

Države bez morske obale i izlaz na more

Branko Sambrailo, Zagreb

(Povodom Diplomatske konferencije u Ženevi o pravu mora).

Na Diplomatskoj konferenciji, koja je održana u Ženevi od 24. veljače do 24. travnja 1958. pod pokroviteljstvom Ujedinjenih Nacija, nastojalo se oko postizavanja međunarodnog sporazuma o pravu mora. U tu svrhu bio je konferenciji podnesen nacrt pravila o režimu mora, koji je konferencija proučavala i prihvatila isti u obliku četiriju međunarodnih konvencija: 1. O teritorijalnom moru i zone contigue (u kojoj je centralno pitanje o širini teritorijalnog mora ostalo neriješeno), 2. O otvorenom moru, 3. O birolovu i zaštiti bioloških izvora u otvorenom moru, 4. O kontinentalnom šelfu.

Spomenuta konferencija bavila se i predlogom država bez morske obale, da se donese i posebna konvencija o slobodnom izlazu na more država bez morske obale. Ovo pitanje je jedno od vrlo interesantnih za našu zemlju preko koje se odvija tranzitni promet nekih podunavskih država.

I.

Skoro više od pola stoljeća postoji zahtjev nekih država bez morske obale, da im se dozvoli izlazak na more, da bi mogle svojom vlastitom trgovačkom flotom prevažati svoje i tuđe terete preko mora.

Među prve zemlje, koje su taj zahtjev postavile ubrajaju se: Švicarska, Čehoslovačka, Austrija i Mađarska. Ove tri posljednje države naročito su osjećale potrebu za morskom obalom, pošto su nakon raspada Austro-Ugarske monarhije 1918. godine ostale bez morske obale. Nekim od spomenutih država je uspjelo, da taj manjak nadoknade posebnim međunarodnim aranžmanima sa susjednim obalnim državama, čime su one dobile dozvolu da mogu upotrebljavati neku od luka obalne države kao matičnu luku za svoje brodove u tranzitnom prometu. To je na pr. bilo omogućeno Čehoslovačkoj i Austriji, čiji su trgovački putovi tradicionalno vodili preko Jadranskog mora.¹

Nadalje je sklopljeno niz međunarodnih konvencija između država bez morske obale i obalnih država za upotrebu njihovih luka za tranzitni promet kao na pr. Bolivije s Čileom, Peruom, Argentinom, Brazilijom, a naročito u znatnoj mjeri Čehoslovačke s Poljskom.² Spomenute zemlje su time riješile velik broj svojih konkretnih potreba. No teško bi bilo reći, da se iz odredaba tih konvencija može zaključiti na postojanje općeg običajnog prava, koje bi sadržavalo one njihove odredbe, koje državama bez morske obale daju određena prava.

Poseban problem kod država bez morske obale predstavljao je pravo vijanja vlastite zastave na njihovim brodovima. Konkretni primjer zato predstavljala je Švicarska,

¹ Ugovor između ČSR i Italije u pogledu luke Trsta od 1921. (League of Nations-Treaty Series, vol. XXXII, 1925. str. 250 i sl.). Ugovor između Austrije i Italije o korištenju luke Trsta (Bundesgesetzblatt od 3. II. 1956.). Ugovor između Jugoslavije i Grčke glede luke Soluna (League of Nations-Treaty Series, vol. XXV, 1929, No 1167, str. 258 i sl.). Ugovor između Mađarske i ČSR glede prolaska čehoslovačkog transporta preko mađarske željezničke dionice (Ibid. vol. XLVIII, 1926, No 1167, str. 258 i sl.).

čijim je građanima sam Švicarski Federalni savjet (g. 1889, dakle prije barcelonske deklaracije!) odbio da dade dopuštenje, da se služe državnom zastavom na moru.

Protivnici priznanja vijanja zastava državama bez morske obale iznosili su u svoju obranu razloge, da su takvi brodovi ovisni od dobre volje ostalih pomorskih država s obzirom na upotrebu njihovih luka. Nadalje zato, što odgovornost, koja proizlazi iz narodnosti broda, može biti realna samo onda, ako brod pripada luci neke države. Ovo naročito zato, da bi po povratku broda u tu luku mogli biti kapetan i posada broda podvrgnuti odgovornosti za slučaj izvršenja kaznenih djela na moru i t. d.³

Versaillskim mirovnim ugovorom od 1919. učinjena je prekretnica s obzirom na to, jer su države potpisnice pristale da priznaju zastave, koje budu vijale i one savezničke i udružene sile koje nemaju morske obale, a brod su registrirale u nekom određenom mjestu, koje se nalazi na njihovom teritoriju. To mjesto imalo je da služi kao luka pripadnosti takovih brodova (čl. 273. Versaillskog mirovnog ugovora).⁴ Barcelonska konferencija o komunikacijama i tranzitu od 20. IV. 1921. prihvatila je deklaraciju, koja je priznala prednja prava o vijanju zastave državama bez morske obale. Time je taj princip priznat od velikog broja država.

II.

Na spomenutoj Diplomatskoj konferenciji u Ženevi ponovljen je zahtjev o slobodnom pristupu na more, preko teritorija obalnih država, sa strane slijedećih država bez morske obale: Afganistana, Austrije, Bjelorusije, Bolivije, Mađarske, Laosa, Luxemburga, Nepala, Paragvaja, Čehoslovačke, San Marina, Švicarske i Vatikana.⁵

Predstavnik Čehoslovačke⁶ podnio je projekt konvencije, koji utvrđuje pravo država bez morske obale na slobodan pristup moru preko putova, željezničkih pruga, vodenih i zračnih putova, kao i pravo država bez morske obale, da mogu posjedovati svoju vlastitu nacionalnu zastavu i da se mogu koristiti stranim lukama. Jedan član ovog projekta određuje da brodovi, koji viju zastavu jedne od država bez morske obale, moraju biti tretirani na isti način kao i pomorske države bilo na otvorenom moru, teritorijalnom moru ili unutrašnjim vodama. Projekt predlaže s druge strane, da pomorske zemlje treba da ustanove slobodne zone u svojim lukama za korištenje država bez morske obale.

² Vidi UN dok. A/Conf. 13/29/Add. 1 od 3. ožujka 1958.

³ Westlake, International Law, 2nd Edition, Cambridge 1910, vol I, str. 169.

⁴ Istim je pravo vijanja zastava država bez morske obale predviđeno i u čl. 225. Saint-Germainskog ugovora od 1919.; u čl. 209. Trianonskog ugovora od 1920., i u čl. 153. ugovora u Neuilly-u od 1919. g. (vidi Higgins-Colombos: The International Law of the Sea, London 1951, str. 200).

⁵ Vidi UN — Conference sur le droit de la mer. Dok. A/Conf. 13/C. 5/L. 1. do 28. februara 1958. (Cinquieme Commission — Question du libre accès à la mer des pays qui n'ont pas de littoral) str. 5.

⁶ Ibid, Annexe VI. str. 1 i sl. i UN. Dok A/conf. 13/C. 5/L 2 (Uvodno stanovište prof. Zourek, predsjednika V. Komisije.

Predstavnik Švicarske Dr. M. Müller⁷ izjavio je tom prilikom, da je Čehoslovački projekt previše detaljan i da bi se konferencija mogla zadovoljiti time, da predloži generalne principe. Dr. Müller je, naime izrazio bojazan, da jedan takav projekt ne bi favorizirao stvaranje novih fiktivnih zastava i da bi se odbijanje takvog projekta moglo tumačiti kao oslabljenje prava, koja su već bila priznata državama bez morskog obale.

Zahtjevi postavljeni od država bez obale za izlaz na more sintetizirani su u generalne principe, koji su prihvaćeni od delegata država bez morskog obale na preliminarnoj konferenciji u Ženevi (10-14 Februara 1958.),⁸ koja je prethodila Diplomatskoj konferenciji u Ženevi. Ta generalna načela su slijedeća:

»Načelo I.: SLOBODAN PRISTUP MORU. Pravo slobodnog pristupa moru svih država bez morskih obala proističe iz osnovnog načela slobode otvorenog mora.

Načelo II.: PRAVO VIJANJA ZASTAVE. Svaka država bez morskog obale ima uz potpunu ravnopravnost s obalnim državama pravo vijanja zastave na svojim brodovima, koji su pravilno registrirani u jednom jedinom mjestu njihovog područja.

Načelo III.: PRAVO PLOVIDBE. Brodovi koji viju zastavu jedne od država bez morskog obale uživaju na otvorenom moru ista ona prava, koja uživaju brodovi obalnih država. U teritorijalnim i unutrašnjim vodama brodovi država bez morskog obale uživaju isti režim kao i brodovi, koji viju zastave obalnih država različitih od teritorijalne države.

Načelo IV.: REŽIM LUKA. Svaka država bez morskog obale ima pravo na najpovoljniji tretman u pogledu pristupa u morske luke, njihovo korištenje i olakšice svake vrste koje se općenito odobravaju, a taj tretman niukom slučaju ne može biti lošiji, nego što se daje brodovima same obalne države.

Načelo V.: PRAVO NESMETANOG TRANZITA. Transzit osoba i robe, porijeklom iz država bez morskog obale, prema moru i obratno, treba da bude osiguran svim prometnim i saobraćajnim sredstvima pod priuzdržavanjem specijalnih ugovora i konvencija, koje su na snazi. Transporti u tranzitu ne smiju biti podvrgnuti sa strane države preko koje prelaze, bilo kakvim carinama ili posebnim pristojbama izuzevši onih, koje se ubiru za specijalne usluge.

Načelo VI.: PRAVA TRANZITNE DRŽAVE. Država preko koje se vrši tranzit zadržava punu jurisdikciju na saobraćajnim sredstvima i u pogledu svega što se tiče odobrenih olakšica, pa će imati pravo da poduzme sve neophodne mjere u svrhu da vršenje prava slobodnog pristupa k moru ne povrijedi njene svakovrsne legitimne interese, napose one sigurnosti i javnog zdravlja.

Načelo VII.: UGOVORI NA SNAZI I ONI KOJI ĆE SE SKLOPITI. Odredbe koje kodificiraju načela, kojima se uređuje pravo slobodnog pristupa moru država bez obale ne ukidaju sporazume, koji su na snazi između dviju ili više stranaka ugovornica o pitanjima koja su predmetom namjeravane kodifikacije, niti će biti zaprekom sklapanja takovih sporazuma u budućnosti pod pretpostavkom da oni potonji ne bi uveli manje povoljan režim i da ne budu suprotni naprijed spomenutim odredbama.⁹

⁷ »Journal de la Marine Marchande« No 1933 od 27. II. 1958. str. 414.

⁸ UN — Conference sur le droit de la mer. (A/Conf. 13/C. 5/L. 1) od 28 februara 1958. str. 3 i sl.

Na diplomatskoj konferenciji u Ženevi o pravu mora problem slobodnog izlaska na more država bez morskog obale bio je proučavan u V. komisiji, koja je bila kreirana u tu svrhu.

Peta komisija o slobodnom izlasku na more država bez morskog obale na završetku svoje generalne debate, stala je na stanovište, da prava države bez morskog obale u pogledu korištenja pomorskog javnog dobra (plovidba otvorenim, teritorijalnim i unutarnjim morem) ne predstavlja poteškoće. Naprotiv da pitanje slobodnog tranzita preko susjednih država predstavlja problem, koji se može riješiti samo putem unutarnjih sporazuma, zbog pomanjkanja principa, koji još nije definiran u međunarodnom pravu.¹⁰

Pored iznesenih mišljenja i stavova nekih država bez morskog obale, smatramo, da izražava kompromisno gledište obalnih država jugoslavensko stanovište izneseno na V. komisiji¹¹ ženevske diplomatske konferencije koja polazi od toga, da je obalna država neograničeno suverena u svojim unutarnjim vodama i lukama, te da može zabraniti pristup svakom stranom brodu u njih, ukoliko se taj brod ne nalazi u nuždi i ukoliko nema ugovornog ograničenja te njene slobode. Prema tome treba tretirati i pitanje pristupa moru država bez morskog obale. Jugoslavija je uvijek spremno izlazila takvim državama u susret, jer joj je stalo do razvoja tranzita preko njenih luka, ali smatra da prava takvih država obzirom na tranzit kroz jugoslavensko područje mogu da budu uređena samo dvostranim ugovorima već i obzirom na mnogobrojnost i složenost administrativnih i ekonomskih mjera, koje s time u vezi treba donijeti.

Jugoslavija smatra, da je potrebno samo naglasiti opće načelo da države bez morskog obale treba da postignu slobodan pristup moru i lukama drugih zemalja, ali uz uvažavanje svih načela Povelje UN, putem bilateralnih sporazuma između zainteresiranih zemalja.

Poslije diskusije u V. komisiji Diplomatska konferencija u Ženevi prihvatila je konvenciju o režimu na otvorenom moru kao generalnu deklaraciju za uspostavljanje principa međunarodnog prava, u kojoj su dva člana posvećena utvrđivanju prava država bez morskog obale za izlaz na more. (čl. 3 i 4).¹²

U čl. 3 su izjednačene u pravima države bez morskog obale sa onima, koje imaju morskog obalu u pogledu uživanja slobode mora. Nadalje je priznato pravo izlaza na more državama bez morskog obale kao princip, koji će u odnosima konkretnih država biti proveden preko dvostranih sporazuma o materiji koja se odnosi na slobodu tranzita i jednaki tretman u lukama, a u skladu sa postojećim međunarod-

⁹ UN. Dok. A/Conf. 13/C. 5/L. 1. Aneks VII, str. 1 i 2.

¹⁰ »Journal de la Marine Marchande«, No 1997, od 27. marta 1958. str. 626.

¹¹ Stanovište izneseno po predstavniku Jugoslavije dr. M. Dragustinu u V. komisiji dana 20. marta 1958.

¹² Čl. 3. glasi:

1. U namjeri, da uživaju slobodu mora na ravnopravnoj osnovi sa ostalim državama, države, koje nemaju morskog obale, treba da imaju slobodan izlaz na more. U tu svrhu država, koja se nalazi između mora i države, koja nema morskog obale, sklopiti će zajednički sporazum sa posljednjom u skladu sa postojećim međunarodnim konvencijama priznajući:

a) državi bez morskog obale, na bazi reciprociteta, slobodan tranzit preko svoje teritorije, i

nim konvencijama i vodeći pritom računa o pravima tranzitnih država i onih bez morskog obale kao i specijalnim okolnostima ovih posljednjih.

Jednako je u gornjoj konvenciji ponovo potvrđeno pravo država bez obale da viju vlastitu zastavu na svojim brodovima na otvorenom moru.

Spomenuta konvencija je unijela znatan progres u pogledu proširenja ovlaštenja država bez morskog obale za njihov izlazak na more i pored toga, što je ta ovlaštenja vezala za obavezno sklapanje dvostranih ugovora između zainteresiranih država. Ovo je, međutim, rješenje slijedilo iz težnja kontinentalnih država da jednim izričitim tekstom u međunarodnoj kodifikaciji zaštite svoje interese.

Doneseni tekst konvencije predstavlja uspješan kompromis između dvaju pravnih interesa — zaštite suvereniteta tranzitne obalne države i ekonomskih potreba kontinentalnih država zaštićenih međunarodnim pravom.

¹² b) brodovima, koji viju zastavu te države, jednak tretman kao svojim vlastitim brodovima ili brodovima bilo kojih drugih država gledan na pristup u morske luke i upotrebu takvih luka.

2. Država, koja se nalazi između mora i države koja nema morskog obale, sklopit će dvostrani ugovor sa posljednjom o svojoj materiji, koja se odnosi na slobodu tranzita i jednaki tretman u lukama i to u slučaju ako takva država nije već stranka u postojećim međunarodnim konvencijama, vodeći pritom računa o pravima država koje nemaju morskog obale ili država tranzita i o specijalnim okolnostima u kojima se nalazi država bez morskog obale.

Čl. 4. Svaka država, bila ona obalna ili ne, ima pravo da njeni brodovi plove pod njenom zastavom na otvorenom moru. (UN — Conference of the Law of sea, dok A/Conf. 13/L. 53 od 29. aprila 1948. Convention on the high seas — Final text adopted by the Conference, str. 3.)