Mukaddes KORKMAZ SÜRER
A. Ü. Hukuk Fakültesi Arş. Gör.
Türkiye Sağlıklı Kentler Birliği
Danışma Kurulu Üyesi

Küresel Isınma Hakkında Uluslararası Düzenlemeler

Merhabalar. Konferansımızın başından itibaren küresel ısınmanın çeşitli yönleriyle ilgili açıklamalar yapıldı. Bir de hukuki yönüne değinmenin gerekli olduğunu düşünüyorum. Dün de Ömer Faruk Hoca değindi, volkanik patlamalar, orman yangınları gibi sebepler nedeniyle atmosfer hiçbir zaman tam anlamıyla temiz olmadı. Ateşin bulunmasıyla birlikteyse insan kaynaklı kirlilik başlamış oldu. Sanayileşme ve kentleşme süreçleri sonunda ise hava kirliliği çok büyük boyutlara ulaştı, örneğin 1952 yılında Londra'da hava kirliliği nedeniyle ortaya çıkan sağlık problemleri sonucunda dört bin kişi hayatını kaybetti. Bundan sonra hava kirliliğinin önlenmesi için çeşitli ulusal ve uluslararası düzenlemeler yapıldı. Ama zaman geçtikçe, hava kirliliğinin sadece hava kirliliği olmadığı, başka sonuçlarının da olduğu ortaya çıktı; önce ozon tabakasındaki incelme, daha sonra küresel ısınma.

Küresel ısınma, şu an için dünyanın karşı karşıya bulunduğu en büyük çevresel tehdidi oluşturuyor. Ve bununla mücadele etmek için de hukuki düzenlemeler yapıldı, özellikle de uluslararası hukukta. Çevre hukukundan bahsetmek gerekiyor. Çevre hukuku insanın doğal ve yapay çevresini oluşturan öğeleri koruyan, geliştiren ve onların hukuksal durumlarını düzenleyen hukuk dalı olarak tanımlanmıştır. Uluslararası düzeyde çevre hukukunun başlangıcı ise 1972 tarihli Stockholm Konferansı olarak kabul ediliyor. Uluslararası hukuk yapısı nedeniyle, hemen hemen her konuyu açıklarken, ilk önce uluslararası hukukun kişilerinden bahsetmek gerekiyor. Çünkü uluslararası hukuk, iç hukuktan oldukça farklı bir yapılanmaya sahiptir. Uluslararası hukukun en önemli aktörü devlettir. Kuralları devlet koyuyor, uyguluyor ve denetliyor. Devletin üzerinde bir güç bulunmadığı kabul ediliyor. Bunun yanında özellikle 2. Dünya Savaşı'ndan sonra uluslararası örgütler oldukça önem kazanmaya başladı. Çevre konusunda en önemli çalışmalar yapan örgüt ise Birleşmiş Milletler. Birleşmiş Milletler, amaçlarının gerçekleşmesi için çevreye özel bir önem veriyor. Bunun için Birleşmiş



Milletler çeşitli uzmanlık birimleri oluşturmuş. Mesela UNEP, yani Birleşmiş Milletler Çevre Programı; UNESCO, yani Birleşmiş Milletler Eğitim Bilim ve Kültür Örgütü. UNESCO'nun çeşitli antlaşmaların hazırlanmasında katkısı var. Ayrıca UNESCO'nun çevre hakkının tanınmasında da önemli katkıları olmuş. Diğer bir örgüt, FAO yani Gıda ve Tarım Örgütü, o da çeşitli antlaşmaların hazırlanmasında yardımcı olmuş. Dünya Meteoroloji Örgütü de özellikle iklim değişikliği konusunda çalışmalar yapan bir örgüt. Burada özellikle değinmemiz gereken, Hükümetlerarası İklim Değişikliği Paneli. Bu bir örgüt değil, yani bir kişiliği yok, bilimsel bir komite niteliğindedir. Dünyanın her tarafından bilim adamlarının oluşturduğu bir komite. Şimdiye kadar dört kapsamlı iklim değişikliği raporu hazırlamış ve beşincisinin de yakında açıklanması bekleniyor. Bunun yanında, uluslararası hukukta hükümet dışı uluslararası örgütler de konunun gündemde tutulması açısından önem taşıyor.

Uluslararası çevre hukukunun kaynaklarına da değinmek gerekiyor. Uluslararası çevre hukukunda en önemli kaynak, antlaşmalardır. Küresel ısınma açısından da en önemli kaynağımız antlaşmalardır, rejim antlaşmalar çerçevesinde oluşturulur. Anayasamızın 90. maddesine göre, usulüne göre yürürlüğe konulmuş antlaşmalar, kanun hükmündedir. Dolayısıyla taraf olduğumuz bu antlaşmalar, bizi kanunlarımız gibi bağlıyor. Uluslararası hukukta küresel ısınmayla mücadele tek başına ele alınan bir konu ama tüm çevre antlaşmalarına uyumun sağlanması, küresel ısınma ve iklim değişikliğiyle mücadele açısından önem taşıyor. Çünkü birazdan bahsedeceğimiz Kyoto Protokolü, Montreal Protokolü gibi düzenlemeler sadece küresel ısınmanın nedenlerini ortadan kaldırmaya yönelik antlaşmalardır. Ama bunun yanında mesela 1994 tarihli Çölleşmeyle Mücadele Sözleşmesi, Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi, Uzun Menzilli Sınır Ötesi Hava Kirliliği Sözleşmesi gibi sözleşmeler, hem küresel ısınmanın önlenmesinde hem de sonuçlarının ortadan kaldırılması aşamasında önem taşıyan sözleşmelerdir. Dolayısıyla, küresel ısınmayla mücadele için bütün çevre hukuku sözleşmelerine uyumun sağlanması gerekiyor.

Küresel ısınmaya neden olan iki faktörün ozon tabakasındaki incelme ve karbon emisyonları olduğu kabul ediliyor, dolayısıyla uluslararası hukukta da mücadele iki koldan yürütülüyor. Ozon tabakasındaki incelme ile mücadele için 1977'de Viyana Sözleşmesi yapılmış ve 1988 yılında da yürürlüğe girmiştir. 1987'de ise bu Sözleşme'nin nasıl uygulanacağını göstermesi açısından da Montreal Protokolü yapılmıştır. Viyana Sözleşmesi bir çerçeve sözleşme niteliğindedir, yani genel kurallar ortaya konulmuş, ancak nasıl uygulanacağı daha sonraki Montreal Protokolü ile belirlenmiştir. Viyana Sözleşmesi'nde araştırma gibi genel yükümlülükler düzenlenmiş; daha sonra Montreal Protokolü'nde ise, hangi gaz-



ların sınırlandırılacağı belirlenmiş ve devletler için sınırlamalar getirilmiştir. Montreal Protokolü'nün bir diğer özelliği, taraflar arasında "ortak fakat farklılaştırılmış sorumluluklar ilkesi"nin kabul edildiği ilk antlaşma olmasıdır. Nedir bu ilke? Genellikle antlaşmalarda bütün taraflara aynı yükümlülükler yüklenir, ama Montreal Protokolü'yle bütün taraflar için farklı sorumluluklar getirilmiştir. Çünkü ozon tabakasının incelmesinde bütün devletler aynı oranda sorumlu değil. Dolayısıyla, bu Protokol'de kim daha çok sorumluysa ona daha fazla yükümlülük getirilmiştir. Montreal Protokolü'nün amaçlarına ulaşması için çeşitli organlar da oluşturulmuştur. Bunlardan ilki Taraflar Toplantısı, bütün taraflar yılda bir, biraraya geliyorlar ve Protokol'de gerekli değişiklikleri yapıyorlar. Türkiye 1991'de Montreal Protokolü'ne taraf olmuş ve bu Protokol'ün uygulanması açısından en başarılı devletlerden biri olarak gösteriliyor. Montreal Protokolü, çevre konusunda da en başarılı sözleşmelerden biri olarak gösteriliyor. Çünkü ozon tabakasındaki incelmeye neden olan gazlar, kontrol altına alınabilmiş. Ancak ozon tabakasının yapısı nedeniyle bunun eski haline dönmesi daha uzun yıllar sürecek, dolayısıyla bu Sözleşme'nin uygulanmaya devam edilmesi gerekiyor.

Küresel ısınma açısından asıl önemli olan sözleşme, Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi'dir. Bu Sözleşme için ilk çalışmalar 1979 tarihinde başlıyor ve Dünya İklim Konferansı gerçekleştiriliyor. 1992 yılında Sözleşme oluşturuluyor, 1994'te yürürlüğe giriyor. 1997 yılında Kyoto'da Kyoto Protokolü kabul ediliyor, bu da Montreal Protokolü gibi sözleşmenin nasıl uygulanacağını gösteren kurallar içeriyor. Ve bundan sonra da her yıl Taraflar Konferansı'nda çeşitli kararlar alınmış, dolayısıyla Kyoto Protokolü dediğimiz zaman tek bir metinden bahsedemiyoruz. Mevcut durumu anlamak için her yıl yapılan Taraflar Konferansı'nda alınan kararları da takip etmek gerekiyor. Sözleşme'nin amacına gelirsek, Sözleşme'nin amacı, küresel ısınmayı belli bir noktada tutabilmek, ayrıca etkilerine uyum sağlanmasına yardımcı olmak ve taraflar arasında eğitim, araştırma konularında işbirliğini sağlamak. Kyoto Protokolü de Sözleşme'yle aynı amaçları paylaşıyor. Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Sözleşmesi, biraz önce bahsettiğimiz Montreal Protokolü'nde kapsama alınmayan sera gazlarını kapsıyor, yani klorofloro karbon gazları dışındaki gazları kapsayacak biçimde oluşturulmuş. Ama Kyoto Protokolü'nde başarıya daha kolay ulaşılabilmesi için, altı gazla sınırlandırılmış Protokol'ün kapsamı. Bunlar da karbondioksit ve metan gibi gazlar. Protokol'ün ilk yükümlülük dönemi 2008 ve 2012 yılları arasında yaşanmış, 2012 ve 2020 yılları arasında ikinci yükümlülük dönemi devam etmekte.

Sözleşme'nin tarafları, Sözleşme'de iki ana gruba ayrılmış. Ek-1 listesinde yer alan taraflar ve Ek-1'de yer almayan taraflar. Ek-1 listesinde genel olarak OECD ülkeleriyle, Rusya Federasyonu, Baltık Devletleri, Orta ve Doğu Avrupa devletleri yer almış. Ek-1'de yer almayan taraflar ise bu saydıklarımızın dışındaki bütün taraflar. Ek-1 listesinde yer alan taraflar da yine kendi arasında ikiye ayrılıyor ve buna göre yükümlülükler belirleniyor. Ek-2 listesinde yer alan taraflar, sadece OECD üyelerinden oluşan devletler ve bunların emisyon azaltım yükümlülüklerinin yanında diğer devletlere mali açıdan yardım etme gibi yükümlülükleri de var. Geçiş ekonomileri ise Rusya Federasyonu, Baltık devletleri gibi devletlerden oluşuyor. Bunların emisyon azaltımı yükümlülükleri var, fakat diğer devletlere yardım etme gibi yükümlülükleri olmadığı gibi, bunlar için bildirim konusunda da daha esnek davranılmış. Ek-1'de yer almayan tarafların ise emisyon azaltım yükümlülükleri bulunmamakta. Bunlar sadece Sözleşme'nin genel yükümlülüklerine uygun davranmak zorunda, yani daha fazla emisyon artırımı yapmamak zorundalar. Ayrıca eğitim, araştırma gibi konularda işbirliği yükümlülükleri devam ediyor ve bilimsel raporlar hazırlamak zorundalar. Sözleşme, amaçlarına ulaşmak için çeşitli organlar oluşturmuştur. Bunlardan ilki Taraflar Konferansı, ki bu en yetkili karar organıdır. Her yıl toplanır ve burada alınan kararlarla Sözleşme ve Protokol sürekli güncellenir. Sekretaryası ve bürosu vardır ki bunlar Taraflar Konferansı'nın toplanmasında, gündeminin belirlenmesi gibi konularda yetkilidir. Ayrıca Bilimsel ve Teknolojik Danışma Yardımcı Organı (SBSTA), Uygulama Yardımcı Organı (SBI) gibi Sözleşme altında oluşturulan yardımcı organları bulunmaktadır. Bir de Kyoto Protokolü kapsamında oluşturulan organlar var ki bunlar birazdan değineceğimiz esneklik mekanizmalarının yürütülmesine yönelik organlardır. Kyoto Protokolü'nün amaçlarının daha kolay yerine getirilebilmesi için üç çeşit esneklik mekanizması oluşturulmuştur. Bunlardan ilki Ortak Yürütme Mekanizması. Burada emisyon hedefi olan bir devlet, olmayan bir devlette yatırım yaparsa, emisyon azaltma kredisi kazanır ve bu krediler toplam hedeften düşülür. Temiz Kalkınma Mekanizmasında ise, emisyon hedefi belirlemiş bir devlet yine emisyon hedefi belirlememiş az gelişmiş bir devlette proje yaparsa, kredi kazanır. Emisyon Ticareti ise piyasa temelli bir mekanizmadır ve emisyonu beklenenden daha fazla düşüren devlet bunu, en basit ifadeyle satabilir.

Türkiye'nin durumuna değinmek gerekiyor. Sözleşme oluşturulurken, Türkiye, hem Ek-1 hem de Ek-2 tarafları arasında sayılmış. Türkiye bununla uzun süre mücadele etmiş ve 2001 yılında Marakeş'te düzenlenen Taraflar Konferansı'nda Ek-2 listesinden adının silinmesini sağlamış ve Ek-1 listesine de özel durumla kabul edilmiştir. Bunun üzerine Türkiye 2004 tarihinde Sözleşme'ye ve 2009 tarihinde de Protokol'e taraf olmuştur. Ancak Türkiye'nin birinci ve ikinci yükümlülük dönemlerinde herhangi bir emisyon azaltma yükümlülüğü bulunmamaktadır. Bunun yanında Türkiye esneklik mekanizmalarından da yararlanamamaktadır. Şu anda esneklik mekanizmalarından yararlanabilmesi için mücadele ediliyor. Kyoto Protokolü'nün 2020'ye kadar süreceğini söyledik. Şu anda uluslararası alanda 2020 sonrası için düzenlemeler yapılmaya çalışılıyor. Küresel ısınmayla ilgili yeni bir antlaşma yapılması için çalışılıyor. Çok teşekkür ediyorum beni dinlediğiniz için.



