

Dr. sc. Goran Vojković

Zagrebačka škola ekonomije i managementa
Jordanovac 110
10000 Zagreb

Prethodno priopćenje

UDK: 341.225.5(262.3)(497.5)
343.232(497.5)(094.5)
Primljeno: 2. rujna 2009.
Prihvaćeno: 7. listopada 2009.

NEUSKLAĐENOST PROPISA O ZAŠTIĆENOM EKOLOŠKO-RIBOLOVNOM POJASU REPUBLIKE HRVATSKE I PREKRŠAJNOG ZAKONA

Hrvatski sabor je 3. listopada 2003. godine Odlukom o proširenju jurisdikcije Republike Hrvatske na Jadranskom moru proglasio sadržaje isključivoga gospodarskog pojasa koji se odnose na suverena prava istraživanja i iskorištavanja, očuvanja i gospodarenja živim prirodnim bogatstvima voda izvan vanjske granice teritorijalnog mora, te jurisdikciju glede znanstvenog istraživanja mora i zaštite i očuvanja morskog okoliša, čime je uspostavljen zaštićeni ekološko-ribolovni pojas Republike Hrvatske.

Nakon proglašenja zaštićenog ekološko-ribolovnog pojasa, izmjenama i dopunama Pomorskog zakonika propisani su prekršaji koje je moguće počinuti u tom pojasu. Međutim, temeljni postupovni propis kojim se reguliraju prekršaji – Prekršajni zakon, određuje kako se prekršajno pravo Republike Hrvatske primjenjuje na svakoga tko počini prekršaj na njezinu području te na domaćem brodu ili zrakoplovu. Prekršaj je počinjen na području Republike Hrvatske kad je počinitelj na tom području radio ili bio dužan raditi ili kad je posljedica nastupila na njezinu području. Takvom odredbom mogućnost sankcioniranja stranih brodova za prekršaje u zaštićenom ekološko-ribolovnom pojasu, a koji nije dio državnog teritorija Republike Hrvatske, postaje vrlo dvojbena.

U članku se, nakon uvoda u sadašnje stanje, analiziraju postojeći propisi te daju prijedlozi de lege ferenda kako bi se ovaj ozbiljan propust prevladao.

Ključne riječi: *zaštićeni ekološko-ribolovni pojas, Prekršajni zakon, Pomorski zakonik, primjena propisa*

1. UVOD

Hrvatski sabor je 2003. godine proglasio sadržaje isključivoga gospodarskog pojasa Republike Hrvatske koji se odnose na suverena prava istraživanja i iskorištavanja, očuvanja i gospodarenja živim prirodnim bogatstvima voda

izvan vanjske granice teritorijalnog mora, te jurisdikciju glede znanstvenog istraživanja mora i zaštite i očuvanja morskog okoliša (zaštićeni ekološko-ribolovni pojas).

Nakon proglašenja, počela je prilagodba hrvatskog pravnog sustava novim okolnostima, tako da su propisani i prvi prekršaji vezani za zaštićeni ekološko-ribolovni pojas, koji sukladno međunarodnom pravu mora ne predstavlja hrvatski državni teritorij, već područje na kojem Republika Hrvatska ima određena suverena prava i jurisdikciju.

Međutim, opći propisi o prekršajima u hrvatskom pravu prostornu nadležnost ograničavaju na državni teritorij Republike Hrvatske te brodove i zrakoplove pod hrvatskom zastavom. U ovome radu se analiziraju posljedice takve pravne regulacije te daju prijedlozi za poboljšanje postojećih propisa.

2. POVIJESNI PREGLED

Nakon II. svjetskog rata pojavili su se brojni zahtjevi obalnih država za protezanjem suverenosti i jurisdikcije nad širokim područjem mora i podmorja uz obalu izvan državnih granica. [1, str. 199-210.] Povijest tog razdoblja detaljno opisuje Davorin Rudolf:

“Najprije je američki predsjednik Truman, 28. rujna 1945. proširio jurisdikciju Sjedinjenih Američkih Država na prirodna bogatstva kontinentske ravnine (šelfa) ispod otvorena mora i proglasio zaštitne ribolovne zone izvan granica teritorijalnog mora. U proklamaciji je izričito istaknuto da se tim aktom ne narušava sloboda plovidbe, niti se zalazi u pravni status otvorenog mora.” [1, str. 199.]

Nakon toga su slijedili jednostrani akti čitavog niza država, koji su se protezali od iznimno širokog proširenja granice teritorijalnog mora prema pučini (posebno države Južne Amerike) do proglašenja različitih suverenih prava izvan granica teritorijalnog mora, dakle izvan državnog teritorija obalne države. “Usporedo s unilateralnim zahtjevima državâ za podvlašćivanjem širokih morskih prostora, u međunarodnome pravu mora postupno su se afirmirali, kao važeći instituti, *ribolovna zona* i *zona preferencijalnih ribolovnih prava*. [1, str. 210.] Razlika između te dvije kategorije je, prema Rudolfu, to što je u ribolovnoj zoni ribolov stranim ribarima zabranjen, a u zoni preferencijalnih ribolovnih prava obalna država ima prvenstvo u ribolovu, npr. prilikom određivanja kvota lovine.

Ovakva prilično šarolika, unilateralna i neprecizna širenja suverenosti i jurisdikcije obalnih država prema otvorenom moru temeljila se dijelom na običajnom pravu u stvaranju; a u praksi i na ne pravnom, no često učinkovitom argumentu tonaže ratne mornarice pojedine obalne države. Sve to je dovelo do brojnih trvenja između država, pa i sukoba koji su prijetili eskalacijom u

pravi oružani sukob (poznati "Bakalarski rat" koje je započeo kada je Island proširio svoju isključivu ribolovnu zonu 30. lipnja 1958.). Takvo nesređeno stanje koje je samo generiralo opasne sukobe razriješeno je na Trećoj konferenciji Ujedinjenih naroda o pravu mora (1973.-1982.) uvođenjem instituta isključivog gospodarskog pojasa, kojim je regulirano širenje određenih suverenih prava obalne države izvan granica njena teritorijalnog mora.

Konvencija Ujedinjenih naroda o pravu mora je usvojena 30. travnja 1982., a stupila je na snagu 16. studenoga 1994. godine. Pri tome treba naglasiti da je velik broj država proglasio isključivi gospodarski pojas prije formalnog stupanja Konvencije na snagu (dakle kao institut međunarodnog običajnog prava), a neke države su ostale pri starijim rješenjima običajnog prava kao što je ribolovna zona.

Napomenimo još kako za razliku od teritorijalnog mora i epikontinentnog pojasa, koje obalna država stječe samim svojim nastankom, *ipso facto*, isključivi gospodarski pojas svaka država treba proglasiti.

S obzirom da Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija nikada nije proglasila isključivi gospodarski pojas ili neki srodni institut, 8. listopada 1991. Republika Hrvatska nasljeđuje stanje u kojem postoji definirano teritorijalno more prema pučini te razgraničenje epikontinentalnih pojasa s Italijom (izvršeno je Sporazumom između Vlade SFR Jugoslavije i Vlade Republike Italije o razgraničenju epikontinentalnog pojasa između dvije zemlje, potpisanim u Rimu 8. siječnja 1968. godine). Pojavljuje se pitanje razgraničenja s ostalim državama nasljednicama SFRJ, a koje se postupno rješava, ponegdje uz velike teškoće i zastoje.

Kada je 1994. godine donesen Pomorski zakonik [2] Republike Hrvatske on u svojoj Glavi IV. definira hrvatski isključivi gospodarski pojas, čl. 33.: "Gospodarski pojas Republike Hrvatske obuhvaća morske prostore od vanjske granice teritorijalnoga mora u smjeru pučine do njegove vanjske granice dopuštene općim međunarodnim pravom." Međutim, u prijelaznim odredbama Zakonika propisuje se kako odluku o proglašenju gospodarskog pojasa donosi Sabor Republike Hrvatske (danas: Hrvatski sabor) te da će se odredbe koje se tiču gospodarskog pojasa primjenjivati tek kada ga Sabor proglasi.

Takva odluka nikada nije donesena. Spomenimo kako gotovo iste odredbe o isključivom gospodarskom pojasu sadrži i novi Pomorski zakonik [3], iz 2004. godine.

U međuvremenu, 3. listopada 2003. godine Republika Hrvatska je Odlukom o proširenju jurisdikcije Republike Hrvatske na Jadranskom moru [4] (dalje: Odluka) koju je donio Hrvatski sabor proglasila sadržaje isključivoga gospodarskog pojasa koji se odnose na suverena prava istraživanja i iskorištavanja, očuvanja i gospodarenja živim prirodnim bogatstvima voda izvan vanjske granice teritorijalnog mora, te jurisdikciju glede znanstvenog istraživanja mora i zaštite i očuvanja morskog okoliša, čime je uspostavljen zaštićeni ekološko-ribolovni pojas Republike Hrvatske (dalje ZERP).

Zbog različitih političkih pritisaka Odluka kojom je uspostavljen ZERP mijenjana je u više navrata, 2004., 2006. i 2008. godine (o tome opširnije u narednom poglavlju).

Nakon odluke o proglašenju ZERP-a, 2004. godine izmijenjen je i Pravilnik o granicama u ribolovnom moru Republike Hrvatske [5] kojim je definirano "područje vanjskog ribolovnog mora" kao morski pojas računajući od polazne crte u smjeru pučine do njegove vanjske granice dopuštene općim međunarodnim pravom. Naredne, 2005. godine je donesen Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o morskom ribarstvu [6], gdje je u izmijenjenom čl. 5. definicija ribolovnog mora proširena i na ZERP: "Pod ribolovnim morem Republike Hrvatske podrazumijeva se i zaštićeni ekološko-ribolovni pojas Republike Hrvatske, odnosno gospodarski pojas Republike Hrvatske nakon što Hrvatski sabor proglasi ostale sadržaje isključivoga gospodarskog pojasa u skladu s Konvencijom UN-a o pravu mora." Iste, 2005. godine donesen je i novi Pravilnik o granicama u ribolovnom moru Republike Hrvatske [7], a 2008. Pravilnik o zaštiti morskog okoliša u zaštićenom ekološko-ribolovnom pojasu Republike Hrvatske [8].

Dodajmo još kako Zakon o izmjenama i dopunama Pomorskog zakonika [9] iz 2008. godine širi opseg nekih svojih odredaba i na ZERP.

3. PROGLAŠENJE ZERP-a

U Odluci koju je 3. listopada 2003. donio Hrvatski sabor se, nakon opširne preambule, pod točkom 1. navodi: "Hrvatski sabor ovime proglašava sadržaje isključivoga gospodarskog pojasa koji se odnose na suverena prava istraživanja i iskorištavanja, očuvanja i gospodarenja živim prirodnim bogatstvima voda izvan vanjske granice teritorijalnog mora, te jurisdikciju glede znanstvenog istraživanja mora i zaštite i očuvanja morskog okoliša, čime se s današnjim danom uspostavlja zaštićeni ekološko-ribolovni pojas Republike Hrvatske."

Dalje se (točka 3. Odluke) navodi kako će primjena pravnog režima zaštićenoga ekološko-ribolovnog pojasa Republike Hrvatske započeti dvanaest mjeseci nakon njegovog uspostavljanja.

Ovom Odlukom je proglašen najveći dio sadržaja isključivog gospodarskog pojasa, a koje obalna država ima pravo proglasiti sukladno Konvenciji Ujedinjenih naroda o pravu mora [10], koja u čl. 56. st. 1. navodi:

"U isključivom gospodarskom pojasu obalna država ima:

(a) suverena prava radi istraživanja i iskorištavanja, očuvanja i gospodarenja živim i neživim prirodnim bogatstvima voda nad morskim dnom i onih morskog dna i njegova podzemlja, te glede drugih djelatnosti radi gospodarskog istraživanja i iskorištavanja pojasa, kao što je proizvodnja energije korištenjem vode, struja i vjetrova;

- (b) jurisdikciju, u skladu s relevantnim odredbama Konvencije, glede:
 - (i) podizanja i upotrebe umjetnih otoka, uređaja i naprava;
 - (ii) znanstvenog istraživanja mora;
 - (iii) zaštite i očuvanja morskog okoliša;
- (c) druga prava i dužnosti predviđene u ovoj Konvenciji.”

Odluka također navodi i kako Hrvatski sabor pridržava pravo da po potrebi proglasi i ostale sadržaje isključivog gospodarskog pojasa, a u skladu s Konvencijom Ujedinjenih naroda o pravu mora.

ZERP je pravno pojas *sui generis* koji se temelji na Konvenciji Ujedinjenih naroda o pravu mora, a predstavlja određeni spoj elemenata isključivog gospodarskog pojasa, ribolovne zone i posebnih izjava i propisa o zaštiti Mediterana, kao zatvorenog mora i veoma osjetljivog ekosustva. Razlozi zašto je Republika Hrvatska proglasila prvenstveno ribolovnu zonu, dakle dijelom zastarjeli pravni institut (Rudolf: “Ribolovna zona je preteča gospodarskog pojasa.”) [11] na koju je “nadodana” pojačana ekološka zaštita prvenstveno su političke prirode te ih u ovom radu nećemo obrazlagati.

Ono što je za naše izlaganje bitno jest da su Odlukom proglašena suverena prava i jurisdikcija Republike Hrvatske na područjima izvan vanjske granice teritorijalnog mora.

Cjelovitosti radi spomenimo kako je Odluka mijenjana i dopunjavana tri puta. Prvo je Odlukom o dopuni Odluke o proširenju jurisdikcije Republike Hrvatske na Jadranskom moru [12] iz 2004. godine dodano: “Za zemlje članice Europske unije, primjena pravnog režima zaštićenog ekološko-ribolovnog pojasa Republike Hrvatske, započet će nakon sklapanja Ugovora o partnerstvu u ribarstvu između Europske zajednice i Republike Hrvatske”.

Potom je *Odlukom* o izmjeni i dopunama Odluke o proširenju jurisdikcije Republike Hrvatske na Jadranskom moru [13] iz 2006. navedena odredba promijenjena: “Za države članice Europske unije primjena pravnog režima Zaštićenog ekološko-ribolovnog pojasa Republike Hrvatske započet će najkasnije s danom 1. siječnja 2008., od kada će se za ribarske i druge brodove Europske zajednice primjenjivati ribolovni i ekološki propisi Republike Hrvatske”.

Konačno, ista odredba je mijenjana i 2008. godine Odlukom o izmjeni Odluke o proširenju jurisdikcije Republike Hrvatske na Jadranskom moru [14] te sada glasi: “Zaštićeni ekološko-ribolovni pojas Republike Hrvatske privremeno se neće primjenjivati na države članice Europske unije od dana 15. ožujka 2008. godine, do iznalaženja zajedničkog dogovora u EU duhu”.

4. ŠIRENJE OPSEGA ODREDAVA POMORSKOG ZAKONIKA NA ZERP

Aktualni Pomorski zakonik još u svom izvornom tekstu iz 2004. godine pravilno definira pomorski prekršaj te potpuno ispravno navodi kako se pomorski prekršaj može počiniti i izvan hrvatskog državnog teritorija, na području gdje Republika Hrvatska ima određena suverena prava, čl. 989., st. 1.:

“Pomorski prekršaj je povreda propisa kojima se uređuju odnosi u morskim i podmorskim prostorima Republike Hrvatske ili nad kojima Republika Hrvatska ima suverena prava, njihovim obalama i lukama, pomorskim objektima hrvatske državne pripadnosti, te svim pomorskim objektima koji plove ili se nalaze u morskim i podmorskim prostorima Republike Hrvatske u vezi sa sigurnošću plovidbe i zaštite ljudskih života i okoliša, te s prometom na moru”.

Time je stvorena pravna osnova temeljem koje se može sankcionirati povreda propisa kojima se uređuju odnosi u morskim i podmorskim prostorima nad kojima Republika Hrvatska ima suverena prava.

Već smo u Povijesnom pregledu naveli kako Zakon o izmjenama i dopunama Pomorskog zakonika iz 2008. godine širi opseg odredbi Pomorskog zakonika i na ZERP.

Dio ovih odredaba se tiče građanskopravne odgovornosti za onečišćenje mora, no radi cjelovitosti izlaganja ih navodimo. Tu ulazi novi čl. 809.a, kojim je na ZERP proširena primjena odredaba koje reguliraju izvanugovornu odgovornost vlasnika broda i brodarara. Također tu ulazi dopuna kojom je u članku 813. iza stavka 2. dodan stavak 3. gdje je propisano kako se odredbe članka 813. – 823. (reguliraju odgovornost za onečišćenje od broda izlijevanjem ulja koje se prevozi kao teret) primjenjuju na štetu zbog onečišćenja nastalu u unutarnjim morskim vodama, teritorijalnom moru i zaštićenom ekološko-ribolovnom pojasu Republike Hrvatske te na zaštitne mjere poduzete kako bi se spriječila ili umanjila šteta, bez obzira gdje su poduzete.

Isti Zakon donosi i dvojbenu novu članak 1001.a Pomorskog zakonika, koji dobro prikazuje srž problema o kojem pišemo. No, da bi ga u cijelosti razumjeli, navodimo i članke čija se povreda novim člankom sankcionira (41. i 64.). Pri tome napominjemo da Pomorski zakonik umjesto termina “isključivi gospodarski pojas” (kojeg koristi i službeni prijevod Konvencije Ujedinjenih naroda o pravu mora i Odluka), koristi termin “gospodarski pojas”, što nije pogrešno, ali bi trebao težiti ujednačavanju termina za isti pojam u hrvatskome pravu.

Prema čl. 41. Pomorskog zakonika (nalazi se u Glavi IV. Gospodarski pojas) prilikom plovidbe gospodarskim pojasom Republike Hrvatske plovni objekti su dužni poštivati općeprihvaćene međunarodne propise i standarde i hrvatske propise o zaštiti od onečišćenja mora i zraka s brodova i onečišćenja

prouzročnog potapanjem ili djelatnostima u podmorju (st 1.). Pravne i fizičke osobe koje sudjeluju u istraživanju ili iskorištavanju prirodnih bogatstava gospodarskog pojasa Republike Hrvatske dužne su poštivati međunarodne i domaće propise, postupke i standarde o zaštiti i očuvanju mora, živih morskih bogatstava i morskog okoliša (st. 2.). Prilikom preleta gospodarskog pojasa Republike Hrvatske zrakoplovi su dužni poštivati općeprihvaćene međunarodne propise i hrvatske propise o zaštiti od onečišćenja mora iz zraka ili zrakom (st. 3.). Također, propisano je kako potanje propise o zaštiti od onečišćenja morskog okoliša u gospodarskome pojasu donosi ministar nadležan za pomorstvo uz suglasnost ministra nadležnog za poslove zaštite okoliša (st 4.). Taj potanji propis je već spomenuti Pravilnik o zaštiti morskog okoliša u zaštićenom ekološko-ribolovnom pojasu Republike Hrvatske [8]. Uzgredno spominjemo kako u navedenom Pravilniku piše da se donosi “temeljem članka 1023. u svezi članka 41. stavak 3., te članka 1018. Pomorskog zakonika”, a očigledno je da se donosi u svezi čl. 41. st. 4, ne st. 3.

Prema čl. 64. Pomorskog zakonika (nalazi se u Glavi VI. Plovidba i peljarjenje) zapovjednik broda, članovi posade broda, osoba koja upravlja brodicom ili jahtom i članovi posade brodice ili jahte moraju u plovidbi primjenjivati propisana pravila plovidbe, zaštite mora od onečišćenja, te propisane signale i oznake sukladno odredbama Pomorskog zakonika i podzakonskih propisa donesenim na temelju Pomorskog zakonika kojima se uređuje sigurna i uredna plovidba (st. 1.). Zapovjednik broda, članovi posade broda, osoba koja upravlja brodicom ili jahtom i članovi posade brodice ili jahte moraju prilikom plovidbe unutarnjim morskim vodama i teritorijalnim morem Republike Hrvatske poštovati međunarodne propise i standarde i hrvatske propise o zaštiti od onečišćenja mora i zraka s pomorskih objekata i onečišćenja prouzročnog potapanjem s pomorskih objekata (st 2.). Pri tome se odredba stavka 2. ovoga članka primjenjuje na zapovjednika i članove posade pomorskih objekata hrvatske državne pripadnosti neovisno o području plovidbe (st. 3.). Članak još regulira dužnosti zapovjednika koji onečisti more ili primijeti onečišćenje mora (st. 4.) te djelovanje nadležnog ministarstva po dojadi (st. 5.), a navedeno je i ovlast za podzakonsku regulaciju (st. 6. i 7.).

Sada se možemo usredotočiti na sam članak 1001.a. On u cijelosti glasi:

“(1) Novčanom kaznom od 5.000,00 do 50.000,00 kuna kaznit će se za pomorski prekršaj zapovjednik broda, jahte ili brodice i/ili član posade:

- 1) ako prilikom plovidbe gospodarskim pojasom Republike Hrvatske ne poštuje općeprihvaćene međunarodne propise i standarde i hrvatske propise o sprječavanju onečišćenja mora i zraka s pomorskih objekata i onečišćenja prouzročnog potapanjem otpada (članak 41.),
- 2) ako prilikom plovidbe ne poštuje međunarodne propise i standarde i hrvatske propise o zaštiti od onečišćenja mora i zraka s pomorskih objekata i onečišćenja prouzročnog potapanjem s pomorskih objekata (članak 64.).

(2) Novčanom kaznom od 20.000,00 do 300.000,00 kuna kaznit će se za pomorski prekršaj iz stavka 1. ovoga članka fizička ili pravna osoba vlasnik broda, brodar i kompanija.

(3) Novčanom kaznom od 5.000,00 do 50.000,00 kuna kaznit će se za pomorski prekršaj iz stavka 1. ovoga članka odgovorna osoba u pravnoj osobi iz stavka 2. ovoga članka.”

Spomenimo još kako su Zakonom o izmjenama i dopunama Pomorskog zakonika dopunjeni i članci 1007. i 1017., koji reguliraju dodatne moguće sankcije vezane uz članak 1001.a.

Problem članka 1001.a je što se u st. 1. točka 1. navodi: “ako prilikom plovidbe gospodarskim pojasom Republike Hrvatske”; no, isključivi gospodarski pojas nije proglašen! Kada pogledamo vremenski slijed donošenja propisa, ZERP je već proglašen i na snazi, Pomorski zakonik se mijenja i u člancima 809.a i 813. koji govore o građanskoj odgovornosti prilagođava ZERP-u, ali nova prekršajna odredba o onečišćenju govori o gospodarskom pojasu!

Zanimljivo je spomenuti kako se u Prijedlogu zakona o izmjenama i dopunama Pomorskog zakonika, s konačnim prijedlogom zakona, hitni postupak, prvo i drugo čitanje, P. Z. E. br. 196 [15], pod “Obrazloženje odredbi zakona” vezano uz novi članak 1001.a nalazi sasvim ispravna formulacija. Navedeno je kako se novim člankom 1001.a “utvrđuje sankcija za pomorske prekršaje ne poštivanja međunarodnih i hrvatskih standarda i propisa o sprječavanju onečišćenja mora s pomorskih objekata, u svim morskim područjima nad kojima Republika Hrvatska ima suverenitet ili suverena prava i jurisdikciju, kao i pomorski prekršaj za zapovjednike i članove posade pomorskih objekata hrvatske državne pripadnosti neovisno o morskom području u kojem plove”. Međutim, to što piše u obrazloženju, ne piše u samoj odredbi!

Iako u doktrini, znanosti međunarodnog prava mora, možemo govoriti o sličnosti isključivog gospodarskog pojasa i ZERP-a, navoditi ribolovnu zonu kao preteču isključivog gospodarskog pojasa i slično, to u prekršajnom pravu nema značenja u konkretnom slučaju koji može doći pred sud. Kod prekršajnog prava snažno je prisutno načelo zakonitosti, kao i u kaznenom pravu.

Borković piše: “Načelo zakonitosti u materiji prekršaja ima svoj poseban smisao i značenje. To je načelo našlo svoj posebni izraz u odredbi prama kojoj se za prekršaj može kazniti samo ako je, prije nego što je učinjen, bio predviđen zakonom ili drugim propisom i za njega je bila propisana kazna. Time se, u odnosu na načelo legaliteta, pristup prekršajnog prava izjednačuje s kaznenim pravom. Tako se i u materiji prekršaja pravilo *nullum crimen nulla poena sine lege* uzima kao osnova.” [16, str. 533.]

Općenito, prekršajno pravo treba gledati kao granu prava vrlo blisku kaznenom pravu. Novoselec piše: “Prema vladajućem mišljenju u novijoj hrvatskoj doktrini prekršaji su u hrvatskom pravnom sustavu dio kaznenog prava u širem smislu.” [17, str. 60.] Mada postoje i mišljenja kako je ono dio upravnog

prava [16, str. 529-582.], Novoselec naglašava: “Ako su prekršaji kvalitativno izjednačeni s kaznenim djelima i stoga dio kaznenog prava u širem smislu, prekršajno pravo (odnosno upravno kazneno pravo) mora udovoljiti temeljnim zahtjevima koji se postavljaju pred kazneno pravo.” [17, str. 61.]

To znači da i u prekršajnom pravu postoje zabranjene analogije, kao što je *analogia iuris* (pravna analogija) koja se sastoji u popunjavanju praznine pozivanjem na norme izvedene iz više propisa ili općih načela. [17, str. 75.] Također, u prekršajnom pravu, kao i u kaznenom, treba biti oprezan s primjenom ekstenzivnog (proširenog) tumačenja. [17, str. 91-93.]

Sve to gore navedeno ne ide u prilog mogućnosti primjene čl. 1001.a Pomorskog zakonika.

5. TERITORIJALNA PRIMJENA PREKRŠAJNOG PRAVA REPUBLIKE HRVATSKE

Pomorski zakonik u spomenutom čl. 989., koji definira pomorske prekršaje u st. 2. navodi: “Postupak o pomorskim prekršajima vodi se po Zakonu o prekršajima.” To je uobičajena i logična odredba – kada bi svaki propis kojim se definiraju prekršaji sadržavao i posebne postupovne odredbe, to bi dovelo do ogromnih problema i pravne nesigurnosti. No, postupovni propis na koji se poziva Pomorski zakonik ima bitan nedostatak.

U Republici Hrvatskoj se od 1. siječnja 2008. primjenjuje novi, bitno osuvremenjeni *Prekršajni zakon* [18]. Pitanje prostorne primjene prekršajnog prava regulirano je čl. 12. koji nosi naslov: “Primjena prekršajnog prava Republike Hrvatske za prekršaje počinjene na području Republike Hrvatske, njezinu brodu ili zrakoplovu”. Zbog važnosti ga navodimo u cijelosti:

“(1) Prekršajno pravo Republike Hrvatske primjenjuje se na svakoga tko počini prekršaj na njezinu području.

(2) Prekršaj je počinjen na području Republike Hrvatske kad je počinitelj na tom području radio ili bio dužan raditi ili kad je posljedica nastupila na njezinu području.

(3) Za prekršaj propisan odlukom jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave prekršajni će se postupak voditi ako je prekršaj počinjen na području te jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

(4) Propisi o prekršajima koji važe na cijelom području Republike Hrvatske primjenjivat će se i na svakoga tko izvan njezinog područja počini prekršaj na domaćem brodu ili zrakoplovu.”

Dakle, *Prekršajni zakon* govori samo o području Republike Hrvatske, te domaćem brodu i zrakoplovu. Pravna znanost državu definira postojanjem stanovništva, državne teritorije i organizacije državne vlasti. Jasno je da se na području države primjenjuju njeni zakoni i drugi propisi. Pravna znanost i

praksa su primjenu domaćeg prava već davno proširili i na brodove i zrakoplove države čiju zastavu brod ili zrakoplov nosi. "Državna pripadnost broda kao najvažnije mjerilo individualizacije (identifikacije) broda podrazumijeva pravnu vezu između broda i države čiju zastavu brod ovlašteno vije i obilježava pripadnost nekoj državi koju brod stječe na temelju materijalnih i formalnih pretpostavaka." [19, str. 101]

Međutim, zaštićeni ekološko-ribolovni pojas Republike Hrvatske nije dio hrvatskog državnog teritorija (kao što to ne bi bio ni isključivi gospodarski pojas)! U njemu Republika Hrvatska ostvaruje određena suverena prava i jurisdikciju, ali ne i klasičnu suverenost.

I sam Ustav Republike Hrvatske [20] u svojim Temeljnim odredbama potpuno sukladno međunarodnom javnom pravu navodi:

"Suverenitet Republike Hrvatske prostire se nad njezinim kopnenim područjem, rijekama, jezerima, prokopima, unutrašnjim morskim vodama, teritorijalnim morem te zračnim prostorom iznad tih područja (čl. 2. st. 2.)

Republika Hrvatska ostvaruje, u skladu s međunarodnim pravom, suverena prava i jurisdikciju u morskim područjima i u podmorju Jadranskoga mora izvan državnoga područja do granica sa susjedima." (čl. 2. st. 3.)

Međutim, hrvatski Prekršajni zakon pitanje primjene prekršajnog prava na područja gdje Republika Hrvatska ima suverena prava, odnosno jurisdikciju, ne regulira.

6. MOGUĆNOST SANKCIONIRANJA PREKRŠAJA U ZERP-u

Sadašnje pravno stanje vezano uz mogućnost sankcioniranja prekršaja u ZERP-u je potpuno nesređeno. Podsjetimo se:

- ZERP, jednako kao isključivi gospodarski pojas, je područje na kojem Republika Hrvatska ne ostvaruje suverenitet, već određena suverena prava i jurisdikciju,
- Republika Hrvatska ima posebne zakone kao što je Pomorski zakonik koji navode prekršaje koji se mogu počinuti u ZERP-u (takvih posebnih zakona može biti i više)
- Republika Hrvatska ima Prekršajni zakon koji izričito navodi kako se prekršajno pravo Republike Hrvatske primjenjuje na svakoga tko počinu prekršaj na njezinu području, brodu ili zrakoplovu.

Usputno spomenimo kako Pomorski zakonik dodatno usložnjava problem govoreći o prekršajima u gospodarskom pojasu, a ne ZERP-u.

Očigledno je da će se za prekršaj koji se u ZERP-u počinu s hrvatskog broda moći sankcionirati- na domaće brodove se primjenjuje prekršajno pravo Republike Hrvatske, bio taj brod u ZERP-u ili na otvorenom moru. No, što je sa stranim brodovima? Oni, dok se nalaze u ZERP-u, nisu na teritoriju Republike Hrvatske, a niti su domaći brodovi.

Da li se odredbe o prekršajima u posebnim zakonima (kao primjer u ovom radu koristimo Pomorski zakonik, mada to mogu biti i drugi zakoni), a koje se tiču ZERP-a mogu primijeniti po načelu *lex specialis derogat legi generali* (posebni zakon ukida opći)? Po našem mišljenju ne i to iz dva razloga:

Prvo, posebni zakoni određuju konkretne prekršaje, ali ne i prekršajni postupak – on se u potpunosti regulira Prekršajnim zakonom, koji sâm uopće ne određuje konkretne prekršaje; u potpunosti je postupovni zakon. Dakle, Prekršajni zakon formalno nije u odnosu opći zakon – posebni zakon prema npr. Pomorskom zakoniku, već regulira opći do prekršajnog prava, dok posebni zakoni reguliraju posebni dio (sankcije). A ako je neko ponašanje propisano kao nezakonito, no pri tome nije omogućena primjena postupovnih normi (a nije omogućena, jer je postupovni propis, Prekršajni zakon sebe ograničio na državni teritorij Republike Hrvatske te hrvatske brodove i zrakoplove!) prekršajna sankcija se ne može izreći.

Drugo, smatramo kako Prekršajni zakon po svom opsegu reguliranja ulazi u opseg takozvanih “organskih zakona”. Naime, Ustav Republike Hrvatske u čl. 82. st. 2. određuje: “Zakone (organski zakoni) kojima se razrađuju Ustavom utvrđena ljudska prava i temeljne slobode, izborni sustav, ustrojstvo, djelokrug i način rada državnih tijela te ustrojstvo i djelokrug lokalne i područne (regionalne) samouprave Hrvatski sabor donosi većinom glasova svih zastupnika.” S obzirom da je temeljem Prekršajnog zakona moguće odrediti širok opseg prekršajnopравnih sankcija, a koje uključuju novčanu kaznu i kaznu zatvora te različite zaštitne mjere – držimo kako je potpuno sukladno Ustavu Republike Hrvatske taj zakon proglasiti organskim zakonom. Iako sam Ustav ne postavlja organske zakone na “višu razinu” od ostalih zakona, Ustav treba tumačiti i kao politički akt: “prema svom karakteru Ustav je jednako politički kao i pravni dokument” [16, str. 90.]. Traženje kvalificirane većine (svih zastupnika) zasigurno zakonima koji se donose po tom postupku daje odgovarajući, mogli bismo reći važniji, pa i “viši” položaj u pravnom sustavu.

Prema čl. 1. Prekršajnog zakona “prekršajem se povređuje javni poredak, društvena disciplina ili druge društvene vrijednosti koje nisu zaštićene Kaznenim zakonom i drugim zakonima u kojima su propisana kaznena djela”. Prekršaji propisani posebnim propisima za neprihvatljiva ponašanja u ZERP-u jednostavno se ne mogu primijeniti, jer Prekršajni zakon, koji regulira prekršajni postupak, jasno govori kako su ti prekršaji izvan njegova prostornog doseg. Nomotehničari ne upozoravaju bez razloga: “Kada se u propisnicima redigiraju kaznene odredbe, treba ih veoma pomno uskladiti s temeljnim propisima o kažnjavanju.” [21, str. 132.]

Svemu ovome treba dodati da se u kaznenom pa time i prekršajnom pravu – čija su načela tumačenja i primjene, kako smo objasnili vrlo bliska kaznenom – dvojbjeni pravni slučajevi moraju tumačiti *in favorem* (u korist) okrivljenika, što bi u ovakvim slučajevima značilo oslobađajuću presudu.

Jedina mogućnost sankcioniranja stranih brodova za prekršaje u ZERP-u ostaje ukoliko je posljedica nastupila na teritoriju Republike Hrvatske (npr. onečišćenje teritorijalnih voda), jer to Prekršajni zakon propisuje u čl. 12. st. 2. kako je prekršaj počinjen na području Republike Hrvatske i kada je posljedica nastupila na njezinu području.

7. ZAKLJUČAK

Proglašavanje ZERP-a, uz brojne i česte promjene same Odluke kojom je taj pojas *sui generis* proglašen, dovelo je do pravne nesigurnosti i određene međunarodno-pravne neozbiljnosti kako ZERP-a, tako i same Republike Hrvatske. Nije uobičajeno u međunarodnom pravu i praksi tako često mijenjati odluke kojom se proglašavaju suverena prava i jurisdikcija na širokim morskim prostranstvima.

Nepotpunost Prekršajnog zakona koju smo u ovom radu iznijeli, dovodi u pitanje mogućnost bilo kakvog sankcioniranja za prekršaje koji se u ZERP-u mogu počinuti. To ne samo da predstavlja ozbiljan pravni propust, već i omogućava brodovima stranih zastava da u ZERP-u nesmetano provode aktivnosti koje su sankcionirane kao prekršaji Pomorskim zakonikom i drugim propisima.

Kada se uzme u obzir da su u međunarodnom javnom pravu običaji još uvijek jedan od važnijih pravnih izvora, omogućavanje faktičnog nesmetanog obavljanja pravno zabranjenih aktivnosti – ukoliko se omogući kroz dulje vrijeme – imati će za posljedicu da će se države čiju zastavu nose brodovi koji obavljaju takve aktivnosti, početi pozivati na različita “stečena prava”.

Gledano sa stanovišta koje uključuje i realnost međunarodnih odnosa i politike općenito, dakle ne samo u okviru postojećih okolnosti Republike Hrvatske, bolje je isključivi gospodarski pojas, ribolovnu zonu pa i neki slični institut kao što je ZERP, uopće ne proglašavati – nego ga proglasiti i ostaviti niz godina pravno i na druge načine nezaštićenim. U takvim slučajevima, dakle nepostojanja pravno-tehnološkog okvira, treba proglašavanje ostaviti za vrijeme kada će obalna država ustrojiti učinkoviti sustav nadzora. Formalna proklamacija bez stvarne volje i mogućnosti za provođenjem zaštite može donijeti više štete nego koristi.

Ovako manjkavo pravno uređenje lako može dovesti i do diplomatskih incidenata. Kao primjer navodimo mogućnost da nadležno državno tijelo Republike postupi prema Pravilniku o zaštiti morskog okoliša u zaštićenom ekološko-ribolovnom pojasu Republike Hrvatske, a koji u čl. 14. st. 4. određuje: “Kada postoje jasni i objektivni dokazi da je brod za vrijeme plovidbe ZERP-om prekršio odredbe ovog Pravilnika i/ili primjenjivih međunarodnih standarda i pravila za sprječavanje, smanjivanje ili nadziranje onečišćenja mora što je

uzrokovalo ili prijeti uzrokovanjem značajne štete u ZERP-u, teritorijalnom moru, unutarnjim morskim vodama ili obalnom području, Uprava ili nadležna lučka kapetanija će uz poštivanje Odsjeka 7. Dijela XII Konvencije UN-a o pravu mora iz 1982. godine, pokrenuti odgovarajući upravni, prekršajni ili sudski postupak koji može uključiti zadržavanje broda.” S obzirom da samo zastavljanje, a posebno uzapćenje i zadržavanje broda strane zastave koji prolazi područjem na kojem obalna država ima suverena prava, predstavlja vrlo strogi izuzetak od opće slobode plovidbe i mora biti pravno precizno definirano i temeljeno na jakim dokazima – mogućnosti da se prekršajni postupak nad posadom tako zadržanog broda uopće ne može primijeniti, narušio bi međunarodni ugled Republike Hrvatske, a možda doveo i do neželjenih diplomatskih mjera, pa i odgovornosti Republike Hrvatske za štetu.

Ono što bi trebalo *de lege ferenda* žurno učiniti je dopuniti Prekršajni zakon odredbama kojima bi se njegov doseg proširio i na ZERP, a potom i urediti pravni status ZERP-a (uključivo i kaznene odredbe) preciznije nego što je to sada napravljeno. Pozivanje dijelom na ZERP, a dijelom na gospodarski pojas, kako je to sada u Pomorskom zakoniku svakako nije dobar primjer. Trebalo bi porazmisliti i da se pravna pitanja u ZERP-u uredi posebnim zakonom, a koji bi obuhvatio i možebitne specifične postupovne odredbe.

Napokon, treba uskladiti i terminologiju – ili je “gospodarski pojas” ili je “isključivi gospodarski pojas”, ali ne nikako ili jedno ili drugo, ovisno koji propisnik čitamo. Ovakvo stanje, gdje se tako bitan pojam označava s dva termina jednostavno ostavlja vrlo loš dojam na ozbiljnost, kako propisnika, tako i hrvatskog zakonodavca.

U svakom slučaju, sadašnje stanje po kojem je ZERP više pravna forma nego pravna stvarnost, neće donijeti za Republiku Hrvatsku željene učinke vezane za zaštitu mora i morskih bogatstava izvan granica teritorijalnog mora.

LITERATURA

- [1] Rudolf, D., Međunarodno pravo mora, Zagreb, JAZU, 1985.
- [2] Pomorski zakonik, Narodne novine, br. 17/94 i 43/96. (ukinut)
- [3] Pomorski zakonik, Narodne novine, br. 181/04, 76/07 i 146/08.
- [4] Odluka o proširenju jurisdikcije Republike Hrvatske na Jadranskom moru, Narodne novine, br. 157/03.
- [5] Pravilnik izmjenama Pravilnika o granicama u ribolovnom moru Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 159/04. (izvorni propis: Pravilnik o granicama u ribolovnom moru Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 46/96.)
- [6] Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o morskom ribarstvu, Narodne novine, br. 48/05. (izvorni propis: Zakon o morskom ribarstvu, Narodne novine, br. 74/94, 57/96, 46/97 – pročišćeni tekst i 76/99.)
- [7] Pravilnik o granicama u ribolovnom moru Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 144/05.

-
- [8] Pravilnik o zaštiti morskog okoliša u zaštićenom ekološko-ribolovnom pojasu Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 47/08.
- [9] Zakon o izmjenama i dopunama Pomorskog zakonika, Narodne novine br. 146/08.
- [10] Konvencija Ujedinjenih naroda o pravu mora i Završni akt Treće konferencije Ujedinjenih naroda o pravu mora s Prilozima I-VII. i Dodatkom i Sporazum o primjeni XI. dijela Konvencije Ujedinjenih naroda, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 9/00.
- [11] Rudolf, D., Enciklopedijski rječnik međunarodnog prava mora, Natuknica: *Ribolovna zona*, Split, Književni krug, 1989.
- [12] Odluka o dopuni Odluke o proširenju jurisdikcije Republike Hrvatske na Jadranskom moru, Narodne novine, br. 77/04.
- [13] Odluka o izmjeni i dopunama Odluke o proširenju jurisdikcije Republike Hrvatske na Jadranskom moru, Narodne novine, br. 130/06.
- [14] Odluka o izmjeni Odluke o proširenju jurisdikcije Republike Hrvatske na Jadranskom moru, Narodne novine, br. 31/08.
- [15] Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama pomorskog zakonika, s konačnim prijedlogom zakona, hitni postupak, prvo i drugo čitanje, P. Z. E. br. 196, Hrvatski sabor, <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=25434> (8. kolovoz 2009.)
- [16] Borković, I., Upravno pravo, Zagreb, Narodne novine, 2002.
- [17] Novoselec, P., Opći dio kaznenog prava, Zagreb, Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet, 2007.
- [18] Prekršajni zakon, Narodne novine, br. 107/07.
- [19] Bolanča, D., Pomorsko pravo (odabrane teme), Split, Sveučilište u Splitu, Pravni fakultet, 1999.
- [20] Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90, 135/97, 8/98 – pročišćeni tekst, 113/00, 124/00 – pročišćeni tekst, 28/01 i 41/01 – pročišćeni tekst.
- [21] Vuković, M., Đ. Vuković, Znanost o izradi pravnih propisa – nomotehnika, Zagreb, Informator, 1997.

Summary

MISMATCH OF REGULATIONS ON THE PROTECTED ECOLOGICAL – FISHING ZONE OF THE REPUBLIC OF CROATIA AND THE MISDEMEANOUR LAW

The Croatian Parliament, at its session held on 3rd October 2003, brought a Decision on the Extension of Jurisdiction of the Republic of Croatia on the Adriatic Sea, and thereby proclaimed the contents of an exclusive economic zone related to sovereign rights of research and exploitation, preservation and management of living natural resources of waters beyond the limits of the territorial sea, as well as jurisdiction regarding the scientific research of the sea and protection and preservation of marine environment, thereby establishing the Protected Ecological - Fishing Zone of the Republic of Croatia.

After the promulgation of the Protected Ecological - Fishing Zone, misdemeanours that can be committed in that zone are prescribed by the amendments to the Maritime Code. However, the basic procedural regulations that regulate misdemeanours – the Misdemeanour Law, specify how the Misdemeanour Law of the Republic of Croatia is applied to anyone who commits a misdemeanour on the Croatian territory, on board a Croatian ship or airplane. A misdemeanour is committed on the territory of the Republic of Croatia when a perpetrator worked on or was obliged to work on the Croatian territory or when a consequence appeared on it. With such a provision, the possibility of sanctions against foreign ships for the misdemeanour in the Protected Ecological – Fishing Zone, which is not a part of the State Territory of the Republic of Croatia, becomes very doubtful.

Following the introduction into the current situation, the paper aims at analysing the already existing regulations and at proposing de lege ferenda in order to overcome this serious oversight.

Key words: *Protected Ecological - Fishing Zone, Misdemeanour Law, Maritime Code, application of regulations*

Goran Vojković, Ph. D.
*Zagreb School of Economics and Management
Jordanovac 110
10000 Zagreb
Croatia*