

Doğal Afetler ve Uluslararası Hukuk: Afet Durumunda Kişilerin Korunmasına İlişkin Taslak Maddeler ve İnsan Hakları

Elif ÇELİK*

Bu makale hakem incelemesinden geçmiştir ve TÜBİTAK – ULAKBİM Veri Tabanında indekslenmektedir.

* Dr. Öğr. Üyesi Elif Çelik, Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Genel Kamu Hukuku Anabilim Dalı, elif.celik@ogu.edu.tr,
ORCID: 0000-0003-4380-1767

Makale geliş tarihi: 31 Mart 2023 **Makale kabul tarihi:** 9 Ağustos 2023

Atıf önerisi: Çelik, Elif. “Doğal Afetler ve Uluslararası Hukuk: Afet Durumunda Kişilerin Korunmasına İlişkin Taslak Maddeler ve İnsan Hakları.” *Ankara Barosu Dergisi* 81, (Deprem Özel Sayısı-I Kamu Hukuku Ekim 2023): 99-127. **DOI:** 10.30915/abd.1380914

DOĞAL AFETLER VE ULUSLARARASI HUKUK: AFET DURUMUNDA KİŞİLERİN KORUNMASINA İLİŞKİN TASLAK MADDELER VE İNSAN HAKLARI

ÖZ

Uluslararası hukukun, yakın zamana kadar doğal afetler konusunda somut bir zemin sağlamak bakımından dağınık ve sistemsiz bir karakter arz ettiği görüşü hakimdir. Bu hukuk dalı bakımından doğal afetler konusu uzunca bir süre insancıl yardım ve destek bağlamıyla sınırlı kalmış ve egemen devletler bu yönde hak ve yükümlülük taahhütleri altına girmekten imtina etmişlerdir. Ne var ki, doğal afetlerin son yıllarda dünya genelinde giderek artan görünümü, uluslararası hukuk mekanizmalarını bu yönde yeni ve hak temelli arayışlara yöneltmiştir. Bu bağlamda uluslararası insan hakları hukukunun sağladığı standart ve güvenceler kilit bir rol oynar niteliktedir. Nitekim insan hakları temelli bir yaklaşım, Uluslararası Hukuk Komisyonu'nun yakın zamanlı bir çalışmasının ürünü olan Afet Durumunda Kişilerin Korunmasına İlişkin Taslak Maddeler'de açık bir biçimde gözlemlenebilmektedir. Bu çalışma, uluslararası afet hukukuna ilişkin mevcut enstrümanları tarihsel olarak ele almanın akabinde, çalışmanın başlığına konu olan Taslak Maddeler'in kısa bir değerlendirmesini sunacaktır.

Anahtar Kelimeler:

Uluslararası Afet Hukuku

Uluslararası İnsan Hakları Hukuku

İnsani Yardım

Uluslararası Hukuk Komisyonu

Taslak Maddeler

INTERNATIONAL LAW AND NATURAL DISASTERS: DRAFT ARTICLES ON THE PROTECTION OF PERSONS IN THE EVENT OF DISASTERS AND HUMAN RIGHTS

ABSTRACT

The prevalent view is that, until recently, the International Law displayed a scattered and unsystematized character in terms of providing a solid ground for the issue of natural disasters. The subject of natural disasters, for a long time has remained in the context of humanitarian aid and support and sovereign states have refrained from taking commitments towards rights and obligations in this aspect. Yet, the worldwide growing appearance of natural disasters in recent years has led the international law mechanisms to a rights based quests. In this sense, the standards and guarantees, which the international human rights provide, could play a key role. Indeed, such tendency towards a human rights based approach can be clearly observed in the recent product of the International Law Commission's work on Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters. Following a historical evaluation of the instruments concerning international disaster law, this study will present a brief assessment of the Draft Articles.

Keywords:

International Disaster Law

International Human Rights Law

humanitarian assistance

International Law Commission

draft articles

GİRİŞ

Modern ulusların tarihinde, afetler karşısında devlet sorumluluğunun gündeme geldiği ilk felaket 1755 yılında Avrupa'nın dördüncü büyük kenti olan Lizbon'da meydana gelen deprem olmuştur.^[1] Batı düşünce tarihinde bir kırılma noktası olarak ele alınan bu depreme ilişkin düşünsel tartışmalar bir özne olarak insanın yeterliliğini, kapasitelerini ve sorumluluklarını konu edinen ve yerleşik dini ve metafizik cevapları karşısına alan tartışmaları barındırabilmiştir.^[2] Bu bağlamda aydınlanma dönemi düşüncesinin iki büyük ismi olan Voltaire (François Marie Arouet) ve J. Jacques Rousseau arasındaki yaklaşım farklılığı bir referans noktası olarak anılagelmektedir.^[3] Örnekte Voltaire'in 1756 tarihinde Lizbon Depremi üzerine kaleme aldığı bir şiirine cevaben Rousseau'nun dile getirdiklerinde bir nokta göze çarpar: Rousseau, *depremin etkilediği alanda bulunan yirmi binden fazla çok katlı evi bir arada konumlandırmış olan iradenin tabiat olmadığını* belirtecek ve *tabiatın bizim üzerimizde yarattığı talihsizliklerin bizim bile bile ona ilave ettiklerimizden çok daha az zalim olduğunu* söyleyecektir.^[4] Rousseau'nun bu itirazıyla, tabii afetler konusunu aynı zamanda bir sosyal bilim sorunu olarak konu edinmiş olduğunu ve daha da önemlisi, insani sorumluluk konusunu merkeze aldığını görmek mümkündür. Bu anekdotun çağrıştırdıkları ışığında, bugün geldiğimiz noktada, insanlığın kolektif acılarına ilişkin ahlâki soru ve sorumlulukları, aynı zamanda hukuki birer soru ve sorumluluk olarak ele almamızı sağlayan ulusal ve uluslararası standartlardan faydalanabilmek gereği bir kez daha önem kazanır.

-
- [1] Russel R. Dyness, "The Lisbon Earthquake in 1755: The First Modern Disaster," *Disaster Research Center Preliminary Paper* 333 (2003): 10-11.
- [2] Depremin, tam da içinde cereyan ettiği dönemde bilhassa rasyonel ve ampirik bakış açılarına yönelmek adına bir dönüm noktası olduğu çok kez aktarılmıştır. Bu konuda bir örnek için bkz. Timothy D. Walker, "Enlightened Absolutism and the Lisbon Earthquake: Asserting State Dominance over Religious Sites and the Church in Eighteenth-Century Portugal," *Eighteenth-Century Studies* 48, no. 3 (2015): 307-328.
- [3] Russel R. Dyness, "The Dialogue Between Rousseau and Voltaire on the Lisbon Earthquake: The Emergence of a Social Science View," *International Journal of Mass Emergencies and Disasters* 18, (2000): 98-99.
- [4] Dyness, "The Dialogue Between," 106. İtaliye bölüm doğrudan ve tam bir çeviri olmayıp, gerekli bölümler bu metne uyarlanmıştır.

Afet çalışmaları bugün artık salt tehlikenin kendisini konu edinmenin ötesinde, buna ilişkin direnç ve kırılğanlıkları da merkezine aldığından, sosyal bilimler ve bilhassa hukukun rolü bu anlamda epey önem kazanmış bir durumdadır.^[5] Geride bıraktığımız on yılda konunun büyük oranda yumuşak hukuk (soft law) belgeleriyle sınırlı olsa da pek çok farklı uluslararası yönerge, karar ve yol gösterici diğer nitelikteki enstrümanlarla ele alındığı da bir gerçekliktir. Bununla beraber uluslararası hukukun doğal afetler konusunu gündeme almak bakımından, 1927 yılında kurulan ancak süreklilik sağlayamayan bir örgüt olan Uluslararası Kurtarma Birliği adlı örgütü (*International Relief Union*) hesaba katmayacak olursak, oldukça geç kalmış olduğunu görmek mümkündür.

Her ne kadar geçtiğimiz çeyrek asırda konuya ilişkin pek çok farklı politika ve düzenleyici metin hayat bulabilmiş olsa ve son otuz yıldır doğal afetler konusunun farklı ülkelerdeki mahkemelere ve bölgesel yargılamalara intikal ettiği görülebilse de^[6], yine de konuya ilişkin uluslararası hukukun sistemli ve tutarlı olmaktan öte dağınık ve çok çeşitli olduğunu söylemek gerekmektedir.^[7] Bu doğrultuda konuya ilişkin şu soru hâlâ cevaplanmayı bekler görünmektedir: Doğal afetler konusunda uygulanabilir ve sistemli bir uluslararası hukuktan ve bu hukukun gereği olan önlem ve yaptırımlarından söz etmek mümkün müdür? Şüphesiz bu soru, bu sınırlı çalışmanın çok ötesine geçebilecek ayrıntıları gerektirebilecektir. Bu nedenle bu çalışma kapsamında uluslararası afet hukukunun mevcut belirsiz ve komplike yapısı ve aynı zamanda yoksunlukları gözetilerek, hak ve sorumluluklar bakımından iş görebilecek olan normatif ölçülerin, uluslararası insan hakları

[5] 2000 tarihli *Dünya Afet Raporu* belgesinin hukuki eksiklik konusunun gündeme getirdiği ve bu yöndeki gelişmelerin hız kazandığı belirtilebilir. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC), *World Disasters Report 2000* (Geneva, 2000), 145.

[6] AİHM *Budayeva and others/Russia* [BD], B. No: 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 ve 15343/02, AİHM *Öneryıldız/Türkiye* [BD], B. No: 48939/99, AİHM *Saldias and others/Spain* [BD], B. No: 76973/01

[7] David Fisher, "The Future of International Disaster Response Law," *German Yearbook of International Law* 55 (2012): 88.

hukuku normlarına dayanabileceği görüşünden hareket edilecektir.^[8] Bu anlamda çalışma, uluslararası insan hakları normlarının mevcut uluslararası afet hukuku olarak anılabilecek alan üzerindeki etki ve etkileşimini, bir uluslararası hukuk sözleşmesi olabilme potansiyeli en yüksek belge olan *Birleşmiş Milletler Uluslararası Hukuk Komisyonu'nun Afet Durumunda Kişilerin Korunması Taslak Maddeleri*'ni^[9] (Taslak Maddeler) ele alarak konu edinecektir.

I. ULUSLARARASI AFET HUKUKUNUN YAKIN TARİHÇESİ

Uluslararası afet hukuku şeklinde bir adlandırmaya başvurabilecekseniz, bunun için oldukça yakın zamanda belirlemeye başlayan bir hukuk dalı olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.^[10] Yine de belirtmek gerekir ki, konuya ilişkin bağlayıcı bir evrensel sözleşmenin yokluğundan hareketle, var olan çok sayıdaki hukuki belgenin ve bu yöndeki mevzuat ve politikalara dayalı gelişmelerin henüz bir uluslararası afet hukuku olarak tanımlanmaya yetmeyeceği yönünde görüşler mevcuttur.^[11] Varlık sorunsalını bir kenara bırakacak olduğumuzdaysa, ortada her halükarda bir geç kalmışlık sorunu belirlemektedir.^[12] Aslında 19. yüzyıldan itibaren uluslararası hukuk, salgın

[8] Bu görüş için bir örnek: Walter Kalin, "The Human Rights Dimension of Natural or Human-Made Disasters," *55 Ger. Y.B. Int'l L.* (2012): 119–47.

[9] Report of the International Law Commission "Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters" *A/71/10* (2016)

[10] Özel raportör Eduardo Valencia-Ospina, söz konusu alanı uluslararası hukukun tartışmasız bir alt dalı olarak kabul etmek gerektiği yönünde görüş bildirmektedir. E. Valencia-Ospina, "The Work of the International Law Commission on the Protection of Persons in the Event of Disasters," *Yearbook of International Disaster Law* 1 (1) (2019): 6.

[11] Claire Clement, "International Disaster Response Laws, Rules and Principles: A Pragmatic Approach to Strengthening International Disaster Response Mechanisms," içinde *The International Law of Disaster Relief*, ed. Caron vd. (Cambridge, 2014), 69.

[12] Afetler ve uluslararası hukuk ilişkisinin ilk dile getirilişi olarak İsviçreli hukukçu De Vattel'in *Devletler Hukuku* kitabı işaret edilmektedir. E. De Vattel, *The Law of Nations: Or, Principles of the Law of Nature Applied to the Conduct and Affairs of Nations and Sovereigns*, ed. J. Chitty (T. & J.W. Johnson, 1844), 1758.

hastalıklar^[13] da dahil olmak üzere diğer farklı insani kriz halleri olarak adde-
dilebilecek durumlarda etkin bir kullanım aracı olagelmıştır. Zira insancıl
hukukun kurucu ilkelerini belirlemeyi hedefleyen 1864 tarihli Cenevre
Sözleşmesi ile hayata geçmiş olan Kızılhaç ve Kızılay hareketi, ilerleyen
yıllarda yalnızca savaş ve çatışmalara konu olan kişileri değil, aynı zamanda
diğer felaketlerin mağdurlarını da faaliyet kapsamına almıştır. Ancak aynı
şeyi doğal afetlerde uygulanabilecek bir uluslararası hukuk çerçevesi için
söylemek mümkün değildir. Bu bakımdan, doğal afetler ve uluslararası
hukuk ilişkisinin geç kalmışlığına ilişkin verilen yanıtlardan biri doğal afetler
haricinde kriz yaratan birtakım teknolojik ve çevresel kazaların ya da salgınlar
gibi durumların, diğer devletlerin ilişkileri ve çıkarları üzerinde doğrudan
bir etkiye sahip olabilmesi; doğal afetlerinse genellikle tek bir devletin
menfaatıyla ilgili ve kısa süreli etkiye sahip bir olayla sınırlı olmasıdır.^[14] Bu
bağlamda çok yakın bir zamana kadar afetlere yönelik global yaklaşımın daha
ziyade uluslararası insancıl hukuk odaklı bir eksenle sınırlı kalmış olması ve
hak temelli yaklaşımların göz ardı edilmiş olması bir eleştiri konusudur.^[15]

Aslında uluslararası hukukun afetlerle ilişkilendirilebilmesi ve bu yönde
uygulanabilir olması gereğine yönelik açık bir çağrı için yine 19. yüzyılın
sonuna bakılabilecektir. Zira bu dönemde, savaş yaralılarına ilişkin 1864
tarihli ilk Cenevre Sözleşmesi'nin, aynı zamanda afetlerden zarar görenler
için de uygulanması gerektiği konu olabilmıştır.^[16] Bunu takiben 1921
yılında Milletler Cemiyeti döneminde, Kızılhaç tarafından sadece bu konuya
ilişkin bir uluslararası sözleşmenin gerekliliğine dikkat çekilmiş^[17] ve 1927

[13] 1851 yılında Paris'te ilki düzenlenen ve 14 konferanstan biri olan uluslararası sıhhi konferanslar akabinde 1892 yılında bu konudaki ilk sözleşme olan Uluslararası Sıhhiye Sözleşmesi kabul edilmiştir.

[14] David F. Pidler, "Disaster Relief and Governance After the Indian Ocean Tsunami: What Role for International Law?," *Melbourne Journal of International Law* 6, no. 2 (2005): 460-461. <https://www.repository.law.indiana.edu/facpub/398>

[15] Didier Fassin, "Humanitarianism as a Politics of Life," *Public Culture* 19, no. 3 (2007): 499-520.

[16] *World Disaster Report 2000*, 149.

[17] Bu yönde bir örgütün gerekliliği 1921 yılında İtalyan Senator Ciraoło tarafından Kızılhaç kanalıyla dile getirilmiş, 1923 tarihli Tokyo depreminin ardından bu yönde bir örgütün gerekliliği yinelenmiş ve uzun süren müzakereler sonucunda nihayet

yılında kurulan Uluslararası Kurtarma Birliği adlı örgüt (International Relief Union) kısa sürecek bir zaman için de olsa, hayata geçebilmiştir.^[18] Nitekim ilgili örgüt sözleşmesinde, Uluslararası Kızılhaç ve Kızılay Dernekleri Federasyonu'na (IFRC) ve ulusal derneklerine özel bir rol ve katılım hakkı vermiş ve bu yapılara yarı devletlerarası bir örgüt niteliği atfetmiştir. Aynı sözleşmenin afet yardım ve yönetimi konusunda yine bugün için de son derece önemli bir ölçüt olan ayrımcılık yasağını vurgulamış olması dikkate değerdir.^[19] Söz konusu örgüt, afet yönetimi ve yardımı konusunu uluslararası bir sözleşme konusu yapabilmek yönünde bir başarı gösterememiştir. Örgütün faaliyet alanı kapsamında başarılı olamamış olması büyük ölçüde ekonomik kaynağa sahip olmaması olarak ifade edilmiştir.^[20]

II. Dünya Savaşı sonrasına bakılacak olduğunda konuya ilişkin doğrudan düzenlemelerin daha ziyade ikili anlaşmalar ve bölgesel sözleşmelerle sınırlı kaldığı görülmektedir. 1971 yılında BM Genel Konseyi kararıyla Sekreterlik bünyesinde kalıcı bir ofis olarak kurulan BM Afet Yardım Örgütü (UNDRO) afet yönetiminden sorumlu birim olarak tayin edilmiştir. İlgili birimin 1980'li yıllarda özellikle afet hukukuna ilişkin bağlayıcı bir sözleşme^[21] düzenleme teşebbüsünde bulunduğu ancak bu konuda bir yol kat edemediği de burada aktarılabilir.^[22] Söz konusu sözleşme teşebbüsünün ilgi görmemesinin nedenlerinden biri olarak, sözleşmede hakim olan egemenlik vurgusunun, hükümet dışı aktörler tarafından eleştiri konusu

kurucu sözleşmesinin 1927 yılında Cenevre'de kabul edilmesiyle, örgüt 1932 tarihinde hayata geçebilmiştir.

[18] Örgüte ilişkin bilgi: <https://uia.org/s/or/en/1100038087>

[19] Pidler, "Disaster Relief and Governance," 463.

[20] Peter Macalister-Smith, "The International Relief Union: Reflections on Establishing an International Relief Union of July 12, 1927," *Legal History Review* 54 (1986): 370.

[21] Konu olan tasarı sözleşme "Convention on Expediting the Delivery of Emergency Assistance" başlığını taşımaktadır.

[22] David Fisher, *Law and Legal Issues in International Disaster Response: A Desk Study* (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Geneva, 2007), 6.

yapılmış olması belirtilebilir.^[23] Böylelikle konu, sözleşme hukuku boyutu bakımından, daha ziyade devletlerin birbirleriyle ya da uluslararası örgütlerle yaptıkları çok sayıda ikili anlaşmalarla sınırlı kalmıştır. Bu anlaşmaların genellikle bir tutarlılık izlemediği ve birtakım iyi örneklerin aktarımının ötesine geçemediği ifade edilmektedir.^[24]

Bu noktada kısaca değinilebilecek önemli bir dizi başka gelişmeyle, IFRC tarafından 2001 yılında başlatılan “uluslararası afet hukuku (müdahale kuralları) projesidir”.^[25] Proje, afet müdahalesinde hem hukukun önemine vurgu yapmak hem de devletlere bu yönde yapacakları yasal hazırlıklar konusunda bir çerçeve çizmek hedefini taşımıştır. Bu doğrultuda ulusal Kızılhaç ve Kızılay dernekleri ile işbirlikleri artırılmış ve bu kurumların kapasitelerinin geliştirilmesi yönünde faaliyetler yürütülmüştür. Projenin önemli çıktılarında biri 2007 yılında ortaya çıkan, *IDRL Guidelines* adıyla bilinen ve amacı uluslararası afet desteği ve ilk kurtarma yardımının ülke içinde kolaylaştırılmasına ve düzenlenmesine yönelik olan yönergedir.^[26] Bu yönergenin benimsenip uygulanması iki farklı BM Genel Konsey kararında da konu edinilmiş ve desteklenmiştir.^[27] Bir diğeri ise BM kurumlarının da işbirliği ile oluşturulmuş olan ve *Model Act* (Model Yasa) olarak anılan, uluslararası afet ve ilk yardımının kolaylaştırılması ve düzenlenmesi ilkelelidir.^[28] Belirtmek gerekir ki her iki enstrüman da devletlere son derece yol gösterici niteliklere sahip olmakla birlikte birer sözleşme değil, özel nitelikteki bir uluslararası hükümet dışı kuruluş tarafından oluşturulmuş ve devletlere destek olmak niteliğini taşıyan tavsiye niteliğindeki yönergelerdir.

[23] Flavia Zorzi Giustiniani, *International Law in Disaster Scenarios: Applicable Rules and Principles* (Springer, 2021), 4.

[24] Giulio Bartolini, “A Universal Treaty for Disasters? Remarks on the International Law Commission’s Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters,” *International Review of the Red Cross* 99, no. 906 (2017):1105.

[25] <https://disasterlaw.ifrc.org/IDRL>

[26] <https://disasterlaw.ifrc.org/idrlguidelines>

[27] *UN Doc A/RES/63/139* , *UN Doc A/RES/63/141*

[28] <https://disasterlaw.ifrc.org/media/1772>

Günümüze gelindiğinde afet konusunu ele alan evrensel nitelikli bir kaç sözleşme olduğu kabul edilebilecekse de bunlar nükleer kazaların,^[29] endüstriyel kazaların,^[30] petrol kirliliğinin önlenmesi^[31] niteliğiyle sınırlı olan ya da yalnızca afet sırasındaki telekomünikasyon faaliyetlerine^[32] ilişkin olan dar kapsamlı ve belirli konulara özgü sözleşmelerdir. Bu bakımdan yalnızca doğal afetlere ilişkin bir hukuki sorumluluk vurgusunun ön planda olduğu kapsamlı bir sözleşmeden söz etmek olanaklı değildir. Bununla birlikte doğal afetler ya da doğal afetlere yardım ve destek konusunun, bazı bölgesel sözleşmelerde^[33], ya da bazı bölgesel sözleşmelerin konuya ilişkin maddelerinde kendine yer bulabildiği görülmektedir.^[34] O hâlde mevcut genel resme bakarak şunu söylemek mümkündür: Pek çoğu teknik konuları ele alan ve farklı coğrafyalara ilişkin olabilen ancak bağlayıcı olmayan bu belgeler, konuya ilişkin Kızılhaç raporlarında da dile getirildiği üzere, hem

- [29] Convention on Early Notification of a Nuclear Accident (<https://www.iaea.org/topics/nuclear-safety-conventions/convention-early-notification-nuclear-accident>), Convention on Assistance in the Case of a Nuclear Accident or Radiological Emergency (<https://www.iaea.org/topics/nuclear-safety-conventions/convention-assistance-case-nuclear-accident-or-radiological-emergency>)
- [30] Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents (https://unece.org/DAM/env/documents/2017/TEIA/Publication/ENG_ECE_CP_TEIA_33_final_Convention_publication_March_2017.pdf)
- [31] International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Cooperation ([https://www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/International-Convention-on-Oil-Pollution-Preparedness,-Response-and-Co-operation-\(OPRC\).aspx](https://www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/International-Convention-on-Oil-Pollution-Preparedness,-Response-and-Co-operation-(OPRC).aspx))
- [32] Tampere Convention on the Provision of Telecommunication Resources for Disaster Mitigation and Relief Operations (https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXV-4&chapter=25&clang=_en)
- [33] ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response (<https://ahacentre.org/wp-content/uploads/2017/05/AADMER.pdf>), OAS Inter-American Convention to Facilitate Disaster Assistance (<https://www.oas.org/juridico/english/treaties/a-54.html>)
- [34] Örneğin African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa ve African Charter on the Rights and Welfare of the Child sözleşmeleri.

önemli konularda boşluklar barındırmakta hem de birbiriyle örtüşen pek çok hususu tekrar edebilen bir nitelik taşımaktadır.^[35]

Tüm bunların dışında, konuya ilişkin yumuşak hukuk belgeleri olarak adlandırılabilir olan politika, deklarasyon, yönerge, karar gibi diğer hukuki araçların sayısı ise neredeyse karışıklığa sebep olabilecek kadar çoktur. Bu belgelerin ayrıntılarına burada girmek olanaklı olmasa da, içlerinden yakın tarihli biri olan *Sendai Çerçevesi*'nin özellikle afetlerin meydana gelmesinden önceki sürece ilişkin sorumluluklara vurgu yapmak bakımından önem ve yenilik taşıdığı ve somut adımlara yer verdiği belirtilebilir.^[36] Bu bakımdan Sendai Çerçevesi için, teknik olarak bir BM Genel Kurul kararı olması nedeniyle katı bağlayıcılığa sahip olmayan bir belge diyeceksek de, devletlerin bu yönde geleceğe ilişkin yaklaşım ve sorumluluklarını yansıtmak açısından ulusal ve uluslararası ölçekte önemli bir yol haritası olduğunu söyleyebilmek mümkündür.

II. HAK TEMELLİ NORMATİF GELİŞMELERE SOMUT BİR ÖRNEK: ULUSLARARASI HUKUK KOMİSYONU'NUN AFET DURUMUNDA KİŞİLERİN KORUNMASI TASLAK MADDELERİ

Bugün uluslararası afet hukuku alanındaki gelişmelerde özellikle 2000'li yıllardan itibaren meydana gelen ve global düzeyde yankı uyandıran bir dizi felaketin rol oynadığı açıktır. Zira Katrina Kasırgası, Hint Okyanusu Tsunamisi, Japonya ve Nepal depremleri gibi hadiseler, afet yönetimi, yardımı ve telafisinde uygulanabilecek olan uluslararası hukukunun dağınık karakterini ve noksanlıklarını bir kez daha gün yüzüne çıkarmıştır. Aslında 2001 yılına gelindiğinde, Uluslararası Kızılhaç ve Kızılay Dernekleri Federasyonu söz konusu alandaki uluslararası hukuk karmaşasını ve boşluğunu gidermek niyetiyle başlattığı bir programla^[37], tıpkı silahlı çatışmalar için

[35] Fisher, "Law and Legal Issues," 4.

[36] The Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030 (<https://www.undrr.org/publication/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030>)

[37] İlgili girişim International Disaster Response Laws (IDRL) olarak anılmaktadır. IFRC, *Introduction to the Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance*, 7. https://disasterlaw.ifrc.org/sites/default/files/media/disaster_law/2020-09/1205600-IDRL-Guidelines-EN-LR.pdf

konu olabildiği üzere, yalnızca konuya özgü çerçeve bir anlaşma üzerinde çalışmak isteğini ortaya koymuş ancak bu girişim de yine devletler tarafından beklenen ilgiyi görmemiştir. Böylelikle ilgili programın çalışmaları, yukarıda değinildiği üzere, son derece önemli olmakla birlikte, görece teknik ağırlıklı ve devletlere yol gösterici nitelikte olan iki farklı yönergeyle sınırlı kalmıştır.^[38] İşte bu yarım kalan teşebbüsü gerçekleştirmeye en yakın adımlardan biri Uluslararası Hukuk Komisyonu'nun (Komisyon) potansiyel bir sözleşmeye ilişkin kaleme aldığı Taslak Maddelerdir.

Komisyon, konuyu 2007 yılında gündemine almış ve sekiz farklı oturumun akabinde, 2016 yılında tamamlamıştır. Komisyon, Taslak Maddeler'e ilişkin amacını: Afetten etkilenen kişilerin haklarına tam anlamıyla saygı duyarak, temel ihtiyaçlarını karşılayacak yeterli ve etkin bir afet müdahalesi ortaya koyabilmek olarak belirtmiştir.^[39] Maddeler mevcut ve dağınık uluslararası hukuk kaynaklarının bir kodifikasyonu olarak görülebileceği kadar henüz düzenlenmemiş noktaları da içermesi bakımından bu hukuk dalının ilerlemesi yönünde bir adım olarak da görülebilmektedir.^[40]

Taslak'ta yer alan maddelere geçmeden evvel vurgulanması gereken önemli bir nokta, ilgili maddeleri kaleme alınmasındaki yaklaşım farkıdır. Bu bakımdan bugüne kadar afetler konusundaki uluslararası yaklaşımda ön plana çıkmış olan insani yardım ve destek temelli yaklaşımın ve buna paralel olan dilin yerini, afetlerin ortaya çıkmasını ve olası zararlarının da azaltılmasını gözeten hak temelli bir dille değiştirmiş olduğu gözlemlenebilecektir. Belirtmek gerekir ki konuya ilişkin özel raportör Valencia Ospina'nın hazırlık sürecinin en başından itibaren raporlarında vurguladığı bir nokta, uluslararası afet koruma ve yardımında, uluslararası insan hakları hukukunun etkin bir araç olduğu konusudur.^[41] İnsan hakları temelli bu vurgunun bir uzantısı da alınacak tedbirler bakımından ortaya çıkmaktadır. Zira Taslak, mevcut başlığını afet yönetimi ve yardımı biçiminde almış olsa da, belgenin

[38] İlgili belgeler: Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance ve Model Act for the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance belgeleridir.

[39] "Protections of Persons in the Event of Disasters," *UN Doc. A/CN.4/L.831* (2014)

[40] Bartolini, "A universal treaty for disasters," 1106-1108.

[41] *UN Doc. A/CN.4/598*, para 9-10.

içeriğinde aynı zamanda afet riskinin azaltılmasına ilişkin önlemler de göze çarpmaktadır. Bu bakımdan ilgili belge devletlere düşen pozitif sorumluluklar konusu ayrıca bir önem taşımaktadır.

Yine belirtmek gerekir ki Taslak Maddelerin oluşmasında yalnızca insancıl hukuk ve insan hakları değil aynı zamanda uluslararası çevre hukuku gibi alanlar da gözetilmiştir.^[42] Ancak yine de kimi yorumlar, Taslağın aslında hak temelli bir yaklaşımdan yana yeterince açık ve cesur bir tavır alamadığını konu edebilmektedir.^[43] Bununla birlikte, ilgili maddelerin uluslararası hukuk kaynakları içinde son derece dağınık bir biçimde yer alan hususları bir anlamda normatif bir dille sistematize etmeyi başardığı ve bu bakımdan bütünsel denilebilecek bir yaklaşım sergilemiş olduğu inkâr edilemeyecektir.

Taslağın mevcut hukuki statüsü ise kabul etmek gerekir ki henüz belirsizdir. Taslağın var olan uluslararası hukuk teamüllerinin salt bir yansıması mı olduğu; yoksa bu teamülün ötesine geçerek yeni haklar mı yarattığı konusu tartışmalıdır ve bu yönüyle hazırlık süreci boyunca ve takip eden süreçte bazı devletlerin yöndeki endişelerini dile getiren yorumlarla karşılaşmıştır.^[44] Taslak, henüz bir uluslararası sözleşmeye dönüşmemiştir ve bu anlamda devletlerin farklı çekinceleri nedeniyle bu yöne evrilip evrilmeyeceği konusu bir belirsizlik taşımaktadır.^[45] Kimi yorumlarsa Taslağın bir sözleşmeye dönüşmesi yönündeki tavsiyenin, her şekilde, ilgili metnin

[42] Bartolini, “A universal treaty for disasters,” 1109.

[43] Gerhard Hafner, “Doctrinal Views versus State Views on Humanitarian Assistance in the Event of Disasters: Comparing the Work of the Institut de Droit International with that of the International Law Commission,” içinde ed. Rüdiger Wolfrum, Maja Seršić Trpimir Šošić *Contemporary Developments in International Law: Essays in Honour of Budislav Vukas*, (MA, 2016), 539.

[44] Örneğin ABD bu konuda öne çıkan ülkelerden biridir. ABD’nin, Komisyon’un 2016 tarihli 56. oturumuna binaen sunduğu yorumlarda Taslağın mevcut haliyle uluslararası bir yönerge ya da prensipler bütünü olarak ele alınmasından yana görüş bildirdiği görülür. Bu yöndeki yorumlar için özellikle bakılabilir: *UN Doc A/CN.4/696/Add.1*

[45] ABD ve Rusya gibi ülkelerin taslak maddelerin bir sözleşmeye dönüşmesi teklifine olumlu yaklaşmadıkları bilinmektedir. Bartolini, “A universal treaty for disasters,” 1131.

uluslararası hukukun ilerlemesi yönünde bir girişim olarak ele alınabileceğinden yanadır.^[46] Bununla birlikte Genel Kurul bünyesinde 2021 yılındaki son gelişmeler, Taslağın bağlayıcı bir sözleşmeye dönüşmesi teklifinin değerlendirilme aşamasına geçildiğini ortaya koymaktadır.^[47]

III. TASLAK MADDELER VE ULUSLARARASI İNSAN HAKLARI HUKUKU İLİŞKİSİ

Taslak Maddeleri ele alırken göze çarpan ilk husus, mevcut uluslararası sözleşmelerin doğal afetin ne olduğuna ilişkin bir tanım sağlamıyor oluşunun^[48] aksine, Taslağın ilk maddesiyle bir afet tanımı ortaya koyarak işe başlıyor oluşudur. Bu tanıma göre afet: *Geniş çapta can kaybına, büyük ölçekli insani ıstırap ve sıkıntıya, kitlesel boyutlarda yerinden edilmeye veya büyük ölçekte maddi veya çevresel hasara yol açan ve buna bağlı olarak toplumun işleyişini ciddi ölçüde bozan bir olay ya da olaylar dizisi* olarak ele alınmıştır.^[49] Mevcut diğer bölgesel afet sözleşmelerinin aksine, bu tanımda özellikle ve yalnızca *doğal afet* sözcüğüne yer verilmemiş olması, aslında bu konudaki müzakereler sonrasında ortaya çıkabilmiştir. Zira Özel Raportör, uluslararası işbirliğini yalnızca belirli bir afet tipiyle sınırlandırmanın doğru olmayacağını, farklı türden afetlerin de eşit bir yardım ihtiyacı

[46] Sean D. Murphy, "Protection of Persons in the Event of Disasters and Other Topics: The Sixty-Eight Session of the International Law Commission," *American Journal of International Law* 110, no. 4. (2016): 719.

[47] BM Genel Kurulu, Altıncı Komisyonu, 2021 yılında alınan *A/C.6/76/L.20* no'lu kararla, Taslak Maddeleri ve ilgili devlet yorumlarını incelemeye aldığı ve bunların bir sözleşmeye dönüşebilmesi yönündeki Hukuk Komisyonu teklifini değerlendirmeye aldığı belirtilmiştir.

[48] 1988 Tampere Sözleşmesinde yapılan afet tanımına göre: bir afet kaza sonucu, doğal ya da insan eylemlerine bağlı olarak olabilen; aniden belirebilen ya da uzun süren ve kompleks bir sürecinin neticesinde de gerçekleşebilecek bir olaydır. Taslak maddelerde yer alan tanım bakımından önemli olansa bu meydana gelişin vahametinin ölçüğü, toplumun işleyişinde ciddi bir kesintiye sebebiyet verecek olması ve insanların hayatlarına, sağlığına, mülkiyetlerine ve çevreye yönelik ciddi ve geniş bir tehdit olmasıdır.

[49] 3 (a) Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters (A/71/10)

doğurabileceğini savunmuştur.^[50] Bu yaklaşımın ardındaki mantığınsa insan eylemleri ile insan kaynaklı olabilecek afetler arasındaki ilişkiyi gözden kaçırmamak olduğu söylenebilecektir. Bu bakımdan Taslak, afetleri yalnızca doğa olaylarıyla ilişkilendirmekle kalmayarak diğer afetlerde konu olabilecek olan insani sorumluluk boyutunu göz ardı etmemek yolunu seçmiştir.^[51]

Hak temelli bir yaklaşımın uzantısı olarak Taslak'ta yer alan 4. madde, afetler sırasında insan onuruna saygı gösterilmesi kuralını konu edinir. İlgili maddenin varlığına ilişkin açıklama notu maddenin yer almasının rasyoneli olarak, insan onurunun korunması prensibinin temelinde yer aldığı diğer insan hakları sözleşmelerine ve diğer yumuşak hukuk kurallarına referans yapmaktadır.^[52] Bu bakımdan söz konusu saygı ve koruma yalnızca devletler değil aynı zamanda yardıma bulunan diğer devlet ve diğer aktörler tarafından da gözetilecektir.^[53] Bununla birlikte Taslak çalışmaları boyunca bu yönde bağımsız bir maddenin varlığı yerine bunun taslağın giriş kısmında olmasının daha isabetli olacağı yönünde görüş farklılıklarına da rastlanmıştır.^[54] Ancak Taslak'ta korunması gereken bir insan hakları listesine yer verilmemiş olması karşısında, bizzat bu maddenin varlığının ilgili boşlukları doldurmada etkin olabileceği düşünülebilir.

Taslak'ta yer alan 5. madde, afetten etkilenen insanların uluslararası hukuktan kaynaklanan insan haklarının korunması ve saygı görmesine ilişkindir.^[55] Bu noktada açıklama notları bu korumanın gerek afet öncesi gerekse afet sonrasındaki süreci konu edindiğini özellikle vurgulamaktadır.^[56]

[50] *UN Doc. A/CN.4/598* para 49. Belirtmek gerekir ki silahlı çatışmalardan doğan koşullar bu tanımın dışında yer alır.

[51] 3 nolu maddenin açıklama yorumu, politik ya da ekonomik krizlerin bu tanım dışında tutulduğu bilhassa vurgu yapar. para.10.

[52] 4 nolu madde yorumu, para. 2, 3.

[53] 4 nolu madde yorumu, para. 5, 6.

[54] ILC, "Report of the International Law Commission on the Work of Its 62nd Session" *UN Doc. A/65/10* (2010) para. 305-314, 315.

[55] Haiti depremi sonrasında konuyu ilk kez insan hakları ile birlikte gündemine almış olan İnsan Hakları Konseyi kararı için bkz. *A/HRC/S-13/1*

[56] 5 nolu maddeye ilişkin açıklama notu, para. 1.

Söz konusu koruma yalnızca devletler bakımından değil aynı zamanda uluslararası ve bölgesel örgütler ve afet yardımı için etkin kılınmış diğer hukuki yeterlilikle donatılmış diğer kuruluşlar bakımından da geçerlidir. Bu noktada bazı devletlerin, devlet dışı aktörlerin de devletlerle aynı statüde ele alınması yönünde bir hoşnutsuzluğu dile getirdiğini aktarmak gerekebilir.^[57] Maddenin açıklama yorumlarındaysa, kesin bir insan hakları listesi verme yoluna bilhassa başvurulmadığı belirtilmektedir. Bu yaklaşım 1993 Viyana Konferansı'ndan bu yana varlığını devam ettiren, insan haklarını bölünmez ve birbirine bağımlı olarak ele alan holistik yaklaşımın bir uzantısı olarak ele alınabilecektir. Buna rağmen açıklama notu, maddenin en açık biçimde ilişkide olduğu hakkın yaşam hakkı olduğuna işaret etmiş ve bu konuda devletlerin hem önleyici hem de zarar giderici pozitif yükümlülüklerini vurgulamıştır. Bu bakımdan afet öncesi pozitif sorumluluklara ilişkin özellikle Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) kararlarından da yola çıkılarak belirtilebilecek olan bir nokta, devletlerin risk değerlendirmesine yönelik pozitif yükümlülükler yönünde alacağı önlemlerde riskin boyutunun, öngörülebilirliğinin ve alınacak gerekli önlemlerle riskin vuku buluşu esnasında hafifletilip hafifletilemeyeceğinin hesaba katılması gerektiğidir.^[58] Bunun yanı sıra açıklama notu, devletlerin kademeli olarak gerçekleştirmekle yükümlü oldukları sosyal ve ekonomik haklar bakımından temel gıda, sağlık, barınma ve çocuklar için eğitim gibi minimum bir öze sorumlu olduğu hatırlatmasını yaparak aynı zamanda insani yardıma erişim hakkı gibi hakların da bu madde altında gündeme geldiğine işaret etmektedir.^[59]

Taslak'ta yer alan 6. madde, insani yardımda söz konusu olan ayrımcılık yapmama esası çerçevesinde tarafsızlık ve bağımsızlık unsurları ve ayrıca savunmasız grupların bu yardımlara ulaşabilmesi konusunu ele almaktadır.^[60] Nitekim insani yardımın prensiplerine ilişkin BM Genel Kurul Kararı bu

[57] David Fisher, "A Glass Half Full: The International Law Commission's Draft Articles and the Operational Challenges of International Disaster Response," *Yearbook of International Disaster Law Online* 1, 1 (2019): 97.

[58] Silvia Venier, "Positive Obligations under Human Rights Law to Protect against CBRN Risks," içinde *International Law and Chemical, Biological and Nuclear (CBRN) Events*, ed. Andrea de Guttri, vd. (Brill Nijhoff, 2022), 497.

[59] 5 nolu maddeye ilişkin açıklama notu, para. 6.

[60] Humanitarian Principles A/RES/ 46/182 (1991) A/RES/ 58/114 (2003)

prensipleri geçmişte *insanîyet, tarafsızlık ve yansızlık* olarak vurgulamıştır. Öte yandan açıklama notu ayrımcılık yapmama prensibini aynı zamanda afet yardımında rol oynaması gereken *otonom* bir prensip olarak ele aldığına işaret etmekte ve bununla birlikte kırılğan gruplar lehine olacak olan pozitif ayrımcılık hususunu ayrıca gözettiğini belirtmektedir.^[61]

Taslağın 7 ve 17. maddeleri arasında kalan ve aşağıda değinilecek birtakım maddeler, uluslararası hukukun gelişimi bakımından özellikle önem taşıyan ve görece yenilik barındıran niteliktedirler. Bu maddeler aynı zamanda kimi yazarlar tarafından *yatay ilişkiler* ekseninde kategorize edilebilmektedir.^[62] Ne var ki söz konusu maddelerden bazıları, getirdiği bir takım devletlerarası yükümlülükler nedeniyle belirli itirazlarla karşılaşmıştır. Oysa söz konusu belgenin uluslararası hukuk bakımından taşıyacağı önem ve getireceği potansiyel yenilik aslında tam da buralarda yatmaktadır.

Bu doğrultuda 7. madde, devletlerarasındaki işbirliği yükümlülüğünü ele almaktadır.^[63] Maddeye göre devletler, uygun olduğu ölçüde birbirleriyle, BM ile, Uluslararası Kızılhaç ve Kızılay Cemiyetleri'yle ve diğer yardımcı aktörlerle işbirliği içinde hareket etmek yükümlülüğüne sahiptir. Söz konusu işbirliğinin normatif dayanakları olarak BM Kurucu Şartı'nın özellikle 55 ve 56. maddeleri, Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi ve sözleşmelere bağlı genel yorumlar konu edinilebilmiştir. Bunun dışında bir diğer normatif dayanak da, devletlerarasında risk ve doğal afetler konusu özelinde dayanışma sorumluluğunu konu edinmiş tek insan hakları sözleşmesi olan 2006 tarihli BM Engelli Kişilerin Hakları Sözleşmesi'nin 11. maddesidir.^[64] Yine, afet öncesi risk azaltılması konusundaki işbirliğini konu edinen Sendai Çerçevesi'nin ilgili prensipleri ve konuya ilişkin diğer genel kurul kararları da referans olarak gösterilebilmiştir. Öte yandan ilgili maddenin tartışmalarında yer alan bazı devletler, devletlerarası işbirliği konusundaki yükümlülüklerle

[61] 6 nolu maddeye ilişkin açıklama notu, para. 5, 7.

[62] Bartolini "universal treaty for disasters," 1118.

[63] (7) Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters (A/71/10)

[64] İlgili madde: "Taraflar Devletler silahlı çatışma halleri, acil insani durumlar ve doğal afetler de dahil olmak üzere risk durumlarında engellilerin korunması ve güvenliğinin sağlanması için insancıl hukuk ve uluslararası insan hakları hukuku dahil uluslararası hukuk çerçevesindeki yükümlülüklerini yerine getirmek için gerekli tüm tedbirleri alır." UNCRPD A/RES/61/106 (2006)

ilişkin bir uluslararası teamül bulunmadığına işaret etmiş, mevcut pratiklerin bu yönde bir kanıt sunmadığı itirazlarını yöneltmiş ve bunun uluslararası hukuk bakımından yerleşik yasal bir zorunluluktan öte gönüllü bir işbirliği olduğu yönünde görüş bildirmişlerdir.^[65] Kimi yazarlarsa, Taslağın bir sözleşmeye dönüşmesi halinde, çatışma dışı ortamlarda geçerli olabilecek *insani bir yardım hakkına sahip olmak* yönünde bir insan hakkına bu madde aracılığıyla bir adım atılmış olacağını belirtmişlerdir.^[66] Bu itirazları hesaba katan maddenin açıklama yorumu, söz konusu uluslararası işbirliğini yine de bir yükümlülük olarak formüle etmekte ve bunu yaparken de yukarıda değinildiği üzere BM Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi'nin ilgili maddelerini ve uluslararası sorumluluk konusunda ilk kez normatif bir dil kullanmış olan BM Engelli Hakları Sözleşmesini referans almaktadır.^[67] Tam da bu örnek, mevcut insan hakları hukuku standartlarının, devletlerden yönelen bu itirazlar karşısında nasıl dayanak sunabileceğinin bir göstergesidir.

Taslağın 9. maddesiyle ele aldığı bir konu da yine insan haklarıyla yakından ilişkili bir alan olan afet riskinin azaltılması gereğidir.^[68] Buna göre her devlet, yasal önlemler ve düzenlemeler de dahil olmak üzere afet riskini azaltmak, afeti önleyebilmek, etkisini azaltabilmek ya da afete hazırlıklı olmak yönünde uygun önlemler almalıdır. Belirtmek gerekir ki söz konusu maddenin dili yine bazı devletlerce eleştiri konusu olabilmiş ve devletlere bu yönde bir sorumluluk yüklemenin uluslararası hukukun temel ilkelerinden biri olan iç işlerine karışılmayacağı ilkesiyle bağdaşamayacağı ve hatta bu yaklaşımın Komisyon'un yetkisini aşan bir konu olduğu belirtilmiştir.^[69] Oysa maddenin açıklama notu devletlerin bu yöndeki taahhütlerine zemin olabilecek ve en yakın tarihlisi Sendai Çerçevesi olan kalabalık bir normatif zemin listesine atıfta bulunulabilmiştir.^[70] Ancak bunun da ötesinde, ilgili yükümlülükte, uluslararası insan hakları hukukunun özellikle pozitif

[65] Murphy, "Protection of Persons in the Event of Disasters and Other Topics," 3.

[66] Fisher, "A Glass Half Full," 99.

[67] 7 nolu maddeye ilişkin açıklama notu, para. 2.

[68] (9) Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters (A/71/10)

[69] Murphy, "Protection of Persons in the Event of Disasters and Other Topics," 4.

[70] 9 nolu maddeye ilişkin açıklama notu, para. 3.

yükümlülüklerle olan bağlantısı büyük önem taşımaktadır. Nitekim maddeye ilişkin açıklama notu, bu yöndeki sorumlulukları ortaya koyabilmiş bazı AİHM kararlarına özellikle değinmiştir.^[71] Bu anlamda afetlerin önlenmesi, potansiyel zararlarının dengelenmesi ve yine bunlara hazırlıklı olunması esasen birincil derecede devletlere düşen görevler olarak kaleme alınmıştır. Ancak not etmek gerekir ki buradaki vurgu bir zorunluluk ortaya koyacak derece varmamakta daha ziyade bir gereklilik olarak belirmektedir. Bu durum devletlerin bunu uygulamaya geçerken belirli bir uygulama marjı olduğu izlenimini uyandırmaktadır.^[72]

Bunun dışında devletler bakımından 10. maddede yer alan bir başka sorumluluksa devletin kendi egemenliği altındaki afetzedeleri doğrudan koruma yükümlülüğüne ilişkindir.^[73] Bu bakımdan egemenlik, aynı zamanda devletlerin egemenliği altındakilerin hakları yönündeki pozitif sorumluluklarını yerine getirmesini gerektirmektedir.^[74] Ne var ki afetin boyutu dahilinde devletlerin bunu sağlayamadığı durumlarda, afetin meydana geldiği devletin bu konuda yardım istemek konusunda bir ödevi bulunmaktadır.

Taslak'ta yer alan maddeler arasında şüphesiz en dikkat çeken, afetin meydana geldiği devletin, kendi kapasitesini aşan durumlarda, diğer devletlerden, BM'den ve yetkili potansiyel diğer aktörlerden yardım isteme yönündeki ödevini/yükümlülüğünü konu alan 11. maddedir.^[75] Devletlerin kendi vatandaşlarının insan haklarını koruyabilmek adına yardım istemesi olarak ele alınan bu ödev, insan hakları ve egemenlik gerilimi arasında insan haklarından yana bir yaklaşımın benimsenmiş olduğunun bir işareti olarak ele alınabilir. Zira başta yaşam hakkı olmak üzere bu yönde bir dizi hak, egemenlik kullanımının uç bir örneği olan olağanüstü hâl durumlarında dahi korunup gözetilmesi gereken bir hak niteliğindedir. Nitekim yine BM Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi genel yorumlarından hareketle,

[71] 9 nolu maddeye ilişkin açıklama notu, para. 4.

[72] Bartolini "Universal treaty for disasters," 1121.

[73] (10) Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters (A/71/10)

[74] UN General Assembly, Strengthening of the Coordination of Humanitarian Emergency Assistance of the United Nations, *UN Doc. A/RES/46/182*, (1991) para. 4.

[75] (11) Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters (A/71/10)

gıda hakkının sağlanamadığı durumlar da yardım isteme ödevinin devreye gireceği durumlar olarak işaret edilmiştir.^[76] Öte yandan afettede devlet bakımından bu bildirim ödevi, afetle mücadelenin ancak ulusal kapasiteyi aştığı durumlar için konu olabilecektir. Taslağa ilişkin kimi yorumlar hangi durumların ulusal kapasiteyi aştığı konusunda kimin karar verecek olduğu konusunun belirsizliğine^[77] işaret etmekteyse de 10. maddede fazlasıyla vurgulanan egemenlik ve müdahale yasağı ilkeleriyle birlikte düşünülecek olduğunda, ve yine 11. maddeye ilişkin açıklama notundan da anlaşılacağı üzere, afetten etkilenen devletin kendisi bu konuda söz sahibi olabilecek en iyi pozisyondadır.^[78] Ancak bu belirlemede ilgili devletin iyi niyet ilkesiyle hareket etmesi beklenmektedir. Taslak'ta yer alan bu maddenin ileride bir uluslararası sözleşmeye dönüşebilmesi durumunda “insani yardım hakkının” yalnızca çatışma ortamlarıyla sınırlı olarak ele alınmasının önüne geçebilmesinde yasal bir dayanak olabileceği düşünülmektedir. Bu noktada maddenin, geçmişte doğal afetler konusunda gündeme gelmiş ancak elverişsiz bulunmuş olan *Koruma Sorumluluğu* (R2P)^[79] doktrininin taşıdığı yükleriye barındırmadığı belirtilmektedir.^[80] Bir başka ifadeyle buradaki potansiyel bir insani yardım hakkı, diğer devletler tarafından yöneltilebilecek olası bir müdahale aracılığı ile değil, bizzat ilgili devletin bu yöndeki bir yükümlülüğü aracılığıyla hayata geçebilecek türden bir düzenlemedir. Böylelikle bu formül egemenlik iddiasına gölge düşürmediği gibi aynı zamanda geçmişte konu olmuş olduğu üzere prestij kaygısıyla yardım bildirimini yapmaktan imtina etmiş ya da bu konuda geç kalmış ülkelerin ortaya koydukları örneklerin tekrarlanmaması adına da elverişli bulunmaktadır.^[81]

[76] Committee on Economic, Social and Cultural Rights (E/2000/22-E/C.12/1999/11) 102, para. 17.

[77] Fisher, “A Glass Half Full,” 100.

[78] 10 nolu maddeye ilişkin açıklama notu, para. 5,7.

[79] Bu bakımdan koruma sorumluluğu yaklaşımının doğal afetler konusunda uygulanamaz oluşu egemen görüşü çerçevesinde, bu yaklaşımın 2009 yılı itibariyle Taslak Maddeler bağlamında konu edinilmesi gereksiz bulunmuştur. A/64/10, para. 156.

[80] Fisher, “A Glass Half Full,” 99.

[81] Bartolini “Universal treaty for disasters,” 21.

Taslağın 12. maddesi diğer devletlerin, BM'nin ya da uluslararası diğer yetkin aktörlerin afetin meydana geldiği devlete yöneltebileceği yardım tekliflerine ilişkindir. Bu maddeyle konu olan yardım tekliflerinin ise devletlerin iç işleyişine karışmak gibi bir anlama varmayacağı vurgulanmaktadır. Zira Komisyon üyeleri arasından gelen bazı öneriler, yardım tekliflerinin reddedilmesi durumunun kişilerin haklarına zarar vermesiyle sonuçlandığı durumlarda bunun bir haksız fiil olarak ele alınması gerektiği görüşüne değinmişse de ^[82] Komisyon bu yöndeki tekliflerin olası müdahalelerin önünü açabileceği endişesiyle 12. maddeyi dikkatli bir dille kaleme almıştır. Nitekim madde, söz konusu yardım teklifini yasal bir zorunluluk ekseninde değil de gönüllülük ekseninde kaleme almıştır. Ancak yardım talep edilmemesine bağlı olarak konu olabilecek bir sorumluluksa afetten etkilenen devlete yüklenmiştir. Bu noktada 13. madde, diğer devletler ve taraflar tarafından yönelen yardım tekliflerini kabul edip etmemek konusunu afetzede devletin onayına bırakmakta ancak aynı zamanda kendisine yardım teklif edilen devletin bu teklifi *keyfi bir gerekçeyle* reddetme hakkı olmadığına işaret etmektedir. Açıklama notunda yer alan buna ilişkin dayanaklar arasında bu konuya temas etmiş BM Genel Kurul kararları^[83], Yerinden Edilmiş Kişilere İlişkin Yönerge'de yer alan bölümler^[84], Uluslararası Hukuk Enstitüsünün geçmişte konuya ilişkin yorumları^[85] ve hatta Güvenlik Konseyi'nin 2014 tarihinde Suriye için verdiği kararlar^[86] konu edinilmektedir. Bir gerekçenin keyfi olup olmadığının belirleyicisinin kim olduğu konusununsa muğlaklık taşıdığına ilişkin eleştiriler mevcuttur.^[87] Komisyon toplantılarında bunun her olay özelinde ayrıntılı olarak ele alınabileceği görüşülmüş ve yine bu ifade açıklama notunda yer bulmuştur.^[88] 13. maddeye göre, afetzede devlet kendisine yardım edilmesi yönünde önceden vermiş olduğu bir onayı

[82] *UN Doc. A/CN.4/643*, para. 22.

[83] *A/RES/46/182* (1991)

[84] *E/CN.4/1998/53/Add.2*

[85] Institute of International Law, *Yearbook* 63 (1989).

[86] *S/RES/2139* (2014), *S/RES/2165* (2014), *S/RES/2393* (2017)

[87] Bu konuda devletler tarafından yöneltilen eleştiriler için *A/CN.4/697*, para. 257-258.

[88] Madde 13 açıklama notu, para.8.

keyfi bir biçimde de geri alamayacaktır. Böylelikle Taslak Maddeler, doğal afet yönetimi ve yardımı konusunda devletler tarafından yönetilebilecek egemenlik silahı karşısında kendiliğinden zorunlu bir müdahaleye başvurma yolunu diğer devletlere kapatırken, afetin meydana geldiği devlete bu konuda uluslararası yardıma başvurma ve bu yöndeki bir onayı keyfi olarak reddetmeme sorumluluğunu yüklemektedir. Ancak yinelemek gerekir ki söz konusu maddeden oluşabilecek beklentinin dayanağı, devletlerin gerek bu gerekse bundan önceki maddeler bakımından üstlendiği ödevlerdir. Devletlerin insan hakları sözleşmelerinden kaynaklanan yükümlülüklerinin de yine bu noktada bir rol oynaması beklenmektedir.^[89] Bunun ötesinde, afetzede devlet tarafından, bu yönde keyfi de olsa bir onay verilmemesi durumunda devreye girebilecek bir mekanizma konusuna ya da böylesi bir senaryoya maddelere ilişkin açıklama notunda yer verilmemiştir. Son yıllarda insancıl hukuk bakımından konu olan Suriye örneğinde, böylesi bir onayın keyfi olarak verilmemesi üzerine insani yardım kanalının bir Güvenlik Konseyi kararıyla^[90] devreye sokulması sağlanabilmişse de söz konusu bir doğal afet olduğunda bunun olası bir ihtimal olamayacağı yönünde görüşler vardır.^[91] Bu eksikliği ele almak ya da bundan doğan sorumlulukları gidermek bakımından BM sözleşmelerine bağlı koruma mekanizmalarının etkin bir biçimde kullanılabilmesi önerisi akla gelecek olsa da bu kanalın etkin ve hızlı sonuçlar sağlayacağını düşünmek fazla gerçekçi olmayacaktır. Bu noktada devletlerin ihmal eylemlerinden doğan sonuçların insanlığa karşı işlenmiş bir suç olarak da ele alınabilecek ve bu bağlamda Uluslararası Ceza Mahkemesinin yargılama yetkisinden de faydalanılabileceği yönündeki görüşler^[92] de dikkate değerdir.

[89] Örneğin Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesine ilişkin 12 No'lu Genel Yorum, bir devletin afet durumu da dahil olmak üzere asgari zorunlulukları gerçekleştirmeyi karşılayamadığı durumlarda diğer devletlerden yardım istemek ya da yardım kabul etmek yönünde bir zorunluluğu olabileceğini belirtmektedir. *E/C.12/1999/5* (1999) para. 15-17.

[90] *S/RES/2139* (2014), *S/RES/2165* (2014), *S/RES/2393* (2017)

[91] Fisher, "Glass Half Full," 100.

[92] Bu konuda Türkçe bir kaynak için bkz. Gökhan Albayrak, "Afetten Etkilenen Devletin İnsani Yardımlara Keyfi Olarak Rıza Göstermemesi Sorunu: Uluslararası Hukuk Açısından Myanmar Nargiz Kasırgası Örneği," *TBB Dergisi* 146 (2020): 72.

IV. DOĞAL AFETLERE İLİŞKİN ULUSLARARASI SORUMLULUKTA İNSAN HAKLARINA YÖNELEN BİR ANLAYIŞ

Uluslararası anlamda doğal afetlere yardım ve desteğe ilişkin hakim paradigmanın yakın zamana kadar hümaniteryenizm (insaniyetperverlik) olduğunu söylenebilir. Bu bakımdan uluslararası hukuktan kaynaklanan genel bir *afet yardımı talep etme hakkı* ya da bu yönde bir *destek verme yükümlülüğünün* bulunup bulunmadığı tartışması^[93] karşısında uluslararası insan hakları hukuku çok daha açık hak ve yükümlülüklerle işaret edebilmekte^[94] ve böylelikle yardım ve destek konusunu bir hayırseverlik ekseninden öte hak temelli bir zeminde ele almayı olanaklı kılmaktadır.^[95] Taslak Maddeler hak temelli bir bakış açısını tercih etmiş olsa da, bu yaklaşım yine de devletlerin uluslararası hukuktan kaynaklanan egemenlikleri ve kendilerine müdahalede bulunulmaması hakkı arasında bir yerde konumlandırılmıştır.^[96] Taslak'ta yer alan görev ve sorumlulukların bu bilinçle ortaya çıkmasında gerek insan hakları sözleşmelerine bağlı koruma yapılarının karar, yorum ve tavsiyelerin gerekse varlığını BM Şartı'ndan alan mekanizma ve organların karar, rapor ve diğer faaliyetlerinin etkisi büyüktür. Bu bakımdan Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi'ne bağlı genel yorumlar örnekse devletlerarası iş birliğinin bir görev olduğu minimum zeminleri açığa çıkartabilmek bakımından yol gösterici olabilmektedir.

[93] Özel raportör, 'insani yardıma sahip olmak' başlıklı bağımsız bir insan hakkının varlığına işaret edebilecek açık bir normatif zemin bulunmadığına işaret etmiş ve dahası olası bir hakkın devlet egemenliği ve müdahale etmeme prensipleriyle tansiyon yaratacağı değerlendirmesinde bulunmuştur. Her ne kadar uluslararası yardım ve işbirliği konusu Afrika Şartı, Afrika Çocuk Refahı Şartı ve BM Engelli Hakları Sözleşmesinde ayrı bir maddeyle ele alınabilmektedir ancak yorumlar bu maddelerin varlığının ve devletlere yüklediği sorumlulukların bu yönde bağımsız bir insan bir hakkının varlığına işaret edemeyeceğini yansıtmaktadır.

ILC, Preliminary Report on the Protection of Persons in the Event of Disasters, *UN Doc. A/CN.4/598* (2008) para. 54.

[94] CESCR, General Comment 12: Right to Adequate Food *E/C.12/1999/5* (1999) para. 38-39.

[95] Eduardo Valencia-Ospina, "Protection of Persons in the Event of Disasters," *UN Doc. A/CN.4/598* (2008) para. 26.

[96] ILC, Report of the International Law Commission on the Work of Its 61st Session, *UN Doc. A/64/10* (2009) para. 162.

Şüphesiz bu noktada insan hakları hukukunun karakterinden doğan bir kaç unsur devreye girmektedir. Bunlardan biri, devletlerin afet öncesi, sırası ve sonrasına ilişkin sorumluluk ve hesap verebilirlikleri konusudur. Bu anlamda insan hakları temelli bu yaklaşım doğal afetler konusunda devletin eylem ve ihmallerinden doğan yükümlülüklerini açığa koymak bakımından avantajlıdır.^[97] Aynı yaklaşım, doğal afetler karşısındaki insanları, edilgen bir yardım nesnesi şeklindeki bir pozisyonda değil, hak sahibi ve bu haklara ilişkin meşru talep sahibi bir özneler olarak ele alması bakımından da insanları afetler ve devlet ilişkisinde dirençli kılmaktır. Zira devletlerin insan haklarına ilişkin sorumluluklarının doğal afetler sırasında da devam ettiği şüphe götürmez bir gerçektir.

Tüm bunlarla birlikte afetler ve insan hakları ilişkisinde akla gelebilecek olan diğer bir noktaysa olağanüstü hal koşullarından kaynaklanan askıya alma/durdurma tedbirleridir.^[98] Bu bakımdan kimi doğal ya da teknolojik afetlerin Siraküza prensiplerinde^[99] olağanüstü hal ilanına ilişkin sınırları çizilen eşğin kriterlerini sağlayacağı ve bu bağlamda bir derogasyon sebebi olabileceği düşünülebilir.^[100] Öte yandan unutmamak gerekir ki doğal afetler ve insan hakları ilişkisi tam da bu gerilim ve çelişkinin üzerine kurulu bir nitelik taşımaktadır. Dolayısıyla burada dayanak noktası tam da bu koşulların varlığında dahi askıya alınması mümkün olmadığı için gözetilmesi gereken insan hakları ve buna paralel sorumlulukları merkeze koymaktadır. Nite-

[97] Karen da Costa, Paulina Pospieszna, “The Relationship between Human Rights and Disaster Risk Reduction Revisited: Bringing the Legal Perspective into the Discussion,” *Journal of International Humanitarian Legal Studies* 6, no. 1 (2015), 68.

[98] Bu bağlamda geçtiğimiz yıllarda Guatemala, Şili, Ekvator gibi ülkeler depremler nedeniyle Uluslararası Sivil ve Politik Haklar Sözleşmesinin toplanma, seyahat ya da mülkiyet hakkı gibi maddeleri konusunda askıya alma yoluna gittikleri bildiriminde bulunmuşlardır.

[99] Siraküza Prensipleri devletler tarafından Uluslararası Sivil ve Politik Haklar Sözleşmesi çerçevesinde yer alan haklara ilişkin sınırlandırma ve derogasyon koşullarını açığa kavuşturmak ve bu anlamda sınırlamaların sınırlamalarını belirlemek adına uzman uluslararası hukukçuların bir araya gelerek oluşturdukları ve 1984 yılında BM tarafından hukukun üstünlüğünü korumak için benimsenen prensiplerdir.

[100] Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights, *U.N. Doc. E/CN.4/1985/4* para. 39.

kim bu durum *Doğal Afetler Durumunda Kişilerin Korunmasına Yönelik Operasyonel Kılavuzlar Belgesi*'nde: doğal afetlerden etkilenen insanların bir yasal boşluk içinde yaşamadıkları ve gerek uluslararası gerek bölgesel insan hakları belgelerini onaylamış ve bu hakları anayasaları, yasaları ve kurumlarıyla gözeten ülkelerin nüfusuna ait olamaya devam ettikleri gerçeğiyle ele alınmıştır.^[101]

[101] IASC, Operational Guidelines on the Protection of Persons in Situations of Natural Disasters (2011)

SONUÇ

Doğal afetler konusunda uluslararası hukukun rolü ancak yakın tarihte gündeme gelmiştir ve halihazırda netlik arz etmeyen bir niteliktedir. İnsan hakları ve doğal afetler ilişkisininse, son on yılda sayısı hızla artan pek çok enstrümanla somutlaştırıldığı bir gerçektir. Ne var ki uluslararası afet hukuku olarak addedilebilecek bir alanın uluslararası toplum ve devletler için yarattığı hak ve yükümlülükler oldukça sınırlıdır. Bu doğrultuda en büyük engel devletler arasındaki egemenlik haklarını aşan ve yeni nitelikte bir takım zorunluluklar doğuran düzenlemelerin normatif zemininin hangi temelde kurulacağıdır. Uluslararası insan hakları hukukunun standartları tam da bu noktada devreye girmektedir. Bu standartların en açık biçimde konuya uyarlandığı bir enstrümansa bu çalışmada kabaca ele alınmış olan Uluslararası Hukuk Komisyonu Taslak Maddeleridir. İnsan hakları temelli bir yaklaşım bu anlamda hak ve sorumlulukların açıkça ortaya konulabilmesi ve hesap verilebilirlik konusunun ulusal ve uluslararası ekseninde hayat bulabilmesi bakımından avantajlıdır.

Bununla birlikte Taslak Maddeler'in ileride sert ya da yumuşak bir bağlayıcılığa sahip olacak olması gayesiyle ve hak temelli bir yaklaşımla kaleme alındıkları göz önünde tutulduğunda, doğal afetlerle mücadeleye ilişkin betimleyici bir özellik taşımadıkları ve bu bakımdan afet mücadele döngüsünü konu edinmedikleri gerçeği belirleyecektir. Bu husus Taslağı bu konulara ilişkin mevcut pek çok farklı ağırlıktaki belgenin gerisinde bırakmaktadır. Örneğin afet yönetimine ilişkin sahadan gelen veri ve tecrübelerin ortaya koyduğu son derece önemli bir sorun afet yardımlarına ilişkin yolsuzluklar ve hesap verilebilirlik konusudur.^[102] Taslağın bu türden gerçeklikleri konu edinmediği ortadadır. Bunun ötesinde pratik ve teknik özellikleri bakımından bilhassa yabancı personel, yardım malzemesi, taşımacılık ve gümrük ya da geçici hukuki statü gibi konularda barındırdığı ayrıntılar nedeniyle, bağlayıcı olmasalar da uluslararası afet müdahale yasaları başlığı altında ele alınan diğer yönergeler bu boşlukları tamamlamaya devam edebilecektir.

[102] Fisher "A Glass Half Full," 105.

KAYNAKÇA

- Albayrak, Gökhan. “Afetten Etkilenen Devletin İnsani Yardımlara Keyfi Olarak Rıza Göstermemesi Sorunu: Uluslararası Hukuk Açısından Myanmar Nargiz Kasırgası Örneği.” *TBB Dergisi* 146 (2020): 55-76.
- Bartolini, Giulio. “A universal treaty for disasters? Remarks on the International Law Commission’s Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters.” *International Review of the Red Cross* 99, no. 906 (2017): 1103-1137.
- Clement, Claire. “International Disaster Response Laws, Rules and Principles: A Pragmatic Approach to Strengthening International Disaster Response Mechanisms.” içinde *The International Law of Disaster Relief*, ed. Caron David D., Michael J. Kelly, Anastasia Telesetsky, 67-88. Cambridge, Cambridge University Press, 2014
- Da Costa, Karan.; Pospieszna, Paulina. “The Relationship between Human Rights and Disaster Risk Reduction Revisited: Bringing the Legal Perspective into the Discussion.” *Journal of International Humanitarian Legal Studies* 6, no. 1 (2015): 64-86.
- De Vattel, E. “The Law of Nations: Or, Principles of the Law of Nature Applied to the Conduct and Affairs of Nations and Sovereigns.” ed. J. Chitty, T. & J.W. Johnson, Cambridge, 2015. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139095396>
- Dyness, R. Russell. “The Lisbon Earthquake in 1755: The First Modern Disaster.” *Disaster Research Center Preliminary Paper* 333 (2003) <http://udspace.udel.edu/handle/19716/294>
- Dyness, R. Russell. “The Dialogue Between Rousseau and Voltaire on the Lisbon Earthquake: The Emergence of a Social Science View.” *International Journal Of Mass Emergencies And Disasters* 18, no. 1 (2000): 97-111.
- Fassin, Didier. “Humanitarianism as a Politics of Life.” *Public Culture* 19, no. 3 (2007): 499-520.
- Fisher, David. “The Future of International Disaster Response Law.” *German Yearbook of International Law* 55 (2012): 87-119.

- Fisher, David. "A Glass Half Full: The International Law Commission's Draft Articles and the Operational Challenges of International Disaster Response." *Yearbook of International Disaster Law Online* 1, no. 1 (2019) : 95-115.
- Fisher, David. *Law and Legal Issues in International Disaster Response: A Desk Study*. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Geneva, 2007.
- Giustiniani, Zorzi Flavia. *International Law in Disaster Scenarios: Applicable Rules and Principles*. Springer, 2021.
- Hafner, Gerhard. "Doctrinal Views versus State Views on Humanitarian Assistance in the Event of Disasters: Comparing the Work of the Institut de Droit International with that of the International Law Commission." içinde *Contemporary Developments in International Law: Essays in Honour of Budislav Vukas*, ed. Rüdiger Wolfrum, Maja Seršić Trpimir Šošić, 520-539. MA: Brill Nijhoff, 2016.
- International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC) *World Disasters Report 2000*. Geneva, 2000.
- Kalin, Walter. "The Human Rights Dimension of Natural or Human-Made Disasters." *55 Ger. Y.B. Int'l L.* (2012): 119- 47.
- Macalister, Peter Smith. "The International Relief Union: Reflections on Establishing an International Relief Union of July 12, 1927." *Legal History Review* 54, no. 4 (1986): 363-374.
- Murphy, D. Sean. "Protection of Persons in the Event of Disasters and Other Topics: The Sixty-Eight Session of the International Law Commission." *American Journal of International Law* 110, no. 4 (2016): 718-745.
- Ospina, Valencia E. "The Work of the International Law Commission on the 'Protection of Persons in the Event of Disasters.'" *Yearbook of International Disaster Law* 1 no. 1 (2019): 5-27.
- Ospina, Valensia E. "Protection of Persons in the Event of Disasters." UN Doc. A/CN.4/598 (2008)

- Pidler, F. David. "Disaster Relief and Governance After the Indian Ocean Tsunami: What Role for International Law?." *Melbourne Journal of International Law* 6, no. 2 (2005): 458-473.
- Venier, Silvia. "Positive Obligations under Human Rights Law to Protect against CBRN Risks." içinde *International Law and Chemical, Biological and Nuclear (CBRN) Events*, ed. Andreas de Gurry, Micaela Frulli, Federico Casolari, Ludovia Poli, 481-500. Brill, Nijhoff, 2022.
- Walker, D. Timothy. "Enlightened Absolutism and the Lisbon Earthquake: Asserting State Dominance over Religious Sites and the Church in Eighteenth-Century Portugal." *Eighteenth-Century Studies* 48, no. 3 (2015): 307-328.