

Göç, Uyum ve Yerel Yönetimler Sempozyumu

İSTANBUL-2018





Bağcılar Belediyesi
Kültür Yayınları
Kitap No: 311

GÖÇ, UYUM VE YEREL YÖNETİMLER

Bağcılar Belediye Başkanlığı Adına Sahibi
Lokman ÇAĞIRICI | Belediye Başkanı

Yayın Kurulu
Mehmet ŞİRİN
Kenan GÜLTÜRK
Ekrem KIZILTAŞ
Cengiz PACCI

Proje Genel Koordinatörü
Faruk ŞİT

Editör
Prof. Dr. M. Murat ERDOĞAN

Katkıda Bulunanlar
Merve AĞCA
Deniz AYDINLI

Fotoğraflar
Musa EKER

Kreatif Direktör
Ali BIYIKLI | Noon Tasarım

Tasarım ve Uygulama
Esra ÇİFCİ

Baskı
REİS DİJİTAL BASKI SİSTEMLERİ SAN. VE TİC. LTD. ŞTİ.
Litros Yolu 2. Matbaacılar Sitesi 1 BD Yolu 20 Topkapı / İSTANBUL
Tel: (0212) 501 59 57
Sertifika No: 26588

Yayın Hakları
Bağcılar Belediyesi Kültür Yayınları
Tarih: Kasım 2018
ISBN: 978-605-9478-15-1



ELİF DURMUŞ

Utrecht Üniversitesi-Hollanda, Cities of Refugees Projesi

**Yerel Yönetimler ve Uluslararası Hukuk
Mültecilerin Kabul ve Uyumu ile İnsan Haklarının
Yerelleşmesi Konularına bir Bakış⁵⁹**

Elif Durmuş, LLM

Utrecht Üniversitesi

Cities of Refuge (İltica Şehirleri Projesi) – Doktora Öğrencisi

1. Araştırmanın Arka Planı: Cities of Refuge (İltica Şehirleri) Projesi

C*ities of Refuge* (İltica Şehirleri), Hollanda'nın Utrecht Üniversitesi'n-
de Prof. Dr. Barbara Oomen önderliğindeki beş kişilik bir takımın yö-
rüttüğü, beş yıllık bir araştırma projesidir. Projenin amacı, Avrupa'da altı ülke-
nin (Almanya, Hollanda, İtalya, Yunanistan, İsviçre ve Türkiye) şehirlerinde,

⁵⁹ Bu parça, yazarın doktora tezi teklifinden bir uyarlamadır. Yorumları ve eleştirileri için danışmanlarım Prof. Dr. Barbara Oomen ve Dr. Moritz Baumgaertel'a, ve Utrecht Üniversitesi Uluslararası Hukuk Profesörü Prof. Dr. Cedric Ryngaert'a içten teşekkürü borç bilirim.

mültecilerin kabul ve uyum süreçlerinde insan haklarının hukuk, pratik ve söylem olarak rolünü incelemektir. Bu araştırma kapsamında benim de aralarında bulunduğum, farklı disiplinlerden üç doktora öğrencisi ikişer ülke ve sekizer şehirde saha araştırması yaparak veri toplayacak ve sonunda Avrupa’da insan haklarının yerleşmesine dair bir gömülü (temellendirilmiş, *grounded*) kuram oluşturmaya çalışacaklardır. Proje’de yer alan araştırmacılar hukuk, sosyoloji, antropoloji, siyaset bilimi, coğrafya ve kamu yönetimi gibi disiplinlerden faydalanacaklardır. *Cities of Refuge* projesi içinde benim bir hukukçu olarak rolüm, sosyo-hukuki araştırma metodları ve perspektifler kullanarak projenin hukuki sorularına yanıt aramaktır. Yanıt aradığım ana soru ise dünyada, Avrupa’da ve daha spesifik olarak ise Türkiye ve İsviçre’de, şehirlerin uluslararası hukuk ve insan hakları ile ne tür bağlantı ve ilişkiler kurduğu, bu ilişkilerin uluslararası hukuk teorisi (başta uluslararası hukukun aktörleri sorusu) ve insan haklarının yerleşmesi alanlarındaki sonuçlarının neler olabileceğidir.

2. Devlet Merkeziliğin Eleştirisi

A. İnsan Hakları Eleştirisi

İnsan hakları, İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra uluslararası antlaşmalarla kodifikasyonundan beri, fakat son otuz yıldır artan bir şiddetle, çeşitli grupların eleştirilerine maruz kalmıştır.⁶⁰ Eleştirilerin tamamını detaylarıyla açıklamak bu çalışmanın boyutlarını aşacağı için, bu eleştirileri şu başlıklar altında toplamak mümkün olacaktır: (1) insan haklarının Batı’nın liberal aydınlanma felsefesi içinde yer alan kökenlerine eleştiri,⁶¹ (2) insan haklarının evrenselliği konseptine eleştiri (kültürel rölativizm eleştirisi),⁶² (3) insan haklarının fazla teknik ve hukuki – yahut fazla soyut ve hayali olup pratiğe ve insanların gerçek yaşantılarına uzak olduğu eleştirisi,⁶³ (4) insan haklarının bireyciliği ön plana çıkararak kişi ve kurumları karşı karşıya

⁶⁰ Kapsamlı bir özet için: David Kennedy, “The International Human Rights Movement: Part of the Problem?”, (2002) 15 *Harvard Human Rights Journal* 101. B. Oomen, “Introduction”, in B. Oomen, M. Davis, and M. Grigolo (eds.), *Global Urban Justice: The Rise of Human Rights Cities* (2016).

⁶¹ Andreas Follesdal, Johan Karlsson Schaffer, and Geir Ulfstein, *The Legitimacy of International Human Rights Regimes: Legal, Political and Philosophical Perspectives* (2014).

⁶² Abdullahi Ahmed An-Na’im, “Universality of Human Rights: Mediating Paradox to Enhance Practice,” in Midrag Jovanovic and Ivana Krstic (eds), *Human Rights Today – 60 Years of the Universal Declaration* (2010), s. 29.

⁶³ Kennedy, supra note 1, at p.111. See also Laurence Helfer, “Overlegalizing Human Rights: International Relations Theory and the Commonwealth Caribbean Backlash Against Human Rights”, (2002) 102 *Columbia Law Review* 1832.

getirdiği, toplumsal çözüm yolları sunmadığı eleştirisi⁶⁴ ve son olarak da (5) insan haklarının yeterince etkin olamadığı, en muhtaç durumda olanları korumaktan aciz kaldığı eleştirisi.⁶⁵

Bu eleştirilerin, hepsi olmasa da büyük bir oranı, devlet merkezilikle bir şekilde alakalıdır ve *Cities of Refuge* projesinin amaçlarından biri insan haklarının yerleştirilmesi yoluyla bu eleştirilere birer yanıt yahut ortak çözüm getirilme ihtimalini araştırmaktır. Buradaki ana argüman, tepeden inme bir insan hakları uygulamasına kıyasla, yerel koşullara adapte edilmiş bir insan hakları anlayışının toplum tarafından daha güçlü bir şekilde sahiplenileceği ve içinde bulunduğu toplumun özelliklerine uyum sağlayarak insanlara daha yakın, daha somut, daha pratik, daha etkin olup toplumun normatif hayatına yön verme şansının artacağıdır.

B. Günümüzde Mültecilere Uluslararası Koruma Sağlanmasında Yetersizlik

Devlet merkeziliğe yöneltilen eleştiriler yalnızca insan hakları alanından değil, aynı zamanda karmaşık küresel sorunların çözümünde devlet odaklı yönetişimin sergilediği yetersizliklerden de kaynaklanmıştır. Son yıllarda devletlerin ve geleneksel uluslararası sistemin çözüm bulmakta veya etkin bir şekilde ele almakta son derece başarısız kaldığı iki alan olan iklim değişikliği ve küresel göç, devletlerin pasif tutumları sebebiyle başka aktörlerin kendine bir hareket alanı yarattığı alanlar olmuştur.⁶⁶ Bazı yazarlar artık ulus-devletlerin etkili bir şekilde karmaşık meseleleri yönetemediği, yerel ve uluslararası alanların daha başarılı ve etkili yönetime uygun olduğundan söz ederken,⁶⁷ göç alanı ile ilgili olarak Virginie Guiradon, göç yönetiminin devletler tarafından “yukarı, aşağı ve dışa”⁶⁸ (uluslararası alana doğru yukarı, yerel seviyeye doğru aşağı ve özel sektöre doğru dışa) itilen bir sorumluluk olduğunu açıklar.

⁶⁴ Kennedy, *ibid*, s. 113; Eileen Babbitt & Ellen Lutz (eds.) *Human Rights and Conflict Resolution in Context* (2009).

⁶⁵ Michael Ignatieff, *Ordinary Virtues* (2017); Hafner-Burton and Tsutsui, “Human Rights in a Globalizing World: The Paradox of Empty Promises”, 110 *American Journal of Sociology* (2005) 1373; Stephen Hopgood, *The Endtimes of Human Rights* (2013); Michael Goodhart (ed.), *Human Rights – Politics and Practice* (2013, 2nd ed.); Eric A. Posner, *The Twilight of Human Rights Law* (2014).

⁶⁶ Barbara Oomen, Moritz Baumgaertel, “Frontier Cities: The Rise of Local Authorities as an Opportunity for International Human Rights Law”, (2018) 29(2) *European Journal of International Law*.

⁶⁷ Benjamin Barber, *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities* (2013).

⁶⁸ Virginie Guiradon & Gallya Lahav, “A Reappraisal of the state Sovereignty Debate: The Case of Migration Control” (2000) 33(2) *Comparative Political Studies* 163, 164; Bas Arts, Arnoud Lagendijk, Henk van Houtum (eds.), *The Disoriented State – Shifts in Governmentality, Territoriality and Governance* (2009).

Bu yazarların değerlendirmelerine, 2015 yılında doruk noktasına ulaşan ve Batı'da "Mülteci Krizi" olarak adlandırılan gelişmeler birçok destekleyici yeni örnek getirmiştir. Özellikle Avrupa'da birçok devlet sürecin yönetiminde fazlasıyla yetersiz kalırken, sivil toplum örgütleri ve uluslararası kuruluşların yanında şehirler de elini taşın altına koymuş ve daha proaktif politikalar yürüterek sürecin daha iyi yönetimine ve mültecilerinden temel haklarının korunmasına büyük katkıda bulunmuşlardır.⁶⁹ Türkiye de dahil olmak üzere, bazı ülkelerde yerel yönetimler, anayasal yükümlülüklerinin ve kimilerine göre yetkilerinin dahi dışına çıkmayı göze alarak yiyecek, su, barınak, temel sağlık ve eğitim gibi insan haklarını hizmetleri kapsamında yerine getirmeye çalışmışlardır.⁷⁰ Birçok ülkede yerel yönetimlerin göç alanında yetkileri ile ilgili hukuki belirsizlik, daha proaktif ve daha çekişken yerel yönetimlerin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Örneğin, Türkiye'de Suriyeli sığınmacılara temel haklarının sunulması uzun süre AFAD sorumluluğunda iken sığınmacılardan çoğu kamplardan ayrılarak şehirlere yerleşmiş ve belediyeler bu konuda açık bir hukuki yükümlülükleri olmadığı halde yeni gelenlere kimi hizmetler sunmuştur.⁷¹ Gaziantep, Kilis, Hatay ve Şanlıurfa gibi sınır illeri bu konularda özellikle büyük sorumluluklar üstlenmiş ve yurtdışında da sıklıkla örnek olarak gösterilmiştir.⁷² Öte yandan, Türkiye'de başka bazı belediyeler Sayıştay'ın değerlendirmesinde Suriyelilere sunulan hizmetlerin belediyelerin yetkisi dışında kabul edileceği endişelerini öne sürerek bu tarz proaktif tutumlardan kaçınmıştır.⁷³ Bunun sonucunda, proaktif politikalar yürüten belediyelerin sınırları içerisinde yaşamlarını sürdürmeye çalışan sığınmacıların hayatları, başka belediyelerin sınırları içinde yaşayanlara göre kolaylaşmıştır ve bu kişilerin temel haklarının daha iyi korunduğu söylenebilir.

Bu proaktif tutumları seçen belediyeler, bu tercihlerini ağırlıklı olarak klasik insan hakları temellendirmesiyle değil, yerel halka daha yakın ve onları daha iyi ikna edecek söylemlerle desteklemişlerdir. Örneğin Gaziantep Belediye Başkanı Fatma Şahin'in Türkiye Barolar Birliği dergisine verdiği röportajda yaptığı açıklamalara bakacak olursak, dini, ahlaki, tarihsel, şehrin kimliğiyle ilişkili

⁶⁹ Eurocities, *Refugee Reception and Integration in Cities* (2016).

⁷⁰ M. Murat Erdogan, *From "Detachment" to "Harmonisation": Syrian refugees and Process Management of Municipalities: the Case of Istanbul* (2017) (Marmara Belediyeler Birliği).

⁷¹ Ibid.

⁷² Ibid.

⁷³ Ibid.

argümanların yanı sıra, Türkiye'nin güçlü bir devlet olarak sorumlulukları olduğu ve komşuluk hakkı gibi birçok söylem iç içe kullanılmıştır.⁷⁴ Bu söylemlerin, şu ana kadar yerel halkı ve aktörleri ikna etmekte başarılı olduğunu ilk etapta söylemek mümkün gözükmemektedir. Öte yandan, uluslararası kuruluşlar veya yabancı sivil toplum örgütleriyle iletişim içinde iken insan hakları söyleminin de kullanılıp kullanılmadığı araştırma konularımız içinde yer alacaktır. Her halükarda, günümüzde hem yerel hem küresel bir konu haline gelmiş (glokal) bir sürecin yönetimi için belediyelerin sığınmacıların haklarını yerine getirmek amacıyla farklı dinleyicilere farklı söylemlerle kendini açıklaması insan haklarının yerelleşmesi açısından çok ilgi çekici bir gelişmedir.

Avrupa'dan birkaç örnek vermek gerekirse, Hollanda'da, Utrecht şehri ile Hollanda hükümeti arasında gelişen "Yatak, Banyo ve Ekmek" tartışması da şehirlerin, kimi zaman merkezi hükümete karşı pozisyon olarak geliştirdikleri proaktif politikalara bir örnektir.⁷⁵ Hollanda hükümeti'nin, 2012 yılında, belediyelere kaydıtışı göçmenlere yiyecek ve kalacak yer sunmalarını yasaklamasının üzerine Utrecht de dahil olmak üzere birçok belediye ve sivil toplum örgütü bu karara karşı çıkarak Avrupa Sosyal Haklar Komite'sinin 2014 yılında hükümetin kararını Avrupa Sosyal Haklar Şartı'na aykırı ilan etmesine önyak olmuşlardır.⁷⁶ Daha yakın zamanda ise İtalya'nın yeni seçilen hükümeti, Akdeniz'de botları battıktan sonra ölüm tehlikesiyle karşı karşıya kalan göçmenleri kurtaran sivil toplum örgütlerinin gemilerine İtalya limanlarını kapatma kararı almış, bunun üzerine ise hem İtalyan hem de İspanyol bazı şehirler bu karara karşı çıkarak şehir olarak bu göçmenleri kabul etmeye hazır olduklarını bildirmişlerdir.⁷⁷ İtalyan şehirler Palermo, Napoli, Messine ve Reggio Calabria, İtalya Sahil Güvenlik Kuvvetleri'nin iş birliği yapması halinde kendi limanlarının

⁷⁴ TBB İller ve Belediyeler Dergisi, Fatma Şahin ile Röportaj, Ocak 2016, 813. Sayı, ISSN 1308-6707, s.4-7.

⁷⁵ VVD and PvdA, 'Bruggen Slaan: Regeerakkoord VVD - PvdA', 29 October 2012, available online at <http://www.parlement.com/9291000/d/regeerakkoord2012.pdf>, at 30 (last visited 22 July 2017). For extensive background see De Meij, 'Het Recht Van Vreemdelingen Op Een Menswaardig Bestaan En De Rol Van De Rechter', 90 *Nederlands Juristenblad* (2015) and PICUM (ed.), *Book of Solidarity: Providing Assistance to Undocumented Migrants: Belgium, Germany, the Netherlands, the Uk* (2002).

⁷⁶ ESCR, *European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) v. the Netherlands*, Complaint No. 86/2012, published 10 November 2014. See also: ESCR, *Conference of European Churches (CEC) v. the Netherlands*, Complaint No. 90/2013, published 10 November 2014.

⁷⁷ The New York Times, "Italy's New Populist Government Turns Away Ship with 600 Migrants Aboard", 11 Haziran 2018, <https://www.nytimes.com/2018/06/11/world/europe/italy-migrant-boat-aquarius.html>.

göçmenleri kurtaran Aquarius gemisine açık olduğunu belirtmişler, ancak şehirlerin bu alanda yetkileri olmadığı için bu mümkün olmamıştır.⁷⁸ Öte yandan, başta Barcelona olmak üzere İspanyol şehirler kendi limanlarının açık olduğunu belirtmiş ve İspanya merkezi hükümetinin gemiyi kabul etmesi için başarılı bir baskı yapmışlardır.⁷⁹

Tüm bu örnekler, yazının devamında detaylarına ineceğim konu olan “şehirlerin yükselişi”ne örnektir ve belediyelerin hem küresel ve yerel yönetimde, hem de insan haklarının yerelleşmesinde ve korunmasında büyük potansiyelini göz önüne sermektedirler.

C. Geleneksel Uluslararası Hukukun Devlet Merkezci Karakteri

Vestfalya Barışı, 1648’de hem devletler, hem de şehir-devletler tarafından imzalanmış olmasına karşın, bugün hala devam ettiği kabul edilen ve kesin bir şekilde devlet-odaklı olan “Vestfalyan Devlet Düzeni”ne ismini vermiştir. Bu düzene göre, devletler birbirlerini - ve yalnızca birbirlerini - uluslararası hukukta eşit aktörler olarak kabul eder ve birbirlerinin iç işlerine karışmamaya ant içerler.⁸⁰ Devletin egemen haklarının bu hukuki düzende rolü çok önemlidir ve devletler ancak ve ancak oluşmasına rıza gösterdikleri uluslararası kurullarla bağlıdırlar. Bu düzende uluslararası hukukun kaynakları, Uluslararası Adalet Divanı’nın Statü’sünün 38(1). Maddesi’nde belirtildiği üzere uluslararası antlaşmalar, süregelen tutarlı pratik ve bu pratiğin hukuki karakter taşıdığı inancından oluşan uluslararası teamüller ve medeni devletler tarafından kabul edilen hukukun genel ilkeleridir.⁸¹ Doktrin ve yargı kararları ise uluslararası hukuku tespit etme, yorumlama ve uygulamakta yardımcı olan ikincil kaynaklardır.⁸² Bu sistemin orijinal versiyonunda devlet olmayan aktörlerin bir rolü yoktur.

⁷⁸ Guardian, “Southern Mayors Defy Italian Coalition to Offer Safe Ports to Migrants”, 11 Haziran 2018, <https://www.theguardian.com/world/2018/jun/10/italy-shuts-ports-to-rescue-boat-with-629-migrants-on-board>.

⁷⁹ Presenza, “Barcelona welcomes Open Arms with a Protest Event aimed at Europe”, 5 Temmuz, 2018, <https://www.presenza.com/2018/07/barcelona-welcomes-open-arms-with-a-protest-event-aimed-at-europe/>

⁸⁰ Catherine Brölmann and Janne Nijman, “Legal personality as a fundamental concept of international law”, in J d’Aspremont & S Singh (eds), *Concepts for International Law - Contributions to Disciplinary Thought* (2017).

⁸¹ Uluslararası Adalet Divanı Statüsü Madde 38(1), 1946.

⁸² Uluslararası Adalet Divanı Statüsü, Madde 38(1), 1946.

Şehirler, bu sistemde, yalnızca devletlerin iç unsurları ve devletin organı niteliğindedir ve uluslararası hukukta kendi başlarına bir statüleri ve rolleri yoktur.⁸³ Devletin uluslararası haksız fiilleri belirlenirken, şehirlerin fiilleri devletlere mal edilir.⁸⁴ Uluslararası teamüllerin oluşturulması bakımından, bir görüşe göre şehirlerin uygulamaları da Uluslararası Adalet Divanı Statüsü'nün 38(1). Maddesi'ne göre "devlet pratikleri" sayılabilir,⁸⁵ fakat bir diğer görüş ise şehirlerin uygulamalarının devlet pratiği olarak dahi sayılamayacağı yönündedir.⁸⁶

Bu devlet odaklı sistem, uluslararası ilişkiler teorisyenlerinin de fazlasıyla devlet odaklı teoriler geliştirmesine sebep olmuştur. Uluslararası hukuk teorisinin geleneksel iki kanadı olan realizm ve pozitivism; uluslararası hukukun, uluslararası ilişkilerin düzenlenmesinde oynadığı rol sorusuna bambaşka yanıtlar vermekle beraber, merkezlerine mutlak bir şekilde devleti alan iki düşünce akımıdır. Realistler, uluslararası hukukun devletlerin güç oyunlarından ibaret olduğunu ve devletlerin davranışlarını düzenlemede etkin bir rol oynamadığını savunurken, pozitivistler ise yalnızca devletlerin bir araya gelerek hukuk olarak oluşturdukları uluslararası normlar ve prensiplerle ilgilenmemiz ve bunların dışındaki sosyal, ekonomik, ahlaki, siyasi ilişkilerden hukuku ayrı tutmamız gerektiğini kabul eder.⁸⁷ Ancak Vestfalya Barışı ile başladığı kabul edilen yeni dünya düzenini anlamaya çalışan bu her iki akım da devlet odaklıdır ve 21. yüzyılın çok aktörlü, çok katmanlı, plüralist ve karmaşık küresel yönetişimini açıklamaya yetmezler. Amerika Birleşik Devletleri'nde 2. Dünya Savaşı sonrası gelişen New Haven ekolü, uluslararası ilişkilerde realizme karşı doğmuş ve uluslararası hukukun iddia edilenden çok daha plüralist bir süreçler topluluğu olduğunu öne sürmüştür. Myres McDougal, Harold Lasswell, Michael Reisman ve bir ölçüde Robert Cover'ın yön verdiği bu ekol, hukukun normatif (yani yapılması ve yapılmaması gerekenleri emreden/düzenleyen) gücünün, iddia edildiği gibi yalnızca yaptırım gücünden kaynaklanmadığını, bunun aksine hukukun

⁸³ Barbara Oomen, Moritz Baumgaertel, "Frontier Cities: The Rise of Local Authorities as an Opportunity for International Human Rights Law", (2018) 29(2) *European Journal of International Law*.

⁸⁴ Uluslararası Hukuk Komisyonu, Devletlerin Uluslararası Haksız Fiiller İçin Sorumluluğuna Dair Maddeler, Madde 4: Devlet Organları, (2001).

⁸⁵ Mendelson, *The Formation of Customary International Law* (1999), s. 198.

⁸⁶ K. Strupp, "Les Règles Générales du Droit de la Paix", (1934) 47 *Recueil des cours* 257, s. 313-315 ; cf. D. Anzilotti, *Cours de Droit International* (trans. Gidel), s. 74-75.

⁸⁷ Berman, s. 300.

“norm-üreten topluluklar arasında mütemadiyen oluşturulmakta olduğunu”⁸⁸ kabul eder. Günümüz dünyasında hem devlet, hem devlet dışı aktörlerin, değişen derecelerde bağlayıcılık, formalite, ikna ve yaptırım gücü içeren çeşitli normları sürekli olarak öne sürmesi, tartışması, kabul etmesi ve değiştirmesi, New Haven ekolünün tanımladığı sürece çok benzemektedir.⁸⁹

Harold Hongju Koh’un “transnasyonel hukuki süreç”⁹⁰ olarak tanımladığı ve literatürde kendine “hukuki plüralizm/çoğulculuk” gibi birçok farklı isim bulmuş olan bu süreç, bağlayıcı olan-olmayan kurallar ve süje olan-olmayan aktörler arasındaki ayrımı merkezine almış geleneksel uluslararası hukuk anlayışına göre daha geniş bir bakış açısıyla uluslararası normatif hayatı gözlemleyerek, daha özgür ve yaratıcı bir gözle süreçleri değerlendirmemize olanak tanır. Bu bakış açısında odak noktasına konulan, uluslararası arenada çeşitli aktörlerin hangi kurallarla kendini bağlı gördüğü, ya da uyması gerektiğini düşündükleri, bir başka deyişle “hukuki bilinç”leridir.⁹¹ Günümüz hukuki dünyasında, çeşitli aktörler birbirlerinden farklı güçte ve karakterde alternatif normlar yaratarak başka aktörleri kendi normlarının uyulmaya layık olduğuna ikna etmeye çalışırlar. Bu, Cover’ın deyimiyle “jurispathic” yani hukuksevmez olan ve alternatif hukuk tasavvurlarını yok eden mahkemele-re kıyasla, farklı dünya düzenlerinin ve normların hayal edilmesine olanak tanıyan bir anlayıştır.⁹² Paul Schiff Berman, örneğin insan hakları hukukunun günümüzde hukuki bilincimizde bu kadar önemli bir yerinin olmasının, uzun bir söylemsel ikna, kodifikasyon ve “soft law” (esnek/bağlayıcı olmayan hukuk) kuralı olarak ortaya atılan normların zamanla uluslararası kamuoyunu değiştirmesi sonucu olduğunu, yalnızca bağlayıcı bir hukuk metninde yer almakla hukuk haline gelmediklerini açıklamaktadır.⁹³ Janet Kovan Levit’in “tabandan tepeye uluslararası hukuk üretimi” olarak nitelediği sürece göre, bağlayıcı olmayan, başlangıçta “hukuk” olarak nitelendirilemeyecek

⁸⁸ Paul Schiff Berman, “A Pluralist Approach to International Law” (2007) 32 *Yale Journal of International Law* 301, 302.

⁸⁹ *Ibid.*, 303.

⁹⁰ Harold Hongju Koh, “Transnational Legal Process”, (1996) 75 *Nebraska Law Review* 181.

⁹¹ Berman, 303.

⁹² Robert M. Cover, “The Supreme Court, 1982 Term—Foreword: Nomos and Narrative”, (1983) 97 *Harvard Law Review* 4, 43-46; Robert Cover, “The Folktales of Justice: Tales of Jurisdiction”, (1985) 14 *CAP. U. L. REV.* 179

⁹³ Berman, 308.

olan normların sonradan zamanla bağlayıcı ve yaptırımı olan uluslararası hukuk normlarının arasında yerlerini bulmasına birçok örnek vardır.⁹⁴ Örneğin, birkaç işadaminin İsviçre'nin Bern kentinde bir barda kendi aralarında ortaya attıkları ihracat kredi sigortasına ilişkin bazı kurallar ve buna dayalı gizli mütabakat, yıllar içinde uygulanarak yaygınlaşmış ve sonuç olarak Dünya Ticaret Örgütü tarafından tüm üye devletler üzerinde bağlayıcı kurallar haline gelmiştir.⁹⁵ Bu kurallar geleneksel anlamda Madde 38'e dayalı olarak oluşmamış, kendi alanlarında etkin, devlet olmayan aktörler tarafından oluşturulmuştur.

3. Devlet Olmayan Aktörlerin ve Şehirlerin Yükselişi

Birleşmiş Milletlerin İkinci Dünya Savaşı akabinde kurulmasından yana sadece devletlerden oluşan dünya düzeni sorgulanmış ve gelişmelerle birlikte esnemeye, gelişmeye ve değişmeye başlamıştır. 1948 yılında Uluslararası Adalet Divanı'nın önüne gelen "Reparations for Injuries" yani "Zararlar için Tazminat" istişari görüş talebi, Divan'ı BM'nin statüsüne ilişkin bazı açıklamalar yapmaya zorlamıştır.⁹⁶ Divan bu görüşte, Birleşmiş Milletler'in, uluslararası hukuk tüzel kişiliğinin haiz olduğunu belirtmiş, bunun gerekçesini ise "uluslararası ilişkilerin gerekliliği" ve BM'nin fonksiyonlarını yerine getirebilmesi için sahip olması gereken yetkiler olarak göstermiştir.⁹⁷ Bu açıklamaya göre devletlerin, BM'yi kurarken ona yüklediği görevleri yerine getirebilmesi için tüzel kişiliğe ihtiyacı vardır ve bu yüzden tüzel kişilik mevcuttur.⁹⁸ Bu görüşün yayınlanmasının üzerine benzer argümanlarla dünya çapında etkin bazı sivil toplum örgütlerinin, insan hakları alanında devletlere karşı dava açabildikleri için bireylerin ve hatta uluslararası insancıl hukuk veya insan hakları hukukuyla bağlı oldukları kabul edildiği için büyük uluslararası şirketlerin ve silahlı örgütlerin dahi uluslararası tüzel kişiliği olduğu/olması gerektiği savunulmuştur.⁹⁹

⁹⁴ Janet Koven Levit, "Bottom-up international lawmaking: reflections on the new haven school of international law" (2007) 32 *Yale Journal of International Law* 393, s. 401.

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ International Court of Justice, *Reparations for Injuries suffered in the Service of the United Nations*, Advisory Opinion (İstişari Görüş), 11 Nisan 1948.

⁹⁷ Ibid.

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ Jacob Katz Cogan, Ian Hurd, Ian Johnstone (eds.) *Oxford Handbook of International Organisations* (2016), s. 957; August Reinisch, *International Organisations Before National Courts* (2002), s. 55;

Şehirlerin durumu ise bunlardan farklıdır. Şehirlere devlet olmayan aktör demek zordur, çünkü şehirlerin hibrit karakteri, onları hem devlet organı, hem de devletten ayrı bir karaktere ve role sahip aktörler kılabilir. Bu yüzden Janne Nijman, şehirleri hem “devlet olmayan aktör” hem “devlet içi aktör” olarak nitelendirir. Bu koşullarda kesin olan söylenebilecek birşey varsa, bu da şehirlerin yalnızca devletlerin içinde, uluslararası hukukun ilgilenmediği ve görmediği iç aktörlere indirgenemeyeceğidir.

Son yıllarda, şehirler ciddi anlamda insan hakları hukuku ve uluslararası hukuk ile kendileri arasında çeşitli ilişkiler kurmuşlardır. Örneğini bazı şehirler kendilerini “insan hakları kentleri” ilan etmekte, buna dayalı olarak uluslararası insan hakları sözleşmelerini sembolik olarak imzalamakta, yerel hukuklarına entegre etmektedirler.¹⁰⁰ Bunun dışında, şehirler bu gibi uluslararası sözleşmeleri uygulamak için yerel eylem planları hazırlamakta ve bunları kendi belediye sınırları içinde uygulamaktadır.¹⁰¹ Bazen belirli bir veya birkaç insan hakkının odak noktası olduğu, bazen ise şehrin genel olarak kendini “insan hakları kenti” olarak gördüğü bu durumlarda sıkça bir kurumsal reforma gidilmekte ve belediyeler yerel ombudsman veya insan hakları komisyonları gibi belediye içi veya bağımsız bürolar ve kurumlar oluşturmaktadır.¹⁰² Kimi zaman şehirler, sınırları içerisinde buldukları devletlerin taraf olmadığı uluslararası sözleşmeleri yerel ve tabandan tepeye hayata geçirmeye çalışarak belediye sınırları içinde uygulamaya sokarlar. Örneğin, San Francisco, Amerika Birleşik Devletleri’nde, Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesine Yönelik Sözleşme’yi, ABD’nin imzalamamış olmasına rağmen yerel düzeyde hukukuna entegre eden ve uygulamaya sokan şehirlerden biridir.¹⁰³ Avusturya’nın Graz

Moritz P. Moelle, *The International Responsibility of International Organisations* (2017), p. 267; Noemi Gal-Or, Math Noortmann and Cedric Ryngaert, “Conclusion: Can the AOG and MNC be Liable under International Law?”, in Noemi Gal-Or, Cedric Ryngaert, Math Noortmann (eds.), *Responsibilities of the Non-State Actor in Armed Conflict and the Market Place* (2015), s. 371; Noemi Gal-Or, Cedric Ryngaert, Math Noortmann (eds.), *Responsibilities of the Non-State Actor in Armed Conflict and the Market Place* (2015), s. 371; Cedric Ryngaert (ed.), *Non-State Actors in International Law: from Law-Takers to Law-Makers* (2010); August Reinisch, Cedric Ryngaert, Math Noortmann (eds.), *Non-State Actors in International Law* (2015).

¹⁰⁰ Barbara Oomen, Martha F. Davis, Michele Griggolo (eds.), *Global Urban Justice, The Rise of Human Rights Cities* (2016), Cambridge University Press.

¹⁰¹ Ibid.

¹⁰² Ibid.

¹⁰³ Martha Davis, “Cities, Human Rights and Accountability: The United States Experience”, in Barbara Oomen, Martha F. Davis, Michele Griggolo (eds.), *Global Urban Justice, The Rise of Human Rights Cities* (2016), Cambridge University Press; ACUNS 2018 Konferansı, 13 Temmuz 2018, Roma, Haidi

şehri ise, Engellilerin Haklarına İlişkin Birleşmiş Milletler Sözleşmesi'ni yerel düzeyde uygulamak için halka bir eylem planında görmek istedikleri maddeleri sormuş ve gelen yüzlerce öneriyi bir el kitabı haline getirerek bir Graz Eylem Planı oluşturmuş, uygulamaktadır.¹⁰⁴

Öte yandan, Trump yönetimi Amerika Birleşik Devletleri'nin Paris İklim Anlaşması'ndan ayrıldığını belirttiğinde yine San Francisco ve New York önderliğinde birçok ABD kenti Paris emisyon kısıtlama kurallarını sınırları içerisinde kendilerinin uygulayacağını ve böylece yerel düzeyde sürdürülebilir bir dünya için ellerinden geleni yapacaklarını belirtmişlerdir. New York valisi Bill de Blasio Paris Anlaşması'nı bir yerel kararla New York hukukuna dahil etmiş, anlaşmanın hedeflerine ulaşmak için şehir bazında bir eylem planı oluşturulması kararını vermiştir.¹⁰⁵ New York yakın zamanda bundan daha da ileri giderek, şehrin Gündem 2015 -Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri'nin uygulanmasındaki ilerlemesini Birleşmiş Milletler'e rapor eden ilk şehir olmuştur.¹⁰⁶

Şehirlerin bireysel faaliyetleri dışında özellikle çevre ve göç alanlarında görülen bir başka çok önemli gelişme ise şehirlerin dernekler ve örgütler kurarak uluslararası düzeyde daha aktif lobi ve politika yürütme, birbirleriyle iyi yönetim örnekleri paylaşma ve kendi aralarında özellikle insan hakları ve yerel yönetime katılım alanlarında normlar ve standartlar belirleyip bunları ölçmeye yönelik hareketleridir. Örneğin, devlet seviyesinde toplanan G6 ve G20 zirvelerine benzer olarak toplanan C(City)40 zirveleri, dünyanın en önemli 40 şehrinin birliği olarak başlayıp daha kapsayıcı bir hal almış ve günümüzde Dünya Bankası gibi bir uluslararası aktörle anlaşmalar imzalayarak bu finansal anlaşmalardan faydalanmak isteyen üye şehirleri için minimum standartlar çizerek "bir çeşit yasama faaliyeti" gerçekleştirmiştir.¹⁰⁷ Bir başka şehir birliği

Haddad'ın San Francisco üzerine sunumu.

¹⁰⁴ Raoul Wallenberg Enstitüsü ve Graz Belediyesi tarafından organize edilen İnsan Hakları Kentleri Semineri, Graz, Mart 2018. Klaus Starl ve Graz Belediye Görevlilerinin sunumları.

¹⁰⁵ New York Office of the Mayor, Executive Order "Climate Action Executive Order", 2 Haziran 2017, https://www1.nyc.gov/assets/home/downloads/pdf/executive-orders/2017/eo_26.pdf.

¹⁰⁶ Citylab, "Why New York City is its Sustainability Progress to the UN", 13 Temmuz 2018, <https://www.citylab.com/environment/2018/07/why-new-york-city-is-reporting-its-sustainability-progress-to-the-un/564953/>.

¹⁰⁷ Helmut Aust, "Shining Cities on the Hill? The Global City, Climate Change, and International Law. Review of Michele Acuto, Global Cities, Governance and Diplomacy. The Urban Link; Benjamin Barber, If Mayors Ruled the World. Rising Cities, Declining Nation States; Sofie Bouteligier, Cities, Networks, and Global Environmental Governance. Spaces of Innovation, Places of Leadership; Simon Curtis (ed.), The Power of Cities in International Relations", (2015) 26(1) EJIL 255.

olan ECCAR (İrkçılığa Karşı Şehirlerin Avrupa Koalisyonu) ise üyeleri için belirli norm ve standartlar belirleyerek üyelerinin bu normlara uyup uymadığını takip ederken, UCLG (Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler) ise üye şehirlerinin katılımıyla bir “Kentteki İnsan Haklarına Yönelik Küresel Şart/Gündem” oluşturmuştur.¹⁰⁸ Bu doküman, uluslararası insan hakları sözleşmeleriyle oldukça büyük benzerlikler içermekte, şehirlerin sorumluluklarını devletlerinkini tamamlayan, geliştiren ve güçlendiren bir sorumluluklar bütünü olarak görmekte, yerel yönetimlerin coğrafi yetki sınırlarını açıklamakta ve şartın belediyelerin sınırları içinde bulunan tüm kişiler için geçerli olacağını öne sürmektedir.¹⁰⁹ Oldukça güçlü bir hukuki temelle fakat yine de yenilikçi bir nefesle hazırlanmış olan bu belgeye bugün 25 şehir taraftır.¹¹⁰

Birleşmiş Milletler’in şehirleşme ve yerleşim yerleri ile ilgili çalışan İnsani Yerleşim Programı UN HABITAT’ın çalışmaları kapsamında belediyelerin aktif sahibi olmak istemesi üzerine UNACLA, yani Birleşmiş Milletler Yerel Yönetimler Danışma Kurulu, tamamen belediyelerden oluşan bir BM organı olarak kurulmuştur.¹¹¹ Şehirlerin aktif lobi faaliyetleri sayesinde 2015 Gündem – Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri arasında “Hedef 11 – Sürdürülebilir Şehirler ve Toplumlar”, yerini bulmuştur.¹¹² Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, yerel yönetimlerin insan hakları sorumluluklarının daha iyi anlaşılması için Raporör Lars Molin’ı görevlendirerek “Yerel Seviyede İnsan Hakları İndeksi”ni kabul etmiş ve yerel yönetimlerin insan hakları sorumlulukları üzerine çalışmalar ve derlemeler yürütmektedir.¹¹³ Bunun yanı sıra uluslararası hukuk açısından en önemli gelişme ise Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Konseyi’nin 2015’te kabul ettiği “İnsan Haklarının Korunması ve Yaygınlaştırılması’nda Yerel Yönetimlerin Rolü” adı altındaki önerge ve “Yerel Yönetimler ve İnsan Haklarına İlişkin Kılavuz İlkeler”in geliştirilmesine yönelik başlattığı çalışmalarıdır.¹¹⁴

¹⁰⁸ UCLG, Global Charter-Agenda for Human Rights in the City, https://www.uclg-cisd.org/sites/default/files/CISDP%20Carta-Agenda_ENG_0.pdf

¹⁰⁹ Ibid.

¹¹⁰ UCLG, Global Charter-Agenda for Human Rights in the City, Map of Signatory Cities, <https://www.uclg-cisd.org/en/right-to-the-city/world-charter-agenda/signatory-cities-map>.

¹¹¹ United Nations Advisory Committee on Local Authorities, <https://unhabitat.org/unacla/>.

¹¹² Ibid.

¹¹³ Council of Europe, Congress on Local and Regional Authorities, Resolution 334 (2011) adopted on 20 October 2011, Annex “Explanatory Memorandum”, Lars O. Molin, [Available at: <https://rm.coe.int/168071933b>]

¹¹⁴ UN Human Rights Council, Role of Local Government in the Promotion and Protection of Human

4. Sonuç

Görüldüğü üzere, geleneksel uluslararası ilişkiler ve uluslararası hukuk bakış açısıyla şehirlerin uluslararası ve yerel seviyede insan hakları ve uluslararası hukuk ile kurdukları ilişkileri ve özellikle çevre ve göç alanlarında gösterdikleri proaktif tutumları dikkate almamak analitik olarak uluslararası hukuk için büyük bir kayıp olacaktır. Bu sebeple uluslararası hukukun gelişiminde büyük rol oynayan bir akademik sivil toplum örgütü olan Uluslararası Hukuk Derneği “Şehirler ve Uluslararası Hukuk” adında bir çalışma grubu kurmuştur. *Cities of Refuge* Projesi kapsamında çalışmalarımı yürütürken ben de, bir uluslararası hukukçu olarak şehirlerin uluslararası hukukla kurdukları ilişkiler üzerine bir haritalandırma yapma ve tipoloji oluşturma, sonra da bu tarz ilişkilerin uluslararası hukuk teorisi ve insan haklarının yerleşmesi açısından potansiyelini araştırma amacını taşıyorum. Bu amaç için projenin lideri Prof. Dr. Barbara Oomen ve tez eşdanimanım Dr. Moritz Baumgaertel ile uluslararası gelişmeleri takip etmek üzere şehir örgütleri, BM, Avrupa Konseyi ve AB düzeyinde saha araştırması yapacak, daha önce çalışma yürütülmemiş bir alan olan, göç ve mültecilik alanında kurulan şehir örgütlerinin uluslararası politikalar üretmekteki rollerini araştıracağız. Bu noktada yakın bir zamanda (Aralık 2018) hayata geçirilecek ve BM Genel Kurulu’nda duyurulacak olan “City Diplomacy Unit” adındaki bağımsız uluslararası şehir temsilcisi kurumun akademik danışmanlığını da yapacağız. Bunun yanı sıra, kendi doktora projemin bir başka aşaması olarak, bu gelişmelerin dünyanın her yerindeki kentleri ilgilendirip ilgilendirmediklerini ve merkezi ya da ademimerkezi yönetim biçimlerinin şehirlerin uluslararası etkinliği üzerindeki etkilerini araştırmak adına İsviçre ve Türkiye’den seçtiğim dört şehirde birer aylık saha araştırması yapacağım. Bu araştırmadaki amacım, anayasal düzeyde şehirlerin otonomi ve yetkilerinin, buna bağlı olarak da finansal ve insan kaynaklarının bu denli farklı olduğu iki ülkede şehirlerin göç ve insan hakları alanında yerel ve uluslararası etkinliğinin etkilenip etkilenmediğini ortaya çıkarmaktır. Umarız ki, bu araştırmalarımızın sonucunda belediyelerin insan hakları ve göç alanlarındaki etkinliğinin, hem daha çoğulcu ve demokratik katılımı yüksek bir uluslararası hukuk üretimine, hem de insan haklarının yerleşmesine katkıda bulunduğu ortaya çıkar.

Rights – Final Report of the Human Rights Council Advisory Committee, UN Doc. A/HRC/30/49, 7 August 2015.

KAYNAKÇA

KİTAPLAR

- M. Acuto, *Global Cities, Governance and Diplomacy: The Urban Link* (2013).
- Helmut Aust, *Das Recht der globalen Stadt - Grenzüberschreitende Dimensionen kommunaler Selbstverwaltung* (2017).
- N. Carillo-Santarelli, *Direct International Human Rights Obligations of Non-State Actors: A Legal and Ethical Necessity* (2017), WLP.
- Kathy Charmaz, *Constructing Grounded Theory: A practical Guide Through Qualitative Analysis* (2012, first edition:2006).
- Luis Eslava, *Local Space, Global Life: The Everyday Operation of International Law and Development* (2015), Cambridge University Press.
- Koen de Feyter, Stephan Parmentier, Christiane Timmerman, George Ulrich (eds.), *The Local Relevance of Human Rights* (2011).
- Michael Goodale (ed.), *Human Rights: Politics and Practice* (2016).
- Michael Ignatieff, *Ordinary Virtues* (2017).
- Robert O. Keohane & Joseph S. Nye, "The Club Model of Multilateral Cooperation and Problems of Democratic Legitimacy", in Roger B. Porter et al. (eds.), *Efficiency, Equity, and Legitimacy: The Multilateral Trading System at the Millennium* (2001), 264.
- H. Lindemann, *Kommunale Governance: die Stadt als Konzept im Völkerrecht* (2014).
- Math Noortman and Cedric Ryngaert (eds.) *Non-state actor dynamics in international law: from law-takers to law-makers* (2010), at 125. (Non-state actors in international law, politics and governance series).
- B. Oomen, M. F. Davis, M. Griggolo (eds.), *Global Urban Justice, The Rise of Human Rights Cities* (2016), Cambridge University Press.
- Paul Schiff Berman, *Global Legal Pluralism: A Jurisprudence of Law Beyond Borders* (2012)
- Saskia Sassen, *The Global City* (1990, 2nd Ed.: 2001).
- Société Française pour le Droit International, *Les collectivités territoriales non-étatiques dans le système juridique international* (2002).
- June Starr, Mark Goodale, *Practicing Ethnography in Law: New Dialogues, Enduring Methods* (2002).
- James Tully, *Strange Multiplicity: Constitutionalism in an Age of Diversity* (1995, 8th Ed: 2007).
- S. Weatherill and U. Bernitz (eds), *The Role of Regions and Subnational Actors in Europe* (2005)
- Van Zeben, "Local Governments as Subjects and Objects of EU Law: Legitimate Limits?", in E. Fahey and S. Bardotszy (eds), *Framing the Subjects and Objects of Contemporary EU Law* (2017).