

O vodonosnikih, vodotokih in sistemski umeščeni v mednarodno pravo

Abstract

On Aquifers, Watercourses and Their Systemic Position in International Law

The article has two main goals - firstly, the author presents the fundamental international legal principles regulating the use of transboundary aquifers. These principles are a mutatis mutandis reflection of the principles regulating non-navigational uses of international watercourses. Secondly, the author takes the use of the waters of the Euphrates and Tigris rivers as an example to highlight the different ways for achieving adherence to the principles mentioned above, tackling the issue not just from the point of view of the law regarding transboundary aquifers and international watercourses, but the entire system of international law. The author argues that cooperation between states is crucial for the effective implementation of the principles regarding the use of transboundary aquifers and international watercourses. Cooperation in itself is an obligation of states under customary international law. Where cooperation is lacking, states, individuals and non-governmental organisations may utilize mechanisms within international environmental treaties and international human rights law. Regarding the latter, the article presents the recent developments in the practice of the Inter-American Court of Human Rights, which could have important consequences in Europe if it is to be followed by the European Court of Human Rights.

Keywords: transboundary aquifer, international watercourse, public international law, international environmental law, human rights.

Domen Turšič holds a Master's Degree in Law. He is a Teaching Assistant at the Chair of International Law at the Faculty of Law, University of Ljubljana (domen.tursic@pf.uni-lj.si).

Povzetek

Prispevek ima dva namena. Prvi namen je predstaviti temeljna mednarodnopravna načela, ki urejajo uporabo čezmejnih vodonosnikov, saj je zavedanje o pomembnosti vodonosnikov v splošni javnosti na izrazito prenizki ravni. Ta načela so *mutatis mutandis* odsev načel o neplovni uporabi mednarodnih vodotokov. Drugi namen pa je na problematičnem primeru uporabe voda Evfrata in Tigrisa nakazati nekatere pristope, s pomočjo katerih je mogoče (poskusiti) zagotavljati spoštovanje načel in pravil o uporabi čezmejnih vodonosnikov in mednarodnih vodotokov. Ti pristopi praktične problematike ne obravnavajo samo z vidika mednarodnega prava uporabe vodonosnikov ali vodotokov, temveč jo umestijo v sistem mednarodnega prava – celoten splet načel in pravil v mednarodnih pogodbah in običajnem mednarodnem pravu. Stališče prispevka je, da je za zagotavljanje spoštovanja načel o uporabi čezmejnih in mednarodnih vodonosnikov nujno potrebno sodelovanje med državami. To sodelovanje je samo po sebi obveznost držav po mednarodnem običajnem pravu. Kjer sodelovanja ni, lahko države in celo posamezniki ter nevladne organizacije izkoristijo mehanizme, ki obstajajo na primer v mednarodnih okoljskih pogodbah in mednarodnem pravu človekovih pravic. Še posebej v povezavi s slednjim prispevek predstavi razvoj prakse Medameriškega sodišča za človekove pravice, ki bi lahko imela pomembne posledice tudi v evropskem prostoru, če jo prevzame Evropsko sodišče za človekove pravice.

Ključne besede: čezmejni vodonosnik, mednarodni vodotok, mednarodno javno pravo, mednarodno okoljsko pravo, človekove pravice

Domen Turšič je magister prava, asistent na Katedri za mednarodno pravo na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani (domen.tursic@pf.uni-lj.si).

Uvod

Prispevek ima dva odkrita namena. Prvi namen je predstaviti temeljna mednarodnopravna načela, ki urejajo uporabo čezmejnih vodonosnikov, saj je zavedanje o pomembnosti vodonosnikov v splošni javnosti na izrazito prenizki ravni. Ta načela so *mutatis mutandis* odsev načel o neplovni uporabi mednarodnih vodotokov. Drugi namen pa je na problematičnem primeru uporabe voda Evfrata in Tigrisa nakazati nekatere pristope, s pomočjo katerih je mogoče (poskusiti) zagotavljati spoštovanje načel in pravil glede uporabe čezmejnih vodonosnikov in mednarodnih vodotokov. Evfrat in Tigris sta vodotoka in seveda nista vodonosnika, vendar lahko predstavljene pristope na enak način uporabimo pri čezmejnih vodonosnikih, hkrati pa sta Evfrat in Tigris *par excellence* in odmeven primer, kjer sodelovanja med državami v smislu mednarodnega prava uporabe vodonosnikov ali vodotokov ni, zaradi česar je treba poseči po drugih pristopih. Pristopi, ki bodo predstavljeni v drugem delu, strogo gledano niso del mednarodnega prava vodotokov ali vodonosnikov. Te pristope običajno umeščamo v druge med-

narodnopravne veje, kot sta mednarodno okoljsko pravo v ožjem smislu in mednarodno pravo človekovih pravic. Ravno v tem pa se skriva tretji, ne *prima facie* očiten namen tega prispevka, ki pa ga je pri branju kljub temu dobro imeti v mislih. To je nujnost pogleda na mednarodno pravo kot na sistem, celoto pravnih pravil in načel, ki v različnih mednarodnopravnih panogah (na primer mednarodno pravo človekovih pravic, pravo varstva ogroženih rastlinskih in živalskih vrst, pravo morja) ne obstajajo ločeno, temveč imajo medsebojno pomembne vplive. Takšen pogled na problematiko vodonosnikov in vodotokov omogoči boljši, sistemsko koherenten pogled na pravno ureditev dejanske problematike.

Opredelitev vodonosnika

Številne monografije in članki o vodonosnikih se začnejo z istim podatkom in ta prispevek ne bo izjema. To je podatek, ki sam po sebi izpričuje pomembnost vodonosnikov – 97 % lahko dostopne pitne vode na svetu je v vodonosnikih (Eckstein in Eckstein, 2003: 210).

Kaj vodonosnik sploh je? Geografski terminološki slovar pojem vodonosnik definira kot »z vodo prepojen prepusten sloj tal, pomemben kot vir za oskrbo z vodo«. Ko je Komisija za mednarodno pravo OZN (v nadaljevanju KMP) dokončala Osnutek členov o ureditvi prava čezmejnih vodonosnikov (v nadaljevanju Osnutek členov), je v točki a) 2. člena vodonosnik definirala kot »prepustno vodonosečo geološko formacijo, ki leži nad manj prepustno plastjo, ter vodo, ki je v nasičenem območju formacije«. Definicija, ki se je navezala na predhodne mednarodne dokumente o tej tematiki, vsebuje dva ključna elementa, ki ju lahko razberemo tudi iz Geografskega terminološkega slovarja – voda in geološka formacija, ki to vodo vsebuje.

Vodonosnikov je več vrst. Podrobna opredelitev vseh možnih oblik vodonosnikov presega prostorske omejitve tega prispevka, vendar pa je zaradi pomembnih mednarodnopravnih posledic treba opozoriti na nekatere osnovne delitve. Prva takšna delitev je delitev na polnilne in nepolnilne vodonosnike (ang. *recharging* in *non-recharging aquifers*). KMP je prve definirala kot takšne, ki v sto letih (50 let v preteklosti in 50 let v prihodnosti) prejmejo nezanemarljivo količino vodne polnitve (KMP, 2008: 37). Obratno so torej nepolnilni vodonosniki tisti, ki v takšnem obdobju prejmejo zanemarljivo količino vodne polnitve. Naslednja pomembna delitev je delitev med zaprtimi in nezaprtimi vodonosniki na eni strani, ki so oboji del vodnega kroga, ter fosilnimi vodonosniki na drugi strani, ki so povsem izločeni iz vodnega kroga (za podrobnejšo opredelitev glej Burkeljc, 2018: 16).

Spodaj predstavljena pravila in načela se nanašajo na čezmejne vodonosnike, tj. vodonosnike, ki ležijo na ozemlju dveh ali več držav (točka c) 2. člena Osnutka členov).

Uporabo nekaterih vodonosnikov lahko označimo kot deloma pravno urejeno z mednarodnimi pogodbami, ki urejajo pravo mednarodnih vodotokov. Konvencija OZN o neplovnih uporabah mednarodnih vodotokov iz leta 1997, ki je bila pripravljena na podlagi dela KMP, v točki a) 2. člena vodotok opredeljuje kot »sistem površinskih in podzemnih voda, ki zaradi svoje fizične povezanosti pomeni celoto in ima v normalnih razmerah skupni izliv«. Vodonosniki, ki so fizično povezani s površinskimi vodami, so torej prav tako objekt urejanja Konvencije iz leta 1997 kot na primer reke. Težava pa se pojavi tam, kjer vodonosnik nima takšnega fizičnega stika. Tako največji afriški vodonosnik, Nubijski sistem vodonosnikov, ki se razprostira na 2.200.000 km² in ima več kot 372.000 km³ vode (Mirghani, 2012: 2–5), ne spada med pravno regulirane objekte Konvencije iz leta 1997.

Širše kot Konvencija iz leta 1997 objekte urejanja opredeli Konvencija o varstvu in uporabi čezmejnih vodotokov in mednarodnih jezer iz leta 1992 (v nadaljevanju konvencija UNECE), ki je bila sprejeta v okviru Ekonomske komisije OZN za Evropo, od leta 2013 pa lahko k tej konvenciji pristopijo vse države sveta (Tanzi, 2019: 44). Iz prve točke 1. člena je razvidno, da konvencija UNECE naslavlja čezmejne vode, kar zajema tako površinske kot podzemne vode. Takšna opredelitev zajema tudi vodonosnike, kot je Nubijski vodonosnik, ki nimajo fizičnega stika s površinskimi vodami (žal pa nobena od držav, na ozemlju katerih leži Nubijski vodonosnik, ni pogodbenica konvencije UNECE).

Pregled temeljnih načel uporabe čezmejnih vodonosnikov

Mednarodnopravna ureditev čezmejnih vodonosnikov se zgleduje po siceršnjem pravnem okviru urejanja neplovnih uporab mednarodnih vodotokov. Tako lahko v Osnutku členov KMP o pravu čezmejnih vodonosnikov opazimo nekatera pojmovno enaka načela in pravila kot v Konvenciji iz leta 1997: načelo pravične in razumne uporabe (4. člen), načelo prepovedi povzročanja znatne škode (6. člen), obveznost izvesti presojo vplivov na okolje (15. člen) in obveznost sodelovanja (7. člen). V nadaljevanju bo opravljen pregled teh pravil in načel v kontekstu čezmejnih vodonosnikov, pri čemer pa velja opozoriti, da Osnutek členov KMP kot dokument sam po sebi ni zavezujoč. Imajo pa načela, ki so obravnavana spodaj, zavezujočo moč zaradi svoje običajnopravne narave.

Pomembnejša razlika med (čezmejnimi) vodonosniki in mednarodnimi vodotoki, vsaj v očeh držav (KMP, 2008: 38), je drugi element definicije vodonosnika – *geološka formacija*. Razlika se kaže predvsem v dodanem 3. členu Osnutka členov, ki nima neposrednega para v sicer izjemno podobni Konvenciji iz leta 1997. Osnutek členov namreč izrecno poudari suverenost držav nad vodonosniki, ko v prvi povedi 3. člena zatrdi, da ima vsaka država »suverenost nad delom čezmejnega vodonosnika ali vodonosniškega sistema, ki leži na njenem ozemlju«. Takšna izrecna izjava o suverenosti, ki ne bi bila kvalificirana in bi jo razumeli zgolj z vidika pravic in ne tudi obveznosti držav, bi lahko bila težavna, saj voda v vodonosnikih ni statična in se seveda premika tudi preko državnih meja. Tako bi na primer neomejeno črpanje vodonosnika nujno prizadelo tudi vse druge države, v katerih je vodonosnik.

Nasproti takšni absolutni koncepciji suverenosti nad vodonosniki, ki bi se osredotočala samo na pravice držav do uporabe, stojita vsaj dva argumenta. Prvič, koncept suverenosti nad naravnimi viri ne obsega samo pravic, temveč *tudi obveznosti*. To je jasno razvidno iz 2. načela Deklaracije iz Ria o okolju in razvoju iz leta 1992, ki vsebuje načelo suverenosti nad naravnimi viri. To najprej govori o pravici izkoriščanja naravnih virov, vendar doda, da je izkoriščanje naravnih virov *omejeno z načelom preprečevanja škode drugim državam in območjem onkraj državne jurisdikcije* (za več o 2. členu Deklaracije iz Ria glej Viñuales, 2015). Suverenost nad vodonosniki je torej omejena s splošno prepovedjo povzročanja škode drugim državam.

Drugo pomembno omejitev suverenosti nad vodonosniki lahko najdemo že v 3. členu Osnutka členov. Ta od držav zahteva, da suverenost nad vodonosniki izvajajo v skladu z mednarodnim pravom ter v skladu s pravili in načeli v Osnutku členov. *V skladu s pravili in načeli v Osnutku členov* vsebuje omejitve, kot so spoštovanje načela pravične in razumne uporabe, prepoved povzročanja znatne škode in obveznost sodelovanja (Eckstein, 2011: 561). *V skladu z mednarodnim pravom* pa vključuje tudi druga relevantna pravila in načela mednarodnega prava, ki jih morajo države upoštevati. Kot primer takšnega načela lahko z vedno večjo gotovostjo navedemo previdnostno načelo, ki ni vsebovano v Osnutku členov, je pa vedno bolj priznано kot običajnopravno načelo (glej na primer Svetovalno mnenje ITLOS z dne 1. 2. 2011, para. 131). Tako lahko v členu, ki *prima facie* izraža konservativno držo obveznosti držav do čezmejnih vodonosnikov, vidimo tudi bolj progresivno gledanje na problematiko, ki priznava, da je ta poleg obveznosti, ki se izrecno nanašajo na vodonosnike, urejena tudi s pravili in načeli mednarodnega prava, ki jih lahko najdemo v splošnem mednarodnem pravu. V konkretnem primeru previdnostnega načela ta obveznost izhaja iz tesno

povezane veje mednarodnega okoljskega prava, vendar si lahko predstavljamo pomemben vpliv tudi drugih, manj očitnih mednarodnopravnih panog, kot je mednarodno pravo človekovih pravic.

Načelo pravične in razumne uporabe

Načelo pravične in razumne uporabe vsebuje dva različna, a tesno povezana standarda, ki ju je pri uporabi izjemno težko ločiti: pravično uporabo in razumno uporabo (KMP, 2008: 41). KMP je v 4. členu Osnutka členov navedla štiri vodila, ki naj jim države sledijo z namenom zagotoviti pravično in razumno uporabo čezmejnih vodonosnikov.

Prvo tovrstno vodilo zahteva uporabo vodonosnika na način, ki vodonosniškim državam zagotavlja pravičen in razumen delež koristi (točka a) 4. člena). Samo po sebi to vodilo ne daje pretirano koristnih usmeritev o tem, kaj pomeni pravična in razumna uporaba. Več luči na to tematiko posveti 5. člen, v katerem je navedenih nekaj kriterijev, na primer število prebivalstva v vodonosniških državah, ki je odvisno od vodonosnika; trenutne in prihodnje socialne, ekonomske in druge potrebe vodonosniških držav; naravne značilnosti vodonosnika; vloga vodonosnika v ekosistemu; dejanski ali možni učinki uporabe vodonosnika v eni vodonosniški državi na druge. Drugi odstavek 5. člena nadalje razloži, da je teža vsakega dejavnika odvisna od konkretnih okoliščin vsakega vodonosnika in da je treba pri ugotavljanju, kaj je pravična in razumna uporaba, vse relevantne okoliščine obravnavati skupaj. Tako nam drugi odstavek 5. člena v resnici sporoča ugotovitev KMP (do katere je KMP prišla še v času dela v povezavi z mednarodnimi vodotoki), da je nemogoče vnaprej na splošen in abstrakten način določiti formulo, ki bi za vsak čezmejni vodonosnik določala, katera uporaba je pravična in razumna. Je pa KMP izpostavila okoliščino, ki ji je treba ob takšnem tehtanju nameniti še posebno pozornost: to so življenjske potrebe ljudi (drugi odstavek 5. člena). Kot primer naslavljanja takšnih potreb je KMP navedla pridobivanje zadostne količine pitne vode in vode za proizvodnjo hrane z namenom preprečiti stradanje (KMP, 2008: 46). Velja pa tudi dodati, da KMP v zvezi z življenjskimi potrebami ljudi ni šla dlje od zahteve po posebni pozornosti. KMP se torej ni odločila za *absolutno* prednost takšnih potreb pred ostalimi okoliščinami. Je pa posebna pozornost, namenjena tej okoliščini, odličen prikaz povezanosti med različnimi mednarodnopravnimi panogami, saj lahko na okoliščino življenjskih potreb ljudi gledamo skozi prizmo pravice do vode (glej na primer ICESCR Splošni komentar št. 15), s čimer dobimo močno povezavo med mednarodnim pravom čezmejnih vodonosnikov in mednarodnim pravom človekovih pravic.

Drugo pomembno vodilo za zagotavljanje poštene in (predvsem) razumne uporabe, potreba po maksimizaciji dolgoročne koristi od uporabe vodonosnikov, izhaja iz mnenja KMP, da je voda v vodonosnikih »bolj ali manj neobnovljiva, razen če je v vodonosnikih, ki se umetno polnijo« (KMP, 2008: 42). To je povezano s tretjim vodilom, ki od vodonosniških držav zahteva, da bodisi same ali skupaj z drugimi vodonosniškimi državami vzpostavijo celovit načrt uporabe, ki naj upošteva trenutne in prihodnje potrebe vodonosniških držav in alternativne vodne vire (točka c) 4. člena).

Zadnje, četrto vodilo se nanaša na uporabo polnilnih vodonosnikov, vključno s tistimi, ki so polnjeni umetno. Njihova uporaba ne sme biti takšna, da bi preprečila nadaljnje delovanje vodonosnika (točka d) 4. člena). To vodilo se ne nanaša na nepolnilne vodonosnike, saj vsaka uporaba takšnega vodonosnika, ko mu odvzamejo vodo, ki nato ni nadomeščena, vanj poseže.

Načelo preprečevanja znatne škode, ekosistemski pristop in sodelovanje

Šesti člen Osnutka členov od vodonosniških držav zahteva, da ob uporabi čezmejnega vodonosnika sprejmejo vse ustrezne ukrepe z namenom preprečiti povzročanje znatne škode drugim vodonosniškim državam ali državam, v katerih je cona izliva (prvi odstavek 6. člena).

To je specifičen izraz splošnega mednarodnopravnega načela preprečevanja škode v kontekstu čezmejnih vodonosnikov (KMP, 2008: 47). Načelo preprečevanja škode je obveznost prizadevanja in ne obveznost rezultata (Meddržavno sodišče v Haagu (v nadaljevanju ICJ), Argentina proti Urugvaju, 2010, para. 101). To pomeni, da država, ki je povzročila škodo, ni nujno tudi mednarodnopravno odgovorna, če dokaže, da je ukrenila vse, kar je bilo v njeni moči, da bi škodo preprečila.

V pravu mednarodnih vodotokov in čezmejnih vodonosnikov se v teoriji še vedno krešejo stališča o tem, katero načelo ima prednost – načelo pravične in razumne uporabe ali načelo preprečevanja znatne škode. Ali lahko država čezmejni vodonosnik uporablja na pravičen in razumen način, če to povzroča znatno škodo drugi državi? Burkeljc se ob analizi mednarodnih dokumentov postavi na stališče, da obveznost prepovedi povzročanja znatne škode ni absolutna ter je vezana na presojo pravične in razumne uporabe, ki ostaja vodilno načelo (Burkeljc, 2018: 52). Dupuy in Viñuales na drugi strani poudarjata, da je rešitev morebitnega konflikta mogoče iskati na dveh ravneh. Najprej na ravni kvalitete škode – obveznost preprečevanja škode pride v poštev samo, če je škoda znatna. Vsa škoda, ki ne doseže te kvalitete, pa je obravnavana v okviru pravične in razumne uporabe. Na

drugi ravni je rešitev mogoče iskati v dejstvu, da je obveznost preprečevanja škode kršena samo, če država ne sprejme vseh ustreznih ukrepov za preprečitev škode (Dupuy in Viñuales, 2018: 132). Tako v primeru, ko nastane znatna škoda, vendar je država ukrenila vse, kar je bilo v njeni moči, da bi jo preprečila, in si nadalje prizadeva za njeno zmanjšanje, ne moremo govoriti o kršitvi obveznosti preprečevanja škode in tako posledično o konfliktu med pravično in razumno uporabo ter obveznostjo preprečevanja škode. Če pa država ne sprejme vseh ustreznih ukrepov za preprečitev škode drugi državi, težko utemeljimo, da gre za pravično in razumno uporabo.

Vpliv mednarodnega okoljskega prava na pravo čezmejnih vodonosnikov (in mednarodnih vodotokov) se kaže tudi v vključitvi obveznosti zaščite in ohranjanja ekosistema v Osnutek členov (10. člen). Ta od vodonosniških držav zahteva, da sprejmejo vse ustrezne ukrepe za zaščito in ohranjanje ekosistema čezmejnih vodonosnikov ali ekosistema, ki je odvisen od vodonosnikov. Ta obveznost dobi zanimive obrise, če nanjo gledamo v kontekstu umeščenosti v sistem mednarodnega prava kot celote. Že KMP v komentarju Osnutka členov opaza podobnost s 192. členom Konvencije OZN o mednarodnem pomorskem pravu (KMP, 2008: 55). Ta je bil predmet razlage v mednarodni arbitraži med Filipini in Kitajsko, kjer je tribunal odločil, da za kršitev 192. člena ni treba predhodno ugotoviti, da je bilo prizadeto okolje katere druge države ali območja izven državne jurisdikcije. Obveznosti varstva morskega okolja so lahko kršene tudi, če so morebitni vplivi omejeni samo na morsko okolje, ki je v celoti znotraj ene same države oziroma na območju, kjer ima ena sama država suverene pravice (torej ne pride do čezmejne škode) (Stalno arbitražno sodišče, Filipini proti Kitajski, 2016, para. 940). To je izjemno pomembna ugotovitev za prizadevanja za zaščito okolja, saj s tem fokus iz zaščite okolja *druge države* preide na *okolje per se*. V luči te razlage tudi 10. člen Osnutka členov ekosistem vodonosnikov štiti neodvisno od tega, ali obstajajo morebitni negativni vplivi na ekosistem druge vodonosniške države. Vodonosniški ekosistem *per se* je zaščiten. 10. člen vsebuje tudi kvalifikacijo: zaščiteni so le ekosistemi čezmejnih vodonosnikov. Tako se ob negativnih vplivih na ekosistem vodonosnika, ki leži samo v eni državi, to določilo ne uporabi. Po drugi strani pa se 10. člen uporabi, kadar je vodonosnik čezmejen, negativni vplivi pa ne.

Dodaten dokaz vpliva mednarodnega okoljskega prava na mednarodno pravo vodonosnikov sta obveznost izvedbe presoje vplivov na okolje (v nadaljevanju PVO) in obveznost sodelovanja. V zadevi med Argentino in Urugvajem je ICJ potrdilo običajnopravno naravo obeh obveznosti. Kadar obstaja realna možnost, da bo imela konkretna aktivnost ene države znaten negativen vpliv na drugo državo, mora država, ki namerava izvajati

aktivnost, izvesti PVO. Če PVO potrdi nevarnost negativnih vplivov, mora država o tem obvestiti drugo državo ter se z njo posvetovati in pogajati o predlagani aktivnosti (ICJ, Argentina proti Urugvaju, 2010, para. 104). 15. člen Osnutka členov to splošno ureditev prenaša na problematiko čezmejnih vodonosnikov.

KMP se je pri pisanju Osnutka členov očitno zavedala ključnega pomena sodelovanja med državami za zares učinkovito zaščito čezmejnih vodonosnikov. To zavedanje je še posebej razvidno iz 9. člena, ki države poziva k sklenitvi bilateralnih ali multilateralnih sporazumov o uporabi čezmejnih vodonosnikov. To je po avtorjevem mnenju edini zares učinkovit način za spoštovanje zgoraj predstavljenih pravil in načel. Sodelovanje je v kontekstu okolja še toliko pomembnejše, saj je okoljska škoda pogosto nepopravljiva (ICJ, Gabčikovo-Nagymaros, 1997, para. 140), zato je treba vselej stremeti k vnaprejšnjemu spoštovanju pravil in ne zgolj k reparacijam kršitev.

Obstaja več kot dva tisoč mednarodnih sporazumov, ki urejajo mednarodne vodotoke (McCaffrey, 2019: 68). Burchi pa izpostavlja, da obstajajo specifični mednarodni sporazumi le o šestih vodonosnikih (Burchi, 2018: 16). Res je sicer, da se obveznosti držav glede nekaterih povodij in jezer raztegnejo tudi na vodonosnike, vključene v sistem povodja, vendar je vprašanje vodonosnikov v takšnih primerih pogosto zgolj sekundarno nasproti glavnemu objektu regulacije (Burchi, 2018: 18).

Pristopi k zagotavljanju spoštovanja in uveljavljanju kršitev

Pomanjkanje mednarodnega sodelovanja kljub precej širšemu vzorcu mednarodnih sporazumov o mednarodnih vodotokih ni zgolj težava vodonosnikov, temveč tudi nekaterih najpomembnejših vodotokov. Dober primer tega sta reki Evfrat in Tigris. Leta 1987 so Turčija, Sirija in Irak sicer sklenile mednarodni sporazum, ki določa, da Turčija ne sme poseči v pretok vsaj petsto kubičnih metrov vode na sekundo (Dohrmann in Hatem, 2014: 568), vendar takšen sporazum, tudi če bi bil spoštovan, ne zagotavlja ravnanja, skladnega z vsemi zgoraj omenjenimi pravili in načeli.

Turčija je leta 1988 v okviru Jugovzhodnega anatolskega projekta (Güneydoğu Anadolu Projesi, v nadaljevanju GAP) zgradila prvi jez na Evfratu (FAO, 2009: 5). Leta 2020 naj bi začel obratovati tudi ogromen jez Ilisu na reki Tigris, ki bi (bo) imel katastrofalne posledice za celoten ekosistem v regiji (Hockenos, 2019).

Turčija ni pogodbenica niti Konvencije iz leta 1997 niti konvencije UNECE iz leta 1992, ki bi jo tudi na mednarodnopogodbeni ravni zavezali k spoštovanju načel pravične in razumne uporabe, preprečevanja škode in sodelovanja. Ob morebitnih zahtevkih proti Turčiji bi se lahko druge države Evfrata in Tigrisa sicer zanesle na to, da so omenjena načela del mednarodnega običajnega prava in tako tudi ob odsotnosti izrecne mednarodnopogodbene ureditve zavezujejo Turčijo, vendar tako ne rešimo pereče težave, da nam običajno mednarodno pravo poleg vsebinskih pravil samo po sebi ne daje tudi institucionalnega mehanizma za uveljavljanje takšnih zahtevkov. Zato bodo v nadaljevanju nakazane možnosti različnih pristopov k tej problematiki z vidika drugih mednarodnopравnih vej, ki vsebujejo tudi uporaben institucionalni okvir.

V nadaljevanju se bo prispevek osredotočil na dva glavna sklopa možnih mehanizmov: mehanizme v okviru mednarodnega okoljskega prava in mehanizme v okviru mednarodnega prava človekovih pravic. Na tem mestu pa velja dodati opozorilo – prispevek ne zatrjuje, da je s pomočjo teh mehanizmov *vselej* mogoče doseči spoštovanje mednarodnih obveznosti. Želi le prikazati mednarodnopravne možnosti, prek katerih je mogoče pritiskati na državo, ki ne izpolnjuje svojih obveznosti.

Mednarodno okoljsko pravo

Mednarodno okoljsko pravo je izrazito preventivno naravnano. V ospredju je cilj zagotoviti spoštovanje pravil in ne vprašanje reparacij ob kršitvah. Tako ni presenetljivo, da so se v okviru mednarodnih pogodb o okoljskih problematikah razvili posebni mehanizmi za zagotavljanje izvrševanja pravil, t. i. *non-compliance procedures*. Posebnost teh mehanizmov je v tem, da njihov cilj ni ugotoviti odgovornost države in iz tega izpeljati mednarodnopravne posledice, temveč primarno državam pomagati, da ponovno ravnajo skladno s svojimi obveznostmi (kadar je nespoštovanje pravil rezultat nezmožnosti države izvrševati svoje obveznosti), sekundarno pa države, ki so zmožne spoštovati pravila, spodbujati k izvrševanju obveznosti (Fitzmaurice in Redgwell, 2000: 39).

Na primeru Evfrata in Tigrisa lahko ugotovimo precej povezav med obveznostmi iz mednarodnih okoljskih pogodb in spoštovanjem mednarodnih pravil o uporabi mednarodnih vodotokov. Dober primer je Ramsarska konvencija o zaščiti mednarodnih mokrišč iz leta 1971, *katere pogodbenica je tudi Turčija*. Leta 2002 so vse države pogodbenice konvencije, razen Turčije, na srečanju pogodbenic sprejele resolucijo Navodila za dodelitev in upravljanje z vodami za ohranjanje ekoloških funkcij mokrišč, v kateri poudarjajo potrebo po transparentnem sodelovanju med državami mednarod-

nega vodotoka in pravični dodelitvi voda. Skoraj vse države pogodbenice torej priznavajo inherentno povezanost uporabe mednarodnih vodotokov z uresničevanjem obveznosti zaščite mokrišč.

Mehanizmi Ramsarske konvencije omogočajo, da katerakoli pogodbenica, sekretariat konvencije ali nevladne organizacije sprožijo proces spremljanja in poročanja, na podlagi katerega lahko srečanje pogodbenic izda priporočila. Pri GAP bi tako lahko katerakoli izmed teh entitet sprožila takšen postopek zaradi slabšanja stanja mednarodno zaščitenih mokrišč (na primer mokrišča Hammar v Iraku), pri čemer bi takšna priporočila z veliko verjetnostjo ugotovila, da je slabšanje stanja mokrišč vzročno povezano s turškimi jezovi (Al Gburi idr., 2017). Ramsarska konvencija nima kompromisne klavzule, ki bi podeljevala pristojnost kateremu izmed mednarodnih sodišč ali tribunalov za ugotavljanje mednarodne odgovornosti držav. So pa kršitve Ramsarske konvencije dodatna podlaga za mednarodne obveznosti Turčije (torej ne le kršitve prava mednarodnih vodotokov, temveč tudi kršitve Ramsarske konvencije), srečanja pogodbenic pa dodatna priložnost za zatiranje mednarodnih obveznosti Turčije.

Drug primer je Konvencija o biološki raznovrstnosti iz leta 1992 (v nadaljevanju KBR), ki ima za enega izmed ciljev v 1. členu ohranjanje biološke raznovrstnosti. Na srečanju pogodbenic leta 2000 so pogodbenice podprle ekosistemski pristop, ki od držav za doseganje ciljev konvencije zahteva integrirano upravljanje tudi z vodnimi viri, ki bo podpiralo ohranjanje in pravično ter razumno uporabo genetskega materiala. Sekretariat konvencije je leta 2008 izdal študijo, v kateri je ugotovil, da je razumna in pravična uporaba in dodelitev vode ključnega pomena za ohranjanje ekoloških funkcij sladkovodnih ekosistemov (McIntyre, 2019: 132). Od leta 2016 v zvezi z implementacijo KBR deluje posebno telo. Dodatna možnost za zahteve proti Turčiji je torej tudi obravnavanje vpliva GAP na biološko raznolikost v okviru tega implementacijskega telesa.

Zanimiv je tudi primer UNESCOVE konvencije o zaščiti svetovne naravne in kulturne dediščine iz leta 1972. Jez Ilisu bo verjetno imel negativen vpliv na 10.000 let staro mesto Hasankeyf v Turčiji in ogrozil mokrišča v Iraku. Čeprav niti Hasankeyf niti mokrišča niso vpisana na UNESCOV seznam naravne in kulturne dediščine (nominirati jih morajo države, na ozemlju katerih ležijo), to še ne pomeni, da jih konvencija ne ščiti. Vpis na seznam namreč ni pogoj za uporabnost konvencije in njenih obveznosti glede zaščite svetovne dediščine, temveč predvsem ponuja več možnosti za pridobivanje mednarodne pomoči (Sancin in Turšič, 2017). Pri Hasankeyfu in mokriščih je že prišlo do pritiskov civilne družbe na Odbor za svetovno dediščino, naj ukrepa, vendar ti pritiski še niso obrodili sadov (RiverWatch, 2012).

Zanimiv pristop je tudi gledanje na problematiko z vidika mednarodnega prava človekovih pravic. Evropsko sodišče za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP) je že odločilo, da je pritožba v zadevi Ahunbay in ostali proti Turčiji, ki se je nanašala na uničenje mesta Hasankeyf, nedopustna, saj v Evropi še ni konsenza o splošni pravici do dostopa do kulturne dediščine (ECHR 072, 2019: 2). Več uspeha obeta povezava splošnih mednarodno-pravnih okoljskih načel s pravom človekovih pravic.

Splošna težava zaščite okolja v kontekstu mednarodnega prava človekovih pravic je, da to ne ščiti okolja kot takega, temveč človekove pravice, ki bi lahko bile prizadete zaradi vplivov na okolje (ESČP, Kyrtatos proti Grčiji, 2003, para. 52). Nujno je torej treba vzpostaviti neposredno povezavo med okoljem in posamezniki, katerih pravice naj bi bile kršene (v kontekstu EKČP na primer pravica do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja) (Dupuy in Viñuales, 2018: 387).

Predpostavimo, da je vpliv GAP na življenje nekaterih posameznikov ob Evfratu in Tigrisu negativen, na primer zaradi pomanjkanja vode za samooskrbno pridelovanje hrane. V tem primeru bi lahko govorili o zadostni povezanosti med vplivom na okolje ter konkretnimi človekovimi pravicami. Toda če so ti posamezniki izven turškega ozemlja, naletimo na novo težavo – ali je lahko Turčija odgovorna za morebitne kršitve človekovih pravic posameznikov v Siriji ali Iraku?

Za takšno odgovornost bi morali vzpostaviti ekstrateritorialno uporabo EKČP za dejanja, storjena na ozemlju Turčije, ki pa imajo učinke na ozemlju druge države, ki ni pogodbenica EKČP. Praksa ESČP kaže na to, da se lahko ekstrateritorialna uporaba EKČP dovoli zgolj izjemoma, če učinki izven ozemlja države dejansko dosežejo zadostno raven, da lahko govorimo o tem, da so posamezniki pod pristojnostjo te države (ESČP, Mohammed Ben El Mahi in ostali proti Danski, 2006). V zadevi Andreou proti Turčiji je turški vojak z območja »Turške republike severni Ciper« streljal na množico, ki je bila v bližini grško-ciprske kontrolne točke. ESČP je odločilo, da je bila pritožnica pod turško jurisdikcijo za potrebe EKČP, čeprav je bila na ozemlju, nad katerim Turčija ni imela nadzora. V tej zadevi je šlo za to, da je bil strel turškega vojaka neposreden in takojšen vzrok smrti pritožnice (ESČP, 2009, para. 25). Bi lahko o takšnem neposrednem in takojšnjem vzroku govorili tudi v primeru pomanjkanja vode v drugih državah zaradi graditve jezov v Turčiji?

Za zgled bi lahko ESČP v takšnem primeru vzelo Medameriško sodišče za človekove pravice (v nadaljevanju IACHR), ki je v svetovalnem mnenju o

človekovih pravicah in okolju leta 2018 splošno mednarodnopravno načelo preprečevanja okoljske škode povezalo z vprašanjem ekstrateritorialne uporabe Ameriške konvencije o človekovih pravicah. IACHR je odločilo, da ima država, iz katere prihaja izvor okoljske škode, pristojnost nad posamezniki v drugi državi, v kateri se kažejo učinki te okoljske škode. Posledično se lahko konvencija uporabi (IACHR, Advisory Opinion OC-23/17, 2017). Če bi takšno argumentacijo sprejelo tudi ESČP, bi lahko bila Turčija odgovorna za kršitev človekovih pravic v drugih državah zaradi negativnih posledic za okolje, ki jih povzročajo jezovi GAP. Zaradi močnega političnega pritiska, ki ga lahko sprožijo ugotovljene kršitve človekovih pravic, pa bi takšna sodba ESČP (ob vseh ostalih pristopih) dodala pomembno težo prizadevanjem za pravično in razumno uporabo voda Evfrata in Tigrisa.

Sklep

Vodonosniki so kljub svoji pomembnosti premalo izpostavljeni. Predstavljeni mednarodnopravni okvir uporabe čezmejnih vodonosnikov (in mednarodnih vodotokov) za uspešno implementacijo nujno potrebuje sodelovanje držav, najbolje v obliki bilateralnih in multilateralnih sporazumov. Odsotnost sodelovanja pa sama po sebi pomeni kršitev običajnopravne obveznosti sodelovanja.

Zaradi težav pri doseganju spoštovanja običajnopravnih načel pravične in razumne uporabe ter preprečevanja škode, kadar države, ki si delijo čezmejni vodonosnik ali mednarodni vodotok, ne sodelujejo, se je prispevek v drugem delu osredotočil na prikaz nekaterih dodatnih pristopov za zagotavljanje spoštovanja obveznosti s pomočjo drugih vej mednarodnega prava na primeru GAP. Države, tiste neposredno prizadete in ostale, posamezniki in celo nevladne organizacije se lahko poslužijo nekaterih mehanizmov v mednarodnih okoljskih pogodbah in mednarodnem pravu človekovih pravic. Iz teh pristopov je tudi razvidna povezanost mednarodnih pravil v enoten sistem, ki ga je treba razlagati kot celoto.

Literatura

Al-Gburi, Hind, Balsam Al-Tawash in Hadi Al-Lafta (2017): Environmental Assessment of Al-Hammar Marsh, Southern Iraq. *Heliyon* (3): e00256.

- Burchi, Stefano (2018): Legal Frameworks for the Governance of International Transboundary Aquifers: Pre- and Post-ISARM Experience. *Journal of Hydrology: Regional Studies* (20): 15–20.
- Burkeljč, Matic (2018): *Načelo pravične in razumne uporabe v mednarodnem pravu čezmejnih vodonosnikov*. Magistrsko delo. Ljubljana: Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani.
- Dohrmann, Mark in Robert Hatem (2014): The Impact of Hydro-Politics on the Relations of Turkey, Iraq, and Syria. *Middle East Journal* (68): 567–583.
- Dupuy, Pierre-Marie in Jorge Viñuales (2018): *International Environmental Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Eckstein, Gabriel in Yoram Eckstein (2003): A Hydrogeological Approach to Transboundary Ground Water Resources and International Law. *American University International Law Review* (19): 201–258.
- Eckstein, Gabriel (2011): Commentary on the U.N. International Law Commission's Draft Articles on the Law of Transboundary Aquifers. *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy* (36): 537–610.
- Evropsko sodišče za človekove pravice (2003): *Kyrtatos v. Greece, Judgement, Application Number 41666/98*.
- Evropsko sodišče za človekove pravice (2006): *Ben El Mahi and others v. Denmark, Decision, Application number 5853/06*.
- Evropsko sodišče za človekove pravice (2009): *Andreou v. Turkey, Decision, Application number 45653/99*.
- Evropsko sodišče za človekove pravice (2019): *An Application Concerning the Potential Impact of Construction of the Ilisu Dam on the Hasankeyf Archaeological Site: Inadmissible* (Press Release).
- Fitzmaurice, Malgosia in Catherine Redgewell, (2000): Environmental Non-Compliance Procedures and International Law. *Netherlands Yearbook of International Law* (31): 35–65.
- Geografski terminološki slovar*. Dostopno na: <https://isjfr.zrc-sazu.si/sl/terminologisce/slovarji/geografski>.
- Hockenos, Paul (2019): *Turkey's Dam-Building Spree Continues, At Steep Ecological Cost*. Dostopno na: <https://e360.yale.edu/features/turkeys-dam-building-spree-continues-at-steep-ecological-cost> (15. marec 2020).
- Ilisu Dam: UNESCO Petition Launched*. Dostopno na: <https://riverwatch.eu/de/general/news/ilisu-dam-unesco-petition-launched> (15. marec 2020).
- Komisija za mednarodno pravo (2008): *Draft Articles on the Law of Transboundary Aquifers, Official Records of the General Assembly, Sixty-third Session, Supplement No. 10 (A/63/10)*. Dostopno na: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/8_5_2008.pdf (15. marec 2020).

- Konvencija o mokriščih, ki so mednarodnega pomena, zlasti kot habitati vodnih ptic (The Convention on Wetlands of International Importance Especially as Waterfowl Habitat)* (1971). Dostopno na: https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/scan_certified_e.pdf (15. marec 2020).
- Konvencija o biološki raznovrstnosti (Convention on Biological Diversity)* (1992). Dostopno na: <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-en.pdf> (15. marec 2020).
- Konvencija o zaščiti svetovne kulturne in naravne dediščine (Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage)* (1972). Dostopno na: <https://whc.unesco.org/archive/convention-en.pdf> (15. marec 2020).
- Konvencija ozn o mednarodnem pomorskem pravu (UN Convention on the Law of the Sea)* (1982). Dostopno na: https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf (15. marec 2020).
- Komisija za mednarodno pravo (2008): Draft Articles on the Law of Transboundary Aquifers, with Commentaries. *Yearbook of the International Law Commission, vol. II, Part Two*. Dostopno na: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/8_5_2008.pdf (15. marec 2020).
- McCaffrey, Stephen (2019): *The Law of International Watercourses*. Oxford: Oxford University Press.
- McIntyre, Owen (2019): Environmental Protection and the Ecosystem Approach. V *Research Handbook on International Water Law*, S. McCaffrey, C. Leb in R. Denoon (ur.), 126–146. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Medameriško sodišče za človekove pravice (2017): *Advisory Opinion OC-23/17*.
- Mirghani, Muna (2012): *Groundwater Need Assessment: Nubian Sandstone Basin*. Dostopno na: https://splash.lboro.ac.uk/downloads/groundwater/5_NSAS_final_report.pdf (15. marec 2020).
- Meddržavno sodišče v Haagu (1997): *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), Judgment, I.C.J. Reports 1997, p.7*
- Meddržavno sodišče v Haagu (2010): *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), Judgment, I.C.J. Reports 2010, p.14*.
- Mednarodno sodišče za mednarodno pomorsko pravo (2011): *Responsibilities and Obligations of States with Respect to Activities in the Area, Advisory Opinion, 1 February 2011, ITLOS Reports 2011, p.10*.
- Organizacija združenih narodov (1992): *Deklaracija o okolju in razvoju (deklaracija iz Ria)*.
- Organizacija združenih narodov, Odbor za prehrano in kmetijstvo (2009): *Transboundary River Basin Overview – Euphrates-Tigris*. Dostopno na: <http://www.fao.org/3/ca2132en/CA2132EN.pdf> (15. marec 2020).
- Odbor OZN za ekonomske socialne in kulturne pravice (2003): *General Comment No. 15: The Right to Water (Articles 11 and 12 of the Covenant), E/C.12/2002/11*. Dostopno na: https://www2.ohchr.org/english/issues/water/docs/CESCR_GC_15.pdf (15. marec 2020).

- Sancin, Vasilka in Domen Turšič (2017): Mednarodnopravne zahteve za vpis svetovne kulturne in naravne dediščine na Unescov seznam. *Pravna praksa* (2017/48).
- Stalno arbitražno sodišče (2016): *South China Sea Arbitration (Philippines v. China), Award, 12 July 2016*.
- Tanzi, Atila (2019): The Global Water Treaties and Their Relationship. V *Research Handbook on International Water Law*, S. McCaffrey, C. Leb in R. Denoon (ur.), 44–58. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Viñuales, Jorge (2012): *The Rio Declaration on Environment and Development (a commentary)*. Oxford: Oxford University Press.