovoljna da bi se nadoknadila prouzročena šteta. Isto tako, postavilo se i pitanje tzv. prvog sloja odgovornosti, tj. brodovlasnika (*beneficial owner*) u svjetlu nedovoljno jasno definirane odgovornosti te osobe i samog njezinog pronalazača.³⁸ Nadalje, opet je istaknuto pitanje odgovornosti klasičnog društva (u slučaju *Prestigea* to je bio *American Bureau of Shipping*) s obzirom na pronađene dokaze u istrazi koji su upućivali na nemar prilikom izdavanja certifikata. Španjolska je iz tog razloga podigla tužbu protiv ABS-a pred američkim sudom tužbenim zahtjevom za naknadu štete u vrijednosti od oko 700 milijuna američkih dolara. Tužba je odbijena u siječnju 2007.³⁹

Takav razvoj događaja zasigurno nije razveselio mnoge, a najmanje stanovnike Galicije koji će posljedice ekološke katastrofe osjećati još duže vrijeme u vidu smanjenja ulova ribe kao i gubitaka u turizmu.⁴⁰ Posebno je oživljena inicijativa predvođena Europom uz fokus javnosti i medija za poboljšanje međunarodnog sustava odgovornosti za onečišćenja uljem. To je rezultiralo donošenjem Direktive EU o sprečavanju i naknadi ekološke štete (Directive 2004/35/EC).⁴¹

i gradnje (*sister-ships*) – *Alexandros*, *Centaur* i *Apanemo* podvrgnuta su opširnim inspekcijama trupa 1996., te je zaključeno kako je zamor materijala tolik da je u slijedećih 5 godina iminentan proboj trupa. U razdoblju od 1999. do 2002. sva tri broda su uništena, tj. izrezana u željezo dok je *Prestige* nastavio ploviti do fatalnog posljednjeg putovanja. Naravno, postavlja se pitanje zašto i *Prestige* nije bio povučen iz plovidbe i zašto je klasičniji društvo (*American Bureau of Shipping* – ABS) tako postupilo, odnosno tri *sister-shipa* udaljilo iz plovidbe dok je *Prestigeu* izdan certifikat, v. http://www.elpais.com/articulo/espana/fallo/estructural/hundio/Prestige/era/conocido/1996/elppg/20080609elpepinac_12/Tes, (27. 11. 2009.)

³⁶ Prema izvještaju galicijskog ekonomskog instituta *Barrie de la Maza* sama operacija čišćenja galicijske obale koštala je 2,8 milijardi američkih dolara, v. <http://www.newscientist.com/article/dn4100-prestige-oil-spill-far-worse-than-thought.htm>, (7. 7. 2009.) Prema IOPC fondu procijenjena je šteta u visini od 1050 milijuna eura, v. <http://www.iopcfund.org/prestige.htm>, (7. 7. 2009.)

³⁷ Sustav je revidiran protokolima iz 1992. godine na obje konvencije koje se sa starim konvencijama tumače zajedno kao jedinstveni instrumenti. Opširnije o međunarodnom sustavu odgovornosti za onečišćenje mora uljem vidjeti u: Čorić, Dorotea, Međunarodni sustav odgovornosti za onečišćenje mora uljem – najnovije izmjene, u: Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci 27/1991, 2, str. 889-912

³⁸ Posebno iz razloga što se stvarni brodovlasnici "skrivaju" iza *off-shore single-ship company-a* ne bi li time u stvarnosti izmakli identifikaciji, a time i odgovornosti. Tako se u slučaju *Prestige* nagađa kako je stvarni vlasnik moćna grčka brodovlasnička obitelj *Coulouthros*, za koju se vjeruje da je povezana udjelima s formalnim vlasnikom *Prestigea* – liberijskim trgovačkim društvom *Mare Shipping Incorporation*, v. <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/secretive-greek-dynasty-linked-to-tanker-609176.html>, (6. 7. 2009.)

³⁹ Sud je odbio tužbu Španjolske budući da je ABS prema CLC konvenciji tzv. "treća osoba", tj. osoba u službi vlasnika koja se ne može pozvati na odgovornosti. Čl. 3. st. 4. kaže: "Nikakav se zahtjev za naknadu štete zbog onečišćenja bilo da se temelji na ovoj konvenciji ili ne, ne može podnijeti protiv: osoba u službi vlasnika ili njegovih punomoćnika ili članova posade..." (NN MN – 2/1997). No, isto tako Konvencija navodi kako je moguće i od takvih osoba tražiti naknadu štete "...ako je šteta nastala kao rezultat njihovog osobnog djelovanja u namjeri da se takva šteta prouzroči ili bezobzirno i sa znanjem da bi takva šteta vjerojatno mogla nastupiti". ABS je tvrdio kako Španjolska nije dokazala takvo bezobzirno postupanje, te je osporavao judikabilnost spora iznoseći kako je američki sud "*forum non conveniens*" s obzirom na to da SAD nije potpisnica CLC konvencije, pa stoga nije nadležan rješavati *in meritum*, v. <http://www.olemiss.edu/orgs/SGLC/National/SandBar/7.2oilspill.htm>, (7. 7. 2009.)

⁴⁰ Ukupna šteta u slijedećih 10 godina će po nekim predviđanjima narasti do 5 milijardi eura (*Professional Economist Association of Galicia*), v. <http://assets.panda.org/downloads/finalprestige.pdf>, (7. 7. 2009.)

⁴¹ Direktiva je zasnovana na tzv. "*polluter-pays*" principu, te je značajna kako se odnosi samo na ekološku štetu isključujući imovinsko-pravne štete iz svog doseg a primjene. Bitno je i kako je Direktiva koncipirana na način da okoliš kao takav ima svoju vrijednost, tj. ne obuhvaća samo troškove koji su potrebni da bi se okoliš vratio u

2.3.2. Ilegalno ribarstvo

Podizanjem svijesti o potrebi očuvanja bio-sfere, eko-sustava i raznolikosti flore i faune, uočen je velik problem neodrživog i prekomjernog izlova ribljih bogatstava.⁴² Postoji opravdana bojazan kako je tempo izlova ribe prešao granicu preko koje se maritimni eko-sustavi mogu oporaviti u dovoljnoj mjeri koja je potrebna za ravnotežu i održivost sustava. Učinjeni su naponi na međunarodnom planu (ponajprije kroz *Food and Agricultural Organisation – FAO*), ali i regionalnom, kako bi se suzbio prekomjerni izlov ribe na otvorenom moru i zaštitio riblji fond na način da se ribarstvo odvija u granicama održivosti i nenarušavanja prirodne ravnoteže.

Već je Konvencija UN-a o pravu mora djelomično normirala dužnosti i obveze država prilikom ribarenja na otvorenom moru.⁴³ Uočeno je kao je problem *IUU (Illegal, Unreported and Unregulated)* ribarstva uvelike povezan sa zastavama pogodnosti, odnosno liberalnim režimima upisa kod otvorenih registara koji pružaju mogućnost brze i jednostavne promjene zastave ribarskog broda, time i izbjegavanje nadzora i jurisdikcije.⁴⁴ Problematika *IUU* ribarstva iznimno je kompleksna zbog svojih uzroka i posljedica koje su međusobno povezane u širem kontekstu.

Ilegalno ribarstvo u prvom redu čini štetu maritimnom eko-sustavu, jer pretjeranim izlovom ribe uništava i narušava biološke čimbenike zdravog eko-sustava, te s druge strane sprječava njegovo održanje i obnovu, pa samim time i mogućnost korištenja u budućnosti.⁴⁵ Mjere koje nastoje spriječiti *IUU* ribarstvo traže povećane troškove implementacije za države, što se odražava na smanjenje prihoda te nižih cijena ulova ribe.⁴⁶ Zbog takvih negativnih reperkusija, države, čak i one odgovorne, mogu imati odbojnost prema primjeni strožih mjera nadzora i kontrole, dok se često i smatra kako će takve pozitivne mjere biti potkopane u efektu zbog sveprisutnog *IUU* ribarstva. Države stoga pokušavaju kroz regionalne organizacije zajedničkim naporima zaštititi određeno ugroženo područje ili vrstu ribe u koordiniranim akcijama nadzora i legislative kako bi se

stanje prije onečišćenja, već pridaje okolišu vrijednost koja je neovisna od onečišćenja te na taj način ekološku štetu definira šire nego što to čini međunarodni sustav zasnovan na *CLC* konvenciji. Vidjeti opširnije o Direktivi na <http://eur-lex.europa.eu>, (7. 7. 2009.) Budućnost Direktive ponešto je nejasna iz razloga što je protiv nje podignuta tužba Europskom sudu pravde od strane koalicije koju čine *INTERTANKO*, *INTERCARGO*, *Greek Shipping Cooperation Committee*, *Lloyd's Register* te *International Salvage Union*. Tužbom je traženo da se utvrdi kako je Direktiva u suprotnosti sa nekim pitanjima međunarodno unificiranim i ujednačenim instrumentima (*MARPOL*, *UNCLOS*). Europski sud pravde u presudi nije uvažio navode tužitelja obrazlažući kako "... the validity of Directive 2005/35 could not be assessed either in the light of *MARPOL 73/78* or in the light of *UNCLOS*" ("...valjanost (kompatibilnost) Direktive 2005/05 nije bilo moguće ocijeniti niti s obzirom prema *MARPOL 73/78* Konvenciji, niti u pogledu *UNCLOS* Konvencije", preveo S.K.), <http://courtofjustice.blogspot.com>, (7. 7. 2009.) Postoji iz tog razloga mogućnost da neki drugi forum donese odluku o pitanju kompatibilnosti i konzistencije Direktive s navedenim međunarodnim instrumentima.

⁴² Tako *FAO* navodi kako je porast ulova ribe u stalnom porastu, pa je tako 1950. iznosio 20 milijuna tona, dok je u 21. stoljeću ta brojka prešla 80 milijuna tona godišnjeg ulova ribe, v. <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/009/a0699e/a0699e.pdf>, (7. 7. 2009.)

⁴³ Radi se o člancima 116.-119. Konvencije *UNCLOS* čiji odsjek nosi naslov "Očuvanje i gospodarenje živim bogatstvima otvorenog mora" te kojim se uređuju se pitanja o ribarenju na otvorenom moru.

⁴⁴ Koja djelovanja se smatraju *IUU* ribarstvom navodi u opširnoj definiciji *FAO IPOA on IUU (International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing)* iz 2001. u čl.3. <http://www.fao.org/DOCREP/003/y1224e/y1224e00.HTM>, (7. 7. 2009.)

⁴⁵ *FAO* u svom izvješću "*State of World Fisheries and Aquaculture*" iz 2006 iznosi kako činjenice pokazuju da je čak ribljih lovišta na otvorenom moru u stanju koji se može označiti kao preeksploatirano odnosno izlovljeno, v. <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/009/a0699e/a0699e.pdf>, (7. 7. 2009.)

⁴⁶ Dok s druge strane vrijednosti *IUU* ribarstva, tj. tako ulovljene ribe prema procjeni prelazi iznos od milijardu američkih dolara (1,2 milijardi) godišnje. Šteta koju trpe, tj. gubitci koje zemlje u razvoju imaju zbog *IUU* ribarstva procjenjuje se između 2 i 15 milijardi američkih dolara svake godine, v. http://www.daff.gov.au/_data/assets/pdf_file/0008/5858/iuu_flags_of_convenience.pdf, (7. 7. 2009.)

eliminiralo *IUU* ribarstvo.⁴⁷ No i unatoč napretku koji je učinjen kroz regionalno djelovanje, upitan je konačan uspjeh u borbi protiv *IUU* ribarstva iz razloga što ribarski brodovi mogu jednostavno zamijeniti svoju zastavu nekom drugom zastavom (zastavom pogodnosti), i tako izbjeći postrožene kriterije za ribarstvo koje je usvojila ili počela provoditi njihova bivša zastava. Takve fluktuacije u kretanju broja ribarskih brodova među zastavama pogodnosti upozoravaju na postojanje *flag-hopping* prakse, tj. učestalog mjenjanja zastave broda u potrazi za što liberalnijim jurisdikcijama. *IUU* ribarstvo iskoristilo je zastave pogodnosti kao metodu adaptacije na pokušaje da se spriječi izlov ribe i uspostavi efektivan nadzor ribarenja na otvorenom moru. Napori međunarodne zajednice i regionalnih organizacija polučuju dvojbenu uspješnost, iz razloga nemogućnosti sprječavanja "bježanja" ribarskih brodova pod zastave pogodnosti, te sve češćeg *flag-hoppinga*. Isto tako, teško je za očekivati kako će se moći uspostaviti efikasan nadzor nad velikim ribolovnim područjima otvorenog mora, jer bi takav zahtijevao enormnu tehničku, ljudsku i materijalnu podršku, koja je mnogima s aspekta troškova koji bi time bili generirani, nerazumna i neopravdana. Nažalost, u takvoj situaciji kada su mogućnosti zaustavljanja *IUU* ribarstva vrlo skućene i kada prema procjenama na svaki ulov u skladu s međunarodnim propisima ili regionalnim organizacijama dolazi dva puta veći ilegalni ulov ribe, može se nadati kako će ipak podizanje svijesti konzumenata o potrebi zaštite i očuvanja morskih bogatstava utjecati na njihovu osviještenost i izbjegavanje potrošnje ugroženih vrsta, a što će posredno dovesti i do opadanja *IUU* ribarstva.

2.3.3. Ugroženost pomoraca na brodovima zastava pogodnosti

Posada broda je onaj neodvojivi, fundamentalni element svakog brodskog podhvata, bez kojeg brod, sam za sebe, ne bi mogao izvršiti svoju misiju. Kompetentna i pozitivno motivirana posada okosnica su uspješnosti pomorske industrije u cjelini. Imajući u vidu kako je ljudski čimbenik u velikoj većini nesreća od odlučujućeg značaja, to stavlja i dodatnu težinu na potrebu postojanja kvalitetne posade brodova, jer se time postižu i dalekosežniji pozitivni učinci u sigurnosti i općem boljitku pomorske industrije, od samog poštivanja forme radnih prava. Problemi pomoraca i njihovi uvjeti rada tek su u posljednje vrijeme postali jače medijski eksponirani, što je i dovelo do toga da se široj publici prezentiraju teškoće s kojima se pomorci u svom radu susreću. Kao najproblematičniji pokazali su se brodovi pod zastavama pogodnosti iz mnogih razloga, odnosno upravo zbog onih koji su i referentna karakteristika zastava pogodnosti. U sveopćoj utrci za smanjenjem troškova mnoge kompanije i brodovlasnici brodove jednostavno upisuju u upisnike koji im trenutno nude najpovoljnije uvjete poslovanja, ravnajući se ekonomskom logikom. Zastave pogodnosti nude često fleksibilne i liberalne propise o sigurnosti i posadama, što naravno utječe na stvaranje nepoštene konkurencije onima koji ispunjavaju standarde, imaju čvrstu i adekvatnu pravnu regulativu, te u konačnici žele "zdrav" pomorski sektor.

No, u izrazito kompetitivnom okruženju mnogi ne prezaju registrirati brod u upisnik države pogodne zastave ne obazirući se na međunarodne standarde ako će na taj način ostvariti uštedu u poslovanju. Želja za što većom uštedom dovodi do pojave tehnički ispodstandardnih brodova, kao i onih na kojima se izrabljuje posada te grubo krše sva prava njihova rada, ali i ljudska prava. Uočena je i nezainteresiranost ili jednostavno real-

⁴⁷ Regionalne organizacije za sprječavanje *IUU* ribarstva (*Regional Fisheries Management Organisation – RFMO*) mogu u prvi plan stavljati određenu vrstu ribe kojoj je potrebna zaštita kao što to čini *Commission for the Conservation of Southern Bluefin Tuna*, ili se pak mogu uspostaviti kao organizacije šireg doseg a cilja djelovanja kao što je *Commission for the Conservation of Antarctic Maritime Living Resources – CCAMLR*). Više o ovim regionalnim organizacijama vidjeti na: http://www.nmfs.noaa.gov/sfa/reg_svcs/Council%20stuff/council%20orientation/2007/2007TrainingCD/TabR-International/RFMOinformation_Oct07.pdf, (7. 7. 2009.)

no nemogućnost država zastava pogodnosti da efektivno vrši nadzor nad brodovima svoje zastave kao i nad trgovačkim društvima koja ih upisuju u registar.

ITF, kao organizacija čiji je cilj dobrobit radnika transportnog sektora, ponajviše je angažirana na otkrivanje zlouporaba prema pomorcima, te na pružanje pomoći pomorcima koji pokušavaju ostvariti ili zaštititi svoja prava.⁴⁸ Dominantan broj slučajeva povreda prava pomoraca predstavljaju neisplaćene plaće.⁴⁹ Nisu rijetki slučajevi kada pomorci iz siromašnih zemalja sklope ugovore o radu s fiktivnim tvrtkama, te onda bivaju prisiljeni ostajati i raditi na brodu, i to bez isplaćenih plaća. Povrede prava pomoraca predstavljaju i gotovo nevjerovatni i brutalni slučajevi psihičkog maltretiranja, fizičkog ozljeđivanja, izglađivanja i zatvaranja.⁵⁰ Sve češći su i slučajevi napuštanja brodske posade u nekoj stranoj luci gdje ostaju bespomoćni bez materijalnih sredstava i mogućnost repatrijacije.⁵¹

Beskrupulozni brodovlasnici i kompanije iskorištavajući siromaštvo i naivnost pomoraca trećeg svijeta ostvaruju na taj način dodatnu zaradu, tj. uštedu na troškovima koji bi se trebali izdvojiti za humane uvjete rada i pravične plaće brodske posade. Posebno je zapažena pojava kršenja ljudskih prava posada na brodovima koji su uključeni u *IUU* ribarstvo. Pomorci na takvim brodovima, najčešće iz siromašnih ruralnih podneblja, te malim ili nikakvim iskustvom na brodu, privučeni mogućnošću zarade upadaju u noćnu moru teroriziranja, ali i fizičkog maltretiranja i prisile u očito podređenom položaju bez mogućnosti da se izbore za svoj prava.

Problem još pogoršava poznata i razvijena praksa *flag-hoppinga* kod brodova koji sudjeluju u *IUU* ribarstvu, što otežava otkrivanje i kažnjavanje počinitelja.⁵² Novi međunarodni instrument koji bi trebao zaštititi sve pomorce je Konvencija o radu u pomorstvu (*Maritime Labour Convention*) Međunarodne organizacije rada donesene 2006. godine.⁵³ Značajno je kako je ova Konvencija ne samo iznimno obimna po sadržaju, već i stoga što predstavlja konsolidaciju i kodifikaciju prijašnjeg rada *MOR-a* pa će tako ova Konvencija kada stupi na snagu zamijeniti dosadašnjih 66 postojećih konvencija i preporuka.⁵⁴

Konvencija će stupiti na snagu 12 mjeseci od datuma ratifikacije 30 država koje čine barem 33% ukupne svjetske bruto tonaže.

⁴⁸ *ITF* pomaže pomorcima od 1896. i zastupa njihove interese, dok je preko 600 000 pomoraca preko sindikalnog članstva izravno učlanjeno u *ITF*. No, bez obzira na članstvo pomoć se pruža svim posadama neovisno od nacionalnosti pomorca ili zastave broda, čime se globalno žele unaprijediti standardi u kojima pomorci obavljaju svoj posao, v. <http://www.itfglobal.org/seafarers/index.cfm>, (7. 7. 2009.)

⁴⁹ 2006. inspektori *ITF-a* izvršili su 10 584 brodskih inspekcija, te pritom pomogli pomorcima naplatiti tražbine u visini 17,1 milijuna američkih dolara. Od tog broja 12,7 milijuna američkih dolara potjecalo je sa brodova zastava pogodnosti, v. http://assets.panda.org/downloads/flag_state_performance.pdf

⁵⁰ O ovim nehumanim postupanjima, kao i detaljnijim opisima nekih slučajeva vidjeti u izvješću *ITF-a*: <http://www.itfglobal.org/files/extranet/-1/2259/HumanRights.pdf>, (7. 7. 2009.)

⁵¹ Do 2006. *ITF* je reagirao u 18 slučajeva napuštanja posade. Jedan od posljednjih zbio se kada je 20 članova posade ostavljeno na Sejšelima bez ikakvih materijalnih sredstava. Posada je bila miješana nacionalnost: indijske, vijetnamske, somalske, iračke, ukrajinske, sudanske i etiopijske. Prije toga na brodu zastave Saint Kittis i Nevisa posada je bila maltretirana pod prijetnjom smrću od naoružanih somalskih čuvara. Vlasnik broda bio je Iračanin, koji se protivio kapetanovom traženju pomoći sejšelskih vlasti zbog potpunog kolapsa brodske motora, inače ispodstandardnog broda, pri čemu je brod 18 dana prije poziva u pomoć plutao morem. Ibid. Vlasti relativno novoootvorenog brodske upisnice, Saint Kittis i Nevis, želeći izbjeći stigmatizaciju i kompromitiranje u natjecanju između otvorenih upisnica, bespogovorno su surađivale s *ITF-om*. Ibid.

⁵² Šokantni su primjeri terora nad posadama ribarskih brodova što ih je zabilježio *ITF*. O opisima slučajeva više vidjeti u: <http://www.itfglobal.org/files/extranet/-1/2259/HumanRights.pdf>, (7. 7. 2009.)

⁵³ Općenito više o ovoj Konvenciji: Petrović, Dražen, Globalna prava za pomorce: Nova konvencija o radu u oblasti pomorstva, u: Naše more, 53(1-2)/2006, str. 29-33.

⁵⁴ Zbog takve magnitude, kao i povijesnog značenja ove Konvencije, smatra se kako će ona, uz *MARPOL*, *SOLAS* i *STCW* postati tzv. "četvrti stup" na kojem će se temeljiti svjetsko pomorstvo. Ibid.

3. Strategije i pravna osnova nastojanja suzbijanja negativnih posljedica vezanih uz zastave pogodnosti

3.1. Međunarodi upisnici i kvazi zastave pogodnosti

Ozloglašene zastave pogodnosti neupitno su kroz 20. stoljeće izazivale polemike oko načina na koji su djelovale, a koji se često nije podudarao s vizijom uređenog i reguliranog sustava kakvog su zagovarale razvijene zemlje, kao i mnoge međunarodne i nepolitičke organizacije. Početkom sedamdesetih godina prošlog stoljeća tradicionalno jake pomorske zemlje predstavljale su primjer uređenog sistema u kojem je povezanost socijalnih, gospodarskih i političkih čimbenika bila stopljena u skladnu cjelinu kojom se ostvarivao napredak kroz kontinuitet i sigurnost takvog reguliranog sistema.⁵⁵

No, ubrzanom globalizacijom i promjenom gospodarske klime u kojoj komparativne prednosti nad konkurencijom mogu značiti opstanak ili propast na tržištu, ispostavilo se kako strogo regulirani, komplicirani i nefleksibilni tradicionalni sustavi ne mogu odgovoriti na nove zahtjeve brodovlasnika i kompanija pomorskog sektora. Kapital putuje očito u okruženje koje mu omogućava najveće povećanje, što zorno pokazuje odlazak brodova iz tradicionalnih zatvorenih upisnika u nove prilagodljive otvorene upisnike zastava pogodnosti. Dok se flota pod zastavama pogodnosti povećavala, s druge strane se istovremeno odvijao masovan egzodus brodova iz tradicionalno jakih pomorskih država, kao što su Velika Britanija, Grčka, Norveška ili Nizozemska. Takav razvoj situacije naravno nije prošao bez negativnih reakcija takvih zemalja koje su spoznale kako im trgovačka flota "bježi" i izmiče nadzoru, a time i prihodi od poreza, mogućnost zapošljavanja radnika i pomoraca kao i druge neželjene posljedice.⁵⁶ Nakon što je postalo vidljivo kako uklanjanje zastava pogodnosti nije opcija, niti će njihovu "popularnost" biti moguće narušiti, države i međunarodna zajednica okrenule su se drugačijem pristupu koji za svoj cilj neće imati eliminaciju zastava pogodnosti, već uvođenjem mjera nadzora i donošenjem pozitivnih propisa o standardizaciji pomorstva, pokušati suzbijati negativne posljedice koje za sobom donose zastave pogodnosti.⁵⁷ Suočeni s *flagging-outom*, tradicionalne pomorske države, uvidjevši kako katastrofalni gubitak brodova neće utoliko moći spriječiti, pokušali su drugačiju strategiju.⁵⁸

Konceptom drugih, tzv. međunarodnih upisnika koji bi nudili povoljnije uvjete registracije i poslovanja, željelo se zaustaviti prelazak brodova pod zastave pogodnosti, kao i privući "odbjegle" brodove natrag, nudeći im u suštini pogodnu zastavu, kopiju zastava pogodnosti, koja bi kao i uzor po kojem su nastale trebale brodovlasnicima i kompanijama omogućiti jeftinije i fleksibilnije poslovanje. Jedan od prvih upisnika takve vrste osnovala je Norveška. Posebno pogođena *flagging-out-om*, Norveška kao tradicionalno snažna i prepoznata pomorska zemlja tražila je prihvatljivo rješenje takve situacije, a kojim bi se zaustavio odlazak brodova te ujedno povratio prosperitet i ekonomska snaga norveške trgovačke mornarice.⁵⁹ Tako je 1987. realiziran *Norwegian International Shipping registry*

⁵⁵ Vidjeti više o tome u: <http://www.sirc.cf.ac.uk/pdf/Flagcon.pdf>, (8. 7. 2009.)

⁵⁶ Treba spomenuti i gubitak prestiža i imidža moćne pomorske nacije kao psihološki faktor.

⁵⁷ Zastave pogodnosti pokušale su se iskorijeniti uvođenjem instituta stvarne veze u međunarodno pomorsko pravo, no koji je iz razloga neartikularnosti i dubioznosti pojma ostao neuspješan. Uz to sustav pogodnosti mnogima je odgovarao, te takvi, razumljivo, nisu imali razloga poticati ukidanje takvog sustava koji im donosi koristi.

⁵⁸ Procjenjuje se kako 1987. godine 59% njemačkih brodovlasnika djeluje pod zastavama pogodnosti, američkih 56%, grčkih 53%, dok je 20% francuskih brodovlasnika koristilo neku od zastava pogodnosti. Bravar, Aleksandar, Nekonvencionalni upisnici brodova, međunarodna konvencijska pregrnuća i njemački slučaj, u: Pravo u gospodarstvu, br 3. 2007. str. 51-61.

⁵⁹ Broj brodova pod norveškom zastavom strmoglavio se u desetogodišnjem periodu između 1977. i 1987. Na početku tog razdoblja, Norveška je brojala 27.80 milijuna bruto registarskih tona svoje trgovačke mornarice,

– *NIS* sa sjedištem u Bergenu, dok je vodstvo i nadzor u rukama *Norwegian Ship Registers*.⁶⁰ U *NIS* upisnik mogu se upisati putnički i teretni brodovi (ne i ribarski), i to neovisno o državljanstvu brodovlasnika.⁶¹ Brodovi stranih brodovlasnika moraju biti vođeni od strane norveške kompanije koja mora imati sjedište u Norveškoj, što je svojevrsna garancija nadzora norveških vlasti.⁶² U cilju sprječavanja nelojalne konkurencije domaćoj mornarici, brodovima iz *NIS* upisnika nije dopušten prijevoz tereta ili putnika između norveških luka.⁶³ S obzirom na državljanstvo posade ne propisuju se ograničenja.⁶⁴ No ono što je najznačajnije je činjenica kako svaki brod koji se upisuje u *NIS* upisnik mora ispunjavati važeće standarde međunarodnih ugovora kojih je Norveška članica, kao i vrlo stroge norveške legislative, što otklanja mogućnost upisivanja ispodstandardnih brodova u *NIS* upisnik. Isto tako, efektivna i ekstenzivna kontrola norveških vlasti osigurava poštivanje propisa što *NIS* upisnik diferencira od otvorenih upisnika kod kojih takva kontrola nije provediva, ili se ne provodi, što i rezultira čitavim nizom problema zbog kojih su zastave pogodnosti postale omražene.

Trend osnivanja tih tzv. drugih upisnika, kao i transformacija nekih zastava pogodnosti u upisnike koji počinju aplicirati institut stvarne veze kao i efektivnu kontrolu nad svojim brodovima smatraju se za "kvazi zastave pogodnosti". Njih obilježavaju neke ili čak sve prednosti koje inače nude nude zastave pogodnosti, ali je značajno da one raspoložu sa potrebnom ljudsko-tehničkom podrškom i administracijom, te su spremne provoditi učinkovitu jurisdikciju nad brodovima svoje zastave, tj. nametnuti provođenje domaćih ili međunarodnih propisa.⁶⁵ Uz to, takvi upisnici zahtijevaju i određene strože uvjete upisa poput starosti broda, podnošenje dokaza o stvarnom vlasništvu te postojanje jače stvarne veze između države i broda. Ne zahtijevajući u većini slučajeva visoke poreze i registracijske naknade, kao uostalom i zastave pogodnosti, predstavljaju valjan izbor za brodovlasnike, ali s razlikom što u ovom slučaju mogu nametnuti i provesti strožu regulativu u pogledu sigurnosti, zaštite okoliša i radnih uvjeta i prava posade.⁶⁶ Sve

dok je na kraju 1987. taj broj iznosio samo 6.36 milijuna bruto registarskih tona, v. http://findarticles.com/p/articles/mi_hb6647/is_n2_v33/ai_n28633419/, (8. 7. 2009.)

⁶⁰ Inicijativu za otvaranje i zagovaranje takvog međunarodnog upisnika potekla je od poznatog norveškog brodovlasnika Erlinga Dekke Næsssa još 1984. godine, v. <http://norwayonline.no/shipping/some-unsung-heroes/8>, (27. 11. 2009.)

⁶¹ Ne dopuštajući upis ribarskih brodova *NIS* upisnik očito takvom preventivnom i protekcionističkom mjerom želi zaštititi domaće ribarstvo i izbjeći eventualnu problematiku po pitanju nadzora ulova i zaštite morskih bogatstava. <http://www.nis-nor.no/NIS.aspx>, (8. 7. 2009.)

⁶² *Ibid.*

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ Slučaj transformacije upisnika možemo vidjeti na slučaju Singapura. Zbog svog geo-strateškog položaja Singapur je jedna od najznačajnijih luka svijeta. 1969. godine singapurski upisnik otvoren je za upis svim brodovima bez ikakvog ograničenja ili uvjeta u pogledu vlasništva ili državljanstva brodovlasnika. Takva politika rezultirala je i velikim porastom tonaže pod zastavom Singapura (1969. 0,23 milijuna bruto tona – 1980. 7,66 milijuna bruto tona), ali i visokim postotkom udesa i gubitaka brodova zbog velikog priljeva ispodstandardnih brodova i neadekvatnog nadzora. Ne želeći "epitet" jedne od najlošijih zastava Singapur je 1981. temeljitom izmjenom pravnog režima uveo propise o stvarnoj vezi nalažući kako registrirani mogu biti samo brodovi u vlasništvu singapurskih državljana ili trgovačkog društva osnovanog u Singapuru, ali sa uvidom u čitavu vlasničku strukturu. Isto tako, samo je dopušten upis brodovima koji nisu stariji od 15 godina, s tim da je za sve brodove potrebno jednom godišnje podnošenje dokaza o nautičkoj sposobnosti broda. Time i sve snažnijim nadzorom, broj nesreća i ispodstandardnih brodova se drastično smanjio dok je Singapur preuzeo novi imidž kvazi zastave pogodnosti. Kako ovakav potez nije nimalo naštetio popularnosti Singapura kao zastave pokazuje činjenica kako je 2008. Singapur činio 4.97 ukupne svjetske tonaže kao i što je 7. po redu najveći svjetski upisnik brodova, v. http://findarticles.com/p/articles/mi_hb6647/is_n2_v33/ai_n28633419/, (8. 7. 2009.) i http://www.unctad.org/en/docs/rmt2008_en.pdf, (8. 7. 2009.)

⁶⁶ Za kvazi zastave se tako prema tome smatraju: Bermuda, Bahami, Gibraltar, Hong Kong, Nizozemski Antili, Norveški međunarodni upisnik, Isles of Man i Singapur. Bermuda npr. pokazuje zapanjujuće dobre rezultate u statistikama *Port State Control-a*, v. http://www.parismou.org/upload/anrep/PSC_annual_report_20071.pdf, (8. 7. 2009.) i http://findarticles.com/p/articles/mi_hb6647/is_n2_v33/ai_n28633419/, (8. 7. 2009.)

izraženijim pritiscima i inicijativama međunarodne zajednice, kao i sve strožim propisima i učinkovitijim nadzorom u vidu *Port State Control*-a, moguće je kako će se zastave pogodnosti u takvom okruženju preobraziti, ponajprije zbog svoje dobrobiti, ali i reputacije, u kvazi zastave pogodnosti.

3.2. Nadzor lučkih država – *Port State Control*

Idejnog začetnika modernog nadzora lučkih država (*Port State Control*) možemo tražiti u Konvenciji UN-a o pravu mora, koja u članku 25., između ostalog, daje pravo i mogućnost obalnim državama da kada brod pristaje u njezinu luku, tj. uplovi u unutrašnje vode, "...ima još i pravo poduzimati potrebne mjere radi sprječavanja svakog kršenja uvjeta pod kojima je dopušten ulazak tih brodova u unutrašnje vode..."⁶⁷ No, moderno globalno pomorstvo, unatoč naporima međunarodne zajednice, doživljava određen neuspjeh u primjeni i provedbi međunarodnih instrumenata, posebno onih koji se odnose na sigurnost i zaštitu okoliša, te dobrobiti posada.

Nadzor lučkih država pojavio se i razvio kao odgovor na činjenicu da je država zastave u mnogim slučajevima u svojim dužnostima provedbe međunarodnih konvencija, odnosno u svojoj ulozi koja joj je međunarodnim pravom dana, a u kojoj je država dužna nad svojim brodovima vršiti učinkovitu jurisdikciju i nadzor, te samim time biti prvi zaštitni mehanizam koji će spriječiti ispodstandardne brodove, onečišćenje okoliša i gubitak ljudskih života, kada je realnost situacije takva da neke države zastave ih ne ispunjavaju ili nisu u stanju izvršiti. Nezaustavljivim trendom porasta popularnosti zastava pogodnost, kao i njihovim nemarom prema svojim dužnostima kao države zastave, a često i potpunom nezainteresiranošću za provedbu ili implementaciju međunarodnih standarada, uključujući i zaredale pomorske nesreće koje su pokazale čitav spektar problema tako globaliziranog pomorstva. Razumljivo je postalo kako u takvoj situaciji nije opravdano očekivati kako će zastave pogodnosti u potpunosti efikasno izvršavati svoje zadaće kao države zastave. Na sastanku u siječnju 1982., održanom u Parizu, potpisan je Pariški Memorandum o suglasnosti (*Memorandum of Understanding – MOU*) o nadzoru lučkih država. Potpisnice su bile 13 država EU i Kanada.⁶⁸ Taj događaj predstavlja prekretnicu jer, ne samo da je bio prvi instrument takve vrste, nego je bio i začetnik inicijative nastanku drugih regionalnih organizacija, posluživši svojim primjerom kao prototip razrađenog koordiniranog djelovanja utemeljenog na Memorandumu o suglasnosti.⁶⁹

Pariški *MOU* djeluje neprekidno od 1982., te je kao model poslužio svim ostalim memorandumima o nadzoru lučkih država, dok je od početka djelovanja početnih 14 država do danas pridruženo 27 država.⁷⁰ Uspjeh, ali i efikasnost Pariškog *MOU*-a, potaknuo je daljnje osnivanje regionalnih memoranduma o suglasnosti, te tako danas djeluje 9 organizacija nadzora lučkih država.⁷¹ Inspektor luke nadzora može, ukoliko prilikom provođenja

⁶⁷ Konvencija UN-a o pravu mora čl. 25. st. 2.

⁶⁸ <http://www.parismou.org/>, (9. 7. 2009.)

⁶⁹ Memorandum o suglasnosti je dokument kojim njegovi potpisnici izražavaju usuglašenu volju ili stajalište povodom nekog pitanja, isto tako i usvajajući zajednički plan djelovanja. Radi se o vrsti formaliziranog gentlemenškog sporazuma, jer mu snaga leži u zajedničkom nastojanju stranaka, a ne u impliciranoj pravnoj obveznosti. Zemlje su se odlučile za potpisivanje Memoranduma i iz razloga što bi pripremanje i ratifikacija možebitne konvencije dugo trajala, dok bi ostavila probleme previše formaliziranih kasnijih izmjena. <http://www.lawofthesea.co.uk>, (9. 7. 2009.)

⁷⁰ Članice Pariškog *MOU*-a su sve obalne države EU koje su obvezne po Direktivi 95/12/EC provoditi nadzor u svojim lukama, te su tako i članice Memoranduma. Uz te 22 države EU, članice Memoranduma su i: Rusija, Norveška, Island, Kanada i Hrvatska. Za Hrvatsku je Memorandum na snazi od 1. 1. 1997., dok se sam pristup Memorandumu zbio 8. 11. 1996., v. <http://www.parismou.org/>, (9. 7. 2009.)

⁷¹ O ostalim osnovanim regionalnim memorandumima vidjeti više na: http://denizhukuku.bilgi.edu.tr/doc/the_impact_of_caspian_oil_and_gas_development_on_turkey.doc, (9. 7. 2009.)

inspekcije naiđe na deficijencije koje nisu dopuštene s obzirom na međunarodni režim, narediti da se nedostaci isprave do isplovljavanja. Najvažnija, ujedno i najmoćnija ovlast kojom inspektor koji provodi nadzor raspolaže, je ona da naredi zadržavanje broda u luci. On je to ovlašten i dužan učiniti ako postoji tako ozbiljan nedostatak ili nepravilnost u svezi s brodom da opravdava zadržavanje, ili ako postoji takva kombinacija nedostataka od kojih svaka od njih ne bi opravdavala zadržavanje, ali skupno su takve naravi da nalažu zadržavanje.⁷² Značajno je da za odluku o zadržavanju nije potrebno razmatranje suda, već je dovoljna oduka službenika, koji na taj način ima diskrecijsku ovlast u donošenju odluke o zadržavanju.⁷³ Zadržani brod moći će napustiti luku tek onda kada inspektor luke nadzora nađe kako su sve nepravilnosti na zadovoljavajući način ispravljene.⁷⁴ Ono što je jednako bitno kao i ovlast zadržavanja ispodstandardnog broda je transparentnost politike koju provodi *Port State Control*, odnosno javnom objavom svih relevantnih podataka brodovima koji su zadržani ili kojima je zabranjen pristup u luke, te opširnom statistikom koja daje uvid u performanse svake pojedine države zastave.⁷⁵

Uobičajena je praksa da se na temelju takvih rezultata inspekcija, države zastave grupiraju u tzv. "bijele", "sive" i "crne" liste.⁷⁶ Takvim pristupom postiže se ne samo klasično stavljanje na stup srama, već se djeluje i dalekosežnije na čitavu pomorsku industriju na način da svi moraju biti svjesni kako *Port State Control* može zadržati brod i time uzrokovati neugodnosti i komplikacije ne samo brodovlasniku, nego i osobi zakupoprima broda ili osobi naručitelja prijevoza.⁷⁷ Time je nadzor lučkih država postigao daljnje učinke od same inspekcije brodova, jer je primorao elemente pomorske industrije na internu međusobnu kontrolu, pa će tako npr. naručitelj prijevoza prije angažiranja broda i sklapanja ugovora detaljno proučiti *dossier* nekog broda i njegovu povijest kod *Port State Control-a*. U suprotnom se izlaže riziku da brod sumnjive kvalitete bude zadržan, što zasigurno ni jednom naručitelju prijevoza nije u interesu.

⁷² Vidljivo je kako je uloga službenika luke nadzora izuzetno značajna iz razloga što je njemu dana ovlast da procijeni nedostatke, kao i da naredi način otklanjanja deficijencija, te da naredi kao najstrožu i najdalekosežniju mjeru – zadržavanje broda. Takva ovlast u sebi nosi neke elemente arbitrarnosti, te stoga traži savjesnost i odgovornost službenika luke nadzora.

⁷³ Pravo na žalbu protiv odluke o zadržavanju različito je uređeno u različitim državama, no kako takav potupak nije relativno brz, te iz razloga što je teret dokaza na brodovlasniku da dokaže neutemeljeno zadržavanje, ne ide u korist protivnika zadržavanja. To je i važno zbog onemogućavanja da se pravnim postupkom opstruira provođenje nadzora lučkih država i tako negira učinkovitost inspekcija.

⁷⁴ U slučaju da se ne ispune svi određeni uvjeti koji su postavljeni za prekid zadržavanja Pariški *MOU* predviđa za takve brodove zabranu pristajanja u bilo koju luku u sklopu Pariškog memoranduma. Zabranu je moguće staviti izvan snage samo u slučaju kada se dotični brod podvrgne cjelokupnoj inspekciji, te se uvrđi kako ne postoje deficijencije. <http://www.parismou.org/>, (9. 7. 2009.)

⁷⁵ Stalno ažurirane podatke o zadržanim brodovima, zabranama koje su na snazi, kao i godišnjim statistikama pojedinih *MOU-a* moguće je lako pronaći na Internetu, npr. <http://www.parismou.org/> i <http://www.tokyo-mou.org/>

⁷⁶ Sve većim utjecajem nadzora lučkih država u međunarodnom pomorskom prometu dovelo je do toga da se uvrštavanje na neku od lista *Port State Control-a* ("bijela", "siva", "crna") i izvan sustava nadzora lučkih država, daje velika "težina". Postalo je donekle stvar prestiža i kvalitete biti na bijeloj listi, koja označava i uključuje one države zastave sa najboljim statistikama, one koji su eliminirali ispodstandardne brodove. S druge strane, biti uvršten na crnu listu zasigurno je nezavidna pozicija koju ne želi niti jedna država zastave, jer donosi veliku količinu negativnog publiciteta. Neki s bijele liste svesrdno koriste takvu činjenicu u programu samoreklamiranja, kao npr. Liberija, v. <http://www.liscr.com/liscr/LinkClick.aspx?fileticket=VCJ7umb5tpY=&tabid=154&mid=538>, (9. 7. 2009.)

⁷⁷ Budući je iskorištavanje broda gotovo uvijek vezano uz neki ugovor (brodarski ugovori o prijevozu stvari su najčešći) u kojem je gotovo uvijek određen rok ispunjenja, tako zadržavanje u luci povodom inspekcije može dovesti do prekoračenja roka, a time i do prouzrokovanja daljnjih problema u transportu robe i pravnim odnosima među subjektima. Naručitelji prijevoza moraju biti svjesni činjenice da zadržavanje broda može za njih prouzročiti velike financijske gubitke. Tako je u jednom slučaju naručitelj prijevoza kojem je trebala brza isporuka tereta zbog prijetnje zatvaranja njegovih prerađivačkih pogona ako bi teret kasnio, pretrpio gubitke u visini 200 000 američkih dolara iz razloga što je brod bio zadržan, a posljedično tome teret je kasnio s isporukom. http://denizhukuku.bilgi.edu.tr/doc/the_impact_of_caspian_oil_and_gas_development_on_turkey.doc, (9. 7. 2009.)

Nadzor lučkih država nezaobilazna je komponenta današnjeg modernog pomorstva, koja se i svojim karakteristikama nametnula kao najučinkovitije moguće rješenje problema ispodstandardnih brodova. Nastavši prvenstveno kao reakcija na propust država zastava da nad svojim brodovima vrše učinkovit nadzor, iz ovog ili onog razloga, sustav nadzora lučkih država postao je, u takvom okruženju, potreba koja će brodovlasnike i pomorsku industriju kroz praksu primorati na eliminaciju ispodstandardnih brodova. No, nadzor lučkih država ne može biti surogat za dužnosti koje međunarodno pravo daje državama u svezi svojih brodova, stoga što primarna odgovornost za brigu o svojim brodovima, odnosno ispunjavanja međunarodnih propisa, leži upravo i u prvom redu na državama. U takvom svjetlu nadzor lučkih država javlja se kao liječenje posljedica, a ne uzroka.

4. Zaključak

Oko 90% svjetskog transporta robe obavi se pomorskim putem, što ukazuje na krucijalnu važnost pomorstva za čitavu tržišnu ekonomiju. Razvoj svjetskog pomorstva dvadesetog stoljeća u bitnom su obilježile pojave zastava pogodnosti, čiji su nastanak i nezaustavljiva ekspanzija odraz globalnog fenomena *off-shore* poslovanja, u kojem kapital "putuje" u sredinu koja mu omogućuje najveći rast, a time i konkurentnost, pa i opstanak na tržištu. Zastave pogodnosti alternativa su skupim i često sputavajućim te nefleksibilnim domaćim upisnicima i legislativama, te su dale dodatni uzlet svjetskom pomorstvu, u konačnici preuzimajući većinu svjetske trgovačke flote i namećući se kao "zastave nužnosti" – "*flags of necessity*", ne kao "zastave pogodnosti" – "*flags of convenience*".

No, pojava zastava pogodnosti obilježena je i s čitavim nizom neželjenih pojava koje otkrivaju negativnu stranu deregulacijsko-liberalističkog pristupa. Problemi ne nastaju iz same pojave zastava pogodnosti, koje proizvoljno definirajući stvarnu vezu prema nekima krše međunarodno pravo, već i situacije da ta država koja nudi zastavu pogodnosti nije u mogućnosti, a ponekad niti voljna, provoditi učinkovitu jurisdikciju nad brodovima svoje zastave, što je ujedno zadaća koju joj nalaže međunarodno pravo. Takva okolnost, opet, privlačna je često beskrupuloznim brodovlasnicima u utrci za većom dobiti, koji na taj način imaju mogućnost izbjegavanja regulacije, i time smanjenje troškova koje uštede na sigurnosti broda, ili eksploatiranju neadekvatne posade.

Uz to, javljaju se problemi ispodstandardnih brodova, ekoloških katastrofa, pitanja očuvanja morskog okoliša, kao i morskih živih bogatstava od ilegalnom izlova, skrivanje od odgovornosti pomoću *single ship companies*, te je razumljivo kako mnogi takvu situaciju percipiraju kao neprihvatljivu. Pokušaji da se ostvari neka vrsta regulacije na globalnom planu kroz međunarodno pravo, dvojbenog je rezultata, iz razloga što je provođenje međunarodnih konvencija dužnost samih država članica, pa i ovisi u potpunosti o njihovim mogućnostima i volji koliko će takav međunarodni instrument zaživjeti u stvarnosti. Zbog toga mnoge države kreću drugačijim putem, fokusirajući se na nacionalnu jurisdikciju i regionalne sporazume, što je rezultiralo širenjem i sve većoj prihvaćenosti *Port State Control*-a, koji svojim djelovanjem vodi uspješnu borbu s ispodstandardnim brodovima, predstavljajući adekvatnu protumjeru za neispunjavanje zadaća koje ima država zastave.

Iako u mnogim aspektima najučinkovitiji i najhvaljeniji pristup, problematično je u široj slici što se tretira posljedica, dok uzrok posljedice ostaje izvan dosega. Vidljivo je kako je po pitanju problematike zastava pogodnosti postignuta svijest o potrebi i provođenju inicijative kako bi se u što većoj mjeri eliminirale neželjene posljedice režima zastava pogodnosti, te kako se ulažu sve veći naponi u tom smjeru. No, kako su ispodstandardni brodovi i kršenje odredaba međunarodnih konvencija još itekako prisutni, potrebno će biti učiniti još i više kako bi se stegnuo обруč oko zastava pogodnosti, ali je ohrabrujuće

kako je taj proces započeo. Zastave pogodnosti unatoč tome neće postati stvar prošlosti, iz razloga što su one odraz potreba tržišne konkurentnosti, pa je stoga nerealno očekivati njihov nestanak, ali je sigurno kako će u budućnosti sve više pogleda biti uprto u njih.

Summary

While ship's flag is traditionally perceived as a bond that reflects shipowner's nationality, shifts and changes occurred in 20th century radically altered that perception. Major role in that changeover played flags of convenience which, during that time, rose to glory inevitably taking over world's merchant fleet. Fact that those new countries grant their flag in a manner which favours shipowners offering them lower taxes, loosen supervision over the ship management and flexible legal framework with all benefits that come with it, subsequently made them more so appealing by boosting shipowners savings and competitiveness on global market. On the other hand those kind of regulatory void, as well as the ambiguity of genuine link concept in international law, soon showed its flaws and shortcomings resulting in compromised maritime safety as substandard ships often called "rusty buckets" increased in numbers, as did major ecological catastrophes, illegal, unregulated and unreported fishing (IUU fishing), cases of crew mistreatment and exploitation and so forth. While more and more issues are arising international community and regional organisations are trying to cope with the problems that came with flags of convenience using various methods, one of which is ever more accepted model of Port State Control.

Keywords: flags of convenience, maritime safety, genuine link, substandard ships, maritime ecological disasters, illegal fishing, supervision over ship management

