

**Yayın ilkeleri, izinler ve abonelik hakkında ayrıntılı bilgi:**

E-mail: [bilgi@uidergisi.com](mailto:bilgi@uidergisi.com)

Web: [www.uidergisi.com](http://www.uidergisi.com)



## ***İklim Değişikliği Yükümlülüklerine Uygunluğun Sağlanması: Kyoto Protokolü Uygunluk Mekanizması***

**Şûle ANLAR GÜNEŞ**

Doç. Dr., Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Uluslararası İlişkiler  
Bölümü

**Bu makaleye atf için:** Anlar Güneş, Şûle, “İklim Değişikliği  
Yükümlülüklerine Uygunluğun Sağlanması: Kyoto Protokolü  
Uygunluk Mekanizması”, *Uluslararası İlişkiler*, Cilt 8, Sayı  
31 (Güz 2011), s. 69-94.

Bu makalenin tüm hakları Uluslararası İlişkiler Konseyi Derneği'ne aittir. Önceden yazılı izin alınmadan hiç bir iletişim, kopyalama ya da yayın sistemi kullanılarak yeniden yayımlanamaz, çoğaltılamaz, dağıtılamaz, satılamaz veya herhangi bir şekilde kamunun ücretli/ücretsiz kullanımına sunulamaz. Akademik ve haber amaçlı kısa alıntılar bu kuralın dışındadır.

Aksi belirtilmediği sürece *Uluslararası İlişkiler*'de yayınlanan yazılarda belirtilen fikirler yalnızca yazarına/yazarlarına aittir. UİK Derneğini, editörleri ve diğer yazarları bağlamaz.

# İklim Değişikliği Yükümlülüklerine Uygunluğun Sağlanması: Kyoto Protokolü Uygunluk Mekanizması

## Şûle ANLAR GÜNEŞ\*

### ÖZET

“Kyoto Protokolü’ne Uygunluk Usulleri ve Mekanizmaları”, 2005 yılında Montreal’de, Kyoto Protokolü Birinci Taraflar Toplantısı’nda kabul edilmiş, Sağlayıcı Dal ve Zorlayıcı Daldan oluşan Uygunluk Komitesi, 2006 yılında çalışmalarına başlamıştır. Sağlayıcı Dal tarafından kullanılan yetkiler, Montreal Protokolü başta olmak üzere, çeşitli çevre anlaşmalarında yer alan, Uygunluğun Sağlanması Usullerine benzemektedir. Kyoto Protokolü Uygunluk Mekanizması’nı ilginç kılan, Zorlayıcı Dal tarafından kullanılan yargı-benzeri yetkililerdir. İklim değişikliği rejiminin, ikinci yükümlülük döneminde -2012 sonrasında ne gibi özellikler taşıyacağı, dolayısıyla Kyoto Protokolü Uygunluk Mekanizması’nda ne türden değişiklikler yapılması gerekeceği, şu an için belirsiz olmakla birlikte, Uygunluk Komitesi’nin mevcut yapı ve özelliklerinin; kullandığı yetkilerin; verilen kararların hukuksal nitelik ve sonuçlarının incelenmesi, ilerdeki uygulamaların daha sağlıklı zeminlerde yürütülmesini açısından gereklidir.

**Anahtar Kelimeler:** BMİDÇS, Kyoto Protokolü, Uygunluk Komitesi, Sağlayıcı Dal, Zorlayıcı Dal.

## Compliance with the Climate Change Obligations: The Kyoto Protocol Compliance Mechanism

### ABSTRACT

“Procedures and Mechanisms on Compliance Under the Kyoto Protocol” was adopted by the Kyoto Protocol First Meeting of Parties at Montreal in 2005. The Compliance Committee which constitutes of Facilitative Branch and Enforcement Branch, started to operate in 2006. While the Enforcement Branch deserves a special attention due to its innovative quasi-judicial characteristics, the mandate of the Facilitative Branch have many similarities with the Non-Compliance Procedures which is already applicable for various Multilateral Environmental Agreements, predominantly the Montreal Protocol. The outcomes of the ongoing climate change negotiations for post-2012 will possibly shape and guide the necessary changes to the Kyoto Protocol compliance regime as well. Thereupon, the purpose of this article is to shed light on the structure and functioning of the compliance mechanism; the mandates used by the Facilitative and Enforcement Branches; the legal nature of the decisions taken by the Compliance Committee.

**Keywords:** UNFCCC, Kyoto Protocol, Compliance Committee, Facilitative Branch, Enforcement Branch.

\* Doç. Dr., Uluslararası İlişkiler Bölümü, İİBF, ODTÜ, Ankara. E-mail: gunes@metu.edu.tr.

## Giriş

Küresel ısınma ve iklim değişikliği sorunu, 1992 yılında Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansına (Rio Konferansı) sunulan Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi (BMİDÇS) ile uluslararası hukuk kapsamına alınmıştır<sup>1</sup>. Evrensel düzeyde kabul gören BMİDÇS ile küresel iklim rejiminin ilk adımları atılmış, taraf devletlere yüklenen somut yükümlülükler ise, 1997 yılında imzaya açılan ve nihayet 2005 yılı itibarıyla yürürlüğe giren Kyoto Protokolü ile belirlenmiştir.<sup>2</sup> Söz konusu hukuksal belgelerle oluşturulan İklim Değişikliği Rejimi, ilki 1995 yılında Berlin’de, sonuncusu ise 2010 yılında Cancun’da yapılmış olan, Taraflar Konferansı (TK) toplantılarında alınan kararlar ile geliştirilmekte ve sözleşme organları eliyle uygulanmaktadır. 2008 yılında başlayan Kyoto Protokolü birinci yükümlülük dönemi, 31 Aralık 2012 tarihi itibarıyla sona erecektir. Şu an içinde bulunduğumuz süreçte, iklim rejiminin 2012 sonrası dönemine ilişkin müzakereler devam etmektedir<sup>3</sup>.

İklim değişikliği sorunu ile uluslararası düzeyde mücadele edilme sürecine yönelik temel ilkelerin belirlenmesi; kurumsal ve usuli temellerin atılması; başlıca yükümlülüklerin ortaya konulması BMİDÇS ile yapılmış, Kyoto Protokolü ile yükümlülükler somut ve ayrıntılı hale getirilmiştir. Kyoto Protokolü’nde salım indirim yükümlülükleri belirlenmiş, uygulanma konularına yönelik mekanizmaların genel çerçevesi ortaya konulmuş, yükümlülüklerin yerine getirilip getirilmediğinin izlenmesine yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Kyoto Protokolü de aslında çerçeve bir belgedir. Kyoto Protokolü’nde yükümlülüklerle ilişkin temel başlıklara yer verilmekte<sup>4</sup>, uygulamada esas alınacak kural ve usullerin ayrıntılı olarak belirlenmesi, Taraflar Konferansı kararlarıyla yapılmaktadır.<sup>5</sup> Kyoto Protokolü’nde “Ortak Fakat Farklılaştırılmış Sorumluluk” ilkesinin bir gereği olarak, salım indiriminde öncelikli sorumluluk gelişmiş ülkelere verilmiştir.<sup>6</sup> Ancak bu ülkelerin durumunun gelişmekte olan ülkelerle dengelenmesi ve salım indirim hedeflerini tutturmalarını na yardımcı olmak üzere, Ortak Yürütme<sup>7</sup>, Temiz Kalkınma<sup>8</sup> ve Salım Ticareti<sup>9</sup> şeklinde,

<sup>1</sup> Her iki metin için bkz [www.iklim.cob.gov.tr/iklim/Files/Mevzuat](http://www.iklim.cob.gov.tr/iklim/Files/Mevzuat) veya [www.unicankara.org.tr](http://www.unicankara.org.tr); metinlerin orijinalleri için bkz. [www.unfccc.int/essential-background/convention](http://www.unfccc.int/essential-background/convention) (Erişim Tarihi 26 Aralık 2010).

<sup>2</sup> BMİDÇS tarafları 194 ülke ve 1 bölgesel ekonomik entegrasyon örgütü (Avrupa Birliği) ile toplamda 195; Kyoto Protokolü tarafları ise 192 ülke ve 1 bölgesel ekonomik entegrasyon örgütü (Avrupa Birliği) ile toplamda 193’tür. Bkz. [www.unfccc.int/essential-background/convention/status-of-ratification](http://www.unfccc.int/essential-background/convention/status-of-ratification) ve [www.unfccc.int/kyoto\\_protocol/status-of-ratification/items\\_2613\\_php](http://www.unfccc.int/kyoto_protocol/status-of-ratification/items_2613_php) (Erişim Tarihi 11 Temmuz 2011).

<sup>3</sup> *İklim Değişikliği Müzakereleri Kılavuzu*, T.C. Çevre ve Orman Bakanlığı, Ankara, 2009, s. 32.

<sup>4</sup> Bkz Kyoto Protokolü’nün 3.14, 5.1, 6.2, 7.4, 8.4, 12.7, 16, 17 ve 18. maddeleri.

<sup>5</sup> Kyoto Protokolü’nün yapılması ile yürürlüğe girmesi arasında geçen 7 yıl zarfında, BMİDÇS Taraflar Konferansı (TK) kararlarıyla, Kyoto Protokolü hükümlerinin uygulanabilir yükümlülüklerle dönüştürülmesi çabası içine girilmiştir. Bu bağlamda Buenos Aires (TK 4) ve Marakeş Toplantıları (TK 7) önemli dönüm noktaları olmuştur.

<sup>6</sup> Kyoto Protokolü md.3.

<sup>7</sup> Kyoto Protokolü md.6.

<sup>8</sup> Kyoto Protokolü md.12.

<sup>9</sup> Kyoto Protokolü md.17.

esneklik mekanizmaları da oluşturulmuştur. Pazar mekanizmalarına dayalı olan ve geniş bir ekonomik faaliyet alanını kapsayan Kyoto Protokolü, özel sektörü doğrudan ilgilendirmekte, hükümlerinin uygulanması yüksek maliyet gerektirmekte, yükümlülüklerini uygun bir şekilde yerine getirenler bakımından, haksız rekabet koşulları ortaya çıkabilmektedir<sup>10</sup>.

Kyoto Protokolü'nün uluslararası çevre hukuku açısından taşıdığı önem, daha önce benzerine rastlanmamış kapsamlı bir Uygunluk Mekanizması'na yer vermiş olmasıdır. Kyoto Protokolü'nün 18. maddesi gereğince, Marakeş Uzlaşmalarına dâhil edilen, "Kyoto Protokolü'ne Uygunluk Usulleri ve Mekanizmaları" başlıklı metin, 2005 yılında Montreal'de yapılan, Kyoto Protokolü 1. Taraflar Toplantısı'nda (TT)<sup>11</sup> kabul edilmiş<sup>12</sup>, Uygunluk Komitesi<sup>13</sup> 2006 yılından itibaren çalışmalarına başlamıştır. Usul ve Mekanizma müzakere edilirken, Kyoto Protokolü'nün çok yönlü ve karmaşık özelliklerine cevap verecek, iki ayrı daldan oluşan bir Uygunluk Mekanizması oluşturulması yönünde fikir birliği olmuştur. Uygunluk Komitesi'nin iki dalından biri olan Sağlayıcı Dalın (*Facilitative Branch*) işlevleri açısından Montreal Protokolü için oluşturulmuş uygunluk mekanizmasına benzer bir model benimsenmiş; Zorlayıcı Dal (*Enforcement Branch*) tarafından kullanılacak yetkiler bağlamında ise, çok taraflı çevre andlaşmalarında benzerine rastlanmayan, yargı-benzeri özellikler taşıyan, kendine özgü bir mekanizma oluşturulmuştur.

Kyoto Protokolü Birinci Yükümlülük dönemi itibariyle, uygunluk sorunu gündeme gelecek olan taraflar, Ek-1 üyesi olan endüstrileşmiş ülkelerdir.<sup>14</sup> Salım azaltım yükümlülüklerinin tam olarak yerine getirilmesinin kısa vadede pek de mümkün olmayacağı dikkate alındığında, 2012 yılında sona erecek olan Birinci Yükümlülük dönemi sonunda bu devletlerin birçoğu "yükümlülüklerini yerine getirmeyen ülke" konumunda olacaktır. Kyoto Protokolü yükümlülüklerinin yerine getirilmemesi ve dolayısıyla uygunluk mekanizmasının işletilmesi, şu an için bu ülkeleri daha fazla ilgilendirmekle beraber, 2012 sonrasında diğer ülkelere de yükümlülük getirilmesi durumunda, ilgili devletlerin kapsamı genişleyecektir.

Kyoto Protokolü hükümlerine uygunluğun sağlanması, 18. madde ile sınırlı bir konu değildir. Kyoto Protokolü'nde bunun yanısıra, BMİDÇS'nin 13. maddesine atfen

<sup>10</sup> Jutta Brunnee "The Kyoto Protocol: Testing Ground for Compliance Theories", *ZaÖRV*, Cilt. 63, 2003, s. 270.

<sup>11</sup> Kyoto Protokolü'nün 13. maddesi gereğince, "Sözleşme'nin en yüksek mercii olan Taraflar Konferansı, İşbu Protokol'ün Taraflar Toplantısı olarak görev yapacaktır". Kyoto Protokolü'nün çeşitli hükümlerinde ve ayrıca Usul ve Mekanizma'da bu toplantılar, "İşbu Protokolün Taraflar Toplantısı olarak işlev gören Taraflar Konferansı" (Conference of the Parties Serving as the Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol) şeklinde anılmaktadır. Makalede bu toplantılar için, TK/TT kısaltması kullanılmıştır.

<sup>12</sup> Bu belge metin içinde kısaca Usul ve Mekanizma olarak anılmaktadır. "Procedures and Mechanisms Relating to Compliance Under the Kyoto Protocol", Decision 27/CMP.1, [http://unfccc.int/files/meetings/application/pdf/cmp1-23-7-procedures-and\\_mechanisms-compliance.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/application/pdf/cmp1-23-7-procedures-and_mechanisms-compliance.pdf) (Erişim Tarihi 26 Aralık 2010).

<sup>13</sup> Metin içinde Komite olarak da adlandırılmaktadır.

<sup>14</sup> Oysa diğer çok taraflı çevre andlaşmalarında, uygunluk sorunu daha çok gelişmekte olan veya ekonomisi geçiş sürecinde olan ülkeler bağlamında ortaya çıkmaktadır.

Çok Taraflı Danışma Usulü (*Multilateral Consultative Process*)<sup>15</sup>, BMİDÇS md.14'e atfen Uyuşmazlıkların Çözümü Mekanizması<sup>16</sup> ve Kyoto Protokolü'nün 17. maddesinde yer alan Salım Ticareti rejimi bağlamında uygulanabilecek kontrol ve zorlama mekanizmaları da öngörülmüştür.<sup>17</sup> Söz konusu mekanizmaların tümüne başvuru imkânı olup, birinin diğerine üstünlük veya önceliği konusunda herhangi bir tercih belirtilmemiş, bu mekanizmaların aynı anda devreye girmesi halinde ne gibi sonuçlar ortaya çıkacağı konusunda açık bir düzenleme yapılmamıştır. Kyoto Protokolü Uygunluk Mekanizması ile Çok Taraflı Danışma Usulü'nün hangi hukuksal temelde ilişkilendirileceği belirsizdir. Yine benzer bir şekilde Kyoto Protokolü Uygunluk Mekanizması ile Uyuşmazlıkların Çözülmesi Mekanizmaları arasındaki hukuki ilişki de açıklığa kavuşturulmamıştır. Ancak uygunluk sorunlarının, uygulama kolaylığı ve işlevsellik açısından, yeterince denenmemiş bir mekanizma olan Çok Taraflı Danışma Usulü veya tarafları karşı karşıya getiren Uyuşmazlıkların Çözülmesi mekanizmaları ile değil, Kyoto Protokolü Uygunluk Komitesi gibi kurumsallaşmış ve sürekliliği olan bir yapı aracılığıyla çözümlenmesinin tercih edilebileceği düşünülebilir.<sup>18</sup>

Kyoto Protokolü'ne uygunluk sorunu olup olmadığının belirlenmesi ve bu duruma belli sonuçlar bağlanmasına ilişkin, tüm bu denetim ve kontrol süreçlerinin yürütülmesi bakımından ulusal sistem kurulması<sup>19</sup>, envanter oluşturma ve rapor verme (*reporting*)<sup>20</sup>, doğrulama (*verification*) faaliyetleri ile Uzman Gözden Geçirme Ekibi'nin yetkileri<sup>21</sup> ve esneklik mekanizmaları konularında, Kyoto Protokolü'nün çeşitli bölümlerinde düzenlemeler yer almaktadır. Bu hükümlerin uygulanmasını sağlamak üzere, başta 2001 Marrakeş Uzlaşmaları olmak üzere, TK/TT kararlarıyla, ek düzenlemeler yapılmakta ve uygulanmaktadır.<sup>22</sup>

Kyoto Protokolü'ne uygunluğun sağlanması konusunun, tüm bu çerçeveyi içerecek bir genişlik ve ayrıntıda ele alınması mümkün olmadığı için, bu makalede esas olarak Kyoto Protokolü md.18 gereği kabul edilen, Usul ve Mekanizma ele alınacaktır. Usul ve Mekanizma'nın uygulanmasına ilişkin örnek olayların sistematik ve ayrıntılı bir şe-

<sup>15</sup> BMİDÇS müzakereleri sırasında, yükümlülüklerin yerine getirilmesinin denetlenmesini sağlayacak özel bir uygunluk mekanizması kurulması gereği üzerinde uzlaşmış ve BMİDÇS 13 maddesine bu yönde bir hüküm konulmuştur. BMİDÇS yürürlüğe girdikten sonra ise, 13. maddeye dayalı olarak Çok Taraflı Danışma Usulü oluşturulmuştur. Söz konusu usul, Kyoto Protokolü md.16 da, BMİDÇS md. 13 e yapılan atıf nedeniyle, Kyoto Protokolü bakımından da uygulanabilir hale getirilmiştir.

<sup>16</sup> Kyoto Protokolü md.19.

<sup>17</sup> Sebastian Oberthür ve Hermann E. Ott, *The Kyoto Protocol*, Berlin, Springer, 1999, s. 206-223.

<sup>18</sup> *Comparative Analysis of Compliance Mechanisms Under Selected Multilateral Environmental Agreements*, Nairobi, UNEP, 2005, s. 132, 133.

<sup>19</sup> Kyoto Protokolü md.5.

<sup>20</sup> Rapor verme, ulusal bildirim (*national communication*) olarak da anılmaktadır. Kyoto Protokolü md.7.

<sup>21</sup> Kyoto Protokolü md.8.

<sup>22</sup> "National Systems, Adjustments and Guidelines Under Articles 5, 7 and 8 of the Protocol", *The Marrakesh Accords and the Marrakesh Declaration*, [http://unfccc.int/cop7/documents/accords\\_draft.pdf](http://unfccc.int/cop7/documents/accords_draft.pdf) (Erişim Tarihi 26 Aralık 2010).

kilde incelenmesi bu çalışmanın kapsamı dışında tutulmakla beraber, uygulama sorunlarına ve aksaklıklara da yer yer değinilmektedir. İklim değişikliği rejiminin 2012 sonrasında ne gibi özellikler taşıyacağı, dolayısıyla Kyoto Protokolü Uygunluk Mekanizması'nda ne türden değişiklikler yapılması gerekeceği şu an için belirsizdir. Bununla birlikte, Usul ve Mekanizma'da düzenleniş biçimiyle, Uygunluk Komitesi'nin yapısal özelliklerinin; kullandığı yetkilerin; verilen kararların hukuksal nitelik ve sonuçlarının incelenmesi, ilerdeki uygulamaların daha sağlıklı zeminlerde yürütülmesi açısından yararlı olacaktır. Kyoto Protokolü Uygunluk Mekanizması'nın, özellikle Zorlayıcı Dal tarafından kullanılan yetkiler bağlamında, diğer çevre andlaşmaları uygunluk mekanizmaları oluşturma sürecinde yol gösterici olacağı dikkate alınarak, bu çalışmada zorlayıcı dal üzerinde daha ağırlıklı durulmuştur.

## Usul ve Mekanizma'ya İlişkin Müzakere Süreci

Kyoto Protokolü'nün 18. maddesi, protokolün yürürlüğe girmesinden sonra yapılacak olan ilk Taraflar Toplantısı'nda, protokol hükümlerine uygunluğu sağlamaya ilişkin usul ve mekanizmaların kabul edilmesi gerektiğini hükme bağlamaktadır.<sup>23</sup> Marakeş Uzlaşmaları'na dâhil edilen Usul ve Mekanizma<sup>24</sup>, Kyoto Protokolü'nün yürürlüğe girmesi üzerine, 2005 yılında Montreal'de yapılan Kyoto Protokolü 1. Taraflar Toplantısı'nda kabul edilerek, uygulamaya konulmuştur.

Kyoto Protokolü, pazar mekanizmalarına dayalı olan, özel sektörün üretim ve ticari faaliyetlerine önemli kısıtlamalar getiren, dolayısıyla ekonomik sonuçları bakımından diğer çevre andlaşmalarından çok daha ağır yükümlülükler içeren bir sözleşmedir. Salım indrimi ve esneklik mekanizmalarının kullanımı bakımından, 2008–2012 yıllarını kapsayan birinci yükümlülük dönemi daha çok Ek—1 üyesi ülkelere yöneliktir. Kyoto Protokolü'nün bu özellikleri uygunluk mekanizması müzakerelerinde yer alan aktörlerin müzakere konularına yaklaşımlarında, çeşitli farklılıklara ve görüş ayrılıklarına neden olmuştur.

Gerek Ek—1, gerekse Ek—1 Dışı Ülkeler, Uygunluk Mekanizması müzakerelerinde, blok olarak hareket etmemiş, her biri kendi içinde ayrılmıştır. Ek—1 ülkeleri, Kyoto yükümlülükleri bakımından benzer bir salım indirim yükümlülüğü altında olmakla birlikte, bu ülkelerin uygunluk sorununa yaklaşımları arasında derin farklılıklar söz konusudur. Avrupa Birliği ile JUSSCANNZ (Japonya, ABD, İsviçre, Kanada, Avustralya, Norveç ve Yeni Zelanda) ve Şemsiye Grup ülkelerin, uygunluk sorununa aynı pencere-

<sup>23</sup> 1997 yılında Kyoto Protokolü imzaya açıldıktan sonra, 18. madde gereği hazırlanması gereken düzenleme ile ilgili hazırlıklar, 1998 yılında Buenos Aires'te yapılan BMİDÇS 4. Taraflar Konferansı'nda Uygunluk Ortak Çalışma Grubu'nun (*JWG on Compliance*) kurulması ile başlamıştır. Kasım 2000'de, La Haye'de yapılan BMİDÇS 6. TK'da sonuçlandırılması planlanan hazırlık çalışmaları, Uygunluk Komitesi'ne üyelik ve uygunluğun sağlanması için öngörülecek yaptırımlar konusunda uzlaşa sağlanamamış olduğundan, Temmuz 2001 Bonn'da düzenlenen BMİDÇS 6. TK ikinci oturumunda müzakere edilmeye devam edilmiş ve nihayet Marakeş'te düzenlenen 7. TK'da nihai şeklini almıştır. Xueman Wang ve Glenn Wiser, "The Implementation and Compliance Regimes under the Climate Change Convention and Its Kyoto Protocol", *RE-CIEL*, Cilt.11, No.2, 2002, s. 181-198.

<sup>24</sup> *The Marrakesh Accords and the Marrakesh Declaration*, Decision 24/CP.7, FCCC/CP/2001/13/Add.3, [http://unfccc.int/cop7/documents/accords\\_draft.pdf](http://unfccc.int/cop7/documents/accords_draft.pdf) (Erişim Tarihi 26 Aralık 2010).

den bakmadıkları açıktır. İlginç olan, Bush yönetiminin göreve gelmesiyle birlikte, Kyoto Protokolü'nden çekilme kararı alan Amerika Birleşik Devletleri'nin (ABD) durumudur. ABD, Kyoto Protokolü uygunluk mekanizmasına ilişkin müzakere süreci boyunca, zorlayıcı dalın kimlerden teşekkül edeceği konusu dışında, güçlü bir uygunluk sisteminin destekçisi olmuş ve bu yönde çeşitli öneri paketleri sunmuştur. Marakeş Uzlaşmaları'nda nihai şeklini alan Usul ve Mekanizma'nın büyük ölçüde, müzakere sürecinde bizzat ABD tarafından verilen veya desteklenen önerilerden oluştuğu görülmektedir.<sup>25</sup>

Ek-1 Dışı gelişmekte olan devletlerin de, uygunluk sorununu ele alış biçimi bütünlük göstermemektedir. Bu ülkeler G 77 ve Çin bloku olarak müzakerelere katılmış olmaları sebebiyle, birlikte hareket ediyormuş gibi bir izlenim bıraksalar da, Ortak Fakat Farklılaştırılmış Sorumluluk İlkesi'ni hayata geçirecek bir uygunluk sisteminin oluşturulmasını sağlamaya çalışmışlardır. Brezilya, Hindistan ve Çin gibi büyük ekonomik sistemleri olan ülkeler, günün birinde uygunluk sisteminin kendileri için de işletilebileceği kaygısı ile özellikle salım hedefleri ve zaman çizelgesi konusundaki yükümlülüklerle ilgili hassasiyetlerini ortaya koymuşlardır. Küçük Ada Devletleri Birliği (AOSIS) tarafından temsil edilen küçük ada devletleri, iklim değişikliğine karşı son derece duyarlı ve kırılgan olmaları sebebiyle, uygunluk sisteminin etkinliği ve kararlarının icra edilebilirliği konusunda kaygılarını dile getirmişlerdir. Ekonomisi fosil yakıt üretimi ve ihracatına dayalı gelişmekte olan ülkeler ise, uygunluk sisteminin devletleri karbon dışı enerji alternatiflerine hızlı bir şekilde yöneltmesinden derin kaygı duymakta, dolayısıyla uygunluk mekanizmasına ihtiyatla yaklaşmaktadırlar.<sup>26</sup> Müzakere sürecine yansımış olan tüm bu farklılıklar arasında denge kurulması kolay olmamış ve Usul ve Mekanizma'nın son halini alması, süreci yönlendiren kişilerin özel becerisi ile mümkün olabilmektedir.<sup>27</sup>

## Uygunluk Komitesinin Yapısı ve Genel Özellikleri

### *Uygunluk Komitesi'nin Yapısı*

Usul ve Mekanizma'nın temel amacı Kyoto Protokolü'nün temel yükümlülüklerinin yerine getirilmesini teşvik etmek, kolaylaştırmak ve gerektiğinde zorlamaktır.<sup>28</sup> Bu temel amacın yerine getirilmesinde temel sorumluluk, Uygunluk Komitesi'ne (*Compliance Committee*) verilmiştir.<sup>29</sup> Uygunluk Komitesi, Genel Kurul (*Plenary*), Büro (*Bureau*), Sağlayıcı Dal (*Facilitative Branch*), Zorlayıcı Dal (*Enforcement Branch*) ve Sekreteryadan oluşmaktadır.<sup>30</sup>

Genel Kurul: Sağlayıcı Dal ve Zorlayıcı Dal üyelerinden oluşur. Dalların başkanları, genel kurulun eş başkanı olurlar.<sup>31</sup> Genel Kurul, Uygunluk Komitesi ile TK/TT arasın-

<sup>25</sup> Jacob Werksman, "The Negotiation of a Kyoto Compliance System", Stokke et al. (der.), *Implementing the Climate Change*, Londra, Earthscan Publications, 2006, s. 20–21.

<sup>26</sup> *Ibid.*, s.20.

<sup>27</sup> *Ibid.*, s.21.

<sup>28</sup> Usul ve Mekanizma, I.

<sup>29</sup> Usul ve Mekanizma, II.

<sup>30</sup> Usul ve Mekanizma, II.2.

<sup>31</sup> Usul ve Mekanizma, III.

daki ilişkilerin yürütülmesi ve koordinasyonunu sağlayacak işlevler görür. Genel Kurul'un, Uygunluk Komitesi faaliyet raporlarını, alınan kararların listesini de içerecek şekilde, TK/TT ya sunmak; TK/TT den gelen siyasi yönergeleri uygulamak; Komitenin faaliyetleri ile ilgili idari ve mali konularla ilgili TK/TT ye önerilerde bulunmak; TK/TT nin onayına sunulmak üzere ayrıntılı usul kuralları (içtüzük) hazırlamak<sup>32</sup> ve TK/TT tarafından verilen diğer işleri yapmak şeklinde görevleri vardır.

Büro: Sağlayıcı Dal ve Zorlayıcı Dalın, Ek-1 ve Ek-1 Dışı ülkelerden olmak üzere her biri iki yıl süre için seçilecek ikişer üyesi, başkan ve başkan yardımcısı olarak atanacak ve bu kişiler Büro'yu oluşturacaklardır.<sup>33</sup> Büronun görevi Uygunluk Komitesi'ne yapılan başvuruları ilgili dala yönlendirmektir.<sup>34</sup> Usul ve Mekanizma'da, Sağlayıcı Dal ile Zorlayıcı Dal tarafından ele alınacak konular açıkça belirlenmiş olduğu için, Büro'nun başvuruları ilgili dala yönlendirmek konusundaki takdir yetkisi sınırlıdır, bu süreç neredeyse otomatik şekilde cereyan eder.

Sekreteryaya: Kyoto Protokolü'nün 14. maddesinde görevleri tanımlanan Sekreteryaya, Uygunluk Komitesi Sekreteryası olarak da hizmet verecektir.<sup>35</sup> Sekreteryanın Komite toplantılarını düzenlemek ve ihtiyaç duyulan diğer hizmetleri vermek; Usul ve Mekanizma bölüm VIII.6 gereğince, Komitenin yönlendirmeleri çerçevesinde Genel Kurul ile dalların tüm belgelerini kamuoyunun bilgisine sunmak; Komitenin ve TK/TT'nin Komite faaliyetlerine ilişkin olarak vereceği tüm diğer işleri yapmak şeklinde görevleri vardır.<sup>36</sup> Ancak tüm bu görevlerin niteliğine bakıldığında, Usul ve Mekanizma uygulamaları çerçevesinde Sekreteryaya, Kyoto Protokolü tarafları ile Uygunluk Komitesi ve Uzman Gözden Geçirme Ekibi arasında bağlantı kurmak dışında önemli bir rol verilmediği görülür.

Usul ve Mekanizma müzakereleri sırasında, Uygunluk Komitesi'nin sağlayıcı ve zorlayıcı boyutları olacağı konusunda taraflar arasında görüş ayrılığı olmamakla birlikte, nitelik itibariyle birbirinden farklı özellikler taşıyan bu iki işlevin, iki ayrı organa mı, yoksa tek bir organa mı verilmesi gerektiği üzerinde farklı görüşler ileri sürülmüştür. Bir görüşe göre, yargı benzeri usullerin uygulanmasını gerektiren zorlayıcı kararlar alabilen yapı, sağlayıcı önlemler alan yapıdan ayrı olmalıdır. Aksi yöndeki görüşe göre ise, uygunluk değerlendirilmesi ve denetiminin iki farklı organ tarafından yapılması, bu organların etkileşim ve uyum sorunlarına yol açabilecek, uygunluk mekanizmasının bütünlük ve etkinliğinin sağlanmasını olumsuz yönde etkileyebilecek, alınacak kararlar arasındaki tutarlılığı bozabilecektir.<sup>37</sup> Müzakereler sonucu her iki görüş taraftarlarının da kaygıları dikkate

<sup>32</sup> Bu çerçevede hazırlanan iç tüzük, Nairobi'de yapılan TK12/TT 2 de kabul edilmiştir. "Rules of Procedure of the Compliance Committee of the Kyoto Protocol", [http://www.unfccc.int/files/kyoto\\_protocol/compliance/background/application/pdf/](http://www.unfccc.int/files/kyoto_protocol/compliance/background/application/pdf/), (Erişim Tarihi 26 Aralık 2010).

<sup>33</sup> Usul ve Mekanizma, II.4.

<sup>34</sup> Usul ve Mekanizma, VII.1.

<sup>35</sup> Usul ve Mekanizma, XVII.

<sup>36</sup> "Rules of Procedure", Rule 12.

<sup>37</sup> Wang ve Wisser, "The Implementation and Compliance Regimes", s.192.



alınmış ancak neticede Uygunluk Komitesi'nin Sağlayıcı Dal<sup>38</sup> ve Zorlayıcı Dal<sup>39</sup> şeklinde, iki ayrı daldan oluşturulması yönünde uzlaşya varılmıştır.

### ***Komite Üyelerinin Niteliği, Sayısı ve Temsil Durumu***

Uluslararası kurul ve komite üyelerinin nitelik itibarıyla, sayıca ve temsiliyet açısından hangi ölçütlere göre belirleneceği, ilgili yapının işlerliği, etkinliği ve kararlarının meşruiyeti açısından önem taşımaktadır. İklim değişikliği gibi bilimsel ve teknik bilgi birikimi ve deneyim gerektiren konular söz konusu olduğunda, komite üyelerinin uzmanlık alanları ve deneyimleri de önemli hale gelmektedir. Kyoto Protokolü Uygunluk Komitesi üyelerinin seçiminde esas alınacak ölçütler konusunda Sağlayıcı Dal<sup>40</sup> ve Zorlayıcı Dal<sup>41</sup> için ayrı maddelerde düzenleme yapılmıştır. Uygunluk Komitesi üyelerinin iklim değişikliği ile bağlantılı olarak bilimsel, teknik, sosyo-ekonomik ve hukuk alanlarında yetkin olmaları gerekmektedir.<sup>42</sup> Sağlayıcı Dalın teşekkülü sırasında, TK/TT farklı uzmanlık alanlarının dengeli bir şekilde temsilini gözetecek bir seçim yapılmalıdır.<sup>43</sup> Zorlayıcı Dal üyeleri bakımından ise TK/TT, seçilecek üyelerin hukuksal deneyime sahip oldukları konusunda tatmin edilmiş olmalıdır.<sup>44</sup> “Hukuk deneyimine sahip olmak” şeklinde ifade edilen bu koşul, mutlaka hukukçu olunmasını gerektirmez. Tayin edilecek üye, farklı meslek dallarına da mensup olabilir, önemli olan hukuk alanında belli düzeyde bir deneyime sahip olmasıdır.<sup>45</sup>

Uluslararası komitelerde görev yapacak olan üye sayılarının belirlenmesi söz konusu olduğunda, sayının az veya çok olmasının olumlu ve olumsuz etkileri hesaba katılmalıdır. Üyelerin sayıca az olması durumunda, kararların sınırlı sayıda üye tarafından alınıyor olması, gücün belli ellerde toplanması gibi demokratik açıdan istenmeyen sonuçlara yol açabilir. Sayıca kabarık üyelik sistemi ise, geniş yelpazedeki çıkarların temsili açısından yararlı olmakla birlikte, ilgili kurul veya komitenin hantal ve yavaş işleyen bürokratik bir mekanizmaya dönüşmesine, kararların alınabilmesi için siyasi süreçlerin devreye girmesine yol açabilir.<sup>46</sup> Uygunluk Komitesi'nin üye sayısı Sağlayıcı Dal için 10, Zorlayıcı Dal için 10 olmak üzere, toplamda 20 olarak belirlenmiş<sup>47</sup>, ayrıca her bir komite üyeliği için yedek üye seçilmesi öngörülmesi<sup>48</sup>, böylece değindiğimiz sakıncaların önüne geçilmeye çalışılmıştır.

<sup>38</sup> Usul ve Mekanizma, IV.

<sup>39</sup> Usul ve Mekanizma, V.

<sup>40</sup> Usul ve Mekanizma IV.1.(a), (b) ve (c).

<sup>41</sup> Usul ve Mekanizma V. 1. (a), (b) ve (c).

<sup>42</sup> Usul ve Mekanizma, II. 6.

<sup>43</sup> Usul ve Mekanizma, IV. 3.

<sup>44</sup> Usul ve Mekanizma, V. 3.

<sup>45</sup> Sağlayıcı Daldan farklı olarak, Zorlayıcı Dal tarafından verilecek kararların niteliği ve izlenen usulün yargı benzeri olması nedeniyle, üyelik için hukuksal deneyim istenmesi yerinde bir koşuldur.

<sup>46</sup> Geir Ulfstein ve Jacob Werksman, “Kyoto Compliance System: Towards Hard Enforcement”, Stokke et al. (der.), *Implementing the Climate Regime: International Compliance*, London, Earthscan Publication, 2006, s. 42.

<sup>47</sup> Usul ve Mekanizma, II. 3.

<sup>48</sup> Usul ve Mekanizma, II. 5.

Komite üyelerinin seçiminde, Birleşmiş Milletler bölge gruplarının her biri için bir üye olmak üzere temsil edilmesini öngören, coğrafi temsil esasını benimsenmiştir. Bunun yanı sıra, Ek-1 üyesi olan ve Ek-1 üyesi olmayan devletler arasındaki denge gözetilmiş, ayrıca küçük ada devletlerinin özel konumları da dikkate alınmıştır. Buna göre Komitenin her bir dalı için ayrı ayrı olmak üzere, Afrika, Asya, Doğu Avrupa, Latin Amerika ve Karayipler ile Batı Avrupa ve diğerleri, şeklindeki beş coğrafi gruptan beş üye; Ek-1 ve Ek-1 üyesi olmayan ülkelere ikişer üye; küçük ada devletleri için ise bir üye olmak üzere 10 üye seçilmektedir<sup>49</sup>. Uygulamada coğrafi grupları temsilen belirlenecek üyelere birinin, ekonomisi fosil yakıt üretimi, işletilmesi ve ihracatına bağımlı ülkeler arasından seçilmesine dikkat edilmekte, bu yolla küçük ada devletlerinin komitedeki varlığı dengelemeye çalışılmaktadır.<sup>50</sup>

Kyoto Protokolü ile öngörülen yükümlülükler esas olarak Ek-1 ülkelere yöneliktir. Dolayısıyla Uygunluk Komitesi'nin vereceği kararlar, esas olarak bu ülkeler bakımından sonuç doğuracaktır. Bu durum nedeniyle uygunluk komitesinde Ek-1 Dışı ülkelerin, Ek-1 üyesi ülkelere aynı ölçüde yer alması, Ek-1 ülkesi temsilcilerinin itirazlarına konu olmuştur. Ek-1 Dışı ülkeler ise Komiteyi oluşturacak olanların, diğer BM organlarında olduğu gibi, coğrafi temsil esasına göre belirlenmesini istemiştir. Başta üzerinde uzlaşma sağlanamayan bu konu, nihayet tarafların taleplerini dengeleyici bir şekilde sonuca bağlanmış ve Ek-1 ve Ek-1 Dışı ülkelerin Komitedeki varlığı bugünkü şeklini almıştır<sup>51</sup>.

Uygunluk Komitesi üyelerinin kişisel yetkileri çerçevesinde mi, yoksa hükümet temsilcisi veya temsilen atandıkları coğrafi grup adına mı hareket edecekleri üzerinde de durulmalıdır. Birinci olasılıkta üyelerin kararlarını herhangi bir talimat almaksızın, kendi deneyim ve birikimlerinin süzgecinden geçirerek almaları; siyasi tercihlerden çok, bilimsel ve teknik düzeyde yapacakları değerlendirmelerin öne çıkacağı açıktır. Nitekim Uygunluk Komitesi üyeleri, her ne kadar coğrafi temsil, Ek-1 üyesi olan ve olmayan ülkelerin temsili ölçütleri çerçevesinde belirlenmekte ise de, bir kez seçilen komite üyesinin, görevini yürütürken kişisel yetkileri çerçevesinde görev yapması öngörülmüştür.<sup>52</sup> Uygunluk Komitesi'nde önemli ekonomik ve siyasi sonuçları olan kararlar alınması söz konusu olduğunda, üyelerin mümkün olduğunca siyasi baskıdan uzak bir ortamda, konunun uzmanı sıfatıyla karar almalarını sağlamaya yönelik bu düzenleme, komite kararlarının meşruiyetini sağlamak ve Komitenin saygınlığını arttırmak bakımından önemlidir.<sup>53</sup> Bununla birlikte, komite üyelerinin seçiminde nihai karar yetkisinin TK/TT de olması, üyelerin tam bir özerklik içinde hareket etmeleri imkânını doğal olarak zorlaştırabilir. Uygunluk Komitesi kararlarının tarafsızlığını ve güvenilirliğini sağlamak temel bir gereksinimdir. Usul ve Mekanizma'da Uygunluk Komitesi üyelerinin kişisel yetkileri çerçevesinde görev yapmalarının öngörülmüş olması, bu ihtiyacı karşılamaya yöneliktir.

<sup>49</sup> Usul ve Mekanizma, IV.1.(a), (b) ve (c) ve V. 1. (a), (b) ve (c).

<sup>50</sup> Ulfstein ve Werksman "Kyoto Compliance System", s.43.

<sup>51</sup> Wang ve Wiser, "The Implementation and Compliance Regimes", s.193.

<sup>52</sup> Usul ve Mekanizma, II. 6.

<sup>53</sup> Deniz Kızılsümer Özer, *Çok Taraflı Çevre Sözleşmeleri*, Ankara, USAK Yayınları, 2009, s. 276.

## ***Komite Üyelerinin Tayini-TK/TT ile İlişkiler***

Uygunluk Komitesi üyeleri, TK/TT tarafından seçilir<sup>54</sup>. Üyeler dört yıllık süre için seçilecek ve en fazla birbirini takip eden iki dönem görev yapabileceklerdir.<sup>55</sup> Uygunluk Komitesi üyelerinin TK/TT tarafından seçilmesi, Komite üyelerinin TK/TT'den talimat almaları anlamına gelmez. TK/TT Kyoto Protokolü'nün en üst siyasi organı olarak, tarafların yükümlülüklerini yerine getirip getirmediklerini izlemekle görevli olmakla birlikte<sup>56</sup>, Uygunluk Komitesi kararlarının TK/TT onayına tabi olması söz konusu değildir. Uygunluk Komitesi'nin görevi TK/TT'ye yıllık raporlar sunmak<sup>57</sup>, TK/TT'nin yetkisi ise sunulan bu raporları almak; Uygunluk Komitesi'ne faaliyetleri ile ilgili genel siyasi önerilerde bulunmak; idari ve bütçeye ilişkin önerilerle ilgili kararlar vermekle sınırlıdır.<sup>58</sup>

Uygunluk Komitesi ile TK/TT arasında üye seçimi, idari ve bütçeye ilişkin konular, yıllık rapor sunma zorunluluğu gibi sıkı bir ilişki kurulmuş olmakla birlikte uzmanlardan oluşan Uygunluk Komitesi'nin işleyiş ve karar alma sürecine, TK/TT tarafından, doğrudan doğruya bir müdahale yapılması imkânı verilmemiştir. TK/TT'nin, Uygunluk Komitesi kararları üzerinde tasarruf imkanı, Zorlayıcı Dal kararları aleyhine TK/TT'ye temyiz başvurusu yapıldığı durumlarla sınırlıdır; diğer bir deyişle istisnadır.<sup>59</sup>

## **Uygunluk Komitesinin İşleyişi**

### ***Uygunluk Sürecinin Başlatılması***

Kyoto Protokolü Tarafları, yükümlülüklerini yerine getirmek konusunda sorun yaşadıklarında, bu konuda yardım almak üzere Uygunluk Komitesi'ne bizzat başvuru yapabilirler.<sup>60</sup> Taraflara sağlanan bu imkân özellikle Sağlayıcı Dal'ın yetkili olduğu konular bakımından faydalı olmuştur. Sağlayıcı Dalın temel görevi, sözleşme yükümlülüklerini yerine getiremeyen taraflara yaptırım uygulamak değil; aksine teknik, idari ve mali imkânlar sağlayarak, bu devletlerin sözleşme yükümlülüklerini yerine getirmelerine yardımcı olmaktır. Yükümlülükleri yerine getirme konusunda istekli olan ancak kapasite yetersizliği nedeniyle

<sup>54</sup> Usul ve Mekanizma, II. 3 ve 5.

<sup>55</sup> Usul ve Mekanizma, IV. 2. ve V.2.

<sup>56</sup> Kyoto Protokolü, md.13/4, (b).

<sup>57</sup> 2006 yılında faaliyetlerine başlayan Uygunluk Komitesi günümüze beş yıllık rapor hazırlayarak TK/TT'ye sunmuştur. 1 Mart 2006- Eylül 2006 tarihleri arasındaki dönemi kapsayan 1. Yıllık Rapor, TK12/TT2'ye (6-17 Kasım 2006, Nairobi); 9 Eylül 2006-7 Eylül 2007 dönemini kapsayan 2. Yıllık Rapor, TK13/TT3'e (3-14 Aralık 2007, Bali); 8 Eylül 2007-9 Ekim 2008 dönemini kapsayan 3. Yıllık Rapor, TK 14/TT4'e (1-12 Aralık 2008, Poznan); 10 Ekim 2008-13 Ekim 2009 dönemini kapsayan 4. Yıllık Rapor, TK 15/TT5'e (7-18 Aralık 2009, Kopenhag); 14 Ekim 2009-18 Eylül 2010 dönemini kapsayan 5. Yıllık Rapor TK 16/TT6'ya (29 Kasım-10 Aralık 2010, Cancun) sunulmuştur. *Annual Reports of the Compliance Committee*, www.unfccc.int/kyoto\_protocol/compliance/items, (Erişim Tarihi 15 Ocak 2011).

<sup>58</sup> Usul ve Mekanizma, XII. (a), (b), (c) ve (d).

<sup>59</sup> Usul ve Mekanizma, XII. (e).

<sup>60</sup> Usul ve Mekanizma, VI, 1, (a).

bu konuda sıkıntı yaşayan devletlere tanınan bu imkân, Montreal Protokolü'nün yanı sıra diğer çevre andlaşmaları bakımından da giderek benimsenmektedir.<sup>61</sup>

Usul ve Mekanizma hükümlerine göre, tarafların birbirleri aleyhine Uygunluk Komitesi'ne başvuru yapmaları da mümkündür. Ancak bu imkân tarafları karşı karşıya getiren, kötüye kullanıma her zaman açık, bu nedenle şikâyetle konu olan tarafın ister istemez kendisine yönelik kararlara mesafeli bir şekilde bakmasına neden olabilecek sakıncalar içermektedir. Müzakere sürecinde dile getirilen bu türden kaygıların giderilmesi amacıyla, tarafların birbirleri aleyhine Uygunluk Komitesi'ne başvuruları ancak "destekleyici veri ve bilgiye dayanıldığı takdirde" (*supported by corroborating information*) mümkün olabileceği hükme bağlanmıştır.<sup>62</sup> Uygulamada tarafların birbirleri aleyhine başvuru yapmaktan kaçındıkları gözlenmektedir. Bunun temel sebebi, Uygunluk Komitesi'ne başvuru yapan devletin, şikâyetle bulunduğu devlet tarafından, mukabil bir başvuruya konu olmaksızın duyduğu endişedir. Bu türden kaygılar nedeniyle uygunluk sürecinin bir türlü başlatılmaması durumunda, Uygunluk Mekanizması'nın işlevsiz hale gelmemesi için, Uygunluk Komitesi'ne veya sivil toplum kuruluşlarına, süreci başlatma konusunda öncelik verilmesi doğru olacaktır. Bu imkân ancak Usul ve Mekanizma'ya eklenecek bir değişikliklikle mümkün olabilir.<sup>63</sup>

Usul ve Mekanizma ile ilgili müzakereler sırasında, uygunluk sürecinin başlatılmasında Sekreteryâ'ya yetki verilmesi konusu da gündeme gelmiştir. Bu görüşü destekleyenlere göre Sekreteryâ'nın ilgili devlet uygulamalarına ilişkin ulusal raporları ilk elden alma ve değerlendirme imkânı vardır. Dolayısıyla uygunluk sorunlarının tespitini kolaylıkla yapacak olan Sekreteryâ, elindeki verilerden yola çıkarak, Uygunluk Komitesi'ne başvuru yapmalıdır. Nitekim gerek 1973 tarihli "Nesli Tehlikede Olan Yabani Hayvan ve Bitki Türlerinin Uluslararası Ticaretine İlişkin Sözleşme"de (CITES), gerekse Montreal Protokolü uygunluk sistemlerinde, Sekreteryâ'ya süreci başlatma yetkisi verilmiştir.<sup>64</sup> Karşıt görüşe göre ise Sekreteryâ'nın görevi konferans organizasyonu, doküman hazırlama, bilgi dağıtımı ve paylaşımı şeklindeki idari hizmetlerle sınırlıdır. Sekreteryâ taraflar arasında işbirliğini ve eşgüdümü sağlamakla görevlidir. Sekreteryâ'nın tarafsızlığına gölge düşürme ihtimaline karşı ihtiyatlı olunmalı ve Sekreteryâ'ya Uygunluk Komitesi'ne başvuru imkânı verilmemelidir. Nitekim müzakerelerde ikinci görüş ağır basmış ve Sekreteryâ'ya kendi inisiyatifıyla uygunluk sürecini başlatma yetkisi verilmemiştir.<sup>65</sup> Sekreteryâ'nın, Uzman Gözden Geçirme Ekibi (*ERT-Expert Review Teams*) raporlarını Uygunluk Komitesi'ne iletme şeklindeki görevi, Usul ve Mekanizma ile öngörülmuş olan otomatik bir yetki kullanımından ibarettir.<sup>66</sup>

<sup>61</sup> *Comparative Analysis of Compliance Mechanisms*.

<sup>62</sup> Usul ve Mekanizma, VI, 1, (b).

<sup>63</sup> Meinhard Doelle, "Early Experience with the Kyoto Compliance System: Possible Lessons for MEA Compliance System Design", *Climate Law*, Cilt. 1, 2010, s. 256.

<sup>64</sup> *Comparative Analysis of Compliance Mechanisms*, s.37 ve 76.

<sup>65</sup> Wang ve Wiser, "The Implementation and Compliance Regimes", s.193.

<sup>66</sup> Usul ve Mekanizma, VI. 1.

Kyoto Protokolü'ne taraf olan devletlerin uygunluk sorunlarının saptanmasında, Uzman Gözden Geçirme Ekibi raporları giderek önem kazanacaktır.<sup>67</sup> Birinci Yükümlülük dönemi sonunda düzenlenmiş olan tüm raporların Uygunluk Komitesi önünde olacağı dikkate alındığında, durumun önemi anlaşılır.<sup>68</sup> Kyoto Protokolü'nün 8. maddesi uyarınca Uzman Gözden Geçirme Ekibi raporları TK/TT'ye veya Yardımcı Organlara gidecektir. Ancak BMİDÇS deneyiminin ortaya koyduğuna benzer bir şekilde ne TK/TT, ne de Yardımcı Organlar uygunluk sorunu ile gerektiği şekilde ilgilenmemektedirler. Bu nedenle Uzman Gözden Geçirme Ekibi raporları ile Uygunluk Komitesi arasında doğrudan doğruya bir ilişki kurulmalı, saptanan Uygunluk sorunları, Uygunluk Komitesi'ne doğrudan doğruya iletilebilmelidir. Nitekim bu görüşe egemenlik kayguları ile karşı çıkılmış olmakla birlikte<sup>69</sup>, nihai düzenlemede, Uzman Gözden Geçirme Ekibi raporlarında yer alan uygunluk sorunlarının, Sekreterya tarafından Uygunluk Komitesi'ne otomatik bir şekilde iletilmesi kabul edilmiştir.<sup>70</sup> Uzman Gözden Geçirme Ekibi raporlarında yer alan uygunluk sorunlarının Uygunluk Komitesi'ne iletilmesi, Sekreterya aracılığıyla gerçekleşse de, bu noktada Sekreterya kendi başına bir uygunluk sorunu değerlendirmesi yapmamakta, Usul ve Mekanizma ile kendisine verilmiş olan "tevdi" görevini yerine getirmektedir. Sekreterya'ya verilmiş olan bu aracı rol, uygunluk sürecinin başlatılması için kendi başına inisiyatif almaktan farklı bir durumdur.

Devlet dışı aktörler ile hükümetlerarası örgütler, uygunluk sürecini başlatma yetkisi kullanamamakla birlikte, Uygunluk Komitesi'ne teknik bilgi sunma yoluyla<sup>71</sup>, uygunluğun sağlanması sürecinde rol oynayabilirler. Diğer çevre anlaşmalarına göre ileri düzeydeki bu uygulama ile yetinilmemeli, bu aktörlere süreci başlatma yetkisi verilmelidir.<sup>72</sup> Böyle bir imkan tanınması ve kullanımı durumunda, tarafların birbirleri aleyhine süreci başlatmaktan çekinmeleri nedeniyle bir türlü Komite önüne götürülemeyen uygunluk sorunları, incelemeye alınabilecektir<sup>73</sup>.

<sup>67</sup> Uzman Gözden Geçirme Ekipleri, Kyoto Protokolü'nün yürütülmesine ilişkin tüm hususları tam ve kapsamlı bir şekilde değerlendirmek üzere görevlendirilmektedir. Kyoto Protokolü md.8/3'e göre, yükümlülüklerin yerine getirilmesinde etkili olan faktör ve sorunlar Uzman Gözden Geçirme Ekibi tarafından ortaya konulmakta ve TK/TT'ye bir raporla sunulmaktadır. Uzman Gözden Geçirme Ekiplerinin tarafsız ve etkili bir şekilde faaliyet göstermesi, Uygunluk Sisteminin de sağlıklı ve bütüncül bir şekilde işlemesine katkıda bulunacaktır. Bunu sağlamaya yönelik olarak Uzman Gözden Geçirme Ekiplerinin oluşturulmasına ilişkin ölçütler ve çalışma esasları Marakeş Uzlaşmaları'nda ayrıntılı şekilde düzenlenmiştir. "Guidelines for Review Under Article 8 of the Kyoto Protocol", *The Marrakesh Accords and the Marrakesh Declaration*, [http://unfccc.int/cop7/documents/accords\\_draft.pdf](http://unfccc.int/cop7/documents/accords_draft.pdf) (Erişim Tarihi 26 Aralık 2010).

<sup>68</sup> Brunnee, "The Kyoto Protocol", s. 275.

<sup>69</sup> Wang ve Wisser, "The Implementation and Compliance Regimes", s.194.

<sup>70</sup> Usul ve Mekanizma, VI.1.

<sup>71</sup> Usul ve Mekanizma, VIII, 4.

<sup>72</sup> Steinar Andresen ve Lars H. Gulbrandsen, "The Role of Green NGOs in Promoting Climate Compliance", Stokke et al. (der.), *Implementing the Climate Regime: International Compliance*, London, Earthscan Publication, 2006, s. 169–183.

<sup>73</sup> Doelle, "Early Experience with the Kyoto Compliance System", s.257.

### **Başvurunun Yetkili Dala İletilmesi**

Usul ve Mekanizma müzakereleri sırasında Komite önüne gelen başvuruların, Sağlayıcı Dal ve Zorlayıcı Dal tarafından hangi sırayla ele alınması gerektiğine ilişkin görüş ayrılıkları olmuştur. Bir görüşe göre başvurular önce Sağlayıcı Dal tarafından ele alınmalı, bu dal tarafından alınan tüm önlemlere rağmen uygunluk sorunu çözülemiyorsa o zaman Zorlayıcı Dal devreye girmelidir. Diğer bir görüşe göre ise, her iki dalın yetki alanları baştan belirlenmeli ve başvurular yetki durumuna göre, her iki daldan birine veya her ikisine birden yöneltilmelidir.<sup>74</sup> Birinci yaklaşım benimsendiğinde, Sağlayıcı Dalın işinin hangi noktada biteceği ve Zorlayıcı Dalın ne zaman devreye gireceği belirsiz kalmakta, bu durum Uygunluk sisteminin etkinliğini, daha en baştan sorunlu hale getirmektedir. Her iki dalın önceden belirlenmiş yetki alanları çerçevesinde görevlendirilmesi, uygunluğun sağlanmasında sağlayıcı ve zorlayıcı tüm imkânların devreye girmesini sağlayacak ve daha etkili sonuçlar alınabilecektir. Nitekim müzakerelerde ikinci görüş ağır basmış ve Büro'nun ilgili başvuruyu, görev alanlarını dikkate alarak Sağlayıcı Dala veya Zorlayıcı Dala veya her ikisine birden havale etmesi hükme bağlanmıştır. Dolayısıyla aynı sorunla ilgili olarak Sağlayıcı Dal ile Zorlayıcı Dalın aynı anda ancak birbirinden bağımsız olarak uygunluk sorununu ele alması mümkün hale getirilmiştir.<sup>75</sup> Bununla da yetinilmemiş ve Zorlayıcı Dalın gerekli görürse ilgili vakayı Sağlayıcı Dala iletebileceği de hükme bağlanmıştır.<sup>76</sup> Böylece, bir yandan Zorlayıcı Dala uygunluk sorunu olduğunu saptama ve bunlara belli sonuçlara bağlama yetkisi verilmekte, öte yandan aynı sorunla ilgili olarak, Sağlayıcı Dala uygunluk sorunu içinde olan tarafa gerekli yardımı yapma olanağı tanınmaktadır. Diğer bir deyişle, her iki dal aynı sorunla ilgili olarak, birbirinden bağımsız şekilde, farklı önlemler alma imkânını kullanabilecektir.

### **Karar Alma Yöntemi**

Komite, aksi kararlaştırılmamışsa yılda iki kez toplanır.<sup>77</sup> Toplantı yeter sayısı, komite üye sayısının dörtte üçüdür.<sup>78</sup> Yeter sayıya ulaşıp Komite faaliyetlerine başladığında, kararlarını esas olarak oйдаşma (*consensus*) metoduyla<sup>79</sup> alınır, ancak bu yöntemle bir karara varılamadığı durumlarda, son çare olarak dörtte üç çoğunluk yöntemine başvurulur.<sup>80</sup>

<sup>74</sup> Wang ve Wisner, "The Implementation and Compliance Regimes", s.194.

<sup>75</sup> Usul ve Mekanizma, VII. I.

<sup>76</sup> Usul ve Mekanizma, IX.12.

<sup>77</sup> Usul ve Mekanizma, II. 10.

<sup>78</sup> Usul ve Mekanizma, II. 8.

<sup>79</sup> Oйдаşma (*consensus*), oybirliği, oyçokluğu ya da nitelikli çoğunluk yöntemlerinde uygulandığı gibi, karar önerilerinin oylama yoluna gidilerek sonuca bağlanmasına ilişkin bir yöntem değildir. Üzerinde karar verilmesi gereken konuda, herhangi bir oylamaya gidilmeksizin uzlaşma sağlanmasını öngörmektedir. Oйдаşma yöntemi doğası gereği yavaş işleyebilir. Eğer ele alınan konular karmaşık, karar alma konumunda olanların görüş farklılıkları ılımlı değil keskin ise, karar vericiler üzerinde oylama baskısı olmaksızın sonuca varmak kolay olmayacaktır. Bkz., Barry Buzan, "Negotiating by Consensus. Developments in Technique at the UN Conference on the Law of the Sea", AJIL, Cilt.75, 1981, s.334.

<sup>80</sup> Usul ve Mekanizma, II. 9.

Zorlayıcı Dal kararları, çifte çoğunluk kuralına bağlanmıştır. Buna göre, Zorlayıcı Dal, Ek-1 ile Ek-1 Dışı ülke temsilcilerinin çoğunluk oylarını ayrı ayrı sağlanmaksızın karar alamaz. Çifte çoğunluk yöntemi, Kyoto Protokolü'ne aykırılık durumunda, zorlayıcı tedbirlere maruz kalabilecek Ek-1 ülkelerinin, Ek-1 Dışı ülkelerin haksız yaptırımlarına konu olmamak için kullanabilecekleri bir koz olarak öngörülmüş olmakla birlikte, bu yolla Ek-1 ülkelerine tam bir güvence sağlanmış olduğunu ileri sürmek de pek mümkün değildir.<sup>81</sup>

### ***Komite Kararlarının Güvenirliği ve Tarafsızlık***

Uygunluk Komitesi'nin tarafsızlığı özellikle Zorlayıcı Dal kararları açısından hassas bir konudur. Zorlayıcı Dalın yargı-benzeri bir işlev gördüğü dolayısıyla vereceği kararların bağlayıcı etkisi olduğu dikkate alındığında, üyelerin her türlü baskıdan uzak bir şekilde görev yapabilmeleri büyük önem taşır.

Zorlayıcı Dal üyelerinin vatandaşlık bağıyla bağlı oldukları devletle ilgili uygunluk sorunu söz konusu olduğunda, tarafsızlığın nasıl sağlanabileceğine ilişkin olarak, Usul ve Mekanizmada, herhangi bir tedbir öngörülmemiştir. Bu eksikliğe gerekçe olarak, Zorlayıcı Dal üyelerinin kendi hükümetlerini temsilen görev yapmadıkları, bu nedenle kararlarını zaten bağımsız temelde verdikleri yönünde bir görüş ileri sürülebilse de, tarafsızlığı zedeleyici uygulamalar teorik olarak her zaman mümkündür.

Yargı kararlarının bağımsız yargıçlarca, tarafsız bir şekilde verilmesi, hukukun temel gereğidir. Uluslararası uyuşmazlıkların çözümünde önemli bir deneyime sahip olan Uluslararası Adalet Divanı (UAD) çerçevesinde bir değerlendirme yapmak gerektiğinde: “yetkilerini tam bir bağımsızlık ve vicdan bütünlüğü içinde kullanacağını resmen bildiren”<sup>82</sup> bağımsız yargıçlardan oluşan<sup>83</sup> UAD'nin alacağı kararlarda, tarafsızlık ve bağımsızlık koşullarının sağlanmasına yönelik güvenceler getirildiği görülmektedir.<sup>84</sup> UAD Statüsü'nde titiz bir denge içinde düzenlenen “hâkimlerin davaya bakamayacağı durumlar”<sup>85</sup>, “hakimin çekilmesi ve reddine ilişkin durumlar”<sup>86</sup> ile diğer bir üyenin mevcudiyetini dengele-

<sup>81</sup> Ulfstein ve Werksman, “Kyoto Compliance System”, s.50.

<sup>82</sup> Bkz. UAD Statüsü md.20.

<sup>83</sup> UAD Statüsü md.2.

<sup>84</sup> UAD üyelerinin tarafsızlığını ve bağımsızlığını sağlamaya ilişkin tedbirler konusunda bkz. Ö.İlhan Akipek, Milletlerarası Adalet Divanı, Ankara, Sevinç Matbaası, 1974, s.34-37.

<sup>85</sup> “Divan üyeleri, daha önce taraflardan birinin temsilcisi, danışmanı ya da avukatı, ulusal veya uluslararası bir mahkemenin veya bir uluslararası soruşturma komisyonunun üyesi olarak ya da herhangi bir başka sıfatla karışmış oldukları hiçbir işin çözümüne katlamazlar.” UAD Statüsü md.17/2.

<sup>86</sup> “Divan üyelerinden biri, özel bir neden dolayısıyla belirli bir davanın karara bağlanmasına katılmaması gerektiği görüşüne varırsa, bunu Başkan'a bildirir”. “Başkan, Divan üyelerinden birinin özel bir neden dolayısıyla belirli bir davanın yargılmasında bulunmaması gerektiği görüşüne varırsa, durumu o üyeye bildirir”. “Bu gibi durumlarda Divan üyesi ile Başkan arasında görüş ayrılığı olursa, bunu Divan karara bağlar”. UAD Statüsü md. 24.

mek üzere, “görevi sırf o davaya mahsus olmak üzere”<sup>87</sup> *ad hoc* yargıç atanmasına<sup>88</sup> ilişkin hükümler, bu güvenceleri sağlamaya yöneliktir. Yargı benzeri özellikleri olan, Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) Panel Sistemi’nde de, uyuşmazlıkların çözümü sürecini yürütecek panel üyelerinin, belli koşullarda davadan çekilmelerini mümkün hale getiren bir düzenlemeye yer verildiği görülmektedir.<sup>89</sup> Dolayısıyla yeterli olmasa da, tarafsızlığı sağlamaya yönelik belli güvenceler DTÖ çerçevesinde de getirilmiştir.

Zorlayıcı Dal kararlarının da, yargı-benzeri nitelikte olduğu kabul edilmesine rağmen, “üyelerin kendiliğinden çekilmesi gereken durumlar” veya “*ad hoc* üye atanması” gibi hususlarda, herhangi bir düzenleme yapılmamış olması, kimi Zorlayıcı Dal kararlarının kolaylıkla tartışılabilir hale gelmesine yol açabilecektir.<sup>90</sup> Karar alma sürecinin sağlıklı bir şekilde yürütülmesini sağlayacak adımlar atılması ve Usul ve Mekanizma’da bu türden güvencelere yer veren yeni düzenlemeler yapılması uygun olacaktır.

## Uygunluk Komitesi Tarafından Kullanılan Yetkiler ve Uygulanacak Tedbirler

Usul ve Mekanizma’da uygunluk sorunları sınıflandırılmış ve her bir sorun bağlamında, Sağlayıcı Dal ve Zorlayıcı Dal tarafından kullanılacak yetkiler ve uygulanacak sonuçlar ayrı ayrı belirtilmiştir. Sağlayıcı Dal ve Zorlayıcı Dal tarafından kullanılan yetkiler sırasıyla Usul ve Mekanizma IV.4 ve 7 ile V.4 ve 6 arasında, bu sorunlara bağlanan sonuçlar ise XIV ve XV. Bölümlerde düzenlenmektedir.

Sağlayıcı Dal, diğer çok taraflı çevre anlaşmaları için oluşturulmuş uygunluk usullerine (*Non-Compliance Procedures*) benzer şekilde, Kyoto Protokolü yükümlülüklerini yerine getirmede zorluk çeken ülkelere tavsiye ve yardımda bulunmak, teknoloji transferi ve kapasite geliştirme gibi mali ve teknik imkânlar sağlamakla yükümlüdür. Sağlayıcı Dalın kullanacağı yetkiler ve alacağı tedbirler konusunda, Usul ve Mekanizma müzakereleri sırasında genel bir görüş birliği olmuştur. Zorlayıcı Dal tarafından kullanılacak yetkiler bağlamında ise, özellikle salım indirim hedeflerinin tutturulmadığı durumlarda uygulanacak tedbirler konusunda önemli tartışmalar cereyan etmiştir.<sup>91</sup>

Zorlayıcı Dalın münhasıran yetkili olduğu konular şunlardır: (1). Kyoto Protokolü md. 3/1 uyarınca, birinci yükümlülük dönemi sonu itibarıyla öngörülmesi hedefleri ilgili uygunluk sorunları; (2). Kyoto Protokolü md. 5/1, 2 ve md. 7/ 1,4 uyarınca, birinci yükümlülük döneminin başlamasından itibaren söz konusu olan yöntemsel, raporlamaya ilişkin yükümlülüklerle ilgili uygunluk sorunları; (3). Kyoto Protokolü md. 6, 12 ve 17. maddeler-

<sup>87</sup> Akipek, Milletlerarası Adalet Divanı, s.42.

<sup>88</sup> UAD Statüsü, md. 31/2 ve 3.

<sup>89</sup> DTÖ Uyuşmazlıkların Çözümü Kural ve Yöntemleri Hakkında Mutabakat Metni, md.8.3’e göre “Anlaşmazlığa taraf olanlarca aksi kabul edilmedikçe, hükümeti anlaşmazlığa taraf olan Üye ülkenin vatandaşları veya 10. maddenin 2. paragrafında tanımlanan üçüncü şahıslar, bu anlaşmazlıkla ilgili panelde görev yapamazlar”. Metin için bkz. Ülkü Halatçı Ulusoy, Dünya Ticaret Örgütü’nde Uyuşmazlıkların Çözümü Mekanizması, Ankara, Turhan Kitabevi, 2009, s.334.

<sup>90</sup> Benzer görüş için bkz., Ulfstein ve Werksman “Kyoto Compliance System”, s.49.

<sup>91</sup> Wang ve Wisser, “The Implementation and Compliance Regimes”, s.196.



rinde yer alan esneklik mekanizmalarına katılımı ilgili yeterlik koşullarının sağlanamamış olmasından kaynaklanan uygunluk sorunları.<sup>92</sup>

Uygunluk sorunlarının mevcudiyetinin tespit edilmesinden sonra, Zorlayıcı Dal söz konusu yükümlülükler uylmamasını, Usul ve Mekanizma'nın XV. bölümde sıralanan sonuçlara bağlamak ve bu sonuçların uygulanmasını sağlamakla yükümlüdür.<sup>93</sup> Dikkati çeken husus, Zorlayıcı Dal tarafından kullanılabilir yetkiler söz konusu olduğunda, "ceza" (*penalty*) veya "yaptırım" (*sanction*) değil, "sonuçlar" (*consequences*) ifadesinin tercih edilmiş olmasıdır. Uygunluğun Sağlanması Usullerinde temel hedef cezalandırmak değil, yükümlülükler uylmasını sağlamaktır. Özellikle Kyoto Protokolü md.3/1 yükümlülüklerine aykırılık halinde, Zorlayıcı Dal tarafından uygulanacak sonuçların, uygunluğun yeniden tesisi (*restoration of compliance*); teşvik edilmesi (*to provide incentives to comply*) ve çevresel bütünlüğün sağlanması (*to ensure environmental integrity*) amacıyla uygulanacağı vurgulanmıştır.<sup>94</sup> XV. bölümde yer alan cümlelerde kullanılan kesin ifadelerden anlaşılacağı üzere, Zorlayıcı Dal bu bölümde öngörülen sonuçları uygulamak zorundadır, uygulamamak gibi bir yetkisi yoktur.

Kyoto Protokolü yükümlülüklerine uygun davranmayan tarafların karşı karşıya kalacakları sonuçlar, yerine getirilmeyen yükümlülüğün nitelik ve önemine göre değişmektedir. Kyoto Protokolü md.5/1 ve 2 ile md.7/1 ve 4 yükümlülüklerinin yerine getirilmediği durumda: yükümlülüğün çeşidi, yerine getirilmeme nedenleri, derece ve sıklığı dikkate alınarak ilgili tarafın yükümlülükleri yerine getirmediğinin tespit ve ilanı; ilgili tarafın bu konuda bir eylem planı hazırlaması<sup>95</sup> ve bu plan çerçevesinde kaydedilen gelişmelerin düzenli bir şekilde Zorlayıcı Dal rapor edilmesi öngörülmüştür.<sup>96</sup> İlgili Taraf, uygunluk sorunu olduğunun Zorlayıcı Dal tarafından tespit ve ilanından itibaren üç ay içinde veya Zorlayıcı Dal tarafından uygun görülecek bir sürede, gözden geçirme ve değerlendirme planı sunacaktır. Planda uygunluk sorununun nedenleri, bu sorunun aşılması için İlgili Tarafın almayı düşündüğü tedbirler ve bu tedbirlerin oniki ayı geçmeyecek bir zaman diliminde alınabilmesini sağlamaya yönelik bir zaman çizelgesi de yer almalıdır.<sup>97</sup>

"Ortak Fakat Farklılaştırılmış Sorumluluk İlkesi"nin hayata geçirilmesine yönelik esneklik mekanizmalarından yararlanılması, belli koşullara bağlanmıştır. Yeterlik koşulları sağlanamadığı durumlarda İlgili Taraf, esneklik mekanizmalarından alıkonulabilecektir. İşte Zorlayıcı Dal, Ortak Yürütme, Temiz Kalkınma ve Salım Ticareti ile ilgili yeterlik koşullarının mevcut olmadığı durumlarda, yeterliliği askıya alma,<sup>98</sup> koşullar yeniden sağlandığında ise, ilgili tarafın talebi üzerine yeterlik halini geri iade etme konusunda yetki kullanabilmektedir.<sup>99</sup>

<sup>92</sup> Usul ve Mekanizma, V.4. (a), (b) ve (c).

<sup>93</sup> Usul ve Mekanizma, V.6.

<sup>94</sup> Usul ve Mekanizma, V.6.

<sup>95</sup> Usul ve Mekanizma, XV.1.

<sup>96</sup> Usul ve Mekanizma, XV.3.

<sup>97</sup> Usul ve Mekanizma, XV.2.

<sup>98</sup> Usul ve Mekanizma, XV.4.

<sup>99</sup> Usul ve Mekanizma, X.2.

Ek-1 devletleri, Kyoto Protokolü md.3/1'de düzenlenen salım indirim yükümlülüklerini yerine getirmediklerinde, diğer bir deyişle kendilerine tahsis edilen salım miktarlarını aştıklarında, Zorlayıcı Dal tarafından durum tespiti yapılarak uygunluk sorunu olduğu ilan edilir.<sup>100</sup> Bunun üzerine İlgili Taraf, üç ay içinde veya Zorlayıcı Dal tarafından uygun görülen bir sürede, Uygunluk Eylem Planı hazırlar ve sunar.<sup>101</sup> Uygunluk Eylem Planı'nda; uygunluk sorununun nedenleri; ulusal politika ve tedbirlere öncelik verecek şekilde bir sonraki yükümlülük döneminde alınacak tedbirler; söz konusu tedbirlerin uygulanmasının gerçekleştirileceği zaman çizelgesi yer almalıdır.<sup>102</sup> İlgili Taraf her yıl, Zorlayıcı Dala Uygunluk Eylem Planı çerçevesinde kaydedilen gelişmelerle ilgili ilerleme raporu sunacaktır.<sup>103</sup> Uygunluk Eylem Planı ile amaçlanan, salım hedefini aşmış olan ülkelerin, bir sonraki yükümlülük döneminde yükümlülüklerini nasıl yerine getirmeyi planladıkları konusunda, Zorlayıcı Dalı bilgilendirmeleridir. Zorlayıcı Dal, kendisine sunulan Uygunluk Eylem Planlarını inceleyip değerlendirebilir ancak onay yetkisi yoktur, dolayısıyla taraf ülkelere salım hedeflerinin tutturulmasına yönelik talimat verme imkânı bulunmamaktadır.<sup>104</sup> Bununla beraber, salım indirimine ilişkin yükümlülük ihlallerini alışkanlık haline getiren ülkeler bakımından, Uygunluk Eylem Planlarının daha sıkı değerlendirme ve onay sürecine tabi olması yerinde olacaktır.<sup>105</sup> Usul ve Mekanizmada düzeltme yapılması söz konusu olduğunda, bu tür olasılıkların da dikkate alınması anlamlı olacaktır.

Zorlayıcı Dal bunun yanı sıra Kyoto Protokolü md.17 gereği salım aktarma yeterliliğini askıya alabilir.<sup>106</sup> İlgili Taraf, tekrar salım transferi yapabilmek için, bir sonraki taahhüt dönemi için azaltılmış hedefi ne şekilde tutturacağını ayrıntılı bir planla ortaya koyacak ve değerlendirilmek üzere Zorlayıcı Dala verecektir.<sup>107</sup>

İlgili Tarafın kendisine tahsis edilen salım miktarını aştığı her bir tona karşılık, bir sonraki yükümlülük dönemi için kendisine tahsis edilecek miktardan, 1.3 ton mahsup edilmesi -bu oran daha sonraki taahhüt dönemlerinde arttırılabilecektir- Usul ve Mekanizma'da öngörülen bir diğer tedbirdir.<sup>108</sup> Yükümlülük dönemleri arasında kota aktarımından yana olanlar, taraf devletlerin, bir sonraki yükümlülük döneminde daha fazla indirim yükümlülüğü ile karşılaşmamak için, salım miktarını tutturmaya özen göstereceklerini, dolayısıyla, kota aktarımına ilişkin kuralın, caydırıcı etkisi olduğunu ileri sürmektedirler. Aksi yöndeki görüşe göre ise, yükümlülük dönemleri arasında, bu türden bir ödünç alma imkânı, yükümlülükler uylulmasını değil, aksine ertelenmesini teşvik edecektir. Taraflar, içinde buldukları yükümlülük döneminde salım indirimi yapmaktansa; bir son-

<sup>100</sup> Usul ve Mekanizma, XV.5.

<sup>101</sup> Usul ve Mekanizma, XV.5 (b).

<sup>102</sup> Usul ve Mekanizma, XV.6 (a), (b) ve (c).

<sup>103</sup> Usul ve Mekanizma, XV.7.

<sup>104</sup> Wang ve Wiser, "The Implementation and Compliance Regimes", s.196.

<sup>105</sup> Doelle, "Early Experience with the Kyoto Compliance System", s.257.

<sup>106</sup> Usul ve Mekanizma, XV.5.(c).

<sup>107</sup> Usul ve Mekanizma, X.3 ve 4.

<sup>108</sup> Usul ve Mekanizma, XV.5.(a).

raki dönemden ödünç kota alma yoluna gitmeyi ve böylece Kyoto Protokolü'nün en temel yükümlülüğünü ertelemeyi tercih edebilirler. Bunun yanı sıra taraflar, önceki dönemdeki fazla salımların bir sonraki dönem için tahsis edilecek salım kotasından mahsup edilmesi nedeniyle, bir sonraki yükümlülük dönemine ilişkin salım kotası belirleme müzakerelerinde, gelecek dönemdeki salım imkânlarının daralmasını önlemek amacıyla, kendilerine tahsis edilecek salım kotalarını yüksek tutma eğilimi içine girebilirler. Böyle bir müzakere pozisyonu ise, Kyoto Protokolü'nde öngörülen salım indirim hedefinden sapma anlamına gelecektir<sup>109</sup>. Dile getirilen tüm bu kaygılara karşın, salım aktarımına imkânı veren kural, siyasi olarak uygulanabilir nitelikte görülerek, Usul ve Mekanizma'ya dâhil edilmiştir.

### Uygunluk Sisteminin Yargı-Benzeri Niteliği ve Usuli Güvenceler

Uygunluk sistemlerinin etkili olmasında, meşruiyet algılaması önem taşır. Bu algılamının oluşması ve sürekliliği için, uygunluk sisteminin içeriğini oluşturan maddi hukuk kurallarının, ilgili tarafların kendilerini hukuki güvence içinde hissedecekleri usul ve yöntemlerle uygulanması gerekir. Tarafların eşitliği ilkesinin gözetilmesi; benzer davaların aynı usuller çerçevesinde ele alınması; kendisine suç isnad edilen tarafa kendini ifade etme ve savunma hakkı verilmesi; ispat külfetinin iddia sahibine ait olması; şüpheli durumlarda yaptırıma hükmedilmemesi; kanuni başvuru yollarının (temyiz ve benzeri) açık olması; gibi güvenceler, özellikle yargı-benzeri uygunluk sistemlerinin meşru bir zeminde yürütülmesi bakımından hassasiyet taşır.<sup>110</sup>

Kyoto Protokolü Uygunluk sisteminde, bu türden güvencelere Usul ve Mekanizma'nın VI, VII, VIII, IX ve X. bölümleri ile Uygunluk Komitesi'nin tabi olacağı çalışma esaslarını belirleyen içtüzük kurallarında yer verilmektedir. Bu hükümlerle Uygunluk Komitesi kararların alınması için zaman sınırı konulmuş; uygulanma sorunlarının tespiti için ön inceleme zorunlu hale getirilmiş; elde edilen bilgi ve bulguların paylaşılması suretiyle sürecin aşamalarından İlgili Tarafın haberdar edilmesi; kendisine temsilci atanmasına, görüş bildirme ve dinlenme taleplerine izin verilmesi; kararların gerekçeli olması ve nihai değerlendirme içermesi öngörülmüştür.<sup>111</sup>

Başvuruların kabul edilebilirlik koşulları, temyiz başvurusu ve uymamaya ilişkin tespitin muhtemel sonuçları bakımından getirilmiş olan usul güvenceleri, özellikle yargı-

<sup>109</sup> Kota aktarımına ilişkin sakıncaların giderilmesine yönelik olarak, aktarımın birbirini takip eden iki dönemle sınırlandırılması; 1.3 tonluk indirim miktarının artırılarak salım aktarma eğiliminin tersine çevrilmesi; miktar aşımı yapanların para cezasına çarptırılması gibi öneriler yapılmıştır. Uluslararası uygunluk fonu oluşturulması yoluyla ülkelerin iklim değişikliğine uyum sorunlarının ele alınabileceği de öngörülmektedir. Gündemdeki yerini koruyan tüm bu öneriler, kota aktarımı ile ortaya çıkabilecek sorunları ortadan kaldırmaktan çok, hafifletmeye yöneliktir. Oysa iklim rejiminin etkinliği için yükümlülüklerin ertelenmesi değil, yerine getirilmesi sağlanmalıdır. Doelle, "Early Experience with the Kyoto Compliance System", s.257. Wang ve Wiser, "The Implementation and Compliance Regimes", s.197.

<sup>110</sup> Jon Hovi, "The Pros and Cons of External Enforcement", Stokke et al. (der.) Implementing the Climate Regime: International Compliance, London, Earthscan Publication, 2006, s.131.

<sup>111</sup> Ulfstein ve Werksman "Kyoto Compliance System", s.49.

benzeri özellik taşıyan Zorlayıcı Dal kararları bağlamında isabetli olmuştur.<sup>112</sup> Kararların hatalı verilmesi her zaman için olasıdır. Bu nedenle kararların düzeltilmesine yönelik olarak, üst hukuk yollarına başvurulması, başvuru sahiplerine önemli bir hukuksal güvence sağlar. Temyiz bu hukuksal güvencenin sağlanmasına hizmet eden bir üst başvuru yoludur. Usul ve Mekanizmada, Temyiz yolu sadece Zorlayıcı Dal kararları aleyhine ve sadece usul kurallarına aykırılık çerçevesi ile sınırlandırılmıştır.<sup>113</sup> Esastan yani maddi hukuk kurallarına aykırılık nedeniyle inceleme yapılamayacaktır. Zorlayıcı Dal kararının, TK/TT tarafından bozulabilmesi, 3/4 nitelikli çoğunluk oyuna bağlanmıştır. TK/TT'nin alacağı bozma kararı üzerine, temyiz başvurusuna konu olan dosya, Zorlayıcı Dala geri gönderilir. TK/TT Zorlayıcı Dal yerine geçerek karar veremez.<sup>114</sup> Temyiz başvurusu süre açısından da sınırlandırılmıştır. Zorlayıcı Dal kararları aleyhine 45 gün içinde temyiz başvurusu yapılmadığı durumda, karar kesinleşir.<sup>115</sup> Kyoto Protokolü Uygunluk sisteminde kullanılan tüm bu usullerle, bir taraftan sistemin etkinliği sağlanmaya çalışılmakta, öte yandan yükümlülüklerini yerine getirmedikleri iddiasına konu olan taraflara hukuki güvenlik getirilmekte, böylece “etkinlik” ile “hukuki güvenlik” dengesi gözetilmeye çalışılmaktadır.<sup>116</sup>

## Zorlayıcı Kararların Hukuksal Niteliği

Kyoto Protokolü Uygunluk Mekanizması'nın oluşturulma sürecinde, üzerinde kolay kolay uzlaşa sağlanamayan konulardan biri de, uygunluk sorunu saptandıktan sonra, bu duruma bağlanacak sonuçların hukuksal niteliğine ilişkin olarak ortaya çıkmıştır.<sup>117</sup> Kyoto Protokolü'nün 18. maddesi gereğince, “bağlayıcı sonuçların gerektirdiği usul ve mekanizmaların” Kyoto Protokolü'nde yapılacak bir değişiklikle (*amendment*) kabul edilmesi gerekmektedir. Oysa Usul ve Mekanizma, protokol değişikliği yapılması suretiyle değil, Taraflar Toplantısı kararıyla uygulamaya konulmuş, protokol değişikliği konusu daha sonra bırakılmıştır.

Kyoto Protokolü md. 18'in varlığına rağmen, gerekli Protokol değişikliğinin yapılmamış olması kimi uzmanlar tarafından olumlu karşılanmaktadır. Bir görüşe göre, Taraflar Konferansı tarafından zorlayıcı kurallara (*mandatory terms*) yer veren düzenlemeler yapılması, sadece Kyoto Protokolü Uygunluk Mekanizması'na özgü değildir. Taraflar Konferansı kararı niteliğinde olan Marakeş Uzlaşmaları'nda yer alan birçok düzenleme, bu türden kurallara yer verir. Bu durum karşısında, Kyoto Protokolü Uygunluk Mekanizması'nın, taraflarca onaya tabi olan Protokol değişikliği yerine, onaya tabi olmayan Taraflar Konferansı kararı ile kabul edilmiş olması makul karşılanmalıdır. Ayrıca zorlayıcı tedbirlerin uygulanmasına sıcak bakmayan Kyoto Protokolü Tarafları, md. 18 ge-

<sup>112</sup> Jan Klabbbers “Compliance Procedures”, Bodansky et al. (der.), The Oxford Handbook of International Environmental Law, Oxford University Press, 2007, s. 999; Özer, Çok Taraflı Çevre Sözleşmeleri, s. 276.

<sup>113</sup> Usul ve Mekanizma, XI.1.

<sup>114</sup> Usul ve Mekanizma, XI. 3.

<sup>115</sup> Usul ve Mekanizma, XI. 4.

<sup>116</sup> Ulfstein ve Werksman “Kyoto Compliance System, s.49.

<sup>117</sup> Wang ve Wisser, “The Implementation and Compliance Regimes”, s.197.

reği yapılacak bir protokol değişikliğini onaylamaktan kaçınma eğiliminde olacaklar, bu durumda, protokol değişikliğini onaylayan ve onaylamayan taraflar arasında, farklı uygulamalar söz konusu olabilecek ve bu durum Kyoto Protokolü Uygunluk mekanizmasının bütüncül şekilde uygulanmasına gölge düşürecektir.<sup>118</sup> Bu görüş mantıklı ve kabul edilebilir gerekçelere dayansa da, Kyoto Protokolü'nün 18. maddesindeki düzenleme bu şekliyle varlığını sürdürdüğü, Usul ve Mekanizma'da yer alan zorlayıcı önlemler konusunda herhangi bir Protokol değişikliği yapılmadığı müddetçe, Zorlayıcı Dalın vereceği zorlayıcı ve cezai nitelikteki kararların, hukuksal açıdan geçerli olup olmadığına ilişkin tartışmalı durum devam edecektir. Özellikle Uygunluk Komitesi tarafından alınan kararlara rıza göstermeyen devletler, eğer bir de, Usul ve Mekanizma'nın oluşturulması sırasında kendi görüşlerini yansıtmaya imkânı bulamamışlarsa, bu hukuksal eksiklik, yükümlülüklerin yerine getirilmemesine gerekçe teşkil edebilecektir.<sup>119</sup> Bu türden durumların önüne geçilebilmesinin yolu md. 18 gereğince yapılacak bir Protokol değişikliği olmakla beraber, böyle bir değişikliğe onay vermeyecek devletler olabileceği dikkate alındığında, cezai kararların hukuki niteliği konusunda ortaya çıkacak uygulama sorunları, ancak tarafların iyiniyeti ile aşılabilecektir.

## Değerlendirme ve Sonuç

Uluslararası iklim değişikliği rejimine taraf olan ülkeler, BMİDÇS ve Kyoto Protokolü'ne onay vermekle, belli hukuksal yükümlülükler altına girmişlerdir. Ancak verilen sözlerin tutulması görüldüğü kadar kolay değildir. Kyoto Protokolü Uygunluk Mekanizması, bu yükümlülüklerle uygunluğun sağlanmasına ilişkin, kurumsal bir yenilik olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu mekanizma oluşturulurken Montreal Protokolü Uygunluk Mekanizması'ndan, DTÖ Uyuşmazlıkların Çözümü Yollarından ve Uluslararası Adalet Divanı Statüsü'nden etkilenilmiş, nihai olarak sağlayıcı tedbirler yanında, zorlayıcı tedbirlerin de uygulanabileceği, kendine özgü, karma bir sistem kurulmuştur. Uygunluk sorununun teknik boyutlarına odaklanan, tarafsız bilgi temeline dayalı, yer yer idari usullerin uygulandığı; bir taraftan otomatik işleyen, öte yandan alınacak kararın niteliği, kararı alacak kurumsal birimin ve karar usulünün özelliğine göre takdir yetkisinin kullanılabilmesi esneklikte olan bu mekanizma,<sup>120</sup> zorlayıcı tedbirlerin uygulanabilirliği ve usul garantileri açısından yargı-benzeri özellikler taşımakta, siyasi -ve bürokratik- görünüme bürünmüş bir yargı organı izlenimi uyandırmaktadır.<sup>121</sup>

Uygunluk Komitesi Sağlayıcı Dal ve Zorlayıcı Daldan oluşmaktadır. Sağlayıcı Dalın işlevleri uluslararası çevre hukukunda yeni bir olgu değildir. Sağlayıcı Dal tarafından kullanılan Uygunluğun Sağlanması Usulleri (*Non-Compliance Procedures*), Montreal Protokolü başta olmak üzere çeşitli çevre anlaşmaları bakımından uygulanmaktadır. Sağlayıcı önlemler teknik ve mali kapasite eksiklikleri olduğu durumlarda etkili sonuç verse de, taraf devletlerin yükümlülüklerden kaçmaları durumunda, sözleşme sisteminin bütünlüğünün sağlanması, sözleşmeye uygun davranan ve davranmayan taraflar arasındaki eşit-

<sup>118</sup> Brunnee, "The Kyoto Protocol", s. 278.

<sup>119</sup> Özer, *Çok Taraflı Çevre Sözleşmeleri*, s. 282.

<sup>120</sup> Ulfstein ve Werksman, "Kyoto Compliance System", s.41.

<sup>121</sup> Klappers, "Compliance Procedures", s. 999.

siz durumun giderilebilmesi, ancak zorlayıcı önlemlerle mümkün olabilecektir.<sup>122</sup> Kyoto Protokolü Uygunluk Mekanizması'nı ilginç kılan, Zorlayıcı Dal tarafından kullanılan yargı benzeri yetkililerdir.

2001 yılında Marakeş Uzlaşmaları'na dâhil edilmiş olan Usul ve Mekanizma, 2005 yılında yapılan Kyoto Protokolü Birinci TK/TT kararı ile uygulanır hale gelmiştir. Kyoto Protokolü'nün 2001 yılı için planlanan yürürlük tarihinin 2005 yılına ertelenmiş olması, Usul ve Mekanizma'nın işlerlik kazanmasını da geciktirmiş, bu durum özellikle Sağlayıcı Dalın faaliyetleri üzerinde olumsuz etki yapmıştır<sup>123</sup>. Uygunluk Komitesi'nin şu ana kadar ki uygulamasında, Sağlayıcı Dal, Güney Afrika Cumhuriyeti tarafından 15 ülke aleyhine yapılan başvuru üzerine<sup>124</sup>, Zorlayıcı Dal ise, Uzman Gözden Geçirme Raporlarının, Sekreteryaya aracılığıyla Uygunluk Komitesi'ne iletilmesi üzerine harekete geçirilmiştir<sup>125</sup>.

Uygunluk Komitesi'nin mevcut deneyiminin, 2012 sonrasındaki dönemi nasıl etkileyeceği konusunda kesin yargılarda bulunmak isabetli olmasa da, Usul ve Mekanizmadaki bazı eksikliklere dikkat çekilmesi ilerde yapılacak uygulamalar için faydalı olacaktır.

Kyoto Protokolü'nün 18. maddesi özellikle zorlayıcı tedbirler açısından, Protokol değişikliği (*amendment*) yapılmasını öngörmektedir. Kyoto Protokolü'nde bu yönde bir değişiklik yapılması tercih edilmemiş, konu askıda bırakılmıştır. Bu durum değişse ve Protokol değişikliği yapılsa dahi, zorlayıcı tedbirler, ancak bu değişikliği kabul eden devletlere karşı uygulanabilecektir. Dolayısıyla, Uygunluk Mekanizmasının uygulanabilirliği açısından Protokol değişikliğini kabul etmiş olan devletler ile kabul etmeyen devletler arasında, farklılıkların ortaya çıkma ihtimali mevcuttur. Böyle bir durum, olası iklim değişikliği rejimi önünde tarafların eşitliği ilkesine gölge düşüreceği gibi, rejimin bütünlüğü açısından da sakıncalı olacaktır.<sup>126</sup> İkinci Yükümlülük döneminde, söz konusu hukuksal belirsizliğin giderilmesine yönelik adımların atılması, Zorlayıcı Dal kararlarının hukuksal geçerliliğine ilişkin olası tartışmaların önlenmesi için gereklidir.

<sup>122</sup> Werksman, "The Negotiation of a Kyoto Compliance System", s.23.

<sup>123</sup> Uygunluk Mekanizması müzakere edilirken Sağlayıcı Dalın özellikle Kyoto Protokolü'nün 5, 7 ve 8. maddelerinde yer alan rapor ve gözden geçirme yükümlülüklerine yeni bir yaklaşımla eğilmesi bekleniyordu. Kyoto Protokolü'nün yürürlüğe girmesindeki gecikme nedeniyle bu imkân kullanılamamıştır. Doelle, "Early Experience with the Kyoto Compliance System", s.239.

<sup>124</sup> G77 ve Çin Grubu başkanı sıfatıyla başvuru yapan Güney Afrika'nın grup başvurusu yapıp yapmayacağı konusunda ortaya çıkan görüş ayrılığı giderilememiş, olumlu ya da olumsuz bir karara varılmadığından, aleyhine başvuru yapılmış olan Avusturya, Bulgaristan, Kanada, Fransa, İrlanda, Almanya, İtalya, Lihtenştayn, Lüksemburg, Polonya, Portekiz, Rusya Federasyonu ve Ukrayna ile ilgili olarak esastan inceleme aşamasına geçilememiştir. Bu ülkelerin rapor verme yükümlülüklerini yerine getirmedikleri iddiası ile Sağlayıcı Dal'a intikal eden uygunluk sorunları ile ilgili, olumlu veya olumsuz yönde herhangi bir karar alınmamış olması, Ek-1 ile Ek-1 Dışı ülkeler arasındaki bölünmeye ve başvuru yetkisi bağlamında sorunun, o gün mevcut usul kuralları çerçevesinde düzenlenmemiş olmasına dayandırılmaktadır. Toplantı öncesinde kendisinden istenilen belgeleri hazırlayıp sunan Litvanya ve Slovenya ile ilgili olarak ise, işlemlere devam etmeme kararı alınmıştır. [http://www.unfccc.int/kyoto\\_protocol/compliance/questions\\_of\\_implementation/items/5451.php](http://www.unfccc.int/kyoto_protocol/compliance/questions_of_implementation/items/5451.php) (Erişim Tarihi 21 Nisan 2011).

<sup>125</sup> Yunanistan, Kanada, Hırvatistan ve Bulgaristan aleyhine yapılan başvurular konusunda bkz. İbid.

<sup>126</sup> Wang ve Wisser, "The Implementation and Compliance Regimes", s.198.

Uygunluk sürecini başlatma yetkisinin kime verileceği önemli bir konudur. Usul ve Mekanizma'nın müzakere sürecinde bu konuda farklı görüşler ortaya çıkmış ve varılan uzlaşya göre, Uygunluk Komitesi'ne başvuru yetkisi belirlenmiştir. Buna göre, Taraflar kendileri ile ilgili başvuru yapabilecekleri gibi; birbirleri aleyhine de Uygunluk Komitesi'ne gidebilirler. Uzman Gözden Geçirme Ekibi raporlarının Sekreteryaya aracılığıyla Uygunluk Komitesi'ne iletilmesi yoluyla da, uygunluk süreci başlatılabilecektir. Başvuru yetki kapsamı genişletilerek, hükümetlerarası örgütlere, sivil toplum kuruluşlarına ve Sekreteryaya da bu imkânın verilmesi, bunun yanısıra Uygunluk Komitesi'nin gerekli gördüğü hallerde, başvuru sürecinin re'sen başlatılabilmesine olanak tanınması uygun olacaktır.

Kyoto Protokolü Uygunluk Mekanizması şu an için gelişmiş ülkeler odaklı işle-tilmektedir. Oysa izleme, raporlama ve doğrulama süreçlerinin, gelişmekte olan ülkeler bakımından da uygulanmasına yönelik tedbirler üzerinde, şimdiden düşünülmesi uygun olacaktır. Özellikle gelişmekte olan ülkeler için, somut yükümlülükler öngörülmesi durumunda, Zorlayıcı Dal kararlarının çok daha tartışmalı hale geleceği şimdiden tahmin edilebilir.

Zorlayıcı Tedbirlerin alınması noktasında çözüm bekleyen diğer sorunlara da dikkat çekilmelidir. Kyoto Protokolü yükümlülüklerine uygun davranılmaması nedeniyle öngörülecek zorlayıcı tedbirlerin uygulanmasının nasıl sağlanacağı, Usul ve Mekanizma'da belirlenmemiş, taraf devletlerin yetkisine bırakılmıştır. Uygunluk Mekanizması'nın etkinliği açısından, bu konudaki düzenleme eksikliği giderilmelidir.

Tarafsızlık ve güvenirliliğin sağlanması bağlamında da önlemler alınmalıdır. Zorlayıcı Dal kararlarının, yargı benzeri nitelikte olduğu kabul edilmekle beraber, Komite üyelerinin tarafsızlığına gölge düşme ihtimali olan durumlarda, “üyelerin kendiliğinden çekilmesi gereken haller” veya gerekli şartlar ortaya çıktığında “*ad hoc* üye atanması” gibi hususlarda, Usul ve Mekanizma'da herhangi bir düzenleme yapılmamıştır. Zorlayıcı Dal kararlarının kolaylıkla tartışmalı hale gelmesine yol açabilecek bu durumun önlenmesi için, Usul ve Mekanizma'da güvencelere yer verilmesi, kararların güvenilirliği ve meşruiyeti açısından isabetli olacaktır.<sup>127</sup>

Kyoto Protokolü İkinci Yükümlülük döneminde çözülmesi gereken diğer bir sorun, zorlayıcı tedbirler karşısında, Protokolden çekilme olasılığına karşı alınması gereken önlemler konusundadır. Usul ve Mekanizma'da, uygunluk sorunu içinde olan devletlerin zorlayıcı tedbirlere katlanmaktansa, Protokolden çekilme yönünde bir tercih yapma olasılığına karşı herhangi bir tedbir öngörülmemiştir. Oysa DTÖ uygulamasında olduğu gibi, cezai yaptırımlardan kaçmak amacıyla Kyoto Protokolü'nden çekilmek isteyen devletlerin bu tutumlarını engellemeye yönelik önlemler üzerinde düşünülmalıdır.<sup>128</sup>

Kyoto Protokolü yükümlülüklerini yerine getirmeyen devlete karşı uygulanacak olan tedbirler, yükümlülüklerini yerine getiren devletlerin de dolaylı şekilde etkilenmele-

<sup>127</sup> Benzer görüş için bkz. Ulfstein ve Werksman “Kyoto Compliance System”, s.49.

<sup>128</sup> Jon Hovi *et al.*, “Enforcing the Kyoto Protocol: Can Punitive Consequences Restore Compliance”, *Review of International Studies*, Cilt. 33, 2007, s.436, dipnot 8.

rine yol açabilir. Örneğin esneklik mekanizmalarına katılım yeterliliğinin askıya alınması yönündeki bir karar, sadece ilgili devleti değil, bu devletle ilişkisi olan diğer devletleri de olumsuz şekilde etkileyebilir.<sup>129</sup> Uygunluk Komitesi üyeleri, kendi devletlerinin bu türden dolayı etkilere maruz kalmaması için, teknik olarak yükümlülüklerini yerine getirmemiş olan bir devletin, bu durumunu görmezden gelme, işlem yapmaktan kaçınma eğilimi içine girebilirler.<sup>130</sup> Bu bağlamda, Zorlayıcı Dal üyelerinin hangi ülkeye mensup oldukları, stratejik bir önem kazanır. Usul ve Mekanizma'da, Zorlayıcı Dal üyelerinin seçiminde belli dengelerin gözetilmesine yönelik bir hassasiyet gösterilmiş olsa da, bu türden uygulama farklılıklarını önleyecek kurallara yer verilmemiştir. 2012 sonrası dönemde bu konu da ele alınmalıdır.

Zorlayıcı Dalın uygulayacağı tedbirlerin sonuçlarını hafifletmek amacıyla, taraf devletlerin bir sonraki yükümlülük dönemi salım azaltım hedeflerini, daha alt seviyede belirleme eğilimine karşı alınması gereken önlemler üzerinde de düşünülmeli, Usul ve Mekanizma hükümlerinde yapılacak değişikliklerle, salım indirimlerinin ilgili oldukları yükümlülük dönemi içinde gerçekleştirilmesi sağlanmalıdır. Bir sonraki yükümlülük döneminden salım kredisi almak şeklindeki imkânlar kısıtlanmadığı veya tamamıyla ortadan kaldırılmadığı sürece, ödünç alma alışkanlık haline gelecek, salım hedeflerinin tutturulması sorunu aşamayacaktır Protokol yükümlülüklerini zamanında yerine getiren ülkelerin ödüllendirilmesine yönelik önlemlerin de Usul ve Mekanizmaya eklenmesi, bu ülkelerin motivasyonunu artıracak ve iklim rejiminin bütüncül bir şekilde uygulanmasına katkıda bulunacaktır.<sup>131</sup>

Usul ve Mekanizma'da yukarıda önerilen tüm bu değişiklikler yapılırsa, Kyoto Protokolü'ne uygunluğun sağlanması yüksek oranda gerçekleşse de, iklim değişikliği rejiminin mevcut yapısının, bu soruna kapsamlı çözümler üretilmesi bakımından yeterli olmadığı ileri sürülmektedir.<sup>132</sup> İklim değişikliğine yol açan faaliyetlerin sınırlandırılmasına yönelik istekler, davranış biçimlerini köklü biçimde değiştirecek davranış normlarına dönüşmediği müddetçe, yetersizlik durumu devam edecek gibi görünmektedir.<sup>133</sup> Bu gerçeklik karşısında, uygunluğun sağlanmasına yönelik mevcut deneyimin, uzun vadede gerçekleşecek olan bilinçlenme ve dönüşüm sürecine rehberlik etmesi, sabır gerektiren uzun bir bekleyiş olacağına benzemektedir.

## Kaynakça

Akipek, İlhan Ö. *Milletlerarası Adalet Divanı*, Ankara, Sevinç Matbaası, 1974.

<sup>129</sup> Cathrine Hagem ve Hege Westskog, "Effective Enforcement and Double Edged Deterrents: How the Impacts of Sanctions also Affect Complying Parties", Stokke *et al.* (der.), *Implementing the Climate Regime: International Compliance*, London, Earthscan Publication, 2006, s.107-120.

<sup>130</sup> Hovi, "Enforcing the Kyoto Protocol", s.437.

<sup>131</sup> Doelle, "Early Experience with the Kyoto Compliance System", s.257.

<sup>132</sup> İklim Değişikliğine yönelik genel değerlendirmeler konusunda bkz. *Mülkiye Dergisi*, Yaz/2008, Cilt XXXII.

<sup>133</sup> Benzer görüş için bkz. Ronald B. Mitchell, "Flexibility, Compliance and Norm Development in the Climate Regime", Stokke *et al.* (der.), *Implementing the Climate Regime: International Compliance*, London, Earthscan Publication, 2006, s. 65.



- Andresen, Steinar ve Lars H. Gulbrandsen, “The Role of Green NGOs in Promoting Climate Compliance”, Stokke et al. (der.), *Implementing the Climate Regime: International Compliance*, London, Earthscan Publication, 2006, s.169–183.
- Brunnee, Jutta, “The Kyoto Protocol: Testing Ground for Compliance Theories”, *ZaÖRV*, Cilt. 63, 2003, s.255–280.
- Buzan, Barry, “Negotiating by Consensus. Developments in Technique at the UN Conference on the Law of the Sea”, *AJIL*, Cilt. 75, 1981, s.324–348.
- Comparative Analysis of Compliance Mechanisms Under Selected Multilateral Environmental Agreements*, Nairobi, UNEP, 2005.
- Doelle, Meinhard, “Early Experience with the Kyoto Compliance System: Possible Lessons for MEA Compliance System Design”, *Climate Law*, No.1, 2010, s.237–260.
- “Guidelines for Review Under Article 8 of the Kyoto Protocol”, *The Marrakesh Accords and the Marrakesh Declaration*, [http://unfccc.int/cop7/documents/accords\\_draft.pdf](http://unfccc.int/cop7/documents/accords_draft.pdf) (Erişim Tarihi 26 Aralık 2010).
- Hagem, Cathrine ve Hege Westskog, “Effective Enforcement and Double Edged Deterrents: How the Impacts of Sanctions also Affect Complying Parties”, Stokke et al. (der.), *Implementing the Climate Regime: International Compliance*, London, Earthscan Publication, 2006, s.107–120.
- Hovi Jon, “The Pros and Cons of External Enforcement”, Stokke et al. (der.) *Implementing the Climate Regime: International Compliance*, London, Earthscan Publication, 2006, s.129–145.
- Hovi Jon et al., “Enforcing the Kyoto Protocol: Can Punitive Consequences Restore Compliance”, *Review of International Studies*, No.33, 2007, s.435–449.
- İklim Değişikliği Müzakereleri Kılavuzu*, Ankara, T.C. Çevre ve Orman Bakanlığı, 2009.
- Klabbers Jan, “Compliance Procedures”, Bodansky et.al. (der.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford University Press, 2007, s.995–1009.
- Mitchell, Ronald B. “Flexibility, Compliance and Norm Development in the Climate Regime”, Stokke et.al. (der.), *Implementing the Climate Regime: International Compliance*, London, Earthscan Publication, 2006, s.65–83.
- Oberthür, Sebastian ve Hermann E. Ott, *The Kyoto Protocol*, Berlin, Springer, 1999.
- Özer, Deniz Kızılsümer, *Çok Taraflı Çevre Sözleşmeleri*, Ankara, USAK Yayınları, 2009.
- “Procedures and Mechanisms Relating to Compliance Under the Kyoto Protocol, Decision 27/CMP.1”, <http://unfccc.int/files/meetings/application/pdf/cmp1-23-7-procedures-and-mechanisms-compliance.pdf> (Erişim Tarihi 26 Aralık 2010).
- “Rules of Procedure of the Compliance Committee of the Kyoto Protocol”, [http://www.unfccc.int/files/kyoto\\_protocol/compliance/background/application/pdf/](http://www.unfccc.int/files/kyoto_protocol/compliance/background/application/pdf/) (Erişim Tarihi 26 Aralık 2010).
- “The Marrakesh Accords and the Marrakesh Declaration”, Decision 24/CP.7, FCCC/CP/2001/13/Add.3, [http://unfccc.int/cop7/documents/accords\\_draft.pdf](http://unfccc.int/cop7/documents/accords_draft.pdf) (Erişim Tarihi 26 Aralık 2010).
- Ulfstein, Geir ve Jacob Werksman, “Kyoto Compliance System: Towards Hard Enforcement”, Stokke et.al. (der.), *Implementing the Climate Regime: International Compliance*, London, Earthscan Publication, 2006, s.39–63.
- Ulusoy, Ülkü Halatçı, *Dünya Ticaret Örgütü’nde Uyuşmazlıkların Çözümü Mekanizması*, Ankara, Turhan Kitabevi, 2009.

- “Uygunluk Komitesi: Başvurular ve Kararlar”, [http://www.unfccc.int/kyoto\\_protocol/compliance/questions\\_of\\_implementation/items/](http://www.unfccc.int/kyoto_protocol/compliance/questions_of_implementation/items/) (Erişim Tarihi 21 Nisan 2011).
- Wang, Xueman ve Glenn Wiser, “The Implementation and Compliance Regimes under the Climate Change Convention and Its Kyoto Protocol”, *RECIEL*, Cilt 11, No.2, 2002, s.181–198.
- Werksman, Jacob, “The Negotiation of a Kyoto Compliance System”, Stokke *et.al.* (der.), *Implementing the Climate Change Regime: International Compliance*, London, Earthscan Publications, 2006, s.17–38.

## Summary

The United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) and the Kyoto Protocol provides the legal basis for a global response to the climate change problem. The UNFCCC was adopted at the United Nations Conference on Environment and Development (Rio Summit) in 1992 and entered into force in 1994. It is the first step taken towards the establishment of international climate change regime and as a framework convention it defines only the general commitments of the parties for the mitigation of the climate change. The UNFCCC was supplemented by the Kyoto Protocol in 1997 which entered into force in 2005. The climate change regime which is a forum for cooperation evolves through continuous negotiation. The ongoing negotiations is expected to be finalised with a new design for the post-2012 period.

One of the major challenges of the climate change regime is the treaty parties' compliance with their commitments. While both the UNFCCC and the Kyoto Protocol incorporates tools and means for compliance, the Kyoto Protocols' compliance mechanism which combine facilitative and enforcement features, deserves a special attention due to novelty it brings to compliance mechanisms. In accordance with the mandate given by article 18 of the Kyoto Protocol, compliance mechanism was prepared and incorporated to Marakesh Accords in 2001 and finally "Procedures and Mechanisms on Compliance Under the Kyoto Protocol" was adopted in 2005, at the first Conference of the Parties Serving as the Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol (CMP) at Montreal.

The Compliance Committee which constitutes of the Facilitative and Enforcement Branches, operates since 2006. While the Enforcement Branch deserves a special attention due to its innovative quasi-judicial characteristics, the mandate of the Facilitative Branch have many similarities with the Non-Compliance Procedures which is already applicable for various Multilateral Environmental Agreements, predominantly the Montreal Protocol. Concerning the legal basis of the binding decisions to be given by the Compliance Committee, last sentence of article 18 of the Kyoto Protocol stipulates that "procedures and mechanisms entailing binding consequences shall be adopted by means of amendment to the Protocol". The Procedures and Mechanism operates on the basis of CMP decision and the required protocol amendment has not been realised until now. We will see if this legal issue will be settled by a protocol amendment or this controversial situation will be left unresolved and the ambiguity about the legal status of the binding decisions of the compliance committee will continue in the post-2012 period as well.

The outcomes of the ongoing climate change negotiations for post-2012 will possibly shape and guide the necessary changes to the Kyoto Protocol compliance regime as well. Thereupon, reflections within the context of the Kyoto Compliance Mechanism will be helpful for a more efficient compliance mechanism which serve for the ultimate objective of the climate change regime.