

Uluslararası Demiryolu Taşımacılığı Hükümetlerarası Örgütü (OTIF)

Arda ULUTAŞ*

Petrol ve doğal gaz gibi fosil enerji kaynaklarında yaşanan fiyat artışı, dünya ekonomisinin gidişatı üzerinde olduğu gibi ulaşım sektöründe de önemli baskı yaratmaktadır. Ulaşım sektörü, günümüz dünyasında ekonomik büyümenin temel unsurlarından biri olarak kabul edilmektedir. Bu bağlamda, gelişmekte ve genişlemekte olan demiryolları ağı, fosil enerji kaynaklarına dayalı karayolu ulaştırmasına karşı sağlam bir alternatif olarak gösterilmesinin yanısıra, küresel ısınmayla mücadelede de önemli bir role sahip bulunmaktadır.

Enerji ve hammadde kaynakları üzerindeki stratejik konumuyla ülkemiz halihazırındaki tek Avrupa-Asya demiryolu olan Trans Sibirya hattına güneyden alternatif oluşturabilecek İstanbul-Tahrân-Aşkabat-Taşkent ve ötesine uzanacak ikinci bir Batı-Doğu hattı ile demiryolları entegrasyonunda önemli bir konuma sahiptir. .

Kuzey Afrika ve Ortadoğu ülkelerini de kapsayacak şekilde Avrupa ülkeleri arasındaki mal ve yolcu taşımacılığını standart kurallar ve ilkeler uygulamak suretiyle kolaylaştırmayı amaçlayan bir kuruluş olan Uluslararası Demiryolu Taşımacılığı Hükümetlerarası Örgütü'nün (OTIF), ülkemizin demiryolları ağının geliştirilmesinin yanısıra, Türkiye'nin ulaşım alanındaki "soft power"ının Orta Asya Cumhuriyetleri'ne yayılmasında önemli bir rol oynayabileceği değerlendirilmektedir.

Bu makalede OTIF'in tanıtılması amaçlanmakta olup, örgütün kuruluşuna, amacına ve işleyişine değinildikten sonra, ülkemizle olan ilişkileri ve bu ilişkilerin geleceği irdelenmeye çalışılacaktır.

I. OTIF'in kuruluşu ve temel özellikleri

Uluslararası Demiryolu Taşımacılığı Hükümetlerarası Örgütü (OTIF), 9 Mayıs 1980'de imzalanan ve 1 Mayıs 1985'de yürürlüğe giren Uluslararası Demiryolları Taşımacılığı Sözleşmesi (COTIF) ile kurulmuştur.

Avrupa ülkeleri arasındaki demiryolları taşımacılığını tek tip kurallara bağlama ve uyumlaştırma fikrinin geçmişi 1890'da imzalanan ilk uluslararası anlaşmaya kadar

(*) *Müsteşar, T.C. Bern Büyükelçiliği.*

gitmektedir. Bu anlaşma ile oluşturulan hükümetlerarası düzende, İsviçre, temel idare ve gözetim rolünü üstlenmiştir. Dolayısıyla merkez de bu ülkede kurulmuştur. Bu yapı, 1956'da değişikliğe uğramış ve İsviçre'nin işlevini birkaç Avrupa ülkesinin biraraya gelmesiyle oluşturulan İdari Komite üstlenmiştir. Ancak, bu yeni yapı da çağın gerekleri açısından yeterli görülmemekle, 1980'den itibaren anılan anlaşmanın gözden geçirilme çalışmaları başlamıştır.

Söz konusu gözden geçirme çalışmaları, 1999'da sonuçlanmış ve 26 Mayıs - 3 Haziran 1999 tarihleri arasında Vilnius'ta düzenlenen OTIF Genel Kurulu'nda, OTIF Sözleşmesine Ek Vilnius Protokol'ü imzalanmıştır.

Bu Protokole (COTIF) göre, OTIF'in temel amacı, taraf ülkeler arasında uluslararası mal, yolcu ve bagaj taşımacılığına yönelik tek tip bir hukuk sistemi yaratmak ve bu sistemi oluşturmaya yönelik çalışmaları yapmaktır. Bu sistemin, karayolu, deniz ve su yolları taşımacılığına da uygulanabilir hale getirilmesi de OTIF'in amaçları arasında yer almaktadır. Ayrıca, tehlikeli maddelerin demiryolu ile taşınmasında uygulanacak kuralların tespiti de örgütün görevleri arasında yer almaktadır.

Ek Protokol uyarınca ayrıca aşağıdaki hususlar yürürlüğe girmiştir:

- * İngilizcenin de çalışma dili olarak kullanılması,
- * Yeni bir finansman sistemi oluşturulması,
- * Üye devletlerin OTIF bünyesindeki işbirliğine önem verme zorunluluğu getirilmesi,
- * Teknik Uzmanlar ve Demiryolu Teşviki Komitelerinin oluşturulması,
- * Örgüte ortak üye olma imkanı getirilmesi,
- * Bölgesel örgütlere OTIF'e taraf olma imkanı verilmesi,
- * Depoziter ülke İsviçre'nin bu statüsünün OTIF tarafından üstlenilmesi.

Vilnius Protokolü'ne göre, Protokol ve yeni OTIF Sözleşmesinin yürürlüğe girmesi için 27 taraf ülkenin ulusal onay işlemlerini tamamlamış olması gerekmektedir. COTIF 1980 Sözleşmesine değişiklik getiren Vilnius Protokolü'nün ülkemiz tarafından onaylanması 24 Kasım 2005 tarihli ve 2005/9709 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla uygun bulunmuş olup, söz konusu Karar 24 Aralık 2005 tarihli ve 26033 Mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Vilnius Protokolü'nün ülkemizce onaylanmasına ilişkin Onay Bildirimi belgesinin aslı 3 Nisan 2006 tarihinde OTIF Sekreteryası'na iletilmiştir. Ülkemizin ulusal onay belgesini OTIF'e iletilmesiyle 27 taraf ülkenin ulusal onay belgelerini sunma koşulu yerine getirilmiş olup, anılan Protokol ve eki COTIF 1999, 1 Temmuz 2006 itibarıyla yürürlüğe girmiştir.

OTIF Sekreteryası, Vilnius Protokolü'nün, OTIF'in, herhangi bir coğrafi kısıtlama olmaksızın uluslararası demiryolu taşımacılığında yetkili bir hükümetlerarası kuruluş haline gelmesi için gerekli tüm hükümleri içerdiğini ifadeyle, bu Protokol ekindeki yeni OTIF Sözleşmesiyle, kuruluşun, Uluslararası Denizcilik Örgütü (IMO) ve Uluslararası Havacılık Örgütü (ICAO) gibi bir konuma kavuşması temennisinde bulunmaktadır.

OTIF açısından önemli ikinci alan ise, Sovyetler Birliği'nin dağılmasıyla birlikte bağımsızlıklarını kazanan ülkelere açılım olmuştur. Bu ülkeler OTIF'e ilgi göstermişlerdir. İlk olarak, 1995 yılında Litvanya OTIF'e üye olmuştur. Bunu, 2000 yılında Letonya izlemiştir. Son olarak Estonya 19 Ocak 2005 tarihinde OTIF'e adaylık başvurusunda bulunmuştur. Diğer taraftan, Sözleşmeyi 1997 yılında imzalamasına rağmen bir türlü onaylayamayan Ukrayna, 2003 yılında OTIF'e ulusal onay belgesini sunmuş ve kuruluşun 42. üyesi olmuştur.

OTIF'e halihazırda toplam 42 ülke taraftır. Bunların büyük çoğunluğu Avrupa kıtasında olup, ayrıca, Fas, Cezayir ve Tunus gibi Kuzey Afrika ülkeleri ile Suriye, Irak, İran ve Lübnan gibi Orta Doğu ülkeleri de Sözleşmeye taraftırlar. Bununla birlikte, uluslararası demiryolları taşımacılığı yapılamadığı gerekçesiyle Irak ve Lübnan'ın üyelikleri askıya alınmış durumdadır.

2007 senesinde Belçika ve Ukrayna, 2008 yılının Haziran ayında da Yunanistan Vilnius Protokolü'nü onaylamışlardır. Söz konusu onay işlemleriyle Vilnius Protokolü OTIF'in 42 üye ülkesinden 36'sı için yürürlüğe girmiş bulunmaktadır.

Bunun yanısıra, çeşitli platformlarda Rusya Federasyonu (RF) Ulaştırma Bakanlığı yetkilileri tarafından RF'nin OTIF'e üye olma niyeti gayrı resmi olarak beyan edilmiştir. Ancak RF'nin üyeliğinin zaman alacağı OTIF yetkilileri tarafından dile getirilmektedir.

OTIF ve Özel Hukukun Birleştirilmesi Uluslararası Enstitüsü'nün (UNIDROIT) himayesinde 12-23 Şubat 2007 tarihlerinde Lüksemburg'da düzenlenen konferans sonucunda demiryolu nakil vasıtalarına ilişkin, uluslararası garantiler kayıt sisteminin tesis edilmesini öngören "Lüksemburg Protokolü"nü kabul edilmesinin, OTIF'in demiryolları alanında uluslararası alandaki rolünün artmasında önemli bir dönüm noktasını teşkil ettiği örgütün yetkilileri tarafından dile getirilmektedir. Söz konusu Protokol uyarınca, uluslararası ulaşımda kullanılan demiryolu nakil vasıta/teçhizatına ilişkin olarak, bu vasıta/teçhizatın finansmanına katkıda bulunan kişi ve kuruluşların haklarını pekiştiren uluslararası garantilerin tesis edilmesi amaçlanmaktadır. Protokol ayrıca, söz konusu kayıt sisteminin kontrol edilmesini sağlayacak OTIF'e üye ülkelerin temsilcilerinin oluşturacağı ve Sekreteryaya görevinin de OTIF tarafından üstlenileceği bir

denetim otoritesinin kurulmasını öngörmektedir. Lüksemburg Protokolü'nün yürürlüğe girişi üye ülkelerin onay sürecine bağlı kalmaktadır

240 bin km. civarında bir demiryolu ağına ilişkin çalışmalar yapmakla görevli OTIF'in organları hakkında aşağıda özet bilgi sunulmaktadır:

• *Genel Kurul :*

OTIF'in en üst düzey karar alma organıdır. Bütün taraf ülkeleri kapsamaktadır. 1980 tarihli Sözleşme hükümleri uyarınca, Genel Kurul her beş yılda bir toplanmaktaydı. Bunun yanısıra, üyelerin 1/3'nün talebiyle de Genel Kurul'un toplanması mümkün olabilmekteydi. 1 Temmuz 2006 tarihinde yürürlüğe giren Vilnius Protokolü ve eki olan COTIF 1999 Genel Kurul'un toplanma süresinde bazı değişiklikler getirmiştir. Bu bağlamda, COTIF 1999 uyarınca Genel Kurul'un her üç yılda bir toplanması gerekmektedir. Öte yandan, Vilnius Protokolü, yeni OTIF Sözleşmesi'nin yürürlüğe girişini takip eden altı ay içerisinde Genel Kurul'un toplanması gereğine işaret etmektedir. Bu çerçevede, Vilnius Protokolü ve Eki COTIF 1999'un yürürlüğe girişinin ardından ilk Genel Kurul toplantısı olan 8. Genel Kurul Toplantısı 6-7 Eylül 2006 tarihlerinde Bern'de gerçekleştirilmiştir. 9. Genel Kurul Toplantısı'nın 2009 yılının Eylül ayında gerçekleştirilmesi öngörülmektedir.

• *İdari Komite:*

İdari Komite, sekreteryaya görevini gören Merkez Ofisinin idari ve mali denetiminden sorumlu olup, ayrıca, OTIF'in yıllık programını, bütçe ve hesaplarını, raporlarını onaylama yetkisine sahiptir.

1 Temmuz 2006 tarihinde yürürlüğe giren COTIF 1999 uyarınca, İdari Komite toplam üye ülke sayısının üçte biri olan 14 taraf ülkeden teşekkül etmektedir. Eski Sözleşme'yle İsviçre'ye tanınan daimi üyelik kontenjanı, COTIF 1999 ile ortadan kaldırılmıştır. İdari Komite'nin üyeleri Genel Kurul tarafından üç yıllığına seçilmektedir.

6-7 Eylül 2006 tarihlerinde Bern'de toplanan 8. Genel Kurul, 2006-2009 dönem İdari Komite Başkanlığı'na İspanya'yı, üyeliklere ise Almanya, Belçika, Hırvatistan, Yunanistan, İrlanda, Liechtenstein, Litvanya, Fas, Norveç, Polonya, Romanya, Suriye ve Çek Cumhuriyeti'ni seçmiştir.

• *Gözden Geçirme Komitesi:*

Taraf ülkeler arasından seçilen üyelerden oluşur. Yolcu ve mal taşımacılığına ilişkin Sözleşmedeki hükümlerin değiştirilmesine yönelik öneriler hakkında karar alma, ayrıca OTIF Sözleşmesinin gözden geçirilmesine ilişkin değerlendirmelerde bulunma yetkisi vardır.

• *Tehlikeli Malların Taşımacılığı Konusunda Uzman Komitesi:*

Taraf ülkeler arasından seçilen üyelerden oluşur. Tehlikeli malların taşımacılığı konusunda Sözleşmede yer alan hükümlerin değiştirilmesine ilişkin öneriler hakkında karar alma yetkisine sahiptir.

• *Merkez Ofisi (OCTI):*

OCTI, kuruluşun sekreteryaya görevini üstlenmiştir. 1988’de OTIF ile İsviçre arasında imzalanan anlaşma uyarınca Bern’de konuşlanmıştır. OCTI’nin başında Genel Sekreter olarak, 1 Ekim 2000 tarihinden bu yana görev yapan İsviçreli Hans Rudolf Isliker, görev süresi sonunda 2004 yılı sonu itibariyle görevinden ayrılmıştır. Yerine, Alman Ulaştırma Bakanlığında üst düzey görev almış ve son olarak Almanya’nın AB Temsilciliğinde ulaştırma konularından sorumlu temsilci olarak görev yapmış olan Stefan Schimming seçilmiştir.

II. Önemli ülkelerin politikaları ve örgüt içinde ağırlığı, örgütün uluslararası ilişkilerdeki rolü ve ağırlığı, yaptırım gücü, diğer örgütlerle ilişkileri

Teknik bir kuruluş olması nedeniyle, OTIF’in, uluslararası ilişkilerdeki rolü ve ağırlığı kapsadığı konu ile sınırlı olmaktadır.

OTIF’in kapsadığı alanın büyük çoğunluğu, AB’ye tam üye olan ve üye olmak üzere bulunan ülkeleri içermektedir. Dolayısıyla, OTIF içinde, AB’nin demiryolu taşımacılığı konusundaki politikaları kaçınılmaz olarak belirleyici veya en azından yönlendirici olmaktadır. Nitekim, bir önceki bölümde de arz edildiği üzere, OTIF, Avrupa entegrasyon sürecinin kaçınılmaz bir sonucu olarak 1990’dan itibaren mevcut kurallarını gözden geçirme durumunda kalmıştır.

COTIF 1999, devletlerin yanısıra bölgesel ekonomik örgütlere de OTIF’e üye olma imkanını tanımaktadır. 2002 senesi başında, dönemin Avrupa Topluluğu OTIF’e üyeliğin hedefleri arasında bulunduğunu açıklamıştır. Ancak aradan geçen süre zarfında, AB ile OTIF arasında yürütülen müzakerelerden bir sonuç çıkmamıştır. Son olarak, 2007 yılının Aralık ayında AB Komisyonu, OTIF’e üyelik konusunu inceleyebilecek bir “çalışma grubu”nun kurulmasını önermiştir.

Diğer taraftan, OTIF Sekreteryasının başına 2005 yılının başından itibaren bir AB ülkesi vatandaşı olan Stefan Schimming’in seçilmesi OTIF’in önümüzdeki dönemde AB ile ilişkileri açısından anlamlıdır. Tabiatıyla bu süreçte, AB dışı üyeleri de barındırdığı cihetle, örgütün tamamen AB hegemonyası altına girmemesi ve dengeli bir politika izlemesi önemlidir.

Uluslararası demiryolları taşımacılığının düzenlenmesi konusunda geleneksel olarak önemli işlev üstlenmiş olması nedeniyle, OTIF içinde, İsviçre'nin de belirli bir ağırlığının olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Nitekim, kuruluşun merkezinin İsviçre'de bulunması, Genel Sekreterliğini uzun yıllar bir İsviçrelinin yürütmüş olması, bu ülkenin, kuruluş içindeki ağırlığının birer yansıması olarak görülebilir.

III. Türkiye ile ilişkiler

Türkiye, 1980 tarihli OTIF Kurucu Sözleşmesini, 29 Aralık 1980'de imzalamış, 20 Haziran 1985'de ise onaylamıştır. Anılan Sözleşmeye değişiklik getiren 1999 tarihli Ek (Vilnius) Protokolü ise aynı yıl imzalamakla birlikte, uzun yıllar onaylamamıştır. Ulusal onay sürecimiz 24 Aralık 2005 tarihinde tamamlanmış olup, ülkemizin Onay Bildirimi belgesinin aslı 3 Nisan 2006 tarihinde OTIF Sekreteryası'na iletilmiştir.

Türkiye'nin OTIF'e verdiği önem, ülkemizde demiryolu taşımacılığına gösterilen ilgiyle doğru orantılıdır. Katkı paylarının ödenmesi konusunda bir sorun bulunmamaktadır. Kuruluş çalışmalarına aktif bir katılım olmamakla beraber, OTIF ile ilişkilerin sorunsuz sürdüğü müşahede edilmektedir.

Son dönemde, OTIF ile ülkemiz arasındaki ilişki ve işbirliğinin, bir yandan ulusal demiryolu taşımacılığımızın iyileştirilmesi bakımından, diğer yandan ise, ülkemiz üzerinden Orta Asya Cumhuriyetlerine uzanan Doğu hattında yolcu ve mal taşımacılığını Batıya bağlamada bir koridor rolü oynamak açısından, geliştirilmesi imkanları üzerinde durulmuştur.

Bu çerçevede, ülkemizdeki demiryolu ulaşımı sisteminin iyileştirilmesine yönelik çalışmalar, Van-Tatvan demiryolu inşaatı ve ülkemizin de kurucu üyeleri arasında yer aldığı Ekonomik İşbirliği Teşkilatı (EİT) bünyesinde sürdürülen Almatı-Taşkent-Tahran-İstanbul hattı projeleri başta olmak üzere OTIF'le işbirliği imkanlarının araştırılabilmesini teminen anılan örgüt yetkilileriyle temaslarımız özenle sürdürülmektedir.

OTIF Genel Sekreteri Schimming'le yapılan görüşmelerde, EİT bünyesinde sürdürülen Almatı-Taşkent-Tahran-İstanbul hattı projesine OTIF'in ne şekilde katkıda bulunabileceği geniş bir şekilde irdelenmektedir. Bu bağlamda, Türkiye'nin Kafkaslar ve Orta Asya'ya ulaşım konumu itibarıyla OTIF ile yakın işbirliğindeki karşılıklı çıkarlar OTIF Sekreteryası'nın dikkatine getirilmektedir. Görüşmelerde ayrıca, EİT bünyesinde yürütülen Almatı-İstanbul demiryolu konteyner ve yolcu taşımacılığı projesinin işler hale gelebilmesinin ve bu bölgelerin Türkiye üzerinden Avrupa'daki diğer OTIF ülkelerine bağlanmasının önemine ve Trans-Sibirya demiryolu hattına paralel bir yeni hattın yararları ve bu bölgeler ile Avrupa arasındaki mal sevkiyatının daha kolaylaşabileceğine vurgu yapılmaktadır.

Genel Sekreter Schimming'in girişimiyle, geçmişte Arap ülkelerine yapılmış olduğu üzere EİT ülkelerine yönelik olarak OTIF tarafından "Atölye çalışması" şeklinde bir bilgilendirme toplantısı düzenlenmesi gündeme getirilmiş, sonuçta OTIF, Azerbaycan, Özbekistan, Tacikistan, Kırgızistan gibi Orta Asya ülkelerine yönelik bir atölye çalışması (çalıştay) ülkemizde gerçekleştirilmesini önerilmiştir. OTIF'in önerisinde ayrıca, EİT'nin de anılan atölyeye katılımı ve katkısı konusunda örgütün Genel Sekreteri'ne bir yazı gönderilmiş olduğu belirtilerek, EİT'nin de katılımının sağlanması durumunda, gerek EİT gerek OTIF üyesi olan ülkemizin ev sahibi ülke rolünü üstlenmesinin uygunluğuna dikkat çekilmiş ve ülkemizin EİT ve OTIF arasında önemli bir bağ konumu üstlendiğinin altı çizilmiştir.

Bern Büyükelçiliğimiz aracılığıyla OTIF ile ülkemiz yetkili Bakanlık ile kurumları arasında yapılan temaslar sonucunda, sözkonusu çalıştayın, ülkemizin evsahipliğinde 2009 Haziran ayının ilk haftasında gerçekleştirilmesi hususunda mutabakat sağlanmıştır.

OTIF ile ülkemiz arasındaki ilişki ve işbirliği gerek ulusal demiryolu taşımacılığımızın iyileştirilmesi gerek ülkemiz üzerinden Orta Asya Cumhuriyetlerine uzanan Doğu hattında yolcu ve mal taşımacılığını Batıya bağlamada düzenleyici bir rol üstlenilmesi açısından önem arz etmektedir.

OTIF tarafından 2009 Haziran ayının ilk haftasında ülkemizde düzenlenmesi öngörülen Orta Asya ülkelerine yönelik çalıştay, OTIF'in EİT ile gerçekleştireceği ilk somut işbirliği projesini de oluşturmaktadır. Ülkemizin de kurucu üyeleri arasında yer aldığı EİT'in ülkemiz öncülüğünde uluslararası arenada görünürlük kazanması açısından bu projenin fiiliyata geçirilmesinin önem arz ettiği düşünülmektedir.

Sonuç olarak, Doğu Batı ulaşım koridorları ekseninde ülkemizin stratejik konumunun bir kez daha vurgulanması fırsatını vermesi, temeli Sayın Cumhurbaşkanımızın da katıldıkları bir törenle ahiren atılan Bakü-Tiflis-Kars demiryolu projesi çerçevesinde ülkemizin Güney Kafkasya'daki siyasi ve ekonomik çıkarlarının kuvvetlendirilmesi ve bu bağlamda uzun vadede yeniden canlandırılması planlanan "İpek Yolu" kapsamında ülkemizin kilit rolünün ön plana çıkarılması bakımından, OTIF'in çalışma atölyesi projesinin ülkemizde gerçekleştirilmesinin ve ülkemiz ile anılan örgüt arasındaki işbirliğinin daha da geliştirilmesinin yararı açıktır.