

**PRAVNI I INSTITUCIONALNI ASPEKTI  
INTEGRISANOG UPRAVLJANJA POPLAVAMA**

Naslov originala

LEGAL AND INSTITUTIONAL ASPECTS OF  
INTEGRATED FLOOD MANAGEMENT

Publikovan

Geneva, Switzerland, januar 2006.

WMO – No. 997

APFM Technical Document No. 2 Flood Management Policy Series

ISBN 92-63-10997-4

— | | —

SVETSKA METEOROLOŠKA ORGANIZACIJA  
SVETSKO PARTNERSTVO ZA VODE  
ZDRUŽENI PROGRAM UPRAVLJANJA POPLAVAMA  
INSTITUT ZA IZUČAVANJE MEĐUNARODNOG VODNOG PRAVA

**PRAVNI I INSTITUCIONALNI ASPEKTI  
INTEGRISANOG UPRAVLJANJA POPLAVAMA**

Novi Sad 2006  
Jugoslovensko udruženje za vodno pravo

— | | —

## LEGAL AND INSTITUTIONAL ASPECTS OF INTEGRATED FLOOD MANAGEMENT

This work was originally published by the World Meteorological Organization, Geneva, and is translated by permission.

Copyright ©2006 World Meteorological Organization.  
YuAWL translation copyright © 2006.

For copyright reasons this edition is available in Bosnia and Herzegovina, Croatia, Former Yugoslav Republic of Macedonia, Montenegro, Serbia and Slovenia.

The presentation of material therein does not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the WMO concerning the legal status of any country, area or territory or of its authorities, or concerning the delimitation of its borders.

The responsibility for opinions expressed in signed articles, publications, studies and other contributions rests solely with their authors, and their publication does not constitute an endorsement by the WMO of the opinion expressed in them.

Reference to names of firms and commercial products and process does not imply their endorsement by the WMO, and any failure to mention a firm, commercial product or process is not a sign of disapproval.

WMO cannot guarantee the accuracy and integrity of the translation of the English original.

Photo on cover page:  
Flood in the settlement of Jaša Tomić, Vojvodina, Serbia, April, 2005  
Copyright © 2006 Branislav Lučić [brankolucic@neobee.net]

## PRAVNI I INSTITUCIONALNI ASPEKTI INTEGRISANOG UPRAVLJANJA POPLAVAMA

Ovaj rad je izvorno publikovala Svetska meteorološka organizacija, Ženeva, a prevod se publikuje sa dozvolom.

Sva prava zadržana. © 2006 Svetska meteorološka organizacija  
Prava na srpski prevod Jugoslovensko udruženje za vodno pravo © 2006.

Iz razloga zaštite autorskih prava, ova publikacija dostupna je samo u Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji, Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori, Hrvatskoj, Sloveniji i Srbiji.

Materijal prezentovan u ovoj publikaciji ne održava ni na koji način mišljenje Svetske meteorološke organizacije u pogledu pravnog statusa bilo koje zemlje, oblasti ili teritorije ili njihovih organa, ili u pogledu određivanja njihovih granica.

Odgovornost za mišljenja izražena u autorskim člancima, publikacijama, studijama i drugim radovima isključivo je odgovornost njihovih autora, a njihovo publikovanje ne podrazumeva podršku Svetske meteorološke organizacije mišljenjima izraženim u njima.

Pozivanje na nazive firmi i komercijalnih proizvoda i postupaka ne podrazumeva podršku Svetske meteorološke organizacije njima, a propuštanje navođenja firme, komercijalnog proizvoda ili postupka ne predstavlja znak neodobravanja.

Svetska meteorološka organizacija ne garantuje tačnost i integritet prevoda engleskog originala.

Fotografija na koricama:  
Poplava u Jaši Tomiću, Vojvodina, Srbija, april 2005.  
Sva prava zadržana. © 2006 Branislav Lučić [brankolucic@neobee.net]

## SADRŽAJ

Predgovor izdavača .....	vii
Predgovor .....	ix
Izvršni rezime .....	xi
Izjava zahvalnosti .....	xv
Uvod .....	1
Deo A – Pravni i institucionalni zahtevi integrisanog upravljanja poplavama na nacionalnom nivou .....	5
1. Obezbeđivanje integracije i koordinacije .....	7
1.1 Integrisani procesi javnog planiranja .....	7
1.2 Kontrola korišćenja zemljišta .....	10
2. Prikupljanje i dostavljanje informacija .....	15
2.1 Planiranje pripravnosti .....	15
2.2 Rano upozoravanje .....	16
3. Obezbeđivanje učešća zainteresovanih subjekata .....	19
4. Prava, ovlašćenja i obaveze .....	23
Deo B – Posebni uslovi koji se odnose na međunarodne vodotoke .....	27
5. Pravo o međunarodnim vodotocima i upravljanje poplavama .....	29
5.1 Oblast primene .....	29
5.2 Materijalno-pravna pravila .....	31
5.3 Razmena podataka i informacija .....	36
5.4 Institucionalni mehanizmi .....	37
5.5 Učešće javnosti .....	38
5.6 Mehanizmi rešavanja sporova .....	39
6. Odabrani sporazumi koji se odnose na upravljanje poplavama .....	40
6.1 Multilateralni sporazumi .....	40
6.2 Regionalni sporazumi .....	42
6.3 Odabrani sporazumi na nivou sliva .....	42
6.4 Drugi sporazumi .....	43
7. Doprinos svetskog udruženja za međunarodno pravo problematici upravljanja poplavama .....	44

Deo C – Analiza postojećeg nacionalnog pravnog režima kojim su uređena pitanja upravljanja poplavama .....	47
8. Alat za brzu procenu pravnog sistema .....	47
8.1 Kontekstualno okruženje .....	48
8.2 Prikupljanje podataka: spisak pravnih instrumenata koji se odnose na upravljanje poplavama .....	51
8.3 Analiza nedostataka u postojećem pravnom okviru koji se odnosi na upravljanje poplavama .....	53
8.4 Mogućnosti, ograničenja i prepreke .....	54
Endnote .....	75
Izvori .....	87
Prilog – Tipovi međunarodnih pravnih instrumenata .....	95
Glosar .....	99

## PREDGOVOR IZDAVAČA

Poslednjih godina uočljivi su napori i na teorijskom i na praktičnom planu da se formulišu strategije optimalnog reagovanja na pojavu poplava, koje se, pod uticajem klimatskih promena i antropogenih faktora sve učestalije javljaju u obimu i vidovima koji ranije nisu tako često vidani. U traženje odgovora na problem savremenih poplava, uključene su, pored brojnih nacionalnih institucija i autoritativne međunarodne organizacije, kakve su Svetska meteorološka organizacija (WMO), Ekonomska komisija UN za Evropu (UN ECE), NATO i druge. U profesionalnim krugovima danas je široko prihvaćeno mišljenje da se sa poplavama mora živeti. Tradicionalni koncept „odbrane od poplava“ sve uočljivije ustupa mesto novom, modernom pristupu koji se formuliše i razvija unutar koncepta „integrisanog upravljanja poplavama“. Sinergijski karakter novog koncepta podrazumeva učešće svih zainteresovanih društvenih segmenata, kroz usaglašavanje i usklađivanje njihovih interesa, ali isto tako i kroz interakciju brojnih profesionalnih disciplina, od kojih se traži neka vrsta transdisciplinarnog proaktivnog angažmana.

Budući da je problem poplava prirodni fenomen dobro poznat stanovništvu Vojvodine i Srbije i da poplave u našoj zemlji mogu u budućnosti predstavljati sve veći problem, ukoliko se društvo ne bude aktivno bavilo svim aspektima tog složenog fenomena, Jugoslovenskog udruženje za vodno pravo, kao nevladina organizacija koja se bavi, između ostalog, i svim aspektima upravljanja vodama, posvećuje određenu pažnju i upravljanju poplavama. U tom smislu su eksperti Udruženja, u poslednjih nekoliko godina, bili uključeni u aktivnosti na međunarodnom planu, usmerene na razvoj multilateralnih instrumenata kojima bi se omogućilo uspešno upravljanje poplavama u prekograničnom kontekstu (u slivu reke Save, na primer) i preispitivanje nacionalnih pravnih i institucionalnih okvira sa stanovišta integrisanog upravljanja poplavama.

Publikacija PRAVNI I INSTITUCIONALNI ASPEKTI INTEGRISANOG UPRAVLJANJA POPLAVAMA, nastala je kao jedan od rezultata istraživačkog napora Svetske meteorološke organizacije, Globalnog partnerstva za vode, njihovog Združenog programa upravljanja poplavama i Instituta za istraživanje međunarodnog vodnog prava Univerziteta u Dandiju (Dundee). Publikacija, pored izuzetno vrednog uporednog analitičkog pregleda najvažnijih pravnih i institucionalnih pitanja upravljanja poplavama, sadrži metodologiju (alat) za brzu procenu nacionalnog pravnog sistema. Alat je koncipiran tako da omogući nadležnim organima preispitivanje relevantnih aspekata postojećeg institucionalnog i pravnog okvira u svetlu principa integrisanog upravljanja poplavama, čime bi se jasno uočili nedostaci i obezbedila kvalitetna podloga za neophodne promene.

U uverenju da je problematika upravljanja poplavama od vitalnog značaja za našu zemlju, posebno ako se ima u vidu da je 1.6 miliona hektara u Republici Srbiji izloženo riziku od poplava, od kojih je 1.3 miliona hektara u Vojvodini, Jugoslovensko udruženje za vodno prava objavljuje ovu publikaciju Svetske meteorološke organizacije kao prvu od nekoliko tematskih publikacija, koje su u pripremi.

Tradicionalno dobra saradnja organa Autonomne pokrajine Vojvodine sa Jugoslovenskim udruženjem za vodno pravo nije izostala ni pri publikovanju ove knjige, u vidu podrške Kancelarije za evropske poslove i Pokrajinskog sekretarijata za poljoprivredu, vodoprivredu i šumarstvo, na čemu im, u ime Udruženja zahvaljujem.

U Novom Sadu, 29.10.2006.

Đurđina Božić,  
Predsednica Jugoslovenskog udruženja za vodno pravo



## PREDGOVOR

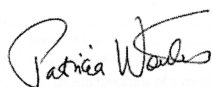
Poplave i pravo – dve potpune različite teme, za koje se, na prvi pogled, čini da nemaju nikakve veze jedna sa drugom. Međutim, kao što je to pokazano u ovoj studiji, poplavama se ne može efikasno upravljati bez razumevanja važećeg prava, od lokalnih propisa (na domaćem/nacionalnom nivou) do međunarodnih sporazuma (međunarodni nivo/nivo suverenih država). Postavlja se pitanje kako da se međunarodna zajednica izbori sa ovim zahtevima u uslovima kada poplave i dalje predstavljaju veliku i složenu opasnost i izazov u celom svetu, kako u razvijenim tako i u nerazvijenim zemljama.

Integrirano upravljanje poplavama (IFM) je nastalo kao koncept unutar šireg konteksta integrisanog upravljanja vodnim resursima (IWRM), ali sa drugačijim pristupom i praktičnim aspektom. Integrirano upravljanje poplavama ima za cilj da se maksimalno iskoriste sveukupni pozitivni uticaji koje plavna područja mogu da imaju od poplava i da se, istovremeno, ljudske žrtve i štete izazvane poplavama svedu na minimum. Ovakav pristup predstavlja fundamentalan zaokret u načinu na koji se društvo odnosi prema poplavama. On se kreće od pristupa „potrebe za zaštitom od poplava“, u kome se poplave posmatraju kao opasnost u okviru prirodnog ciklusa koji je van kontrole čoveka, ka pristupu „potrebe upravljanja poplavama“, u kome se poplave posmatraju kao deo šire prirodne pojave, koja sadrži i neke korisne elemente, kao što su plavna područja i slični eko-resursi.

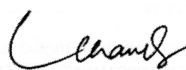
U radu na primeni koncepta integrisanog upravljanja poplavama postalo je jasno, i sa teorijskog i sa praktičnog stanovišta, da ova oblast zahteva širok dijapazon multi-disciplinarnih i multi-sektorskih doprinosa mnogih naučnih disciplina. U tom smislu je potrebno ustanoviti efikasan mehanizam koordinacije – odnosno, sredstvo ili pokretački pogon pomoću koga mogu da se identifikuju, prikupe i iskoriste doprinosi svih učesnika i zainteresovanih subjekata. Ova studija se u osnovi bazira na stavu da „pravom“ može da se uspostavi okvir kojim će se obezbediti realizacija ovog zadatka. Uspostavljanjem efikasnog pravnog okvira mogu se identifikovati i zaštititi interesi svih zainteresovanih subjekata, i ustanoviti transparentni i predvidivi mehanizmi (propisi i institucije) za upravljanje poplavama. Ovaj okvir, istovremeno, omogućava da se nedvosmisleno prepozna institucionalni odgovor nadležnih organa i na nacionalnom i na međunarodnom nivou kao i njihova motivisanost da postupaju u okviru ovlašćenja definisanih pravnim okvirom. Ovakav nov idejni pristup, koji polazi od stanovišta da poplave u nekim slučajevima mogu biti i korisne, jer doprinose održivosti ekosistema u plavnim područjima, može da se ugradi u pravni okvir, i da se na taj način obezbedi sredstvo za prepoznavanje i balansiranje potencijalno suprotstavljenih interesa.

Interdisciplinarni istraživački tim angažovan na izradi ove studije bio je suočen sa mnogobrojnim izazovima – kako poplave i pravo spojiti u jedinstvenu, koherentnu studiju? Pokazalo se, međutim, da su ovi izazovi stimulativni, i da su stvorili osnovu za inovacije. Ovo je prva studija koja se bavi istraživanjem uloge (vodnog) prava u kontekstu integrisanog upravljanja poplavama. Rezultat koji se prezentuje je panoramska studija o potrebnim međusobnim uticajima u ovoj oblasti, da bi se identifikovale najbolje prakse, koje bi se zatim detaljnije analizirale. Ova studija prevashodno je izrađena i prvenstveno namenjena onima na najvišim nivoima odlučivanja koji su zaduženi za donošenje odluka o integrisanom upravljanju poplavama - tj. tvorcima politika i propisa, osobama zaduženim za upravljanje poplavama i pravnim stručnjacima. Svi ovi akteri se pozivaju da „razmišljaju van ustaljenih okvira“ i da se aktivnije angažuju izvan pojedinačnih sektora za koje su zaduženi i van granica naučnih disciplina za koje su stručni.

Nadamo se da će ova studija doprineti da državni organi i zainteresovani subjekti shvate kako da za stare, stalne probleme, nađu nova rešenja. Integrirano upravljanje poplavama, sa pravom kao svojom sastavnom komponentom, daje pragmatičan koncept, koji se može upotrebiti za stvaranje sveobuhvatnijeg i efikasnijeg pristupa upravljanju poplavama. U okviru ovog novog koncepta, Združeni program za upravljanje poplavama i Institut za istraživanje međunarodnog vodnog prava (IWLRI) Univerziteta u Dandiju se, na zajedničku inicijativu Svetske meteorološke organizacije (WMO) i Globalnog partnerstva za vode (GWP), zalažu za aktivno usvajanje i dalje razvijanje koncepta integriranog upravljanja poplavama. Sa ovim važnim konceptom treba da budu upoznati svi zainteresovani subjekti, a prevashodno tvorci politika i propisa. Kao osnovna polazna tačka ove inicijative, u ovoj studiji sadržani su konkretni primeri međusobnog uticaja vodnog prava, politike i nauke u oblasti integriranog upravljanja poplavama. Ukoliko želimo da se uspešno nosimo sa svim budućim izazovima i problemima, moramo naći način da radimo zajedno. Treba zajednički da pronađemo puteve saradnje i zajedničkog rada, u svim sektorima i disciplinama i da se svi potrudimo da koncept integriranog upravljanja poplavama zaživi u praksi, sa pravom kao svojim sastavnim elementom, uz istovremeno uvažavanje potreba svih zainteresovanih subjekata. Složićete se da je ovo ogroman izazov za sve nas.



Patricia K. Wouters  
Direktor  
Instituta za istraživanje međunarodnog  
vodnog prava Univerziteta u Dandiju



Avinash C. Tyagi  
Direktor  
Odseka za hidrologiju i vodne resurse  
Svetske meteorološke organizacije

## IZVRŠNI REZIME

Plavna područja su uvek prva na udaru redovnih poplava. U njima su važni vodni resursi i plodno poljoprivredno zemljište neophodno za život. Poplave igraju važnu ulogu u obnavljanju močvara i prihranjivanje podzemnih voda, i značajan su faktor za razvoj poljoprivrede i ribarstva. Iz tog razloga su ljudi oduvek podizali svoja naselja i razvijali privredne aktivnosti baš u plavnim područjima. S druge strane, međutim, poplave mogu imati negativan uticaj na živote i životni standard ljudi naseljenih u plavnim područjima, ponekad i sa katastrofalnih ishodom.

Globalno partnerstvo za vode (GWP) i Svetska meteorološka organizacija (WMO) su pod pokroviteljstvom Združenog programa za upravljanje poplavama (APFM) pokrenule inicijativu za integrisano upravljanje poplavama upravo iz razloga što se koristima koje plavna područja imaju od redovnih poplava pridaje velika važnost i zbog rastućih zahteva za izgradnjom na njima, a da se, pri tome, ne sme zanemariti činjenica da rušilačka priroda poplava treba da se svede na minimum, ukoliko se želi da zajednice u rečnom slivu dostignu održivi razvoj. Integrisanim upravljanjem poplavama integrišu se razvoj zemljišnih i vodnih resursa u okviru rečnog sliva u kontekstu integrisanog upravljanja vodnim resursima (IWRM). U kontekstu upravljanja slivom, ovaj koncept ima za cilj efikasno korišćenje plavnih područja, održavanje bogatog ekosistema u rečnom slivu i uspostavljanje adekvatnog upravljanja korišćenjem zemljišta i sistema za upravljanje poplavama, da bi se smanjili štetni uticaji poplava.

Integrisani pristup upravljanju poplavama zahteva interakciju između različitih disciplina, državnih ministarstava i sektora društva. Da bi se pristup integrisanog upravljanja poplavama uspešno sproveo, potrebna je sinergija između aktivnosti zainteresovanih subjekata. Pravo, kao pokretačka snaga pravilne promene, treba da odigra važnu ulogu u efikasnom sprovođenju integrisanog upravljanja poplavama u praksi na lokalnom, regionalnom, nacionalnom i međunarodnom nivou. Pristup integrisanog upravljanja poplavama polazi od stava da čitav niz različitih aktera mora da odigra svoje uloge, da bi se obezbedila koordinacija i saradnja i van institucionalnih i disciplinarnih granica. Na nivou upravne vlasti, bez obzira da li je u pitanju nacionalna, regionalna ili lokalna vlast, proces odlučivanja mora biti tako koordiniran da se uzme svaki uticaj tih odluka na upravljanje poplavama i zaštitu od poplava. Ovakav „trend“ upravljanja poplavama podrazumeva uključivanje određenog broja državnih organa, kao na primer nacionalnih organa nadležnih za prostorno planiranje i korišćenje zemljišta (i korisnika i planera) organa za odvodnjavanje, za izgradnju, očuvanje životne sredine i procenu uticaja na

životnu sredinu, učešće zainteresovanih subjekata, meteorološko i hidrološko predviđanje i upozoravanje i civilnu odbranu. Na nivou donošenja odluka neophodno je uspostavljanje ovakve veze između relevantnih ministarstava, službi i agencija, s tim što se mora voditi računa i o vertikalnoj integraciji, kao što su nacionalni planovi, programi i politike, i lokalni predstavnički organi. Mišljenja pojedinaca su suštinska u ovoj integraciji, da bi se obezbedilo učešće zainteresovanih subjekata i uzelo u obzir znanje i mišljenja lokalnih stručnjaka. Od velike je važnosti i uključivanje privrede, osiguravajućih društava, banaka i nosilaca projekata ili investitora, poljoprivrednih proizvođača i društveno-političkih organizacija, što zahteva zajedničke napore u cilju stvaranja adekvatnih mehanizama za njihovo efikasno učešće i omogućavanje pristupa javnosti svim relevantnim informacijama. U tom smislu je od posebnog značaja izrada i slobodan pristup mapama rizika od poplava. Da bi politike upravljanja poplavama imale željeni efekat, potrebno je kreativno razmišljanje, a pravnim instrumentima mogu se uvesti i indirektni ekonomski stimulansi ili podsticaji.

Odgovarajući organi moraju biti svesni svoje uloge i funkcija u upravljanju poplavama, a pojedinci takođe moraju biti svesni svojih odgovornosti, prava i ovlašćenja u vezi sa upravljanjem poplavama, kako u fazi planiranja, tako i za vreme same poplave, ili u procesu procene situacije posle poplave. Propisima treba da se ustanove standardi za izvršavanje radnih zadataka, i da se jasno razgraniče dužnosti, prava i ovlašćenja svih organa u okviru njihovih nadležnosti. Isto tako, treba da se ustanove detaljni postupci i uslovi u pogledu monitoringa postupanja u skladu sa propisanim uslovima, i utvrde kazneni mehanizmi u slučaju nepoštovanja i nepostupanja u skladu sa propisanim uslovima. Faktori koji se uzimaju u razmatranje u procesu donošenja odluka moraju biti sistematski definisani da bi se obezbedila transparentnost, a u svetlu insistiranja na većoj odgovornosti mora se ustanoviti mogućnost nezavisne revizije. Zbog razmimoilaženja interesa koji imaju subjekti i grupe zainteresovani za razvoj i korišćenje rečnog sliva i zemljišnih i vodnih resursa tog sliva, treba da se predvide i odgovarajući mehanizmi za rešavanje sporova na nacionalnom i međunarodnom nivou. U slučaju prekograničnih vodotoka, u nacionalni pravni sistem moraju se ugraditi i međunarodne obaveze i obezbediti načini za uspostavljanje što efikasnije komunikacije između pribrežnih država pogođenih poplavama. Da bi se ovo postiglo, u nekim slučajevima će biti potrebna i harmonizacija tehnologija, rešavanje pitanja intelektualne svojine, i utvrđivanje nedvosmislenih kriterijuma za preduzimanje određenih akcija.

Na nivou međunarodnog sliva, biće potrebna integracija principa integrisanog upravljanja poplavama u šire okvire za korišćenje i zaštitu međunarodnih vodotoka. Pravilo pravičnog i razumnog korišćenja voda treba da se primenjuje kao način za mirenje konfliktnih interesa i balansiranje svih relevantnih faktora i okolnosti. Takođe treba da se primenjuju proceduralna pravila za razmenu podataka i informacija zajedno sa mehanizmima za učešće javnosti. Zajedničke komisije mogu imati značajnu ulogu koordinacije u unapređivanju i podizanju integrisanog upravljanja poplavama na nivo međunarodnog vodotoka. Za donošenje odgovarajućih mera u cilju svođenja štetnih posledica

poplava na najmanju moguću meru, korisne smernice mogu se naći u Njujorškim pravilima Svetskog udruženja za međunarodno pravo (ILA) i u relevantnoj praksi država. Preporučuje se, međutim, da se ove mere ugrade u sporazum na nivou sliva, da bi pozitivni i negativni aspekti poplava bili izbalansirani.

Primeri dosadašnjih ekstremnih poplava su pokazali da mnoge države još uvek nisu zaključile sporazume za optimiziranje odgovora ne-pogođenih zemalja u vanrednim situacijama. Uprkos tome, i bez obzira na nedostatak specifičnih sporazuma koji se direktno odnose na zaštitu i upravljanje poplavama, Svetsko udruženje za međunarodno pravo je izradilo pravila za ublažavanje i smanjivanje štetnih uticaja poplava. Vodič o najboljim praksama je donela i Ekonomska komisija UN za Evropu (UNECE).

Fundamentalan princip na kome je zasnovan ovaj vodič, što potvrđuje i iskustvo država, je da ne postoji jedno rešenje za sve države, odnosno da se pristup „jednakog aršina“ pokazao nepraktičnim u većini poplava. Imajući ovo na umu, u ovoj studiji želimo da ukažemo na mogućnost usvajanja univerzalnog pristupa u cilju utvrđivanja praznina i nedostataka u strategijama upravljanja poplavama, tamo gde reforme u oblasti poplava treba da se izvrše.

U svrhu identifikovanja praznina i nedostataka u strategijama upravljanja poplavama u određenoj državi, razvijen je Alat za brzu procenu pravnog sistema (RLAT), koji omogućava tvorcima i kreatorima politika da identifikuju sve pravne instrumente koji se primenjuju u njihovim državama, od lokalnog do međunarodnog nivoa, i da zatim postojeći pravni okvir testiraju u odnosu na principe integrisanog upravljanja poplavama, u cilju popunjavanja identifikovanih praznina i nedostataka. Alat je namenjen državama koje žele da reše pitanja upravljanja poplavama na najefikasniji način, bez obzira na stepen njihovog ekonomskog razvoja, klimatske uslove i dotadašnju pravnu praksu. Alat predstavlja neprocenjiv izvor informacija, koji može biti solidna osnova za sprovođenje reforme u oblasti upravljanja poplavama.

## IZJAVA ZAHVALNOSTI

Ova publikacija je izrađena na platformi Združenog programa za upravljanje poplavama WMO/GWP (*WMO/GWP Associated Programme on Flood Management - APFM*) kao rezultata saradnje sa Institutom za istraživanje međunarodnog vodnog prava (IWLRI) Univerziteta u Dandiju i konsultacija sa velikom grupom stručnjaka za pravna pitanja i drugih stručnjaka za vode. Stoga za nastanak ove publikacije zahvalnost dugujemo velikom broju ljudi.

Posebnu zahvalnost dugujemo:

- g. Andrew Allanu i dr Alistair Rieu-Clarku iz IWLRI, za izradu konceptualnog okvira i rad na pripremi više verzija nacрта ove publikacije;
- g. Avinashu C. Tyagiu iz WMO koji je, kao urednik, zaslužan za pripremu završne verzije publikacije i g. Joachimu Saalmülleru iz Jedinice za tehničku podršku APFM, koji je koordinirao rad u različitim oblastima, trudeći se da objedini uložene napore svih aktera.

Dragocenu pomoć u identifikovanju pitanja koja treba obraditi i davanju komentara od neprocenjive vrednosti na izrađene nacрте publikacije pružio nam je veći broj cenjenih stručnjaka, odnosno dr Slavko Bogdanović (YUAWL), dr Iwona Rummel-Bulska (WMO) i prof. Kenji Sanbongi (Univerzitet Meikai, Japan).

Ova publikacija je takođe obogaćena priložima i komentarima sa Svetske Konferencije o ublažavanju posledica elementarnih nepogoda (WCDR), koja je održana 2005. godine u Kobeu, Japan i komentarima g. Otto Maleka iz Saveznog ministarstva za zaštitu životne sredine Nemačke i osoblja sekretarijata Ekonomske komisije UN za Evropu (UNECE) koji servisira primenu Konvencije o zaštiti i korišćenju prekograničnih vodotoka i međunarodnih jezera.

U reviziji nacрта publikacije, a pogotovo metodologije koja se predlaže u okviru Alata za brzu procenu pravnog sistema (RLAT) sadržanog u Poglavlju 8, učestvovali su:

- dr Slavko Bogdanović, Jugoslovensko udruženje za vodno pravo, Srbija;
- prof. Marilyn C. O'Leary, Univerzitet New Mexico, SAD;
- g. Miroslav Tomin, JVP „Vode Vojvodine“, Novi Sad, Srbija;
- gđa Cecilia Tortajada, Centar zemalja trećeg sveta za upravljanje vodama, Španija;
- g. Videh Upadhyay, advokat Vrhovnog suda, Indija.

U ovoj publikaciji može se naći mnogo informacija preuzetih iz studija pojedinačnih primera relevantnih pravnih i institucionalnih sistema upravljanja poplavama u više zemalja. Ove studije slučajeva objavljene su posebno i njihovi autori su dr Slavko Bogdanović za Srbiju, dr Armin Petrascheck za Švajcarsku, prof. Kamta Prasad za Indiju i prof. Kenji Sanbongi za Japan. Iskustva iz studija pojedinačnih slučajeva se često navode u ovoj publikaciji i kao takva čine osnovu za isticanje analitičkih rezultata, kako bi se čitaoci uputili na koji način mogu detaljnije da se informišu o određenim predlozima.

## UVOD

### **Poplave i razvojna politika**

Poplave su deo prirodnog ciklusa i u krajnjem ishodu imaju korisne uticaje. U plavnim područjima nalazi se plodno zemljište na kome uspevaju visoko-produktivne ratarske kulture. Samim tim što obiluju bogatim prirodnim resursima, plavna područja su vekovima privlačila ljude. I ekosistemi mogu da imaju koristi od poplava, u smislu opstanaka područja za mrešćenje riba, pomaganja u migraciji riba i spiranju nanosa, sedimenta i soli.<sup>1</sup> S druge strane, međutim, kao posledica sve većeg broja stanovnika, urbanizacije, modernih tehnika poljoprivredne proizvodnje i seče šuma, društvo postaje sve osetljivije na štetne uticaje koje poplave mogu da izazovu<sup>2</sup>. Tako je u periodu od 1992. do 2001. godine 1,2 milijarde ljudi bilo pogođeno poplavama, a 96.500 je izgubilo živote u njima<sup>3</sup>. U negativne uticaje poplava spadaju gubitak života i imovine, masovne seobe ljudi i životinja, degradacija životne sredine zbog zagađujućih materija koje velike vode nose i ostavljaju za sobom, nestašica hrane, energenata, vode i drugih osnovnih potreština.<sup>4</sup> Povrh toga, u mnogim delovima sveta se predviđa veća verovatnoća od pojave poplava koje su rezultat aktivnosti čoveka i predvidivih klimatskih oscilacija, prvenstveno zbog promena u učestalosti, intenzitetu i trajanju obilnih padavina.<sup>5</sup>

I na najvišim državnim nivoima se zna da je potrebno sprečavati i ublažavati štetne uticaje poplava. U prilog tome govore mnogobrojne izjave ministara, u kojima se naglašava važnost rešavanja ovog problema. Tako se, na primer, u deklaraciji sa ministarske Konferencije o bezbednosti i vodi u 21. veku, koja je održana 2000. godine u Hagu, kaže da je jedan od najvećih izazova u obezbeđivanju dovoljnih količina vode bilo sprovođenje zaštite od poplava, suša, zagađenja i drugih opasnosti u vezi sa vodama.<sup>6</sup> U raznim globalnim „akcionim planovima“ se preporučuju mere za sprečavanje i ublažavanje negativnih uticaja poplava. Agendom 21 iz 1992. godine preporučuje se državama da se kao jedan od načina unapređivanja integrisanog upravljanja vodnim resursima na nacionalnom nivou, donesu i sprovedu strategije zaštite i upravljanja poplavama i sušama.<sup>7</sup>

### **Integrisano upravljanje poplavama**

Upravljanje poplavama je, tradicionalno, oduvek više usmereno na odbrambene mere, mada se sve više shvata da je neophodan radikalni zaokret sa odbrambenih mera na proaktivno upravljanje rizicima od poplava. Potreba za ovakvim zaokretom je zasnovana na samoj ideji na kojoj počiva koncept integrisanog upravljanja poplavama, koji

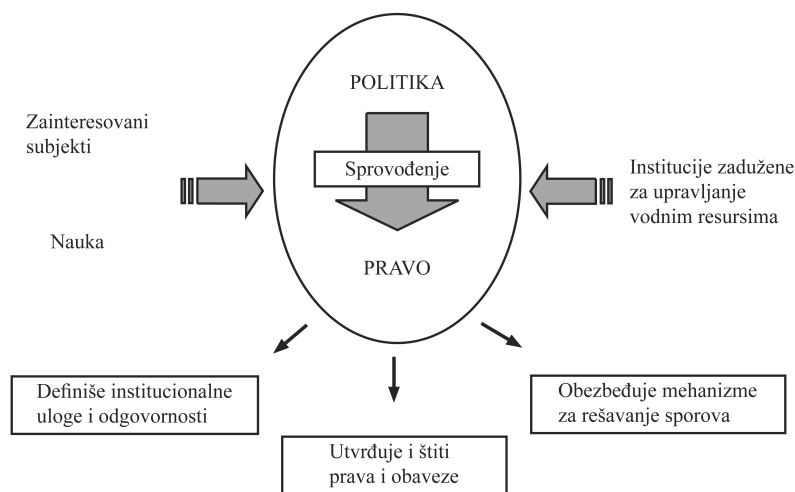


ima za cilj da razvoj zemljišnih i vodnih resursa integriše u okviru rečnog sliva u kontekstu integrisanog upravljanja vodnim resursima (IWRM) i da se upravljanje poplavama zasniva na principima upravljanja rizikom, da bi se maksimalno iskoristili sveukupni pozitivni uticaji koje plavna područja mogu da imaju od poplava i da se, istovremeno, ljudske žrtve i štete izazvane poplavama svedu na minimum.<sup>8</sup> Pet osnovnih elemenata koncepta integrisanog upravljanja poplavama su:

- da se upravlja vodnim ciklusom, u celini, toliko koliko se on odražava i utiče na zemljište;
- da se integriše upravljanje zemljištem i vodama;
- da se prihvati najbolja kombinacija strategija;
- da se obezbedi participativni pristup;
- da se prihvate pristupi integrisanog upravljanja opasnostima od poplava.

Ovi procesi treba da se sprovode u praksi na takav način da formiraju fleksibilno zajedništvo kroz najbolju kombinaciju kratkoročnih i dugoročnih mera koje se sastoje od strukturnih i ne-strukturnih interventnih akcija, uz aktivno učešće svih zainteresovanih subjekata i društvene zajednice u celini.

Kako, u suštini, teži interdisciplinarnosti, koncept upravljanja poplavama podrazumeva apsolutnu interakciju između različitih disciplina, državnih resora i različitih sektora društva. Ukazala se potreba za promenama u sektorskim dimenzijama razvoja, tako da sinergija između aktivnosti različitih zainteresovanih subjekata bude što je moguće više optimalna u cilju efikasne primene pristupa integrisanog upravljanja poplavama. Da bi rezultiralo uspehom, integrisano upravljanje poplavama treba da se bazira na stabilnom pravnom okviru i da ima obezbeđenu institucionalnu podršku. Na slici 1. su prikazane



Slika 1. Uloga prava

uloge koje pravni okvir ima u procesu sprovođenja politika upravljanja poplavama. Takođe se vidi da integrisano upravljanje poplavama zahteva takvo učešće različitih aktera kojim će se osigurati koordinacija i saradnja izvan institucionalnih granica.

Ova studija ima za cilj da poveća stepen obaveštenosti tvoraca i kreatora politika o potrebi ustanovljavanja adekvatnog pravnog okvira za integrisano upravljanje poplavama, i da pri tom obezbedi smernice pravnim stručnjacima kako da ugrade principe integrisanog upravljanja poplavama u pravnu praksu. Dalje, namera je autora ove studije da motivišu i omoguće stručnjacima za zaštitu od poplava, zainteresovanim grupama, uključujući i grupe i pojedince angažovane na povećanju učešća javnosti u civilnom društvu, kao što su nevladine organizacije i sredstva javnog informisanja, da uspostave dijalog sa tvorcima politika o svim relevantnim pravnim pristupima i najboljem pristupu za uspostavljanje uravnoteženog pravnog okvira za sprovođenje integrisanog upravljanja poplavama.

### **Vodič za čitaoce**

Ova studija je podeljena u tri dela. U Delu A razmatraju se pitanja u vezi sa pravnim i institucionalnim zahtevima na nacionalnom nivou, što, u širem kontekstu, podrazumeva i obezbeđivanje integracije i koordinacije, informisanje i upravljanje, kao i učešće zainteresovanih subjekata. U ovom delu se takođe naglašava važnost jasnog definisanja prava, ovlašćenja i odgovornosti. Deo B sadrži informacije o pravu međunarodnih vodotoka i praktičnoj primeni određenih sporazuma koji se odnose na upravljanje poplavama, sa naglaskom na važnosti uspostavljanja odgovarajućeg pravnog okvira da bi se integrisano upravljanje poplavama podiglo na nivo međunarodnih vodotoka. Deo C sadrži metodologiju, Alat za brzu procenu pravnog sistema (RLAT), koji omogućava državama da testiraju svoje važeće pravne sisteme da bi ocenile da li su u saglasnosti sa konceptom integrisanog upravljanja poplavama i da izaberu odgovarajući proces reforme istog.

**DEO A**

**PRAVNI I INSTITUCIONALNI ZAHTEVI  
INTEGRISANOG UPRAVLJANJA POPLAVAMA NA  
NACIONALNOM NIVOU**

Pravom koje se odnosi na integrisano upravljanje poplavama mora se uspostaviti jasan okvir kojim se definišu prava i odgovornosti institucija i pojedinaca i u fazama planiranja i u operativnim fazama svih stepena poplave – pre, za vreme, i posle. Njime istovremeno treba da se obezbedi pravičan okvir za razvoj različitih sektora društva, za dobrobit i sadašnjih i budućih generacija, uz dužno poštovanje i uvažavanje principa integrisanog upravljanja poplavama i očuvanja i održavanja načina života koji omogućavaju prirodni resursi. Ovaj okvir može sadržati i pravila za korišćenje zajedničkih resursa, finansijsku pomoć i preduzimanje drugih praktičnih mera. Pored opštih razvojnih pitanja, pravni okvir trebalo da sadrži norme kojima su uređena sledeća specifična pitanja:

- koordinacija i kooperacija između različitih organizacija, institucija, sektora i korisnika;
- dostupnost i pristup osnovnim podacima i informacijama potrebnim za donošenje odluka;
- razvijanje sredine u kojoj će svi zainteresovani subjekti moći da učestvuju i da zajednički donose odluke.

Pravo, kao pokretač pravilne promene, treba da odigra važnu ulogu na lokalnom, regionalnom, nacionalnom i međunarodnom nivou. Mada je samo jedan od mnogih činilaca koji utiču na upravljanje poplavama, pravo ima potencijal da odigra glavnu ulogu u uspostavljanju pravilnog režima integrisanog upravljanja poplavama. Sva pitanja koja moraju biti uzeta u obzir tokom procesa planiranja i donošenja odluka, treba da budu uređena pravnim normama, sa svim pojedinostima o postupcima koji treba da se poštuju. Uloga pravnog režima u upravljanju korišćenjem zemljišta i voda je od ključnog značaja za uspeh integrisanog upravljanja poplavama i može da ima pozitivan uticaj na ponašanje mnogih drugih agencija, koje bi, u suprotnom, bile malo zainteresovane za sprovođenje programa upravljanja poplavama. Pravnim normama mogu se zaštititi i utvrditi interesna prava grupa koje inače imaju malo ili nimalo uticaja u postupku donošenja odluka, kao što su interesna prava najsiromašnijih slojeva društva ili zaštita životne sredine. Bez odgovarajućeg pravnog režima, ne mogu zaživeti ni odgovornost ni transparentnost, i ne mogu jasno i nedvosmisleno biti definisana prava, ovlašćenja i obaveze svih aktera, kao i odgovarajući standardi za ocenu njihovog rada.

Ne sme se zaboraviti činjenica da se pre formulisanja pravnih normi, mora rešiti niz pitanja etičke i političke prirode. Recimo, koliko je država spremna da izdvoji sredstava za odbranu od poplava? Da li će zaštititi imovinu vlasnika od stogodišnje velike vode, ili će se usvojiti niži prag? Koliki se deo odgovornosti može preneti na pojedinačne vlasnike da organizuju sopstvenu zaštitu? U kojoj meri upravljanje poplavama treba da bude regulisano ekonomskim instrumentima, a ne strogim propisima? Sva ova i mnoga druga pitanja treba dobro da se razmotre, pre nego što se pristupi sprovođenju neophodne pravne reforme.<sup>9</sup>

I konačno, potrebno je istaći da su sve odluke, koje se odnose na nivo rizika od poplave koji je država spremna da prihvati, u suštini političke prirode, i da će se, kao takve, reflektovati u propisima ili planiranju. Zato je bitno da svi zainteresovani subjekti učestvuju u definisanju ovog nivoa, da bi se postigao što je moguće veći konsenzus.<sup>10</sup> Vlade se takođe mogu obavezati da se tokom planiranja drže principa predostrožnosti sa aspekta zaštite životne sredine, jer ta obaveza proističe iz međunarodnih sporazuma ili, još direktnije, iz nacionalnih propisa.

Primena principa predostrožnosti može imati veliki uticaj na mere koje država donosi u vezi sa upravljanjem poplavama. U boksu 1. prikazan je koncept principa predostrožnosti.<sup>11</sup> Ovaj princip može se pokazati korisnim i kod donošenja planskih mera u državama koje nemaju precizne mape rizika od poplava, odnosno u slučaju kada nauka nije dala jasne odgovore, jer se to uglavnom smatra luksuzom koji takve države ne mogu sebi da priušte. Ekonomska Komisija UN za Evropu u svom *Vodiču o održivom sprečavanju poplava*\*, preporučuje da mere koje se odnose na sprečavanje poplava treba da počivaju na principu predostrožnosti, mada ne navodi dalje kako bi to moglo da se primeni u praksi.<sup>12</sup>

#### *Boks 1. Princip predostrožnosti*

Princip predostrožnosti generalno može da se definiše kao uspostavljanje „kontrole u odsustvu potpunog naučnog razumevanja“.<sup>13</sup> U kontekstu zaštite životne sredine, princip 15, Deklaracije iz Rija podrazumeva da:

u slučaju postojanja pretnje od prouzrokovanja ozbiljne ili nepovratne štete, odsustvo potpune naučne sigurnosti neće se koristiti kao razlog za odlaganje ekonomski isplativih mera za sprečavanje degradacije životne sredine.

Princip predostrožnosti podjednako treba da se koristi i kada je u pitanju zaštita života ili imovine ljudi. U članu 3(3) Okvirne Konvencije UN o klimatskim promenama<sup>14</sup> navodi se da:

Strane treba da preduzmu mere predostrožnosti u cilju predviđanja, sprečavanja i svodenja na minimum uzroka klimatskih promena i ublažavanja njihovih štetnih uticaja. U slučaju postojanja pretnje od prouzrokovanja ozbiljne ili nepovratne štete, odsustvo potpune naučne sigurnosti se neće koristiti kao razlog za odlaganje korišćenja ovih mera, vodeći pri tome računa da politike i mere koje se odnose na klimatske promene treba da budu ekonomski isplative da bi dale globalne koristi po najnižoj mogućoj ceni koštanja.

\* *Guidelines on Sustainable Flood Prevention*. – Prim. prev.

## 1. OBEZBEDIVANJE INTEGRACIJE I KOORDINACIJE

Integrirano upravljanje vodnim resursima (IWRM) je danas opšte prihvaćeno kao najbolji način sprovođenja upravljanja vodnim resursima na održivi način.<sup>15</sup> Pristup integriranog upravljanja slivom se smatra ključnim uslovom za smanjivanje rizika od poplava.<sup>16</sup> Ovaj pristup je ugrađen u propise mnogih zemalja, posebno Južne Afrike<sup>17</sup> i Australije<sup>18</sup> i u Okvirnu Direktivu o vodama EU.<sup>19</sup>

Da bi se upravljanje poplavama sprovodilo u kontekstu integriranog upravljanja vodnim resursima (IWRM), kod donošenja odluka o upravljanju poplavama treba uzeti u obzir ne samo uticaje tih odluka na ublažavanje rizika od poplava, već i ekonomske uticaje i uticaje na životnu sredinu koji proizilaze iz tih odluka. Sledstveno tome, postupci planiranja i donošenja odluka brojnih posebnih organa nadležnih za izgradnju čije odluke u bilo kom obliku utiču na hidrološki status sliva, moraju biti koordinirane da bi se obezbedilo postizanje zajedničkog cilja, to jest, održivog razvoja. Ove odluke mogu uticati na veličinu poplava i samim tim na rizike od poplave i, istovremeno, mogu uticati na povredivost društva na opasnosti od poplava. Pored toga, u postupku donošenja odluka o drugim građevinskim aktivnostima treba uzeti u obzir i rizik od poplava, jer takvi projekti mogu negativno da se odraze na hidrološki status plavnog područja. Postoje dva aspekta – prvi je da planiranje na državnom nivou mora da bude integrirano tako da vladina strategija, koja se realizuje kroz različite resore, bude koherentna i usklađena. Drugi je, da planiranje mora da se primenjuje na svim nivoima javnog planiranja, bez obzira da li je u pitanju nacionalni, regionalni ili lokalni projekat, i da u njega budu uključene sve relevantne javne agencije. U isto vreme, treba uspostaviti mehanizam kojim će se osigurati da se i lokalni stavovi i iskustva uzmu u obzir u procedurama nacionalnog planiranja.

Na slici 2. pokazane su horizontalne i vertikalne interakcije, putem kojih su integrirani različiti zainteresovani subjekti i interesne grupe, a upravljanje poplavama je integrirano u sve relevantne sfere nacionalnog planiranja:

Horizontalne:

- između različitih ministarstava i departmana (na svim nivoima);
- uključivanje zainteresovanih subjekata i interesnih grupa u postupke odlučivanja.

Vertikalne:

- doslednost u postupcima donošenja politika i planiranja i njihovih realizacija na različitim nivoima, odnosno, od lokalnog nivoa na gore planovi treba da budu u skladu sa onima donetim na sledećem višem nivou.

U konsultacije o planovima i programima moraju biti uključeni i zainteresovani subjekti. Mada su na slici 2. prikazani svi zainteresovani subjekti, oni se mogu razlikovati od države do države.

### 1.1 Integrirani procesi javnog planiranja

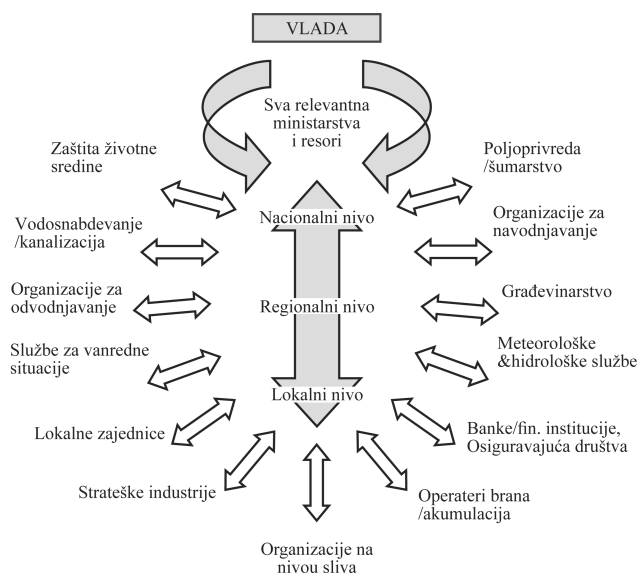
Postoje velike razlike u nacionalnim praksama u tome kojem se ministarstvu poverava odgovornost za upravljanje poplavama. Isto tako, bitno se razlikuju i uloge onih koji su

zaduženi za planiranje, za pogon i održavanje objekata za odbranu od poplava, za poslove prognoziranja i ranog upozoravanja, za odgovor u slučaju elementarne nepogode. Sledi spisak ministarstava koja se mogu uključiti u proces donošenja odluka i koja, samim tim, imaju potencijalnog uticaja na upravljanje poplavama:

- Zaštita životne sredine
- Očuvanje prirode
- Šumarstvo
- Upravljanje vodnim resursima
- Poljoprivreda
- Prostorno planiranje i korišćenje zemljišta
- Unutrašnji poslovi
- Zdravlje
- Civilna zaštita/bezbednost
- Saobraćaj
- Građevinarstvo

U zavisnosti od političke i administrativne organizacije zemlje, za pitanja upravljanja poplavama mogu direktno biti zaduženi savezni ili lokalni organi. Glavnu odgovornost za nacionalnu politiku, smernice i okvirne propise može da ima centralna ili savezna vlada, dok za pitanja detaljnog regulisanja, sprovođenja, pogonskog rada i održavanja objekata i izvršavanje mera za upravljanje poplavama mogu da budu odgovorne niže administrativne jedinice.

U vanrednim situacijama, odgovornost za odgovor često prelazi na ministre unutrašnjih poslova ili posebna ministarstva zadužena za civilnu odbranu.<sup>20</sup> U mnogim slučajevima se primenjuje princip supsidijarnosti<sup>21</sup>, na primer, u saveznim državama, da bi se pokre-



Slika 2. Integracija različitih zainteresovanih subjekata i interesnih grupa u proces upravljanja poplavama

nule aktivnosti na različitim nivoima uprave, u zavisnosti od veličine i obima poplavnog talasa. Za vanredne situacije izazvane poplavama, potrebno je uspostaviti jasan i nedvosmislen institucionalni okvir, da bi se upravljalo različitim uzajamnim uticajima između raznih nivoa državnih organa, sve u cilju svođenja vremena potrebnog za preduzimanje mera odbrane od poplava u razumne granice. Treba, međutim, naglasiti da je uspeh operacija u vanrednim situacijama uslovljen i vrstom političkog vođstva u datom momentu.

U Japanu je, na primer, ministar za zemljište, infrastrukturu i saobraćaj zadužen za upravljanje velikim vodnim sistemima (reke klase A), dok su guverneri prefektura odgovorni za druge vodne sisteme (reke klase B). Ipak, u vreme poplava, odgovornost za preduzimanje mera odbrane od poplava i ublažavanje negativnih uticaja velikih voda leži uglavnom na opštinskim organima. Sveukupno upravljanje zaštitom od svih elementarnih nepogoda bazira se na pravu kojim se jasno definiše odgovornost države, lokalnih organa i javnosti. Država je u obavezi da preduzme vanredne mere u slučaju elementarne nepogode većih razmera. U skladu sa osnovnim zakonom o merama u vanrednim situacijama iz 1961. godine, Služba Kabineta preuzima administrativne dužnosti za upravljanje zaštitom od elementarnih nepogoda i koordinira aktivnosti ministarstava i agencija. Ministarstva i agencije zaduženi za upravljanje zaštitom od elementarnih nepogoda moraju izraditi i doneti operativne planove za zaštitu od elementarnih nepogoda na osnovu generalnog plana za upravljanje zaštitom od elementarnih nepogoda. Lokalni organi su zaduženi za rano upozoravanje u vanrednim situacijama i izradu lokalnog plana za upravljanje zaštitom od elementarnih nepogoda.<sup>22</sup>

U Švajcarskoj je uloga savezne vlade svedena uglavnom na davanje finansijske, naučne i tehničke pomoći, dok kantoni i komune imaju glavne dužnosti u upravljanju vanrednim situacijama.<sup>23</sup>

Da bi se obezbedilo da državno planiranje, koje se vrši u različitim sektorima, bude usklađeno i da, u donetim planovima, budu uzeti u obzir i rizici od poplava, treba, po potrebi, vršiti procenu strateških planova i politika u svim oblastima izgradnje, da bi se utvrdilo da li imaju uticaj na rizik od poplava. Mogu se primenjivati različiti pristupi koordinacije po nivoima na osnovu iskustva koje data država ima u vodnom ili drugom sličnom sektoru. Tako je, recimo, u Evropskoj Uniji stupio na snagu uporedivi program koordinacije u pogledu uticaja na životnu sredinu.<sup>24</sup> Mada je, u ovom trenutku, teško oceniti njegovu uspešnost, sličan program o uticaju na rizike od poplava bi pomogao da se sakupe svi potrebni elementi. Naravno, to umnogome zavisi od toga da li će se postići saglasnost između razvojnih potreba područja u pitanju i rizika od poplava koje je društvo voljno da prihvati ili može da finansira. Prilikom donošenja ovakve odluke, vodeći princip, iz perspektive integrisanog upravljanja poplavama, treba da bude maksimalno iskorišćenje sveukupnih pozitivnih uticaja koje plavna područja mogu imati od poplava i da se, istovremeno, ljudske žrtve i štete izazvane poplavama svedu na minimum.

U Škotskoj je na snazi sistem po kome organ koji pokreće razvojnu inicijativu, vrši preliminarnu procenu, koja se zatim evaluira u odnosu na prethodno utvrđen niz kriterijuma da bi se ocenilo da li postoji verovatnoća da predmetni plan ima značajan štetan uticaj na životnu sredinu.<sup>25</sup> Preliminarna procena se onda dostavlja organima koji moraju biti konsultovani putem centralnog koordinacionog mehanizma. Ovi organi, u koje spadaju i sva ministarstva, agencija zadužena za zaštitu prirodnih dobara i organ zadužen za zaštitu životne sredine,<sup>26</sup> konačno odlučuju da li je potrebna kompletna procena. Propisima je utvrđeno koje su sve prethodne informacije potrebne, vremenski rokovi i pojedinosti o merama koje se odnose na informisanje javnosti.<sup>27</sup> Ovakav sistem, kada bi se primenio na uticaje od rizika od poplava, zadovoljio bi uslov integrisanog donošenja odluka i imao pozitivan uticaj na upravljanje poplavama na operativnom nivou.

U Južnoj Africi je prihvaćena druga metoda, po kojoj su osnovani centri za vanredne situacije na nacionalnom, pokrajinskom i lokalnom nivou da bi se pratio obim u kome su organi odgovorni za upravljanje poplavama isplanirali potrebne mere i uzeli u obzir sve relevantne interese.<sup>28</sup> Pored toga, prema Zakonu o upravljanju zaštitom od elementarnih nepogoda, osnovana su dva nova organa – Međudržavni komitet za upravljanje zaštitom od elementarnih nepogoda,<sup>29</sup> u koji se biraju ministri i predstavnici lokalnih organa koji su zaduženi za upravljanje zaštitom od elementarnih nepogoda, i Nacionalni savetodavni forum za upravljanje zaštitom od nesreća, u koji se, pored državnih zvaničnika, biraju i predstavnici zainteresovanih subjekata.<sup>30</sup> Komitet je zadužen da Kabinetu daje savete i preporuke o integrisanom upravljanju zaštitom od nesreća, a naročito, o nacionalnom okviru za upravljanje zaštitom od nesreća,<sup>31</sup> a Savetodavni forum ima zadatak da savetuje Komitet.<sup>32</sup>

## **1.2 Kontrola korišćenja zemljišta**

Zbog ogromnog uticaja koje korišćenje zemljišta ima na rizik od poplava i upravljanje vodama uopšte, izuzetno je važno da planiranje korišćenja zemljišta i ustupanja zemljišta na korišćenje budu pravilno koordinirani. Korišćenje zemljišta, kako u urbanim tako i u ruralnim sredinama može da se odrazi na rizik od poplava u datom slivu. Posledice šumarskih aktivnosti, a posebno nekontrolisane zasićenosti zemljišta vodom mogu da imaju značajnog uticaja na rizik od poplava, prvenstveno zbog erozije zemljišta i, u manjem obimu i na lokalnom nivou, na maksimalno velike vode. Poljoprivredne tehnike korišćenja zemljišta, kao, recimo, sabijanje zemljišta, mogu imati slične štetne uticaje na nizvodne rečne režime. Tehnički aspekti šumarskih i poljoprivrednih aktivnosti mogu isto tako da se regulišu propisima, ali ih je mnogo teže sprovoditi. U nekim zemljama se koriste obavezujući propisi ili doborovoljni kodeks ponašanja da bi se uticalo na ove aktivnosti, na primer, da se vlasnici i korisnici zemljišta stimulišu da što je moguće manje koriste sabijanje zemljišta, ili da se sadnja vrši u redovima pod pravim uglom u odnosu na prirodan pad teren a ne vertikalno u odnosu na vodotok. Treba naglasiti da se korišćenje zemljišta može do određenog stepena regulisati i ekonomskim mehanizmima,



koji, s druge strane, mogu biti destimulativni za dobro upravljanje poplavama. Neki oblici korišćenja zemljišta su korisni za upravljanje poplavama, kao na primer pirinčana polja u uzvodnom potezu,<sup>33</sup> a takva korišćenja mogu da se podstiču planiranjem i stimulativnim mehanizmima. Kontrola korišćenja zemljišta se uobičajeno vrši na lokalnom nivou, u skladu sa politikom države i propisima o planiranju.

### ***Mape rizika od poplava***

Mape rizika od poplava sadrže osnovne informacije o veličini opasnosti od poplava u slivu i predstavljaju početnu tačku za planiranje i regulisanje korišćenja zemljišta. Na tim mapama ne samo da se obeležava obim i veličina poplava, već se naznačava i osetljivost terena označenih za različite namene korišćenja zemljišta i uslove odvodnjavanja. Ove mape treba da prave nacionalne hidrološke službe na osnovu hidroloških i fizičko-grafičkih informacija o slivu i kapacitetu odvođenja suvišnih voda vodotoka, i da na njima budu naznačene oblasti na kojima postoji rizik od plavljenja površinskim vodama. Prilikom pravljenja ovih mapa, treba uzeti u obzir i podatke organizacija za odvodnjavanje o karakteristikama i kapacitetu postojeće infrastrukture za odvodnjavanje na datom području. Identifikovanjem i ovlašćivanjem odgovarajućih agencija za izradu mapa rizika od poplava, obezbediće se da ih nadležne organizacije, ministarstva i zainteresovani subjekti blagovremeno dobiju.

Prilikom donošenja odluka o projektima izgradnje, promena u nameni korišćenja zemljišta ili izgradnje novih objekata za zaštitu od poplava, nadležni organi za planiranje moraju identifikovati i razmotriti sve faktore koji mogu povećati rizik ili uticati na rizik od poplava, da bi se moglo integrisati upravljanje poplavama i korišćenje zemljišta. Ova obaveza se mora utvrditi propisima ili, kao što je slučaj u nekim zemljama<sup>34</sup>, u obavezujućim dokumentima o politici koje donesi država (koji su u vezi sa procesom integrisanja unutar vlade). U ovim propisima ili dokumentima o politici mogu se definisati organi koji se moraju konsultovati po pitanju određenih vrsta i obima predložene izgradnje, kao i organizacije i organi koji imaju pravo da se njihova mišljenja razmotre. Pretpostavka je da će nadležni organi za planiranje regulisati izgradnju u visoko-rizičnim oblastima, ako imaju pouzdane mape rizika od poplava. Ova pretpostavka u određenim slučajevima može i da se ospori, recimo, kada državna politika insistira na strateškoj rekonstrukciji, ali u takvim situacijama mogu da se donesu preventivne mere za zaštitu tih lokacija, uz vođenje računa da se tim merama ne poveća rizik od poplava na drugom mestu.

### ***Kapaciteti odvodnjavanja***

Princip upravljanja vodnim resursima na nivou sliva podstiče ugrađivanje uticaja korišćenja zemljišta u planove upravljanja vodama, i daje dobru osnovu za pravilnu procenu rizika od poplava. Na rizik od poplava utiče i stanje samog vodotoka, a posebno

uslovi odvodnjavanja. Uska grla, odnosno zagušenja kod odvodnjavanja mogu u izvesnim oblastima da izazovu poplave. Prilikom izrade mapa rizika od poplava treba obratiti pažnju i na kapacitete odvodnjavanja i, mada će se obično smatrati da njihov proticajni profil nije izmenjen zbog nanosa ili druge vrste blokade, od velike je važnosti da se definiše organ zadužen za njihovo održavanje, koji će imati sve uslove da ispunjava svoje obaveze. Imperativ je da se taj organ konsultuje tokom planiranja novih projekata izgradnje i da kapacitet odvodnjavanja bude sastavni deo novih projekata, kao kod izgradnje mosta, na primer.

Treba obratiti pažnju i na širu dimenziju odvodnjavanja u kontekstu navodnjavanja. Aktivnosti ruralnih i urbanih vlasnika zemljišta mogu ubrzati ili usporiti velike vode, i isto tako mogu izazvati velike štete vlasnicima zemljišta. U oblastima gde postoje sistemi navodnjavanja, treba uzeti u obzir i aktivnosti poljoprivrednih proizvođača. Potrebno je omogućiti i udruženjima korisnika voda (WUA) da iznesu svoja mišljenja o planiranim projektima izgradnje. Propisima o uređenju sistema navodnjavanja treba predvideti savetodavnu funkciju za sva udruženja korisnika voda o pitanjima planiranja na nivou sliva. Udruženja korisnika voda mogu u skladu sa svojim konstitutivnim dokumentima, imati obavezu da izrade pravila za slučaj vanrednih situacija izazvanih poplavama, u saglasnosti sa politikama i planovima o upravljanju poplavama na nivou sliva.

U nekim zemljama su oformljene lokalne grupe za zaštitu od poplava, mada se nivou njihovih ovlašćenja i odgovornosti razlikuju. Predstavnički vodni odbori [*watershappen* - prev.] u Holandiji su grupe koje se samofinansiraju i preuzimaju odgovornost za lokalnu zaštitu od poplava i upravljanje poplavama u širem smislu.<sup>35</sup> U nekim državama ovakvi organi su manje formalne prirode, ali su sve informacije koje se dobiju od lokalnih grupa, koje obično bolje poznaju vodotok od centralne administracije, od neprocenljivog značaja za upravljanje poplavama.

### *Stimulativne i destimulativne mere*

Tamo gde je obavezno osiguranje protiv rizika od poplava, investitori mogu da se obrate osiguravajućim društvima pre podnošenja zahteva za dobijanje građevinske dozvole. Malo je verovatno da će se neko odlučiti za gradnju, ukoliko osiguravajuće društvo odbije da izvrši osiguranje ili ako su premije previsoke zbog rizika od poplava. U SAD je, recimo, u cilju donošenja adekvatnih planova za upravljanje poplavama, data mogućnost lokalnim organima uprave da mogu, po svom izboru, učestvovati u Nacionalnom programu osiguranja protiv rizika od poplava i time steći pravo na pomoć savezne vlade u slučaju poplava.<sup>36</sup> Drugim rečima, pravo na pomoć će imati oni koji imaju donete programe o zaštiti od poplava plavnih područja, a postoji i niz drugih stimulativnih mera da bi se učesnici programa podsticali da uvode mere zaštite koje prelaze tražene standarde. Još jedna moguća alternativa je da se zabrani finansijskim institucijama da daju hipoteke za građevinske projekte u određenim oblastima.<sup>37</sup> Ostaje da se vidi da li će posle uragana Katrina biti vršene izmene ovog sistema.<sup>38</sup> Iako je osiguranje od poplava retko kada

obavezno, do problema može da dođe u državama u kojima je opciono<sup>39</sup>, jer ga, u takvim situacijama, po pravilu uzimaju samo oni koji su svesni činjenice da su ugroženi od poplava i koji su već doživeli poplave. Nažalost, u zemljama u razvoju, ova vrsta osiguranja nije ni opciona, tako da ljudi najčešće sami snose sve troškove od štete, jer ne mogu da se pouzdaju u pomoć države.<sup>40</sup>

U nekim zemljama postoji režim davanja prava na korišćenje voda po kome nadležni organi imaju pravo da pokrenu postupak preispitivanja dozvola za korišćenje voda tokom poplave, i da privremeno obustave korišćenja koja se smatraju štetnim za upravljanje poplavama, mada je vrlo verovatno da će se ovakve obustave korišćenja više odnositi na ispuštanje vode iz akumulacija i upuštanja otpadnih voda, a manje na dozvole za zahvatanje voda. Uticaj zagađenja tokom poplave može da bude štetniji u nekim okolnostima i zato ovo pitanje može biti pravno regulisano.

#### ***Uticaji na životnu sredinu***

Vrlo važan faktor koji treba uzeti u obzir pri upravljanju poplavama je briga za zaštitu životne sredine. Zaštitni objekti obično imaju štetan uticaj na ekologiju vodotoka i priobalnog zemljišta. Planovi upravljanja poplavama moraju biti usaglašeni sa potrebama zaštite specifičnih oblasti koje su stavljene pod zaštitu kao prirodna dobra od izuzetnog značaja, kao prirodni rezervati, nacionalni parkovi ili močvare prema Ramsarskoj konvenciji.

Još jedan faktor na koji treba obratiti pažnju prilikom planiranja korišćenja zemljišta i donošenja propisa o izgradnji odnosi se na situacije kada postoji opasnost da velike vode dođu u kontakt sa zagađujućim materijama u zemljištu. Postojeći izvori zagađenja u aktivnim plavnim područjima, kao industrijska postrojenja, postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda, vožni parkovi, rezervoari za skladištenje nafte i gasa u sistemima daljinskog grejanja treba, po mogućnosti, da budu zaštićeni tako da izdrže uticaje poplave. Da bi se predupredili problemi do kojih dovodi rasipanje i širenje opasnih materija, treba, što je moguće više, izbegavati izgradnju postrojenja koja su izvor opasnih materija. Ne sme se zaboraviti ni uticaj otrovnih supstanci iz rasutih izvora zagađenja, kao što je nanošenje pesticida ili mulja na obradivo zemljište. Za kontrolu rasutih izvora zagađenja mogu se koristiti pravna sredstva (vidi boks 2), ekonomski mehanizmi i vodiči za najbolje prakse<sup>41</sup>, s tim što se poslednja dva načina smatraju ekonomski najisplativijim opcijama.

#### ***Komisije za sliv***

U slučajevima nepodudaranja političkih i administrativnih granica sa granicama sliva, kada je kontrola korišćenja zemljišta u nadležnosti lokalnih organa, najbolje rešenje je osnivanje komisija za sliv u svrhu koordiniranja i usklađivanja izgradnje i omogućavanja učešća različitih zainteresovanih subjekata u upravljanju vodama sliva. U okviru međunarodnih sporazuma o vodotocima, mogu se iznaći posebna rešenja za koordinaciju lokalnih organa, prevashodno u prekograničnim slivovima.

Mada je sa stanovišta integrisanog upravljanja poplavama poželjnije da se političke granice podudaraju sa granicama sliva, u praksi to nije uvek slučaj. Bez obzira, sve intervencije u cilju boljeg upravljanja poplavama treba uvek da budu zasnovane na hidrološki utvrđenim celinama. Čak je i u zemljama u kojima postoje organi na nivou sliva potrebno obezbediti horizontalnu i vertikalnu integraciju funkcija formalnih i neformalnih institucija, kako na nivou podsliva tako i na višim nivoima. Faktički, sa materijalno pravnog i strateškog stanovišta, postoji potreba optimalnog iskorišćenja postojećih pravnih prostora i saradnje sa legalno izabranim organima, da bi se iskoristili domeni njihovih ovlašćenja i uticaja u procesu planiranja i rešavanja sukoba interesa, uporedo sa edukacijom i jačanjem svesti, pa čak i zajedničkim korišćenjem rezultata dobijenih istraživanjem.

*Boks 2. Nemački zakon o unapređenju preventivne zaštite od poplava*

U Nemačkoj je Zakon o unapređenju preventivne zaštite od poplava stupio na snagu 10.05.2005. godine („Savezni sl. list“, br. 1. od 09.05.2005.). Ovim zakonom se menja i dopunjuje nekoliko saveznih zakona (Zakon o vodama, Zakon o izgradnji, Zakon o regionalnom planiranju, Zakon o unutrašnjim plovnim putevima, Zakon o meteorološkoj službi Nemačke). Ovim Zakonom se, strožije, preciznije i na isti način reguliše odbrana od poplava na teritoriji cele Nemačke. Neke od značajnijih odredbi su:

- Svako je dužan da sprečava štete od poplava u što većoj meri.
- 16 nemačkih saveznih država (*Länder*) moraju utvrditi vode ili deonice na kojima je došlo do šteta od poplava ili se štete očekuju. Za te vode moraju se, u roku od pet (visok rizik od štete) do 7 godina, utvrditi plavna područja. Osnova za ovakvo utvrđivanje su velike vode povratnog perioda od 100 godina.
- U utvrđenim plavnim područjima, države će svojim propisima definisati odlaganje opasnih materija, posebno onih iz sistema daljinskog grejanja, sprečavanje ili ublažavanje moguće erozije zemljišta i uticaje zagađujućih materija. Zakonom se uređuje i zabranjuje formiranje novih građevinskih lokacija u planovima korišćenja zemljišta. Izuzetak se može odobriti jedino ako se zadovolji devet strogih uslova, uključujući nepostojanje rizika za naselja, živote ljudi, značajno narušavanje zdravlja i materijalni gubitak. Ako je Zakonom o izgradnji dozvoljena gradnja, recimo, ako već postoji plan korišćenja zemljišta, potrebna je dodatna dozvola u cilju sprečavanja negativnih uticaja na odbranu od poplava.
- Javnost i opštine će biti upozoreni utvrđivanjem rizičnih zona, odnosno oblasti podložnih poplavama, posebno neposredno iza nasipa ili drugih objekata za odbranu od poplava.
- Planovi za zaštitu od poplava treba da se donesu u roku od pet godina. Njima treba da budu obuhvaćeni svi aspekti, kao što je kontrola oticanja voda, tehničke mere za zaštitu od poplava, mere za očuvanje ili rehabilitaciju retenzionih područja i izmeštanje nasipa.
- Zakonom se reguliše saradnja u distriktima rečnih slivova u cilju koherentne zaštite od poplava.
- Utvrđena plavna područja i rizične zone, odnosno oblasti podložne poplavama, moraju se ilustrativno prikazati u planovima za korišćenje zemljišta i prostornom planu.

## 2. PRIKUPLJANJE I DOSTAVLJANJE INFORMACIJA

Izuzetno je važan aspekt obaveštavanja i razmene informacija o životnoj sredini u uslovima kada se granice sliva ne poklapaju sa administrativnim granicama. Strategije odbrane od poplava treba da budu zasnovane na naučnom prikupljanju podataka od strane brojnih agencija. Dalje, ove strategije treba stalno da se preispituju u svetlu iskustva sa novim poplavama. Zatim, treba da se ustanove mehanizmi da se osnovni podaci o planiranju i ocenjivanju ostvarenih rezultata rada ugrade u proces strateškog planiranja.<sup>42</sup> Informacije koje se prikupe monitoringom neophodne su za planiranje pripravnosti i odgovora u slučaju elementrane nepogode.

### 2.1 Planiranje pripravnosti

U planiranju pripravnosti od najvećeg značaja je jačanje svesti vlasnika imovine i zainteresovanih subjekata o rizicima od poplava. Ukoliko zainteresovani subjekti ne razumeju rizike kojima se izloženi, manja je verovatnoća da će uzeti učešća u procesu planiranja. Mape rizika od poplava, planovi, programi i strategije čine osnovne informacije koje treba da budu pružene na uvid svim zainteresovanim subjektima u okviru napora da se osigura njihovo učešće u pripremama za zaštitu od poplava. Isto tako, javnosti treba da budu dostupne sve navedene informacije i ona treba da bude blagovremeno obaveštavana o svim događanjima u toku, bez potrebe dokazivanja interesa.

Informacija je korisna samo onda kada je dostupna onima koji imaju pravo da je imaju i zato treba blagovremeno da bude dostupna i pružena na uvid najširoj javnosti. Kada se informacije pružaju na uvid širokoj javnosti, treba paziti na sledeće:

*Lokacija:* dokumentacija mora biti stavljena na uvid na onim mestima koja su fizički dostupna delu javnosti kojoj su informacije namenjene. Dokumentacija treba da se stavlja na uvid lokalno i na mestima koja su dostupna svima, u bibliotekama ili kancelariji nadležnog lokalnog organa. Ako su ljudi primorani da putuju na veliku razdaljinu da bi pregledali ili dobili na uvid dokumentaciju, mala je verovatnoća da će odziv biti zadovoljavajući.

*Oblik:* dokumentaciju treba stavljati na uvid u obliku za koji postoji najveća verovatnoća da će biti dostupan javnosti. To su, na primer, papirne verzije ili elektronske verzije na Internetu ili CD-u.

*Vreme:* dokumentacija treba da bude dostupna na uvid u razumno vreme. Takođe treba da se ostavi dovoljno vremena za odgovore i reagovanje na informacije.

*Cena:* ne treba da se naplaćuje naknada za davanje informacije na uvid, mada se može naplatiti odgovarajuća naknada kada se traži fotokopiranje dokumenta ili štampanje dokumenta u elektronskoj verziji.

*Razumljivost:* treba napraviti izvode iz dokumenata, pisane razumljivim rečnikom i na jeziku sredine kojoj su namenjeni, ako se jezik sredine razlikuje od zvaničnog jezika.

*Upoznavanje*: javnost treba da bude upoznata sa činjenicom da ima pravo na davanje mišljenja u procesu konsultacija i sa činjenicom da se takve konsultacije obavljaju. Javnost se o tome unapred obaveštava putem oglasa u novinama ili poziva preko elektronskih medija.

## **2.2 Rano upozoravanje**

Efikasnost sistema ranog upozoravanja u slučaju poplava i vanrednih situacija je vrlo važna, da bi obaveštenje stiglo do što je moguće većeg broja ljudi u oblasti koja je pogođena. Uspeh sistema ranog upozoravanja od poplava zavisi od njegove pouzdanosti i dometa i od sposobnosti pogođenog stanovništva da primi upozorenje i adekvatno reaguje.

Organ ili organi nadležni za sistem ranog upozoravanja treba da imaju jasno definisane odgovornosti i odgovarajuće resurse i tehnologiju. Treba, takođe, jasno definisati stepene upozoravanja prema veličini poplavnog događaja koji nastupa.<sup>43</sup> Treba zakonski definisati i konsekvence u slučaju izostanka upozorenja ili davanja kasnog upozorenja.<sup>44</sup> Još jedno važno pitanje koje treba uzeti u obzir u postupku donošenja odluka i obaveštavanja je evakuacija u područjima koja su u neposrednoj opasnosti od poplava. Moraju se utvrditi postupci na osnovu važećih propisa i precizirati nadležni organ ili institucionalni nivo za donošenje takve odluke, koji će imati ovlašćenja za izdavanje naredbe za evakuaciju i održavanje reda i mira u evakuisanim područjima. Propisima treba da bude precizirana i odgovornost za objavljivanje vanrednog stanja u pogođenom području. Pitanja koja se obično otvaraju tokom evakuacije su da li su nadležni organi u obavezi da zaštite imovinu koju su za sobom ostavili ljudi iz evakuisanih područja.

Države, po pravilu, koriste različita sredstva javnog informisanja – televiziju, radio, internet i telefon – da bi upozorile na predstojeću vanrednu situaciju. Izbor sredstva javnog informisanja koje će se koristiti obično se ostavlja agenciji zaduženoj za prognozu poplava i rano upozoravanje<sup>45</sup>, jer se dostignuća u komunikacionoj tehnologiji najbolje prate ako je propisima dozvoljena fleksibilnost u tom smislu.<sup>46</sup> Te agencije mogu imati opštu zakonsku obavezu da objavljuju sve informacije koje se odnose na rizik od poplava ili rana upozorenja od poplava.<sup>47</sup> Upozorenja moraju biti na jeziku koji je razumljiv lokalnom stanovništvu, vodeći pri tome računa o stopi nepismenosti i dostupnosti izabranog medija u pogođenom području.

Sama činjenica da se upozorenja o nastupajućoj poplavi i vanrednoj situaciji daju putem medija, nameće i odgovornost za same medije. Manje je verovatno da će se problemi javiti u zemljama u kojima je većina medija u državnom vlasništvu i ima monopol, nego u zemljama sa komercijalnim stanicama. Propisima koji se odnose na elektronske medije može se utvrditi obaveza emitovanja informacija javnih službi ili biltena o elementarnim nepogodama, ili se ta obaveza može definisati u dozvoli, pod pretpostavkom da postoji sistem izdavanja dozvola. Tako je Zakonom o meteorološkoj

službi<sup>48</sup> u Japanu utvrđeno da *Nippon Broadcasting Corporation* (NBK) kao određena „javna korporacija“ ima obavezu da emituje prognoze i rana upozorenja. Zakonom je takođe propisano da Meteorološka agencija Japana ima pravo da traži od medija da sarađuju po pitanju objavljivanja svih informacija.

### ***Obaveštenja i komunikacija***

Pored problema kako da sa ranim upozorenjem bude upoznata javnost, postavlja se i pitanje *koji* organi treba da dobiju *koje* informacije i *kada*. Praksa se razlikuje od zemlje do zemlje po pitanju organa koji su odgovorni za koordinaciju ranog upozoravanja u slučaju vanredne situacije zbog poplave.

Razlike u nacionalnim praksama su uslovljene stepenom decentralizacije, jer veći stepen decentralizacije podrazumeva i veći broj administrativnih slojeva. Tako je, u Francuskoj, dozvoljeno osnivanje dodatnih organa za prognoziranje poplava na regionalnom nivou. Dostavljanje i vreme dostavljanja informacija zavisi od obaveza poverenih svakom organu, što se uređuje propisima, s tim što se proceduralni detalji rešavaju putem sporazuma i memoranduma o razumevanju u skladu sa njihovim internim procedurama i propisima. Adekvatnost tako usvojenih postupaka i sporazuma u slučajevima stvarne vanredne situacije treba redovno proveravati, a učestalost provera treba definisati sekundarnim, a u nekim slučajevima i primarnim propisima. Sveobuhvatni postupci notifikacije će biti od posebne važnosti u okolnostima kada je od ključnog značaja notifikacija i obaveštavanje preko političkih granica.

### ***Prikupljanje podataka***

Poželjno je da priroda meteoroloških i hidroloških podataka sakupljenih na nacionalnom nivou ili na nivou sliva, kao i metode i načini njihovog sakupljanja budu usklađeni u što je moguće većoj meri. Tako će se povećati količina međunarodnih podataka koji mogu da se ugrade u sisteme modeliranja na nacionalnom nivou ili na nivou sliva i povećati koristi od njih. Tamo gde postoje državne meteorološke službe, ovo bi trebalo da bude jedno od pitanja u kontekstu prekograničnog vodotoka. U takvim slučajevima, potrebno je ugovorom definisati pitanje transfera informacija između država sliva. Može se pokazati da je efikasnije za državne meteorološke organizacije iz uzvodnih država da direktno prenose podatke hidrološkim organizacijama u drugim državama sliva. Na taj način nizvodne zemlje neće zavisiti od ekspeditivnosti uzvodne države u prenošenju informacije koja je važna za nizvodnu državu sa aspekta opasnosti od poplave, ali će nizvodne države same tumačiti primljene sirove podatke. Protok podataka ne sme da se svede samo na jednosmernu komunikaciju. Može se desiti da se poplava u nizvodnoj zemlji, recimo izlivanje vode iz jezera iza brane, negativno odrazi u uzvodnoj zemlji i da će joj biti potrebne i meteorološke i hidrološke informacije iz nizvodne zemlje. U tom smislu se preporučuje formiranje organizacije zadužene za

sakupljanje podataka na nivou sliva, ili, ukoliko ona već postoji, prenošenje na nju ovakve odgovornosti.<sup>49</sup>

Na nacionalnom nivou, problemi mogu nastati u državama koje imaju posebne organizacije za hidrološki monitoring u svakom regionu ili pripadajućoj državi, naročito u slučaju vodotoka koji prelaze granice ovih regiona. U takvoj situaciji je normalno da nacionalna vlada bude odgovorna da metode sakupljanja podataka budu usklađene u svim regionima, ako treba i donošenjem odgovarajućih propisa.

Rizik od poplave se uobičajeno proračunava množenjem statističke verovatnoće pojave velikih voda sa posledicama takve poplave.<sup>50</sup> Taj proračun je tačan samo ako se redovno obnavlja uzimanjem u obzir promena u modelima poplava, vrednosti potencijalno ugrožene imovine i broja ljudi koji će verovatno pretrpeti štete ili povrede. Ovo je posebno važno u uslovima očekivanog uticaja klimatskih promena i povećane urbanizacije.<sup>51</sup> Obaveza obnavljanja ovih informacija treba da bude propisana u internim aktima nadležne agencije ili sekundarnim propisima.

Dodatna obaveza sa aspekta prikupljanja podataka odnosi se na procenu posle poplave. Na osnovu lekcija koje su naučene iz prethodnih poplava, posebno je važno da agencije za planiranje uzmu u obzir tačne okolnosti koje su dovele do određene poplave, uključujući i meteorološke i hidrološke uslove koji su vladali u to vreme. Informacije posle poplave, čiji obim i sadržaj mogu da se definišu posebnim propisom, treba da sadrže i procenu funkcionalnosti objekata za odbranu od poplava i statističke podatke o štetama i gubicima nastalim kao rezultat poplave. Na osnovu takvih informacija, tvorci politika treba da obezbede adekvatne promene. Da bi se povećala uporedivost podataka o šteti od poplava, treba razmotriti i standarde za procenu štete i zadužiti kompetentni organ da uradi takvu procenu.

### ***Zaštita baza podataka***

Nedavno se pojavilo jedno potencijalno problematično pitanje u vezi sa sakupljanjem podataka i sređivanjem baze podataka od strane državnih meteoroloških službi. Direktivom EU 96/9 koja se odnosi na pravnu zaštitu baza podataka<sup>52</sup>, vlasnici baza podataka dobijali su autorsko pravo na bazu podataka čak i ako takve baze podataka „nisu originalne“.<sup>53</sup> Velik broj drugih zemalja je zainteresovan za zaštitu takvih baza podataka zbog potencijalnog prihoda od njih, i Svetska Organizacija za Intelektualnu svojinu (WIPO) je poslednjih godina dosta razmatrala ovaj problem.<sup>54</sup> U SAD, međutim, na takve baze podataka ne može da se dobije autorsko pravo i informacije sadržane u njima mogu slobodno da se prenose. Ako su baze podataka državne meteorološke službe zaštićene autorskim pravima, informacije se ne mogu davati bez dozvole. Smatra se da bi se to negativno odrazilo na raspoloživost podataka u zemljama u razvoju. Kako mnoge zemlje u razvoju koriste podatke drugih država, one ne bi imale drugog izbora sem da plaćaju takve informacije. Zbog nedostatka finansijskih sredstava bi, onda, pitanja ublažavanja rizika od poplava bila stavljena u drugi plan, što bi se odrazilo na bezbednost stanovništ-



va tih zemalja. Ovaj problem bi mogao da se pojavi čak i u državama koje imaju sopstvene podatke u slučaju kada te podatke treba da koriste druge agencije, jer bi one morale da traže dozvolu, da bi mogle da koriste te podatke za aktivnosti upravljanja poplavama na nacionalnom nivou. Problem postoji, nerešen je, ali se ne sme zapostaviti.

Problem zaštite podataka je tesno povezan sa fundamentalnim pitanjem privatizacije uslužnih delatnosti, kao što su prikupljanje i upravljanje bazama podataka, i održavanje mreža za merenje. Potrebno je pažljivo proceniti prednosti i slabosti javnih i privatnih mreža, vodeći pri tome računa da javnosti budu dostupni svi podaci o životnoj sredini.

### **3. OBEZBEDIVANJE UČEŠĆA ZAINTERESOVANIH SUBJEKATA**

Učešće zainteresovanih subjekata je sastavni deo integrisanog upravljanja poplavama. Ako je cilj integrisanog upravljanja poplavama maksimalno iskorišćenje sveukupnih pozitivnih uticaja koje plavna područja mogu imati od poplava i, istovremeno, svodenje na minimum ljudskih žrtava i štete izazvane poplavama, onda je imperativ da svi zainteresovani subjekti budu uključeni u proces donošenja odluka u vezi sa upravljanjem poplavama. Stepem i nivo učešća različitih interesnih grupa može da varirira, i na nacionalnom i na lokalnom nivou, ali bez njihovog efikasnog učešća malo je verovatno da će integrisano upravljanje poplavama biti uspešno.<sup>55</sup>

Samo učešće zainteresovanih subjekata u procesu upravljanja poplavama, nameće određena pitanja:

- Ko su zainteresovani subjekti?
- U donošenje kojih odluka treba da budu uključeni?
- Koje informacije treba da se obezbede i na koji način, da bi se postiglo njihovo efikasno učešće?
- Koliko pažnje treba da se obrati na mišljenja zainteresovanih subjekata?
- Koja prava, ovlašćenja i obaveze treba da imaju zainteresovani subjekti i organi koji donose odluke?

Važno je shvatiti da se pod zainteresovanim subjektima ne podrazumevaju samo vlasnici i korisnici imovine i stanovnici područja koja su naročito ugrožena poplavama, već i druga tela koja će biti zainteresovana za to kako se donose odluke koje se odnose na upravljanje poplavama. Da bi proces upravljanja poplavama bio održiv, on mora da odgovori na ekonomske i društvene potrebe i potrebe koje se tiču životne sredine, i zato subjekti zainteresovani za ove elemente moraju imati određenu ulogu u načinu na koji se planiraju i donose odluke u vezi sa upravljanjem poplavama.

Učešće zainteresovanih subjekata i procena rizika od poplava treba da budu neraskidivo povezani procesi. To znači da bi mapiranjem opasnosti od poplava trebalo da se utvrdi ko će biti najviše pogođen poplavom određene veličine, i da tako dobijene rezultate

potvrde zainteresovani subjekti na osnovu lokalnog poznavanja poplava iz prethodnih perioda. Da bi upravljanje poplavama bilo uspešno, od ključne važnosti je uloga pojedinaca u svođenju šteta izazvanih poplavama na najmanju moguću meru. Za zaštitu privatne imovine, najveću odgovornost, normalno, imaju vlasnici te imovine, koji su podjednako odgovorni i za preduzimanje mera predostrožnosti u kontekstu državnih ili lokalnih aranžmana odbrane od poplava. Ovo je naročito važno ako se ima na umu da bez obzira na činjenicu što strukturalni objekti za odbranu od poplava štite imovinu, i dalje postoji opasnost njenog oštećenje, ukoliko dođe do preliivanja velikih voda preko takvih objekata.<sup>56</sup> Ne treba se nadati da objekti za zaštitu od poplava mogu pružiti zaštitu od ekstremno velikih voda, a u takvim okolnostima uspeh upravljanja poplavama u velikoj meri zavisi od načina na koji se rešavaju preostali rizici i od ponašanja direktno pogođenih.<sup>57</sup> Obim u kome će pojedinci preduzimati mere predostrožnosti zavisi od atmosfere „opuštenosti“ u oblasti „zaštićenoj“ strukturnim objektima za odbranu od poplava<sup>58</sup>, što opet ukazuje na potrebu da ovi ljudi treba konstantno da budu svesni opasnosti kojima su izloženi. S druge strane, postoji mogućnost da će oni koji su se osigurali biti manje stimulisani da preduzimaju mere predostrožnosti, iako se osiguranje normalno ne isplaćuje ako nisu preduzete mere predostrožnosti.<sup>59</sup>

### *Planiranje pripravnosti*

Efikasno učešće zainteresovanih subjekata u procesima pripravnosti pre poplave i planiranju može se realizovati na različitim nivoima formalnim i neformalnim načinima. U formalnom pristupu će se utvrditi prava, obaveze i ovlašćenja javnosti, bez obzira da li su u pitanju pojedinci ili određene grupe, kroz neku pravnu formu. Takođe će se definisati postupci, kojih treba da se pridržavaju organi koji donose odluku, za uključivanje drugih strana. Ponekad se opšta prava pristupa informacijama i učešća javnosti u postupku odlučivanja definišu posebnim propisom, dok se proceduralni aspekti koji se odnose na specifična pitanja regulišu drugim propisima.<sup>60</sup> Na taj način se ostavlja sudovima da presude da li se opšta prava pristupa odnose na određene situacije ili ne. Neformalne metode podsticanja učešća mogu se zasnivati na opštijim propisima kojima se predviđa mogućnost razmatranja stavova drugih. Da bi se osiguralo da se obaveza konsultovanja određene grupe ili organizacije ne sprovodi samo forme radi, treba izričito utvrditi dužnost organa koji donosi odluke da uzima u obzir ili vodi računa o stavovima onih koji su po tom pitanju konsultovani, i da dâ pisano obrazloženje zašto su neke primedbe odbačene ili prihvaćene. Uz to obrazloženje treba da budu priloženi stavovi onih koji su konsultovani, tako da javnost može da proceni stepen prihvatanja određenih mišljenja. Za dostavljanje primedbi i donošenje odluka treba predvideti odgovarajuće rokove.

Više pojedinosti o akterima i interesima u planiranju upravljanja poplavama, kao i aktivnostima na koje treba da se obrati pažnja tokom planiranja ili obavljanja svakodnevnih zadataka može se naći u Poglavlju 1.

Tokom utvrđivanja mehanizama učešća u upravljanju poplavama, bitno je omogućiti da se čuje mišljenje onih sektora društva koji su najviše pogođeni poplavama. To su, po pra-

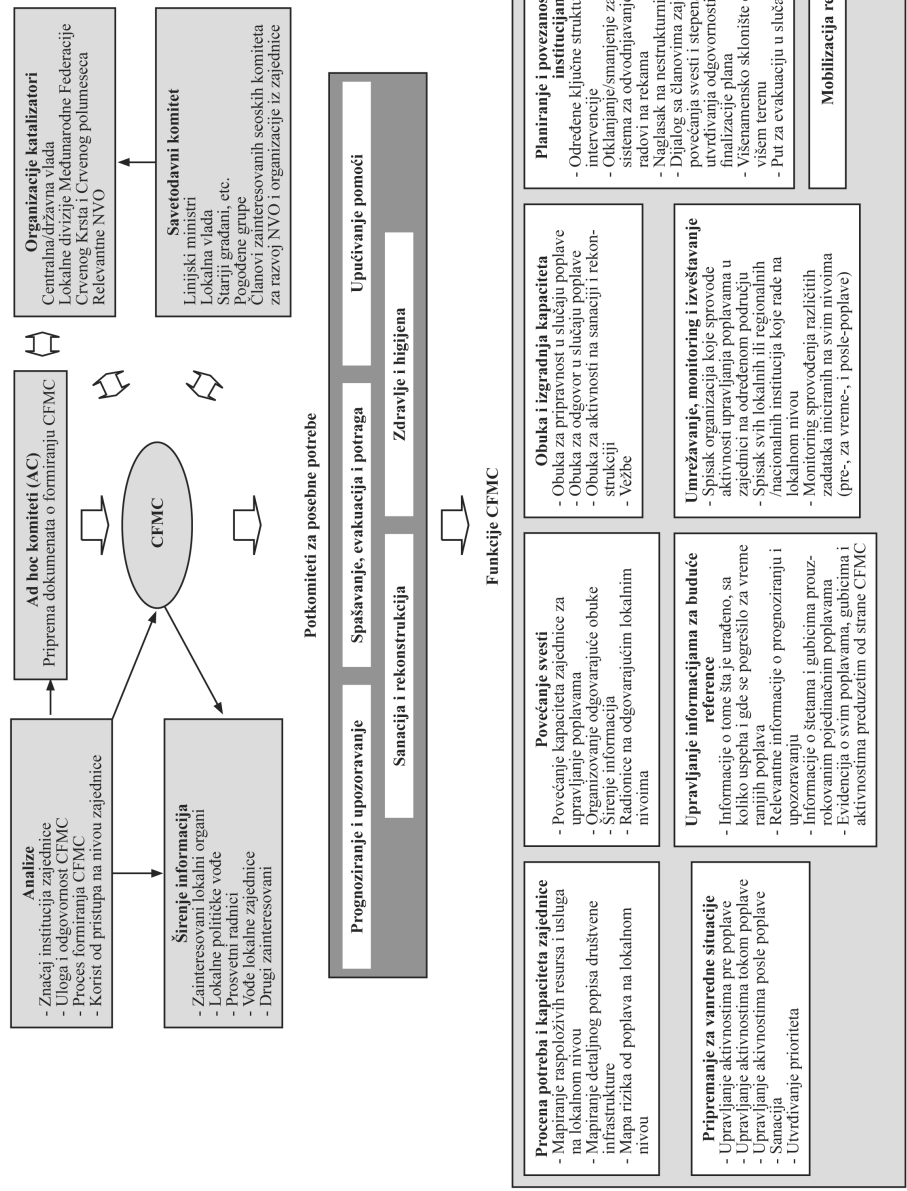
vilu, najsiromašniji slojevi društva, stare osobe, žene i deca koji moraju da žive u oblastima podložnim poplavama. Njihovo učešće je neophodno za razvijanje sposobnosti za odgovor na opasnost od poplava svih slojeva društvene zajednice. Iskustva iz regiona podložnim poplavama u Južnoj Aziji pokazuju da osnivanje odbora lokalnih zajednica za upravljanje poplavama (CFMC) sa jasno definisanim institucionalnim strukturama, ulogama i odgovornostima pre, za vreme i posle poplave može da bude efikasna platforma za učešće najviše pogođenih slojeva stanovništva<sup>61</sup>. Šematski prikaz takvog odbora, koji se može formulirati kao konstitutivni dokument, prikazan je na slici 3.

Treba naglasiti da iskustvo pokazuje da su se mere za razvijanje sposobnosti za odgovor svih slojeva društvene zajednice na opasnost od poplava pokazale efikasnim načinom za smanjivanje gubitaka prouzrokovanih poplavama. U procesu podizanja i jačanja svesti u takvim zajednicama, uloga javnih organa je izuzetno važna.

#### ***Postupanje u slučaju vanrednog stanja izazvanog poplavom***

Pored učešća u postupku donošenja odluka u okviru planiranja posebnih aktivnosti ili programa, koji imaju potencijalan uticaj na rizik od poplava, kao što je preliminarno planiranje, učešće i angažman lokalnih zajednica koje su najbliže području kome pretila opasnost od poplave i koje će prve reagovati na samu poplavu, od vitalnog je značaja dok ne stigne pomoć tokom trajanja vanrednog stanja odbrane od poplava. Može se tražiti doprinos u materijalu i opremi od lokalnog stanovništva, kao i dobrovoljci koji će raditi na nasipima, sami ili zajedno sa štabovima za odbranu od poplava, tokom kriznih situacija. Pojednosto o odgovornostima treba urediti propisima, mada nije isključeno da odgovornost bude povezana sa svojinom ili pravom korišćenja zemljišta i imovine u plavnim područjima. U Japanu, organ za odbranu od poplava i ublažavanje posledica od poplava formiraju građani lokalne zajednice. Važno je da na lokalnom nivou budu uključeni i predstavnici udruženja, recimo, udruženja korisnika voda (WUA), odbora lokalnih zajednica za upravljanje poplavama (CFMC) ili grupa za zaštitu šuma. Udruženja korisnika voda se obično organizuju unutar hidroloških granica i mnogo bolje poznaju karakter i ponašanje vodotoka od ljudi iz centralne administracije. Odbori lokalnih zajednica za upravljanje poplavama mogu da pomognu jačanju sposobnosti najviše ugroženih delova stanovništva da se oslanjaju na vlastite snage u organizovanju pružanja pomoći. Detaljniji osvrt na prava i odgovornosti subjekata uključenih u odbranu od poplava dat je u Poglavlju 4.

U nekim zemljama, već dugi niz godina, funkcionišu dobrovoljne organizacije koje se aktivno uključuju u odbranu od poplava na lokalnom nivou. Primer decentralizovanog pristupa upravljanju zaštitom od elementarnih nepogoda, gde centralna vlada ima ulogu pomagača, je nemački Savezni institut za tehničku pomoć (THW), čije su zadaci definisani saveznim propisima. Glavne delatnosti THW su spašavanje, sanacija i rehabilitacija infrastrukture. Iako je organizovan kao savezna institucija koja dobija sredstva iz saveznog budžeta za tehničku opremu, u okviru Instituta radi preko 600 lokalnih sekcija sa preko 40.000 aktivnih članova dobrovoljaca.<sup>62</sup>



Slika 3. Organizacija i funkcije Odbora lokalne zajednice za upravljanje poplavama

#### 4. PRAVA, OVLAŠĆENJA I OBAVEZE

Da bi participativan i integrisani pristup postao stvarnost, institucijama i pojedincima moraju biti data prava, ali i ovlašćenja, potrebna za obezbeđenje funkcionisanja sistema. Istovremeno, se moraju utvrditi i njihove odgovarajuće obaveze kako bi bili odgovorni za njihovo vršenje ili nevršenje. Bitno je da prava budu povezana sa odgovarajućim ovlašćenjima i postupcima za njihovo ostvarivanje, jer u suprotnom, prava se ne mogu ostvarivati i samim tim nemaju nikakvu vrednost. Treba precizirati odgovornosti i dužnosti institucija i pojedinaca, njihove poslove i radne zadatke, da bi se mogla definirati pojedinačna zaduženja. Ustanovljavanjem jasnih postupaka i standarda, doprinosi se transparentnosti i predvidivosti.

Sa aspekta integrisanog upravljanja poplavama, bilo bi dobro preispitati karakter zakonskih obaveza i odgovornosti države u situacijama pre, za vreme i posle poplave. Takođe je važno da za sve tri situacije postoji rezumevanje prava utvrđenih pravnim okvirom.

Propisi se donose u skladu sa ustavom države. Ustavna prava se utvrđuju na drugačijoj osnovi od prava koja proističu iz ukupnog zakonskog okvira. Ovo je važno pitanje, posebno u zemljama kao što su Južna Afrika i Indija gde je ustaljena tradicija tumačenja Ustava od strane sudskih organa. Tako, recimo, prema tumačenju sudije višeg suda u Indiji, pravo na „pomoć“ tokom poplave treba da se shvati kao ljudsko pravo i kao sastavni deo ustavom zajamčenog fundamentalnog prava na stanovanje i prava na odgovarajući životni standard. Ako je režim prava zasnovan na takvim fundamentalnim ustavnim pravima, onda se ne može osporavati donošenje potrebnih regulativnih mera za ostvarivanje prava na pomoć.

Prava institucija i organizacija treba razmatrati odvojeno od prava koja uživaju pojedinci. U nekim državama, posebno u onima koje teže decentralizaciji, onedavno je pokrenuta inicijativa prenošenja ovlašćenja na formalne seoske grupe i udruženja, i u takvom konceptu su dobijena značajna grupna prava. Integrisani i participativni pristup zaštiti od poplava ukazuje na sve veću potrebu razvijanja uslova u kojima će grupni subjekti postati nosioca prava, da bi pravno konstituisana udruženja korisnika ili lokalne samouprave mogli da ostvaruju ta prava u svoju korist. Razvijeniji režim grupnih prava je takođe važan za rešavanje postojećih i potencijalnih konflikata pre, za vreme i posle poplave. Ove aspekte treba imati na umu naročito ako se planiraju inicijative sa državnog nivoa u cilju participativnog pristupa upravljanju poplavama.

Pored pomenutih prava, moraju biti ustanovljena i brojna druga prava, da bi integrisano upravljanje poplavama biti uspešno. Agencije odgovorne za održavanje objekata za odbranu od poplava treba da imaju odgovarajuća prava pristupa objektima i instalacijama koje kontrolišu i pri izgradnji potrebne infrastrukture. Ti objekti se često nalaze na privatnom posedu, ali bez prava pristupa tim objektima u svrhu njihove kontrole i održavanja, agencije neće biti u mogućnosti da ispune svoje zadatke.<sup>63</sup> Uopšteno govoreći, vlasnik zemljišta na kome se nalazi takav objekat, ima pravo da zahteva isplatu naknade zbog štete prouzrokovane izgradnjom datog objekta. Ako se vrši eksproprijacija zemljišta u privatnom vlasništvu u svrhu izgradnje objekta za odbranu od poplava ili retenzija za

prijem poplavnih talasa, organ koji vrši eksproprijaciju mora imati potrebna ovlašćenja. Metoda izračunavanja iznosa koje mogu potraživati oni kojima je oduzeto zemljište treba da bude utvrđena propisima. U nekim vanrednim situacijama, može se primeniti sistem ubrzane eksproprijacije zemljišta,<sup>64</sup> mada je obavezno da slučajevi u kojima takva ovlašćenja mogu biti aktivirana moraju biti nedvosmisleno utvrđeni, mora se precizirati maksimalna dužina trajanja njihove primene, prava izgradnje na ekspropriisanom zemljištu,<sup>65</sup> i prava pogođenih vlasnika da zahtevaju isplatu naknade štete. U tim slučajevima je posebno važno da javnost ima uvid i u takvo korišćenje ovlašćenja i da isto može da se osporava, ako nisu ispunjeni svi pravni i administrativni uslovi.

Što se tiče odgovornosti javnih organa, moguće je da postoji odgovornost u slučaju kada organ za rano upozoravanje od poplava pogrešno izda upozorenje, ili, što je važnije, uopšte ne izda upozorenje. To će zavisiti od toga da li je izdavanje upozorenja rezultat obaveze ili samo ovlašćenja, od toga kome su upozorenja upućena, da li široj javnosti ili određenim organima ili pojedincima.<sup>66</sup> Treba imati u vidu da je odgovornost organa za rano upozoravanje uslovljena naučnim poznavanjem fenomena koji izazivaju poplave, i njihovu odgovornost treba definisati shodno tome.

Da bi integrisano upravljanje poplavama bilo uspešno, pored utvrđivanja i davanja prava, poseban naglasak treba da bude stavljen na razumevanje prirode i obima korišćenja tih prava od strane stanovništva pogođenog poplavama. Mali broj sudskih procesa po tom pitanju ukazuje da su se u praksi tako data prava malo koristila. Rezultati Studije o pravnim i institucionalnim aspektima integrisanog upravljanja poplavama u Indiji, kojom su obuhvaćeni svi predmeti koji su se vodili na Višem i Vrhovnom sudu, pokazuju da od 1950. godine nije bilo nijednog spora po tom pitanju, mada su gotovo svake godine evidentirani problemi u vezi sa sanacionim radovima ili radovima na objektima za odbranu od poplava. Ovo je potrebno istaći zbog činjenice da režimi prava i odgovornosti mogu zaživeti u praksi, tek kad počnu stalno da se koriste i primenjuju, i bez toga će ostati samo mrtvo slovo na papiru. Korišćenje prava doprinosi, više od svega ostalog, boljem razumevanju i korišćenju pristupa zasnovanih na pravima.

U državama u kojima je korišćenje vode regulisano primenom sistema pribrežnih prava, za vlasnike zemlje koja se nalazi pored vodotoka mogu da važe dodatne obaveze u vezi sa načinom na koji oni rešavaju pitanje zaštite od poplava i velikih voda. Ovo se pozitivno odražava na njihov odnos prema velikim vodama i izgradnju objekata koji utiču na kanalisanje vodotoka.<sup>67</sup> Generalno gledajući, uzvodne pribrežne države nisu odgovorne za poplave na teritorijama nizvodnih država, osim ako nisu, na neki način, uticale na promenu prirodnog režima toka voda.<sup>68</sup> Vlasnici zemlje imaju opšte pravo i obavezu da štite svoju zemlju od plavljenja, a da li će ovako data prava u određenoj meri izazvati štetu drugim pribrežnim vlasnicima zavisice od primene pribrežnih prava na nacionalnom nivou.<sup>69</sup> Sa aspekta poplava, pribrežni režim može omogućiti vlasnicima zemlje koja se graniči sa vodotokom da preduzimaju mere protiv drugih takvih vlasnika, ili, pak, ograničiti njihovo pravo na potraživanje naknade.

Što se tiče isplate naknade vlasnicima imovine kojima je naneta štete zbog novih korišćenja vodotoka, to u izvesnom stepenu zavisi od sistema vlasništva i ustupanja prava na korišćenje voda, dok se u nekim pravnim sistemima to pitanje rešava preispitivanjem i menjanjem vodnih dozvola, ukoliko novonastale okolnosti tako nalažu.

Slično je i u slučaju primene rekvizicije materijalnih dobara od lokalnog stanovništva, tokom odbrane od poplave, ali kapacitet za raspolaganje materijalnim resursima u periodu posle poplave, takođe može biti važan tokom dopremanja pomoći pogođenim područjima. Od najveće je važnosti da se, u takvim situacijama, obezbedi odgovorno ponašanje organa za rekviziciju.<sup>70</sup>

Posebno je važno praviti razliku između važećih propisa i postojećih prava, kada se donosi ocena o pravnom okviru za upravljanje poplavama. Istorijski gledano, u najrazvijenijim pravnim režimima postoji tendencija razdvajanja propisa koji se odnose na različita pitanja, od planiranja korišćenja zemljišta, prinudne evakuacije sa zemljišta u slučaju nesreće većih razmera, podobnosti zemljišta za izgradnju objekata za zaštitu od poplava, smanjenje i oslobađanje od poreskih obaveza na prihode od zemljišta u slučaju štete na poljoprivrednim usevima, do uvođenja poreza i doprinosa za izgradnju objekata za zaštitu od poplava. Diskutabilno je da li većina komponenti postojećih pravnih režima ostaje samo mrtvo slovo na papiru, zbog zapanjujuće lakoće sa kojom se tretiraju prava koji proističu iz tih pravnih režima. Još jedan razlog je, opet istorijski, što se ne insistira na obavezama javnih organa koje proizilaze iz prava ljudi. Uprkos činjenici što može da postoji mnogo pravnih normi kojima se reguliše pitanje upravljanja poplavama, mnogima od njih u suštini se uspostavlja samo „mogući“ režim, ostavljajući pri tome dovoljno prostora za administrativno odlučivanje i ne stvarajući neizbežnu i безусловnu obavezu.

## DEO B

### POSEBNI USLOVI KOJI SE ODNOSI NA MEĐUNARODNE VODOTOKE

Više od 260 međunarodnih rečnih slivova, koji pokrivaju gotovo polovinu zemljine površine, nalazi se u 145 zemalja.<sup>71</sup> S obzirom na holističku prirodu vode, aktivnosti koje se vrše u jednoj državi mogu imati veliki uticaj na interese druge države kroz koju protiče isti međunarodni vodotok.<sup>72</sup> Konfliktni interesi između država se dalje zaoštravaju sve većim zahtevima za vodom i pritiscima za ograničenim količinama slatke vode na svetu.<sup>73</sup> Zbog rastućih zahteva za vodom, mogućnost zaoštavanja odnosa je sve evidentnija.<sup>74</sup>

Potreba uspostavljanja saradnje između država na zajedničkom međunarodnom vodotoku je potpuno jasna u kontekstu upravljanja poplavama. Privredne aktivnosti u uzvodnoj zemlji, kao što su rudarstvo ili poljoprivreda, mogu rezultirati deforestacijom većih razmera, čime se, s druge strane, povećava mogućnost plavljenja na nizvodnim teritorijama. Urbanizacija većih razmera može, na sličan način, povećati količinu vode koja se ispušta. Ove aktivnosti se odražavaju na nizvodnim teritorijama u povećanju pikova i smanjenju vremena raspoloživog za odgovor. Aktivnosti u nizvodnom delu vodotoka, u nizvskom području ili priobalnom pojasu, mogu, isto tako, negativno da utiču na korisnike u uzvodnim tokovima, jer postojeća infrastruktura, kao što su drumski i železnički nasipi, može da spreči protok velike vode i poveća rizik od poplave u uzvodnom delu.<sup>75</sup>

Najrelevantnije pravo koje se odnosi na pitanja upravljanja poplavama u prekograničnom kontekstu je pravo o međunarodnim vodotocima, koje obuhvata i jedini globalni okvirni pravni instrument, koji za predmet ima neplovidbena korišćenja voda. Iz tog razloga je potrebno ustanoviti da li druge pravne norme, kao što su one koje se odnose na zaštitu životne sredine, i principi definisani u drugim sličnim međunarodnim konvencijama i protokolima, mogu biti primenjene kod uspostavljanja pravnog okvira za integrisano upravljanje poplavama u prekograničnim slivovima. Od konvencija i protokola treba pomenuti Ramsarsku Konvenciju o močvarama od međunarodnog značaja, posebno kao staništa ptica močvarica i Konvenciju o biološkoj raznovrsnosti (vidi boks 5). Pored ugovora i sporazuma, postoji još jedna grupa instrumenata koji se ne mogu smatrati „pravom“ u pravom smislu, koji se nazivaju „mekim pravom“ (*soft law*) ali su ipak važni. Tu spadaju pravila ponašanja, smernice, vodiči, preporuke, rezolucije i standardi.



Posljednjih godina dosta se razvila ugovorna praksa u vezi sa međunarodnim vodotocima koja može da posluži kao osnova za dalji rad. Veliki broj nevladinih ekspertnih grupa za međunarodno pravo je angažovan na kodifikaciji i progresivnom razvoju međunarodnog prava o vodnim resursima, kao što su Institut za međunarodno pravo (IIL), Svetsko udruženje za međunarodno pravo (ILA) i Komisija za međunarodno pravo (ILC) (vidi boks 3).

U Delu B ove studije razmatra se koje odgovarajuće pravne mere treba da postoje u okviru različitih pravnih sistema u cilju unapređenja pristupa integrisanog upravljanja poplavama na međunarodnim vodotocima. Ovaj Deo je komplementaran studiji pravnih pitanja koja se odnose na integrisano upravljanje poplavama na nacionalnom nivou. Prvo se daje pregled prava o međunarodnim vodotocima, da bi se utvrdilo do kog stepena ono podržava koncept integrisanog upravljanja poplavama. Zatim se daje pregled sporazuma koji se odnose na upravljanje poplavama da bi se utvrdilo kako se pitanja upravljanja poplavama tretiraju u praksi država. I konačno, daje se pregled rada Svetskog udruženja za međunarodno pravo (ILA), a posebno pravila o zaštiti od poplava. Kao zaključak, u Delu B se daje odgovarajući pravni okvir koji bi trebalo da se analizira u cilju unapređenja integrisane zaštite od poplava na nivou međunarodnih vodotoka.

*Boks 3. Forumi koji se bave razvojem međunarodnog vodnog prava*

**Svetsko udruženje za međunarodno pravo**

Svetsko udruženje za međunarodno pravo (ILA), koje je osnovano 1873. godine u Briselu, najveća je organizacija međunarodnih pravnika, koja broji oko 3.700 članova iz celog sveta. Komitet za reke Svetskog udruženja za međunarodno pravo osnovan je 1954. godine, povodom velikih međunarodnih sporova oko reka koji su izbili u to vreme, prvenstveno Inda, Nila, Jordana i Kolumbije. Nakon izrade Helsinških Pravila 1966, formiran je nov Komitet za vodne resurse, koji praktično od 1966. godine radi skoro bez ikakvih prekida. Komitet za vodne resurse doneo je velik broj dopunskih pravila, uz Helsinška pravila.<sup>76</sup>

**Komisija za međunarodno pravo**

Komisija za međunarodno pravo (ILC) je 1947. godine osnovala Generalna skupština Ujedinjenih Nacija. Cilj Komisije za međunarodno pravo je da kodifikuje i progresivno razvija međunarodno pravo putem izrade teksta pravnih normi o određenim pitanjima međunarodnog prava. ILC ima 34 člana, koje bira Generalna skupština na period od 5 godina, i sa pojedinačnim zaduženjima.<sup>77</sup> Po preporuci Generalne skupštine, ILC je 1970-ih godina izradila studiju o pravu neplovidbenih korišćenja međunarodnih vodotoka. Njen rad je krunisan 1994. godine usvajanjem Nacrta članova o pravu neplovidbenih korišćenja međunarodnih vodotoka, na osnovu kojih je nastala Konvencija UN o pravu neplovidbenih korišćenja međunarodnih vodotoka 1977. godine.<sup>78</sup>

**Institut za međunarodno pravo**

Institut za međunarodno pravo (IIL) osnovan je 1873. godine u Belgiji. Institut je izradio niz rezolucija o međunarodnim vodotocima, uključujući i iz Salcburšku rezoluciju (1961) o korišćenju ne-morskih međunarodnih voda (izuzev za plovidbu).<sup>79</sup>

## 5. PRAVO O MEĐUNARODNIM VODOTOCIMA I UPRAVLJANJE POPLAVAMA

Iako nije koncipirano tako da obuhvati širok pregled prava međunarodnih vodotoka, ovo poglavlje ipak sadrži razmatranja kojima se ukazuje na ključne pravne probleme koji se javljaju u kontekstu upravljanja poplavama na prekograničnom nivou. Akcenat je na primeni prava, tj. na materijalno-pravnim pravilima za definisanje prava i odgovornosti države u vezi sa međunarodnim vodotokom, procesno-pravna pravila od posebne važnosti za probleme poplava, kao što su, na primer, razmena podataka i informacija, uloga zajedničkih institucija, učešće javnosti i rešavanje sporova. Poseban osvrt dat je na Konvenciju o pravu neplovidbenih korišćenja međunarodnih vodotoka (vidi boks 4) koju je usvojila Generalna Skupština UN 1997. godine. Iako još nije na snazi, ova Konvencija, koja se popularno naziva UN Konvencijom o vodotocima iz 1997. godine, sadrži merodavan pregled postojećeg međunarodnog prava i prava u nastajanju o međunarodnim vodotocima. Međunarodni pravni instrumenti koji se odnose na upravljanje poplavama prikazani su u boks 5.

### 5.1 Oblast primene

Najrelevantnije pitanje je da li je pravom o međunarodnim vodotocima na odgovarajući način izražena veza između uzroka i posledica poplava. Prakse korišćenja zemljišta na

#### *Boks 4. Konvencija Ujedinjenih Nacija o vodotocima iz 1997. godine*

U maju 1997. godine Generalna skupština Ujedinjenih nacija usvojila je Konvenciju o pravu neplovidbenih korišćenja međunarodnih vodotoka, instrument koji je nastao kroz rad Komisije za međunarodno pravo. Generalna skupština je 1970. godine naložila Komisiji da „izradi studiju o pravu međunarodnih vodotoka sa aspekta progresivnog razvoja i kodifikacije tog prava.“ Konvencija je okvirni instrument kojim se uspostavljaju materijalno-pravne i procesno-pravne norme koje će primenjivati sve Strane, bez obzira na svoju specifičnu geografsku lokaciju, ili položaj u odnosu na druge države vodotoka, ili stepen njihovog razvoja.

Konvencija se primenjuje na korišćenje međunarodnih vodotoka za druge svrhe osim plovidbe. Termin vodotok se definiše kao „sistem površinskih i podzemnih voda koje, po prirodi svojih fizičkih veza, čine jedinstvenu celinu i normalno se ulivaju u zajednički recipijent.“ Dozvoljavaju se posebni sporazumi pod uslovom da ne utiču značajno na korišćenje voda vodotoka od strane drugih država vodotoka. U suprotnom, potencijalno pogođena država „ima pravo da učestvuje u konsultacijama, i po potrebi, pregovorima u vezi sa takvim sporazumom.“

U okviru Konvencije, u Delu II pod nazivom „Opšta pravila“, utvrđena su osnovna materijalno-pravna pravila koja se primenjuju na međunarodne vodotoke, čiji su glavni principi „pravično i razumno korišćenje“ i „obaveza neprouzrokovanja značajne štete“. Deo V se odnosi na „Štetna stanja i vanredne situacije“, tj. član 27. („Sprečavanje i ublažavanje štetnih stanja“) i član 28. („Vanredne situacije“). U ovim članovima sadržane su smernice državama za slučaj elementarnih nepogoda, bolesti koje se prenose vodom, erozije, vanrednih situacija, itd.

uzvodnim teritorijama mogu imati štetan uticaj na nizvodne korisnike vodotoka na mnogo načina. Na primer, urbanizacija u gornjim delovima sliva može povećati verovatnoću i intenzitet javljanja velikih voda u nizvodnim delovima, ako se prirodno porozne površine zamenjuju putevima, parkiralištima i slično. Isto tako, izgradnja na močvarnim i plavnim područjima, koja služe kao prirodni retencioni baseni, može povećati rizik i uvećati intenzitet poplava u nizvodnom delu. Pored toga, od poplava zavisi prihranjivanje i rezerve podzemnih voda, posebno u aluvijalnim plavnim površinama.<sup>80</sup> Glavno pitanje koje treba ovde razmotriti jeste da li se u pravu o međunarodnim vodotocima prepoznaje pomenuta povezanost između vode i zemlje i povezanost površinskih i podzemnih voda.

Čini se, *na prvi pogled*, da se Konvencijom UN o vodotocima iz 1997. godine, mada se prepoznaje veza između površinskih i podzemnih voda, ograničava geografsko područje na sam „vodotok“, isključujući sliv u celini. U članu 2(a) termin „vodotok“ definisan je kao „sistem površinskih i podzemnih voda koje, po prirodi svojih fizičkih veza, čine jedinstvenu celinu i normalno se ulivaju u zajednički recipijent“. Da li su onda seča šuma ili urbanizacija u uzvodnoj državi koji dovode do povećane količine velikih voda u nizvodnoj državi obuhvaćeni Konvencijom? Moglo bi se zaključiti da se, s obzirom na članove 5. do 7. i Deo IV i njihovo pozivanje na zaštitu, očuvanje i upravljanje ekosis-

*Boks 5. Međunarodno pravni instrumenti koji se odnose na upravljanje poplavama*

**Pravo o međunarodnim vodotocima**

- UNECE Konvencija o zaštiti i korišćenju prekograničnih vodotoka i međunarodnih jezera, 1992
- UN Konvencija o pravu neplovidbenih korišćenja međunarodnih vodotoka, 1997

**Drugi slični međunarodni instrumenti**

- UN (Ramsarska) Konvencija o močvarama od međunarodnog značaja, posebno kao staništa ptica močvarica, 1971
- UNESCO Konvencija o zaštiti svetske kulturne i prirodne baštine, 1972
- Okvirna Konvencija UN o klimatskim promenama, 1992
- UN Konvenciju o biološkoj raznovrsnosti, 1992
- UNECE Konvencija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u postupku donošenja odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine, 1998
- UNECE Londonski Protokol o vodama i zdravlju uz Konvenciju o zaštiti i korišćenju prekograničnih vodotoka i međunarodnih jezera, 1999
- Povelja Ujedinjenih Nacija

**Preporuke nevladinih i drugih ekspertskih grupa**

- Helsinška pravila, Izveštaj Svetskog udruženja za međunarodno pravo (ILA) sa 52. Konferencije
- Izveštaji i rezolucija sa konferencija Svetskog udruženja za međunarodno pravo
- Komisija za međunarodno pravo

**Praksa međunarodnih sporazuma**

**Precedentno pravo**

temima, Konvencija primenjuje na veze zemlja-voda.<sup>81</sup> Ove odredbe su detaljnije obrađene u daljem tekstu, a u ovoj fazi može se zaključiti da bi definicija geografskog područja na kome se primenjuje Konvencije bila mnogo jasnija, da je izričito uključena povezanost između zemlje i vode.

Ova veza između zemlje i vode izričito se prepoznaje u Helsinškim Pravilima Svetskog udruženja za međunarodno pravo iz 1966. godine<sup>82</sup>, kojima se usvaja koncept „međunarodnog slivnog područja“, koje se definiše kao „geografsko područje koje se prostire na teritorijama dve ili više država određeno slivnim granicama sistema voda, uključujući površinske i podzemne vode, koje se ulivaju u zajednički recipijent“.<sup>83</sup> U nekoliko međunarodnih sporazuma prihvaćena je slična definicija „slivnog područja“. U Konvenciji o zaštiti reke Rajne iz 1998. godine, na primer, geografska oblast Konvencije je definisana kao:

- „(i) Rajna;
- (ii) podzemne vode povezane sa Rajnom;
- (iii) akvatični i kopneni ekosistemi povezani sa Rajnom ili čija bi interakcija sa Rajnom mogla ponovo da se uspostavi;
- (iv) slivno područje Rajne, sa aspekta štetnog uticaja njegovog zagađenja na Rajnu;
- (v) slivno područje Rajne, sa aspekta njegove važnosti na pitanja zaštite i odbrane od poplava duž Rajne.“<sup>84</sup>

## 5.2 Materijalno-pravna pravila

Materijalno-pravnim pravilima se definišu prava i odgovornosti država u pogledu korišćenja i zaštite međunarodnih vodotoka. Sa stanovišta integrisanog upravljanja poplavama ovde je ključno pitanje da li države koje imaju zajedničke međunarodne vodotoke imaju određena prava na korisne upotrebe velikih voda i obaveze da zaštite druge države vodotoka od negativnog uticaja poplava. U kontekstu poplava, u ovom odeljku se analizira pravilo pravičnog i razumnog korišćenja, kao primarnog materijalno-pravnog pravila međunarodnog prava u ovoj oblasti, i razmatra da li i u kom stepenu postoji odgovornost država da spreče značajnu štetu i zaštite akvatične ekosisteme.<sup>85</sup>

### *Princip pravičnog i razumnog korišćenja*

Članom 5(1) Konvencije UN o vodotocima iz 1997. godine predviđa se da će „države vodotoka, svaka na svojoj teritoriji, koristiti međunarodni vodotok na pravičan i razuman način.“ Primena pravila pravičnog i razumnog korišćenja se dovodi u pitanje kada je kvalitet i kvantitet vode u međunarodnom vodotoku nedovoljan da bi zadovoljio potrebe svih država vodotoka.

Tako, može da postoji situacija u kojoj država A, nizvodna država, računa na velike vode koje dolaze iz uzvodnog dela međunarodnog vodotoka u svrhu poboljšanja plodnosti zemljišta na plavnim površinama, što će koristiti poljoprivredi u celoj državi.

Međutim, do konflikta može da dođe ako država B, uzvodna država, planira projekat izgradnje sistema brana u gornjim delovima vodotoka, čime će se rešiti pitanje električne energije u celoj državi B, i što će istovremeno biti korisno za potrebe navodnjavanja, rekreacije i zaštite od poplava (deo I slike 4). Ako se oba korišćenja smatraju *razumnim*, ali su u konfliktu, koje će korišćenje prevagnuti? Ili alternativno, koje korišćenje se može smatrati pravičnim, i sledstveno tome, u saglasnosti sa primarnim pravilom međunarodnog prava u ovoj oblasti?

Utvrđiti šta je pravično u ovakvoj situaciji zahteva balansiranje svih relevantnih faktora i okolnosti (vidi boks 6). Države mogu uzeti u obzir oscilacije u protoku, dostupnost vode, kvalitet vode, klimatske promene i potencijalan štetni uticaj na akvatične i druge zavisne ekosisteme.<sup>86</sup> Uzeće se u razmatranje i društvene i ekonomske potrebe stanovništva koje zavisi od vodotoka, kao i važnost međunarodnih vodotoka za obezbeđenje osnovnih uslova za život. Mora se uzeti u obzir i svako postojeće i potencijalno korišćenje i njihov uticaj. Krajnji cilj primene kriterijuma pravičnosti je da se obezbedi maksimalna korist svakoj državi vodotoka od korišćenja voda uz najmanje štete drugoj državi.<sup>87</sup> Za gornji hipotetički scenario postoji više rešenja koja se mogu smatrati pravičnim. Na primer, država B može pristati da ispušta velike vode iz sistema akumulacija u određeno doba godine, da bi se zadovoljile poljoprivredne potrebe države A. Država A može, dodatno, da se obaveže da će isplatiti naknadu državi B za gubitak u proizvodnji električne energije koji nastane kao rezultat smanjenih količina vode (deo II slike 4).

*Boks 6. Pravično i razumno korišćenje*

Saglasno članu 5. Konvencije UN o vodotocima iz 1997. godine, korišćenje međunarodnog vodotoka na pravičan i razuman način, u smislu ovog člana, zahteva uzimanje u obzir svih relevantnih faktora i okolnosti, navedenih u članu 6. uključujući:

- geografske, hidrografske, hidrološke, klimatske, ekološke i druge faktore prirodnog karaktera;
- društvene i ekonomske potrebe zainteresovanih država vodotoka;
- stanovništvo koje zavisi od vodotoka u svakoj državi vodotoka;
- posledice jednog ili više korišćenja vodotoka u jednoj državi vodotoka, na druge države vodotoka;
- postojeća i potencijalna korišćenja vodotoka;
- očuvanje, zaštitu, razvoj i ekonomiju korišćenja vodnih resursa vodotoka i troškove za to preduzetih mera;
- dostupnost alternativnih rešenja, uporedive vrednosti, za posebno planirano ili postojeće korišćenje.

U primeni člana 5. ili stava 1. ovog člana, zainteresovana država će, kad nastane potreba, započeti konsultacije u duhu saradnje.

Težina koja će se pridavati svakom od faktora, određiće se poređenjem značaja tog faktora sa značajem drugih relevantnih faktora. U određivanju šta je razumno i pravično korišćenje, svi relevantni faktori će biti razmatrani zajedno, a zaključak će se izvesti na osnovu celine.

### ***Princip neprouzrokovanja značajne štete***

Obaveza neprouzrokovanja značajna štete drugim državama vodotoka je u tesnoj vezi sa pravilom razumnog i pravičnog korišćenja. Dok je pravilo razumnog i pravičnog korišćenja usredsređeno na balansiranje suprotnih interesa, obaveza neprouzrokovanja značajna štete je fokusirana na upravljanje rizikom. U smislu člana 7(1) UN Konvencije o vodotocima iz 1997. godine, države moraju da „preduzmu sve odgovarajuće mere u cilju sprečavanja prouzrokovanja značajne štete drugim državama vodotoka.“ Konvencijom se teži usklađivanju obaveze neprouzrokovanja značajna štete sa obavezom razumnog i pravičnog korišćenja, predviđajući u članu 7(2) da:

*Ako je značajna šteta ipak prouzrokovana drugoj državi vodotoka, država čije korišćenje prouzrokuje takvu štetu će, u nedostatku sporazuma o takvom korišćenju, preduzeti sve odgovarajuće mere, posebno uzimajući u obzir odredbe čl. 5. i 6, konsultujući se sa pogođenom državom, u cilju otklanjanja i ublažavanja takve štete, i po potrebi, raspraviti pitanje naknade.*

Prema ovoj odredbi, značajna šteta se smatra faktorom koji se mora uzeti u obzir kada se utvrđuje šta je pravično i razumno. Štaviše, značajna šteta se može tolerisati sve dok se smatra pravičnom. U gore navedenom hipotetičkom slučaju, država B će morati da toleriše do određenog stepena štetu nanetu svojoj poljoprivredi, ukoliko država A dokaže da je korišćenje brane pravično.

Ono što je „značajno“ definisano je kao:

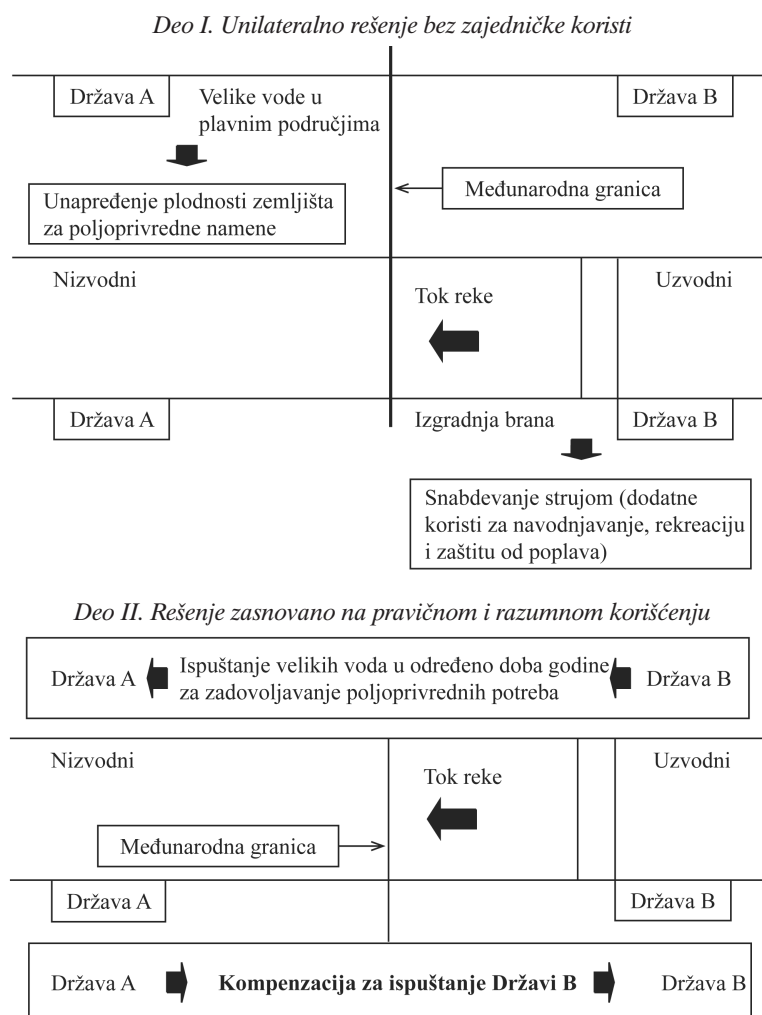
*...nešto više nego „primetno“, ali što ne mora biti na nivou „ozbiljnog“ ili „velikog“. Šteta mora dovesti do stvarnih štetnih uticaja po, recimo, ljudsko zdravlje, industriju, imovinu ili poljoprivredu u drugim Državama. Takvi štetni uticaji moraju biti merljivi činjeničnim ili objektivnim standardima.<sup>88</sup>*

Upotreba fraze „preduzeti sve odgovarajuće mere“ u Konvenciji važna je jer podrazumeva sprečavanje značajne štete obavezom ponašanja, a ne rezultatom.<sup>89</sup> Ključna stvar je da li je jedna država preduzela odgovarajuće mere da spreči ili ublaži štetne uticaje poplava u drugoj državi. Da li će se mere činiti „odgovarajućim“ zavisice od posebnih faktora i okolnosti u datom slučaju. Države imaju opštu obavezu da „formulišu politike predviđene za sprečavanje značajne prekogranične štete ili za minimiziranje rizika od njih“, i da sprovedu te politike kroz različite zakonske mehanizme. Standard mera će varirati u zavisnosti od rizika prekogranične štete u datoj situaciji, i veličine takve štete. Slično je predviđeno i principom 11. Deklaracije iz Rija, gde se navodi da se od država može tražiti da usvoje različite mere u zavisnosti od stepena njihovog razvoja.<sup>90</sup> U Nacrtu članova ILC 2001, stoji da se „stepen brige koji se očekuje od države sa razvijenom privredom i ljudskim i materijalnim resursima i sa veoma razvijenim sistemima i strukturama upravljanja razlikuje od onog koji se očekuje od država koje nisu tako razvijene“.

O tome koje će se mere smatrati odgovarajućim u kontekstu upravljanja poplavama već je raspravljano u Delu A. U narednim odeljcima ćemo razmotriti vrstu mera koje treba usvojiti na međunarodnom nivou, u cilju sprečavanja značajne prekogranične štete.

### Zaštita ekosistema

Zaštitom ekosistema obezbeđuju se mnoge koristi kao što je, na primer, ispravna voda za piće, hrana, materijali, prečišćavanje vode, sprečavanje poplava i razvoj rekreacije. Ekosistemi mogu imati koristi od poplava, između ostalog, podmlađivanjem biljaka, riba i životinja zavisnih od močvarnih područja, obogaćivanjem obradivog zemljišta sedimentima i nutrijentima koje nosi rečna voda, i prihranjivanjem akumulacija i pod-



Slika 4. Hipotetički primer kojim se ilustruje pravilo pravičnog i razumnog korišćenja

zemnih voda kao rezervi za slučaj nestašice vode.<sup>91</sup> S druge strane, može doći do kontaminacije, ako su sedimenti zagađeni. U ovom delu razmatra se pitanje u kojoj meri se zaštita ekosistema obezbeđuje pravom međunarodnih vodotoka i da li ono uključuje korisnu ulogu poplava.

Zaštita ekosistema je važan faktor prilikom utvrđivanja šta je pravično i razumno. Članom 5(1) UN Konvencije o vodotocima iz 1997. godine predviđa se da će „međunarodni vodotok biti korišćen i razvijan od strane države vodotoka sa namerom da se postigne njegovo optimalno i održivo korišćenje i koristi od njega, uzimajući u obzir interese država sliva u pitanju, u skladu sa odgovarajućom zaštitom vodotoka. U Komentarima uz Nacrt članova ILC iz 1994. godine, objašnjava se da se pod izrazom „adekvatna zaštita“ podrazumevaju ne samo mere koje se odnose na očuvanje, sigurnost i bolesti koje se prenose vodom, već i mere „kontrole u tehničkom, hidrološkom smislu, kao one koje imaju za cilj regulaciju toka, zaštitu od poplava, zagađenja i erozije, ublažavanje suša i kontrolu prodora slane vode.“<sup>92</sup> Članom 20. UN Konvencije o vodotocima iz 1997. godine predviđa se da će „države vodotoka, pojedinačno, i po potrebi, zajednički štiti i čuvati ekosisteme međunarodnih vodotoka.“

Prvi sporazumi o međunarodnim vodotocima bili su koncentrisani na zaštitu međunarodnih vodotoka od zagađenja. U sporazumu između Tanganjike i Ruande-Urundi iz 1938. godine utvrđuje se da „vladama država potpisnica neće biti dozvoljene aktivnosti rudarske ili industrijske prirode koje mogu da zagade vode ili izazovu taloženje otrovnih, štetnih ili zagađujućih supstanci u vodama reka koje čine granicu ili su presečene granicom.“<sup>93</sup> Sve veće uočavanje potrebe za zaštitom životne sredine odrazilo se u sporazumima o međunarodnim vodotocima u drugoj polovini 20. veka.<sup>94</sup>

Potreba za zaštitom ekosistema izražena je i u drugim međunarodnim sporazumima koji se odnose na životnu sredinu. Prema Ramsarskoj Konvenciji o močvarama iz 1971. godine, ugovorne strane su obavezne da odrede odgovarajuća močvarna područja na svojim teritorijama, od međunarodnog značaja, i da vode računa o njihovom očuvanju i mudrom korišćenju. Ako se močvarno područje nalazi na teritorijama više od jedne države, ili ako države imaju zajednički vodotok, one će nastojati da koordiniraju i unapređuju sadašnje i buduće politike i propise koji se odnose na očuvanje močvara i njihove flore i faune.<sup>95</sup> U smislu člana 4. Konvencije o zaštiti svetske kulturne i prirodne baštine<sup>96</sup>, (UNESCO, 1972. godine) države potpisnice Konvencije dužne su da „obezbede identifikaciju, zaštitu, očuvanje i konzervaciju i prenošenje budućim generacijama kulturne i prirodne baštine.“

UNECE Konvencija o zaštiti i korišćenju prekograničnih vodotoka i međunarodnih jezera iz 1992. godine, koja se dalje u tekstu naziva UNECE Konvencija o vodama, sadrži primer „ekosistemskog“ pristupa.<sup>97</sup> Iako Konvencija daje ograničenu definiciju „prekograničnih voda“, njen cilj je preduzimanje svih odgovarajućih mera za sprečavanje, kontrolu i smanjivanje prekograničnog uticaja. „Prekogranični uticaj“ prema širokoj definiciji iz Konvencije uključuje:

svaki značajan štetni uticaj na životnu sredinu koji nastane kao rezultat promene stanja prekograničnih voda, izazvane ljudskim aktivnostima, čije se fizičko poreklo nalazi u



celosti ili delimično u oblasti koja je pod nadležnošću Strane. U takve uticaje na životnu sredinu spadaju uticaji na ljudsko zdravlje i bezbednost, floru, faunu, zemljište, vazduh, vodu, klimu, pejzaž i istorijske spomenike ili druge fizičke objekte ili interakcija između ovih faktora; tu takođe spadaju uticaji na kulturnu baštinu ili društveno-ekonomske uslove koji nastanu kao rezultat promena na ovim faktorima.

Konvencija o biološkoj raznovrsnosti iz 1992. godine takođe je relevantna za zaštitu ekosistema jer se njome predviđa da ugovorne strane moraju unapređivati sistem notifikacije i obaveštavanja, razmene informacija i konsultativnih mera, ukoliko postoji mogućnost da aktivnosti pod nadležnošću ili kontrolom države imaju značajan štetan uticaj na biološku raznovrsnost druge države.<sup>98</sup> Prema Okvirnoj Konvenciji o klimatskim promenama, ugovorne strane moraju „razvijati i izrađivati odgovarajuće i integrisane planove za upravljanje obalnim zonama, vodnim resursima i poljoprivredom, i za zaštitu i sanaciju oblasti, posebno u Africi, pogođenim sušama, širenjem pustinja i poplavama“, da bi se adaptirale na uticaje klimatskih promena.<sup>99</sup> I konačno, u smislu Konvencije o suzbijanju širenja pustinja, ugovorne strane treba da teže unapređivanju sanacije, očuvanja i održivog upravljanja zemljišnim i vodnim resursima.<sup>100</sup>

Postoji, prema tome, dovoljno izvora koji ukazuju da države treba da obrate posebnu pažnju na zaštitu ekosistema i močvara, kada koriste svoje međunarodne vodotoke. U cilju unapređenja integrisanog upravljanja poplavama, potrebno je definisati područje primene sporazuma o međunarodnom vodotoku, da bi se uzele u obzir veze između zemlje i vode i veza između površinskih i podzemnih voda. Za ostvarivanje ovog drugog cilja, sporazumi koji usvajaju pristup „sliva“ ili „ekosistema“, čine se najpogodnijim.

### **5.3 Razmena podataka i informacija**

Razmena podataka i informacija pruža osnovu za koordiniranje rešavanja problema u vezi sa poplavama u okviru međunarodnog vodotoka. Član 9. UN Konvencije o vodotocima iz 1997. godine sadrži odredbe koje se odnose na razmenu podataka i informacija:

- (1) ....Države vodotoka će na bazi redovnosti razmenjivati postojeće dostupne podatke i informacije o stanju vodotoka, posebno hidrološke, meteorološke, hidrogeološke i ekološke prirode i one koje se odnose na kvalitet vode kao i na odgovarajuće prognoze.
- (2) Ako jedna država vodotoka zahteva od druge države vodotoka da obezbedi podatke i informacije koji nisu prikupljeni i dostupni, ta druga država će uložiti svoje najbolje napore da udovolji zahtevu, ali može to usloviti plaćanjem, od strane države koja zahteva, razumnih troškova prikupljanja i, po potrebi, obrade tih podataka i informacija.
- (3) Države vodotoka će uložiti svoje najbolje napore da prikupe i, po potrebi, obrade podatke i informacije na način koji omogućuje njihovo korišćenje od strane drugih država vodotoka kojima su dostavljeni.

Obim primene člana 9. obuhvata prirodno stanje vodotoka kao i uticaj prošlih i sadašnjih aktivnosti čoveka na prirodna stanja.<sup>101</sup> „Redovna“ razmena podataka i informacija se smatra „stalnim i sistematskim procesom“ razmene, s tim što se u Komentarima

ILC, države vodotoka podstiču, ali ne obavezuju, da koriste postojeće ili nove zajedničke mehanizme za tu svrhu. U vezi sa „odmah dostupnim“ informacijama, u Komentaru uz član XXIX Helsinških pravila navodi se da „...se od država sliva u pitanju ne može tražiti da dostave informacije koji nisu relevantne i koje zahtevaju statističku obradu i druge podatke koji nisu odmah dostupni ili se ne mogu brzo i lako pribaviti.“ Drugo ograničenje je sadržano u članu 31. Konvencije kojim se predviđa izuzimanje „podataka od vitalnog značaja za nacionalnu odbranu i bezbednost [države vodotoka – prim. prev.]“ Problemi pravne prirode navedeni u odeljku 2.2. o zaštiti baza podataka mogu biti relevantni i na nivou međunarodnog vodotoka.

Brojni međunarodni sporazumi sadrže odredbe koje se odnose na razmenu podataka i informacija između država vodotoka.<sup>102</sup> Strane potpisnice Sporazuma o slivu reke Mekong iz 1995. godine usvojile su Procedure za razmenu i zajedničko korišćenje podataka i informacija.<sup>103</sup> Ovi postupci su izrađeni kao „imperativ za operacionalizaciju efektivnog, pouzdanog i dostupnog sistema podataka i informacija za potrebe Komisije za reku Mekong i njene države članice u svrhu sprovođenja Sporazuma o saradnji za održivi razvoj sliva reke Mekong.“ Ovim Procedurama se definiše šta se podrazumeva pod podacima i informacijama, utvrđuju osnovni principi po kojima će se vršiti razmena podataka i informacija između četiri države članice Komisije za reku Mekong, i detaljno razrađuju vrste podataka i informacija koji treba da se dostavljaju Sekretarijatu Komisije za reku Mekong.

#### 5.4 Institucionalni mehanizmi

Sasvim je jasno da su institucionalni mehanizmi imperativ za efikasnu saradnju između država u upravljanju poplavama. Najčešći način saradnje je osnivanje organizacija rečnog sliva. Kako je McCaffrey zapazio, „upravljanje sistemima međunarodnog vodotoka preko zajedničkih institucija ne samo da je sve uobičajenija pojava, već je i oblik saradnje između država vodotoka bez kojeg se praktično ne može postići optimalno korišćenje i zaštita sistema voda.“<sup>104</sup>

UN Konvencija o vodotocima iz 1997. godine sadrži dve odredbe o zajedničkim mehanizmima. U članu 8(2) preporučuje se da „države vodotoka mogu razmotriti uspostavljanje zajedničkih mehanizama ili komisija, kako budu smatrale za potrebno, u cilju obezbeđenja saradnje u pogledu relevantnih mera i postupaka u svetlu iskustva stečenog kroz saradnju u okviru postojećih zajedničkih mehanizama i komisija u različitim regionima.“ Pored toga, članom 24. predviđa se sledeće:

Države vodotoka će, na zahtev bilo koje od njih, stupiti u konsultacije u pogledu upravljanja međunarodnim vodotokom, koje može uključiti uspostavljanje zajedničkog upravljačkog mehanizma.

Za potrebe ovog člana, „upravljanje“ se posebno odnosi na:

(a) planiranje održivog razvoja međunarodnog vodotoka i obezbeđenje realizacije svih usvojenih planova; i

(b) na drugi način, unapređenje racionalnog i optimalnog korišćenja, zaštite i kontrole vodotoka.

Brojnim sporazumima se predviđa saradnja na aktivnostima u vezi sa međunarodnim vodotocima preko zajedničkih institucija, mada se zadaci i odgovornosti tih institucija značajno razlikuju.<sup>105</sup>

Članom 9(1) UNECE Konvencije o vodama iz 1992. godine predviđeno je da će:

Pribrežne države na bazi jednakosti i reciprociteta ulaziti u bilateralne ili multilateralne sporazume ili druge aranžmane, ukoliko isti već ne postoje, ili izmeniti postojeće, ako je potrebno, da bi se eliminisale kontradikcije sa osnovnim principima ove Konvencije, da bi definisale svoje zajedničke odnose i ponašanje u vezi sa sprečavanjem, kontrolom i smanjivanjem prekograničnih uticaja.<sup>106</sup>

U članu 9(2) iste Konvencije sadržana je odredba po kojoj će se „sporazumima ili aranžmanima [...] regulisati osnivanje zajedničkih organa.“ Revidiranim SADC Protokolom iz 2000. predviđa se, mada ne proističe kao jasna obaveza, da će „države vodotoka, na zahtev, bilo koje od njih, stupiti u konsultacije u pogledu upravljanja međunarodnim vodotokom, uključujući i uspostavljanje zajedničkog upravljačkog mehanizma“.<sup>107</sup>

Mada proizilazi da države nisu u obavezi, prema međunarodnom pravu, da uspostave zajedničke institucije za međunarodne vodotoke, u mnogim slučajevima će baš te institucije biti najprikladniji mehanizam pomoću kojeg države mogu koordinirati svoje aktivnosti i ispunjavati svoje obaveze u vezi sa međunarodnim vodotocima. Iz perspektive upravljanja poplavama, uspostavljanje „zajedničkog upravljačkog mehanizma“, kako se predviđa UN Konvencijom o vodotocima iz 1997. godine, može odigrati važnu ulogu u maksimalnom izvlačenju koristi od poplava i svođenju na minimum štetnih uticaja od poplava.

## 5.5 Učešće javnosti

Po UNECE Konvenciji o vodama iz 1992. godine, pribrežne države moraju obezbediti da „informacije o stanju prekograničnih voda, preduzetim ili planiranim merama u cilju sprečavanja, kontrole i smanjivanja prekograničnog uticaja, i efikasnosti tih mera, budu dostupne javnosti.“<sup>108</sup> Odredbe kojima se utvrđuje dostupnost informacija javnosti postale su uobičajene u sporazumima o međunarodnim vodama, delom zahvaljujući i usvajanju Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u postupku odlučivanja i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine iz 1998. godine (u daljem tekstu Arhuska konvencija).<sup>109</sup> U boksu 7. dat je sīze osnovnih elemenata ove Konvenciju.

U članu 5(i) Londonskog Protokola o vodama i zdravlju uz UNECE Konvenciju o vodama iz 1992, navedene su prednosti učešća javnosti u pitanjima koja se odnose na vode, kako sledi:

Dostupnost informacija i učešće javnosti u postupku odlučivanja o pitanjima koja se odnose na životnu sredinu su potrebni, između ostalog, i da bi se unapredio kvalitet i sprovođenje odluka, razvila svest i saznanje javnosti o pitanjima u vezi sa životnom sredi-

### *Boks 7. Arhuska Konvencija*

Konvencija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u postupku odlučivanja i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine Ekonomske Komisija UN za Evropu (UNECE) usvojena je 25.06.1998. godine u danskom gradiću Arhusu, na Četvrtoj ministarskoj konferenciji u procesu „Životna sredina za Evropu“, a stupila je na snagu 30.10.2001. godine. Arhuskom konvencijom je ustanovljen određen broj prava javnosti (građana i njihovih udruženja) u pitanjima koja se odnose na životnu sredinu. Državni organi (na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou) treba da pomognu da se ova prava efikasno i koriste. Konvencijom je ustanovljeno:

- pravo svakog da dobije informacije o životnoj sredini kojima raspolažu državni organi („dostupnost informacija o životnoj sredini“). To mogu da budu informacije o stanju životne sredine, ali i o usvojenim politikama i merama, ili o stanju zdravlja i bezbednosti ljudi koji mogu biti izloženi negativnim uticajima zbog stanja životne sredine. Građani imaju pravo da dobiju informacije ove vrste u roku od mesec dana od podnošenja zahteva i bez potrebe obrazlaganja zašto im je takva informacija potrebna. Pored toga, državni organi su u obavezi, saglasno ovoj Konvenciji, da aktivno šire u javnosti informacije o životnoj sredini kojima raspolažu;
- pravo učešća u postupku odlučivanja o životnoj sredini od samog početka. Državni organi su dužni da obezbede takve aranžmane koji će omogućiti građanima i organizacijama za zaštitu životne sredine da daju svoje komentare u vezi sa, recimo, predlozima projekata koji mogu imati negativan uticaj na životnu sredinu, ili planovima i programima koji se odnose na životnu sredinu, da dostavljene komentare uzmu u obzir u postupku odlučivanja, da dostave povratnu informaciju o konačno donetim odlukama, sa obrazloženjem uz njih („učešće javnosti u postupku odlučivanja“);
- pravo osporavanja, na sudu, javnih odluka koje su donete bez uvažavanja dva gore pomenuta prava ili prava o životnoj sredini uopšte („pravo na pravnu zaštitu“).

nom, omogućilo javnosti da izrazi svoja mišljenja i interese i omogućilo javnim organima da poklone dužnu pažnju ovim mišljenjima i interesima. Uz ovakvu dostupnost i učešće, treba omogućiti i odgovarajuću dostupnost sudske i upravne revizije ovih odluka.<sup>110</sup>

Nekim sporazumima o međunarodnim vodotocima obezbeđuje se određen nivo učešća javnosti u postupku odlučivanja. U Sporazumu između Estonije i Ruske Federacije o saradnji na zaštiti i održivom korišćenju prekograničnih voda iz 1997, utvrđeno je da „Ugovorne Strane podstiču saradnju između agencija izvršne vlasti, lokalnih samouprava, naučnih i javnih organizacija, i institucija u oblasti održivog razvoja i zaštite prekograničnih voda.“<sup>111</sup> Prema Okvirnoj Direktivi o vodama EU, države članice treba da „podstiču aktivno učešće svih zainteresovanih strana u sprovođenju Direktive, a posebno u izradi, reviziji i obnavljanju Planova upravljanja rečnim slivom.“<sup>112</sup>

## **5.6 Mehanizmi rešavanja sporova**

Države su u obavezi da rešavaju sporove povodom međunarodnih vodotoka miroljubivim sredstvima.<sup>113</sup> U kontekstu spora država-država, postoje različite mogućnosti za

rešavanje neslaganja između njih. Pregovaranje je najjednostavniji i najjeftiniji način rešavanja spora između dve strane. Drugi način rešavanja spora koji stoji na raspolaganju državama je da zatraže od treće strane dobre usluge ili posredovanje ili mirenje.<sup>114</sup> U slučaju da diplomatska sredstva u rešavanju spora ne urode plodom, državama preostaje još jedan mehanizam, odnosno da spor iznesu pred arbitražu ili sud.<sup>115</sup>

Ovaj kratak pregled pokazuje da pitanja u vezi sa upravljanjem poplavama ne bi trebalo da se razmatraju izolovano, već treba da budu sastavni deo šireg pravnog okvira za korišćenje i zaštitu međunarodnog vodotoka. Takav pravni okvir treba da sadrži određene osnovne elemente kojima će se podržati integrisano upravljanje poplavama na nivou međunarodnog vodotoka.

## **6. ODABRANI SPORAZUMI KOJI SE ODOSE NA UPRAVLJANJE POPLAVAMA**

Baza podataka Organizacije UN za ishranu i poljoprivredu (FAO) o potpisanim sporazumima sadrži više od 3.600 bilateralnih i multilateralnih sporazuma koji se tiču međunarodnih vodotoka, koji datiraju još od 805. godine.<sup>116</sup>

### **6.1 Multilateralni sporazumi**

Član 27. UN Konvencije o vodotocima iz 1997. godine pokriva niz situacija koje mogu biti štetne za međunarodne vodotoke među kojima je i poplava. Član glasi:

Države kroz koji protiče vodotok dužne su da, pojedinačno, a po mogućnosti i zajednički, preduzmu sve mere koje su potrebne da bi se sprečila ili ublažila stanja na međunarodnim vodotocima koja mogu biti štetna po drugu državu kroz koju protiče vodotok, bez obzira da li je reč o prirodnim uzrocima ili delovanju ljudi, kao što su poplave ili led, bolesti koje se prenose vodom, prodiranje slane vode, suša ili dezertifikacija.

Kroz upotrebu izraza „dužne su da pojedinačno, a po mogućnosti i zajednički“ Konvencijom se priznaje da u određenim okolnostima može biti potrebno zajedničko delovanje više država kako bi se sprečile ili ublažile posledice poplava. U komentaru Nacrta članova Komisije za međunarodno pravo kaže se da država može da preduzme niz mera za sprečavanje ili ublažavanje posledica poplava, uključujući tu i „izgradnju akumulacija, seču šuma ili niz unapređenih praksi u upravljanju“.<sup>117</sup> U komentaru se dalje kaže:

Mere koje mogu biti preduzete saglasno članu 27. su brojne i raznovrsne. One se kreću od redovne i pravovremene razmene podataka i informacija koje bi bile od pomoći prilikom sprečavanja i ublažavanja posledica predmetnih stanja do preduzimanja svega što je potrebno kako bi se obezbedilo da se aktivnosti koje se preduzimaju na teritoriji države kroz koju protiče vodotok vrše na takav način da ne dovode do stanja koja mogu biti štetna po drugu državu kroz koju protiče vodotok. One mogu uključivati i održavanje kon-

sultacija povodom planiranja i primene zajedničkih mera, bez obzira da li one poodrazumevaju i izgradnju objekata i izradu studija o efikasnosti mera koje su do tada bile preduzete ili ne.

Jasno je da član 27. treba tumačiti u vezi sa drugim relevantnim članovima UN Konvencije o vodotocima iz 1997. godine, a pogotovo sa članom 7. o obavezi da se preduzmu sve odgovarajuće mere u cilju izbegavanja štetnih posledica, članovima 5, 20. i 21. o zaštiti i očuvanju eko-sistema međunarodnih vodotoka, Delom III o planiranim merama, članom 9. o redovnoj razmeni informacija, članom 24. koji se odnosi na upravljanje, članom 25. koji se odnosi na regulisanje protoka i članom 26. koji se odnosi na održavanje postrojenja, instalacija i drugih objekata.

Članom 27. dopunjuje se član 28. kojim se uređuju *stvarne* vanredne situacije. „Vanredno stanje“ se ovde definiše kao „situacija koja izaziva ili predstavlja neposrednu pretnju da izazove ozbiljnu štetu državi kroz koju protiče vodotok ili drugim državama, koja je izazvana prirodnim uzrocima kao što su poplave, pucanje leda, klizanje zemljišta ili zemljotresi ili ljudskim aktivnostima, kao što su industrijski akcidenti.“ Saglasno ovom članu, države imaju obavezu da, bez odlaganja i na najefikasniji način koji im je dostupan obaveste državu koja će potencijalno pretrpeti uticaj i nadležne međunarodne organizacije o nastaloj vanrednoj situaciji, da sarađuju sa državama koje će potencijalno pretrpeti uticaj, a po mogućnosti i sa međunarodnim organizacijama kako bi se sprečile, ublažile i otklonile negativne posledice vanredne situacije, i da, po potrebi, zajednički izrade planove postupanja u vanrednim situacijama u saradnji sa, po mogućnosti, drugim državama koje će potencijalno pretrpeti uticaj i nadležnim međunarodnim organizacijama. Pojam nadležne međunarodne organizacije može da obuhvati i zajedničku instituciju koju su osnovale države da bi koordinirale svoje aktivnosti u vezi sa međunarodnim vodotokom. U mnogim slučajevima, zajednička institucija može biti najprikladnija organizacija za izgradnju sistema ranog uzbunjivanja i koordinacije zajedničkih aktivnosti.<sup>118</sup>

Što se tiče reagovanja u stvarnim vanrednim situacijama, ne postoji nijedan sveobuhvatan multilateralni sporazum. Pod pokroviteljstvom Međunarodne federacije organizacija Crvenog krsta i Crvenog polumeseca (IFRC) izrađen je pregled postojećih sporazuma i ustanovljeno je postojanje oko 140 međunarodnopravnih instrumenata koji se bave, barem delimično, pitanjem reagovanja država u slučaju elementarnih nepogoda.<sup>119</sup> U pregledu se konstatuje da su većinu sporazuma na bilateralnom nivou potpisale evropske zemlje, a da u drugim delovima sveta postoji samo ograničeni broj potpisanih sporazuma. Studija koju je provela IFRC sadrži zaključke da je pravo kojim se regulišu pitanja reagovanja u slučaju elementarnih nepogoda neujednačeno i neodređeno. Pored toga, studijom je identifikovan određeni broj oblasti koje su neadekvatno regulisane ili uopšte i nisu obuhvaćene sporazumima, kao što su zahtevi za odobravanje ulaska, radne dozvole, sloboda kretanja, status osoblja i specifični imuniteti, priznavanje profesionalne stručnosti, razmena informacija, tretman robnih pošiljki, transport u državu koja traži pomoć, carine i distribucija i upotreba humanitarne pomoći.

## 6.2 Regionalni sporazumi

UNECE je 1992. godine usvojila Konvenciju o zaštiti i korišćenju prekograničnih vodotoka i međunarodnih jezera, koja je stupila na snagu 1996. godine.<sup>120</sup> Konvencija, koju su usvojile 34 zemlje članice UNECE i Evropska zajednica imala je veliki uticaj na unapređenje saradnje na prekograničnim vodotocima u Evropi, a pogotovo kada je reč o pružanju pomoći državama u istočnoj Evropi, na Kavkazu i u srednjoj Aziji posle raspada bivšeg Sovjetskog Saveza. Konvencija se ne odnosi direktno na pitanje poplava iako se, kako je to već rečeno, mnoge od odredaba Konvencije odnose na različite aspekte upravljanja poplavama na prekograničnim vodotocima.

U pogledu vanrednih situacija, član 14. UNECE Konvencije o vodama iz 1992. godine obavezuje države da se međusobno obaveštavaju o kritičnim situacijama koje mogu imati prekogranični uticaj. Osim toga, tamo gde je to primenjivo, strane potpisnice treba da uspostave zajedničke sisteme ranog upozoravanja i uzbunjivanja.

Pored odredaba sadržanih u UNECE Konvenciji o vodama iz 1992. godine koje se odnose na upravljanje poplavama, strane potpisnice Konvencije su u martu 2000. godine usvojile i Vodič za održivu odbranu od poplava.<sup>121</sup> Nakon toga, radna grupa UNECE za zaštitu, odbranu i ublažavanje posledica poplava, kojom je rukovodila Nemačka, analizirala je efikasnost Vodiča za odbranu od poplava iz 2000. godine i predložila naredne aktivnosti, uključujući jačanje pravnih aranžmana na nacionalnom i međunarodnom nivou, izradu *soft-law* instrumenata i povećanje kapaciteta za sprovođenje aktivnosti upravljanja poplavama.<sup>122</sup>

Evropska Unija takođe razvija pravo i politiku koji se odnose na pitanja upravljanja poplavama. EU je 2000. godine usvojila Direktivu 2000/60/EC kojom se uspostavlja okvir za delovanje Zajednice na polju politike vode (Okvirna direktiva EU o vodama – EU-WFD). Svrha Direktive, kao što je navedeno u članu 1, jeste da se doprinese ublažavanju posledica poplava i suša. U okviru Akcionog programa EU o poplavama, predloženo je donošenje posebne direktive o proceni i upravljanju poplavama („Direktiva o poplavama“) koja bi bila operativno povezana sa EUWFD, i konsultovana je javnost sa ciljem da se ustanove obaveze država članica da upravljaju rizicima od poplava po ljude, imovinu i životnu sredinu, kroz sprovođenje usklađenih, koordiniranih aktivnosti na nivou rečnog sliva i u zonama obalnog mora.<sup>123</sup>

## 6.3 Odabrani sporazumi na nivou sliva

Više evropskih zemalja razvilo je pravo i politiku na nivou sliva ili podsliva, koji imaju za cilj da urede pitanja upravljanja poplavama. Članom 3. Konvencije o zaštiti reke Rajne iz 1998. godine, strane potpisnice su utvrdile za cilj „holističku zaštitu i odbranu od poplava, uz uvažavanje ekoloških zahteva“<sup>124</sup> Istovremeno, strane potpisnice Konvencije su u januaru 1998. godine usvojile Akcioni plan o poplavama na reci Rajni.<sup>125</sup> Slično tome, države sliva reke Dunav su nedavno usvojile akcioni plan za pos-

tupanje u slučaju poplava i to u okviru Konvencije o saradnji na zaštiti i održivom korišćenju reke Dunav<sup>126</sup> Akcioni plan, koji je izradila Međunarodna komisija za zaštitu reke Dunav, sadrži osnovne principe i pristupe upravljanju poplavama, uključujući kako strukturne tako i nestrukturne mere.

Države donjeg sliva reke Mekong (Kambodža, Narodna Demokratska Republika Laos, Tajland i Vijetnam) su 05. aprila 1995. godine potpisale Sporazum o slivu reke Mekong iz 1995. Saglasno članu 1, cilj ovog Sporazuma je:

Uspostavljanje saradnje na svim poljima održivog razvoja, korišćenja, upravljanja i očuvanja vode i resursa povezanih sa njom u slivu reke Mekong, uključujući, ali se ne ograničavajući na navodnjavanje, energetske potencijal, plovidbu, odbranu od poplava, ribarstvo, transport drvnog materijala, rekreaciju i turizam, na način kojim će se optimalizovati višenamensko korišćenje i zajednička korist svih priobalnih zemalja i minimalizovati negativne posledice koje mogu nastati kao rezultat prirodnih pojava ili ljudskih aktivnosti.<sup>127</sup>

Komisija za reku Mekong je zadužena da brine o ispunjavanju ciljeva Sporazuma. Komisija za reku Mekong izradila je Program upravljanja poplavama i ublažavanja posledica<sup>128</sup> nakon katastrofalnih poplava iz 2000. godine u donjem delu sliva reke Mekong, imajući u vidu visoku koncentraciju stanovnika koji žive u područjima podložnim plavljenju.

#### 6.4 Drugi sporazumi

Samo je mali broj sporazuma posvećen u celosti, ili gotovo u celosti, pitanjima u vezi sa poplavama. Većina tih sporazuma usredsređena je samo na odbranu od poplava. Na primer, na osnovu Konvencija iz 1952. godine koju su potpisale (bivši) Sovjetski Savez i Rumunija, strane potpisnice su se saglasile, između ostalog, da koordiniraju planiranje i nadzor, razmenjuju podatke i informacije i grade, rukovode radom i održavaju odgovarajuće objekte za zaštitu od poplava na svojim teritorijama.<sup>129</sup> Sporazumom iz 1935. godine, potpisanim između SAD-a i Kanade, strane potpisnice su se saglasile, „da za vreme poplava ustave na branama budu dovoljno otvorene da bi se obezbedilo da brana ne ometa oticanje vode iz jezera, da višak vode izazvan poplavom bude eliminisan i da vodostaj u jezeru bude smanjen na redovan vodostaj od 682.70 u što je moguće kraćem roku.“<sup>130</sup> Isto tako, Sporazumom između SAD-a i Kanade o odbrani od poplava od Crvene reke iz 1988. godine, obe zemlje su se saglasile da rade na realizaciji zajedničkih projekata izgradnje više obalskih nasipa kako bi se zaštitila naselja i u Kanadi i u SAD.<sup>131</sup>

Postoji i niz „okvirnih“ sporazuma, kojima su se strane potpisnice saglasile da usvoje dopunska pravila o zaštiti od poplava i ublažavanju posledica od poplava. IncoMaputo sporazumom iz 2002. godine utvrđuje se da se „strane potpisnice obavezuju da koordiniraju svoje aktivnosti i razvijaju mere za ublažavanje posledica poplava.“<sup>132</sup> Zanimljivo je da se sporazumom ne pravi razlika između korisnih i štetnih aspekata poplava. Isto tako, Luso-španskom konvencijom iz 1998. godine ustanovljeno je da su „strane potpisnice dužne da koordiniraju svoje aktivnosti i uspostave posebne mehanizme za svođenje uticaja poplava na minimum.“<sup>133</sup>



Sporazumom između Kazahstana i Kirgistana iz 2001. godine o rekama Ču i Talas strane potpisnice su se obavezale da „preduzimaju zajedničke mere kako bi zaštitile vodoprivredne objekte koje koriste obe države i teritorije koje su u područjima pod njihovim uticajem od *štetnih* posledica poplava, bujica blata i drugih prirodnih pojava.“<sup>134</sup> Specifične zajedničke mere koje su potrebne da bi se strane potpisnice *zaštitile* od štetnih posledica poplava nisu detaljno navedene.

Najčešće su mere za odbranu i ublažavanje posledica poplava sadržane u sporazumima o vodotocima opšteg karaktera.<sup>135</sup> Veoma raznovrsne mere koje se primenjuju u odbrani i ublažavanju posledica poplava sadržane su u sporazumima o međunarodnim vodotocima. Sporazumom o reci Ind iz 1960. godine, na primer, zahteva se od strana potpisnica „da dostavljaju drugoj strani potpisnici unapred, u meri u kojoj je to moguće u praksi, sve informacije koje mogu imati u pogledu takvih vanrednih ispuštanja vode iz rezervoara i poplavnih talasa koji mogu uticati na drugu stranu potpisnicu.“<sup>136</sup>

Sporazumi o međunarodnim vodotocima takođe sadrže i odredbe koje se odnose na izgradnju, rad i održavanje objekata za odbranu od poplava. Konvencija iz 1982. godine koju su potpisale Francuska i Belgija obavezuje države potpisnice da ustanove, puste u pogon i održavaju određene objekte kako bi olakšale oticanje poplavnih voda na reci Lis.<sup>127</sup> Još jedna zajednička karakteristika sporazuma o međunarodnim vodotocima, kada je reč o problematici poplava, odnosi se na prognoziranje poplava i sistem upozoravanja. Luso-španskom konvencijom, na primer, obavezuju se države potpisnice da objave „upozorenje na opasnost od poplave“ i da odmah prenesu takvu informaciju prethodno utvrđenim nadležnim organima u drugoj državi potpisnici.<sup>138</sup>

Od sporazuma koji su dati u ovom pregledu postoji verovatno samo jedan jedini koji izričito priznaje korisne aspekte poplava. To je Sporazum između Portugalije i Južne Afrike potpisan 1926. godine, kojim se uređuje problematika reke Kunene.<sup>139</sup> U Preambuli tog sporazuma pominje se potreba za zaštitom prirodnog viška proticaja reke na dobrobit starosedelačkih plemena. Pored toga, jedan od zadataka Komisije koja je osnovana saglasno ovom Sporazumu bio je da se obezbedi dovoljno vode za potrebe *inundacije*.

## **7. DOPRINOS SVETSKOG UDRUŽENJA ZA MEĐUNARODNO PRAVO PROBLEMATICI UPRAVLJANJA POPLAVAMA**

Svetsko udruženje za međunarodno pravo dalo je značajan doprinos međunarodnom pravu o vodnim resursima.<sup>140</sup> Najzapaženiji doprinos Svetskog udruženja za međunarodno pravo je izrada Helsinških pravila o korišćenju voda međunarodnih reka iz 1966. godine,<sup>141</sup> koja su imala veliki uticaj na izradu sporazuma o vodotocima, pogotovo u Africi, Aziji i Latinskoj Americi.<sup>142</sup> Pošto se Helsinška pravila ne odnose direktno na pitanja u vezi sa poplavama, Svetsko udruženje za međunarodno pravo je naknadno usvo-

jilo Rezoluciju o odbrani od poplava 1972. godine,<sup>143</sup> poznatu pod nazivom Njujorška pravila iz 1972. godine, koja sadrže osam članova zasnovanih u velikoj meri na postojećim sporazumima kojima se uređuju pitanja u vezi sa poplavama.

Njujorška pravila iz 1972. godine sadrže sugestije za preduzimanje niza mera čiju bi primenu države trebalo da razmotre u cilju sprečavanja ili ublažavanja negativnih posledica poplava. Relevantne odredbe nisu obavezujuće, već su u najvećoj meri preporuke, bez sumnje, formulisane sa ciljem da se izbegne pristup tipa „jedan aršin za sve“. Saglasno stavu Svetskog udruženja za međunarodno pravo, mere saradnje koje države sliva treba da imaju u vidu obuhvataju:

- (a) prikupljanje i razmenu relevantnih podataka;
- (b) pripremu pregleda, istražne radove i studije i njihovu uzajamnu razmenu;
- (c) planiranje i razradu relevantnih mera;
- (d) sprovođenje mera odbrane od poplava;
- (e) funkcionisanje i održavanje objekata;
- (f) predviđanje poplava i razmenu upozorenja o poplavama; i
- (g) uspostavljanje službe redovnog informisanja zadužene da javlja podatke o visini vodostaja i količinama voda koje se ispuštaju.<sup>144</sup>

Iako su navedena pravila usredsređena na mere saradnje čije bi usvajanje države trebalo da razmotre, Njujorška pravila iz 1972. godine sadrže i pravila o posebnim nadležnostima koje bi države imale na svojim teritorijama.<sup>145</sup>

Navedenim pravilima ističe se pravo država da koriste međunarodne vodotoke u meri u kojoj to ne utiče na nerazuman način na ostvarivanje cilja zaštite od poplava.

Kada je reč o prikupljanju i razmeni relevantnih podataka, izradi pregleda, istražnim radovima i studijama, prognoziranju poplava i razmeni upozorenja o poplavama, kao i o uspostavljanju službe redovnog informisanja, Njujorškim pravilima iz 1972. godine predviđeno je da troškove snose zajednički sve države sliva.<sup>146</sup> Za specijalne radove koji se obavljaju na teritoriji jedne od država sliva na zahtev druge države sliva, troškove treba da snosi država koja zahteva njihovo obavljanje, osim ako ne bude drugačije dogovoreno.<sup>147</sup>

Što se tiče prava i odgovornosti država u slučaju pojave ili mogućnosti pojave poplava, Njujorška pravila iz 1972. godine<sup>148</sup> sadrže norme o prognoziranju poplava, sistemu ranog upozoravanja i uspostavljanju službe redovnog informisanja, koja ima zadatak da obaveštava o visini vodostaja i količini vode koja se ispušta.

Članom 7. Njujorških pravila iz 1972. godine priznaje se činjenica da poplave mogu biti izazvane „delovanjem prirodnih sila, jakim kišama, topljenjem snega, zemljotresima itd.“<sup>149</sup> Ovim članom se, stoga, ograničava odgovornost za štetu izazvanu poplavama na slučajeve kada je nastala šteta znatna, a države su postupile ili su propustile da postupе na način koji bi se „razumno mogao očekivati u datim okolnostima.“<sup>150</sup>

Ono što je važno istaći u vezi sa Njujorškim pravilima iz 1972. godine jeste da se njima ograničava definicija „poplave“ na „porast vodostaja koji bi mogao imati *negativan uticaj* na život i imovinu u državama sliva.“<sup>151</sup> Isto tako, „odbrana od poplava“ se definiše kao „preduzimanje svih odgovarajućih mera da bi se područja zaštitila od poplava i šteta izazvana njom svela na minimum.“<sup>152</sup> Njujorška pravila iz 1972. godine imaju u fokusu samo negativne aspekte poplava, a pitanja uređivanja saradnje u slučaju prekograničnih poplava između država u velikoj meri su preuranjena. Definicija je u izrazitoj suprotnosti sa onom koja je data u *Međunarodnom rečniku termina koji se koriste u hidrologiji*<sup>153</sup> koji su izdali UNESCO-WMO, a koji definiše poplavu kao „rast, obično kratkotrajan, vodostaja u nekom vodotoku do najvišeg nivoa kada vodostaj počinje polako da opada“.

ILA je nedavno, u avgustu 2004. godine, usvojila Berlinska pravila o vodnim resursima.<sup>154</sup> Berlinska pravila, koja sadrže revidiranu verziju odredaba sadržanih u Njujorškim pravilima iz 1972. godine koja se odnose kako na međunarodne tako i na nacionalne vode, teže da odu dalje, oslanjajući se na raniji rad Svetskog udruženja za međunarodno pravo i direktno se bave pitanjima poplava.<sup>155</sup> U pogledu pitanja koja se odnose na period pre nastanka poplava, Berlinska pravila iz 2004. godine sadrže reference na mere slične onima koje su gore navedene, i njima se uvodi pojam „zajedničkih planova za postupanje u vanrednim situacijama“ u cilju obezbeđivanja odgovora na predvidive poplave.<sup>156</sup> Međutim, meritum Berlinskih pravila u izražavanju postojećeg međunarodnog prava je doveden u pitanje.<sup>157</sup>

## DEO C

# ANALIZA POSTOJEĆEG NACIONALNOG PRAVNOG REŽIMA KOJIM SU UREĐENA PITANJA UPRAVLJANJA POPLAVAMA

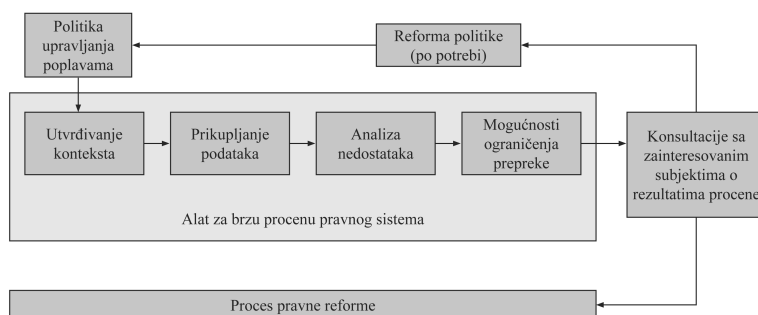
### 8. ALAT ZA BRZU PROCENU PRAVNOG SISTEMA

Osnovni cilj ovog Poglavlja je da se obezbedi metodologija, Alat za brzu procenu pravnog sistema (*Rapid Legal Assesment Tool – RLAT*) koji će omogućiti timu stručnjaka u određenoj zemlji:

- da testira postojeće pravne okvire u smislu kompatibilnosti sa konceptom integrisanog upravljanja poplavama;
- da inicira i usmerava odgovarajući reformski proces.

Alat generalno sadrži korake koje bi države mogle da preduzmu kao put ka uspostavljanju ili reformisanju pravnog okvira u cilju stvaranja okruženja za integrisano upravljanje poplavama. Za aplikaciju Alata potrebno je formirati tim stručnjaka u jednoj zemlji koji će biti sačinjen od onih koji se bave kreiranjem politike, izradom propisa i hidrološkim/vodnim inženjeringom. Rezultat primene Alata trebalo bi da bude polazište za šire konsultacije u cilju izrade konkretnih preporuka za reforme (u koje treba uključiti nadležna ministarstva ili ih sprovoditi u okviru nacionalne konferencije uz učešće najšireg moguće spektra zainteresovanih strana).

Ovaj Alat u suštini ima četiri komponente. Prva komponenta, kontekstualno okruženje, namenjena je za analizu problematike poplava u određenoj zemlji u odnosu na šire pravno i političko okruženje. Druga komponenta, prikupljanje podataka, sadrži metod na osnovu koga će se identifikovati svi relevantni postojeći propisi u jednoj zemlji kojima se uređuju pitanja upravljanja poplavama. Razni nacionalni i međunarodni pravni instrumenti (vidi Prilog) koji imaju uticaja na upravljanje poplavama predstavljaju izvor osnovnih podataka. Treća komponenta ovog Alata, analiza nedostataka, usmerena je na poređenje odredaba važećih propisa sa zahtevima integrisanog upravljanja poplavama, kako bi se identifikovala diskrepancija između onoga što se zahteva i onoga što je dostupno na terenu. Četvrtom komponentom omogućava se identifikacija mogućnosti, ograničenja i prepreka u procesu sprovođenja, kako bi se moglo rukovoditi procesom reformi. Ove komponente se detaljno razmatraju u narednim poglavljima. Slika 5. i Boks br. 8 sadrže pregled metodologije.



Slika br. 5. Pregled procesa pravne reforme

## 8.1 Kontekstualno okruženje

Nema sumnje da će biti potrebno sprovesti pravnu reformu u većini država, ali će okolnosti u svakoj od njih pojedinačno biti različite. *Kontekstualno okruženje* obuhvata kratak pregled problematike poplava i opšte pravno i političko okruženje u okviru određene države. Ovo se odnosi ne samo na hidro-meteorologiju i topografiju stanja i relevantne sumnje na postojeće rizike od poplava, već i na zakonodavni kontekst, društvene, kulturne i tradicionalne uslove kao i na ekonomske uslove i prihvaćeni model razvoja. Način na koji će se sprovesti reforma takođe zavisi i od stepena demokratije u kojoj žive ljudi u određenoj državi, njene društvene strukture i propisa i pravne tradicije.

### *Problematika poplava*

Analiza stanja u oblasti poplava u određenoj državi prvi je korak od suštinskog značaja ako treba doći do argumenata za potrebu sprovođenja reforme postojećih pravnih aranžmana. Revizija zakonskog i regulativnog okvira isto tako zahteva da odgovarajući podaci budu dostupni, kako bi se pokazala jasna korelacija između potrebe za pravnim promenama i ciljeva upravljanja poplavama. Iako detalji takvih analiza ne mogu biti prezentirani u okviru ove publikacije, u nastavku se daje kratko obrazloženje relevantnosti i sadržaja ovog koraka.

Pregled stanja u oblasti poplava u određenoj zemlji treba da obuhvati hidrometeorološke, geomorfološke i topografske uslove i treba da se zasniva na postojećim podacima o poplavama iz prethodnog perioda. Pregled treba da sadrži i opis značaja plavnih područja za ostvarivanje ciljeva koje je zemlja utvrdila i da identifikuje trendove rizika od poplava, zajedno sa društveno-ekonomskim i klimatološkim pokretačima koji dovode do nastanka trendova, uključujući i pozitivne i negativne aspekte poplava. Za upravljanje poplavama, ovi podaci dolaze iz različitih disciplina - nauke o zaštiti životne sredine, pogotovo hidrometeorologije i društveno-ekonomskih disciplina. Potrebe za podacima

— |

— |

— |

— |

mogu značajno da variraju od države do države. Indikativni skup traženih podataka i informacija, koje treba prilagoditi dostupnosti podataka i informacija u svakom pojediniom slučaju, može da obuhvata sledeće (ali ne isključivo):

Ekološke (pogotovo hidrometeorološke i geomorfološke):

- klimatski uslovi: obrazac pojavnosti padavina, temperatura, isparavanje, radijacija, topljenje snega, pojava permafrosta i leda u sistemima za odvodnjavanje;
- geofizički uslovi: morfologija i kapacitet prenosa sistema za odvodnjavanje, tipovi zemljišta, vlažnost zemljišta;
- podaci o poplavama iz prethodnog perioda: obim (hidrografski), učestalost i vrste poplava, nanos sedimenata, plavno područje i dubine vode u inundacijama;
- scenariji budućih poplava: mape opasnosti od poplava u slučaju razvoja različitih klimatskih i društveno-ekonomskih scenarija (ako su dostupni).

Socijalne:

- načini korišćenja zemljišta, pogotovo urbanizacija, seča šuma i praksa u poljoprivredi;
- broj ljudi koji trpe posledice poplava;

*Boks 8. Metodološki koraci Alata za brzu procenu pravnog sistema*

**Preliminarni korak:**

Detaljno ispitati postojeći okvir nacionalne politike koja se odnosi na poplave.

Kontekstualno okruženje

**Korak 1:** Doći do kompletne slike o problematici poplava, ulozi poplava i plavnih površina u kontekstu razvoja određene zemlje i opšteg pravno-političkog okruženja.

Prikupljanje podataka

**Korak 2:** Proveriti da li postoje bilateralni i multilateralni sporazumi koji se odnose na vode i druga pitanja i utvrditi da li je država potpisnica neke od međunarodnih ili regionalnih konvencija navedenih u Tabeli 1.

**Korak 3:** Proveriti ustavne norme koje se odnose na vode, zemljište, životnu sredinu i druga relevantna pitanja.

**Korak 4:** Proveriti i popisati nacionalne propise i propise nižeg ranga kojima se uređuje problematika poplava iz Tabele 2, uz pomoć Tabele 3.

Analiza nedostataka

**Korak 5:** Uz pomoć Tabela 4. i 5. sprovesti analizu nedostataka i identifikovati oblasti koje treba razmotriti.

Mogućnosti, ograničenja i prepreke

**Korak 6:** Identifikovati mogućnosti, ograničenja i prepreke za pravnu reformu.

**Korak 7:** Isplanirati proces pravne reforme na osnovu identifikovanih oblasti koje treba reformisati.

- demografski trendovi, gustina naseljenosti u oblastima podložnim poplavama u prethodnom periodu i u projektovanim modelima;
- vreme upozoravanja u slučaju prethodnih poplava i vreme reakcije na elementarne nepogode;
- vulnerabilnost stanovništva kod rizika od poplava, uključujući projekciju budućih rizika usled klimatskih promena (ako je dostupna).

Ekonomske:

- ekonomski značaj plavnih područja (značaj za proizvodnju hrane i obezbeđivanje sredstava za život, uključujući ribnjake i industriju, za razvoj infrastrukture, kao što su saobraćajne veze);
- ekonomski uticaj poplava iz prethodnog perioda na različite sektore, kao što su poljoprivreda, industrija, domaćinstva i obezbeđivanje sredstava za život, energetski potencijal, plovidba i osiguranje;
- efikasnost postojećih intervencija u upravljanju poplavama (strukturnih i nestrukturnih).

Pošto je težište pažnje ovog Alata na pravnoj proceni, a ne na iscrpnoj proceni problematike poplava, preporučuje se da se koriste podaci i informacije koji su dostupni u postojećoj literaturi.

### ***Pravno-političko okruženje***

Forma i struktura vlade i međunarodne obaveze zemlje uticaće na način na koji će se sprovesti pravna i institucionalna reforma. Različite države imaju radikalno različite postupke izrade propisa, ili se mogu oslanjati na presude sudova kao izvore prava. Analiza pravno-političkog okruženja treba da obuhvati:

- oblik vladavine (npr. republika, ustavna monarhija, revolucionarna);
- državne organe i njihove međusobne odnose (npr. izvršni, zakonodavni, sudski);
- stepen učešća građana u upravljanju državom (npr. stepen lokalne i nacionalne demokratije);
- državnu strukturu, uključujući nacionalne i lokalne nivoe (npr. federalna, centralizovana, jaki regioni);
- vrstu pravnog sistema (npr. građansko pravni, *common law*, islamski, običajni). Može postojati veći broj različitih vrsta sistema koji se primenjuju na različite aspekte upravljanja poplavama (npr. prava na vodu mogu biti regulisana sistemima običajnog prava, ali opšti nacionalni kontekst može biti islamski ili generalno građanski);
- vrstu privrede (npr. slobodno tržište, centralizovano upravljanje);
- članstvo u međunarodnim organizacijama (npr. EU, Svetska trgovinska organizacija);
- monistički ili dualistički sistem (npr. da li se međunarodne obaveze automatski inkorporiraju u nacionalni pravni sistem ili ne).

## 8.2 Prikupljanje podataka: spisak pravnih instrumenata koji se odnose na upravljanje poplavama

Druga komponenta Alata, *prikupljanje podataka*, usmerena je na identifikaciju svih pravnih instrumenata koji se odnose na upravljanje poplavama, kako na nacionalnom tako i na međunarodnom nivou, ako je to primenjivo. Ovde nije cilj da se detaljno opisuju propisi i regulativni kontekst već da se jednostavno identifikuju svi pravni instrumenti i običaji za upravljanje poplavama u okviru određenih kategorija. Stepen u kome je potrebno razumevanje međunarodnog konteksta će, pak, biti različit.

### *Međunarodni pravni instrumenti*

Prvo treba utvrditi koji pravno obavezujući i *soft law* instrumenti postoje, a koji mogu uticati na političke odluke i aktivnosti koje se preduzimaju na nacionalnom nivou. Ovo se može postići istraživanjem u pravcu identifikovanja sporazuma koje je određena država potpisala kao i *soft law* instrumenata koje podržava. Svrha je da se razmotre globalne i regionalne obaveze koje država mora da ispuni i putevi kako da se te obaveze na najbolji način prilagode domaćem kontekstu. Određeni principi, koji preovlađuju ili su utvrđeni u međunarodnim pravnim instrumentima, mogu biti relevantni i primenjivi, pogotovo ako određena država ima federalnu političku strukturu. Oni postaju relevantniji ako su jedan ili više nacionalnih slivova po svojoj prirodi prekogranični. Stepen u kome se može pozivati na ove instrumente je tema za razmatranje u širim razmerama. Pregled međunarodnih pravnih instrumenata koji, ako su na snazi, mogu da utiču na način na koji se sprovodi upravljanje poplavama u određenoj državi i njihova relevantnost za pitanja prekograničnog upravljanja poplavama dat je u Tabeli 1. Zapaženo je da će, u većini slučajeva, glavni okviri nacionalne politike upravljanja poplavama i propisi koji se donesu u tim okvirima, biti oblikovani u zavisnosti od procesa odlučivanja i potreba na domaćem nivou. Pa ipak, međunarodne obaveze će morati da se imaju u vidu, a opšti principi međunarodnog prava, kao što su oni formulisani u UN Konvenciji o vodotocima iz 1997. godine ili UNECE Konvenciji o vodama iz 1992. godine mogu biti „pomoćno sredstvo“ u formulisanju nacionalnog pravnog okvira, pogotovo tamo gde nedostaje nacionalno iskustvo o vodnom pravu o poplavama.

### *Nacionalni pravni instrumenti*

Drugo, potrebno je utvrditi šta sadrži ustav zemlje o pitanjima koja se odnose na upravljanje poplavama i na podelu odgovornosti između različitih upravnih jedinica, na primer da li je država možda u obavezi da štiti svoje građane. Pored ustava, postoje različite vrste pravnih instrumenata koji se mogu koristiti za realizaciju programa upravljanja poplavama u praksi. Instrumenti relevantni za upravljanje poplavama moraju se identifikovati. Primarni i sekundarni nacionalni, a po potrebi i propisi nižeg ranga mogu se navesti u Tabeli 2. za potrebe kasnijeg poređenja. Kolona nazvana „komentari“ može se koristiti da se naznači status pravnog instrumenta kao i njegov opšti geografski i sadržajni obuhvat.



Lakoća menjanja pravnih instrumenata smanjivaće se sa povećanjem nepromenljivosti sadržaja, s tim što je najteže promeniti Ustav. Normalno je da se pravi razlika između primarnih propisa, za koje se može očekivati da će sadržati glavne principe relevantne problematike i sekundarnih propisa, za koje se uobičajeno da se njima uređuju detalji. Nazivi i funkcije koji se propisuju različitim vrstama propisa razlikuju se u pojedinim zemljama, ali primeri primarnih propisa obuhvataju kodekse, zakone, statute, direktive i uredbe. Sekundarni propisi mogu obuhvatati pravila (iako ne u EU kontekstu), statutarne instrumente, uredbe i naredbe. Pitanja koja se uređuju sekundarnim propisima obično se lakše menjaju, te je verovatno da postoje brži postupci, kako bi se olakšao proces njihovog donošenja. Razlika između političkih smernica i pravnih normi u praksi ne mora biti tako jasna kao u teoriji, te stoga može biti potrebno da se one procenjuju uz pomoć ovog Alata, a pogotovo ako političke smernice na nacionalnom nivou imaju status *de facto* prava.

Slučajevi pravnih presedana takođe omogućavaju dragocenu procenu ne samo postojećih pravnih osnova već i prilagodljivosti društva promenama. Neke države se mogu oslanjati na sudska tumačenja svetih tekstova, a propisi kao takvi stoga mogu biti manje relevantni. Sudijska tumačenja, u vidu presedana, mogu takođe biti važna za utvrđivanje načina na koji se propisi sprovode u praksi.

Pored toga, programi upravljanja poplavama mogu biti regulisani dokumentima koje donose organi nadležni za donošenje propisa i organi lokalne uprave. Stepenu u kome su ovi instrumenti obavezujući je različit. Na primer, politički dokumenti, smernice i dokumenti o najboljim dostupnim praksama, kojima se uređuje način donošenja odluka, ne moraju biti zakonski obavezujući, ali mogu biti relevantni u slučaju sudskih postupaka. Uredbe i podzakonski akti lokalnih uprava su pak obavezujući po svom karakteru.

Integrirano upravljanje poplavama u suštini predstavlja deo opšteg integrisanog upravljanja vodnim resursima kojim se zagovara pojam ekosistemskog pristupa zasnovanog na učešću zainteresovanih strana. U tom smislu, relevantni nacionalni pravni instrumenti nisu samo oni koji se bave direktno upravljanjem poplavama ili vodnim resursima, već i oni čije je težište na korišćenju zemljišta, zaštiti i očuvanju eko-sistema, ljudskom pravu na razvoj i učešću zajednički zainteresovanih lica u postupku odlučivanja. Stoga je važno da se oni koji koriste ovaj Alat za brzu procenu pravnog sistema usredsrede na prikupljanje pravnih instrumenata čije je težište ili koji utiču na jedno ili više pitanja navedenih u prvoj koloni Tabele 3. Ova Tabela sadrži spisak verovatno relevantnih oblasti koje treba istražiti da bi se procenio postojeći pravni instrument kojim je regulisano ili koji je relevantan za upravljanje poplavama. Treba imati u vidu da pitanja koja se odnose na upravljanje poplavama mogu biti sadržana i u drugim propisima, te se pažljivo mora razmotriti relevantnost, kao što je to prikazano u drugoj koloni. Bilo bi dobro da se oni koji prikupljaju podatke pobrinu da sadržaj odgovara predmetu pre nego, jednostavno, samo nazivu. Treba istaći da je dat najiscrpniji dostupan spisak koji bi mogao pomoći u iznalaženju relevantnih pravnih instrumenata u različitim oblastima, te da stoga može doći do preklapanja.

I na kraju, treba imati u vidu da važeće pravo ne mora biti sadržano samo u pisanim propisima. Običajno pravo može takođe da ima važnu ulogu i to treba navesti kod naslova odgovarajućih pitanja.

### **8.3 Analiza nedostataka u postojećem pravnom okviru koji se odnosi na upravljanje poplavama**

Svrha treće komponente Alata za brzu procenu pravnog sistema je da se obrade podaci koji su prikupljeni. Kao i u prethodnom poglavlju, analiza je podeljena na nacionalni i međunarodni aspekt. Analiza koja se odnosi na principe na kojima su zasnovane međunarodne konvencije, pomogla bi da se uspostavi pogodan okvir koji bi bio najvažniji i najrelevantniji za bolje razumevanje između susednih zemalja. Okvir analize, koja se sastoji od niza najvažnijih pitanja u vezi sa međunarodnim instrumentima naveden je u Tabeli 4, a onaj koji se odnosi na nacionalne propise dat je u Tabeli 5.

Pozitivan odgovor na najvažnija pitanja sadržana u Tabelama 4. i 5. ukazuje na to da ima određenih elemenata u postojećem pravnom okviru koji bi mogli podržati integrisani pristup upravljanju poplavama. Kolona sa komentarima u tom slučaju treba da obuhvati stanje sprovođenja pravnih propisa i potrebu, ako postoji, za ažuriranjem. Ukrštanje sa relevantnim pravnim instrumentom iz Tabela 1. i 2. treba vršiti gde god je to moguće. Negativan odgovor može da ukaže na postojanje nedostataka u pravu. Kolona pod naslovom „komentari“ treba da obuhvati moguće preporuke o poželjnosti promene. Nju treba ekstenzivno koristiti da bi se definisao odgovor o (ne)postojanju određenog pravnog instrumenta. Komentari bi, na primer, mogli da sadrže naznaku o predlozima propisa iz prethodnog perioda koji nisu usvojeni ili o postojećim propisima koji su se pokazali neuspešnim u praksi iz razloga kao što je nesprovođenje.

Nakon što se preduzmu gore navedene aktivnosti, oblasti koje je poželjno reformisati treba da postanu očigledne. Iako Alat za brzu procenu pravnog sistema nema za cilj redefinisavanje rezultata, on omogućava državama da se bave najrelevantnijim pitanjima, omogućavajući im da pokrenu najefektnije reforme. Posebna kompilacija komentara datih u poslednjoj koloni će predstavljati predmet i argument za pokretanje procesa pravne reforme ako on bude potreban. Analiza nedostataka će takođe pomoći u identifikovanju različitih državnih organa i institucija koji bi trebalo da budu uključeni u kasnije faze procesa pravne reforme. Uopšteno govoreći, ovde se još jednom potvrđuje da bi o rezultatima brze pravne procene koja se sprovodi u okviru grupe srtnjaka trebalo raspravljati u široj grupi zainteresovanih subjekata, kako bi se povećala pouzdanost procene i inicirale zainteresovane strane da se posvete procesu reformi i kasnijem sprovođenju. U ovom procesu reforme biće važno da se angažuje i zajednica kako bi vrednosti zajednice i tradicionalna znanja mogli biti inkorporirani. Na takve rezultate se može gledati kao na polazne elemente za međuministarsku radnu grupu ili forum za raspravu u okviru najšireg mogućeg kruga zainteresovanih strana, kao što su nacionalne konferencije o upravljanju poplavama.

## 8.4 Mogućnosti, ograničenja i prepreke

Kada se, nakon analize, pokaže da može postojati potreba za reformom postojećeg regulativnog okvira, treba imati u vidu i određene elemente šire politike. Njih treba identifikovati, gde je to moguće, tako da se oni mogu razmotriti prilikom kreiranja reformi. Mora se imati na umu da princip „jedan aršin za sve“ ovde ne može da se primeni. Propisi se izrađuju na osnovu postojećih okolnosti u određenoj zemlji. Propise nastale po zadatom modelu, koji se ne mogu izraditi u kontekstu lokalnih uslova treba izbegavati. No, korisno je istražiti ono što je urađeno na međunarodnom nivou i to kako uspešne tako i neuspešne slučajeve, relevantne smernice ili glavne principe.

Ironija i istina leže u tome što slučajevi najtežih poplava predstavljaju najveći politički prozor mogućnosti za promenu pravnih i institucionalnih okvira upravljanja poplavama. No, to neće automatski značiti i poboljšanje sistema upravljanja poplavama. Reč je o osetljivoj ravnoteži koju političari treba da održavaju u svojoj političkoj reakciji na slučajeve poplava velikih razmera, kako bi zadobili poverenje stanovništva, a istovremeno imali u vidu i dugoročne perspektive održivog razvoja. Kad dođe do poplava velikih razmera, pritisak javnosti u zahtevima za boljom zaštitom od poplava raste i to je iskušenje za političke lidere da budu u stanju da uvere stanovništvo kroz mere (ponovnog) usvajanja politike „zaštite“ od poplava jer će time pokazati da bi velike investicije zemlje u objekte namenjene odbrani od poplava (koje su očigledno vidljivije) mogle da reše sam problem bez razmatranja čitavog niza opcija u upravljanju poplavama, koje su verovatno manje vidljive. Stoga bi, možda, bilo preporučljivo da se bude politički spreman za takve slučajeve kako bi se iskoristila ukazana prilika i pretvorila u podršku javnosti za uravnoteženiji ili integrisani pristup upravljanju poplavama. U tom smislu, primena Alata za brzu procenu pravnog sistema može biti pomoćno sredstvo za identifikovanje potreba za pravnim i institucionalnim reformama, pre nego što dođe do pojave ekstremnih poplava.

Važno je stvoriti sistem koji je jasan i nedvosmislen, fleksibilan, a istovremeno i robustan u efikasnoj primeni, usaglašenosti i sprovođenju. U praksi, zbog različitih razloga, možda neće biti odmah moguće sprovesti reforme koje su identifikovane kao potrebne da bi se podržalo integrisano upravljanje poplavama. Može se desiti da državi nedostaje finansijska ili institucionalna sposobnost za projektovanje i sprovođenje potrebnih reformi u sferi upravljanja poplavama. Niz pravnih pitanja, uključujući odgovornost za nastalu štetu, može da se pojavi kao rezultat procesa reformi koje treba očekivati i rešavati kroz pravne okvire. Pošto će predlog reforme u cilju uvođenja integrisanog upravljanja poplavama neminovno uticati na više ministarstava, saradnja između njih će biti od kritične važnosti za uspeh koji svakako neće biti lako ostvariti. Pravnu reformu mogu otežati loše uređeni odnosi u upravljanju u pojedinim zemljama, uključujući i nedovoljno dobre službe zadužene za sprovođenje propisa. U slučaju prekograničnih slivova loš odnos sa ostalim državama sliva takođe loše utiče i na proces reformi.

Uspešan pravni okvir je onaj koji je prilagodiv i koji odgovara na promene uslova tako što daje jasan osećaj željenog pravca. Stalni proces razvoja detaljnih i pravno obavezujućih planova upravljanja u kontekstu tako jasnih pravnih smernica može doneti željenu sposobnost prilagođavanja.

**TABELA 1. Međunarodni pravni instrumenti koji se odnose na upravljanje poplavama**

<b>I. GLOBALNI INSTRUMENTI</b>				
<i>Bz.</i>	<i>Instrument</i>	<i>Relevantnost</i>	<i>Ratifikovan (da/ne)</i>	<i>Komentar</i>
1	<b>Povelja UN i drugi instrumenti povezani s njom</b>	U skladu sa Statutom Međunarodnog suda pravde države se mogu saglasiti da sporove iznose pred taj sud		
2	<b>Konvencija UN o neplovidbenim korišćenjima međunarodnih vodotoka iz 1997. godine</b>	Ova Konvencija se odnosi na korišćenja međunarodnih vodotoka i mere zaštite, očuvanja i upravljanja koje se odnose na korišćenje tih vodotoka i njihovih voda		
3	<b>Ramsarska Konvencija iz 1971. o močvarama od međunarodnog značaja, posebno kao staništima ptica močvarica</b>	Za određene vodotoke države imaju obavezu da koordiniraju i postojeće i buduće politike i propise koji se odnose na očuvanje močvara i njihove flore i faune		
4	<b>Konvencija UNESCO-a o zaštiti svetske kulturne i prirodne baštine 1972. godine</b>	Države moraju obezbediti identifikaciju, zaštitu, očuvanje i prezentaciju i preneti budućim generacijama kulturnu i prirodnu baštinu		
5	<b>Konvencija UN o biološkoj raznovrsnosti iz 1992. godine</b>	Države moraju integrisati očuvanje i održivo korišćenje biološke raznovrsnosti u odgovarajuće planove i politike. Države takođe moraju obezbediti procenu uticaja na životnu sredinu predloženih projekata i aktivnosti za koje se pretpostavlja da će imati značajan negativan uticaj na biološku raznovrsnost. Kad je, za aktivnosti koje su pod jurisdikcijom ili kontrolom jedne države, verovatno da mogu imati značajan uticaj na biološku raznovrsnost druge države, članice Konvencije imaju obavezu notifikacije, razmene informacija i konsultacija.		

<i>Br.</i>	<i>Instrument</i>	<i>Relevantnost</i>	<i>Ratifikovan (da/ne)</i>	<i>Komentar</i>
6	<b>Okvirna Konvencija UN o klimatskim promjenama iz 1992. godine</b>	Države imaju obavezu da sačine i razrade odgovarajuće i integrisane planove za upravljanje zonama priobalja, vodnim resursima i poljoprivredom kao i za zaštitu i sanaciju područja, pogotovo u Africi, pogodnih sušom i širenjem pustinja i poplavama, u cilju prilagodavanja uticajima klimatskih promena.		
7	<b>Konvencija UN o suzbijanju širenja pustinja iz 1994. godine</b>	Strane potpisnice treba da pojačaju napore na obnavljanju, očuvanju i održivom upravljanju zemljištem i vodnim resursima.		
<b>II. REGIONALNI INSTRUMENTI KOJI SE ODNOSI NA VODE I ŽIVOTNU SREDINU</b>				
<b>A. UNECE (kao primer)</b>				
1	<b>Konvencija o zaštiti i korišćenju prekograničnih vodotoka i međunarodnih jezera iz 1992. godine</b>	Regionalna »okvirna« konvencija pod pokroviteljstvom Ekonomske komisije UN za Evropu. Strane potpisnice moraju preduzeti sve odgovarajuće mere kako bi sprečile, smanjile i kontrolisale prekogranični uticaj. Ovu konvenciju mogu potpisati sve države.		
2	<b>Protokol o vodi i zdravlju iz 1999. godine</b>	Protokolom se podržava zaštita zdravlja ljudi i njihova dobrobit putem unapređivanja upravljanja vodama i sprečavanja, kontrole i smanjivanja pojava bolesti koje se prenose vodom.		
3	<b>Konvencija o proceni uticaja na životnu sredinu iz 1991. godine</b>	Konvencijom se obavezuju države da preduzmu određene mere kako bi sprečile, smanjile i kontrolisale značajne prekogranične negativne uticaje određenih aktivnosti na životnu sredinu		

<i>Br.</i>	<i>Instrument</i>	<i>Relevantnost</i>	<i>Ratifikovan (da/ne)</i>	<i>Komentar</i>
4	<b>Protokol o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu iz 2003. godine</b>	Strane potpisnice su se saglasile da obezbede procenu uticaja određenih planova na životnu sredinu (pogotovo regulacionih planova i planova upravljanja vodama i korišćenja zemljišta, planova urbanističkog razvoja itd.)		
5	<b>Konvencija o prekograničnim uticajima industrijskih akcidenata iz 1992. godine</b>	Konvencijom je obuhvaćeno sprečavanje industrijskih akcidenata i obezbeđenje spremnosti za odgovor na industrijske akcidente koji mogu prouzrokovati prekogranične posledice.		
6	<b>Protokol o građanskoj odgovornosti i kompenzaciji štete prouzrokovane prekograničnim posledicama industrijskih akcidenata na prekograničnim vodama iz 2003. godine</b>	Cilj Protokola je obezbeđivanje sveobuhvatnog režima građanske odgovornosti i adekvatne i brze kompenzacije za štetu prouzrokovanu prekograničnim posledicama industrijskih akcidenata na prekograničnim vodama.		
7	<b>Konvencija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u postupku donošenja odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine iz 1998. godine</b>	U okviru ove konvencije, svaka Strana potpisnica ima obavezu da uspostavi odgovarajuće mehanizme kojima se garantuju prava na dostupnost informacija i učešće javnosti u donošenju odluka i pravo na pravnu zaštitu u pitanjima koja se odnose na životnu sredinu		
8	<b>Protokol o registrima ispuštanja i prenosa zagađujućih materija iz 2003. godine</b>	Cilj Protokola je povećanje mogućnosti za pristup javnosti informacijama o životnoj sredini kroz uspostavljanje koherentnih, integrisanih i na nacionalnom nivou vođenih registara ispuštanja i prenosa zagađujućih materija (PRTRs).		

<i>Br.</i>	<i>Instrument</i>	<i>Relevantnost</i>	<i>Ratifikovan (da/ne)</i>	<i>Komentar</i>
<b>Evropska unija (po potrebi)</b>				
<b>1</b>	<b>Direktiva 2000/60/EC (Okvirna Direktiva o vodama – WFD)</b>	Pravni instrument EU kojim se utvrđuje okvir za zaštitu unutrašnjih površinskih voda, prelaznih voda, voda obalnog mora i podzemnih voda u zemljama članicama EU		
<b>2</b>	<b>Direktiva 97/11/EC (EIA Direktiva)</b>	Svrha ove Direktive je obezbeđenje izrade procene uticaja na životnu sredinu onih javnih i privatnih projekata za koje je verovatno da mogu imati značajan uticaj na životnu sredinu (između ostalih, značajni hidrotehnički objekti, postrojenja i građevine).		
<b>3</b>	<b>Direktiva 2003/35/EC (kojom su izmenjene i dopunjene EIA i IPPC Direktive)</b>	Cilj ove Direktive je doprinos izvršavanju obaveza koje proizilaze iz Arhuske Konvencije (posebno obezbeđivanjem učešća javnosti u izradi određenih planova i programa koji se odnose na životnu sredinu, na primer u postupku procene uticaja na životnu sredinu).		
<b>4</b>	<b>Direktiva 2001/42/EC (SEA Direktiva)</b>	Cilj ove Direktive je obezbeđivanje visokog nivoa zaštite životne sredine i doprinos integriranju problematike zaštite životne sredine u faze pripreme i usvajanja planova i programa sa ciljem podrške održivog razvoja osiguranjem procene uticaja na životnu sredinu određenih planova i programa za koje je verovatno da mogu imati značajan uticaj na životnu sredinu (između ostalog, ovoj Direktivi podležu i planovi upravljanja vodama).		
<b>C. Instrumenti koji se odnose na određeni vodotok ili sliv</b>				

<i>Br.</i>	<i>Instrument</i>	<i>Relevantnost</i>	<i>Ratifikovan (da/ne)</i>	<i>Komentar</i>
<b>III. BILATERALNI INSTRUMENTI KOJI SE ODNOSE NA VODE</b>				
<b>IV. DRUGI RELEVANTNI INSTRUMENTI</b>				
<b>V. SOFT LAW INSTRUMENTI</b>				
	<b>Izjava o namerama, Memorandum o razumevanju itd.</b>			



TABELA 2. Nacionalni i propisi nižeg nivoa koji se odnose na upravljanje poplavama

<i>Br.</i>	<i>Instrument</i>	<i>Relevantnost</i>	<i>Komentar</i>
<b>I. PRIMARNI NACIONALNI PROPISI</b>			
	Zakon o vodama, zakon o upravljanju zaštitom od elementarnih nepogoda, zakon o rekama itd.		
<b>II. SEKUNDARNI NACIONALNI PROPISI</b>			
	Planovi upravljanja poplavama itd.		
<b>III. PROPISI NIVOVA NIŽEG OD NACIONALNOG*</b>			

\* Ovo se posebno odnosi na države sa federalnim uređenjem, a treba obuhvatiti i primarne propise koje su donele administrativne jedinice federacije

**TABELA 3. Određena pitanja i njihova moguća relevantnost za integrirano upravljanje poplavama**

<i>Subjekt</i>	<i>Moguća relevantnost (primeri)</i>	<i>Postoji (da/ne)</i>	<i>Komentar</i>
<b>I. PRAVA, OVLAŠĆENJA I OBAVEZE</b>			
<b>1. Ustav</b>	<p>A. Ostariva prava za pojedince, na primer pravo na zdravu životnu sredinu, hranu i zaposljavanje</p> <p>B. Obaveza države da štiti svoje građane od štetnih posledica prirodnih nepogoda</p>	Ako je odgovor „da“ dodati referentni broj iz Tabele 1	Kvalifikovati odgovor sa „da/ne“
<b>2. Građanska odgovornost</b>	<p>A. Prava i obaveze vlasnika imovine i nadležnih organa na preduzimanje aktivnosti pre i za vreme poplava</p> <p>B. Pravo na pravnu zaštitu</p> <p>C. Ostvarivost prava i obaveza</p> <p>D. Postojeći mehanizmi za ostvarivanje prava/obaveza/odgovornosti</p>		
<b>3. Prinudni otkup i pristup</b>	<p>A. Mogućnost nadležnih organa da otkupljuju zemljište za potrebe objekata odbrane od poplava/žrtvovana područja pre poplave i tokom trajanja poplave</p> <p>B. Pravo organa nadležnih za odbranu od poplava i održavanje objekata na ulazak u privatni posed</p> <p>C. Prava vlasnika privatne imovine da traže naknadu štete itd.</p> <p>D. Procena imovine čiji je otkup obavezan</p>		
<b>4. Kazne</b>	Kazne za nanošenje štete objektima za zaštitu od poplava kao što su nasipi, obaloutvrde, privremeni zaštitni nasipi itd.		

<i>Subjekat</i>	<i>Moguća relevantnost (primeri)</i>	<i>Postoji (da/ne)</i>	<i>Komentar</i>
<b>II. UPRAVLJANJE KORIŠĆENJEM VODE</b>			
<b>5. Korišćenje vodnih resursa/upravljački modeli</b>	A. Slivno područje kao osnov za upravljanje vodnim resursima		
	B. Uključivanje problema poplava u prostorne planove i planove korišćenja zemljišta		
	C. Integrisanje upravljanja površinskim i podzemnim vodama		
	D. Kontrola zagađenja/ispuštanja tokom poplava		
	E. Izdavanje dozvola za korišćenje hidrotehničkih objekata		
	F. Utvrđivanje prioriteta kod različitih oblika korišćenja voda		
<b>6. Propisi o kanalizaciji/odvodnjavanju</b>	A. Integrisanje rizika od poplava u okviru sliva u planove odvodnjavanja		
	B. Lociranje postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda u plavne zone/sprečavanje plavljenja takvih postrojenja		
<b>7. Plovidba</b>	A. Izmuljivanje		
	B. Zabrane radova koji utiču na plovidbu		
<b>III. KORIŠĆENJE ZEMLJIŠTA</b>			
<b>8. Korišćenje/upravljanje gradskim zemljištem</b>	A. Kontrola izgradnje na aktivnim plavnim površinama		
	B. Kontrola izgradnje na pasivnim plavnim površinama (naročito na područjima zaštićenim objektima za odbranu od poplava)		

<i>Subjekat</i>	<i>Moguća relevantnost (primeri)</i>	<i>Postoji (da/ne)</i>	<i>Komentar</i>
	<p>C. Uključivanje razmatranja problematike poplava u postupak odlučivanja</p> <p>D. Integrisanje sa planiranjem vodnih resursa</p> <p>E. Uskladjivanje lokalnih planova sa strateškim planovima</p> <p>F. Lociranje strateških postrojenja na plavnim područjima</p>		
<p><b>9. Korišćenje/upravljanje za potrebe poljoprivrede/šumarstva</b></p>	<p>A. Prakse korišćenja zemljišta koje dovode do smanjivanja/povećavanja najviših plavnih nivoa</p> <p>B. Prakse korišćenja zemljišta koje pojačavaju/ublažavaju zagađenje izazvano plavljenjem (na primer, skladištenje hemijskih materija, korišćenje pesticida/ostalih jedinjenja, skladištenje osoke)</p> <p>C. Korišćenje poljoprivrednog zemljišta kao »žrtvovanog« zemljišta koje će biti poplavljeno u ekstremnim situacijama</p> <p>D. Ekonomski podsticaji za uzgajanje useva koji mogu podneti određenu dubinu vode/trajanje poplave na aktivnim plavnim površinama</p> <p>E. Izdavanje dozvola/kontrola odlaganja posećenih stabala</p>		
<p><b>10. Navodnjavanje i odvodnjavanje</b></p>	<p>A. Izračunavanje prirodnih aspekata odvodnjavanja u slivu u kontekstu i projektovanja kanala/vodotoka</p> <p>B. Uloga institucija koje se bave navodnjavanjem/ odvodnjavanjem u naporima za smanjenje problema prouzrokovanih poplavama</p> <p>C. Propisi o standardima za ukrštanje objekata na meliracionom području*</p>		

\* Strukturni objekti izgrađeni duž prirodnih sistema za odvodnjavanje, koji utiču na njihovu propusnu sposobnost, kao što su mostovi ili objekti na plavnim površinama

<i>Subjekat</i>	<i>Moguća relevantnost (primeri)</i>	<i>Postoji (da/ne)</i>	<i>Komentar</i>
<b>11. Standardi za kontrolu izgradnje</b>	Usvajanje standarda za svodjenje šteta od poplava na minimum (materijali, projektovanje) za nove i stare objekte u područjima izloženim riziku od poplava (naročito materijala otpornih na poplave)		
<b>IV. INTEGRISANJE I INSTITUCIONALNI ARANŽMANI</b>			
<b>12. Institucije</b>	<p>A. Institucije za planiranje u okviru rečnog sliva</p> <p>B. Definisane uloge institucija (na primer, za upravljanje poplavama; zaštitu životne sredine, upravljanje zaštitom od elementarnih nepogoda, lokalni organi) i utvrđivanje prava, ovlašćenja i obaveza</p> <p>C. Sposobnost ostvarivanja uloge sa raspoloživim resursima</p> <p>D. Uspostavljanje željenih standarda ponašanja</p> <p>E. Odgovornost institucija i njihovog osoblja</p>		
<b>13. Meteorološke i hidrološke usluge</b>	<p>A. Dostupnost hidrometeoroloških podataka (besplatno ili ne)</p> <p>B. Povezanost sa drugim organima za upravljanje poplavama – postupci za razmenu informacija</p> <p>C. Prava, ovlašćenja i obaveze službi koje obezbeđuju meteorološke i hidrološke podatke</p> <p>D. Odgovornost za greške u prognozama</p> <p>E. Unošenje klimatskih varijacija i promena u procenu rizika od budućih poplava</p>		

<i>Subjekat</i>	<i>Moguća relevantnost (primjeri)</i>	<i>Postoji (da/ne)</i>	<i>Komentar</i>
<b>14. Strateško planiranje</b>	<p>A. Integriranje upravljanja poplavama sa drugim relevantnim oblastima politike u procesu odlučivanja na strateškom nivou (kao što je planiranje zasnovano na slivu/reci)</p> <p>B. Lociranje i zaštita najvažnijih/strateških postrojenja na plavnim površinama</p>		
<b>15. Upravljanje zaštitom od elementarnih nepogoda/civilna zaštita</b>	<p>A. Uključivanje svih zainteresovanih subjekata u planiranje spremnosti na elementarne nepogode na različitim nivoima</p> <p>B. Učešće lokalnog stanovništva u aktivnostima na odbrani od poplava i pripremnim aktivnostima, kao što su vežbe</p> <p>C. Uloge organa u reakciji na elementarne nepogode, kriterijumi za evakuaciju i javna bezbednost u privremenim skloništimama i na evakuisanim područjima</p> <p>D. Uloga službi za vanredne situacije u planiranju reakcija na elementarne nepogode i planiranju upravljanja poplavama</p> <p>E. Naknada koja se obezbeđuje svim akterima uključenim u mere odbrane od poplave</p>		
<b>16. Bezbednost brana</b>	<p>A. Standardi za izgradnju novih brana</p> <p>B. Standardi za održavanje postojećih brana</p> <p>C. Pravila za rad akumulacija</p> <p>D. Planiranje za slučaj vanrednih situacija ili postupci u vanrednim situacijama u slučaju popuštanja brane</p>		

<i>Subjekat</i>	<i>Moguća relevantnost (primeri)</i>	<i>Postoji (da/ne)</i>	<i>Komentar</i>
	<p>D. Korišćenje mapa rizika od poplava za procenu rizika po kreatore politike</p> <p>E. Odgovornost za troškove objekata za odbranu od poplava- vlasnici imovine koja se štiti ili društvo uopšte</p> <p>F. Standardi građevinskog kodeksa za podsticanje vlasnika imovine da preduzimaju mere za svodenje štete od poplava na minimum</p>		
<b>V. ZAŠTITA ŽIVOTNE SREDINE</b>			
<b>21. Očuvanje prirode/zaštita životne sredine/područja od posebnog interesa</b>	<p>A. Zaštita područja od posebnog prirodnog ili arheološkog interesa - integrisanje sa planiranjem odbrane od poplava</p> <p>B. Korišćenje močvarnih zemljišta kao područja za zadržavanje poplavnih voda</p> <p>C. Zaštita vodenih ekosistema od zagađenja povezanog sa poplavama</p> <p>D. Planiranje spašavanja životinja</p>		
<b>22. Kontrola zagađenja</b>	<p>A. Kontrola kanalizacionih sistema i ispuštanje zagađenja tokom trajanja poplava</p> <p>B. Propisi za rukovanje i skladištenje opasnih materija na područjima podložnim poplavama</p> <p>C. Kontrola zagađenja iz rasutih izvora</p> <p>D. Izgradnja sistema za odvodnjavanje i problematika poplava</p> <p>E. Standardi za kontrolu izgradnje (uvećanje/smanjenje zagađenja)</p>		

<i>Subjekat</i>	<i>Moguća relevantnost (primeri)</i>	<i>Postoji (da/ne)</i>	<i>Komentar</i>
<b>23. Zaštita od erozije</b>	<p>A. Uloga u smanjivanju verovatnoće od pojave klizišta mulja ili zemjišta tokom poplava</p> <p>B. Uloga u održavanju stabilnosti kosina i smanjenju rizika od poplava</p> <p>C. Uloga uzgoja određenih biljnih vrsta u cilju stabilizacije kosina/kapaciteta za zadržavanje vode</p>		
<b>24. Zaštita obalnih područja (odnosi se na obale mora ili velikih kopnenih jezera)</b>	<p>A. Izgradnja, rad i održavanje objekata za zaštitu obalnih područja</p> <p>B. Prava na izgradnju objekata u priobalju</p> <p>C. Integriranje problematike rizika od poplava u izgradnju objekata u priobalju</p>		
<b>25. Procena uticaja na životnu sredinu/Strateška procena uticaja na životnu sredinu</b>	<p>A. Da li je problematika poplava uključena?</p> <p>B. Izgradnja na plavnim područjima</p> <p>C. Da li je problematika poplava uključena u Stratešku procenu uticaja na životnu sredinu?</p>		



TABELA 4. Ključna pitanja za identifikovanje nedostataka u postojećim međunarodnim instrumentima

	<i>Problematika i relevantnost</i>	<i>Ključna pitanja</i>	<i>da/ne</i>	<i>Komentar</i>
<b>I</b>	<p><b>Obuhvat:</b> Odnosi se na geografsku primenu instrumenta i treba da bude jasno identifikovan u svakom sporazumu koji koji se odnosi na rečni sliv</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Da li je usvojen upravljajući pristup zasnovan na slivu za odvodnjavanje?</li> <li>2. Da li su veze između zemljišta i vode uočene i jasno definisane u relevantnim sporazumima na nivou sliva/podsliva?</li> <li>3. Da li su uočene veze između površinskih i podzemnih voda?</li> <li>4. Da li se primenjuje pravilo pravičnog i razumnog korišćenja?</li> </ol>		
<b>II</b>	<p><b>Materijalna pravila:</b> Odnosi se na prava i obaveze na osnovu kojih se međunarodni vodotoci koriste i štite</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Da li postoji obaveza da se preduzmu sve odgovarajuće mere da bi se sprečila znatna šteta?</li> <li>2. Da li postoje pravne norme o zaštiti vodenih ekosistema?</li> <li>3. Da li postoji obaveza država da redovno razmenjuju podatke i informacije?</li> </ol>		
<b>III</b>	<p><b>Proceduralna pravila i mehanizmi:</b> Težište je na propisima kojima se ostvaruju materijalna prava i obaveze država</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Da li postoji obaveza zajedničkog monitoringa i procene prekograničnih voda?</li> <li>2. Da li postoji obaveza država da izrađuju i razmenjuju rezultate zajedničkih pregleda, ispitivanja i studija?</li> <li>3. Da li postoji obaveza država da zajednički primenjuju mere odbrane od poplava?</li> <li>4. Da li su države obavezne da se međusobno obavestavaju o planiranim merama koje mogu imati značajan štetan uticaj?</li> <li>5. Da li države moraju da obezbede procenu uticaja na životnu sredinu pri planiranju nove aktivnosti?</li> </ol>		

<i>Problematika i relevantnost</i>	<i>Ključna pitanja</i>	<i>da/ne</i>	<i>Komentar</i>
	<p>6. Da li postoji obaveza izrade zajedničkih planova upravljanja vodnim resursima?</p> <p>7. Da li pojedinci imaju pravo na dostupnost informacija?</p> <p>8. Da li pojedinci imaju pravo da učestvuju u postupku odlučivanja?</p> <p>9. Da li postoje zajednički mehanizmi za prognoziranje poplava i upozoravanje na poplave?</p> <p>10. Da li postoji akcioni plan odbrane od poplava na nivou sliva?</p> <p>11. Da li postoji postupak za uzajamnu pomoć u cilju ublažavanja štetnih posledica poplava?</p> <p>12. Da li postoji strategija usaglašavanja na nivou sliva?</p> <p>13. Da li postoji komisija na nivou sliva?</p>		
<b>IV</b>	<p><b>Institucionalni aranžmani:</b> Odnosi se na institucije ustanovljene između država u cilju saradnje na području zajedničkih međunarodnih vodnih resursa</p>	<p>1. Da li nadležnosti komisije za sliv, ako takva postoji, obuhvataju i upravljanje poplavama?</p> <p>2. Da li države imaju obavezu da rešavaju međusobne sporove putem pregovaranja i drugim diplomatskim sredstvima?</p>	
<b>V</b>	<p><b>Rešavanje sporova:</b> Odnosi se na postojeće postupke za rešavanje sporova između država</p>	<p>1. Da li postoji obaveza formiranja zajedničke komisije za utvrđivanje činjenica?</p> <p>2. Da li postoji obaveza država da međusobne sporove rešavaju putem obavezne arbitraže ili sudskim putem?</p>	

**TABELA 5. Ključna pitanja za identifikovanje nedostataka u postojećem nacionalnom pravnom okviru**

	<i>Problematika i relevantnost</i>	<i>Ključna pitanja</i>	<i>Primenjivost</i>	<i>Komentar</i>
<b>I</b> <b>Integracija</b>		<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Da li se vodama upravlja na nivou rečnog sliva?</li> <li>2. Da li na nivou rečnog sliva postoji mehanizam koordinacije koji se odnosi na upravljanje vodnim resursima uopšte, a posebno na upravljanje poplavama?</li> <li>3. Da li postoji nezavistan režim kontrole korišćenja zemljišta? Da li on postoji u urbanizovanim i poljoprivrednim područjima?</li> <li>4. Da li se za odlaganje posećenih stabala izdaju dozvole na efikasan način i da li se primenjuju najbolje prakse u poljoprivredi?</li> <li>5. Da li su međunarodne obaveze inkorporirane u pravne instrumente na nacionalnom nivou?</li> <li>6. Da li su pitanja upravljanja poplavama uključena u planiranje/sprovođenje drugih aktivnosti koje potencijalno mogu biti pogodne poplavama ili uticati na upravljanje poplavama?</li> <li>7. Da li je osiguranje od štete prouzrokovane poplavama u principu dostupno i da li je povezano sa drugim vrstama osiguranja imovine?</li> <li>8. Postoje li finansijski podsticaji za integrisanje pitanja poplava u ponašanje pojedinaca/institucija?</li> <li>9. Da li postoje propisi o zaštiti i očuvanje ekosistema?</li> <li>10. Da li su propisima o kontroli izgradnje uvedeni standardi kojima se štete od poplava svode na minimum?</li> </ol>		

	<i>Problematika i relevantnost</i>	<i>Ključna pitanja</i>	<i>Primenjivost</i>	<i>Komentar</i>
		11. Da li se u nacionalnim planovima vodi računa o očekivanim uticajima klimatskih promena? 12. Da li opšta procena rizika obuhvata i rizik od poplava zajedno sa drugim relevantnim rizicima?		
<b>II</b>	<b>Učešće</b>	1. Da li postoji mehanizam upravljanja zaštitom od elementarnih nepogoda? 2. Da li taj mehanizam obuhvata i koordinirane akcione planove lokalnih zajednica? 3. Da li se primenjuju mere za jačanje svesti o riziku od poplava na područjima na kojima je rizik od poplava u porastu? 4. Da li su utvrđeni postupci upravljanja zaštitom od elementarnih nepogoda sa redovnim vežbama svih zainteresovanih subjekata u cilju provere/održavanja efikasnosti? 5. Da li su lokalne zajednice uključene u aktivnosti na sprečavanju poplava i rizika od poplava na svojim područjima? U kojoj meri? 6. Da li su svi zainteresovani učesnici adekvatno uključeni u postupke donošenja odluka upravljanja poplavama na različitim upravnim nivoima? 7. Da li su u proces upravljanja/planiranja korišćenja zemljišta na efikasan način uključeni svi zainteresovani subjekti?		
<b>III</b>	<b>Informisanje</b>	1. Da li su utvrđena sprovediva i adekvatna prava na dostupnost informacija (uključujući i informacije o životnoj sredini)? 2. Postoji li efikasan mehanizam uspostavljen sa drugim državama sliva kojim se obezbeđuje redovna i sveobuhvatna razmena informacija?		

	<i>Problematika i relevantnost</i>	<i>Ključna pitanja</i>	<i>Primenjivost</i>	<i>Komentar</i>
		<p>3. Da li se preduzimaju mere za edukaciju javnosti o opasnosti od poplava i o njihovoj ulozi u ublažavanju štete od poplava?</p> <p>4. Da li je definisana jasna odgovornost za prikupljanje podataka u okviru jasnih postupaka za razmenu podataka sa drugim relevantnim organima?</p> <p>5. Da li postoje mreže za monitoring atmosfere i voda kojima se obezbeđuju informacije i u teškim uslovima?</p> <p>6. Da li postoje jasne linije komunikacija između onih koji prikupljaju podatke, onih koji ih tumače, organa nadležnih za upravljanje zaštitom od elementarnih nepogoda i dela javnosti koji trpi uticaj?</p> <p>7. Da li su javnosti dostupne mape ugroženosti od poplava?</p> <p>8. Da li je javnosti dostupan plan upravljanja zaštitom od elementarnih nepogoda?</p> <p>9. Da li komercijalni i državni mediji imaju obavezu da pomažu u upozoravanju javnosti na poplave?</p> <p>10. Da li su upozorenja na poplave uneta u opšti sistem civilne zaštite koji obuhvata problematiku svih rizičnih situacija?</p>		
<b>IV</b>	<b>Prava, ovlašćenja i obaveze</b>	<p>1. Da li su prava koja se odnose na dostupnost informacija o životnoj sredini po Arhuskoj konvenciji ostvariva?</p> <p>2. Da li postoje jasno definisana prava ulaska na privatni posed organa javne vlasti u cilju izvođenja radova/inspekcije/održavanja?</p> <p>3. Ko snosi troškove izgradnje/održavanja objekata za odbranu od poplava?</p>		

	<i>Problematika i relevantnost</i>	<i>Ključna pitanja</i>	<i>Primenjivost</i>	<i>Komentar</i>
		<p>4. Da li postoje mehanizmi za rešavanje sporova/postupci (teorija, praksa, nezavisno sudstvo, pravo na pravnu zaštitu itd.)?</p> <p>5. Da li su obaveze i ovlašćenja institucija i pojedinaca jasno utvrđeni bez nedostataka, preklapanja ili konfuzije?</p> <p>6. Da li su ovlašćenja institucija u srazmeri sa obavezama i da li raspoložu adekvatnim resursima?</p> <p>7. Da li su obaveze ostvarive u praksi kroz postojanje odgovarajućih (korelativnih) prava i ovlašćenja?</p> <p>8. Da li postoje jasni mehanizmi za ostvarivanje prava?</p> <p>9. Da li, u slučaju potrebe, postoji mogućnost žalbe nezavisnim tribunalima?</p>		

## ENDNOTE

- <sup>1</sup> Vidi *The Associated Programme on Flood Management*, 2004. *Integrated Flood Management – Concept Paper*, APFM Technical Document No. 1, second edition, [http://www.apfm.info/pdf/concept\\_paper-e.pdf](http://www.apfm.info/pdf/concept_paper-e.pdf).
- <sup>2</sup> Vidi naročito United Nations Economic Commission for Europe, 2000. *Guidelines on Sustainable Flood Prevention*, Ženeva, <http://www.unece.org/env/water/publications/documents/guidelinesfloode.pdf>.
- <sup>3</sup> International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2002. *World Disasters Report – Focus on Reducing Risk*, Ženeva, Švajcarska.
- <sup>4</sup> APFM, *supra* ref. 1.
- <sup>5</sup> Intergovernmental Panel on Climate Change, 2001, *Climate Change 2001 – Synthesis Report, Summary for Policy Makers*.
- <sup>6</sup> *Ministerial Declaration of the Hague on Water Security in the 21<sup>st</sup> Century*, Hag, mart 2000, [www.worldwaterforum.net/ministerial/declaration.htm](http://www.worldwaterforum.net/ministerial/declaration.htm).
- <sup>7</sup> *Agenda 21: A Programme for Action for Sustainable Development*, Rio de Žaneiro, jun 1992, Izveštaj za Konferenciju UN o zaštiti životne sredine i razvoju, Aneks II, United Nations Doc. A/Conf.151/26 (Vol. II) 1992.
- <sup>8</sup> APFM, *supra* ref. 1.
- <sup>9</sup> Za dalju raspravu o ovim pitanjima koja je motivisana etičkim i političkim dilemama karakterističnim za planiranje upravljanja poplavama vidi Godschalk, D.R., Beatley, T., Berke, P., Brower, D.J. i Kaiser, E.J., *Natural Hazard Mitigation: Recasting Disaster Policy and Planning*, (Washington, DC: Island Press, 1999); i Priscoli, D.J., Učešće, *Organizations and Flood Management*, Radionica na temu jačanja sposobnosti za participativno planiranje i upravljanje ublažavanjem posledica poplava i spremnost za preduzimanje mera u velikim rečnim slivovima (Bangkok, 20-23 novembar 2001.).
- <sup>10</sup> Korisno je za diskusiju o ovoj temi kao i o principima koji se nalaze u pozadini aktivnosti koje se preduzimaju u situacijama kada se prekrše granice predostrožnosti konsultovati *Communication from the European Commission on the Precautionary Principle* (COM (2000) 1), 19, Eurlex website <http://europa.eu.int/eur-lex/en/>. Vidi i stavove 2 i 3.
- <sup>11</sup> Za više detalja o principu predostrožnosti vidi: *The Associated Programme on Flood Management, 2006: Environmental Aspects of Integrated Flood Management* (drugi nacrt), [http://www.apfm.info/advocacy/advocacy\\_environmental.htm](http://www.apfm.info/advocacy/advocacy_environmental.htm).
- <sup>12</sup> UNECE *Guidelines on Sustainable Flood Prevention*, *supra* ref. 2, stav. 13(c).
- <sup>13</sup> Vidi Salter, J. and Howsam, P., *The Precautionary Principle and the law on risk*, (2002), 2. <http://www.cranfield.ac.uk/cuplu/papers.htm>. Vidi i Sands, P., *Principles of International Environmental Law*, Vol. I, Manchester University Press, Manchester, 2000, 208-13. Pristup zasnovan na predostrožnosti bi se takođe mogao posmatrati u odnosu na zaštitu života ljudi ili imovine.
- <sup>14</sup> UN Okvirna konvencija o klimatskim promenama, 09. maj 1992. godine, 31 I.L.M. 848 (1992) United Nations Doc. A/AC. 237/18, stupila na snagu 21. marta 1994. godine.
- <sup>15</sup> Vidi, na primer, *Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development* (23. septembar 2002. godine), [www.johannesburgsummit.org](http://www.johannesburgsummit.org), stav 26. i 66. Za dodatne informacije u vezi sa IWMR vidi i Global Water Partnership, TAC Background Paper no.4: *Integrated Water Resources Management* (GWP, Švedska 2000), [www.gwpforum.org](http://www.gwpforum.org).

- <sup>16</sup> Vidi APFM, *supra* ref. 1, 11. Vidi i: Nacrt vodiča UNECE, *supra* ref. 2. i *Communication from the European Commission on Flood Risk Management, Flood prevention, protection and mitigation (COM(2004)472 final)*, Eurlex website <http://europa.eu.int/eur-lex/en/>.
- <sup>17</sup> Vidi Nacionalni zakon o vodama Južne Afrike, Act.36 1998; website Documentation section, Department for Water Affairs and Forestry, <http://www.dwaf.gov.za/>.
- <sup>18</sup> Na primer, vidi Zakon o vodama Kvinslenda iz 2000. (ponovljeno izdanje od 02. decembra 2005. godine), website <http://www.qld.gov.au/>.
- <sup>19</sup> Direktiva Evropskog parlamenta i Saveta br. 2000/60/EC od 23. oktobra 2000. godine kojom se utvrđuje okvir za delovanje Zajednice na polju politike voda, OJ L 327, 22/12/2000 str. 0001 – 0073.
- <sup>20</sup> Vidi na primer, član 26. Zakona o upravljanju zaštitom od elementarnih nepogoda Južne Afrike (*South African Disaster Management Act*) iz 2002. godine (<http://sandmc.pwv.gov.za/>), koji sadrži odredbe o poplavama u kontekstu drugih vrsta elementarnih nepogoda. Jačinu i obim elementarne nepogode, bez obzira da li se ona rangira kao lokalna, pokrajinska ili nacionalna, u principu utvrđuje Nacionalni centar za upravljanje zaštitom od elementarnih nepogoda (*id.*, član 23, iako treba videti i član 49, pošto opštinski centri za upravljanje zaštitom od elementarnih nepogoda moraju, kao prvostepeni organi, utvrditi da li je došlo do elementarne nepogode ili ona tek predstoji) koji ima ulogu koordinacije i prikupljanja informacija u odnosu na upravljanje zaštitom od elementarnih nepogoda i reagovanje na njih. Utvrđivanje elementarne nepogode, bez obzira na kom je ona nivou, omogućava relevantnim organima da primene specifična ovlašćenja za reagovanje u slučaju elementarnih nepogoda kako bi rešile nastalu situaciju - *id.*, članovi 27, 41. i 55. Odgovornost vlade za reagovanje u slučaju elementarnih nepogoda zavisi od stepena problema: nacionalna vlada je odgovorna prvenstveno samo za elementarne nepogode na nacionalnom nivou (*id.*, član 26), dok su pokrajinski organi i organi lokalne uprave nadležni za elementarne nepogode na pokrajinskom, odnosno lokalnom nivou (*id.*, član 40, odnosno član 54.).
- <sup>21</sup> Princip subsidijarnosti podrazumeva da pitanja treba da rešava najniži nadležni organ.
- <sup>22</sup> Vidi i Sanbongi, K., *Legislative Arrangements for the Flood Management in Japan*, studija slučaja koja je izrađena u okviru Združenog programa upravljanja poplavama, 2005, [http://www.apfm.info/advocacy/advocacy\\_legal.htm](http://www.apfm.info/advocacy/advocacy_legal.htm).
- <sup>23</sup> Vidi Petrascheck, A., *Legal and Institutional Aspects of Swiss Flood Management*, studija slučaja koja je izrađena u okviru Združenog programa za upravljanje poplavama, 2005, [http://www.apfm.info/advocacy/advocacy\\_legal.htm](http://www.apfm.info/advocacy/advocacy_legal.htm).
- <sup>24</sup> Direktiva Evropskog parlamenta i Saveta br. 2001/42/EC od 27. juna 2001. godine o proceni uticaja određenih planova i programa na životnu sredinu, OJ L 197, 21/07/2001 str. 0030 – 0037.
- <sup>25</sup> Vidi *Environmental Assessment of Plans and Programmes (Scotland)* 2004. No. 258 ([www.opsi.gov.uk](http://www.opsi.gov.uk)), pogotovo pravila 8.11 i 13. Kriterijumi u odnosu na koje treba uporediti plan ili program dati su u Prilogu 1.
- <sup>26</sup> *Id.*, pravilo 5.
- <sup>27</sup> *Id.*, vidi pravilo 18, na primer.
- <sup>28</sup> Vidi, Zakon o upravljanju zaštitom od elementarnih nepogoda, *supra* ref. 20. Ovakvi koordinacioni organi se mogu naći i na nivou kantona u Švajcarskoj – vidi Petrascheck, A., *supra* ref. 23.
- <sup>29</sup> Zakon o upravljanju zaštitom od elementarnih nepogoda, *supra* ref. 20, član 4.
- <sup>30</sup> *Id.*, član 5.
- <sup>31</sup> Okvir ima za cilj da sadrži ekstenzivni plan kojim se koordiniraju svi aspekti upravljanja zaštitom od elementarnih nepogoda, sa posebnim težištem na sprečavanju i ublažavanju posledica – *id.*, član 7.
- <sup>32</sup> *Id.*, član 5.
- <sup>33</sup> Vidi na primer, Makino, T. and Funaki, Y., „*The Linkages between Climate Change, Flooding and Landslides, and Agriculture: an overview*“, 42, u „*Agriculture and Land Conservation: Developing Indicators for Policy Analysis*“, Proceedings of Japan/OECD Expert Meeting, Kyoto, Japan, maj 2003.



- <sup>34</sup> Vidi na primer, u Velikoj Britaniji, *Scottish Planning Policy 7: Planning and Flooding*, Scottish Executive, februar 2004, <http://www.scotland.gov.uk/library5/planning/spp7.pdf>. No, treba istaći da, iako ovaj dokument nije sam po sebi obavezujući, politika koju on sadrži smatra se materijalnim zahtevom u razvojnom planiranju.
- <sup>35</sup> Vidi na primer, van Dijk, M.P., Figueres, C., Janssen, A., Koemans, F., Lazaroms, R., Raven, B. and Uijterlinde, R., *Success factors in self-financing local water management*, Unie van Waterschappen, Holandija, 2003.
- <sup>36</sup> *National Flood Insurance Program* (NFIP) koji je pokrenut na osnovu Nacionalnog zakona o osiguranju od poplava iz 1968. godine *National Flood Insurance Act 1968*. Za dodatne informacije u vezi sa sprovođenjem i sadržajem NFIP vidi Mitigation and Flood Insurance sekciju, Federal Emergency Management Agency (FEMA), <http://www.fema.gov/>.
- <sup>37</sup> Za detalje o sistemu u SAD vidi na primer Flynn, M.T., *Using the National Flood Insurance Program and the Coastal Barrier Resource Act as Models for Legal Frameworks for Watershed and Coastal Regulation/Protection*, Proceedings of IWLR/AWRA conference „Good Water Governance for People and Nature: What Role for Law, Institutions, Science and Finance“, Dandi, avgust 2004. Švajcarska je usvojila nešto drugačiji pristup: umesto da se koristi komercijalna osiguravajuća društva zahteva se da ovakvu vrstu osiguranja pokrivaju osiguravajuća društva kantona – vidi Petrascheck, A., *supra* ref. 23.
- <sup>38</sup> Vidi na primer *Changes Are Sought in Flood Insurance*, New York Times, 26. januar 2006, <http://www.nytimes.com/>.
- <sup>39</sup> *Annual Review: Natural Catastrophes* 2002, Munich Re, 2003, citirano u Paklin, N, *Flood Insurance*, (OECD, 2003), 3 i 5, [www.oecd.org](http://www.oecd.org).
- <sup>40</sup> Industrija još uvek nije previše aktivna u zemljama u razvoju. Swiss Re, na primer, je 2003. godine obavljao samo 10,68 posto svog poslovanja u područjima koja označava kao nova tržišta (odnosno, u Latinskoj Americi, srednjoj i istočnoj Evropi, južnoj i istočnoj Aziji, na srednjem Istoku i u centralnoj Aziji i Africi) – za detalje vidi *Premium volume 2003 by continents and organisations*, [www.swissre.com](http://www.swissre.com).
- <sup>41</sup> Vidi, na primer, *Prevention of Environmental Pollution from Agricultural Activity (PEPFAA) Code of Good Practice*, (Scottish Executive, 2005), website Publications section of the Scottish Executive [www.scotland.gov.uk](http://www.scotland.gov.uk); ili u eksterneziivnijem *Code of Good Agricultural Practice for the Protection of Water*, 1998, website DEFRA [www.defra.gov.uk](http://www.defra.gov.uk).
- <sup>42</sup> Vidi, na primer, zahteve sadržane u Opštem planu odbrane od poplava kod Bogdanović, S., *Zaštita od štetnog dejstva voda: pravni sistem u Srbiji*, studija slučaja izrađena u okviru Združenog programa za upravljanje poplavama 2005, [http://www.apfm.info/advocacy/advocacy\\_legal.htm](http://www.apfm.info/advocacy/advocacy_legal.htm), kojima se obavezuju određeni organi da podnose izveštaje svojim nadređenima. Tu, međutim, nisu sadržane odredbe koje se odnose na unošenje zaključaka ovih izveštaja u buduće planiranje.
- <sup>43</sup> Ovo je utvrđeno propisima u Južnoj Africi – za dodatne detalje vidi Zakon o upravljanju zaštitom o delementarnih nepogoda, *supra* ref. 20.
- <sup>44</sup> Za dodatne informacije vidi Poglavlje 4, „Prava, ovlašćenja i obaveze“.
- <sup>45</sup> Za dodatne informacije vidi Poglavlje 4, „Prava, ovlašćenja i obaveze“.
- <sup>46</sup> Na primer, može se organizovati automatsko upozoravanje telefonom za vlasnike imovine u područjima gde postoji stalna opasnost od poplava – organ nadležan za upozoravanje, Agencija za zaštitu životne sredine ima dužnost da preduzme sve razumne i praktične korake za davanje upozorenja o poplavama, ali metod nije određen. Vidi Howarth, W., *Flood Defence Law*, Shaw, Engleska, 2002, 459 i 465. Vidi i *id.*, 457 u pogledu potencijalnih problema davanja direktnog upozorenja poplavama: Howarth citira primer gde su samo vlasnici imovine u područjima u kojima je definisano da postoji visok rizik od poplava bili upozoravani, uprkos činjenici da se većina onih koji su pretrpeli uticaj određene poplave nisu nalazili u tom području. Ovo pokreće pitanja u vezi sa značajem preciznosti mapa rizika od poplava.
- <sup>47</sup> Za objašnjenje širokih obaveza koje imaju institucije za upravljanje vodama u pogledu obezbeđenja pristupa informacijama o poplavama vidi, na primer, South Africa's National Water Act, *supra* ref. 17, član 145.

- <sup>48</sup> Zakon o meteorološkoj službi (Meteorological Service Law) (Law No. 165) od 02. juna 1952. godine.
- <sup>49</sup> Na primer, SIC-ICWC u centralnoj Aziji (<http://www.icwc-aral.uz/>) ili Međunarodna komisija za hidrologiju sliva reke Rajne (*Commission for the Hydrology of the Rhine Basin – CHR*) (<http://www.chr-khr.org/>).
- <sup>50</sup> Vidi, na primer, Vis et al., *Resilience Strategies for flood risk management in the Netherlands*, *Intl. J. River Basin Management* Vol. 1, No. 1 (2003), 33. No, procena budućeg rizika će sadržati kako ekološke tako i socijalne faktore – vidi DEFRA *Making Space for Water – Developing a new Government Strategy for Flood and Coastal Erosion Risk Management in England*, United Kingdom, jul 2004, [www.defra.gov.uk](http://www.defra.gov.uk), paras. 4.7-10.
- <sup>51</sup> Vidi European Environment Agency, *Mapping the impacts of recent natural disasters and technological accidents in Europe*, Copenhagen, 2003, 8.
- <sup>52</sup> *Directive 96/9/EC of the European Parliament and of the Council of 11 March 1996 on the legal protection of data-bases*, OJ L 077, 27/03/1996 str. 0020 – 0028. U članu 1. data je široka definicija baze podataka kao „zbirke nezavisnih radova, podataka ili drugih materijala uređenih na sistematičan ili metodičan način i pojedinačno dostupnih preko elektronskih ili drugih sredstava“
- <sup>53</sup> „Neoriginalne“ baze podataka su one za čije je stvaranje potrebno znatno ulaganje vremena i sredstava iako one nisu ni originalne niti su rezultat kreativnog rada.
- <sup>54</sup> Vidi, na primer, *Summary on Existing Legislation concerning Intellectual Property in Non-original Databases*, Standing Committee on Copyright and Related Rights, Eighth Session, 4-8. novembar 2002. godine, <http://www.wipo.int/copyright/en/meetings/index.htm#sccr>.
- <sup>55</sup> Za detaljniju raspravu o ovom aspektu vidi: APFM 2006, *Social Aspects and Stakeholder Involvement in Integrated Flood Management*, [http://www.apfm.info/advocacy/advocacy\\_social.htm](http://www.apfm.info/advocacy/advocacy_social.htm).
- <sup>56</sup> O nivou zaštite koji nude ovakvi načini odbrane informisace se na gore navedeni način – vidi član 1.1 o integrisanju procesa javnog planiranja.
- <sup>57</sup> U Engleskoj i Velsu direktor Agencije za zaštitu životne sredine je izjavila da „ako možete da preduzmete mere predostrožnosti da biste smanjili rizik onda to treba i da učinite. Pretvaranje da niste u opasnosti nije odbrana – to je zavaravanje... Kako pokazuju nedavni događaji u Evropi i širom sveta nijedna zemlja ne može da garantuje apsolutnu zaštitu od prirodnih sila. Pored našeg rada i pojedinci bi trebali samostalno da preduzimaju određene aktivnosti“, Barbara Young, 2002, citat iz Crichton, D., *Flood Risk and Insurance in England and Wales*, Benfield Hazard Research Centre Technical Paper no. 1 (mart 2005), website Benfield Hazard Research Centre <http://www.benfieldhrc.org> (linkovi preko *Floods i Publications*), 52.
- <sup>58</sup> Jedan od najgorih zabeleženih primera ovakve apatije izazvane odbranom od poplava dogodio se u mestu Grafton u Australiji 2001. godine – za dodatne detalje vidi Crichton, D., *Flood Risk and Insurance in England and Wales*, *supra* ref. 57, 53.
- <sup>59</sup> Ovo je pogotovo slučaj kada su premije koje utvrđuju osiguravajuća društva veoma visoke. Crichton nagoveštava da bi vlasnici imovine bili mnogo motivisaniji da obraćaju veću pažnju na sopstveni rizik od štete nanete poplavama kada bi osiguravajuća društva uvela „negativne premije“ kojima bi aktivno nagrađivala one koji su preduzeli značajne mere da bi izbegli nanošenje štete (*id.*, 64-5). Ovo odražava stav sličan onome koji vlada u SAD, u kontekstu Nacionalnog programa za osiguranje od poplava (*supra* ref. 36).
- <sup>60</sup> Na primer, države koje primenjuju UNECE Arhusku Konvenciju o dostupnosti informacija, učešću javnosti u postupku donošenja odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine mogu usvojiti propise za potrebe samo te Konvencije pošto se njome obezbeđuju opšti okvir prava, ovlašćenja i obaveze u odnosu na javnost i državne organe.
- <sup>61</sup> Vidi Prasad, K. (2005), *Community Approaches to Flood Management in India*, studija izrađena za potrebe Združenog programa o upravljanju poplavama, [http://www.apfm.info/pdf/pilot\\_projects/manual\\_india.pdf](http://www.apfm.info/pdf/pilot_projects/manual_india.pdf).
- <sup>62</sup> Za detaljnije informacije vidi <http://www.thw.de/english/> (sajt posećen 2. novembra 2005. godine).
- <sup>63</sup> Vidi, na primer, Bogdanović S., Studija slučaja – Srbija, *supra* ref. 42, 6-7, gde su prava vlasnika zemljišta veoma specifično ograničena u pogledu na prava ulaska organa na posed, na primer. Vidi Bengal Irrigation Act, 1876 (vidi Prasad, K., *A Case Study on the Legal and Regulatory Framework for Flood*

- Management in India*, studija izrađena za potrebe Združenog programa o upravljanju poplavama, 2005 [http://www.apfm.info/advocacy/advocacy\\_legal.htm](http://www.apfm.info/advocacy/advocacy_legal.htm), para. 3.1), koji sadrži odredbe koje se odnose na ulazak službenika zaduženih za kanal na privatno zemljište, zajedno sa pravima takvih službenika i korelativne obaveze da se isplati naknada vlasnicima za štetu izazvanu takvim ulaskom.
- <sup>64</sup> Vidi, na primer, *Land Acquisition Act and the Nagaland Land (Requisition and Acquisition)*, 1965, kod Prasad, K., *India case study*, *supra* ref. 63, stav 3.2.
- <sup>65</sup> Ovo bi moglo da obuhvata prava na izgradnju objekata za ublažavanje poplava ili uništavanje postojećih objekata koji su štetni po upravljanje poplavama na vodotoku u celini.
- <sup>66</sup> Za dublju raspravu o ovom pitanju u odnosu na iskustvo Engleske vidi Howarth, *Flood Defence Law*, *supra* ref. 46, 462-6.
- <sup>67</sup> *Id.*, 44.
- <sup>68</sup> *Id.*, 46.
- <sup>69</sup> *Id.* ali vidi i *id.*, 46-51 za dublju raspravu o složenosti koju to podrazumeva kao i ostvarivanje ravnoteže u pravima vlasnika priobalnih poseda na koje je potrebno ući bez obzira da li su radovi na ublažavanju poplava razumni ili nisu. Vidi i The Law Society of Scotland, *The Laws of Scotland: the Stair Memorial Encyclopaedia*, vol. 25 (Edinburgh, 1989), stav 324.
- <sup>70</sup> Vidi *United Provinces Acquisition of Property (Flood Relief) Act*, 1948, kod Prasad, K., *India case study*, *supra* ref. 63, stav 3.2, gde su odluke organa izuzete od revizije i podležu opštim standardima ponašanja koji važe za takve državne organe.
- <sup>71</sup> Giordano, M.A. i Wolf, A.T., *The World's International Freshwater Agreements: Historical Developments and Future Opportunities* u UNEP, *et al.*, *Atlas of International Freshwater Agreements 1* (UNEP, Najrobi 2002), <http://www.transboundarywaters.orst.edu> (sajt posećen 24. novembra 2004.); 2. Vidi i Wolf, A.T., *et al.*, *International River Basins of the World*, 15(4) *International Journal of Water Resources Development* (1999).
- <sup>72</sup> „Međunarodni vodotok“ se može definisati kao sistem površinskih i podzemnih voda čiji se delovi nalaze u različitim državama, vidi član 2, Konvencije o pravu neplovidbenih korišćenja međunarodnih vodotoka, 21. maj 1997. godine (još nije stupila na snagu), ponovo objavljena u 36 *I.L.M.* 700 (1997).
- <sup>73</sup> Procenjuje se da oko 2,3 milijarde ljudi (41% ukupnog stanovništva u svetu) živi u rečnim slivovima u kojima postoji problem sa vodom (Revenga, C., *et al.*, *Pilot Analysis of Global Ecosystems – Freshwater Systems* (World Resources Institute, Washington D.C. 2000, na str. 11). U periodu od 1900. do 1995. godine globalna tražnja za vodom je porasla za više od šest puta najviše zbog porasta broja stanovnika (Komisija UN za održivi razvoj (UNECED), *Comprehensive Assessment of the World's Freshwater*, Izveštaj Generalnog sekretara, peta sednica, United Nations Doc. E/CN.17/1997/9 (1997), [http://www.un.org/esa/sustdev/sdissues/water/water\\_documents.htm](http://www.un.org/esa/sustdev/sdissues/water/water_documents.htm) (sajt posećen 24. novembra 2004. godine), par. 42).
- <sup>74</sup> Vidi McCaffrey, S.C., *Water Disputes Defined: Characteristics and Trends for Resolving Them*, u *The International Bureau of the Permanent Court of Arbitration*, eds. *Resolution of International Water Disputes 49*, Kluwer Law International, The Hague 2003; Wolf, A.T., *Conflict and Cooperation over International Waterways*, 1 *Water Pol'y* 251 (1998).
- <sup>75</sup> APFM, *supra* ref. 1, na str. 12.
- <sup>76</sup> Vidi Bourne, C.B., *The International Law Association's Contribution to International Water Resources Law* kod Wouters, P.K., ed., *International Water Law – Selected Writings of Professor Charles B. Bourne* 233 (Kluwer Law International, The Hague 1997).
- <sup>77</sup> Vidi <http://www.un.org/law/ilc/introfra.htm> (sajt posećen 28. novembra 2004. godine)
- <sup>78</sup> Vidi *United Nations Draft Articles on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses* u Izveštaju Komisije za međunarodno pravo o radu na njoj četrdeset šestoj sednici, UN GAOR, 49<sup>th</sup> Session, Supp. (No. 10), United Nations Doc. A/49/10 (1994), reprinted in [1994] 2(2) *Y.B. Int'l L. Comm'n*, str. 88.

- <sup>79</sup> Vidi <http://www.idi-iiil.org/> (sajt posećen 28. novembra 2004. godine).
- <sup>80</sup> APFM, *supra* ref. 1, str. 18.
- <sup>81</sup> Članom 20. propisuje se da će „države vodotoka pojedinačno, a po potrebi i zajednički, štiti i čuvati ekosisteme međunarodnih vodotoka“.
- <sup>82</sup> Helsinška Pravila, Izveštaj sa 52. Konferencije ILA, Helsinki, 1966, kod Bogdanović S., *International Law of Water Resources* (Kluwer Law International, The Hague 2001), str. 99.
- <sup>83</sup> *Id.*, Član II.
- <sup>84</sup> Član 2. Konvencija o zaštiti reke Rajne, Rotterdam, 22. januar 1998. godine (stupila na snagu 12. aprila 1999. godine), ponovno objavljeno na [http://www.dundee.ac.uk/iwlr/Research\\_Documents\\_International.html](http://www.dundee.ac.uk/iwlr/Research_Documents_International.html) (sajt posećen 18. novembra 2004. godine); vidi i član 1(b), Konvencije o saradnji na zaštiti i održivom korišćenju voda u luzo-španskih rečnih slivova (*Convention on the Cooperation for the Protection and Sustainable Use of the Waters of the Luso-Spanish River Basins*), 20. novembar 1998. godine (stupila na snagu 31. januara 2000. godine), ponovo objavljena na <http://faolex.fao.org/faolex/index.htm> (sajt posećen 18. novembra 2004. godine); član 1(1), Protokol o zajedničkim sistemima vodotoka u regionu Južnoafričke zajednice za razvoj (*Protocol on Shared Watercourse Systems in the Southern African Development Community Region*), 28. avgust 1995. godine (stupio na snagu 29. septembra 1998. godine), ponovo objavljen na [http://www.dundee.ac.uk/iwlr/Research\\_Documents\\_International.html](http://www.dundee.ac.uk/iwlr/Research_Documents_International.html) (sajt posećen 18. novembra 2004. godine); Sporazum o saradnji na održivom razvoju u slivu reke Mekong (*Agreement on the Cooperation for the Sustainable Development of the Mekong River Basin*), 05. april 1995. godine (stupio na snagu 05. aprila 1995. godine), ponovo objavljen u 34 I.L.M. 864 (1995).
- <sup>85</sup> U Komentaru na Nacrt Statuta ILC iz 1994. zaključuje se da: „Pregled svih raspoloživih dokaza o opštoj praksi Država, koja je prihvaćena kao pravo, u pogledu neplovidbenih korišćenja međunarodnih vodotoka – uključujući odredbe međunarodnih sporazuma, stavove Država u određenim sporovima, odluke međunarodnih sudova i tribunala, odluke koje su donele međuvladine i nevladine organizacije, stavove učenih komentatora i odluke lokalnih sudova u poznatim slučajevima – otkriva da postoji široka i snažna podrška doktrini pravičnog korišćenja kao opštem pravnom pravilu za utvrđivanje prava i obaveza Država u ovoj oblasti“, *supra* ref. 78, str. 100.
- <sup>86</sup> Vidi IWLRI, *Legal Assessment Model* (Model pravne procene), mart 2003. godine, <http://www.dundee.ac.uk/iwlr/> (20. novembar 2004. godine).
- <sup>87</sup> U komentaru uz Helsinška Pravila, str. 104. U Komentaru ILC iz 1994. godine, *supra* ref. 78, tvrdi se da „ostvarivanje optimalnog korišćenja i koristi ne znači postizanje „maksimalnog“ korišćenja, tehnološki najefikasnijeg korišćenja kao ni finansijski najvrednijeg korišćenja, a još manje kratkoročne dobiti na račun dugoročnog gubitka. Niti to podrazumeva da Država koja je u stanju da iskoristi vodotok na najefikasniji način – bez obzira da li ekonomski u smislu izbegavanje proizvodnje otpada ili u nekom drugom smislu – treba da ima prednost u zahtevima za korišćenje istog. To pre podrazumeva ostvarivanje maksimalne moguće koristi za sve Države vodotoka i ostvarivanje najvećeg mogućeg stepena zadovoljavanja svih njihovih potreba, uz svodenje na minimum štete po ili nezadovoljavanje potreba istih.“
- <sup>88</sup> Komentar na predlog članova o sprečavanju prekogranične štete od opasnih aktivnosti u Izveštaju Komisije za međunarodno pravo o radu njene 53. sednice, UN GAOR, Supp. (No. 10), United Nations Doc. A/56/10, <http://www.un.org/law/ilc/reports/2001/2001report.htm> (sajt posećen 18. novembra 2004. godine).
- <sup>89</sup> Vidi i član 3, Nacrt članova o sprečavanju prekogranične štete od opasnih aktivnosti u Izveštaju Komisije za međunarodno pravo o radu njene 53. sednice, UN GAOR, Supp. (No. 10), United Nations Doc. A/56/10, reprinted at [http://www.un.org/law/ilc/texts/State\\_responsibilityfra.htm](http://www.un.org/law/ilc/texts/State_responsibilityfra.htm) (sajt posećen 18. maja 2005. godine).
- <sup>90</sup> Deklaracija iz Rija o životnoj sredini i razvoju u Izveštaju Konferencije UN o životnoj sredini i razvoju, United Nations Doc. A/CONF.151/26 (Vol. I) 1992, <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>.
- <sup>91</sup> Azijska banka za razvoj, Tehnička pomoć za Program upravljanja poplavama Komisije za reku Mekong, decembar 2003. godine, [http://www.adb.org/Documents/TARs/REG/tar\\_stu\\_37149.pdf](http://www.adb.org/Documents/TARs/REG/tar_stu_37149.pdf) (18. novembar 2004. godine).

- <sup>92</sup> Komentar na Nacrt Statuta ILC iz 1994. godine, *supra* ref. 78, str. 97.
- <sup>93</sup> Sporazum između Belgije i Velike Britanije o pravima na vodu u graničnom području između Tanganjike i Ruanda-Urundi (*Agreement between Belgium and the United Kingdom regarding water rights on the boundary between Tanganyika and Ruanda-Urundi*), član 30, 22. novembar 1934. godine (stupio na snagu 19. maja 1934. godine), CXC League of Nations Treaty Series 104.
- <sup>94</sup> Konferencija UN o čovekovoj okolini održana 1972. godine u Štokholmu, Švedska imala je veliki uticaj na jačanje svesti o pitanjima životne sredine na globalnom nivou. Konferencija je održana da bi „poslužila kao praktično sredstvo za ohrabrivanje i usmeravanje za aktivnosti ... na unapređivanju životne sredine i sanaciji i sprečavanju njenog pogoršavanja“ (Odluka o održavanju Konferencije UN o čovekovoj okolini, Rezolucija Generalne skupštine UN br. 2398(XXIII), od 03. decembra 3 1968. Vidi i Konferencija UN u čovekovoj okolini, Rezolucija Generalne skupštine UN br. 2581 (XXIV), od 08. januara 1969. godine, United Nations Doc. A/Conf.48/14/Rev.1, ponovo objavljeno u 9 I.L.M. 427 (1970).
- <sup>95</sup> Konvencija o močvarama od međunarodnog značaja, posebno kao staništima ptica močvarica (*Convention on Wetlands of International Importance Especially as Waterfowl Habitat*), 02. februar 1971. godine (stupila na snagu 21. decembra 1975. godine), 996 UNTS 245.
- <sup>96</sup> Konvencija o zaštiti svetske kulturne i prirodne baštine (*Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage*), 16. novembar 1972. godine (stupila na snagu 01. jula 1975. godine), 993 UNTS 243.
- <sup>97</sup> Konvencija o zaštiti i korišćenju prekograničnih vodotoka i međunarodnih jezera (*Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes*), 17. mart 1992. godine (stupila na snagu 06. oktobra 1996. godine), ponovo objavljena u 31 I.L.M. 1312 (1992).
- <sup>98</sup> Konvencija UN o biološkoj raznovrsnosti (*United Nations Convention on Biological Diversity*), 05. jun 1992. godine (stupila na snagu 29. decembra 1992. godine), ponovo objavljena u 31 I.L.M. 822 (1992).
- <sup>99</sup> Okvirna Konvencija UN o klimatskim promenama (*United Nations Framework Convention on Climate Change*), 09. maj 1992. godine (stupila na snagu 24. marta 1994. godine), ponovo objavljena u 31 I.L.M. 849 (1992).
- <sup>100</sup> Konvencija o suzbijanju širenja pustinja u zemljama koje su suočene sa velikih sušama i/ili pretvaranjem zemljišta u pustinju, pogotovo u Africi (*Convention to Combat Desertification in those Countries experiencing Serious Drought and/or Desertification, Particularly in Africa*), 14. oktobar 1994. godine (stupila na snagu 14. oktobra 1994. godine), 1954 UNTS 3 (1994).
- <sup>101</sup> Tanzi, A. i Arcari, M., *The United Nations Convention on the Law of International Watercourses – A framework for sharing* (Kluwer Law International, The Hague 2001), at 195.
- <sup>102</sup> Vidi član 6. Konvencije UNECE, *supra* ref. 97; član 4. Konvencije o močvarama od međunarodnog značaja, posebno kao staništima ptica močvarica 02. februar 1971. godine (stupila na snagu 21. decembra 1975. godine); član 13. Sporazuma između Portugalije, Mozambika i Južne Afrike o projektu Cahora Bassa (*Agreement between Portugal, Mozambique and South Africa relative to the Cahora Bassa Project*), 02. maj 1984. godine, reprint na <http://www.fao.org/docrep/W7414B/w7414b0i.htm> (sajt posećen 12. juna 2003. godine), član 3. Sporazuma između Nigera i Nigerije o pravičnom zajedničkom učešću u razvoju, očuvanju i korišćenju njihovih zajedničkih vodnih resursa (*Agreement Between Niger and Nigeria concerning the Equitable Sharing in the Development, Conservation, and Use of Their Common Water Resources*), 18. jul 1990. godine, reprint na <http://www.fao.org/docrep/W7414B/w7414b15.htm> (sajt posećen 12. juna 2003. godine); član II(2) Konvencije o osnivanju ribarskih organizacija na jezeru Viktorija (*Convention for the Establishment of the Lake Victoria Fisheries Organization*), 30. jun 1994. godine (stupio na snagu 24. maja 1996. godine), reprint u 36 I.L.M. 667 (1997); član VI Sporazuma između Indije i Paksitana o korišćenju reke Ind (*Treaty Between India and Pakistan regarding the use of the waters of the Indus*), 19 septembar 1960. godine (stupio na snagu 01. aprila 1960. godine); član 5(a) Sporazuma o osnivanju i radu mešovite komisije za vode između Svazilenda i Južne Afrike (*Treaty on the Establishment and Functioning of the Joint Water Commission Between Swaziland and South Africa*), 12. mart 1992. godine, reprint na <http://www.fao.org/docrep/W7414B/w7414b15.htm> (sajt posećen 12. juna 2003. godine); član 4-5. Konvencije o slivu Luso-španskih reka, *supra* ref. 84; član 9(j) Sporazuma između

- SAD i Meksika o korišćenju voda reka Kolorado i Tihuana i reke Rio Grande (*Treaty Between the United States and Mexico Relating to the Utilization of the Water of the Colorado and Tijuana Rivers and of the Rio Grande*), 03. februar 1944. godine (stupio na snagu 08. novembra 1945. godine), reprint na <http://www.internationalwaterlaw.org/> (sajt posećen 12. juna 2003. godine); član VI Sporazuma između Bangladeša i Indije iz 1977. godine o deobi vode reke Gang kod brane Farakka (*Agreement Between Bangladesh and India on Sharing of the Ganges Waters at Farakka*) 05. novembar 1977. godine (stupio na snagu 05. novembra 1977. godine), reprint u 17 I.L.M. 103 (1978).
- <sup>103</sup> Postupci za razmenu i zajedničko korišćenje podataka i informacija (*Procedures for Data and Information Exchange and Sharing*), 01. novembar 2001. godine (na snazi od 01. novembra 2001. godine), reprint na <http://www.mrcmekong.org/> (sajt posećen 16. oktobra 2003. godine).
- <sup>104</sup> McCaffrey, S. C., *Sixth Report on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses*, [1990] 2(2) Y.B. Int'l L. Comm'n, at 41, United Nations Doc. A/CN.4/427 and Corr. 1, i Add. 1, stav 7.
- <sup>105</sup> Vidi Sporazum o reci Mekong, *supra* ref. 84; Sporazum između vlada Republike Angole, Republike Bocvane i Republike Namibije o osnivanju Stalne komisije za vode sliva reke Okavango (*Agreement between the governments of the Republic of Angola, the Republic of Botswana, and the Republic of Namibia on the Establishment of a Permanent Okavango River Basin Water Commission*) (OKACOM), 16. septembar 1994. godine, reprint na [http://www.dundee.ac.uk/iwlr/html/international\\_documents.htm](http://www.dundee.ac.uk/iwlr/html/international_documents.htm) (sajt posećen 12. juna 2003. godine), Deo III Konvencije o saradnji na zaštiti i održivom korišćenju reke Dunav, 29. jun 1994. godine (stupio na snagu 22. oktobra 1998. godine), reprint na [http://www.dundee.ac.uk/iwlr/Research\\_Documents\\_International.html](http://www.dundee.ac.uk/iwlr/Research_Documents_International.html) (sajt posećen 13. juna 2003. godine); Konvencija o Međunarodnoj komisiji za zaštitu reke Elbe (*Convention on the International Commission for the Protection of the Elbe*), 08. oktobar 1990. godine (stupila na snagu 13. avgusta 1993. godine), reprint u 75 Int'l Envtl. L. 293 (1991); Konvencija o Statutima koji se odnose na razvoj sliva reke Čad (*Convention and Statutes relating to the Development of the Chad Basin*), 22. maj 1964. godine (stupila na snagu 15. septembra 1964. godine), reprint na [http://www.dundee.ac.uk/iwlr/Research\\_Documents\\_National.html](http://www.dundee.ac.uk/iwlr/Research_Documents_National.html) (sajt posećen 18. novembra 2004. godine). Vidi i Burchi, S. i Spreij, *Institutions for International Freshwater Management*, UNESCO PC-CP Series, <http://webworld.unesco.org/water/wwap/pccp/cd/institutions.html> (sajt posećen 20. novembra 2004. godine); Upravljanje međunarodnim vodnim resursima (*Administration of International Water Resources*), Izveštaj ILA sa 57. Konferencije, Madrid, 1976, reprint kod Bogdanović, *supra* ref. 82, at 245.
- <sup>106</sup> Član 9(1), Konvencije UNECE o vodama iz 1992. godine, *supra* ref. 97.
- <sup>107</sup> Član 4(2), Revidirani Protokol SADC, *supra* ref. 84.
- <sup>108</sup> Član 16(1), Konvencija UNECE o vodama iz 1992. godine, *supra* ref. 97. Vidi i član 14, Okvirne Direktive EU o vodama, *supra* ref. 19; član 14. Konvencije o reci Dunav, *supra* ref. 105; član 6. Luso-Spanish River Basin Convention, *supra* ref. 84.
- <sup>109</sup> Konvencija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u postupku donošenja odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine, 25. jun 1998. godine (stupila na snagu 30. oktobra 2001. godine), reprint u 38 I.L.M. 517 (1999). Član 1. glasi: „da bi se doprinelo zaštiti prava svakog pojedinca pripadnika sadašnjih i budućih generacija na život u životnoj sredini odgovarajućoj za njegovo/njeno zdravlje i dobrobit, svaka Strana potpisnica je dužna da garantuje prava pristupa informacijama, učešća javnosti u odlučivanju i prava na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine u skladu sa odredbama ove Konvencije“.
- <sup>110</sup> Član 5(i), Protokola o vodi i zdravlju uz Konvenciju o zaštiti i korišćenju prekograničnih vodotoka i međunarodnih jezera, 17. jun 1999. godine (još nije stupio na snagu), reprint na [http://www.unece.org/env/water/text/text\\_protocol.htm](http://www.unece.org/env/water/text/text_protocol.htm) (sajt posećen 13. juna 2003. godine).
- <sup>111</sup> Sporazum između Estonije i Ruske federacije o saradnji na zaštiti i održivom korišćenju prekograničnih voda (*Agreement Between Estonian and the Russian Federation on Cooperation in Protection and Sustainable use of Transboundary Waters*), 20. avgust 1997. godine, reprint na [http://www.envir.ee/jc/eng/ev\\_piiriveekogud\\_eng.php](http://www.envir.ee/jc/eng/ev_piiriveekogud_eng.php) (sajt posećen 20. novembra 2004. godine).
- <sup>112</sup> Član 14(4), Okvirne Direktive EU o vodama, *supra* ref. 19; Vidi i član 14. Konvencije o reci Rajni, *supra* ref. 84; Član 6(1), Protokola o vodi i zdravlju, *supra* ref. 84.

- <sup>113</sup> Poveljom Ujedinjenih nacija propisuje se da su „sve Zemlje članice dužne da rešavaju svoje međunarodne sporove mirnim putem na takav način da međunarodni mir i bezbednost kao i pravda ne budu ugroženi.“ Slično tome, članom 33. Konvencije UN o vodotocima iz 1997. godine, *supra* ref. 72, propisuje se da „u slučaju spora između dve ili više Strana potpisnica u vezi sa tumačenjem ili primenom ove Konvencije, Strane potpisnice su dužne da, u odsustvu važećeg sporazuma između njih teže rešavanju spora mirnim sredstvima...“
- <sup>114</sup> Vidi The International Bureau of the Permanent Court of Arbitration, eds., *Resolution of International Water Disputes* 49 (Kluwer Law International, The Hague 2003).
- <sup>115</sup> Vidi, na primer, Slučaj Gabčíkovo-Nagymaros Projekta (Hung. v. Slovak.), 25. septembar 1997, 37 I.L.M. 162 (1998).
- <sup>116</sup> Organizacija UN za hranu i poljoprivredu (FAO) – Vodno zakonodavstvo, <http://faolex.fao.org/waterlex/> (sajt posećen 24. novembra 2004.). Vidi i Teclaff, L.A., *The River Basin in History and Law* (Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht 1967); Wescoat, Jr., J.L., *Main currents in Early Multilateral Water Treaties: A Historical-Geographic Perspective, 2648-1948*, 7 Colo. J. Int'l Env'tl L. i Pol'y 39 (1996).
- <sup>117</sup> Komentar na Nacrt Statuta ILC 1994, *supra* ref. 78, na str. 127.
- <sup>118</sup> Komentar na Nacrt Statuta ILC 1994, *supra* ref. 78, na str. 128.
- <sup>119</sup> Fischer, G., *International Disaster Response Law*, jan. 2003, <http://www.ifrc.org/what/disasters/idrl/> (sajt posećen 02. februara 2005. godine), str. 5-7.
- <sup>120</sup> Konvencija UNECE o vodama iz 1992. godine, *supra* ref. 97.
- <sup>121</sup> UNECE, *Guidelines on Sustainable Flood Prevention*, *supra* ref. 2.
- <sup>122</sup> UNECE, *Possible Options to Further Develop and Strengthen a Common Framework for Flood Protection, Prevention and Mitigation* (note by Secretariat), United Nations Doc. MP.WAT/WG.1/2004/2, 27. maj 2004, <http://www.unece.org/env/documents/2004/wat/sem.3/mp.wat.sem.3.2004.5e.pdf> (sajt posećen 11. aprila 2005. godine). Vidi i UNECE, *Report of First Meeting of the Working Group on Integrated Water Resources Management*, United Nations Doc. MP.WAT/WG.1/2004/2, 77, februar 2005. godine, <http://www.unece.org/env/documents/2004/wat/wg.1/mp.wat.wg.1.2004.2.e.pdf> (sajt posećen 11. aprila 2005. godine).
- <sup>123</sup> Predlog sadrži ograničeni broj elemenata, odnosno preliminarnu procenu rizika od poplava, mapiranje poplava i planove za upravljanje rizikom od poplava. Za detaljnije informacije vidi [http://europa.eu.int/comm/environment/water/flood\\_risk/](http://europa.eu.int/comm/environment/water/flood_risk/) (sajt posećen 23. januara 2006. godine).
- <sup>124</sup> Član 3, Konvencije o reci Rajni, *supra* ref. 84.
- <sup>125</sup> Međunarodna komisija za zaštitu reke Rajne, Action Plan on Floods, 22. januar 1998. godine, <http://www.iksr.org/GB/index.html> (sajt posećen 11. aprila 2005. godine).
- <sup>126</sup> Konvencija o reci Dunav, *supra* ref. 105.
- <sup>127</sup> Član 1, Sporazuma o reci Mekong iz 1995. godine, *supra* ref. 84.
- <sup>128</sup> Program Komisije za reku Mekong za upravljanje poplavama i ublažavanje posledica usvojen je u oktobru 2002. godine, <http://www.mrcmekong.org> (sajt posećen 20. novembra 2004. godine).
- <sup>129</sup> Konvencija o merama za sprečavanje poplava i regulaciju vodnog režima na reci Prut (*Convention Concerning Measures to Prevent Floods and to Regulate the Water Regime of the River Prut*), 25. decembar 1952. godine, <http://faolex.fao.org/waterlex/> (sajt posećen 24. novembra 2004. godine).
- <sup>130</sup> Razmena nota između SAD-a i Kanade o vodostaju na jezeru Memphremagog, 2. septembar i 06. novembar 1935. godine, <http://faolex.fao.org/waterlex/> (sajt posećen 24. novembra 2004. godine).
- <sup>131</sup> Sporazum između SAD-a i Kanade o odbrani od poplava na Crvenoj reci (*Agreement between the United States and Canada concerning Red River Flood Control*), 30. avgust 1988. godine, <http://www.transboundarywaters.orst.edu/projects/internationalDB.html> (sajt posećen 24. novembra 2004. godine). Vidi i Sporazum između Švajcarske konfederacije i Republike Austrije o regulisanju toka reke Rajne od ušća III do jezera Konstanca (*Treaty between the Swiss Confederation and the Republic of*

- Austria for the regulation of the Rhine from the mouth of the Ill to Lake Constance*), 10. april 1954. godine, <http://www.transboundarywaters.orst.edu/projects/internationalDB.html> (sajt posećen 24. novembra 2004. godine); Konvencija između (bivšeg) Sovjetskog Saveza i Mađarske o merama za prevenciju poplava i regulisanje vodnog režima u pograničnom području toka reke Tise (*Convention between the (former) Union of Soviet Socialist Republics and Hungary concerning measures to prevent floods and to regulate the water regime in the area of the frontier river Tisza*), 09. jun 1950. godine, <http://faolex.fao.org/waterlex/> (sajt posećen 24. novembra 2004. godine); Sporazum između Vlade Republike Francuske i Vlade (bivše) Savezne Republike Nemačke i Vlade Velikog vojvodstva Luksemburg o upozoravanju na poplave u slivu reke Mozal (*Agreement between the government of the French Republic, the government of the (former) Federal Republic of Germany and the government of the Grand Duchy of Luxembourg on flood warning for the catchment basin of the Moselle*), 01. oktobar 1987. godine, <http://www.transboundarywaters.orst.edu/projects/internationalDB.html> (sajt posećen 24. novembra 2004. godine); Sporazum između Nemačke i Poljske o zajedničkom upravljanju nasipima u Manwerder niziji (*Agreement between Germany and Poland Regarding a Common Dike Administration in the Manwerder Plain*), 27. januar 1923. godine, <http://www.transboundarywaters.orst.edu/projects/internationalDB.html> (sajt posećen 24. novembra 2004. godine); Konvencija između Italije i Švajcarske o regulisanju jezera Lugano (*Convention between Italy and Switzerland Concerning the Regularisation of Lake Lugano*), 17. septembar 1925. godine, <http://faolex.fao.org/waterlex/> (sajt posećen 24. novembra 2004. godine); Sporazum između SAD-a i Kanade o regulisanju jezera Vuds (*Agreement between the United States and Canada to Regulate the Level of Lake of the Woods*), 24. februar 1925. godine, <http://faolex.fao.org/waterlex/> (sajt posećen 24. novembra 2004. godine); Konvencija između SAD-a i Kanade kojom se uređuju pitanja regulisanja vodstaja jezera Rejni u vanrednim situacijama (*Convention Between the United States and Canada Providing for Emergency Regulation of the Level of Rainy Lake*), 15. septembar 1938. godine, <http://faolex.fao.org/waterlex/> (sajt posećen 24. novembra 2004. godine); Sporazum između Kanade i SAD-a o vodosnabdevanju i odbrani od poplava u slivu reke Suris (*Agreement between Canada and the United States for water supply and flood control in the Souris river basin*), 26. oktobar 1989. godine, <http://faolex.fao.org/waterlex/> (sajt posećen 24. novembra 2004. godine).
- <sup>132</sup> Član 10(1), Tripartitni privremeni sporazum između Mozambika, Južne Afrike i Svazija o saradnji i održivom korišćenju vodnih resursa vodotoka Inkomati i Maputo (*Tripartite Interim Agreement Between Mozambique, South Africa and Swaziland for Cooperation and Sustainable Utilisation of the Water Resources of the Incomati and Maputo Watercourses*), 29. avgust 2002. godine, (još nije stupio na snagu), [http://www.dundee.ac.uk/iwlr/Research\\_Documents\\_International.php/](http://www.dundee.ac.uk/iwlr/Research_Documents_International.php/) (sajt posećen 18. novembra 2004. godine).
- <sup>133</sup> Luso-Spanish River Basin Convention, *supra* ref. 84.
- <sup>134</sup> Član 7, Sporazum između Kazahstana i Kirgistanu o korišćenju međudržavnih vodoprivrednih objekata na rekama Ču i Talas (*Agreement between Kazakhstan and Kyrgyzstan on the Utilization of the Water Facilities of Interstate Use on the Chu and Talas Rivers*), 21. januar 2000. godina, [http://www.dundee.ac.uk/iwlr/Research\\_Documents\\_International.html](http://www.dundee.ac.uk/iwlr/Research_Documents_International.html) (sajt posećen 18. novembra 2004.); Vidi i Sporazum između Kazahstana i Kine o saradnji i korišćenju i zaštiti prekograničnih reka (*Agreement between Kazakhstan and China on Cooperation in the Use and Protection of Transboundary Rivers*), 12. septembar 2001. godine, [http://www.dundee.ac.uk/iwlr/Research\\_Documents\\_International.html](http://www.dundee.ac.uk/iwlr/Research_Documents_International.html) (sajt posećen 18. novembra 2004. godine) i Okvirni sporazum o slivu reke Save (*Framework Agreement on the Sava River Basin*), 03. decembar 2002. godine, [http://www.dundee.ac.uk/iwlr/Research\\_Documents\\_International.html](http://www.dundee.ac.uk/iwlr/Research_Documents_International.html) (sajt posećen 18. novembra 2004. godine).
- <sup>135</sup> Za detaljniji pregled odredaba koje se odnose na poplave u sporazumima o međunarodnim vodotocima vidi Bogdanović, *supra* ref. 82, str. 152-198.
- <sup>136</sup> Član 4(8)(2), Sporazum između Indije i Pakistana o korišćenju voda reke Indus (*Treaty between India and Pakistan regarding the use of the waters of the Indus*), 19. septembar 1960. godine (stupio na snagu 01. aprila 1960. godine), 419 UNTS 125 (1960). Vidi i član 12(d) i 17(1) Sporazuma između SAD-a i Meksika o korišćenju voda reka Kolorado i Tihvana i reke Rio Grande (Rio Bravo) od Fort Kvitmana u Teksasu do



- Meksičkog zaliva (*Treaty between the United States and Mexico relating to the utilisation of the waters of the Colorado and Tijuana rivers, and of the Rio Grande (Rio Bravo) from Fort Quitman, Texas, to the Gulf of Mexico*), 03. februar 1944. godine, [http://www.dundee.ac.uk/iwlr/Research\\_Documents\\_International.html](http://www.dundee.ac.uk/iwlr/Research_Documents_International.html) (sajt posećen 18. novembra 2004. godine); Aneks A, član 2 (2) Sporazuma između SAD-a i Kanade o kooperativnom razvoju vodnih resursa sliva reke Kolumbija (*Treaty between the United States and Canada relating to Co-operative development of Water Resources of the Columbia River Basin*), 31. januar 1931. godine, [http://www.dundee.ac.uk/iwlr/Research\\_Documents\\_International.html](http://www.dundee.ac.uk/iwlr/Research_Documents_International.html) (sajt posećen 18. novembra 2004. godine); član 17. Sporazuma sa Aneksima i Protokolima između (bivšeg) Sovjetskog Saveza i Avganistana o režimu na državnoj granici između SSSR-a i Avganistana (*Treaty with Annexes and Protocols between the (former) Union of Soviet Socialist Republics and Afghanistan concerning the regime of the Soviet-Afghan State frontiers*), 18. januar 1958. godine, [http://www.dundee.ac.uk/iwlr/Research\\_Documents\\_International.html](http://www.dundee.ac.uk/iwlr/Research_Documents_International.html) (sajt posećen 18. novembra 2004. godine); član 3. Sporazuma između Poljske i (bivšeg) Sovjetskog Saveza o korišćenju vodnih resursa graničnih vodotoka (*Agreement between Poland and the (former) Union of Soviet Socialist Republics concerning the use of water resources in frontier waters*), 17. jul 1964. godine, može se videti na <http://faolex.fao.org/waterlex/> (sajt posećen 24. novembra 2004. godine).
- <sup>137</sup> Konvencija između Francuske i Belgije o unapređivanju zajedničke reke Kis između Deulemonta i Menina (*Convention between France and Belgium concerning improvement of the common river Lys between Deulemont and Menin*), 03. februar 1982. godine, <http://faolex.fao.org/waterlex/> (sajt posećen 24. novembra 2004. godine). Vidi i Konvenciju između Švajcarske i Francuske o korekciji Hermance (*Convention between Switzerland and France concerning the correction of the Hermance*), 03. decembar 1959. godine, <http://faolex.fao.org/waterlex/> (sajt posećen 24. novembra 2004. godine); Sporazum između Švajcarske i Austrije o regulisanju reke Rajne od ušće III do jezera Konstanca (*Treaty between Switzerland and Austria for the regulation of the Rhine from the mouth of the Ill to Lake Constance*), 10. april 1954. godine, <http://faolex.fao.org/waterlex/> (sajt posećen 24. novembra 2004. godine).
- <sup>138</sup> Član 18(2) i (3), *Luso-Spanish River Basin Convention*, *supra* ref. 84.
- <sup>139</sup> Sporazum između Portugalije i Južne Afrike o korišćenju voda reke Kunene (*Agreement between Portugal and South Africa Regulating the Use of the Waters of the Kunene River*), 01. jul 1926. godine, 70 L.N.T.S. 315.
- <sup>140</sup> Vidi Bourne, *supra* ref. 76.
- <sup>141</sup> *The Helsinki Rules*, ILA Report of the Fifty-Second Conference, Helsinki, 1966, kod Bogdanović, S., *International Law of Water Resources* (Kluwer Law International, The Hague 2001), str. 99.
- <sup>142</sup> Caponera, D.A., *Principles of Water Law and Administration – National and International*, A.A. Balkema, Rotterdam 1992), str. 195.
- <sup>143</sup> *Flood Control*, ILA Report of the Fifty-Fifth Conference, Njujork, 1972, kod Bogdanović, S., *International Law of Water Resources* (Kluwer Law International, The Hague 2001), str. 147.
- <sup>144</sup> *Id.*, str. 151.
- <sup>145</sup> Član 5, ILA New York Rules (Njujorška Pravila), *Id.*, str. 181.
- <sup>146</sup> Član 6(1), ILA New York Rules, *Id.*, str 187.
- <sup>147</sup> Član 6(2), ILA New York Rules, *Id.*, str 187.
- <sup>148</sup> Član 4, ILA New York Rules, *Id.*, str 179.
- <sup>149</sup> ILA New York Rules, *Id.*, str 190.
- <sup>150</sup> Član 7, ILA New York Rules, *Id.*, str 189.
- <sup>151</sup> Član 1(1), 1972 New York Rules, *Id.*, str 150.
- <sup>152</sup> Član 1(2), 1972 New York Rules, *Id.*, str 150.
- <sup>153</sup> Hubert, P.J.Y., ed., *UNESCO-WMO International Glossary of Hydrology*, 2003, <http://www.cig.ensmp.fr/~hubert/glu/aglo.htm> (sajt posećen 11. aprila 2005. godine).
- <sup>154</sup> *Berlin Rules on Water Resources* (Berlinska pravila o vodnim resursima), ILA report of the Seventy-First Conference, Berlin, 2004, može se videti na [www.ila-hq.org](http://www.ila-hq.org) (sajt posećen 28. novembra 2004. godine).

<sup>155</sup> Članovi 3(9), 3(11), 34 i 54, *Id.*

<sup>156</sup> Član 34. Berlinskih Pravila, *supra* ref. 154. Član 34, između ostalog, glasi: „3. Države su dužne da zajednički izrađuju planove za vanredne situacije u cilju reagovanja na predvidive poplave. 4. Pored planova za vanredne situacije saradnja u pogledu odbrane od poplava će, na osnovu dogovora između država koje trpe uticaj, obuhvatati i sledeće:

- prikupljanje i razmenu relevantnih podataka;
- izradu pregleda, sprovođenje ispitivanja, izradu studija i mapa plavnih područja i njihovu međusobnu razmenu;
- planiranje i projektovanje relevantnih mera, uključujući upravljanje plavnim područjima i objektima za odbranu od poplava;
- sprovođenje, funkcionisanje i održavanje mera odbrane od poplava;
- prognoziranje poplava i dostavljanje upozorenja o poplavama;
- izradu ili jačanje potrebnih propisa i odgovarajućih institucija za ostvarivanje ovih ciljeva; i
- osnivanje službe za redovnu razmenu informacija, zadužene za obaveštavanje o visokim vodostajima i količinama voda koje se ispuštaju.“

<sup>157</sup> Vidi ILA Berlin Conference 2004 – *Water Resources Committee Report Dissenting Opinion*, 9. avgust 2004, <http://www.internationalwaterlaw.org/IntlDocs/ILA%20Berlin%20Rules%20Dissent.htm> (sajt posećen 30. novembra 2004. godine).

## IZVORI

### A. Primarni izvori

#### *Nacionalni*

- Australija* *Water Act 2000* (Zakon o vodama 2000), Queensland
- Nemačka* *Water Act 2002* (Zakon o vodama 2002)  
*Act to Improve Preventive Flood Control 2005* (Zakon o unapređivanju preventivne odbrane od poplava 2005)
- Indija* *Land Acquisition Act and the Nagaland Land (Requisition and Acquisition) Act, 1965* (Zakon o akviziciji i zemljištu Nagalanda (rekvizicija i akvizicija), 1965)  
*United Provinces Acquisition of Property (Flood Relief) Act, 1948* (Zakon o akviziciji imovine Ujedinjenih provincija, 1948)
- Japan* *Meteorological Service Law (Law No. 165), 2 June 1952* (Zakon o meteorološkoj službi (Zakon br. 165), 2 jun 1952)  
*River Law 1896* (Zakon o rekama 1896)
- Holandija* *By-law Concerning Flood Defences (made under Water Board Act 1992)* (Podzakonski akt o odbrani od poplava (na osnovu Zakona o vodnim upravama 1992))  
*Flood Protection Act 1995* (Zakon o zaštiti od poplava 1995)  
*Water Administration Act 1900* (Zakon o vodnoj administraciji 1900)  
*Water Board Act 1992* (Zakon o vodnim upravama 1992)  
*Water Management Act 1989* (Zakon o upravljanju vodama 1989)
- Južna Afrika* *National Water Act, No. 36 1998* (Nacionalni zakon o vodama, br.36 1998)  
*South African Disaster Management Act 2002* (Južnoafrički zakon o upravljanju zaštitom od elementarnih nepogoda 2002), <http://sandmc.pww.gov.za>)
- UK i severna Irska* *Engleska i Vels*  
*Environment Act 1995 (UK)* (Zakon o životnoj sredini 1995 (UK))  
*Water Act 2003* (Zakon o vodama 2003)  
*Water Industry Act 1991* (Zakon o snabdevanju vodom 1991)  
*Water Resources Act 1991* (Zakon o vodnim resursima 1991)
- Škotska*  
Propisi:  
*Environment Act 1995 (UK)* (Zakon o zaštiti životne sredine 1995 (UK))  
*Environmental Assessment of Plans and Programmes (Scotland) Regulations 2004* (Pravilnik o proceni uticaja planova i programa na životnu sredinu (Škotska) 2004)  
*Flood Prevention (Scotland) Act 1961* (Zakon o zaštiti od poplava (Škotska) 1961)  
*Flood Prevention and Drainage (Scotland) Act 1997* (Zakon o sprečavanju poplava i odvodnjavanju (Škotska) 1997)  
*Sewerage (Scotland) Act 1968* (Zakon o kanalizaciji (Škotska) 1968)  
*Water Industry (Scotland) Act 2002* (Zakon o sanbdevanju vodom (Škotska) 2002)  
*Water Environment and Water Services (Scotland) Act, 2003* (Zakon o vodenoj sredini i vodnim službama (Škotska), 2003)

Vodiči za politiku/upravljanje:

*Scottish Planning Policy 7 (SPP7): Planning and Flooding 2004* (Politika planiranja Škotske 7 (SPP7): Planiranje i poplave, 2004)

*Planning Advice Note 69 (PAN69): Planning and Building Standards Advice on Flooding 2004* (Plansko savetodavna instrukcija 69 (PAN69): Planski i građevinski savetodavni standardi o poplavama, 2004)

*Planning Circular 2/2004: Strategic Environmental Assessment for Development Planning; the Environmental Assessment of Plans and Programmes (Scotland) Regulations 2004* (Cirkular o planiranju 2/2004: Strateška procena uticaja za razvojno planiranje; Pravilnik o proceni uticaja planova i programana životnu sredinu (Škotska) 2004)

SAD

*National Flood Insurance Act 1968* (Nacionalni zakon o osiguranju od poplava 1968)

*National Flood Insurance Reform Act 1994* (Nacionalni zakon o reformi osiguranja od poplava 1994)

### **Evropska Unija**

*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 L 327, 22/12/2000 P. 0001 – 0073.

*Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2001 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment*, Official Journal L 197, 21/07/2001 P. 0030 – 0037.

*Directive 96/9/EC of the European Parliament and of the Council of 11 March 1996 on the legal protection of databases*, Official Journal L 077, 27/03/1996 P. 0020 – 0028.

### **Međunarodni**

*1977 Agreement Between Bangladesh and India on Sharing of the Ganges Waters at Farakka*, 5 November 1977 (stupio na snagu 5 novembra 1977), ponovo objavljen u 17 I.L.M. 103 (1978).

*Agreement between Belgium and United Kingdom regarding water rights on the boundary between Tanganyika and Ruanda-Urundi*, 22 November 1934 (stupio na snagu 19. maja 1934), CXC League of Nations Treaty Series 104.

*Agreement between Canada and the United States for water supply and flood control in the Souris river basin*, 26 October 1989; <http://faolex.fao.org/waterlex/> (sajt posećen 24. novembra 2004).

*Agreement between Estonia and the Russian Federation on Cooperation in Protection and Sustainable Use of Transboundary Waters*, 20 August 1997, ponovo objavljen na [http://www.envir.ee/jc/eng/ev\\_piiriveekogud\\_eng.php](http://www.envir.ee/jc/eng/ev_piiriveekogud_eng.php) (sajt posećen 18. novembra 2004).

*Agreement between Germany and Poland Regarding a Common Dike Administration in the Manwerder Plain*, 27 January 1923, <http://www.transboundarywaters.orst.edu/projects/internationalDB.html> (sajt posećen 24. novembra 2004).

*Agreement between Kazakhstan and China on Cooperation in the Use and Protection of Transboundary Rivers*, 12 September 12 2001, [http://www.dundee.ac.uk/iwlri/Research\\_Documents\\_International.html](http://www.dundee.ac.uk/iwlri/Research_Documents_International.html) (sajt posećen 18. novembra 2004).

*Agreement between Kazakhstan and Kyrgyzstan on the Utilization of the Water Facilities of Interstate Use on the Chu and Talas Rivers*, 21 January 2000, [http://www.dundee.ac.uk/iwlri/Research\\_Documents\\_International.html](http://www.dundee.ac.uk/iwlri/Research_Documents_International.html) (sajt posećen 18. novembra 2004).

*Agreement Between Niger and Nigeria concerning the Equitable Sharing in the Development, Conservation, and Use of Their Common Water Resources*, 18 July 1990, ponovo objavljen na <http://www.fao.org/docrep/W7414B/w7414b15.htm> (sajt posećen 12. juna 2003).

*Agreement between Poland and the (former) Union of Soviet Socialist Republics concerning the use of water resources in frontier waters*, 17 July 1964, <http://faolex.fao.org/waterlex/> (sajt posećen 24. novembra 2004).

- Agreement between Portugal and South Africa Regulating the Use of the Waters of the Kunene River*, 1 July 1926, 70 L.N.T.S. 315.
- Agreement between Portugal, Mozambique and South Africa relative to the Cahora Bassa Project*, May 2, 1984, ponovo objavljen na <http://www.fao.org/docrep/W7414B/w7414b0i.htm> (sajt posećen 12. juna 2003).
- Agreement between the government of the French Republic, the government of the (former) Federal Republic of Germany and the government of the Grand Duchy of Luxembourg on flood warning for the catchment basin of the Moselle*, 1 October 1987, <http://www.transboundarywaters.orst.edu/projects/internationalDB.html> (sajt posećen 24. novembra 2004).
- Agreement between Agreement between the governments of the Republic of Angola, the Republic of Botswana, and the Republic of Namibia on the establishment of a permanent Okavango river basin water commission (OKACOM)*, 16 September 1994, ponovo objavljen na <http://www.fao.org/docrep/W7414B/w7414b15.htm> (sajt posećen 12. juna 2003).
- Agreement between the United States and Canada concerning Red River Flood Control*, 30 August 1988, <http://www.transboundarywaters.orst.edu/projects/internationalDB.html> (sajt posećen 24. novembra 2004).
- Agreement between the United States and Canada to Regulate the Level of Lake of the Woods*, 24 February 1925, <http://faolex.fao.org/waterlex/> (sajt posećen 24. novembra 2004).
- Agreement on the Cooperation for the Sustainable Development of the Mekong River Basin*, 5 April 1995 (stupio na snagu 5 aprila 1995), ponovo objavljen u 34 I.L.M. 864 (1995).
- Convention and Statutes relating to the Development of the Chad Basin*, 22 May 1964 (stupio na snagu 15 septembra 1964), ponovo objavljen na [http://www.dundee.ac.uk/iwlr/Research\\_Documents\\_National.html](http://www.dundee.ac.uk/iwlr/Research_Documents_National.html) (sajt posećen 18. novembra 2004).
- Convention between France and Belgium concerning improvement of the common river Lys between Deulemont and Menin*, 3 February 1982, <http://faolex.fao.org/waterlex/> (sajt posećen 24. novembra 2004).
- Convention between Italy and Switzerland Concerning the Regularisation of Lake Lugano, 17 September 1925, <http://faolex.fao.org/waterlex/> (sajt posećen 24. novembra 2004).
- Convention between Switzerland and France concerning the correction of the Hermance, 3 December 1959, available at <http://faolex.fao.org/waterlex/> (sajt posećen 24. novembra 2004).
- Convention between the (former) Union of Soviet Socialist Republics and Hungary concerning measures to prevent floods and to regulate the water regime in the area of the frontier river Tisza*, 9 June 1950, <http://faolex.fao.org/waterlex/> (sajt posećen 24. novembra 2004).
- Convention between the United States and Canada Providing for Emergency Regulation of the Level of Rainy Lake*, 25 September 1938, <http://faolex.fao.org/waterlex/> (sajt posećen 24. novembra 2004).
- Convention Concerning Measures to Prevent Floods and to Regulate the Water Regime of the River Prut*, 25 December 1952, <http://faolex.fao.org/waterlex/> (sajt posećen 24. novembra 2004).
- Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage*, 16 November 1972 (stupila na snagu 1. jula 1975), 993 UNTS 243.
- Convention for the Establishment of the Lake Victoria Fisheries Organization*, 30 June 1994 (stupila na snagu 24. maja 1996), ponovo objavljena u 36 I.L.M. 667 (1997).
- Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters*, 25 June 1998 (stupila na snagu 30. oktobra 2001), ponovo objavljena u 38 I.L.M. 517 (1999).
- Convention on Cooperation for the Protection and Sustainable Use of the Danube River*, 29 June 1994 (stupila na snagu 22 oktobra 1998), ponovo objavljena na [http://www.dundee.ac.uk/iwlr/Research\\_Documents\\_International.html](http://www.dundee.ac.uk/iwlr/Research_Documents_International.html) (sajt posećen 13. juna 2003).
- Convention on the Cooperation for the Protection and Sustainable Use of the Waters of the Luso-Spanish River Basins*, 20 November 1998 (stupila na snagu 31. januara 2000), ponovo objavljena na <http://faolex.fao.org/faolex/index.htm> (sajt posećen 18. novembra 2004).
- Convention on the International Commission for the Protection of the Elbe*, 8 October 1990 (stupila na snagu 13 avgusta 1993), ponovo objavljena u 75 Int'l Envtl. L. 293 (1991).

*Convention on the Law of Non-Navigational Uses of International Watercourses*, 21 May 1997 (još nije stupila na snagu), ponovo objavljena u 36 I.L.M. 700 (1997).

*Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes*, 17 March 1992 (stupila na snagu 6. oktobra 1996), ponovo objavljena u 31 I.L.M. 1312 (1992).

*Convention on the Protection of the Rhine*, Rotterdam, 22 January 1998 (stupila na snagu 12 aprila 1999), ponovo objavljena na [http://www.dundee.ac.uk/iwri/Research\\_Documents\\_International.html](http://www.dundee.ac.uk/iwri/Research_Documents_International.html) (sajt posećen 18. novembra 2004).

*Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat*, 2 February 1971 (stupila na snagu 21. decembra 1975), 996 UNTS 245.

*Convention to Combat Desertification in those Countries experiencing Serious Drought and/or Desertification, Particularly in Africa*, 14 October 1994 (stupila na snagu 14. oktobra 1994), 1954 UNTS 3 (1994).

*Exchange of Notes between the United States and Canada regarding the level of Lake Memphremagog*, 20 September and 6 November 1935, <http://faoex.fao.org/waterlex/> (sajt posećen 24. novembra 2004).

*Framework Agreement on the Sava River Basin*, 3 December 2002, [http://www.dundee.ac.uk/iwri/Research\\_Documents\\_International.html](http://www.dundee.ac.uk/iwri/Research_Documents_International.html) (sajt posećen 18. novembra 2004).

*Procedures for Data and Information Exchange and Sharing*, 1 November 2001 (stupila na snagu 1. novembra 2001), ponovo objavljene na <http://www.mrcmekong.org/> (sajt posećen 16. oktobra 2003).

*Protocol on Shared Watercourse Systems in the Southern African Development Community Region*, 28 August 1995 (stupio na snagu 2. septembra 1998), ponovo objavljen na [http://www.dundee.ac.uk/iwri/Research\\_Documents\\_International.html](http://www.dundee.ac.uk/iwri/Research_Documents_International.html) (sajt posećen 18. novembra 2004).

*Treaty Between India and Pakistan regarding the use of the waters of the Indus*, 19 September 1960 (stupio na snagu 1. aprila 1960), 419 UNTS 125 (1960).

*Treaty between the Swiss Confederation and the Republic of Austria for the regulation of the Rhine from the mouth of the Ill to Lake Constance*, 10 April 1954, <http://www.transboundarywaters.orst.edu/projects/internationalDB.html> (sajt posećen 24. novembra 2004).

*Treaty between the United States and Canada relating to Co-operative development of Water Resources of the Columbia River Basin*, 31 January 1931, [http://www.dundee.ac.uk/iwri/Research\\_Documents\\_International.html](http://www.dundee.ac.uk/iwri/Research_Documents_International.html) (sajt posećen 18. novembra 2004).

*Treaty Between the United States and Mexico Relating to the Utilisation of the Water of the Colorado and Tijuana Rivers and of the Rio Grande*, 3 February 1944, (stupio na snagu 8. novembra 1945), ponovo objavljen na <http://www.internationalwaterlaw.org/> (sajt posećen 12. juna 2003).

*Treaty on the Establishment and Functioning of the Joint Water Commission Between Swaziland and South Africa*, 12 March 1992, ponovo objavljen na <http://www.fao.org/docrep/W7414B/w7414b15.htm> (sajt posećen 12. juna 2003).

*Treaty with Annexes and Protocols between the (former) Union of Soviet Socialist Republics and Afghanistan concerning the regime of the Soviet-Afghan State frontiers*, 18 January 1958, [http://www.dundee.ac.uk/iwri/Research\\_Documents\\_International.html](http://www.dundee.ac.uk/iwri/Research_Documents_International.html) (sajt posećen 18. novembra 2004).

*Tripartite Interim Agreement Between Mozambique, South Africa and Swaziland for Cooperation and Sustainable Utilisation of the Water Resources of the Incomati and Maputo Watercourses*, 29 August 2002 (još nije stupio na snagu), [http://www.dundee.ac.uk/iwri/Research\\_Documents\\_International.php](http://www.dundee.ac.uk/iwri/Research_Documents_International.php) (sajt posećen 18. novembra 2004).

*United Nations Convention on Biological Diversity*, 5 June 1992 (stupio na snagu 29 decembra 1992), ponovo objavljen u 31 I.L.M. 822 (1992).

*United Nations Framework Convention on Climate Change*, 9 May 1992, 31 I.L.M. 848 (1992) United Nations Doc. A/AC. 237/18 (stupio na snagu 21. marta 1994).

#### **Pojedinačni slučajevi**

*Case Concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hung. v. Slovak.)*, 25 September 1997, 37 I.L.M. 162 (1998).

## B. Ostalo

- Agenda 21: A Programme for Action for Sustainable Development*, Rio de Janeiro, June 1992, Report for the United Nations Conference on Environment and Development, Annex II, United Nations Doc. A/Conf.151/26 (Vol. II) 1992.
- Asian Development Bank (ADB), *Technical Assistance for Support for the Mekong River Commission Flood Management Programme*, December 2003, [http://www.adb.org/Documents/TARs/REG/tar\\_stu\\_37149.pdf](http://www.adb.org/Documents/TARs/REG/tar_stu_37149.pdf) (sajt posećen 18. novembra 2004).
- Associated Programme on Flood Management, 2004, *Integrated Flood Management – Concept Paper*, APFM Technical Document No.1, second edition, <http://www.apfm.info/ifm.htm>.
- Associated Programme on Flood Management, 2006, *Environmental Aspects of Integrated Flood Management (second draft)*, [http://www.apfm.info/advocacy/advocacy\\_environmental.htm](http://www.apfm.info/advocacy/advocacy_environmental.htm).
- Associated Programme on Flood Management, 2006, *Social Aspects and Stakeholder Involvement in Integrated Flood Management*, [http://www.apfm.info/advocacy/advocacy\\_social.htm](http://www.apfm.info/advocacy/advocacy_social.htm).
- Berlin Rules on Water Resources*, ILA report of the Seventy-First Conference, Berlin, 2004, [www.ila-hq.org](http://www.ila-hq.org) (sajt posećen 28. novembra 2004).
- Bogdanovic, S., *Protection against detrimental effects from waters: Legal system of Serbia*, case study prepared for the Associated Programme on Flood Management, 2005, [http://www.apfm.info/advocacy/advocacy\\_legal.htm](http://www.apfm.info/advocacy/advocacy_legal.htm).
- Bourne, C.B., *The International Law Association's Contribution to International Water Resources Law*, in Wouters, P.K., ed., *International Water Law – Selected Writing of Professor Charles B Bourne* 233 (Kluwer Law International, The Hague 1997).
- Burchi, S., & Spreij, *Institutions for International Freshwater Management*, UNESCO PC-CP Series, <http://webworld.unesco.org/water/wwap/pccp/cd/institutions.html> (sajt posećen 20. novembra 2004).
- Caponera, D.A., *Principles of Water Law and Administration – National and International* (A.A. Balkema, Rotterdam, 1992).
- Code of Good Agricultural Practice for the Protection of Water* (Ministry of Agriculture, Farming and Fisheries, 1998), na website DEFRA [www.defra.gov.uk](http://www.defra.gov.uk).
- Commentary to the Draft Articles on Prevention of transboundary harm from hazardous activities*, in *Report of the International Law Commission*, on the Work of its Fifty-third Session, UN GAOR, Supp. (No. 10), United Nations Doc. A/56/10, <http://www.un.org/law/ilc/reports/2001/2001report.htm> (sajt posećen 18. novembra 2004).
- Communication from the European Commission on Flood Risk Management and Flood prevention, protection and mitigation (COM(2004)472 final)*, website Eurlex <http://europa.eu.int/eur-lex/en/>.
- Communication from the European Commission on the Precautionary Principle (COM (2000) 1)*, 19, website Eurlex.
- Crichton, D., *Flood Risk and Insurance in England and Wales*, Benfield Hazard Research Centre Technical Paper no.1, (March 2005), Benfield Hazard Research Centre website <http://www.benfieldhrc.org>.
- Decision to convene a United Nations Conference on the Human Environment*, United Nations General Assembly Resolution. 2398(XXIII), 3 December 1968.
- Department for Environment, Food and Rural Affairs, *Making Space for Water – Developing a new Government Strategy for Flood and Coastal Erosion Risk Management in England*, (England, July 2004), [www.defra.gov.uk](http://www.defra.gov.uk).
- Draft Articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities*, in *Report of the International Law Commission on the Work of its Fifty-third Session*, UN GAOR, Supp. (No. 10), United Nations Doc. A/56/10, [http://www.un.org/law/ilc/texts/State\\_responsibilityfra.htm](http://www.un.org/law/ilc/texts/State_responsibilityfra.htm) (sajt posećen 18. maja 2005).
- European Environment Agency, *Mapping the impacts of recent natural disasters and technological accidents in Europe* (Copenhagen, 2003).

- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) – Water Lex, <http://faolex.fao.org/waterlex/> (sajt posećen 24. novembra 2004).
- Flynn, M.T., *Using the National Flood Insurance Program and the Coastal Barrier Resource Act as models for legal Frameworks for Watershed and Coastal Regulation/Protection*, Proceedings of IWLRI/AWRA conference *Good Water Governance for People and Nature: What Role for Law, Institutions, Science and Finance*, Dundee, August 2004.
- Giordano, M.A. & Wolf, A.T., *The World's International Freshwater Agreements: Historical Developments and Future Opportunities* in UNEP, et al., *Atlas of International Freshwater Agreements 1* (UNEP, Nairobi, 2002), <http://www.transboundarywaters.orst.edu> (sajt posećen 24. novembra 2004).
- Global Water Partnership, *TAC Background Paper no.4: Integrated Water Resources Management*, (GWP, Sweden 2000), [www.gwpforum.org](http://www.gwpforum.org).
- Godschalk, D.R., Beatley, T., Berke, P., Brower, D.J., and Kaiser, E.J., *Natural Hazard Mitigation: Recasting Disaster Policy and Planning*, (Washington, DC: Island Press, 1999).
- Green, C., *Analysis - India's Hot Spots*; [http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/south\\_asia/874281.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/south_asia/874281.stm) (sajt posećen 24 novembra 2004).
- Howarth, W., *Flood Defence Law*, (Shaw, England, 2002).
- Hubert, P.J.Y, ed., *UNESCO-WMO International Glossary of Hydrology*, 2003, <http://www.cig.enscm.fr/~hubert/glu/aglo.htm> (sajt posećen 11. aprila 2005).
- ILA Berlin Conference 2004 - *Water Resources Committee Report Dissenting Opinion*, 9 August 2004, <http://www.internationalwaterlaw.org/IntlDocs/ILA%20Berlin%20Rules%20Dissent.htm> (sajt posećen 30. novembra 2004).
- Intergovernmental Panel on Climate Change, 2001, *Climate Change 2001 – Synthesis Report, Summary for Policy Makers*.
- International Commission for the Protection of the Rhine, *Action Plan on Floods*, 22 January 1998, <http://www.iksr.org/GB/index.html> (sajt posećen 11. aprila 2005).
- International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2002. *World Disasters Report – Focus on Reducing Risk*, Ženeva, Švajcarska, <http://www.ifrc.org/publicat/wdr2002/>.
- International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *International Disaster Response Laws, Principles and Practice: Reflections, Prospects and Challenges* (Geneva, 2003).
- IWLRI, *Legal Assessment Model*, March 2003, <http://www.dundee.ac.uk/iwlri> (sajt posećen 20. novembra 2004).
- Makino, T. and Funaki, Y., *The Linkages between Climate Change, Flooding and Landslides, and Agriculture: an overview*, 42, u *Agriculture and Land Conservation: Developing Indicators for Policy Analysis*, Proceedings of Japan/OECD Expert Meeting, Kyoto, Japan, May 2003.
- McCaffrey, S. C., *Sixth Report on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses*, [1990] 2(2) Y.B. Int'l L. Comm'n, at 41, United Nations Doc. A/CN.4/427 and Corr. 1, and Add. 1.
- McCaffrey, S.C., *Water Disputes Defined: Characteristics and Trends for Resolving Them*, u The International Bureau of the Permanent Court of Arbitration, eds., *Resolution of International Water Disputes 49* (Kluwer Law International, The Hague 2003).
- Ministerial Declaration of the Hague on Water Security in the 21st Century*. The Hague, March 2000, <http://www.worldwaterforum.net/ministerial/declaration.htm>.
- Paklina, N, *Flood Insurance* (OECD, 2003), <http://www.oecd.org>.
- Petrascheck, A., *Legal and Institutional Aspects of Swiss Flood Management*, case study prepared for the Associated Programme on Flood Management, 2005, [http://www.apfm.info/advocacy/advocacy\\_legal.htm](http://www.apfm.info/advocacy/advocacy_legal.htm).
- Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development* (23 September 2002, [www.johannesburgsummit.org](http://www.johannesburgsummit.org)).
- Prasad, K. (2005), *Community Approaches to Flood Management in India*, prepared under the umbrella of the Associated Programme on Flood Management, [http://www.apfm.info/pdf/pilot\\_projects/manual\\_india.pdf](http://www.apfm.info/pdf/pilot_projects/manual_india.pdf).



- Prevention of Environmental Pollution from Agricultural Activity (PEPFAA), Code of Good Practice (Scottish Executive, 2005)*, Publications section of the Scottish Executive website at [www.scotland.gov.uk](http://www.scotland.gov.uk).
- Priscoli, D. J., *Participation, River Basin Organizations and Flood Management*, Workshop on Strengthening Capacity in Participatory Planning and Management for Flood Mitigation and Preparedness in Large River Basins (Bangkok, 20-23 November 2001).
- Revenga, C., et al., *Pilot Analysis of Global Ecosystems – Freshwater Systems* (World Resources Institute, Washington D.C., 2000).
- Rio Declaration on Environment and Development, in Report on the United Nations Conference on Environment and Development*, United Nations Doc. A/CONF.151/26 (Vol. I) (1992), <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>.
- Salter, J. and Howsam, P., *The Precautionary Principle and the law on risk*, (2002), 2, <http://www.cranfield.ac.uk/cuplu/papers.htm>.
- Sanbongi, K., *Legislative Arrangements for the Flood Management in Japan, case study prepared for the Associated Programme on Flood Management*, 2005, [http://www.apfm.info/advocacy/advocacy\\_legal.htm](http://www.apfm.info/advocacy/advocacy_legal.htm).
- Sands, P., *Principles of International Environmental Law*, Vol. I (Manchester University Press, Manchester, 2000)
- Summary on Existing Legislation concerning Intellectual Property in Non-original Databases*, Standing Committee on Copyright and Related Rights, Eighth Session, November 4-8, 2002, <http://www.wipo.int/copyright/en/meetings/index.htm#sccr>
- Tanzi, A., and Arcari, M., *The United Nations Convention on the Law of International Watercourses – A framework for sharing* (Kluwer Law International, The Hague, 2001).
- Teclaff, L.A., *The River Basin in History and Law* (Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1967).
- The Helsinki Rules*, ILA Report of the Fifty-Second Conference, Helsinki, 1966, in Bogdanovic, S., *International Law of Water Resources* (Kluwer Law International, The Hague, 2001), str. 99.
- The International Bureau of the Permanent Court of Arbitration, eds., *Resolution of International Water Disputes* (Kluwer Law International, The Hague, 2003).
- The Law Society of Scotland, *The Laws of Scotland: the Stair Memorial Encyclopaedia*, vol.25 (Edinburgh, 1989).
- The Mekong River Commission's Flood Management and Mitigation Programme 2002*, <http://www.mrcmekong.org> (sajt posećen 20. novembra 2004).
- United Nations Commission on Sustainable Development, *Comprehensive Assessment of the World's Freshwater*, Report of the Secretary-General, fifth session, United Nations Doc. E/CN.17/1997/9 (1997), [http://www.un.org/esa/sustdev/sdissues/water/water\\_documents.htm](http://www.un.org/esa/sustdev/sdissues/water/water_documents.htm) (sajt posećen 24. novembra 2004).
- United Nations Conference on the Human Environment, *United Nations General Assembly Resolution. 2581 (XXIV)*, 8 January 1969, United Nations Doc. A/Conf.48/14/Rev.1, ponovo objavljena u 9 I.L.M. 427 (1970).
- United Nations Draft Articles on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses*, u *Report of the International Law Commission on the work of its forty-sixth session*, UN GAOR, 49<sup>th</sup> Sess., Supp. (No. 10) *United Nations Doc. A/49/10* (1994), ponovo objavljen u [1994] 2(2) Y.B. Int'l L. Comm'n, at 88.
- United Nations Economic Commission for Europe, 2000. *Guidelines on Sustainable Flood Prevention*. Geneva, Switzerland, <http://www.unece.org/env/water/publications/documents/guidelinesfloode.pdf>.
- United Nations Economic Commission for Europe, *Sustainable Flood Prevention*, United Nations Doc. MP.WAT/2000/7, 14 January 2000, <http://www.unece.org/env/water/publications/documents/guidelinesfloode.pdf>.
- United Nations Economic Commission for Europe, *Possible Options to Further Develop and Strengthen a Common Framework for Flood Protection, Prevention and Mitigation (note by Secretariat)*, United Nations Doc. MP.WAT/WG.1/2004/2, 27 May 2004, <http://www.unece.org/env/documents/2004/wat/sem.3/mp.wat.sem.3.2004.5e.pdf> (sajt posećen 11. aprila 2005).

- United Nations Economic Commission for Europe, *Report of First Meeting of the Working Group on Integrated Water Resources Management*, United Nations Doc. MP.WAT/WG.1/2004/2, 7 February 2005, <http://www.unece.org/env/documents/2004/wat/wg.1/mp.wat.wg.1.2004.2.e.pdf> (sajt posećen 11. aprila 2005).
- United Nations Inter-Agency Secretariat of the International Strategy for Disaster Reduction, *Guidelines for Reducing Flood Losses* (April 2004), [www.unisdr.org](http://www.unisdr.org).
- United Nations Treaty Collections; <http://www.untreaty.un.org/English/treaty.asp> (sajt posećen 24. novembra 2004).
- Van Dijk, M.P., Figueres, C., Janssen, A., Koemans, F., Lazaroms, R., Raven, B., Uijterlinde, R., *Success factors in selffinancing local water management*, (Unie van Waterschappen, Netherlands, 2003).
- Vis et al, *Resilience Strategies for flood risk management in the Netherlands*, Intl. J. River Basin Management Vol. 1, No. 1 (2003).
- Werritty, A., and Chatterton, J., *Foresight: Future Flooding – Scotland*, Department of Trade and Industry (United Kingdom, April 2004).
- Wescoat, Jr., J.L., *Main currents in Early Multilateral Water Treaties: A Historical-Geographic Perspective, 2648-1948*, 7 Colo. J. Int'l Env't'l L. & Pol'y 39 (1996).
- Wolf, A.T., *Conflict and Cooperation over International Waterways*, 1 Water Pol'y 251 (1998).
- Wolf, A.T., et al., *International River Basins of the World*, 15(4) International Journal of Water Resources Development (1999).
- Wouters, P.K., *The Legal Response to International Water Conflicts: UN Watercourses Convention and Beyond*, 42 German Year Book of International Law 293 (1999).

## PRILOG

# TIPOVI MEĐUNARODNIH PRAVNIH INSTRUMENATA

Izvor: <http://untreaty.un.org/English/guide.asp>

### Međunarodni sporazumi (*treaties*)

Termin „međunarodni sporazum“ može se koristiti kao generički termin ili kao specifičan termin koji označava instrument određenih karakteristika.

- (a) Sporazum kao generički termin: Termin „međunarodni sporazum“ redovno se koristi kao generički termin koji obuhvata sve ostale instrumente koji su obavezujući u međunarodnom pravu i koji su zaključeni između međunarodnih entiteta, bez obzira na njihovu formalnu odrednicu. Bečka Konvencija iz 1969. godine i Bečka Konvencija iz 1986. godine potvrđuju ovu opštu upotrebu termina „međunarodni sporazum“. Bečkom Konvencijom iz 1969. godine „međunarodni sporazum“ definiše se kao „međunarodni sporazum koji zaključe države u pisanoj formi i koji podleže međunarodnom pravu, bez obzira da li je iskazan u jedinstvenom instrumentu ili u dva ili više povezanih instrumenata i bez obzira na to koja je njegova posebna/specifična odrednica“. Bečkom Konvencijom iz 1986. godine proširuje se definicija međunarodnog sporazuma tako da obuhvata i međunarodne sporazume čije su potpisnice međunarodne organizacije. Da bi se moglo govoriti o „međunarodnom sporazumu“ u opštem smislu, takav instrument mora da zadovolji nekoliko kriterijuma. Prvo, to mora biti obavezujući instrument koji ukazuje na to da su strane potpisnice nameravale da stvore zakonska prava i obaveze. Drugo, takav instrument moraju uključiti države ili međunarodne organizacije koje imaju ovlašćenja za potpisivanje međunarodnih sporazuma. Treće, on mora biti u skladu sa međunarodnim pravom. I na kraju, on mora biti sačinjen u pisanoj formi. Čak i pre Bečke Konvencija o pravu međunarodnih sporazuma iz 1969. godine termin „međunarodni sporazum“ u njegovom opštem generičkom smislu bio je generalno rezervisan za obaveze koje su se zaključivale u pisanoj formi.
- (b) Međunarodni sporazum kao termin specifičnog značenja: Ne postoje konzistentna pravila kada će se u državnoj praksi koristiti termin „međunarodni sporazum“ (*treaty*) za naziv nekog međunarodnog instrumenta. Obično se termin „međunarodni sporazum“ rezerviše za pitanja određene težine koja zahtevaju ozbiljnije dogovore. Potpisi na njima su obično overeni pečatom i uobičajeno je da je za njih potrebna ratifikacija. Tipični primeri međunarodnih instrumenata koji su označeni kao „međunarodni sporazumi“ su Mirovni sporazum, Sporazum o granicama, Sporazum o razgraničenju, Sporazumi o ekstradiciji i Sporazumi o prijateljskim odnosima, trgovini i saradnji. Korišćenje termina „međunarodni sporazum“ za međunarodne instrumente je znatno ređe poslednjih decenija i mnogo se češće koriste drugi termini.

### Sporazumi (*agreements*)

Termin „sporazum“ može da ima generičko ili specifično značenje. On je u pravu regionalnih ekonomskih integracija dobio i posebno značenje.

- (a) Sporazum u generičkom smislu: Bečka Konvencija o pravu međunarodnih sporazuma iz 1969. godine sadrži termin „međunarodni sporazum“ (*international agreement*) u najširem smislu. S jedne strane, njome se definišu *treaties* kao *international agreements* (međunarodni sporazumi) sa određenim karakteristikama.

S druge strane, u Konvenciji se koristi izraz *international agreements* za instrumente koji ne ispunjavaju zahtevne definicije za *treaty*. U članu 3. navode se i međunarodni sporazumi koji nisu sklopljeni u pisanoj formi (*international agreements not in written form*). Iako takvi usmeni sporazumi mogu biti retki, oni mogu imati isto obavezujuće dejstvo kao i međunarodni sporazumi (*treaties*) u zavisnosti od namere strana potpisnica. Primer usmenog sporazuma moglo bi biti obećanje koje dá Ministar spoljnih poslova jedne države Ministru na istoj funkciji u drugoj državi. Termin „međunarodni sporazum“ (*international agreement*) u svom generičkom smislu obuhvata najveći broj međunarodnih instrumenata.

- (b) Sporazum kao usko definisan termin: „Sporazumi“ (*agreements*) su obično manje formalni i oblasti koje se njima uređuju obično su uže od onih koje se uređuju „međunarodnim sporazumima“ (*treaties*). Postoji opšta tendencija da se termin *agreement* koristi za bilateralne ili samo izuzetno multilateralne međunarodne sporazume. On se koristi pogotovo za instrumente tehničkog ili administrativnog karaktera koje potpisuju predstavnici vladinih ministarstava, ali koji ne podležu obaveznoj ratifikaciji. Tipičan sporazum ove vrste je onaj kojim se uređuju pitanja ekonomske, kulturne, naučne i tehničke saradnje. Sporazumom se često uređuju i finansijska pitanja, kao što su izbegavanje dvostrukog oporezivanja, garancije za investicije ili finansijska pomoć. UN i druge međunarodne organizacije redovno sklapaju sporazume sa zemljama domaćinima međunarodnih konferencija ili sednica predstavničkog organa organizacije. Naročito se u međunarodnom privrednom pravu termin „sporazum“ koristi i u nazivima širokih multilateralnih sporazuma, na primer u robnim sporazumima. Upotreba termina *agreement* se polako širila tokom prvih decenija ovog veka. Trenutno većina međunarodnih instrumenata u svom nazivu sadrži termin *agreement*.
- (c) Sporazumi o regionalnim integracijama: Regionalne integracije su zasnovane na opštim okvirnim sporazumima konstitutivnog karaktera. Međunarodni instrumenti kojima se menja taj okvir u kasnijim fazama, na primer, pristupanje i revizija, takođe se označavaju terminom *treaties*. Instrumenti koji se zaključuju u okviru konstitucionalnih sporazuma ili koje sklapaju organi regionalnih organizacija obično se nazivaju *agreements* kako bi se mogli razlikovati od konstitucionalnih međunarodnih sporazuma (*treaties*). Na primer, dok Rimski sporazum iz 1957. godine služi kao kvazi-ustav Evropske Unije, međunarodni sporazumi koje je EU zaključila sa drugim nacijama se obično nazivaju *agreements*. Isto tako, Latino-američka asocijacija za integraciju (LAIA) osnovana je potpisivanjem Međunarodnog sporazuma u Montevideu 1980. godine, ali se sub-regionalni instrumenti koji su zaključeni u njegovom okviru nazivaju *agreements*.

## Konvencije

Termin „konvencija“ može da ima generičko i specifično značenje.

- (a) Konvencija u generičkom značenju: U članu 38. (1) (a) Statuta Međunarodnog suda pravde navode se „međunarodne konvencije, bez obzira da li opšte ili posebne“ kao izvor prava, pored normi međunarodnog običajnog prava i opštih principa međunarodnog prava i kao sekundarni izvor sudskih odluka i učenja najkvalifikovanijih autora publikacija. Ova generička upotreba termina „konvencija“ obuhvata sve međunarodne sporazume na isti način kao i termin „međunarodni sporazum“ (*treaty*) u njegovom generičkom značenju. *Black letter law* takođe se redovno pominje kao „konvencionalno pravo“ kako bi se razlikovalo od drugih izvora međunarodnog prava, kao što su običajno pravo ili opšti principi međunarodnog prava. Generički termin „konvencija“ je, stoga, sinonim sa generičkim značenjem termina „međunarodni sporazum“ (*treaty*).
- (b) Konvencija kao specifičan termin: Iako je tokom prošlog veka termin „konvencija“ redovno korišćen za bilateralne sporazume, sada se on uglavnom koristi za formalne multilateralne međunarodne sporazume sa velikim brojem potpisnica. Konvencije su otvorene za učešće međunarodne zajednice u celini ili velikog broja država. Obično se instrumenti o kojima se pregovara pod pokroviteljstvom međunarodnih organizacija nazivaju konvencije, na primer Konvencija o biološkoj raznovrsnosti iz 1992. godine, Konvencija Ujedinjenih nacija o pomorskom pravu iz 1982. godine i Bečka Konvencija o pravu međunarodnih sporazuma iz 1969. godine. Isto važi i za instrumente koje usvaja organ neke međunarodne organizacije (npr. Konvencija ILO o jednakoj naknadi za radnike muškog i ženskog pola za rad jednake vrednosti iz 1951. godine koja je usvojena na Međunarodnoj konferenciji o radnom pravu ili Konvencija o pravima deteta iz 1989. godine, koja je usvojena na Generalnoj skupštini Ujedinjenih nacija).

## Povelje

Termin „povelja“ koristi se za posebno formalne i ozbiljne instrumente kao što su konstitucionalni sporazumi međunarodnih organizacija. Sam termin ima emotivni sadržaj koji datira iz vremena *Magna Carte* iz 1215. godine. Dobro poznat primer novijeg datuma su Povelja Ujedinjenih nacija iz 1945. godine i Povelja Organizacije američkih država iz 1952. godine.

## Protokoli

Termin „protokol“ se koristi za sporazume koji su manje formalni od onih koji se nazivaju „međunarodnim sporazumima“ (*treaty*) ili „konvencijama“. Termin bi se mogao upotrebiti za sledeće instrumente:

- (a) Protokol o potpisivanju je instrument koji je deo međunarodnog sporazuma i koji izrađuju iste strane potpisnice. Ovim tipom protokola uređuju se prateća pitanja, kao što su tumačenje određenih odredbi međunarodnog sporazuma, formalnih odredbi koje nisu unete u međunarodni sporazum ili uređivanjem tehničkih pitanja. Ratifikacija međunarodnog sporazuma će uobičajeno *ipso facto* obuhvatiti i ratifikaciju takvog protokola.
- (b) Protokol koji je opcija za međunarodni sporazum je instrument kojim se utvrđuju dodatna prava i obaveze uz međunarodni sporazum. On se obično usvaja istog dana ali je nezavistan po karakteru i predmet je posebne ratifikacije. Ovakvi protokoli omogućavaju određenim stranama potpisnicama međunarodnog sporazuma da između sebe utvrde okvir obaveza koje dosežu dalje od opšteg međunarodnog sporazuma i sa kojim se nisu saglasile sve strane potpisnice opšteg međunarodnog sporazuma što stvara „sistem u dva nivoa“ (*two-tier system*). Opcionalni protokol uz Međunarodnu konvenciju o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine dobro je poznat primer.
- (c) Protokol zasnovan na okvirnom međunarodnom sporazumu je instrument sa specifičnim materijalnim obavezama kojim se sprovode opšti ciljevi prethodne okvirne ili sveobuhvatne konvencije. Ovakvim protokolima obezbeđuje se uspostavljanje jednostavnijeg i bržeg procesa sklapanja međunarodnih sporazuma. Koriste se pogotovo u oblasti međunarodnog prava zaštite životne sredine. Primer je Montrealski protokol o supstancama koje dovode do oštećenja ozonskog omotača iz 1987. godine, koji je usvojen na osnovu članova 2. i 8. Bečke Konvencije o zaštiti ozonskog omotača iz 1985. godine.
- (d) Protokol o izmenama i dopunama je instrument koji sadrži odredbe kojima se menjaju i dopunjuju jedan ili više prethodno sklopljenih međunarodnih sporazuma, kao što je Protokol iz 1946. godine kojim se menjaju i dopunjuju sporazumi, konvencije i protokoli o narkoticima.
- (e) Protokol kao dopuna međunarodnog sporazuma je instrument koji sadrži odredbe kojima se dopunjuju odredbe ranije potpisanih međunarodnih sporazuma, na primer Protokol koji se odnosi na status izbeglih lica iz 1967. godine uz Konvenciju o statusu izbeglih lica iz 1951. godine.
- (f) *Proces-verbal* je instrument koji sadrži podatke o određenim dogovorima do kojih su došle strane potpisnice.

## Deklaracije

Termin „deklaracija“ se koristi za različite međunarodne instrumente. No, deklaracije nisu uvek pravno obavezujuće. Termin se često namerno odabira kako bi se istaklo da strane potpisnice ne nameravaju da stvore obavezujuću obavezu već žele samo da iskažu određene aspiracije. Primer je Deklaracija iz Rija iz 1992. godine. Međutim, deklaracije mogu biti i međunarodni sporazumi (*treaties*) u generičkom smislu kada imaju za cilj da budu obavezujuće po međunarodnom pravu. Stoga je neophodno utvrditi u svakom pojedinačnom slučaju da li strane potpisnice nameravaju da stvore obavezujuće obaveze. Utvrđivanje namera strana potpisnica često može biti težak zadatak. Neki instrumenti koji su nazvani „deklaracije“ nisu u početku imali za cilj da budu obavezujući, ali su njihove odredbe mogle odražavati elemente međunarodnog običajnog prava ili su mogle dobiti obavezujući karakter kao običajno pravo u kasnijem periodu. To je bio slučaj sa Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima iz 1948. godine. Deklaracije koje imaju za cilj da budu obavezujuće mogle bi se klasifikovati na sledeći način:

- (a) Deklaracija može da bude međunarodni sporazum u pravom smislu te reči. Značajan primer je Zajednička deklaracija koju su potpisale Velika Britanija i Kina o Hong Kongu 1984. godine.

- (b) Deklaracija koja ima za cilj da se obezbedi tumačenje je instrument koji je dat uz međunarodni sporazum, da bi se protumačile ili objasnile određene odredbe istog.
- (c) Deklaracija takođe može biti i neformalni dogovor oko pitanja od manjeg značaja.
- (d) Niz unilateralnih deklaracija može da čini obavezujući sporazum. Tipičan primer su deklaracije sadržane u Opcionoj odredbi Statuta Međunarodnog suda pravde koje stvaraju pravne veze između potpisnika, iako se ne odnose direktno jedna na drugu. Drugi primer je unilateralna Deklaracija o Sueckom Kanalu i aranžmanima za njegov rad koju je proglasio Egipat 1957. godine i koja se smatra obavezom međunarodnog karaktera.

### **Memorandumi o razumevanju**

Memorandum o razumevanju je međunarodni instrument koji je manje formalan po prirodi. Njime se često utvrđuju operativni dogovori u okviru međunarodnih sporazuma. On se takođe koristi za uređivanje tehničkih ili detaljnih pitanja. Obično je u formi pojedinačnog instrumenta i ne zahteva ratifikaciju. Njih sklapaju ili države ili međunarodne organizacije. Ujedinjene nacije obično zaključuju memorandume o razumevanju sa zemljama članicama, kako bi organizovale mirovne operacije ili postigle dogovor oko organizovanja konferencija UN. Ujedinjene nacije takođe zaključuju memorandume o razumevanju o saradnji sa drugim međunarodnim organizacijama.

### **Modus vivendi**

*Modus vivendi* je instrument koji predstavlja međunarodni sporazum privremenog karaktera koji će biti zamenjen aranžmanom koji će biti trajniji i detaljniji po karakteru. Oni se obično sklapaju na neformalan način i nikada ne zahtevaju ratifikaciju.

### **Razmena nota**

„Razmena nota“ je način da se zabeleže rutinski dogovori, što ima mnogo sličnosti sa ugovorima iz privatnog prava. Dogovor se sastoji u razmeni dva dokumenta tako da svakoj strani potpisnici pripada po jedan primek koji su potpisali predstavnici ostalih strana potpisnica. Saglasno uobičajenom postupku, država koja prihvata ovakav instrument ponavlja tekst koji je predložila druga država, kako bi time izrazila i zabeležila svoj pristanak. Strane potpisnice pisama mogu da budu pod kontrolom vladinih ministarstava, diplomate ili rukovodioci odeljenja. Tehnici razmene nota se obično pribegava ili zbog njene brzine u proceduri ili, ponekad, da bi se izbegao postupak ratifikacije.

## GLOSAR\*

U nastavku se nalazi lista važnih termina, izraza i skraćenica, engleskih i iz drugih jezika, prevedenih na srpski i korišćenih u knjizi ili važnih za pitanja razmatrana u knjizi. U uglastim zagradama se nalaze dodatne (eksplanatorne) napomene. Skraćenica za francuski je „fr.“, a za latinski „lat.“.

<b>AC</b>	<b>AC</b>
<b>Ad hoc Committee</b>	<i>Ad hoc</i> Odbor [za pripremu dokumenata o formiranju lokalne zajednice za upravljanje poplavama]
<b>access right [of authorities]</b>	pravo ulaska [nadležnih organa] na privatni posed
<b>access to information</b>	pristup informacijama [npr. o životnoj sredini]; u Arhuskoj konvenciji: dostupnost informacija
<b>access to justice</b>	pravo na pravnu zaštitu
<b>active flood plains</b>	aktivne plavne površine
<b>activity</b>	delatnost / aktivnost
<b>adverse impact / effect</b>	negativni / štetan uticaj / efekat / dejstvo
<b>affected</b>	biti pod uticajem/trpeti uticaj; ugrožen
<b>alluvial flood plain</b>	aluvijalna plavna površina

\* U izradi ovog glosara korišćeni su sledeći izvori: *LEGAL AND INSTITUTIONAL ASPECTS OF INTEGRATED FLOOD MANAGEMENT, Associated Programme on Flood Management, WMO-No. 997, Geneva, Switzerland, 2006*; *EU WATER FRAMEWORK DIRECTIVE / OKVIRNA DIREKTIVA EU O VODAMA* (ur.: Slavko Bogdanović), Jugoslovensko udruženje za vodno pravo, Novi Sad, 2005, *JUGOLEX GLOSAR* (ur.: Slavko Bogdanović i Ivan Gržetić), Ramboll Finnconsult, Espoo, *et. alt.*, Novi Sad, 2006; *INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION RULES ON INTERNATIONAL WATER RESOURCES / PRAVILA UDRUŽENJA ZA MEĐUNARODNO PRAVO O MEĐUNARODNIM VODNIM RESURSIMA*, (ur.: Slavko Bogdanović), Jugoslovensko udruženje za vodno pravo, Novi Sad, 1999; *BLACK'S LAW DICTIONARY (ed. Bryan A. Garner), West Group, St. Paul, Minn., 1999*; Ante Romac, *RJEČNIK LATINSKIH IZRAZA – VADEMECUM IURIDICUM*, Informator, Zagreb, 1985.

<b>APFM</b> Associated Programme on Flood Management	Združeni program za upravljanje poplavama
<b>aquatic ecosystem</b>	akvatični [vodeni] ekosistem
<b>aquatic environment</b>	akvatična životna sredina
<b>AWRA</b> American Water Resources Association	Američko udruženje za vodne resurse
<b>available</b>	dostupan [npr. kod najboljih dostupnih tehnika]
<b>bank [river]</b>	obala [rečna]
<b>blackletter law</b>	[Jedan ili više starih, fundamentalnih i dobro utemeljenih pravnih principa. Termin se izvorno odnosio na pravo štampano goticom vrlo masnim i crnim slogom.]
<b>body of water / water body</b>	vodno telo
<b>catchment area</b>	slivno područje
<b>CFMC</b> Community Flood Management Committee	CFMC Odbor lokalne zajednice za upravljanja poplavama
<b>civil defence</b>	civilna zaštita
<b>coast</b>	morska obala
<b>construction</b>	izgradnja; konstrukcija
<b>DEFRA</b> Department for Environment, Food and Rural Affairs, UK	Ministarstvo za životnu sredinu, hranu i ruralne poslove Ujedinjenog Kraljevstva
<b>detrimental effects from waters</b>	štetno dejstvo voda
<b>difuse source [of pollution]</b>	difuzni / rasuti izvor zagađenja
<b>disaster management</b>	upravljanje zaštitom od nesreća [elementarnih nepogoda]
<b>disaster response</b>	odgovor na elementarnu nepogodu



<b>discharge</b>	ispuštanje [npr. otpadne vode]
<b>drainage</b>	odvodnjavanje; isušivanje
<b>DRPC</b> Danube River Protection Convention ( <i>i.e.</i> Convention on Co-operation for Protection and Sustainable Use of Danube River)	Konvencija o saradnji na zaštiti i održivom korišćenju reke Dunav
<b>effluent</b>	otpadna voda; efluent
<b>EIA</b> Environmental Impact Assessment	procena uticaja na životnu sredinu
<b>emergency [civil]</b>	vanredno stanje
<b>emergency [situation]</b>	vanredno stanje / situacija
<b>emergency management</b>	upravljanje vanrednom situacijom
<b>emergency response</b>	[odgovor na opasnost] rano upozoravanje [u kontekstu]
<b>equitable use / utilization</b>	pravično korišćenje / upotreba [voda]
<b>EU</b> European Union	Evropska unija
<b>FAO</b> Food and Agriculture Organization of the United Nations	Organizacija UN za ishranu i poljoprivredu
<b>FASRB</b> Framework Agreement on the Sava River Basin	Okvirni sporazum o slivu reke Save
<b>flood</b>	poplava
<b>flood control</b>	odbrana (kontrola) poplava
<b>flood defence</b>	odbrana od poplava
<b>flood emergency response</b>	postupanje u slučaju vanrednog stanja izazvanog poplavom
<b>flood insurance</b>	osiguranje od rizika od poplave
<b>flood management</b>	upravljanje poplavama

<b>good governance</b>	dobra uprava
<b>GWP</b> Global Water Partnership	Globalno partnerstvo za vode
<b>hazardous material</b>	opasne materije
<b>ICPDR</b> International Commission for Protection of the Danube River	Međunarodna komisija za zaštitu reke Dunav
<b>IFRC</b> International Federation for Red Cross and Red Crescent Societies	Međunarodna federacija društava Crvenog krsta i Crvenog polumeseća
<b>IFM</b> Integrated Flood Management	Integrirano upravljanje poplavama
<b>IIIL</b> Institute of International Law	Institut za međunarodno pravo
<b>ILA</b> International Law Association	Svetsko udruženje za međunarodno pravo
<b>ILC</b> International Law Commission	Komisija za međunarodno pravo
<b>impact</b>	uticaj
<b>inland [surface] waters</b>	unutrašnje [površinske] vode
<b>ipso facto</b> (lat.)	samim činom; samim tim; već samim delom (suprotno od <i>ipso iure</i> )
<b>international river basin district</b>	područje međunarodnog rečnog sliva
<b>IWLRI</b> International Water Law Research Institute	Institut za istraživanje međunarodnog vodnog prava
<b>IWRM</b> Integrated Water Resources Management	Integrirano upravljanje vodnim resursima
<b>land</b>	zemljište [poljoprivredno; gradsko]
<b>legislation</b>	propisi

<b>legislative</b>	pravni; koji se tiče propisa
<b>legislature</b>	zakonodavna vlast [parlament]
<b>license/licence</b>	licenca; dozvola
<b>Magna Charta (lat.)</b>	velika povelja ( <i>great charter</i> ) [Engleska povelja koju je kralj Džon dao baronima 1215. i koju su, kasnije, Henri III i Edvard I potvrdili. Smatra se jednim od velikih dokumenata <i>common law</i> -a i kamenom temeljcem ustavnih sloboda.]
<b>management of natural disasters</b>	upravljanje elementarnim nepogodama
<b>mitigate harm</b>	ublažiti / umanjiti štetu
<b>modus vivendi (lat.)</b>	način života; saglasnost u međusobnom podnošenju (razumevanju); međusobna trpeljivost; sporazum (izričit ili prećutan) o uslovima međusobnih odnosa
<b>natural condition</b>	prirodno stanje
<b>natural flow</b>	prirodni tok
<b>national legislation</b>	nacionalni propisi; nacionalni pravni sistem
<b>NGO</b> Non-governmental Organization	nevladina organizacija
<b>NMHSs</b> National Meteorological and Hydrological Services	nacionalne meteorološke i hidrološke službe
<b>no significant harm rule</b> [no harm rule]	pravilo o nenanošenju značajne štete [pravilo o nenanošenju štete]
<b>OECD</b> Organization for Economic Cooperation and Development	Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj
<b>pasive flood plains</b>	pasivne plavne površine
<b>peak flow</b>	pik [najviši vrh poplavnog talasa]

<b>point source [of pollution]</b>	koncentrisani izvor [zagađenja]
<b>policy</b>	politika
<b>pollutant</b>	zagađujuća materija; zagađenje
<b>precautionary principle / aproach</b>	princip predostrožnosti
<b>preparedness planning</b>	[planiranje spremnosti za (vanrednu) situaciju] planiranje pripravnosti
<b>process-verbal (fr.); official record of oral proceedings</b>	zvanična beleška [sa sastanka]; detaljan, autorizovan pisani izveštaj [zapisnik] o toku, na primer, međunarodne konferencije; <i>protocol</i> ; može biti u raznim formama, u zavisnosti od toga kojoj formi neka država daje prednost
<b>rate of flow</b>	protok
<b>reservior [water]</b>	akumulacija [vodna]; rezervoar
<b>riparian</b>	pribrežni
<b>river basin</b>	rečni sliv
<b>river basin district</b>	područje rečnog sliva
<b>R.L.A.T.</b> Rapid Legal Assessment Tool	Alat za brzu procenu pravnog sistema
<b>SADC</b> Southern African Development Community	Južnoafrička zajednica za razvoj
<b>scope</b>	obim ili širina (obuhvat) sadržaja (razmatranja) nekog problema ili zadatka; (geografska) oblast primene
<b>SEA</b> Strategic Environmental Assessment	strateška procena uticaja na životnu sredinu
<b>SIC-ICWC</b> Scientific Information Centre of the Interstate Coordination Water Commission	Naučni informacioni centar Međudržavne koordinacione komisije za vode
<b>size / magnitude (of flood)</b>	veličina (poplave)

<b>soft law</b>	meško pravo; <i>soft law</i> ; [u međunarodnom pravu, terminom se označavaju vodiči ( <i>guidelines</i> ), deklaracije o politici ( <i>policy declarations</i> ) ili kodeksi ponašanja ( <i>code of conduct</i> ) koji sadrže standarde ponašanja, ali nisu direktno provodivi]
<b>soil</b>	tlo
<b>stakeholders</b>	zainteresovani subjekti
<b>transboundary</b>	prekogranični
<b>toxic substances</b>	otrovne supstance
<b>UNTS</b> United Nations Treaty Series	Edicija ugovora Ujedinjenih nacija
<b>UN</b> United Nations	Ujedinjene nacije
<b>UNCED</b> United Nations Conference on Environment and Development	Konferencija UN o životnoj sredini i razvoju
<b>UNECE</b> United Nations Economic Commission for Europe	Ekonomaska Komisija UN za Evropu
<b>UNEP</b> United Nations Environment Programme	Program UN za životnu sredinu
<b>UNESCO</b> United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization	Organizacija UN za obrazovanje, nauku i kulturu
<b>[water] reservoir</b>	[vodna] akumulacija (rezervoar)
<b>water system</b>	sistem voda
<b>wetland</b>	močvarno područje; močvara
<b>WFD</b> Water Framework Directive (European Union)	Okvirna direktiva o vodama (Evropska Unija)

<b>WIPO</b> World Intellectual Property Organization	Svetska organizacija za intelektualnu svojinu
<b>WMO</b> World Meteorological Organization	Svetska meteorološka organizacija
<b>WTO</b> World Trade Organization	Svetska trgovinska organizacija
<b>WUA</b> Water Users Association	Udruženje korisnika voda

## KOLOFON

### PRAVNI I INSTITUCIONALNI ASPEKTI INTEGRISANOG UPRAVLJANJA POPLAVAMA

**Izdavač**

JUVP – JUGOSLOVENSKO UDRUŽENJE ZA VODNO PRAVO

**Za izdavača**

Đurđina Božić

**Urednik**

Prof. dr Slavko Bogdanović

**Prevod sa engleskog**

Dubravka Bugarski-Alimpić, prof. engl. jezika i književnosti

Julka Gajić, prof. engl. jezika i književnosti

**Design**

Eduard Balaž, URTICA (www.urtica.org)

**Prelom**

Gordan Grdić

**Štampa**

Štamparija „Budućnost“, Novi Sad

**Tiraž**

500 primeraka

ISBN 86-83421-07-4

CIP – Каталогизација у публикацији  
Библиотека Матице српске, Нови Сад

627.51:34

Pravni i institucionalni aspekti integrisanog upravljanja poplavama / Svetska meteorološka organizacija ... [et al.] ; [prevod sa engleskog Dubravka Bugarski-Alimpić, Julka Gajić]. – Novi Sad : Jugoslovensko udruženje za vodno pravo, 2006 (Novi Sad : Budućnost). – XVI, 106 str. ; 24 cm

Prevod dela: Legal and institutional aspects of integrated flood management. – Tiraž 500.

ISBN 86-83421-07-4

a) Поплаве – Заштита – Правни аспект

COBISS.SR-ID 217316615

Publikovanje ove knjige podržali su:

– Pokrajinski sekretarijat za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu

– Kancelarija za evropske poslove

JUGOSLOVENSKO UDRUŽENJE ZA VODNO PRAVO DO SADA JE PUBLIKovalo SLEDEĆE KNJIGE:

- INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION RULES ON INTERNATIONAL WATER RESOURCES / PRAVILA UDRUŽENJA ZA MEĐUNARODNO PRAVO O MEĐUNARODNIM VODNIM RESURSIMA (Novi Sad, 1999, xviii+277 str) – YU ISBN 86-7639-439-3;
- UN CONVENTION ON THE LAW OF THE NON-NAVIGATIONAL USES OF INTERNATIONAL WATERCOURSES / KONVENCIJA UN O PRAVU NEPLOVIDBENIH KORIŠĆENJA MEĐUNARODNIH VODOTOKA (Novi Sad, 2001, 81 str) – ISBN 86-83421-02-3;
- CODE OF CONDUCT ON ACCIDENTAL POLLUTION OF TRANSBOUNDARY WATER RESOURCES / KODEKS POSTUPANJA U SLUČAJU AKCIDENTNIH ZAGAĐENJA PREKOGRANIČNIH UNUTRAŠNJIH VODA (Novi Sad, 2001, 83 str) – ISBN 86-83421-01-5;
- LEGAL ASPECTS OF SUSTAINABLE WATER RESOURCES MANAGEMENT (Novi Sad, 2002, xxviii+570 str) – ISBN 86-83421-04-X; CD u prilogu
- THE SAVA RIVER BASIN – NEW LEGAL FRAMEWORKS FOR THE SHARED WATER RESOURCES (Novi Sad, 2004, xxviii+45 str) – ISBN 86-83421-05-8
- EU WATER FRAMEWORK DIRECTIVE / OKVIRNA DIREKTIVA EU O VODAMA (Novi Sad, 2005, xiv+218 str) – ISBN 86-83421-06-6.

Po dozvoli Ministarstva inostranih poslova Republike Finske, Jugoslovensko udruženje za vodno pravo je u aprilu 2006. godine štampalo dodatni tiraž sledećih publikacija, objavljenih u okviru projekta RAZVOJ PROPISA O ZAŠTITI ŽIVOTNE SREDINE U SRBIJI I CRNOJ GORI (JUGOLEX), finansiranog sredstvima Ministarstva inostranih poslova Republike Finske:

- VODIČ KROZ POSTUPAK PROCENE UTICAJA NA ŽIVOTNU SREDINU (Novi Sad, 2005, 266 str) – ISBN 86-7550-034-3; CD u prilogu
- JUGOLEX GLOSAR (Novi Sad, 2005, x+116 str) – ISBN 86-7550-024-4

Detalji o publikacijama, uslovima i načinu nabavke: [www.yugolex.org.yu](http://www.yugolex.org.yu)