

Katarina Jovičić¹

Naučni saradnik, Institut za uporedno pravo, Beograd

GLOBALNA ZAŠTITA VODA I UPRAVLJANJE VODNIM RESURSIMA

Rezime: Voda je uslov postojanja i opstanka svega živog na Zemlji, ali i uslov ekonomskog napretka, pa i potencijalni izvor sukoba. Zbog toga je zaštita vode i upravljanje vodnim resursima jedan od najvažnijih zadataka. S obzirom da vodni resursi ne prate administrativne granice, te da upotreba vode na jednoj teritoriji utiče na mogućnost i kvalitet njene upotrebe na drugoj, jasno je da upravljanje njima ne može biti ograničeno na lokalni i nacionalni nivo. U ovom radu se prikazuju temeljni principi zaštite voda i upravljanja vodnim resursima u skladu sa relevantnim međunarodnim izvorima, koji su nastali kao rezultat procesa i aktivnosti koje se u tom pravcu sprovode na međunarodnom i globalnom planu poslednjih nekoliko decenija. Zapaženu ulogu u tome imaju međunarodne organizacije, pre svih Ujedinjene nacije i Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju, bez čijeg delovanja ovaj proces ne bi bio moguć. U zaključku se ukazuje na razloge koji nameću potrebu integrisanog upravljanja vodnim resursima, kao i na teškoće koje taj proces ometaju.

Ključne reči: voda, vodni resursi, zaštita voda, globalno upravljanje vodnim resursima.

UVOD

Voda je jedan od osnovnih elemenata i uslova opstanka svega živog na Zemlji. Ona je istovremeno i uslov ekonomskog napretka jer se gotovo ni jedna privredna delatnost bez vode ne može obavljati niti razvijati. Pitanje obezbeđenja vode odgovarajućeg kvaliteta i u odgovarajućim količinama je, zbog toga, u fokusu interesovanja svih nacionalnih vlada, ali i međunarodnih organizacija. Na kraju krajeva, to je suštinsko pitanje i svakog pojedinca. S obzirom na njen značaj, voda, odnosno raspodela vodnih resursa i upravljanje njima je i potencijalni izvor sukoba.

Tokom najdužeg perioda ljudskog postojanja voda je bila lokalno zaduženje, ali se vremenom uvidelo da taj pristup ima slabosti jer voda, kao prirodni resurs, ne prati administrativne granice.² Lokalne vlasti, sem toga, nisu uvek efikasne u upravljanju vodnim resursima i to ne samo zbog organizacionih i administrativnih ograničenja,

¹ dr Katarina Jovičić, katarinajovic.rs@gmail.com.

² Upravljanje vodama može da se organizuje i vodi na različitim nivoima i, u načelu, ti nivoi mogu biti lokalni, nacionalni, basenski i globalni. V. O. Ünver, „Global Governance of Water: A Practitioner’s Perspective”, *Global Governance* 14/2008, 411.

već i zato što često drže nisku cenu usluga u vodnom sektoru s obzirom da se ne rukovode isključivo ekonomskim, već i populističkim razlozima. One zato nisu u stanju da prikupe dovoljno sredstava da se obezbedi uspešno funkcionisanje sistema, a kada postoje slabosti u nekim delovima sistema tada se to nepovoljno odražava i na njegove ostale delove. Sve to upućuje na nužnost saradnje, posebno međunarodne, u oblasti zaštite i upravljanja vodnim resursima.

Danas još uvek ne može da se govori o globalnoj politici i globalnom upravljanju u oblasti voda, ali se ne može ni sporiti da se ona postepeno formira, posebno tokom poslednje dve decenije. Taj proces se odvija pod presudnim uticajem Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS) i Ujedinjenih nacija, čije su aktivnosti na ovom planu već dovele do formiranja međunarodnog pravnog okvira po čijim pravilima se ostvaruje i dalje razvija međunarodna saradnja na tom planu.

ULOGA OEBS-a NA RAZVOJ GLOBALNE ZAŠTITE VODA I GLOBALNOG UPRAVLJANJA VODNIM RESURSIMA

Na značaj međunarodnog, pa i globalnog pristupa u zaštiti voda i upravljanju vodnim resursima³ je među prvima ukazala OEBS, koja je prepoznala da raspodela i korišćenje vodnih resursa može ugroziti bezbednost. Da se to ne bi dogodilo, OEBS već nekoliko decenija unazad ulaže napore u cilju podizanja svesti o potrebi zaštite voda i integrisanog upravljanja vodnim resursima. U toj aktivnosti OEBS deluje samostalno, ali i u saradnji sa međunarodnim organizacijama, nacionalnim vladinim strukturama i sa nevladinim sektorom.

Na Konferenciji o evropskoj bezbednosti i saradnji koja je započela 1973. godine u Helsinkiju⁴ su, sa bezbednosnog aspekta, razmatrana i pitanja zaštite životne sredi-

³ Međunarodni skup na kome je po prvi put postavljeno i razmatrano pitanje zaštite životne sredine na globalni način, pa tako i pitanje zaštite vodnih resursa, vezuje se za međunarodnu konferenciju održanu u Štokholmu 1972. godine pod okriljem Ujedinjenih nacija. U Štokholmskoj deklaraciji, koja je tom prilikom usvojena, po prvi put je na međunarodnom planu formulisana i promovisana princip da sve države imaju pravo da koriste i eksploatišu svoje prirodne resurse u skladu sa svojom politikom razvoja i politikom životne sredine, ali je istovremeno podvučeno i da su one odgovorne za aktivnosti kojima mogu da nanesu štetu životnoj sredini drugih država, ili delovima planete Zemlje koji se nalaze izvan njihove nadležnosti (načelo 21 Deklaracije, koje je formulisano u čl. 3). Kao primarno zaduženi za sprovođenje politike životne sredine su označene vlade na lokalnom i nacionalnom nivou, ali je istovremeno ukazano i na neophodnost njihove međusobne saradnje, kao i podele odgovornosti.

⁴ Ova je Konferencija započeta u Helsinkiju 3. jula 1973. godine, nastavljena u Ženevi od 18. septembra do 21. jula 1975. godine, da bi 1. avgusta 1975. godine bila zaključena u Helsinkiju. Tom prilikom je potpisan Helsinški završni akt, kojim je dogovoreno da Konferencija za evropsku bezbednost i saradnju bude stalni, multilateralni forum za dijaloge i pregovaranja između Istoka i Zapada. To je funkcionisalo kao niz među-

ne.⁵ U Helsinškom završnom aktu to je izraženo kroz potvrđivanje obaveze razvoja, kodifikacije i implementacije međunarodnog prava u oblasti ekologije, a kada je o vodama posebno reč, tada je jasno ukazano da postoji potreba za međunarodnom saradnjom u oblasti sprečavanja zagađenja međunarodnih reka i jezera, kao i obezbeđenja sigurnog korišćenja sveže vode radi očuvanja njenih izvora.

Poštujući principe Helsinške deklaracije OEBS je aktivno učestvovao, a to čini i danas, u brojnim aktivnostima vezanim za izradu i zaključivanje međunarodnih dokumenata koji se bave uređenjem raznih pitanja i problema prekograničnog zagađenja vazduha, voda, morske životne sredine, korišćenja zemljišta, očuvanja prirode i ljudskih naselja.

Aktuelne aktivnosti OEBS-a na ovom planu se vezuju pre svega za Proces Helsinkki 40+, koji je pokrenut na inicijativu Ministarskog saveta OEBS-a u Dablinu 2012. godine. Ovaj Proces polazi od Helsinškog završnog akta, kojim je 40 godina ranije osnovan OEBS (tada KEBS), i ima za cilj vraćanje OEBS-a na osnovna načela koja su promovisana u Helsinškom završnom aktu, kao i na njegove izvorne vrednosti.

Na sastancima koji su se održavali tokom 2013. godine u Beču, ambasadori OEBS-a su usaglasili osam tematskih oblasti za diskusiju u okviru Proces Helsinki 40+. Među njima je, pod tačkom 5, predviđeno unapređenje strateške orijentacije ekonomsko-ekološke dimenzije.⁶ Iste godine je na Ministarskom savetu u Kijevu dogovoren nastavak Proces Helsinki +40,⁷ a sve to sa ciljem da se pripremi odgovarajuća deklaracija, koja bi bila usvojena 2015. godine, punih 40 godina nakon usvajanja Helsinškog završnog akta. Ono što je novo u ovom procesu u odnosu na načela i ciljeve postavljene Helsinškim završnim aktom iz 1975. godine, su nove metode borbe za ta načela, prilagođene aktuelnim uslovima. Tako je upućen poziv Forumu

narodnih sastanaka i konferencija na kojima su se razmatrala razna pitanja iz oblasti bezbednosti i donosile odluke radi regulisanja bezbednosnih pitanja, koje su države učesnice KEBS-a poštovale. KEBS je 1. januara 1995. god promenio naziv u Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju i danas predstavlja regionalnu organizaciju koja uključuje 57 država i čije se aktivnosti sprovode ne samo u Evropi, već i u Severnoj Americi i Centralnoj Aziji. OEBS nije tipična međunarodna organizacija s obzirom da ne funkcioniše na osnovu osnivačkog akta. Snaga njegovog delovanja nije ni u pravnim aktima koje donosi, već funkcioniše više na osnovu političkih dokumenata, koji su politički obavezujući.

⁵ Helsinškim završnim aktom je predviđena saradnja između država učesnica u tri dimenzije bezbednosti: humanoj, vojnopoličkoj i ekonomsko-ekološkoj. Potpisale su ga sve evropske zemlje, sem Albanije koja je to učinila naknadno, septembra 1991. godine.

⁶ V. <http://www.osce.org/mc/97974>, 24. jul 2015.

⁷ Deklaracija o nastavku Proces Helsinki + 40, <http://www.osce.org/mc/109345?download=true>, 24. jul 2015.

za bezbednosnu saradnju⁸ da učestvuje u Procesu Helsinki +40, a očekuje se i veće angažovanje OEBS-ovih izvršnih struktura⁹ na realizaciji ciljeva formuliranih u tom procesu.

Ekonomsko-ekološka tematska oblast je bila predmet diskusija i na dvadeset trećoj godišnjoj konferenciji OEBS-a održanoj u Bakuu 2014. godine. Baku Deklaracija obuhvata, između ostalog, i Rezoluciju Parlamentarne skupštine OEBS-a o bezbednosti hrane, ograničenim vodnim resursima i stabilnosti u regionu OEBS-a.¹⁰ U ovoj rezoluciji je ukazano na potrebu uvažavanja realnosti da je potražnja za hranom i vodom sve veća, ali i sve teže dostižna zbog promene klimatskih uslova, što ovo pitanje čini globalnim pitanjem, koje se mora i rešavati na globalnom nivou (tač. 8). Takođe je ukazano da sve veća nestašica vode i vodnih resursa motivise privatne i javno-privatne investitore da kupuju ogromne površine zemljišta i prava na vodu u svetu, što bi moglo da dovede u pitanje opstanak postojećih društveno-ekonomskih struktura u zemljama u kojima se takve pojave beleže, a to bi, opet, moglo da dovede u pitanje bezbednost hrane (tač. 9).¹¹ Takođe, naglašena je ključna uloga vode za obezbeđenje hrane i istovremeno je ukazano na trend smanjenja vodnih resursa, što može dovesti do borbe za njihovu podelu. Sve to predstavlja ogroman rizik za nastanak sukoba, o čemu OEBS mora u budućnosti voditi više računa (tač. 15).

OEBS svoje aktivnosti u oblasti ekologije i zaštite voda i vodnih resursa sprovodi samostalno, ali i u saradnji sa drugim međunarodnim organizacijama, pre svih sa Ujedinjenim nacijama i komisijama UN-a, posebno sa Ekonomskom komisijom za Evropu¹² (u daljem tekstu: UNECE). Ova je saradnja izuzetno delotvorna i zato što OEBS deluje prevashodno snagom političkih odluka, dok UN i UNECE te, i druge političke odluke polako i sigurno prevode u međunarodne ugovore, koji pravno obavezuju države potpisnice. Kao plod njihove saradnje već je formiran međunarodni

⁸ Forum za bezbednosnu saradnju je telo OEBS-a koje odlučuje o vojnim aspektima bezbednosti.

⁹ Izvršne strukture OEBS-a su Sekretarijat i Generalni sekretar; Terenske misije, Visoki komesar za nacionalne manjine, Predstavnik za slobodu medija i Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava.

¹⁰ Resolution on Food Security, Limited Water Resources and Stability in the OSCE Area, <https://www.oscepa.org/meetings/annual-sessions/2014-baku-annual-session/2014-baku-final-declaration/1857-13>, 24. jul 2015.

¹¹ Tač. 1 ove rezolucije podvučeno je da je pitanje bezbednosti nedeljivo i u tom kontekstu je i pitanje sigurnosti hrane globalno (nedeljivo) pitanje, koje se ne može rešavati u korist jedne države ako bi to drugoj državi pričinilo štetu.

¹² *United Nations Economic Commission for Europe* (UNECE). V. G. Petković, „Arhuska konvencija u kontekstu OEBS/UNECE doprinosa razvoju međunarodnog prava životne sredine”, *Arhuska konvencija u pravu i praksi Republike Srbije*, Novi Sad 2012, 16.

pravni okvir za globalnu zaštitu voda i upravljanje vodnim resursima i u nastavku rada se predstavljaju najvažniji izvori koji ga čine.

MEĐUNARODNI PRAVNI OKVIR GLOBALNE ZAŠTITE I UPRAVLJANJA VODAMA

Agenda 21

Najznačajnija međunarodna konferencija posvećena životnoj sredini i razvoju, koja je pokrenula brojne procese u tom smeru održana je pod okriljem UN-a 1992. godine u Rio de Žaneiru.¹³ Na toj konferenciji je usvojena Agenda 21, dokument kojim se definiše plan akcija i aktivnosti u oblasti održivog razvoja životne sredine za period do 2025. godine. Kada je o vodi, kao elementu životne sredine reč, tada Agenda 21 postavlja kao prioritetni zadatak zaštitu i očuvanje vodnih resursa, posebno slatke vode zbog njenih ograničenih izvora i opasnosti od iscrpljivanja ili zagađenja. Pored toga, ukazuje se i na potrebu zaštite ekosistema vodnih resursa, ne samo radi očuvanja biodiverziteta, već i zbog toga što oni istovremeno predstavljaju i značajan ekonomski potencijal.

Agenda 21 sadrži ukupno 40 poglavlja u okviru kojih se razmatraju pitanja iz raznih oblasti životne sredine, a poglavlje pod brojem 18, koje nosi naslov: „Zaštita kvaliteta voda i zaštita izvorišta za vodosnabdevanje: primena integralnog pristupa u razvoju, upravljanju i korišćenju vodnih resursa”, odnosi se na vodu i vodne resurse. Ono je podeljeno na sedam podcelina, u okviru kojih se razmatraju različita programska područja, i to su: Integralni razvoj i upravljanje vodnim resursima; Procena vodnih resursa; Zaštita vodnih resursa, kvalitet voda i akvatičnih ekosistema; Snabdevanje vodom za piće i sanitacija; Voda i održivi urbani razvoj; Voda za održivu proizvodnju hrane i ruralni razvoj; Uticaj klimatskih promena na vodne resurse.¹⁴

Pitanje integrisanog upravljanja vodnim resursima i ciljevi koji se na taj način ostvaruju predmet su prvog potpoglavlja. Kroz takvo upravljanje se, kako se navodi, podstiče dinamičan i interaktivan pristup, koji uključuje identifikovanje i zaštitu izvora snabdevanja svežom vodom, uz razmatranje potencijalnih problema za ljudsko zdravlje, životnu sredinu, tehnologiju i ekonomiju. Dalje, ukazuje se na potrebu planiranja racionalnog i održivog korišćenja, zaštite, očuvanja i upravljanja vodnim

¹³ Sredinom dvadestog veka pažnja je bila usmerena na hidrološke nauke, te utvrđivanje i lociranje vodnih resursa, da bi se devedesetih godina prebacila na teme u vezi sa vladavinom i upravljanjem. Očigledno je da se ovo premeštanje fokusa interesovanja poklapa vremenski sa održavanjem pomenute Konferencije u Riju de Žaneiru.

¹⁴ V. <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>, 22. jul 2015.

resursima, u skladu sa potrebama užih zajednica i prioritetima u okviru nacionalne politike privrednog razvoja. Da bi se to postiglo, Agenda ističe značaj učešća javnih institucija i svih društvenih grupa u odlučivanju o politici upravljanja vodom. Za zemlje u razvoju, posebno, predviđa potrebu osnivanja i razvoja odgovarajućih institucionalnih, pravnih i finansijskih mehanizama kako bi se osiguralo da politika upravljanja vodom bude u funkciji održivog društvenog napretka i privrednog rasta.

Agenda predviđa akcioni plan za realizaciju pomenutih ciljeva, po kome do 2000. godine treba sagledati troškove potrebne za njihovu realizaciju u nacionalnim okvirima, te uspostaviti odgovarajuću institucionalnu strukturu i usvojiti potrebne pravne instrumente da bi se ti ciljevi realizovali. U istom periodu je trebalo doneti i programe za korišćenje voda, što sve zajedno formira osnovu na kojoj će se dalje graditi sistem za održivu upotrebu voda. U narednom periodu, tj. do 2025. godine, planirano je da budu realizovani svi predviđeni zadaci, a da bi to bilo uspešno okončano Agenda ukazuje da je, pored procene troškova za sprovođenje predviđenih aktivnosti, potrebno izvršiti odgovarajuća naučna i tehnološka istraživanja, kao i posvetiti dužnu pažnju razvoju potrebnih kadrova i osposobljavanju relevantnih institucija za te poslove.

U okviru ostalih podcelina Agenda naglašava da je voda na Zemlji deo aktivnog sistema prirodne recirkularizacije, s jedne strane, ali i relativno malo dostupnih rezervoara, s druge. U jednom slivu i njegovim podslivovima se ti procesi odvijaju nezavisno od administrativnih granica pa bi vlasti, koje upravljaju njegovim pojedinim delovima, trebalo organizovano i sinhronizovano to da čine. Ako to ne bi bio slučaj, onda se može dovesti u pitanje dostupnost vode jer ona može postati neupotrebljiva usled raznih zagađenja.¹⁵ Istovremeno je podvučen značaj holističkog, tj. ekološkog pristupa upravljanju vodnim resursima, kao i potrebe da se oni uvažavaju prilikom izrade planova i formulisanja strategija Integrisanog upravljanja vodnim resursima.

UNECE Konvencija o vodama

Iste godine kada je usvojena Agenda 21, pod okriljem UNECE je doneta i Konvencija o zaštiti i iskorišćavanju prekograničnih vodotokova i međunarodnih jezera,¹⁶ poznata kao Konvencija o vodama. Značajna je po tome što promovise i ustanovljava multila-

¹⁵ Sama voda ima značajan potencijal za prečišćavanje od zagađenja, ali taj potencijal nije neograničen i ne bi ga trebalo iscrpljivati.

¹⁶ The Convention on the Protection and Use of Transboundary and International Lakes (Water Convention), usvojena je u Helsinkiju, 1992. godine. Konvencija je izmenjena i dopunjena 2003. godine (promene su stupile na snagu 2013. godine), da bi se omogućilo da joj pristupe i države koje nisu članice UNECE regiona. Pristupilo joj je 39 država, uključujući i Evropsku uniju, sa izuzetkom Velike Britanije i Irske, koje su je samo potpisale. Ratifikovana je i u Republici Srbiji, kao i ostalim državama bivše SFRJ, sem u Makedoniji.

teralnu saradnju u zaštiti vodnih resursa kako bi se sprečio, kontrolisao i smanjio prekogranični uticaj na površinske i podzemne vode koje se prostiru duž teritorija dve ili više država.¹⁷ Mere koje treba preduzimati da bi se to predupredilo treba da budu prevashodno nacionalne i ekološke kako bi se umanjilo, odnosno sprečilo i držalo pod kontrolom zagađenje vode, posebno kada se te mere preduzimaju na samom izvoru.

Značaj ove Konvencije ogleda se u tome što predviđa obavezu država članica da zaključuju međunarodne bilateralne i multilateralne ugovore u oblasti zaštite i prekograničnog upravljanja vodama. Pored toga, države potpisnice su se obavezale da se o ovom pitanju međusobno konsultuju, da vrše zajednički monitoring, zajednička istraživanja i razvoj. Priobalne države, posebno, dogovorile su se da razmenjuju informacije i razvijaju zajedničke sisteme upozoravanja i uzbunjivanja, te da međusobno pružaju pomoć, kao i da informišu javnost o svojim aktivnostima u ovoj oblasti.¹⁸ Odgovarajućim odredbama predviđen je i monitoring nad primenom Konvencije.

Ciljevi koji su definisani ovom međunarodnom Konvencijom ne mogu se ispuniti u kratkom periodu i bez zaključivanja dodatnih, međunarodnih ugovora kojima će se omogućiti njihova realizacija. U tom smislu Konvencija o vodama predstavlja kišobran dokument, pod čijim okriljem i u skladu sa kojim se nekoliko decenija, koliko je proteklo od njenog donošenja, gradi sistem međunarodnih dokumenata čija je svrha da obezbedi njeno sprovođenje.

Arhuska konvencija

Tekovine Agende 21 i UNECE Konvencije o vodama ugrađene su i u Arhusku konvenciju usvojenu 1998. godine.¹⁹ Njen puni naziv je: Konvencija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine.²⁰ Značajna je po tome što predstavlja prvi, pravnoobavezujući

¹⁷ Pomenuti, prekogranični uticaj obuhvata svaki značajniji negativni uticaj na životnu sredinu koji je posledica promena u uslovima prekograničnih voda, a koje promene je izazvala ljudska aktivnost, ili čije je fizičko poreklo na području koje je pod jurisdikcijom druge strane ugovornice (čl. 1(1) Konvencije).

¹⁸ Čl. 9-16. Konvencije. Uz ovu konvenciju su zaključena i dva protokola: Protokol o vodi i zdravlju (1999) i Protokol o odgovornosti i nadokandi šteta koje nastanu usled prekograničnih uticaja industrijskih udesa na prekograničnim vodotokovima (2003). V. Vukasović, „Međunarodno pravno regulisanje zaštite i održivog korišćenja vodnih resursa“, *Međunarodni problemi* br. 1-2/2006, Beograd, 165.

¹⁹ Konvencija je usvojena na četvrtoj konferenciji procesa „Životna sredina za Evropu“ (*Environment for Europe*) koji se održava u okviru UNECE. Proces je započet na ministarskoj konferenciji 1991. godine u Briselu, na kojoj su učestvovala 34 evropske zemlje, SAD, Japan, razne agencije UN-a, nevladine i vladine organizacije i institucije. U fokusu njegovog interesovanja su i pitanja zaštite i upravljanja vodnim resursima.

²⁰ The UNECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters.

nadnacionalni pravni instrument koji garantuje pristup informacijama, pravo na učestvovanje u odlučivanju i pravo na pravnu zaštitu u pitanjima zaštite životne sredine. Konvenciji je pristupilo 47 država, a Republika Srbija ju je ratifikovala 12. maja 2009. godine.²¹

Za pripremu i usvajanje ove Konvencije naročito je bila značajna treća ministarska konferencija procesa „Životna sredina za Evropu” održana 1995. godine u Sofiji, kojom prilikom je naglašena potreba za daljom integracijom životne sredine u sve oblasti politike, posebno u zemljama Centralne i Istočne Evrope. Tim povodom je ukazano da se to prevashodno odnosi na implementaciju Akcionog programa o životnoj sredini za Centralnu i Istočnu Evropu, učešće javnosti u postupku donošenja odluka u pitanjima zaštite životne sredine na svim nivoima, kao i pristupanje međunarodnim ugovorima u toj oblasti.

Iako je, u osnovi, reč o regionalnom međunarodnom ugovoru koji obuhvata države članice UNECE regiona, značaj Arhuske konvencije je širi, pa čak i globalni. To se ogleda naročito u tome što omogućava da joj pristupe sve članice UN koje to žele, a ne samo države UNECE regiona. Sem toga, u opštim odredbama Konvencije izričito se zahteva od država potpisnica da promovišu primenu njenih principa u postupcima odlučivanja o pitanjima životne sredine na međunarodnom planu i u okviru međunarodnih organizacija.²² Na taj način se, takođe, prostire uticaj Arhuske konvencije i van granica UNECE regiona i ona, tim putem, doprinosi da se na njenim principima zaključenju novih međunarodnih ugovora u oblasti zaštite životne sredine.

Proces ratifikacije i implementacije Arhuske konvencije ne bi bio tako uspešan da nije podržan od strane OEBS-a, koji aktivno učestvuje na njenom promovisanju zajedno sa Sekretarijatom Konvencije. Samo od 2002. godine OEBS je podržao razvoj javnih informativnih centara životne sredine i Arhus centara u Jugoistočnoj i Istočnoj Evropi, Centralnoj Aziji i Južnom Kavkazu.²³ OEBS, nadalje, posebno razvija partner-

²¹ Zakon o potvrđivanju Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti i donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine, *Sl. glasnik RS- Međunarodni ugovori*, br. 38/09. Navedena, tri stuba Arhuske konvencije zaštićena su Ustavom Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, br. 98/06, čijim čl. 74 je definisano da svako ima pravo na zdravu životnu sredinu i na blagovremeno i potpuno obaveštavanje o njenom stanju, da je svako, a posebno Republika Srbija i autonomna pokrajina, odgovoran za zaštitu životne sredine i dužan je da čuva i poboljšava životnu sredinu.

²² Čl. 3(7) Arhuske konvencije.

²³ Arhus centri imaju za cilj jačanje svesti o dostupnosti informacija, učeću javnosti u donošenju odluka i pristupu pravosuđu. To se postiže organizovanjem seminara i radionica za zaposlene u upravi i sudovima koji primenjuju Konvenciju, kao i pružanje besplatne pravne pomoći građanima. Ovi centri osnovani su u većini država Istočne i Jugoistočne Evrope, Centralne Azije i Južnom Kavkazu, uključujući i u Srbiji (Novi Sad, Subotica, Kragujevac, Niš).

stvo sa međunarodnim i drugim organizacijama, a angažuje se i na pružanju pomoći u obezbeđivanju pravne zaštite u slučaju povrede prava garantovanih Konvencijom. U Republici Srbiji, na primer, OEBS podržava treninge za organe uprave i sudije iz oblasti primene Arhuske konvencije.²⁴

INTEGRISANO UPRAVLJANJE PREKOGRANIČNIM VODNIM RESURSIMA U EVROPSKOJ UNIJI

Pitanje integrisanog upravljanja prekograničnim vodnim resursima u EU je veoma značajno zato što u Evropi ima nekoliko stotina prekograničnih vodenih masa, uključujući 200 takvih reka, 40 jezera i oko 120 prekograničnih akvifera.²⁵ Jasno je da je u tim uslovima glavni izazov obezbediti da se voda koristi razumno i u skladu sa načelom jednakosti njenih korisnika.²⁶ Da bi se to obezbedilo, a samim tim i da bi se osigurala sigurnost u snabdevanju vodom i korišćenju vodnih resursa, koncept integrisanog upravljanja vodnim resursima, na ekološkim osnovama, inkorporisan je i u pravu Evropske unije putem Okvirne direktiva o vodama (*Water Framework Directive*).²⁷

Okvirna Direktiva o vodama polazi od principa UNECE konvencije o vodama i predviđa ustanovljenje međunarodnih slivova kojima će se upravljati na integrisan način. Za rečne basene koji se protežu van granica EU, preporučuje se da države kroz čiju teritoriju oni prolaze uspostave međusobnu saradnju kako bi se dostigli ciljevi i standardi kvaliteta vode koji su postavljeni Direktivom i to ne samo na delu basena koji je na teritoriji EU, već celom njegovom dužinom.

Prekogranično upravljanje vodnim resursima je posebno potrebno u Jugoistočnoj Evropi, s obzirom da najveći deo teritorija država tog regiona leži na prekograničnim rečnim basenima. Zato je od izvanredne važnosti da one u što većem broju pristupe UNECE Konvenciji o vodama, kako bi se na njenim principima organizovalo upravljanje međunarodnim slivovima.²⁸ Najveći izazovi u tom, zajedničkom poslu su bez

²⁴ V. G. Petković, 20-25.

²⁵ Akvifer predstavlja „potpovršinski sloj ili slojevi stenske mase ili drugih geoloških sredina dovoljne poroznosti i propusnosti da omogući kvantitativno značajan protok podzemne vode ili zahvatanje značajnih količina podzemne vode” (čl. 2.11. Okvirne direktive o vodama).

²⁶ To je posebno važno za države koje između 50% i 75% svojih ukupnih vodnih resursa primaju iz drugih zemalja, kao na primer, Mađarska i Rumunija.

²⁷ *Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy*, Official Journal of European Communities L327/1.

²⁸ Na principima UNECE Konvencija o vodama je zaključeno nekoliko bilateralnih i multilateralnih ugovora između evropskih zemalja, među kojima je i Konvencija o zaštiti reke Dunav iz 1994. god, kojoj je preistu-

sumnje obezbeđivanje dovoljne količine vode zadovoljavajućeg kvaliteta, kao i upravljanje vodama tako da se preduprede i smanje štete od mogućih poplava. Ovo poslednje je naročito važno s obzirom da smo svedoci činjenice da su poplave u regionu Jugoistočne Evrope sve veće i sve češće. Posledice tih elementarnih nepogoda će, takođe, biti sve teže ako se ne uvidi neophodnost prekograničnog upravljanja međunarodnim slivovima, kao i većeg ulaganja u obezbeđenje potrebnih mera za sprečavanje i ograničavanje šteta od poplava. U tom smislu saradnja država duž dunavskog sliva ima neprocenljiv značaj i ona je, u načelu, uspešna jer se odvija u skladu sa međunarodnim ugovorom – Konvencijom o zaštiti reke Dunav, kojoj je pristupilo 14 podunavskih zemalja, uključujući EU kao i Republiku Srbiju.²⁹ Za našu zemlju je, pored toga, značajna i multilateralna saradnja koja se odvija u okviru Okvirnog sporazuma za sliv reke Save, zaključenog 2002. godine.³⁰

Osim zaštite od poplava, zemlje regiona Jugoistočne Evrope posebnu pažnju treba da posvete i pitanju smanjenja zagađenja vodnih resursa putem jačanja kapaciteta za prečišćavanje otpadnih voda (industrijskih, poljoprivrednih, gradska kanalizacija itd). Da bi se sve što je potrebno i ostvarilo, te da bi i vodni resursi dostigli zahtevani nivo kvaliteta u skladu sa evropskim standardima o vodama, potrebna su značajnija finansijska sredstava, bolji menadžment i više obučenog osoblja.

ZAKLJUČAK

Globalna zaštita voda i globalno upravljanje vodnim resursima kroz koncept integrisanog upravljanja je zahtev koji se sve više uvažava u planiranju i funkcionisanju nacionalnih vodnih sektora. Ovaj koncept podrazumeva proces koji promoviše koordinisani razvoj, zaštitu i upravljane vodnim resursima, ali i drugim, sa vodom povezanim prirodnim resursima. Jedino na taj način se može iskoristiti maksimalni potencijal vodnih resursa tako da oni služe socijalnoj i ekonomskoj dobrobiti, s jedne strane, a da se istovremeno ne dovede u pitanje održavanja vitalnog ekosistema, s druge. Uvažavajući činjenicu da voda ne prati administrativne granice, zaključuje se da je integrisano upravljanje i u funkciji podsticanja konstruktivnog dijaloga između

pila i Republika Srbija (*Sl. list SCG – Međunarodni ugovori* br. 4/2003).

²⁹ Ukaz o proglašenju Zakona o Konvenciji o saradnji na zaštiti i održivom korišćenju reke Dunav, *Sl. list SRJ – Međunarodni ugovori* br. 2/2003.

³⁰ Okvirni sporazum za sliv reke Save zaključen je 3. decembra 2002. godine u Kranjskoj gori, a za njegovo sprovođenje je zadužena Savska komisija sa sedištem u Zagrebu. Ova komisija reguliše pitanje režima međunarodne plovidbe, ali se pored toga bavi i pitanjem održivog upravljanja vodama, te merama za sprečavanje i ograničavanje opasnosti od poplava.

vlasti različitih država i različitog nivoa, a to uvek može doprineti boljoj saradnji i boljim rezultatima.

Ipak, da bi bilo uspešno, zaštita voda i integrisano upravljanje vodnim resursima bi moralo da se posmatra primarno kao politički proces, zato što je voda potrebna svim ljudima, pa i onima koji su osiromašeni ili nemaju mogućnost da se za vodu bore iz bilo kog razloga. Pravo na vodu je neotuđivo pravo svakog čoveka, ali su brojne okolnosti koje to pravo dovode u pitanje. Zbog toga je od neprocenljivog značaja da se, pored profesionalaca, u proces odlučivanja o odgovarajućim pitanjima upravljanja i korišćenja vodnih resursa uključi i šira javnost jer je voda, bez sumnje, svačiji interes pa tako i svačiji posao.

Ipak, ne može se zanemariti činjenica da globalna rešenja treba implementirati lokalno, pa ako lokalni i nacionalni nivo upravljanja vodnim resursima ne funkcioniše, onda se to neće dobro odraziti ni na globalno stanje voda. Taj zadatak nije lako ostvariti jer su prepreke koje ometaju uspostavljanje i funkcionisanje uspešnog sistema prekograničnog upravljanja vodama prisutne i one nisu male. Pre svih, to se odnosi na usko-sopstveničke interese priobalnih država, nedostatak međusobnog poverenja, ali i nejednaku snagu država koje koriste isti vodni resurs. Nije neobično niti neobjašnjivo ni što države imaju tendenciju da slede kratkoročne ciljeve ako prepoznaju da bi to moglo da unapredi nacionalne interese, što ima za posledicu da se zanemaruju dugoročne vizije koje su na dobrobit svim korisnicima prekograničnog vodnog resursa.

Ove, kao i druge prepreke moguće je ublažiti različitim aktivnostima, odnosno merama. Tako, na primer, tome može dosta doprineti akademska i naučna razmena, te zajedničko istraživanje i učenje, razmena relevantnih informacija između zainteresovanih država, pravilna raspodela dobrobiti i rizika, i dr. Sve to, po prirodi stvari, vodi i zaključenju međunarodnih dogovora i ugovora u ovoj oblasti, a upravo u tom domenu međunarodne organizacije, među kojima značajnu ulogu ostvaruju UN i OEBS, daju nemerljiv doprinos za sveopštu dobrobit.

Katarina Jovičić³¹

Research Fellow, Institute of Comparative Law, Belgrade

GLOBAL WATER PROTECTION AND MANAGEMENT OF WATER RESOURCES

Summary: Water is a condition of existence of all life on Earth, but also the condition for the economic progress of human society and potential source of conflict. Therefore, the protection of water and water resources management is one of the most important tasks. Given that water resources do not follow administrative borders, and that the use of water in one territory affects the ability and the quality of its use on the other, it is evident that the management of water resources cannot be successful if it is restricted to the local and national level. In this paper the basic principles of water protection and water resources management in accordance with relevant international sources are presented, which are result of the processes and activities that are conducted in this regard at the international and global level in recent decades. Notable role in this process belongs to the international organizations, above all, the United Nations and the OSCE, without whose activities this process would not be possible. In the conclusion the reasons that impose the need for an integrated water resources management are indicated, as well as the difficulties that impede this process.

Keywords: *water, water resources, water protection, global management of water resources.*

³¹ Katarina Jovičić, PhD, katarinajovicic.rs@gmail.com.