ГЛАСНИК

АДВОКАТСКЕ КОМОРЕ ВОЈВОДИНЕ

ЧАСОПИС ЗА ПРАВНУ ТЕОРИЈУ И ПРАКСУ

Година LXXIII
Књига 61

Нови Сад, јануар—фебруар 2001
Број 1—2

ЧЛАНЦИ

UDC 504.45.000.34(282.243.7)

Dr Slavko Bogdanović

sekretar Jugoslovenskog udruženja za vodno pravo

PRAVNI OKVIR ZA REVITALIZACIJU ŽIVOTNE SREDINE I PRIVREDE U SLIVU DUNAVA*

SAŽETAK: Rad sadrži pregled uloge i učešća SFRJ u stvaranju i razvoju međunarodnog vodnog prava i prava životne sredine i njenog učešća u aktivnostima međunarodnih organizacija u ovim oblastima. Dat je pregled stanja stvari u vezi sa SRJ, sa posebnim osvrtom na sliv Dunava. Zaključne napomene sadrže stavove autora o aktivnostima koje država treba da preduzme odmah i o kasnijim aktivnostima, potrebnim za razvoj modernog, adekvatnog pravnog okvira za buduće aktivnosti SRJ na polju životne sredine i privrede u slivu Dunava, tj. u oblasti održivog razvoja.

Ključne reči: Dunav, Jugoslavija, međunarodno vodno pravo, međunarodno pravo životne sredine.

1. Uvodne napomene

Bivša Jugoslavija, tj. Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija (SFRJ) je bila aktivan učesnik u stvaranju i razvoju međunarodnog prava i potpisnica mnogih međunarodnih ugovora koji se odnose na upravljanje prekograničnim vodnim resursima i na pitanja zaštite životne sredine.

---

* Rad primljen: 4. I 2001. — Rad saopšten na Međunarodnoj konferenciji Mogućnosti oživljavanja životne sredine i privrede Dunava i Podunavlja, održanoj u organizaciji Međunarodnog naučnog foruma Dunav — reka saradnje, u Beogradu, 17—19. novembar 2000.

dine. Posle raspada SFRJ, novonastale države na njenoj teritoriji su nastavile da primjenjuju ove ugovore i da zaključuju nove, uključujući se na taj način u proces razvoja modernog međunarodnog vodnog prava i prava zaštite životne sredine.

Savezna Republika Jugoslavija (SRJ) je ostala izvan ovih procesa. Ovaj članak sadrži kratak pregled važnih elemenata, koji karakterišu sadašnje stanje stvari, viđenih sa tačke gledišta SRJ i pregled ugovora i aktivnosti važnih za uključenje SRJ u razvoj ovih posebnih grana međunarodnog prava, i učešće u naporima za postizanje održivog korišćenja vodnih resursa sliva Dunava.

2. Međunarodni sporazumi potpisani od strane SFRJ

Do svog raspada (1991—1992), SFRJ je bila aktivan učesnik u međunarodnoj saradnji i aktivan član najvažnijih svetskih organizacija u oblasti upravljanja prekograničnim vodama i životne sredine. Kao malu ilustraciju, biće dovoljno pomenuti da je SFRJ bila član poznate Svjetske komisije za životnu sredinu i razvoj (Bruntland komisije) osnovane od strane Generalne skupštine Ujedinjenih nacija, koja je kasnih 80-ih na svetsku scenu uvela, danas veoma dobro poznat pojam održivog razvoja.

SFRJ je bila član velikog broja međunarodnih ugovora u ovoj oblasti. Može se reći da je SFRJ bila, sa nekim izuzecima, potpisnica većine najvažnijih multilateralnih sporazuma u oblasti životne sredine. Bez namere da se ovde dā iscrpna lista tih sporazuma (više od pedeset njih je potpisano i ratifikovano), neophodno je ovde pomenuti da su za sliv Dunava najvažniji bili sporazumi/konvencije u vezi sa plovidbom¹, upravljanjem vodama², ribarstvom³ i proizvodnjom hidroelektrične energije.⁴ Po-

---

¹ Konvencija o režimu plovidbe Dunavom, potpisana u Beogradu, 18. avgusta 1948. između priobitnih podunavskih zemalja; Sporazum između Vlade Federativne Narodne Republike Jugoslavije i Vlade Narodne Republike Mađarske o plovidbi rekom Tisom, potpisan u Beogradu, 9. marta 1955.

² Sporazum između Vlade Federativne Narodne Republike Jugoslavije i Rumunske Narodne Republike o vodoprivrednim sistemima i graničnim rijekama ili onim presječenim državnom granicom, potpisan u Bukureštu 7. aprila 1955; Sporazum između Vlada Narodne Republike Mađarske i Federativne Narodne Republike Jugoslavije o pitanjima upravljanja vodama, potpisan u Beogradu 8. avgusta 1955; Sporazum o pitanjima upravljanja vodama između Vlade Federativne Narodne Republike Jugoslavije i Vlade Narodne Republike Bugarske, potpisan u Sofiji 4. aprila 1958. SFRJ je bila potpisnica Deklaracije država sliva Dunava o pitanjima upravljanja vodama i posebno o zaštiti njihovih voda od zagađenja (poznata Bukureštanska deklaracija) koje je dovela do zaključenja Konvencije o saradnji na zaštiti i održivom korišćenju reke Dunav.

³ Sporazum o ribarstvu u vodama Dunava, potpisan u Bukureštu 29. januara 1958, između Federativne Narodne Republike Jugoslavije, Narodne Republike Bugarske, Rumunske Narodne Republike i SSSR-a; Sporazum o ribarstvu u graničnim vodama, potpisan između Federativne Narodne Republike Jugoslavije i Narodne Republike Rumunije u Temišvaru 31. januara 1961; Sporazum o ribarstvu u graničnim vodama, između Federativne Narodne Republike Jugoslavije i Narodne Republike Bugarske, potpisan u Beogradu 23. januara 1962.

⁴ Konvencija o eksploataciji i održavanju hidroenergetskog i plovidbenog sistema Đerdap I i Đerdap II, i potpisana između SFRJ i Narodne Republike Rumunije, u Beogradu 22. maja 1987 (i drugi sporazumi o istom predmetu).

stojao je samo jedan pokušaj regulisanja isključivo zaštite voda od zagađenja, u jednom podslivu srednjeg i donjeg Dunava, ali neuspješan.⁵

Uprkos činjenici da je SFRJ igrala tako aktivnu ulogu u međunarodnim odnosima u vezi sa međunarodnim vodnim pravom i međunarodnim pravom životne sredine, ona nije bila potpisnica nekih važnih multilateralnih konvencija, koje za ovo razmatranje nisu od većeg značaja. Ali ovdje treba reći da predstavnici SFRJ u Dunavskoj komisiji (formiranoj po Konvenciji o režimu plovidbe Dunavom, 1948) nisu prihvatili preporuke Dunavske komisije za sprečavanje zagađenja voda Dunava izazvanog plovidbom⁶ sadržane u odluci usvojenoj na 44. zasjedanju Dunavske komisije 21. aprila 1986. godine.

3. Međunarodni položaj SRJ i njena međunarodna saradnja u oblasti upravljanja vodama i životne sredine

Posle raspada SFRJ, mogućnost međunarodne saradnje SRJ u oblasti životne sredine od donošenja Ustava SRJ⁷ do sada je uglavnom bila uslovljena, između ostalog, činjenicom da status SRJ u Organizaciji ujedinjenih nacija (OUN) nije bio regulisan, kao i sankcijama uvedenim protiv Jugoslavije od strane međunarodne zajednice. Neregulisan status SRJ u OUN bio je prepreka za uključivanje SRJ u aktivnosti u okviru OUN i agencija u sisteme OUN.

Zbog neregulisanog statusa u Ujedinjenim nacijama, SRJ nije imala mogućnost glasanja o Konvenciji o pravu neplovidbenih korišćenja međunarodnih vodotoka, na 51. zasjedanju Generalne skupštine UN.⁸ Verovatno je ta činjenica i snažna namerna politika izolacije zemlje bivšeg, Miloševićevog režima u odnosu na međunarodnu zajednicu, prouzrokovala da Jugoslavija ostane izvan impozantnog razvoja međunarodnog prava o vodnim resursima i međunarodnog prava životne sredine, tokom devedesetih. SRJ je bila isključena/izolovana iz postupka pripreme, zaključenja i primene novih multilateralnih konvencija zaključenih pod okriljem UN Ekonomske komisije za Evropu⁹, Konvencije o saradnji na zaštiti i održi-

---

⁵ Ugovor o zaštiti od zagađenja reke Tise i njenih pritoka, potpisan između Vlada SFRJ, Čehoslovačke, Mađarske, Rumunije i SSSR-a, u Segedinu 28. maja 1986 (nikada primenjen).

⁶ Recommendations relatives la navigation; Doc. SD/SES 44/23; Commission du Danube, Budimpešta, 1986.

⁷ Službeni glasnik SRJ, br. 1, 27. april 1992.

⁸ Njujork, 1997.

⁹ To su: Konvencija o procjeni uticaja na životnu sredinu u prekograničnom kontekstu (Espo 1991); Konvencija o zaštiti i korišćenju prekograničnih vodotoka i međunarodnih jezera (Helsinki 1992); Konvencija o prekograničnim efektima industrijskih udesa (Helsinki 1992), Konvencija o pristupu informacijama, učešću javnosti u donošenju odluka i zaštiti prava u stvarima zaštite životne sredine (Aarhus 1998). Sve one sadrže klauzulu koja dozvoljava članstvo samo državama članicama Evropske komisije za Evropu, kao i državama koje imaju konsultativni status u Evropskoj komisiji za Evropu, shodno paragrafima 8. i 11. Rezolucije 36 (IV) Ekonomskog i socijalnog saveta UN, od 28. marta 1947, i regionalnim

vom korišćenju reke Dunav¹⁰, kao i od učestvovanja u procesima tranzicije, što u ovom kontekstu znači približavanja Evropskom pravu.

I pored snažne izolacije od glavnih svjetskih tokova međunarodne saradnje i razvoja u oblasti životne sredine i upravljanja vodama, SRJ je, ipak, imala neku vrstu bilateralne i regionalne saradnje. Mogu se istaći neki primeri:

- Aktivnosti vezane za prekogranične vodne resurse (bazirane na starim sporazumima, potpisanim od strane SFRJ);

- Potpisivanje od strane SRJ Povelje Regionalni centar za životnu sredinu za centralnu i istočnu Evropu (REC)¹¹ i otvaranje biroa REC u Beogradu, ubrzo posle toga;

- Namera da se uključi područje sliva Dunava na teritoriji SRJ u aktuelne regionalne aktivnosti, sa ciljem da se smanji zagađenje voda u slivu Dunava, iskazana je u angažovanju (1998. i 1999) jugoslovenskih eksperata u pripremi Nacionalnog pregleda za SRJ o zagađenjima voda Dunava¹²;

- Tokom 1998. i 1999. predstavnici jugoslovenskih institucija (administrativnih, naučnih i poslovnih) bili su uključeni u realizaciju međunarodnog istraživačkog projekta „Upravljanje zalihama, jesetarskih vrsta riba u donjem toku rečnog sistema Dunav”¹³. Projekat je finansirala Svetska banka a realizovan je tokom tri godine od strane *Danube Delta Biosfere Reserve, Tulcea*, Rumunija. Glavni cilj projekta je bilo očuvanje i održivo upravljanje anadromnim vrstama riba, identifikovanih u sistemu reke Dunav, koje su sada ugrožene (*Huso huso*, *Acipenser güldenstädti*, *Acipenser stelatus*, *Acipenser rhutenus* i *Acipenser nudiiventris*). Projekat je završen nedavno, tokom ove godine, sa predlogom strategije upravljanja jesetarskim vrstama riba u donjem toku rečnog sistema Dunav. Dokumenat je dostavljen vladama svih priobratnih zemalja u donjem toku Dunava;

- Saradnja u vezi sa ovim projektom rezultirala je inicijativom za pripremu XXXI zasjedanja Mešovite komisije uspostavljene Sporazumom o ribarstvu (Bukurešt, 1958). Prethodno XXX zasjedanje održano je 1991. godine u Odesi. XXXI zasjedanje je održano u Beogradu u proljeće 2000. Devetogodišnji zastoj u saradnji između strana potpisnica Sporazuma sada je otklonjen. Shodno odlukama iz Beograda, na sledećem zasjedanju u Sofiji 2002, trebalo bi da počne priprema novog multilateralnog sporazuma o ribarstvu u vodama Dunava.

ekonomskim integracionim organizacijama konstituisanim od strane suverenih država članica Ekonomske komisije za Evropu, kojima je njihova država članica prenela nadležnosti za pitanja regulisana ovom Konvencijom, uključujući nadležnost za pristupanje ugovorima o ovim pitanjima.

¹⁰ Potpisana između priobratnih država Dunava u Sofiji, 29. juna 1994. Mogućnost da SRJ postane član je isključena klauzulom člana 25, u kojoj se kaže da će ova Konvencija biti otvorena za potpisivanje podunavskim zemljama koje uživaju prava i privilegije punopravnog članstva u Ujedinjenim nacijama, shodno Povelji Ujedinjenih nacija...

¹¹ Budimpešta, 1996.

¹² Kao deo UNDP/GEF Programa za smanjenje zagađenja sliva rijeke Dunav.

¹³ „Management of the sturgeon stocks of the lower Danube river system.”

Ovaj kratak (i svakako ne iscrpan) pregled pokazuje da adekvatan razvoj saradnje na polju upravljanja vodama i zaštite životne sredine između SRJ i susjednih zemalja još uvijek nije počeo. Kad se to kaže, imaju se u vidu još uvek neregulisani odnosi sa Republikom Hrvatskom, Bosnom i Hercegovinom i Makedonijom i potreba revizije postojećih bilateralnih sporazuma koji se odnose na upravljanje vodama. Sada, kada je SRJ članica Ujedinjenih nacija, realno je očekivati nov pristup međunarodnoj saradnji, tj. intenzivan proces otvaranja zemlje ka susjednim i drugim zemljama.

4. Potencijalne aktivnosti

Procesi vezani za upravljanje vodama i zaštitu životne sredine u Jugoslaviji mogli bi, u bliskoj budućnosti, biti koncipirani kao dva različita, ali povezana procesa, usmerena ka razvoju novog, modernog i transparentnog okvira za očekivane privredne aktivnosti u Dunavskom slivu i revitalizaciju životne sredine u ovom području.

Prvi set aktivnosti obuhvata sve bilateralne i multilateralne aktivnosti u okviru međunarodne saradnje u ovim oblastima. Ovde treba imati u vidu:

- Pristupanje SRJ pomenutim UN/ECE konvencijama;
- Pristupanje SRJ Konvenciji o saradnji na zaštiti i održivom korišćenju reke Dunav;
- Procena da li SRJ ima interesa da pristupi UN Konvenciji o pravu neplovidbenih korišćenja međunarodnih vodotoka;
- Aktivno učešće u radu institucionalnih mehanizama uspostavljenih ovim konvencijama;
- Revizija starih (postojećih) bilateralnih ugovora;
- Zaključivanje novih bilateralnih ugovora, posebno sa susjednim zemljama nastalim posle raspada SFRJ;
- Obrazovanje i obuka mladih stručnjaka za realizaciju ovih zadataka i primenu različitih međunarodnih pravnih režima u nacionalnom pravnom sistemu.

Drugi set aktivnosti odnosi se na nacionalni sistem upravljanja vodama, tj. sistem upravljanja vodama u Srbiji. Budući da je postojeći sistem upravljanja vodama dalje neodrživ, zastareo i anahron, i da je sličan sistemima poznatim u zemljama sa centralnim državnim planiranjem, Srbiji je sada potreban novi pristup koji vodi razvoju modernog sistema upravljanja vodama, po ugledu na savremene sisteme u razvijenim evropskim zemljama i zemljama u tranziciji.¹⁴

---

¹⁴ Kao što je navedeno u *Porukama* sa XII sastanka Kopaoničke škole zakona prirode (13—17. decembar 1999); objavljeno u knjizi *Završni dokument*, Opšte konstatacije, Uvodna reč, *Poruke*, str. 79—80.

Osnovne karakteristike postojećeg sistema upravljanja vodama u Srbiji, prema Jugoslovenskom udruženju za vodno pravo¹⁵, su:

- Snažna centralizacija, tj. isključiva nadležnost za sve aspekte upravljanja vodama (korišćenje voda, razvoj vodnih resursa, odbrana od poplava i ostalih štetnih uticaja vode i zaštita voda od zagađenja) je u nadležnosti Vlade Srbije i njenih tela;

- Nepostojanje uticaja korisnika vode na procese planiranja i donošenja odluka;

- Nepostojanje uticaja opšte javnosti na te procese, tj. na nacionalnu politiku voda;

- Svi aspekti sistema su pod kontrolom dvoje ljudi — direktora državnog vodoprivrednog preduzeća „Srbijavode” i pomoćnika ministra poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede; oni su komesari Vlade Srbije;

- Nema finansijske transparentnosti sistema;

- Nema informisanja javnosti o prihodima od (parafiskalnih) naknada za vode i o njihovom trošenju, itd.

Prema istom dokumentu postoji hitna potreba za višestrukom akcijom, koja bi obuhvatila:

- Utvrđivanje stanja u sektoru voda (stanje kompletne hidrotehničke infrastrukture; postojeći pravni i institucionalni okvir; finansiranje; stanje vodnih resursa). Nalaze treba objaviti u nekoj vrsti Bele knjige o vodnim resursima i sistemu upravljanja vodama u Srbiji;

- Reviziju trošenja novca u poslednjih osam godina u sektoru voda;

- Donošenje srednjoročne politike voda, usklađene sa Evropskom okvirnom direktivom za vode;¹⁶

- Započinjanje sveobuhvatnih multidisciplinarnih istraživačkih aktivnosti radi prevazilaženja velikog jaza koji sada postoji između aktuelnog razvoja na ovom polju u susednim zemljama i u Evropi i stanja stvari u Srbiji;

- Uključivanje domaćih i stranih institucija u procese istraživanja, na ravnopravnoj tržišnoj osnovi;

- Iniciranje procesa donošenja novih, modernih i adekvatnih legislativnih akata koji se odnose na vodoprivredu;

- Intenziviranje saradnje između nadležnih domaćih organa i međunarodnih organizacija i ostalih aranžmana;

- Obezbeđivanje edukacije i obuke mladih stručnjaka za aktivnosti u okviru sistema upravljanja vodama i sistema zaštite životne sredine; itd.

Ovaj polazni dokumenat (polazni za jugoslovensku javnost i stručne krugove) treba razviti u formu okvirnog programa aktivnosti u narednim danima i mjesecima i uručiti ga svim novim organima vlasti DOS-a (De-

¹⁵ Deklaracija o upravljanju vodama Srbije, od 13. novembra i 8. decembra 2000.

¹⁶ Council Directive Establishing a Framework for Community Action in the Field of Water Policy.

mokratska opozicija Srbije), nadležnim za upravljanje vodama. U ovom momentu, odgovarajuća verzija dokumenta je prezentovana predstavnicima najviših organa u Vojvodini i oni su (u neformalnim kontaktima sa predstavnicima Jugoslovenskog udruženja za vodno pravo) podržali taj pristup.

Pored razvoja ovog okvirnog programa aktivnosti postoji hitna potreba za obezbeđenjem odgovarajuće finansijske podrške. U svim zemljama u tranziciji ovakva vrsta aktivnosti je bila i još uvijek je podržavana od strane stranih donatora i specijalizovanih finansijskih institucija međunarodne zajednice. Ukoliko DOS bude uspešan i u ovom aspektu, kao što je bio u otkrivanju problema sistema vladavine Miloševićevog režima, u budućnosti se mogu očekivati pozitivni rezultati.

Kad se kaže *pozitivni rezultati*, ima se na umu razvoj i izgradnja novih pravnih i institucionalnih okvira za upravljanje vodama Srbije i zaštitom životne sredine i za međunarodnu saradnju na tom planu, koji bi bili adekvatni za revitalizaciju životne sredine i privrede u slivu Dunava.

5. Zaključne napomene

Imajući u vidu napred navedeno, moguće je izvući nekoliko kratkih zaključaka:

- Revitalizacija životne sredine i privrede u jugoslovenskom delu sliva Dunava zavisi od razvoja novih obrazaca međunarodne saradnje (tj. prestanak izolacije SRJ i uključivanje u sve razvojne procese u regionu);

- Provođenje unutrašnjih mera u Srbiji treba početi utvrđivanjem stanja u kojem se nalaze vodni resursi i hidrotehnički objekti i sistemi u Srbiji (objavljivanjem neke vrste Bele knjige) i revizijom trošenja novca u ovom sektoru tokom prošlih godina;

- Okvirni program aktivnosti treba razvijati koristeći prvenstveno resurse domaćih NGO (nevladinih organizacija);

- Finansijsku podršku za realizaciju okvirnog programa (tj. za određene aktivnosti, kao što su istraživanje, edukacija i obuka mladih stručnjaka, itd.) treba tražiti u prvom redu od donatorskih zemalja i međunarodne zajednice, itd.

Kao opšti zaključak, može se reći da uspostavljanje novog, naprednog pravnog okvira za revitalizaciju životne sredine i privrede u slivu Dunava u Jugoslaviji (tj. okvira za održiv razvoj) zavisi, kao i mnoge druge stvari u ovoj zemlji, od političke uspešnosti DOS-a, tj. od sposobnosti i mogućnosti DOS-a da u vršenju osvojene vlasti ostvari deklarisanе predizborne ciljeve.

LEGAL FRAMEWORKS FOR THE REVITALIZATION OF ENVIRONMENT AND ECONOMY OF THE DANUBE BASIN

Dr. Slavko Bogdanović

Summary

The paper contains a review of the role and participation of the SFRY (Former Yugoslavia) in creation and development of International Water Law and International Environmental Law and its participation in the activities of international organizations in this field. Following is the review of current state of things concerning the FRY, with a special look back on the Danube River Basin. The concluding remarks comprise the authors views on the immediate and latter activities of the State, needed for development of modern and appropriate legal frameworks for future activities of the FRY in the field of Environment and Economy in Danube Basin, i.e. in the field of sustainable development.

Key words: Danube, Yugoslavia, International Water Law, International Environmental Law.