

Türkiye'nin Sınırşan Sular Sorunu

Ramazan ERDAĞ *

Özet

Hızla artan dünya nüfusu, enerji kaynaklarına olan bağılılığın artması ve tarım alanlarının veriminin artırılması gibi sorunlar açısından su hayati bir öneme sahiptir. Türkiye'nin su potansiyeli ve komşu ülkelerle sorunlarının incelendiği bu çalışmanın birinci bölümünde Türkiye'deki su durumu ve mevcut su kaynakları analiz edilmektedir. Makalenin diğer bölümünde Türkiye'nin sınırşan suları, bu sularla ilgili komşu ülkeleri ile yaşadığı sorunlar ve Türkiye'nin konuya ilişkin temel politikaları ile ilgili ülkelerin konuya yaklaşımları irdelenecektir. Makalede ayrıca sınırşan sular konusunun uluslararası hukuktaki konumu ve Türkiye-Avrupa Birliği üyelik müzakerelerindeki önemine değinilecektir. Makale, Türkiye'nin sorunun çözümüne ilişkin sunduğu öneriler ile taraf ülkelerin politikalarının değerlendirilmesi ile sonuçlandırılmaktadır. Makalede konu ile ilgili yayımlanmış olan yerli ve yabancı yayınlara ulaşılmış, ilgili kurum ve kuruluşların hazırladığı yayın ve raporlar taranarak güncel sayısal veriler elde edilmiştir. Makalede ayrıca su kaynaklarının mevcut durumu, sınırşan suların konumu ve soruna ilişkin problem sahalarının daha iyi anlaşılabilmesi amacıyla tablo, grafik ve haritalar kullanılmıştır. Makalede sınırşan sular sorunun giderek uluslararası alana taşındığına dikkat çekilmektedir.

Anahtar kelimeler: Türkiye, Sınırşan Sular, Paylaşım, Fırat, Dicle.

* Yrd.Doç.Dr., Eskişehir Osmangazi Üniversitesi, İİBF, Uluslararası İlişkiler Bölümü, ramazanerdag@hotmail.com.

Yorumlarıyla makalenin gelişmesine katkı sağlayan Yalova Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi hakemlerine ve makaleyi titizlikle okuyup Türkçe dil düzeltmelerini yapan Pınar Şahan'a teşekkür ederim.

Turkey's Transboundary Waters Problem

Abstract

Water is of vital importance to a rapidly growing world population with increasing dependence on energy sources and concern with increasing the fertility of farming areas. In this study, which researches Turkey's water potential and problems with neighbors, Turkey's water capacity and sources are analyzed. In the other sections, locations of Turkey's transboundary waters, the problems with countries surrounding these waters, and Turkey's main policies and the other countries' approaches are examined. The study also examines the transboundary waters in the context of international law and its place in Turkey-European Union membership negotiations. The article concludes with Turkey's proposals for resolution of the problem and evaluating problem side countries' policies. This study includes references to international journals and books as well as several institutional reports to ensure current data for analysis. The tables, graphics and maps are used in the article to clarify the location of water resources, transboundary waters, and problem areas. The problems related to transboundary waters are increasingly being discussed in the international arena and supranational organizations.

Key words: Turkey, Transboundary Water, Sharing, The Euphrates and Tigris.

Giriş

Dünyada küresel ısınmanın etkileri ile birlikte, su en önemli doğal kaynaklardan biri haline gelmiştir. Bu bağlamda su kaynakları, en kritik tartışma konularından biridir (Haddadin, 2002:324). Günümüzde petrol ve doğalgaz konusunda yaşanan rekabetler ve benzeri çatışmaların gelecekte su konusunda da yaşanması muhtemeldir (Amery, 2002:322). Bu bağlamda su, ülkelerin dış politikalarında da önemli konulardan biri haline gelmektedir. Su konusunda yaşanan sorunların başında "sınıraşan sular" olarak tanımlanan, bir ülkeden doğarak başka bir ülke ile doğal sınırı oluşturan ve diğer ülkeye geçen sular gelmektedir. Bu konudaki en önemli sorun sınıraşan suların paylaşımı sorunudur. Başta Fırat ve Dicle nehirleri olmak üzere Türkiye'nin sahip olduğu su kaynaklarından bazıları da sınıraşan sular kapsamında komşu ülkeler ile ortak kullanım özelliği taşımaktadır.

Bu konuda komşu ülkeler ile önemli sorunlar yaşanmakta, özellikle suyun kullanımı ve kullanım hakları konusunda ciddi görüş farklılıkları bulunmaktadır. Türkiye'nin önemli sorunlarından biri olan su sorunu, suyun artan stratejik önemi ile birlikte gelecekte en kritik kriz alanlarından biri olmaya adaydır.

Dünyadaki su miktarı toplam 1,4 milyar km³'tür. Bu suların % 97,5'i okyanuslarda ve denizlerde tuzlu su olarak, % 2,5'i ise nehir ve göllerde tatlı su olarak bulunmaktadır. % 0,5 ila %1 arasında oranla kalan bölüm ise kullanım için en uygun nitelikteki sulardır. Bu kadar az olan tatlı su kaynaklarının da % 90'ının kutuplarda ve yeraltında hapsedilmiş olarak bulunması sebebiyle insanoğlunun kolaylıkla yararlanabileceği elverişli tatlı su miktarının ne kadar az olduğu anlaşılmaktadır (DSİ, 2008b; Özey, 1997:300; Acer, 2008; Mazlum, 1998; Kıran, 2005). Türkiye'de nüfus oranına göre kişi başına düşen su miktarı yıllık ortalama 1.652 m³ civarındadır. Kişi başına düşen yıllık su miktarı 1.000 m³'ten daha az olan ülkeler, su fakiri; 1.000-2.000 m³ arasında olanlar, su azlığı yaşayan ülkeler; 8.000-10.000 m³'ten daha fazla olanlar ise su zengini ülke olarak nitelendirilmektedir (Sönmezoglu, 2006:563; Acer, 2008). Bu bağlamda Türkiye'nin kişi başına düşen yıllık 1.652 m³'lük su miktarı ile su zengini bir ülke olmadığı açıkça anlaşılmaktadır (Kodaman, 2007:40). Bu durum suyun ve sınıraşan suların paylaşımı ve kullanımı konusunun Türkiye için artan önemini gözler önüne sermektedir.

1. Türkiye ve Sınıraşan Sular

1.1. Temel Kavramlar

Bir ülke sınırları içinde doğup yine aynı ülke sınırları içinde denize dökülen sulara *ulusal/milli akarsu* denmektedir. Bu akarsular ait oldukları ülkelerin hukukuna tâbidirler. İki veya daha fazla ülkeyi kesen ya da ayıran sular ise *uluslararası su/akarsu* olarak tanımlanmaktadır. Bir ülke sınırları içinde doğup da başka bir ülke ile sınır oluşturan ya da başka ülke topraklarına geçerek bir deniz veya göle dökülen sular *sınıraşan sular (trans-boundary rivers)* olarak tanımlanmaktadır. Bu şekilde sınıraşan bir akar-

suya kıyısı bulunan ülkelere ise *kıyıdaş ülkeler* denmektedir (Acer, 2008; Pazarcı, 1993). “Kendi topraklarında bir uluslararası akarsuyun doğduğu devlet üst kıyıdaş (*upper riparian*), başka bir devlette doğan akarsuyun kendi ülkesine geçtiği devlete alt kıyıdaş (*lower riparian*) devlet denilmektedir” (Acer ve Kaya, 2013:105). İki ya da daha fazla devletin sınırları içinde bulunan bir akarsuyun sularının toplandığı bölgeye ise *uluslararası akarsu havzası* denmektedir. Uluslararası suların tüm boyutları ile ele alındığı uluslararası bir düzenleme bulunmamaktadır (T.C. Dışişleri Bakanlığı, 2014). BM verilerine göre dünya üzerinde 260’tan fazla sınıraşan nehir ve göl havzası bulunmaktadır. Dünya nüfusunun yaklaşık %40’ı bu alanlarda yaşamaktadır (United Nations, 2008:1).

1.2. Türkiye’nin Sınıraşan Suları

Türkiye sınırları içinde doğup, komşu bir ülkeye geçerek bir denize ya da göle dökülen; benzer şekilde komşu bir ülkede doğup, Türkiye sınırları içine geçerek denize ya da göle dökülen Türkiye’nin sınıraşan suları olarak; Fırat Nehri, Dicle Nehri, Ası Nehri, Habur Irmağı Yer altı Suyu, Değirmendere, Mutlu Dere, Tunca Nehri, Çoruh Nehri, Kura Nehri, Aras Nehri, Sarı Su, Karasu, Şemdinli Çayı, Büyük Zap Suları, Afrin Çayı, Çağçağ Suyu ve Balık Suyu sayılabilir.

1.2.1. Fırat Nehri

Bölgenin en önemli su kaynaklarından biri olan Fırat Nehri yaklaşık olarak 2780 km. uzunluğundadır. Türkiye’deki uzunluğu 971 km. olan Fırat Nehri, Karasu nehri ile Murat nehirlerinin Keban sınırlarında birleşmesi ile oluşur. Siverek yakınlarında Şanlıurfa sınırına giren Fırat nehri Adıyaman ve Gaziantep il sınırını belirledikten sonra önce Suriye, daha sonra Irak topraklarına geçmektedir. Irak’ta Dicle Nehri ile birleşerek Şattülrap’ı oluşturur ve Basra Körfezi’ne dökülür (Kodaman, 2007:31). Nehrin en önemli kolları Murat, Karasu, Tohma, Peri, Çaltı ve Munzur Çayları’dır. Rejimi düzensiz bir nehir olan Fırat Nehri’nin yıllık ortalama doğal akış miktarı 32.720 m³tür. 444.000 km² olan Fırat Nehir Havzasının %28’i Türkiye’de, %17’si Suriye’de, %40’ı Irak’ta ve %15’i Suudi Arabistan’da

yer alır (Kodaman, 2007:32).; yıllık ortalama su potansiyeli 35.58 milyar m³tür. Fırat nehri suyunun %88.7'si Türkiye'den doğmaktadır, %11.3 ile Suriye'nin katkısı bulunurken Irak'ın hiç katkısı bulunmamaktadır (Kodaman, 2007:33). Nehir üzerinde kurulu olan barajlar; Keban, Karakaya, Atatürk, Birecik ve Karkamış Barajları'dır.

1.2.2. Dicle Nehri

Türkiye'nin bir diğer önemli akarsuyu olan Dicle Nehri 1900 km. uzunluğundadır. Türkiye'deki uzunluğu 523 km. olan Dicle Nehri, Güneydoğu Toroslar'da Maden Dağları bölümünde doğar. Sonrasında Elazığ'ın Maden ilçesinin önünden geçerek, Maden Çayı adını alır. Diyarbakır'ın güneyinde 8 km mesafede doğuya doğru yönelir. Bundan sonra kuzeyden Anbarçayı, Kuruçay, Pamukçayı ve Hazroçayı, Batman ve Garzan sularını alır. Güneyden Göksu ve Savur Çayı Dicle'ye katılır. Buradan sonra ise Botan Suyu ile birleşerek Habur Suyu kavşağına kadar 40 km uzunlukta Türkiye-Suriye sınırını oluşturur. Habur Suyu ile birleştikten sonra Irak topraklarına girer. Irak toprağında Musul'da Büyük ve Küçük Zap sularıyla birleşir. Yine burada İran'dan gelen Piyale Nehri ile birleşir. Bu birleşmeden sonra Basra'nın 64 km yukarısında Fırat'la birleşerek Şattül-arap ismini alır ve Basra Körfezi'ne dökülür. Dicle Havzası'nın %12'si Türkiye, %0.2'si Suriye, %54'ü Irak ve %34'ü İran sınırları içinde yer alır. Fırat'a oranla daha kısa bir nehir olan Dicle nehrinin yıllık ortalama potansiyeli 48.67 milyar m³ civarındadır. Dicle nehrinin %51.8'i Türkiye'den, %48.2 Irak'tan kaynaklanmaktadır. Suriye'nin Dicle nehrine hiç katkısı bulunmamaktadır. Dicle nehri üzerinde Kralkızı, Batman ve Dicle gibi önemli Hidroelektrik santraller bulunmaktadır. Ayrıca bölge açısından diğer bir önemli baraj olan Ilisu Barajı'nın temeli ise 05 Ağustos 2006 tarihinde Başbakan Recep Tayyip Erdoğan tarafından atılmıştır. Türkiye'nin enerjide dışa bağımlılığını azaltacak önemli projelerden biri olan Ilisu Barajı'nın 2014 yılı Ekim ayı sonu itibari ile fiziki gerçekleşme oranı %73,08'e ulaşmıştır. Barajın 2015 yılı sonunda su tutmaya başlaması öngörülmektedir. Baraj tamamlandığında yıllık ortalama 3,833 milyar kWh enerji üretmesi beklenmektedir.¹

1 Ilisu Barajı hakkında ayrıntılı bilgi için ayrıca bkz. <http://ilisuprojesi.com/index.php>

Harita 1: Fırat-Dicle Nehirleri ve Üzerindeki Barajlar



Kaynak: <http://topraksuenerji.org/?p=330>

Tablo 1: Türkiye, Suriye ve Irak'ın Fırat ve Dicle Nehirlerine Katkısı ve Tüketim Talepleri

Ülkeler	Su Katkısı (Milyar m ³)			Su Talebi (milyar m ³)		
	Fırat	Dicle	Toplam	Fırat	Dicle	Toplam
Türkiye	31.58 (%88.70)	25.24 (%51.90)	56.82	18.42 (%51.90)	6.87 (%14.10)	25.29
Suriye	4.00 (%11.30)	0.00 (%0,00)	4.00	11.50 (%32.30)	2.60 (%5.30)	14.10
Irak	0.00 (%0.00)	23.43 (%48.10)	23.43	23.00 (%64.60)	45.00 (%92.50)	68.00
Toplam	35.38 (%100)	48.67 (%100)	84.25 (%100)	52.92 (%148.80)	54.47 (%121.77)	107.39 (%127.50)

Kaynak: T.C. Dışişleri Bakanlığı, 1994.

Fırat ve Dicle Nehir Havzalarının yıllık ortalama potansiyelleri 84.25 milyar m³'tür. Bu potansiyelin yaklaşık olarak %67'si Türkiye'de, %6'sı Suriye'de, %27'si ise Irak'tadır. Ülkelerin nehirlere katkısı ve tüketim talepleri ise Tablo 1'de gösterilmektedir. Tablo 1'den de anlaşılacağı üzere Fırat ve Dicle nehirlerinin toplam su potansiyeli 84.25 milyar m³ olmasına karşın, üç ülkenin su talebinin toplamı 107.39 milyar m³'tür. Bu noktada arzın, talebi karşılaması mümkün değildir. Bu bağlamda Fırat ve Dicle nehirlerinin su paylaşımı ve ülkelerin talepleri üç ülke arasında ciddi sorun oluşturmaktadır.

1.2.3. Asi Nehri

Asi Nehri, Lübnan sınırları içinde Bekaa Vadisi'nden doğmakta ve Suriye topraklarını geçtikten sonra yaklaşık olarak 22 km.lik bir mesafede Türkiye-Suriye sınırını oluşturmaktadır. Türkiye'de ise Hatay ilinden Akdeniz'e dökülmektedir. Asi Nehri Lübnan'da 40 km., Suriye'de 120 km., Türkiye'de ise 88 km. yol katetmektedir. Asi Nehri'nin yıllık kapasitesine ilişkin farklı veriler bulunmakla birlikte, yıllık 1,2 ya da 2,5 milyar m³ su potansiyeline sahip olduğu görüşü hâkimdir (Kıran, 2005:73).

2. Sınıraşan Suların Kullanımına İlişkin Sorunlar ve Atılan Adımlar

Türkiye, su potansiyelini daha verimli kullanabilmek amacıyla 1980’li yıllardan itibaren Güneydoğu Anadolu Projesi’ni (GAP) projesini başlatmıştır. Ancak proje kapsamında başta Keban Barajı olmak üzere nehirler üzerine yapılmaya başlanan barajlar suların kullanımı noktasında Suriye ve Irak’ta ciddi kaygılara yol açmıştır. Örneğin; Suriye, Türkiye’nin GAP ile devreye sokacağı hidroelektrik santral ve sulama projeleri ile birlikte Fırat’tan yararlanmada önemli bir oranda azalma olacağını düşünmektedir (Kodaman, 2007:39). Benzer kaygıları Irak da taşımaktadır. Bu bağlamda Suriye ve Irak, Fırat ve Dicle Nehirlerinin, su potansiyelinden fazla kullanımını garanti altına alacak bir çaba içine girmişlerdir. Türkiye, 1980 yılında sorunun makul çözümüne yönelik olarak Ortak Teknik Komite (OTK) kurulmasını önermiş ve söz konusu komite 1983 yılında Türkiye, Suriye ve Irak arasında çalışmalarına başlamıştır. “OTK’nın esas misyonu, üç ülkenin her iki nehirde ne kadar suya ihtiyaç duyduğunun belirlenmesi amacıyla kullanılacak yöntemlerin ve izlenecek yolun belirlenmesi şeklinde tanımlanmıştır” (Kibaroglu, 2003).

Türkiye’nin sınıraşan sular konusunda resmi politikası şu şekilde belirlenmiştir:

“- Tek bir nehir halinde denize dökülen Fırat ve Dicle Nehirlerinin, tek bir havza oluşturduğu genel kabul görmektedir. İki nehir-tek havza ilkesi, Türkiye için vazgeçilmez bir koşuldur. Bu kapsamda iki nehrin toplam su potansiyeli kıyıdaş üç ülkenin ihtiyaçlarını karşılamaya yeterlidir.

- Türkiye, suların hakça, akılcı ve optimum kullanımını, suyun yararlarının paylaşılmasını ve diğer kıyıdaş ülkelere “ciddi zarar” (*significant harm*) verilmemesini savunmaktadır.

- Türkiye, Dicle ve Fırat suları konusunu tüm boyutlarıyla ve bütüncül bir yaklaşımla görüşmeye hazırdır. Bu çerçevede bir iyi niyet gösterisi olarak talep edilen bilgi ve veriler diğer kıyıdaş ülkelere iletilmiş ve bilgi değişiminin havza bazında karşılıklı olması gerektiği vurgulanmıştır”

(T.C. Dışişleri Bakanlığı, 2008).

Türkiye, suların optimum, makul ve hakça kullanımına ilişkin olarak 1984 yılında yapılan 5’inci Ortak Teknik Komite Toplantısında taraflara “Üç Aşamalı Plan” teklifinde bulunmuştur. Plan; ilk aşamada üç ülkede belli kesimlerdeki su kaynaklarının nicelik ve niteliğinin belirlenerek envanterinin çıkartılması, ikinci aşamada sulama ve drenaj açısından toprak kaynaklarının nicelik ve niteliğinin belirlenmesi ve su ihtiyaçlarının tespit edilmesi, üçüncü aşamada ise sulamaya elverişli bulunan toprakların eldeki su ile sulanabilmesini sağlayacak tesislerin projelendirilmesini ve buna göre su tahsisi yapılmasını önermektedir (Acer, 208; Kodaman, 2007:68-71; Şimşek, 2005:125-126). Ancak proje, Suriye ve Irak’ın, Fırat ve Dicle Nehirlerinin tek bir havza olarak değerlendirilmesine karşı çıkmaları ve su konusunun uluslararası platformda çözümünü savunmaları nedeniyle hayata geçirilememiştir. Böylelikle Ortak Teknik Komite çalışmaları sonuçsuz kalmıştır.

Türkiye, Fırat ve Dicle Nehirlerinin su paylaşımının çözümüne ilişkin olarak üç aşamalı planın yanında; ayrıca, Ortadoğu’da yaşanan su sorununa yönelik olarak Barış Suyu Projesini önermiştir. Başbakan Turgut Özal tarafından önerilen projeye göre, Seyhan ve Ceyhan nehirlerinden başlayarak yaklaşık 6.000 km.lik bir su taşıma hattının kurulması öngörülmektedir. İki güzergâh olarak planlanan proje ile Türkiye’den, Mekke’ye kadar uzanan Batı Hattı; Suriye ve Ürdün üzerinden Birleşik Arap Emirlikleri’ne kadar uzanan Doğu Hattı ile Ortadoğu ülkelerine su taşınması hedeflenmişti. Ancak proje Türkiye’nin Ortadoğu’da su kontrolünü ele geçireceği, bu proje ile sudan faydalanacak olan ülkeleri Türkiye’ye bağımlı hale getireceği endişeleri ile hayata geçirilememiştir.

Türkiye’nin bir diğer projesi ise, Manavgat Çayı Su Temin Projesidir. Proje ile İsrail, Ürdün, Filistin ve Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti’ne su tankı ya da plastik balonlar ile Manavgat Çayı’ndan su taşınması planlanmıştır. Ancak İsrail’in fiyat konusundaki çabaları projenin gerçekleşmesini engellemiştir. Türkiye ile Suriye arasında imzalanan, 10 Aralık 1987 tarihli ve 19660 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Türkiye Cumhuriyeti İle Suriye Arap Cumhuriyeti Arasında Ekonomik İşbir-

liği Protokolü'nün 6'ncı maddesine göre Türkiye "Atatürk Barajı rezervuarının doldurulması sırasında ve Fırat sularının üç ülke arasında nihai tahsisine kadar, Türk tarafı, Türkiye-Suriye sınırından yıllık ortalama olarak 500 m³/sn.'den fazla su bırakmayı" taahhüt etmiştir. Su miktarının 500 m³/sn.'den az olması durumunda bir sonraki ay aradaki farkın kapatılması da kabul edilmiştir. Aynı protokol uyarınca, taraflar Fırat ve Dicle sularının ortak tahsisi konusunda Irak ile birlikte çalışmayı kabul etmiş ve Ortak Teknik Komitenin çalışmalarının hızlandırmasını beyan etmiştir.

Türkiye-Suriye ilişkilerinin özellikle terör eylemleri nedeniyle gerilemesi ile başlayan süreç, sorunların çözümü noktasında atılan adımları zayıflatmıştır. Ancak, 1998 yılında imzalanan Adana Protokolü ile, Suriye'nin terör örgütü mensuplarını topraklarının dışına çıkarmasının ardından, güvenlik eksenli olarak gerilen ilişkiler, siyasal ve ekonomik olarak yeniden canlanmaya başlamıştır. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'in Suriye Devlet Başkanı Hafız Esad'ın cenaze törenine katılmasıyla birlikte, Türkiye ile Suriye arasında özellikle ekonomik ilişkilerde hızlı gelişmeler kaydedilmeye başlanmıştır. Türkiye, Arap Baharı sürecine kadar olan dönemde aktif ve çok boyutlu dış politika tutumu ile birlikte komşu ülkelere yönelik "sıfır sorun" stratejisi izlemiştir. Bu bağlamda Türkiye ile Suriye arasında 2004 yılında Serbest Ticaret Antlaşması'nın imzalanması ve ardından karşılıklı olarak vizelerin kaldırılması, sorunların çözümünde ortak mutabakata varılmasını sağlayacak gelişmelerden biridir. 2008-2009 yılları ile birlikte Türkiye özellikle güney komşuları ile başlattığı yeni diplomatik ilişkilerini Yüksek Düzeyli Stratejik İşbirliği Konseyleri oluşturarak gerçekleştiren ortak bakanlar kurulu toplantıları ile kurumsallaştırmaya başlamıştır. Bu kapsamda Suriye ve Irak ile çok sayıda protokol ve ikili anlaşma imzalanmıştır. Söz konusu protokol ve anlaşmaların bir kısmı su meselesini de ele almaktadır (Kibaroğlu, 2011).

Bu kapsamda, 13 Ekim 2009 tarihinde Gaziantep ve Halep'te gerçekleştirilen Türkiye-Suriye Yüksek Düzeyli Stratejik İşbirliği Birinci Bakanlar Kurulu toplantısının ardından Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti adına Çevre ve Orman Bakanı Veysel Eroğlu ve Suriye Arap Cumhuriyeti Hükümeti adına Sulama Bakanı Nader El Bounni arasında "Dicle Nehrin-den Su Çekilmesi İçin Suriye Topraklarında Pompa İstasyonu Kurulması

Konusunda” ve “Asi Nehri Üzerinde ‘Dostluk Barajı’ Adı Altında Ortak Baraj İnşa Edilmesi” için mutabakat zaptı imzalanmıştır. Yapılan bu anlaşmalarla, Suriye’nin Dicle Nehrinden yıllık ortalama en fazla 1 milyar 250 milyon m³ su kullanması ve Asi Nehri üzerinde tüm yatırım bedeli Türkiye ve Suriye arasında paylaşılması koşuluyla bir dostluk barajı inşa edilmesi kararlaştırılmıştır. Benzer şekilde Türkiye ile Irak arasında su kaynaklarının korunması ve kullanılmasında eşitlik, müteakabiliyet ve karşılıklı fayda esaslarına dayalı olarak bilgi, deneyim ve teknoloji transferi ile işbirliğini öngören “Su Alanında Mutakabat Zaptı” imzalanmıştır. Söz konusu anlaşma ile Fırat ve Dicle Nehirlerinin su kaynaklarının yönetimine ilişkin olarak ihtiyaçların belirlenmesi ve su kullanımının planlanmasına yönelik işbirliğine gidilmesi amaçlanmıştır.²

2.1. Türkiye’nin Tezleri

Türkiye, Fırat ve Dicle Havzasını “sınıraşan sular havzası” olarak tanımlamaktadır. Fırat ve Dicle Nehirlerinin, Türkiye’de doğması nedeniyle “egemenlik hakkı” iddia etmektedir (Eder ve Çarkoğlu, 2002:356). Fırat ve Dicle sularının paylaşımı noktasında Türkiye, sınıraşan sularla ilgili olarak “tahsis” kavramını kullanırken, Suriye ve Irak uluslararası su kavramı ile birlikte “taksim/paylaşım” ilkesini savunmaktadır (Sönmezoğlu, 2006:566; Kodaman, 2007:68; Pamukçu, 2000:245). Türkiye, Fırat ve Dicle sularının uluslararası sular olarak tanımlandığı anlaşmalara da taraf olmamaktadır. Türkiye, Uluslararası Suyollarının Ulaşım Dışı Kullanılmasına İlişkin Hukuk Sözleşmesi’nin 21 Mayıs 1997 tarihinde BM Genel Konseyi’nde yapılan oylamasında, ret oyu kullanarak mevcut tutumunu de devam ettirmiştir.³ Türkiye bu görüşleri ile kendi toprakları içinde doğan sular için ‘mutlak egemenlik doktrini’ni benimsemekte ve bu suların kullanımında kendisinin söz sahibi olması gerektiğini savunmaktadır (Pamukçu, 2000:246-247; Aytemiz ve Kodaman, 2006:533). GAP nedeniyle

2 Söz konusu mutabakat zaptlarının metinleri için bkz. <http://web.ogm.gov.tr/birimler/merkez/egitim/disiliskiler/Dokumanlar/Forms/AllItems.aspx?RootFolder=http%3a%2f%2fweb%2e-ogm%2egov%2etr%2fbirimler%2fmerkez%2fegitim%2fdisiliskiler%2fdokumanlar%2fmutabakat%20zabitleri&FolderCTID=0x01200095F40396D78B0C4F922F53E3136EC30D>

3 Söz anlaşmanın oylamasında Türkiye’nin yanı sıra Burundi ve Çin de red oyu kullanmıştır.

kıyıdaş ülkeler tarafından suların kullanımı konusunda eleştirilen Türkiye, bu görüşlerin aksine, Suriye ve Irak'ın yeterli depolama tesisi bulunmadığından, GAP projesinin suların değerlendirilmesi ve kullanımı açısından, Suriye ve Irak için de önemli bir proje olacağını savunmaktadır.

2.2. Suriye'nin Tezleri

Suriye, Fırat ve Dicle nehirleri için temel görüş olarak, bu nehirlerin "uluslararası su" olduğu tezini savunmaktadır. Bu bağlamda, bu nehirlerin "ortak kaynak" olarak kullanılması gerektiğini iddia etmektedir (Kodaman, 2007:71). Suriye aynı zamanda, Fırat'ın sularının azaltılarak, ihtiyacının karşılanması konusunda zarara uğratıldığını iddia etmektedir (Bilgiç, 2006:119). Suriye'nin suların paylaşımı konusundaki önerisi ise;

- Her iki ülkenin Fırat ve Dicle'den ihtiyaç duyduğu su miktarının ayrı ayrı belirlenmesi,
- Her ülkede iki nehrin kapasitelerinin ayrı ayrı hesaplanması,
- Üç kıyıdaş ülkenin bir nehirden almak istediği suyun miktarının o nehrin debisinden fazla olması durumunda kalan kısmının oransal olarak her bir ülkenin talep ettiği miktardan düşülmesidir (Kodaman, 2007:72).

Suriye, su sorunun çözümüne yönelik olarak Türkiye'nin önerdiği barış suyu projesine de su konusunda; Türkiye'ye bağımlı hale geleceği endişesi ile karşı çıkarak, suların paylaşımı sorununun, uluslararası yollarla çözülmesi gerektiğini savunmaktadır. Su sorunu ile birlikte Suriye ile Türkiye arasındaki önemli sorunlardan biri olan PKK terörü sorunu da, bölgede su kaynakları ile yaşanan gerilimin tırmanması ile birlikte gündemi fazlasıyla meşgul etmiştir. Su sorununa karşı PKK terörünün desteklenmesi tesadüfi değildir (Davutoğlu, 2003:399). Türkiye ile Suriye arasında diğer bir sınıraşan su olan Asi Nehri konusunda ise, Suriye, Hatay üzerindeki egemenlik iddiaları nedeniyle, Asi Nehri'ni sınıraşan su olarak kabul etmemektedir (Şehsuvaroğlu, 1997:63; Pamukçu, 2000:249). Arap Baharı sonrasında Suriye'de yaşanan gelişmeler, gerek Türkiye-Suriye ilişkilerini, gerekse bölge politikalarını olumsuz yönde etkilemiştir. Türkiye ile Suriye arasındaki ilişkilerin bozulması diğer konularda olduğu gibi su sorununun çözümüne ilişkin iyi niyet girişimlerini de sonuçsuz bırakmıştır.

2.3. Irak’ın Tezleri

Irak, Fırat ve Dicle Havzalarının ayrı ayrı ele alınması gerektiğini savunmaktadır. Irak’a göre Fırat, Dicle’den ayrı olarak ele alınmalıdır. Irak aynı zamanda, Suriye’nin Dicle Sularının paylaşılmasına dâhil edilmesini istememektedir (Akbaş ve Mutlu, 2012:221). Irak da Suriye gibi GAP’ın gerekli su miktarını azaltacağı endişesi taşımaktadır. Irak, kullanılan su miktarındaki azalmaya karşı çıkmakta, buna karşılık “tarihsel kullanım hakkı” doktrinini benimsemektedir (Sönmezoğlu, 2006:568). Irak ayrıca, Türkiye’nin Fırat ve Dicle Nehirleri üzerinde kuracağı baraj ve diğer çalışmalar için rızasının alınması gerektiğini savunmaktadır.

Tablo 2: Fırat/Dicle Nehir Havzası’nda Su Sorunu Matrisi

	Türkiye	Suriye	Irak
Eski Antlaşmalar	Paylaşımaya Yönelik Değil	Paylaşımaya Yönelik	Paylaşımaya Yönelik
Kalıcı Üçlü Antlaşma	İstemiyor	İstiyor	İstiyor
Uluslararası Su Yolu	Tanımlı Kullanmıyor	Tanımlı Kullanıyor	Tanımlı Kullanıyor
Fırat ve Dicle Nehirleri	Ortak Havzadır	Ortak Havzadır	Ayrı Havzalardır
Savunduğu Doktrin	Mutlak Ülke Egemenliği	Nehrin Bölünmez Bütünlüğü	Tarihsel Kullanım Hakkı
Asi Nehri	Görüşülsün	Görüşülmesin	İlgisi yok
GAP	İşbirliğini arttıracak	Sorunu arttıracak	Sorunu arttıracak
İstenen Akış Miktarı (Fırat N.)	500 m ³ /sn.	700 m ³ /sn.	700 m ³ /sn.
Çözüm	Üç aşamalı plan	Miktar üzerinden paylaşım	Miktar üzerinden paylaşım

Kaynak: Pamukçu, 2000:250.

3. Uluslararası Hukuk Bakımından Sınıraşan Sular

Uluslararası hukuk antlaşmalar, teamüller ve hukukun temel ilkelerine dayanmaktadır. Ayrıca, uluslararası nitelikteki yargı organlarının vermiş olduğu kararlar da önemli bir norm oluşturmakta, uluslararası ilişkilerde yaşanan sorunların çözümünde emsal alınmaktadır. Uluslararası alanda önemli problem sahalarından biri haline gelen su sorununun çözümüne yönelik olarak uluslararası hukuk altyapısının oluşturulmasına 20. yüzyılın başlarından itibaren başlanmıştır. Ancak, devletleri bağlayıcı nitelikteki bu sorunu, nihai bir çözüme ulaştıracak, uluslararası bir hukuk kuralı/normu oluşturulabilmiş değildir. Çalışmalarda sorunun çözümü ve uluslararası alanda düzenlenmesine yönelik olarak farklı yaklaşımlar ortaya çıkmıştır. Söz konusu çalışmalara örnek olarak; Uluslararası Hukuk Enstitüsü'nün 1911 yılında Madrid'de yaptığı toplantı, 1958 yılında Uluslararası Hukuk Derneği'nin yaptığı toplantı ve Birleşmiş Milletler Uluslararası Hukuk Komisyonu'nun çalışmaları gösterilebilir.

Sınıraşan sular konusunda, BM Genel Kurulu, 8 Aralık 1970 tarihinde aldığı bir kararla; ülkeler arası antlaşmaların imzalanması ya da söz konusu sorunlu sular üzerinde müzakere edilmesi konusunda referans olabilecek bir çalışma başlatmıştır. BM Genel Kurulu'nun almış olduğu karar doğrultusunda BM Uluslararası Hukuk Komisyonu 'uluslararası su yollarının ulaşım dışı amaçlarla kullanımı' konusunda çalışmalarına başlamış ve yaklaşık 23 yıl sonra tamamlamıştır. 1994 yılında BM Genel Kuruluna sunulan ve 21 Mayıs 1997 yılında kabul edilen Uluslararası Su Yollarının Ulaşım Dışı Amaçlarla Kullanılması Hukukuna İlişkin Sözleşme, sınıraşan sular konusunda önemli bir düzenlemedir (Yakış, 1995). Sınıraşan sular konusunda bir diğer hukuksal düzenleme ise, 1992 yılında BM Avrupa Ekonomik Komisyonu bünyesinde Helsinki'de kabul edilen Uluslararası Göller ve Sınıraşan Su Yollarının Korunması ve Kullanılması Hakkında Sözleşme'dir.

Kavramsal olarak, bir ülke içerisinde yer alan akarsular, göller, kanallar ve diğer sular genel itibari ile su yolları olarak tanımlanmıştır. Uluslararası Suyollarının Ulaşım Dışı Amaçlarla Kullanılması Hukukuna İlişkin Sözleşme'nin ikinci maddesinde de su yolları kavramı benimsenmiştir.

Uluslararası Göller ve Sınıraşan Su Yollarının Korunması ve Kullanılması Hakkında Sözleşme de kavram olarak su yolu tabirini kullanmış, ancak, uluslararası su yolları kavramının yerine sınıraşan sular kavramı tercih edilmiştir. Uluslararası hukuk açısından tümüyle bir devletin içerisinde yer alıp, o devletin iç sularını oluşturan sular su yolları olarak tanımlanırken, iki ya da daha fazla devletin içerisinde geçen ya da aralarında sınır oluşturan sular, uluslararası su yolu ya da sınıraşan sular olarak kabul edilmektedir. Ancak bazı akarsular, bir tek devletin sınırları içinde yer almasına rağmen, uluslararası taşımacılık açısından önemi nedeniyle uluslararası hukuk rejimine konu olabilmektedir. Bu bağlamda sınıraşan sular hem ulaşımaya yönelik kullanımı hem de ulaşım dışı kullanımı açısından devletler arasında sorun teşkil etmektedir (Pazarıcı, 2008:236-237).

Uluslararası Suyollarının Ulaşım Dışı Amaçlarla Kullanılması Hukukuna İlişkin Sözleşme'nin, 1997 yılında, BM Genel Kurulu'ndaki oylamasında Türkiye, Çin ve Brundi ile birlikte ret oyu vermiştir. Türkiye'nin söz konusu sözleşmeye taraf olmamasına karşın, Fırat ve Dicle havzasının diğer iki kıyıdaş ülkesi Suriye ve Irak sözleşmeyi onaylamıştır. Türkiye, özellikle sözleşmedeki aşağı kıyıdaş ülkelerin onayı olmadan herhangi bir su kaynağı girişiminde bulunulmaması düzenlemesine karşı çıkmaktadır. Sözleşmenin yürürlüğe girebilmesi için gerekli olan 35 ülkenin onay şartı, Vietnam'ın 17 Mayıs 2014 tarihinde sözleşmeyi onaylamasıyla sağlanmış ve sözleşme BM Genel Kurulu'nda kabul edildikten 17 yıl sonra, 17 Ağustos 2014 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Türkiye'nin sözleşmeyi onaylamamış olması nedeniyle, sözleşmenin yürürlüğe girmesi Türkiye açısından bağlayıcı olmayacaktır. Ancak sınıraşan sular konusunda sözleşmeyi onaylayan diğer kıyıdaş ülkeler açısından sorunun uluslararası platformlara taşınmasını kolaylaştıracaktır (Kılıç, 2013:117-121). Bu bağlamda Irak'ın, Ulusal Su Konseyi oluşturarak sorunu Arap Ligi ve BM temeline çekme çabası bunun bir göstergesi olarak kabul edilebilir (Kılıç, 2012:91-92).

Sınıraşan sular konusunda temel anlaşmazlık, aşağı kıyıdaş devletlerin yukarı kıyıdaş devletlerce su kaynakları üzerindeki tasarruflarına (baraj yapımı vs.) karşı çıkmasından kaynaklanmaktadır (Maden, 2013:23). Uluslararası Suyollarının Ulaşım Dışı Amaçlarla Kullanılması Huku-

kuna İlişkin Sözleşmesinin oylamasında olumlu oy kullanan ülkelerden 53 tanesi ya tamamen ya da kısmen aşağı kıyıdaş ülke konumundadır. Sözleşmeye olumsuz oy veren ya da çekimser kalan ülkelerin büyük bir çoğunluğu ise yukarı kıyıdaş ülke konumundadır. Sözleşmenin oylamasındaki bu durum ve onaylanmasındaki gecikmeler, sözleşmenin aşağı kıyıdaş ülkeler lehine düzenlemeler içerdiği kanaatini oluşturmuştur (Kılıç, 2013:117).

Uluslararası su yollarından, ulaşım dışında balıkçılık, tarım alanında sulama ve endüstriyel kullanım şeklinde yararlanılmaktadır. Söz konusu su yollarının balıkçılık alanında kullanımına ilişkin, kıyıdaş her ülkenin kendi ülke sınırları içerisinde bulunan su yolları üzerinde tam egemenliğinin bulunması prensibi genel kabul görmektedir. Genel kuralın yanında, bazı devletler yapmış oldukları ikili anlaşmalar uyarınca kendi sınırları içinde bulunan su yollarında, balıkçılık amacıyla, diğer devletlerin vatandaşlarına kullanım izni vermektedirler. Benzer şekilde avlanma konusunda balık türlerinin korunması amacıyla bazı kısıtlamaların da tercih edildiği görülmektedir. Tarımsal amaçla su yollarından yararlanma ise sulama alanında gerçekleşmektedir. Su yollarının endüstriyel amaçlı kullanımı ise enerji alanında olmaktadır (Pazarcı, 2008:241-242).

Sınıraşan suların kıyıdaş devletlerce ortak kullanımı noktasında, ortak yararlanma ilkesi benimsenirken yaşanan sorunların başında, ortak kullanılacak olan su bölgesinin belirlenmesi konusu gelmektedir. Bu konudaki ihtilaf, akarsu kollarının, suların kullanımı noktasında hesaba katılıp katılmayacağına ilişkindir. İkili anlaşmaların bazılarında akarsu kolları, akarsuların dışında tutulurken, uluslararası yargı kararlarının bazılarında akarsu kollarının su rejimine dâhil edilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Örneğin, Uluslararası Sürekli Adalet Divanı 1929 yılında, Oder akarsuyunun Polonya sınırları içerisinde yer alan kollarının da Oder ana akarsuyu rejimine bağlı olması gerektiği yönünde karar vermiştir. Suların ortak kullanımı açısından bir diğer anlaşmazlık konusu ise, aynı bölgede yer alan akarsu, göl, kanal ve yeraltı suları gibi çeşitli kaynakların bir bütün halinde değerlendirilip değerlendirilmeyeceği meselesidir. Bu konuda da uluslararası yargı ve hakemlik kararları incelendiğinde aynı bölgedeki değişik su kaynaklarının birlikte değerlendirilmesi gerektiği

görüşü ağırlık kazanmaktadır. Sınıraşan suların ortak kullanımında su yolları üzerinde kurulacak olan baraj vb. yapılar inşa edilmesi söz konusu olduğu durumlarda, kıyıdaş bir devletin, diğer kıyıdaş devletten izin alıp almayacağı hususu bir diğer anlaşmazlık konusudur. Uluslararası yargı ya da hakemlik mekanizmalarının bu konu hakkında karar verirken dikkate aldıkları kıstas, söz konusu yapıların su yollarına zarar verip vermemesidir (Pazarcı, 2008:242-244).

Sınıraşan suların ortak kullanımı konusunda ortaya çıkan anlaşmazlıkların çözümü ve ortak bir karara varılmasının sağlanması noktasında, Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu (*International Monetary Found-IMF*)'nun benimsemiş olduğu politikaların da etkisinin olduğu söylenebilir. Söz konusu kuruluşlar, yatırım yapılacak ve kredi desteği sağlanacak olan projeleri belirlerken prensip olarak ihtilafli durumlar içeren taleplere olumlu yanıt vermemektedir. Uluslararası nitelikteki sular üzerinde gerçekleştirilecek projelere Dünya Bankası ve IMF tarafından kredi desteği sağlanabilmesi için nehirler üzerinde hak sahipliği bulunan tüm devletlerin ortak bir anlaşmaya varmış olma koşulu aranmaktadır. Bu yaklaşımın, projelerin işlerliğinin garanti altına alınması ve anlaşmazlıkların çözümüne katkı sağlamayı hedeflediği ifade edilebilir (Rüştü ve Salem, 2004:56-57).

Uluslararası hukuk alanında oluşturulan düzenlemeler çerçevesinde sınıraşan suların kullanımı konusunda öğretide şu yaklaşımların ortaya çıktığı görülmektedir:

1. *Mutlak Hâkimiyet Doktrini*: Harmon Doktrini olarak da bilinen bu yaklaşıma göre, her devlet sınıraşan suların kendi sınırları içinde bulunan kısmında tam yetkilidir. Mutlak hâkimiyet anlayışı, Meksika ile ABD arasında Rio Grande nehri sularının kullanımına yönelik ortaya çıkan soruna, ABD tarafı adına görüş hazırlayan ABD Başsavcısı Judson Harmon'un görüşlerini yansıtmaktadır.

2. *Doğal Durumun Bütünlüğü Doktrini*: Mutlak hakimiyet doktrinine karşı ortaya çıkan bu görüşe göre kıyıdaş devletler sınırlarından geçen nehirlerin doğal yapısını değiştirme hakkına sahip değildir. Yukarı kıyıdaş devletler suların kullanımı konusunda doğal durumun korunmasını gözetmek durumundadır.

3. *Ön Kullanımın Üstünlüğü Doktrini*: Ön kullanımın üstünlüğü doktrini nehir sularının kullanımına önce başlayan kıyıdaş devletin “kazanılmış hak” olarak diğer kıyıdaş devletlere göre üstünlüğü olduğunu savunmaktadır.

4. *Hakça ve Makul (equitable and reasonable) Kullanım Doktrini*: Bu yaklaşıma göre, suyun paylaşımından ziyade, kullanımının, hakça ve makul olarak düzenlenmesi önemlidir. Burada, çeşitli coğrafi, hidrografik ve hidrolojik vb. etkenler hakça ve makul olarak suyun kullanılabilmesinin ölçütleri olarak değerlendirilebilir (ORSAM, ?; Acer, 2008; Öztürk, 2006).

1997 tarihli BM Uluslararası Su Yollarının Ulaşım Dışı Amaçlarla Kullanılması Hukukuna İlişkin Sözleşme'nin henüz uluslararası alanda sınıraşan suların ortak kullanımına ilişkin temel bir norm olarak kabul görmediği söylenebilir. Sözleşmeye taraf olan devletlerin, çeşitli çekincelerle sözleşmeyi onaylamadıkları görülmektedir. Türkiye'nin de taraf olmadığı söz konusu sözleşmede, sınıraşan sularda devletlerin kendi toprakları içerisinde bulunan su yolları üzerindeki egemenlik haklarından söz etmemesi, en temel eleştiri konularının başında gelmektedir. Türkiye açısından sözleşmenin kabul edilemez yanı ise, sınıraşan sular kavramı yerine “uluslararası su” kavramının kullanılmış olmasıdır. Türkiye, uluslararası su kavramının kullanılmasıyla Fırat ve Dicle nehirleri konusunda kıyıdaş olmayan diğer ülkelerin meseleye taraf olmasının önünün açılabilceği kaygısını taşımaktadır (Sandıklı, 2004). Öte yandan Türkiye, Fırat-Dicle havzasına yönelik yürüttüğü müzakere ve teknik çalışmaları ile sınıraşan sular konusunda önemli bir tecrübe elde etmiş ve politikalarını bu yönde belirlemiştir (Kibaroglu, 2013:58). Türkiye'nin sahip olduğu bu kapasiteyi, bölgesel güvenlik sorunlarının çözülmesi ve uygun siyasi zeminin oluşması durumunda hayata geçirmesi gerekmektedir.

Fırat ve Dicle nehirlerinin statüsü ve kullanımı konusundaki görüş ayrılıklarının yanında, Suriye ve Irak'ta yaşanan güvenlik sorunları sınıraşan sular konusuna güvenlik boyutunu eklemiştir. Günümüzde Suriye ve Irak'taki su kaynaklarının önemli bir bölümü, Irak Şam İslam Devleti (İŞİD) örgütü tarafından ele geçirilmiştir (Vidal, 2014; Maden, 2014; <http://www.aljazeera.com.tr/haber/isidin-haritasi>). Suriye ve Irak'taki

petrol yataklarının önemli bir bölümünü ele geçiren IŞİD’in, bölge açısından kritik öneme sahip su kaynakları olan Fırat ve Dicle nehirleri üzerindeki kontrolü nedeniyle, sorunun çözümüne ilişkin olarak ele alınması gereken hususlardan biri de su güvenliği olacaktır.

4. Avrupa Birliği Bağlamında Sınıraşan Sular

Avrupa Birliği’nin su politikaları, tarihsel olarak üç dönem halinde ele alınabilir. 1970-1980’li yılları kapsayan birinci dönemde, “halk sağlığı” temelinde içme, yüzmeye ve üretim alanında su kalitesine ilişkin düzenlemelere gidilmiştir. 1990’lı yıllarla birlikte ikinci dönemde “kirliliğin azaltılması” amacıyla kentsel atıksu arıtma ve nitrat direktifleri benimsenmiştir. Üçüncü dönem olarak 2000’li yıllar ve sonrasında kabul edilen ve tüm su kaynaklarını kapsamına alan Su Çerçeve Direktifi’nin yürürlüğe girmesi ile birlikte “bütünleşik yönetim ve sürdürülebilir kullanım” politikası benimsenmeye başlanmıştır (Akkaya, et al., 2006:196).

Avrupa Birliği’nin su rejimine ilişkin kabul etmiş olduğu, Su Çerçeve Direktifi, su politikalarının oluşturulması bağlamında önemli bir referans kaynağıdır. AB’nin Su Çerçeve Direktifi, AB topraklarında suyun kirlenmesinin önlenmesine yönelik temel politikalar belirlemektedir. Direktif, Türkiye’nin taraf olmadığı Birleşmiş Milletler Sınıraşan Sular ve Uluslararası Göller Sözleşmesi’ne atfen, sınıraşan sular konusunda AB üyesi olmayan ülkelerle işbirliği ile çözümü işaret etmektedir. Söz konusu direktifin üçüncü maddesinde üye ülkelerin sınıraşan sular konusunda üye olmayan ülkelerle Direktif hükümlerini uygulamayı garanti etmeye çaba göstermesi gerektiği ifade edilmektedir (Akkaya, et al., 2006:202-203).

Su Çerçeve Direktifi sınıraşan sulara ilişkin şu prensipleri benimsemiştir:

“Üye devletlerin topluluk sularının korunmasını nitelik ve nicelik bakımından geliştirme, sürdürülebilir su kullanımını teşvik etme, sınıraşan su sorunlarının kontrolüne katkıda bulunma, su ekosistemlerini ve karasal eko-sistemleri ve bunlara doğrudan bağlı bulunan bataklık bölgelerini korumak ve

topluluk sularının potansiyel kullanıcılarını korumak ve geliştirmek amaçlı çabalarını koordine etmek için ortak prensipler gereklidir (md. 23).

Suyun kullanımının sınırları aşan etkilerinin olabileceği bir nehir yatağında, bu Direktif uyarınca oluşturulan çevresel objektiflerin gerçekleştirilmesi şartları ve özellikle bütün önlem programları bütün nehir yatağı bölgesi için koordine edilmelidir. Topluluk sınırlarını aşan nehir yatakları için, üye devletler, ilgili üye olmayan devletlerle uygun koordinasyonu sağlamaya çaba göstereceklerdir. Bu Direktif, su koruma ve yönetimi hakkındaki uluslararası sözleşmelerden, özellikle sınır aşan su yolları ve uluslararası göllerin korunması ve kullanımını hakkında 95/308/EC1 sayılı konsey kararıyla onaylanan, Birleşmiş Milletler Sözleşmesinden doğan topluluk yükümlülüklerinin uygulanmasına katkıda bulunacaktır (md.35).⁴

Bu bağlamda söz konusu düzenleme ile AB, Ortadoğu'daki su sorununa yönelik olarak Türkiye'nin resmi politikasının aksine Fırat ve Dicle Havzalarını ayrı havzalar olarak değerlendirmektedir. Bu durum Türkiye'nin görüşü ile çelişmektedir (Bilen, 2006:29). AB'nin yayınlamış olduğu 9 Kasım 2005 tarihli Katılım Ortaklığı Belgesi'nde de, sınır aşan sularla ilgili olarak, AB'nin taraf olduğu uluslararası antlaşmalar temelinde yaklaşımlar geliştirilmesine, atıfta bulunulmuştur. Bu gelişmelere paralel olarak Ahmet Davutoğlu, Dışişleri Bakanlığı 2013 yılı bütçesinin TBMM Genel Kurulu'na sunumunda yapmış olduğu konuşmada; sınır aşan sular konusunda, “suyun bir işbirliği unsuru olduğu ön planda tutulmakta, buna göre sınır aşan suların hakça, akılcı ve optimum kullanımı, suyun yararlarının paylaşılması ve diğer kıyıdaş ülkelerle yakın işbirliğine gidilmesi” gerektiğini savunmuştur (Davutoğlu, 2013:124).

Su Çerçeve Direktifinin yanında; Sınır aşan Suyolları ve Uluslararası Göllerin Korunması ve Kullanılması Sözleşmesi (Helsinki Sözleşmesi); Sınır aşan Boyutta Çevresel Etki Değerlendirilmesi Sözleşmesi (Espoo Sözleşmesi) ve Çevresel Konularda Bilgiye Erişim, Karar Alma Süreci-

4 Su Çerçeve Direktifinin Türkçe ve İngilizce metinleri için ayrıca bkz. <http://web.ogm.gov.tr/birimler/merkez/egitim/disiliskiler/Sayfalar/ABMevzuatPolitikave%c4%b0nisiyatifleri.aspx>

ne Halkın Katılımı ve Yargıya Başvuru Sözleşmesi (Aarhus Sözleşmesi), AB’nin su ve çevre konularındaki mevzuatının altyapısını oluşturmaktadır. Türkiye, Sınıraşan Suların ve Uluslararası Göllerin Kullanımı (Helsinki), Çevresel Konularda Bilgiye Erişim, Karar Almaya Katılım ve Yargıya Başvuru (Aarhus) ve Sınıraşan Çevresel Etki Değerlendirmesi (Espoo) Sözleşmelerine taraf değildir. Türkiye, 2003 yılı Ulusal Programında AB’ye tam üyelik ile birlikte, söz konusu sözleşmelere taraf olmayı ele alacağını beyan etmiştir. Türkiye-AB müzakere sürecinde, su konusu, “Çevre ve İklim Değişikliği” başlığı altında 27. faslın 21 Aralık 2009 tarihinde müzakereye açılması ile birlikte ele alınmaya başlanmıştır. Türkiye’nin su politikaları nedeniyle, “Çevre” faslı “çok sınırlı ilerleme” kaydedilen müzakere başlıklarından biri olarak değerlendirilmektedir. Türkiye’nin su konusundaki uluslararası anlaşmalara taraf olmaması nedeniyle AB müktesebatı ile uyumlu olmadığı ifade edilmektedir. (T.C. Dışişleri Bakanlığı, 2008). AB’nin Aralık 2004 zirvesi öncesi Avrupa Komisyonu’nun, Türkiye’nin sınıraşan sularına yönelik olarak egemenlik haklarını üçüncü ülkelerle paylaşmasını işaret eden ibareleri, ileride Türkiye için ciddi sorunlardan biri olabilecektir (Yalçınkaya, 2006).

8 Kasım 2006 tarihli Türkiye İlerleme Raporunda, “Türkiye sınıraşan sular konusunda da özellikle üye ülkelerle işbirliğini geliştirmek için herhangi bir adım atmış değildir” ifadesine yer verilmiştir (Aksoy, 2006:23). 2007 yılına ait yayımlanan ilerleme raporunda ise genel itibari ile su konusunda hiçbir gelişmenin kaydedilmediği, Su Çerçeve Direktifinin ulusal mevzuata aktarılmaması nedeniyle uyumun sağlanamadığı ve sınır ötesi istişarelerin erken aşamada olduğu kaydedilmiştir. Avrupa Komisyonu’nun, Türkiye’ye ilişkin 2008-2014 yılları arası ilerleme raporlarında da sınıraşan sulara ilişkin sınır ötesi istişarelerin başlangıç aşamasında olduğu ifade edilmiştir. Türkiye’nin yakın komşuları ile başlattığı Yüksek Düzeyli Stratejik İşbirliği Konseyleri oluşturulması ve siyasal, ekonomik ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve bu bağlamda sınıraşan sular konusunda işbirliğinin geliştirilmesi girişimlerinin söz konusu raporlara yansımadağını söylemek yanlış olmayacaktır. Türkiye’nin taraf olmadığı uluslararası düzenlemeleri, AB tam üyeliğe ile birlikte kabul edeceği ve uygulayacağı dikkate alındığında, sınıraşan sular meselesi, Türkiye’nin AB üyelik müzakereleri açısından önemli bir sorun teşkil etmektedir.

Türkiye’de, su sektöründe, 1980’lerden itibaren reform çalışmaları gündemde yer almaktadır. Bu kapsamda bir takım ilerlemeler kaydedilse de AB müzakere sürecinde geline noktanın da yola çıkarak su yönetimi konusunda kapsamlı bir yeniden yapılanma sürecine ihtiyaç duyulmaktadır (Sümer, 2013:37). Bu bağlamda, AB ilerleme raporlarında su kalitesi alt başlığında Türkiye’ye yöneltilen eleştirilerden biri de Türkiye’de, su yönetimi konusunda kurumlar arası yetki karmaşasının yaşandığıdır. 2011 yılında yapılan bir değişiklik ile Çevre ve Orman Bakanlığı ile Bayındırlık ve İskân Bakanlığının yerine, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile Orman ve Su İşleri Bakanlığı kurulmuştur. AB ilerleme raporlarında, özellikle su sektörüne ilişkin olarak, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile Orman ve Su İşleri Bakanlığı arasında sorumlulukların net bir biçimde tanımlanmamış olmasından dolayı, kurumsal koordinasyon eksikliğine vurgu yapılmaktadır.

Sonuç

Türkiye, Ortadoğu coğrafyasında, yaşanması muhtemel bir su krizinin en kilit ülkesi konumundadır. Türkiye’nin sınıraşan sular konusunda komşu ve bölge ülkeleri ile yaşadığı ihtilaflar, dış politikada önemli sorunlarından birini oluşturmaktadır. Türkiye, sorunun çözümüne yönelik siyasi ve teknik açıdan önemli bir altyapı oluşturmuştur. Ancak, Türkiye’nin önerdiği çözüm önerileri, soruna muhatap ülkelerin siyasi yaklaşımları ve su konusunda Türkiye’ye bağımlı kalma kaygıları nedeni ile hayata geçirilememiştir. Temelde suların hakça, akılcı ve optimum kullanımını savunan Türkiye’nin çözüm çabalarına, başta Suriye ve Irak gibi ülkeler, egemenlik hakları açısından sorunu uluslararası arenaya taşıma çabaları ile karşılık vermektedir. Türkiye’nin AB ile üyelik müzakerelerinin başlamasının ardından, probleme bir de AB boyutu eklenmiştir. Bu bağlamda Türkiye, sınıraşan sular konusunda üç boyutlu bir denklem ile karşı karşıya kalmıştır. Sorunun birinci boyutunda, sınır aşan sular konusunda, uluslararası sözleşmeler yer almaktadır. İkinci boyutunda, Türkiye’nin AB üyeliği ve müzakere süreci yer almaktadır. Türkiye, sınıraşan sular konusunda uluslararası sözleşmelere taraf değildir. Ancak,

müzakere sürecinin sonunda tam üyeliğin gerçekleşmesi durumunda, gerek AB’nin düzenlemelerine, gerekse uluslararası sözleşmelere taraf olunacağı taahhüt edilmiştir. Meselenin üçüncü boyutunda ise su güvenliği yer almaktadır. Suriye ve Irak’taki siyasi istikrarsızlık ve güvenlik açığı, bölgede, terör örgütlerinin stratejik noktaları ele geçirmesine neden olmuştur. IŞİD’in önemli petrol kuyularının yanında, bölge açısından kritik önemde bulunan su kaynakları üzerindeki giderek artan kontrolü, Türkiye, Suriye ve Irak açısından öncelikli ele alınması gereken bir konudur. Özellikle Fırat ve Dicle bağlamında sorunun güvenlik boyutunun, diğer iki boyutun önüne geçtiği söylenebilir. Mevcut durum, öncelikle bölgede su güvenliğinin sağlanmasını, ardından soruna bölgesel düzeyde kalıcı ve sürdürülebilir bir çözüm bulunmasını zorunlu kılmaktadır.

Türkiye, son dönemde dış politikada benimsediği yeni strateji ile uyguladığı çok boyutlu dış politika anlayışının bir sonucu olarak, komşu ülkeler ve Ortadoğu ile önemli ilişkiler geliştirmiştir. “Komşularla sıfır problem” anlayışının bir gereği olarak Türkiye, hem bölgesel hem de küresel ölçekte sorunun çözümüne yönelik yaptığı önerilerle sınıraşan sular sorununun nihai çözümüne katkı sağlamayı amaçlamaktadır. “Arap Baharı” sonrası dönemde Ortadoğu’da oluşan yeni güvenlik sorunları, konjonktürel olarak Türkiye-Suriye ilişkilerinin gerilmesi gibi etmenler, Türkiye’nin su sorunu konusunda pozisyonunu olumsuz yönde etkilemiştir. Bu bağlamda, Arap Baharı sonrasında Türkiye-Suriye ilişkilerindeki gerilim ve Maliki döneminde Irak merkezi yönetiminin Türkiye’ye karşı tutum değişikliği, 2008-2009 yıllarında başlatılan ve su sorununun çözümüne ilişkin adımlar da barındıran Yüksek Düzeyli Stratejik İşbirliği Konseyleri çalışmalarını sekteye uğratmıştır.

Her ne kadar Türkiye açısından bağlayıcılığı bulunmasa da, Suyollarının Ulaşım-Dışı Kullanımına İlişkin Birleşmiş Milletler Sözleşmesi’nin 2014 yılında yürürlüğe girmiş olması, özellikle sözleşmeyi onaylayan Suriye ve Irak tarafından, sınıraşan sular sorununun uluslararası alana taşınmasını kolaylaştıracaktır. Suriye ve Irak’taki siyasi istikrarsızlık ve güvenlik sorunları, sınıraşan sular sorununun ötesine geçse de, sınıraşan sular sorunu gelecek dönemde öncelikli ele alınacak bir mesele olarak görülebilir. Avrupa Birliği açısından da, sınıraşan sular sorununun, çözülmesi gere-

ken bir problem olarak görülmesi, meselenin giderek uluslararası platforma taşındığının bir göstergesidir. Uluslararası alandaki bu gelişmeler, Türkiye'nin sorunun sadece kıyıdaş ülkelerle birlikte çözülmesi gerektiği tezini zayıflatmaktadır. Bu bağlamda, özellikle Suriye ve Irak'ta siyasi istikrarın sağlanması ve güvenlik sorunlarının çözülmesi, işbirliği ve diyalog kanallarını açacak ve Türkiye'nin sorunun çözümüne yönelik girişimlerinden sonuç almasına zemin hazırlayacaktır. Bölgesel olarak şartlar oluştuğunda, Türkiye ürettiği çözüm önerilerini hayata geçirmelidir.

KAYNAKÇA

- Acer, Y. (2008). Sınıraşan Sular, Hukusal Çerçeve ve Türkiye, <http://www.usakgundem.com/makale.php?id=224>, (Erişim tarihi: 03.12.2008).
- Acer, Y. & Kaya, İ. (2013). *Uluslararası Hukuk Temel Ders Kitabı*. 3. Baskı, Ankara: USAK Yayınları.
- Akbaş, Z. & Mutlu Ç. (2012). Uluslararası Politikada Irak ve Suriye'nin Sınıraşan Su Sorununa Yaklaşımı ve Türkiye: Beklentiler ve Gerçekler. *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*. 13(1), 213-240.
- Akkaya, C., Efeoğlu, A. & Yeşil, N. (2006). Avrupa Birliği Su Çerçeve Direktifi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği. *TMMOB Su Politikaları Kongresi*, Ankara.
- Aksoy, O. (2006). AB'ye Katılım Sürecinde Türk Suları, *Stratejik Analiz*, 7(80), 20-24.
- Amery, H.A. (2002). Water Wars in the Middle East: A Looming Threat. *The Geographical Journal*. 168(4), 313-323.
- Aytemiz, L. & Kodaman, T. (2006). Sınıraşan Sular Kullanımı ve Türkiye- Suriye İlişkileri. *TMMOB Su Politikaları Kongresi*, Ankara.
- Bilen, Ö. (2006). Avrupa Birliği'nin Su Politikalarının Hidropolitik Değerlendirmesi. *Stratejik Analiz*, 7(80), 25-31.
- Bilgiç, E. (2006). *Su Sorunu: Fırat, Dicle ve Asi Nehri Örnekleri*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Davutoğlu, A. (2013). 2013 Yılına Girenken Dış Politikamız, http://www.mfa.gov.tr/site_media/html/butce_2013.pdf, (Erişim tarihi: 07.01.2013).
- Davutoğlu, A. (2003). *Stratejik Derinlik: Türkiye'nin Uluslararası Konumu*. 13. Baskı, İstanbul: Küre Yayınları.
- Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü (2008a.). *2007 Yılı Faaliyet Raporu*, Ankara.
- Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü (2008b). <http://www.dsi.gov.tr/topraksu.htm>, (Erişim tarihi: 03.12.2008).

- Eder, M. & Çarkoğlu, A. (2002). Su İhtilafı: Fırat-Dicle Havzası. Kirişçi, K. & Rubin, B. (Eds.) içinde *Günümüzdeki Türk Dış Politikası*, İstanbul: Boğaziçi Yayınları.
- Haddadin, M. J. (2002). Water in the Middle East Peace Process, *The Geographical Journal*. 168(4), 324-340.
- Kılıç, S. (2013). Uluslararası Suyollarının Ulaşım-Dışı Kullanımına İlişkin Birleşmiş Milletler Sözleşmesi ve 2012 Değerlendirmesi. *Ortadoğu Analiz*. 5(49), 114-121.
- Kılıç, S. (2012). Irak Su Yönetiminde Son Gelişmeler ve Irak'ın Konuyu Uluslararasılaştırma Çabaları. *Ortadoğu Analiz*. 4(47), 87-94.
- Kıran, A. (2005). *Ortadoğu'da Su Bir Çatışma ya da Uzlaşma Alanı*. İstanbul: Kitap Yayınları.
- Kıbaroğlu, A. (2013). Türk Dış Politikası ve Su. *Ortadoğu Analiz*. 5(53), 50-59.
- Kıbaroğlu, A. (2011). "Türkiye ve Suriye Arasında Su Konusundaki İşbirliği Artıyor", <http://www.orsam.org.tr/tr/SuKaynaklari/uzmangorusugoster.aspx?ID=257>, (Erişim tarihi: 09.01.2013).
- Kıbaroğlu, A. (2003). Fırat ve Dicle Havzasında Su Kaynakları Anlaşmazlıklarının Çözümü. <http://www.stradigma.com/index.php?sayfa=makale&no=39>, (Erişim tarihi: 07.12.2008).
- Kodaman, T. (2007). *Fırat-Dicle Meselesi ve Türkiye-Suriye İlişkilerine Etkisi*. Ankara: Asil Yayın.
- Maden, T. E. (2014). Fırat ve Dicle Havzasının Geleceği ve İŞİD, <http://www.orsam.org.tr/tr/yazigoster.aspx?ID=5114> (Erişim tarihi: 04.12.2014).
- Maden, T. E. (2013). Sınıraşan Su Havzalarında İşbirliği Sorunu. *Ortadoğu Analiz*. 5(53), 23-31.
- Mazlum, İ. (1998). Türkiye'nin Güvenlik Algılamaları Açısından Sınıraşan Sular Sorunu. Özcan, G. & Kut, Ş. (Eds.) içinde *En Uzun On Yıl: Türkiye'nin Ulusal Güvenlik ve Dış Politika Gündeminde Doksanlı Yıllar*, İstanbul: Buke Yayınları.
- ORSAM (?). Sınıraşan ve Sınır Oluşturan Sulara İlişkin Uluslararası Hukukun Durumu. <http://www.orsam.org.tr/tr/SuKaynaklari/HukukiBakis.aspx> (Erişim tarihi: 05.01.2015).
- Özey, R. (1997). *Dünya Denklemine Ortadoğu: Ülkeler-İnsanlar-Sorunlar*. Konya: Özeğitim Yayınları.
- Öztürk, A. (2006). The Lures vs. the Impediments in Trans-boundary River Basin Development: a Re-assessment at the Dawn of a New Era of Food and Energy Scarcity. *E-Akademi, Hukuk, Ekonomi ve Siyasal Bilimler Aylık İnternet Dergisi*. (48).
- Pamukçu, K. (2000). *Su Politikası*, İstanbul: Bağlam Yayınları.
- Pazarıcı, H. (2008). *Uluslararası Hukuk*. Gözden Geçirilmiş 6. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi.

- Pazarıcı, H. (1993). *Uluslararası Hukuk Dersleri II.Kitap*. 3. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Rüştü, I. & Salem, K. (2004). Türkiye'nin Sınırtaşan Akarsu Anlaşmalarına Coğrafi Açıdan Bir Bakış. *Marmara Coğrafiya Dergisi*. (10), 53-72.
- Sandıklı, A. (2004). *Sınırtaşan Sular ve Türkiye*, http://www.tasam.org/tr-TR/Icerik/160/sinir_asan_sular_ve_turkiye (Erişim tarihi: 04.01.2013).
- Sönmezoğlu, F. (2006). *II. Dünya Savaşı'ndan Günümüze Türk Dış Politikası*, İstanbul: Der Yayınları.
- Sümer, V. (2013). AB Su Politikası ve Türkiye: Uyum Sürecine Kuramsal Bir Yaklaşım. *Ortadoğu Analiz*. 5(53), 32-40.
- Şehsuvaroğlu, L. (1997). *Su Barışı, Türkiye ve Ortadoğu Su Politikaları*. İstanbul: Gümüşmotif Yayınları.
- Şimşek, E. (2005). *Türkiye'nin Ortadoğu Politikası*. İstanbul: Kumsaati Yayınları.
- T.C. Dışişleri Bakanlığı (2014). *Türkiye'nin Su Politikası*. http://www.mfa.gov.tr/turkiye_nin-su-politikasi.tr.mfa, (Erişim tarihi: 10.08.2014).
- T.C. Dışişleri Bakanlığı (2008). *Avrupa Birliği ile Su Konusu*. <http://www.mfa.gov.tr/avrupa-birligi-ile-su-konusu-.tr.mfa>,(Erişim tarihi: 28.11.2008).
- T.C. Dışişleri Bakanlığı (1994). *Water Issues Between Turkey, Syria and Iraq*. Ankara.
- United Nations, (2008). *Transboundary Waters: Sharing Benefits, Sharing Responsibilities*. UN-Water Thematic Paper.
- Vidal, J. (2014). Water supply key to outcome of conflicts in Iraq and Syria, experts warn. *The Guardian*, <http://www.theguardian.com/environment/2014/jul/02/water-key-conflict-iraq-syria-isis> (Erişim tarihi: 25.11.2014)
- Yalçınkaya, A. (2006). AB Raporlarında Fırat-Dicle ve İsrail. <http://www.oncevatan.com.tr/Detay.asp?yazar=31&yz=7803>, (Erişim tarihi: 03.12.2014).
- Yakış, Y. (1995). Sınırtaşan Suların Hukuki Rejimi. *Dış Politika Dergisi*, 6(1). 10 Aralık 1987 tarihli ve 19660 sayılı Resmî Gazete. <http://www.aljazeera.com.tr/haber/isidin-haritasi> (Erişim tarihi: 25.11.2014).