



VLADA REPUBLIKE HRVATSKE  
URED ZASTUPNIKA REPUBLIKE HRVATSKE  
PRED EUROPSKIM SUDOM ZA LJUDSKA PRAVA  
Zagreb, 26. kolovoza 2024.

## Analiza odluke

*Chelleri i drugi protiv Hrvatske*  
zahtjevi br. 49358/22, 49562/22 i 54489/22

### čl. 7. Konvencije – nema kazne bez zakona

#### *Europski sud nije nadležan odlučivati o graničnom sporu između Hrvatske i Slovenije*

Europski sud za ljudska prava (dalje: Europski sud) zasjedajući u vijeću od sedam sudaca donio je 16. travnja 2024. odluku kojom je jednoglasno odbacio zahtjev podnositelja kao očigledno neosnovan temeljem čl. 35. st. 3. (a) i st. 4. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (dalje: Konvencija). U postupku je kao umješac sudjelovala i Vlada Republike Slovenije.

Od proglašenja neovisnosti, Hrvatska i Slovenija pokušavaju odrediti zajedničku granicu u Savudrijskoj vali<sup>1</sup>. Slovenija je u travnju 1993. proglasila suverenost nad cijelim zaljevom, što je rezultiralo graničnim sporom između Hrvatske i Slovenije jer Hrvatska tvrdi da se razgraničenje treba izvršiti po crti ekvidistancije. Tijekom pregovora o pristupanju Hrvatske Europskoj uniji (dalje: EU), Slovenija je iznijela rezerve u pogledu određenih pregovaračkih poglavlja te je za rješavanje otvorenog graničnog pitanja s Hrvatskom predložila *ad hoc* arbitražni sud. Vlade obje države su u studenom 2009. potpisale Sporazum o arbitraži<sup>2</sup>, na temelju kojeg je arbitražni sud (dalje: Arbitražni sud) trebao odrediti morsku i kopnenu granicu između dviju država. Slovenija je nakon toga otklonila rezerve iznesene u pogledu pristupanja Hrvatske EU-u. Hrvatska postala članica EU-a 1. srpnja 2013. Tijekom arbitražnog postupka, u srpnju 2015., u medijima su objavljeni izvaci iz presretnutih telefonskih razgovora između arbitra kojeg je imenovala Slovenija i slovenske zastupnice pred Arbitražnim sudom. Razgovori su se odnosili na mogućnost utjecaja na druge članove Arbitražnog suda i manipulacije sudskom dokumentacijom. Hrvatska je diplomatskom notom obavijestila Sloveniju da ju smatra odgovornom za jednu ili više bitnih povreda Sporazuma o arbitraži te je obavijestila Arbitražni sud o svojoj odluci o prestanku Sporazuma o arbitraži zbog nepovratnog gubitka kredibiliteta arbitražnog postupka. Imajući u vidu da su dotični arbitar i slovenska zastupnica podnijeli ostavke na svoje dužnosti, Arbitražni sud je smatrao da sporne povrede nisu utjecale na njegovu sposobnost da u novom sastavu samostalno i nepristrano donese odluku o sporu između stranaka, te je nastavio s postupkom i u lipnju 2017. donio odluku kojom je odredio granicu između Hrvatske i Slovenije<sup>3</sup>. Na dan donošenja arbitražne odluke,

<sup>1</sup> Savudrijska vala – hrvatski naziv, Piranski zaliv – slovenski naziv

<sup>2</sup> [Zakon o potvrđivanju Sporazuma o arbitraži između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Republike Slovenije, NN 12/2009](#)

<sup>3</sup> Arbitražni sud odredio je granicu u Savudrijskoj vali dodjeljujući otprilike tri četvrtine zaljeva Sloveniji, a jednu četvrtinu Hrvatskoj, pri čemu crta između njih čini granicu između unutarnjih voda dviju država. Izvan polazne crte Savudrijske vale (koja razdvaja unutarnje vode od teritorijalnog mora) Arbitražni sud odredio je granicu između teritorijalnih mora tih dviju država. Ujedno je uspostavio vezu (spoj) između teritorijalnog mora Slovenije

hrvatska Vlada je izjavila da ta odluka nema učinak na Hrvatsku i pozvala Sloveniju na dijalog u cilju rješavanja graničnog pitanja. Posljedično, Hrvatska odluku Arbitražnog suda nije inkorporirala u svoj pravni poredak. Slovenija je u srpnju 2018. podnijela tužbu protiv Hrvatske Sudu EU-a zbog povrede prava EU-a radi neprovođenja odluke Arbitražnog suda. Sud EU-a je presudio<sup>4</sup> da nije nadležan odlučivati o toj tužbi.

Podnositelji zahtjeva u predmetima pred Europskim sudom su trojica slovenskih ribara kojima su službenici hrvatske pomorske policije tijekom 2018. i 2019. godine izdali prekršajne naloge zbog ulaska u hrvatsko teritorijalno more bez poštovanja graničnih postupaka unatoč upozorenju policije da se njihova plovila nalaze u hrvatskome teritorijalnome moru<sup>5</sup>, te zbog gospodarskog ribolova bez važeće povlastice za ribolov koju je izdala Hrvatska i korištenja povlačnih mreža koća na zabranjenom području<sup>6</sup>. Svi podnositelji su podnijeli prigovore protiv navedenih prekršajnih naloga Općinskom sudu u Pazinu, Stalnoj službi u Poreču (dalje: OS Pazin) koji ih je nakon provedenog postupka proglasio krivima za prekršaje koji su im stavljeni na teret. Visoki prekršajni sud Republike Hrvatske odbio je žalbe podnositelja i potvrdio osuđujuće presude, a Ustavni sud Republike Hrvatske je odbio njihove ustavne tužbe kao neosnovane.

Podnositelji su pred Europskim sudom prigovorili na temelju čl. 7. Konvencije (*nema kazne bez zakona*) navodeći da radnje i propusti za koje su osuđeni nisu mogli predstavljati prekršaje prema hrvatskom pravu jer se nisu dogodili unutar hrvatskog državnog područja. Podnositelji su tvrdili da je granica između Hrvatske i Slovenije određena odlukom Arbitražnog suda, a aktivnosti za koje su osuđeni dogodile su se sjeverno od te granice, točnije u slovenskim vodama. Tvrdili su da se od njih nije moglo očekivati da znaju da Hrvatska neće poštovati međunarodno pravo, odnosno arbitražnu odluku.

Europski sud je u odnosu na pojam "zakona" u smislu članka 7., kao i drugih članaka Konvencije (npr. člancima 8. do 11.) istaknuo da taj pojam podrazumijeva kvalitativne pretpostavke, posebice pretpostavke dostupnosti i predvidljivosti. Međutim, tekst zakona, zbog njegove opće prirode, ne može uvijek biti u potpunosti precizan. Naime, kako bi se izbjegla pretjerana nefleksibilnost, mnogi zakoni sadrže izraze koji su neodređeni. Bez obzira na to koliko je jasan tekst pravne norme, u svakom pravnom sustavu, postoji neizbježan element sudskog tumačenja. Uloga presuđivanja dodijeljena je sudovima upravo kako bi uklonili sve preostale nedoumice u pogledu tumačenja. Progresivan razvoj kaznenog prava putem razvoja sudske prakse čvrsto je ukorijenjen i nužan dio pravne tradicije u državama članicama Konvencije. Članak 7. Konvencije ne može se tumačiti kao da zabranjuje postupno razjašnjavanje pravila kaznene odgovornosti putem sudskog tumačenja od predmeta do predmeta, uz uvjet da je rezultat razvoja u skladu s bićem kaznenog djela i da se može razumno predvidjeti (*Del Río Prada protiv Španjolske* [VV], br. 42750/09, stavci 91. – 93., ECHR 2013.).

Sukladno navedenim općim načelima, Europski sud je u ovom predmetu morao ocijeniti je li postojala dovoljno jasna pravna osnova za osudu podnositelja zahtjeva, odnosno jesu li oni mogli razumno predvidjeti da će biti osuđeni (*Vasiliauskas protiv Litve* [VV], br. 353434/05, st. 162., 20. listopada 2015.).

---

i područja izvan teritorijalnih mora Hrvatske i Italije.

<sup>4</sup> [Presuda suda Europske unije u predmetu Slovenija protiv Hrvatske od 31. siječnja 2020.](#)

<sup>5</sup> na temelju Zakona o nadzoru državne granice (NN br. 83/13., s naknadnim izmjenama i dopunama)

<sup>6</sup> na temelju Zakona o morskome ribarstvu (NN br. 62/17., s naknadnim izmjenama i dopunama)

U postupku pred Europskim sudom podnositelji su tvrdili da njihove radnje i propusti nisu predstavljali prekršaje prema hrvatskom pravu zato što nikada nisu prešli hrvatsku granicu niti ribarili u hrvatskome moru. Izričito su potvrdili da je pitanje jesu li imali pravo na ribolov u hrvatskim vodama na temelju svojih slovenskih povlastica za ribolov u skladu s propisom EU-a, bilo nevažno jer nikada nisu ušli u hrvatske vode niti lovili u njima.

Drugim riječima, iz podnesaka podnositelja bilo je vidljivo da implicitno traže utvrđenje da je Hrvatska neispunjenjem obveza iz Sporazuma o arbitraži i nepoštovanjem arbitražne odluke prekršila međunarodno pravo i vlastiti Ustav te da stoga navedeno postupanje ne može biti zakonito temeljem čl. 7. Konvencije.

S tim u vezi, Europski sud je ponovio da pri tumačenju Konvencije treba uzeti u obzir sva mjerodavna pravila i načela međunarodnog prava koja se primjenjuju u odnosima između ugovornih strana, a koja uključuju načelo *pacta sunt servanda* ([Al-Adsani protiv Ujedinjene Kraljevine](#) [VV], br. 35763/97, st. 55., 21. studeni 2001.). Međutim, kada se, kao u ovom predmetu, poziva na odredbe drugih međunarodnih instrumenata, Europski sud ne nastoji preispitati usklađenost s njima kao takvima, već i dalje ispituje predmet temeljem Konvencije ili njezinih protokola ([Tănase protiv Moldavije](#) [VV], br. 7/08, st. 176., 27. travanj 2010.).

Europski sud je uzeo u obzir činjenicu da Hrvatska čvrsto osporava primjenjivost i valjanost odluke Arbitražnog suda. Nakon što je diplomatskom notom obavijestila Sloveniju da okončava Sporazum o arbitraži, Hrvatska ni na koji način više nije sudjelovala u arbitražnom postupku. Europski sud, kao i Sud Europske unije, smatra da sporna odluka nije provedena. Naime, iako je Slovenija u potpunosti prenijela u domaće zakonodavstvo granicu kako je utvrđena arbitražnom odlukom, Hrvatska smatra da ta odluka ne proizvodi učinke te je nastavila primjenjivati Pravilnik o granicama u ribolovnom moru Republike Hrvatske.

Nije na Europskom sudu da odlučuje o valjanosti hrvatskog okončanja primjene Sporazuma o arbitraži, nadležnosti Arbitražnog suda niti o valjanosti i pravnim učincima arbitražne odluke jer su to pitanja međunarodnog javnog prava koja nisu u nadležnosti tog Suda ([Plechkov protiv Rumunjske](#), br. 1660/03, stavci 65. i 67., 16. rujna 2014.).

Doseg hrvatskih morskih voda je precizno definiran u hrvatskom pravu. Konkretno, člankom 5. Pravilnika o granicama u ribolovnom moru Republike Hrvatske (NN br. 5/11., 81/13. i 62/17.), propisano je da se do okončanja procesa razgraničenja između Hrvatske i Slovenije morska granica proteže crtom ekvidistancije u Savudrijskoj vali. Uzimajući u obzir navedeni Pravilnik, karte koje čine njegov sastavni dio, kao i općepoznatu činjenicu da Hrvatska ne priznaje da je morska granica uspostavljena arbitražnom odlukom, Europski sud je zaključio da su podnositelji zahtjeva morali moći predvidjeti pravne posljedice svojih aktivnosti u morskim vodama kako ih je razgraničila Hrvatska. Dodatno, granični spor između Hrvatske i Slovenije traje više od tri desetljeća, hrvatski sudovi su ranije utvrdili puno takvih prekršaja, a hrvatske vlasti su još od 2014. godine slovenskim ribarima izdavale upozorenja da se nalaze u hrvatskim teritorijalnim vodama te da neovlašteno prelaze državnu granicu.

Slijedom navedenog, Europski sud je utvrdio da su podnositelji zahtjeva mogli razumno predvidjeti da će njihovo postupanje u spornim vodama predstavljati prekršaj temeljem mjerodavnog hrvatskog zakonodavstva, te je odbacio njihov zahtjev kao očigledno neosnovan.

Konačno, Europski sud je naglasio da ova odluka ne dovodi u pitanje napore dvaju država da okončaju ovaj granični spor mirnim sredstvima.

*Ovu analizu izradio je Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava. Analiza ne predstavlja službeni dokument Europskog suda za ljudska prava te nije obvezujuća za taj Sud.*

*© 2024. Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava*