

ÇOK TARAFLI ÇEVRE ANLAŞMALARINA UYUM SORUNU VE TÜRKİYE ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

THE COMPLIANCE PROBLEM WITH MULTILATERAL ENVIRONMENTAL AGREEMENTS AND AN ANALYSIS FOR TURKEY

Dr.Yasemin KAYA*

ÖZET

Bu çalışmada çok taraflı çevre anlaşmalarına taraf devletlerin uyum sorunu ele alınmakta ve bu anlaşmaların yapı itibariyle uygulanabilir bir nitelik taşıyıp taşımadığının analiz edilmesi amaçlanmaktadır. Bilindiği üzere bu anlaşmaların etkinliği ve ele aldıkları sorunun çözümünde başarılı olmaları büyük ölçüde uygulanmalarına bağlıdır. Ancak çok taraflı çevre anlaşmaları tarafların bu anlaşmalara uyumunu sağlayacak nitelikte düzenlemeler olmaktan uzak görünmektedir. Öte yandan taraf devletlerde çıkar çatışması ya da kapasite yetersizliği gibi nedenlerle bu anlaşmaların uygulanmasında başarısız kalabilmektedir. Bu anlamda Türkiye'nin de tarafı bulunduğu pek çok çevre anlaşmasına uyum konusunda önemli sorunları bulunduğu söylenebilir.

ABSTRACT

In this study, the compliance problem of parties with multilateral environmental agreements (MEAs) is dealt with, and it is aimed to analyze whether these agreements are structurally applicable or not. As known, the effectiveness of these agreements and their success in the solution of the problem at hand are mostly depended on their implementation. However, it is appeared that MEAs are unlikely to have the ability to ensure parties' compliance with the agreements. On the other hand, the contracting states may also fail to implement the agreements because of reasons like conflict of interest or inadequate capacity. In this sense, it can be said that Turkey has also some important problems in compliance with many agreements which Turkey is a part of.

Çok Taraflı Çevre Anlaşmaları, Uluslararası Çevre Hukuku, Uyum, Çevre Politikaları, Türkiye
Multilateral Environmental Agreements, International Environmental Law, Compliance, Environmental Politics, Turkey

* Uludağ Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü.

1. GİRİŞ

Çevre sorunlarının sınır ötesi etkilere sahip olduğu ve küresel bir nitelik taşıdığı artık net bir şekilde bilinmektedir. Bunun anlamı devletlerin bireysel çabaları yoluyla bu sorunların çözülemeyeceğidir. Çevre sorunlarının küresel bir nitelik taşıması, bu sorunların çözümü için küresel işbirliğini gerektirmektedir. Çevre sorunlarının çözümüne yönelik küresel bir işbirliği oluşturma çabalarının en somut sonucu ise çok taraflı çevre anlaşmalarıdır. Çok taraflı çevre anlaşmaları küresel nitelikte bir işbirliğine zemin hazırlamaları, çevre sorunlarının çözümüne hukuki açıdan bağlayıcı yasal bir dayanak sağlamaları ve ulusal çevre politikalarına rehber oluşturmaları bakımından küresel çevre yönetiminde önemli bir yere sahiptir. Buna rağmen, çok taraflı çevre anlaşmalarının uygulanmasında karşılaşılan problemler bu anlaşmaların başarısını önemli ölçüde etkilemekte ve anlaşmaların küresel çevre sorunlarının çözümüne olan katkısını tartışılır kılmaktadır.

Küresel iklim değişikliği, biyolojik çeşitlilik kaybı, ormansızlaşma, denizlerdeki kirlenme, atıklar, kimyasal maddelerin neden olduğu kirlilik, kurallık ve çölleşme gibi sorunların ciddiyetini koruması çok taraflı çevre anlaşmalarının ilgili sorunlarla mücadelede yetersiz kaldığını göstermektedir. Kuşkusuz bu sonuçta anlaşmaların içeriği, yani anlaşma hükümlerinin soruna çözüm getirecek yetkinlikte olup olmadığı da önemli bir belirleyicidir. Ancak öncelikli mesele bu anlaşmalara uyum sağlanmasıdır. Çok taraflı çevre anlaşmalarına tarafların uyumu sağlandığında pek çok alanda önemli başarılar elde edilmesi kaçınılmazdır. Diğer taraftan, anlaşma probleme yanıt olma konusunda kusursuz bir içeriğe sahip olsa bile, uygulanmadığı takdirde sorunun çözümüne herhangi bir katkı sağlamayacağı açıktır. Bu nedenle çalışmada esas olarak çok taraflı çevre anlaşmalarına uyum sorunu ele alınmaktadır.

Bilindiği üzere çok taraflı çevre anlaşmalarının uygulanmasındaki esas sorumluluk taraf devletlere aittir. Ancak anlaşmaya uyumu belirleyen esas faktörün anlaşmanın yapısı olduğu söylenebilir. Bu çerçevede çalışma öncelikle çok taraflı çevre anlaşmalarının yapı itibarıyla tarafların bu anlaşmalara uyumunu sağlayacak nitelikte düzenlemeler olup olmadığını analiz etmeyi amaçlamaktadır. Bu alanda yapılan pek çok araştırma tarafların bu anlaşmalara uyumunda önemli sorunlar olduğunu saptamaktadır. Uluslararası hukuk sisteminin çevresel alandaki zayıflığı ve bu anlaşmalara uyumun büyük ölçüde tarafların iyi niyetine bırakılmış olması böylesi bir sorunu, sürecin doğal bir sonucu olarak karşımıza çıkarmaktadır. Bu anlamda Türkiye'nin de taraf olduğu çok sayıda uluslararası çevre anlaşmasına uyum konusunda sorunlar yaşadığını söyleyebiliriz. Bu bağlamda çalışmanın diğer bir amacı da Türkiye'nin çok taraflı çevre anlaşmalarına uyumunun değerlendirilmesidir. Ancak belirtmek gerekir ki, her hangi bir devletin, çok taraflı bir çevre anlaşmasına uyumunun belirlenmesi anlaşma bazında yapılacak spesifik bir çalışmayı gerektirmektedir. Bu nedenle çalışmada, çevre yönetiminin etkinliği temel gösterge alınarak, Türkiye'nin bu anlaşmaları uygulamaya aktaracak asgari düzeyde bir alt yapıya ve

kapasiteye sahip olup olmadığı analiz edilecektir. Bu amaçlar çerçevesinde çalışmada öncelikle çok taraflı çevre anlaşmalarına tarafların uyumunu belirleyen faktörler ile bu anlaşmaların genel özellikleri ve uyum sorununa yaklaşımları değerlendirilecek daha sonra ise Türkiye'nin çok taraflı çevre anlaşmalarına uyumuna ilişkin genel bir durum değerlendirmesi yapılacaktır.

2. ÇOK TARAFLI ÇEVRE ANLAŞMALARINA UYUM SORUNU

Çok taraflı çevre anlaşmaları, belirli çevre sorunlarının çözümünde, devletleri ortak hareket etmeye yönlendiren ve belirlenen amaç doğrultusunda taraf devletlerin davranışlarına bir takım sınırlamalar getiren hukuki düzenlemelerdir. Mitchell'e göre çok taraflı çevre anlaşmaları, "öncelikle çevreyi korumayı, doğal kaynaklar üzerindeki insan etkisini yönetmeyi ve zararlarını engellemeyi amaçlayan, yasal açıdan bağlayıcı ve hükümetler arası nitelikteki belgelerdir" (Mitchell, 2003: 432). Çok taraflı çevre anlaşması kavramı, aslında ülkeleri belirli çevresel amaçları yerine getirmekle yükümlü kılan, yasal açıdan bağlayıcı tüm uluslararası araçlara ilişkin geniş bir kavramdır. Bu bağlamda kavram; antlaşma, anlaşma, sözleşme, şart, nihai senet, pakt, akit, protokol gibi farklı formlar alabilmektedir (UNEP, 2006: 51; Barrett, 2003: 133). Özellikle 1972 Stockholm Konferansı'ndan buyana, çevreye olan ilgideki artışın ve bu yöndeki küresel çabanın bir sonucu olarak çevre anlaşmalarının sayısı ciddi ölçüde artmış ve giderek daha fazla sayıda devlet bu anlaşmalara taraf olmuştur (Haas ve Sundgren, 1993: 405; Sands, 2003: 127). Ancak bu anlaşmaların ele aldıkları sorunun çözümünde başarılı olması büyük ölçüde uygulanmalarına bağlıdır. Uyumsuzluk bu anlaşmaların etkinliğini sınırlandırmakta ve ele aldıkları sorunun çözümünde başarısız kalmalarına neden olmaktadır.

Devletlerin uluslararası çevresel yükümlülüklerine uyumu son yıllarda giderek ilgi çeken bir mesele haline gelmektedir. Bunun bir sebebi devletlerin özellikle çok taraflı anlaşmalar yoluyla daha fazla çevresel taahhüt üstlenmesi ve bunların hukuki açıdan uyulması zorunlu düzenlemeler olmasıdır. Başka bir ifadeyle hukuki açıdan bağlayıcılığa sahip bu düzenlemelere uyum sağlanmaması, bizatihi uluslararası hukukun etkinliğine işaret etmektedir. Bir diğer sebep ise doğal kaynaklara yönelik artan talep karşısında, çevresel yükümlükleri yerine getirmemenin devletler arasında bir çatışma riski oluşturmasıdır. Üçüncü bir neden ise çevresel yükümlülüklerin ekonomik çıkarlarla bağlantılı olması nedeniyle yükümlülüklerini yerine getirmeyen tarafların haksız bir kazanç sağlayacak olması ve uyumsuzluğun rekabet bozucu bir etkiye sahip olmasıdır. Kısacası uyumsuzluk hem anlaşmaların, hem de uluslararası hukukun etkinliğini sınırlandırmakta, ayrıca devletler arasında çatışmalara neden olarak uluslararası istikrarı bozabilmektedir (Swanson ve Johnston, 1999: 246-247).

"Uyum kavramı genel olarak bir aktörün davranışı ile spesifik bir kural arasındaki uygunluk ya da özdeşlik durumunu ifade etmektedir."

(Raustiala, 2000: 391). Bunun anlamı aslında basitçe devletin anlaşmadan kaynaklanan yükümlüklerini yerine getirmesi ve ya yerine getirme düzeyidir. Uyum devletin anlaşma şartlarına bağlılığını göstermektedir. Ne var ki, akit devletlerin uluslararası anlaşmalara uyumunun tespiti problemlili bir konudur. Uluslararası hukuktaki geleneksel anlayışa göre devletler anlaşmalara ancak söz konusu anlaşma devletin çıkarına olduğu durumda taraf olur ve dolayısıyla da devletler genel olarak anlaşmalara uyarlar. Çünkü uluslararası kurallar egemen devletler arasındaki açık pazarlığın bir ürünüdür ve devlet rızası bu kurallar için yasal gücün yegâne kaynağıdır. Söz konusu pazarlık ve rızanın bir sonucu olarak uyum düzeyi de büyük ölçüde belirlenmiş olmaktadır (Raustiala, 2000: 396-397).

Devletler herhangi bir anlaşmaya taraf olurken ilgili anlaşmanın kendilerine ne gibi yararlar sağlayacağını ve bu yararlar karşılığında hangi yükümlülükleri üstleneceklerini irdeleyerek kendi istek ve iradeleri ile taraf olurlar. Bu geleneksel varsayıma göre, devletlerin bir uluslararası anlaşmaya taraf olmasını, uluslararası platformda prestij kazanmak ya da uluslararası baskılara cevap vermek gibi *rasyonel* olmayan faktörlere indirgeyerek açıklamak hatalıdır (Akipek, 1999: 16). Bu şartlar altında uyumsuzluk irrasyonel bir tutumdur. Çünkü devletler ortak sorunlar karşısında birlikte hareket etme rızası ile anlaşmaları oluşturur ve taraf olurlar. Dolayısıyla anlaşmayı onaylayan bir devletten beklenen şey söz konusu anlaşmanın yürürlüğünü sağlamak ve anlaşmaya uyum sağlamaktır (Akipek, 1999: 18). Diğer taraftan devletler, onayladıkları anlaşmaların kendileri üzerinde bağlayıcı sonuçlara sahip olduğunu bilirler. Yani bazı durumlarda uyum devlet açısından irrasyonel olsa bile, devlet ilgili kurala yasa böyle gerektirdiği için ya da hukuka uygun davranma adına riayet etmektedir (Chayes ve Chayes, 1993: 185). Devletler antlaşmalara uymadıklarında ise hem ihlalci devleti cezalandırma, hem potansiyel ihlal durumlarını caydırma, hem de uyumu artırma amacıyla bir takım yaptırımlar kullanılmaktadır (Jacobson ve Weiss, 1998: 2).

Ancak devletlerin anlaşmalara egemen aktörler olarak, rasyonel bir değerlendirme ve bilinçli bir kararın sonucunda kendi tercih ve rızaları ile taraf oldukları, bundan dolayı da ilgili anlaşmaya uyum sağlayacakları varsayımının geçerliliği mevcut şartlar altında oldukça tartışmalı hale gelmiştir. Çünkü bu varsayımlar ışığında akit devletlerin taraf oldukları anlaşmalara uyumsuzluğunu açıklamak mümkün değildir. Oysa çok taraflı çevre anlaşmalarına uyum konusunda önemli sorunlar yaşandığı bilinmektedir. Pek çok devlet anlaşmalardan kaynaklanan yükümlülüklerini yerine getirmemekte ya da getirememektedir. Kısacası anlaşmaya uyum sağlanması, anlaşmaya taraf olmakla otomatik olarak gerçekleşen bir durum değildir. Bununla beraber uyumsuzluk da her zaman rasyonel olarak verilen bilinçli ve kasıtlı bir kararı yansıtmamaktadır. Bir devletin her hangi bir anlaşmaya taraf olması, sadece kendi fayda ve maliyet hesabı sonucunda, özgür iradesiyle gerçekleşen bir süreç olarak açıklanamaz. Uluslararası toplumun baskısı, yerel baskılar, diplomatik ilişkileri güçlendirme, uluslararası saygınlık, hâkim devletlerin baskısı gibi pek çok faktör devletin bir anlaşmaya taraf olmasında etkili olabilmektedir. Bu da devletlerin taraf

oldukları anlaşmalara uyum düzeyini belirleyen çok sayıda faktörün var olduğu anlamında gelmektedir.

Jacobson ve Weiss tarafından gerçekleştirilen, uluslararası çevre anlaşmalarına taraf devletlerin uyumuna ilişkin uluslararası araştırmanın sonuçları bu konuda dört faktör üzerine odaklanmaktadır. Bunlar: problemin yapısı ve ilgili faaliyetlerin niteliği; anlaşmanın karakteri; uluslararası çevre ve taraf devletlere özgü şartlardır (Jacobson ve Weiss, 1997: 78-110; Weiss ve Jacobson, 1998; Weiss ve Jacobson, 1999: 16-45).

Problemin Yapısı ve İlgili Faaliyetin Niteliği: Anlaşmanın ele aldığı sorunun mahiyeti ve bu sorunla ilgili eylemlerin niteliği tarafların anlaşmaya uyumunu belirleyen önemli bir faktördür. Gerçekte çevre sorunlarının kendine has özellikleri, hem anlaşmaların oluşturulmasını hem de uygulanmasını önemli ölçüde etkilemektedir. Her şeyden önce çevre sorunları birbiriyle bağlantılı ve bütünsellik ilkesi içinde değerlendirilmesi gereken karmaşık sorunlardır. Ayrıca çevresel konulara ilişkin tam ve kesin bilimsel bilgiye erişmedeki güçlük sorunun boyutu, gelecekte alacağı durum ve etkisinin tam olarak kestirilememesine neden olmaktadır. Bu durum ister istemez sorunun çözümünü de güçleştirmektedir.

Çevre koruma amacıyla alınan ve özellikle doğal kaynakların kullanımına bir takım sınırlamalar getiren uluslararası önlemlerin devletlerin egemenlik hakkına bir müdahale olarak algılanması da bu anlaşmaların uygulanması açısından sorun teşkil edebilmektedir. Pek çok devlet egemenlik hakkını ileri sürerek çevresel korumaya ilişkin belirli sınırlamaları ya da etkin bir izleme ve denetleme mekanizmasının varlığını kabul etmemektedir. Diğer taraftan uluslararası çevre anlaşmalarının öznesinin devletler olması da uygulamada bazı sorunlara sebep olabilmektedir. Çünkü anlaşma hükümlerini uygulayacak olanlar bireylerdir ve çevre sorunları büyük ölçüde gerçek kişilerin faaliyetleri neticesinde ortaya çıkmaktadır (Özer, 2009: 14). Anlaşmaya uyumun sağlanması konusunda devlete yaptırım uygulamak ise çoğu zaman asıl sorumlu devlet olmadığı için istenilen sonucu sağlayamamaktadır.

Anlaşmada ele alınan sorunun devlete yükleyeceği ekonomik maliyet ve ekonomik faaliyetlere etkisi de uyum düzeyini belirleyen temel faktörlerden biridir. Örneğin ilgili faaliyetin ülkedeki kilit endüstrileri etkilemesi, endüstriler arasında dengesizliğe yol açması, rekabeti bozması ilgili tarafın uyum olasılığını önemli ölçüde etkilemektedir. Bununla beraber sorunun etki alanı, izlenmesi gereken birimlerin sayısı, üretimi, tüketimi, kullanımı ya da ticareti sınırlamaya konu tür ya da maddelerin sayısı da uyum açısından önemli faktörlerdir (Jacobson ve Weiss, 1998: 6; Vogel ve Kessler, 1998: 25-36; Weiss ve Jacobson 1999: 19-20; Jacobson ve Weiss, 1999: 92-95).

Anlaşmanın Karakteri: Anlaşmanın içeriğinin önemli, kapsamlı ve maliyetli davranış değişiklikleri gerektirip gerektirmemesi, anlaşmadaki yükümlülüklerin doğası (anlaşma hükümleri gerekli eylemler için genel bir çerçeveye mi oluşturmaktadır ya da daha somut ve kesin eylemler ile bunların

gerçekleştirilme zamanı ve usulüne ilişkin spesifik yükümlülükler mi içermektedir ?) ve anlaşma dilinin açık ya da belirsiz oluşu gibi faktörler tarafların anlaşmaya uyumunu önemli ölçüde etkilemektedir. Ayrıca anlaşmanın gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler için farklılaşmış hükümler içermesi; anlaşmanın taraflarca adil algılanması; anlaşmanın finansal ve teknik desteğe ilişkin şartlar içermesi; anlaşmanın etkin bir izleme mekanizmasına ve bağlayıcı uyuşmazlık çözümü prosedürlerine sahip olması gibi faktörler de tarafların anlaşmaya uyumunu etkilemektedir. Son olarak, anlaşmanın işleyişinden sorumlu güçlü bir sekretaryanın olması da önemli bir faktör olarak ön plana çıkmaktadır. (Faure ve Lefevre, 2005: 166-167; Weiss ve Jacobson, 1999: 20; Jacobson ve Weiss, 1998: 6; Jacobson ve Weiss, 1997: 95-99; Young ve Demko, 1996: 203-234).

Taraf devletlerin anlaşmalara uyumunu belirleyen bu faktörlerden hareketle çok taraflı çevre anlaşmalarına yönelik bir değerlendirmede yapıldığında, çok az sayıda çevre anlaşmasının ele aldığı soruna ilişkin somut hedefler ve bunların gerçekleştirilme zamanını belirleyen bir takvim içerdiği görülmektedir (French, 2002: 233). Çok taraflı çevre anlaşmalarının çoğu genel yükümlülükleri tanımlayan çerçeve sözleşme niteliğindedir. Süreç içerisinde soruna ilişkin bilgi düzeyinin artması ile daha spesifik yükümlülükler içeren ek protokoller hazırlanmaktadır. Anlaşma dili genel olarak belirsiz ve yoruma açık bir nitelik taşımaktadır. Anlaşma oluşturulurken uygulama safhasında ortaya çıkabilecek pek çok durum öngörülememekte ya da öngörülen konularda genellikle çözüme ulaşılamamaktadır. Dolayısıyla çok taraflı çevre anlaşmalarında genel hükümlerle geçiştirilen ve tarafların yorumuna bırakılan pek çok boşluk ve açık konu bulunmaktadır. Anlaşmalar, ulusal ölçütler ve araçları tanımlama konusunda da genellikle açık değildirler. Bu bağlamda üye ülkelere sadece gerekli tedbirleri alması önerilmektedir (Schmidt, 2004: 103). Ayrıca bunların takibine ilişkin önlemler de son derece zayıf kalmaktadır (French, 2002: 233; Ringquist ve Kostadinova, 2005: 88). Ulusal egemenlik hakkı ile çatıştığı düşünüldüğünden, çok taraflı çevre anlaşmalarında genel olarak etkin bir izleme ve uyum mekanizmasına yer verilmemektedir (Susskind, 1994: 22). Pek çok çevre anlaşmasında ihlalleri caydıracak nitelikte etkin ceza ve yaptırımlar yer almazken, uyumu teşvik edecek finansal destek mekanizması çok az sayıda çevre anlaşmasında bulunmaktadır (Ringquist ve Kostadinova, 2005: 87; Susskind, 1994: 21-22). Taraflar anlaşma kurallarını ihlal ettiklerinde ise genellikle bağlayıcı olmayan, gönüllü uyuşmazlık çözümü prosedürlerine tabi olmaktadır (French, 2002: 237; Chayes ve Chayes, 1993: 190).

Uluslararası Çevre: Uluslararası toplumun çevresel konulardaki duyarlılığı, medyanın ilgisi, sivil toplum kurumlarının etkinliği, uluslararası örgütlerin konuya yaklaşımı gibi faktörler de tarafların anlaşmaya uyumu konusunda bir baskı unsuru oluşturarak etkili olabilmektedir. Ayrıca diğer devletlerin uyuma ilişkin tutumları da ilgili tarafın uyumu üzerinde belirleyici olabilmektedir (Jacobson ve Weiss, 1998: 7). Bununla beraber taraf devletler arasındaki güç dengesi, hâkim devletlerin uyumu çıkarına bulması halinde diğer devletleri uyuma zorlayabilmesi, devletlerin karşılıklı bağımlılık şartları

altında çeşitli anlaşmalar yoluyla bir birleriyle sık sık karşı karşıya kalması ve bu yüzden güvenilir bir ortak profili çizme ve iyi bir uyum siciline sahip olma arzusu gibi faktörler de tarafın uyum düzeyinde etkili olabilmektedir (Faure ve Lefevre, 2005: 174).

Taraf Devletlere Özgü Şartlar: Bilindiği üzere çevre anlaşmalarının uygulanmasındaki temel sorumluluk taraf devletlere aittir. Ancak, devletlerin anlaşmalara uyumunu belirleyen çok sayıda faktör bulunmaktadır. Taraf bir devletin her hangi bir anlaşmaya uyumu; o devletin sosyal, kültürel, ekonomik ve politik yapısının bir fonksiyonu olarak değerlendirilebilir. Bu bağlamda çevresel duyarlılığı fazla, hukuk kurallarına bağlı, kişi başına gelir düzeyi yüksek, demokratik bir yönetim yapısına, güçlü bir idari kapasiteye sahip devletlerin uyum düzeylerinin yüksek olacağı beklenebilir (Weiss ve Jacobson, 1999: 38).

Demokratik bir yönetime sahip ülkelerde vatandaşların yönetim sürecine katılımını, konuyla ilgili bilgilere ulaşmasını ve uygulamayı izlemesini mümkün kılan daha şeffaf bir yapının olması, yönetimler üzerinde uyumun artırılmasına ilişkin vatandaş baskını artırmaktadır. Benzer şekilde demokratik bir yönetim yapısının mevcudiyeti, uyum sürecinde son derece önemli rol oynayan sivil toplum kurumlarının (STK) faaliyetleri ve etkinliği açısından da elverişli bir ortam sunmaktadır. Ayrıca ilgili ülkede demokratik bir yönetime ilişkin değerleri koruyacak ve hayata geçirecek bağımsız bir yargı sisteminin mevcut olması da uyum açısından önemli bir unsurdur (Faure ve Lefevre, 2005: 173; Roberts vd., 2004: 27-29).

Çevrenin korunması ve iyileştirilmesi belirli bir maliyet gerektireceğin ülkenin ekonomik yönden gelişmişliği de uyum açısından önemli bir faktördür (Jacobson ve Weiss, 1998: 8). Ancak söz konusu ilişki doğrudan zengin ülkelerin uyum düzeylerinin yüksek olacağı şeklinde yorumlanmamalıdır. Anlaşmanın devlete getireceği görece yük bu konudaki en önemli belirleyicidir. Söz konusu ülkenin gelir düzeyi yüksek olsa bile, düzenlemeye konu faaliyetin ülke içindeki yoğunluğu ve ülke ekonomisi açısından önemi, uyum maliyetini katlanılmaz kılabilir. Ancak, genel olarak uyum belirli bir maliyet gerektireceğinden ülkenin bunu karşılayacak düzeyde bir ekonomik kapasiteye sahip olması gerekmektedir.

Anlaşmaya uyum sağlamak açısından devletlerin yeterli düzeyde idari kapasiteye sahip olması da oldukça önemli bir faktördür. Anlaşmanın uygulanması için gerekli hukuki düzenleme ve kurumsal örgütlenmelerin oluşturulması, yeterli sayıda uzman ve personel, uygulamanın izlenmesi ve denetlenmesi için gerekli teknik alt yapı, etkin bir veri toplama ve enformasyon ağı gibi unsurlar ülkenin uyum düzeyinde belirleyici olabilmektedir (Jacobson ve Weiss, 1998: 20). Diğer taraftan devlet liderinin tutumu, politikacıların tercih ve öncelikleri, ülkede çevreyle ilgili STK'ların sayısı, gücü ve etkinliği, bilimsel toplulukların devlet lideri ve politikacıları etkileme gücü de devletin anlaşmaya uyumu konusunda etkili olabilmektedir (Vogel ve Kessler, 1998: 32). Taraf devletlerin anlaşmaya uyumunda etkili olan bir başka faktörde devletin düzenleme konusu olan sorun ya da faaliyete ilişkin geçmişteki tutumudur. Yani anlaşmadan önceki ilgili sorun ve

faaliyete ilişkin bir düzenlemenin mevcut olup olmaması, ülkenin ilgili sorunun varlığını ve önemini kabul edip etmediği de devletin uyumunu belirleyen önemli bir faktördür. Ayrıca devletin fiziki şartları ve coğrafi özellikleri de uyum üzerinde etkili olabilmektedir. Örneğin, sınır uzunluğu kaçakçılığın takibi ve kontrolü açısından sorun oluşturarak devletin uyumunu etkileyebilmektedir (Jacobson ve Weiss, 1998: 7; Weiss ve Jacobson, 1999: 39).

Süreci etkileyen çok sayıda faktör olmakla birlikte, bir devletin anlaşma karşındaki pozisyonunun aslında iki faktör bağlamında şekillendiği söylenebilir. Bunlar devletin anlaşmaya uyum konusundaki isteği ve kapasitesidir (Weiss ve Jacobson, 1999: 39). Her hangi bir anlaşmaya taraf olurken devletlerden her iki boyuttaki şartlarını da değerlendirmeleri ve ona göre anlaşmaya taraf olmaları beklenmektedir. Ancak pek çok devlet, çevre anlaşmalarına, anlaşmanın ne gibi yasal sonuçlar doğuracağını ve bunları karşılayacak kapasiteye sahip olup olmadığını değerlendirmeden, hatta ulusal çıkarlarının neyi gerektirdiğini tanımlamadan taraf olmaktadır (Szell, 2007: 79). Bu yüzden de taraf bir devletin, çok taraflı çevre anlaşmasını kasıtlı ve bilinçli olarak ihlal etmesi istisnai bir durumdur. Chayes'e göre taraf bir devletin anlaşmayı ihlal etmesinin ardında temelde üç neden vardır. Bunlar; anlaşma dilinin belirsiz ve muğlak olması, anlaşma yükümlülüklerini yerine getirme konusunda tarafların kapasitesinin sınırlı olması ve anlaşmanın öngördüğünden farklı olarak sosyal ve ekonomik koşullarda meydana gelen değişimdir (Chayes ve Chayes, 1993: 187-188).

Sonuç olarak tarafların anlaşmalara uyumunu belirleyen farklı faktörlerden söz etmek mümkün olsa da, anlaşmanın yapısının bu konuda belirleyici bir unsur olduğu belirtilmelidir. Ancak çok taraflı çevre anlaşmaları, tarafların uyumunu kolaylaştıracak, tarafları uyuma zorlayacak ya da teşvik edecek bir yapıya sahip değildir. Çok taraflı çevre anlaşmaları hazırlanırken, tarafların uyum sorununun dikkate alındığını söylemek güçtür. Bu anlaşmalarda uyum konusu tamamen tarafların inisiyatifine bırakılmıştır. Anlaşmalar genel yükümlülükleri belirlemekte ve bu yükümlülüklerin yerine getirilmesindeki sorumluluğu taraflara bırakmaktadır. Böyle bir sistemde ise doğal olarak tarafların anlaşmaya uyumu zayıf kalmaktadır. Bu alanda yapılan araştırmalar tarafların çevre anlaşmalarına uyumunda ciddi sorunlar olduğunu ve pek çok devletin anlaşma hükümlerini yerine getirmek için gerekli olan asgari düzeydeki şartlara bile sahip olmadığını ortaya koymuştur (Schmidt, 2004: 98-101; Brack, 2002: 144).

Bu anlamda Türkiye'ye açısından da benzer saptamalarda bulunmak mümkündür. Türkiye özellikle doğal kaynakların ve biyolojik çeşitliliğin korunması ile kirliliğin önlenmesine yönelik çok sayıda çevre anlaşmasına taraftır. Ancak bazı anlaşmaların uygulanmasında, ilgili anlaşmanın ekonomik çıkar ve önceliklerle uyuşmaması sebebiyle isteksiz davranılmaktadır. Bazı anlaşmalar ise kapasite yetersizliği sebebiyle etkin şekilde uygulanmamaktadır.

3. TÜRKİYE’NİN ÇOK TARAFLI ÇEVRE ANLAŞMALARINA UYUMU

Türkiye’de uluslararası toplumun bir üyesi olarak çevre alanındaki uluslararası girişimlere katılım yönünde özellikle 1970’lerden buyana yoğun bir çaba göstermektedir. Türkiye, çevre konusunda geliştirilen uluslararası anlaşmaların önemli bir kısmını imzalamış ve onaylamıştır. Bilindiği üzere hukuki açıdan bağlayıcı niteliğe sahip bir anlaşmaya taraf olunması, o anlaşmaya uyum sağlamayı da yasal bir zorunluluk olarak beraberinde getirmektedir. Ayrıca taraf olunan anlaşmalara uyum sağlanması, devletin uluslararası topluma karşı olan sorumluluklarını yerine getirmesinin de önemli bir göstergesidir. Ancak hem uluslararası yasal sistemin çevresel konulardaki yetersizliği, hem anlaşmaların karakteri, hem de Türkiye’de çevreye ilişkin idari ve finansal yapının yeterince güçlü olmayışı, Türkiye’nin çok taraflı çevre anlaşmalarına uyum düzeyinin düşük kalmasına neden olmaktadır.

Bir devletin taraf olduğu tek bir anlaşmaya, hatta anlaşmanın sadece tek bir maddesine uyumu bile ayrı bir araştırma konusunu olabilecek derece kapsamlıdır. Bu yüzden çalışmada çok taraflı çevre anlaşmalarının uygulanmasına yönelik bir takım asgari şartlar dikkate alınarak Türkiye’nin bu alandaki kapasitesine ilişkin genel bir çerçeve çizilmeye çalışılacaktır. Çok taraflı çevre anlaşmalarının etkin bir biçimde uygulanması, büyük ölçüde ilgili ülkenin çevre yönetiminin etkinliğine bağlıdır. Bu yüzden çalışmada Türkiye’deki çevre yönetiminin etkinliği, Türkiye’nin taraf olduğu bazı önemli çevre anlaşmalarına göndermelerde bulunularak tartışılmaya çalışılacaktır. Türkiye’deki çevre yönetiminin etkinliğinin tespit edilmesine ilişkin olarak ise çevre korumaya ilişkin mevzuatın niteliği, çevre yönetimine ilişkin idari yapılanma, Türkiye’nin çevre politikasını belirleyen temel düzenlemeler, çevre sorunları karşısında siyasal iradenin tutumu, çevre korunmasına yönelik mali yapı ve finansman sorunu ele alınacaktır.

3.1. Çok Taraflı Çevre Anlaşmalarının Uygulanmasına Yönelik Ulusal Mevzuat

Çevre anlaşmalarının ulusal düzeyde uygulanabilmesi, bu düzenlemelerin iç hukuka aktarılmasına bağlıdır. Ancak Türk çevre mevzuatı dikkate alındığında bu konuda önemli eksiklikler olduğu söylenebilir. Bilindiği gibi, bir kez onaylandığında sözleşme/antlaşma otomatik olarak ülkemizin ulusal yasalarının bir parçası haline gelmektedir.¹ Bu, teorik açıdan bakıldığında doğrudur. Fakat pratikte özellikle çevre anlaşmalarının uygulamaya aktarılabilmesi için bir uygulama mevzuatının geliştirilmesi esastır (Kaynak, 1998: 36). Bu nedenle bu tip anlaşmalar uygun bir ulusal mevzuat geliştirmeyi açık bir yükümlülük olarak ortaya koymaktadırlar. Anlaşmanın ya da sözleşmenin onaylanmış olması, etkin bir uygulama için yeterli değildir.

¹ Anayasa’nın 90. maddesine göre “Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası anlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz.”

Türkiye taraf olduğu anlaşmaların ulusal düzeyde uygulanmasını sağlayacak nitelikte yasal düzenlemeler oluşturma konusunda oldukça geç kalmıştır. İlgili ulusal mevzuatı oluşturmanın bir uluslararası anlaşmanın uygulanmasındaki ilk adım olduğunu düşünürsek, Türkiye'nin uluslararası taahhütlerini yerine getirme konusunda çok da hassas davranmadığını söyleyebiliriz. Tablo 1. de Türkiye'nin taraf olduğu bazı çevre anlaşmalarını onayladığı tarihi ile bunların uygulanmasına ilişkin ulusal mevzuatın yürürlük tarihi yer almaktadır.² Ancak tablodan da görüldüğü üzere pek çok anlaşma için doğrudan bir uygulama mevzuatı bulunmamaktadır. Bu düzenlemelerin çoğu, ilgili anlaşmanın ulusal düzeyde uygulanmasını sağlamak amacıyla hazırlanmamıştır. Zira bazı düzenlemelerin ilgili anlaşmanın onayından önce yürürlüğe girmiş olması bu savı doğrulamaktadır. Bu düzenlemeler sadece anlaşma konusuyla ilgili oldukları için dikkate alınmıştır. Bu yüzden söz konusu düzenlemelerin pek çok konuyu kapsamadığı ve anlaşmaların spesifik amaçlarını karşılama konusunda yetersiz oldukları söylenebilir. Diğer taraftan, bir uygulama mevzuatı olarak nitelendirilebileceğimiz düzenlemelerin de anlaşmaya taraf olduktan çok sonra çıkarılmış olduğu da tablodan net bir şekilde görülmektedir. Aradan geçen sürede söz konusu sözleşmelerin uygulanmasında mevcut çevre mevzuatı esas alınmıştır. Bu da Türkiye'nin taraf olduğu anlaşmaları yeterli ve etkin bir düzeyde uygulamaya aktarmadığını göstermektedir.

Tablo 1: Türkiye'nin Taraf Olduğu Bazı Çevre Anlaşmaları ve Ulusal Uygulama Mevzuatı

Çok Taraflı Çevre Anlaşması	Onay Tarihi	Ulusal Mevzuat	Yürürlüğe Giriş Tarihi
<i>Ramsar Sözleşmesi (Özellikle Su Kuşları Yaşama Alanı Olarak Uluslararası Öneme Sahip Sulak Alanlar Hakkında Sözleşme-1971)</i>	1994	Sulak Alanların Korunması Yönetmeliği	2002/ 2005
<i>Basel Sözleşmesi (Tehlikeli Atıkların Sınırlanması ve Bertarafının Kontrolüne İlişkin Sözleşme - 1989)</i>	1994	Katı Atıkların Kontrolü Yönetmeliği	1991
		Tehlikeli Atıkların Kontrolü Yönetmeliği	1995/ 2005
		Tıbbi Atıkların Kontrolü Yönetmeliği	1993 /2005
		Atık Yönetiminin Genel Esaslarına İlişkin Yönetmelik	2008
		Atıkların Düzenli Depolanmasına Dair Yönetmelik	2010
<i>CITES (Nesli Tehlikede Olan Hayvan ve Bitki Türlerinin Uluslar arası Ticaretinin Düzenlenmesine İlişkin Sözleşme –1973)</i>	1996	Nesli Tehlike Altında Olan Yabani Hayvan ve Bitki Türlerinin Uluslar arası Ticaretine İlişkin Sözleşmenin Uygulanmasına Dair Yönetmelik (CITES Uygulama Yönetmeliği)	2001/2004

² Çok taraflı çevre anlaşmalarının ulusal düzeyde uygulanmasına ilişkin olarak yukarıda belirtilen yasa ve yönetmelikler, ilgili sorun alanıyla birincil dereceden alakalı olmaları bakımından seçilmiştir. Ancak bunların dışında belirtilen alanlara ilişkin hükümler içeren çok sayıda düzenlemeden bahsetmek mümkündür.

C.16, S.2 Çok Taraflı Çevre Anlaşmalarına Uyum Sorunu ve Türkiye Üzerine

Çok Taraflı Çevre Anlaşması	Onay Tarihi	Ulusal Mevzuat	Yürürlüğe Giriş Tarihi
<i>Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi - 1992</i>	1997	Orman Kanunu Hayvanları Koruma Kanunu ve Uygulama Yönetmeliği Yaban Hayatı Koruma ve Yaban Hayatı Geliştirme Sahaları Yönetmeliği	1956/2004 2004-2006 2004
<i>Cartagena Biyogüvenlik Protokolü-2000</i>	2003	Biyogüvenlik Kanunu Gıda ve Yem Amaçlı Genetik Yapısı Değiştirilmiş Organizmalar ve Ürünlerin İthalatı, İşlenmesi, İhracatı, Kontrol ve Denetimine Dair Yönetmelik / Genetik Yapısı Değiştirilmiş Organizmalar ve Ürünlerine Dair Yönetmelik	2010 2009-2010
<i>Ozon Tabakasının Korunmasına Dair Viyana Sözleşmesi- 1985</i>	1990	Ozon Tabakasını İncelten Maddelerin Azaltılmasına Dair Yönetmelik	1999/2008
<i>Ozon Tabakasını İncelten Maddelere Dair Montreal Protokolü- 1987</i>	1990	Ozon Tabakasını İncelten Maddelerin Azaltılmasına Dair Yönetmelik	1999/2008
<i>BM İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi- 1992</i>	2003	Hava Kalitesinin Korunması Yönetmeliği Endüstri Tesislerinden Kaynaklanan Hava Kirliliğinin Kontrolü Yönetmeliği	1986/ 2004 2004/2006
<i>Kyoto Protokolü- 1997</i>	2009	Yenilenebilir Enerji Kanunu Enerji Verimliliği Kanunu	2007 2007
<i>MARPOL Convention (Denizlerin Gemiler Tarafından Kirletilmesinin Önlenmesine İlişkin Uluslararası Sözleşme – 1973)</i>	1990	Deniz Çevresinin Petrol ve Diğer Zararlı Maddelerle Kirletilmesinde Acil Durumlarda Müdahale ve Zararın Tazmini Esaslarına Dair Kanun ve Uygulama Yönetmeliği Gemilerden Atık Alınması ve Atıkların Kontrolü Yönetmeliği	2005-2006 2004
<i>Bükreş Sözleşmesi (Karadeniz'in Kirliliğe Karşı Korunması Sözleşmesi – 1992)</i>	1994	Sular Hakkında Kanun Kıyı Kanunu ve Uygulanmasına Dair Yönetmelik Su Kirliliği Kontrolü Yönetmeliği Tehlikeli Maddelerin Su Çevresinde Neden Olduğu Kirliliğin Kontrolüne İlişkin Yönetmelik Tarımsal Kaynaklı Nitrat Kirliliğine Karşı Suların Korunması Yönetmeliği	1926 1990-1992 1988/2004 2005 2004
<i>Barselona Sözleşmesi (Akdeniz'in Kirlenmeye Karşı Korunması Sözleşmesi - 1976)</i>	1981	Sular Hakkında Kanun Kıyı Kanunu ve Uygulanmasına Dair Yönetmelik Su Kirliliği Kontrolü Yönetmeliği Tehlikeli Maddelerin Su Çevresinde Neden Olduğu Kirliliğin Kontrolüne İlişkin Yönetmelik Tarımsal Kaynaklı Nitrat Kirliliğine Karşı Suların Korunması Yönetmeliği	1926 1990-1992 1988/2004 2005 2004

Türkiye'nin uluslararası taahhütlerini yerine getirebilmesi öncelikle güçlü bir çevre mevzuatına sahip olmasına bağlıdır. Bu durumda, spesifik bir uygulama mevzuatı olmasa bile, mevcut yasalardaki ufak değişiklikler ya da güncelleştirmelerle uluslararası anlaşmalara uyum sağlanabilecektir. Ancak Türk çevre mevzuatı bugünkü haliyle etkin bir çevre yönetimine temel oluşturmaktan uzak gözükmektedir. Bunun belirli nedenleri saptanabilir. Öncelikle Türk çevre mevzuatı bütünsellikten uzak çok sayıda düzenlemeden oluşmaktadır. Çevre mevzuatının dağınıklığı, çokluğu ve en önemlisi birbirleriyle ilişkilendirilememeleri, kuruluşlar arasında yetki karmaşasına ve çatışmasına neden olmaktadır. Ayrıca düzenlemeler birbiriyle çelişen amaçlar içerebilmektedir. İkinci bir nokta ise Çevreye ilişkin düzenlemelerin niteliğidir. Bu düzenlemelerde amacın çevrenin korunması ve geliştirilmesi mi, yoksa insan yaşamının ve kalkınmanın sürdürülebilirliği mi olduğu yeterince açık değildir (Erim, 2000: 178). Mevzuata ilişkin önemli bir sorunda çevre mevzuatının diğer sektörlerdeki politika ve mevzuatla bütünleştirilememesidir. Çevre konularının hemen her sektörle bağlantılı olması, çevre mevzuatının tüm sektörleri kapsayacak bir yaklaşıma sahip olmasını gerektirmektedir. Ancak çeşitli sektörlerde çevresel açıdan olumsuz sonuçlara neden olabilecek uygulamalara sıkça rastlanması çevre mevzuatının diğer sektörlerdeki mevzuatla bütünleştirilemediğini ortaya koymaktadır (Talu, 2006: 43).

3.2. Çevre Yönetimine İlişkin Örgütlenme ve İdari Yapı

Türkiye'de çevre yönetiminde rol oynayan ve bu alanda belirli yetki ve görevlere sahip gerek merkezi, gerekse yerel düzeyde örgütlenmiş çok sayıda kurum ve kuruluştan bahsetmek mümkündür. Türkiye'de merkezi düzeyde çevre politikalarının oluşturulması, uygulanması ve denetlenmesinden sorumlu birincil kurum Çevre ve Orman Bakanlığı'dır. Bunun yanı sıra yine merkezi düzeyde örgütlenmiş diğer bazı kurum ve kuruluşlarında doğrudan ya da dolaylı olarak bir takım çevresel yetki ve görevlere sahip olduğu belirtilmelidir. Yerel düzeyde ise Bakanlığın taşra teşkilatı olarak 81 ilde faaliyet gösteren İl Çevre ve Orman Müdürlükleri ile başta belediyeler olmak üzere, diğer yerel yönetim birimleri sayılabilir. Türkiye'de çevre yönetimine ilişkin örgütlenme ulusal bir çevre politikasının uygulanmasına elverişli olmayan dağınık bir yapı arz etmektedir. Bu yapı kurumlar arası yetki çatışması ya da kargaşasına neden olmakta; ayrıca koordinasyon ya da eşgüdüm eksikliği nedeniyle çevre yönetiminde kurumsallaşma sağlanamamaktadır.

Türkiye'de çevre yönetimine ilişkin idari yapılanmaya uluslararası çevre anlaşmalarının uygulanması açısından baktığımızda da benzer nitelikte bir kurumsal karmaşanın varlığından bahsetmek mümkündür. Türkiye'de çok taraflı çevre anlaşmalarının uygulamasındaki yetkili otorite Çevre ve Orman Bakanlığıdır. Çevre ve Orman Bakanlığı söz konusu görevi ilgili ana hizmet birimleri vasıtasıyla yürütmektedir. Bunun dışında merkezi düzeyde örgütlenmesi bulunan diğer pek çok kurum ve kuruluşun da uluslararası çevre anlaşmalarının yürürlüğünün sağlanmasında önemli görevleri olduğu

belirtilmelidir.³ Ancak her biri spesifik bir amaca ve oldukça kapsamlı yükümlülüklerle sahip anlaşmaların uygulanmasından ve uygulamanın takibinden sorumlu özel birimlerin oluşturulması önemlidir. Çevre yönetimine ilişkin merkezi düzeydeki teşkilatlanmada böyle bir yapılanmaya gidilmemiştir. Bununla beraber, hali hazırda anlaşmaların uygulanmasında çeşitli düzeyde sorumlulukları bulunan kurum ve kuruluşlar arasında bir koordinasyon ya da eşgüdüm de sağlanmamıştır.

Yerel yönetimlerin uluslararası anlaşmaların uygulanması konusundaki yasal sorumlulukları ise doğal olarak çok daha sınırlıdır. Yerel yönetimlerin kuruluş ve görevlerine ilişkin yasal düzenlemelerde bu yönde herhangi bir hüküm yer almamaktadır. Elbette bu konuda esas olan ilgili anlaşmaların iç hukuka aktarılmış olmasıdır. Böylelikle, yerel yönetimler ulusal mevzuatı uygulayarak uluslararası anlaşmalara da uyum sağlayabileceklerdir. Ancak bu alanda karşılaşılan en büyük sorun, yerel yönetimlerin, sundukları çevresel hizmetler bağlamındaki uluslararası yükümlülükleri bir tarafa, ulusal mevzuat hakkında bile bilgiye sahip olmamalarıdır. Bununla beraber yerel yönetimlerin finansal ve kurumsal anlamda sınırlı bir kapasiteye sahip olması da yükümlülüklerin yerine getirilememesinde önemli bir sorun oluşturmaktadır. Ancak uluslararası çevre anlaşmaları oldukça kapsamlı düzenlemelerdir. Bu anlaşmalarının uygulanmasının sağlanması kurumlar arası eşgüdümün ve bilgi paylaşımına dayalı özel bir takip gerektirmektedir. Türkiye'deki mevcut yönetsel yapı gerek finansman, gerek personel, gerekse teknik ve kurumsal alt yapı yönünden etkin bir uygulama, izleme ve denetlemeyi sağlayacak nitelikte değildir.

3.4. Türkiye'nin Çevre Politikasına Temel Oluşturan Belgeler ve Çok Taraflı Çevre Anlaşmaları

Türkiye'nin çevre politikasını belirleyen temel plan ve politika belgelerinde uluslararası çevresel yükümlülüklerin yerine getirilmesine ilişkin bir takım politikalara yer verildiği görülmektedir. Ancak bu politikaların hayata geçirilmesine yönelik etkin bir uygulama ve denetleme mekanizmasının olmaması, bunların büyük ölçüde kâğıt üzerinde kalmasına neden olmuştur. Kalkınma planları bağlamında Türkiye'nin uluslararası sorumluluklarına ilk defa 1996-2000 yıllarını kapsayan VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda dikkat çekilmiştir. Bundan sonraki plan dönemlerinde de Türkiye'nin uluslararası taahhütlerini ve sorumluluklarını yerine getirmesine ilişkin politikalar benimsenmiştir. Ancak kalkınma planları nihayetinde çevre koruma değil, ekonomik kalkınma odaklı planlardır. Bu yüzden de planlarda ekonomik kalkınmaya öncelik verildiği söylenebilir. Planlarda, diğer sektörlerle ilişkin olarak çevresel amaçlara ters düşen politikalara yer verilmiş olması da, çevrenin diğer sektörlerle bütünleştirilemediğini göstermektedir.

³ Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Denizcilik Müsteşarlığı, ABGS, TÜİK, Sağlık Bakanlığı, Ulaştırma Bakanlığı, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı, Devlet Su İşleri, Türk Standartlar Enstitüsü, Gümrük Müsteşarlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı, Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğü bu kurumlardan bazılarıdır.

Kalkınma planlarının hemen hepsinde çevre koruma politikaları, çevresel unsurları başlı başına bir değer olarak koruma anlayışından çok, uluslararası rekabet gücünü artırıcı ya da ekonomik kalkınmayı tamamlayıcı politikalar olarak ele alınmıştır.

Türkiye’de çevre politikalarına temel oluşturan en önemli belge ise 1998 yılında tamamlanan Ulusal Çevre Stratejisi ve Eylem Planı (UÇEP)’dir (DPT, 1998). 20 yılı kapsayan uzun vadeli bir strateji olarak hazırlanan UÇEP, bu güne kadar çevre konusunda hazırlanmış Türkiye’deki en kapsamlı politika dokümanıdır. UÇEP, 1992 Rio Bildirgesi ve Gündem 21’de belirlenen yükümlülükler çerçevesinde hazırlanan bir plan olduğundan, Türkiye’nin çeşitli düzenlemelerde ifade edilen uluslararası yükümlülüklerini dikkate alan ve bunların gerçekleştirilmesi için politikalar içeren bir belgedir. Ancak UÇEP yasal açıdan bağlayıcı bir belge değildir. Diğer taraftan, UÇEP’de yer alan eylemlerin hayata geçirilmesi ve uygulanmanın değerlendirilmesine yönelik etkin bir izlemeden bahsetmekte de son derece güçtür. UÇEP’in uygulamaya konulmasının üzerinden 10 yılı aşkın bir süre geçmiş olmasına rağmen, öngörülen eylemlerin ne oranda gerçekleştirildiğine yönelik bir değerlendirme henüz yapılmamıştır.

Türkiye’nin AB’ye uyumunu sağlama amacıyla hazırlanmış olan ve 2001, 2003 ve 2008 yıllarında yayınlanan AB Müktesebatının Üstlenmesine İlişkin Ulusal Program ile 2006 yılında yayınlanan AB Entegre Çevre Uyum Stratejisi (UÇES) de Türkiye’nin çevre politikasını belirleyen diğer önemli belgelerdir.⁴ Gerek ulusal programlarda gerekse UÇES’de Türkiye’nin taraf olduğu çevre sözleşmelerine ve AB direktiflerine uyumuna yönelik bir takım hedefler belirlenmektedir. Ulusal programlar esas olarak mevzuatın uyumlaştırılmasına yönelik belgelerken, UÇES çevresel alanda her bir sektör için durum değerlendirilmesi yapan; amaç, hedef ve stratejileri belirleyen, gerekli yatırım ihtiyacını ortaya koyan çevre politikaları açısından daha kapsamlı bir belgedir. Bu belgelerde ortaya konan hedeflere ne düzeyde ulaşıldığı konusunda ise AB 2010 yılı ilerleme raporu bir gösterge olarak ele alınabilir. Raporla çevre alanındaki ilerlemeye ilişkin olarak şu değerlendirmeye yer verilmektedir: “Türkiye, yatay mevzuat, hava ve su kalitesi, endüstriyel kirlilik, kimyasallar ve idari kapasite konularında sınırlı ilerleme kaydetmesine karşılık, atık yönetimi konusunda iyi düzeyde ilerleme sağlamıştır. Türkiye, iklim değişikliği konusunda çok sınırlı ilerleme kaydetmiş ve doğa koruması konusunda ilerleme kaydetmemiştir. Türkiye, bu alanda, farklı düzeydeki idari makamlar arasındaki çalışmalarını koordine etmek için gerekli mekanizmalar oluşturmak suretiyle idari kapasite konusunda ilerleme kaydetmiştir. Çevre alanındaki yatırımların artırılması gerekmektedir.” (Avrupa Komisyonu, 2010: 91).

Söz konusu değerlendirmeden, Türkiye’nin gerek uluslararası sözleşmelerden kaynaklanan yükümlülüklerini yerine getirmede, gerekse AB

⁴ Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programlarına, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?l=1&p=194> adresinden, AB Entegre Çevre Uyum Stratejisi (UÇES) ise <http://www.sp.gov.tr/documents/ABEntegreCevreUyumStratejisi.pdf> adresinden ulaşılabilir.

mevzuatına uyum sağlamada eksiklikleri olduğu anlaşılmaktadır. Bu çerçevede Türkiye’de uluslararası gelişmelere koşut olarak bir dizi çevre politikasının geliştirildiği, ancak bunların uygulamaya aktarılmasında yeterince başarılı olunamadığı söylenebilir.

3.5. Türkiye’de Çevresel Enformasyon, İzleme ve Denetlemeye İlişkin Alt yapı

Türkiye’nin çok taraflı çevre anlaşmalarına uyumunun değerlendirilmesi konusunda karşılaşılan önemli bir güçlük de çevresel bilgi alt yapısının zayıf olmasıdır. Türkiye’de çevre ile doğrudan ya da dolaylı ilgili olarak bilgi üretimi, çevresel izleme ve laboratuvar imkânları uzun süredir bazı kurum ve kuruluşlarda mevcuttur. Ancak farklı kuruluşlarda, değişik amaçlarla ve farklı teknik ve yöntemler kullanılarak yapılan çevresel analizler, ülke düzeyinde çevre kalitesinin izlenmesinde ve çevrenin korunmasında istenilen etkinliği sağlayamamaktadır (Talu, 2006: 146-147). Türkiye’de çevresel izleme ve gözlem ağının yetersiz olması, çevreye ilişkin verinin yetersiz ve dağınık olması, Türkiye’nin taraf olduğu çevre anlaşmalarından kaynaklanan rapor yükümlülüğünü etkin şekilde yerine getirememesine neden olmaktadır. Raporlarda genel olarak ulusal mevzuata, politika ve planlara yer verilmekte ancak somut uygulamalara ilişkin konularda genellikle uygun bilgi yok ibaresi kullanılmaktadır (Algan ve Dündar, 2005: 24).

Türkiye’de çevresel bilgi yönetimi alanındaki en önemli gelişme 2003 yılında Avrupa Çevre Ajansı (EEA-AÇA) ve Avrupa Çevre Bilgi ve Gözlem Ağına (EIONET) üye olunmasıdır. Türkiye’nin söz konusu ağlara üyelik ile birlikte çevresel veri ve enformasyon oluşturma konusunda önemli bir ilerleme kaydettiği belirtilmelidir. Ancak EIONET’e üyeler tarafından sunulan raporlara yönelik olarak yapılan performans değerlendirilmesine göre Türkiye, Mayıs 2008- Nisan 2009 döneminde % 47’lik raporlama oranıyla 38 ülke arasında performans düzeyi en düşük 3. ülkedir. Bununla beraber, Türkiye’nin 2007 yılındaki % 25’lik raporlama oranı 2008’de % 47’ye yükselerek neredeyse % 100’lük bir artış göstermiştir (EEA, 2009: 5). Türkiye’de bu alanda yürütülen en önemli çalışma ise Türkiye Çevresel Veri Değişim Ağı’nın (TEIEN) kurulması projesidir. AB tarafından desteklenen bir proje olan TEIEN, hem ulusal ihtiyaçlara hizmet edecek bir ulusal ağı oluşturulmasına, hem de Avrupa Çevre Ajansı’nın bir üyesi ve aday ülke olarak Türkiye’nin Çevresel raporlama alanındaki kapasitesinin artırılmasına önemli katkılar sağlayacaktır.⁵

Ölçme ve izleme faaliyetleriyle yakından ilgili bir konu da uygulamanın denetlenmesidir. Özellikle finansal ve kurumsal kısıtlar sebebiyle Türkiye’de hem merkezi hem de yerel düzeyde etkin bir çevre denetiminin varlığından bahsetmek oldukça güçtür. Türkiye’de çevre denetimini güçlendirmek içinse yine AB desteği ile Çevre Yönetimi ve Denetimi (EMAS) sisteminin kurulması ve uygulanması projesi ile IMPEL (Çevre Hukukunun Uygulanması ve Yaptırım Ağı) ve ECENA (Katılım İçin

⁵ Projeye ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz.: <http://www.teien.org.tr> (19.02.2010).

Çevresel Uyum ve Yaptırım Ağı) ağı vasıtası ile çevre mevzuatının uygulanması ve yaptırımında kapasite geliştirilmesi projeleri oluşturulmuştur.⁶

3.6. Çevre Politikalarının Finansmanı

Çevrenin korunması ve kirliliğin önlenmesine yönelik politikaların hayata geçirilebilmesi ve etkin bir çevre yönetiminin oluşturulması öncelikle bu alanda güçlü bir finansman politikasının varlığına bağlıdır. Bilindiği gibi mevcut kirliliğin önlenmesi ve gerekli tedbirler alınarak çevrenin korunması, hem özel sektör, hem de kamu sektörü için ciddi ölçüde mali kaynak gerektiren bir sorundur. Ancak Türkiye’de çevrenin korunması ve kirliliğin önlenmesi konularına ayrılan kaynağın yetersiz olduğu yıllardır bilinen bir gerçektir. Genel bütçeden bakanlıklara ayrılan paya bakıldığında Çevre ve Orman Bakanlığı’nın mali kısıtları hemen göze çarpmaktadır. 2009 yılı mali bütçesinden Çevre ve Orman Bakanlığına ayrılan pay 1 milyar 270 milyon TL’dir. 2009 yılı mali bütçesi fonksiyonel dağılımında çevre koruma hizmetlerine ayrılan pay ise sadece 234 milyon TL (toplam bütçenin binde 9’u) dir.⁷ Çevre ve Orman Bakanlığı’nın 2008 yılı harcamalarının fonksiyonel dağılımında çevre koruma hizmetlerinin payı ise sadece %19.26’dır. Bunun anlamı Bakanlık bütçesinin %80’inin çevre korumadan başka hizmet ve faaliyetlere ayrıldığıdır (ÇOB, 2009a: 24)

Bu konudaki önemli bir gösterge de kamu kurum ve kuruluşlarında çevresel faaliyetlerde istihdam edilen personelin sayısıdır. Türkiye’nin çevre sorunları ve çevre alanındaki uluslararası yükümlükleri her geçen gün artarken, çevre alanında faaliyet gösteren personelin azalması hem bir çelişki, hem de önemli bir sorundur. 2004 yılında çevresel faaliyetlere çalışan personel sayısı 14.186’iken, bu sayı 2005’de 14.594 yükselmiş ancak, 2006’da 9328’e 2007’de 8485’e 2008’de 7557’ye düşmüştür (TÜİK, 2006a; TÜİK, 2006b; TÜİK, 2008; TÜİK, 2009a; TÜİK, 2010a).

Yukarıda verilen rakamların daha anlamlı hale gelmesi için UÇES’de belirlenen AB’ye uyum için gerekli çevre yatırımlarının finansman ihtiyacına bakmak gerekmektedir. Buna göre 2007-2023 yılları arasında ihtiyaç duyulan toplam çevre yatırımı 109 milyar YTL’dir. Ayrıca UÇES’de su sektörü alanında uyumun sağlanması için 9000 ilave personele ihtiyaç duyulacağı ve personel maliyetinin ilk 20 yıl için 1 milyar avro olacağı tahmin edilmektedir. Atık sektöründe AB müktesebatına uyum içinse 3000 ilave personele ihtiyaç duyulacağı ve personel maliyetinin ilk 20 yıl için 340 milyon avro olacağı tahmin edilmektedir (ÇOB, 2006). Mevcut durum ve olması gereken arasındaki farkın boyutunu düşündüğümüzde Türkiye’nin çevre politikalarının finansmanı konusunda önemli sorunlarının olduğunu söyleyebiliriz.

⁶ Projelere ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz.: <http://www.cygm.gov.tr/projeler2.htm>, (23.02.2010).

⁷ Bütçeden Çevre ve Orman Bakanlığı’na ve çevre hizmetlerine ayrılan pay konusunda T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü resmi internet sitesinden detaylı bilgi edinilebilir. (<http://www.bumko.gov.tr>).

4. TÜRKİYE’NİN TARAF OLDUĞU ULUSLARARASI ÇEVRE ANLAŞMALARINA UYUM SORUNU

Türkiye’de çevre sorunlarının ulaştığı nokta göz önüne alındığında, özellikle uluslararası taahhütlerin yerine getirilmesi konusunda etkin bir çevre yönetimi ve politikasının var olmadığı söylenebilir. BM’in 2005 yılında yayımladığı bir raporda Türkiye sera etkisi yaratan gazların salınımının en hızlı artış gösterdiği ülke olarak tespit edilmiştir. Yapılan araştırmada 40 ülkenin, 1990-2004 yılları arasındaki karbondioksit salınımları incelenmiştir. Hem ülkeler bazında hem de uluslararası alanda yapılan ölçümler, %74.4’lük artış oranıyla Türkiye’nin ilk sırada yer aldığını göstermiştir (Şanlı ve Özekicioğlu, 2007: 474). Türkiye İstatistik Kurumu verilerine göre ise Türkiye’de 1990-2007 yılları arasında toplam sera gazı emisyonu 170.06’dan 372,6’ya yükselerek %100’den fazla bir artış göstermiştir (TÜİK, 2009b; Şahin, 2009). Türkiye’nin Kyoto Protokolü çerçevesinde 2008-2012 yıllarını kapsayan ilk yükümlülük dönemi için sayılaştırılmış sera gazı azaltım ya da sınırlandırma yükümlülüğü bulunmamaktadır. Ancak bu artış hem İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi’nin hem de Kyoto Protokolü’nün amacına tamamen ters düşen bir durumdur. Türkiye’deki mevcut enerji yapısının sera gazı yaratan fosil yakıtlara dayanması ve bu alandaki dönüşümün maliyetli olması bağlamında, Türkiye’de yapılan mevcut çalışmalarla Kyoto Protokolü hedeflerine ulaşmanın bir hayli zor olacağını söyleyebilir.

Türkiye’nin ozon tabakasını incelten maddelerin kullanımdan kaldırılmasını amaçlayan bir düzenleme olan Montreal Protokolü’ne uyumu ise yüksektir. Kuşkusuz bu konuda Montreal Protokolü’nce oluşturan Çok Taraflı Fon’un önemli bir katkısı olmuştur. Söz konusu maddelerin kullanımının sonlandırılmasına yönelik projelerin bu fon tarafından desteklenmesi, başarılı uygulamaların ortaya çıkmasını sağlamıştır (Algan ve Dündar, 2005: 63).

Türkiye’nin atıkların çevreyle uyumlu yönetimi ve sınır ötesi hareketinin kontrolüne ilişkin Basel Sözleşmesine uyumu ise düşüktür. Türkiye yaygın olarak kullanılan atık bertaraf yöntemi, gelişigüzel depolama olarak nitelendirilen, atıkların her hangi önlem alınmaksızın çöplük denilen alanlara bırakılmasıdır (TÜİK, 2010b; ÇOB, 2009b: 22). Türkiye’de tehlikeli atıkların bertarafına ilişkin olarak ise sadece tek bir düzenli depolama tesisi (İzaydaş) bulunmaktadır (ÇOB, 2007a, 186). Atık yönetimi konusunda temel sorumluluğun belediyelere ait olması ve belediyelerin finansman sıkıntısı, etkin bir atık yönetim sistemi oluşturulmasını engellemektedir. Diğer taraftan atık yönetiminin en önemli ilkesi olan atıkları kaynağında azaltmaya yönelik uygulamalar yaygın değildir. Elektrik ve elektronik atıklar ile gemi sökümü sektörüne ilişkin sorunlar yeni yeni gündeme gelen konulardır ve bu alanlarda etkin bir uygulamadan söz etmek mümkün değildir. Ayrıca yasa dışı atık ticaretinin takibi ve denetimi konusundaki uygulamalar da son derece yetersizdir. Türkiye’nin tehlikeli maddeler ve kimyasallara yönelik uluslararası anlaşmalara uyumu ise daha problemlidir. Bu alanda etkin bir uygulamadan söz etmek bir tarafa, gerekli yasal alt yapı dâhi henüz sağlanabilmiş değildir. Türkiye 1998 yılında imzaladığı Rotterdam

Sözleşmesini hala onaylamamıştır. Kimyasalların ve genetiği değiştirilmiş organizmaların piyasadaki varlığına, denetimine, sınırlandırılması ve kontrolüne ilişkin etkin bir uygulama mevcut değildir (ÇOB, 2006: 42).

Deniz çevresi ve su kaynaklarının korunması konusunda ise Türkiye'nin Barcelona ve Bükreş sözleşmelerine uyumunun yüksek olduğu, hatta Bükreş Sözleşmesi'nin hayata geçirilmesine yönelik uygulamalarda taraf devletler arasında öncü rolü oynadığını söyleyebiliriz (Algan ve Dündar, 2005: 85). Ancak, atık su artımı ve kanalizasyona ilişkin alt yapının yetersiz olması, denizlere önemli miktarda atık suyun deşarj edilmesine yol açmaktadır (TÜİK, 2010c; TÜİK, 2010d). Sanayileşmenin neden olduğu kirliliğin yanında, yoğun deniz trafiği ve gemilerin neden olduğu kirlilik, gemi kazaları, denizleri tehdit etmeye devam etmektedir. Diğer taraftan Türkiye'de uluslararası öneme sahip sulak alan niteliğindeki pek çok göl ve akarsu kurallık tehdidi altındadır. Türkiye'de 12'si Ramsar Alanı ilan edilmiş, uluslararası öneme sahip 200'e yakın sulak alan bulunmaktadır (ÇOB, 2006: 47). Ancak bu alanlardan sadece 25'i sulak alan koruma bölgesi kapsamındadır ve sadece 10'u için sulak alan yönetim planı yapılmıştır (ÇOB, 2009a: 61).

Doğanın ve biyolojik çeşitliliğin korunmasına ilişkin uluslararası anlaşmalara uyum konusunda da Türkiye'nin önemli sorunları olduğu söylenebilir. Türkiye'de Biyoçeşitlilik ve doğa korumaya ilişkin genel nitelikli bir çerçeve mevzuat bulunmamaktadır. Bu yüzden korunan alanlar dışındaki bölgelerde doğal değerlerin ve biyolojik çeşitliliğin etkin bir şekilde korunması sağlanamamaktadır. Bu alanda Biyoçeşitlilik ve Doğa Koruma Kanun Taslağı hazırlanmış ancak henüz onaylanmamıştır. Diğer taraftan, korunan alanlara yönelik olarak hazırlanan yönetim planları, eylem planları ya da stratejik planların yasal bir dayanağı bulunmamaktadır. Sahada fiilen uygulamaya sorumluluğu olan, ilgili konuda uzman personelin sayıca yetersiz olması da etkin bir uygulamanın ortaya çıkmamasında önemli bir etkidir. Diğer bir eksiklik ise biyolojik çeşitlilik konusunda envanter çalışmasının bulunmamasıdır. Bu konuda sadece belirli türler için (tehlike altındaki türler/endemik türler) envanter çalışmaları yapılmaktadır. İzleme ve denetlemeye yönelik faaliyetler son derece sınırlıdır (ÇOB, 2007b).

Özellikle seçili uluslararası anlaşmalara konu olan alanlardaki bu çevresel göstergeler, Türkiye'nin söz konusu anlaşmalarca belirlenen yükümlülüklerini yerine getirmekten ne kadar uzak olduğunu göstermektedir. Türkiye'de çevre sorunlarının zaman içinde sürekli artış göstermesinde ve uluslararası taahhütlerin karşılanması konusunda zayıf kalınmasında kuşkusuz siyasi iradenin de önemli bir payı vardır. Türkiye'de siyasi partiler programında çevre politikalarına uzun süre yer verilmediği bilinmektedir. Daha sonraları ise gönüllü kuruluşların etkisi ve ülkede bazı önemli çevre felaketlerinin yaşanması sonucu parti programlarında bazı çevresel ilke ve politikalara yer verilmeye başlanmıştır (Talu, 2004: 182). Ancak Türkiye'de çevre konusu siyasi irade tarafından uzunca bir süre hassasiyetle yaklaşılması gereken bir politika alanı olmaktan çok, uygulanmaya çalışılan kalkınma politikalarına engel teşkil eden bir sorun olarak görülmüştür.

5. DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Bilindiği üzere çok taraflı çevre anlaşmaları devletler üzerinde bağlayıcı etkiye sahip düzenlemelerdir. Bağlayıcı nitelikte hukuki düzenlemeler olmaları açısından taraf devletlerin bu anlaşmalara uymaları zorunludur. Ancak söz konusu anlaşmaların uygulanmasında iyi niyet ilkesi temel alındığından uyum konusunun aslında tarafların inisiyatifine bırakıldığı söylenebilir. Bu durum ister istemez uygulamada ciddi sorunlar yaşanmasına ve anlaşmalara uyum düzeyinin düşük kalmasına neden olmaktadır. Bu sorunun aşılabilmesi için anlaşmaların, tarafların yükümlülüklerini yerine getirmesini sağlayacak tarzda formüle edilmesi gerekmektedir. Tarafların anlaşmaya uyum sağlaması konusu müzakere aşamasından itibaren dikkate alınır ve anlaşma taraflara özgü şartlar dikkate alınarak, olası uyumsuzluk nedenleri ve uyum gücünü yaşanacak alanlar tespit edilerek hazırlanırsa uyum sorunu da büyük ölçüde aşılabacaktır.

Ancak çok taraflı çevre anlaşmalarının oluşturulması oldukça karmaşık ve zor bir süreci içermektedir. Bu anlaşmaların uygulanmasında sorun yaşanmasının ve uygulanabilirliklerinin düşük olmasının temel nedeni de aslında budur. Zira farklı çıkar ve önceliklere sahip çok sayıda devletin ortak bir amaç çerçevesinde uzlaşmaya varmasını sağlamak son derece güçtür. Devletler belirli doğal kaynakların kullanımına ilişkin sınırlamaları egemenlik haklarına müdahale olarak algılayarak karşı çıkabilmektedir. Çevre sorunlarına yönelik olarak oluşturulacak çözümlerin devletlerin ekonomik ve politik çıkarları ile uyuşmaması da bu anlaşmaların oluşturulmasında önemli bir güçlük olarak karşımıza çıkmaktadır. Diğer taraftan çevre sorunlarına ilişkin bilimsel bilginin sınırlı olması, bu alanda güçlü ve etkin çözümler oluşturulmasını engellemektedir. Bilimsel bilginin sınırlı olması halinde ekonomik ve politik faktörlerin etkisi ağır basmakta ve genel olarak güçlü devletlerin talepleri doğrultusunda katı ve spesifik yükümlülükler içermeyen, etkin bir denetim ve izleme mekanizmasına ya da yaptırım ve cezalara yer vermeyen, bağlayıcı uyumsuzluk çözümü mekanizmalarına sahip olmayan gevşek hukuki düzenlemeler oluşturulmaktadır. Dolayısıyla uyumsuzlukta bu anlaşmalar açısından doğal bir sonuç olarak ortaya çıkmaktadır.

Ancak çok taraflı çevre anlaşmalarına uyum sağlanması giderek daha fazla dikkat çeken bir sorun haline gelmektedir. Çünkü uyumsuzluk bir bütün olarak bu anlaşmaların etkiliğini zayıflatmakta ve ele aldıkları sorunun çözümünde başarısız kalmalarına sebep olmaktadır. Diğer taraftan uyumsuzluk devletler arasında çatışma riskini artırarak uluslararası istikrarı bozabilmekte, ayrıca uluslararası hukukun etkinliğini ve gücünü sınırlandırmaktadır. Bu yüzden özellikle son zamanlarda hem anlaşmalar hem de bazı küresel ve bölgesel örgütler bünyesinde tarafların bu anlaşmalara uyumunu artırmaya yönelik girişimlerde bulunmaktadır. Bu anlamda anlaşmaların kurumsal yapısı içinde uyum komitesi olarak nitelendirilen yeni organların oluşturulması önemli bir adımdır. Ancak, uyum düzeyini artırmaya yönelik çabalara rağmen, taraf devletlerin çevre anlaşmalarına uyum sorunu hala güncelliğini koruyan önemli bir meseledir. Uluslararası

çevre anlaşmalarına taraf pek çok devlet bu anlaşmalardan kaynaklanan yükümlülüklerini tam olarak yerine getirememektedir.

Türkiye de tarafı olduğu pek çok çevre anlaşmasına uyum konusunda sorunlar yaşamaktadır. Bir ülkedeki çevre yönetiminin etkinliğinin, ilgili ülkenin çevre anlaşmalarına uyumunu belirleyen en önemli unsur olduğu varsayımından hareketle yapılan durum değerlendirilmesi sonucunda, Türkiye'deki mevcut çevre yönetiminin çok taraflı çevre anlaşmalarının etkin bir şekilde uygulanmasına imkân verecek nitelikte olmadığı görülmektedir. Aslına bakılırsa, Türkiye küresel gelişmelere paralel olarak çevre alanındaki yasal mevzuatı erken bir aşamada oluşturmuş ve çevrenin anayasal düzeyde korunmasına yönelik önemli adımlar atmıştır. Ancak kurumsal yapıdaki eksiklikler ve ekonomik koşullar etkin bir çevre politikasının uygulanmasına imkân tanımamıştır. Diğer taraftan kamunun çevresel bilinç düzeyinin yeterince gelişmemiş olması ve sivil toplum kurumlarının etkinliğinin zayıf kalması, siyasal iradenin çevresel konulardaki olumsuz tutumunu pekiştirmiştir.

Türkiye'nin çevre yönetimine ilişkin temel sorunlarını, çevresel plan ve politikaların diğer plan ve politikalarla bütünleştirilememesi, kurumsal yapıdaki yetersizlikler, denetim ve izleme mekanizmalarındaki yetersizlik, finansman kaynağı eksikliği, kurumlar arası iletişim, işbirliği ve koordinasyon eksikliği, güvenilir ve kapsamlı bir çevresel veri tabanının olmaması ve çevrenin siyasi açıdan bir öncelik taşımaması şeklinde özetlemek mümkündür. Bununla beraber özellikle AB'ye uyum süreci ve küresel toplumun çevre sorunları karşısındaki artan hassasiyetinin yarattığı baskıyla birlikte, Türkiye'de özellikle çevre mevzuatı ve çevresel alt yapı anlamında önemli gelişmeler kaydedildiği belirtilmelidir. Ancak oldukça kapsamlı düzenlemeler olan çevre anlaşmalarının etkin bir şekilde uygulanması için belirli alanlarda gelişme sağlanması gerekmektedir. Bunlar:

- Uygulama mevzuatı ve uygulama planlarının oluşturulması;
- Kurumsal yapının güçlendirilmesi ve kurumlar arası işbirliği ve koordinasyonun artırılması;
- Benzer sorun alanındaki anlaşmaların uygulanmasının takibinden sorumlu özel birimler oluşturulması;
- Anlaşmaların uygulanmasında finansal kapasitenin artırılması;
- Çevresel veri tabanı ile izleme ve denetlemeye ilişkin alt yapının güçlendirilmesi;
- Uygulayıcı birimlerin eğitimi ve uygulayıcılar için rehber dokümanların hazırlanması;
- Çevre suçlarının tespiti ve takibine yönelik olarak gümrük ve emniyet müdürlükleri ile işbirliğinin geliştirilmesi;
- İhlal teşkil eden durumların tespit ve denetimi konusunda uluslararası kuruluşlarla işbirliğinin geliştirilmesi;
- Etkin bir yaptırım ve ceza sisteminin oluşturulması;

- Anlaşmaların uygulanması ve uygulamanın denetimi konusunda STK'larla işbirliğinin geliştirilmesidir.

KAYNAKÇA

1. ALGAN, Nesrin; DÜNDAR, Ayşe (2005), *Türkiye'nin Çevre Konusunda Verdiği Sözler*, TÜBA Raporları, Sayı 8, Türkiye Bilimler Akademisi Yayınları, Ankara.
2. AKİPEK, Serap (1999), "Türk Mevzuatının Onaylanan Uluslararası Antlaşmalar ile Uyumlaştırılması Sorunu", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 48/1-4, 1999, ss.15-22.
3. AVRUPA KOMİSYONU (2010), *Türkiye 2010 İlerleme Raporu*, Büroksel.
4. BARRETT, Scott (2003), *Environment and Statecraft: The Strategy of Environmental Treaty-Making*, Oxford University Press, New York.
5. BRACK, Duncan (2002), "Combatting International Environmental Crime", *Global Environmental Change*, 12, ss. 143-147.
6. CHAYES, Abram; CHAYES, Antonia Handler (1993), "On Compliance", *International Organization*, 47: 2, ss. 175-205.
7. ÇOB (2006), *AB Entegre Çevre Uyum Stratejisi (UÇES) 2007-2023*, Ankara.
8. ÇOB (2007a), *Türkiye Çevre Durum Raporu*, Ankara.
9. ÇOB (2007b) *Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi Türkiye Ulusal Raporu II-III*, Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü. http://web.cevreorman.gov.tr/DKMP/AnaSayfa/dogaKorumaHaber/10-0214/Biyolojik_cesitlilik_tr (02.02.2010).
10. ÇOB (2009a), *2008 Yılı Faaliyet Raporu*, Ankara.
11. ÇOB (2009b), *Çevresel Göstergeler 2008*, Ankara.
12. DPT (1998), *Ulusal Çevre Stratejisi ve Eylem Planı – UÇEP*, Ankara.
13. EEA (2009), *Eionet Priority Data Flows*, European Environmental Agency, Kopenhag.
14. ERİM, Rafet (2000) "Çevre ile İlgili Hukuksal Düzenlemeler", *Türkiye'de Çevrenin Ve Çevre Korumanın Tarihi Sempozyumu*, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yayını, İstanbul, ss. 177-193.
15. FAURE, Michael; LEFEVERE, Jürgen (2005), "Compliance with Global Environmental Policy", *The Global Environment*, Regina S. Axelrod, David Leonard Downie, Norman J. Vig. (ed.), CQ Pres. Washington, ss. 163-180.

16. FRENCH, Hillary (2002), “Küresel Yönetişimi Yeniden Yapılandırmak”, *Dünyanın Durumu 2002*, Tema Vakfı Yayını 37, İstanbul, ss. 229-258.
17. HAAS, Peter M.; SUNDGREN, Jun (1993), “Evolving International Environmental Law: Changing Practices of National Sovereignty”, *Global Accord: Environmental Challenges and International Responses*, Nazli Choucri (ed.). MIT Pres, ss. 401-430.
18. JACOBSON, Harold K.; WEISS, Edith Brown (1997), “Compliance with International Environmental Accords: Achievements and Strategies”, *International Governance on Environmental Issues*, Mats Rolén, Helen Sjöberg and Uno Svedin (ed.), Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, ss. 78-110.
19. JACOBSON, Harold K.; WEISS, Edith Brown (1998), “A Framework for Analysis”, *Engaging Countries: Strengthening Compliance with International Environmental Accords*, Edith Brown Weiss-Harold K. Jacobson (ed.), MIT Press, USA, ss. 1-18.
20. KAYNAK, Serap (1998), “CITES Sözleşmesi ve Uygulama Mevzuatı”, *Çevre ve İnsan*, Sayı 39, ss. 35-37.
21. MITCHELL, Ronald B (2003), “International Environmental Agreements: A survey of Their Features Formation and Effects”, *Annual Reviews of Environmental Resources*, 28, ss. 429-461.
22. ÖZER, Deniz Kızılsümer (2009), *Çok Taraflı Çevre Sözleşmeleri*, USAK Yayınları, Ankara.
23. RAUSTIALA, Kal (2000), “Compliance & Effectiveness in International Regulatory Cooperation”, *Case W. Res. J. INT'L L*, Vol. 32: 387, ss. 387-440.
24. RINGQUIST, Evan J.; KOSTADINOVA, Tatiana (2005), “Assessing The Effectiveness of International Environmental Agreements: The Case of the Helsinki Protocol”, *American Journal of Political Science*, 49: 1, ss. 86-102.
25. ROBERTS, Timmons J. vd. (2004), “Who Ratifies Environmental Treaties and Why? Institutionalism, Structuralism and Participation by 192 Nations in 22 Treaties”, *Global Environmental Politics*, 4: 3, ss. 22-64.
26. SANDS, Philippe (2003), *Principles of International Environmental Law*, (2. ed.), Cambridge, UK.
27. SCHMIDT, Charles W. (2004), “Environmental Crimes: Profiting at The Earth's Expense”, *Environmental Health Perspective*, 112: 2, ss. 97- 103.
28. SUSSKIND, Lawrence (1994), *Environmental Diplomacy: Negotiating More Effective Global Agreements*, Oxford University Press, New York.

29. SWANSON, Timothy; JOHNSTON, Sam (1999), *Global Environmental Problems and International Environmental Agreements: The Economics of International Institution Building*, Edward Elgar, UK.
30. SZELL, Patrick (2007), "Supervising The Observance of MEAs", *Environmental Policy and Law*, 37/2-3, ss. 79-83.
31. ŞAHİN, Mustafa (2009), *Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi ve Türkiye*, Çevre ve Orman Bakanlığı, Ankara, 2009. - www.did-cevreorman.gov.tr/idcs.ppt - (26.01.2010).
32. ŞANLI, Bahar ve ÖZEKİCİOĞLU, Halil (2007), "Küresel Isınmayı Önlemeye Yönelik Çabalar ve Türkiye", *KMÜ İİBF Dergisi*, Yıl 9, Sayı 3, ss.456-482.
33. TALU, Nuran (2006), *Avrupa Birliğine Uyum Sürecinde Türkiye'de Çevre Politikaları*, TMMOB Çevre Mühendisleri Odası, Ankara.
34. TALU, Nuran (2004), *TBMM'de Çevre Siyaseti*, Nobel Yayınları, Ankara.
35. TÜİK (2006a), "Belediyelerin Çevresel Harcamaları 2003-2004". 28 Mart 2006 Haber Bülteni, Sayı:54.
36. TÜİK (2006b), "Kamu Sektöründe Çevresel İstihdam ve Harcamalar 2005", 27 Ekim 2006 Haber Bülteni, Sayı: 174.
37. TÜİK (2008) "Kamu Sektöründe Çevresel İstihdam ve Harcamalar 2006", 28 Mart 2008 Haber Bülteni, Sayı: 55.
38. TÜİK (2009a) "Kamu Sektöründe Çevresel İstihdam ve Harcamalar 2007", 20 Mart 2009 Haber Bülteni, Sayı: 44.
39. TÜİK (2009b) "Sera Gazı Emisyon Envanteri 2007", 26 Haziran 2009 Haber Bülteni, Sayı: 111.
40. TÜİK (2010a), "Kamu Sektöründe Çevresel İstihdam ve Harcamalar 2008", 11 Mart 2010 Haber Bülteni.
41. TÜİK (2010b), "Belediye Atık İstatistikleri 2008", 25 Mart 2010 Haber Bülteni, Sayı: 50.
42. TÜİK (2010c), "İmalat Sanayi Su, Atık Su ve Atık İstatistikleri 2008", 25 Şubat 2010 Haber Bülteni, Sayı: 32.
43. TÜİK (2010d), Belediye Atık Su İstatistikleri 2008, 28 Nisan 2010 Haber Bülteni, Sayı 74.
44. UNEP (2006), *Manual on Compliance With and Enforcement of Multilateral Environmental Agreements*.
45. VOGEL, David; KESSLER, Timothy (1998), "How Compliance Happens and Doesn't Happen Domestically", *Engaging Countries: Strengthening Compliance with International Environmental Accords*, (ed.) Edith Brown Weiss-Harold K. Jacobson, MIT Pres. USA.

46. WEISS, Edith Brown; JACOBSON, Harold K. (1998), *Engaging Countries: Strengthening Compliance with International Environmental Accords*, MIT Pres, USA.
47. WEISS, Edith Brown; JACOBSON, Harold K. (1999) “Getting Countries to Comply With International Agreements”, *Environment*, 41: 6, ss. 16–45.
48. YOUNG, Oran R.; DEMKO, George J. (1996) “Improving the Effectiveness of International Environmental Governance Systems”, *Global Environmental Change and International Governance*, (ed.) Oran R. Young, George J. Demko and Kilaparti Ramakrishna, University Press of New England, Hanover, ss. 229-246.
49. Çevre ve Orman Bakanlığı, Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü, <http://www.cygm.gov.tr/projeler2.htm>, (23.02.2010).
50. Türkiye Çevresel Veri Değişim Ağı, <http://www.teien.org.tr>; (19.02.2010).