

# Karadeniz’de çevresel iş birliği, 1992 Bükreş Sözleşmesi

Şule Güneş

*Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Uluslararası İlişkiler Bölümü, 06531, Ankara*

## Özet

Uluslar arası politikada iki karşıt blok arasında esen soğuk savaş rüzgarları bir bakıma Karadeniz’in kaderini de tayin etmiş ve Karadeniz kıyı alanları ve deniz çevresi uzunca bir süre, bölge devletlerinin iş birliği yapabilecekleri bir oluşumdan yoksun bırakılmıştır. Kıyıdaş devletlerin çevre sorunlarını gözardı etme yanılığını sürdürmeleri, Karadeniz’deki çevre sorunlarını, zaman içinde daha da dramatik hale getirmiş ve Karadeniz yalnızca son otuz yıl içinde, havza içinde yerleşik 160 milyon insanın fosfor, inorganik azot, petrol, cıva, nükleer madde gibi zehirli atıkları için dev bir çöplük, Avrupa’nın yarısı için kanalizasyon çukuru haline gelmiştir. Uzun süre kendi kaderine bırakılmanın etkisiyle Karadeniz, ekolojik çöküntü içine girmiş, “ölmekte olan denizler” kategorisinde, Aral Denizi ve Hazar Denizi ile birlikte anılır hâle gelmiştir. Karadeniz’e kıyısı olan Türkiye, Rusya, Ukrayna, Romanya, Bulgaristan ve Gürcistan’ın bir araya gelerek kabul ettikleri ve hukuksal alt yapısını sırasıyla 1992 Bükreş Sözleşmesi\*, 1993 Odessa Bildirgesi ile 1996 Karadeniz Stratejik Eylem Planı’nın oluşturduğu Karadeniz Çevre Programı ile bölge devletleri, Karadeniz çevre sorunlarına ilişkin ortak önlemler alma çabası içine girmişlerdir. Bu çalışmada Karadeniz çevre sorunları ve bu sorunlara çözüm bulmak amacıyla oluşturulan bölgesel deniz programı, 1992 Bükreş Sözleşmesi çerçevesi içinde kalınarak, uluslar arası hukuk açısından incelenmektedir.

## 1. Giriş

Denizlere ilişkin çevre sorunları çok eskilere dayanmakla birlikte, uluslar arası kamuoyunun gündemine ağırlıklı olarak girmesi, 1960’lı yıllarda yaşanan deniz kökenli çevre faciaları sonucu olmuştur. Çevre sorunlarına uluslar arası düzeyde çözüm bulmak amacıyla toplanan 1972 Stockholm Konferansı’nda, deniz kirliliği önemle ele alınmış ve konferans sonucu kurulan Birleşmiş Milletler Çevre Programı (UNEP) öncülüğünde, Bölgesel Deniz Programları başlatılması kararlaştırılmıştır. Kirlenme

\* 1992 Bükreş Sözleşmesi metin içinde "Sözleşme" olarak da anılacaktır.

sorunlarının yoğunluğu ve boyutları açısından son derece hassas bir konumda olan kapalı ve yarı-kapalı denizler için geliştirilen bölgesel deniz programlarının ilk örneğini, bölgesel Baltık Denizi programı, ikincisini ise UNEP önderliğinde gerçekleştirilen Akdeniz Çevre Programı oluşturmaktadır. Karadeniz Çevre Programı, Baltık Denizi programından yaklaşık 20 yıl gecikmeli olarak gündeme gelmiş ve bu süre içerisinde uluslar arası toplum, on farklı bölgede, yüz otuz devleti ilgilendiren bölgesel deniz programı oluşturmayı başarmıştır.<sup>1</sup> Bu programlara taraf olan devletler, kendi bölgelerindeki sorunlarla mücadele etmek için faaliyet gösterirken, son derece önemli ve çok boyutlu kirlenme sorunu ile karşı karşıya bulunan Karadeniz sanki unutulmuş, hiçbir kirlenme sorunu yokmuşçasına ihmale uğramıştır. 1976 yılında Akdeniz'de bölgesel çevre rejimi oluşturulurken Karadeniz'in de Sözleşme kapsamına alınması gündeme gelmiş, ancak Sovyetler Birliği, Romanya ve Bulgaristan'ın öngörülen eylem programının sorunsuz bir şekilde uygulanmasına engel çıkarabilecekleri düşüncesi ile Akdeniz çevre programının coğrafi yürürlük alanı, Karadeniz dışarıda kalacak şekilde belirlenmiştir (Chircop, 2001: 33; Haas, 1990 : 99)<sup>2</sup>. Dolayısıyla, bu belirlemede esas alınan ölçüt, coğrafi veya ekolojik olmaktan çok, siyasî olmuştur<sup>3</sup>. Karadeniz'in, Akdeniz çevre programının uygulama alanı dışında bırakılması örneğine benzer bir şekilde, Karadeniz'de münferit bir bölgesel çevre programı oluşturulması esnasında da politik ortamın belirleyici rol oynadığı gözlenmektedir. Soğuk savaş yıllarında Doğu-Batı rekabeti çerçevesinde tanımlanan ilişkilerin, soğuk savaş sonrası dönemde, batının ekonomik ve güvenlik sistemiyle bütünleşme olasılığı da gözardı edilmeksizin, Karadeniz bölgesinin kendi bünyesi içinde ele alınmaya başlamasıyla

<sup>1</sup> Birleşmiş Milletler Çevre Programı'nın (UNEP) önderliğinde uygulamaya konulan bu programlar sırasıyla; İran/Arap Körfezi için Kuveyt Eylem Planı (1978), Batı ve Orta Afrika Bölgesi Eylem Planı (eski Guinea Körfezi) (1981), Güney Doğu Pasifik Eylem Planı (1981), Kızıldeniz ve Aden Körfezi Eylem Planı (1976), Karayipler Eylem Planı (1981), Doğu Afrika Eylem Planı (1985), Güney Pasifik Eylem Planı (1982), Doğu Asya Denizleri Eylem Planı (eski Malacca ve Singapur Boğazları) (1981), Güney Doğu Asya Denizleri Eylem Planı (1981), Kuzey Batı Pasifik Çevre Programı'dır (1991) (Haas, 1991: 188).

<sup>2</sup> Akdeniz Çevre Programı'nın coğrafi uygulama alanı 1976 Barselona Sözleşmesi ile batıda Cebelitarık Boğazı'nın girişindeki Cape Sparte deniz feneri çizgisi üzerinden geçen meridyen çizgisinden, doğuda Çanakkale Boğazı'nın güney sınırlarında bulunan Mehmetçik ve Kumkale deniz fenerleri arasındaki çizgiye kadar uzanan bütün deniz ve körfezleri içine almaktadır.(Akdeniz'in Kirlenmeye Karşı Korunmasına İlişkin Sözleşme, md. 1. T.C. Resmî Gazete, Tarih: 12.6.1981, Sayı: 17368) 1995 yılında başlığı ve bazı hükümleri değişikliğe tabi tutulan, yeni adıyla Akdeniz Deniz Çevresi ve Kıyı Alanlarının Korunmasına İlişkin Sözleşme'nin de, 1. madde hükmü ile coğrafi uygulama alanı bakımından, orijinal sözleşmedeki düzenlemeyi koruduğu görülmektedir (UNEP, Mediterranean Action Plan, Athena. 1997).

<sup>3</sup> Coğrafi ve ekolojik açıdan birbiriyle bağlantılı olan bu iki denizde ayrı ayrı oluşturulmuş bulunan çevre programlarının, zaman içinde birbiriyle bütünleştirilmesine yönelik önerilerin ne gibi oluşumlara yol açabileceği konusunda şimdiden öngörülebilir bulunma olanağı bulunmamakla birlikte, uluslar arası siyasî ortamın belirleyici rolünün gözardı edilmemesi uygun olacaktır (Vallega, 1995: 731).

birlikte, çevresel işbirliği konusunda da somut adımlar atılabilmektedir (Karaosmanoğlu, 1995: 21-22).

Karadeniz'i kurtarmak düşüncesinden yola çıkarak kabul edilen bölgesel çevre programının hukuksal açıdan irdelenmesine ilişkin bu çalışmanın ana eksenini ademi merkezci bir diplomatik süreç sonunda kabul edilen Bükreş Sözleşmesi oluşturmaktadır. Bükreş Sözleşmesi ile oluşturulan işbirliği programının tarafları, hukuksal niteliği, uygulama alanı, amaçları ve bu amaçlara ulaşılması için alınması gereken önlemlerin hukuksal açıdan irdeleneceği bu çalışmada, Küresel Çevre Fonu (GEF-Global Environmental Facility) öncülüğünde bölgede kaydedilen hukuksal ve kurumsal gelişmeler inceleme alanı dışında bırakılmıştır.<sup>4</sup>

## 2. Karadeniz işbirliği girişiminde bilginin ve epistemic topluluğun rolü

Devletlerin uluslar arası bir iş birliği rejimi oluşturabilmeleri, üzerinde rejim oluşturacakları çevrenin durumu ve bu durumu düzeltmek için alınması gereken önlemler konusunda ortak bir bilgi ve kanaati paylaşmalar gerekir (List-Rittberger, 1992: 104). Uluslar arası rejimlerin oluşturulmasında bilginin belirleyici ve yapıcı işlevi, Karadeniz çevre sorunları ile mücadele etmek üzere oluşturulan rejimde özel bir önem taşımaktadır.<sup>5</sup> Karadeniz'i çevreleyen devletler arasındaki uyumsuzluk ve çıkar çatışmaları tarihten bugüne taşınmış ve bu devletler zorunluluk durumları dışında birbirleri ile işbirliği yapmaktan kaçınmışlardır.<sup>6</sup> Bu devletleri soğuk savaş bitimine doğru, "Karadeniz'i Kurtarmak" idealinde birleştiren etken, Karadeniz'deki sorunlara ilişkin olarak elde edilen "bilgi" ve bu bilginin devletler ve uzmanlar arasında karşılıklı olarak değişimi sonucu, Karadeniz'in kurtarılması gerektiği yönünde oluşan ortak kanaattir.

Soğuk savaş yıllarında Karadeniz'e kıyısı olan devletler arasında, çevre sorunlarına ilişkin olarak herhangi bir iş birliği mümkün olmamıştı. Bunun nedenleri, bir yandan kıyıdaş devletler (özellikle de en uzun kıyılara sahip Türkiye ile Sovyetler Birliği) arasındaki güvensizlik ve

<sup>4</sup> Küresel Çevre Fonu (GEF), az gelişmiş devletlerdeki çevre projelerini desteklemek veya doğrudan para yardımı yapmak üzere kurulmuştur. 1990 yılında Paris'te, Dünya Bankası'nın düzenlediği toplantıda kurulması kararlaştırılan GEF, Dünya Bankası, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) ve Birleşmiş Milletler Çevre Programı (UNEP) tarafından ortaklaşa yönetilmektedir. GEF'in statüsü ile ilgili olarak bkz. Gan (1993: 256-275).

<sup>5</sup> Çevre rejimlerinin oluşması, işlevleri ve etkinliği konusunda, birbirinden farklı teoriler geliştirilmiştir. Ancak bunlar, belli çevre sorunları için oluşturulmuş bulunan çevre rejimlerini tek başlarına açıklayamamakta, her bir teori söz konusu çevre rejiminin anlaşılabilmesine, farklı açılardan katkıda bulunmaktadır. Rejim teorilerine ilişkin örnekler için bkz. (Krasner, 1982 : 2; Young, 1989 : 349-375; Haas, 1989 : 378-403; Sprinz ve Vaahoranta, 1994 : 77-105).

<sup>6</sup> Karadeniz devletleri arasındaki kuvvet dengesi, ekonomik bağımlılık ve karşılıklı bağımlılık, kültürel yakınlıklar ve farklılıklar, ulusal politika ve rejim tipleri ve çok uluslu ve ulusötesi örgütsel ilişkilerle ilgili bir analiz için bk. (Synder, 1995: 41-46).

gerginlik, diğer yandan ise Karadeniz çevre sorunlarının vahameti konusunda yeterli bilginin olmaması veya mevcut bilgi ve araştırmaların özellikle “devlet sırrı” kabul edilerek paylaşılamaması ya da bilgilerin doğruluğu ve isabeti konusunda uzlaşma sağlanamaması idi (Sampson, 1995: 55). Birbirlerini olumsuz şekilde etkileyerek süregelen bu faktörler, Karadeniz sorunlarına ilişkin bilincin ve bu sorunların çözümlenebilmesi için siyasî bir iradenin oluşmasını engellemiştir.<sup>7</sup> Bilginin oluşması ve yayılması üzerindeki bu olumsuz etkilerin Sovyetler Birliği'nin dağılma sürecinin başlaması ile birlikte yavaş yavaş ortadan kalktığı gözlenmektedir. Daha önce devlet sırrı olarak saklanan bilgileri açıklamaya başlanması ve bilim adamları ve uzmanlara araştırmalarında ve bunun sonuçlarını açıklamak konusunda tanınan serbestlik, Karadeniz çevre sorunları için bir an önce harekete geçmeyi sağlayacak bilginin oluşması üzerinde son derece olumlu bir etki yapmıştır. Sovyetler Birliği'nin resmî olarak dağılmasından bir süre önce başlayan müzakere süreçleri sonucunda da, Karadeniz'in korunmasına ilişkin hukuksal düzenlemelerin ana çerçevesi belirlenmiştir (BSEP, 1993: 3).

Karadeniz çevre rejimi oluşturulurken uluslar arası siyasî ortamın elverişli olması işleri bir ölçüde kolaylaştırmış olmakla birlikte, esas önemli olan, kıyıdaş devletlerin hemen hepsinde ulusal düzeyde yaşanan olumlu gelişmelerdir. Karadeniz'de çevre rejimi oluşturmak konusunda karar alma yetkisine sahip olan devlet görevlilerinin kendilerine aktarılan bilimsel gerçekler karşısında takındıkları olumlu tutum, ulusal düzeyde de bu rejimin oluşmasını destekleyen koşulların mevcut olduğunu göstermektedir. Karadeniz çevre sorunlarına ilişkin bilginin, Karadeniz devletlerinin siyasî otoriteleri tarafından doğru bir şekilde değerlendirilerek, bölgesel bir çevre programı oluşturmak yönünde siyasî irade oluşturmaları üzerinde epistemic topluluğun çabası dikkati çekmektedir. Karadeniz çevre programının oluşumu sırasında, Akdeniz çevre programına benzer bir şekilde, Karadeniz'deki ekolojik sorunlar ile ilgili bilginin toplanması, değerlendirilmesi ve karar alma mekanizmalarına taşınarak Karadeniz'in kurtarılması için harekete geçilmesinde çevreci duyarlılık ve bilince sahip bilim insanları, ekolog, biyolog ve gönüllü kişilerden oluşan epistemic topluluğun son derece önemli katkısı olduğu görülmektedir.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Soğuk savaş döneminde Karadeniz çevre sorunlarının bölgesel düzeyde ele alınmasına ilişkin uluslar arası ilk ciddi girişim, Bulgaristan, Romanya ve Sovyetler Birliği arasında 1959 yılında imzalanan Varna Andlaşmasıdır. Karadeniz ülkeleri arasında çevre sorunlarına ilişkin veri alış verişini ve iş birliğini sağlamaya yönelik olan bu anlaşmaya Türkiye dahil edilmemiştir. Bu anlaşmadan sonra uzun bir süre Karadeniz'de çevreyi korumaya yönelik resmî nitelikte bir uluslararası girişim olmadığı görülmektedir (Demircan, 1995: 107-108).

<sup>8</sup> Çevre duyarlılığının kamuoyuna mal edilmesinde ve karar süreçlerini etkilemesinde epistemic topluluğun önemli bir rolü olduğu görülmektedir. Epistemic topluluk, çevre duyarlılığına sahip olan ekolog, biyolog vb. bilim adamlarının oluşturdukları bilgi toplulukları anlamında kullanılmaktadır. Epistemic topluluğun üyesi olan uzmanlar söz konusu çevre sorununun niteliği ve boyutlarını saptamakta olduğu gibi, bu sorunlara ilişkin çözümleri belirlemede de etkili olmaktadır. Çevre hukukuna ilişkin düzenlemelerin

### 3. Karadeniz'in korunmasını öngören diğer oluşumlar: Karadeniz ekonomik iş birliği projesi

Soğuk savaş sona ererken Karadeniz, sadece çevre sorunları bakımından değil, fakat daha geniş bir çerçevede, ekonomik ve ticarî iş birliğini öngören bir başka bölgesel rejim oluşturma sürecinin de konusunu oluştuyordu. Türkiye'nin önderliğinde başlatılan bu çabalar, 25 Haziran 1992 tarihinde İstanbul'da Karadeniz Ekonomik İşbirliği Bölgesi (KEİB) kurulmasına ilişkin belgenin imzalanmasıyla sonuçlandı (Gençkaya, 1993: 551). 5 Haziran 1998 tarihinde Yalta'da yapılan zirve toplantısında ise, KEİB'e taraf devletlerin, KEİB Örgütü Kurucu Antlaşması'nı kabul etmeleri sonucunda, KEİB uluslar arası hukuk kişiliğine sahip, bölgesel bir ekonomik örgüt kimliğine kavuşmuş oldu (BSEC, 1998 : 7). Böylece, siyasî ve ekonomik bir teşebbüs olarak başlayan KEİB projesi, uluslar arası bir örgütün kurulması ile sonuçlanmıştır.

Karadeniz Ekonomik İşbirliği Bölgesi, Karadeniz'e kıyıdaş devletlerin yanında Ermenistan, Azerbaycan, Moldova, Yunanistan ve Arnavutluk'un da taraf olduğu bir proje idi. Bu proje içinde ekonomik, ticarî ve kültürel iş birliği yanında çevreyi koruma da ayrı bir bölümde düzenlenmişti. Buna göre KEİB'e taraf olan devletler, Karadeniz çevresinin korunması ve iyileştirilmesi ile bu denizin biyolojik potansiyelinin muhafazası, geliştirilmesi ve işletilmesi amacıyla gerekli önlemleri ortaklaşa almak ve ortak projeler geliştirilmesini teşvik etmek hususunda mutabık kalarak, bu konudaki işleri yürütmek üzere özel bir çalışma grubu oluşturmuşlardır. Çalışma grubu, KEİB'e taraf olan devletlerin ve gözlemci statüsündeki çeşitli kuruluşların katılımı<sup>9</sup> ile 3-4 Kasım 1993'te Varna'da, 25-27 Eylül 1994'te Tiflis'te, 21-22 Mart 1995'te Atina'da, 8-9 Ekim 1996'da Gelencik'te (Rusya) çeşitli toplantılar düzenlemiştir.<sup>10</sup> Bu toplantılarda Karadeniz'in sorunları ve bu sorunların çözüm yolları konusunda, KEİB'e taraf olan devletlerin, bu konuda görevli diğer kuruluşların malî ve teknik desteğini de alarak iş birliği yapmaları, çeşitli projeler oluşturarak uygulamaya geçirmeleri konusunda ilkeler saptanmış, kararlar alınmış, bildirgeler kabul edilmiş<sup>11</sup>, ancak tüm

kabulünde, epistemic topluluğun rolü konusunda genel olarak bk. (Haas, 1990: 347-363; Haas, 1989: 378-403; List ve Rittberger: 1992, 103).

<sup>9</sup> Çalışma grubu toplantılarının katılımcıları, her dönem aynı olmamakla birlikte, Avrupa Birliği TACIS Programı, Gürcistan'daki TACIS Koordinasyon Birimi, UNDP, UNEP, BM GEF Karadeniz Programı'ndan oluşmaktadır.

<sup>10</sup> Toplantı tutanakları ile ilgili olarak sırasıyla bk. Working Group on Environmental Protection Meetings, BS/EP/WG/R (93) 1, BS/EP/WG/R(94)1, BS/EP/WG/R(95)1, BS/EP/WG/R(96)1, KEİB Örgütü, Uluslararası Daimi Sekreteryası Yayını, İstanbul, 1999.

<sup>11</sup> 25-27 Eylül 1994 tarihinde Tiflis'te yapılan "Çevre ve Kalkınma Üzerine Karadeniz Ekonomik İşbirliği Konferansı"nda, özel bir konferans bildirgesi kabul edilmiştir. Bk. BS/EP/WG/R(94)1, KEİB Örgütü, Uluslararası Daimi Sekreteryası Yayını,

bunlara rağmen, Karadeniz çevresinin iyileştirilmesi yönünde, KEİB çerçevesinde pek bir ilerleme kaydedilememiştir.

KEİB oluşturma yönündeki kurumsal gelişmelerle, Bükreş Sözleşmesi ile çerçevesi çizilen Karadeniz Çevre Programı'nın oluşturulması aynı döneme denk gelmekle beraber, etkin bir çevre rejimi oluşturmak bakımından KEİB projesinde yer verilen önlemlerin, yalnızca çevre konusuna hasredilmiş Karadeniz Çevre Programı'nda yer alan uygulamalara göre gölgede kaldığı ileri sürülebilir.

#### 4. Karadeniz'de özel bir çevre rejimi oluşturmayı gerektiren özellikler ve faktörler

##### 4.1 Karadeniz'in fiziksel özellikleri

Çevre kirliliği ve ekolojik bozulma bakımından dünyada en kötü durumdaki bölgesel deniz olarak gösterilen Karadeniz, Azak Denizi'ni de içine alan hâliyle Türkiye, Bulgaristan, Romanya, Ukrayna, Rusya ve Gürcistan ile çevrili, açık denizlere dar bir su yolu olan İstanbul boğazı ile bağlanmış, 2.405.000 km<sup>2</sup> hidrografik bir havzaya sahip, yarı-kapalı bir denizdir (Güneş, 1991: 91). Kapalı ve yarı-kapalı deniz kavramı, uluslar arası hukuk doktrininde ve uygulamada uzunca bir süre tartışılmış ve evrensel bir sözleşme niteliğindeki 1982 Birleşmiş Milletler Deniz Hukuk Sözleşmesi (BMDHS) ile pozitif hukukun parçası haline gelmiştir.<sup>12</sup>

Karadeniz'in çevresini saran altı ülke "Karadeniz Ülkeleri" olarak adlandırılmakla beraber<sup>13</sup>, Karadeniz kendi büyüklüğünün beş katına ulaşan bir drenaj havzasına sahiptir. Kıta Avrupasının üçte bir oranındaki kesimini içine alan Tuna havzası dışında, Dinyester, Dinyeper, Don ve Kuban gibi büyük nehir havzaları ile birlikte otuz yakın akarsuyun döküldüğü Karadeniz, özellikle kirlenme sorunları açısından Karadeniz'e kıyaslı olan devletlerle birlikte, yirmi iki devleti, onüç başkenti ve yüz altmış milyon insanı ilgilendirmektedir (BSTDA, 1997: 4). Kıyıdaş ülkeler dışındaki ülkeler sırasıyla; Arnavutluk, Avusturya, Belarus, Bosna-Hersek, Hırvatistan, Çek Cumhuriyeti, Almanya, Macaristan,

<sup>12</sup> İstanbul, 1999.

<sup>12</sup> Esasında coğrafi bir kavram olan kapalı ve yarı-kapalı denizlerin hukukî tanımı 1982 BMDHS'nde yapılmaktadır. Bu kavramın sözleşme kapsamına alınmasında Üçüncü Deniz Hukuku Konferansı'na aktif olarak katılan ve çeşitli taslak maddeleri öneren Türk heyetinin önemli katkısı olmuştur. Kapalı ve yarı-kapalı denizlerle ilgili 122. ve 123. madde hükümleri Türkiye'nin önerilerinin gerisinde kalmakla birlikte, bu denizlerin mevcudiyetinin hukuksal anlamda teyidi bakımından önem taşımaktadırlar. Konferansa katılmakla birlikte, BMDHS'ni kabul etmemiş olan Türkiye'nin, kapalı ve yarı-kapalı denizlerle ilgili olarak konferans sürecinde yaptığı çalışmalarla ilgili olarak bk. (Güneş, 1991: 25-37; Güneş, 1995: 77).

<sup>13</sup> Karadeniz'e kıyıdaş olan devletlerin Karadeniz'deki kıyı uzunlukları Bulgaristan 300 km, Gürcistan 310 km, Romanya 225 km, Rusya 475 km, Türkiye 1.400 km, en uzun kıyı uzunluğuna sahip olan Ukrayna ise 1.628 km' dir ( Zaitsev-Mamaev, 1997 : 5).

İtalya, Makedonya, Moldova, Polonya, Slovakya, Slovenya, İsviçre ve Yugoslavya'dır.<sup>14</sup>

Karadeniz'i diğer denizlerden ayıran başlıca özellik iki tabakalı yapısıdır. Üst tabaka 150-200 metre derinliğe kadar inen ve Karadeniz'e hayat veren tabakadır. Karadeniz'deki biyolojik çeşitlilik, balıkçılık, ulaşım, turizm gibi tüm yaşamsal unsurlar bu tabakadan beslenmektedirler. Karadeniz'in yaklaşık % 90 ını oluşturan ve 200 metre derinlikten 2000 metreye kadar inen oksijensiz, hidrojen sülfür bakımından zengin alt tabaka ise, ölü deniz görünümündedir (Balkaş, 1990 : 184). Dünyanın en büyük hidrojen sülfat rezervini oluşturan alt tabakanın bu durumu yeni bir olgu değildir. Bu kesim yüzyıllardır Karadeniz'de yaşamsal destek işlevi görememektedir. Ancak, tüm bu elverişsiz koşullara rağmen Karadeniz, yaşam kaynakları henüz tüketilmemiş üst tabakası sayesinde, 20. yüzyılın son çeyreğine kadar ayakta kalabilmiş, gerek balıkçılık, gerekse diğer kullanımlar açısından önemli işlevler üstlenmiştir (Ascherson, 1996). Son otuz yılda ise Karadeniz'in üst tabakasının da yaşamsal unsurlardan giderek kopmaya başladığı gözlenmektedir.

#### *4.2. Karadeniz'de çevreye ilişkin sorunlar*

##### *4.2.1. Genel olarak*

Karadeniz'in çevre sorunları çok boyutlu ve karmaşık bir görünümündedir. Çeşitli kaynaklardan gelen kirlilik dışında ve/veya bu kirliliğin de etkisiyle oluşan birçok sorun, Karadeniz'in yapısal özelliklerinin de etkisiyle, üstesinden gelinmesi son derece güç bir boyut kazanmıştır. Karadeniz çevre sorunları, birbirleri ile etkileşim ve sebep sonuç ilişkisi ve karmaşası içinde, Karadeniz'in ekolojik sistemini, biyoçeşitliliğini, sudaki yaşam olanaklarını, balıkçılık ve turizm gibi sektörleri olumsuz bir şekilde etkilemeye devam etmektedir. Tüm bu çevresel sorunlar kıyıdaş devletlerde sosyal ve ekonomik doku üzerinde de onarılması giderek güçleşen sorunlara yol açmaktadır.

Karadeniz'e çeşitli kaynaklardan aktarılan kirlilik miktarı kilometre küp su başına yılda 20.000 kg 'dır (Sampson, 1995: 53). Karadeniz'den 6 kat daha büyük yüzey alanına ve 7 kat fazla su hacmine sahip Akdeniz'de aynı miktar su bakımından söz konusu olan yıllık kirleticilerin 3.775 kg olduğu düşünüldüğünde, diğer bir deyişle Karadeniz'in Akdeniz'e kıyasla beş kat daha fazla kirlendiği göz önüne alındığında (Sorensen, 1995: 702), Karadeniz çevre sorunlarının ne derece ürkütücü boyutta olduğu görülür.

<sup>14</sup> Bu devletlerin Karadeniz havzası içinde yer alan topraklarının yüzölçümü ise Arnavutluk, Polonya ve İtalya bakımından 100-300 km<sup>2</sup> iken, İsviçre 1.700 km<sup>2</sup>, Moldova 33.700 km<sup>2</sup>, Almanya 58.000 km<sup>2</sup>, Romanya 226.000 km<sup>2</sup>, Türkiye 249.000 km<sup>2</sup> ve Ukrayna bakımından 600.000 km<sup>2</sup> dir ( Zaitsev ve Mamaev, 1997: .5).

Tatlı su kaynaklarından beslediği için, fosfor ve nitrojen (azot) bakımından zengin olan Karadeniz, deniz bitkileri ve yosunlar için uzun yıllar boyunca çok uygun ve verimli bir ortam oluşturmuş ve biyoçeşitlilik açısından oldukça zengin bir profil çizmiştir. Son yıllarda besin zincirinin başlıca unsurlarından olan fotoplanktonlar nehirlerden taşınan bu besinlerle gereğinden fazla artarak, deniz yosunlarına giden ışığı önleyecek düzeye gelmiş ve böylece başlayan ötrofikasyon giderek tüm ekosistemi bozmaya başlamıştır.<sup>15</sup> Tüm bu göstergeler Karadeniz'deki ötrofikasyonun boyutlarını ve ekolojik dengenin ne derece bozulduğunu göstermek bakımından son derece önemlidir. Bu sorun, denizdeki biyolojik çeşitliliği azaltmakla kalmamış, çevre kirliliği ve balık stoklarının yanlış kullanımının da hızlandırıcı etkisiyle, balık kaynaklarında önemli ve belirgin bir düşüşe sebep olmuştur. Bölgesel deniz rejimlerini karşılaştırmalı olarak ele alan bir çalışmada, Karadeniz'in, deniz ve kıyı çevresi ve kaynaklarında yaşanan bozulma açısından önümüzdeki yirmi yıl içinde geriye dönülmesi imkansız bir durum içinde kalacağı ileri sürülmektedir.<sup>16</sup>

#### 4. 2. 2. Kara kökenli kirlenmeler

Karadeniz'de gerek deniz, gerekse atmosfer kaynaklı kirlenme problemleri mevcut olmakla beraber çevre sorunlarını dramatik hale getiren akarsular ve diğer kara kökenli boşaltımlar sonucu oluşan kirliliktir.<sup>17</sup> İki tabakalı yapısı, alt tabakanın yaşam destek unsurlarından tamamen yoksun oluşu ve yarı-kapalı konumu nedeniyle mevcut su miktarının tümüyle değişebilmesi için ikibin yıl gibi bir zaman dilimine ihtiyaç duyulması gibi faktörler (Balkaş, 1990: 183), Karadeniz'i özellikle kara kökenli kirlenmelerde kaydedilen çarpıcı artış karşısında son derece korunaksız bırakmaktadır (Bakan ve Büyükgüngör, 2000: 24).

Aritma işleminden geçirilmeden, doğrudan doğruya veya akarsular vasıtasıyla denize boşaltılan kanalizasyon, tarımsal faaliyetlere bağlı olarak oluşan atıklar, endüstriyel faaliyetler sonucu oluşan kirlilik ile

<sup>15</sup> Karadeniz'e yıllık fosfor girdisi 3 milyon 285 bin ton iken, Akdeniz'de 320 bin tondur. 1970 ile 1990 yılları arasındaki dönem içinde Tuna'dan Karadeniz'e dökülen azot miktarı 2.5 kat, fosfor miktarı ise 3.8 kat artmıştır. Bu artış oranı Dinyester'de eskisine göre 7.5 ve 7.1, Dinyeper'de 1.6 ve oranında olmuştur. Diğer bir deyişle Karadeniz'deki azot miktarı Tuna'da %250, Dinyester'de %750, Dinyeper'de %160 oranında artarken, fosfor yükü Tuna'da %380, Dinyester'de %710, Dinyeper'de %510 artmıştır. Bu kimyasalların sadece Tuna'dan akan miktarı, Kuzey Denizine akan toplam miktarla neredeyse aynıdır. (bk. BSEP, 1993 : 28 ; BSTDA, 1997 : 8).

<sup>16</sup> Bu çalışmada, "ölmekte olan denizler" kategorisinde Karadeniz'le birlikte Aral Denizi ve Hazar Denizi, deniz ve kıyı kaynakları bakımından biraz daha ümit veren bir durumda olan "hasta denizler" grubunda Akdeniz, Arap Körfezi ve Kızıldeniz, "iyileşmekte olan denizler" kategorisinde ise Baltık Denizi, Wadden Denizi ve Seto iç denizi gösterilmektedir (Sorensen, 1995: 716).

<sup>17</sup> Karadeniz'de yıllık akarsu deşarjı 350.000 m<sup>3</sup> iken, Karadeniz'den 6 kat daha büyük olan Akdeniz'de bu miktar 121.200 m<sup>3</sup> tür ( Sorensen, 1995 : 702).



hepsinden daha da tehlikeli olan nükleer kirlenmeler, kara kökenli kirlenmenin çeşitli biçimleri olarak karşımıza çıkmaktadır. Bağımsız Devletler Topluluğunda faaliyet gösteren 500 nükleer santralin en az altmışının radyoaktif atıklarını Karadeniz'e boşalttıkları düşünüldüğünde (Gençkaya, 1993 : 555), radyoaktif kirlenme bakımından Karadeniz'in diğer denizlere göre çok daha şanssız bir durumda olduğu ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla, Karadeniz'in önümüzdeki 15 yıl içinde tamamen radyoaktif bir denize dönüşeceğine ilişkin kaygılar yersiz değildir (Berküm, 1992: 1-3).

Karadeniz'de kara kökenli kirlenmede bütün doğu ve orta Avrupa'ya hatta Fransa sınırlarına uzanan Tuna havzasının çok büyük bir payı olduğu görülmektedir. Hidrografik havzası 2 405 000 km<sup>2</sup> olan Karadeniz'de, Tuna hidrografik havzası 817 028 km<sup>2</sup> lik bir alan ile %34 oranında bir paya sahiptir. 80 milyondan fazla bir nüfusun yaşadığı bu havzada, yoğun bir endüstriyel ve tarım faaliyeti yanında, çok eskilere dayanan su yolu taşımacılığı da görülmektedir (BSTDA, 1997: .4). 19. yüzyıldan itibaren çeşitli sorunlarla karşı karşıya bulunan Tuna havzası, özellikle II. Dünya Savaşı sonrası yoğun bir çevresel baskı altında kalmıştır. 120'den fazla akarsuyun döküldüğü Tuna havzasında gerek endüstriyel, gerek taşımacılık ve gerekse evsel atıklar nedeniyle yaşanan kirlenme doğrudan doğruya Karadeniz'e boşalmakta ve Tuna'nın Karadeniz'e döküldüğü Tuna Deltası üzerinden başlayarak, Karadeniz ekolojik sisteminde çok ciddi sorunlara yol açmaktadır (Bondar ve Ciobata, 1994: 157-178).

#### *4. 2. 3. Petrol kirliliği ve Orta Asya petrol trafiği*

Karadeniz'de meydana gelen petrol kirlenmesinin bir kısmı kara kökenli olup, nehirler yoluyla taşınmakta veya kıyılardan doğrudan doğruya denize atılmaktadır. Diğer bir kısım petrol kirliliği ise gemilerin normal operasyonları sırasında veya kazalar sonucu meydana gelmektedir. Karadeniz'deki kirliliğin %75'ini oluşturan kara kökenli kirlenmeler içinde petrol kirliliği, önemli bir yer tutar. Yılda 100.000 tona ulaşan kirlilik miktarı, dünyada bugüne kadar meydana gelen en büyük tanker facialarında oluşan kirlilikten daha yüksek bir rakamı ifade etmektedir (BSTDA, 1997: 40). Bu veriler petrol taşımacılığında kaynaklanan kirlenmeyi kapsamadığı için, Karadeniz'deki petrol kirliliğini tam olarak yansıtmamakla beraber, sorunun ciddiyetini ortaya koyması nedeniyle son derece çarpıcıdır.

Orta Asya petrollerinin dünya pazarına, Karadeniz-Türk boğazları yoluyla taşınması halinde, sorunun boyutlarının katlanarak artacağı düşünülmektedir. Toplam rezervinin 36 milyar ton olduğu tahmin edilen Orta Asya petrollerinin ilk on yıl için planlanan dış satış miktarı toplam 1.55 milyar ton, yıllık yaklaşık miktarı ise 155 milyon tondur. Bu petrolün ortalama 80 000 ton kapasiteli tankerler ile taşınması halinde Karadeniz'de seyreden tanker sayısının yılda 1938 olacağı, yük almaya giden boş tanker trafiği de göz önüne alınır ise, Karadeniz'de seyreden tankerlerin sayısının

yıllık 3876'ya ulaşacağı tahmin edilmektedir. Karadeniz'de iç tanker trafiğine ilişkin sayısal bir veri olmamasına rağmen, Türk Boğazları yoluyla gerçekleşen tanker trafiği 1995 yılı itibariyle toplam 4900 olarak saptanmıştır. Orta Asya petrol taşımacılığı ile bu miktarın sadece boğaz trafiği bakımından yılda toplam 8776 tanker olacağı tahmin edilmektedir (Güler ve Poyraz, 1997: 537-538). Karadeniz içindeki olağan artışın da bu sayıya ekleneceği düşünüldüğünde ortaya çok daha dramatik bir tablo çıkmaktadır.

Petrolün boğazlar yoluyla Akdeniz'e taşınması halinde, Karadeniz'de ve boğazlarda artacak olan tanker trafiğine bağlı olarak, her şeyden önce kaza riski artacaktır. Ayrıca gemilerin normal operasyonları sırasında oluşacak petrol kirliliği, Karadeniz'in zaten duyarlı olan ekosistemi üzerinde son derece olumsuz bir etki yapacaktır. Böylece Karadeniz ekosistemi, Karadeniz'de bulunan kaynaklar ve Karadeniz kıyısındaki yerleşim bölgelerinde yaşayan insanlar çok büyük bir ekonomik ve çevresel külfet altına girmiş olacaklardır. Tüm bunlar, Orta Asya petrollerinin taşınmasına ilişkin uygulamalar ile Karadeniz çevre sorunlarının ne derece bağlantılı olduğunu ortaya koymaktadır. Karadeniz'in karşı karşıya bulunduğu bu tehdidi hafifletmek amacıyla, Orta Asya petrollerinin taşınmasına ilişkin alternatif öneriler üzerinde durulmasının, bunlar içinde Karadeniz'in ve boğazların hiç kullanılmamasını veya asgarî düzeyde kullanımını öngören önerilerin tercih edilmesinin Karadeniz çevresi için olduğu kadar Türk boğazları ve Ege Denizi bakımından daha isabetli olacağı açıktır.<sup>18</sup>

#### 4. 2. 4. Egzotik türler ve *Mnemiopsis leidyi* sorunu

Karadeniz'e diğer denizlerden gelen ve sayısı 25'in üzerinde olan egzotik türlerin bölge ekolojisi üzerinde çeşitli etkileri olduğu görülmektedir. Yabancı türlerin bir kısmı biyoçeşitlilik ile ilgili sorunları çözmek için özellikle getirilmiş, diğer bir kısmı ise, davetsiz misafir olarak gemilerin balast suyu yoluyla istemsiz olarak gelmişlerdir.<sup>19</sup> Karadeniz'e bu şekilde intikal eden türlerin bir kısmı Karadeniz'deki ekolojik denge üzerinde olumlu etkiler yapmış iken, diğer bir kısmı ekosisteme ve biyoçeşitliliğe son derece büyük ve önemli zararlar vermiş ve bu zararların olumsuz ekonomik sonuçları olmuştur. Bu türler içinde *Mnemiopsis leidyi*lerin özel bir durumu olduğu görülmektedir (BSTDA, 1997:17; 1994 Annual Report, 22; Zaitsev ve Mamaev, 1997: 64).

<sup>18</sup> Hazar petrollerinin taşınmasına ilişkin alternatif projeler konusunda bk. (Bölükbaşı, 1998: 402-405).

<sup>19</sup> Balast suyu, gemilerin dengeli bir şekilde seyredebilmesi için bordasına alınan ve gemiden yük boşaltıldığında yine gemiyi dengelemek üzere gemiden boşaltılan suyu ifade etmektedir. Balast suyu yönetimi ise, balast suyu yoluyla zararlı deniz organizmalarının gemiye alınmasının veya gemiden bırakılmasının önlenmesini veya bu organizmaların imha edilemesini sağlamaya yönelik mekanik, fiziksel, kimyasal ve biyolojik süreçleri ifade etmektedir. <http://globallast.imo.org/mepc.htm>

1980'lerin ortalarında Amerika'nın doğu kıyılarından, gemilerin balast suyu yoluyla Karadeniz'e istem dışı taşınan ve kısa bir süre içinde 900 milyon tona ulaşan Mnemiopsis leidyiler, Karadeniz ekosistemini, biyoçeşitliliği ve balıkçılık sektörünü olumsuz yönde etkilemiştir. Balık türlerinin başlıca besin kaynağını oluşturan balık yemlerini ve küçük balıkları tüketerek yaşamlarını sürdüren deniz anası benzeri olan bu canlılar, 1980'li ve 1990'lı yıllarda balık (özellikle hamsi) popülasyonu üzerinde son derece olumsuz bir etki yaparak biyoçeşitliliği etkilemekle kalmamış, aynı zamanda ekonomik yaşamını balıkçılıkla sürdüren kesimlere çok büyük bir ekonomik darbe vurmuştur. Mnemiopsis leidyinin çoğalma hızı yavaşlamış olsa da Karadeniz için önemli bir tehdit olmaya devam etmektedir (Zaitsev-Mamaev, 1997 : 64).

Karadeniz'de egzotik türlerle ilgili olarak yaşanan bu sorunlar, aslında dünyanın hemen her bölgesinde mevcuttur. Okyanuslar arasında seyrüsefer yapan gemilerin ulaştığı büyük su gölgesine alındığında, her yıl on milyar ton balast suyunun farklı denizler arasında transfer edildiği ve bu yolla üç veya dört bin farklı deniz türünün, bir denizden diğerine aktarıldığı ve çoğu zaman, aktarıldıkları yeni ekosisteme önemli zararlar verdikleri görülmektedir. Küresel düzeyde yaşanan bu sorunun kontrol altına alınması amacıyla, gerek 1982 BMDHS gerekse 1993 Biyoçeşitlilik Sözleşmesinde düzenlemeler yapıldığı, özellikle Biyoçeşitlilik Sözleşmesi çerçevesindeki mücadelede etkili olmak amacıyla güçlü ve etkili bir sekreteryaya kurulduğu görülmektedir (McDowell, 1998: 199). Bu sorunla mücadele etmek üzere Uluslar arası Denizcilik Örgütü (IMO) tarafından da önemli çalışmalar yapılmaktadır. 1997 yılında balast suyu yönetimi ile ilgili olarak belirli ilkeler kabul eden IMO, MARPOL 73/78'e eklenmesi düşünülen bağlayıcı bir sözleşme tasarısı üzerinde çalışmaktadır (Brautigam, 2001: 45). 2002 veya 2003 yılında düzenlenecek bir konferansta devletlerin imzasına açılması planlanan sözleşmenin, Karadeniz devletleri tarafından kabul edilmesi durumunda egzotik türlerin balast suyu yoluyla Karadeniz ekosistemine aktarılmasının bir ölçüde de olsa kontrol altına alınabileceği ileri sürülmektedir (IMO, 2001; Pughiuc, 1998 : 19-20).

## 5. 1992 Bükreş Sözleşmesi'nin analizi

### 5.1. Genel olarak

Karadeniz'in karşı karşıya bulunduğu çevre sorunları ile mücadele etmek üzere oluşturulan çevre rejimi, üç temel hukuksal düzenlemenin konusu olmuştur. 1992 yılında Karadeniz'e kıyısı olan devletler arasında yapılan Bükreş Sözleşmesi ve ek protokollerle temel özellikleri saptanan bu rejim, GEF'in önderliğinde 1993 yılında Odessa'da bakanlar düzeyinde yapılan toplantıda Odessa Bildirgesi'nin ve 1996 yılında İstanbul'da

Stratejik Eylem Planı'nın kabulü ile uluslar arası çevre hukuku alanında kaydedilen gelişmelere uygun hale getirilmiştir.<sup>20</sup>

Karadeniz'e kıyısı olan devletler, 1992 yılının Nisan ayında Bükreş'te, Karadeniz'de kirliliğin önlenmesine ilişkin olarak diplomatik bir konferans düzenlediler. Karadeniz'e sahili olan devletler yanında, devlet düzeyinde Ermenistan, Yunanistan, Moldova ve Yugoslavya'nın uluslar arası örgüt düzeyinde ise Tuna Komisyonu, Birleşmiş Milletler Çevre Programı (UNEP), Uluslar arası Denizcilik Örgütü (IMO), Uluslar arası Meteoroloji Örgütü (WMO) Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) ve Dünya Sağlık Örgütü (WHO) gibi kuruluşların gözlemci statüsü ile katıldıkları Konferansta, "Karadeniz'in Kirlenmeye Karşı Korunması Sözleşmesi" (Bükreş Sözleşmesi) dışında, Sözleşmeye ek olarak, "Karadeniz Deniz Çevresinin Kara Kökenli Kaynaklardan Kirlenmeye Karşı Korunmasına Dair Protokol", "Karadeniz Deniz Çevresinin Petrol ve Diğer Zararlı Maddelerle Kirlenmesine Karşı Acil Durumlarda Yapılacak İş Birliğine Dair Protokol", "Karadeniz Deniz Çevresinin Boşaltmalar Nedeniyle Kirlenmesinin Önlenmesine Dair Protokol" başlıklı üç ayrı protokol ile tehlikeli atıkların sınır ötesi taşınması ve bunlara ilişkin yasa dışı trafikle mücadele edilmesine yönelik bir protokol taslağı ve çeşitli kararlar (resolutions) kabul edilmiştir (BSEP, 1993).

Bükreş Sözleşmesi ve eki olan protokollerde, Karadeniz çevresinin kurtarılması ve korunması için genel nitelikte kurallar konulmuş; ancak, bu kuralların amacına ulaşabilmesi için öncelikler saptanmamış, herhangi bir eylem takvimi ve plânı belirlenmemiştir.<sup>21</sup>

### 5.2. Karadeniz çevre rejimini tesis eden devletler ve havza ölçekli yaklaşım zorunluluğu

Karadeniz çevre rejimini oluşturan belgelere taraf olan devletler Karadeniz'e kıyısı olan devletlerdir. Karadeniz drenaj havzası içinde yer alan ve Karadeniz'de oluşan çevre sorunlarından önemli bir oranda sorumlu olan devletler, eğer kıyıdaş değil iseler, Karadeniz çevre rejiminine hukuksal anlamda taraf değildirler.<sup>22</sup> Bölgesel deniz programlarının hemen hemen hepsi için geçerli olan bu durumun Karadeniz açısından diğer bölgesel deniz programlarında olduğundan çok daha olumsuz sonuçları vardır. Karadeniz'in karşı karşıya bulunduğu çevre sorunlarının %75 gibi çok önemli bir kısmının Karadeniz'e dökülen

<sup>20</sup> Karadeniz Çevre Programı'nın hukuksal çerçevesini oluşturan belgelerle ilgili olarak bk. BSEP (1995), BSEP (1996).

<sup>21</sup> Karadeniz'de geleceğe yönelik programlar, esas olarak 1993 Odessa Bildirgesi ve 1996 Karadeniz Stratejik Eylem Planı ile belirlenmektedir.

<sup>22</sup> 1992 Bükreş Sözleşmesi'ne Karadeniz ülkesi olmayan bir devletin de "katılma" yoluyla taraf olmasına imkan tanınmaktadır. Bunun koşulu; "sözleşmenin uygulanmasına ilgi duyan" ve "Karadeniz deniz çevresinin korunmasına ciddi bir katkı sağlayan" ilgili devletin tüm akit taraflarca davet edilmiş olmasıdır (Sözleşme, mad. XXVIII/3). Ancak, bugüne kadar herhangi bir devlete bu yönde bir davet yapıldığı kaydedilmemiştir.

nehirlerden ve dolayısıyla bu nehir havzaları üzerinde bulunan devletlerin faaliyetlerinden kaynaklandığı düşünüldüğünde, Karadeniz drenaj havzası üzerinde bulunan bu devletlerin, Karadeniz için oluşturulan rejimin dışında kalmasının rejimin genel başarı ve etkinliği üzerinde son derece olumsuz etki yapacağını ileri sürmek yanlış olmasa gerekir. Kıyısında altı devlet bulunan, fakat maruz kaldığı çevre sorunları açısından bunlar dışında onbir devleti daha ilgilendiren Karadeniz, bu devletlerin önlem almak yoluna gitmedikleri bir durumda gerçekten kurtarılabilecek midir? Özellikle Tuna havzası üzerinde bulunan devletlerin egemenlik alanları içinde yapılan faaliyetlerden kaynaklanan kirlenmenin, Karadeniz çevresi üzerindeki etkileri gözönüne alındığında durumun ciddiyeti çok daha belirgin bir şekilde ortaya çıkar.

Karadeniz sorunları üzerinde havza devletlerinin etkisi, Bükreş Konferansı sırasında da ele alınmıştır. Bükreş Konferansı'nda kabul edilen 2 sayılı karar, Bükreş Sözleşmesi'ne taraf olan devletler ile Tuna havzasında bulunan devletler arasında iş birliğini öngörmektedir.<sup>23</sup> "Karadeniz'in Kirlenmeye Karşı Korunmasına İlişkin Sözleşme'nin Amaçlarını Gerçekleştirmek Üzere, Tuna devletleri ile İş Birliği Yapılması" başlığını taşıyan bu karar, uluslar arası antlaşma niteliğinde olmamakla birlikte, uluslar arası hukukun etkisi altında bulunan, esnek hukuk niteliğinde bir belgedir.<sup>24</sup> Bu belgeye göre Karadeniz'e dökülen nehirler, Karadeniz deniz çevresindeki başlıca kirlilik kaynağıdır. Bu akarsular içinde en geniş havzaya yayılan Tuna nehri'nin ekolojik koşullarının düzeltilmesine yönelik bir sözleşme yapılabilmesi için, Tuna devletleri ciddi bir gayret içindedirler. Bükreş Sözleşmesi'ne taraf olan devletler, Tuna devletlerinin gösterdikleri tüm bu çabaların bilincinde olarak, Tuna havzasındaki ekolojik koşulların iyileştirilmesi çabalarının takipçisi olacak ve bu çerçevede Bükreş Sözleşmesi'nin amacına ulaşmasını sağlamak üzere, Tuna devletleri ile işbirliği başlatabilmek için gayret edeceklerdir. Bükreş Konferansı'nda kabul edilen Nihaî Sened'e imza koyan devletler, Tuna devletleri ile iş birliği çabası içinde olacaklarını belirtirlerken, Tuna devletleri bakımından da, uluslar arası hukuk ilkeleri uyarınca böyle bir iş birliğinin gerekli olduğunu belirtmektedirler. Bu hukuksal gereklilik iki temele dayandırılmaktadır: birincisi, aralarında Tuna devletlerinin de bulunduğu devletler tarafından 21 Kasım 1990 tarihinde kabul edilen, "Yeni Avrupa için Paris Şartı" gereğince, çevrenin, toprak, hava ve su alanlarındaki ekolojik dengenin korunması ve sürdürülmesi yükümlülüğü; diğeri ise, deniz çevresinin

<sup>23</sup> Resolution 2, The Diplomatic Conference on the Protection of the Black Sea Against Pollution, Final Act, Bucharest, 21-22 April 1992.

<sup>24</sup> Bir belgenin esnek hukuk kaynağı niteliğinde olması, hukuksal bağlayıcılığı olmayan salt siyasi bir belge niteliğinde olduğunu ifade etmez. Bu tür belgelere taraf olan devletler, daha sonraki eylem ve işlemlerinde söz konusu belge ile bağlı sayılmakta, o belge yokmuşçasına davranmamakta ve söz konusu belge ile düzenlenen konunun ulusal yetki alanına girdiği iddiasını ileri sürememektedirler (Alpkaya, 1996:46).

korunması ve muhafazasının kıyıdaş olsun olmasın, tüm devletlerin yükümlülüğü olduğuna ilişkin temel uluslar arası hukuk ilkesidir.<sup>25</sup> Bükreş Sözleşmesine taraf devletler tarafından kabul edilen bu karar, hukuksal anlamda uluslar arası antlaşma ölçüsünde bir bağlayıcılığa sahip olmamakla beraber, ileride Tuna havzası devletleri ile Karadeniz devletleri arasında yapılacak bağlayıcı bir antlaşmanın temelini oluşturma potansiyeline sahip bir belge olarak önem taşımaktadır. Karadeniz rejimine taraf olan kıyıdaş devletlerle Tuna havzası devletlerinin iş birliği yapmaları gereği, Bükreş Konferansı'ndan sonra, Karadeniz Stratejik Eylem Planı'nda gündeme gelmiştir.<sup>26</sup> Havza ölçekli yaklaşım konusunda umut vaat eden son bir gelişme ise, 9-11 Mayıs 2001 tarihinde kabul edilen Karadeniz ve Tuna havzasından kaynaklanan kirleticilerin azaltılması konusunda kabul edilen Stratejik İş Birliği Projesi'dir (BSEPPIU, 2001:14). Son yıllarda ivme kazanmaya başlayan iş birliği girişimi, Karadeniz çevre rejiminin esas olarak kıyıdaş devletler arasında oluşturulduğu gerçeğini değiştirmemiş ve Karadeniz'in kurtarılması esas olarak kıyı devletlerinin yükümlülüğü gibi görülmeye devam edilmiştir.

### 5.3. Sözleşmenin amacı

Bükreş Konferansı sonucunda, 21-22 Nisan 1992 tarihlerinde imzalanan ve taraf devletlerin kendi ulusal hukuk sistemlerinde onaylandıktan sonra 1994 yılında yürürlüğe giren Bükreş Sözleşmesi<sup>27</sup>, Karadeniz'de kirliliğin önlenmesi, mevcut kirliliğin azaltılması ve kontrolüne yönelik olarak, âkit tarafların gerekli tedbirleri işbirliği içinde almalarını, genel bir yükümlülük olarak öngörmektedir (mad. V).

Sözleşmenin amaçları açısından "Deniz Çevresinin Kirlenmesi", insan sağlığını tehlikeye atan, canlı kaynaklara veya deniz yaşamına zarar veren, balıkçılık ve denizin diğer meşru kullanımları da dahil olmak üzere denize ilişkin faaliyetleri sekteye uğratan, kullanım açısından deniz suyunun kalitesini bozan ve denizin sunduğu imkânları azaltan veya bütün bu olumsuz etkileri yaratması muhtemel olan maddelerin veya enerjinin insanoğlu tarafından doğrudan ya da dolaylı olarak, nehir ağızları da dahil olmak üzere, deniz çevresine verilmesi anlamına gelmektedir (mad. II/1).<sup>28</sup>

<sup>25</sup> Metin için bk. BSEP (1995).

<sup>26</sup> GEF önderliğinde hazırlanan Karadeniz Stratejik Eylem Planı'nda, kara kökenli kirlenmelerde kirliliğin azaltılmasına ilişkin bölümde, Karadeniz çevre rejiminin dışında bir başka süreç olan "Tuna Stratejik Eylem Planı'nın Karadeniz'deki ötrofikasyon sorunlarına çözüm getirmek bakımından yetersiz olduğu ileri sürülerek, bu sorunlara çözüm getirilmesi amacıyla havza ölçekli stratejilerin oluşturulması gereği üzerinde durulmuş ve bu çerçevede özellikle Tuna nehri bakımından zamana yayılmış bir şekilde, kirleticilerde azaltma yapılmasının zorunlu olduğuna işaret edilmiştir (BSEP, 1996).

<sup>27</sup> Sözleşmenin, dördüncü devlet onayının depositer (Romanya Hükümeti) tarafından alınmasından itibaren 60 gün sonra yürürlüğe gireceği öngörülmektedir. (md. XXIX) Türkiye Sözleşmeyi 1994 yılında onaylamıştır. (R.G., Tarih: 6 Mart 1994, Sayı: 21869)

<sup>28</sup> GESAMP (Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Pollution) tarafından yapılmış olan tanım, bölgesel deniz sözleşmeleri ve 1982 BMDHS'nde de

Kirlenmenin tanımlanması, çözümlenmesi planlanan sorunun sınırlarının çizilmesi anlamına gelmektedir. Bükreş Sözleşmesi'nde yer verilen tanım, Birleşmiş Milletlere bağlı bir çalışma grubu olan GESAMP (Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Pollution) tarafından geliştirilen deniz kirlenmesi tanımına paralel bir düzenleme içermektedir (Birnie ve Boyle, 1994 : 252 -253).

Sözleşmede deniz kirliliğine yol açan çeşitli kirlilik kaynakları ayrı ayrı hükme bağlanmaktadır. Buna göre, kara kökenli kirlenmeler, gemilerin yol açtığı kirlenme, boşaltmaların yol açtığı kirlenme, kıta sahanlığı üzerindeki faaliyetlerin neden olduğu kirlenme, atmosferden kaynaklanan veya atmosfer yoluyla taşınan kirlenme başlıkları altında, kirlenme kaynağının niteliğine uygun bir şekilde çeşitli düzenlemeler yapıldığı görülmektedir (sözleşmedeki ilgili maddeler sırasıyla; VII, VIII, X, XI, XII).

Taraf devletler, sözleşmeden doğan yükümlülüklerini yerine getirirken, uluslar arası hukuk sınırları içinde kalmak zorundadırlar. Buna göre taraf devletlerin, uluslar arası hukukun egemen eşitlik, iç işlerine karışmama yükümlülüğü, karşılıklı yarar gibi temel ilkelerine uygun şekilde davranmaları gerekmektedir (mad. III). Sözleşmenin amacına ulaşması bakımından, taraf devletlerin bilimsel ve teknik iş birliği yapmaları gereği ile çevrenin durumunun izlenmesine ilişkin yükümlülüklerin de, özel olarak hükme bağlandığı görülmektedir (mad. XV). Taraf devletlerin, söz konusu yükümlülükleri yerine getirmemeleri halinde ortaya çıkacak sorumluluk bakımından da özel bir düzenleme yapıldığı görülmektedir. Bu sorumluluk, taraf devletlerin sadece kendi faaliyetlerinden kaynaklanan çevre zararlarını değil, egemen hak ve yetkilerini kullandıkları alanda gerçek veya tüzel kişilerin verdikleri zararları da içermektedir (mad. XVI/2). Taraf devletler bu konuda gereken yasal düzenlemeleri, kendi iç hukuk düzenlerinde gerçekleştirmek ve bu düzenlemelerin uyumlaştırılması için gereken tedbirleri almakla yükümlü kılınmışlardır (mad. XVI/2). Bükreş Sözleşmesi'nde hem kirlenmeye neden olanların verdikleri zararların tazmini, hem de çevre zararı meydana gelmeden onu önlemeye yönelik tedbirlerin alınması yükümlülüğü söz konusudur. Dolayısıyla sözleşmede çevre zararlarının tazmini ve mümkün ise onarımına yönelik geleneksel düzenlemelerin yanında, bu zararlar meydana gelmeden bunların önlenmesine yönelik önleyici (preventive) tedbirlere de yer verildiği, dolayısıyla çevre politikalarıyla ilgili çağdaş bir yaklaşımın benimsendiği görülmektedir (mad. XVI/4).

Kirlilik, çevre sorunlarının önemli bir boyutu olmakla beraber, çevre sorunları sadece kirlenmeden ibaret değildir. Bazı durumlarda kirlenmenin etkisinden bağımsız olarak da ekolojik sistemde çeşitli bozulmalar ve dengesizlikler ortaya çıkabilir. Mevsimsiz ve aşırı avlanma, Karadeniz'de

---

benimsenmiştir. bk. (Akdeniz çevre programının sözleşme metinleri 1976 md. 2/4, 1995 md. 2 a ve ayrıca 1982 BMDHS md. 1/1-4).

görüldüğü gibi yabancı deniz canlılarının ekosisteme verdiği zararlar, iklim ve hava koşullarından kaynaklanan fiziksel değişiklikler, denizlerdeki hassas ekolojik dengeyi ve yapıyı olumsuz yönde etkileyebilmektedir. Karadeniz’de de benzeri sorunlar gün geçtikçe artmaktadır. Bu sorunlara ilişkin kapsamlı ve ayrıntılı düzenlemeler, daha çok 1996 yılında GEF önderliğinde yapılan KSEP’ında yer almakla birlikte, Bükreş Sözleşmesi’nde de canlı deniz kaynaklarının korunması konusunda çok genel nitelikte bir düzenleme yapıldığı görülmektedir (mad. XIII).

#### 5.4. Sözleşmenin hukuksal niteliği

Karadeniz çevre rejiminin ilk ayağını oluşturan Bükreş Sözleşmesi, uluslar arası çevre hukukunda benimsenen norm ve kural koyma prensiplerine göre yapılmıştır. Uluslar arası çevre hukukunda hukuk kuralları, uluslar arası sözleşmeler veya uluslar arası örf ve âdet hukuku kuralları biçiminde karşımıza çıkmakla birlikte, bu konuda yapılan sözleşmelerin ayırıcı özelliği, sözleşme yapıldıktan sonra ortaya çıkan yeni gelişmeler ve gereksinimler karşısında, ana sözleşmenin değişmesine gerek olmaksızın, ek protokoller yoluyla yeni koşullara uyarlanabilen “çerçeve” veya “şemsiye” antlaşma tipinde olmalarıdır. Antlaşma-protokol yöntemi olarak da adlandırılan bu yöntemde, antlaşma konuları, tek bir müzakere sepeti içinde değil, farklı protokollere konu olacak şekilde ayrı ayrı müzakere edilmektedir. Buna göre devletler, “çerçeve” veya “şemsiye” bir antlaşma ile sözleşmenin genel amaçlarına ulaşılması hedefini sağlayacak iş birliği yükümlülüğü altına girmekte, bu genel amaç doğrultusunda alınması gereken diğer önlemler ise ayrı protokollerde düzenlenecek şekilde, ana sözleşmeden ayrı olarak müzakere edilmektedir. Dolayısıyla, hak ve yükümlülükler ana sözleşmede genel ilkeler şeklinde belirtilmekte, sözleşmenin uygulanmasına ilişkin diğer konular, sonradan aktedilen ek protokollerde düzenlenmektedir.<sup>29</sup> Antlaşma-protokol yöntemi, çok taraflı çevre antlaşmaları bakımından yeni bir uygulama değildir. 1970’li ve 1980’li yıllarda UNEP öncülüğünde yapılan bir dizi bölgesel deniz programında uygulanmaya başlanan bu yöntemin (Haas, 1991: 188-212; Sand, 1988) özellikle ozon tabakasına ilişkin Montreal müzakerelerinin, üçüncü deniz hukuku konferansı müzakerelerine kıyasla elde ettiği başarıdan sonra, uluslar arası çevre hukuku doktrininde büyük

<sup>29</sup>

Antlaşma protokol yöntemi bilimsel ve teknik gelişmeler karşısında değiştirilmesi gereken sözleşme yükümlülüklerinin ana sözleşmede herhangi bir müdahaleye gerek kalmaksızın değiştirilebilmesini ve ana sözleşmeye taraf olan devletlerin, gerçekten yerine getirebilecekleri yükümlülükler altına girmelerine olanak sağlaması nedeniyle çevre hukukunun etkinliğini de sağlamakta araç olmaktadır. Bu yöntem zaman ve kaynak ekonomisi açısından da yararlıdır. Uluslar arası sözleşmelerin gerekli olduğunda değiştirilebilmeleri hem zaman alıcı hem de masraflıdır; ek protokoller yoluyla gerçekleştirilebilecek bir düzenleme ana sözleşmenin değiştirilmesi ihtiyacını ortadan kaldırarak israfı önlemekte, böylece çevre sorunlarına ilişkin önlemlerin “zaman kaybedilmeden” alınabilmesinin yolu açılmış olmaktadır.



rağbet görmeye başladığı görülmektedir (Birnie, 1992: 57 ; Susskind ve Ozawa, 1992 :144).<sup>30</sup>

Bükreş Sözleşmesi ve ek protokolleriyle oluşturulan modele göre, sözleşmenin amacına ulaşabilmesi için gerektiğinde, taraf devletlere ek protokoller yapma yetkisi verilmiş, dolayısıyla UNEP öncülüğünde oluşturulan diğer bölgesel deniz programlarında olduğu gibi, gelişime açık bir sistem öngörülmüştür (mad. V/3). Karadeniz'deki biyoçeşitliliğin korunması amacıyla hazırlanan protokol taslağı ve acil eylem plânı çerçevesindeki yasal gelişmeler, sözleşme modelinin yeni gelişmelerle uyumlu hale getirilmesi çabalarına örnek teşkil eder niteliktedir (Seventh Meeting of the Commission, 2001:11).<sup>31</sup>

1992 Bükreş Sözleşmesi, antlaşma-protokol yöntemi ile yapılmış olmakla beraber, Bükreş Sözleşmesi ile ilk üç protokol arasında kurulan ilişki biçiminin, benzeri diğer düzenlemelerden bazı noktalarda farklılaştığı gözlenmektedir. Sözleşme metninde, "Karadeniz Deniz Çevresinin Kara Kökenli Kaynaklardan Kirlenmeye Karşı Korunmasına Dair Protokol", "Karadeniz Deniz Çevresinin Petrol ve Diğer Zararlı Maddelerle Kirlenmesine Karşı Acil Durumlarda Yapılacak İş Birliğine Dair Protokol" ve "Karadeniz Deniz Çevresinin Boşaltmalar Nedeniyle Kirlenmesinin Önlenmesine Dair Protokol" başlıklı her üç protokolün de, Bükreş Sözleşmesi'nin "mütemmim cüzü" olduğu belirtilmektedir (mad. VII, IX, X). Ayrıca her üç protokolda de, yine diğer bölgesel deniz programlarından farklı olarak, son hükümlere yer verilmediği görülmektedir.<sup>32</sup> Bütün bunlardan, ilk üç protokolün sözleşmenin ihtiyarî

<sup>30</sup> 1982 BMDHS'nin hazırlık çalışmaları ile birlikte 10 yıldan fazla süren bir müzakere süreci sonunda kabul edilmiş olması ve sözleşme kabul edildikten sonra yürürlüğe girmesi için 12 yıl daha beklenmesi, sözleşmelerin müzakere ve kabulüne ilişkin süreçte uygulanan yöntemlerin ne derece önemli olduğunu ortaya koymaktadır. III. Deniz Hukuku Konferansı 1973 yılında başlamış, 1982 yılında BMDHS'nin kabul edilmesi ve imzalanması ile sona ermiştir. BMDHS 16 Kasım 1994 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Konferans süreci ile ilgili olarak bk. The Third UNCLOS, Official Records, vol. I-IX, UN Publications.

<sup>31</sup> Taslak metinler için bk. Türkiye Cumhuriyeti Çevre Bakanlığı Arşivi "Black Sea Biodiversity and Landscape Conservation Protocol to the Convention on the Protection of the Black Sea Against Pollution", BSC 7, 11, Draft Revision 5, 2001 ve "Agreement on the Regional Contingency Plan for Combatting Pollution of the Black Sea", AG ESAS 1, 04a, 2001.

<sup>32</sup> 1995 yılında değiştirilen 1976 Barselona Sözleşmesi'ne (Akdeniz'in Kirlenmeye Karşı Korunmasına İlişkin Sözleşme) ilâveten yapılan protokollerin hepsinde, ilgili protokolün yürürlüğe girme, sona erme, katılma ve benzeri konuların düzenlendiği son hükümlere yer verilmektedir. Dolayısıyla ana sözleşmeye taraf olan devletlerin ek protokole taraf olabilmeleri için, ana sözleşmede yer alan formalitelere benzer usullerin yerine getirilmesi gerekmektedir. Bunun yanında ana sözleşme ile ek protokoller arasındaki ilişki konusunda da, özel bir düzenlemeye yer verilir. Protokollerden en az birine taraf olmaksızın ana sözleşmeye taraf olunamayacağı gibi, ana sözleşmeye taraf olmaksızın veya aynı anda taraf hâline gelmeksizin, protokollere de taraf olunamamaktadır (1976 mad. 23/1, 1995 mad. 29/1) (Sözleşme ve Protokol metinlerinin tümü için bk. UNEP, Mediterranean Action Plan, Athena. 1997).

değil, zorunlu ekleri olarak tasarlanmış olduğu sonucuna varmak mümkündür.

##### 5.5. Sözleşmenin uygulama alanı

Sözleşme, Karadeniz’de, güney sınırını Kelağra ve Dalyan burunları arasındaki hattın oluşturduğu bölgede uygulanacaktır (mad. 1/1). Bu düzenleme ile İstanbul Boğazı, Marmara Denizi ve Çanakkale Boğazı’ndan oluşan Türk Boğazları kapsam dışı tutulmaktadır.<sup>33</sup> Sözleşmeye taraf olan devletler, sözleşmeden doğan yükümlülüklerini gerek kendi kara suları, gerekse münhasır ekonomik bölgelerinde yerine getirmek durumundadırlar.<sup>34</sup> Ancak âkit devletlere verilen yetki ve sorumluluk bununla kalmamakta, sözleşme hükümlerinin, diğer âkit devletlerin kendi egemenlikleri altındaki alanlarda uygulanmasının sağlanması yükümlüğünü de, bu devletlerin uluslar arası hukuktan kaynaklanan hak ve yükümlülüklerine dokunmamak kaydıyla içine almaktadır (mad. V/1).

Sözleşmenin uygulanması bakımından bazı gemilerin uygulama kapsamı dışında bırakıldığı görülmektedir. Buna göre, sözleşme hükümleri savaş gemileri, askerî yedek gemiler, devletin sahip olduğu veya devlet tarafından şimdilik yalnızca ticarî olmayan amaçlarla işletilen diğer deniz ve hava araçlarına uygulanmayacaktır (mad. IV/1). Ancak taraf devletler, kendilerine ait olan bu tür gemilerin mümkün olduğunca sözleşme koşullarına uygun bir şekilde kullanılmasını sağlamak üzere, uygun tedbirleri almakla yükümlü tutulmuşlardır (mad. IV/2).

##### 5.6. Sözleşmeyi yürütmekle görevli organlar

Bükreş Sözleşmesi’ni yürütmekle görevli organların yapısı, yetki paylaşımı ve kullanımı, çok taraflı çevre antlaşmalarında yaygın olarak kullanılan modelin özelliklerini yansıtmaktadır. Bu model, taraf devletlerin belli dönemlerde bir araya gelmelerini sağlayan düzenli toplantılar, yardımcı kurullar ve sekreteryadan oluşan bir mekanizma çerçevesinde yürütülmektedir. Sözleşmenin uygulanmasını sağlamak üzere sözleşmede kısaca “Komisyon” olarak adlandırılan, “Karadeniz’in Kirliliğe Karşı Korunması Komisyonu” kurulması öngörülmektedir (mad. XVII/1). Komisyon, Karadeniz deniz çevresinin kirlenmesinin önlenmesi, azaltılması, kontrol altına alınması ve kirlenmenin etkilerinin giderilmesini sağlayacak tedbirlere ilişkin kriterler geliştirmek (mad. XVIII/4); sözleşmenin amacına uygun olarak uygulanabilmesi için, taraf devletler arasında bilimsel ve teknik koordinasyon ve iş birliğini sağlamak (mad.

<sup>33</sup> Türk Boğazlar sistemi Akdeniz Çevre Programı’nın da uygulama alanı dışında tutulmuştur (1976, mad. 1/1 ; 1995, mad. 1/1).

<sup>34</sup> Ancak sözleşmeye yapılacak ek protokollerde söz konusu protokolün amaçları açısından aksine düzenlemeler yapılmasına cevaz verilmektedir (mad. 1/2) Örnek olarak kara kökenli kirlenmeler protokolünün uygulama alanına iç sular da dahil edilmiştir (Kara Kökenli Kirlenme Protokolü mad. 3).

XVIII/5); sözleşmenin amaçlarına ulaşılabilmesi için gerekli olan yardım ve program geliştirme faaliyetleri konusunda uluslar arası kuruluşlarla işbirliği yapmak (mad. XVIII/6) şeklindeki genel yükümlülükler dışında, âkit taraflarca kendisine oy birliği ile verilecek diğer görevleri yerine getirmekle yükümlü tutulmuştur (mad. XVIII/7). Komisyonun merkezi İstanbul'da olacaktır. Merkez yerinin, sonradan taraf devletler arasında varılacak bir oydaşma (consensus) ile değiştirilmesi mümkündür (mad. XVII/6-2). Komisyon, ev sahibi devlet ile bir Merkez Antlaşması yapmak durumundadır (mad. XVII/11). Söz konusu antlaşma uzun müzakerelerden sonra 28 Nisan 2000 tarihinde, Türkiye ve Komisyon arasında nihayet imzalanmıştır.<sup>35</sup>

Komisyonunda sözleşmeye taraf olan devletler birer temsilci tarafından temsil edilecekler, bu temsilciye yedek temsilciler, danışmanlar ve uzmanlar eşlik edebilecektir (mad. XVII/2). Tüm bu yetkililerin, ilgili âkit tarafın topraklarında, uluslar arası hukuka uygun diplomatik imtiyaz ve muafiyetlerden yararlanmaları öngörülmektedir (mad. XVII/8). Komisyon Başkanlığı, âkit devletlerden her biri tarafından, her yıl değişecek şekilde, alfabetik sıraya uygun olarak üstlenilecektir.<sup>36</sup> Komisyon yılda en az bir kez toplanacak, taraf devletlerin talebi üzerine Komisyon Başkanı olağanüstü toplantı düzenleyebilecektir (mad. XVII/4). Komisyonunda karar ve tavsiyelerin oy birliği ile alınması öngörülmüştür (mad. XVII/5). Komisyon toplantıları dışında âkit tarafların toplanmaları konusu, Bükreş Sözleşmesinde ayrı bir madde ile düzenlenmektedir. Âkit taraflar, sözleşmenin ve protokollerin uygulanmasını gözden geçirmek üzere, komisyonun önerisi ile toplanacaklardır (mad. XIX/1). Bu toplantılara sözleşmeye sonradan taraf olan Karadeniz bölgesi haricindeki devletler, gözlemci statüsü ile katılabilecektir (mad. XIX/3). Toplantıların esas amacı, komisyonun raporu çerçevesinde sözleşmenin ve protokollerin uygulanmasını gözden geçirmek olacaktır (mad. XIX/2).

Komisyonun faaliyetlerinde yardımcı olmak üzere sürekli bir sekreteryaya kurulması ve sekreteryanın, İcra Direktörü tarafından yönetilmesi öngörülmüştür. İcra Direktörü, komisyon tarafından tayin edilecek, diğer görevliler ve teknik kadro ise İcra Direktörü tarafından belirlenecektir (mad. XVII/6). Sekreteryaya görevlilerinin Karadeniz devletlerinin vatandaşı olması gerekmekte (mad. XVII/6), imtiyaz ve muafiyetlerinin, taraf devletlerin yapacakları bir antlaşma ile belirlenmesi öngörülmektedir (mad. XVII/9). 15 Ekim 2000 tarihi itibarıyla resmen kurulan sekreteryaya, komisyonun altıncı toplantısında kabul edilen çalışma planına göre faaliyetlerine başlamış<sup>37</sup>, sekreteryaya görevlilerinin imtiyaz ve

<sup>35</sup> "Headquarters Agreement Between the Government of the Republic of Turkey and the Commission on the Protection of the Black Sea Against Pollution", (BSEPPIU, 2000: Annex X).

<sup>36</sup> Bir yıl süre ile görev yapacak olan Komisyon Başkanı, bu süre zarfında kendi ülkesinin temsilcisi sıfatıyla hareket edemeyecektir (mad. XVII/3).

<sup>37</sup> BSEPPIU (2001b:1).

muafiyetleri 28 Nisan 2000 tarihinde, Karadeniz devletleri arasında yapılan uluslar arası bir antlaşma ile belirlenmiş<sup>38</sup>, sekreteryaya görevlilerinin atanma ve özlük hakları konusunda da ayrıca bir uygulama tüzüğü hazırlanmıştır.<sup>39</sup>

## 6. Değerlendirme ve sonuç

Karadeniz, jeolojik özellikleri ve açık denizlere sınırlı olan bağlantısı nedeniyle öteden beri önemli kirlenme problemleri ile karşı karşıya bulunmakla birlikte, uzun bir süre uluslar arası bir iş birliği programı çerçevesinde ele alınamamıştır. Dünyanın değişik bölgelerinde yer alan çeşitli kapalı ve yarı-kapalı denizlerde 1970'li ve 1980'li yıllarda oluşturulan uluslar arası çevre rejimlerine benzer bir rejim, Karadeniz bakımından yirmi yıl gecikme ile başlamış ve kaybedilen bu zaman dilimi içinde Karadeniz çevre sorunları dehşet verici bir düzeye gelmiştir. Karadeniz'de bölgesel bir deniz programının başlatılmasının, soğuk savaş koşullarının ortadan kalkması ile mümkün hâle gelmesini tesadüf olarak yorumlamamak gerekir. Soğuk savaş koşullarının ortadan kalkmasıyla birlikte kendi bünyesi içinde ele alınmaya başlanan Karadeniz'de bölgesel hareketlilik sadece çevre meselelerine münhasır değildir. KEİB çerçevesindeki gelişmeler de ilgi çekicidir. Ancak Karadeniz çevre sorunları için, KEİB projesinin de devreye sokulması, uluslar arası çevre hukukunda öteden beri sorun olan, aynı konuda düzenleme, yetki ve sorumluluk alanları çatışmasına ve sonuçta gereksiz bir kaynak, zaman ve iş gücü kaybına neden olabilecektir. Bu nedenle, Karadeniz çevre programının, yetki, faaliyet ve sorumluluk alanı iyice belirlenmiş olan tek bir kurumsal çatı altında sürdürülmesi, yürütülmesi ve koordine edilmesinin çok daha yararlı olacağı inancındayız.

Karadeniz çevre rejimi oluşturulurken, uluslar arası siyasî ortamın elverişli olması işleri bir ölçüde kolaylaştırmış olmakla birlikte, esas önemli olan, taraf devletlerin hemen hepsinde ulusal düzeyde yaşanan olumlu gelişmelerdir. Karadeniz'de çevre rejimi oluşturmak konusunda karar alma yetkisine sahip olan devlet görevlilerinin, kendilerine aktarılan bilimsel gerçekler karşısında takındıkları olumlu tutum, ulusal düzeyde de bu rejimin oluşmasını destekleyen koşulların mevcut olduğunu göstermektedir. Gerek ulusal, gerekse uluslar arası düzeyde görülen tüm bu olumlu gelişmelerde ise en önemli payın, tıpkı Akdeniz çevre rejiminde olduğu gibi, epistemic topluluğu oluşturan çevreci bilim adamlarına ait olduğunu ileri sürmek, hiç de yanlış olmayacaktır.

Bükreş Sözleşmesi, 1992 yılının Haziran ayında yapılan ve uluslar arası çevre politikalarında ve hukukunda önemli yenilikler öngören Rio

<sup>38</sup> "Agreement on the Privileges and Immunities of the Commission on the Protection of the Black Sea Against Pollution", BSEPPIU (2000a: Annex X).

<sup>39</sup> "Regulations for the Staff of the Secretariat of the Commission on the Protection of the Black Sea Against Pollution" BSEPPIU (2001a), metin için bk. BS.COM/IM, A2 Rev.1.

Konferansından önceki bir zaman dilimi içinde hazırlanmıştır. Karadeniz’de kirliliğin önlenmesi amacıyla yapılmış olan bu sözleşme, UNEP bölgesel deniz programlarının en önemli örneğini oluşturan Akdeniz Çevre Programının hukuksal çerçevesini oluşturan, 1976 Barselona Sözleşmesinden esinlenilerek yapılmış ve dolayısıyla o dönemde henüz somutlaşmamış olan Rio Prensiplerine yer vermemiştir.<sup>40</sup> Bu nedenle Rio Konferansının ana temalarından çevre kararlarına katılım; sivil toplum kuruluşlarının (STK’ların) rolü<sup>41</sup>, kirliten öder ilkesi; ihtiyat ilkesi gibi ilke ve konulara yönelik olarak Bükreş Konferansı ve bu konferansta kabul edilen belgelerde herhangi bir düzenleme yer almamaktadır. Karadeniz çevre rejiminde, Rio Prensiplerine yer veren düzenlemeler, Bükreş Sözleşmesinden çok, GEF süreci çerçevesinde söz konusu olmaktadır. Çevre sorunlarının, sadece kirlenmeden ibaret olmadığı, ekolojik sistemin bütün çeşitliliği ile korunması gerektiği, çevrenin kalkınma ve gelişme yok sayılarak korunmasının gerçekçi olmaması sebebiyle kalkınmaya da olanak tanıyan, ancak bunun çevre değerlerini yok etmeyecek bir sınırdan durmasını öngören bir anlayış, GEF sürecinin temel özelliklerini temsil etmektedir. GEF süreci, tüm bu düzenlemelerin demokratik katılma hakları ile sağlanabileceğini öngörmekte ve bu çerçevede, çevre sorunlarına sadece hükümetler arası düzeyde değil hükümet dışı sivil düzeyde de sahip çıkılması gerektiğini vurgulamakta dolayısıyla STK’ların faaliyetlerine özel yer vermektedir. Böylece, 1972 Stockholm Konferansına göre geç kalınmış Karadeniz çevre programı, Bükreş Sözleşmesi ile başlayarak, GEF sürecinin sağladığı bilimsel ve teknik olanaklar sayesinde, çevre konusunda çağdaş gelişmelerin ilk kez uygulandığı bir bölgesel deniz programına dönüşmüş olmaktadır.

Bükreş Sözleşmesi ile öngörülen çerçevenin en önemli eksikliklerinden biri, önemli derecede ekolojik bozulmaya yol açan Tuna havzası devletlerinin sürece doğrudan doğruya dâhil edilmemiş olmasıdır. Karadeniz’e kıyısı olmamakla beraber, drenaj havzasında bulunan devletlerde yaşayan 80 milyon nüfusun ekonomik faaliyetleri sonucu yol açtıkları kirliliğin önemli bir kısmı nehirler yoluyla Karadeniz’e taşınmakta ve Karadeniz’de kara kökenli kirliliğin % 75’ e varan bir kesimini oluşturmaktadır. Tuna havzasında bulunan ve içlerinde endüstriyel devletlerin de bulunduğu bu devletler, Karadeniz’in çevresini son derece olumsuz bir şekilde etkilemekle beraber, Karadeniz’in kurtarılması için doğrudan doğruya sorumluluk üstlenmemişlerdir.

<sup>40</sup> 1976 Barselona Sözleşmesi, 1972 Stockholm Konferansına hâkim olan anlayış ve ilkelerin etkisi altında kalınarak hazırlanmıştır.

<sup>41</sup> Konferans Nihai Senedi’nde kabul edilen kararlardan biri uluslar arası hükümetler arası kuruluşlarla iş birliği konusuna ayrılmış ve UNEP resmen iş birliğine davet edilmiş iken, (Resolution 3, GEF Official Documents) çevreci hareket içinde giderek daha da önem kazanan STK’lara yönelik herhangi bir düzenleme yapılmamıştır. STK’ların rolü, Karadeniz çevre rejimi bakımından Bükreş Sözleşmesinden çok GEF sürecinde kabul edilen belgelerde yer almaktadır.

Karadeniz çevresinin korunması ve çevre sorunları ile mücadele edilebilmesi için, havza ölçekli bir yönetim biçiminin kabulüne yönelik çeşitli çalışma ve öneriler ivme kazanmış olmakla birlikte, havza ölçekli yaklaşımın bugüne kadar bölgesel deniz programları tarafından denenmemiş olması ve böyle bir yaklaşımın son derece karmaşık ve zor olması nedeniyle bu konuda bugüne kadar istenilen ölçüde bir ilerleme sağlandığını ileri sürmek mümkün görünmemektedir.

Karadeniz çevre rejiminin hukuksal altyapısını oluşturma süreci, diğer bölgesel deniz programlarına göre çok hızlı bir şekilde gerçekleşmiş ve bu sürecin başlangıcında, özellikle Türkiye ve Rusya önemli diplomatik başarı göstermiştir. Türkiye ile Rusya'nın soğuk savaş dönemine damgasını vuran soğuk ve mesafeli ilişki biçiminden, daha yakın ve iş birliğine dayalı diplomatik ilişkiler içine girerlerken, "çevre" gibi diplomatik krize yol açma riski az olan bir konu ile işe başlamaları, her iki devlet bakımından da cazip görülerek, rejim oluşturma sürecinde daha aktif bir rol oynamalarına neden olmuş ve bu durum, başlarda rejim oluşturma süreci üzerinde son derece olumlu bir etki yapmıştır. Ancak, rejim oluşturma aşamasında söz konusu olan bu elverişli koşulların daha sonraki aşamalarda da devam ettiğini ileri sürmek fazla bir iyimserlik olacaktır.

Karadeniz'de sadece bölgesel düzenlemelerle yetinilmesi, sorunların çözülmesi için yeterli değildir; bölgesel iş birliği çerçevesinin, evrensel düzeyde kabul edilmiş sözleşme metinleriyle de desteklenmesi ve güçlendirilmesi gerekmektedir. Bu sözleşmeler içinde 1982 BMDHS'nin ilgili hükümleri, "Denizlerin Gemiler Tarafından Kirlenmesinin Önlenmesine Ait Uluslar arası Sözleşme" (1972/1978 MARPOL), "Petrol Kirlenmesi Olduğu Durumlarda Acil Müdahaleye İlişkin Sözleşme" (1990), "Tehlikeli Atıkların Sınır ötesi Taşınması ve İmhasının Kontrolüne İlişkin Sözleşme" (1989 Basel Sözleşmesi), "Nesli Tehlikede Olan Yabani Hayvan ve Bitki Türlerinin Uluslar arası Ticaretine İlişkin Sözleşme"(1973 CITES), "Biyolojik Çeşitlilik Çerçeve Sözleşmesi" (1992), "RAMSAR Sözleşmesi", "Londra Boşaltım Sözleşmesi" 1972/1996 "Nükleer Kaza Hâlinde Erken Bildirim Sözleşmesi" (1986) ile "Nükleer Kaza veya Radyolojik Acil Hâllerde Yardımlaşma Sözleşmesi" (1986) özel önem taşımaktadırlar. Hukuksal çerçevenin hazırlanması bakımından olumlu gelişmelerin kaydedildiği Karadeniz Çevre Programında oluşturulan bu çerçeveyi hayata geçirmek ve etkin olarak uygulamak için gerekli olan kurumsal düzenlenmeleri bir an önce tamamlamak ve küresel sözleşmelerle birlikte, Karadeniz çevresi için etkili önlemleri daha fazla zaman kaybetmeden almak gerekmektedir.

## Kaynaklar

- ALPKAYA, G. (1996), *AGİK Sürecinden AGİT'e İnsan Hakları*, İstanbul: Kavram Yayınları.
- ASCHERSON, N. (1996), "Sea With a Heart of Darkness", *The Independent On Sunday*, 18 June 1998.
- BAKAN, G. ve BÜYÜKGÜNGÖR H. (2000), "The Black Sea", *Marine Pollution Bulletin*, Vol. 41, No. 1-6, 24-43.
- BALKAŞ, T. İ. (1990), "The Mediterranean and the Black Sea Pollution", *State of the Art, Mediterranean in the Nineties*, Ankara: TÇSV Yayını, 181-197.
- BERKÜM, M. (1992), "Karadeniz Nükleer Çöplük", *Milliyet*, İstanbul eki, 1 Şubat, 1-3.
- BIRNIE, P. (1992) "International Environmental Law: Its Adequacy for Present and Future Needs", HURRELL Andrew, KINGSBURY Benedict (eds.), *The International Politics of the Environment: Actors, Interests and Institutions* içinde, Oxford: Clarendon Press, 51-84.
- BIRNIE, P. ve BOYLE, A. (1994), *International Law and The Environment*, New York: Oxford University Press.
- BLACK SEA ECONOMIC COOPERATION (BSEC), (1998), *A New Architecture, A New Vision*, Third Edition, BSEC Permanent International Secretariat, İstanbul-İstinye, Turkey
- BONDAR, C. C. ve CIOBATA, O. (1994), "Romanya Kıyı Bölgesindeki Karadeniz ve Tuna Delta'sının Hidrolojik Çevresinin Durumu Hakkında Rapor", *Avrasya Çevre Konferansı*, 26-28 Ekim, TÇSV Yayını: Ankara, 157-178.
- BÖLÜKBAŞI, S. (1998) "The Controversy Over the Caspian Sea Mineral Resources: Conflicting Perceptions, Clashing Interests", *Europe-Asia Studies*, vol. 50, No 3, 397-414.
- BRAUTIGAM, L. A. (2001) "Control of Aquatic Nuisance Species Introductions Via Ballast Water in the United States: Is the Exemption of Ballast Water Discharges from the Clean Water Act Regulation a Valid Exercise of Authority by the Environmental Protection Agency?", *Ocean and Coastal Law Journal*, Vol. 6, No.1, 33-76.
- BSEPE (Black Sea Environmental Programme) (1993), *Analysis and Evaluation of the Project, Regional-Environmental Management and Protection of the Black Sea*, PCU (Programme Coordination Unit), İstanbul.
- (1995), *Official Documents on the Protection of the Black Sea*, "The Diplomatic Conference on the Protection of the Black Sea Against Pollution, Final Act, Bucharest, 21-22 April 1992", İstanbul.
- (1996), *Strategic Action Plan for the Rehabilitation of the Black Sea*, İstanbul, Turkey.
- BSEPIU (Black Sea Environmental Programme, Programme Implementation Unit) (1998), *Sixth Meeting of the Black Sea Environmental Programme, Steering Committee, Summary Report*, BS-PIU/SC6/98, 14-15 December 1998, İstanbul, Turkey.
- (2000a), *Fifth Meeting of the Commission on the Protection of the Black Sea Against Pollution*, 27-28 April 2000, İstanbul, Turkey.
- (2000b), *Sixth Meeting of the Commission on the Protection of the Black Sea Against Pollution*, 10-11 September 2000, İstanbul, Turkey.
- (2001a), *Seventh Meeting of the Commission on the Protection of the Black Sea Against Pollution*, 29-31 May 2001, İstanbul, Turkey.
- (2001b), *General Report on the Implementation of the Work Plan and the Budget of the Commission Between the 6<sup>th</sup> and 7<sup>th</sup> Meetings*, BSC, 7.3., 2001: 1.

- BSTDA (Black Sea Transboundary Diagnostic Analysis) (1997), The Global Environmental Programme, Programme Coordination Unit, İstanbul: United Nations Publications.
- CHIRCOP, A. (2001), "The Mediterranean: The Lessons Learned", V. J. Mark (drl.), *Maritime Regime Building* içinde, Great Britain: Kluwer Law International, 27-49.
- DEMİRCAN, S. (1995), "Karadeniz'in Kurtarılması için Uluslar arası Girişimler ve Gönüllü Örgütlerin Rolü", Karadeniz'in Kirlenmesi ve Korunması Kongresi, Bildiriler, 17 Kasım 1995, Trabzon, Kırsal Çevre ve Ormanlık Sorunları Araştırma Derneği Yayını, 106-113.
- FIFTH MEETING OF THE COMMISSION on the Protection of the Black Sea Against Pollution, (2000), 27-28 April 2000, İstanbul, Turkey.
- GAN, L. (1993), "The Making of the Global Environmental Facility", *Global Environmental Change*, September, 256-275.
- GENÇKAYA, Ö. F. (1993), "The Black Sea Economic Cooperation Project: A Regional Challenge to European Integration", *International Social Science Journal*, vol. 138, 549-557.
- GÜLER, N. ve POYRAZ, Ö. (1997), "İstanbul Boğazında Deniz Trafik ve Seyir Güvenliği", E. Özhan (drl.), *Türkiye Kıyıları 97* içinde, Ankara: ÖDTÜ, 533-542.
- GÜNEŞ, Ş. (1991), Kapalı ve Yarı-Kapalı Denizlerin Hukuksal Statüsü, Yüksek Lisans Tezi, (yayınlanmamış), AÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- (1995), "12 mil sorunu; Ege'nin Yarı-Kapalı Statüsü", *Dış Politika*, Nisan 1995, cilt:VI, Sayı:1, 73-91.
- HAAS, P. M., (1989), "Do Regimes Matter? Epistemic Communities and Mediterranean Pollution Control", *International Organization*, 43/3, 378-403.
- (1990), "Obtaining International Environmental Protection Through Epistemic Consensus", *Millenium*, vol.19, 347-363.
- (1990), *Saving the Mediterranean*, New York: Columbia University Press.
- (1991), "Save the Seas; UNEP's Regional Seas Programme and the Coordination of Regional Pollution Control Efforts", *International Ocean Yearbook*, vol. 19, International Ocean Institute, University of Chicago, 188-212.
- IMO (International Maritime Organisation) (2001), www.imo.org, 28.09.2001.
- KARAOŞMANOĞLU, A. (1995), "Türkiye'nin Karadeniz Güvenliğine Bakışı", *Strateji*, 1995/1, 21-34
- KEİB (Karadeniz Ekonomik İşbirliği Bölgesi Örgütü Uluslararası Daimi Sekreteryası) (1993), Working Group on Environmental Protection Meetings, BS/EP/WG/R/(93)1, İstanbul.
- (1994), Working Group on Environmental Protection Meetings, BS/EP/WG/R(94)1, İstanbul.
- (1995), Working Group on Environmental Protection Meetings, BS/EP/WG/R(95)1, İstanbul.
- (1996), Working Group on Environmental Protection Meetings, BS/EP/WG/R(96)1, İstanbul.
- KISS, A. ve SHELTON, D. (1991), *International Environmental Law*, Main Volume, New York: Graham and Trotman Publications.
- (1994), *International Environmental Law*, 1994 Supplement, New York: Transnational Publishers.



- KRASNER, S. D., ve YOUNG, O. (1989), "The Politics of International Regime Formation: Managing Natural Resources and the Environment", *International Organization*, 43 (3), 349-375.
- LIST, M. ve RITTBERGER, V. (1992), "Regime Theory and International Environmental Management", HURRELL Andrew, KINGSBURY Benedict (eds.), *The International Politics of the Environment: Actors, Interests and Institutions*, Oxford: Clarendon Press, 85-109.
- McDOWELL T. E., (1998), "Slow Motion Explosion": The Global Threat of Exotic Species and International Response to the Problem in the South Pacific", *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, Vol. 9(1), 186-220.
- PUGHIUC, D. (1998), *Proposals Regarding the Implementation of Shipping Related Activities in the BS-SAP*, Varna, Bulgaria, ERAC, IMO, BSEP.
- SAMPSON, M. (1995), "Black Sea Environmental Cooperation: States and the Most Seriously Degraded Regional Sea", *Boğaziçi Journal*, vol 9, No.1, 51-76.
- SAND, P. H. (1988), *Marine Environmental Law in the UNEP*, London: Tycooly Publishing.
- SNYDER, J. (1995), "International Security in the Black Sea Region: A Systems Perspective", *Boğaziçi Journal*, 9(1), 41-46.
- SORENSEN, J. (1995), "A Comparative Analysis and Critical Assessment of the Regimes to Manage the Black Sea and the Mediterranean Sea", E. Özhan (drl.), *Proceedings of MEDCOAST 95*, October 24-27 1995, Tarragona Spain içinde, 697-718.
- SPRINZ, D. ve VAAHTORANTA, T. (1994), "The Interest-Based Explanation of International Environmental Policy", *International Organization*, Winter 1994, 48, 1, 77-105.
- GEF BSEP, 1996, İstanbul, Turkey.
- SUSSKIND, L. ve OZAWA, C. (1992), "Negotiating More Effective Environmental Agreement", HURRELL, Andrew, KINGSBURY, Benedict (drl.), *The International Politics of the Environment: Actors, Interests and Institutions* içinde, Oxford: Clarendon Press, 142-165.
- Türkiye Cumhuriyeti Çevre Bakanlığı Arşivi, (2001a), "Black Sea Biodiversity and Landscape Conservation Protocol to the Convention on the Protection of the Black Sea Against Pollution", BSC 7, 11, Draft Revision 5, 2001.
- (2001b), "Agreement on the Regional Contingency Plan for Combatting Pollution of the Black Sea", AG ESAS 1, 04a, 2001.
- UNEP, (United Nations Environment Program) (1997), *Mediterranean Action Plan and Convention for the Protection of the Marine Environment and the Coastal Region of the Mediterranean and its Protocols, Informal Documents*, (1997), Athena.
- VALLEGA, A. (1995), "The Mediterranean After the 1995 Convention. The Historical Sense of Turnaround Point", E. Özhan (drl.), *Proceedings of MEDCOAST 95*, October 24-27 1995 içinde, Tarragona Spain, 719-732.
- YOUNG, O. (1989), "The Politics of International Regime Formation: Managing Natural Resources and the Environment", *International Organization*, 43 (3), 349-375.
- ZAITSEV, Yu. ve MAMAEV, V., (1997), *Marine Biological Diversity in the Black Sea, A Study of Change and Decline*, Black Sea Environmental Series, vol.3, UN Publications, İstanbul, GEF BSEP.

### **Abstract**

#### **Environmental cooperation on the Black Sea, the Bucharest Convention**

In a period of only three decades, the Black Sea which is regarded as the most seriously degraded regional sea has deteriorated dramatically in terms of its water quality, biological diversity, habitats, fisheries resources, aesthetic and recreational value. The Black Sea ecosystem which is vulnerable to negative impacts of pollution has been used as a dumping ground and a draining basin for vast quantities of industrial, agricultural and nuclear wastes generated by 160 million people inhabiting the Black Sea drainage basin, including the population residing in one third the land area of continental Europe. The environmental crisis now facing the region has been exacerbated by the foreign policy priorities of these states which were greatly shaped under cold war conditions. The Black Sea littoral states' reluctance on environmental issues was faded out by the end of cold war and a series of regional cooperative efforts have been initiated. In this paper, the state of the environmental degradation of the Black Sea and the institutional and legal characteristics of the regional cooperative action provided by the 1992 Bucharest Convention will be analysed.