T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU (GENEL KAMU HUKUKU)
ANABİLİM DALI

AVRUPA BİRLİĞİ HUKUKUNDA AZINLIK HAKLARI

Doktora Tezi

Ayşe ÖZKAN DUVAN

Ankara -2013

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU (GENEL KAMU HUKUKU)
ANABİLİM DALI

AVRUPA BİRLİĞİ HUKUKUNDA AZINLIK HAKLARI

Doktora Tezi

Ayşe ÖZKAN DUVAN

Tez Danışmanı

Prof. Dr. Anıl ÇEÇEN

Ankara -2013

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU (GENEL KAMU HUKUKU)
ANABİLİM DALI

AVRUPA BİRLİĞİ HUKUKUNDA AZINLIK HAKLARI

Tez Danışmanı:

Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyadı	**İmzası**
.....	.....
.....	.....
.....	.....
.....	.....
.....	.....
.....	.....

Tez Sınavı Tarihi .....

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Bu belge ile, bu tezdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu beyan ederim. Bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı ve kaynağını gösterdiğimi ayrıca beyan ederim.(……/……/20..…)

Tezi Hazırlayan Öğrencinin
Adı ve Soyadı

……
İmzası

……

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER i
KISALTMALAR v

GİRİŞ 1

BİRİNCİ BÖLÜM
ULUSLARARASI HUKUKTA AZINLIK HAKLARININ TARİHSEL GELİŞİMİ

1.1. AZINLIK KAVRAMININ ORTAYA ÇIKIŞI 11
1.2. AZINLIK TÜRLERİNİN TARİHSEL SÜREÇ İÇİNDE GELİŞİMİ 13
1.2.1. Dinsel Azınlıkların Ortaya Çıkış Süreci 13
1.2.2. Etnik ve Ulusal Azınlık Haklarının Ortaya Çıkışı 22
1.2.3. Dilsel ve Kültürel Azınlık Haklarının Ortaya Çıkışı 30
1.3. ULUSLARARASI HUKUKTA AZINLIKLARIN TANIMLANMASI 33
1.3.1. Tarihsel Süreçte Azınlık Tanımı Üzerine Yapılan Çalışmalar 34
1.3.2. Azınlık Olmanın Unsurları 48
1.3.2.1. Azınlıkların Objektif Unsurları 48
1.3.2.2. Azınlıkların Sübjektif Unsurları 51
1.3.3. Azınlıklara Tanınan Haklar 54
1.3.4. Azınlık Haklarının Sınırları 59
1.3.5. Azınlık Hakları ile Self Determinasyon İlişkisi 64
1.3.6. Azınlık Haklarında Bireysel – Kolektif Hak Ayrımı 71
1.4. AVRUPA BİRLİĞİ ÖNCESİ DÖNEMDE AVRUPA'DA AZINLIK HAKLARININ KORUNMASI 72
1.4.1. Milletler Cemiyeti Döneminde Azınlık Hakları 73
1.4.1.1.Milletler Cemiyeti Azınlık Hakları Rejiminin Özellikleri 74
1.4.1.2. Milletler Cemiyeti Azınlık Rejiminde Yaşanan Sorunlar 81
1.4.2. Soğuk Savaşın Başında Azınlık Hakları: Azınlıkların Korunmasından Eşitliğin Korunmasına 88

İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ BİRİNCİL HUKUKUNDA (KURUCU ANTLAŞMALARDA) AZINLIK HAKLARI

2.1. PARİS VE ROMA ANTLAŞMALARINDA İNSAN HAKLARI 101

2.2. AVRUPA TEK SENEDİNDE İNSAN HAKLARI 106

2.3. MAASTRİCHT ANTLAŞMASINDA AZINLIK HAKLARI 110

2.3.1. Maasticht Antlaşması'nda "F" Maddesi 114

2.3.2. Maasticht Antlaşması 126. ve 128. Madde (Amsterdam'da madde 151 - Lizbon'da 167. Madde)..... 115

2.4. AMSTERDAM ANTLAŞMASINDA AZINLIK HAKLARI 124

2.4.1. Amsterdam Antlaşmasında 6. madde..... 126

2.4.2. Amsterdam Antlaşmasında 13. Madde 126

2.5. NICE ANTLAŞMASI VE AVRUPA BİRLİĞİ TEMEL HAKLAR ŞARTINDA AZINLIK HAKLARI 134

2.5.1. Nice Antlaşmasında Azınlık Hakları 134

2.5.2. Temel Haklar Şartında Azınlık Hakları 137

2.6. LİZBON ANLAŞMASI YÖNÜNDEN AZINLIK HAKLARI..... 141

2.6.1. 2004 AB Anayasa Antlaşması ve Azınlıklar 141

2.6.2. Lizbon Antlaşması'nda Azınlık Yaklaşımı..... 143

2.6.2.1. Lizbon Antlaşmasında 2. Madde 144

2.6.2.2. Lizbon Antlaşmasında 7. Madde 145

2.6.2.3. Lizbon ve Temel Haklar Şartı..... 146

2.6.2.4. Avrupa Birliği'nin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesine Katılımının Azınlık Hakları Yaklaşımına Etkisi 159

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ İKİNCİL HUKUKUNDA AZINLIK HAKLARI

3.1. AVRUPA PARLAMENTOSU KARARLARINDA AZINLIK HAKLARI 170

3.1.2. Avrupa Parlamentosu'nun, Münhasıran Azınlık Haklarının Korunmasına İlişkin Kararları..... 171

3.1.3. Avrupa Parlamentosunun, Azınlık Haklarına da Değinen Temel Hak ve Hürriyetlerin Korunması Konusundaki Diğer Kararları 176

3.2. AVRUPA KOMİSYONU ÇALIŞMALARINDA AZINLIK HAKLARI 180

3.2.1. Avrupa Komisyonu Gündem 2000 Raporu 182
3.2.2. Avrupa Komisyonu İlerleme Raporlarında Azınlık Hakları 183
3.3. AVRUPA BİRLİĞİ KONSEYİ KARARLARINDA AZINLIK HAKLARI 186
3.3.1. Avrupa Konseyi Yaklaşımında Kopenhag Kriterleri 187
3.3.2. Irk ve Etnik Kökene Bakılmaksızın İnsanlara Eşit Muamele İlkesinin Uygulanmasına Dair Konsey Yönergesi 189
3.3.3. İstihdam ve Meslekte Eşit Muamele için Genel Çerçeve Oluşturan Konsey Yönergesi 192
3.4. AVRUPA TOPLULUKLARI ADALET DİVANI VE AZINLIK HAKLARI 194

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ'NİN REFERANS ALDIĞI ULUSLARARASI MEVZUATTA AZINLIK HAKLARI

4.1. BİRLEŞMİŞ MİLLETLER BÜNYESİNDEKİ DÜZENLEMELER 204
4.1.1. 1966 İnsan Hakları Sözleşmeleri (İkiz Sözleşmeler) 205
4.1.1.1. Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi 206
4.1.1.2. Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi 214
4.1.2. Her Tür Irk Ayrımcılığının Tasfiye Edilmesine İlişkin Uluslararası Sözleşme 216
4.1.3. Ulusal ya da Etnik, Dinsel ve Dilsel Azınlıklara Mensup Kişilerin Haklarına ilişkin Bildirge 220
4.2. AVRUPA GÜVENLİK VE İŞBİRLİĞİ TEŞKİLATI BÜNYESİNDEKİ DÜZENLEMELER 223
4.2.1. Helsinki Nihai Senedi 224
4.2.2. Viyana İzleme Toplantısı Sonuç Bildirisi (1989) 226
4.2.3. Kopenhag İnsani Boyut Konferansı Belgesi ve Kopenhag Kriterleri 228
4.2.4. Yeni Avrupa İçin Paris Şartı 231
4.2.5. 1991 Cenevre Uzmanlar Toplantısı Raporu ve Ulusal Azınlıklar Yüksek Komiserliği 232
4.2.5.1. Cenevre Uzmanlar Toplantısı Raporu 232
4.2.5.2. Ulusal Azınlıklar Yüksek Komiserliği 233
4.3. AVRUPA KONSEYİ BÜNYESİNDE AZINLIK HAKLARI MEVZUATI 236
4.3.1. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve AİHM Yargısında Azınlık Hakları 239
4.3.2. Ulusal Azınlıkların Korunması Çerçeve Sözleşmesi 260

4.3.3. Bölgesel Diller veya Azınlık Dilleri Avrupa Şartı 274
4.3.4. Venedik Komisyonu Çalışmaları 276

BEŞİNCİ BÖLÜM
AVRUPA BİRLİĞİ'NİN DIŞ İLİŞKİLERİNDE AZINLIKLARIN KORUNMASI

5.1. AB'NİN ÜÇÜNCÜ ÜLKELERLE İLİŞKİLERİNDE AZINLIK HAKLARI 281
5.1.1. AB'nin Üçüncü Ülkelerle İmzaladığı Antlaşmalarda Bir Şart Olarak Çeşitli İnsan ve Azınlık Hakları Hükümlerine Yer Verilmesi 284
5.1.2. Badinter Komitesi Çalışmalarında Azınlık Hakları 288
5.1.3. İstikrar Paktı Çerçevesinde Azınlık Hakları 291
5.2. AB'NİN ADAY ÜLKELERLE İLİŞKİLERİNDE AZINLIK HAKLARINA YER VERİLMESİ: KOPENHAG KRİTERLERİ 295
5.3. AB ÜYESİ ÜLKELERİN AZINLIK YAKLAŞIMI İLE AB'YE ADAY ÜLKELERE YÖNELİK AZINLIK YAKLAŞIMININ KARŞILAŞTIRILMASI 305
5.3.1. AB Üyesi Ülkelerin Ulusal Hukukunda Azınlık Hakları..... 307
5.3.2.AB'ye Aday Ülkelere Yönelik Azınlık Yaklaşımı ile Üye Ülkelerin Azınlık Yaklaşımı Arasındaki Çelişkiler 342

SONUÇ 348

KAYNAKÇA 358

KISALTMALAR

AAET : Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu

AAM : Avrupa Anayasa Mahkemesi

AB : Avrupa Birliği

ABA : Avrupa Birliği Antlaşması

ABD : Amerika Birleşik Devletleri

ACP : Avrupa Karayip Pasifik ülkeleri

AET : Avrupa Ekonomik Topluluğu

a.g.e. : adı geçen eser

a.g.k. : adı geçen karar

a.g.m. : adı geçen makale

AGİK : Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Konferansı (AGİT)

AGİT : Avrupa Güvenlik ve İşbirliği teşkilatı (AGİK)

AİHM : Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi

AİHS : Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi

AK : Avrupa Konseyi

AKÇT : Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu

AMB : Avrupa Merkez Bankası

AP : Avrupa Parlamentosu

AT : Avrupa Toplulukları

BK : Bölgeler Komitesi

bkz. : bakınız

BM : Birleşmiş Milletler

BMÖ : Birleşmiş Milletler Örgütü

COREPER : Daimi Delegeler Komitesi

çev. : çeviren

der. : derleyen

ECMI : European Center of Minority Issues (Avrupa Azınlık Sorunları Merkezi)

EFTA : European Free Trade Area

ETA : Bask Vatanı ve Özgürlük Örgütü

GATT : General Agreement on Tarriffs and Trade

GDAİP : Güneydoğu Avrupa İstikrar Paktı

IRA : Irish Republican Army

KOB : Katılım Ortaklığı Belgesi

KSHS : Kişisel ve Siyasal Haklar Sözleşmesi

MC : Milletler Cemiyeti

MSHS : Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi

NATO : North Atlantic Treaty Organisation

ODGP : Ortak Dış Politika ve Güvenlik Politikası

OJ : Official Journal (AB Resmi Gazetesi)

s. : sayfa

UAD : Uluslararası Adalet Divanı

USAD : Uluslararası Sürekli Adalet Divanı

GİRİŞ

Küreselleşme süreci ve uluslararası ilişkilerdeki son gelişmeler, azınlık sorunlarını 21. Yüz yılın en önemli sorunlarından biri haline getirmiştir. Bu bağlamda gündeme gelen azınlık haklarının, uluslararası alanda giderek daha önemli derecede başat gündem maddesi olarak belirmeye başlamasını, ağırlıklı olarak ulusal devletlerden oluşan uluslararası düzenin barış ve istikrar içerisinde devamı; etnik, dinsel ve dilsel uyuşmazlıkların barışçıl yollarla çözümü yolundaki arayışlarla açıklamak mümkün olabilir. Aynı doğrultuda Avrupa Birliği'ne entegrasyon süreci yaşayan aday ülkeler ve yeni üye ülkeler açısından azınlık haklarının korunması konusu, Birliğe üyelik kriterleri arasında her zaman önemli bir yer işgal etmiştir. Türkiye ile Birlik arasındaki ilişkilerde de, insan hakları hukukunun uzantısı olarak değerlendirilen azınlık hakları[1] önemli bir gündem maddesi olmaya devam etmektedir. Altı üyeyle kurulan ve bugün yirmi yedi üye sayısına ulaşmış bulunan Birlik bünyesinde, nicelik ve nitelik olarak birbirinden farklılık gösteren çok sayıda azınlık grubu yaşamaktadır. Dolayısıyla günümüzde ulusal azınlıklara mensup kişilerin hak ve hürriyetlerinin korunmasının, insan hakları uluslararası korunmasının ayrılmaz bir parçası olarak kabul görmesi[2] nedeniyle, gelecekte de gerek müktesebatı

---

[1] Patrick Thornberry, "International and European Standarts on Minority Rights", *Minority Rights in Europe: The Scope for a Transnational Regime* (ed. Hugh Miall) The Royal Institute, Lonra 1994, s. 20; Mehmet Merdan Hekimoğlu, *Uluslararası İnsan Hakları Hukuku Açısından Azınlık Hakları ve Türkiye*, Detay Yayıncılık, Ankara 2007, s. 2

[2] Ulusal Azınlıkların Korunması Çerçeve Sözleşmesinde, 1.Maddesinde, BM Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi 27. Maddesinde ve Bölgesel ve Azınlık Dilleri Şart'nda azınlık haklarının insan hakları hukukunun ayrılmaz bir parçası olduğu hususuna açıkça yer verilmiştir, bkz. Ivo Pospíšil, *The Protection of National Minorities and the Concept of Minority in the EU Law*, Paper to be presented

hızla gelişen Avrupa Birliği için, gerekse Türkiye ile Birlik arasındaki ikili ilişkiler yönünden gündemi belirleyici etkide olması kuvvetle muhtemeledir. Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı'nı birincil hukukun bir parçası haline getiren Lizbon Antlaşmasıyla ve AB'nin Avrupa İnsan Hakları Konvansiyonu'na taraf olmasını öngören 14. Protokolle birlikte, AB bünyesindeki azınlık hakları korumasının daha kapsamlı bir çerçeveye oturtulması sürecine geçişin çoktan başladığı söylenmektedir. Bu durumda Birlik üyesi devletlerin anayasal hukukuyla benzer etkiler doğuran AB birincil hukukundaki gelişmeler[3] ile, bağlayıcı normlar getiren ikincil hukuk düzenlemeleri, en az üye devletleri olduğu kadar üyeliğe aday devletleri de doğrudan doğruya ilgilendirmekte ve bu alanda izleyecekleri siyasi yaklaşımın eksenini belirleyici bir faktör olarak öne çıkmaktadır.

Bilindiği gibi AB örgütü, uluslar üstü olarak tanımlanmakta olan[4], tamamen kendine özgü (*sui generis*) yeni bir hukuk sistemi ortaya çıkarmıştır. Her ne kadar AB hukuk düzeni uluslararası ve ulusal hukuk düzenlerine ait kurallardan doğmuş

---

at the ECPR 3rd Pan-European Conference, Bilgi University, Istanbul, 21 – 23 September 2006, s. 2; ayrıca bkz. Naz Çavuşolu, *Uluslararası İnsan Hakları Hukukunda Azınlık Hakları*, Su Yayınları, Nisan 2001, s. 52.

[3] Bruno De Witte, "Too Much Constitutional Law in the European Union's Foreign Relations", Marise Cremona ve Bruno De Witte, *European Union Foregn Relations Law: Constitutional Fundamentals*, Hart Publishing, Portland 2008, s. 4.

[4] Uluslarüstülük kavramı çarpıcı bir biçimde Avrupa Topluluklarının kurulmasıyla getirilmiş bir yeniliktir. Topluluklarda hukuk normlarının oybirliği yerine oyçokluğu ile belirleyen organların varlığı ve bu şekilde belirlenen normların üye devletler ulusal hukuklarında doğrudan etkiler doğurması, uluslarüstülük kavramının ayırıcı nitelikleri olarak karşımıza çıkmaktadır, bkz. Haluk Günuğur, *Avrupa Birliği Hukuk Düzeni***,** Avrupa Ekonomik Danışma Merkezi, Ankara 2007, s. 16.

olsa da, bütünüyle onlardan farklı ve kendine özgü kurumlara sahip olan bağımsız bir hukuk sistemidir.[5] Başka bir ifadeyle gerek AB'nin kurucu anlaşmaları gibi doğrudan üye devletler tarafından yapılan birincil (asli) hukuk kaynakları, gerekse kararnameler, tüzükler, yönergeler ve tavsiyeler gibi kurucu anlaşmalara dayanılarak AB organları tarafından ortaya konan ikincil (tali) hukuk kaynakları iç hukuk ve uluslararası hukuka dahil olmayan, onlardan tamamen ayrı bir hukuk yapılanmasını ortaya çıkarmışlardır. Azınlık haklarını AB hukuku çerçevesinde konu almamızın nedeni, AB hukukunun, üye olan ya da Türkiye gibi üyeliğe aday olan devletlerin iç hukukunda da uygulanabilme kabiliyetini haiz olmasından dolayı taşıdığı önemdir.

Uluslararası hukukta azınlıklara özel haklar tanınması konusundaki çalışmaların ortaya çıkmasının nedeni Vestfalya'dan beri, ulusal devlet yapısına dayalı uluslararası sistemin – geçirilen onca değişime ve merhaleye rağmen- istikrar arayışı ve azınlık kaynaklı krizleri yönetebilme çabasında olmasıdır. Vestfalya sisteminin bir ürünü olan egemenlik, bir siyasal form olarak modern ulus-devletin de kurucu unsurudur.[6] Başlangıçta Jean Bodin'le birlikte mutlak anlamda kabul

[5] Avrupa Adalet Divanı da kökleşmiş içtihatlarıyla AB hukuk düzeninin, ulusal ve uluslararası hukuk düzenlerinden tamamen ayrı, bağımsız bir hukuk düzeni olduğuna karar vermiştir. Mahkemenin *Costa/Enel davasında* verdiği karara göre, AB'nin kurucu sözleşmeleri temelde uluslararası bir sözleşme, AB hukuku da yine özde uluslararası hukuktan doğmuş olsa da, Birlik hukuku bütünüyle kendine özgü, varlığının meşruiyeti için uluslararası hukuka gereksinim duymayan bağımsız bir hukuk düzenidir ve Birlik hukukuna ait kurallar, Anayasa hükümleri de dahil olmak üzere bütün iç hukuk kurallarının, nitelikleri ve sıraları ne olursa olsun, üstünde yer alırlar, bkz. Haluk Günuğur, a.g.e., s. 7 ve s. 24.

[6] Hartmut Behr, "Deterritorialisation and the Transformation of Statehood: The Paradox of Globalization", *Geopolitics*, Cilt 13, No 2, 2008, s. 361–365.

edilen egemenlik anlayışı, değişime uğramış ancak aynı siyasal form içinde kalarak ulusal devlet bünyesinde yaşanan sorunları çözme arayışına girmiştir. İşte azınlık hakları ulusal devlet formunda var olabilen heterojen toplumların güvenlik ve istikrar arayışının bir sonucu olarak uluslararası hukukun konusu haline gelmiştir. Bu bağlamda iki ya da çok taraflı uluslararası diplomatik ilişkilerde de azınlık hakları standartlarına uyum konusunun duyarlılık kazandığı kabul edilmektedir.[7] Ancak azınlık hakları uzun süre uluslararası hukukun baş edebileceğinden daha problemli bir konu olmuştur.[8] Buna ilişkin olarak evrensel düzeyde nasıl uluslararası hukuktaki normların düzenlenmesi ihtiyacı varsa, AB düzeyinde de Topluluk hukuku aracılığıyla azınlık haklarının düzenlenme ihtiyacı vardır. Bu ihtiyaç özellikle Soğuk Savaşın sona ermesi sonucu Orta ve Doğu Avrupa'da yaşanan azınlık kaynaklı krizlerin ardından derinlik kazanmıştır. Ancak uluslararası alanda azınlık hakları konusunda yürütülen çalışmalar, sadece azınlıkların ortaya koyduğu talepler üzerindeki bölünmelerden değil, fakat tanım çalışmaları ve kimlikleşme konularının zorluğu sebebiyle de çok fazla sekteye uğramıştır.[9]

---

[7] Buna örnek olarak İngiltere ve Fransa'nın Hırvatistan'la yakın diplomatik ilişkiler tesis etme sürecinde, Hırvatistan'ın belirli azınlık hakları standartlarına uyum göstermesi doğrultusundaki beklentileri gösterilebilir; bkz. Mehmet Merdan Hekimoğlu, *Uluslararası İnsan Hakları Hukuku Açısından Azınlık Hakları ve Türkiye*, Detay Yayıncılık, Ankara 2007, s. 3.

[8] Javaid Rehman, "Uluslararası Hukukta Azınlık Hakları", *Ulusal, Ulusalüstü ve Uluslararası Hukukta Azınlık Hakları* (ed. İbrahim Kaboğlu), İstanbul Barosu İnsan Hakları Merkezi Yayınları, İstanbul 2002, s. 116.

[9] Javaid Rehman, "Uluslararası Hukukta Azınlık Hakları", a.g.m., s. 96

Bu açıdan değerlendirdiğimizde AB Entegrasyon projesinin, iki yönü ortaya çıkmaktadır. Bir yanda yerel oluşumların uluslar üstü yapıya yansıması sağlanırken, öte yanda insan ve azınlık haklarının güçlendirilmesiyle ulusal devletlerin, aynı yapı içinde etkili işbirliği içine girmesi amaçlanmaktadır. Gerek yerel milliyetçiliklerin, gerekse ulusal devletlerin kurumsal milliyetçiliğinin törpülenmek suretiyle entegrasyona ve dolayısıyla ayrılıkçı eğilimlerin sonlanmasına hizmet edeceği varsayılmaktadır. AB'nin bugüne kadarki deneyimleri, Katalonya, Galler, Güney Tirol ve Kuzey İrlanda gibi yerlerde yaşanan etnik azınlık çatışmalarında AB ile müzakere sürecinin çatışma ortamının yumuşamasına katkıda bulunduğu yolunda bir gösterge olarak yorumlanmaktadır. Bu varsayım günümüz koşullarında ispatı oldukça zor olan bir varsayımdır. [10] Ancak Birlik hukukunda insan haklarından yola çıkarak azınlık haklarıyla devam eden mevzuat hükümlerini değerlendirmede yardımcı bir yorum olarak kabul edilebilir.

AB siyasi söylemlerinde azınlık hakları geniş yer aldığı halde, uzun bir dönem azınlık hakları AB müktesebatının bir parçası olamamıştır.[11] Tarihsel gelişimine bakıldığında, AB birincil hukukunda azınlıkların korunmasına ilişkin hükümlerde son dönemlere kadar ciddi bir eksiklik bulunduğu anlaşılmaktadır. Bu eksiklik AB'nin dış ilişkilerinde başvurduğu mevzuat açısından söz konusu değildir.

[10] Bruno De Witte, a.g.e., s. 20.

[11] Dimitry Kochenov, "A Summary of Contradictions: An Outline of the EU's Main Internal and External Approaches to Ethnic Minority Protection", *Boston College International and Comparative Law Review*, Vol.31:1, s. 3.

Dolayısıyla Birliğin kendi mevzuat düzleminde ve iç siyasetinde hiçbir zaman öncelikli bir yer almamış olan azınlık normları AB siyasi söyleminin temel unsuru olarak ortaya çıkmıştır.[12] Birincil hukuktaki eksiklik ya da boşluk yakın geçmişte ikincil hukuk düzenlemeleri ve içtihat hukuku ile giderilmiş, günümüzde ise Lizbon Sözleşmesi ile giderilmeye çalışılmaktadır.[13] Bununla birlikte gösterilen çabalara rağmen AB mevzuatında azınlıklara ilişkin düzenlemelerin dağınıklığı ya da spesifik bir azınlık politikası oluşturmadaki yetersizliği[14] sorununun tam anlamıyla çözüme kavuşturulduğunu söylemek güçtür.

AB'nin dış ilişkilerinde azınlık hakları özelikle çift kutuplu dünya düzeninin sona ermesinin ardından, Topluluk müktesebatında olduğundan daha erken ve daha hızlı bir biçimde gelişmiştir. Aslında AB'nin birincil hukukunda 1970'li yıllara kadar dış ilişkilerle ilgili hükümler yer almamıştır bile. Ancak 1971 ve 1972 yıllarında Topluluk Adalet Divanı tarafından verilen iki Mahkeme kararının ardından dış ilişkilerle ilgili mevzuat gelişmeye başlamıştır.[15] Bu açıdan bakıldığında gerek kronolojileri gerekse içerikleri yönünden Topluluğun dış ilişkilerinde azınlık

[12] Gwendolyn Sasse, "Minority Rights and EU Enlargement: Normative Overstretch or Effective Conditionality", *Minority Protection and Enlarged European Union: The Way Forward* (ed. Gabriel N. Toggenburg), Createch Ltd., Budapeşte 2004, s. 61; Ivo Pospíšil, a.g.m., s. 3.

[13] A. Füsun Arsava, "Avrupa Birliği Birincil Hukukunda Azınlıkların Korunması", *Uluslararası Hukuk ve Politika*, Cilt 6, Sayı 23, s.1-2

[14] European Parliament of European Union, *Report on the Protection of Minorities and Anti-Discrimination Policies in the Enlarged Europe*, 2005/2008(INI), 24 Şubat 2005.

[15] 1971 tarihli *ERTA* kararı ve 1972 tarihli *Fruit Judgement* kararı hakkında bkz. Marise Cremona ve Bruno De Witte, *European Union Foregn Relations Law: Constitutional Fundamentals*, Hart Publishing, Oxford ve Portland 2008.

haklarının işleniş biçimiyle, Topluluk bünyesindeki azınlıklar yaklaşımı arasında bir paralellik bulunmadığı anlaşılmaktadır.

1999 Helsinki Zirvesiyle AB'ye adaylığı kabul edilen ve üyelik müzakerelerine 2005 yılı içinde başlayan Türkiye'de de azınlık hakları Birliğe entegrasyon sürecinin sonucu olarak güncellik kazanan konulardan olmuştur. AB'nin azınlık hakları konusundaki tutumu, aday ülkelerin henüz adaylık süreci devam ederken azınlıklara ilişkin sorunları mümkün mertebe çözümlemesini, bu başarılamadığı takdirde Birlik bünyesinde çözümler üretmek şeklindedir.[16] Ancak uygulamadaki sorunlar Türkiye –AB ilişkileri yönünden Birliğin bu konudaki yaklaşımının çok net olmadığını, ya da birtakım tutarsızlıklar içerdiğini ortaya koymaktadır. Bu konudaki son gelişme Hırvatistan ile birlikte müzakere çerçeve belgesi kabul edilen Türkiye'den, Topluluk müktesebatının en kısa zamanda üstlenilmesinin talep edilmesidir. Bugüne kadarki hiçbir ülkenin adaylık sürecinde uygulanmamış bulunan yeni bir usul getirilerek, "*screening*" prosedürü çerçevesinde Avrupa Komisyonu'na başlangıç raporlarıyla aday ülkedeki yasal mevzuatı ve entegrasyon düzeyinin değerlendirilmesi yetkisi verilmiştir.[17]

[16] European Commission, Agenda 2000 For a Stronger and Wider Union, *Bulletin of the European Union Supplement 5/97*, Luxembourg Office for Official Publications of the European Communities 1997, s. 42.

[17] A. Füsun Arsava, *Azınlık Kavramı ve Azınlık Haklarının Uluslararası Belgeler ve Özellikle Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi'nin 27. Maddesi Işığında İncelenmesi*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Ankara 1993, s. 1-2.

Bu bağlamda Hırvatistan ile Türkiye'nin durumu daha önce aynı müktesebatı kabul eden Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinden bir yönüyle ayrılmıştır. AB müktesebat taksiminde değişiklik yaparak müzakere başlıklarını 31'den 35'e çıkartmıştır. Bu müzakere başlıkları arasına 23. Sırada "Yargı ve İnsan Hakları" başlığı eklenmiştir. Bu yolla azınlıkların korunması ilk kez zımnen de olsa AB müktesebatına dahil edilmiş olmaktadır.[18] Bu gelişmenin pratik sonuçları çalışmamızın devamında değerlendirme konusu olacaktır. Bu somut örnek aynı zamanda AB'nin azınlık hakları mevzuatında hızlı bir tempoyla gelişen dinamizmi yansıtması açısından önem taşımaktadır.

AB'nin azınlık haklarına ilişkin yaklaşımında gerek kendi içerisinde, gerekse aday ülkelerle ilişkilerinde ortaya koyduğu çifte standart[19] - ikilik ve aday ülkeler yönünden getirilmek istenen standartların üye ülkeler yönünden uygulanma arayışı veya önceliğine sahip bulunmaması, AB hukukundaki eksikler ve politik samimiyetsizlikler yönünden eleştiri konusu olmaktadır.[20] Aday ülkelerle ilişkilerde

[18] A. Füsun Arsava, "Avrupa Birliği Birincil Hukukunda Azınlıkların Korunması", *Uluslararası Hukuk ve Politika*, Cilt 6, Sayı 23, s.1-2

[19] Christophe Hillion, "Enlargement of the European Union: The Discrepancy Between Membership Obligations and Accession Conditions as Regards the Protection of Minorities" , *Fordham International Law Journal,* Cilt 27, No. 3 (2003), s. 716; Tawhida Ahmed, "The Impact of the European Union Law on the Minority Rihgts", *Modern Studies in European Law*, Great Britain 2001, s. 6; Bruno De Witte, "Politics versus Law in the EU's Approach to Ethnic Minorities", *European Union International Working Papers*, European University Institute, İtalya 2000, s. 3; . Ivo Pospíšil, a.g.m., s. 4.

[20] Kirsten Shoraka, *Human Rights and Minority Rights in European Union*, Routledge, London and New York 2012, s. ; Gwendolyn Sasse, a.g.e., s. 65.

1993 Avrupa Konseyi Zirvesinden itibaren Kopenhag kriterleri[21] dayanak yapılarak öne çıkarılan azınlık hakları, politik nedenlerle aday ülkeler arasında bile çifte standart uygulanmasına konu olmaktadır. Bu nedenle Topluluk müktesebatı çerçevesinde de azınlık hakları Doğu ve Güneydoğu Avrupa'da yeni ortaya çıkan devletlerin tanınmasına esas teşkil eden bir yasal düzenleme olarak, sınırlı bir anlamda algılanmıştır. [22]

Aday ülkelerde insan ve azınlık haklarına ilişkin gelişmeleri kaydeden İlerleme raporlarında çifte standart uygulandığına ilişkin çarpıcı bir örnek verilebilir. Onluk genişlemede Birliğe katılan zamanın on aday ülkesinden[23] her biri önemli azınlık grupları barındırdığı halde İlerleme raporlarında sadece iki azınlık grubu üzerinde ısrarla durulmuştur: Estonya ve Letonya'daki "Rusça konuşan azınlıklar" (*Russophone minorities*) ile Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Macaristan , Romanya ve Slovakya'daki Roman azınlıklar. Roman azınlıkların bulunduğu ülkelerde nüfusu bakımından daha büyük azınlık grupları bulunduğu halde İlerleme raporlarında bahsi bile geçmemektedir. Bulgaristan'daki Türkler ile Slovakya ve Romanya'daki Macarlar, Romanlara ve Rusça konuşan azınlıklara oranla daha duyarlı olarak niteleyebileceğimiz gruplar teşkil ettiği halde İlerleme raporlarında değerlendirme

[21] European Council in Copenhagen 21-22 June 1993: Conclusions of the Presidency, SN 180/1/93.

[22] Ivo Pospíšil, a.g.m., s. 4, bkz. Declaration on the Guidelines for Recognition of New States in Eastern Europe and the Soviet Union, Declaration on Yugoslavia of 16 Aralık 1991.

[23] 1 Mayıs 2004 tarihinde AB üyeliğine kabul edilmiş bulunan on aday Güney Kıbrıs Rum Yönetimi, Estonya, Macaristan, Letonya, Litvanya, Malta, Polonya, Slovakya, Çek Cumhuriyeti ve Slovenya'dır.

konusu yapılmamıştır.[24] Azınlık haklarına ilişkin bu siyasileşmiş yaklaşımın terk edilmesi, bunun yerine azınlık hakları anlayışının daha adil ve daha güçlü bir meşruiyet zeminine oturtulması ancak AB mevzuatının geliştirilmesi suretiyle olanaklı duruma gelebilir.

Çalışmamızda Avrupa Birliği'nin halen gelişmekte ve genişlemekte olan azınlık hakları mevzuatı değerlendirilerek, Birliğin azınlıklara ilişkin hukuk sistematiği ele alınmaktadır. Bu çerçevede azınlık haklarının tarihsel süreçteki ortaya çıkışları ve azınlık türlerinin doğuşu üzerinde durularak, günümüzde azınlık sorunlarına hukuksal cephede neden ve nasıl çözüm bulunabileceğine dair temel bir bakış oluşturulmaya çalışılmaktadır. Aynı zamanda azınlık kavramı üzerindeki kavramsal incelemenin ardından, öncelikle Birliğin kendi ajandasına azınlık haklarının girmesi ve Birlik mevzuatındaki gelişme süreci incelenmekte, ardından aday ülkelere yönelik azınlık politikası değerlendirilerek, Birliğin içinde ve dış ilişkilerinde izlenen azınlık hakları yaklaşımının karşılaştırılması imkanı aranmaktadır. Kanımızca Türkiye-AB ilişkileri açısından azınlık hakları sorunlarını değerlendirmek yönünden güçlü bir bakış açısı kazanmada, temelde AB'nin kendi içindeki ve adaylık sürecini yaşamış olan yeni üye ülkelerdeki azınlıkların durumunu yakından tanımanın önemli bir katkısı olacaktır. Bu düşünceden hareketle çalışmamızın son bölümlerinde bazı Avrupa Birliği ülkelerinin kendi içinde uyguladığı azınlıklar rejimi mukayeseli olarak incelenmektedir.

[24] Bu yaklaşımın hukuka dayalı gerekçeleri bulunmamaktadır; tam aksine Avrupa Birliği, Romanlar yönünden kendi iç güvenliğini temin etmek ihtiyacıyla, Rusça konuşan azınlıklar yönünden ise izledikleri enerji politikalarının gereği olarak Rusya ile iyi geçinme kaygısıyla hareket etmektedir, bkz. Gwendolyn Sasse, a.g.e., s. 66-67.

BİRİNCİ BÖLÜM

ULUSLARARASI HUKUKTA AZINLIK HAKLARININ TARİHSEL GELİŞİMİ

1.1. AZINLIK KAVRAMININ ORTAYA ÇIKIŞI

Uluslararası alanda azınlık hakları kavramının ortaya çıkışı, toplumların uluslaşma süreci sonucunda ulus-devlet (ulusal devlet) yapısının şekillenmeye başlamasıyla paralellik göstermektedir. Bunun nedeni, egemen devlet yapısını ifade eden ulusal devlet bünyesi içinde azınlıkta kalan etnik, dinsel, dilsel ya da kültürel toplulukların korunma ihtiyacının doğmuş bulunmasıdır. Bu bağlamda azınlık hakları kavramının ortaya çıkışı ancak ulusal devletlerin doğup gelişmesiyle izah edilebilir. Azınlık haklarını uluslararası hukukun konusu kılan da azınlıklar ile ulus-devlet sistemi arasındaki ilişkidir.

Ulusal devlet yapısının yerleşmesinden önce zaman zaman, azınlıklar imparatorluk yapılarını bölmenin bir aracı olarak da tarih sahnesinde yer almıştır. İmparatorlukların tasfiyesine paralel olarak yeni sınırlar ve yeni devletler ortaya çıkmıştır. I. Dünya savaşının ardından Avrupa'da pek çok azınlık grubunun oluşma nedeni de bu esnada sınırların ve devlet yapısının temellerinin değişmekte oluşudur. Genel olarak büyük nüfus hareketlerinin ve siyasal otoritelerde yapı ve sınır değişikliklerinin yaşandığı her dönem azınlıkların doğmasına yol açmıştır.[25]

[25] Hasan Tunç, "Uluslararası Sözleşmelerde Azınlık Hakları Sorunu ve Türkiye", *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt VIII, Sayı 1-2, Haziran-Aralık 2004, Şubat 2005, s. 2

Özellikle I. Dünya Savaşı sonucu Osmanlı ve Avusturya-Macaristan İmparatorluğunun tasfiyesinden doğan azınlık sorunları, II. Dünya Savaşının ardından bölgedeki azınlık sorunlarının artmasıyla Avrupa'daki durumu daha da karmaşık hale getirmiştir.

Tüm bu kargaşaların doğurduğu azınlıklar ve bunların haklarına ilişkin meseleler sonucu azınlık sorunlarının en yoğun yaşandığı dünya bölgelerinden biri olan Avrupa Birliği, Soğuk Savaş dönemi sonlanmadan bazı girişimler geliştirmiş ama özellikle 1990'lı yıllardan itibaren azınlık hakları alanında önemli bir uluslararası aktör haline gelmiştir.[26] Bununla birlikte kuramsal çalışmalara pek de katkıda bulunmuş olduğu söylenemez.

Ne azınlıkların ilk çıkışı döneminde ne de günümüzde kuramsal olarak, ne uluslararası düzeyde ne de Avrupa Birliği çapında, üzerinde anlaşılmış bir azınlık kavramı bulunmadığı için uluslararası hukukta herkesçe kabul edilen bir azınlık tanımı ve bu tanıma bağlı haklardan söz etmekte de mümkün değildir. Ancak tarihsel gelişmeler ve geçmişten bu yana azınlık haklarına ilişkin oluşturulan mevzuat birikimi, önce birtakım azınlık kategorilerinin, ardından da bunlara dayalı tanımlama çalışmalarını ortaya çıkarmıştır. Aşağıda tarihsel gelişim süreci nazara alınarak, azınlıkların ve azınlık türlerinin ortaya çıkışı ve bu alanda gelişen azınlık hukukunun temel esasları değerlendirme konusu yapılmaktadır.

[26] Gabriel N. Toggenburg, *The EU's Evolving Policies vis-a-vis Minorities: A Play in Four Parts and an Open End*, "Human and Minority Rights in the Life Cycle of Ethnic Conflicts", August 2008.

1.2. AZINLIK TÜRLERİNİN TARİHSEL SÜREÇ İÇİNDE GELİŞİMİ

Azınlık hakları henüz azınlık hakları terimi kullanılmaya başlanmadan uluslararası hukuka girmiştir. Aşağıda kronolojik gelişim sürecine uygun olarak azınlık türleri konu edilmekte, dinsel, etnik ya da ulusal ve dilsel ya da kültürel azınlık hakları tarihsel ve hukuksal gelişim süreci çerçevesinde değerlendirilmektedir. Bu azınlık gruplamasını esas almamızın nedeni Avrupa Birliği yanında, Birleşmiş Milletler , Avrupa Konseyi ve Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Konferansı tarafından getirilen güncel uluslararası belgelerde artık kalıplaşmış sayabileceğimiz bir ayrım olarak kabul edilmekte olmasıdır.[27]

1.2.1. Dinsel Azınlıkların Ortaya Çıkış Süreci

Uluslararası hukuk açısından azınlık haklarının ilk kez ele alınması, Dünya Savaşlarından çok daha önce, yine Avrupa'da yaşanan din savaşları sonucu gerçekleşmiştir. Uluslararası hukukta azınlıkları korumaya ilişkin ilk düzenlemeler dinsel azınlıklar lehine reformasyon döneminde yapılmıştır.[28] Avrupa'da Otuz Yıl ve Seksen Yıl Savaşları'nın sonucunda 1648 yılında imzalanan Vestfalya Barışıyla,

[27] Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning the Protection of National Minorities, European Commission for Democracy Trough Law (Venice Commission) CDL(2011)018, Strasbourg, 6 Haziran 2011, s.4.

[28] A. Füsun Arsava, a.g.e., s. 1.

egemen ulus-devlet yapısına dayalı uluslararası hukuk sisteminin temeli atılırken[29], aynı zamanda egemen yapılar içinde azınlık olarak yer alan dinsel grupları korumaya yönelik ilk hukuk metinleri imzalanmıştır. Buna göre azınlık hakları sorununun, uluslararası alanda derebeylik sisteminden ulus-devlet sistemine geçişin bir ürünü olduğu söylenebilir. Bu geçiş dönemi, İngiltere ve Fransa gibi gelişmiş Batı Avrupa ülkelerinde "ulus" oluşumuyla eş zamanlı olarak uluslararası hukuktaki ilk azınlık türü olarak dinsel azınlığın böylece doğmuş olmasının da nedenidir.[30] Antik çağda Roma İmparatorluğu örneğindeki köle-yurttaş ilişkisi yönünden bir tür azınlık-çoğunluk ilişkisine benzetilmesi yönüyle azınlıklarla imparatorlukların özdeşleştiğini öne süren görüşler varsa da, modern çağda azınlıkların ulus-devletle özdeşleştiği görüşü genel kabul gören bir görüştür.[31]

Dinsel azınlık anlayışının ilk olmasının nedeni 16. yüzyıldan itibaren reformasyon ve laikleşme hareketlerine bağlı olarak gelişen fikir akımlarıdır. Bu dönem Avrupasında dini inançlar toplulukları birbirinden ayıran baskın unsurdur. Katolik, Protestan ve Kalvenist gruplar birbirleriyle mücadele içinde olmuşlar,

[29] Bu dönemde 1648 Westphalia Antlaşmaları ile "Avrupa Kamu Hukuku" olarak adlandırılan ilk uluslararası hukuk düzeninin kurulduğu kabul edilmektedir; bkz. Işıl Özkan, *Avrupa Birliği Kamu Hukuku: Lizbon Antlaşmasındaki Son Değişikliklerle*, Seçkin Yayınları, Ankara 2011, s. 37.

[30] Yılmaz Aliefendioğlu, "Azınlık Hakları ve Türk Anayasa Mahkemesi'nin Azınlık Konusuna Bakışı",*Ulusal, Ulusalüstü ve Uluslararası Hukukta Azınlık Hakları* (ed. İbrahim Kaboğlu), İstanbul Barosu Yayınları, İstanbul 2002, s. 219.

[31] Mehmet Merdan Hekimoğlu, a.g.e., s. 27.

yaşanan din savaşları neticesinde imzalanan Vestfalya Antlaşmasıyla[32] da egemen unsurlar - o dönemde monarşik devletler - kendileri ve muhatapları bünyesindeki azınlık gruplarını karşılıklı olarak koruma altına almışlardır. Tek taraflı koruma fermanları şeklinde başlayan ve ikili antlaşmalar biçiminde devam eden bu azınlık koruma süreciyle Avrupa ülkeleri bölgedeki dinsel azınlık çatışmalarını sonlandırmışlar ve hatta bu sayede kazandıkları güçle daha sonra Avrupa dışındaki Hristiyan azınlıkları korumaya yöneleceklerdir.[33] Süreç boyunca Avrupa'daki dinsel gruplar dini mülklerini geri kazanmış ve ibadetlerinin gereklerini yerine getirme hürriyetine sahip kılınmıştır. Böylece imparatorlara ve kiliseye karşı zafer kazanan monarşiler bir yandan merkezi yönetimi güçlendirmişler öte yandan barındırdıkları dinsel azınlık unsurlarına hukuksal güvenceler getirmişlerdir. Bu sırada teritoryal vasfa sahip, kapasite ve işlevi üst güç ilişkileriyle dağılmış otoritenin[34] merkezileşmesiyle azınlıklara hukuksal statü getirilmesi arasındaki korelasyon belirginleşmiştir.

Osnabrück ve Münster Barış Antlaşmalarını esas alan Vestfalya Barış Antlaşması, Uluslararası kamu hukuku bakımından ilk önemli azınlık himayesini getirmiştir. Bu antlaşma çerçevesinde, 1552 yılında Passau'da ve 1555 yılında Augsburg'da yapılan dini antlaşmalarla verilen azınlık hakları teyit edilmiştir.[35] Bu antlaşmalar ulusallaşmanın gelişmeye başladığı bir dönemde yapılmış olmasına

[32] Vestfalya Antlaşması'yla Almanya'daki Protestanların dinsel hakları tanınmıştır, bkz. Natan Lerner, *Group Rights and Discrimination in International Law*, Kluwer Law International, Lahey 2003.

[33] Baskın Oran, *Küreselleşme ve Azınlıklar*, İmaj Yayınları, Ankara 2000, s. 20.

[34] Işıl Özkan, a.g.e., s. 48.

[35] A. Füsun Arsava, a.g.e.,s. 1.

karşın ulusal değil de dinsel azınlıklara ilişkin koruma getirmişlerdir. Bunun nedeni tamamıyla dönemin tutunum ideolojisinin dine dayalı olmasıyla açıklanmaktadır. Buna göre sistemin muteber ideolojisi Katolisizm iken, sistem ideolojisine karşıt duruş da yine dini nitelikli Protestanlık olmuştur.[36]

Vestfalya Barışı'na giden yolda atılmış adımlardan biri olarak niteleyebileceğimiz Osnabrück Anlaşması Protestan ve Katolik mezheplerinin hukuksal eşitliğini kabul etmiş ve bunların dışındaki bir inanca sahip olan hükümdarın Katolik ve Protestan tebaalarına dini inanç ve vicdan özgürlüğünü ve dinini özel yaşamda icra etme özgürlüğünü teminat altına almıştır. Bunun dışındaki hükümlerde ise ilgili topluluklara göç etme ve mülkiyet hakkı gibi özgürlükler getirilmiştir.[37] 1598 yılında Katolik Fransa'nın Protestan uyruklarına haklar tanıdığı Nant Fermanı ise 1685 yılında geri çekilmiştir.[38] 1606'da Transilvanya Prensi ile Macaristan Kralı arasında Protestan azınlığın dinsel özgürlüklerini güvenceye alan anlaşmanın yapılmasıyla yeni bir dönemin işareti verilmiştir. Bu dönem teritoryal ulus - devletlerin belirmeye başladığı, sınır değişikliği sonucu korunma ihtiyacı ortaya çıkan azınlıkların konu edildiği anlaşmalar dönemidir.

Teritoryal devlet vasfı kazanan taraflar arasında ülke devri sonucu gerçekleştirilen dinsel azınlık himayesine bu dönemden pek çok örnek verilebilir. 1660 yılında İsveç, Polonya ve Livonya arasında yapılan Oliva anlaşmasının konusu, Polonya'dan İsveç'e devredilen Livonya'da yaşayan Katoliklere İsveç tarafından din

[36] Erol Kurubaş, a.g.e., s. 32-33; Natan Lerner, a.g.e., s. 7.

[37] Füsun Arsava, a.g.e., s. 2.

[38] Erol Kurubaş, a.g.e., s. 33.

özgürlüğü tanınmasıdır. 1678 tarihli Nimwegen Anlaşması ile 1697 tarihli Ryswick Anlaşmasında da benzer içerikte hükümlere yer verilmiştir. Fransa'nın Kanada ve Kuzey Amerika'yı İngiltere'ye devrettiği Paris Anlaşması ise İngiliz kanunları muvacehesinde Katolik azınlığın inanç özgürlüğünü güvence altına almıştır. 1773 tarihli Varşova Anlaşmasıyla, Polonya tarafından Prusya'ya devredilen topraklarda yaşayan Katoliklere diyanet işlerinde özgürlük ve kilise vergilerini muhafaza etme hakkı tanınmıştır.[39]

Vestfalya Barışı ve ardından imzalanan diğer uluslararası antlaşmalar, eşit egemen devletler arasında ortak davranış kuralları getirerek çağdaş uluslararası toplum modelinin ve uluslararası hukuk disiplininin temelini atmıştır. 1648 yılından itibaren ortaçağ derebeyliklerinin yerini egemenlik sınırları belirlenmiş (teritoryal) devlet yapıları almaya başlamıştır. Bu ortamda devletler arası eşit egemenlik, içişlerine karışmama, ahde vefa gibi temel uluslararası hukuk prensipleri gelişmiş ve yeni uluslararası toplum düzeninin öğesi olarak şekillenen egemen yapıların belirli bir toprak parçasıyla sınırlı meşruiyeti kabul edilmiş, kendi kaderini belirleme ilkesi ortaya çıkmaya başlamıştır.

Vestfalya sisteminin sonucu olan egemen ulus-devlet yapısı birinci Dünya Savaşıyla birlikte uluslararası sistemin temel ögesi olarak kesin kabul görecektir. Ancak o tarihlere gelene kadar ulusal devlet ve azınlık hakları anlayışı, 1789 Fransız Devrimi, 1815 Viyana ve 1878 Berlin kongreleriyle kapsamını genişletmiş ve

[39] Füsun Arsava, a.g.e., s. 2.

değişime uğramıştır.[40] Günümüzdeki azınlık hakları kavramının yüklendiği anlama ulaşabilmek için bu sürecin yakından incelenmesi gerekmektedir. Vestfalya ile başlayıp Fransız devrimiyle devam eden bu süreçte teokratik krallıkların dini meşruiyet anlayışı, yerini ulusal devletlerin laik meşruiyet anlayışına bırakacaktır. Avrupa Aydınlanma dönemi ve Fransız devriminin getirdiği milliyetçilik ve ulusal egemenlik anlayışının gelişmesiyle birlikte imparatorluklar, feodal beylikler ve krallıklarından oluşan Avrupa, tek birim olarak ulusal devleti kabul eden bir siyasi coğrafyaya bürünmüştür. Bunun sonucunda Tanrısal egemenlik anlayışının yerini ulusal egemenlik anlayışı almıştır.

İlk kez azınlıkların korunmasına yönelik olarak Dinsel azınlıkların haklarını güvenceye alan antlaşma hükümlerinin izi Avrupa'da 16. yüzyıla kadar sürülebilirse de[41], bunlar özellikle Doğu Avrupa ve Balkanlar'daki etnik ve dinsel azınlıkların söz konusu olduğu 19. yüzyılın daha geç dönemlerine kadar yerleşik uygulamalar haline dönüşmemiştir.[42] Avrupa'daki modern devletler sistemine temel oluşturan yukarıda açıkladığımız ideolojik ve toplumsal değişimler yaşanırken, bir ayağını Güneydoğu Avrupa'ya basmış bulunan Osmanlı İmparatorluğu karakteristik bir tablo çizmektedir. İnanç temeline dayalı Osmanlı İmparatorluğu yönetiminde, Fatih Sultan Mehmet döneminden beri, Ortodoks Rumlara, Ermeni ve Yahudilere özerk bir statü

[40] Nathan Lerner, a.g.e., s. 7.

[41] 1555 Augsburg Antlaşması ve ilgili diğer antlaşmalar hakkında bkz. A. Füsun Arsava, a.g.e., s. 1.

[42] Patrick Thornberry, *International Law and the Rights of Minorities*, Clarendon Press, Oxford, 1991, ss.25-37; Ayşe Füsun Arsava, *Azınlık Kavramı ve Azınlık Haklarının Uluslararası Belgeler ve Özellikle Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi'nin 27. maddesi Işığında İncelenmesi*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Basımevi, 1993, s. 1-2.

tanımıştır. Osmanlı'daki *sui generis* nitelikli millet sistemi[43] ve tebaa anlayışı sayesinde gayrimüslim azınlıklar[44] adli ve mali alanda, eğitimde özerkliğe sahip olmuşlardır.[45] İmparatorluk hükümranlığında bulundukları halde farklı hukuk düzenine tabi olarak yaşamışlardır.[46] Daha sonra Osmanlı Devleti ile Avusturya arasında imzalanan 1615 Antlaşması ve 1699 Karlofça Antlaşması ile Rusya ile I. Abdülhamit döneminde imzalanan 1774 tarihli Küçük Kaynarca Antlaşmasıyla Katolik ve Ortodoks Hristiyan azınlık mensuplarına ibadet hürriyetine ilişkin hukuksal güvenceler getirilmiştir.[47] Ancak ilerleyen dönemde bu anlaşmalar azınlık haklarını geliştirmek yerine güçlü devletlerin, Osmanlı Devleti'nin içişlerine müdahale etmek üzere kullanacağı araçlara dönüşeceklerdir.

1815 Viyana kongresine kadar dinsel azınlıklar tek tek büyük devletlerin koruması altına girmişlerdir. Viyana Kongresi'yle birlikte ise büyük devletlerin kollektif koruması gündeme gelmiştir: Avrupa Uyumu.[48] Viyana Kongresi Sonuç Anlaşması'nda "Lehler, Rusya, Avusturya ve Prusya'nın uyrukları olarak, ait

[43] Millet Sistemi bağlamında "Millet" sözü etnik veya dilsel aidiyet değil, dinsel aidiyet ifadesi olarak kullanılagelmiş, ancak son asırda "*nation*" un karşılığı anlamı yüklenmeye başlanmıştır, bkz. İlber Ortaylı, "Osmanlı İmparatorluğunda Millet Nizamı", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, No 498, Ankara 1995, s. 91-92.

[44] Hugh Poulton, "The Rest of the Balkans," *Minority Rights in Europe: The Scope for a Transnational Regime* (ed. Hugh Miall) The Royal Institute, Lonra 1994, s. 66 ; Gaetano Pentassuglia, *Minorities in International Law*, 2002, council of Europe publishing, Strasbourg France s. 25.

[45] Jennifer Jackson Preece, a.g.e., s. 79

[46] Hasan Tunç, a.g.e. s. 34.

[47] Füsun Arsava, a.g.e., s.3.

[48] Elçin Aktoprak, a.g.e., s. 55

oldukları devletin kendilerine bağışlayacağı ölçüde temsil hakkına ve ulusal müesseselerini sürdürme hakkına sahiptirler" hükmüne yer verilmiştir. [49] Bu hükümle ilk kez dinsel mensubiyetten değil ulusal mensubiyetten kaynaklanan azınlık hakları korumasına gidilmiştir.

Viyana Kongresi'yle devam eden süreçte azınlık hakları imparatorlukları bölme yolundaki sistemli çabaların bir aracı olarak içişlerine karışmak üzere kullanılmaya başlanmıştır.[50] Aşağıda sıralayacağımız örnekler uluslararası ilişkileri etkileyecek düzeydeki ilk azınlık koruma antlaşmaları olarak tanımlanabilir.

Hristiyan devletlerin müdahalesi sonucunda Balkan coğrafyasında pek çok dinsel azınlık lehine koruma anlaşmaları yapılmıştır. 1829 tarihli Edirne Anlaşması da Yunanistan'ı, ülkesinde yaşayan Katolik azınlığın dinini açık ve serbest olarak icra etmesi özgürlüğünü tanımakla yükümlü kılmıştır. Osmanlı İmparatorluğu'nun duraklama ve gerileme devrine rastlayan dönemde büyük devletler, Hristiyan azınlıkların korunmasını uluslararası düzeye taşıyarak, konuyu içişlerine müdahale boyutuna ulaştırmışlardır. Osmanlı Devleti'nde Gayrimüslim azınlıklara eşit muamele yapılmasını öngören Islahat Fermanı'nın Avrupa devletleri tarafından teyit edildiği 1856 Paris Anlaşması ve 1878 Berlin Anlaşmaları ise daha sonra Osmanlı Devleti'ne dinsel ayrımcılık uygulanmasını yasaklayan anlaşmalar olarak ön plana çıkacaktır.[51] Yine bu dönemde Osmanlı Devleti ile Fransa, Almanya, Avusturya-Macaristan, İngiltere, İtalya ve Rusya arasında 1881 yılında imzalanan İstanbul

[49] Jennifer Jackson Preece, a.g.e., s. 79; Erol Kurubaş, a.g.e., s. 34-35.

[50] Hasan Tunç, a.g.m., s. 14.

[51] A.Füsun Arsava, a.g.e., s. 3-4.

Sözleşmesi ile 1913 yılında Osmanlı Devleti'nin Sırbistan, Yunanistan ve Bulgaristan'la yaptığı ikili anlaşmalar dönemin şartlarına göre uluslararası siyasetin gereklerine uygun şekilde azınlık haklarını korumaya ilişkin hükümler içermiştir. Bu dönem Fransız İhtilaliyle yayılan milliyetçi akımların etkisine girilmeye başlanan, Osmanlı Devleti'nin dine dayalı millet sisteminden, etnisiteye dayalı millet sistemine geçişi sürecininin başlangıcına tekabül etmektedir.

Bu dönemin azınlık hakları korumasına yaptığı bir katkı olarak değerlendirebileceğimiz husus, azınlık haklarının çok taraflı anlaşmalarla korunması dönemini başlatması ve dinsel ve ulusal azınlık hakları yanında birtakım medeni ve siyasi haklara da yer verilmeye başlanmış olmasıdır. Evrensel niteliğe sahip olmasa da azınlık haklarının içerik olarak genişlemeye başlaması, azınlık hukukunun gelişimi yönünden ileri bir adım olarak değerlendirilmelidir. 1815 Viyana Kongresi'yle Avrupa'da, 1856 Paris Antlaşması'yla Osmanlı Devleti'nde başlayan azınlıkların kolektif olarak korunması sistemi, yirminci yüzyılda Milletler Cemiyeti bünyesinde ortaya çıkacak olan uluslararası örgütler aracılığıyla azınlıkların korunması sistemine bir geçiş aşaması oluşturmuştur.

Günümüzde azınlıkları korumaya yönelik hemen hemen tüm uluslararası hukuk düzenlemelerinde diğer azınlık gruplarıyla birlikte dinsel azınlık gruplarına da yer verilmektedir. Ancak dinsel azınlık kavramı günümüzde bazen, kavramın ortaya çıkış döneminde olduğundan farklı olarak etnik veya ulusal kimlikle bağdaştırılarak kullanılmaktadır. Bunun en iyi örneği 24 Temmuz 1923 tarihli Lozan Barış Antlaşmasıdır. Antlaşma'nın 45. Maddesinde sözü geçen ve "Yunanistan ülkesinde

bulunan Müslüman topluluk" olarak tanımlanan aslında Türk azınlıktır.[52] Bu anlam farklılaşmasının bir nedeni ulusal kaynaklı farklılıkların tarihsel süreç içinde din kaynaklı farklılıkların önüne geçmesi ya da onları ikame etmiş olmasıdır. Özellikle Balkan coğrafyasında toplumsal kimliklerin oluşum sürecinde dinsel mensubiyetin ulusal mensubiyete kıyasla daha zayıf bir belirleyici vasfı haiz olması nedeniyle[53] dinsel tanımlamaların yerini etnik veya ulusal içerikli tanımlamalara bırakabildiği Lozan benzeri örneklerle karşılaşılmaktadır.

1.2.2. Etnik ve Ulusal Azınlık Haklarının Ortaya Çıkışı

Dinsel azınlıkların yanı sıra etnik ya da ulusal azınlıkları[54] koruyan antlaşmalara 1815 Viyana Kongresinden itibaren rastlanmaya başlanmıştır.[55] Ulusal bir devlet birliği içinde ulusal topluluk olarak tanınma, ilk kez Viyana Nihai Senedi'yle Polonyalılar lehine, İsveç'le Rusya arasında imzalanan Frederikshamm barış anlaşmasıyla da Finliler lehine gerçekleşmiştir.[56] Viyana kongresi sırasında

[52] Yasemin Görüm, a.g.e., s. 98.

[53] Samuel Levi, "Mejdu Razliçieto i Ednakvostta", Lyutvi Mestan (der.), *Balkanski identiçnosti v Bılgarskata Kultura ot Modernata Epoha XIX – XX Vek*, İnstitut za İzsledvane na İntegratsiyata, Sofya 2001, s. 224.

[54] İçerik olarak "ulusal azınlık" kavramı, "etnik azınlık" kavramına tekabül etmektedir, ancak "etnik azınlık" kavramının daha geniş kapsamlı olduğu değerlendirilmektedir, bkz. A.Füsun Arsava a.g.e., s. 56.

[55] 9 Haziran 1815 tarihli Viyana Nihai Senedi Polonyalılara ulusal temsil hakkı ve ulusal müesseselerini kurma hakkı vermiştir, bkz. Ayşe Füsun Arsava, a.g.e., s. 5; Baskın Oran, *Küreselleşme ve Azınlıklar*, İmaj Yayınevi, Ankara 2001, s. 122.

[56] A. Füsun Arsava, a.g.e., s. 5.

devletler arası ilişkilerde milliyetçilik ve onun uzantısı olan ulusal devlet ilkesi adı altında yeni bir meşruiyet ilkesi geçerlilik kazanmaya başlamıştır. Bu ilkenin siyasal bağımsızlığın kurucu ilkesi olarak – Avrupa ölçeğinde – kabulü Birinci Dünya Savaşı'nın sonunu bekleyecektir.

Bu süreçte ulusal devlet yapısı, temel hakların hukuksal olarak uygulanması için bir güvence sistemi olarak gelişmiştir. Dolayısıyla ulus inşa sürecinde ulusal devlet yapısını şekillendiren topluluk kültürü ön plana çıkartılarak, ikincil konumda kalan azınlıkların haklarını da korumak suretiyle sistemin bir parçası olarak var olmasını sağlama ihtiyacıyla hareket edilmiştir. Ulusal devleti gerçekleştirme işlevindeki üst kültürün, devlet bünyesinde yaşayan - ikincil kültürlerin mensupları dahil olmak üzere - tüm insanlar arasındaki temel iletişim aracı olması nedeniyle, siyasal otorite kaçınılmaz bir şekilde üst kültür topluluğunu merkeze alarak gelişmiştir.[57]

Bu dönemde genel geçerliliğe sahip bir azınlık tanımı yapılmasına teşebbüs edilmemiştir. Ulusal azınlık kavramının uluslararası hukuk terminolojisine girişi de I. Dünya Savaşı sonrası azınlıkları koruma anlaşmaları çerçevesinde gerçekleşmiştir.[58] Ulusal azınlık terimini kullanan bu anlaşmalar MC bünyesinde hazırlanmıştır. [59] Bu

[57] Feridun Timur, "Çokkültürcülük: Modern Ulus-Devlet Projesine bir Alternatif Mi?", *Türkiye ve Siyaset,* no.3, Temmuz-Ağustos 2001, s. 95.

[58] A. Füsun Arsava, a.g.e., s. 55.

[59] European Comission for Democrasy Trough Law (Venice Comission), *Compilation of Venice Comission Opinions and Reports Concerning the Protection on National Minorities*, Strasbourg, 6 Haziran 2011, s. 8.

ana kadar ise Anlaşmaların çoğunda ulusal azınlık ismen açık olarak zikredilmemiş, hatta İngilizce ve Fransızca metinlerde "farklı özelliklere sahip bireyler" şeklinde adlandırma yapılmıştır. Bulgaristan'la Yunanistan arasında yapılan karşılıklı göçe ilişkin 27 Kasım 1919 tarihli anlaşmanın 46. Maddesi ve Avusturya ile yapılan Saint Germen barış anlaşmasının 51. Maddesi –İngilizce ve Farnsızca metinlerinde- hiçbir şekilde azınlık terimi geçmemektedir. Benzer şekilde Polonya ile yapılan barış anlaşması 11. Maddesinde Yahudiler ismen zikredilmiş, Çekoslovakya ile yapılan anlaşmanın 11, 12, 13. Maddelerinde Ruthenler, Romanya ile yapılan anlaşmanın 11. Maddesinde Szekler ve Sachsenler ismen zikredilmiş,[60] ulusal azınlık terimine baş vurulmamıştır.

Viyana Kongresi'nde imzalanan anlaşmalar azınlık haklarının evrimi açısından önemlidir, çünkü azınlıkların dini karakterde topluluklar olmaktan çıkıp, ulusal karakterde gruplar olarak tanımlandığı ilk anlaşmalardır. Fransız İhtilali ile altyapısı şekillenen Viyana Antlaşmaları dönemi, Fransız Devrimi ilkelerinin etkisiyle egemenliğin monarklardan alınıp halka verilmesi yönünde bir değişim sürecini ifade eder. Böylece azınlıkları yeni toprak düzenlemeleri yoluyla kitle politikasına dahil etme süreci yeni bir ivme kazanmıştır. Halk egemenliği, hürriyet ve eşitlik ilkeleri aynı zamanda, azınlık topluluklarının egemen ulusal, kültürel ve dinsel gruplar bünyesinde eritilmesine yönelik eğilim olarak şekil almıştır. Bu bağlamda

[60] A. Füsun Arsava, a.g.e., s. 13.

etnik karakterli azınlık gruplarının korunmasına yönelik hukuksal düzenlemelerin, ulusal devlet sistemini oturtma ve koruma saikiyle geliştirildiği söylenebilir.[61]

Viyana Kongresiyle başlayan etnik azınlıkları koruma antlaşmaları döneminde, azınlıkların dinsel değil ulusal topluluklar olarak tanımlanması azınlık hakları evrimi açısından dikkate değer bir husustur. Bu antlaşmalarda ulusal azınlık kavramı çok açık bir şekilde zikredilmemekle, lafzi olarak yer almamakla birlikte, Polonyalılar örneğinde olduğu gibi ulusal topluluklara ulusal temsil hakkı ve ulusal müesseselerini kurma hakkı tanınmasından yola çıkarak bu sonuca ulaşabiliyoruz. Viyana Kongresi sonrası döneme ilişkin asıl değerlendirmeye ihtiyaç gösteren husus, Kongrenin ulusal devlet sınırlarını korumak, muhtemel milliyetçi isyanları ya da ulusalcı grupları bastırmak amacıyla gerçekleştirilmiş olmasıdır. Buradan bakıldığında ortaya çıkan sonuç, yine Vestfalya döneminde olduğu gibi Viyana döneminde de azınlık haklarının gündeme gelmesi, oturtulmaya ya da korunmaya çalışılan ulusal devletler sistemine azınlıkların adapte edilmesi ihtiyacıyla hareket edilmiş olmasıdır. Bir başka deyişle dinsel azınlıkların uluslararası hukuk metinlerine giriş sebebi ile, etnik azınlıkların hukuksal metinlere giriş sebepleri ortaktır. Bu sebep bir egemenlik alanından diğer egemenlik alanına aktarılan grupların azınlık

[61] Günümüzde geliştirilen azınlık düzenlemelerinin de aynı ihtiyaçla ortaya çıktıklarını söyleyebiliriz; Ulusal devletler bünyesinde azınlıkların korunması çatışma ve uzlaşmazlıkları önleme veya çözüme kavuşturma arayışının bir yöntemi olarak gündeme gelmektedir, bkz. Naz Çavuşoğlu, a.g.e., s. 9; M. Merdan Hekimoğlu, a.g.e., s. 3.

haklarını tanıyarak, mevcut egemen devlet yapılarını muhafaza etmek olarak ifade edilebilir.[62]

Doğrudan etnik –ulusal- azınlıkları korumaya ilişkin hükümlere ağırlıklı olarak Osmanlı İmparatorluğu'nun dağılma sürecinde başvurulmuştur. [63] Bu süreçte yapılan muhtariyet formülü bağlamında azınlıkları korumaya ilişkin anlaşmalara örnek olarak, Sırplara muhtariyet kazandıran 1812 Bükreş Antlaşması ve Doğu Rumelilere muhtar yönetim hakkı veren 1878 Berlin Antlaşması, ayrıca Ulahlara okul muhtariyeti veren 1913 Antlaşması ve Bulgaristan'daki Müslüman azınlık haklarını düzenleyen 1913 tarihli İstanbul antlaşması ve 1914 tarihli terk edilen topraklarda kalan Müslümanlara Türkçe ders hakkını getiren Sırp- Türk Antlaşması verilebilir. [64]

Bu dönemde artık Avrupa mutlakiyetçi devletleri arasındaki rekabet, din alanından uzaklaşarak güç dengesi mücadelesine dönüşmüştür. Fransız Devrimiyle birlikte Batı Avrupa'da başlayan değişim süreci, egemen unsurların meşruiyet zeminini teokratik krallıklardan ulusal devletlere kaydırmıştır. Bunun sonucunda

---

[62] Bazı yazarlar,bu dönemde yapılmış bulunan, azınlıkları bulundukları toplumla bütünleştirme yolundaki çalışmaları "asimilasyon" faaliyetleri olarak tanımlamaktadır. Bu bağlamda "asimilasyon" ile "entegrasyon" terimleri arasında kavramsal olarak ciddi bir mesafe hatta karşıtlık bulunduğu yönündeki görüş esas alındığında, literatürde iki kavramın birbirinin yerine kullanılması isabetli olarak değerlendirilmemektedir.

[63] Hüseyin Pazarcı, *Uluslararası Hukuk Dersleri –II. Kitap*, Turhan Kitabevi, Ankara 1998, ss. 185-186.

[64] A. Füsun Arsava, a.g.e., s. 4.

krallıklar, hanedanlıklar ulusçu akımların hedefi haline gelmiştir. *Cujus regio ejus natio , Cujus regio ejus religio*'nun yerini almaya başlamıştır. [65] Böylece Birinci Dünya Savaşıyla birlikte ulusal devlet modelinin, modern devlet sisteminin temel ögesi olduğu kesin kabul görmüş, uluslararası alandaki mücadele ulusal devletler arası mücadeleye dönüşmüştür.

Fransız Devrimi ve Viyana kongresiyle gelişen güç dengesi sistemi, Birinci Dünya Savaşından sonra azınlık himayesi yönünden yeni bir boyut kazanmıştır. 19. yüzyıl sonundan itibaren yapılan antlaşmalarda azınlıklara ilişkin yükümlülükler artık devletlerin mevcut devlet sistemini muhafaza etmek için iyi niyetle kabullendikleri yükümlülükler olmaktan çıkmakta, azınlık düzenlemeleri devletlere yapılan dayatmalarla gündeme gelmeye başlamaktadır.[66] Bu devrede İmparatorlukların tasfiyesi sürecinde, büyük sınır değişiklikleri yaşanırken azınlıklar farklı bir misyona büründürülmüştür. Bu bağlamda güç dengesi sistemi (Viyana sistemi) döneminde ulusal devletlerin kendi iradeleriyle azınlık düzenlemelerine gitmesine karşın, Birinci Dünya Savaşı ve ertesinde eşit egemen devletler ve imparatorluklar arasındaki azınlık antlaşmalarının karakter değiştirdiğini ve yenen devletlerin yenilen devletlere azınlık anlaşmalarını dayattığını görmekteyiz. Bu anlayış değişikliği sonucu ulaşılan nokta, azınlıkların ulusal devletlerin kendi iradeleri dışında değerlendirilmesi ya da kullanılması halinde yıkıcı durumlara varılabildiğidir.

[65] Jennifer Jackson Preece, a.g.e., s. 76.

[66] Jennifer Jackson Preece , a.g.e., s. 77.

Birinci Dünya Savaşıyla yeni boyutlar kazandığını belirttiğimiz azınlık antlaşmaları güçlü devletlerin güçsüz devletlere yönelttiği bir politik silaha dönüşmüştür. Mevcut siyasi eğilimler olduğu gibi örgütlenme deneyimlerine yansıyınca da MC örneğinde olduğu gibi evrensel hukuk ilkeleri bakımından başarılı olarak nitelenemeyecek olan teşkilatlanmalar ortaya çıkmıştır. MC bünyesindeki azınlık antlaşmalarının incelendiği bölüme bakıldığında bu görüşün pek çok dayanağı bulunduğu görülecektir.

Etnik ve ulusal azınlık ayrışmasının ortaya çıkışı yönünden konuya yaklaşarak iki terim arasındaki ilişkiye dair ipuçlarına ulaşabiliriz. Ulusal azınlık kavramının ortaya çıkış sürecine bakacak olursak, terim olarak etnik azınlık kavramını ikame etmek üzere kullanıldığını anlıyoruz. Ancak kavramın bir amacı da, dini, kültürel köken farklılığına dayalı azınlık gruplarını; göçmenler, sığınmacılar ve yabancı işçiler gibi yerleşik olmayan azınlık gruplarından ayırt etmektir. Bu bağlamda ulusal azınlık tabirinin yerleşik azınlık gruplarını karşılamak üzere üretildiği anlaşılmaktadır.[67] Buna göre çalışmamızda kullanacağımız – ulusal – azınlık tabirinin göçmenler, mülteciler ve yabancı işçiler gibi yerleşik olmayan azınlık gruplarını kapsamayacağı hususuna netlik getirebiliriz. Ancak –tarihsel gelişim sürecini nazara alarak sıralayacak olursak- dinsel, etnik, kültürel azınlık gruplarını belirtmek üzere azınlık ya da ulusal azınlık kavramına başvuracağız.

[67] Elçin Aktoprak, *Devletler ve Ulusları: Batı avrupa'da Milliyetçilik ve Ulusal Azınlık Sorunları*, Tan Yanyınları, Ankara, Şubat 2010, s. 28; Jennifer Jackson Preece, a.g.e., s. 18.

Ulusal azınlık kavramının bu şekilde anlam genişlemesine uğraması ve toptancı bir yaklaşımla tüm farklı azınlık gruplarını karşılamak üzere kullanılması BM döneminde olmuştur. Aynı yaklaşım daha sonra AGİT tarafından ve Strasbourg'un sürekli yargı yetkili organları tarafından da benimsenmiştir. [68] Ancak daha ileriki dönemlerde BM bünyesinde yürütülen çalışmalar, örgütün yerleşik olmayan göçmen işçiler ve Romanlar gibi birtakım grupları da ulusal azınlık kapsamına almaya başladığını ortaya koymaktadır.[69] Öte yandan aynı kavramsal değişimin diğer örgütler yönünden bu çerçevede gerçekleştiğini söyleyemeyiz. Mesela Avrupa Konseyi bünyesinde ortaya konan Ulusal Azınlıklar Çerçeve Sözleşmesi'ni imzalarken bazı devletler Sözleşmenin ulusal azınlık kavramının tanımlamaması nedeniyle, Sözleşmenin hangi gruplar için uygulanacağına her taraf devletin kendisi tarafından belirlenmesi gerektiği yönünde bildirimde bulunmuşlardır. Almanya ve Lüksemburg'un verdiği bildirimlerde azınlık gruplarını belirlemede vatandaşlık şartına başvurulacağı vurgulanmaktadır. [70] Bu konuya ilişkin kavramsal değerlendirme daha ayrıntılı biçimde azınlık tanımıyla ilgili bölümde ele alınacaktır.

[68] Çağatay Okutan, a.g.m., s. 64.

[69] Çağatay Okutan, a.g.m., s. 63.

[70] Naz Çavuşoğlu, a.g.e., s. 29.

1.2.3. Dilsel ve Kültürel Azınlık Haklarının Ortaya Çıkışı

Azınlık kavramı, kültürel ya da dilsel kimlikle tanımlandırılmak suretiyle[71] ise, ilk kez 1919 Versay Barış Konferansında Avusturya-Macaristan İmparatorluğu, Osmanlı İmparatorluğu ve Prusya Krallığı arasında imzalanan barış anlaşmalarında kullanılarak uluslararası uygulamalara konu edilmiştir.[72] Bu antlaşmalarda azınlıklara kendi okullarını, dinî cemaatlerini kurma, yargıda, etkinlik ve toplantılarında, yayınlarında kendi dillerini kullanma haklarına yer verilmiştir.[73] Burada koruma altına alınan azınlık gruplarının temel farklılık unsuru, kullandıkları dilleridir.[74] Aslına bakılırsa dilsel farklılık kültürel farklılığın başat unsurunu oluşturmaktadır. Bu nedenle genellikle bir dil azınlığına mensubiyet aynı zamanda etnik veya ulusal azınlıklara mensubiyete tekabül etmektedir.[75] Ancak aşağıda örneklerinin verildiği birtakım istisnai gruplar da vardır.

20. yüzyılın başında – Versay Anlaşmaları döneminde - azınlık dili kavramı sayı olarak zayıf olan toplulukların dili için kullanılmıştır. Ancak sayısal azlık tek başına dil azınlığını belirlemede ölçüt olamayacağından dil açısından "dominant

[71] Bülent Algan, Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Hakların Korunması, Seçkin Yayınları, Ankara 2007, s.

[72] Jennifer Jackson Preece, *Ulusal Azınlıklar ve Avrupa Ulus-Devlet Sistemi*, Donkişot Yayınları, İstanbul 2001, s. 23.

[73] Maryan Green, *International Law*, Pitman Publishing, Londra 1987, s. 114.

[74] Gaetano Pentassuglia, *Minorities in International Law* , Council of Europe Publishing, Strasbourg France 2002.

[75] Erol Kurubaş, a.g.e., s. 22.

olmamayı" da bir diğer temel unsur olarak değerlendirebiliriz. [76] Bunun yanında nüfus yoğunluğu, göç, dilin gelişmişlik düzeyi, topluluğun dil bilgisi, dilin kitle haberleşme araçlarında kullanılması, dilsel topluluğun siyasi etkinliği ve resmi dilin statüsü gibi pek çok unsur azınlık dilinden söz edebilmemiz için sayabileceğimiz faktörler arasındadır.[77]

Birinci Dünya Savaşına kadar dil kriteri bir topluluğa mensubiyetin en önemli alameti farikası olarak kabul edilmiş ve bu nedenle korunmuştur. Ancak günümüzde dil kriteri – sayısal bakımdan zayıf bir gruba ait olma ve dominant olmama özelliklerini taşısa da - bir azınlığa mensubiyeti belirlemede kesin bir ölçüt değildir[78]. Avrupa'da dil azınlıklarının tespiti yönünden her ülkenin kendine mahsus koşulları birbirinden farklılık arz etmektedir. Sadece Batı Avrupa'da 46 dil azınlığı bulunduğu saptanmıştır. Bunlar arasında Slovaklar, Macarlar, Hırvatlar, Flamanlar, Valonlar, Galliler, Farolular, Laponlar, Okzitanlar, Basklar, Korsikalılar, Güney Tirol'liler, Katalanlar, Juralılar başlıcaları olarak sayılabilir.[79] Dil kriterinin tek başına dil azınlığını belirlemede yetersiz kalmasına karşın buna ekleyebileceğimiz "kimlik bilinci" müşterek bir ölçüt olarak kabul edilebilir. Güney Tirol'deki Alman azınlığı ile Avusturya'daki Hırvat dil azınlığını mukayesesine dayalı bir araştırma projesi ortaya koymuştur ki, dil azınlıklarının durumu ağırlıklı olarak hukuksal değil sosyolojik faktörler tarafından belirlenmektedir. Bu araştırma dil azınlıklarının mevcudiyetinin –sosyal ve coğrafi koşulların yanı sıra- kimlik bilincine ve bu

[76] A. Füsun Arsava, a.g.e., s. 57.

[77] A. Füsun Arsava, a.g.e., s. 58.

[78] A. Füsun Arsava, a.g.e., s. 57

[79] A. Füsun Arsava, a.g.e., s.57.

özelliği koruma isteğine bağlı olduğunu ortaya koymuştur. Örneğin Alsas dil azınlığının kimlik bilincinin eksilmesi nedeniyle kaybolmak üzere olduğu belirtilmektedir. [80]

Dil azınlıklarının çoğunlukla, aynı zamanda etnik veya ulusal azınlıklara karşılık geldiği düşünülebilir. Pekçok etnik ya da ulusal azınlık yönünden bu düşünce doğrulanabilir olsa da bazı azınlık grupları için geçerli olmadığı görülmektedir. Örnek olarak İtalya'daki Franko-Provençaller ve Walserler'in salt dilsel azınlık olarak kabul edilmesi gösterilebilir.[81] Ülkenin muhtelif bölgelerinde farklı dillerin konuşulması durumunda ise çok dillilikten söz edilmektedir. Örnek olarak geçmişten eski Yugoslavya ve eski Çekoslovakya, günümüzden İsviçre, Belçika ve Finlandiya gösterilebilir. Bir çoğunluk dilinin diyalekti azınlık dili olarak mütalaa edilemez.[82] Öte yandan ülke genelinde dil azınlığı teşkil eden bir grubun belli bir bölgede sayısal olarak çoğunluk teşkil etmesi de mümkündür. Örneğin İtalya genelinde Güney Tirol'liler bir azınlık teşkil etmekteyken, İtalya'nın Güney Tirol bölgesinde Almanca konuşan grup sayısal olarak çoğunluğa sahiptir.[83]

---

[80] A. Füsun Arsava, a.g.e., s. 58.

[81] Yasemin Görüm, *Avrupa Konseyi, AGİT ve AB'de Azınlık Hakları ve Batı Trakya Sorunu*, doktora tezi, İstanbul 2006, s. 93.

[82] A. Füsun Arsava, a.g.e., s.57.

[83] Stefan Wolff, *The Transnational Dynamics of Ethnic Conflict Settlement Disputed Territories*, Berghahn Books 2003, s. 116; A. Füsun Arsava, a.g.e., s. 58.

1.3. ULUSLARARASI HUKUKTA AZINLIKLARIN TANIMLANMASI

Günümüzde hâlâ uluslararası hukukta genel geçerliliğe sahip bir azınlık tanımlaması bulunmamaktadır. Bunun hem azınlık grupları cephesinden, hem azınlıkların yaşadığı ülke devletleri cephesinden kaynaklanan nedenleri vardır. Azınlık cephesinden baktığımızda, azınlık gruplarını evrensel düzeyde genel geçerliliği olabilecek bir kategorizasyona tabi tutmanın olanaklı olmaması şeklindeki gerekçeyle karşılaşmaktayız. Öte yandan ülke devleti cephesinden baktığımızda, hükümetlerin hukuksal ya da siyasal bakımdan kendilerini bağlayacak bir tanım standartlaşması ile karşılaşmak istememeleri gerekçesi ortaya çıkmaktadır. [84] Azınlık kavramı üzerinde evrensel bir mutabakatın olmamasının uygulamada yönünden sonucu, azınlık haklarının etkili bir şekilde korunması önünde ciddi bir engel teşkil etmesidir. Çünkü azınlık haklarının korunması, onun uygulanmasıyla ilgili bir meseledir ve hukukta bir kavramın içeriği öncelikle ortaya konulmadan, onun uygulanmasıyla ilgili konuların tartışılması, her şeyden önce yöntembilimsel açıdan sorunlu bir yaklaşımdır. Şu halde azınlık kavramının tanımlanması, sadece akademik ve teorik açıdan önem taşımasının ötesinde pratik bir sorun olarak gündeme gelmektedir. [85] Bu pratik sorunun var olmaya devam etmesi, bir başka deyişle, üzerinde geniş bir oydaşma sağlanmış bir azınlık tanımının henüz mevcut olmayışı, devletlere ülkelerinde yaşayan azınlıkların varlığını reddetme konusunda

[84] Kirsten Shoraka, a.g.e., s. 97; Natan Lerner, a.g.e., s. 8.

[85] Mehmet Merdan Hekimoğlu, a.g.e., s. 205.

mazeret sağlamaktadır. Günümüzde hala bütün ulusal azınlıklar ve devletler için uygulanabilir ve kabul edilebilir bir bağlayıcı azınlık hakları listesi mevcut değildir.[86]

1.3.1. Tarihsel Süreçte Azınlık Tanımı Üzerine Yapılan Çalışmalar

Her ne kadar azınlık haklarına ilişkin evrensel normlardan söz edemesek de, azınlık sorunlarının canlılığını koruduğu Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin yeniden Avrupalılaşma süreci içine girmesiyle, azınlıklar konusunda Avrupa'da, Avrupa Konseyi ve AGİK/AGİT çerçevesinde zayıf da olsa bir alt rejim oluşturulmaya başlanmıştır. BM'deki çalışmalara paralel olan bu alt rejim aynı zamanda AB tarafından da benimsenmiştir.[87]

Doğu Bloğunda yer almış olan eski totaliter devletlerde etnik temelli sorunların ve çatışmaların yaygınlaşması ile uluslararası boyutta güncellik kazanan azınlıklar sorunu, daha önce uluslararası örgütlerin gündemlerine kavramsal tartışmalarla girmiştir. Bu tartışmalarda azınlıklarla ilgili özel uluslararası düzenlemelerin yapılması gerektiğinde azınlıkların anlamı, kapsamı ve uygulanabilirliği konusunda birbirinden farklı yaklaşımlar gelişmesi nedeniyle anlaşmazlıklar yaşanmıştır.

[86] Athanasia Spiliopoulou Akermark, a.g.e., s. 87.

[87] Kirsten Shoraka, a.g.e., s. 81.

İnsan hakları veya azınlık hakları söz konusu olduğunda, çalışmamızın odağında yer alan Avrupa Birliği de ortak bir kavram yaratma kaygısında olmamıştır. Temel olarak Avrupa Birliği'nin insan hakları anlayışı, Avrupa kıtasında faaliyet gösteren kendi dışındaki kurumların daha önceden hazırlamış oldukları uluslararası belgelere dayanmaktadır. Bu açıdan Avrupa Birliği daha ağırlıklı olarak Avrupa Konseyi'nin oluşturduğu ilkeleri ve referansları benimsemiştir. Bunun yanında Birleşmiş Milletler ve AGİT bünyesindeki azınlık hakları düzenlemeleri de Avrupa Birliği'nin insan ve azınlık hakları birikiminin oluşumunda etkili olmuştur. [88]

Daha önce de belirttiğimiz gibi uluslararası alanda üzerinde uzlaşılmış bir azınlık tanımlaması bulunmamaktadır. Bu nedenle azınlıklara dair düzenlemeleri içeren uluslararası sözleşmelerde, azınlık tanımı yapılmadan azınlık hakları üzerinde durulduğu görülmektedir. Azınlıklar sorununun siyasi yönü de göz önünde bulundurulduğunda, tanımlama konusundaki belirsizlik, devletlerin kendi tanımlamalarıyla bağlı kalma istekleriyle açıklanabilir.[89] Ancak hukuksal alanda müşterek objektif ve sübjektif ögeleri içeren bir tanım belirleme konusundaki çalışmalar MC döneminden beri süregelmiştir. 1928 yılında Uluslararası Sürekli Adalet Divanı'nın Yukarı Silezya Azınlık Okulları davasında[90]

[88] Kirsten Shoraka, *Human Rights and Minority Rights in the European Union,* Rotledge Research in EU Law, London and New York, 2010, s. 81-90.

[89] Naz Çavuşoğlu, "Azınlık Nedir*?" İnsan Hakları Yıllığı,* Cilt 19-20 (1997-1998), s.93.

[90] Permanent Court of International Justice, *Rights of Minorities in Upper Silesia (Minority Schools) Germany v. Poland Judgment* No.12, 26 April 1928.

"bir devletinin nüfusunun, topraklarının belirli bir bölümüyle tarihsel olarak bağlı, kendine özgü bir kültüre sahip, ırk, dil ve din farklılığı nedeniyle devletin diğer uyruklarının çoğunluğu ile karıştırılması imkansız kalıcı parçası" şeklinde azınlık tanımlaması yapılmıştır.

31 Temmuz 1930'da USAD 'nın *Greco-Bulgarian Communities* vakasında Bulgar –Rumların göçüyle ilgili danışma görüşünde [91] 27 Kasım 1919 tarihli Bulgar-Yunan Sözleşmesine atfen ifade ettiği ve daha sonra tanımlara etki eden azınlık tanımlaması:

"Tarihsel olarak bir ülkede veya belirli bir bölgede yaşayan aynı ırktan dini ve dili bir kendine özgü gelenekleri olan, ortak din, dil, gelenek ve ırk kimliğiyle dayanışma duygusuyla birbirine bağlı, geleneklerini koruma, inançlarını ve ibadet etme biçimlerini sürdürme, aynı soydan olma ruhu ve geleneğine uyumlu olarak çocuklarını eğitme ve yetiştirme haklarını güvence altına almak isteyen, karşılıklı yardımlaşma ruhuna sahip bir topluluktur".[92]

Sayısal boyutu, başat olmamayı ve uyrukluk kriterine dair hiçbir ibare içermemesi nedeniyle önemli eksikleri bulunmasına karşın, bu tanımın getirdiği kriterler, BM dönemindeki çalışmalara da aktarılmış bulunmasıyla değer

[91] Permanent Court of International Justice, Interpretation of the Convention Between Greece and Bulgaria Respecting Reciprocal Emigration, Signed at Neuilly-Sur- Seine on November 27th, 1919, Advisory Opinion, No. 17, http://www.worldcourts.com/pcij/eng/decisions/1930.07.31_greco-bulgarian.htm (Erişim tarihi 5 Ağustos 2012)

[92] Pathrik Thornberry, a.g.e., s. 165; ayrıca bkz. Sabahattin Nal, a.g.e., s. 23.

taşımaktadır.[93] MC döneminde olduğu gibi günümüzde de BM, AGİT ve AK bünyesinde üzerinde uzlaşılabilecek ortak bir tanıma ulaşma çalışmaları devam etmektedir. I. Dünya Savaşı'ndan sonra, belirli devletlerde kalan ve çoğunluktan ayrı ırk, dil, ya da dine sahip olan toplumsal grupların korunmasına yönelik olarak gerçekleştirilen antlaşmaların yorumu çerçevesinde, ilk azınlık tanımlaması 1935 tarihli danışma görüşünde, Uluslararası Sürekli Adalet Divanı'nca (USAD) yapılmıştır.[94] *Minority Schools in Albania* vakasında görüş bildiren USAD'a göre azınlık kavramı "bir devlette yerleşmiş bulunan ve nüfusu ayrı bir ırk, dil ya da dinden oluşan toplumsal grupları" ifade etmektedir.[95] Aynı karara göre, bir devlet içinde yaşayan farklı azınlıklar, dinleri, dilleri, ırkları farklı olsa da barış içinde, dostça birlikte çalışma ve yaşama olanağına sahip olmalıdırlar. Bu kişiler aynı zamanda çoğunluktan farklı olan özelliklerini koruyabilmeli ve özel gereksinimlerini karşılayabilmelidir. Bu içtihatla azınlık mensuplarının bireysel hakların yanında grup haklarının da tanınmış olduğu değerlendirilmektedir.[96]

Birbirinden farklı boyutlar içerse de MC bünyesindeki çalışmalar kapsamında yapılan bu ve benzeri tanımlamalar, azınlıkların ilk olarak MC döneminde uluslararası örgüt denetimi ve güvencesi altına –en azından teorik olarak- alındığını ortaya koymaktadır. Taraf devletlerin ilgili anlaşmalardaki bazı maddeleri azınlıklara olan tutumları çerçevesinde yürürlüğe koymayı kabul ettikleri ve MC'yi anlaşmaların

[93] Sabahattin Nal, a.g.e., s. 23.

[94] Permanent Court of International Justice, Minorituy Schools in Albania, Advisory Opinion No. 26, General List No 62, 6 Nisan 1935.

[95] Hüseyin Pazarcı, a.g.e., s.184; Sabahattin Nal, a.g.e., s. 22.

[96] Sabahattin Nal, a.g.e., s. 22.

garantörü olarak tanıdıkları- çoğunlukla çok taraflı- bir dizi antlaşmayı içeren MC azınlık rejimi, [97] uzun ömürlü olamamış bulunsa da bir ilki gerçekleştirme gayretini içermesi nedeniyle tanım konusundaki çalışmaların temeli olarak değerlendirilmelidir.

Birleşmiş Milletler (BM) dönemine gelindiğinde, BM Antlaşması'nın bireysel insan haklarına vurgu yapmasına karşın azınlık haklarına yönelik daha özel düzenlemeler getirmediği görülmektedir.[98] Çünkü bu dönemde, MC azınlık hakları rejiminde yarattığı hayal kırıklığının sonucu olarak, II. Dünya Savaşından sonra azınlık haklarının bireysel insan hakları kapsamında değerlendirilmesi yaklaşımı gelişmiştir. İnsan hakları hukukunun evrensellik vurgusu çerçevesinde ayrımcılık yasağı ilkesi temelinde bireylere tanınan hakların azınlıkların korunmasını da sağlayacağı değerlendirilmiştir.[99] Bu yaklaşım evrensel insan haklarının uygulanmasıyla azınlık sorunlarının çözümleneceği varsayımına dayanmış, ancak azınlık mensuplarının grup üyeliklerini dikkate almaması nedeniyle azınlıkları korumada yetersiz kalmıştır.[100] Bu dönem hukuksal düzenlemelerinde kolektif haklar vardır ancak kolektivite yoktur. Bir başka deyişle yukarıda belirttiğimiz Osmanlı "millet sistemi"nde olduğu gibi "grup" ya da "kolektivite" hukuk süjesi olarak değerlendirilmemiş, dönemin hakim ideolojisi olan liberal ekollerin etkisiyle

[97] Hakan Taşdemir ve Murat Saraçlı, "Avrupa Birliği ve Türkiye Perspektifinde Azınlık Hakları Sorunu", *Uluslararası Hukuk ve Politika,* cilt 2, No. 8, s. 27; Sabahattin Nal, a.g.e., s. 23.

[98] Patrick Thornberry, a.g.e., s.21

[99] Gökçen Alpkaya, a.g.e., s. 151.

[100] Will Kymlicka, *Çok Kültürlü Yurttaşlık: Azınlık Haklarının Liberal Teorisi*, Ayrıntı Yayınları, İstanbul 1998, s. 51.

"grubun mensubu bireyler" hukuk süjesi olarak düzenlenmiştir.[101] Azınlık hakları alanında grup hakları söz konusu edildiğinde bile grubun bağımsız bir hukuk süjesi olarak kabul edilmemesinin bir başka gerekçesi de, azınlıklara kolektif bir birim olarak bakmanın devlet içinde devlet yaratabileceği düşüncesi olmuştur. [102]

Bu doğrultudaki yaklaşımda ilk kırılma noktası BM bünyesinde MSHS'nin 27. Maddesiyle [103] birlikte gerçekleşmiştir. Uluslararası toplumda oldukça geniş yankı uyandıran bu düzenleme azınlık haklarının yeniden kendine özgü karakteristiği ile gündeme gelmesini sağlamıştır. Bununla beraber yine de 27. Maddenin koruma alanındaki haklar temel olarak birey hakları ekseninde değerlendirilmiştir.[104]

Azınlık haklarını evrensel insan hakları çerçevesinde değerlendiren BM sisteminde , örgütün kuruluşundan sonra örgüt bünyesinde genel geçerliği olabilecek bir azınlık tanımının yapılmasına çaba sarf edilmiştir. Bu çerçevede yapılmış bulunan tanımlamalar içerisinde öğretide en geniş destek bulan tanım, 1978'de BM İnsan Hakları Komitesi'nin Ayrımcılığın Önlenmesi ve Azınlıkların Korunması Alt

[101] Natan Lerner, a.g.e., s. 8-9 ve s. 14.

[102] Baskın Oran, *Türk – Yunan İlişkilerinde Batı Trakya Sorunu*, Bilgi Yayınları, Ankara 1991, s. 68.

[103] Azınlıkların korunması başlığı altında düzenelenen 27. Madde Şöyledir: Etnik, dinsel veya dilsel azınlıkların bulunduğu bir Devlette, böyle bir azınlığa mensup bulunan kişiler grubun diğer üyeleri ile birlikte toplu olarak kendi kültürel haklarını kullanma kendi dinlerinin gereği ibadeti etme ve uygulama veya kendi dillerini kullanma hakları engellenmez.

[104] Natan Lerner, a.g.e., s. 13-14.

Komisyonu[105] Özel Raportörü Capatorti'nin yaptığı BM Medeni ve Siyasî Haklar Uluslararası Sözleşmesi'nin azınlıkların korunmasına ilişkin 27. maddesi bağlamında hazırladığı incelemede yaptığı tanımdır.[106] Aslında bu tarihten çok daha önce 1948 yılından beri azınlık yanımı yapmaya yönelik ihtiyaç üzerinde durulmuş, ancak Alt Komisyon'un bu doğrultudaki çalışmaları, devletlerin temsilcilerinden oluşan İnsan Hakları Komisyonu tarafından düzenli bir şekilde kösteklenmiştir. [107] Bunun nedeni sadece sorunun karmaşıklığı değil, aynı zamanda bazı devletlerin kendi bünyelerinde hiçbir azınlık grubu bulunmadığı sonucunu getirecek şekilde tanımlamayı sınırlandırma yönündeki iradesidir.[108]

Capotorti'nin "study on the rights of persons belonging to ethnic, religious and linguistic minorities" başlıklı raporda getirdiği tanıma göre azınlık:

"Sayısal olarak bir devletin geri kalan nüfusuna göre az olan, egemen olmayan konumda bulunan, (o devletin vatandaşları olan) üyeleri etnik, dinsel ya da dilsel açıdan nüfusun geri kalanından ayrılan özellikler taşıyan ve kültürlerini,

---

[105] Bu komisyonun adı 1999 yılında "İnsan Haklarının Korunması Alt Komisyonu" olarak değiştirilmiştir; bkz Hakan Taşdemir ve Murat Saraçlı, "Avrupa Birliği ve Türkiye Perspektifinde Azınlık Hakları Sorunu", *Uluslararası Hukuk ve Politika*, cilt 2, No. 8, s. 26.

[106] Francesco Capotorti, Study of the Rights of Persons Belonging to Ethnic Religious and Linguistic Minorities, UN DOC E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1,1979

[107] Gökçen Alpkaya, "Uluslararası İnsan Hakları Hukuku Bağlamında Azınlıklara İlişkin Bazı Gelişmeler", *İnsan Hakları Yıllığı*, s. 153.

[108] Gökçen Alpkaya, a.g.m., s. 153.

dinlerini ya da dillerini korumak amacıyla üstü örtülü bir dayanışma duygusunu gösteren bir gruptur."[109]

Bu tanımın dışında birçok öneri bulunmakla birlikte 1990 sonrası birçok azınlık hakları belgesinde kabul edilen tanımlar Capotorti'nin önerisine yakınlık göstermektedir. Bu açıdan 1978 yılına ait Capotorti tanımı sonraki çalışmalar yönünden temel çerçeveyi teşkil etmiş[110] ve diğer uluslararası örgütlerce de kısmen benimsenmiştir.[111]

Capotorti tarafından yapılan tanımlamayla birlikte azınlık olmanın ana ögeleri belirlenmiştir. Buna göre azınlık olmanın nesnel unsurlar ve öznel unsur olmak üzere iki grup öğesi bulunduğu kabul edilmektedir. Dil, din, etnik kökene dayalı farklılık, sayısal açıdan az olma, başat olmama ve vatandaş olma azınlığın nesnel ögelerini, azınlık bilincine sahip olma ise öznel ögesini oluşturmaktadır. Azınlık tanımlamasındaki objektif ve sübjektif ölçütler yönünden AGİT bünyesinde de, BM'nin Capotorti tanımlaması etrafında geliştirdiği yaklaşım yaygın kabul görmüştür. Buna göre bir ülkede yukarıda belirtilen - dil, din, etnik kökene dayalı farklılık, sayısal açıdan az olma, başat olmama ve vatandaş olma ile azınlık bilincine sahip olma- unsurları taşıyan gruplar varsa o ülkede azınlıkların varlığı kabul edilmektedir. 1991 yılında gerçekleştirilen Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Konferansı

[109] Patrick Thornberry, a.g.e., s. 6; Hüseyin Pazarcı, a..g.e., s. 184-185.

[110] Naz Çavuşoğlu, *Uluslararası İnsan Hakları Hukukunda Azınlık Hakları*, Su Yayınları İstanbul, 2001, s. 33.

[111] Çağatay Okutan, a.g.m., s. 63.

Cenevre Ulusal Azınlık Uzmanları Toplantısı'ndan[112] itibaren ülke devletinin azınlık grupların varlığını kabul ya da inkar etmesinin önem arz etmediği kabul edilmiştir. [113] Ancak bu kabul, her farklılık unsurunun bir azınlık grubu teşkil edeceği anlamında alınmamalıdır, çünkü tüm nesnel azınlık unsurlarını bir arada barındırsa dahi bir toplulukta azınlık bilinci unsuru bulunmadığı sürece bir azınlıktan söz edilemeyecektir.[114]

Capotorti'nin tanım çalışmalarıyla kaydettiği ilerlemeye karşın yine de pozitif hukuka üzerinde uzlaşma sağlanan bir müşterek tanım yansıtılamamıştır. BM Genel Kurulu'nun 18 Aralık 1992 tarihinde 47/135 Sayılı kararı ile kabul ettiği[115] "Ulusal ya da Etnik, Dinsel ve Dilsel Azınlıklara Mensup Bireylerin Haklarına İlişkin Bildirge" de ise azınlık tanımına hiçbir şekilde yer verilmemiştir. Ancak Bildirge'de BM Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesinin 27. Maddesinde sıralanan azınlıklar listesine "ulusal" azınlıklar eklenmiştir. Bunun dışında tanımlamayla ilgili açıklayıcı bir kural getirilmemiştir.

---

112 Organization for Security and Co-operation in Europe, Report of the CSCE Meeting of Experts on National Minorities, Cenevre , Temmuz 1991.

113 Hakan Taşdemir ve Murat Saraçlı, "Avrupa Birliği ve Türkiye Perspektifinde Azınlık Hakları Sorunu", *Uluslararası Hukuk ve Politika*, cilt 2, No. 8, s. 26-27.

114 Organization for Security and Co-operation in Europe, Report of the CSCE Meeting of Experts on National Minorities, Cenevre , Temmuz 1991. s. 3; Ayrıca bkz. Murat Saraçlı, *Avrupa Birliği ve Türkiye'de Azınlıklar*, Adres Yayınları, Ankara 2012, s. 33.

115 United Nations General Assembly, Declarations on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, A/RES/47/135, 18 Aralık 1992.

Capotorti'nin geniş kabul gören yukarıdaki tanımlaması çerçevesinde azınlıkların saptanmasında başvurulan ölçütler de aynı şekilde benimsenmektedir. Ancak daha sonra BM azınlık kavramını daha geniş boyutta ele almıştır. Örneğin BM göçmen işçileri ve bir ülkede geçici olarak yerleşen insan gruplarını da azınlık statüsünde değerlendirmektedir. Benzer şekilde, yurttaş olmayan Romanlar da BM tarafından azınlık olarak kabul edilmektedir. BM bu tutumunu, bir etnik grup özellikleri taşıyan bir topluluğun her zaman bir azınlık grup olarak değerlendirilmesi gereğine dayandırmaktadır.[116] Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Komitesi Kişisel ve siyasi Haklar Sözleşmesi'nin etnik, dinsel ya da dilsel azınlıkların hakları ile ilgili 27. Maddesine ilişkin hazırladığı Genel Yorum'da, bu maddenin korumasından yararlanmada vatandaşlık şartının aranmadığını açıkça belirlemektedir. Uzmanlar Komitesi'nde, azınlık mensubu olarak değerlendirilebilmek için vatandaşlık şartı aranmasının İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi 1. Maddesine aykırı olabileceği yönünde ileri sürülen görüşlerin benzeri bahsi geçen Genel Yorum raporunda da ortaya konmuştur. [117]

BM'nin aksine Avrupa Konseyi bünyesindeki çalışmalarda vatandaşlık unsuruna ilişkin olarak üye devletler yönünden ortak bir eğilim gelişmediği gözlenmektedir. "Ulusal Azınlıkların Korunması Çerçeve Sözleşmesi"ne taraf devletler, Metinde ulusal azınlık tanımı yapılmadığı için kendi anlayışları çerçevesinde vatandaşlık şartı olup olmayacağını belirlemektedir. Almanya Çerçeve Sözleşmeyi imzalarken verdiği bildirimde, Alman vatandaşlığında bulunan

[116] Çağatay Okutan, a.g.e., s. 63.

[117] Naz Çavuşoğlu, a.g.e., s.46-47.

Danimarkalılar, Sırplar ve geleneksel olarak Almanya'da yaşayan vatandaşlarından Frisian, Sinti ve Roma etnik gruplarını azınlık olarak kabul ettiğini açıklamıştır.[118] Böylece göçmen işçiler ve mülteciler kapsam dışında bırakılmış olmaktadır.

1985 yılında Capotorti'nin yerine atanan Kanadalı Jules Deschene yine Capotorti'nin tanımını esas alarak "proposal concerning a difinition of the term minority" başlığıyla alt komisyonda bir öneri hazırlamıştır.[119] Deschene tarafından geliştirilen metinde azınlık tanımı:

"bir devletin, sayısal olarak azınlık oluşturan ve o devlette egemen konumda bulunmayan, nüfusun çoğunluğundan farklı etnik, dinsel ya da dilsel özelliklere sahip birbirleriyle dayanışma duygusu içinde, üstü örtülü de olsa, varlıklarını sürdürmek için ortak bir istek taşıyan ve amacı çoğunluk ile fiili ve hukuki eşitlik elde etmek olan bir grup vatandaş."[120] Şeklinde yapılmıştır.

Yukarıdaki tanımlamaları esas alarak yaklaştığımızda, Capotorti tanımlamasına göre belirttiğimiz öznel ve nesnel unsurlara bir unsur daha eklenmektedir. Bu unsur, Jules Deschene tanımının sonunda geçen çoğunlukla eşit olma iradesidir. Buna göre "sayısal olarak daha aşağıda olan" ifadesi yerine "sayısal olarak azınlık oluşturan" ifadesi tercih edilerek hukuksal ve fiili eşitlik hedefi açık

[118] Naz Çavuşoğlu, a.g.e., s. 46. Bkz. Human Rights Information Sheet No. 36 (January-June1995), Council of Europe, Strasbourg, 1995. s. 5.

[119] A. Füsun Arsava, a.g.e., s. 43.

[120] Jules Deschenes, Proposal Concerning a Definition of the Term Minority, UN Doc.E/CN.4/Sub.2/1985/31

bir şekilde vurgulanmıştır. [121] Bu suretle ayrıca çoğunlukla eşit olma iradesinden ve yurttaş olma ölçütünden yola çıkılarak, azınlıkların yurttaşı oldukları devlete yönelik sadakati önemli bir unsur olarak eklenmektedir. Zira başka bir devlet kurma yönündeki istek ve eylemler içinde olan toplulukların, azınlık tanımlamasına sokulmasının olanaklı olmadığı bu çerçevede netlik kazanmış olmaktadır.[122] Buna göre azınlıklar yurttaşı oldukları devlete karşı vatandaşlık ödevlerine uymakla yükümlü kabul edilmelidir. Bir başka deyişle azınlıklara tanınan hakların kötüye kullanılarak, egemen eşitliğe, ülkesel bütünlüğe ve siyasal bağımsızlığa aykırı herhangi bir faaliyete izin verir biçimde yorumlanması mümkün değildir.[123] Ayrıca azınlıklar haklarını kullanırken, diğer azınlıklarına haklarına ve ulusal mevzuata ve başkalarının haklarına saygı göstermekle yükümlüdür.[124]

Kronolojik olarak bakıldığında BM bünyesindeki bu çalışmaların devamının bölgesel bir örgüt olarak ortaya çıkan AK bünyesinde gerçekleştirildiği söylenebilir. Capotorti'nin tanımını esas alan Avrupa Konseyi bünyesinde 1991 yılında "Azınlıkların Korunmasına İlişkin Avrupa Sözleşmesi" tasarısında bir başka tanıma yer verilirken tasarıyla sınırlı bir anlam çerçevesi çizilmiştir.[125] Avrupa Konseyi'nin

[121] Mehmet Merdan Hekimoğlu, *Uluslararası İnsan Hakları Hukuku Açısından Azınlık Hakları ve Türkiye,* Detay Yayıncılık, Ankara 2007, s. 55.

[122] Çağatay Okutan, "Teori ve Uluslararası Metinlerde Azınlık Tanımı", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt 59, Sayı 2, s. 62,

[123] Hasan Tunç, a.g.m., s. 11.

[124] Hasan Tunç, a.g.m., s. 11.

[125] Gökçen Alpkaya, a.g.m., s. 155.

danışma organı vasfındaki Hukuk Yoluyla Demokrasi Komisyonu'nun (Venedik Komisyonu) hazırladığı Tasarının 1. Maddesi 1. Fıkrasına göre:

"Bu sözleşmenin amaçları bakımından, "azınlık" terimi bir devletin nüfusunun geri kalanından sayısal olarak az (inferior) olan; mensupları bu devletin vatandaşları olan ve üyeleri nüfusun geri kalanından farklı etnik, dinsel ya da dilsel özelliklere sahip olan ve kültürlerini, geleneklerini, dinlerini ya da dillerini koruma isteğiyle hareket eden bir insan grubunu ifade eder. [126]

Aynı hükmün 2. Fıkrasında bu tanımın unsurlarına uygun her gruba etnik, dinsel ya da dilsel azınlık olarak davranılacağını belirtilmektedir.

1 Şubat 1993 tarihinde AK Parlamenter Asamblesi tarafından 1201 Sayılı tavsiye kararında[127] bir başka tanım önerisi getirilmiştir. Parlamenterler Asamblesinin "Ulusal Azınlıklara Mensup Kişiler Hakkında İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'ne Ek Protokol Tasarısı" çerçevesinde yer alan bu tanımlamada Asamble özel olarak sadece ulusal azınlıkları tarif etmiştir. Birleşmiş Milletler bünyesindeki çalışmalardan farklı bir kavramsal tercihe gidilerek "ulusal azınlık"

[126] 8 Şubat 1991 tarihli sözleşme tasarısı için bkz. Proposal for a European Convention for the Protection of Minorities, 12 HRLJ (1991), s. 270.

[127] Parliamentary Assemly of the Council of Europe, Recommendation 1201(1993) on an Additional Protocol on the Rights of National National Minorities to the European Convention on Human Rights, 1 Şubat 1993, http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta93/EREC1201.htm (erişim tarihi 6 Ağustos 2012)

teriminin seçilmesindeki gerekçe Açıklayıcı Not'ta[128] açıklanmıştır. Açıklayıcı Not'a göre İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'nin ayrımcılık yasağını düzenleyen 14. maddesinde "ulusal azınlık" teriminin kullanılmış olması ve "azınlık", "etnik azınlık" ve benzeri ifadelerin Avrupa'nın çeşitli bölgelerinde ve dillerinde birbirinden farklı anlamlar taşıyabilmesi nedeniyle böyle bir tercihte bulunulmuştur. Söz konusu tanıma göre

"Ulusal azınlık, bir devletin ülkesinde ikamet eden ve bundan dolaya o devletin vatandaşı olan, o devletle eskiden beri süregelen, sıkı ve sürekli bağlarını koruyan, ayırt edici etnik, kültürel, dinsel ya da dilsel özellikler gösteren, o devletin ya da o devletin bir bölgesinin geri kalan nüfusundan sayıca az olmasına rağmen, yeterli derecede temsil edilen, kültürleri , gelenekleri, dinleri ya da dilleri dahil olmak üzere, ortak kimliklerini oluşturan öğeleri hep birlikte koruma kaygısıyla yönelen kişiler grubudur." [129]

Bu tanımlamada Capotorti'nin tanımlamasından farklı olarak, "başat olmama" unsuruna yer vermemekte ancak "sayıca geri kalan nüfusa göre az olma" unsuruna yer verilmektedir.[130] Oysa başat olmama unsurunun Güney Afrika'daki azınlık durumunda olduğu gibi bazı örneklerde aranması gereken bir unsur vasfında bulunduğu değerlendirilebilir.

[128] Explanatory Memorandum by Mr. Worms, 14 HRLJ (1993), s.146.

[129] 1 Şubat 1993 tarihli Ptotokol Tasarısı için bkz. 14 HRLJ (1993), s. 145.

[130] Kirsten Shoraka, a.g.e. s. 99.

1.3.2. Azınlık Olmanın Unsurları

90'lı yıllarla birlikte AGİK, BM ve AK tarafından üretilen belgelerde azınlık haklarına ilişkin ortak standartlar şekillenmeye başladığı halde, azınlık kavramının genel kabul gören bir tanımının yapılamamış olması temel bir sorun olarak kalmıştır. Ancak yukarıda ele alınan tüm tanımlarda temel unsurlar genellikle müşterektir olup değişmemektedir. En azından Capotorti'nin tanımında yapılan nesnel ve öznel ölçütler ayrımı nerdeyse tüm tanımlar bakımından geçerlilik taşımaktadır. [131]

1.3.2.1. Azınlıkların Objektif Unsurları

Azınlık olmanın ilk objektif nitelikli unsuru nüfusun geri kalanına göre dinsel, dilsel veya etnik farklılık arz eden özelliklere sahip olmaktır. Bazen bu farklılık unsurlarından biri tek başına, bazen de üçü bireden aynı azınlık grubu bünyesinde barınabilir. Örneğin Alsas dil azınlığı sadece dilsel farklılık temelinde çoğunluktan ayrışmaktadır. [132] Ancak genellikle dilsel ve etnik farklılık unsurları birlikte görülmektedir.

Bu farklılıkların ülke devleti tarfından hukuksal bakımdan tanınıp tanınmamasının bir önemi de bulunmamaktadır. USAD'ın bir kararında "Toplulukların varlığı hukuksal değil, olgusal bir meseledir" saptaması günümüzde de geçerliliğini sürdürmektedir.[133] Bu nedenle azınlık tanımına yer verilen hukuk

[131] Gökçen Alpkaya, a.g.e. s. 155-157.

[132] A. Füsun Arsava, a.g.e., s. 58.

[133] Gökçen Alpkaya, a.g.m., s. 155.

belgelerinde, bunların ilgili devlet tarfından tanınmış olması kriterine yer verilmemektedir. Dolayısıyle devletler tarafından azınlıkların varlığının resmi olarak inkar edilmesinin, azınlıklara yönelik yaklaşımda uyulması gereken standartlardan muafiyet tanınması yönünde bir etkisi bulunmamaktadır.

Azınlık tanımları içerisinde, geniş kabul gören ikinci bir unsur sayısal olarak az olma unsurudur. Bu unsurun tartışmaya konu olabilecek bir özelliği bulunmamaktadır. Ancak sayısal olarak az olma unsurunu barındırdığı halde dominant konumda bulunan grupların azınlık karakteri taşımadığı çok açıktır. Bunun klasik örneği Güney Afrika'da sayısal olarak azlık teşkil eden ancak egemen konumda bulunan beyazların durumudur.

Üçüncü objektif unsur olan dominant olmama unsuru da Capotorti ve sonrasındaki çalışmalarda yaygın kabul görmüştür. Ancak açıklanmaya muhtaç bazı hususlarda görüş ayrılıkları ortaya çıkabilmektedir. Avrupa Konseyi Venedik Komisyonu'nun, Hırvatistan'da ulusal azınlıkların haklarını düzenleyen anayasal mevzuatı değerlendiren raporunda[134] Çerçeve Sözleşme ilgili hükümlerinin amaçsal yorumla değerlendirilmesi halinde, dominant olmama unsurunu, sadece çoğunluk tarafından baskılanabilir gruplara mensup bireyleri ifade etmek üzere kullanılmış olabileceği belirtilmektedir. Bu noktada Çerçeve Sözleşmedeki "azınlık" terimine yüklenebilen manayı ifade etmede sayısal olarak az olma unsuru tek başına yeterli

[134] Draft Opinion on the Constitutional Law on the Rights of National Minorities in Croatia, European Commission on Democracy trough law (Venice Commission), CDL (2001) 74, 3 Temmuz 2000, Strasbourg, s. 5-6. Bkz. http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL(2001)074-e.asp (erişim tarihi 14.10.2012).

olamayacağından, başat olmama unsurunun kullanıldığı vurgulanmaktadır. [135] Bu hükmün amacı beyaz azınlığın siyah çoğunluğu yönettiği (eski) Güney Afrika Cumhuriyeti örneğinde olduğu gibi egemen ve baskın azınlıkları hariç tutmaktır. [136]

Bir başka örnek İtalya'dan verilebilir. İtalya genelinde Güney Tirol'liler sayısal olarak bir azınlık teşkil etmekteyken, İtalya'nın Güney Tirol bölgesinde Almanca konuşan grup sayısal olarak çoğunluğa sahiptir.[137] Bulgaristan örneğinde de ülke genelinde azınlık oluşturan Türkler, Kırcali bölgesindeki nüfusun çoğunluğunu teşkil etmektedir.[138] Örneklerde görüldüğü gibi dominant olmama ölçütü bunun gibi hallerde sayısal azınlık ölçütünü bütünleme işlevini yerine getirmektedir.

Dominant olmama unsuru bunun dışında iki farklı boyutuyla daha tartışılmıştır. Bunlardan biri sayısal azınlıklar üzerinde kurulan siyasi, ekonomik nitelikli egemenliklerle, asimilasyon politikalarının aracı olarak kullanılan kültürel

---

[135] Draft Opinion , on the Constitutional Law on the Rights of National Minorities in Croatia, European Commission on Democracy trough law (Venice Commission), CDL (2001) 74, 3 Temmuz 2000, s. 6.

[136] Naz Çavuşoğlu, a.g.e., s. 37.

[137] Antony Alcock, "South Tyrol", *Minority Rights in Europe: The Scope for a Transnational Regime* (Ed. Hugh Miall) The Royal Institute of International Affairs, Pinter Publishers, Londra 1994, s. 46-55; A. Füsun Arsava, a.g.e., s. 58.

[138] Ömer Turan, "Geçmişten Günümüze Bulgaristan Türkleri", Erhan Türbedar (Der.), *Balkan Türkleri Balkanlar'da Türk Varlığı,* ASAM Yayınları Ankara 2003, s. 28; Ayşe Özkan Duvan, *Avrupa Birliği'ne Entegrasyon Sürecinde Bulgaristan'daki Türk Azınlığın Hakları* (Y. Lisans Tezi), Ankara 2003, s. 42.

egemenlik boyutudur. Diğer tartışma konusu ise azınlık grubunun bütünüyle azınlık "elitleri" arasındaki ilişkiler çerçevesinde, grubun hedefleri ve konumu ile elitlerin konumu ve hedeflerinin farklılaşması durumudur. Bu halde azınlık grup elitlerinin konumunun belirleyici olarak ele alınması, çoğunluk grubu ile azınlık grubu arasındaki ilişkilerin tanımlanmasında yetersiz kalabilmektedir. [139]

Objektif unsurlardan sonuncusu olarak ifade edeceğimiz unsur, grup mensuplarının, ülke devletinin vatandaşı olmalarıdır. Vatandaş olma unsurunu kabul ettiğimizde, ülke devletinin vatandaşlığını taşımayan göçmenler, mülteciler ve yabancılar gibi geniş kapsamlı bir grup azınlık tanınlamasının dışında kalmış olmaktadır. Bu hususta eleştirel yaklaşan görüşe karşı, sözkonusu gruplar için uluslararsı hukukun özel bir statü ve buna bağlı ilgili bir mevzuat geliştirdiği argümanıyla karşı çıkılmaktadır.[140]

1.3.2.2. Azınlıkların Sübjektif Unsurları

Yukarıda incelediğimiz tanımların neredeyse tamamında ortak bir unsur olarak ortaya çıkan azınlık bilinci, azınlık olmanın sübjektif unsurunu oluşturmaktadır. Azınlık bilinci taşımak demek, azınlık özellikleri taşıdığı varsayılan grubun kendi özelliklerini sürdürme yönündeki iradesinin var olması demektir. Sübjektif olarak nitelenmekle birlikte, bu unsurun da objektif yönünün ağır bastığı ve azınlık iradesinin, grubun özelliklerinin zaman içinde korunmuş olmasıyla zaten

[139] Naz Çavuşoğlu, a.g.e., s.37.

[140] Patrick Thornberry, a.g.e., s. 8.

varlığını ispat etmiş olduğu görüşü yaygın kabul görmektedir.[141] Bu görüşün aksi düşünüldüğünde, objektif unsurların varlığını reddetmemekle birlikte, azınlık bilinci bulunmadığını ve dolayısıyla azınlık haklarından sözedilemeyeceğini ileri süren her devlet için, azınlık haklarını reddetmenin meşruluğunu iddia etmenin kolaycı bir yolu açılmış olacaktır.

Yukarıda belirtilen nedenlerle, azınlık mensuplarının günlük yaşamlarında bir özdeşlik, birlik, dayanışma duygusu gösteriliyorsa, gelenekleri ve kültürel özelikleri sürdürmek kararlılığı mevcutsa, engellemeler ve karşılaşılan diğer güçlüklere karşın kendi dilini kullanma yolunda mücadele veriliyorsa, kendileri ve başkaları tarafından ayrı bir grup olarak görülüyorsa, bu yöndeki tutumları, kendilerine özgü karakteristikleri koruma ve geliştirme isteklerinin açık bir doğrulaması olarak kabul edilmektedir.[142]

Sonuç olarak azınlığın genel tanımını yapan bir uluslararası hukuk normu hala oluşmamıştır.[143] Oysa azınlıkların himayesine ilişkin hükümlerin ayrımcılık yasağı üzerinden insan haklarının bir parçası haline gelmesiyle beraber, uluslararası hukukta "azınlık" kavramının tanımlanması daha öncelikli bir mesele olarak önem kazanmıştır. Özellikle belirli insan hakları standartlarının tutturulması ya da

[141] Gökçen Alpkaya, a.g.m., s. 156.

[142] Gökçen Alpkaya, a.g.m., s. 157.

[143] Melda Sur, *Uluslararası Hukukun Esasları*, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, İzmir 2000, s. 128; Compilation of Venice Commission, a.g.e., s.4.

sistematik ve ağır insan hakları ihlalleriyle mücadele yönünden, azınlık kavramının tanımlanması [144] ve içerik yönünden belirleyici olarak kabul edilmesi ihtiyacı vardır.

Pozitif hukukta tanım konusundaki belirsizlik beraberinde bazı sorunları getirmektedir. Hangi grupların azınlık haklarından yararlanıp (örneğin birçok ülkenin ve Avrupa Konseyi'nin[145] azınlık tanımında kullandığı vatandaşlık kriterine uymayan-ancak BM'nin azınlık statüsünde değerlendirdiği[146]- göçmen işçilerin azınlık kategorisinde olup olmayacakları meselesi), hangilerinin yararlanamayacağı meselesi ciddi bir açmaz olarak kalmıştır.[147] Bunun bir diğer sonucu da her devletin kendi politik çıkarları doğrultusunda, ülkelerinde azınlıkların varlığını reddetme ya da varlığını kabul ettikleri azınlıkların statüsünü dar yorumlama eğilimine dayanak olmasıdır.[148]

Bu olumsuz eğilimlere karşın hangi tanımlama çerçevesinde olursa olsun, azınlık haklarının somut içeriğini belirlemek üzere birtakım tasnifler yapılmaktadır. Temel olarak bağlayıcılığı bulunmasa da kavramsal değerlendirmeden bir sonuç alabilmek adına azınlıkların haklarına ilişkin tasniflere başvurmak gerekmektedir. Bu

[144] A. Füsun Arsava, a.g.e., s. 45.

[145] Compilation of Venice Commission, a.g.e. s. 4.

[146] Çağatay Okutan, a.g.e. s. 63, Ayrıca Hollanda da göçmen işçileri, Romanları ve muayyen mültecileri, diğer ülkelerden farklı olarak etnik azınlık olarak kabul etmektedir Bkz. A. Füsun Arsava a.g.e., s. 45.

[147] Kirsten Shoraka, a.g.e., s. 67.

[148] Ayşe Özkan Duvan, "Avrupa Birliği ve Azınlık Hakları", *Avrasya Dosyası*, Cilt. 10, s. 2 , Yaz 2004, s. 193.

sayede azınlık kavramına ilişkin belirsizliklerin bir ölçüde giderilmesi daha geniş bir kabul görmesini getirebilir.[149]

1.3.3. Azınlıklara Tanınan Haklar

Teoride azınlık kavramını tanımlamaya ilişkin çalışmalar, ilerleyen dönemlerde azınlık haklarının kapsamını belirleme gayesini taşıyarak gelişmeye devam etmiştir. Uluslararası belgelere göre azınlık haklarını: azınlık grubu olarak var olma hakkı, eşitlik ve ayrım gözetilmemesi hakkı, kendi dilini kullanma hakkı, kendi dinini açıklama ve uygulama hakkı, kendi kültüründen yararlanma hakkı ile azınlık kimliğinin geliştirilmesi hakkı olarak belirlenmiştir.[150] Bir başka çalışmaya göre Azınlık haklarını var olma hakkı, asimilasyondan korunma hakkı ve kendini belirleme hakkı olarak sınıflandırılabilmektedir. Azınlıkların haklarının ne olduğunu saptamaya ilişkin hiçbir bilimsel çalışmada azınlıkların hakları arasında self determinasyon hakkına yer verilmemektedir. Çünkü azınlık hakları, doğası gereği unsuru bulundukları bir yapı içindeki var olmak ve gelişmek suretiyle anlamlıdır. Bu nedenle uluslararası hukuk bakımından azınlıkların, parçası bulundukları toplumdan ayrılmalarının kabul edilemeyeceği, azınlık haklarının hiçbir boyutuyla ülkesel bütünlük ilkesine aykırı olarak yorumlanamayacağı kabul edilmektedir.

"Azınlık grubu olarak var olma hakkını" somutlaştırmak gerekirse, en tabii insan hakkı olarak varlığını sürdürme hakkını ifade ettiğini söyleyebiliriz. Azınlık grupları yönünden var olmak demek, azınlık mensuplarının fiziksel varlıklarının

[149] Çağatay Okutan,a.g.e. s. 73.

[150]Gökçen Alpkaya, a.g.e. s. 159-169., Hasan Tunç a.g.e. s. 10; Erol Kurubaş, a.g.e., s. 24-28.

korunması demektir. Spesifik olarak ifade edecek olursak azınlık mensuplarının soykırıma veya etnik temizliğe uğratılmamaları gibi toplulukların fiziksel varlığının ortadan kalkmasına yol açacak herhangi bir eyleme karşı korunmalarını içermektedir.[151]

"Eşitlik ve ayrım gözetilmemesi hakkı", tüm insan hakları belgelerinde yer verilen bir haktır. Ancak pek çok sınırlama getirilebilmesi nedeniyle kolayca ihlale uğrayabilen bir haktır. Bu nedenle azınlık haklarına ilişkin uluslararası hukuk belgelerinde bu hakka yer verilmesi önem taşımaktadır. Duyarlılıkla yaklaşılmasına ihtiyaç duyulan husus,, fiili eşitsizlikleri gidermek ve azınlık mensubu bireylerin kimliklerini koruyup geliştirmelerini sağlamaya yönelik geçici önlemlerin ayrım gözetmeme ilkesi ve eşitlik ilkesine aykırı biçimde yorumlanamayacağı hususudur.[152]

"Kimlik ve kültürünün geliştirilmesi hakkı" azınlık haklarından üçüncüsü olarak sayılabilir. Bu hakkın, azınlık kimliğinin tanınması, kimlik unsurlarının yaşatılması ve geliştirilmesi çerçevesinde ülke devletine pozitif yükümlülükler getirdiği değerlendirilebilir. Önceki azınlık haklarından – azınlık grubu olarak var olma ve ayrım gözetilmemesi hakkından- farklı olarak klasik insan hakları belgelerinde yer bulabilecek bir hak değildir. Azınlık haklarına örgüt bünyesindeki ilk korumayı getiren Milletler Cemiyeti'nden sonra, Soğuk Savaş'ın son bulmasına kadar devam eden dönemde spesifik azınlık hakları düzenlemeleri yapılmamış,

[151] Erol Kurubaş, a.g.e., s. 24.

[152] Erol Kurubaş, a.g.e., s. 27.

azınlık haklarının klasik insan hakları çerçevesinde korunabileceği varsayılmıştır. İşte azınlık kimliğinin geliştirilmesi hakkı da bu dönem sonrasında gündeme gelmeye başlayan bir kavramsal çerçevede ortaya çıkıp gelişmiştir. Kimliğin geliştirilmesi ve farklılığı sağlayan unsurların korunması ve bunun ötesinde teşvik edilmesine yönelik çalışmalar geniş bir kapsama sahiptir. Bu kapsamda, azınlık mensubu bireylere resmi dilin yanı sıra ana dilini öğrenme ve kullanma hakkının tanınmasını; anadili kullanma imkanının, özel yaşam dışında bilimsel ve kültürel yaşama katılma, ifade özgürlüğü, idari makamlarla ilişkiler çerçevesinde de getirilmesini sayabiliriz. Ayrıca azınlık dilinde adını ve soyadını kullanma, geleneksel yerel adlar ve sokak adlarının da kullanılması söz konusudur. [153]

Dil unsuru dışındaki kültürel varlıkların korunması bağlamında, azınlık mensubu bireylerin iletişim araçlarıyla bilgi ve düşüncelerini ifade etme, bilgi alma-verme ve düşüncelerini yayma hakkına sahip olduğu kabul edilmektedir. Aynı doğrultuda azınlıkların eğitim kurumları kurma, kendi tarihini ve kültürünü araştırma ve ilgili eserleri yayma, edebiyat ve diğer sanat dallarında serbestçe ürün oluşturma, geleneksel bayramlarını ve festivallerini kutlama, müze, tiyatro, konser, her türlü basın-yayın araçlarını kullanarak kültürünü yayma ve bu amaçla örgütlenme özgürlüğünden yararlandırılması gerekmektedir. [154] Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi pek çok kararında, belirtmeye çalıştığımız özgürlük alanını oldukça

[153] Erol Kurubaş, a.g.e., s. 25.

[154] Erol Kurubaş, a.g.e., s. 25-26.

geniş çaplı değerlendirerek ülke devletlerini Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ni ihlalden mahkum etmektedir.[155]

Bir diğer kültür unsuru olan din ve inanç da azınlık kimliğini yaşatma ve geliştirmede başvurulan bir özgürlük alanıdır. Din ve ibadet özgürlüğü alanında uygulamada karşılaşılan sorunlar, dinsel uygulamaların ülke devletinde yürürlükte bulunan yasal mevzuatla çatışması durumunda yaşanabilmektedir. Bu halde dinsel uygulamaları nedeniyle dezavantajlı duruma düştükleri veya yaşam biçimlerinin olumsuz etkilendiği iddiasıyla azınlık mensupları bazı yasalardan bağışık tutulmayı isteyebilmektedir. Kanada'da Sihlerin taktıkları türban nedeniyle motosiklet kaskı kullanma yükümlülüğünden bağışık olmak istemeleri, Yahudilerin askerlik hizmeti sırasında Yarmulka takabilme istekleri, Amish, Quaker, Hutterid gibi dinsel grupların askerlikten bağışık tutulma talepleri örnek olarak verilebilir.[156]

Azınlık mensuplarının kültürel, dinsel, toplumsal, ekonomik ve kamusal yaşama katılmaları, bu çerçevede azınlık mensuplarının yaşadıkları bölgelere ya da kendilerini ilgilendiren işlere ilişkin ulusal ya da yerel karar mekanizmalarına etkili katılımı azınlık kimliğinin geliştirilmesine dair bir başka boyutu oluşturmaktadır. Burada azınlık mensuplarının temsil hakkı talebinden söz etmek gerekir. Temsil hakkı, siyasal süreçte azınlık mensuplarına adil şekilde söz hakkı tanımak ve dezavantajlı durumlarını ortadan kaldırmak için devletin merkezi kurumlarında azınlığa mensup bireylere kontenjanlar ayrılmasını içermektedir. Bir başka deyişle

[155] Cultural Rights in the Case-law of the European Court of Human Rights, Concil of Europe, European Court of Human Rights, Ocak 2011.

[156] Will Kymlicka, a.g.e., s. 280.

temsil hakkı azınlığın çoğunluk yönetimine katılma ve kapsanma isteğidir. O halde bu azınlık hakkında da diğer azınlık haklarında olduğu gibi temel dürtünün bütünleşme olduğu anlaşılmaktadır.[157]

Bir başka azınlık hakkı boyutu, azınlık mensuplarının ayrım gözetmeden, kendi topluluklarının mensuplarıyla ve başka azınlık gruplarının mensuplarıyla, hatta bunun gibi sınırların ötesinde ulusal ya da etnik kökenleriyle, dilleri ya da dinleriyle bağlı oldukları başka ülke devletleri bünyesinde yaşayan azınlık mensuplarıyla özgür ve barışçıl ilişkiler kurma ve sürdürme hakkı mevcuttur. Belirtilen alanlarda varlık gösteren hükümet dışı kuruluşların faaliyetlerine katılmak hakkına sahip olduğu kabul edilen azınlık mensuplarının böylece uluslararası boyutta ilişkiler kurma ve geliştirme imkanına sahip olabileceği değerlendirilmektedir.

Azınlık haklarının, azınlık mensubu bireylerin kimlik ve kültürünü geliştirme başlığı altında saydığımız tüm görünüm biçimleri, uygulamada pozitif ayrımcılığı öngören yaklaşımı destekler niteliktedir. Her ne kadar ilk bakışta azınlık mensubu bireylerin farklılıklarına vurgu yapan bir hak kategorisi olarak algılanmaya müsait olsa da, saydığımız tüm bu haklar toplumsal bütünleşmeyi destekleyici bir işlev görmeye yöneliktir. Çünkü en başta söylediğimiz gibi azınlık hakları bir ayrıştırma projesi değil, ulus devletle birlikte doğmuş bir bütünleştirme projesinin ürünü olarak değerlendirilmelidir.

[157] Bütünleşme dürtüsüyle şekillenen özel temsil hakkından farklı olarak self determinasyon hakkı ayrışma dürtüsüyle var olabilen bir haktır. Bu yanıyla, özel temsil hakkının aksine, azınlık hakları vasfına uymadığı için self determinasyon hakkı azınlık hakları arasında yer almamaktadır; bkz. Erol Kurubaş, a.g.e., s. 31.

1.3.4. Azınlık Haklarının Sınırları

Yukarıda üçlü bir ayrım çerçevesinde somutlaştırmaya çalıştığımız azınlık hakları, klasik insan haklarının da tabi olduğu gibi birtakım sınırlarla şekillidir. Nasıl devletin azınlık haklarını tanıma ve bu hakların kullanılması imkanlarını gerçekleştirme yükümlülüğü varsa, azınlık mensubu bireylerin de birtakım yükümlülükleri vardır. Yukarıda vatandaş olduğu ön kabulünde bulunduğumuz azınlık mensuplarının da vatandaşı oldukları devlete karşı vatandaşlık ödevlerini ifa etme sorumluluğu vardır. Azınlık haklarını düzenleyen uluslararası belgelerde azınlık mensuplarının ödevleri ayrı hükümlerle düzenlenmiştir. [158] Eskilerden bir örnek vermek gerekirse Milletler Cemiyeti Genel Kurulu'nun 21 Ekim 1922 tarihli kararına bakılabilir. Söz konusu kararda azınlıkların, ülke devletine karşı sadakat görevi altında bulundukları belirtilmiştir.

Ülke devletinin vatandaşı olan azınlık mensubu bireylerin, en başta gelen vatandaşlık ödevi vatandaşı bulundukları devlete sadakat göstermektir.[159] Devlete sadakat gösterme yükümlülüğünün anlamı azınlık haklarının kötüye kullanılmamasıdır. Azınlıklara ilişkin haklardan yararlanılmasında, devletin ülke bütünlüğü ve egemenlik haklarına aykırı herhangi bir faaliyette ya da eylemde bulunulduğunda, azınlık haklarının kötüye kullanımı gerçekleşmiş olur.[160] Bu halde veya azınlık hakkının kullanımıyla bir başkasının hakkının engellenmesi halinde

[158] Hüseyin Pazarcı, a.g.e., s. 192-193.

[159] Ulusal Azınlıkların Korunması Çerçeve Sözleşmesi madde 20.

[160] Naz Çavuşoğlu, a.g.e., s. 115.

azınlık haklarının askıya alınması söz konusu olur. Ancak bu durum sona ererse geçici nitelikteki askı halinin de sonlandırılması gerekir.[161]

Azınlık haklarının kullanımı, diğer bireylerin ya da başka azınlık mensuplarının haklarının engellenmesine de yol açmamalıdır.[162] Örneğin bir azınlık grubunun çoğunlukta olduğu bir bölgede kendi dilinde eğitim yapmaları ya da resmi işlemlerinde kendi dillerini kullanmaları azınlığa mensup olmayan bireylerin haklarını sınırlamamalıdır. Venedik Komisyonu Sözleşme Önerisi 12. Maddeye göre bu gibi hallerde azınlık hakları genel olarak meşru kabul edilen, yasayla öngörülmüş, demokratik bir toplumda kamu güvenliğinin, sağlığının ve ahlakının korunması ile başkalarının haklarının korunması amacıyla sınırlandırılabilir. Çerçeve Sözleşme 19. Maddesinde azınlık haklarının, insan haklarına ilişkin uluslararası belgelerde öngörülen sınırlama ölçütlerine göre sınırlandırılabileceğini düzenlemiştir. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ise 8-11. Maddelerinde hak ve hürriyetlerin ilgili maddede sıralanan meşru amaçlara dayanılarak ve demokratik bir toplumda zorunlu olduğu ölçüde sınırlandırılabileceğini öngörmektedir. Buna göre ülke devletinin varlığını tehdit eden ve resmen ilan edilmiş bulunan olağanüstü hallerde ayrım gözetmeksizin durumun gerektirdiği ölçüde azınlık haklarının askıya alınma durumu söz konusu olabilir.[163] Ulusal Azınlıkların Korunması Çerçeve Sözleşmesi 19. Maddesine göre taraf devletler, Sözleşmede yer alan prensiplere saygı göstermeyi ve gerekli hallerde, yalnızca sözü edilen prensiplerden kaynaklanan haklar ve özgürlüklerle ilgili

[161] Ulusal Azınlıkların Korunması Çerçeve Sözleşmesi m. 20'de benzer ifadelerle bu sınırlama kriteri getirilmektedir, bkz. Gökçen Alpkaya , a.g.e., s. 170; Mehmet Merdan Hekimoğlu, a.g.e., s. 146.

[162] Venedik Komisyon Sözleşme Tasarısı madde 16.

[163] Erol Kurubaş, a.g.e., s. 28.

oldukları ölçüde bunlara, özellikle İnsan hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunması Sözleşmesi başta olmak üzere diğer uluslararası hukuksal belgelerdeki sınırlama, kısıtlama ve istisnaları (derogasyonları) uygulamayı taahhüt etmişlerdir.[164]

Azınlık haklarının tarihsel gelişimi ve güncel uluslararası belgelerde benimsenme şekli, azınlıkların farklı kimliklerinin korunması ilkesi ile ülke bütünlüğünün korunması ilkelerini uzlaştırıcı bir yaklaşımı yansıtmaktadır. Bu uzlaştırmacı yaklaşım Ulusal Azınlıkların Korunması Çerçeve Sözleşmesi'nin Başlangıç kısmında Sözleşme'nin yorumlanmasıyla ilgili ilkeleri düzenleyen III. bölümde açıkça ortaya konmuştur.[165] Çerçeve Sözleşme'nin Başlangıç bölümünde "devletlerin ülke bütünlüğüne ve ulusal egemenliğine saygı göstererek" ulusal azınlıkların ve azınlıklara mensup bireylerin hak ve hürriyetlerinin etkili korunmasının amaçlandığı belirtilmektedir. Buna uygun olarak III. Bölüm içinde yer alan 21. Maddede, Çerçeve Sözleşme'nin hiçbir hükmünün "uluslararası hukukun temel ilkelerine ve özellikle de devletlerin egemen eşitliği, ülkesel bütünlüğü ve siyasi bağımsızlığına aykırı herhangi bir faaliyete girişme ya da herhangi bir eylemde bulunma hakkını içerir şekilde yorumlanamayacağı" kuralı getirilmiştir. [166]

Bir başka örnek Azınlık Haklarına ilişkin BM Bildirgesi madde 8/4 ve Sözleşme Tasarısı madde 1/2 [167]. Avrupa Konseyi Parlamenter Asamblesinin

[164] Mehmet Merdan Hekimoğlu, a.g.e., s. 148.

[165] Framework Convention for the Protection of National Minorities and Explanatory Report, H(1995)010, Srtasbourg, Şubat 1995, s. 3.

[166] Bruno De Witte, a.g.e., s. 10; Naz Çavuşoğlu, a.g.e., s. 114.

[167] Gökçen Alpkaya, a.g.m., s. 161.

Protokol önerisi 13. maddesi ise azınlıkların bölgesel olarak çoğunluk oluşturdukları yerlerde, ulusal çoğunluğa mensup kişilerin Protokolde yer alan hak ve hürriyetlerden yararlanacakları hükme bağlanmıştır. Avrupa Konseyi parlamneter Asamblenin Protokol önerisi 14. maddesinde ise azınlıklar için getirilen hakların vatandaşların görev ve sorumluluklarını kısıtlar şekilde yorumlanamayacağı, azınlık haklarının kullanılmasının ulusal güvenlik, ülke bütünlüğü ya da kamu güvenliğinin korunması, suçun ya da düzensizliğin önlenmesi, genel sağlık ve ahlakın, başkalarının hak ve hürriyetlerinin korunması amacıyla demokratik bir toplumda gerekli olan ve yasayla öngörülen formalitelere, şartlara, sınırlamalara ve yaptırımlara tabi tutulabileceği hükme bağlanmaktadır. Tüm bu düzenlemeler azınlık haklarının kötüye kullanılma yasağını düzenlemektedir.

Azınlık haklarının askıya alınması durumuna ilişkin olarak Avrupa Konseyi, Birleşmiş Milletler ve AGİT bünyesindeki düzenlemelerde genel olarak birbirine benzeyen ancak bazı noktalarda farklılaşan hükümler benimsenmiştir. Çerçeve Sözleşme'nin 19. Maddesi Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne gönderme yaparak bu hususu düzenlemiştir. 19. Maddeye göre taraf devletler, uluslararası hukuk belgeleri, özellikle de AİHS'nde yer alan hükümlere uygun olarak gerektiğinde Çerçeve Sözleşme'de öngörülen yükümlülüklerine aykırı önlemler alma imkanına sahiptir. Bu durumda AİHS'nin 15. Maddesi uygulama alanı bulacaktır.

AİHS'nin 15. maddesine göre "savaş ya da ulusun varlığını tehdit eden başka bir kamusal tehlike durumunda" taraf devletler, ancak durumun kesin olarak gerektirdiği ölçüde ve uluslararası hukuktan doğan başka yükümlülükleriyle çatışmaması halinde Sözleşme'de öngörülen yükümlülüklerine aykırı önlemler

alabilirler. Madenin ikinci fıkrasında ise meşru savaş fiilleri sonucunda meydana gelen ölüm olayları dışında yaşam hakkı, işkence yasağı, kölelik ve kulluk yasağı, suç ve cezanın geriye yürütülememesi ilkesinin, birinci fıkrada belirtilen "olağanüstü hallerde" dahi "hiçbir suretle ihlal edilemeyeceğini" hükme bağlamıştır. İkinci fıkrada yer verilen bu dokunulmaz haklara daha sonra ölüm cezası yasağı ve aynı suç nedeniyle iki kez yargılanamama yasağı eklenmiştir.[168] Olağanüstü halin sona ermesi durumunda ise ilgili taraf devlet AİHS hükümlerinin tümüyle yeniden uygulanacağı tarihi, Avrupa Konseyi Genel Sekreterine bildirmekle yükümlü kılınmıştır.[169]

Azınlık haklarının askıya alınabileceği olağanüstü hallerin varlığına karar verilmesinde ve bu halde alınacak önlemlerin belirlenmesinde devletlerin takdir yetkisi bulunmaktadır. Ancak Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi içtihadına göre olağanüstü hali varlığına karar vermede devletlerin sahip olduğu yetki Mahkeme'nin denetimi altındadır. Mahkeme'nin *Ireland v. United Kingdom* (18 Ocak 1978) kararı[170] ile *Brannigan and McBride v. United Kingdom* (26 Mayıs 1993) kararında[171] devletlerin takdir yetkisinin sınırsız olmadığına hükmetmiştir. Bununla birlikte aynı içtihatlar bizi, ulusun yaşamını tehdit eden olağanüstü halin takdir

[168] Naz Çavuşoğlu, a.g.e., s. 124.

[169] Naz Çavuşoğlu, a.g.e., s. 125.

[170] Ireland v. United Kingdom, 5310/71 [1978], ECHR 1 (18 January 1978).

[171] Brannigan and McBride v. The United Kingdom, 14553/89, 14554/89, (26 May 1993).

edilmesi ile bunu engellemeye yönelik, gerekli derogasyonların doğası ve kapsamı konusunda geniş bir değerlendirme marjına sahip olduğu sonucunda taşımaktadır.[172]

1.3.5. Azınlık Hakları ile Self Determinasyon İlişkisi

Biraz yukarıda belirttiğimiz gibi, azınlık haklarının birtakım sınırlamaları olduğu anlayışı, oldukça yaygın kabul gören bir anlayıştır. Bununla birlikte azınlık hakları ile azınlık hakları arasında yer almayan self determinasyon arasında belirlediğimiz hak sınırlamalarının dışına taşacak şekilde ilişki kurulabilmektedir. O halde self determinasyon ilkesiyle azınlık hakları arasında nasıl bir ilişki bulunduğunu değerlendirmek gerekmektedir.

Bağlayıcı olan ya da olmayan hiçbir uluslararası hukuk belgesinde, klasik anlamdaki "kendi kaderini belirleme hakkı" azınlık hakları arasında sayılmamaktadır. Tam aksine azınlıkları ilgilendiren tüm uluslararası hukuk belgelerinde ulusal devletlerin egemenliğiyle toprak bütünlüğüne vurgu yapılmakta ve ayrılma hakkının ifade eden self determinasyon reddedilmektedir.[173] Üstelik bu belgeler, tanınan azınlık haklarının, devletlerin egemen eşitliği, ülkesel bütünlüğü ve siyasi bağımsızlığı da dahil, BM'nin amaç ve ilkelerine aykırı herhangi bir faaliyete izin verir biçimde yorumlanamayacağını da açık bir şekilde belirtmektedir. Oysa self-determinasyon hakkı tarihsel gelişimi içinde ayrılma hakkını da içerecek şekilde

[172] Mehmet Merdan Hekimoğlu, a.g.e., s. 150.

[173] Sabahattin Nal, *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Hukukunda Azınlık Hakları*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara Nisan 2010, s. 1; Mehmet Merdan Hekimoğlu, *Uluslararası İnsan Hakları Hukuku Açısından Azınlık Hakları ve Türkiye*, Detay Yayıncılık, Ankara 2007, s. 98-100.

yorumlanmış ve uygulanmıştır. O nedenle azınlık hakki niteliğine sahip değildir. [174] Azınlık haklarının sınırlandırılması veya askıya alınmasına ilişkin düzenlemeler de, azınlıklarla self determinasyon hakkı arasında hukuksal bir bağ bulunamayacağını ortaya koymaktadır. Buna göre ne kadar gelişmiş olursa olsun demokratik ülkelerde bir azınlık grubuna bağımsızlık hakkı tanınmasının ulusal hukuk düzeninin doğasına aykırılık teşkil ettiği sabit olmaktadır.[175] Demokrasinin gelişmişlik düzeyi teoride azınlık haklarının daha etkili şekilde tanınmasını ve gereklerinin uygulanmasını getirebilir, ancak hiçbir toplum düzeni toplumu parçalama hakkını verecek şekilde tasarlanamaz.

Ulusal devletle birlikte doğan azınlık haklarını ulusal devletten bağımsız düşünmek azınlık haklarının doğasına da aykırıdır. Azınlık hakları tabiatı gereği azınlık mensuplarının çoğunlukla eşitliğini sağlayarak dezavantajlı konumlarını düzeltmek suretiyle toplumla bütünleşmeye yönlendirmektedir. Dolayısıyla günümüz uluslararası kamu hukukunda, devletler için azınlık grupları lehine otonom yönetim [176] hakkı tanımak yönünde bir yasal yükümlülük yoktur. Batı Avrupa uygulamasında, İngiltere ve Fransa gibi geleneksel merkeziyetçi devletlerde bile etnik azınlık ihtilaflarını çözümlemede giderek daha yaygın olarak bölgesel otonomi

[174] Erol Kurubaş, a.g.e., s. 30.

[175] Anıl Çeçen, *İnsan Hakları*, Savaş Yayınevi, Ankara 2000, s. 90.

[176] Otonomi yönetimleri hakkında ayrıntılı kavramsal bilgi için bkz. Hans- Joachim Heintze, "On the Legal Understanding of Autonomy", Markku Suksi (ed.), *Autonomy: Applications and İmplications*, Kluwer Law International, Hague 1998, ss. 7-32; Matti Wiberg, "Political Autonomy: Ambiguities and Clarifications", Markku Suksi (ed.), a.g.e., ss. 43-56.

yoluna gidilebilmektedir[177], ancak yine de Avrupa çapında da olsa bu konuda müşterek bir standart oluştuğundan söz edilemez.[178] Daha ötesi self determinasyon ilkesinin hayata geçirilmesinde bir aracı form olarak kullanılan otonomilerin[179] bir hak olarak tanınmasını gerektiren uluslararası kamu hukukunda bağlayıcılık vasfı taşıyan herhangi bir norm bulunmamaktadır.[180]

Self determinasyon hakkı ya da kendi kaderini tayin ilkesi, uluslararası belgelerde sömürge halklarına tanınmış olup devletten ayırılma hakkını içermemektedir.[181] Self determinasyon ilk ideolojik kökenlerini Aydınlanma felsefesinden almaktadır. Buna göre devlet iktidarının halk iradesinden kaynaklanması gerektiği ve self determinasyon hakkının halkı, anayasa yapan otorite durumuna getirdiği kabul edilmektedir.[182] Tarihsel süreçte pek çok siyasi temelde farklı anlamlar yüklenen self determinasyon hakkının bir uluslararası hukuk ilkesine dönüşmesi Birleşmiş Milletler Şartı'yla gerçekleşmiştir. Birleşmiş Milletler Şartı'nın

---

[177] Batı Avrupa'daki, özellikle Büyük Britanya, İspanya ve Fransa'daki azınlık sorunları hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Elçin Aktoprak, a.g.e., ss. 86-578.

[178] Bruno De Witte, a.g.e., s. 11-12.

[179] Lauri Hannikainen, "Self-Determination and Autonomy in International Law", Markku Suksi (ed.), *Autonomy: Applications and İmplications,* Kluwer Law International, Hague 1998, s. 87-88.

[180] Norbert Pál, *Self-determination and minority rights - a dead end for national minorities in post-communist European states to preserve their cultural identity. Is there hope*?, LLM thesis, Leiden University, Leiden, 27 Ağustos 2012, s. 29; Hans- Joachim Heintze, On the Legal Understanding of Autonomy, Markku Suksi (ed.), a.g.e., s. 14.

[181] Hans- Joachim Heintze, *On the Legal Understanding of Autonomy*, Markku Suksi (ed.), a.g.e., s. 8; Naz Çavuşoğlu, a.g.e., s. 65.

[182] Naz Çavuşoğlu, a.g.e., s. 66.

1-2 ve 55. Maddelerinde halklar için self determinasyon hakkı tanımıştır. Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nun 1514 (XV) sayılı kararı [183]ise self determinasyon hakkının öznesini sömürge yönetimi altında yaşayan halklarla sınırlaması açısından önemlidir. [184]

Self determinasyon hakkının evrenselleşmesine katkıda bulunan bir diğer düzenleme 1966 yılında imzaya açılan Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi ile Kişisel ve Siyasi Haklar Sözleşmesidir. Her iki sözleşmenin de ortak hükmünü oluşturan 1. Bölümlerinde 1514 Sayılı karara göndermede bulunulmaktadır. Ancak ilgili maddenin üçüncü fıkrasında "özerk olmayan ve vesayet altında bulunan ülkelerin yönetilmesinden sorumlu olan devletler de dahil, taraf devletler, BM Yasasının hükümleri uyarınca halkların kendi kaderini tayin hakkını gerçekleştirmelerini kolaylaştıracaktır ve bu hakka saygı duyacaktır" hükmünü getirmiştir. BM Genel Kurulu 1514 Sayılı kararında yer verilen aynı lafza dayalı olarak her iki Sözleşmede de self determinasyon hakkına evrensel bir anlam yüklenmiştir [185] Bu eklemeyle kendi kaderini tayin prensibinin anlam genişlemesine uğradığını kabul etmek gerekir. Bu bağlamda self-determinasyon hakkını içsel self-determinasyon olarak değerlendirmek suretiyle, azınlıklar için eşit siyasal katılım hakkıyla ilişkilendiren, hatta siyasal ya da idari özerklik yetkisi olarak anlam

[183] United Nations General Assembly, Declaration on the granting of the independence to colonial countries and peoples 1514 (XV), 14 Aralık 1960.

[184] Hüseyin Pazarcı, a.g.e. s. 8-9; Lauri Hannikainen, "Self-Determination and Autonomy in International Law", Markku Suksi (ed.), a.g.e., s. 81.

[185] A. Füsun Arsava, "Self-Determinasyon Hakkı ve Kosova", *Uluslararası Hukuk ve Politika*, Cilt 5, No: 17 , 2009, s. 3-4.

yükleyen yorumcular da vardır.[186] Ancak maddenin değerlendirilmesinde "halk"ların dahi tanımlanmamış olması da nazara alındığında ciddi bir anlam belirsizliği bulunduğu açığa çıkmaktadır. [187]

BM Genel Kurulu'nun 1970 yılında aldığı 2625 (XXV) Sayılı kararı ile kabul ettiği Bildirge'de [188] ise self-determinasyon hakkı uluslararası hukukun klasik ilkeleri arasında sayılmaktadır. Bildirge aynı zamanda uluslararası hukuktaki yerleşik yaklaşım çerçevesinde ülke bütünlüğünün korunma şartını vurgulamakta, self-determinasyon hakkının ırk, inanç ya da renk ayrımı yapmaksızın ülkenin tüm halkını temsil eden bir yönetime sahip egemen ve bağımsız devletlerin ülke bütünlüğünü ya da siyasi birliğini kısmen ya da tamamen bozacak şekilde yorumlanamayacağı kuralını getirmektedir. Düzenlemedeki ifadelerin yoruma çok açık olması nedeniyle self-determinasyonun uygulanabileceği şartlar hususunda farklı görüşler öne sürülmüştür.[189] Bu noktada uluslararası ilişkiler alanında azınlık sorunlarından kaynaklı bölgesel karışıklık ortamlarında bazı devletlerin kendi çıkarlarına uygun çözümleri empoze etme eğiliminde olması, self determinasyon ilkesine yönelik olarak birbirine karşıt yorumlar içeren çalışmalara kaynaklık edebilmektedir. [190] Uluslararası Adalet Divanı ise 1971'de verdigi Namibia'ya ve

[186] Pathrick Thornberry, a.g.e., s. 218.

[187] Lauri Hannikainen, "Self-Determination and Autonomy in International Law", Markku Suksi (ed.), a.g.e., s. 82.

[188] "Devletler Arasında Dostça İlişkiler ve İşbirliği ile ilgili Uluslararası Hukuk İlkeleri Bildirgesi", 24 Ekim 1970.

[189] Naz Çavuşoğlu, a.g.e., s. 74.

[190] Anıl Çeçen, a.g.e., s. 91.

1975'te verdigi Batı Sahra'ya iliskin görüslerinden[191] itibaren içtihatlarında self determinasyon hakkını günümüzdeki uluslararası hukuk düzeninin ayrılmaz bir parçası olarak değerlendirmektedir.[192]

AGİK sürecinde ise self determinasyon hakkı 1975 tarihli Helsinki Nihai Senedi'yle birlikte yer bulmuştur.[193] Helsinki Nihai Senedi "halkların hak eşitliği ve self-determinasyon ilkesinden dolayı, tüm halkların her zaman tam bir özgürlük içinde , dıştan siyasi bir müdahale olmaksızın, ne zaman ve nasıl isterlerse, iç ve dış siyasi statülerini belirleme ve siyasi, ekonomik, sosyal ve kültürel gelişmelerini diledikleri gibi sürdürme hakkı"nı tanımaktadır. Ayrıca taraf devletlerin, halkların hak eşitliği ve self-determinasyon hakkına "BM Şartı'nın amaç ve ilkeleriyle, devletlerin ülke bütünlüğüne ilişkin olanlar dahil, ilgili uluslararası hukuk kurallarına uygun davranarak saygı gösterecekleri" öngörülmüştür. Ülke bütünlüğünün korunması şartıyla halkların self determinasyon hakkına 1989 Viyana Belgesi, 1990 Yeni Avrupa İçin Paris Şartı, 1991 Moskova Belgesi'nde de benzer şekilde yer verilmiştir.

---

[191] International Court of Justice, Legal Consequences for Status of the continued presence of South Africa in Namibia (South-West Africa. Notwithstanding security council resolution 276 (1970) Advisory Opinion, International Court of Justice Rep.1971; ICJ, Western Sahara, Advisory Opinion, ICJ Rep, 1975.

[192] A. Füsun Arsava, "Self-Determinasyon Hakkı ve Kosova", *Uluslararası Hukuk ve Politika*, Cilt 5, No: 17 , 2009, s. 4.

[193] 1 Ağustos 1975 tarihli Helsinki Nihai Senedi'nin VIII. İlkesi hakkında bkz: http://www.osce.org/mc/58376 (Erişim tarihi 08.04.2011)

Daha 1945 yılında *Natonalism an After* adlı kitabında 19. Ve 20. Yüzyıl milliyetçilik hareketlerini karşılaştıran Edward Hallet Carr, eskimiş çözümlerin yeni sorunlara uygulanamayacağını savunmuştur. Carr'a göre ulusal self determinasyon ilkesi artık özgürlük için bir reçete olamamaktadır. Carr self determinasyon hakkının etnik eksenli olarak yorumlanmasının ulusal devletlerin barındırdıkları etnik çeşitlilikle uyumsuz olduğunu ve bu nedenle self determinasyonun etnik temelde yorumlanmasının çatışma ortamını zorunlu kıldığını savunmuştur.[194] Yıllar önce yapılmış bulunan bu saptama azınlık haklarının self determinasyon hakkını içerip içermediği hususundaki tartışmalara 68 yıl önceden verilmiş bir cevap mahiyetindedir. Azınlıkların günümüzde uluslararası hukukun öznesi olmaması[195] ise bu cevabın kesin bir yasal gerekçesidir.[196]

Görüldüğü gibi azınlık hakları uluslararası hukuk metinleri ve genel hukuk ilkeleri gereğince, uluslararası sistemdeki köklü değişimlere paralel olarak "ulusal devlet" anlayışını farklılaştırmakta ve ulusal devletlerin küresel sistemdeki değişime ayak uydurmasını sağlama işlevini üstlenmektedir. Ulusal devletin henüz cenin olarak belirmeye başladığı 17. Yüzyılda teritoryal uluslaşmayla azınlık hakları arasındaki beraberlik ne kadar açıksa, günümüzde de modern ulusal devlet anlayışıyla azınlık hakları arasındaki beraberlik aynı ölçüde açık ve nettir.

---

[194] Martin Griffitts – Steven C. Roach – M Scott Salamon, *Fifty Key Thinkers in İnternational Relations, Uluslararası İlişkilerde Temel Düşünürler ve Teoriler*, (Çev. CESRAN) Ankara 2011, s. 12-13.

[195] Uluslararası hukukun süjeleri hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Hüseyin Pazarcı, *Uluslararası Hukuk Dersleri II Kitap,* Ankara 1998.

[196] Patrick Thornberry, a.g.e., s.218.

1.3.6. Azınlık Haklarında Bireysel – Kolektif Hak Ayrımı

Devletlerin hukuksal bir azınlık tanımıyla kendilerini bağlamak istememelerinin, önceki bölümlerde belirttiklerimiz dışında kalan bir diğer nedeni, kollektif azınlık haklarının gündeme gelmesinden duyulan endişedir. Siyasi planda ayrılıkçı taleplere hukuksal meşruiyet kazandırıcı formüllerin kullanılmasından kaçınma amacıyla devletler çoğunlukla azınlık haklarını, azınlık grubuna mensup kişilerin bireysel hakları olarak ifadelendirmektedirler. Buradaki amaç kollektif bir hak olan *self-determinasyon* hakkı ile azınlık hakları arasında kesin bir ayrım çizgisi belirlemektir.[197] Oysa azınlık haklarına ilişkin belgelerde ülke bütünlüğünün korunması şartı yer almakta bu da azınlık haklarının temel felsefesini yansıtmaktadır.[198]

Bireysel kolektif hak ayrışması yönünden AB hukukuna bakacak olursak Azınlık hakları korumasının bireysel hakları içerdiği, grup haklarını öngörmediği yaklaşımıyla karşılaşırız. Bu konuda Ulusal Azınlıklar Çerçeve Sözleşmesi azınlık haklarının AB bağlamında yorumunda Avrupa Konseyi'nin, özellikle Bakanlar

[197] Naz Çavuşoğlu, *Uluslararası İnsan Hakları Hukukunda Azınlık Hakları*, Su Yayınları, İstanbul 2001, s. 34.

[198] François Rigaux, "Azınlıklar Hukuku: Tanımlama Sorunları", İbrahim Kaboğlu (der.), *Ulusal, Ulusalüstü ve Uluslararası Hukukta Azınlık Hakları*, İstanbul Barosu İnsan Hakları Merkezi, İstanbul 2002, s. 52-67.

Komitesinin ve Danışma Komitesinin uygulamalarının da aynı zamanda dikkate alınması gerekmektedir.[199]

Sonuç olarak diyebiliriz ki azınlık hakları kolektif boyutlu bireysel haklardır.[200] Bununla birlikte, bir yasal düzenlemeyle pozitif azınlık hakları koruması temin edildiği, spesifik olarak dilsel, kültürel haklar ile eğitim hakları güvence altına alındığı takdirde, bireylere mi yoksa bireyler grubuna mı yöneltildiğinden tamamen bağımsız olarak, hakların kendi grubuna münhasır kalma sorunu (*problem of rights exclusiveness*) doğmaktadır.[201] Bu durumda devletin yükümlülüğü, azınlık haklarını bireysel ya da kolektif olarak kullanılıp kullanılmayacağına karar vermek değildir; esas önemli husus, bu yönde talebi bulunan çeşitli kimlikleri, bireyleri ya da toplulukları korumaya yöneltilmiş spesifik tedbirler geliştirmek olmalıdır.

1.4. AVRUPA BİRLİĞİ ÖNCESİ DÖNEMDE AVRUPA'DA AZINLIK HAKLARININ KORUNMASI

Her ne kadar son otuz yıl içinde azınlık hakları alanında en etkin aktörlerden biri olarak AB ortaya çıkmış olsa da[202] , Avrupa Birliği'nin tarih sahnesine çıkmasından yıllar önce, Birinci Dünya Savaşını izleyen dönemde, örgütsel düzeyde

[199] A. Füsun Arsava, a.g.m., s. 8.

[200] Naz Çavuşoğlu, a.g.e., ss. 112-120.

[201] Ivo Pospíšil, a.g.m., s. 2.

[202] Gabriel N. Toggenberg, "The EU's Evolving Policies vis-a-vis Minorities: A Play in Four Parts and an Open End", *Human and Minority Rights in the Life Cycle of Ethnic Conflicts*, Ağustos 2008.

ilk azınlık hakları rejimi oluşturma çalışmaları yapılmıştır. Bu çalışmaların ilk adresi de Milletler Cemiyeti olmuştur.

1.4.1. Milletler Cemiyeti Döneminde Azınlık Hakları

Azınlık haklarının uluslararası teşkilat bünyesinde ilk kez ele alınması - sadece Avrupa çapında değil, dünya ölçeğinde - Milletler Cemiyeti dönemine rastlamaktadır. Azınlık hakları çeşitli düzenlemelerle ilk kez MC ile uluslararası örgüt güvencesi ve denetimi altına alınmıştır.[203] MC bünyesinde geliştirilmeye çalışılan azınlık rejimi birtakım zayıflıklar içermesi nedeniyle kısa ömürlü olmuş olmasına karşın evrensellik iddiasındaki ilk denemelere ortam hazırlamış olması bakımından değer taşımaktadır.

Orta ve Doğu Avrupa'da 1919 sonrası dönemde yeni sınırların belirlenmesiyle görevli Komite'nin çalışmaları, kendi kaderini tayin hakkı söyleminin uygulamada tüm ulusların beklentilerini karşılayamayacağını ortaya koymuştur.[204] Buna göre "Yeni Devletler Komitesi" Avrupa çalışmalarının sonucunda bölgede etnik olarak homojen ulus-devletler yaratmanın olanaksızlığını ortaya koymuştur. Savaş döneminin self determinasyon hakkının tüm uluslara ait bir hak olduğu söylemine karşın, Ruthenianlar gibi kimi etnik gruplar bağımsız devlet kurma hakkından yoksun kalmışlardır. Bağımsız devlet kurma hakkını kullanabilen diğer bazı etnik gruplar ise kendilerini çok uluslu bünyeler içinde bulmuşlardır;

[203] Sabahattin Nal, a.g.e., s. 21.

[204] Jennifer Jackson Preece, a.g.e., s. 83-84.

örneğin Çekoslovakya'daki Slovaklar ve Yugoslavya'daki Slovenler ve Hırvatlar gibi.

MC döneminde Orta ve Doğu Avrupa'da devlet çatısı altında büyük etnik grupların birlikteliği bir istisna değil kural niteliğinde olmuştur. Örneğin 1921 yılı itibariyle Polonya nüfusunun %30'undan fazlasını Ruthenianlar, % 14'ünü Yahudiler, % 8'ini Beyaz Ruslar, % 4'ünü Almanlar ve % 4'ünü Litvanyalılar oluşturmuştur.[205] Bu durumun yol açtığı tatminsizlikler ve buna bağlı şiddete başvurma potansiyeli savaştan zafer kazanmış olarak çıkan güçleri rahatsız etmiştir. Buna karşı geliştirilen çözüm yolu ardıl devletlerin genişlemesinin veya bağımsızlığının, kendi bünyelerindeki ulusal azınlık haklarını tanımaları koşuluna bağlamak şeklinde oluşturulmuştur. Bu bağlamda ulusal azınlık hakları savaşın kaybeden tarafları olan Avusturya, Macaristan, Bulgaristan ve Türkiye gibi devletlere barışın koşulu şeklindeki dayatmayla gündeme gelmiştir.[206]

1.4.1.1.Milletler Cemiyeti Azınlık Hakları Rejiminin Özellikleri

Teknik olarak Milletler Cemiyeti bünyesinde azınlık koruma sisteminin dört yönlü olarak geliştirildiği söylenebilir. Birincisi başlıca müttefik devletler ile savaştan sonra kurulan devletler ya da savaştan toprak genişleterek çıkan bazı devletler arasında yapılan azınlık koruma anlaşmaları; ikincisi savaştan yenik çıkan ülkelerle yapılan anlaşmalara azınlıkları korumaya yönelik bölümler eklenmesi; üçüncüsü birtakım ülkelerin kendi aralarında ikili olarak azınlık koruma anlaşmaları

[205] Jennifer Jackson Preece a.g.e., s. 84.

[206] Jennifer Jackson Preece, a.g.e., s. 85

yapmaları; dördüncüsü de bir grup ülkenin azınlıkları koruma yönünde tek taraflı bildirim yayınlamalarıdır. I. Dünya Savaşı'ndan sonra gâlip devletlerin Milletler Cemiyeti bünyesinde oluşturduğu bu sistem ilk kez azınlıklara bir uluslararası örgüt güvencesi getirerek azınlıkların korunmasına dair önemli aşamaların kaydedilmesini sağlamış, daha da ötesi ilk kez uluslararası yargı, azınlık korumasının bir parçası haline getirilmiştir.[207] Bununla birlikte, MC sistemi adaletli bir azınlık hakları sistemi getirmemesi ve siyasal manüpilasyonlara dayanması nedeniyle kalıcı olamayacaktır.[208]

Azınlık haklarının lafzi olarak MC çalışmaları kapsamındaki ilk kullanımı, "Yeni Devletler Komitesi"nin adının "Yeni Devletler ve Ulusal Azınlıklar Komitesi" olarak adının değiştirilmesiyle gerçekleşmiştir. Bu Komitenin görevi Orta ve Doğu Avrupa'da ulusal temelli oluşturulan yeni veya genişlemiş devletlerin tanınmasıyla ilişkili ulusal azınlıkların korunmasını da ele alan ek anlaşmalar serisi taslağı hazırlamak olarak belirlenmiştir. Bu kapsamdaki çalışmalarla "Yeni Devletler ve Ulusal Azınlıklar Komitesi", azınlık hakları kapsamına – 1878 Berlin Kongresiyle tanınmış bulunan- yurttaşlık ve siyasi hakların yanı sıra din ve dil özgürlüğü, asgari düzeyde kültürel korunma hakkını da sokarak bir anlamda daha özgürlükçü bir yaklaşım geliştirmiştir.[209] Yine de büyük devletlerin, özellikle de İrlanda sorunu olan

[207] Murat Saraçlı, a.g.e., s. 37.

[208] Patrick Thornberry, a.g.e., s. 167.

[209] Jennifer Jakcson Preece, a.g.e., s. 88.

İngiltere'nin karşı çıkması nedeniyle MC Misakına azınlıkların korunması hükmü girememiştir.[210]

MC bünyesinde yukarıda bahsettiğimiz esaslar çerçevesinde oluşturulan azınlık haklarıyla ilgili antlaşmalar, Berlin dönemi ve öncesindeki antlaşmalardan farklı olarak, MC gibi bir uluslararası örgütün kesin güvencesi altına alınmıştır.[211] Wilson Planının amacını yansıtan bu yaklaşım, uluslararası toplumun kurumsallaşmasını ve bu suretle küçük büyük tüm devletlere eşit muameleyle uluslararası barış ve istikrarı temin etmeyi öngörmekteydi.[212] Ancak azınlık haklarını koruyucu nitelikteki hükümlerin MC Misakı'na[213] dahil edilmemiş olması - İngiltere'nin kendisini bağlayıcı azınlık hükümlerinden korumak istemesi nedeniyle Misak'a azınlık hakları kavramı dahil edilmemiştir[214]- barış için eşitlik ilkesinin tam anlamıyla değerlendirilmediğini ortaya koymaktadır.

Temel olarak MC azınlık rejimi, taraf devletlerin ilgili antlaşma hükümlerini azınlıklara ilişkin tutumları doğrultusunda yürürlüğe koymayı kabul ettikleri ve MC'yi antlaşmanın garantörü olarak tanıdıkları antlaşmalar silsilesini ifade eder. Yukarıda bahsettiğimiz çok taraflı antlaşmalar grubunda yeni ülkelerden olan Avusturya ile Saint Germain-en-Laye (10 Eylül 1919), Macaristan ile Trianon (4

[210] Erol Kurubaş, a.g.e., s. 37.

[211] Jennifer Jackson Preece, a.g.e., s. 89.

[212] Jennifer Jackson Preece, a.g.e., s. 90.

[213] League of Nations, *Covenant of the League of Nations*, 28 April 1919, available at: http://www.unhcr.org/refworld/docid/3dd8b9854.html [erişim tarihi 3 Ağustos 2012]

[214] Hasan Tunç, a.g.m., s. 15.

Haziran 1920), Bulgaristan ile Neuilly-sur-Seine(27 Kasım 1919) ve Türkiye ile yapılan Lozan (24 Temmuz 1923) Antlaşmaları Birinci Dünya Savaşını sona erdiren, ilgili devletlerin kendilerini azınlıklara ilişkin hükümlerle bağladıkları antlaşmalar arasında yer almaktadır. Polonya, Çekoslovakya, Romanya, Sırp Hırvat ve Sloven Krallığı ile Yunanistan gibi yeni devletler veya sınırları yeni genişlemiş devletlerin katılımı da barış antlaşmalarının koşulu durumundaydı. Bunun yanı sıra Arnavutluk, Litvanya, Estonya ve bölge dışından Irak da MC'ye katılmalarının bir koşulu olarak; ayrıca Finlandiya ulusal azınlık antlaşmalarını imza etmeye ikna edilmişlerdir.

Almanya da Polonya ve Almanya için Yukarı Silezya ile ilgili olarak azınlık hakları düzenlemelerinin tarafı olmuştur.[215] Bu antlaşma Cemiyet azınlık rejimindeki tek iki taraflı antlaşma olmuştur.

Azınlık antlaşmalarını içerik yönünden değerlendirdiğimizde birtakım ortak hükümler barındırdıkları anlaşılmaktadır. Bunlar yurttaşlığı seçme hakkı, ulusal ve dinsel gerekliliklerini özel ya da kamusal alanda yerine getirme hakkı, siyasi alanda ve çalışma yaşamında eşit muamele hakkı ve dil özgürlüğünün ticarette, dinde, basın ve yayın araçlarında ya da özel yaşamda hiçbir şekilde sınırlandırılamaması ile azınlıkların eğitim ve ibadet alanında kamu gelirlerinden eşit pay alması ilkesi olarak sıralanabilir.[216] Görüldüğü gibi bir yandan eşitlik ve ayrım gözetilmemesi ilkeleri gereğince negatif haklar öngörülürken, öte yandan belli bölgelerde yerleşik olmaları

[215]Yukarı Silezya Antlaşması için bkz. Jennifer Jackson Preece, a.g.e., s. 91.

[216] Jennifer Jackson Preece, a.g.e., s. 92-93.

halinde azınlık müesseselerinin kamu gelirlerinden eşit pay alma hakkını içeren pozitif haklar da tanınmıştır.[217]

Bu ortak hususların dışında güçsüz olarak tanımlanan[218] azınlık gruplarına verilen birtakım haklardan söz edilebilir. Örneğin bu grupta değerlendirilen Ulah azınlığa ilişkin olarak Yunan Antlaşmasında Ulah topluluğun dil ve eğitimine, vakıflarına ilişkin yerel özerklik tanındığı hükmüne yer verilmiştir.[219] Güçsüz azınlıklar konumunda değerlendirilen bir başka grubu teşkil eden Müslüman azınlıklar ise Yugoslavya Antlaşmasının 10.maddesinde düzenlenmiştir. Bu hükme göre Yugoslavya Devleti camilerin Müslüman mezarlıklarının ve şeri hukuku yöneten Reis-ul Ulema'nın statüsünü güvence altına almakla yükümlü kılınmıştır. Yunanistan Antlaşmasının 14. Maddesinde de benzer bir hükümle, Müslüman aile hukuku ve dini müesseselerin tanınması ve korunması kabul edilmiştir. Benzer şekilde Çekoslovakya Antlaşmasında Ruthenian azınlığın yerel yönetim hakkına ilişkin ayrıcalıklar düzenlenmiştir. Hatta daha da ötesinde Ruthenianlara dil, din ve eğitim alanında yasama yetkileri [220]tanınmıştır.

Yukarıda kısmen bazı hükümlerini değerlendirdiğimiz ulusal azınlık anlaşmaları MC'de ayrıca görüşüldüğü için, Cemiyet Konseyi'nin resmen bütün ilgili anlaşmalar için garantör olduğunu ifade eden bir önergeyi onaylaması

---

[217] Erol Kurubaş, a.g.e., s. 39.

[218]Güçlü azınlıklardan kasıt ulusal bilinçleri gelişkin olan ve aynı zamanda akraba devletleri (*kin-state*) tarafından desteklenen azınlık gruplarıdır, bkz. Jennifer Jackson Preece, a.g.e., s. 102

[219] Jennifer Jackson Preece, a.g.e., s. 94.

[220] Jennifer Jackson Preece, a.g.e., s. 96.

gerekmekteydi. Bu çerçevede Cemiyetin garantörlük görevi ve kapsamı, rolünün içeriği "Tittoni Raporu"ndaki saptamalarla netleşmiş ve kesinlik kazanmıştır. [221] Buna göre Cemiyet Konseyi ve Daimi Uluslararası Adalet Divanı azınlık haklarının uygulanmasından birlikte sorumlu organlardır. Cemiyet Konseyi konsey başkanı ve başkan tarafından atanan iki üyeden kurulu bir komiteyi (Üçler Komitesi) ifade etmektedir. Prosedür azınlık sorunlarına ilişkin dilekçelerin Genel Sekretere sunulması ve başvuru dilekçelerinin incelenerek gerekli olduğu taktirde Cemiyet Konseyi'nin resmi bir girişimde bulunup bulunmayacağına karar verilmesi şeklinde belirlenmiştir. Genel Sekreter tarafından alınan bir başvuru dilekçesi ilgili devlete derhal iletilmeli ve konuya ilişkin herhangi bir yorumda bulunmak istemesi durumunda üç haftalık bir süre tanınmalıydı. Başvuru dilekçesinin kabul edilmemesi durumunda, ret cevabı Genel Sekreter tarafından başvurucuya bildirilip, kabul edilebilirlik koşullarına dair açıklamada bulunmaktaydı.

İstisnai durumlarda Cemiyet Konseyi başkanı Komitenin üç yerine beş üyeyle çalışmasına karar verebilmekteydi. Bu halde Komite adı Beşler Komitesi olarak değiştiriliyordu. Cemiyet Meclisinin suçlanan devletin onay oyu olmaksızın karar alamaması egemenlik haklarının üstün tutulmasını ifade etmektedir. Ancak egemenlik çıkarlarının MC iradesini sınırlaması nedeniyle Cemiyet Meclisi kararları ancak uzlaşma yoluyla uygulanabilmekteydi. Bu nedenle uzlaştırma çalışmaları sırasında Cemiyet Meclisi suçlanan devleti anlaşmaya zorlamak için uluslararası kamuoyunun ahlaka uygunluk kriterlerine, Cemiyetin saygınlık ve itibar gücüne ve diplomasi yeteneğine başvurmuştur. Daha sonra bu uygulamaya Cemiyet Meclisinin

[221] Jennifer Jackson Preece,, a.g.e., s. 97.

Uluslararası Adalet Divanından danışma mahiyetinde görüş isteme koşulu eklenerek sistemin etkinlik düzeyinin artırılması amaçlanmıştır. Aynı zamanda azınlıklar ile devletler arasındaki bir anlaşmazlık Mahkeme'ye taşındığında mahkemenin kararı taraflar yönünden bağlayıcılık arz etmekteydi. Ancak egemen devlet haklarının üstünlük taşıması nedeniyle adli yöntemler öngören bu hükme çok nadiren başvurulmuştur.

USAD'ın azınlıklara ilişkin kavramsal yaklaşımı 1935 tarihli Arnavutluk'taki azınlık okulları dolayısıyla verdiği danışma görüşünde somutlaşmıştır. Divan kararındaki saptama önemlidir, çünkü siyasi bir belge değil yasal bir süjenin belirli olması ilkesiyle düzenlenmiş hukuksal bir metinde yer almaktadır. [222] Kararda USAD azınlık haklarından ırk, dil ve din gibi objektif ölçütlere göre bu gruba mensup olduğu kabul edilen herkesin yararlanabileceği ve bu amaçla ilgililerin herhangi bir irade bildiriminde bulunmalarına gerek bulunmadığını bildirmektedir.[223] Azınlık anlaşmalarının bu doğrultudaki yorumu, azınlıkları "ırk, dil ve din yönünden nüfusun geri kalanından farklılaşan ve bu nedenle özel ihtiyaçlarının devlet tarafından tatmin edilmesine gerek bulunan toplum üyeleri" olarak değerlendirmektedir. Aynı yaklaşım 1966 yılında imzaya açılan BM Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi 27. Maddesinde neredeyse bire bir uygulanmıştır.[224] Buna

[222] Kirsten Shoraka, a.g.e., s. 97.

[223] USAD (PSIJ) , Minority Schools in Albania, Ser. A/B, No. 64, 1935, s. 4; Sabahattin Nal, a.g.e., s. 22.

[224] Kirsten Shoraka, a.g.e., s. 97; BM Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi'nin 27 maddesi hükmünde USAD'ın lafzından farklı olarak "ırk" teriminin yerine "etnik" terimi kullanılmıştır.

göre USAD'ın bu hususstaki yaklaşımı, dönemine göre oldukça ileri görüşlü olarak değerlendirilmelidir.

Özetle belirtecek olursak MC bünyesinde azınlık himayesine ilişkin hükümlerin ihlali halinde ikili bir sistem öngörülmüştür. İhlal iddiası ya Sürekli Adalet Divanı'na dava olarak götürülecek, ya da özel şikayet prosedürüne başvurulacaktı. Şikayet prosedürüne gidilmesi hallerinde MC Azınlıklar Komitesi zaman zaman azınlıkların bulunduğu bölgelere delegasyonlar göndermiştir. Genellikle Azınlıklar Komitesi ile ilgili devlet arasında uzlaşma yoluna gidilebilmiştir.[225] Uzlaşma sağlanamayan haller için ise Cemiyet Meclisinin USAD'dan danışma görüşü istemesi usulü geliştirilmiştir. Bunun da yeterli olmadığı durumlarda sistemde tıkanıklıklar yaşanmış ve uluslararası siyasi dengeler, azınlıklar için özel haklar öngören MC azınlık himayesi sistemini işlemez hale getirmiştir.

1.4.1.2. Milletler Cemiyeti Azınlık Rejiminde Yaşanan Sorunlar

MC bünyesinde oluşturulan azınlık haklarını himaye sistemi zaman zaman anlaşma Devletleri ile azınlık grupları arasında gerginliklere meydan vermiştir. Bu durumun pek çok nedeninden biri İmparatorluk azınlıkları olarak adlandırabileceğimiz, Avusturya-Macaristan İmparatorluğu ile Prusya gibi eski imparatorluk seçkinlerinin savaş sonrası küçülmüş akraba devletleri tarafından kışkırtılarak mevcut toprak paylaşımını ve azınlık hakları mevzuatını korumaya çalışan MC sistemini yıkmak istemeleridir.

[225] A. Füsun Arsava, "Azınlık Hakları ve bu Çerçevede Ortaya Çıkan Düzenlemeler", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Ciil 47, Sayı 1, 1992, s. 53.

İmparatorluk azınlıklarının MC sisteminden mutsuz olmasının bir diğer nedeni eskiden İmparatorlukları bünyesinde yaşayıp da kendi yönetimleri altında bulunan Slav uluslarının uyrukları haline gelmiş olmayı sindirememeleridir. Bu nedenle Alman ve Macar azınlıklar gibi İmparatorluk azınlıkları Cemiyet Meclisi önüne gelen dilekçelerin düzenli başvurucularından olmuşlardır. Mesela söz konusu dilekçelerin yüzde 30'u, Polonya'nın ulusal azınlık uygulamalarına meydan okuyan Alman azınlık mensuplarından gelmiştir. [226] Alman ve Macar azınlıklar Cemiyeti, şikayetlerini iletilebileceği bir forum değil de, Orta ve Doğu Avrupa'nın yeni devletlerinin saygınlığını zedeleyebilecekleri ve ayrılıkçı emellerine ulaşabilecekleri bir platform olarak kullanmak istemişlerdir. Bu amaçla sözü geçen gruplar ısrarla çözüm yolu bulunamayacağını bildikleri konularda şikayet başvuruları yaparak Cemiyeti işlemez hale getirmeye çalışmışlardır. [227]

Buna karşın yukarıda güçsüz azınlıklar tanımlamasına göre değerlendirdiğimiz Ruthenianlar, Beyaz Ruslar ve Valaklar (Ulahlar)[228] gibi gruplar Cemiyet sisteminden son derece hoşnut olmuştur. Bu gruplar, kendilerine ulusal devlet kurma şansları tanınmadığı halde, kısmen de akraba devletleri bulunmadığı

[226] J. Robinson, "Were the Minorities Treaties a Failure?", New York Institute of Jewish Affairs, 1943; Jennifer Jackson Preece, a.g.e., s. 103.

[227] Nitekim Hitler Almanyası, Nazist ideolojiyi öne sürerek azınlıkların korunması yaklaşımını tümüyle reddetmiş ve 1933 yılında Milletler Cemiyeti'nden ayrılmıştır, bkz. Sabahattin Nal, a.g.e., s. 23-24; Jennifer Jackson Preece, a.g.e., s. 102-114.

[228] Günümüzde dahi varlığı kabul görmeyen Valaklar hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Birgül Demirtaş Coşkun, *The Vlachs A Forgatten Minority in the Balkans*, Frank Cass London 2001.

için azınlık antlaşmalarıyla kendilerine tanınan haklardan faydalanarak ortamı ulusal bilinçlerini geliştirmek üzere değerlendirme yaklaşımında olmuşlardır.

Cemiyet sistemindeki bir diğer sorun kaynağı, Anlaşma devletlerinin Cemiyetin usule ilişkin kurallarına sınırlamalar getirerek şikayet başvurularını kısıtlamaya çalışmasıdır. Kimi zaman da olası başvurulara karşı zorlayıcı önlemlere başvuran devletler olmuştur. Örneğin Polonya Cenevre'ye gidip Cemiyete başvuran azınlık mensubu yurttaşlarına işkence etme yoluna giderek insanlık dışı muameleye başvurmuştur. Benzer şekilde Litvanya da Litvanya Parlamentosunun Cemiyete başvuran iki Polonya kökenli milletvekilini cezalandırma yoluna gitmiştir. Yugoslavya ise Cenevre'yi ziyaret etmek isteyen başvuruculuların pasaport taleplerini geri çevirmiştir. Bu örneklerin ortaya koyduğu gibi Anlaşma devletleri çoğu zaman şeklen azınlık antlaşmalarına uygun davrandığı görüntüsünü yaratmak istemişse de uygulamada ayrımcılıkla sonuçlanan düzenlemeler meydana getirerek, azınlık anlaşmalarının getirdiği güvenceleri delmeye çalışmışlardır. Bu ayrımcı yasal düzenlemelerdeki ayrımcı hükümler genellikle belirli iş alanlarına girme koşulları ya da özel okullara girmeyi neredeyse imkansız kılacak türdeki dil şartı gibi azınlık mensuplarının önüne engel koyan maddeler biçiminde olmuştur.

Sonuç olarak Anlaşma devletleri Cemiyet azınlık sisteminin kendi egemenlik hakları üzerinde yersiz sınırlamalar getirdiği düşüncesiyle sistemdeki konumlarını kabul etmek istememişlerdir. Bu ülkeler daha sonra MC azınlık anlaşmalarının tüm Cemiyet üyelerini bağlayacak şekilde genelleştirilmesi talebinde bulunmuşlardır. Ancak makul görünen bu talepler MC'nin güçlü üyeleri tarafından görmezden gelinince Cemiyet sisteminin özünde adil olmadığı kanısı güç kazanmıştır.

Büyük güçler yönünden MC sistemindeki azınlık antlaşmaları, uluslararası barış ve istikrarı temin etme yolunda değerlendirilen bir araç olmuştur. Ancak Anlaşma Devletlerinin evrenselleşme beklentisi dışlanmış olsa da genel hukuk ilkeleri gereğince zaman içinde ulusal azınlık antlaşmalarını, Anlaşma Devletlerinin eylemleri üzerine insani sınırlar getiren ve sırası geldiğinde evrenselleşecek olan bir sistem olarak algılamadıkları anlaşılmaktadır. [229] Buna göre büyük güçler Cemiyetin azınlık sistemine yönelik tepkilerinde insani veya evrensel hukuk ilkeleriyle yaklaşmamış, bunun yerine uluslararası toplumun geleneksel devletçi öğretisiyle hareket etmişlerdir. Geleneksel egemenlik anlayışıyla yaklaşıldığında sınırların dokunulmazlığı ve karışmama gibi etmenler baskın gelmekte ve azınlık haklarıyla ilgili samimi, insancıl kaygılar geri planda kalmaktadır. Sonuç olarak MC Avrupa ulus devlet sistemini, onu oluşturan parçalardan birinin –azınlıkların- zararına da olsa korumayı tercih etmiştir. Bu yöndeki politik tercihler nedeniyle sistem sürdürülebilirlik vasfını yitirmiştir. Yine de sistemin sınırlı da olsa birtakım başarıları gerçekleştirdiği göz ardı edilmemelidir.

Cemiyet bünyesindeki azınlık antlaşmaları sayesinde Ruthenianlar örneğinde olduğu gibi o güne kadar ihmal edilmiş birtakım azınlık grupları, azınlık dili ve eğitimine ilişkin kolaylıklar ve ayrıcalıklardan faydalanmış, hatta bazı hallerde Cemiyet Meclisi Antlaşma ihlalleri konusunda somut düzeltmeler yapmıştır. Örnek vermek gerekirse Finlandiya ve İsveç arasındaki 1921 Aland Adaları Antlaşması gereğince, MC'nin verdiği destekle İsveççe konuşan Ada sakinlerine Finlandiya

[229] Jennifer Jackson Preece, a.g.e., s. 108; *League of Nations Official Journal*, Nisan 1929, s. 529; Sabahattin Nal, a.g.e., s. 23-24.

Hükümeti tarafından azınlık koruması ve yerel hükümetin kurulmasına ilişkin örgütlenme yetkileri tanınmıştır.[230] Azınlık haklarının ilk kez USAD bünyesinde uluslararası yargıya konu olması da MC sisteminin bir getirisidir. Üçüncü olarak MC döneminde azınlık grupları ve hakları genişletilmiş, azınlıklar için "soy, dil ve din azınlıkları" formülü ortaya çıkmıştır.[231]

Ne yazık ki Cemiyetin uygulamadaki azınlık haklarına ilişkin katkıları çok sınırlı kalmış ve sistemin işleyişinde uluslararası siyasi dengeler etkili olmaya başlamıştır. Zamanla Cemiyet organlarında görev yapan akraba devletler-özellikle 1926 yılından sonra Almanya- Cemiyet güvencelerini işletmekte kendi akraba topluluklarını koruma ya da kayırma güdüsüyle başat rol üstlenme eğilimine sahip oldular. Almanya'nın bu yaklaşımını 1930 yılından sonra İngiltere de desteklemiş ve aynı yaklaşımı benimsemiştir. Bu durumda evrensel hukuk ilkeleri göz ardı edilerek bireysel tutumlar ön plana çıkmış ve adil bir sistem olma yolundan hızla uzaklaşılmıştır. Böylece Cemiyet ortamı Anlaşma devletleri ile bunların barındırdıkları akraba topluluklarını güçlendirmeye çalışan akraba devletler arasında bir siyasal çekişme alanı pozisyonuna geriletilmiştir. Somutlaştırmak gerekirse Almanya ile Polonya, Almanya ile Çekoslovakya, Polonya ile Litvanya, Macaristan ile Romanya, Avusturya ile Yugoslavya, Bulgaristan ile Yunanistan, Yunanistan ile Türkiye, Yunanistan ile Arnavutluk çekişmesi ve bu çekişmelerin yarattığı sonuçlar net bir şekilde durumu ortaya koymaktadır.[232]

---

[230] Jennifer Jackson Preece, a.g.e., s. 109.

[231] Erol Kurubaş, a.g.e., s. 41.

[232] Jennifer Jackson Preece, a.g.e., s. 109.

Sonuçta MC azınlık rejimi başarılı olabilseydi, Çekoslovakya topraklarının 1938'de Almanya, Polonya ve Macaristan arasında paylaşılmasına, İtilaf devletleri yanlısı Slovak devletinin kurulmasına, Bohemya ile Moravya'nın 1939'da Naziler tarafından işgaline, Transilvanya'nın yarısının 1940 yılında Macaristan'a aktarılmasına ve 1941 yılında İtilaf devletleri yanlısı Hırvat Devletinin kurulmasına gerekçe olarak kullanılamazdı.

Sistemdeki bir diğer büyük sorun kaynağı, azınlık antlaşmalarıyla bağlı devletlerin sık sık usule ilişkin kuralları değiştirmek için girişimde bulunması nedeniyle yapılan usul değişikliklerinin uzun yıllar süren belirsizlikler ve teknik yanlışlara sebep teşkil etmesidir. Almanya ve Macaristan gibi güçlü akraba devletler ise Cemiyet sistemini Anlaşma devletlerinin içişlerine müdahale etmek için fırsat olarak kullanmaya çalışmışlardır.[233]

Sistemin uygulamadaki en önemli yetersizliği ise uygulama alanının Orta ve Doğu Avrupa bölgesiyle sınırlı tutulmuş olmasıdır.[234] Eğer ulusal azınlık çatışmaları ulus devlet sistemi için bir istikrarsızlık potansiyeli ifade ediyorsa, o halde azınlık antlaşmalarıyla azınlıklar lehine getirilen söz konusu yükümlülükler neden İtalya, Fransa, Belçika, Danimarka ve hatta savaştan yeni çıkmış Almanya'ya da dayatılmadı? Sayılan bu ülkelerin tamamı, yasal tanımlamalara uygun oldukları halde uygulamada, sistemin sorumluluklarından muaf tutulmuşlardır. Dönemin ulusal azınlıklar sorunu hiçbir şekilde tek başına Avusturya-Macaristan, Prusya veya

---

[233] Jennifer Jackson Preece, a.g.e., s. 102.

[234] Kirsten Shoraka, a.g.e., s. 165.

Osmanlı İmparatorluğu'nun ardılı olan devletlerle sınırlı değildi. Ama 1919'un galipleri kendi kaderini tayin hakkı ilkesini ve onun uzantısı olan azınlık haklarını kendi rakiplerinin ardılı olan devletlere dayatırlarken, bu hakları kendilerine veya kendi sömürge topraklarına uygulamayı hiçbir şekilde düşünmemişlerdir.[235]

Uygulamada karşılaşılan tüm bu ikilikler ve yetersizlikler, devletlerin egemen eşitliği ilkesinin ihlali, husumet ortamını körükleyerek Cemiyetin azınlıklar sistemini tahrip etmiştir ve zamanla etkisiz kılmıştır. 1933 yılında azınlıkları tanımadığını beyan eden Almanya'nın Cemiyet'ten çekilmesi ve 13 Eylül 1934 tarihinde Polonya'nın Antlaşma yükümlülüklerini tanımadığını ilan etmesiyle de sistemin çöküşü hız kazanmıştır.[236] 1950 yılında Birleşmiş Milletler Sekreterliği tarafından yapılan çalışma raporuyla Azınlıklarla ilgili Yükümlülüklerin Yasal Geçerliliğinin Kalmadığı resmen açıklanmıştır. BM Genel Sekreterliği tarafından yapılan açıklamada, gerekçe olarak İkinci Dünya Savaşı'nın etkileri, MC'nin etkisiz kalması, BM Şartı'nın yürürlüğe girmesi 1947 barış Antlaşmalarındaki insan hakları ve temel özgürlüklere ilişkin hükümler sonucu azınlık antlaşmalarının zımni olarak ilga edilmiş bulunması gösterilmiştir.[237]

[235] Jennifer Jackson Preece, a.g.e., s. 112-113.

[236] Sabahattin Nal, a.g.e., s. 23.

[237] Açıklama 7 Nisan 1950 tarihinde Birleşmiş Milletler Genel Sekreterliği tarafından yapılmıştır. Bkz. Study of the Legal Validity of the Undertakings Concerning Minorities, E/CN.4/367 (1950), s. 6. http://www.solami.com/a3a.htm#E/CN.4/367 (erişim tarihi 22 ağustos 2012)

1.4.2. Soğuk Savaşın Başında Azınlık Hakları: Azınlıkların Korunmasından Eşitliğin Korunmasına

Milletler Cemiyetinden sonra azınlık haklarına ilişkin çalışmalar BM, AK ve AGİT gibi farklı uluslararası örgütler bünyesinde sürdürülmüş, MC azınlık hakları sistemi ise birtakım ilklerin yaşandığı bir deneyim olarak tarihe geçmiştir. Avrupa toplumunun yaşadığı bu deneyim daha sonra II. Dünya Savaşından sonra azınlıkların korunmasının, ayrımcılık yasağı çerçevesinde bireylere tanınan haklarla gerçekleştirilebileceği anlayışının gelişmesine etki eden faktörlerden biri olacaktır.[238]

Nitekim bu doğrultuda Avrupa Topluluklarından çok daha önce, azınlık haklarına ilişkin ilk yenilikler Birleşmiş Milletler bünyesinde gerçekleşmiştir. 1947 yılında BM sisteminde İnsan Hakları Komisyonu'na bağlı olarak oluşturulan "Ayrımcılığın Önlenmesi ve Azınlıkların Korunması Alt Komisyonu" aracılığıyla eşitlik ilkesi ve ayrımcılık yasağı çerçevesinde çalışmalar yürütülmüş, azınlıkların haklarını belirlemeye ilişkin hazırlıklar yapılmıştır. Alt Komisyon tarafından 1966 yılında "Her Tür Irk Ayrımcılığının Önlenmesi Sözleşmesi" (CERD)[239] açıklanmış ve bu Sözleşme çerçevesinde İnsan Hakları Komisyonu'na bireysel başvuru kabul edilmiştir. Bireysel başvuru usulünü düzenleyen 14. Madde 6. Fıkrada tek tek bireylere veya birey gruplarına Sözleşmede düzenlenen hakların ihlali nedeniyle mağdur oldukları iddiasıyla Komiteye başvuru imkanı tanımıştır. 1. ve 2. madde ise ırk temelinde ayrımcılık yapılmasını yasaklamakta, insan hak ve özgürlüklerinden

[238] Will Kymlicha, a.g.e., s.100 ; Sabahattin Nal, a.g.e., s. 24.

[239] United Nations General Essembly, International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, UNTS 660, p. 195, 21 Aralık 1965.

eşit yararlanma hakkını teminat altına almaktadır.[240] Hemen ardından 1966 yılında kabul edilip imzaya açılan Uluslarası Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi (ICESCR) [241] 2(2). Maddesinde yine ırk, dil, din, cinsiyet, milli ya da soyal ya da ekonomik köken farkına dayanılarak ayrımcılık yapılmasını yasaklamaktadır.

Görüldüğü gibi Milletler Cemiyeti'nin ardından Birleşmiş Milletler'le devam eden ve blögesel ya da evrensel diğer uluslararası örgütlenmelerle sürdürülecek olan yaklaşım, azınlıkların eşitlik ilkesi ve ayrımcılık yasağı çerçevesinde korunması anlayışına dayanmaktadır. Bu CERD'in 2. Maddesi ile ICESCR 2(2). Maddesiyle getirilen ayrımcılık karşıtı düzenleme bundan sonraki insan haklarını konu alan tüm uluslararası hukuk metinlerinde tekrarlanacak olan standart bir kalıp haline gelecektir. [242] Yalnız ilk kırılma noktasının Uluslararası Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi (ICCPR)[243] 27. Maddesi olduğu kabul edilmektedir. ICCPR 27. maddesiyle birlikte azınlık haklarının, ayrımcılık yasağı kalıbından ayrılarak yeniden kendine özgü karakteristiği ile gündeme gelmesi sağlanmıştır.

[240] Birleşmiş Milletler Irk Ayrımcılığının Ortadan Kaldırılması Komitesi: Genel Tavsiyeler ve Türkiye Taraf Devlet Raporu, İnsan Hakları Ortak Platformu, Aralık 2010, Ankara, s. 202-204.

[241] United Nations General Assembly, International Covenant on Economic Social and Cultural Rights, UNTS Vol. 993, p. 3, 16 Aralık 1966.

[242] Kirsten Shoraka, a.g.e., s. 5.

[243] United Nations General Assembly, International Covenant on Civil and Political Rights, UNTS Vol. 999, p. 171, 16 Aralık 1966.

Ayrımcılık karşıtı düzenlemelerin azınlıkları korumada yeterli addedildiği bu dönemde, azınlık gruplarının haklarını korumada pozitif haklar konseptiyle özel azınlık haklarının tanınması ihtiyacı bulunduğu göz ardı edilmiştir. Kymlicka bu yeni yaklaşımı değerlendirirken "iyi niyetli ihmal" tanımlaması getirerek mevcut durumu oldukça etkili bir uslupla ifade etmiştir.[244] Kimlicka'nın bu bakış açısında, gerçek anlamda eşitlikten söz edebilmek için dezavatajlı konumda bulunan azınlıklara pozitif haklar tanınması ve kimliklerinin geliştirilmesine dönük yetkiler verilmesi gereğine vurgu yapılmaktadır. Buna göre hukuk önünde eşitlik ilkesini tanımanın azınlık korumasında yetersiz kaldığı kabul edilmelidir.

BM döneminde bu anlamda hukuksal alanda mevcut bulunan bu eksikleri uygulamayla bir ölçüde kapatmak maksadıyla Her Tür Irk Ayrımcılığının Önlenmesi Sözleşmesi çerçevesinde Irk Ayrımcılığının ortadan Kaldırılması Komitesi oluşturulmuştur. Komite ırk ya da etnisite temeline dayalı eşitliğin sağlanması yönünde devletlere pozitif yükümlülükler getirmekte ve CERD madde 1(4)'e göre gerekli önlemler alındıktan sonra öngörülen ırksal ve etnik eşitliğin sağlanmış bulunduğu kanaatine varıldığında önlemlerin kaldırılabileceğinden söz etmektedir. Bu son hüküm ulusal azınlıkların korunması konseptine tamamıyla aykırı düşmektedir. Çünkü azınlıkların çoğunluk teşkil eden grupla eşitliğini temin edebilecek koşulların ve bu koşulları temin eden düzenlemelerin süreklilik arz etmesi gerekir. Aksi halde azınlıkların kendi kültürlerini, dillerini ya da inanışlarını

[244] Will Kymlicka, a.g.e., s. 103.

uygulamaya geçirebilme ve kamusal yaşama etkili şekilde katılımlarını meskun bulundukları ülke devletinde imkanları kalmayacaktır. [245]

Azınlık haklarının MC döneminden sonra özel bir kategoride değerlendirilmemesi, insan hakları çerçevesinde eşit muamele ilkesi kapsamında kabul edilmesinin nedenleri bir ölçüde yine Milletler Cemiyeti döneminde yaşanan sorunlardan kaynaklanmaktadır. Öncelikle MC döneminde azınlık haklarını koruma adına yapılan büyük haksızlıklar ve manüpilasyonlar, Cemiyet'le doğan azınlık hakları örgütsel rejimi aleyinde ciddi bir olumsuz atmosfer yaratmıştır. Cemiyet örgütü varken bir yandan Naziler kendi devlet sınırları içinde kalan azınlıklara büyük eziyetler yapmışlar, öte yandan kendi sınırları dışındaki Alman azınlıkları koruma adına kışkırtmalarda bulunarak azınlık haklarını kötüye kullanmışlardır. Bu ve buna benzer durumlar azınlık hakları savunuculuğunun, milliyetçilik adına kaybedilen toprakların geri alınması, saldırganlık ve sahtekarlıkla özdeşleştirilmesine yol açmıştır.[246]

II. Dünya savaşı sonrası gündeminde, I. Dünya Savaşı sonrasında olanın aksine büyük sınır değişiklikleri yaşanmamış, ancak ideolojik bir mücadele ön plana çıkmıştır. Bu dönemde azınlık sorunlarından önce askeri ve stratejik konular gündemi belirlemiş, Orta ve Doğu Avrupa ile Balkanlar ilk kez ideolojik olarak bölünmüştür. Böylece azınlıklar ile devlet arasındaki mücadelenin yerini ideolojik bir kutuplaşma ve rekabet ortamı almıştır. Soğuk Savaşın başladığı bu ortamda etnik,

[245] Kirsten Shoraka, a.g.e., s. 4-5.

[246] Erol Kurubaş, a.g.e., s. 42-43.

dinsel ve dilsel farlılıklara dayalı gruplaşmalar geri planda kalmış, ideolojilerin savaşı ön plana geçmiştir. Böylece kitlelerin ulusal devletler bünyesinde ideolojik tutunumlarla birleşmesi, ister istemez dikkatleri azınlık sorunlarından uzaklaştırmıştır.

Azınlık hakları yaklaşımında Soğuk Savaş başlarken yaşanan köklü değişimin üçüncü bir nedeni azınlık sorunlarının zorunlu göçler ya da nüfus aktarımları yoluyla kısmen de olsa gündem dışı bırakılabileceği düşüncesidir. Örneğin toplamı yaklaşık altı buçuk milyonu kişiyi bulan Alman azınlıklar 1945 Postdam kararlarıyla Polonya, Çekoslovakya ve Macaristan'dan zorunlu olarak Almanya'ya göç ettirilmiştir.[247] 1946 yılında Paris Barış Konferansında İtalya ve Yugoslavya arasındaki İtalyan, Hırvat ve Slovenlerin aktarımı karara bağlanmıştır. Yugoslavya ve Romanya da kendi sınırları içinde kalan Alman azınlıkları, Müttefikler bu konuda talepte bulunmadan sürgün etmişlerdir. Nazi rejiminin kurbanları olarak görülen Yahudiler için de 1948 yılında İsrail devleti kurulmuştur. 1950 yılında Sosyalist Bulgaristan'dan Türkiye'ye tek yönlü olarak Müslüman Türk azınlık nüfusun göçü gerçekleşmiş ve belirli aralıklarla ilerleyen yıllarda tekrarlanmıştır. Daha erken tarihlerde de olsa, Yunanistan ile Türkiye arasında, Yunanistan'ın ve büyük devletlerin talepleri sonucunda yapılması kararlaştırılan nüfus mübadelesi[248] de ulus devletlerin homojenleşme gayretleri kapsamında

[247] Erol Kurubaş, a.g.e., s. 43.

[248] Bu sırada Yunanistan nüfusunun % 20'lik oranını Türk, Ulah, Slav ve Arnavutlardan oluşan azınlık grupları oluşturmaktaydı. Bu nedenle Yunanistan Yönetimi "Megali İdea" eksenli olarak uyguladığı dış politika hedefleri arasında, Megali İdea sınırları dışında kalan Rum ahaliyi Yunanistan sınırlarının içine çekme projesi yer almıştır, bkz. H. Cevahir Kayam, *Lozan Barış Andlaşmasına Göre Türk-*

değelendirilebilir. Bu ve benzeri uygulamalar azınlıkların BM bünyesinde gelişmekte olan insan hakları çerçevesinde korunması anlayışıyla yetinilmesi anlayışına katkıda bulunmuştur. Ulusal azınlık düzenlemelerine dönülmesini MC azınlık rejimine duyulan tepki dolayısıyla hiçbir devlet kabul etmek istememiştir.

II. Dünya Savaşı sonunda yaşanan ağır yıkımların ve toplumsal travmaların ardından Soğuk Savaş döneminde, azınlık sorunlarının asimilasyon yöntemiyle çözümlenebileceğini savunan çok sayıda düşünce ekolü ortaya çıkmıştır.[249] Türdeş ulus – devletler olarak var olabilmenin, ancak azınlıklar üzerinde asmilasyon uygulanmasıyla mümkün olabileceği düşüncesinden yola çıkan bu görüşler asimilasyon yönteminin temel insan hak ve özgürlüklerine aykırılığını açık şekilde göz ardı etmiştir. Nitekim bu görüşlerin uygulamaya geçirildiği pek çok somut olayda[250] asimilasyonun yeni toplumsal travmalar meydana getirdiği, hatta 1960'lı yıllardan itibaren belirmeye başlayan etnik uyanışı tetiklediği ortaya çıkacaktır.

Yukarıda belirttiğimiz nedenlerle 1945 San Fransisco Konferansı sonunda imzalanan BM Antlaşması için azınlıkların, insan hakları çerçevesinde eşitlik ilkesi

---

Yunan Nüfus Mübadelesi ve Konunun TBMM'de Görüşülmesi, Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, Cilt IX, Sayı 21, Temmuz – Kasım 1993; Ayrıca nüfus mübadelesinin özellikle Yunanistan tarafından gündeme getirilmiş olması hakkında bkz. İlber Ortaylı, *Nüfus Mübadelesi*, Milliyet, 16 Kasım 2008.

[249] Pathrick Thornberry, a.g.e., s. 112.

[250] Almanya'daki Yahudi azınlık gruplarının katledilmesi, Bulgaristan'daki Türk azınlık mensuplarının isimlerini değiştirmek suretiyle Bulgarlaştırılma kampanyasına maruz kalması bu insanlık dışı uygulamaların örneklerinden birkaçını oluşturmaktadır.

uyarınca korunması üzerinde uzlaşma sağlanmıştır. Ardından 1946 Paris Barış Konferansında da aynı eğilim sürdürüldüğünden Romanya, Bulgaristan, Finlandiya ve İtalya ile yapılan Antlaşmalarda ayrımcılık yasağına ilişkin güvencelere yer verildiği halde azınlık terimine yer verilmemiştir. Genel eğilimin aksine, doğrudan azınlıkları korumaya yönelik hükümler içeren antlaşmalara imza atan devletler de olmuştur. İstisna teşkil eden örneklerden biri olarak 1946 yılında İtalya'daki Almanca konuşan azınlığın (Güney Tirollular) haklarını düzenleyen İtalya ile Avusturya arasında imzalanan, De Gasperi-Gruber Antlaşması gösterilebilir.[251] Ayrıca 1954 yılında İtalya ile Yugoslavya arasında Trieste'nin bu iki devlet ülkesinde kalan topraklarında yaşayan azınlıkların korunmasına ilişkin antlaşma hükümleri de genel eğilimin aksine doğrudan azınlık haklarını düzenlemiştir. 1955 yılında Danimarka ile Almanya'nın karşılıklı olarak yayımladıkları bildirilerle ülkelerindeki azınlıklara haklar tanımaları ise tek yanlı hukuksal düzenlemelere örnek teşkil etmektedir. Avusturya da aynı yıl ülkesindeki Hırvatların ve Slovenlerin azınlık haklarını tanımıştır.[252]

Yukarıda sıralanan istisnai örneklere karşın San Francisco Konferansı ve BM'nin kurulmasından sonra azınlık hakları alanında, azınlıkların da herkes gibi

[251] Güney Tirol Bölgesinde Alman ethnik – dilsel azınlık olarak tanımlanan Almanlar bölge nüfusunun üçte ikisini oluşturmaktadır, bu azınlığa ilişkin *De Gasperi- Gruber* Antlaşması hakkında bkz. Stefan Wolff, *Disputed Territories: The Transnational Dynamics of Ethnic Conflict Settlement*, Berghahn Books , New York-Oxford 2003, s. 116; Ayrıca bkz. Antony Alcock, *South Tyrol, Minority Rights in Europe: The Scope for a Transnational Regime* (Ed. Hugh Miall) The Royal Institute of International Affairs Pinter Publishers, Londra 1994, s. 46-55.

[252] Jennifer Jackson Preece, a.g.e., s. 141.

insan haklarından ve insan haklarının uluslararsı koruma mekanizmalarından yararlanması yönünde gelişim yaşanmıştır.[253] Uluslarası hukuktaki bu etkin eğilim, sonraki yıllarda, önce insan hakları ardından insan haklarının uzantısı olarak azınlık hakları alanında Avrupa Birliği bünyesinde de kabul görecektir.

Natan Lerner'in görüşünde, ırk ya da din temeline dayalı ayrımcılık yasağının günümüzde *jus cogens* olduğu, yani uluslararası kamu hukukunun, çekince konulamaz temel amir hükmü haline geldiği kabul edilmektedir. Bu bağlamda ayrımcılık yasağı ilkesinin gerek Avrupa'yla ilgili olarak bölgesel düzeyde, gerekse evrensel düzeyde emredicilik vasfını kazandığı tartışılmaz bir görüş olarak kabul edilmektedir. Bizim çalışmamız yönünden ise tartışmalı olan husus, bu ilkenin Avrupa Birliği bünyesinde ve azınlık haklarına ilişkin olarak ne şekilde uygulama alanı bulduğudur. Avrupa Birliği hukukunda ayrımcılık yasağı ilkesi ile azınlık haklarının ne şekilde yorumlandığı ve bunun uygulamadaki yansımaları bir sonraki bölümün konusunu oluşturmaktadır.

[253] Natan Lerner, *Group Rights and Discrimination in International Law*, Kluwer Law International, Hague 2003, s. 13.

İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ BİRİNCİL HUKUKUNDA (KURUCU ANTLAŞMALARDA) AZINLIK HAKLARI

Ulus devletlerin vatanı olan Avrupa'da, Birlik üyesi devletlerin ortalama türdeşlik oranı yaklaşık % 85 olarak tahmin edilmektedir.[254] Günümüzde AB devletlerinin anayasalarında öngörülen yapı, federalleşmiş olan Almanya, Avusturya ve Belçika haricinde üniter yapıdır. Bununla birlikte üyelerin önemli bir kısmı bünyelerinde özerk yönetimler oluşmasına imkan tanımış, Finlandiya, Belçika ve İrlanda örneklerinde olduğu gibi bir kısmı da birden çok resmi dil uygulamasına yasallık kazandırmıştır.

Biraz yukarıda ele aldığımız Soğuk Savaş başlangıcında, azınlıkların temel insan hakları yaklaşımı kapsamında değerlendirilmesi ilkesi, Avrupa Topluluklarının kuruluş çalışmalarında da etkili olmuştur. Bu nedenle ilk yıllara ait ne AB birincil hukukunda ne de ortak siyasi hedeflerde, ayrımcılık karşıtı hükümlerin ötesine

[254] Konuya ilişkin AB bünyesindeki kayıtların yetersizliği nedeniyle kesin rakamlara ulaşılmasında güçlüklerle karşılaşılmaktadır, bkz. Erol Kurubaş, a.g.e., s. 114; Ayrıca bkz. "The Bolzano/Bozen Declararation on the Protection of Minorities in the Enlarged European Union", *Minority Protection and Enlarged European Union: The Way Forward* (ed. Gabriel N. Toggenburg), Createch Ltd., Budapeşte 2004, s. 166.

geçilmemiş ve azınlık tabiri kurucu antlaşmalarda hiçbir şekilde kullanılmamıştır. Ekonomik işbirliği ve entegrasyon hedefinin ön planda bulunduğu bu kuruluş döneminde AB, ulusal azınlıkların durumuna ilişkin olarak pek az sayıda düzenleme getirmiştir. [255]

Avrupa Birliği mevzuatını azınlık hakları yönünden değerlendirdiğimiz bölüme geçmeden önce, Birliğin azınlıkları korumaya ilişkin ortak standart oluşturma arayışının aday ülkelerle sınırlı tutulup, kendi içinde üye ülkeler yönünden aynı arayışın bulunmaması yönüyle samimiyetsizlikle itham edildiğini hatırlatmak gerekir. Daha da ötesinde Birlik organlarının bile yaptığı birtakım çalışmalarla, azınlıklar konusunda içe dönük bir sorgulama sürecine girildiği söylenebilir. Bu bağlamda Avrupa Parlamentosu tarafından 20 Nisan 2005 tarihinde kabul edilmiş olan "Genişleyen Avrupa'da Azınlıkların Korunması ve Ayrımcılık Yasağı Politikaları Üzerine Rapor"[256] örnek gösterilebilir. İngiliz raportör Claude Moraes tarafından hazırlanan raporda genel olarak Avrupa Birliği içerisinde görülen azınlık sorunlarının yeteri kadar Birlik gündeminde yer almadığı ve azınlıkların korunmasının Kopenhag Siyasal Kriterleri'nin bir parçası olmasına karşın ne Topluluk siyasetinde azınlık haklarına yönelik bir standart ne de kimlerin azınlık mensubu olduğuna dair müşterek bir Topluluk anlayışı bulunmadığı belirtilmiş ve Avrupa Birliği Komisyonu'ndan ulusal azınlıklara yönelik Ulusal Azınlıkların Korunması

[255] Tamara Jovanovic, a.g.m., s. 9.

[256] European Parliament, Report on the Protection of minorities and anti- discrimination policies in an enlarged Europe, 2005/2008 INI, A6 0140/2005, 10 Mayıs 2005.

Çerçeve Sözleşmesi'nin 4. maddesi 2. paragrafındaki hükme[257] uygun bir "politika standardı" oluşturması istenilmiştir.[258]

İnsan ve azınlık hakları alanındaki eksiklerini tamamlama gayreti gösteren AB için, Avrupa Parlamentosu, Konsey ve Komisyon bir araya gelmiş, 5 Nisan 1977 tarihli ortak bildirgeyle Birliğin insan haklarına ilişkin kendi üyeleri bakımından da sorumluluğu bulunduğunu ifade etmek istemişlerdir. Bildirgede;

"Yetkilerini kullanırken ve Avrupa Toplulukları'nın hedeflerini gerçekleştirme çabalarında … Üye devletler'in İnsan Haklarının ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına ilişkin Avrupa Sözleşmesi'nden kayanaklanan … temel haklara saygı gösterme" niyeti vurgulanmıştır.

1978 yılında gerçekleştirilen bir başka devlet ve hükümet başkanları zirvesinde;

"her üye devlette temsili demokrasiye ve insan haklarına saygının sağlanmasının ve bu doğrultudaki uygulamaların sürüdürülebilir olmasının Avrupa Topluluklarına üyeliğin vazgeçilmez unsurları olduğu" vurgulanmıştır.

Avrupa Birliğinin insan ve azınlık hakları alanındaki mevzuat çalışmaları dışında kendi içinde uygulamayı belli standartlara ulaştırabilmek için Avrupa İnsan

[257] Council of Europe H (95) 10, Text of the Framework Convention for thr Protection of the National Minorities Explanatory Note, Strasbourg Şubat 1999.

[258] Kirsten Shoraka, a.g.e., s. 123-124.

Hakları Sözleşmesi aracılığıyla ilerlemek istediği anlaşılmaktadır. Nitekim ilerleyen yıllarda Birliğin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesine kurumsal olarak taraf olmasına ilişkin çalışmalar yapılacak ve Lizbon Antlaşmasıyla bu konudaki nihai adım atılmış olacaktır. Görüldüğü gibi AB'nin üçüncü ülkeler ya da üyeliğe aday ülkeler karşısına getirdiği hızla olmasa da; Birlik mevzuatını insan ve azınlık hakları konusunda kendi üyelerini de bağlayacak şekilde geliştirme yolunda adımlar atma süreci günümüzde de devam etmektedir. Bu süreçte AB'nin bugüne kadar çifte standarda dayalı olarak izlediği azınlık hakları yaklaşımından uzaklaşarak, kendi ajandasında spesifik azınlık haklarına yer vermek suretiyle daha tutarlı bir yaklaşım içine girmesi beklenebilir.[259]

Bir başka açıdan yaklaşacak olursak, yazısız anayasa prensibi karakteri nedeniyle azınlıkları koruma prensibinin AB birincil hukukunda belirli bir yerinin bulunmamasının şaşırtıcı olmadığı da ileri sürülebilir.[260] Kimi AB parlamenterlerinin azınlık hakları tanımı oluşturma yönündeki taleplerinin Genel Kurul'da yeterli desteği bulamamıştır[261]. Böylece azınlıkları koruma prensibinin içeriğinin belirlenmesinde Parlamento'nun kodifikasyon denemeleri sonuçsuz kalmıştır. Ancak AB Antlaşması'nın 6. madde 2. fıkrası azınlıkları koruma prensibinin içeriğinin ortaya konulmasında ortak anayasa gelenekleri ve AİHK'nun belirleyici etkisi olduğuna işaret etmektedir. Buna göre ATAD'ın AİHK'nın yorumuna ilişkin içtihatlarında kimi münferit azınlık hakları yorumlarına somut olarak yer verilmektedir.

[259] Ivo Pospíšil, a.g.m., s. 3-4.

[260] Ayşe Füsun Arsava, a.g.m., s. 6.

[261] Roberta Medda-Windischer, 'The European Court of Human Rights and Minority Rights', *Journal of European Integration*, Cilt 25, No 3, Eylül 2003, s. 253.

ATAD İçtihatları yönünden azınlık haklarına bakacak olduğumuzda AİHK'nun 14. Maddesinden başlamak gerekmektedir. AİHK'nun 14. maddesi etnik aidiyet veya din nedeniyle ayrımcılık yasağını düzenlemektedir. Ayrımcılık yasağı AİHM içtihatlarında dahi aksesuar bir hak olarak, ancak AİHK'da öngörülen diğer haklarla bağlantılı olarak uygulanma olanağına sahiptir. AİHM içtihatlarına göre bir devletin azınlık konularına değinen derneklerin kurulmasını yasaklaması, açık olarak kutlamaları yasaklaması ve marşları engellemesi yahut programına göre azınlıklar bakımından önemli, ancak şiddet içermeyen politikaları hedefleyen siyasi partileri yasaklaması durumunda AİHK'nın 14. Madde dolayısıyla 11. maddesi ihlâl edilmiş kabul edilmektedir. Ayrımcılık yasağı dolayısıyle azınlık haklarının ihlaline hükmedilmesi doğrultusundaki bu yaklaşım, günümüzde AİHM yargısında standart bir hukuk uygulaması olma vasfı kazanmıştır. AB tarafından Birliğin AİHM'ye taraf olmasını öngören Lizbon Antlaşması ve 14. Protokol'ün kabul edilmesini bu bağlamda değerlendirdiğimizde, AB'nin insan ve azınlık hakları yaklaşımı konusunda AİHM'ne yakın duruşunu tescil etmek yönündeki iradesini ortaya koymak istediği anlaşılmaktadır. [262] Bu halde AB'nin dış ilişkilerinde ulusal azınlıklara mensup bireylerin spesifik haklarının tanınması konseptinde geliştirdiği pozitif azınlık koruması anlayışı ile, Birliğin kendi gündeminde ayrımcılık yasağı aracılığıyla negatif azınlık koruması anlayışını benimsemesi arasında tam bir uyuşma bulunmadığı kabul edilmelidir.[263]

[262] A. Füsun Arsava, a.g.m., s. 7.

[263] Avrupa Birliği'nin bu ikircikli yaklaşımının Lizbon Antlaşması'nın "Demokratik İlkelere ilişkin Bölümü'nde yer alan 11. Maddesine yansıtıldığı görüşü hakkında bkz. Ivo Pospíšil, a.g.m., s. 4.

Konuya mevzuat yönünden yaklaştığımızda birincil mevzuat ve ikincil mevzuat olmak üzere ikili bir ayrım çerçevesinde değerlendirme yapmak gerekmektedir:. AB birincil mevzuatı dediğimizde Avrupa Topluluklarını kuran Antlaşmaları, bu antlaşmaların ekleri ile protokollerini ve bu antlaşmalara çeşitli tarihlerde değişiklik getiren antlaşmaları kastetmiş olmaktayız.[264] Buna göre aşağıda tarihsel sürece uygun olarak sırasıyla Roma Antlaşmaları, Avrupa Tek Senedi, Maastrich Anlaşması, Amsterdam Antlaşması, Nice Antlaşması ve Lizbon anlaşması esas alınarak azınlık korumasını ilgilendiren hükümleri değerlendirmeye konu olacaktır.

Bir sonraki bölümde ise birincil hukuku tamamlamak üzere, kendilerine birincil mevzuatla tanınan düzenleme yapma yetkisine dayanarak, belli Topluluk organlarının, bazen tek başına, bazen diğer organlarla işbirliği yaparak çıkardıkları yasal düzenlemeleri ifade eden ikincil mevzuat açısından konuya yaklaşacağız.

2.1. PARİS VE ROMA ANTLAŞMALARINDA İNSAN HAKLARI

Günümüzün Avrupa birliği, 1951 Paris[265] ve 1957 Roma[266] Antlaşmasıyla AET olarak aslında ekonomik amaçlarla kurulmuştu. Bu nedenle AB'nin temel

[264] Haluk Günuğur, *Avrupa Topluluğu Hukuku,* Avrupa Ekonomik Araştırmalar Merkezi, Ankara 1996.

[265] AKÇT Antlaşması olaral da adlandırılan "Treaty of Paris Establishing the European Coal and Steel Community" 18 Nisan 1951 tarihinde imzalanmıştır.

[266] AET Antlaşması olarak da adlandırılan "Treaty of Rome Establishing the European Economic Communities", 25 Mart 1957 tarihinde imzalandı ve 1 Temmuz 1958 tarihinde yürürlüğe girdi.

kuruluş belgeleri insan ve azınlık hakları belgeleri olmamış,[267] ancak belirli sayıda hükümleri insan haklarına ayrılmıştır. Kurucu anlaşmalardaki bu boşluk hukuk çevrelerinde büyük ölçüde eleştiri konusu yapılmakla birlikte,[268] Avrupa'da iki Dünya Savaşının çıkmasına ve büyük yıkımlara sebep olan Almanya'nın kontrol altına alınması güdüsüyle bir araya gelen Avrupa Devletleri için o dönemde savaş sanayisinin üç önemli güç kaynağı olarak kömür, çelik ve atom enerjisinin üretimi ve işlenmesinin uluslararası bir otorite ya da oluşumun denetimine alınması cihetine gitmek öncelikli bir hedef olmuştur.[269] Her ne kadar geçen yıllar içinde ve toplulukların kurucu anlaşmalarındaki değişikliklerle; ekonomik, kültürel, sosyal ve giderek siyasal birlik amacına yönelinmişse de bu durum, AB açısından azınlıkların korunması ve azınlıklara saygı gösterilmesi yönündeki anlayışın nispeten kısa bir geçmişi bulunması sonucunu getirmiştir.

AET döneminde, Topluluğun azınlık haklarının korunmasındaki rolü, kendi üyelerine ekonomik ve siyasal baskı uygulamaktan ibaret kalmış, insan ve azınlık hakları konusu AET'nin üye olmayan devletlerle kurduğu ilişkilerde önemli bir rol

[267] Füsun Türkmen, "Avrupa Birliği ve İnsan Hakları", Beril Dedeoğlu (der), *Adım Adım Avrupa Birliği*, a.g.e., s. 133.

[268] Haluk Günuğur, *Avrupa Topluluğu Hukuku,* Avrupa Ekonomik Araştırmalar Merkezi, Ankara 1996 s. 260.

[269] Mehmet Nuri Tapan, Avrupa Birliği Hukukunun Kaynakları ve Ulusal Hukuka Etkileri Avrupa Adalet Divanı, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 1998/3, s. 971.

oynamamıştır.[270] AKÇT (Paris) Antlaşmasının 69. Maddesi ve AET (Roma) Antlaşması'nın 7. Ve 119. Maddeleri bu genel yaklaşımın istisnası olarak değerlendirilebilir. Söz konusu hükümler, ekonomik entegrasyon anlayışının da etkisiyle, eşit işe eşit ücret, çalışma koşulları ve yabancı rakipler arasında ayrım gözetmemekle ilgili olmaları[271] nedeniyle eşitliğin korunması ve ayrımcılık yasağı ilkelerinin Topluluğun Kurucu antlaşmalarda ifade bulmuş şeklidir. Eşitlik ilkesi ve ayrımcılık yasağına bu suretle 119. Maddede yer verilmesinin sebebi, Roma Antlaşmasına göre sağlanması gereken işçilerin serbest dolaşımı hakkının, üye devletlerin vatandaşlığa dayalı ayrımcılık yapmamasını gerektirmiş olmasıdır. [272]

Roma Antlaşmasının 119. maddesi yukarıda belirttiğimiz nitelikleri nedeniyle, yoğun bir ötgüt düzenleme ve yargı faaliyetine neden olarak kapsamlı bir mevzuat yaratmıştır. 1975 ile 1992 yılları arasında AB Konseyi bu konuyla ilgili olarak altı direktif kabul etmiştir. 119. madde aynı zamanda pek çok ABAD kararına konu olmuştur. Bu bağlamda Topluluk kurucu antlaşmalarında insan haklarına ilişkin hükümler, ekonomik ve sosyal haklar anlamında hem işçiler için daha iyi koşullar elde etmeye, hem de gerek cinsiyet gerekse işçilerin serbest dolaşımı anlamında eşitliği sağlamaya ve ayrımcılığı önlemeye yönelik hükümler olmuştur.

[270] Tolga Bilener, "Azınlık Hakları Anlayışı ve AB'ye Bütünleşme Sürecinde Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri", Beril Dedeoğlu (der.), *Adım Adım Avrupa Birliği*, Boyut Kitapları, İstanbul Ekim 2003, s. 168.

[271] Funda Keskin Ata, *Avrupa Birliği ve İnsan Hakları*, Siyasal Kitabevi, Ocak 2013, Ankara, s. 13.

[272] Funda Keskin Ata, a.g.e., s. 19.

Bu genel mahiyetli hükümleri geliştirmek ve kapsamına dair açıklık kazandırmak görevinin ifası ise ABAD'a düşmştür.[273]

ABAD'ın çalışmaları ile birlikte Soğuk Savaş'ın baskısı altında, savunma ve siyasî birlik alanlarında girişimler öne plana geçmiş ve Soğuk Savaşın bitmesiyle birlikte AT örgütü giderek farklı niteliklere sahip olarak yeni bir misyona bürünmüştür. Başlangıçta ekonomik bir topluluk olarak ortaya çıkan AB'nin daha fazla entegrasyon yönünde kaydettiği ilerlemelere paralel ve özellikle genişleme sürecinin eski Doğu Bloğu ülkelerini de kapsayacak bir içeriğe kavuşturulmasına yönelik çalışmalar bağlamında azınlık haklarının korunması yönünde söylemler geliştirilmiştir. İnsan hakları alanında birincil hukuk yönünden mevcut boşluğu, üye devletler ve Topluluk kurumları yayınladıkları bildiriler ve yaptıkları açıklamalarla, Avrupa Toplulukları Adalet Divanı da geliştirdiği içtihatlarla doldurmaya çalışmışlardır.[274]

AB mevzuatının tanımı Birliğin istinat ettiği anlaşmaların içeriğini, prensiplerini ve amaçlarını ortaya koymaktadır.[275] Bu çerçevede sadece Antlaşma metninde yer alan hükümler değil, ilke ve amaçlar da önem taşımaktadır . Her ne kadar Paris ve Roma Antlaşmalarında doğrudan hükümler yer almamış olsa da; 7 Şubat 1992'de Maastrich'te imzalanan Avrupa Birliği Antlaşmasıyla siyasi birliğe doğru ilk adımlar atılmış ve aynı antlaşma çerçevesinde insan haklarının Birlik

[273] Funda Keskin Ata, a.g.e., s. 20.

[274] Ö. Kurtbağ, "İnsan Hakları Koşuluna Dayalı Avrupa Birliği Dış İlişkileri ve Genişleme Politikası", *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, Bahar 2002, C.1, S.2, s.102.

[275] A. Füsun Arsava, a.g.m., s. 3.

bünyesindeki yasalaşma süreci gelişmeye başlamıştır. Ardından 1993 Kopenhag Zirvesi'nde alınan kararlar çerçevesinde gelişen anlayış, AB genişlemesinde daha çok aday ülkelere hitap eden Kopenhag kriterleri olarak bilinen siyasî şartlar üzerinde uzlaşma getirmiştir.[276] Daha sonra 1993 Kasımında yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması ile Avrupa Topluluğu, Avrupa Birliği adını almıştır. Maastricht'te öngörülen değişiklikler 26 Mart 1996 tarihinde başlatılan 6. Hükümetler arası Konferans sırasında şekillenerek, Haziran 1997'de gerçekleştirilen Amsterdam Zirvesi'nde kabul edilen Antlaşma ile nihai şeklini almıştır. Amsterdam'da imzalanan "Bütünleştirilmiş Haliyle Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşma" (1 Mayıs 1999'da yürürlüğe girmiştir) ve son olarak Avrupa Temel Şartı'yla (2000) birlikte, Maastricht Antlaşması ile belirlenen yapı en gelişmiş safhasına ulaşmıştır. AB bünyesinde insan haklarına dair nihai formülün Temel Haklar Şartı'nın Avrupa Anayasası'nın parçası olarak somutlaşması ve bağlayıcılık kazanmasıyla gerçekleşeceği değerlendirilmiştir.[277] Ancak uygulamadaki gecikmelerle beraber Anayasa Sözleşmesi yürürlüğe girememiş ve AB'nin azınlık hakları korumasına birincil hukukunda somut olarak yer vermesi 13 Aralık 2007 tarihinde imzalanan Lizbon Sözleşmesini beklemek durumunda kalmıştır.[278]

AB özellikle son yıllarda getirdiği bazı düzenlemelerde insan ve azınlık hakları gündemini ön plana almış ve Lizbon Antlaşması'yla bu alandaki rüştünü ya

[276] Eren Polatoğlu, "Azınlık Hakları Yönünden AB Hukuku", *Türkiye ve Siyaset Dergisi*, Temmuz-Ağustos 2001.

[277] Füsun Türkmen, a.g.e., s. 133-134.

[278] Ayşe Füsun Arsava, Avrupa Birliği Birincil Hukukunda Azınlıkların Korunmasının Hukuki Dayanağı, *Uluslararası Hukuk ve Politika*, Cilt 6, sayı 23, s. 5

da iddiasını desteklemiştir. Aşağıda bu düzenlemeler ayrıntılı olarak ele alınmaktadır. Bu anlamda AB'nin azınlık hakları mevzuatının son derece genç ve gelişmekte olan bir alan olduğunu söyleyebiliriz. Hatta bu azınlık haklarının daha çok AB'ye katılmak çabasındaki devletlerin gündemine konmasına karşın, bugüne kadar AB'nin kendi içerisinde yani üye devletler bakımında aynı ölçüde popüler bir konu olmadığı yorumları yapılmaktadır. Zaten bir AB üyesi devletin, birliğini karar alma sürecine katılırken ve AB'nin yükümlülüklerini yerine getirirken nasıl temsil edileceği, azınlık gruplarına ne ölçüde yetki vereceği kendi anayasal düzeni uyarınca iç meselesi olmaya devam etmektedir.[279] Çünkü üye ülkelerin azınlıklar konusunda ortak bir anayasal gelenekleri oluşmuş değildir. Bununla birlikte azınlık hakları konusunda belirli standartların oluşturulması çabaları doğrultusunda, Birliğin günümüzde insan hakları bağlamında azınlıkların korunmasını ilgilendiren düzenlemelerinin başında AB Antlaşmaları gelmektedir. Avrupa Birliği Antlaşmalarının farklı düzenlemelerinde, zaman zaman birbirinden bağımsız, zaman zaman ise birbirine atıf yapan hükümlerinde insan ve azınlık haklarına ilişkin maddeler vardır. Bunları sırayla incelemeye alacak olursak, Tek Senet'ten ve Maastrich Antlaşması'ndan başlamak gerekmektedir.

2.2. AVRUPA TEK SENEDİNDE İNSAN HAKLARI

Avrupa Tek Senedi[280] Topluluk Kurucu antlaşmalarında değişiklik yapan dolayısıyla birincil hukuku etkileyen ilk önemli belgedir. 1986 Aralık ayında

[279] Eren Polatoğlu, a.g.m., s. 75; Füsun Türkmen, a.g.m., s. 135.

[280] Single European Act, *Official Journal of the European Communities*, L 169, 29 Haziran 1987.

gerçekleşen Lüksemburg zirvesinde Avrupa Birliği için Antlaşma taslağı niteliği taşıyan "Tek Avrupa Senedi" kabul edilmiştir. Hem Topluluğun kurucu anlaşmalarını değiştiren ve bu anlaşmaları tamamlayan, hem de dış politika konusunda Avrupa siyasi işbirliğine ilişkin düzenlemeler içeren Tek Avrupa Senedi'nin ön sözünün 3. Paragrafında üye devletlerin, yine üye devlet anayasaları ve yasaları ile Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Avrupa Sosyal Şartı'nda tanınan temel haklar ve özellikle özgürlük, eşitlik, ve sosyal adalete dayanan demokrasi anlayışını geliştirmede kararlı olduğu vurgulanmaktaydı.[281] Başlangıç bölümünde ayrıca üye devletlerin anayasaları ve yasaları ile Avrupa Konseyi Sözleşmesinde BM Antlaşması'na atfen üçüncü ülkelerde insan haklarının korunmasına özel önem atfedildiği belirtilmiştir. Aynı zamanda Tek Avrupa Senedi çerçevesinde, Topluluğa üye ülkeler arasında siyasi ve ekonomik konularda daha fazla işbirliğini içeren hükümlere yer verilmiş ve ortak bir dış politika oluşturulması ve uygulanmasını öngören hükümlere yer verilmiştir.[282] En çarpıcı katkısı ise insan haklarının ilk kez Tek Avrupa Senedi'yle AB bünyesindeki bir resmi metne girmiş olmasıdır.[283] Avrupa Tek Senedi önsöz bölümünün üçüncü paragrafında yer alan düzenleme bu bakımdan AB birincil hukukunun insan hakları alanındaki gelişiminin bir ürünü olarak değerlendirilmektedir. Temel hak ve özgürlüklere birincil hukukunda yer açan Topluluk ayrıca kendi faaliyet alanının ayrılmaz parçası olan sosyal hakları da

[281] Kirsten Shoraka, a.g.e., s.17.

[282] Naz Çavuşoğlu, a.g.m., s. 1.; Hakan Taşdemir - Hasan Demir, a.g.m., s. 88.

[283] Hakan Taşdemir - Hasan Demir, a.g.m., s. 88.

buna eklemektedir. Öncelik verilen ilkeler özgürlük, eşitlik ve sosyal adalet olarak ifade edilmiştir.[284]

Öte yandan Tek Senet'te insan hakları hükümlerine, bağlayıcılık vasfı tartışmalı olan giriş bölümünde yer verilmiş olması yönünden yapılan eleştirilere ABAD'ın, temel hakların Topluluk hukukunda tanınmasının teyidi biçimindeki değerlendirmesi açık bir cevap olmuştur.[285] Böylece insan haklarının Tek Senet'teki düzenlemesi temel hakları korumak üzere AB yasa koyucusunun inisiyatifinin bir ürünü değil, bilakis ABAD'nın temel haklarla ilgili içtihatlarının esasının Topluluk hukukunun asli kaynaklarına aktarılması niteliğinde olduğu öne sürülmektedir. Bu görüşe göre AB hukukunun insan hakları boyutunun oluşumunun kaynağında Topluluk Mahkemesi'nin kurucu kararları yer almaktadır.[286] Bu halde eğer ABAD içtihatları olmasaydı, Tek Senet'te insan haklarına yönelik güçlü ilgiyi ortaya çıkararak, üye devletlerin uzun süre Topluluğun tutarlı bir insan hakları politikası geliştirmesine yönelik direnişi devam edebilirdi sonucuna ulaşabiliriz.[287]

Tek Avrupa Senedi'nin kabulü ve yukarıda belirtilen açılımlarının etkisiyle 1979 yılında Topluluğun, İnsan Hakları Avrupa Konvansiyonuna taraf olması fikri yaygın kabul görmeye başlamıştır.[288] Avrupa Komisyonu 1979 yılında

[284] Funda Keskin Ata, a.g.e., s. 26.

[285] Funda Keskin Ata, a.g.e., s. 13.

[286] Yüksel Metin, Avrupa birliği Temel Haklar Şartı, *Anakara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C. 57, No. 4, (Ekim-Aralık 2002), s. 37.

[287] Funda Keskin Ata, a.g.e., s. 25-26.

[288] Kirsten Shoraka, a.g.e., s. 17.

"Toplulukların İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklere Dair Avrupa Konvansiyonuna taraf olması" başlıklı bir memorandumda Konvansiyon'a taraf olmanın Topluluklar içinde insan hakları korumasını en etkili şekilde gerçekleştirmenin tek yolu olduğu fikri savunulmuş ve taraf olma doğrultusunda öneride bulunulmuştur.[289] 1990 yılında Komisyon yeniden Avrupa Konseyi ile bu hususta müzakerelere başlanmasına ilişkin talepte bulunarak katılım konusundaki önerisini tekrarlamıştır. Bu öneri Lizbon Antlaşması'na kadar uygulama alanı bulamayacaktır.[290]

Tüm bu çalışmalar ve Komisyon'un gayretleri sonucunda Konvansiyon'a taraf olma konusunda Konsey, Topluluk Adalet Divanı'na başvurarak Konvansiyon'a muhtemel bir katılımın Topluluk Anlaşmalarına uygun olup olmayacağı hususunda görüş bildirmesi için başvuruda bulunmuştur. AT Adalet Divanı verdiği danışma görüşünde böyle bir katılımın Topluluk Antlaşmalarında değişiklik yapılmasını gerektireceğini belirtmiştir.[291] Böylece İlgili bölümde daha ayrıntılı inceleyecek olduğumuz gibi 2009 yılı Aralık ayında Lizbon Antlaşması aracılığıyla AB, AİHK'na taraf olmasını öngören hükmü kabul etmiştir.

[289] Memorandum on Accession of the Communities o the European Convention fort he Protection of Human Rights and fundenetal Freedoms, *Bulletin of the EC,* S 2/1979.

[290] Council Of Europe Parliamentary Assembly, *The İmpact of the Lisbon Treaty on the Council of Europe,* Doc. 12892, Strasbourg 5 Nisan 2012.

[291] Kirsten Shoraka a.g.e., s. 18.

2.3. MAASTRİCHT ANTLAŞMASINDA AZINLIK HAKLARI

Maastricht Antlaşması ya da resmi adıyla AB Antlaşması[292] (*Treaty on European Union*) 7 Şubat 1992 tarihinde imzalanmıştır. Bu Antlaşmayla Avrupa Toplulukları Avrupa Birliği adını alarak ekonomik entegrasyon hedefinin yanına siyasi entegrasyon hedefini de eklemiştir. Bu doğrultuda Roma Antlaşması'nda da çok önemli ve kapsamlı değişiklikler yapmıştır. Roma Antlaşması'nın adı 1993 yılında "AvrupaTopluluğunu kuran Antllaşma" olarak değişmiştir. Antlaşmada öngörülen ekonomik ve siyasi bütünleşme hedefleri, Birlik bünyesinde kararların vatandaşlara olabildiğince yakın alınmasını ve AB'nin ancak ulusal ve yerel makamlardan daha yetkin olacağı zamanlarda devrede olmasını öngören ikincillik (*subsidiarity*) ilkesi[293] üzerinde anlaşılmasında etkili olmuştur. Aynı zamanda demokrasi ve insan hakları gibi ortak değerleri savunacak bir ortak dış ve güvenlik politikası belirlenmesi, Birliğin iç güvenliğini sağlamak üzere hukuk ve içişlerinde işbirliğine ilişkin hükümler öngörülmesi, bu alanlarda oluşturulacak ortak politikaların ve yasaların üye ülkeler üzerinde bağlayıcı nitelikte olması yönüyle önem taşımaktadır.

Maastricht Antlaşması karar alma mekanizmasında Parlamento'ya daha fazla yetki vererek "ortak karar alma" prosedürünü getirmiş, Avrupa Parlamentosu bazı hallerde uygun görüş belirtmek hakkını kazanmıştır. AB Parlamentosu'nun, spesifik olarak azınlık hakları sorunları üzerinde çalışan "gruplararası diyalog"

[292] Antlaşma metni için bkz. "Treaty on European Union", *Offical Journal of the EC*, C 224, 31 Ağustos 1992.

[293] Haluk Günuğur, a.g.e., s. 21.

(*intergroup dealing*) çalışmalarını başlatan organ olduğu düşünülürse, kararlarının bağlayıcılık niteliğini haiz olmamasına karşın azınlık konularıyla oldukça ilgili davrandığını, bu çerçevede karar alma mekanizmasındaki etkinliğini artırılmasının azınlıklar konusunda artan katkıları olabileceğini değerlendirmek gerekmektedir.[294]

Antlaşma'nın temel hak ve özgürlükleri düzenleyen hükümleri "F" maddesinde yer bulmuştur. Bu hükümlere göre Maastricht Antlaşmasının, üyelik için temel bir koşul olan "insan haklarına saygı"yı Birliğe yol gösteren ilkeler arasında en üst sıraya koymasının yanı sıra, "Avrupa kültürlerinin devam eden farklılıklarını garanti etmekten" söz ederek ilk kez, dolaylı da olsa azınlıkların korunması gerekliliğine işaret etmiştir. Dolayısıyla Avrupa bütünleşmesinin geldiği bu aşamaya paralel olarak (ekonomik birlikten siyasal birliğe) Avrupa'da azınlıkların korunmasına ilişkin belgelerin ortaya çıkmasının, bir rastlantı değil, Avrupalılık kimliğinin oluşturulmasına hizmet eden bir adım olduğu değerlendirilebilir. Ayrıca Antlaşma'nın kalkınmada işbirliği başlıklı 17. Bölüm başlığı altında, 130 u maddesinde, Topluluğun müşterek siyasetinde demokrasi, hukuk devleti, insan hakları ve temel özgürlüklerinin gözetilmesi esası düzenlenmiştir. [295]

Denebilir ki AB Antlaşmasının 1 Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe girmesiyle birlikte Birlik yönününden insan haklarıyla bütünleşme yolunda önemli bir adım atılmıştır. AB Antlaşması önsöz bölümünde 2. Paragrafa göre:

---

[294] Kirsten Shoraka, a.g.e., s. 124.

[295] "The Maastricht Treaty: provisions amending the treaty establishing the European Economic Community with a view to establishing the European Community"için bkz. http://www.eurotreaties.com/maastrichtec.pdf (Erişim tarihi 12.12.2012)

"Birlik 4 Kasım 1950 tarihinde imzalanan İnsan Haklarının ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına Dair Avrupa Sözleşmesi'nce garanti altına alındığı ve üye ülkelerin ortak anayasal geleneklerinden kaynaklandığı şekliyle temel haklara Topluluk hukukunun genel ilkeleri olarak saygılı olacaktır."

Bu hüküm uzun zamandır ABAD içtihatlarıyla AB hukukunda yer edinmiş olan AİHS'yi ve üye devletlerin anayasalarından kaynaklanan hakları böylece AB kurucu antlaşmasının bir parçası haline getirerek Topluluk hukukunun genel ilkeleri olarak kabul etmektedir. Bu ana kadar temel hakların korunması örgüt için bir ilgi ya da endişe konusuyken, bu hükümle birlikte bir yükümlülüğe dönüşmüştür. Ancak buradaki bir eksiklik, hakların içeriği konusunda hiçbirşey söylenmemiş olmasıdır. Bu eksiklik ancak 2000 yılında Temel Haklar Şartı'yla giderilmiş, ancak onun da bağlayıcılık kazanması Lizbon Antlaşması'na kalmıştır.[296]

Önsöz bölümü 3. Paragrafta üye devletlerin özgürlük, demokrasi, insan hakları ve temel özgürlüklere saygı ile hukuk devleti ilkelerine bağlılıkları belirtilmektedir.[297] Sonuç olarak Maastriht Antlaşması'nın AİHK'na atıf yapan hükmüyle birlikte AB üyeliği ile Avrupa Konseyi üyeliği arasında doğrudan bağlantı kurulmuş olmaktadır. Bunun bir başka sonucu AİHM'nin azınlık hakları korumasına dönük gelişen yargısı ve 1990'lı yılların başında Avrupa Parlamentosunun insan ve

[296] Funda Keskin Ata, a.g.e., s. 27.

[297] Hakan Taşdemir-Hasan Demir, a.g.e., s. 90.

azınlık haklarına dair aldığı çok sayıdaki kararla dönemin giderek güçlenen azınlık hakları söyleminde öncü rolü üstlenmesidir. [298]

Maastricht dönemi ve hatta daha öncesinde Birlik bünyesinde azınlıklar yönünden eşitlik ilkesinin uygulamaya geçirilmesi esaslı bir önkoşul olarak öngörülmüştür, bununla birlikte genel olarak *de jure* olarak öngörülen eşit muamelenin *de facto* olarak başarılabilmesi için farklılıklara dayanan bir muamelenin *(differential treatment*) uygulanması gerekli olmaktadır. AİHM'nin *Belgian Linguistics* davasında [299] " ayrımcılık … mevcut farklılıklara yönelik eşit muamelede bulunulması ya da benzer durumlarda farklı muamele yapılması durumunda mevcuttur" demiştir. Buna göre dezavantajlı konumda bulunan azınlık mensubu bireyler açısından eşitlik, kendilerine tanınacak pozitif haklarla dengelenebilecektir.[300] O halde burada açıklık getirilmesine ihtiyaç duyulan husus, neden Antlaşma metninde azınlık tabirini somut olarak kullanmak yerine insan hakları kapsamında, eşitlik ve ayrımcılık yasağı ilkeleri çerçevesinde bir kavramlaştırma yoluna gidildiğidir. Bunun cevabı AB öncesi dönemde temel olarak MC bünyesinde geliştirilen azınlıklar rejimi ve bu rejimin sonlandırılma şartlarını değerlendirerek görebiliriz. Yukarıda anlatılmış olduğu gibi MC azınlık hakları

[298] Gwendolyn Sasse, a.g.e., s. 63; Ivo Pospíšil, a.g.m., s. 4,

[299] Council of Europe, Case " Relating to Certain Aspects of the Laws on the Use of Languages in Education in Belgium" Strasbug, 23 Temmuz 1968; karara ilişkin ayrıntılı değerlendirme içim bkz: Thomas Buergenthal, European Court of Human Rights 23rd July 1968: Case "Relating to Certain Aspects of the Laws on the Use of Languages in Education in Belgium" Judgement, International Legal Materials, Cilt 8 no 4 (July 19169), American Society of International Law, ss. 825-849.

[300] Kirsten Shoraka, a.g.e., s. 126.

rejiminin başarısızlığı ve yaratmış olduğu hayal kırıklığı, Soğuk Savaş dönemi boyunca azınlıkları korumanın insan hakları çerçevesinde değerlendirilmesini getirmiştir. Bu nedenle Soğuk Savaşın sona ermesi ve buna bağlı etnik çatışma ortamının yeniden canlanmasına kadar, azınlık hakları insan hakları çerçevesinde kalmış ve MC tecrübesinden dolayı spesifik bir azınlıklar rejimi getirme çabası gündeme gelmemiştir. Uluslararası alandaki bu tembellik nedeniyle, azınlıklara ilişkin koruma hükümlerine ancak insan haklarının korunmasındaki ayrımcılık karşıtı düzenlemelerle, hatta bunların yorumu yoluyla karşılaşabiliyoruz.

2.3.1. Maastricht Antlaşması'nda "F" Maddesi

Tüm AB üyesi ve adayı olan ülkeler tarafından onaylanan Antlaşmanın "F" maddesinde İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunması Avrupa Konvansiyonuna atıf yapılmaktadır.[301] Amsterdam'da 6. Madde olarak yeniden düzenlenecek olan hüküm, "tüm üye devletler için müşterek" olan "özgürlük, demokrasi, insan haklarına ve temel özgürlüklere saygı ve hukuk devleti" ilkelerini ortaya koymaktadır. Böylece temel hak ve özgürlüklerin korunması AB'nin vazgeçilmez koşulu olarak sabit olmaktadır. [302] Bu bağlamda "F" Maddesinin büyük ölçüde Kopenhag Kriterleriyle özdeş olduğu yorumları yapılmıştır.[303] Ancak

[301] Consolıdated Versıon Of The Treaty On European Union, *Official Journal of the European Communities,* C 325/5, 24.12.2002, s. 11-12.

[302] Hakan Taşdemir-Hasan Demir, AB Temel Haklar Şartı, *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, cilt 2 no 3(güz 2002), s.89; Funda Ata Keskin, a.g.e., s. 15.

[303] Aslında 6. Maddeden yola çıkılan Lizbon Antlaşması'nın 49. Maddesi doğrudan azınlıkların korunmasını öngörmesi nedeniyle tam anlamıyla Kopenhag kriterlerini karşılayan bir hükümdür. Oysa

Kopenhag Kriterlerinin Birliğe üyelik kriterleri arasında azınlık korumasını özel olarak vurgulamış olması nedeniyle, bu özdeşliğin Lizbon Antlaşması'ndan önce gerçekleştiğini savunmak güçtür.

2.3.2. Maasticht Antlaşması 126. ve 128. Madde (Amsterdam'da madde 151 -Lizbon'da 167. Madde)

Birliğin entegrasyon sürecine kültürel bir boyut kazandıran Maastricht Antlaşması'yla Avrupa Topluluğu'nu kuran antlaşmaya eklenen "Kültür" başlıklı 128. madde (Amsterdam yeni 151)[304] "Topluluğun, ulusal ve bölgesel çeşitliliğe saygı gösterirken, üye devletlerdeki kültürlerin gelişmesine katkıda bulunacağı" hükmünü amirdir. [305] Benzer şekilde Antlaşmanın 126. Maddesi kültürel ve dilsel farklılıkların eğitim alanında gözetilmesini öngörmektedir. Birlik ne 126. İle 128. Maddede, ne de önceki anayasal metinlerde azınlık haklarına açık olarak yer verilmemiş olması nedeniyle ağır bir şekilde eleştirilmeye başlanmıştır. Bu konudaki baskın eleştirel yaklaşımlar daha sonra Amsterdam ve Nice döneminde de devam

---

Maastricht Antlaşmasının 6. Maddesi Kopenhag Kriterlerini ancak kısmen karşıladığı için ikisi arasında tam anlamıyla özdeşlik kurulamaz. Bkz. Kirsten Shoraka, a.g.e., s. 125.

[304] Yeni metinlerdeki madde numaralarının eski metinledeki karşılığı hakkında bkz. Kamuran Reçber, *Avrupa Birliği Mevzuatı,* Ezgi kitabevi, Bursa 2003, s. 41.

[305] Consolıdated Versıon Of The Treaty Establıshıng The European Communıty, Official Journal of the European Communities, C 325/33, 24.12.2002, s. 99.

etmiş, Lizbon Antlaşmasının 2. Ve 49. Maddeleri aracılığıyla çözüme kavuşturulmuştur.[306]

Lafzından anlaşıldığı üzere ne 126. madde ne de 128. madde hükmünde sarih bir şekilde etnik azınlıkların korunması hedef alınmamıştır, ancak AB'nin bu temel anayasal hükmünde Birlik içindeki kültürel farklılıklar korunacak bir değer olarak kesin bir şekilde yasal olarak tanınmıştır.[307] Ayrıca "ulusal ve bölgesel farklılıklara saygı" tabiri ve "farklı kültürlerin gelişmesine katkıda bulunmak" ifadesi, oldukça belirsiz bir konseptle azınlıklar için bir ileri koruma getirmekten uzak kalmaktadır. Yine de 128. maddenin üye devletlerin en azından kültürel olarak homojen olmadıklarını tespit etmesi ve kültürel – dilsel unsurlara dayalı bölgesel farklılıkların sabit olduğu önermesini sunması açısından olumlu bir katkı sunmasıyla değerlendirilmelidir.[308] Böylece AB Antlaşması üstü örtülü olarak Avrupa Entegrasyon projesinde etnik azınlıkların konumunu ve oynadığı rolü tanımış olmaktadır.[309]

Bir başka açıdan 128. madde, Birliğin homojen AB vatandaşlığı temeline dayalı, homojen bir süper devlet yaratma iddiasında olduğu gibi oldukça yaygın bir kanıyı bertaraf etmesi açısından da önem taşımaktadır. Gerçi madde lafzından, bir

[306] Kirsten Shoraka, a.g.e., s. 125.

[307] Bruno De Witte, a.g.e., s. 17.

[308] Kirsten Shoraka, a.g.e., s. 128.

[309] Bruno De Witte, a.g.e., s. 17.

üye devlet içindeki farklı kültürler değil de farklı üye devletler içinde yaşayan farklı kültürel azınlıkların anlaşılması da da müsait bir biçimde oluşturulmuştur.

128. madde ayrıca, 4. paragrafındaki; "Topluluk, bu antlaşmanın diğer hükümleri uyarınca gerçekleştirdiği faaliyetlerde kültürel boyutu göz önünde tutacaktır" hükmüyle, topluluğa, yürüteceği faaliyetlerde bir nevi "kültürel etki değerlendirmesi" yapma yükümlülüğü getirmektedir. Bu son hüküm, Amsterdam Antlaşması ile geliştirilmiş ve 4. paragraftaki cümleye, "özellikle kültürlerinin çeşitliliğine saygı gösterilmesi ve geliştirilmesi için" bölümü eklenmiştir. AT Antlaşmasına dercedilen bu hükümlerin en somut etkisi bir kısmı Maastricht Antlaşması öncesine dayanan kültür (dolayısıyla dil) alanındaki topluluk faaliyetlerinin daha belirgin yasal dayanaklara oturtulması olmuştur. Örneğin Maastrich'ten önce de 1982 – 1998 yılları arasında bölgesel diller ve azınlık dillerinin finanse edilmesi, çağdaş edebiyat eserlerinin az kullanılan dillere çevrilmesi ve dağıtımı, bölgesel kültürlerin korunması ve geliştirilmesi, azınlık dillerinin araştırılması gibi, azınlıklara yönelik kültürel programlara finansal destek sağlanması söz konusu olmuştur.[310] Ancak ATAD 1998 tarihli kararında bu tür programların Konsey tüzükleri şeklinde bir hukuksal dayanağa gereksinimi olduğunu tespit etmiştir.[311]

Bu anlam muğlaklığı, karar alma mekanizmasının düzenlendiği 151/5. madde hükmü yönünden de aynı doğrultuda yorumlanabilir. Buna göre Bakanlar

[310] A. Füsun Arsava, a.g.e., s. 2.

[311] Judgments no C-106/96 of Court of Justice of the European Communities, May 12, 1998.

Konseyi, Komisyonun teklifi üzerine Bölgeler Komitesine danıştıktan sonra AT Antlaşmasının 251. Maddesindeki prosedüre (ortak-karar prosedürüne) uygun olarak oybirliğiyle karar alacaktır. Ayrıca Komisyonun önerisi üzerine Bakanlar Konseyi oybirliğiyle konuyla ilgili tavsiyelerde bulunabilecektir. Bu paragrafta da Konseyin kabul edeceği kararların sadece tavsiye niteliğinde teşvik edici önlemler olacağı ve üye devletlerin konuyla ilgili yasal düzenlemelerini uyumlaştırma gibi bir niteliği olamayacağı açık bir biçimde belirtilmiştir.[312] Bunun sonucunda 151. madde kültürel azınlıkların statüsünü geliştirmek yönünde kullanılmak yerine uygulamada birtakım Komisyonlar oluşturularak kültür ve eğitim alanında çalışmaların yasal dayanak noktası olarak kullanılmıştır.

Uygulamaya bakıldığında Antlaşma'nın 128. maddesi'ne dayanarak, Avrupa'da kültürel ve görsel-işitsel alanda işbirliğini teşvik etmek amacıyla çeşitli faaliyetler ve sektörel programlar yürütüldüğü görülmektedir. Bunların başında "Az Kullanılan Diller Avrupa Bürosu" (EBLUL)[313]gelmektedir. EBLUL halen Avrupa'daki bölgesel otokton dillerin ve dilsel azınlıkların geliştirilmesi hususunda çalışmaktadır.

Ayrıca günümüzde kültür alanındaki işbirliği temel olarak Kültür 2007 Programı[314] (2007-2013) aracılığıyla desteklenmektedir. Kültür 2007 Programı,

[312] Kirsten Shoraka, a.g.e., s. 129; Ercüment Tezcan, *Avrupa Birliği Hukukunda Kültür Konusu: Kurucu Metinler Düzeyinde bir Değerlendirme* (I), 7 Şubat 2013, www.usak.gov.tr

[313] "The European Bureau for Lesser Used Languages" hakkında bkz.

[314] "The Culture 2007 Programme" in ilgili Avrupa Parlamentosu Kararı: Decision No. 1855/2006/EC of the European Parliament.

sanatçıların yaratıcılığını ve hareketliliğini, tüm vatandaşların kültüre erişimini, sanat ve kültürün yaygınlaştırılmasını, kültürler arası diyaloğu ve Avrupa halklarının tarih ve kültürel mirasına ilişkin bilgiyi desteklemeyi,; böylece ulusal ve bölgesel çeşitliliği koruyarak ortak bir "Avrupa kültür alanı" oluşturulmasını teşvik etmektedir. *Media Plus (2001-2006)* Programı aracılığıyla ve *Media Training (2001-2006*)[315] Programıyla görsel işitsel alanda, "*The Life Long Learning Programme*" ile Roman azınlıkların ve göçmen toplulukların dil ve eğitim alanında çalışmalar yürütülmektedir.

Örneklerde görüldüğü gibi 128. madde temel alınarak yürtülen uygulamalar spesifik olarak azınlıklara hitap etmemektedir. Dilsel azınlıklar, azınlık okulları, azınlık kültürlerinin finanse edilmesi gibi sorunlara yönelik bir çözüm kaynağı olamadığı gibi, Kuzey İrlanda, Bask Bölgesi ya da Korsika sorunu gibi ayrılıkçı hareketlere dönük herhangi bir çözüm üretme noktasına da yaklaşmamıştır. O halde Antlaşmanın 128. Maddesindeki düzenleme üye devletler içindeki azınlık kültürlerine değil, üye devletlerin farklı kültürlerine hizmet etmek için kullanılmış olmaktadır.[316]

---

[315] Bu Programlar ile bu alandaki yeni teknolojilerin kullanımı amacıyla gerekli becerilerin kazandırılması hedeflenmiştir. Ancak görsel-işitsel alandaki temel düzenleme, 97/36/EC sayılı Sınır Tanımayan Televizyon Direktifi'dir (97/36/EC sayılı Avrupa Parlamentosu ve Konseyi Direktifi). Söz konusu direktif, televizyon reklamcılığı ve görsel ve işitsel programların yayınlanması gibi yayın ve benzeri faaliyetler alanında bir Avrupa pazarının gelişmesini sağlamak üzere Birliğin içinde kültür alanındaki işbirliğine dolaylı olarak destek vermektedir.

[316] Kirsten Shoraka, a.g.e., s. 129.

Bir başka önemli konu AB'nin bölgesel politikasını düzenlendiği hükümde (AT Ant. 158 vd.) prensip olarak yapısal yönden zayıf olan bölgelerde oturan azınlıklara destek vermeye izin vermesidir. AT Antlaşması'nın 160. Maddesinde bölgesel kalkınma fonunun görevi geri kalmış bölgelerin gelişmesine katkıda bulunarak yapısal uyumlarını sağlamak ve bölgesel farklılıkları Topluluk içinde dengelemek olarak tarif edilmektedir. Bu çerçevede ihdas edilen Tüzük[317] bölgelerin aynı zamanda eğitim önlemlerinin desteklenmesinden söz etmektedir. Bölgelerin desteklenmesi programına göre, ilgili bölgenin kimlik bilincini yükseltme önlemleri destekleme konusunu oluşturmaktadır. Azınlık haklarının bu çerçevede desteklenmesi bazı uzmanlarca tesadüfi bir gelişme olarak değerlendirilmektedir. [318]

"Maastricht" ile getirilen bir diğer ilgili düzenlemede; azınlık temsilcilerinin "ihtiyari" olarak, ve her bir devletin anayasal geleneklerine uygun olarak "Bölgeler ve Yerel İdareler Komiteleri"ne katılımın öngörüldüğü 126. maddedir. 1994'ten itibaren de çalışmaya başlayan Bölgeler Komitesi (Committee of Regions – CoR), üyeleri Ulusal Hükümetlerin önerisi üzerine dört yıllığına atanan istişari bir kurul olarak düzenlenmiştir.[319] Özellikle eğitim, kültür, ekonomik ve

[317] Regulation (EC) No 1783/1999 of the European Parliament and of the Council of 12 July on the European Regional Development Fund , *Official Journal No. L 213 of 13/08/1999 p. 0001 - 000*

[318] A. Füsun Arsava, a.g.e., s. 3.

[319] Bölgeler Komitesi, AB içindeki yerel ve bölgesel yönetimlerin temsilcilerinden oluşan danışma işlevini taşıyan bir komitedir. Avrupa bütünleşmesinin genel çıkarları çerçevesinde faaliyet gösteren Komite'nin üye sayısı 350'yi geçemez, halihazırda ise 344 üyesi bulunmaktadır. Antlaşma'nın 305.maddesi uyarınca Komite üyeleri, 5 yıllık süre için üye devletler tarafından gösterilen adaylar arasından, Konsey tarafından atanırlar ve görev süreleri yenilenebilir.

sosyal uyum gibi konularla sınırlı politika alanlarında Konsey ve Komisyon tarafından danışılan Komite'de yer alacak temsilcileri mutlaka bir bölgenin ya da özel statüdeki yerel idare veya belirli bir azınlığın mensubu olmaları gerekmemektedir. Bölgeler Komitesi büyük ölçüde Almanya ve Belçika'nın etkili gayretleri sonucu, giderek coğrafyası genişleyen AB'nin ihtiyacını karşılamak üzere kurulmuştur. Ancak Topluluk hukukunda "bölgeler"den kastedilen örneğin Almanya'daki federe bölgeler ya da İspanya'daki Galiçya, Euskadi ya da Katalonya gibi ülke devletince anayasal olarak tanınmış milliyet temelli bölgeler değildir. [320] Üye seçimleri ülkeler tarafından siyasi, coğrafi ve yerel/bölgesel dengeyi temsil etmek suretiyle, ülkelerin kendilerinin belirlediği seçim yoluyla yapılmaktadır. Bu hususun da her bir devletin kendi anayasal geleneklerine göre karara bağlanması öngörülmüştür. [321]

Sonuç olarak AB'de özerk bölgelere ilişkin bir topluluk mevzuatı yoktur. Her ne kadar uygulamada birtakım azınlık meselelerini çözümlemek üzere özerk bölgeler oluşturulması yoluna gidilmiş ise de, AB mevzuatı yönünden bu mesele tamamen üye ülkelerin iç meselesi olup ülkeler kendilerini nasıl yöneteceklerine kendileri karar verirler. Örneğin ülkesindeki azınlıkları dil esasına göre belirleyen ve koruyan İtalya, bu dillerin konuşulduğu bölgelere özerk statü tanımıştır. Bunlar Triento ile Alto Adige (yani Güney Tirol), Aosta Vadisi, Sicilya, Friuli-Venezia-Juliana ve Sardunya adasıdır. Bu beş özerk bölge birtakım idari ve siyasi yetkilerle

[320] Bruno De Witte, "*Politics versus Law in the European Union's Approach to Ethnic Minorities*", European University Institute Working Papers, RSC No 2000/4, s. 15-16.

[321] Bruno De Witte, a.g.e., s. 16; Eren Polatoğlu, a.g.m., s. 76.

donatılmıştır.[322] Fransa ise bazı dillere hukuksal statü tanırken, Korsika gibi bazı yörelere özerk bölge statüsü vermiştir. [323] Ancak aynı zamanda Korsika sorunu Fransa'nın üniter yapısına tehdit olarak algıladığı başlıca mesele olarak yaşamaya devam etmektedir.[324] Bu bağlamda günümüzde Fransa içindeki en geniş özerk yapıya sahip Korsika'nın, Fransız ulusal devlet anlayışının en büyük esneklik gösterdiği alanlardan biri olarak değerlendirilmektedir.[325] Fransız Hükümeti, mahalli dillerin kullanılmasının, bilimsel amaçlar dışında, hiçbir şekilde bir grubun kimliğini belirlemede bir kriter olarak kabul edilmesinin mümkün olamayacağını savunmuştur.[326] Bu yaklaşımı, Fransa'nın azınlıkların korunması konusunda pek istekli olmadığı yönündeki değerlendirmelere yol açmaktadır.

1978 yılında kabul edilen İspanyol Anayasası'nın 2. maddesi ile ülkede 'bölgeler sistemi' kurularak ülkedeki farklılıklara resmi bir statü kazandırılmıştır. Buna göre Katalanya, Bask ülkesi ve Galiçya özerk bölgeler olup, geniş kültürel ve siyasal haklara sahiptirler. İspanya Bask sorununu çözmek için bölgeye özerklik vermiş ancak bu özerklik İspanya anayasası çerçevesinde ve 17 özerk bölgeden biri olma şeklinde verilmiştir. Bu önlemlerle terör hareketi toplumsal tabanını büyük

[322] Anhony Alcock, "South Tyrol", *Minority Rights in Europe: The Scope for a Transnational Regime* (Ed. Hugh Miall) The Royal Institute of International Affairs Pinter Publishers, Londra 1994, s. 46-55.

[323] Erol Kurubaş, a.g.e., s. 121.

[324] Türkan Hançer, "Korsika: Üniter Fransa'nın Başağrısı", Kemal İnat, Burhanettin Duran, Muhittin Ataman (der.) *Dünya Çatışma Bölgeleri*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, Nisan 2004, s. 231.

[325] Elçin Aktoprak, a.g.e., s. 578.

[326] Aziz Aydın, "AB Ülkeleri, ABD ve Türkiye Cumhuriyeti Anayasalarında Azınlıklarla İlgili Düzenlemeler", *TBMM Araştırma Merkezi Yayını,* Kasım 2011, s. 13.

ölçüde kaybederek demokratik rejim ve ülkenin bütünlüğü için tehlikeli olma özelliğini kaybetmiştir. Kuşkusuz Çerçeve Sözleşme'nin uygulamaya geçmesiyle bu konuda daha da ileri adımlar atılmaya başlamıştır. Fakat buna rağmen Bask ülkesinde ayrılıkçı terör (ETA) sürmektedir.[327] Genel görünümüyle üniter bir yapı olan sistem bölgelere verilen özerklik statüsü ve bazı yetkiler nedeniyle üniter bir sistem olarak adlandırılmak yerine bazı kamu hukukçularınca özerklikçi *(autonomige)* diye de nitelendirilmektedir.

İtalya, Fransa ve İspanya'dan örneklediğimiz bu özerklik anlayışlarının hiçbirinde AB birincil hukukunun doğrudan bir etkisi olmamaıştır. Sonuç olarak AB'nin bir ülkenin yönetiminde varolması için standart olarak şart koştuğu gereklilikler demokrasi, işleyen pazar ekonomisi ve hukukun üstünlüğü ilkelerine uygunlukla sınırlıdır.[328] Dolayısıyla bu ilkelerin özerklik statüsü çerçevesinde uygulamaya geçirililebileceği anlayışı ülkelerin kendi tercihleri doğrultusunda gelişmiştir.

Gerek Maasatricht gerekse diğer birincil hukuk mevzuatı yönünden azınlıkları ilgilendiren hükümlerin dağınık olduğu ve spesifik olarak belirlenen AB politikalarının üye devletlerdeki azınlıkların korunmasına sadece dolaylı olarak yer

---

[327] Ümit Öztürk, "Bask Bölgesi: İspanya'da Ayrılıkçılık Sorunu", Kemal İnat, Burhanettin Duran, Muhittin Ataman (der), a.g.e., s. 218-229; Mustafa Şahin, *Avrupa Birliği'nin Self-Determinasyon Politikası*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara 2000, ss. 186-194.

[328] Damla Cihangir, *Avrupa Birliği'nin Bölgesel Politikası ve Bölgesel Yönetimler*, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, No 27, Aralık 2010, s. 3.

verdiği söylenebilir.[329] Bunun sonucu olarak gerek Maasticht metniyle gerekse Masticht'e kadarki dönemde azınlıkların hukuksal durumlarıyla ilgili Kuzey İrlanda, Katalonya ve Bask Bölgesinde azınlıkların hukuksal durumlarıyla ilgili olarak ortaya çıkan sorunlar çerçevesinde Topluluğun bir rol üstlenmediği anlaşılmaktadır. Buna karşın AB Komisyonu ve AB Konseyi'nde bir araya gelen üye devletler, Birliğe katılım müzakerelerinde azınlıkların korunmasının Avrupa müktesebatının bir parçası olduğundan hareket etmektedir. Bu halde yazılı birincil hukuk ile dönemin uygulamaları arasında mevcut boşluğu köprüleme tartışmaları çerçevesinde azınlıkların korunmasının bir Avrupa Anayasa prensibi teşkil edip etmediği, bu prensibin içeriğine verilen anlam paralelinde önemli bir gündem maddesi oluşturmuştur.[330]

2.4. AMSTERDAM ANTLAŞMASINDA AZINLIK HAKLARI

Topluluğa, Ayrımcılıkla Mücadele İçin Uygun Tedbirleri Alma Yetkisini Tanıyan 1997 tarihli Amsterdam Antlaşması[331] ya da diğer adıyla "Bütünleştirilmiş Haliyle Avrupa Birliği Kurucu Antlaşmaları" azınlıklar adına yeni düzenlemeler içermektedir. İnsan haklarının örgütün dayandığı temel ilkeler arasında kabul adilmesi anlayışını getiren Amsterdam Antlaşması, AB kapsamında insan haklarının

[329] Kirsten Shoraka, a.g.e., s. 129.

[330] A. Füsun Arsava, a.g.e., s. 3.

[331] Antlaşma metni için bkz. Treaty of Amsterdam, *Official Journal of the EC*, C 340, 10 Kasım 1997.

korunması konusunda atılmış adımların içinde büyük ölçüde en önemlisi olarak nitelendirilmektedir.[332]

1999 yılında yürürlüğe giren Amsterdam Anlaşması hakkında AB Dış ilişkiler Komisyonu üyesi Christopher Pattern, 3 Mart 2000 tarihinde, insan hakları bakımından şöyle değerlendirmiştir: "Amsterdam Antlaşması AB'nin ekonomik birlikten politik bütünleşmeye geçişinde, insan hakları alanında somut hareketimizin esaslı bir örneğini oluşturmaktadır."[333] Yine de azınlıklar açısından bakıldığında Amsterdam metninde "insan hak ve özgürlüklerine saygı" vurgusu içinde azınlık haklarına özel olarak yer verilmemiştir. 6. Madde 1. Paragrafı, AB üyeliğinin siyasi koşullarını ortaya koyan Kopenhag Kriterlerinden çıkarsama yapılarak meydana gelmiş ancak azınlık terimi lafzi olarak kullanılmamıştır.[334] Dolayısıyla bu hükmün azınlık haklarını temin eder şekilde yorumlanması ilk bakışta kolay gözükmemektedir.[335] Ancak bu hükümle AB hukukunda ilk kez Birliğe üyelik için getirilen siyasi kriterler AB birincil hukukuna sokulmuş olmaktadır.[336]

[332] Füsun Türkmen, a.g.e., s. 149; Funda Keskin Ata, a.g.e., s. 15.

[333] Hakan Taşdemir, a.g.e., s. : European …s. 90.

[334] Gwendolyn Sasse, a.g.e., s. 64-65.

[335] A. Füsun Arsava, a.g.m., s. 3.

[336] Gabriel Toggenberg, *The EU's Evolving Policies vis-a-vis Minorities: A Play in Four Parts and Open End,* Mirico, Bozen-Bolzano, Ağustos 2008, s. 6

2.4.1. Amsterdam Antlaşmasında 6. madde

6. Maddenin ortaya çıkış tarihçesi de tam olarak azınlık yaklaşımına ilişkin bir açıklık getirmemektedir. Bununla birlikte 1994 tarihli Avrupa Konseyi Ulusal Azınlıklar Çerçeve Sözleşmesi'nin 1. Maddesi paralelinde AB Antlaşması'nın 6. madde 2. fıkra metninin ortaya çıkış tarihçesinin azınlık haklarının uluslararası insan haklarının bir kategorisi olarak yorumlanmaya müsait olduğu değerlendirilmektedir. Bununla birlikte Topluluk müktesebatından, Birliğin istinat ettiği anlaşmaların içeriğini, prensiplerini ve amaçlarını anlamamız gerektiği nazara alınırsa, bununla hukuken AB Antlaşması'nın 6. maddesi ile bir bağ tesis edilmiştir. AB Antlaşması'nın Amsterdam metninin 6. maddesi; "AB bütün üye devletlerde ortak olan prensipler olarak özgürlük, demokrasi, insan hak ve özgürlükleri, hukuk devleti prensiplerine istinat eder" hükmünü öngörmektedir. Amsterdam metninde "İnsan hak ve özgürlüklerine saygı" vurgusu içinde azınlık haklarına özel olarak yer verilmemiş olması, bazı temel hakları Topluluk hukuk düzeninin parçası olarak tanıdığı halde 1991 yılına kadar ATAD'ın da spesifik olarak azınlık hakları teminine yer vermemesine gerekçe oluşturmuştur.[337]

2.4.2. Amsterdam Antlaşmasında 13. Madde

Amstredam'da 13. madde; "cinsiyet, ırk, renk, dil, din, siyasi ya da diğer görüş farkı, ulusal ya da sosyal köken, ulusal azınlıkla ilişkili olma, mülkiyet, doğum ya da diğer statü farkına dayalı ayrımcılık yapılmamasını" güvence altına

[337] A. Füsun Arsava, a.g.m., s. 3-4.

almaktadır.[338] Bu hükümle aslında açık şekilde AB üyesi devletlerin Antlaşmayla ihdas edilen yetkilerle, "ırk ya da etnik temele dayalı ayrımcılığın" önlenmesi yönünde alacakları tedbirler öngörülmemekte, ancak yasal boyutta Konsey ve Komisyon aracılığıyla bu alanda tedbirler alınması yolunu açmaktadır.[339]

Bu kapsamda kalan 13. maddde bireylerin ırk ve etnisiteye dayalı ayrımcılık karşısında korunmasını öngörürken, ulusal azınlıkların bu korumadan yararlanabilmesini doğrudan düzenleme kapsamına almamıştır.[340] Maddenin uygulama alanı bulabilmesi için AB usul hukuku yönünden de kısıtlıklıklar mevcuttur; Avrupa Komisyonu'nun teklifi üzerine Avrupa Konseyi'nin oybirliğiyle karar alması gerekmekte, ardından Avrupa Parlamentosu'nun onayına ihtiyaç duyulmaktadır. Öncelikle Konsey'in oybirliğinin aranması 13. Madde hükmünün uygulanabilirliğini oldukça kısıtlayıcı bir durumdur.

13. madde yönünden muallakta kalan bir başka konu, grup haklarının yada azınlık mesubu bireyler için olsa bile pozitif yasal tedbirlerin madde kapsamında değerlendirilip değerlendirilemeyeceği hususlarıdır. 2003 yılında Konseyin Yıllık İnsan Hakları Raporunda azınlık haklarının ayrımcılığın önlenmesi prensibiyle korunduğu saptamasını yapmıştır.[341] Bu yaklaşım 13. maddenin lafzıyla yorumlanması doğrultusundaki değerlendirmeyi destekler niteliktedir. Ancak

[338] Pamphlet No.14 of the UN Guide for Minorities, s. 5.

[339] Kirsten Shoraka a.g.e., s. 125 - 126.

[340] Kirsten Shoraka, a.g.e., s. 126.

[341] Council of the European Union, European Union Annual report on Human Rights 2003, Brüksel 13 Ekim 2003, s. 22.

bundan sonra AB'nin, eşitliğe dair bu samimiyetsiz yaklaşımdan uzaklaşma yolunda olduğuna dair ciddi eğilimler bulunduğu da kabul edilmektedir.[342] AB Konseyi'nin Ayrımcılığın Önlenmesi Direktifini (2000/43/EC) 13. maddeye dayanarak kabul etmesi bu eğilimlerin somutlaşmasına örnek olarak verilebilir.

Bu dönemdeki ATAD içtihatları ise 1989 tarihli Groener davası örneğinde olduğu gibi temel haklar ihlal edilmediği sürece azınlıkları korumayı destekleyici nitelikte yaklaşım sergilememiştir. Groener Davasında ATAD İrlanda'nın dil politikasıyla istihraç etmiştir. ATAD temel özgürlükler ihlal edilmediği nispette ulusal ve resmi dillerin korunması ve desteklenmesiyle ilgili ulusal politikanın AT Antlaşmasına ters düşmediğini hükme bağlamıştır. Buna göre ATAD İrlanda'nın kimliğinin bir parçası olarak kültürel çeşitliliğini koruma iradesiyle azınlık haklarının korunması için dil politikası uygulamasına yeşil ışık yakmıştır. [343]

Bu çerçevede AB Antlaşması'nın 6. maddesi, gerek amaç ve hedefi, gerekse AB kurumsal yapısının uygulamaları açısından önem taşımaktadır. AB Antlaşması'nın 6. maddesi birincil hukuk olarak bir taraftan anayasal strüktür ve homojenlik adına AB'nin üye devletlerden taleplerini, diğer taraftan da AB'nin öngörülen ilkelerle bağlılığını yukarıdan belirlemektedir. Ancak bir başka etkisi 6. Maddeyi referans gösteren 49. Maddeden kaynaklanmaktadır. AB Antlaşması'nın 49. maddesine göre AB Antlaşması'nın 6. madde 1. fıkrasında yer alan prensiplere saygı gösteren Avrupalı devletler AB'ye katılma yeteneğine sahiptir. Böylece 6.

[342] Kristin Henrard, *Equal Rights Versus Special Rights,* Avrupa Birliği Komisyonu tarafından yayınlanan tematik rapor, Lüksemburg 2007.

[343] A. Füsun Arsava, a.g.e., s. 4.

madde objektif strüktür prensibi olarak herşeyden önce yeni üyelerin katılımında işlev üstlenmiş olmaktadır. 1993 tarihli Kopenhag zirve toplantısı nihai bildirgesinde (Avrupa Konseyi) Orta ve Doğu Avrupa devletlerinin adaylığı ile bağlantılı olarak siyasi kriterler arasında demokrasi, hukuk devleti, insan haklarına saygı yanısıra azınlık haklarının korunması da sayılmıştır. AB Komisyonu 2002 yılından itibaren hazırladığı yıllık ilerleme raporlarının başlangıcındaki standart dipnotunda konuya geniş bir şekilde yer vererek dikkat çekmiş ve Kopenhag siyasi kriterlerinin AB Antlaşması'nın 49. madde ve 6. madde 1. fıkrasında yer aldığını vurgulayarak konuya ilişkin hukuki iradesini vurgulamaktadır. Ayrıca AB Parlamentosu aday devletlere yönelik çok sayıda raporunda spesifik azınlık haklarına dikkat çekmiştir. Bu tablo üye devletlerin, Konseyin, Komisyonun ve Avrupa Parlamentosunun genişleme sürecinde azınlık haklarının korunmasını AB Antlaşması'nın 6. madde 1. fıkrası çerçevesinde anayasa prensipleri arasında mütalâa etmek bakımından uzlaşı içinde olduklarını ortaya koymaktadır.

AB Antlaşması'nın 6. madde 1. fıkrası üye devletlerin azınlık hakları yaklaşımında homojen özellikler taşıması gerektiğine işaret etmektedir. Buna karşın Avrupa Birliği kurumlarının eski 15 AB üyesi devlete karşı azınlık hakları konusunda mukayese edilebilir bir uygulamasının olmadığı görülmektedir. Bunun usul hukukunda bir yasal dayanağı bulunmaktadır. AB'ye aday devletlerin katılma anında siyasi kriterleri yerine getirip getirmediği ciddi bir incelemeye tâbi tutulurken, bir üye devletin AB Antlaşması'nın 6. madde 1. fıkrasında yer alan anayasa prensiplerini ağır ve sürekli ihlâl etmesi durumunda AB'nin yaptırımı gündeme gelmektedir. AB Antlaşması'nın 7. madde 1. Fıkrasına göre, 6. Maddede ele alınan

ilkelerin ciddi ve sürekli olarak ihlali durumunda üye devletelere karşı birtakım yaptırımlar öngörülmüştür. Bunun nedeni, 1993 yılında Birliğe katılmak isteyen devletlerden istenen ölçütleri içeren Kopenhag kriterlerine mevcut üyelerin uymadığı eleştirisini ortadan kaldırmaktır.[344] Bu çerçevede özellikle Fransa ve Yunanistan'daki azınlık haklarının korumasının AB üyesi devletlerin anayasa geleneklerinin gerisinde kaldığına işaret edilmektedir.[345] Örneğin Fransız anayasa meclisi Fransız halkının birliğinden hareket ederek, grup haklarının tanınmasının anayasaya aykırı düşeceğini hükme bağlamıştır. Bunun sonucu olarak Anayasa mahkemesi Fransız hükümetine Azınlık ve Bölgesel Diller Avrupa Şartı'nı, grup hakları içermesi nedeniyle onaylamaması yönünde görüş vermiştir. Fransız anayasa hukukuna göre Fransa'da devlet okullarında bölgesel dillerin ders olarak görülmesine bölgesel dillerin korunması için kurulan dernekler tarafından mali destek verilmesi caizdir. Bölgesel ve azınlık dilleri bu nedenle Fransa'da daha kapsamlı bir desentralizasyon çerçevesinde yarı resmi bir karakter kazanabilecek mahiyettedir.[346]

Yunanistan ise Lozan Antlaşması gereği Müslüman Türkleri azınlık olarak tanımıştır, ama antlaşmanın gereğini sık sık yerine getirmemiş, uygulamada sorunlar çıkarmıştır .Yunan Anayasasında azınlıklara ilişkin bir düzenleme yoktur. Ayrıca Yunanistan Bölgesel ve Azınlık Dilleri Avrupa Şartı'nı imzalamamış, Çerçeve Sözleşme'yi ise 1997 yılında sadece imzalamakla yetinmiştir. Bu anlayış doğrultusunda Yunanistan, ülkesindeki birçok topluluğun varlığını reddetmektedir.

[344] Işıl Özkan, a.g.e., s. 126.

[345] A. Füsun Arsava, a.g.e., s. 5.

[346] A. Füsun Arsava, a.g.m., s. 5-6.

Bu haliyle azınlıklar sorununun belki de en önemli ve en canlı bölgelerinden birinde bulunan Yunanistan'ın, Avrupa azınlık rejimine uygun davranmadığı görülmektedir.[347] Görüldüğü gibi üye ülkelerin uygulamalarına ilişkin örnekler Amsterdam sisteminde 6. Madde ve devamı ile 8. Maddede "Birliğin üye ülkelerin ulusal azınlıklarına saygı göstermesi gerektiği" yolundaki hükümle devamındaki düzenlemelerin azınlık hakları korumasında denetim öngörmüş olmasına karşın uygulamaya etkileri açısından söz konusu düzenlemelerin zayıf kaldığı söylenebilir. 2000 yılında Avusturya'da ırkçı partinin iktidara gelmesiyle ilgili olarak da 7. Maddedeki yaptırım sistemi işletilmemiş, dönemin geri kalan AB üyesi 14 ülkesi kendi aralarında bir anlaşma yaparak Avusturya hükümetiyle ikili ilişkiye girmemeyi kabul etmişlerdir.[348] Ardından yaptırım mekanizmasının işletilip işletilemeyeceği hususunda rapor sunmak üzere üç kişilik bir komite kurulmuştur. Komite raporunun yaptırımlar aleyhinde tavır alması, yaptırım mekanizması yerine AB içinde insan haklarını izleyecek bir kurum oluşturulması gibi genel önerilerde bulunması nedeniyle 2000 Nice Antlaşmasında 7. madde kapsamının sürekli ve ağır ihlal tehlikesini de kapsayacak şekilde genişletilmesi gerçekleşmiştir.[349]

AT Antlaşması'nın vatandaşlık temelinde ayrımcılık yapılmasına ilişkin 12. maddesine Amsterdam metniyle yeni 13. madde eklenmiştir. Bu yeni hüküm AT Antlaşması'na cinsiyet, ırk veya etnik köken, din veya inanç, özür, yaş veya cinsel tercih temeline dayanan ayrımcılıkla mücadeleye ilişkindir. Ancak vatandaşlık

[347] Achilles Skordas, "Yunanistan'da Azınlıkların Korunması ve Liberal Reform Zorunluluğu", Kemal İnat(der), a.g.e., s. 311-320.

[348] Işıl Özkan, a.g.e., s. 127.

[349] Funda Keskin Ata, a.g.e., s. 29.

esasına dayanarak ayrımcılığı yasaklayan 12. Madde, bu niteliği itibariyle doğrudan etkiye sahipken, 13. Madde sayılan temellerde ayrımcılıkla mücadele için ilave topluluk enstrümanları gerektirmektedir. Zira ayrımcılığa karşı mücadelede topluluk enstrümanlarının kullanılmasını düzenlemektedir. Bu madde uyarınca "Konsey, Komisyon'un teklifi üzerine ve Avrupa Parlamentosu'na danıştıktan sonra ayrımcılıkla mücadele için gerekli uygun tedbiri alabilir". Bu durumda ilgili hükmün azınlık hakları bağlamında yüklendiği anlam AB organlarının inisiyatifiyle belirlenmiş olacaktır.[350]

Maddenin antlaşma metnine eklenmesinden yaklaşık olarak en çok bir ay sonra da Avrupa Komisyonu, Orta ve Doğu Avrupa'dan bir grup devletin üyelik başvurusunda bulunması üzerine açıkladığı tavsiye kararında, "azınlıklara saygı"nın AB üyeliğinin siyasi kriterlerinden biri olarak büyük önem taşıdığı hususunda ısrarlı bir vurgulama yapmıştır.[351] Her ne kadar "Etnik" ve "azınlık" kavramlarının Amsterdam metnindeki kullanımı ile Komisyon kararındaki kullanımı etkileşim içinde bulunsa da birbirinden tamamiyle farklı konseptlerde yer aldıkları öne sürülmektdir. Bruno De Witte'ye göre, Komsiyon raporu azınlıkları dış ilişkiler konseptinde değerlendirirken, Amsterdam metni 13 . maddesi tamamiyle AB'nin bu alandaki içsel evrimi çerçevesinde değerlendirilmelidir. Birlik bünyesinde etnik azınlık sorunu uzun zaman boyunca son derece minimal boyutta yer alabilmiştir;

[350] Bruno De Witte, a.g.e., s. 19.

[351] Bruno De Witte, "Politics versus Law in the European Union's Approach to Ethnic Minorities", *European University Institute Working Papers*, RSC No 2000/4, s. 2; Ayrıca bkz. Agenda 2000 - Volume 1: "For a Stronger and Wider Union", "15 Temmuz 1997, s. 52.

oysa artık nihayet bu sorunla yüzleşilerek, göçmen toplulukları öncelikle alarak da olsa etnik azınlıkları tanıma yoluna gidilmeye başlanmıştır.[352]

Aynı doğrultuda Irk ve Etnik Kökene Bakılmaksızın İnsanlara Eşit Muamele İlkesinin Uygulanmasına Dair 29 Haziran 2000 tarihli Konsey Yönergesi[353], 13. Madde kapsamında 1999 yılında hazırlanan ayrımcılıkla mücadele paketinin içerdiği enstrümanlardan biri olarak ortaya çıkmıştır. Böylece Amstredam Antlaşmasıyla gelen 13. Maddenin katkısıyla, etnik ve dilsel azınlıklar yararına tedbirler içeren mekanizmaların işletilmesi yolunun açılmış olduğu söylenebilir.

Söz konusu düzenlemeyle birlikte AT tarafından öteden beri hükme bağlanmış olan milliyet temelindeki ayrımcılık yasağı, Amsterdam Antlaşması'nın birinci bileşeni olan "Bütünleştirilmiş haliyle Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşma" metni tarafından genişletilmektedir. Amsterdam Antlaşması'nın ikinci bileşeni olan "Bütünleştirilmiş Haliyle Avrupa Birliği Antlaşması" ise AB'nin siyasileşme süreci çerçevesinde insan hakları politikasının evrimi açısından çok önemli bir adımı teşkil etmektedir. Ayrıca getirilen 13. maddenin bir diğer muhtemel etkisi, ATAD'a bundan sonraki kararlarında azınlıkların korunmasına ilişkin bir "topluluk hukuku temel ilkesi" yaratma konusunda bir hukuki dayanak oluşturabilecek olmasıdır. Adalet Divanı daha önceki bir kararında -Internationale Handelsgesellschaft davası- insan haklarının, Topluluğa üye ülkelerin müşterek anayasal teamüllerinden

[352] Bruno De Witte, a.g.e., s. 2-3.

[353] European Council Directive 2000/43/EC 29 of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin**,** *Official Journal of the EU,* L 180, ss. 22-26.

esinlenerek Topluluk bünyesinde öngörülen hedefler doğrultusunda güvence altına alınması gereğini vurgulamıştır.[354]

2.5. NICE ANTLAŞMASI VE AVRUPA BİRLİĞİ TEMEL HAKLAR ŞARTINDA AZINLIK HAKLARI

7-8 Aralık 2000 tarihinde gerçekleştirilen Nice Zirvesi sonucunda karara bağlanan Nice Antlaşması[355] Şubat 2001'de imzalanmış ve Şubat 2003'te yürürlüğe girmiştir. Nice Antlaşması başlıca amacı genişleme süreci kapsamında AB'nin gerçekleştirmesi gereken kurumsal reformları hazırlamaktır. Bu doğrultuda Bu 27 üyeli bir AB'ye gerekli kurumsal yapının nasıl şekilleneceği, Parlamento'daki sandalye sayıları, Komisyon'un yapısı ve Konsey'deki oy ağırlıkları düzenlenmiş, Adalet Divanı'nın yapısında ve yetkisinde bazı değişikliklere gidilmiştir.

2.5.1. Nice Antlaşmasında Azınlık Hakları

Antlaşmaya eklenen "Avrupa Birliği'nin Genişlemesine İlişkin Protokol"de kurumsal yapıya ilişkin değişikliklere genişleme sonrasında yürürlüğe giriş tarihleri ile beraber yer verildi. Güçlendirilmiş işbirliği ilkesinin uygulanmasına yönelik yeni düzenlemeler getirilerek Ortak Dış ve Güvenlik Politikası'nın askeri ve savunma konuları dışında kalan alanları da bu kapsama dahil edilmiştir. AB vatandaşlarının oturma ve seyahat hakları ile ilgili düzenlemelere yer verilirken, ayrımcılığın

[354] Kirsten Shoraka, a.g.e., s. 19.

[355] Antlaşma'nın tam metni için bkz. Treaty of Nice, Official Journal of the European Communities C 80, 10 Mart 2001.

kaldırılması, temel haklar, vize, sığınma hakkı ve göç konularında, Avrupa Merkez Bankası'nın statüsünde, ortak ticaret politikası ve sosyal hükümlerde, çevre politikasında, üçüncü ülkelerle ekonomik, mali ve teknik işbirliği ilişkilerinde, Ortak Güvenlik ve Savunma Politikası'nda ve Adalet ve İçişleri Alanında İşbirliği konularında bazı değişiklik ve yenilikler getirilmiştir.

Madde 181 a hükmünün ikinci paragrafında insan hakları ve temel özgürlükleri üçüncü ülkelerle ilişkiler başlığı altında düzenlemektedir.[356] Düzenlemeye göre üçüncü ülkelerle ilişkilerde izlenecek Topluluk siyasetinin demokrasi, hukuk devleti, insan hakları ve temel özgürlüklere saygı odaklı olması ve bu konuda katkılar oluşturması gerektiği öngörülmektedir. Bununla, katılım konusunda mevcut güçlü eğilimlere karşın Topluluğun Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesine katılımı konusu bir sonuca bağlanması sağlanamamıştır. Bunun yerine Temel Haklar Bildirgesi gündeme getirilerek, Topluluğa mahsus temel haklar kataloğu oluşturulmuştur.

Nice Antlaşmasının temel haklar alanından bir diğer getirisi ise, Maastricht Antlaşmasıyla getirilen, temel haklar koruması alanında siyasi yaptırım usulüne ilşikin olarak düzenlenen, 7. Maddeye ek fıkrası aracılığıyla gerçekleşmektedir. AB Antlaşması 6. Maddede yer alan temel hakların ihlali halinde 7. Maddede öngörülen yaptırım usulüne bu prensiplerin ciddi ihlali doğrultusunda "açık bir riskin" varlığı

[356] Treaty of Nice, Official Journal of the European Communities C 80, 10 Mart 2001.

durumunun konu edildiği fıkrada yaptırım mekanizmasının işleyişi desteklenmiştir.[357]

Kuşkusuz Nice Antlaşması'nın en büyük katkısı Temel Haklar Şartı olmuştur. Avrupa Birliği'nin bir temel haklar bildirgesi hazırlama düşüncesi uzun zamandan beri masa üstünde bekleyen ve Avrupa Parlamentosu tarafından desteklenmekte olan, ancak 1999 yılına kadar yaşama geçirilemeyen bir tasarı olarak nitelenebilir. Temel Haklar Şartı dönemin Avrupa bütünleşmesinin geldiği aşamada artık bir zorunluluk olarak ortaya konmuştur.[358] Ayrıca azınkların korunması ilkesinin içeriğini belirlemede AB Temel Haklar Şartı önemli bir yorumlama aracı oluşturmuştur. Avrupa Konseyi'nin, Komisyonun ve Parlamento'nun ortak açıklaması olarak Temel Haklar Şartı bağlayıcı olmayan "saft law" hiyerarşisine sahip bir metin olarak ilan edilmiştir. Şart'a birincil hukuk hiyerarşisi verilen (İngiltere hariç olmak üzere) Reform (Lizbon) Sözleşmesi yürürlüğe girinceye kadar Temel Haklar Şartı Topluluk hukukunun yorum aracı rolü oynamıştır. [359]

Avrupa Konseyi'nin AB Temel Haklar Şartı'nın hazırlanmasıyla ilgili kararında, temel haklar Birliğin kurucu unsuru ve meşruiyetinin vazgeçilmez koşulu olarak değerlendirilmektedir. Şartın hazırlanması sırasında, AB Antlaşmaları, Adalet Divanı içtihatları ve AİHS ile üye devlet anayasal geleneklerinin, Avrupa Sosyal

---

[357] Naz Çavuşoğlu, *Avrupa Birliği ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi: Katılım Meselesi,* www.anayasa.gov.tr/files/pdf/anayasa_yargisi/anyarg22/**naz**.pdf, (Erişim tarihi 02.01.2013)

[358] Hakan Taşdemir-Hasan Demir, a.g.e., s. 91.

[359] A. Füsun Arasava, a.g.m., s. 9.

Şartı ile Çalışanların Temel Sosyal Hakları Sosyal Şartı'nın nazara alınması gereğine vurgu yapılmıştır.[360]

2.5.2. Temel Haklar Şartında Azınlık Hakları

7-8 Aralık 2000 tarihinde Nice Zirvesi'nde onaylanarak bir siyasî deklarasyon niteliğinde ilân edilen ve hukukî bağlayıcılığı konusunda o tarihte henüz karar verilmemiş olan 54 maddeden ibaret olan AB Temel Haklar Şartı, Temel Haklar Şartı'nın bağlayıcı bir metin olarak kurucu antlaşmalara dahil edilmek yerine, bir bildiri olarak bağlayıcılık kazanmadan kabulü, Temel Haklar Şartı'nın varlık kazanmasının bir anlamda koşulu olmuştur. Zira bir anlamda bağlayıcılığı bulunmadığı için üye devletler kısa sayılabilecek bir sürede uzlaşma sağlamışlar, böylelikle de Konvansiyon çalışmalarından sonuç alınabilmiştir.[361]

AB vatandaşlarının temel haklarını ve AB'nin vatandaşlarına karşı sorumluluklarını düzenlemekte olan Belge 13-14 Ekim 2000'de Fransa'nın Biarritz kentinde gerçekleşen AB zirvesinde devlet ve hükümet başkanlarının bilgisine sunulmuş ve kabul görmüştür. Belge metni 14 Kasım'da Avrupa Parlametosu'ndan, 6 Aralık'ta da AB Komisyonu'ndan onay aldıktan sonra 7-8 Aralık tarihinde toplanan Nice Zirvesi'nde de kabul edilerek resmi belge vasfını kazanmıştır. Bu dönemde Şart'ı basına tanıtan Komite üyesi Guy Brabant Şart'ın aday ülkeler için giriş bileti mahiyetinde olacağını açıklayarak AB genişlemesinde temel hakların aynı

[360] Hakan Taşdemir-Hasan Demir, a.g.m., s. 91.

[361] A. Füsun Arsava, "AB'nin Anayasallaşma Sürecinde Temel Haklar Şartı", *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, Bahar 2004, Cilt 3, Sayı 2, s. 6.

zamanda bir AB derinleşmesine yönelik işlev üstleneceğini anlatmak istemiştir. Avrupa Parlamentosu üyesi Johana Mai-Weggen ise Şart'ın İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'nin modernleştirilmiş bir şekli olduğunu öne sürmüştür. Bu noktada 17 üyesi de Avrupa Konseyi üyesi olan Avrupa Birliği yönünden İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ile Temel Haklar Şartı'nın pozisyonu ve aralarındaki ilişki ön plana çıkmaktadır. İki Belge arasındaki ilişkinin açıklığa kavuşturulması yönünden Avrupa Birliği Parlamentosu'nun 25 Şubat 2000 tarihinde almış bulunduğu 1201 Sayılı Kararı esas alınabilir. 1201 Sayılı AB Parlamentosu kararına göre:

a. Hem İnsan Hakları Avrupa Konvansiyonu hem de Temel Haklar Şartı'nın güvence altına aldığı insan haklarının korunmasındaki kararlılık esastır.

b. Bu durumun Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi lehine kabul edildiği ve Topluluk Antlaşmalarında değişikliklerin yapılması gerektiğinin de kabul edildiği bildirilmektedir.

c. Sosyal haklarla ilgili düzenlemeler yapılırken Avrupa Konseyi Sosyal Şartı'nın dikkate alınması gerektiğine işaret edilmiştir.

Temel Haklar Şartı kısaca Avrupa Birliği'nin vatandaşlarının temel haklarını ve onlara karşı sorumluluklarını düzenlenmesi olarak tanımlanabilir. Şart'ın maddelerinin her biri bireysel ve toplumsal hakları ve özgürlükleri düzenlemektedir. Azınlıklara ilişkin hükümler diğer hükümler yönünden olduğu gibi tam bir yasal bağlayıcılık ifade etmemiş ancak Lizbon Antlaşmasıyla bağlayıcılık vasfı kazanmıştır.

Temel Haklar Şartı'nın 20. maddesi (Lizbon'da 2. Madde) eşitlik ilkesini vurgularken, onu bütünleyen 21. madde; "Cinsiyet, ırk, renk, etnik veya sosyal köken, kalıtımsal özellikler, dil, din veya inanç, siyasi veya başka herhangi bir görüş, bir ulusal azınlığın üyesi olma, hususiyet, doğum, maluliyet, yaş veya cinsel eğilim gibi herhangi bir nedenle ayrımcılık yapılmasını" yasaklamaktadır. 21. Madde bir ulusal azınlığa mensup olmak nedeniyle ayrımcılığı yasaklamasıyla, Birlik hukukunda azınlık korumasının bireysel hak niteliğini teyit etmektedir. Temel Haklar Şartı'nda azınlık haklarına kolektif boyut verilmesi talebi reddedilmiştir.[362]

22. madde ise, "Birliğin, kültürel, dinî ve dilsel çeşitliliğe saygı göstermesini" düzenlemektedir. Şart'ın hazırlanma sürecinde görev yapan yetkililerden olan Mendez De Vigo azınlıkların haklarının Temel Haklar Şartı'yla güvence altına alındığını, bu vesileyle Birliğin azınlık hakları konusunda çok net bir mesaj verdiği yorumunu yapmıştır.[363] 22. Maddede din, dil, kültür çeşitliliği kabul edilmekle beraber meşru amaçlarla kimi temel hakların sınırlanması söz konusu olabilecektir.[364]

Şartın kabulünün, temel hakların AB düzeyinde korunması açısından büyük öneme sahip olduğu değerlendirilmektedir. AB bünyesinde ilk kez, bu şekilde bir

[362] A. Füsun Arasava, a.g.m., s. 9.

[363] Hakan Taşdemir-Hasan Demir, a.g.m., s. 92.

[364] A. Füsun Arasava, a.g.m., s. 9.

temel haklar kataloğu, AB hukukunun parçası olarak kabul edilmektedir.[365] AB hukukunun bir parçası olarak kabul edilen ve antlaşmalarla eşit kabul edilen Şartın uygulamadaki en önemli etkisi, ABAD önünde ileri sürülebilmesi olarak değerlendirilebilir. Nitekim, örneğin, ABİA madde 258 ve 259 çerçevesinde düzenlenen *"ihlal davaları"* kapsamında, 29 Komisyon ya da AB üyesi bir devlet, diğer bir üye devletin, antlaşmalardan kaynaklanan yükümlülüğüne aykırı davranmış olduğu düşüncesindeyse, belli koşullar dahilinde ABAD'a başvurabilmektedir. Şart, Antlaşmalarla eşit kabul edildiğinden, Şarta aykırılık durumunda da bu kapsamda ABAD'a başvurma imkanının bulunduğu düşünülmektedir. Aynı paralelde, ABİA madde 267 çerçevesinde düzenlenen "önkarar prosedürü" çerçevesinde de, Şart ile ilgili yorum taleplerinin ABAD önüne getirilebileceği sonucuna varılmaktadır.[366]

Yukarıda eşitlik ve azınlık grupların korunmasına ilişkin hükümlerini sıraladığımız Temel Haklar Şartı'nın bağlayıcılık vasfını kazanmasıyla birlikte, AB'nin üye ülkeleri ile aday ülkeleri arasında azınlık hakları konusunda uygulanan ikiliğin en azından kısmen ortadan kalkacağı beklentisi olmuştur. Çünkü bu durumda AB yerine getirilmesini istediği koşulları her şeyden önce kendisi uygulamak durumunda olacağından Lizbon Anlaşmasıyla birlikte gelişecek süreci izlemek ve bu doğrultuda değerlendirme yapmak gerekmektedir. İlgili bölümde bu konuya ilişkin teori ve uygulama yönünden değerlendirme yapılacaktır.

---

[365] Pernice Ingolf, *"The Treaty of Lisbon and Fundamental Rights"*, Published in: *"Stefan Griller/Jaques Ziller (eds.), The Lisbon Treaty, EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?"* Springer, Viyana ve New York 2008, s. 239.

[366] Bahar Yeşim Deniz, Avrupa Birliği Hukukunda Temel Haklar ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Sistemi ile Etkileşim, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Kasım-Aralık 2011, Sayı 24/97, s. 55.

2.6. LİZBON ANLAŞMASI YÖNÜNDEN AZINLIK HAKLARI

2.6.1. 2004 AB Anayasa Antlaşması ve Azınlıklar

17-18 Haziran 2004 tarihlerinde Brüksel'de yapılan AB Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi'nde kabul edilen Avrupa için bir Anayasa Oluşturan Antlaşma Taslağı – diğer adıyla AB Anayasası - yürürlüğe girmemiş olmakla birlikte Lizbon Antlaşmasına giden sürecin ilk basamağını oluşturması yönüyle önem taşımaktadır. AB'nin ve üye devletlerin yetki alanları ile bu yetkilerin niteliklerinin tam olarak belirlenmesi ve açıklığa kavuşturulması, AB Temel Haklar Şartının hukukî statüsünün belirlenmesi, kurucu antlaşmaların sadeleştirilmesi ve ulusal parlamentoların Avrupa bütünleşmesi içindeki rollerinin belirlenmesi amacıyla, hazırlanan Anayasal Antlaşma Avrupa Konvansiyonu tarafından yaklaşık bir buçuk yıl süren bir çalışma sonucu tamamlanmıştır.[367]

Tam adı "*Avrupa İçin Bir Anayasa Oluşturan Antlaşma*" olan, klasik Anayasalara göre son derece karmaşık bir metin olan ve biraz zorlamayla "Anayasa" etiketi iliştirilen antlaşmanın fiilen reddedilmiş olması liberalizm/sosyal haklar, ulus devlet/küreselleşme ve uluslararası politika açısından önemli bir dönüm noktası olarak değerlendirilmiştir.

[367] Özgür Tonus ve Sanem Baykal, "Avrupa Birliği Anayasal Antlaşma Taslağı Üzerine Değerlendirmeler", *Anadolu Universitesi Iktisadi ve Idari Bilimler Fakultesi Dergisi* , Vol. XIX, No. 1-2 (2003), ss. 115-132.

29 Ekim 2004'te imzalanan, ancak yürürlüğe girmeyen Taslağın Anayasanın amaç maddeleri kısmında AB'yi temel insan hakları üzerine kurulu bir birlik olarak tanımlamakta ve sosyal haklara geleneksel insan hakları bağlamında ele almaktadır. Anayasanın ikinci maddesinde Birliğin "insan onuru, özgürlük, demokrasi, eşitlik, hukuk devleti ve insan haklarına saygı temelinde kurulduğu" belirtilmekte ve "çoğulcu toplum, hoşgörü, adalet dayanışma ve ayırımcılığın reddinin üye ülkelerin ortak değerleri olduğu" vurgulanmaktadır.[368]

Üçüncü madde ayrıca, Birliğin sosyal dışlanma ve ayrımcılıkla mücadele edeceğini, sosyal adaleti ve korumayı, kadın ve erkekler arasında eşitliği, kuşaklar arasında dayanışmayı ve çocuk haklarını güçlendireceğini vurgulamaktadır. Görüldüğü gibi ayrımcılıkla mücadele hükmü, azınlık haklarına değinmeden sosyal adalet ve korumanın güçlendirilmesi konseptinde değerlendirilmiştir. Bu yönüyle düzenleme Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi içtihatlarına uygunluk göstermektedir.

Anayasa'nın yedinci maddesi ise İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesinin (İHAS) AB hukukunun genel ilkelerini oluşturacağını belirtmektedir. Anayasa, İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesini temel almakta ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) ve Avrupa Toplulukları Adalet Divanı (ATAD) kararlarını bağlayıcı kabul etmektedir. Nice 2000 Zirvesinde ilan edilen Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı, temel hak ve özgürlüklerle ilgili düzenlemeleri içermekte, sosyal haklara da ayrıntılı bir biçimde yer vermektedir. Anayasa'dan önce AB mevzuatı açısından bağlayıcı

[368] *Avrupa İçin bir Anayasa Oluşturan Antlaşma Taslağı*, Avrupa Konvansiyonu, 18 Temmuz 2003, s. 13.

niteliği olmayan ve bir politik bildirge olarak kabul edilen Temel Haklar Şartı AB Anayasasının ikinci bölümünü oluşturmuştur. Böylece Anayasa, Temel Haklar Şartı'nın Lizbon Antlaşmasıyla bağlayıcılık kazanması yolunu belirlemiş olmaktadır.

Azınlık yaklaşımı açısından önem taşıyan hüküm daha sonra - anayasa sözleşmesinin AB'nin değerlerini düzenleyen I-2 maddesi - Macaristan'ın talebi üzerine, "AB'nin istinat ettiği değerler, insan onuruna, özgürlük, demokrasi, eşitlik, hukuk devleti ve *azınlık hakları* da dâhil olmak üzere insan haklarına saygıdır" şeklinde düzenlenmiştir. Anayasa sözleşmesi yerine hazırlanan AB Antlaşması'nı ve AT Antlaşması'nı değişikliğe uğratan 13 Aralık 2007'de imzalanan Lizbon Sözleşmesi, anayasa sözleşmesinin söz konusu hükmünü üstlenerek azınlık haklarının sözleşme metninde tanınması ile azınlık hakları koruması Birliğin istinat ettiği değer olarak birincil hukukta tescil edilmiş olacaktır.

2.6.2. Lizbon Antlaşması'nda Azınlık Yaklaşımı

Lizbon Antlaşması[369] yaklaşık yedi yıl süren reform tartışmaları, hükümetler arası zorlu müzakereler ve Hollanda ile Fransa'da AB Anayasası'nın reddedilmesiyle sonuçlanmış bulunan iki referandumun ardından kurumsal işleyişlere ağırlık veren bir Antlaşma olarak hazırlanmıştır.[370] 13 Aralık 2007 tarihinde imzalanan ve 17

[369] *Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliğinin İşleyişi Hakkında Antlaşma*, Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Ankara 2011; Ayrıca bkz. *EU Official Journal* 2008/C 115/01.

[370] 13 Haziran ve 10 Temmuz 2003 tarihlerinde Avrupa Konvansiyonu tarafından konsensüs ile kabul edilen AB Anayasasına ilişkin ilk taslak metni için bkz: *Avrupa İçin bir Anayasa Oluşturan Antlaşma*

Aralık 2007 tarihinde AB Resmi Gazetesi'nde yayımlanan Lizbon Antlaşması, AB'nin karar alma süreçlerinin etkinliğinin geliştirilmesi ve genişlemiş Birliğin işleyişine yönelik yasal bir çerçeve oluşturulması amacıyla ortaya konmuştur. 12 Haziran 2008 tarihinde İrlanda'da gerçekleştirilen birinci referandum sonucunda reddedilmiştir, ikincisinde kabul edilmiştir.[371]

"Anayasa" adını taşımamasına karşın Lizbon Antlaşması, kurucu antlaşmaları – birincil hukuk metinlerini- tadil eder nitelikte olmasıyla ve Birliğin demokratik, şeffaf ve etkin kılınmasını, kurumsal güçlüklerin aşılmasını gözetmesi yönüyle diğer kurucu anlaşmalardan statü olarak bir farkı yoktur. 1 Aralık 2009'da yürürlüğe giren Antlaşmanın en önemli yeniliklerinden biri kurumsal yapıya getirdiği değişikliklerdir. Aynı zamanda özellikle beşinci genişleme sürecinin tamamlanması ve Türkiye ve Hırvatistan ile müzakerelerin sürdürülmesi doğrultusunda kurumsal yapıda ve karar alma mekanizmalarında değişiklikler yapılması ihtiyacına karşılık vermek üzere hazırlanmıştır.

2.6.2.1. Lizbon Antlaşmasında 2. Madde

Lizbon Antlaşmasının azınlıklar açısından en önemli hükmü 2. Maddeyle düzenlenmiştir. Bu hükümle birlikte AB tarihinde ilk kez birincil hukukta azınlıklara

---

Taslağı, Avrupa Konvansiyonu, Lüksemburg – Avrupa Toplulukları Resmi Yayınlar Dairesi, 18 Temmuz 2003.

[371] 2001 Nice Antlaşması da benzer şekilde İrlanda halkının oyuna sunulduğunda ilk seferde reddedilmiş, 2002 yılında düzenlenen ikinci referandumda ise %62,9 oyla kabul edilmiştir.

yönelik açık bir şekilde referans yapılmıştır.[372] 2. Madde AB kurucu değerleri listesine "azınlıklara mensup bireylerin haklarına saygı" ilkesini ekleyerek AB birincil hukukunda ilk kez "ulusal azınlık" tabirini kullanmış olmaktadır.[373] Düzenlemeyle birincil hukukun doğrudan bağlayıcılık vasfı taşıması nedeniyle, AB kurumları Birlik mevzuatını uygularken azınlık haklarının korunması ilkesini de gözetmekle yükümlü kılınmışlardır. Bir başka deyişle Lizbon metni, azınlık mensubu bireylerin korunmasını Birliğin bir kurucu değeri olarak kabul etmekle, bu değerin aynı zamanda üye devletler için müştereken esas alınacağını öngörmüş olmaktadır.[374]

2.6.2.2. Lizbon Antlaşmasında 7. Madde

Lizbon Antlaşmasının 7. Maddesiyle kurucu ilkelerden herhangi birinin üye bir devlet tarafından ihlali durumunda sözleşmeden doğan hakların askıya alınmış addedileceği belirtilmektedir. Bu doğrultudaki bir bağlantının kurulması, azınlıklara mensup bireylerin korunması bağlamında AB Birincil hukuku açısından bir ilki ifade etmektedir. Ulusal azınlık gruplarının korunmasının yine Lizbon Antlaşması'yla birincil hukukun unsuru olarak kabul edilmekle bağlayıcılık vasfına kavuşan Temel Haklar Şartı'nın[375] ilgili hükümleri aracılığıyla da güçlendirildiği söylenebilir.

---

[372] *Respect for and Protection of Pesons Belonging to Minorities 2008-2010,* European Union Agency for Fundamental Rights, Lüksemburg 2010, s. 9.

[373] Gabriel Toggenberg, *The EU's Evolving Policies vis-a-vis Minorities: A Play in Four Parts and Open End,* Mirico, Bozen-Bolzano, Ağustos 2008, s. 8.

[374] *Respect for and Protection of Pesons Belonging to Minorities 2008-2010,* European Union Agency for Fundamental Rights, Lüksemburg 2010, s. 9.

[375] Respect for and Protection of Pesons Belonging to Minorities 2008-2010, a.g.m, s. 9.

Şartın 21. Maddesi hükmünde, ayrımcılık yasağının kapsamına, ulusal azınlık temelli ayrımcılık da eklenmiş, böylece Avrupa İnsan Hakları Konvansiyonu'nun 14. Maddesiyle benzer bir içeriğe sahip olmuştur. [376]

2.6.2.3. Lizbon ve Temel Haklar Şartı

Temel Haklar Şartı'nın 21. Maddesi kapsamına ulusal azınlık temelli ayrımcılığın eklenmesiyle[377], en başta birincil hukukun ve Birlik antlaşmalarının uygulamasının hamisi olan AB Adalet Divanı'na, azınlık kaynaklı ihtilaflarda ayrımcılık iddiasıyla yapılan başvuruların yargılama konusu teşkil ettiği hallerde başvuracağı bir yasal dayanak sunmaktadır. Böylece Divan, ulusal hukukun önceliği sonralığı gibi kompleks yasal prosedürlerle iştigal etmekten kaçınmış olacaktır. Temel Haklar Şartı bu anlamda AB'nin müşterek insan hakları yaklaşımına temel oluşturan ve azınlık haklarına atıflar içeren bir katalog liste olarak adlandırılabilir. Bu liste hem AB Yargısında hem de AB Kurumlarının uygulamalarındaki temel başvuru ve referans kaynağı olacaktır. [378] Ancak tabii ki tek başına ayrımcılığı sadece yasaklamak ve konuyu yargıya havale etmek, AB içindeki azınlıkların sorunlarını çözüme kavuşturacak, ya da azınlık taleplerini karşılayacak anlamına gelmemektedir. AB'nin üye devletleri bu kültürel çeşitlilik konusunda desteklemek ve geliştirmek yükümlülüğü Lizbon Antlaşması'nın 167 (4) Maddesinde ve Temel Haklar Şartı'nın, kültürel, dilsel ve dinsel çeşitliliğin Birlik tarafından korunmasını öngören

[376] Tamara Jovanovic, a.g.m., s. 10.

[377] Respect for and Protection of Pesons Belonging to Minorities 2008-2010, a.g.e., s. 9.

[378] Tamara Jovanovic, a.g.m., s. 10.

22. Maddesinde düzenlenmiştir. [379] 167. Maddedeki düzenleme doğrultusunda ulusal azınlık gruplarının yararlandırılabileceği birtakım mekanizmalar geliştirilmektedir. Bunlar arasında *ad hoc* olarak getirilen *Ariane* programı, *Marcator* ve *EBLUL* faaliyetleri sayılabilir. Ariane programı azınlık kültürleri üzerine yayınları, kitapları desteklemekte, *inter alia* oluşumlar *Mercator* ve *EBLUL* ise finansal destekler sağlamak suretiyle azınlık dillerinin korunmasına hizmet etmektedir.

Lizbon Antlaşması'nın azınlıkların korunması açısından öne çıkan bir başka hükmü, Avrupa Birliği'nin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne katılmasını düzenleyen ve Temel Haklar Şartı'na bağlayıcılık vasfı kazandıran 6. maddedir. Maddeye göre Birlik, Temel Haklar Şartı'nın kurucu Antlaşmalarla aynı hukuki değerde olduğunu tanımakta, böylece Şart metni de birincil hukuka dahil edilmiş olmaktadır. 6. Maddenin 4 fıkrasına göre Birlik, İnsan Haklarının ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına İlişkin Avrupa Sözleşmesine Katılmaktadır. Ancak bu katılım Birliğin Antlaşmalarda yer alan yetkilerinde genişlemeye yol açmayacaktır. Sözleşme tarafından güvence altına alınan ve üye devletlerin ortak anayasal geleneklerinden kaynaklanan temel haklar, Birlik hukukunun genel ilkelerinin parçasıdır.

AB Antlaşması'nın 6. maddesinin söz konusu edilen objektif fonksiyonları yanı sıra, sübjektif fonksiyonu da bulunmaktadır.[380] ATAD içtihadını kodifiye etme

[379] Tamara Jovanovic, a.g.m., s. 11.

[380] A. Füsun Arsava, a.g.m., s. 5; AB Antlaşması 6. Madde hakkında değerlendirme için ayrıca bkz: "The European Union and the protection of the rights of persons belonging to minorities", European Commission External Relations, http://www.eidhr.eu/ (Erişim tarihi 05.10.2009)

iradesinin arkasında temel haklara ve insan haklarına yapılan atıf bulunmaktadır. Bu atıf, AB'nin ortak temel hak standartlarına bağlanmasından başka bir anlama sahip değildir. AB Antlaşması'nın 6. madde 2. fıkrasında açık şekilde AİHK'ya atıfta bulunulması, Konvansiyon'un üye devletlerin yargı alanında bulunan bütün bireylere doğrudan uygulanabilir bireysel haklar sağladığını ortaya koymaktadır. Azınlık hakları 6. maddenin sübjektif fonksiyonunu ortaya çıkarması açısından da önem taşımaktadır. Azınlık haklarının korunmasının insan onurunun korunması içinde mütalâa edilmesi nedeniyle, azınlık mensuplarının subjektif haklara sahip oldukları konusunda tereddüt bulunmamaktadır. Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı azınlık korumasının sübjektif hak boyutunu bireylerin azınlığa mensup olmaları nedeniyle uğrayabilecekleri ayrımcılığa karşı istinat edebilecekleri ayrımcılık yasağı düzenlemesinde formüle etmektedir (21. madde). Temel haklarda olduğu gibi azınlık haklarına genel bir atıf olanağı bulunmamaktadır. Topluluk çapında tanınan azınlık haklarının sübjektif boyutunun somut durumda ortaya çıkması gerekmektedir. Azınlık hakları korumasının üye devletten üye devlete birbirinden büyük ölçüde sapması mümkündür. Ancak bu durum Topluluk seviyesinde temel haklar konusunda olduğu gibi ortak bir azınlık hakları yaklaşımı ortaya koyma olanağını da ortadan kaldırmamaktadır. Önemli olan ortak anayasa geleneklerinde sübjektif hak iddialarının mevcut farklılıklarla dikkate alınmasıdır.[381]

AB hukukunda belirli bir azınlık tanımı yapılmadığını daha önce de belirtmiştik. Bu bağlamda yazısız anayasa prensibi karakteri nedeniyle azınlıkları

---

[381] A. Füsun Arsava, a.g.m., s. 6.

koruma prensibinin birincil hukukta bir tanımının bulunmaması şaşırtıcı değildir. Bu konuda birtakım çalışma denemeleri yapılmış ancak azınlık haklarının yazılı birincil hukuk düzenlemelerine girmesi mümkün olmamıştır. Mesela bazı AB parlamenterlerinin azınlık haklarını koruyan düzenlemeler oluşturma talepleri genel kurulda yeterli desteği bulmamıştır. Bu nedenle Azınlıkları koruma prensibinin içeriğinin belirlenmesinde parlamentonun kodifikasyon denemeleri sonuçsuz kalmıştır. AB Antlaşması'nın 6. madde 2. fıkrası azınlıkları koruma prensibinin içeriğinin ortaya konulmasında ortak anayasa gelenekleri kadar AİHK'nın önemine işaret etmiştir.[382]

ATAD'ın AİHK'nın yorumuna ilişkin içtihatlarında kimi münferit azınlık haklarına yer verilmiştir. AİHK'nın 14. maddesi etnik aidiyet veya din nedeniyle ayrımcılık yasağını da düzenleyen bir hükümdür. Daha geniş anlamda ifade edecek olursak, 14 . madde "benzer durumdaki" kişileri, tüzel kişiler de dahil olmak üzere, Sözleşme ve ek protokollerde güvenceye alınan hak ve özgürlüklerin uygulanmasında ayrımcılığa karşı korumaktadır. Bu bağlamda ayrımcılığın yasaklanması da, eşit muameleyi engelleyen veya aksatan her türlü muamelenin ortadan kaldırılarak, toplumun tüm mensupları için eşitliğin gözetilmesidir.[383] Bu amaca hizmet eden ayrımcılık yasağı aksesuar bir hak olarak AİHK'da öngörülen diğer haklarla bağlantılı olarak uygulanma olanağına sahiptir. Bir devletin azınlık konularına değinen derneklerin kurulmasını yasaklaması, açık olarak kutlamaları yasaklaması ve marşları engellemesi yahut programına göre azınlıklar bakımından

[382] A. Füsun Arsava, a.g.m., s. 6.

[383] Sabahattin Nal, a.g.e., s. 55.

önemli, ancak şiddet içermeyen politikaları hedefleyen siyasi partileri yasaklaması durumunda AİHK'nın 11. maddesi ihlâl edilmiş kabul edilmektedir. Düşünce özgürlüğü (AİHK md. 10) ve aile yaşamına saygı (AİHK md. 8) azınlık mensupları bakımından önemli olabilir. İnanç özgürlüğü (AİHK md. 9) konusunda AİHM son zamanlarda verdiği kararlarda aday devletlerdeki dinsel azınlıkların hukuki statüsünün önemine işaret etmektedir. Bu çerçevede özellikle dini özgür olarak icra etme hakkının dinsel topluluğun devletin keyfi müdahalelerinden uzak olmayı ve bu şekilde dini topluluğun kurumsal yaşamının korunması beklentisini kapsadığı kabul edilmektedir. Bunun arkasında ulusal hukuka göre dini topluluklar için uygun bir hukuk reformunun hazır edilmesi beklentisi bulunmaktadır. AİHK azınlıkların pozitif hukuk düzenlemeleriyle kimliklerinin korunması konusunda bir standart öngörmemektedir.[384]

Lizbon Antlaşması'nın getirdiği önemli bir yenilik 7. Maddede öngörülen yaptırım mekanizmasıdır. 7. Madde:

" Konsey, üye devletlerin üçte birinin, Avrupa Parlamentosu'nun veya Avrupa Komisyonu'nun gerekçeli önerisi üzerine ve Avrupa Parlamentosu'nun muvafakatini aldıktan sonra, 2. maddede belirtilen değerlerin bir üye devlet tarafından ciddi biçimde ihlaline yönelik açık bir risk bulunduğunu üyelerinin beşte dört çoğunluğuyla tespit edebilir… Konsey, 2. paragraf uyarınca bir tespitte bulunulması halinde, ilgili üye devletin hükümet temsilcisinin Konsey'deki oy

[384] A. Füsun Arsava, a.g.m., s. 6-7.

hakları da dahil, Antlaşmalar'ın bu üye devlete uygulanmasından kaynaklanan haklardan bazılarının askıya alınmasına nitelikli çoğunlukla karar verebilir…"[385]

Madde metninden anlaşıldığı üzere azınlıklara mensup bireylerin hakları da 2. Madde kapsamında olduğundan, öngörülen yaptırım mekanizması azınlık hakları alanında da uygulanabilir mahiyettedir. Arsava 7. Madde hükmünü Birlik hukukunun yazısız anayasa ilkesinin objektif fonksiyonunun bir aracı olarak değerlendirmektedir. Buna göre AB Antlaşması'nın 7. maddesine göre yaptırım kararı yaptırımın muhatap aldığı üye devletin oyu hariç tutularak Avrupa Konseyi tarafından alınır. Uygulamada henüz bu yaptırım mekanizmasının işletilmesi örneği yaşanmamıştır. 1999/2000'de Avusturya'ya karşı 14 AB üyesi devletin aldığı önlemler, sonradan yürürlüğe giren Nice Antlaşması'nda öngörülen prosedürden önemli ölçüde farklıdır. Avusturya'ya karşı alınan önlemler AB önlemi olmayıp, üye devletlerin AB Antlaşması'nın 6. ve 7. madde dışında aldıkları koordine önlemlerdir. Usul hukukuna ilişkin bu özel durum kenara bırakıldığı takdirde AB'nin 14 üyesinin azınlıkların korunması konusunda ortak anayasa prensibini göz önünde tuttukları görülmektedir. Üye devletler akil adamlar heyetinden ortak Avrupa değerleri olarak Avusturya hükümetinden özellikle azınlık, mülteci ve göçmen haklarına saygı göstermesini talep eden bir rapor hazırlamasını istemişlerdir. Akil adamlar raporu Avusturya azınlık hukuku konusunda önemli bir bölüm içermektedir.[386]

---

[385] Işıl Özkan, *Avrupa Birliği Kamu Hukuku: Lizbon Antlaşması'ndaki son değişikliklerle*, Seçkin Yayınevi, Ankara 2011.

[386] A. Füsun Arsava, a.g.m., s. 9.

AB Antlaşması'nın 6. ve 7. maddesinin Kıbrıs görüşmeleri çerçevesinde de rol oynadığı görülmektedir. Kıbrıs'ta gerek Kıbrıslı Rumlar, gerekse Kıbrıslı Türkler, diğer tarafın eksik iradesi nedeniyle yeniden birleşmenin başarılı olmayacağı endişesini taşımaktadır. Kıbrıs Türk kesimi Türk ordusunun çekilmesini ve Garanti Antlaşması'ndan doğan haklardan feragat edilmesini kabul etmemektedir. AB ise Kıbrıs Rumları paralelinde AB anayasa garantilerinin Kıbrıs Türkleri için yeterince teminat getireceğini ve bu teminatların ihlâli durumunda AB yaptırım mekanizmasının işletilebileceğini ileri sürmektedir. Ancak şimdilik AB Antlaşması'nın 7. maddesinin ne ölçüde üye devletlerdeki gelişmeleri denetlemeye izin verdiği hususunda karara verebilmek olanağı bulunmamaktadır. [387]

Avrupa Komisyonunun ve Avrupa Parlamentosunun yaptırım talebinde bulunmaya yetkili organlar olarak, üye devletlerdeki azınlıkların durumu konusunda bilgi toplama ve analiz yapma yetkisine sahip olması gerekmektedir. Avrupa Parlamentosunda 2000 yılından itibaren her yıl azınlıkların durumunu da kapsayan üye devletlerdeki insan hakları standartları üzerine raporlar kabul edilmektedir. 2004 yılından itibaren Temel Haklar Şartı ve İçişleri Komitesinin İç Tüzüğünde açık olarak azınlık haklarına atıf bulunmaktadır. 2002 yılından itibaren bağımsız uzmanların hizmet verdiği bir internet sitesi Komisyon tarafından finanse edilmektedir. 2007'den itibaren gözlem yapma fonksiyonu yeni kurulan AB Temel Haklar Ajansına devredilmiştir. Tüzüğün 4. maddesine göre AB Temel Haklar ajansının temel hak sorunları için önemli verileri toplama, araştırma, raporları hazırlama ve enformasyon verme mükellefiyeti bulunmaktadır. AB Temel Haklar

[387] A. Füsun Arsava, a.g.m., s. 10.

Ajansının görevi, kurucu tüzüğün 9. madde (2) göre AB Antlaşması'nın 6. madde 1. fıkrasında zikredilen temel hakları da kapsamaktadır. Kurucu Tüzüğün başlangıç bölümünde yer alan 10 no'lu mülâhaza, azınlık mensuplarının haklarını Temel Haklar Ajansının görevi içinde kabul etmiştir.[388]

AB (Lizbon) Antlaşması'nın insan ve azınlık hakları konusundaki yaklaşımıyla ilişkilendirilen bir başka hükmü 11. Maddedir.[389] "Demokratik İlkelere İlişkin Hükümler" II. başlığı altında yer verilen 11. Madde 3. Fıkrasında, Avrupa Komisyonu, Birlik eylemlerinin tutarlı (*coherent)* ve şeffaf olmasını sağlamak üzere ilgili taraflarla kapsamlı istişarelerde bulunmakla görevlendirilmiştir. Ivo Pospíšil'in savunduğu görüşe göre, AB'nin dış ilişkilerinde spesifik azınlık haklarının tanınması zorunluluğuna dayalı pozitif koruma anlayışı izlenirken, Birliğin kendi içinde bunun tam karşıtı olan ve ayrımcılık yasağına dayalı negatif koruma yaklaşımı sergilenmektedir.[390] Pospíšil'in tezi, Birliğin bu ikircikli tutumunun 11. Maddenin ilgili hükmüne aykırı olduğu yönündedir.[391] AB'nin dış ilişkilerinde uyguladığı azınlıkların pozitif koruması anlayışının dayanağı olan ilkeler, Helsinki Nihai Senedi ve Paris Şartı gibi azınlıkların spesifik olarak korunması ve gözetilmesini öngören AGİT bünyesindeki belgeleri referans almaktadır. AB Komisyonu da aynı metinlere dayanmış ve bunların getirdiği ilkeler çerçevesinde ilerleme raporlarında Orta ve Doğu Avrupa ülkelerindeki azınlıklara ilişkin aday ülkelerin Birlik müktesebatına hazırlıklı ve uyumlu olup olmadığını değerlendirmiştir. Avrupa Komisyonu ilerleme

[388] A. Füsun Arsava, a.g.m., s. 10.

[389] Ivo Pospíšil, a.g.m., s. 5.

[390] Ivo Pospíšil, a.g.m., s. 4.

[391] Ivo Pospíšil, a.g.m., s. 4-5.

raporlarıyla aynı zamanda Birliğe katılmakta olan ülkeleri, spesifik azınlık korumasının gereği olarak AK Ulusal Azınlıklar Çerçeve Sözleşmesini ve Bölgesel ve Azınlık Dilleri Şartı'nı onaylamaları yönünde uyarıda bulunmuştur. Oysa aynı zamanda - AB mevzuatından muaf kabul edilemeycek olan - Belçika, Fransa, Lüksemburg, Hollanda ve Yunanistan gibi üye ülkeler söz konusu metinleri onaylamamış bulunmaktaydı. Birliğin kendisi, ne azınlıkların pozitif korumasını temin etmek amacıyla Topluluk müktesebatına herhangi bir spesifik düzenleme getirmiş, ne de Birlik üyesi devletleri söz konusu belgeleri imzalama ya da onaylamaya yönlendirmek üzere herhangi bir takip mekanizması geliştirmiştir.[392]

AB'nin azınlıkların korunması alanında uyguladığı bu ikircikli tutumu[393], Birliğe aday iken pozitif azınlık korumasıyla yükümlü bulunan Orta ve Doğu Avrupa devletlerinin, üyeliğe girdikten sonra bundan muaf olup olmayacağı sorusunu gündeme getirmektedir. [394] Günümüzdeki uygulama, aday devletler yönünden pozitif azınlık korumasının devam eden bir üyelik kriteri olarak gözetildiğini ortaya koymaktadır. Hatta Hırvatistan'ın ve 1999 Helsinki Zirvesiyle AB'ye adaylığı kabul edilen ve üyelik müzakerelerine 2005 yılı içinde başlayan Türkiye açısından durumun daha da netleşiği söylenebilir. Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin adaylık döneminde uygulanan AB müktesebatının kapsamı, günümüzün aday ülkeleri açısından genişletilmiş bulunmaktadır. AB, müktesebat taksiminde değişiklik

[392] Ivo Pospíšil, a.g.m., s. 5.

[393] Gwendolyn Sasse, a.g.e., s.65. Christophe Hillion, a.g.e., s. 716; Tawhida Ahmed, a.g.e, s. 6; Bruno "De Witte, Politics versus Law in the EU's Approach to Ethnic Minorities", *EUI Working Papers*, European University Institute, İtalya 2000, s. 3.

[394] Ivo Pospíšil, a.g.m., s. 5.

yaparak müzakere başlıklarını 31'den 35'e çıkartmıştır. Bu müzakere başlıkları arasına 23. Sırada "Yargı ve İnsan Hakları" başlığı eklenmiştir. Bu yolla azınlıkların korunması ilk kez insan hakları uzantısı olarak AB müktesebatına açık şekilde dahil edilmiş olmaktadır.[395] Ancak (eski aday) yeni üye ülkeler açısından hangi azınlık koruması yaklaşımının geçerli olacağı hususu muallakta kalmaktadır.

Bu ana kadarki değerlendirmeler göstermektedir ki AB birincil hukukunda hakim olan görüş, ayrımcılık yasağı ve eşitlik ilkesine dayalı azınlık koruması yaklaşımıdır. AB hukukunun, Avrupa Konseyi hukuk belgelerinde olanın aksine, ulusal azınlık mensubu bireylere özgü olarak tanınan spesifik azınlık haklarını tanımayı gerektiren pozitif azınlık koruması konseptinden kaçındığı ortadadır.[396]

AB hukukunda bugün hakim görüşün aksine, daha önce ayrımcılığın genel olarak yasaklanması yaklaşımı ile azınlık mensuplarına spesifik olarak tanınan özel haklar getirilmesi yaklaşımının biribiryle bağdaşmadığı anlayışı hakim olmuştur. Mesela Finlandiya 'nın ve İsveç'in Birlik üyeliğine kabul edildiği 1995 yılında[397] her

[395] A. Füsun Arsava, a.g.m., 1-2.

[396] Ivo Pospíšil, a.g.m., s. 5.

[397] Günümüzde İsveç Çerçeve Sözleşmeyi onaylamış, Bölgesel ve Azınlık Dilleri Avrupa Şartı'yla ilgili olarak ise bildirimde bulunarak ülkesinde Sami, Fince ve Meankieli olmak üzere üç azınlık ve bölgesel dilin bulunduğunu, ayrıca Romani ve Yiddish dillerini belli bir bölgede konuşulmayan azınlık dilleri (non-territorial minority languages) olarak kabul ettiğini açıklamıştır. Bu doğrultuda Fin ve Sami azınlığa kendi dillerinde eğitim hakkı vermiştir. AB'nin üye devletlerdeki azınlıklara ilişkin rolüne örnek olarak gösterilen İsveç, Finlandiya ve Avusturya ile Birlik arasında ülkedeki Sami azınlığa ilişkin olarak imzalanan 3 nolu ek protokol hükümleri Samilerin geleneksel olarak sahip oldukları birtakım hakların korunmasını birincil hukukta düzenlenmesine vesile olmuştur. Finlandiya

iki devlet ülkelerindeki Sami azınlığın tanınması ve Samilere uygulanan özel haklar için istisna kabul edilmesine yönelik Protokol imzalamıştır. Böylece Sami Protokolü[398] katılım anlaşmalarının eki olarak düzenlenerek birincil hukukun bir parçası haline gelmiştir. Söz konusu Sami azınlığın konu edildiği bu düzenleme şekli ortaya koymaktadır ki, özel haklar getirerek Samileri koruyan protokol hükümleri, ayrımcılık yasağının bir gereği değil de istisnası olarak değerlendirilmiştir. Bir başka deyişle AB, Samilere uygulanan spesifik hakların aslında ayrımcılık yasağı ilkesinin ihlali anlamına gelmediğini tescil etmiş bulunmaktadır. Hatta Birlik, Samilerin geleneksel yaşamlarının korunmasını gözetmek amacında olduğu sürece, gelecekte bu istisnanın kapsamının genişletilebileceğini kabul etmektedir. [399] Aynı tarihlerde benzer bir rejim Aaland adalarındaki Finli azınlığa da uygulanmıştır.[400] Finlandiya ile AB arasında 1994 yılında Aaland Adalarının özel statüsüne ilişkin çekince içeren Protokol imzalanmıştır.[401] Bu örneklerden ulaşabileceğimiz sonuç, bu dönemde AB hukukunda, spesifik azınlık korumasının ayrımcılık yasağının istisnası olarak algılanması nedeniyle, kuralın istisnasının birincil hukukta özel bir hükümle yer alması gerektiği görüşünün ağır basmış olduğudur. [402]

---

ayrıca Bölgesel ve Azınlık Dilleri Avrupa Şartı'yla ilgili yaptığı bildirimde, İsveçce'nin yanı sıra, Sami dili, Çingene dili (Romani) ve diğer belli bir toprak parçası üzerinde yoğun olarak konuşulmayan diller için de uygulayacağını duyurmuştur.

[398] Official Journal of the EU, Protocol No 3 on the Sami People, 29 Ağustos 1994, C 241, s. 352-353.

[399] Ivo Pospíšil, a.g.m., s. 5.

[400] Gabriel Toggenberg, a.g.m., s. 24.

[401] Official Journal of the EU, Protocol No 2 on the Aaland Island, 29 Ağustos 1994, C 241, s. 352.

[402] Ivo Pospíšil, a.g.m., s. 5.

Avrupa Adalet Divanı'nında görülen bazı davalarda da benzer bir yaklaşımı tasvir eden bazı ilkeler üzerinde durulmuştur. Söz konusu davalarda ayrımcılık yasağının, yine Topluluk hukukundan kaynaklanan serbest dolaşım hakkından faydalanan bir AB vatandaşının hakları kapsamında uygulandığı taktirde, ülke devletinin vatandaşı olan azınlık mensuplarının mevcut spesifik korumasıyla çatışma meydana getireceği ortaya çıkmaktadır. Bir davada [403] ATAD, bir üye devletin vatandaşı olarak, ulusal azınlık mensubunun belirli dilsel hakları kullanma imkanına sahip olmasının, aynı ülke devletinde serbest dolaşım hakkını kullanan ancak yerleşik ya da vatandaş olmayan bir bireyin ayrımcılık yasağı ilkesinden doğan hukukunu ihlal edilebildiği durumunu tartışmıştır. Dava konusu olayda Robert Mutsch isimli bir Lüksemburg vatandaşı, Belçika'da gerçekleştirilen bir soruşturma esnasında, geleneksel olarak Belçika'nın Liege bölgesinde yerleşik olan Alman azınlık mensuplarına tanınan Alman dilinin kullanımına ilişkin spesifik dilsel haklardan yararlanmayı talep etmiştir. Divan, spesifik dilsel hakların Liege'de yaşayan Alman azınlık mensuplarına hasredilmesi durumunda başvurucu yönünden ayrımcılık yasağı ilkesinin çiğnenmiş olacağı yönünde hüküm kurmuştur. Buna göre Ayrımcılık yasağı ilkesinin, Alman etnik kimliğine sahip tüm bireylere söz konusu düzenlemeye göre spesifik dilsel hakların tanınmasını gerektirdiği kabul edilmiştir. Belçika Hükümeti'nin sözkonusu düzenlemeyle Liege'de yerleşik bulunan Alman kökenli azınlığın spesifik korumasını temin etme amacında olduğu yönündeki argümanını reddetmiştir.

[403] Mutsch v. Public Prosecutors Office, Liege (decision C-137/84 of 11/07 1985)

Bir başka davada[404] Almanya ve Avusturya uyruklu başvuruculaların talebi üzerine Divan, Bozen eyaletinde yerleşik olan etnokültürel azınlıkların spesifik korumasını öngören tedbirlerin kastının, söz konusu azınlık grubuna mensup bireyler arasında ayrımcılık uygulanmasını haklı çıkaramayacağı gibi, söz konusu azınlık topluluğunda yer almayan ancak aynı dilsel karakteri taşıyan başka bireyler üzerine de ayrımcı muamele uygulanmasını haklı çıkaramayacağını tespit etmiştir. Dava konusu olayda Almanya ve Avusturya'nın vatandaşlığını taşıyan başvurucular, İtalya'nın Trentino-Alto Adige özerk bölgesinde yer alan Bozen'de yaşayan Alman dilsel azınlığı için tanınmış bulunan spesifik dilsel hakları, İtalyan Ceza Mahkemesi'nde devam eden yargılama sırasında kullanmak istemişlerdir.

Yukarıdaki örnekler geleneksel azınlık koruması anlayışının, Avrupa Birliği entegrasyon sürecinde başvurulan yasal enstrümanlarla çatışabileceğini ortaya koymaktadır. Bir başka deyişle, ATAD içtihatları, azınlık koruması anlayışının AB entegrasyon sürecindeki yansımalarının ne denli çeşitli konseptlerde ortaya çıkabileceğini göstermektedir.[405]

Azınlık korumasının AB hukukunda karakterize olmasının bir nedeni entegrasyon süreci ise, bir başka nedeni de ulus-devlet ile özdeşeleşmiş ulusal azınlıkların, ulus-üstü AB yapılanması çerçevesinde özellik arzetmek zorunluluğudur. Ulus-devlet içinde hakim çoğunluğun oluşturduğu ulus yapısı, uluslar-üstü AB içinde bambaşka bir konumlandırmaya tabi olmaktadır. Eğer

[404] Bickel and Franz v. Pretura Circondariale di Bolzano case (decision C 274/96 of 24/11, 1998).

[405] Ivo Pospíšil, a.g.m., s. 6.

uluslararası hukukta ya da ulusal hukuk düzenlerinde tek bir azınlık koruma anlayışı yoksa o halde AB bünyesinde de tek tip bağlayıcı azınlık koruma sistemi bulunmaması makul kabul edilebilir mi? Bu soruya Ivo Pospíšil, uluslar-üstü hukuk anlayışı çerçevesinde dört farklı düzeyde var olabilen azınlık anlayışı varyasyonlarıyla yanıt vermektedir. Buna göre ulus devletin azınlık olması, göçmen işçilerin azınlık olması, üçüncü devlet (AB üyesi olmayan) vatandaşlarının azınlık olması, ya da mevcut AB üyelerinin tanınmış azınlıklarının azınlık statüsünün sürdürülmesi şeklinde AB'nin azınlık yaklaşımının gelişebileceği değerlendirilmektedir.[406]

2.6.2.4. Avrupa Birliği'nin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesine Katılımının Azınlık Hakları Yaklaşımına Etkisi

AK ve AB arasındaki daha önce mevcut olan etkileşim ve işbölümü, iki örgüt arasındaki ilişkinin[407] gelişmesini getirmiş ve AB'nin insan hakları alanında daha etkin bir yapıya kavuşturulması iradesiyle AİHS'ne ve dolayısıyla AK İnsan Hakları koruma sistemine katılımıyla sonuçlanmıştır.[408] Bu katılım iki örgüt

[406] Ivo Pospíšil, a.g.m., s. 7-8.

[407] Avrupa Konseyi ile Avrupa Birliği arasındaki ilişki ve işbirliği çalışmaları hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Council of Europe, Compendium of Texts governing the relations between the Coucil of Europe and the European Union, Fourth Edition, Strasbourg 2001; Ayrıca bkz. Council of Europe, Memorandum of Understanding between the Council of Europe and the European Union, Strasbourg 2001.

[408] Council Of Europe Parliamentary Assembly, The İmpact of the Lisbon Treaty on the Council of Europe, Doc. 12892, Strasbourg 5 Nisan 2012, s. 1-2.

arasındaki ilişkinin doğasını tamamiyle farklı bir niteliğe büründürmektedir. Öyle görünüyor ki AB'nin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne katılımı, insan hakları sorunlarında Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ve Avrupa Adalet Divanı içtihat hukukunun uyumlu gelişmesini tamamlayıcı bir işlev de görebilecektir.

Tarihsel sürece baktığımızda AİHS'nin 1974 yılından itibaren Topluluk hukukuna girdiğini ve ABAD içtihatlarında yer bulmaya başladığını görmekteyiz. 1974 yılında aldığı *Nold II* kararıyla[409] ABAD üye devletlerin yalnızca anayasal geleneklerinin değil, taraf oldukları insan hakları sözleşmelerinin de yol göstericiliğini kabul etmiştir. Böylece AB insan hakları rejimi ile AİHS rejimi arasındaki ilişki, ilk olarak ABAD'ın AİHS'den esinlenmesi ve onu kılavuz olarak kabul etmesi biçiminde kurulmuştur. 1975 yılındaki *Rutili* davasıyla[410] da ABAD Topluluk hukuku çerçevesinde izlenmesi gereken bir kılavuz olarak AİHS'ye açıkça atıfta bulunmuştur.[411] ABAD'ın insan hakları çerçevesinde en çok ilgilendiği konu doğaldır ki ayrım gözetilmemesi ilkesi olmuştur. Bu doğrultuda gelişen ABAD içtihatları ve ikincil hukuk düzenlemeleri sayesinde AB neredeyse bir insan hakları kurumuna dönüşmüş olarak değerlendirilebilmektedir.

Bu bağlamda AB ile AİHS arasındaki ilişkinin Lizbon sonrası gelişimini yakından takip etmek gerekmektedir. Çünkü bu gelişimin son derece önemli neticeleri doğacak gibi görünmektedir. AB'nin AİHS'ye tataraf olmasıyla birlikte her birey, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi çerçevesinde koruma altına bulunan

[409] 4/73 Nold v. Commission (1974), ECR 491.

[410] Case 36/75, rutili (1975), ECR 1219.

[411] Funda Keskin Ata, a.g.e., s. 22.

haklarının AB tarafından ihlali ile ilgili olarak Strasburg'daki Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'ne bir şikâyette bulunabilecektir. Daha önce Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi hükümleri AB ve kurumlarını teknik anlamda bağlamamaktaydı. Ancak, tamamı Avrupa Konseyi üyesi olan AB üye devletlerinde bu hükümler geçerliydi. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesine AB'nin katılımı, AB'nin hukuk sistemini bağımsız bir dış denetime teslim etmesi Avrupa'da insan hakları korumasının daha güçlü duruma gelmesi sonucunu getirebilir.

AB'nin, AİHS'ye katılımı konusunda, 1994'te Konsey, ABAD'a, AİHS'ye katılımın, Avrupa Topluluğu Antlaşması ile uyumlu olup olmadığını sormuş; ABAD, bu tür bir katılımın sadece Antlaşma değişikliği ile gündeme getirilebileceğinin altını çizmiştir. Doktrinde, bu görüşe karşı çıkılmış, Antlaşma değişikliği gerektiren bir durumun olmadığı ifade edilmiştir.

AB'nin AİHS'ye katılımının, AİHM ile Topluluk hukuku arasındaki birlikteliği tesis yönünden gerekli olduğu yönünde bir görüş öne sürülmektedir. AİHS ile ilgili olarak, ABAD tarafından ortaya konan çelişen yorumları engellemek ve ABAD'a bireysel başvurunun garantisi için bu katılımın gerekli görüldüğü belirtilmektedir. En önemli faydanın da, ABAD'ın yetkisinin, AİHS haklarının Topluluk kurallarından etkilendiği her durumu kapsayacak hale gelmesi olduğunun altı çizilmektedir. Bu bağlamda AİHS'ye katılımın, Topluluk hukuk düzeninde, insan

haklarına saygı konusunda dış kontrolü temin edecek bir gelişme olabileceği dile getirilmektedir.[412]

Bazı yorumcular katılım ile ilgili olarak, ABAD'ın yargı yetkisine ilişkin hükme dikkat çekmekte ve ABAD'ın yargı yetkisinin, AİHS'nin getirdiği denetim sistemine dahil olmasıyla çeliştiğini ifade etmektedir. Bu bağlamda, Topluluk ile ilgili bir kural ya da uygulamanın Sözleşmeye uygunluğuna ilişkin davada, AİHM'nin, Topluluk hukukunu sözleşme sistemi doğrultusunda yorumlayacağına dikkat çekilerek, AB ile AİHS sisteminin önceliklerinin farklılığı çerçevesinde değişik yorumların ortaya çıkabileceği tahmin edilmektedir. ABAD'ın 1994 (2/94 S.) yılında açıkladığı görüşünde AT Antlaşması hiçbir hükmünün "insan hakları konusunda düzenleme yapmak ya da insan haklarıyla ilgili uluslararası antlaşamalar yapmak" için Topluluk kurumlarına genel bir yetki vermediğini belirtilmiştir. Bu görüşe göre insan haklarına saygı Topluluk işlemlerinin hukuka uygunluğunun bir koşulu olduğu halde AİHS'ne katılım, Sözleşmenin bütün hükümlerinin Topluluk hukuk düzeniyle bütünleştirilmesi ve Topluluk'un farklı bir uluslarası kurumsal sisteme girmesi bakımından insan haklarının korunmasıyla ilgili olarak mevcut Topluluk sisteminde esaslı bir değişikliğe neden olacaktır.[413] Ayrıca, AİHM'ye başvuru yönünden, "iç hukuk yollarının tüketilmesi" hususunda, davanın, ABAD önüne gelmesi kaçınılmaz olarak değerlendirilmekte ve bu durumun da ABAD'ın bir diğer uluslararası mahkemeye tabi olması sonucunu doğuracağı vurgulanmaktadır.[414]

[412] Bahar Yeşim Deniz, a.g.e., s. 66.

[413] Naz Çavuşoğlu, a.g.m., s. 3.

[414] Bahar Yeşim Deniz, a.g.e., s. 66-67.

AB'nin, AİHS'ye katılımı durumunda, ABAD'ın verdiği önkarardan tatmin olmayan Birlik vatandaşlarının, Birlik tasarruflarının denetimini AİHM nezdinde talep edebilmeleri ve AİHM'nin Topluluk tasarruflarını AİHS ışığında denetlemesinin, Birlik yurttaşlarına ayrı bir hukuki güven sağlayacağı ancak uygulamada, bu denetimin, istisnai durumlarda ortaya çıkacağını kabul etmek gerektiği ifade edilmektedir. AİHS'nin, temel hakların, sadece, asgari standartını temin etmekte olduğu, Birlik hukukunun ise, bu asgari standardın ötesinde, örneğin, kişilerin, sermayenin, hizmetlerin, malların serbest dolaşımı gibi Birlik yurttaşları için özel temel haklar sağlamakta olduğunun altı çizilmektedir. Böylece, antlaşma taraflarının uluslararası ya da ulusüstü kuruluşlara, örneğin, AB'ye yetkilerinin devri ile AİHS'den doğan yükümlülüklerden kurtulamayacakları dile getirilmektedir.

AB'nin, AİHS'ye katılımında, AİHS açısından, Topluluğun, bir iç hukuk düzeni olarak ve ABAD'ın da sözleşmeden doğan yükümlülüklere tabi bir iç hukuk mahkemesi olarak sayılmak zorunda olduğunun altı çizilmektedir. ABAD'ın, topluluk ikincil mevzuatının AİHS'ye uygunluk denetiminde, bu sözleşmenin"AİHM tarafından yorumlandığı anlamda" hükümleriyle bağlı olacağı belirtilmektedir. Böyle bir tabi olmanın getireceği önemli sonuçların, Avrupa Birliği üyesi bazı devletlerin çeşitli bakımlardan bazı endişelere ve tereddütlere kapılmalarına yol açtığı dile getirilmektedir. ABAD'ın görüşüne göre, üye devletlerde temel kurumsal etkileri olabilecek böyle bir esaslı değişikliğin anayasal boyutu vardır ve bu nedenle katılım ancak antlaşma değişikliği ile mümkün olabilecektir.[415] Nitekim Lizbon

[415] Naz Çavuşoğlu, a.g.m., s. 3.

Antlaşması'nın ilgili hükmüyle ABAD'ın bu görüşüne uygun bir yaklaşım sergilenmiştir.

AB'nin AİHS'ye katılmasının lehinde olan düşünceler, daha geniş birey haklarının korunmasının sağlanması, AB'deki adli koruma boşluğunun doldurulması, Avrupa düzeyinde insan hakları koruması garantisinin genişletilmesi, hukuki kesinliği gerçekleştirme boyutlarında kümelenmektedir. Ayrıca, Avrupa'nın "özgürlük ve demokrasi alanı olarak imajının geliştirilmesi, AİHM'de Topluluk tasarruflarına doğrudan dava açma olanağının getirilmesi, Topluluk uluslararası kişiliğinin geliştirilmesi anlamında faydaları olacağı değerlendirilmektedir. Katılımın, AB'nin, AİHM'de ve Bakanlar Komitesi'nde temsil edilmesi konusuna ivme kazandıracağı belirtilmekte; kişilerin, AB'ye hak arama ile ilgili olarak, doğrudan başvurma imkanlarını bulabilecekleri ve AB'nin, AİHS ihlalinden dolayı doğrudan sorumlu olacağının altı çizilmektedir.[416]

AB'nin AİHS'ye katılımına ilişkin bir başka görüş, AİHM'nin, AB tarafından insan haklarına saygı gösterilip gösterilmediğini denetleme imkanı bulmuş olacağı şeklinde ifade edilmektedir. Bu bağlamda AİHS'ye katılımdaki düşüncenin, AB işlemlerinin, AİHS ile uyumunun, AİHM tarafından, yerel hukuki başvuru yolları tüketildikten sonra gözden geçirilmesi olduğu vurgulanmaktadır. AİHM'nin, AİHS'yi, AİHS amaçları çerçevesinde yorumladığı, ABAD'ın ise Birlik amaçları kapsamında değerlendirdiği ifade edilmektedir. Bu nedenle ortaya çıkabilecek çelişkilerin, ABAD'ın, AB kurumları aleyhine açılan davalar hakkında karar

[416] Bahar Yeşim Deniz, a.g.e., s. 68.

verdiğinde daha sorunlu göründüğü dile getirilmektedir. Nitekim, önkarar prosedüründe, ulusal mahkemeler tarafından yanlış yorumlama olduğunda, AİHM tarafından durumun düzeltilebileceği belirtilmektedir. Bunun gibi pek çok teknik konunun yürütülmekte olan çalışmalarla tatminkar çözümlere kavuşturulması beklenmektedir. Bu yolda AİHS dışındaki ek konvansiyonların da hızla AB tarafından çıkarılacak teknik düzenlemelerle benimsenmesi gerekmektedir. Lizbon Anlaşması ve 14. Protokol uyarınca AB'nin bu hususta atması gereken adımlar artık yasal yükümlülük vasfındadır.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne ek 14. Protokol, AB'nin Sözleşme'ye katılımına ilişkindir. Katılım usullerinden bazıları Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne ek bir protokolü veya katılım antlaşmasını gerektirirken, tam katılım usullerinin hem AB hem de Avrupa Konseyi üye devletleri tarafından kabul edilmesi gerekmektedir. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı arasındaki ilişki (Lizbon Antlaşması'nın bir kısmını oluşturan ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Avrupa Konseyi Sosyal Şartı temelinde olan), Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi tarafından oluşturulan asgari standartların ötesine gidebilen Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne ek taraf devletlerde insan hakları konusundaki anayasal hükümler arasında olan ilişkiye benzer olacaktır.

Bireyler açısından Strasburg mahkemesinin önüne AB'ye karşı başvuruda bulunmanın mümkün hale gelmesi teknik açıdan olumlu bir gelişme olarak değerlendirilebilir. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne AB'nin katılımı, 14. Ek Protokol'ün 17. Maddesiyle düzenlenmiştir. AB'nin Sözleşmeye katılması AB

hukuku içersinde var olan hak arama mekanizmasını değiştirmeyecektir. Bu hak arama yollarının tükenmesi Strasburg'a dava getirmek için bir ön şart olacaktır. AB uygulamalarına karşı doğrudan yapılan bireysel başvuruların, AB hukukunu kabul eden veya uygulayan ulusal uygulamalardan ayrılması gerekecektir.

Bugüne kadar AB Hukuku ile AİHS fiilen ve kurumsal ilişkilerle birbirine bağlı olmuştur. Lizbon'dan itibaren ise artık AB bir örgüt olarak AİHS'ne katılımını gerçekleştirerek, Sözleşmeye doğrudan taraf olmayı yükümlenmiş duruma gelmiştir. Lizbon'dan önce de ABAD, AB hukuku çerçevesinde insan hakları korumasının sınırlarını çizerken AİHS'den ilham almıştır.[417] AB Temel Haklar Şartı da – bununla sınırlı olmamakla beraber – AİHS'deki haklar kapsamını yansıtmaktadır. [418] Buna göre temel hatlarıyla AB hukukunun AİHS ile uyumlu olduğu söylenebilir. Ancak bir birey AB'ye ve AB'nin insan haklarını garanti edememesi durumunda AB'yi AİHM nezdinde dava etme hakkına sahip olmamıştır. Bunun yerine bireyin ulusal mahkemeler nezdinde dava açması gerekirdi ki bu durumda mahkeme ön karar prosedürü yoluyla davaya ABAD'a havale edebilirdi ya da bir üye devlete karşı dava açarken AB'yi ABAD önünde dolaylı olarak dava etmesi gerekirdi.

Lizbon Antlaşması'nda, AB'nin kendi başına bir taraf olarak AİHS'ne katılmasına yetki veren bir hüküm vardır ve 14. Protokol buna olanak ağlayacak şekilde AİHS'nde değişiklik yapmaktadır. Hükmün yürürlüğe girmesinin en önemli sonucu bireylerin AİHS'ni ihlal ettiği gerekçesiyle doğrudan AB'yi AİHM nezdinde

[417] Funda Keskin Ata, a.g.e., s. 22-23.

[418] Handbook on European non-discrimination Law: Case law update July 2010-December 2011, Council of Europe/Eurpean Court of Human Rights 2012, s. 17.

dava edebilecek olmasıdır. Her ne kadar AB ile AİHS hukukları arasında ayrımcılığa karşı koruma yönünden karşılıklı birbirini tamamlayıcı ve güçlendirici bir ilişki mevcutsa da, uygulama yönünden iki sistemin birbirinden farklılaştığı hususlar mevcuttur.[419]

AB ile AİHS sistemleri uygulama alanları yönünden de ayrışmaktadır. Çünkü AİHM'nin yetki alanı Sözleşme ve Protokollerine taraf olan 47 Avrupa Konseyi ülkeyi kapsarken, ABAD'nin yetki alanı sadece 27 AB üyesi devletle sınırlıdır. Ayrıca AİHS'nin 14. Maddesi kapsamında ayrımcılık yasağı sadece Antlaşmanın güvence altına aldığı başka bir hakkın uygulama alanı bulması halinde işletilebilmektedir. Ancak 12. Protokolle[420] birlikte Ayrımcılık yasağı bağımsız olarak uygulanabilir niteliğe kavuşmuştur. AB hukukunda ise ayrımcılık yasağı baştan beri bağımsız bir hüküm olarak uygulanmıştır, ancak istihdam ve benzeri birtakım konu sınırlamalarıyla çerçevelenmiştir.

Bir başka ayrışma noktası AB Temel Haklar Şartı yönünden ortaya çıkmaktadır. Lizbon'la birlikte bağlayıcılık vasfı kazanan Temel Haklar Şartı'na ve ayrımcılık yasağı hükümlerine tüm AB üyeleri uymak zorundadır. Üye devletler AB hukukunu uygularken Şart'a uygun hareket etmek yükümlülüğü altındadır. AİHS sisteminde ise böyle bir yükümlülük gözetilmez. Ancak AB'nin AİHS'ne taraf olmasıyla birlikte ilk kez AB dış izleme organlarının denetimine tabi kılınmış

[419] Handbook on European non-discrimination Law, a.g.e., s.17

[420] Council of Europe, Protocol No. 12 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, 26 Haziran 2000.

olacaktır. [421] Bu mekanizmayla AB vatandaşlarının teknik açıdan daha geniş bir koruma sistemine kavuşmuş olacağı değerlendirilebilir.

Avrupa Birliği'nin AİHS'ne taraf olmasının, Birlik ile üçüncü ülkeler ya da aday ülkelerle ilişkiler yönünden en önemli sonucu, artık AB'nin AİHS'ne uymakla yükümlü tuttuğu bu ülkeler gibi kendisinin de AİHS hükümleriyle doğrudan hukuksal bakımdan bağlı duruma gelmesidir. Bu husus bugüne kadar AB'nin iç mevzuatında insan ve azınlık hakları yönünden mevcut eksiklerin tamamlanması ve AİHM bünyesindeki ayrımcılığı önlenmesi ve azınlıkların korunması hükümlerinden doğrudan sorumlu hale gelmesi sonucunu getirmektedir. Buna göre AB'nin insan ve azınlık hakları yaklaşımındaki çelişkilerin giderebilecek özellikler taşıyan, bir anlamda kendi içinde daha tutarlı olarak nitelendireilebilecek bir sistemin gelişmesini bekleyebiliriz.

[421] Handbook on European non-discrimination Law, a.g.e., s.18.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ İKİNCİL HUKUKUNDA AZINLIK HAKLARI

Avrupa Birliği İkincil hukuku ya da türev normlar olarak da adlandırılabilen mevzuat hükümlerini[422] azınlık hakları yönünden değerlendirmeye geçmeden önce, bunlara ilişkin tanımlanma ve hukuksal değer yönünden ayrıştırma ihtiyacı hasıl olmaktadır. Bununla kastedilen, birincil mevzuatın aksine ikincil mevzuat hükümlerinin homojen bir şekilde bağlayıcılığı bulunmaması nedeniyle bağlayıcı olan ve olamayan ikincil hukuk normlarını ayrıştırmak gerektiğidir. Buna göre AB ikincil hukukunda Tüzükler, Direktifler (Yönergeler) ve Kararlar ilke olarak bağlayıcı kabul edilirken, Tavsiyelerin ve görüşlerin bağlayıcılık vasfı bulunmamaktadır. Bunların dışında kalan uluslararası antlaşmalar, sözleşmeler ve genel hukuk ilkeleri ile esnek hukuk (*saft law*) olarak adlandırılan ilke kararları ve kurumlar arası anlaşmalar ve Komisyonun iletişimleri, ikincil hukuk normları arasında değerlendirildiği halde[423] çalışma konumuzun sınırları dışında kaldığı ve azınlık haklarına ilişkin belirli bir içeriğe özgülenmediği için bölüm kapsamı dışında bırakılmaktadır.

---

[422] Haluk Günuğur, *Avrupa Birliği'nin Hukuk Düzeni*, Avrupa Ekonomik Danışma Merkezi, Ankara 2007, s. 177.

[423] Işıl Özkan, *Avrupa Birliği Kamu Hukuku: Lizbon Antlaşmasındaki Son Değişikliklerle*, Seçkin Yayınları, Ankara 2011, s. 116.

3.1. AVRUPA PARLAMENTOSU KARARLARINDA AZINLIK HAKLARI

Bugüne kadar Avrupa Parlamentosu , AB'nin azınlık haklarına en fazla ilgi gösteren organı olmuştur. Parlamento özellikle de azınlıkların dillerini ve kültürlerini koruma ve geliştirme hakkı gibi kültürel haklar üzerinde durmakta, azınlıkların dil ve kültürlerini gerek özel, gerekse kamusal bağlamda yaşatma ve geliştirme özgürlüğünü savunmaktadır. Hatta AP'nun girişimleri haricinde Maastricht Antlaşması dönemine kadar genel olarak insan hakları, özel olarak da azınlık haklarının korunması AB ajandasında yer almayan bir konu olmuştur.[424] Son yirmi yıllık dönem içerisinde Avrupa Parlamentosu, azınlık haklarının korunmasına ilişkin çeşitli çalışmalar yürütmüş, hukukî bağlayıcılığı olmayan bir dizi karar almıştır.[425] Hukukî bağlayıcılıktan yoksun olmakla birlikte, AB'nin düşlediği moral değerleri yansıttığı kabul edilen bu kararlara belirli bir önem atfedilmektedir. Öte yandan söz konusu kararlar, aşağıda da görüleceği üzere, azınlık dillerinin korunması

[424] Tolga Bilener, a.g.m, s.169.

[425] AB'nin yasama organı olan Parlamento'nun üye devletleri bağlayacak hukuki düzenlemelerinin kabul edilebilmesi genel kural olarak hem Avrupa Parlamentosu ve hem de Konsey'in onayı ile mümkün olur. Dış politika gibi bazı konularda ise sadece danışma organı niteliğindedir. Ayrıca Avrupa Birliği bütçesini Konsey ile birlikte yapan Avrupa Parlamentosu'nun diğer Avrupa Birliği kurumları üzerinde siyasi denetim yetkisi vardır. Parlamento Komisyonu güvensizlik oyuyla heyet halinde istifaya zorlayabilir. Avrupa Ombudsmanı aracılığıyla da Birliğin kurumları üzerindeki denetim yetkisini kullanabilir. Bkz. Haluk Günuğur, Avrupa Birliği, Avrupa Ekonomik Danışma Merkezi, Ankara 2007.

ve geliştirilmesine maddî ve fikrî kaynak sağlanmasına imkân tanıyan bazı program ve projelerin oluşturulmasına dayanak teşkil etmektedir.

Avrupa Parlamentosu özellikle yetkilerinin artırıldığı Maastricht ve ardından Amsterdam Antlaşmasından sonra giderek daha büyük bir özgüvenle hareket eden Birlik organı haline gelmiş, azınlık haklarına ilişkin pek çok karar ortaya koymuştur.[426]

3.1.2. Avrupa Parlamentosu'nun, Münhasıran Azınlık Haklarının Korunmasına İlişkin Kararları

Avrupa parlamentosu daha yakın tarihlere geldiğimizde sadece insan hakları söylemiyle değil, münhasıran azınlık hakları çerçevesinde de çok sayıda karara imza atmıştır. Genel olarak bu kararlarla AB içindeki azınlık dillerini ve kültürlerini koruma ve geliştirme hakkı gibi kültürel özellikler üzerinde hassasiyetle durmuş, aynı zamanda AB içinde etnik temelli ayrılıkçı hareketleri sert bir dille kınamıştır. [427] Bu bağlamda AB'nin temel yaklaşımına uygun olarak sadece Birlik içinde değil, Birlik dışındaki azınlık meselelerine de ilgi göstermiştir.

1981 Tarihli Bölgesel Diller ve Kültürler Topluluk Şartı ve Etnik Azınlıkların Hakları Topluluk Şartına Dair Avrupa Parlamentosu Kararı,[428] ulusal,

[426] Council of the European Union, EU Annual Report on Human Rights 2003, 13 Ekim 2003, Brussels.

[427] Erol Kurubaş, a.g.e., s. 143-144.

[428] *Official Journal of the EC*, 9 Kasım 1981, C 287, s. 106-107.

bölgesel ve yerel makamları, bölgesel dil ve kültürlerin her seviyedeki eğitim kurumunda resmî müfredata dahil edilmelerine, yerel radyo ve televizyonlarda kullanılmalarının sağlanmasına, bireylerin kamu alanında ve sosyal hayatlarında, resmî makamlarla ve mahkemelerle olan ilişkilerinde kendi dillerini kullanmalarına izin vermeye davet etmektedir. Ayrıca karar bölgesel fonların, bölgesel ve halk kültürleri ile bölgesel ekonomik projelerin desteklenmesi için yardım sağlamakta kullanılması konusunda tavsiyede bulunurken, AB Komisyonunu azınlık dilleri konusunda ayırımcılık yapan mevzuatı ve uygulamaları gözden geçirmeye çağırmaktadır.

Dilsel ve Kültürel Azınlıklar Yararına Tedbirlere İlişkin 1983 Tarihli Avrupa Parlamentosu Kararı'nda[429], Parlamento, 30 milyon AB vatandaşının anadilinin, bölgesel veya az konuşulan bir dil olduğunu belirterek, 1981 tarihli kararının önemini bir kez daha vurgulamakta ve komisyonu bu alandaki çabalarını artırmaya, ayrıca, bu konuda alınan ve alınacak tedbirleri rapor etmeye ve bu ilkelerin uygulamada yerine getirilmesini sağlamaya davet etmektedir.

1987 Tarihli Avrupa Topluluğu'nda Etnik ve Bölgesel Diller ve Kültürlere Dair Avrupa Parlamentosu Kararı'nda[430], üye devletlere, bölgesel ve azınlık dillerinin ilk aşamada azınlık gruplarının varoldukları yerel yönetimlerde kullanılması için doğrudan hukukî dayanak sağlanması, azınlık dillerine ayırımcılık

[429] European Parliament, "Resolution on a Community charter of regional languages and cultures and on a charter of rights of ethnic minorities", *Official Journal of the EC*, 11 Şubat 1983, C 68, s. 103.

[430] European Parliament, "Resolution on the languages and cultures of regional and ethnic minorities in the European Community", *Official Journal of the EC*, 30 Kasım 1987, C 318, s. 160-164.

uygulayan ulusal mevzuat ve uygulamanın gözden geçirilmesi, merkezî ve yerel hükümet hizmetlerinin de ilgili alanlarda ulusal ve bölgesel azınlık dillerini kullanması konularında tavsiyede bulunulmaktadır. Kararda ayrıca, bölgesel veya etnik dillerin soyadı ve yer ismi verilmesinde, posta hizmetlerinde, tüketici bilgilerinde, yol işaretlemelerinde vb. kullanılmasının sağlanması tavsiye edilmektedir. Ekonomik desteğin gerekliliğinin de vurgulandığı kararda, 1988 bütçesinden en az 1 milyon Euro'nun azınlık dilleri için tahsis edilmesi konusunda parlamentonun kararlılığı da vurgulanmaktadır.

Parlamento'nun bu kararı ve konu üzerindeki ısrarı dayanak yapılarak "bölgesel ve azınlık dilleri ve kültürlerinin korunması ve geliştirilmesine" ilişkin bir eylem planı uygulamaya geçirilmiştir. Aslında bu doğrultuda gerçekleştirilebilecek bir eylem planı için güçlü bir yasal zemin bulunmamaktadır; çünkü Bakanlar Konseyi resmi olarak bu eylem planını onaylamamıştır. Bunda Parlamento ile Konsey arasında bütçe üzerindeki çekişmenin etkisi bulunmaktadır. [431]

Bu karardan sonraki gelişmeler, 1988 yılında Etnik Gruplar İçin Haklar Şartı'nın ihdasını öngören bir rapor hazırlanması sonucunu doğurmuş, ancak görev süresi sona eren parlamento, raporla ilgili bir karar verememiştir. Sözkonusu raporla ilgili çalışmaların, yeni seçilen parlamentonun hukuk komitesi tarafından sürdürülmesine ve 1993 yılında tamamlamasına rağmen (Albert Raporu), parlamentonun, bu konuda öncelikle konsey bünyesinde ortak tutum benimsenmesinin beklenecek olması sebebiyle bir karar alınamamıştır. Buna karşın

[431] Bruno De Witte, a.g.e., s. 16.

1990 yılında Parlamento, Katalan kimliğini resmen tanıyarak Katalan dilinin AB bünyesinde kullanılmasını ve geçerliliğini kabul eden bir karar almıştır.[432]

Berlin duvarı'nın yıkılma sürecinin başladığı esnada 20 Aralık 1989 tarihli toplantısında AP Hukuk İşleri ve Vatandaşlık Hakları Komitesi, AB Antlaşmasında köklü bir değişiklik çağrısında bulunmuştur. Getirilen öneri, etnik grupların ve etnik gruplara mensup bireylerin azınlık haklarının tanınması, buna ilişkin yasal güvenceler ve kalıcı koruma getirilmesine ilişkindir. Birlik üyesi devletlerin gruplara haklar tanınması konusundaki geleneksel isteksizliği göz önüne alındığında, bu öneri azınlık haklarının kolektif boyutuna alışılmadık ölçüde kapsamlı bir katkıda bulunmuştur.[433] Bununla birlikte girişim, Kosey'de yeterli siyasal desteğin elde edilememesi nedeniyle sonuçsuz kalmıştır. Bunun üzerine 1994 yılında " Avrupa Topluluğunda Dilsel Azınlıklara Dair Avrupa Parlamentosu Kararını[434] alan parlamento, yine 1981 tarihli kararına atıfta bulunarak, üye devletlerin dilsel azınlıkları tanıması, bu dillerin korunması ve geliştirilmesi için temel şartları oluşturması gerektiğine işaret etmekte, yapılacak yasal düzenlemelerin en azından, bu dillerin, eğitim, adalet ve kamu idaresi, medya, kamu ve kültür hayatının diğer sektörlerinde kullanılması ve teşvik edilmesini sağlaması gerektiğini belirtmektedir.[435] Buna ilâveten kararda, ulusal hükümetlere ve parlamentolara, Avrupa Konseyi'nin Bölgesel veya Azınlık Dilleri Şartı'nı imzalamaları ve

[432] Resolution on the Situation of languages in the Community and on the Catalan Language için bkz. http://www.gencat.es/simbols/allengua.htm.

[433] Kirsten Shoraka, a.g.e., s. 122.

[434] *Official Journal of the EC*, 28 Şubat 1994, C 61, s. 110-113.

[435] Kirsten Shoraka, a.g.e., s. 123; Ivo Pospíšil, a.g.m., s. 4.

onaylamaları yönünde çağrı yapılmakta, Az Kullanılan Diller İçin Avrupa Bürosu (EBLUL)'nun ulusal komiteleri için malî destek sağlanması tavsiye edilmektedir. Ayrıca kararda, parlamento, az kullanılan diller yararına topluluk programları için yeterli bütçe imkânlarının temin edilmesi ve bu alanda çokyıllı bir eylem planının teklif edilmesini konsey ve komisyondan istemektedir. Avrupa Bölgesel Gelişme Fonu'nun, bu amaç için ayrılacağını, ekonomik ve sosyal alanda yeniden yapılanmaya yönelik AT programlarında, Merkezî ve Doğu Avrupa ülkelerindeki az kullanılan dilleri konuşanların gözönünde tutulacağı belirtilmektedir. Kararda, son olarak, bütün bu tavsiyelerin, üye devletlerin ülke bütünlüğünü ve kamu düzenini tehlikeye sokmaması, Romanlar gibi ülkesel olmayan veya dağınık yaşayan azınlıklar için de geçerli olacağı belirtilmektedir.[436]

Tüm bunlarla birlikte Parlamento, 1993 yılından itibaren her yıl, AB içinde insan haklarına saygıya ilişkin bir rapor kabul etmeye başlamıştır.[437] 1996, 1997 ve 1998 raporlarının önemli bir kısmını ırkçılık ve yabancı düşmanlığıyla mücadele, ekonomik sosyal ve kültürel haklara saygı, eşitlik ve ulusal azınlıkların hakları konuları oluşturmuştur. Parlamento bu doğrultuda AB üyesi devletlerin Bölgesel veya Azınlık Dilleri Avrupa Şartı'nı onaylamalarını talep etmiş, Birlik içinde temel haklara saygının güvence altına alınmasının önemini vurgulamıştır.[438]

[436] Eren Polatoğlu, a.g.e., s.78.

[437] Erol Kurubaş, a.g.e., s. 146.

[438] OJ, C 320, 28 Ekim 1996, s. 36; OJ, C 132, 28 Nisan 1997, s. 31; OJ, C 80, 16 Mart 1998, s. 43.

3.1.3. Avrupa Parlamentosunun, Azınlık Haklarına da Değinen Temel Hak ve Hürriyetlerin Korunması Konusundaki Diğer Kararları

1998 tarihli Avrupa Birliği'nde İnsan Haklarına Saygıya Dair Avrupa Parlamentosu Kararının[439] 10. paragrafında, temel insan haklarına saygı göstermeyen devletler için AB'ye katılımın sözkonusu olmayacağı vurgulanmaktadır. Bu kararda Parlamento, Konsey ve Komisyona çağrıda bulunarak genişleme müzakereleri sırasında etnik, dilsel, dinsel ve eşcinsel azınlıkların haklarına özellikle önem vermeye çağrıda bulunmuştur.

1999 tarihli Irkçılık, Yabancı Düşmanlığı ve AntiSemitizm ve Irkçı Ayrımcılıkla Mücadelede İleri Adımlar Atılmasına Dair Avrupa Parlamentosu Kararında[440], Parlamentonun, kültürel, ırksal ve etnik azınlıkların, siyasî ve sosyal karar alma mekanizmalarına katılımına büyük önem atfettiği ve parlamentonun Avrupa'nın kültürel çeşitliliğini temsil etmesi gerektiği ifade edilen kararda, göçmenlere ve dinî azınlıklara yönelik ayırımcılıkla mücadelenin, ırkçılık ve yabancı düşmanlığına karşı yürütülecek herhangi bir kapsamlı politikanın, ayrılmaz parçası olduğu belirtilmektedir.

1996 tarihli Çoğulcu Medya (Multimedia) Toplumunda Televizyon Üzerinden Kamu Hizmetinin Rolüne Dair Avrupa Parlamentosu Kararında[441] kamu yayıncılarına, televiziyon alanındaki istihdamda, kadınların ve etnik azınlıkların

[439] OJ, 1998, C 98, s. 279.

[440] OJ, 1999, C 98, s. 488.

[441] OJ, C 126, 22 Mayıs 1995, s. 75.

gerçekten eşit olarak temsil edilmelerinin sağlanması yönünde çağrıda bulunulmaktadır.[442]

2003 yılında Parlamento tarafından gerçekleştirilen bir başka girişim, AP Kültür Komitesi tarafından Michl Ebner tarfından sunulan "AB içindeki azınlıklara ait Bölgesel diller ve yaygın olmayan dillere ilişkin Avrupa komisyonuna Öneriler Raporu"yla gerçekleştirilmiştir. Raporda AB Antlaşması 6. Maddesine çerçevesinde insan hakları genel çerçevesinde ve özelde azınlık hakları çerçevesinde hakların korunmasına sadece Birliğin dış siyasetinde değil Birlik Üyeleri arasında da özel bir duyarlılık gösterilmesi gerektiğine dikkat çekilmektedir. Ayrıca kararda AB organları ile Avrupa Konseyi arasında azınlık hakları alanında daha fazla işbirliği yapılması çarısına yer verilmektedir. Bunun ötesinde Ebner kararı, [443] AB Antlaşması'nın 13. maddesinin dil temelinde ayrımcılık yapılmasını da kapsama alacak şekilde genişletilmesi önerisinde bulunmaktadır.

Birliğin Doğu'ya yönelik genişleme sürecinde de onluk genişlemenin gerçekleşmesinin ardından 2005 yılında Parlamento "Genişlemiş Avrupa'da Azınlıkların Korunması ve Ayrımcılığın Önlenmesi Politikasına Dair Avrupa Parlamentosu Kararı"nı [444] çıkartmıştır. Moraes Kararı olarak da bilinen söz konusu kararın A Alt başlığı altında:

---

[442] Eren Polatoğlu, a.g.e., s. 79.

[443] Kirsten Shoraka, a.g.e., s. 123.

[444] European Parliament of EU, Report on the Protection of Minorities and Anti-Discrimination Policies in the Enlarged Europe, 2005/2008(INI), 24 Şubat 2005.

"Azınlıkların korunması ile ayrımcılığın önlenmesi arasında fark bulunduğu nazara alınarak, eşit muamelenin tüm vatandaşlar için bir bir temel hak olup, bir ayrıcalık ifade etmediği; hoşgörününün birilerine gösterilip başkalarına gösterilmeyen bir tür iyilik bağışlama olmayıp, yaşamda herkesi kapsayan temel bir yaklaşım olarak kabul edilmesi gerektiği; buna göre ulusal azınlıkların Avrupa'nin zenginliğine katkıda bulunduğu hatırlanarak ayrımcılığın tüm biçimleriyle eşit yoğunlukta mücadele edilmesi gerektiği kabul edilmelidir."

Rapor metnindeki dikkate değer husus, Parlamento'nun ayrımcılık karşıtlığı ile azınlıkları korunmasının birbirinden farklı olduğu kabul edilmekle, alınacak pozitif önlemlerle azınlıkların "daha eşit bir pozisyona" konumlandırılmasının talep edilmesidir. [445] Üç yıl kadar öncesinde, 2003 tarihli, azınlık korumasının ayrımcılık karşıtlığı ilkesinin bir özel formu olarak değerlendirildiği AB İnsan Hakları Yıllık raporundan anlaşıldığı üzere bu doğruktuda net bir algılama mevcut değildi. Raporda azınlık mensubu kişilerin haklarına ilişkin korumanın AB Kurucu Antlaşması 13. Maddesinde yer alan ayrımcılığın önlenmesi hükmüyle karşılanacağı ifadesine yer verilmiştir.[446]

Moraes kararın önemi özellikle de bugüne kadar Parlameto'nun azınlık haklarına ilişkin en geniş kapsamlı ve en etkili kararı vasfı taşımasından gelmektedir. İlk kez bu kararda AB'nin azınlıklara yönelik yaklaşımındaki tutarsızlık eleştirisiyle yüzleştiğine tanık olmaktayız; azınlık haklarının korunması Kopenhag kriterlerinin

[445] Kirsten Shoraka, a.g.e., s. 124.

[446] Council of the European Union, EU Annual Report on Human Rights 2003, 13 Ekim 2003, Brussels, s.22

bir parçası olarak kabul edilmişken AB'nin kendi içinde azınlık haklarına ilişkin yasal standartları bulunmadığı ve kimlerin azınlık mensubu addedileceğine dair bir ortak anlayış oluşturulmadığı, gelecekte AB'nin azınlık tanımlamasına ilişkin hukuksal dayanak olarak Avrupa Konseyi'nin 1201 (1993) Sayılı tavsiye kararının[447] kabul edilmesi gereğine işaret edilmektedir. Doğaldır ki raporda tüm AB üyesi ülkelerde mevcut azınlık grupları için tek tip bir çözüm tasarlanamayacağı belrtilmekte, ancak AB içindeki kamu otoriteleri için "müşterek asgari hedefler" geliştirilmesi gereğine işaret edilmektedir. Bu doğrultuda Birlik içindeki azınlık sorunlarıyla baş edebilmek için AB Antlaşmasının 13 ,18, 49, 65, 95 ve 151. Maddeleri çerçevesinde daha ileri ayrımcılık karşıtı faaliyetleri sürdürürken, çok yönlü bir azınlık hakları siyasetinin geliştirilmesi tavsiye edilmektedir.[448]

Avrupa parlamentosunun kararları, bağlayıcılık vasfı taşımadığı halde, AB kamuoyunun görüşlerini ve beklentilerini yansıtması açısından, özellikle de üyeliğe aday ülkelerin Birliğe alınmasında son sözü söylemesi ve verilecek yardımları onaylaması açısından siyasal bakımdan etkilidir. Bu nedenle Parlamentonun Moraes kararında yer alan değerlendirmeler de yasal olarak bağlayıcılık arzetmemektedir. Belki de bu nedenle bu alandaki uygulamaya etkide bulunmak amacıyla Parlameto, spesifik olarak azınlık hakları sorunları üzerinde çalışan "gruplararası diyalog" (intergroup dealing) çalışmalarını başlatmıştır. Bu çalışmaların sonucunda öncelikle

[447] Parliamentary Assemly of the Council of Europe, Recommendation 1201(1993) on an Additional Protocol on the Rights of National National Minorities to the European Convention on Human Rights, 1 Şubat 1993.

[448] Kirsten Shoraka, a.g.e., s. 124.

Avrupa'daki Roman azınlıklar yönünden kayda değer gelişmeler yaşanmıştır.[449] Yine de Parlameto kararlarının bağlayıcılık vasfı bulnmaması uygulamadaki etkilerini sınırlı kılmaktadır.[450] Bu çerçevede temek haklar odaklı bir yapılanmadan bahsetmek uygun olabilir. ATAD'ın süreklilik kazanmış içtihadına göre, Topluluk temel hakları ikincil (sekunder) hukukun geçerlilik ve yorumunda birincil hukuk ölçütü oluşturmaktadır. Bunun anlamı Topluluk yasama organının Topluluk tasarrufu ihdasında azınlık haklarını ihlâl edememesidir. Bu çerçevede Topluluğu istişare etmek üzere Temel Haklar Ajansı (FRA) [451]görevlendirilmiştir. Üye devletler de Topluluk tasarrufunun icrasında Topluluk temel haklarına riayet etmekle yükümlü kılınmıştır.[452]

3.2. AVRUPA KOMİSYONU ÇALIŞMALARINDA AZINLIK HAKLARI

Avrupa Komisyonu , üye devlet sayısı kadar "komiser'den oluşan yapısıyla yasama sürecini başlatan ve Birliğin yürütme organı olarak AB müktesebatını

[449] Gabriel Toggenberg, A Rough Orientation Through a Delicate Relationship: The European Union's Endeavours for (its) Minorities, European Intergation Online Papers, Vol. 4, No. 16 (2000).

[450] Kirsten Shoraka, a.g.e., s. 124.

[451] Viyana merkezli Avrupa Birliği Temel Haklar Ajansı (‚European. Union Agency for Fundamental Rights-FRA) 1993'te kurulan AB Irkçılık ve Yabancı Düşmanlığı İzleme Merkezi'nin yerini almıştır. 2003 yılındaki AB devlet ve hükümet başkanları zirvesinde kuruluşuna onay verilen ajansla ilgili uzun süreden beri AB içinde sürdürülen tartışmalar sonucu 1 Mart 2007 tarihinde Avrupa Temel Haklar Ajansı'nın faaliyetlerine başlaması kararlaştırılmıştır.

[452] A. Füsun Arsava, a.g.m., s. 10-11.

uygulamakatan sorumlu organıdır.[453] Avrupa bütünleşmesinin lokomotifi olarak tanımlayabileceğimiz Avrupa Komisyonu, Birliğin müşterek menfaatlerini birinci derecede temsil eden yegane organı olarak[454] her konuda olduğu gibi azınlık hakları alanında da yakından izlenmelidr. Komisyon azınlık haklarına ilişkin olarak ağırlıklı olarak ilerleme raporları yayınlayayarak ve sivil toplum kuruluşlarıyla yakın işbirliği içinde pek çok program ve projeler yürüterek faaliyette bulunmaktadır.

Avrupa Komisyonu yetkililerine göre, Kopenhag Kriterlerine göre azınlık haklarının korunmasına ilişkin normların uygulamaya geçirilmesinde en önemli enstrüman, Avrupa Konseyi bünyesindeki Ulusal Azınlıkların Korunması Çerçeve Sözleşmesi'nin onaylanması suretiyle gerçekleşebilecektir. [455] Bazı AB üyelerinin bile onaylamadığı[456] Çerçeve Sözleşme'nin Komisyon tarafından aday ülkeler yönünden bir değerlendirme kriteri olarak görülmesi tutarlı olarak vasıflandırılabilecek bir yaklaşım oluşturmamaktadır. AB Bölgesel ve Azınlık Dilleri Şartı'na ise Komisyon raporlarında pek nadiren referans yapılmıştır. Buna

[453] Birliğin bütçesini ve politikalarını uygulayan Komisyon, AB hukukunun uygulanmasının idari bakımdan gözetilmesi görevini de üstlenmiştir. AB hukukunu ihlal ettiği iddiasıyla üye devletleri Avrupa Birliği Adalet Divanı önünde dava edebilir. Komisyon'un bir diğer önemli görevi ise yasama organını oluşturan Avrupa Parlamentosu ve Konsey'e sunduğu yasama ya da karar önerileri ile yasama sürecini başlatmasıdır. İnsan ve azınlık hakları alanındaki etkinlik aracı ise düzenli olarak yayınladığı yıllık ilerleme raporlarıdır. Haluk Günuğur, a.g.e., s.

[454] Ercüment Tezcan, *Avrupa Birliği Komisyonu*, Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu Yayınları, Ankara 2007, s. 239.

[455] Gwendolyne Sasse, a.g.e., s. 68.

[456] Avrupa Birliği üyesi ülkelerden Belçika, Fransa, Yunanistan, Lüksemburg, Hollanda ve Litvanya Çerçeve Sözleşme'yi onaylamamıştır.

karşın Komisyon'un diğer değerlendirme ölçütlerini yansıtması yönünden yayınladığı raporları esas almak uygun olacaktır.

3.2.1. Avrupa Komisyonu Gündem 2000 Raporu

AB'nin azınlıkların korunmasından ne anladığına, AB Komisyonu tarafından hazırlanan ve 15 Temmuz 1997 tarihinde açıklanan Gündem 2000 raporunda[457] açıklık getirilmiştir. Rapor, "Agenda 2000" olarak Avrupa Konseyi'nin Aralık 1995 tarihli Madrid toplantısında geliştirilen bir projenin sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Raporun genişlemeye ilişkin ikinci bölümünde, Birliğe katılımın siyasi kriterlerinin değerlendirme konusu edildiği kısımda, tam üyeliğe aday ülkelerdeki azınlıkların varlığına işaret edilerek, Avrupa Konseyi Ulusal Azınlıkların Korunması Hakkında Çerçeve Sözleşme ile - bağlayıcı olmasa da - Avrupa Konseyi Parlamenterler Asamblesi tarafından 1993'te kabul edilen 1201 sayılı tavsiye kararı[458] referans olarak gösterilmiştir. Buna göre aday ülkeler, azınlıkların parlamentoda ve yerel yönetimlerde temsil edilmelerini, ilk ve orta öğretimlerde kendi dillerinde eğitim görmelerini, her türlü yayını kendi dillerinde yapabilmelerini ve idare ve yargıda kendi dillerini kullanabilmelerini sağlamakla yükümlüdürler.

---

[457] European Commission, Agenda 2000 For a Stronger and Wider Union, Bulletin of the European Union Supplement 5/97, Luxembourg Office for Official Publications of the European Communities 1997.

[458] Karar metni için bkz. Avrupa Konseyi Parlamenterler Asamblesi Resmi Web Sitesi. http://www.htmh.hu/dokumentumok/rec1201.htm (21 Ekim 2004).

Komisyon'un bu çalışmasında ülke nüfusunun önemli bir oranını teşkil eden azınlıkların tatmin edilmesi demokratik istikrarın temel unsuru olarak değerlendirilmiştir. Rapora göre Letonya'da nüfusun % 44'ünü (bu oranın % 34'ü Ruslar olmak üzere), Estonya'da % 30'unu (Ruslar), Litvanya'da % 20'sini (bu oranın % 9'u Rus ve %7'si Polonyalı olmak üzere), Slovakya'da % 18'i (bu oranın % 11'i Macar ve % 5'i Roman olmak üzere), Bulgaristan'da % 14'ü (bu oranın % 9'u Türk ve % 5'i Roman olmak üzere), Romanya'da % 13'ü (bu oranın % 8'i Macar ve % 4'ü Roman olmak üzere) azınlık nüfusu teşkil etmektedir.[459] Ancak ilerleme raporlarında olduğu gibi Komisyon Gündem 2000 raporunda sayılan azınlık gruplarından sadece birkaçı (Ruslar, Romanlar ve Macarlar) hakkında değerlendirme yapmış geri kalan gruplardan sadece ismen bahsetmiştir.[460] Komisyonun bir hukuksal metinde, AB'nin genel azınlık yaklaşımında olduğu gibi siyasi nedenlere bağlı olarak böyle bir seçmeci yaklaşım göstermesi, eleştiri konusu yapılmaktadır.

3.2.2. Avrupa Komisyonu İlerleme Raporlarında Azınlık Hakları

Avrupa Birliği Komisyonu tarafından düzenlenen ilerleme raporlarında genel olarak azınlık hakları yönünden yapılan değerlendirmelerde hukuksal referansların Avrupa Konseyi ve Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Konferansı kaynaklı olduğu göze

[459] European Commission, *Agenda 2000 For a Stronger and Wider Union, Bulletin of the European Union Supplement 5/97*, Luxembourg Office for Official Publications of the European Communities 1997, s. 41.

[460] European Commission, *Agenda 2000 For a Stronger and Wider Union, Bulletin of the European Union Supplement 5/97*, Luxembourg Office for Official Publications of the European Communities 1997, s. 41-42.

çarpmaktadır.[461] Komisyon raporlarının geçmişi 1980'li yıllara kadar uzanmaktadır. 1984 yılında Komisyon az kullanılan dillere ilişkin ilk raporunu yayınlamıştır.

2007 yılında Bulgaristan ve Romanya'nın AB'ye katılımıyla sonuçlanan son genişleme prosedürü çerçevesinde Avrupa Komisyonu, Ulusal Azınlıklar Çerçeve Sözleşmesi'nde yer alan haklara riayetin önemine dikkat çekmiştir.[462] 1998-2002 yılları arasında hazırlanan ilerleme raporlarında Avrupa Konseyi'nin yetkili organlarının ilgili belgelerinde de daha çok yer verilmeye başlanmıştır. 2002 yılında Komisyon sistematik olarak Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin ülkelere ilişkin raporlarında mevcut oldukları nispette raporlarında yer vermiştir. Hatta bir raporda danışma Komitesi'nin ulusal azınlıklara ilişkin azınlıklara ilişkin tavsiyesine yer verilmiştir. [463] Bu bağlamda Ulusal Azınlıklar Çerçeve Sözleşmesi'nin hukuken AB yazısız anayasa prensibinin yorumuna hizmet edip edemeyeceği tartışmalıdır. Bu çerçevede Fransa'nın 1974 yılında Avrupa İnsan Hakları Konvansiyonu'na katılmasından sonra AT Adalet Divanı'nın AİHK'na istinat etmeye başladığı göz ardı edilmemesi gereken bir husustur. Lüksemburg Mahkemesi bununla beraber hukuki ifadesinde bir devletler hukuku anlaşmasının Topluluk temel haklarının yorumuna esas alınması için anlaşmanın bütün üye devletler tarafından onayına gerek bulunmadığını dile getirmiştir. Bu çerçevede ATAD daha çok üye devletlerin insan haklarını korunmasına yönelik devletler hukuku anlaşmasının akdine yahut

[461] Gwendolyn Sasse, a.g.e., s. 68.

[462] Commission of the European Communities, *Enlargement Strategy and Main Challenges 2009-2010*, Brüksel, 14.10.2009, s. 22.

[463] 2002 tarihli Kıbrıs Cumhuriyet için hazırlanan ilerleme raporu

sonradan katılmasına önem verir görülmektedir.[464] Bu çerçevede yapılan reaksiyon çalışmalarının birbirinden saptığı gözükmektedir. Metnin İngilizce düzenlemesinde *"treaties on which member states have colloborated or to which they are signatories*" şeklinde geniş bir ifade kullanılması, görüşmelere katılmanın veya imza işleminin yorum çalışmalarında metnin dikkate alınması bakımından yeterli görülmesine yol açmıştır. Avrupa Konseyi Ulusal Azınlıklar Çerçeve Sözleşmesi'nin görüşmelerine tüm Avrupa Konseyi üyeleri katılmıştır. Onaylama işlemini yapmayan AB üyesi Belçika, Hollanda, Lüksemburg, Yunanistan ve Fransa'dan biri hariç olmak üzere tamamı Sözleşme'yi imzalamıştır. AİHM de aynı şekilde çerçeve sözleşmeyi kimi Avrupa Konseyi üyesi devletlerin onayalamamasına rağmen "*emerging international consensus among the states of the Council of Europe*" olarak kabul etmektedir. Bu tablo AB'de azınlıkları koruma prensbinin içeriğinin belirlenmesinde Ulusal Azınlıklar Çerçeve Sözleşmesi'ne istinat edilebileceğini göstermektedir. Bu çerçevede azınlık haklarına teker teker değinmenin gereği bulunmamaktadır. Çerçeve Sözleşmeyi onaylayan devletlerin ülkelerinde hangi grupları azınlık kapsamında değerlendirdiklerine ilişkin açıklamaları çok önemlidir. [465]

Avrupa Komisyonu, raporlarındaki ilkelere göre, Baltık ülkelerindeki Rus azınlıkların azınlık hakları korumasından yararlanmasını vatandaşlık bağına bağlamamıştır. Aksi halde keyfi olarak vatandaşlığın verilmemesi azınlık haklarının

[464] A. Füsun Arsava, a.g.m., s. 7-8.

[465] Jochen Abr. Frowein and Roland Bank, "The Effect of Member States' Declarations Defining "National Minorities" upon Signature or Ratification of the Council of Europe's Framework Convention", Zaoerv cilt 59, 1999, s. 649.

korumasını ortadan kaldıracaktır. Bu görüş vatandaşlığı ulusal azınlık tanımının bir parçası olarak kabul etmeyen, sadece kimi azınlık haklarından istifade için (örneğin seçme-seçilme hakkı) gerekli gören Avrupa Konseyi Venedik Komisyonunun 2006 Aralık raporunda da desteklenmiştir.[466] Bu bağlamda azınlık hakları koruması bireysel hakları içermektedir, grup hakları öngörmemektedir. Ulusal Azınlıklar Çerçeve Sözleşmesi azınlık haklarının AB bağlamında yorumunda Avrupa Konseyi'nin, özellikle Bakanlar Komitesinin ve Danışma Komitesinin uygulamalarının da aynı zamanda dikkate alınması gerekmektedir.

3.3. AVRUPA BİRLİĞİ KONSEYİ KARARLARINDA AZINLIK HAKLARI

Avrupa Birliği Konseyi, Avrupa Birliği üyesi devletlerin hükümetlerinde görev yapan bakanlardan oluşan bir organ konumundadır. Konsey, Avrupa Birliği içinde üye devletlerin ulusal çıkarlarının temsil edildiği organdır. Konsey tüm üye devletleri bağlayan yasal düzenlemeleri kabul etme yetkisini Avrupa Parlamentosu ile paylaşmaktadır.[467]

[466] European Commission for Democracy through law (Venice Commission), Report on Non-citizens and Minority Rights, Adopted by the Venice Commission at its 69th plenary session (15-16 December 2006), CDL-AD (2007).

[467] Konsey üç değişik usul çerçevesinde karar almakta olup bunlar; oybirliği, oy çokluğu ve nitelikli çoğunluktur. Lizbon Antlaşması sonrasında Konsey'de esas oylama usulü nitelikli çoğunluk olarak düzenlenmiş; oybirliği ve basit oy çokluğunun istisna niteliği taşıması kabul edilmiştir. Yeni üyelerin

Avrupa Konseyi'nin aşağıda ele aldığımız ilkeler doğrultusundaki azınlık yaklaşımı temel olarak Amsterdam Antlaşması'ndan kaynaklanmaktadır. Azınlıklar açısından bakıldığında Amsterdam Antlaşması metninde "insan hak ve özgürlüklerine saygı" vurgusu içinde azınlık haklarına özel olarak yer verilmemiştir. Antlaşma Metninin 6. Madde 1. Paragrafı, AB üyeliğinin siyasi koşullarını ortaya koyan Kopenhag Kriterlerinden çıkarsama yapılarak meydana gelmiş ancak azınlık terimi lafzi olarak kullanılmamıştır.[468] Yine de bu hükümle AB hukukunda ilk kez Birliğe üyelik için getirilen siyasi kriterler AB birincil hukukuna sokulmuş olmaktadır.[469] Bundan sonraki kurumsal kararlarda siyasi kriterler insan ve azınlık hakları söyleminin ayrılmaz bir parçası haline gelmiştir.

3.3.1. Avrupa Konseyi Yaklaşımında Kopenhag Kriterleri

22 Haziran 1993 tarihinde yapılan Kopenhag Zirvesi'nde, Avrupa Konseyi, Avrupa Birliği'nin genişlemesinin Merkezi Doğu Avrupa Ülkelerini kapsayacağını kabul etmiş ve aynı zamanda adaylık için başvuruda bulunan ülkelerin tam üyeliğe kabul edilmeden önce karşılaması gereken kriterleri de belirtmiştir. Bu kriterler siyasi, ekonomik ve topluluk mevzuatının benimsenmesi (uyum kıstası)olmak üzere üç grupta toplanmıştır. Siyasi kriterler, demokrasiyi, hukukun üstünlüğünü, insan haklarını ve azınlık haklarını güvence altına almayı ifade etmektedir. AB'ye aday

---

katılımı da yine Konsey'de oybirliği aranan bir alandır. Bunun yanında Konsey, Avrupa Birliği adına üçüncü ülkeler ve uluslararası örgütlerle uluslararası anlaşmalar imzalar.

[468] Gwendolyn Sasse, a.g.e., s. 64-65.

[469] Gabriel Toggenberg, *The EU's Evolving Policies vis-a-vis Minorities: A Play in Four Parts and Open End,* Mirico, Bozen-Bolzano, Ağustos 2008, s. 6

ülkeler açsından Birliğe giriş koşulu olarak, genel olarak; ülkenin çok partili bir demokratik sistemle yönetiliyor olması, hukukun üstünlüğüne saygı, idam cezasının olmaması, azınlıklara ilişkin herhangi bir ayrımcılığın bulunmaması, ırk ayrımcılığının olmaması, kadınlara karşı her türlü ayrımcılığın yasaklanmış olması, Avrupa Konseyi İnsan Hakları Sözleşmesinin tüm maddeleri ile çekincesiz kabul edilmiş olması, Avrupa Konseyi Çocuk Hakları Sözleşmesinin kabul edilmiş olması gibi özellikler dikkate alınmaktadır. Ancak, bu ilkelerin varlığı tek başına yeterli olmamakta, aynı zamanda kesintisiz uygulanıyor olması gerekmektedir.

Topluluk mevzuatının benimsenmesi Kriteri ise üyelik için gerekli yükümlülükleri yerine getirme kapasitesine sahip olabilmeyi gerektirmektedir. Buna göre AB kararlarının ve uygulanan yasal mevzuata uyum sağlanması amacıyla Topluluğun adalet ve içişleri, tarım, iletişim ve bilgi teknolojileri, çevre, ulaşım, enerji, taşımacılık, tüketici hakları, işgücü ve sosyal haklar, eğitim ve gençlik, vergilendirme, istatistik, bölgesel politikalar, genel dış ve güvenlik politikası gibi alanlardaki her türlü düzenlemesine uyum sağlanması gerekmektedir.

Bu kriterler; aday ülkelerin kademeli ve uyumlu bir bütünleşmeyi sağlayan koşulları yaratmak için idari yapılarını uyumlu hale getirmelerinin öneminin vurgulandığı Madrid Avrupa Konseyi toplantısında Aralık 1995 tarihinde onaylanmıştır.

3.3.2. Irk ve Etnik Kökene Bakılmaksızın İnsanlara Eşit Muamele İlkesinin Uygulanmasına Dair Konsey Yönergesi

29 Haziran 2000 tarih ve 2000/43/EC Sayılı Konsey Yönergesi'nde[470] de azınlıkları ilgilendiren hükümlere yer verilmiştir. Yönergenin diğer ikincil hukuk kaynaklarından farklı yanı bağlayıcılık vasfında bulunması ve AB üye devletlerini muhatap almasıdır.[471] Yönergenin giriş bölümünde birincil yasal dayanak olarak AB Antlaşmasının 13. Maddesi ile 6. Maddesi belirtilmektedir.[472] Ayrıca Yönergenin, Avrupa Komsiyonu önerisi, Avrupa Parlamentosu, Ekonomik ve Sosyal Konsey ile Bölgeler Komitesi'nin görüşü alınarak hazırlandığı vurgulanmaktadır.

'Irk ve Etnik Kökene Bakılmaksızın İnsanlara Eşit Muamele İlkesinin Uygulanmasına Dair Konsey Yönergesi'nin uygulama alanı, istihdam, eğitim, meslekî eğitim, sosyal koruma, kamuya açık mal ve hizmet arzına erişim gibi konularda, tüzel kişiler ile üçüncü ülke vatandaşları da dahil olmak üzere, tüm kişileri (üçüncü kişilerin üye ülkelere giriş ve ikamet şartlarına ilişkin ulusal hükümler saklı tutulmaktadır) kapsamaktadır.[473] Sadece ulusal kanunlara ve idari

---

[470] European Council Directive 2000/43/EC 29 of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin**,** *Official Journal of the EU*, L 180, ss. 22-26.

[471] Official Journal of EU, L180, s. 26.

[472] European Commission External Relations, "The European Union and the protection of the rights of persons belonging to minorities", s. 2, http://www.eidhr.eu (Erişim tarihi 17.04.2012)

[473] Yönergenin uygulama alanını genişletmesi bakımından vatandaş olmayan bireylerin ve tüzel kişilerin de kapsama alınması açısından bu vurgu önem taşımaktadır, ayrıntılı bilgi için bkz. Gabriel

işlemlere değil, bireysel ve kollektif akitlere, özel hukuk sözleşmelerine, kar amacı gütmeyen kurumların iç kurallarına da uygulanmaktadır.[474] Bu hükme göre Yönergenin uygulama alanı oldukça geniş kapsamlı olarak düzenlenmiştir. Bu bakımdan – istihdam, sosyal güvenlik, sağlık, eğitim, iskan gibi alanları dahi uygulama alanına dahil etmesi nedeniyle – Yönergenin Ulusal Azınlıkların Korunması Çerçeve Sözleşmsinden bile daha etkin bir enstrüman olduğu değerlendirilmektedir.[475] Ayrıca Yönergenin bu denli güçlü bir etki alanı ile büyük bir süratle kabul edilmiş olmasında Avusturya'daki aşırı sağ Özgürlük Partisi'nin seçimleri kazanmasına tepki gösterilmesi de pay sahibidir. Buna karşın yine de yönerge metninde ulusal azınlık tabirinin kullanılmamış olması[476], ayrımcılığın önlenmesi anlamında AB çapında ulusal azınlıkların da yararlanabileceği daha geniş bir koruma alanının oluşturulmasına bir engel teşkil etmemektedir.

Yönerge giriş bölümünün dokuzuncu paragrafında ırk veya etnik köken temelinde ayrımcılığın, Avrupa Birliği'nin amaçlarının gerçekleştirilmesinde olumsuz nitelik taşıyabileceğinin altı çizilmekte; bu anlamda özellikle istihdam seviyesine, sosyal güvenliğe, yaşam standardı ve kalitesinin yükselmesine, ekonomik ve sosyal birliğe, özgürlük, güvenlik ve adalet alanına vurgu yapılmaktadır. Aynı

Toggenberg, *A Rough Orientation Through a Delicate Relationship: The European Union's Endeavours for (its) Minorities*, European Intergation Online Papers 16 (2000).

[474] Eren Polatoğlu, a.g.e.,s.77.

[475] Kirsten Shoraka, a.g.e., s. 127.

[476] Yönerge metninde "etnik azınlıklar gibi gruplar" (*groups such as ethnic minorities)* tabiri kullanılmaktadır.

bölümün on üçüncü paragrafında da Toplulukta tüm "doğrudan ve dolaylı" ayrımcılığın yasaklanması gerektiği ifade edilmektedir.[477]

Yönerge; üye devletleri, kendisini etnik veya ırksal ayrımcılık kurbanı kabul eden herkes için yargısal ve idarî usullerin sağlanması konusunda yükümlü tutmaktadır. Hatta bu doğrultuda devletlerin, ayrımcılığa uğramış kişilere bağımsız olarak yardımda bulunmak üzere birimler oluşturmaları gerektiği belirtilmektedir. Taraflarca gözetilmesi öngörülen "eşit muamele ilkesi" İkinci maddede "ırk ve etnik köken temelinde doğrudan veya dolaylı ayrımcılığın önlenmesi" olarak tanımlanmıştır. Yönergenin bir diğer önemli özelliği de, bir ayrımcılık iddiası karşısında ispat yükümlülüğünün iddia sahibine değil, mahkemeye yüklenmesini öngörmesidir.[478]

AB Komisyonu ve Konseyinin 2000/43/EC sayılı Yönerge ile ilgili olarak 31 Ekim 2006 tarihinde yayınlanan raporunda Yönerge çerçevesinde, tüm üye ülkelerin, yönergeye uymak yükümlülüğünden dolayı ulusal hukuklarında değişiklikler yapmak zorunda bulundukları belirtilmektedir. Konu ile ilgili olarak, ayrımcılığa uğrayanların haklarının icrası, ispat yükü ile ilgili kuralların yanlış olarak iç hukuka aktarımı, yaptırımlar ve giderimler sorunlu alanlar olarak vurgulanmaktadır. En çok ayrımcılık şikayetlerinin, istihdam alanında olduğu ifade edilmektedir. Eşitlik birimlerinin, mahkemelerdeki sadece belli davalarda destek oldukları, finansal kaynaklarının durumu ile federal ve bölgesel olmak üzere iki çeşit

[477] Official Journal of EU, L180, s. 22.

[478] Eren Polatoğlu, a.g.e.,s.77.

yapısı olan devletlerin özelliklerinin kapasitelerini etkilediğinin altı çizilmektedir. Eşitlik birimleri ile ilgili raporda da bu birimlerce konulan yaptırımların, etkili, orantılı ve caydırıcı olması gereği üzerinde durulmaktadır.[479]

Yönegeyi konumuz açısında önemli kılan bir başka özellik pozitif haklara uygulama alanı tanımasıdır. Yönerge'nin 5. Maddesine göre:

"Uygulamada tam eşitliğin sağlanması amacıyla , eşit muamele ilkesi hiçbir AB üyesi devleti, ırk ya da etnik köken temelinde meydana gelen dezavantajlı durumları önlemek ya da düzeltmek amaçlı spesifik tedbirlerin getirilmesinden yada getirilenlerin sürüdürülmesinden alıkoymamalıdır. "

Bu hüküm, aşağıda ele alınacak olan Eşit Muamele Direktifi'nin 2. Maddesiyle benzerlik göstermektedir. Ayrıca bir önemli yansıması, çalışma ortamında kadın-erkek eşitliğini düzenleyen AB Antlaşmasının 141. Maddesinde görülmektedir.

3.3.3. İstihdam ve Meslekte Eşit Muamele için Genel Çerçeve Oluşturan Konsey Yönergesi

27 Kasım 2000 tarih ve 2000/78/EC Sayılı Yönergede[480] de 2000/43/EC Sayılı Konsey Yönergesi için belirttiğimiz gibi kesinlikle üye devletleri bağlayıcılık

[479] Official Journal of EU, L180, s. 26.

[480] European Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation, Official Journal of the EU, L303, s. 16-22.

vasfı taşımaktadır. İki yönergede birbirine paralel hükümler dikkati çekmekle beraber, ikincisinin engellilere vurgu yapıldığı gözlenmekte ve beşinci maddede, engellilerle ilgili olarak, eşit muamelenin sağlanması için işveren tarafından konaklama imkanlarının sağlanması gereğine işaret edilmektedir. Altıncı maddede, yaş farklılığı ile ilgili olarak değişik uygulamaların mümkün olabileceği durumlar dile getirilmektedir. On birinci maddede, üye devletlerin, eşit muameleyle ilgili bir şikayetten veya yasal prosedürden dolayı, işverenin çalışanları işten çıkarması ya da benzeri durumlardan koruyacak önlemleri iç hukuklarında almaları gerektiği ifade edilmektedir.

2000/43/EC sayılı Yönerge'ye kıyasla 2000/78/EC sayılı Yönergeye daha dar kapsamlı olduğu göze çarpmakta; bu anlamda 2000/78/EC sayılı Yönerge'nin, temel olarak, "çalışma hayatı"na ilişkin olduğu gözlenmektedir.[481] 2000/43/EC sayılı Yönerge'de düzenlenen "Bağımsız Eşitlik Birimleri"nin, özellikle, ayrımcılık konusundaki şikayetleri değerlendirme fonksiyonlarının önem taşıdığı görülmektedir.

Bu anlamda, "bağımsız" nitelikli bu birimlerin etkin çalışmaları, ayrımcılıkla mücadelede "kilit önemde" değerlendirilmektedir.

AB Komisyonu ve Konseyi'nin, 2000/78/EC sayılı Yönerge ile ilgili 19 Haziran 2008 tarihli raporunda ise Yönerge'nin, AB'de ayrımcılıkla mücadele için çok önemli bir adım teşkil ettiği belirtilmekte ve birçok üye ülke için, yönergenin, mevcut mevzuatta, yeni ayrımcılık sebeplerini de içeren geniş değişiklikler

[481] Bahar Yeşim Deniz, a.g.e., s. 58.

gerektirdiğinin altı çizilmektedir. Üye ülkeler için yasal çerçevenin yeterli olduğu; ama asıl önem taşıyan hususun "uygulama" olduğu vurgulanmaktadır. Bu çerçevede, mahkemeler önünde ispat yükünün yer değiştirmesi, caydırıcı yaptırımlar, destekleyici kurumların varlığı, özellikle, eşitlik birimlerinin mevcudiyeti ayrımcılığa karşı çerçevenin temel unsurları olarak sayılmaktadır.

3.4. AVRUPA TOPLULUKLARI ADALET DİVANI VE AZINLIK HAKLARI

İnsan hakları ve temel özgürlüklerin korunmasına ilişkin olarak normatif düzenlemenin bulunmadığı ilk yıllarda, Avrupa Topluluğu Adalet Divanı (ATAD) bir "Topluluk İnsan Hakları Hukuku" yaratılması yönünde büyük gayretler sarf etmiş ve 1960'lardan itibaren tedricen geliştirdiği içtihatlarıyla, temel hak ve özgürlüklerin korunmasının, "Üye devletlerin ortak anayasal geleneklerinden kaynaklanan topluluk hukukunun temel ilkesi" olduğunu va'z etmiştir (Adalet Divanı'nın 12 Kasım 1969 tarihli Stauder[482], 14 Mayıs 1974 tarihli Nold[483], 15 Haziran 1978 tarihli Deffrenne[484], 13 Temmuz 1989 tarihli Wachauf[485] kararları ve diğerleri). Avrupa Topluluğu Adalet Divanı, bu içtihatları ile uzun yıllar AB hukuk

[482] Judgment of the Court of 12 November 1969. - Erich Stauder v City of Ulm - Sozialamt. - Reference for a preliminary ruling: Verwaltungsgericht Stuttgart - Germany. - Case 29-69.

[483] Judgement of the Court of Justice, Nold, Case 4/73 (14 May 1974**)**

[484] Defrenne v Sabena (No.3), C-149/77

[485] Judgment of the Court (Third Chamber) of 13 July 1989. - Hubert Wachauf v Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft. - Reference for a preliminary ruling: Verwaltungsgericht Frankfurt am Main - Germany. - Agriculture - Additional levy on milk. - Case 5/88.

düzeninde bir insan hakları boyutunun yaratılmasında lokomotif görevi üstlenmiş, temel hakların korunmasına ilişkin daha sonraları ortaya çıkacak bazı normatif düzenlemelere ilham kaynağı olmuştur. Hatta topluluk hukukuyla ilgili çoğu gelişme, Antlaşma kuralları ve kurum tasarrufları (tüzükler, direktifler, kararlar, tavsiyeler ve benzeri otonom tasarruflar) aracılığıyla değil, ATAD'ın yorumlayıcı uygulamalarıyla olmuştur.[486] Bunun nedeni ABAD'ın, Antlaşmaların yorumu ve uygulanmasında kendisini Birliğin yazılı kurallarıyla sınırlamamış, temel insan haklarını AB hukukunun genel prensipleri içinde kabul etmiş olmasısır. Bununla birlikte, ABAD, temel hakların korunması konusunda ilk dönemde AB yasa koyucusu gibi çekingen bir tutum takınmıştır.

ABAD, uzun süre Topluluk hukukuna özgü bir temel hak koruması geliştirememiştir. Ancak, 60'lı yılların sonunda bu içtihat değişmiş ve ABAD, ulusal anayasalann standardına önemli ölçüde uygun düşen kazuistik bir temel hak korumasına yönelmiştir . Bu içtihat değişikliğinin başlıca iki sebebi vardır. Birincisi, ABAD'ın 60'lı yıllarda Topluluk hukukunun üstünlüğü ve doğrudan etkisini benimsemeye başlamasıdır. Topluluk hukukunun daha fazla müdahalede bulunması, temel hak korumasının seviyesini yükseltmiştir. İkinci sebep, ulusal anayasa mahkemelerinin içtihatlarıyla ABAD üzerinde baskı kurmuş olmalarıdır. Ulusal anayasa mahkemeleri ABAD'ndan Avrupa kamu gücünün işlemleri alanlarında da

[486] *Avrupa Birliğine Katılımın Ulusal Hukuk Sistemleri Üzerindeki Etkisi* [Hukuksal Mülahazalar ve Olay İncelemeleri], T.C. Adalet Bakanlığı Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü ve Lahey T.M.C. Asser Enstitüsü tarafından gerçekleştirilen seminer, (Adalet Bakanlığı Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü Yayını, 12-13 Aralık 2003, Ankara), s. 7.

temel hak korumasını kendisinde saklı tutmak suretiyle temel hak korumasını derinleştirmesini talep etmişlerdir [487].

Ancak, aynı dönemde azınlıkların korunması söz konusu olduğunda, Avrupa Topluluğu Adalet Divanı'nın, bu konuda bir "topluluk hukuku genel prensibi" yaratılması sonucuna varacak kararlarına rastlanmamaktadır. Bunun en önemli sebebi, temel hak ve özgürlüklerde olduğu gibi, azınlıkların korunmasında üye devletlerin ortak bir anayasal geleneklerinin olmamasıdır. Aksine, üye devletlerin her birinin azınlıkların korunmasına ilişkin yaklaşım ve tutumları önemli farklılıklar içermektedir.[488] Dolayısıyla 1991 tarihli hükümetlerarası konferansta[489] da teyit edildiği üzere ATAD içtihatlarından azınlık haklarının korunmasına karşı bir yaklaşım istihraç etmek mümkün değildir.

1989 tarihli Groener davasında[490] ATAD İrlanda'nın dil politikasıyla iştigal etmiş ve temel özgürlükler ihlâl edilmediği ölçüde ulusal ve resmi dillerin korunması ve desteklenmesiyle ilgili ulusal politikanın AT Antlaşması'na ters düşmediğini karara bağlamıştır. İrlanda'nın kimliğinin bir parçası olarak kültürel çeşitliliğini

---

[487] Yüksel Metin, *Avrupa birliği Temel Haklar Şartı*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, C. 57, No. 4, (Ekim-Aralık 2002), s. 38.

[488] Eren Polatoğlu, a.g.e., s. 75.

[489] Gwendolyn Sasse, a.g.m., s. 18.

[490] Anita Groener v Minister for Education and the City of Dublin Vocational Educational Committee. Case C-379/87, 28.11.1989.

koruma iradesi ile azınlık haklarının korunması için dil politikası uygulamasına yeşil ışık yakmıştır.[491]

Genel anlamda bakıldığında ATAD içtihadına göre Topluluk temel hakları ikincil (sekunder) hukukun geçerlilik ve yorumunda birincil hukuk ölçütü oluşturmaktadır. O halde Topluluk yasa koyucusu tasarruf ihdasında bulunurken temel haklar kapsamında değerlendirilen azınlık haklarını da ihlal edemeyecektir.[492] Bu bağlamda üye devletler açısından Topluluk azınlık hakları anlayışının yasal bir ölçüt olabileceği, iç Pazar yönünden temel özgürlükleri sınırlayan üye devlet işlemleri bakımından da kabul edilebilir.[493] Üye devletlerin iç pazarda temel özgürlükleri sınırlayan önlemleri söz konusu olduğunda iki durumun birbirinden ayırt edilmesi gerekmektedir. ATAD bir üye devletin iç pazar bakımından gerekli önlemlerinin ölçülülük prensibi[494] ışığında denetiminde aynı zamanda bu önlemlerin AB temel hakları üzerindeki etkisinin de dikkate alınması gerektiğine işaret etmiştir. Ulusal önlemin hukuka uygunluğu ilave bir koşula bağlanmıştır. Üye devletler sadece ölçülülük prensibini esas alarak meşru bir amacı gerçekleştirmek için AB temel özgürlüklerini sınırlayamazlar; üye devletlerin bu önlemlerle aynı zamanda

---

[491] A. Füsun Arsava, a.g.m., s. 3-4.

[492] AB Temel Haklar Ajansı (FRA) bu çerçevede azınlık hakları konusunda bir tür danışman görevi üstlenerek oluşturulmuştur.

[493] A. Füsun Arsava, a.g.m., s. 11.

[494] Ölçülülük ilkesi (principle of proportionality) ATAD tarafından, insan hakları, eşitlik, hukuk güvenliği ve yasal kesinlik ilkeleri gibi içtithatlarında başvurduğu hukuk genel ilkelerinden birisidir; Ayrıntılı bilgi için bkz. Takis Tridimas, *The general principles of EU law.* Oxford University Press, Oxford 2006.

AB temel haklarına gerektiğinden fazla zarar vermemesi gerekmektedir. Bu problem AB hukukuna aykırı ulusal önlemi savunmak için Topluluk çapında kabul gören bir temel hakka istinat edilmesi durumunda ortaya çıkabilir. Azınlık haklarının korunması çerçevesinde konu şimdiye kadar iki kez ATAD'ın önüne gelmiştir. Bir Avusturyalı TIR şöförü ve Alman turist alkollü olarak araba kullanmak ve yasak olan bıçağı yanında bulundurmak nedeniyle Bozen'de yürütülen ceza davasında yargılanmıştır. Sanıklar İtalyanca anlamadıklarını ileri sürerek Almanca konuşan Topluluğun haklarını koruyan duzenlemelere istinaden kendileri için yürütülen yargılamanın Almanca yapılmasını talep etmişlerdir. Mahkeme davada öncelikle Topluluk hukukunda düzenlenen ayrımcılık yasağının uygulanma olanağı olup olmadığını açıklığa kavuşturmuştur. Horst Otto Bickel ve Ulrich Franz hizmet edimi serbestisinden (AT Ant. md. 49-59) ve AB yurttaşlığından kaynaklanan serbest dolaşım hakkını kullanmıştır (AT Ant. md. 18). AB yurttaşlarının AB üyesi devletlerin yönetim ve yargı mercileri ile bu devletin kendi vatandaşı gibi belli bir dilde iletişim hakkına sahip olması başka bir üye ülkede serbestçe dolaşma ve ikamet etme özgürlüğünü kolaylaştırmaktadır. AT Antlaşması'nın 12. maddesinden doğan hak ülke devletinin vatandaşlarına göre kullanılan dil bakımından farklı muamele edilmemeyi gerektirmektedir. ATAD ikinci adım olarak dil ile ilgili düzenlemenin ceza yargılamasında ana dili Almanca olan İtalyan vatandaşları ile sınırlandırılmasının haklı olup olmadığını araştırmıştır.[495] İtalyan hükümeti tartışmalı düzenlemenin amacının Bozen'de azınlık mensubu bireylerin etnik-kültürel kimliklerinin tanınmasına matuf olduğunu dile getirerek, etnik, kültürel kimliğin korunması için azınlık mensubu bireylere tanınan ana dillerini kullanma hakkının bir

[495] A. Füsun Arsava, a.g.m., s. 11.

başka devletin geçici olarak o bölgede bulunan vatandaşlarının kendisini İtalyanca savunamayacağı gerekçesiyle genişletilmesini reddetmiştir.

ATAD İtalya'nın gerekçesini reddetmiştir. İtalyan hükümetinin dil düzenlemesinin Bozen'de oturan etnik-kültürel azınlığın korunması amacıyla yapıldığı gerekçesi davada kabul edilmemiştir. Şüphesiz bir azınlığın korunması burada olduğu gibi meşru bir amaç oluşturabilir. Ancak tartışmalı düzenlemenin diğer üye devletin serbest dolaşım hakkından istifade eden Almanca konuşan mensuplarına genişletilmesi bu amacın gerçekleşmesini tehlikeye sokmaz. ATAD sonuç olarak Almanca konuşan her iki sanığa Bozen'deki ceza yargılamasında Almanca konuşan İtalyan vatandaşları gibi Almanca kullanmalarına izin vermiştir.

İç pazar çerçevesinde bu korumanın diğer üye devletlerin vatandaşlarına da genişletilmesi mümkün olmalıdır; ATAD bu meyanda azınlıkları koruma hakkının genişletilmesinin üye devletler bakımından uygulama ve mali anlamda kayda değer bir yük getirmediğine işaret etmiştir. [496]

Başka bir davada Bozen'de faaliyet gösteren bir bankanın uygulaması uyuşmazlık nedeni oluşturmuştur. Söz konusu banka personel istihdamını, özerk statüye sahip Bozen'den iki dilliliği belgelendiren diploma alınmasına bağlamıştır. Ana dili Almanca olan İtalyan vatandaşı Roman Angonese Avusturya'da eğitim görmüş olup her iki dili de mükemmel şekilde bilmesine rağmen, Bozen'den alınmış bir diplomaya sahip değildir. ATAD bankanın uygulamasının işçilerin eşit muamele

[496] A. Füsun Arsava, a.g.m., s. 12.

edilmesi prensibini ihlal ettiğini kabul etmiştir (AT Ant. md. 48). İstihdam esnasında dil bilgisi ve bunun tevsikini istemek meşru olmakla beraber, sadece Bozen hükümeti tarafından düzenlenen belgelere güvenmenin savunulması mümkün değildir. Kişilerin serbest dolaştığı bir iç pazarda dil bilgisinin diğer üye devletlerden yahut İtalya'nın diğer bölgelerinden alınan belgelerle kanıtlanması mümkün olmalıdır. ATAD'ın bu kararında azınlık haklarının korunmasına matuf iki dillilik prensibinin iç pazara uygun bir formülle dönüştürüldüğü görülmektedir.[497]

Azınlıkları koruma hakkına istinaden AB yurttaşlarının Almancayı yargılama dili olarak kullanma hakkından mahrum edilmesi ve azınlık hakkı koruması olarak öngörülen iki dillilik prensibine istinaden yine Bozen dışında verilen dil belgelerinin tanınmaması girişimleri başarısız olmuştur. Bu davalarda Divan özgürlük sınırlarının genişletilmesi lehinde içtihatlar geliştirmiştir.

Öte yandan Temel hak korumasının bir parçası olarak azınlıkların korunması başka bir eşdeğer temel hak karşısında geri çekilebilmektedir. Schmidberger davasında[498] Avusturya mercileri tarafından verilen gösteri izni Topluluk hukuku bakımından malların serbest dolaşım özgürlüğünün geçici olarak kullanılamamasına yol açmış olsa da itiraz konusu olarak kabul görmemiştir.[499] Bir başka örnekte ise ATAD temel hak korumasının Topluluk hukukuna göre malların serbest dolaşımı gibi anlaşma ile temin edilen temel özgürlüklerden doğan yükümlülükleri

[497] A. Füsun Arsava, a.g.m., s. 12.

[498] Eugen Schmidberger v Austria, Case C-112/00, 12.06.2003.

[499] A. Füsun Arsava, a.g.m., s. 12.

sınırlayabileceğini tespit etmiştir. Temel özgürlük ve temel hak arasındaki rekabet Omega Spielhallen davasında[500] hizmet edimi serbestisi çerçevesinde teyit olmuştur. ATAD, hizmet edimi özgürlüğü pratikte ortadan kaldırılmış olsa da "Laserdroms"un Alman merciler tarafından yasaklanmasını Topluluk hukukuna uygun bulmuştur. Söz konusu oyun türünün yasaklanması yerine daha yumuşak bir yaptırımın bulunmaması nedeniyle insan onurunun korunmasına ilişkin temel hak korumasına öncelik verilmiştir. Topluluk temel hak koruması ulusal önlem ölçülülük prensibine uygunsa AB temel özgürlüğünün sınırlanmasını haklı kabul edebilmektedir.[501]

Kuşkusuz Adalet Divanı'nın insan ve azınlık haklarına ilişkin yaklaşımını, Birliğin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesine taraf olması çerçevesinde yeniden değerlendirme ihtiyacı doğacaktır. Bu alandaki gelişmelerin, Divan'ın içtihatlarında da birtakım değişiklikler getirmesi olanaklı olabilir.

[500] Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH v Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn, Case C-36/02, 14.10.2004.

[501] A. Füsun Arsava, a.g.m., s. 13.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ'NİN REFERANS ALDIĞI ULUSLARARASI MEVZUATTA AZINLIK HAKLARI

Uluslararası hukukun öncelikle amacı, bağımsız devletler ya da uluslararası kuruluşlar arasındaki ilişkileri düzenlemektir.[502] Bu açıdan bakıldığında uluslararası hukukun, AB gibi bütünleşme yolundaki örgütler açısından uygulanabilirliği tartışmalıdır. AB Adalet Divanı içtihadına göre, Uluslararası hukuk özellikle zorlayıcı yaptırım uygulanmasını getiren mekanizmaları gelişmemiş olması yönüyle Topluluk hukukundan ayrılmaktadır.[503] Bununla birlikte Topluluk hukukundaki boşlukların giderilmesi ihtiyacıyla, Adalet Divanı, birçok kararında uluslararası hukuk normlarına gönderme yapmaktadır. Bunun da ötesinde İkinci bölümde ele aldığımız ikincil hukuk normlarında, sıklıkla uluslararası antlaşmalara, sözleşmelere ve bildirgelere göndermeler yapılmaktadır. Bu çerçevede uluslararası hukukun AB hukukunun tamamlayıcı hukuk kaynakları arasında yer aldığı kabul edilmektedir.[504]

Günümüz uluslararası hukukunda azınlıkların korunabilmesi için gerekli düzenlemelerle uğraşan ve AB'nin kendine referans aldığı üç örgüt bulunmaktadır. Bunlar Birleşmiş Milletler, Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Konferansı /AGİT ve Avrupa Konseyi'dir. Aslında bu örgütlerin AB'den daha önce azınlıklarla ilgili

---

[502] Hamza Eroğlu, *Devletler Umumi Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara 1984, s. 95.

[503] Haluk Günuğur, *Avrupa Birliği'nin Hukuk Düzeni*, Avrupa Ekonomik Danışma Merkezi, Ankara 2007, s. 219.

[504] Haluk Günuğur, a.g.e., s. 218.

sorunları gündemlerine aldığını söylemek daha isabetli olacaktır. Özellikle Avrupa Konseyi bu alanda oldukça aktif bir rol üstlenmiş, bir yandan Avrupa İnsan Hakları Yargısı aracılığıyla insan hakları kanalıyla, öte yandan Ulusal Azınlıkların Korunması Çerçeve Sözleşmesi aracılığıyla doğrudan pozitif azınlık hakları kanalıyla önemli açılımlarda bulunmuştur.

Bilindiği üzere, insan hakları veya azınlık hakları söz konusu olduğunda AB ortak bir kavram yaratma kaygısı içinde olmamıştır. Temel olarak AB'nin insan hakları anlayışı, Avrupa kıtasında faaliyet gösteren kendi dışındaki kurumların daha önceden hazırlamış oldukları uluslararası belgelere dayanmaktadır. Bu açıdan Avrupa Birliği daha ağırlıklı olarak özellikle azınlık hakları konusunda daha aktif bir karakteristik gelişim gösteren Avrupa Konseyi'nin oluşturduğu daha zengin bir birikime dayalı ilkeleri ve referansları benimsemiştir. [505] Özellikle Çerçeve Sözleşme aracılığıyla AK ile Birlik arasında çözüm odaklı bağlantı noktaları kurulmuştur. Bunun yanında BM, AGİT bünyesindeki azınlık hakları düzenlemeleri, AB'yle karşılıklı kurumsal etkileşim ve işbirliği çalışmaları sayesinde AB'nin insan ve azınlık hakları birikiminin oluşumunda etkide bulunmuş ve ona kaynaklık etmiştir.

[505] Tamara Jovanoviç, a.g.m., s. 5 ; Eren Polatoğlu, a.g.e., s.171.

4.1. BİRLEŞMİŞ MİLLETLER BÜNYESİNDEKİ DÜZENLEMELER

Evrensel nitelik taşıyan 1945 BM Andlaşması'nın[506] sadece 1,13, 62 ve 76 ayrımcılık yasağı yönünden azınlıkları korumaktadır. Bu hükümler örgütün azınlıkların korunmasını artık negatif haklarla sınırlı tuttuğunu ilan etmesi bakımından önemlidir. Bu maddeler ile azınlıklara ayrımcılık yasağı getirilmiş ancak azınlıkların kimliklerinin korunmasını destekleyecek veya teşvik edecek ayrıcalıklardan bahsedilmemiştir.[507] Bunun nedeni daha önce de belirtildiği gibi MC döneminden sonra azınlık haklarının genel insan hakları ve ayrımcılık yasağı ilkesi aracılığıyla korunabileceği yönündeki yaklaşımdır.[508]

İnsan ve azınlık hakları çerçevesinde yapılan diğer antlaşmalar; BM İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi [509], 1948 tarihli "Soykırım Suçunun Önlenmesi ve Cezalandırılması Sözleşmesi" ile 1969 tarihinde yürürlüğe giren "Irk Ayrımının Bütün Biçimleriyle Ortadan Kaldırılmasına İlişkin Sözleşme"dir. Söz konusu Sözleşmeler de doğrudan azınlıklara ilişkin hüküm içermemektedir.

---

[506] United Nations, Charter of the United Nations, http://www.un.org/en/documents/charter/chapter1.shtml (Ulaşılma tarihi 4 Ağustos 2012)

[507] Hasan Tunç, a.g.m.,

[508] Birleşmiş Milletler bünyesindeki insan halklarını koruma mekanizmaları hakkında bkz. Jane Winter, Human Wrongs Human Rights The Human Rights Machinery of the United Nations, Northern Ireland Human Rights Commission, Mart 2002.

[509] United Nations, The Universal Declaration of Human Rights, http://www.un.org/en/documents/udhr/, (Ulaşılma tarihi 4 Ağustos 2012)

1945 BM antlaşmasının 1, 55. ve 56. maddelerinde azınlıkları korumaya yönelik hükümler varken; BM Genel Kurulu tarafından İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinin[510] kabul edildiği 10 Aralık 1948 tarihinde, BM İnsan Hakları Komisyonuna bağlı olarak çalışan Ayrımcılığın Önlenmesi ve Azınlıkların Korunması Alt Komisyonu azınlık sorunlarının araştırılması ve çözümüyle görevlendirilmiştir.[511] Bu çalışmalar İnsan Hakları Evrensel Bildirisinin yaptırım ve denetim açısından yetersiz kalması nedeniyle yapılmıştır.[512] Bu çerçevede yürütülen çalışmaların ürünü olarak değerlendirebileceğimiz iki sözleşme vardır.

4.1.1. 1966 İnsan Hakları Sözleşmeleri (İkiz Sözleşmeler)

İnsan Hakları Evrensel Bildirisi bağlayıcı bir şekilde üretilmediği için, BM Genel Kurulu daha Bildiriyi kabul ve ilan ederken aynı zamanda İnsan Hakları Komisyonuna, üzerinde devletlerin uzlaşabileceği hak ve özgürlükleri tespit eden ve bunların ihlali halinde alınması gerekli tedbirleri içeren bir insan hakları sözleşmesi hazırlanması görevini de vermiştir. Bunun üzerine İnsan Hakları Komisyonu, 1949 yılında hemen çalışmalara başlamış ve 1950'de hazırlamış olduğu ilk sözleşme taslağını Genel Kurula sunmuştur. Bu taslak Doğu ve Batı Bloğu Devletleri arasında bir uzlaşma sağlanamadığı için ancak uzun süren müzakerelerden sonra, İnsan Hakları Komisyonuna iki ayrı sözleşme taslağı hazırlama görevi verilmiştir.

---

[510] Universal Declaration of Human Rights, UN 1948; 1., 2., 7., 10. ve 26. maddelerinde azınlıkların korunmasına ilişkin hükümler yer almaktadır; bkz. M*inority Rights Handbook: Latvian Human rights Quarterly 5/6 1998,* (Human Rights Institute of Universityof Latvia, Faculty of Law), s. 61-62.

[511] General Assembly Resolution 217 C (III), entitled "Fate of Minorities", UN 1948.

[512] Anıl Çeçen, *İnsan Hakları*, Savaş Yayınevi, Ankara 2000, s. 242.

Komisyon 1954 yılında medeni ve siyasi haklar ile ekonomik, sosyal ve kültürel hakları içeren iki ayrı sözleşme taslağını hazırlayarak Genel Kurula sunmuştur.

Bununla birlikte, Batılı Devletler, klasik (liberal) hakların, sosyal haklar dışarıda bırakılarak kaleme alınmasını, bunların doğrudan iç hukuksal dayanaklarının bulunabilmesini ve ihlallerinin uluslararası denetimi için bir insan hakları yüksek komiseriyle desteklenen uluslararası bir mahkemenin yetkili olmasını istiyorlardı. Nihayet yaklaşık on iki yıl süren uzun tartışmalardan sonra her iki Sözleşme de herhangi bir itirazla karşılaşmamıştır. Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi 23 Mart 1976, Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi ise 23 Ocak 1976 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Sözleşmelerin Giriş bölümleri ile 1. maddeleri aynı kelimelerle formüle edilmiştir. Her iki Sözleşmenin Giriş bölümünde doğrudan İnsan Hakları Evrensel Bildirisine atıfta bulunularak, onun tarafından kabul edilen fikirlerle bağlantı kurulmaktadır.[513]

4.1.1.1. Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi

Birleşmiş Milletler Örgütü çerçevesinde azınlıklar ile ilgili önemli hükümler taşıyan Sözleşme 1976 yılında yürürlüğe giren Kişisel ve Siyasal Haklar Sözleşmesidir. Bu Sözleşme azınlık hakları konusunda ilk ve en önemli uluslararası dökümandır. Bu tarihe kadar, azınlık hakları sadece genel insan hakları kavramı içinde kalırken, bu belge ile fiziksel varlıkları tanınmış olmaktadır. Sözleşmenin 27. maddesi azınlıklara doğrudan koruma sağlamaktadır:

[513] Ayhan Döner, *İnsan Haklarının Uluslararası Alanda Korunması ve Avrupa Sistemi*, Seçkin Yayınevi, Ankara, Ocak 2003, s. 40.

Madde 27: "Etnik, dinsel ya da dilsel azınlıkların var olduğu devletlerde, bu azınlıklara mensup bireyler, kendi kültürlerini yaşama, kendi dinlerini ifade etme ve gereklerini yerine getirme ve kendi dillerini kullanma haklarından yoksun bırakılamazlar."

Maddedeki bazı ifadeler dikkat çekicidir: Bunlardan ilki, üç tip azınlıktan söz edilmiş olmasıdır. Etnik, dinsel ve dilsel azınlıklardan söz edilirken ulusal azınlıklara yer verilmemiştir. Bunun nedeni "ulusal azınlıklar" teriminin, büyük ölçüde Avrupa'nın azınlıklar sorununa işaret etmekte ve siyasal imalar taşımakta olduğu görüşüne bağlanabilir.[514] Bir başka dikkat çekici husus ise, 25. Maddenin aksine 27. Maddenin özel kişileri muhatap almasıdır.[515] Aynı maddede "azınlıklara mensup bireylerden" söz edilmektedir. Dolayısıyla burada grup haklarının yerine birey haklarına yer verildiği vurgulanmalıdır. Bu konu aşağıda daha ayrıntılı olarak ele alınmaktadır.

Birleşmiş Milletler sistemi içinde azınlık hakları korumasının uluslararası denetiminin, Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesiyle (öncelikle 27. Maddesiyle), İnsan Hakları Komitesi (28. Madde) aracılığıyla gerçekleştirilebileceği kabul edilmektedir. İnsan Hakları Komitesi, alanında uzman kişilerden oluşmakta ve taraf devletlerden bağımsız olarak kendi adına görev yapmaktadır.

---

[514] Hasan Tunç, a.g.m., s.18.

[515] Javaid Rehman, *The Weakness in the International Protection of Minority Rights*, Kluwer Law International, Lahey 2000, s. 17.

Sözleşmenin 2. maddesinin 2. fıkrası, hukuk düzenleri henüz Sözleşmenin öngörmüş olduğu standartlara uygun olmayan devletlere önemli bir sorumluluk yüklemektedir. Fıkraya göre "Mevcut yasal tedbirlerin ya da başka tedbirlerin henüz yeterli olmadığı durumlarda, bu Sözleşmeye taraf olan her devlet, kendi anayasal kurallarına ve Sözleşmenin hükümlerine uygun olarak, bu Sözleşmede tanınan hakların uygulanmasını sağlamak bakımından gerekli olan yasama tedbirlerini ve öteki tedbirleri almakla yükümlüdür."

4. maddede olağanüstü hallerde devletlerin bu sözleşmeden doğan yükümlülüklerine aykırı olarak haklarda sınırlamalara gidebileceği öngörülmüştür. Fakat devletlere olağanüstü hallerde tanınan bu sınırlama yetkisi, bazı önemli şartlara bağlanmaktadır. Devletin öngöreceği sınırlamalar, ancak durumun gerektirdiği ölçüde olmak, uluslararası hukuktan doğan diğer yükümlülükleriyle bağdaşır olmak, ırk, renk, dil, din ve benzeri sebeplere dayanan ayrım yapılmaksızın gerçekleştirmek zorundadır.[516]

Somut olarak azınlıklara ilişkin düzenleme ise Kişisel ve Siyasi Haklar Sözleşmesi 27. maddesinde yer almaktadır. 27. Madde bir uluslararası hukuk anlaşma metninde yer alıp evrensel geçerlilik iddiasında olan ilk azınlık düzenlemesidir. Bu düzenleme devletler hukuku seviyesinde azınlık haklarını

[516] Ayhan Döner, a.g.e., s. 41.

koruma çerçevesinde yapılmış çalışmaların yüzyıllarda oluşmuş birikimin ürünüdür.[517]

"Etnik, dinsel ya da dilsel azınlıkların bulunduğu devletlerde, bu azınlıklara mensup kişiler, kendi gruplarının diğer üyeleriyle birlikte toplu olarak, kendi kültürlerinde yararlanmak, kendi dinlerini açıklamak ve uygulamak ya da kendi dillerini kullanmak hakkından mahrum edilemezler". Bu hükmü getiren 27. madde insan hakları hukuku içinde evrensel ve bağlayıcı nitelikteki azınlık haklarına ilişkin ilk düzenlemedir.[518] BM sistemi içerisinde azınlık haklarının korunmasının denetimi de Sözleşmenin getirdiği mekanizma çerçevesinde BM İnsan Hakları Komitesi tarafından gerçekleştirilir.

Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi'nin 27. madde hükmünün muhatapları etnik, dil ve din azınlıkları ya da bu azınlıkların mensuplarıdır; ancak bu kapsamın çerçevesi birey ya da grup içindeki birey bağlamında net bir şekilde ortaya konmamıştır. 27. madde hükmündeki azınlık kavramının içeriğine yorum yoluyla ulaşılmaktadır.[519] Bu maddedeki bazı ifadeler dikkat çekicidir. Bunlardan birincisi, üç tip azınlıktan söz edilmiş olmasıdır: Etnik azınlıklar, dinsel azınlıklar ve dilsel azınlıklar. Ulusal azınlıklara ise yer verilmemiştir. Bundan başka "azınlıkların var olduğu devletler" ifadesiyle azınlıkların varlığı için devletlerin onları tanıması gerekmediği anlaşılmaktadır. Aynı maddede "azınlıklara mensup bireyler"den söz

[517] Ayşe Füsun Arsava, a.g.m., s. 1.

[518] Naz Çavuşoğlu, *Uluslararası İnsan Hakları Hukukunda Azınlık Hakları*, Su Yayınları, Nisan 2001, s.23.

[519] Ayşe Füsun Arsava, a.g.e., s. 41-45; Sabahattin Nal, a.g.e., s. 34-36.

edilmiştir. Dolayısıyla burada, grup haklarının yerine birey haklarına yer verilmek istendiği ve devletlerin azınlıklara uluslararası bir kişilik verilmesini istemedikleri göze çarpmaktadır. Ayrıca bireylerin kendi istek ve iradeleriyle kimliklerini koruyarak asimile olma arzularının engellenmemesi ve grubun bireyi bu tür girişimlerden alıkoymamasını sağlamak için böyle bir ifadeye gereksinim duyulmuştur. Dördüncü olarak, "kendi gruplarının diğer üyeleriyle birlikte" ifadesi, azınlıklara, grup olarak var olma hakkını beraberinde getirmiştir. Yine de teknik olarak grupların diğer üyeleriyle birlikte anlaşılması gerekenin azınlıklara mensup bireyler olduğu değerlendirilmektedir.[520] "Mahrum edilemezler" ifadesi, lafzıyla yorumlandığında, haklarının geliştirilmesi için veya haklarının uygulanması konusunda azınlıklara yardım etmek için önlemler alma zorunluluğundan ziyade, sadece devletin belirli eylemlerden kaçınması gerektiği izlenimi verebilmektedir. Ancak İnsan Hakları Komitesi, hakların sadece Hükümet tarafından değil diğer kişiler tarafından da ihlalinin engellenmesi için Devlet tarafından tedbirler alınmasının gerekebileceğini gözlemlemiştir. Bu çıkarsama Komite tarafından 1994

[520] Pamphlet No.4 of the UN Guide for Minorities,a.g.e., s. 3; Aksi yönde görüşe göre 27. Madde kollektif azınlık haklarına dayanak olmakta ve otonomiye varacak ölçüde geniş yorumlanmaya müsait bir kavramsal çerçeve oluşturmaktadır. Bu yaklaşıma göre toplumsal yaşama etkin şekilde katılma hakkı azınlık mensupları için özerklik hakkını içerecek şekilde yorumlanabilme potansiyeline sahiptir; bkz. Yaş Gai, *Uçastie na Maltsinstvata v Obştestveniya Jivot*, Mejdunaroden Komitet za Pravata na Maltsinstvata 2001, s. 8.

yılında kabul edilen 27. Madde üzerine 23(50) numaralı Genel Yorum metnine dayanmaktadır. [521]

27. maddenin giriş bölümü yeni gelmiş göçmenleri dahil etmiyor gibi gözükse de, İnsan Hakları Komitesi bu maddeyi göçmen işçiler ve ziyaretçiler dahil, bir devletin nüfuzu altındaki herkesi içerecek şekilde değerlendirmiştir. Komite ayrıca kültürel hakların tam olarak kullanımını garanti altına almak için devletin "azınlık topluluklarının mensuplarının, onları etkileyecek kararlara fiilen katılımı" sağlamasının gerekli olmasını önermiştir.[522]

Nihayet maddenin son ifadeleri bu azınlıklara verilen hakları sıralamıştır. Buna göre azınlıklara mensup bireyler, kültürlerini yaşama, dinlerini ifade ve bunların gereğini yerine getirme ve kendi dillerini kullanma hakkına sahiptirler. Ayrıca kullanılan "yoksun bırakılamazlar" ifadesi ile ilgili devletlere yükümlülük getirilmiş ve yukarıda sayılan hakların negatif niteliğine işaret edilmiştir .

Yukarıda anlatılan içeriğiyle 27. madde, uluslararası insan hakları hukuku içinde evrensel nitelikte ve hukuki bağlayıcılığa sahip, azınlık haklarına ilişkin ilk düzenleme olarak nitelendirilebilir.[523] 27. maddenin dışında azınlıklara ilişkin sözleşme hükümleri arasında ayrıca yer alan 2. madde her tür ayrımcılığı yasaklayıcı

[521] General Comment Adopted by the Human Rights Committee Under Article 40 Paragraph 4, of the Inetrnational Covenant on Civil and Political Rights, No 23(50), CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, 26 Nisan 1994.

[522] Pamphlet No.4 of the UN Guide for Minorities,a.g.e., s. 4.

[523] Naz Çavuşoğlu, a.g.e., s.23.

içeriğe sahiptir; 14. madde ise yargılanan kişilerin mahkemede kendi dillerinde temsil edilmesini vurgulamaktadır. 18.madde düşünce, din ve ibadet özgürlüğünü düzenlerken azınlıklar için önemlidir. Azınlık mensuplarının dinlerini, ibadetlerini ve mezheplerini uygulama ve öğretme güdüsüyle toplum içinde veya mahrem olarak uygulayabilme imkanı getirmektedir. Düşünce ve ifade özgürlüğünü düzenleyen 19. Maddeye azınlıkların kendi dillerinde her türlü bilgi araştırma, bilgi alma ve bilgi verme amaçlı sözlü, yazılı ya da basılı iletişim kurabilmelerinin temelini oluşturur.[524] 20. maddede her tür etnik, dinsel ya da ırksal düşmanlığın yasalarla cezalandırılmasını öngörmekte; 26. maddede yeniden yasalar önünde eşitlik ilkesine yer verilmektedir.[525]

Sözleşme'nin 27. maddesinin uygulanması kabul edildiği takdirde, kendilerini azınlık olarak nitelendiren gruplar, mensup oldukları devletten bu maddenin hükümlerinin uygulanmasını isteyebilirler. Sözleşmeyi onaylamış devletlerdeki azınlıklara mensup bireyler hak ihlali durumunda BM İnsan Hakları Komitesine başvurabilirler. Bu, zayıf da olsa, BM sistemi içinde azınlıkların korunmasına ilişkin bir denetim mekanizmasını oluşturmaktadır . MSHS Sözleşme'nin iç hukuklarda uygulanmasının denetimine ilişkin olarak 40. Maddede rapor yöntemini, 41. Maddede seçimlik devletlerarası başvuru yolunu, seçimlik ek 1. Protokol'de kişisel başvuru yolunu düzenlemiştir.

[524] Pamphlet No.4 of the UN Guide for Minorities,a.g.e., s. 4.

[525] Minority Rights Handbook: Latvian Human Rights Quarterly 5/6 1998, Human Rights Institute of Universityof Latvia, Faculty of Law, s. 77-78.

Rapor yönteminde taraf devletlerin sözleşme kapsamındaki hakları uygulamaya ilişkin attıkları adımlar ve karşılaşılan güçlüklerin anlatıldığı rapor BM Genel Sekreteri aracılığıyla İnsan Hakları Komitesi'ne ulaştırılmaktadır. Komite bu noktada kendi çalışmalarını yaparak bir genel değerlendirmeye ulaşmakta ve sonuç değerlendirmesi tüm taraf devletlere ulaştırılmaktadır. 41. Maddedeki devletlerarası başvuru yoluna gidilebilmesi için ise her iki taraf devletin de Komite'nin buna ilişkin yetkisini bir deklarasyonla tanımış olması gerekmektedir. Devletler arası siyasi sorunlara yol açabilecek nitelikte olması nedeniyle bu yöntem bugüne kadar hiç kullanılmamıştır. [526]

Kişisel başvuru yolu ise yine ancak buna ilişkin ek Seçimlik Protokolün muhatap devletler tarafından onaylanmış olması şartına bağlı olarak uygulanabilmektedir. AİHS'de olduğu gibi burada da iç hukuk yollarının tüketilmiş olması gerekmektedir. Ancak AİHS'ne göre (35. madde) başka bir uluslararası soruşturma veya uzlaştırma yöntemine sunulmuş bir dilekçenin konusuyla esas olarak aynı olan ve yeni bilgiler içermeyen bir başvurunun kabule edilebilirlik koşullarını taşımadığına hükmedilir. Buna karşın MSHS'ne göre başka bir uluslararası denetim organı tarafından sonuçlandırılmış başvurular İnsan Hakları Komitesi tarafından incelenebilmektedir.[527]

Lovelance vakası, İnsan Hakları Komitesi'ne yönelik kişisel başvuru usulünü örneklemektedir. İnsan Hakları Komitesi'nin 24/1977 Novelance v. Canada

[526] Naz Çavuşoğlu, a.g.e., s. 142.

[527] Naz Çavuşoğlu, a.g.e., s. 143-144.

kararında, azınlık mensubu bireylerin haklarının sınırlandırılmasının makul ve nesnel bir gerekçesinin bulunması yanında, bu gerekçenin azınlığın bir bütün olarak yaşamını sürekli devam ettirebilmesi ve refahı açısından gerekli olmasına işaret etmiştir. Sami kökenli İsveç vatandaşı Kitok'un Sami köyü mensubu olma statüsünü yitirmesi nedeniyle, geleneksel olarak sadece Sami kökenlilerin toprak, su ve vahşi doğa üzerinde sahip oldukları bazı haklardan mahrum edilmesi üzerine, adı geçen kişi Kanada devletini keyfi bir şekilde Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi'nin 1. Ve 27. Maddelerini ihlal ettiği gerekçesiyle şikayet etmiştir. Bu vakada insan Hakları Komitesi Kanada devletinin Sözleşme'nin 27. Maddesini ihlal etmediğine karar vermiş, ama somut olayda Bay Kitok'un bir hak şeklinde olmamasına rağmen, Samilerin yaşadığı alanlarda ren geyiklerini yetiştirip otlatabilmesi yanında, avcılık yapıp balık tutabileceği sonucuna varmıştır.[528] Bir başka başvuruda ise Komite, her ne kadar Sözleşme'nin 27. Maddesiyle sadece kültürel haklar korunuyor ve kamusal katılım hakkına dair açık bir ifade bulunmuyor ise de, yerli halkların geleneksel yaşamlarına ve kaynaklarının kullanımına dair kararlara katılım hakkının söz konusu maddede ima edildiğine dair genişletici bir yorum geliştirmiştir.[529]

4.1.1.2. Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi

Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesinden farklı olarak, burada özellikle gelişmekte olan ülkeler bakımından bazı esneklikler mevcuttur. Ekonomik, sosyal ve kültürel haklar konusunda çoğunlukla devletler yönelik davranış

[528] CCPR/C/33/D/197/1985.

[529] Human Rights Committe, General Comment no 23(50), 6 Nisan 1994.

yükümlülüklerinden çok, ulaşılmak istenen sonucun gereklilikleri olarak tanımlanabilecekler hükümler getirilmiştir. Başka bir deyişle , devletler her ülkedeki farklı durumlarda bu hakları nasıl en iyi şekilde koruyacaklarına karar verme konusunda büyük ölçüde kendi takdir yetkisine sahiptirler.[530]

Sözleşmeye göre, her devlet "kendi imkanları ölçüsünde" gerek tek tek gerekse uluslararası işbirliği yoluyla başta yasama tedbirleri olmak üzere var olan bütün uygun araçları tüketerek Sözleşmede tanınan hakları "zaman içerisinde" sağlamak yükümlülüğü altındadır (m.2/l,3) Bu açıdan bakıldığında Sözleşme, devletlere, bireyler açısından doğrudan doğruya kullanılabilir olan hukuki yükümlülükler yüklememekte, aksine ekonomik, sosyal ve kültürel haklar "kaynakların mevcudiyeti" şartına bağlanmakta ve zaman içerisinde devletlere bunları "tedricen" gerçekleştirme yükümlülüğü yüklenmektedir. Bu özellik Sözleşmenin yön gösterici (amaç belirleyici) karakterini ve harekete geçirici özelliğini ortaya koymaktadır. Yine de İnsan Hakları Komitesi ESKHS'nin amaçlarının gerçekleştirilmesi için somut adımlar atması gerektiğini, hiçbir devletin ayrımcılık yasağını da gözeterek (m. 2/2) kabul edilebilir gerekçe göstermeden gerileyici önlem alamayacağını çok net bir şekilde belirtmektedir.[531]

13. ve 14. Maddelerde herkes için zorunlu ve parasız eğitim hakkı düzenlenmektedir. Hükmün azınlıklar yönünden önem taşıyan kısım ise "bireylerin ve birimlerin" söz konusu kurumların devlet tarafından belirlenen standartlara uygun

[530] Pamphlet No.4 of the UN Guide for Minorities,a.g.e., s. 5.

[531] Pamphlet No.4 of the UN Guide for Minorities,a.g.e., s. 5.

olması şartıyla eğitim kurumlarını kurma ve idare etme özgürlüğünü düzenlemektedir. [532]

Sözleşmenin 16. maddesine göre, Sözleşmeye taraf olan devletler, Ekonomik ve Sosyal Konsey'in belirleyeceği program dahilinde belirli aralıklarla, kendi ülkelerinde Sözleşmede düzenlenen haklara yönelik olarak aldıkları tedbirleri ve bu alanda elde edilen gelişmeleri ve varsa gelişmeleri etkileyen zorlukları, hazırlayacakları raporla BM Genel Sekreterliği aracılığıyla Ekonomik ve Sosyal Konseye sunmak yükümlülüğü altındadırlar. Raporlar, Ekonomik ve Sosyal Konsey tarafından üzerinde çalışılmak üzere İnsan Hakları Komisyonuna da iletilebilmektedir. Fakat her halükarda sayılan bütün bu kurumlar, rapor hakkında bağlayıcı kararlar alamamakta sadece *"*genel tavsiyeler*"* ortaya koyabilmektedirler.[533]

4.1.2. Her Tür Irk Ayrımcılığının Tasfiye Edilmesine İlişkin Uluslararası Sözleşme

7 Mart 1966'da imzalanan Sözleşme[534], henüz İkiz Sözleşmeler yürürlüğe girmeden önce 4 Ocak 1969 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Sözleşmenin 1. maddesinde "ırk ayrımcılığı" kavramı tanımlanmıştır. Buna göre ırk ayrımcılığı

[532] Pamphlet No.4 of the UN Guide for Minorities,a.g.e., s. 6.

[533]Ayhan Döner, a.g.e., s.49-50, İbrahim Kaboğlu, *Ulusal, Ulusalüstü ve Uluslararası Hukukta Azınlık* Hakları (Birleşmiş Milletler, Avrupa Birliği, Avrupa Konseyi, Lozan Antlaşması), İstanbul Barosu, 2002, s. 220-221.

[534] United Nations General Essembly, International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, UNTS 660, p. 195, 21 Aralık 1965.

kavramı, "siyasal, ekonomik, toplumsal, kültürel alanda ya da toplum yaşamının başka bir alanında, insan hakları ve temel özgürlüklerin eşitlik temeli üzerinde tanınmasını, kullanılmasını ve bunlardan yararlanmayı önlemek ya da zedelemek amaç ya da sonucuyla ırk, renk, soy, ulusal ya da etnik kökene dayalı herhangi bir ayrım, dışlama, kısıtlama ya da kayırmada bulunma anlamına gelir". Sözleşmeye taraf devletler, kişilere, kişi gruplarına veya kuruluşlara karşı ırk ayrımcılığı eylem ve uygulamalarına girişmemek ve ulusal ya da yerel tüm resmi makam ve kamu kuruluşlarının bu doğrultuda hareket etmelerini sağlamak yükümlülüğünün yanında, özel kişi veya örgütlerce ırk ayrımı yapılmasını teşvik etmek, korumak ve desteklemekten kaçınmak ve bunları engellemek ve hukuk sistemlerindeki ırkçı hükümleri temizlemek ve bunları kanunla yasaklamak yükümlülüğü altındadırlar (m.2/I, a-d) Görüldüğü gibi "ırk ayrımcılığı" terimini, Irk Ayrımcılığının Tasfiye Edilmesine İlişkin Komite (CERD), azınlıklara yapılan her tür ayrımcılığı da kapsayacak biçimde değerlendirmektedir. Komite, devletler tarafından belirli aralıklarla kendine iletilen raporların incelenmesinde azınlıklara yapılan ayrımcılık hususunda özellikle duyarlı davranmaktadır.[535]

9. maddeye göre, taraf devletler, Sözleşmenin kendileri bakımından yürürlüğe girmesi ile birlikte ilk yıl içinde ve daha sonra da iki yılda bir, ya da Komitenin talebi üzerine rapor sunma yükümlülüğü altındadırlar. Raporun, Sözleşmenin yürütülmesiyle ilgili olarak taraf devletçe alınan yasal, yargısal ve idari konulara ilişkin tüm tedbirleri içermesi gereklidir. Komitenin gerekli gördüğü tüm bilgileri toplamasından sonra, Komite Başkanı, Komite üyeleri arasından veya dışarıdan

[535] Pamphlet No.4 of the UN Guide for Minorities,a.g.e., s. 6.

seçilecek beş kişiden oluşan bir ad hoc uzlaştırma komisyonu kurar. Uzlaştırma Komisyonunun üyeleri, uyuşmazlığın tarafı devletlerin oybirliğiyle seçilir. Komisyon, Sözleşmeye saygı temeli üzerinde taraflar arasında konunun dostane bir çözüme bağlanması için arabuluculuk yapar.

Bireysel başvuru usulü, Sözleşmenin en uzun maddesi olan 14. maddede düzenlenmiştir. Madde, tek tek bireylere veya birey gruplarına Sözleşmede düzenlenen hakların ihlali nedeniyle mağdur oldukları iddiasıyla Komiteye başvuru imkanı tanımaktadır.[536] 14. Maddeye göre, Bir Taraf Devlet, Sözleşme'de, öngörülen haklardan herhangi birinin ihlalinden dolayı mağdur olduğunu iddia eden ve bu Devletin yargı yetkisi altında bulunan bireyler veya birey grupları tarafından yapılacak başvuruları kabul edip inceleyebilmesi için, Komite'nin yargı yetkisini kabul ettiğini her zaman beyan edebilir.

İkinci maddenin birinci paragrafında belirtildiği şekilde beyanda bulunan herhangi bir Taraf Devlet, Sözleşme'de belirtilen haklardan birinin ihlalinden zarar gördüğünü iddia eden ve mevcut diğer yerel olanakları tüketen, devletin yargı yetkisine tâbi bireylerden veya birey gruplarından dilekçe almaya ve incelemeye yetkili olacak, kendi ulusal hukuk sistemi içinde bir birim oluşturabilir ya da böyle birim belirleyebilir. Bu maddenin birinci paragrafı uyarınca yapılan beyan ve bu maddenin ikinci paragrafı uyarınca oluşturulan veya belirlenen birimin ismi, diğer Taraf Devletlere iletilmek üzere ilgili Taraf Devlet tarafından Birleşmiş Milletler Genel Sekreterine sunulur. Beyan, Genel Sekretere bildirimde bulunmak suretiyle

[536] Ayhan Döner, a.g.e., s. 51-52.

herhangi bir zamanda geri çekilebilir, ancak böyle bir geri çekme Komite'nin bakmakta olduğu başvuruları etkilemez.

Son olarak dilekçelerin kaydı, bu maddenin ikinci paragrafı uyarınca oluşturulan veya belirlenen birim tarafından muhafaza edilir ve her yıl kayıtların tasdik edilmiş örnekleri, içerikleri kamuya açıklanmamak üzere Genel Sekretere uygun kanallardan tevdi edilir. Başvuru sahibi, bu maddenin ikinci paragrafı uyarınca oluşturulan ya da belirlenen birimden sonuç alınamadığı takdirde, altı ay içinde konuyu Komite'ye iletme hakkına sahiptir. Komite kendisine iletilen herhangi bir şikâyeti, bu Sözleşme'nin herhangi bir hükmünü ihlal ettiği iddia edilen Taraf Devletin dikkatine gizli olarak getirebilir, ancak ilgili birey veya birey gruplarının kimliği, söz konusu bireyin ya da grupların açık rızası olmaksızın açıklanamaz. Komite isimsiz şikâyetleri almaz. Şikâyeti alan Devlet, üç ay içinde Komite'ye konuyu izah eden yazılı açıklama veya beyanat ve eğer varsa çözüm getirmek üzere almış olabileceği önlemleri sunar. Komite, ilgili Taraf Devlet ve dilekçe sahibi tarafından temin edilebilen tüm bilgiler ışığında şikâyetleri inceler. Komite, mevcut tüm yerel olanakları tükettiği tespit edilmediği takdirde, dilekçe sahibinin herhangi bir şikâyetini incelemez. Başvuru ile ilgili prosedürün makul bir süreyi aşması halinde bu kural uygulanmaz. Komite, önerilerini ve eğer varsa tavsiyelerini ilgili Taraf Devlete ve dilekçe sahibine gönderir. Komite, bu tür şikâyetlerin ve gerektiğinde ilgili Taraf Devletlerin açıklamalarının ve beyanatlarının özetlerini ve kendi öneri ve tavsiyelerini yıllık raporuna dâhil eder. Sadece bu Sözleşme'ye taraf en az on Devlet bu maddenin birinci paragrafı çerçevesindeki beyanların

bağlayıcılığını kabul ettiği takdirde, Komite'nin bu maddede belirtilen görevlerini uygulama yetkisi olur.[537]

4.1.3. Ulusal ya da Etnik, Dinsel ve Dilsel Azınlıklara Mensup Kişilerin Haklarına ilişkin Bildirge

BM Ayrımcılığın önlenmesi ve azınlıkların Korunması Alt Komisyonu tarafından yapılan çalışmaların bir diğer ürünü "Ulusal ya da Etnik, Dinsel ve Dilsel Azınlıklara Mensup Kişilerin Haklarına ilişkin Bildirge"dir. Birleşmiş Miletler Genel Kurulu'nun 47/135 sayılı kararıyla 18 Aralık 1992'de kabul edilmiştir. Bir Sözleşme olmadığı, yalnızca bir Bildirge olduğu için hukuken bağlayıcılığa sahip olmamakla birlikte bu deklarasyonun önemi, sadece azınlık haklarını konu alan ilk uluslararası insan hakları belgesi olmasından ve azınlık haklarına ilişkin yeni standartlar ortaya koymasından kaynaklanmaktadır .[538]

Genel Kurul'da geniş destek görerek kabul edilen bu bildirge, BM uygulamasında "ayrımcılığın önlenmesinden" "azınlıkların korunmasına" bir geçiş niteliğindedir. Bir yandan, dernek kurma ve sınırlar ötesi ilişki kurma konularında devlete engellememek gibi bir "negatif" görev verirken, kimliğini ifade etme, kendi dilini öğrenme ve o dilde eğitim görme gibi kimi konularda devlete "pozitif" görev yüklemektedir:.[539] Bu yönüyle azınlık haklarına ilişkin yeni standartlar koyduğu için

[537] Birleşmiş Milletler Irk Ayrımcılığının Ortadan Kaldırılması Komitesi: Genel Tavsiyeler ve Türkiye Taraf Devlet Raporu, İnsan Hakları Ortak Platformu, Aralık 2010, Ankara, s. 202-204.

[538] Naz Çavuşoğlu, a.g.e., s.23.

[539] Baskın Oran, a.g.e., s. 132.

Bildirge, "azınlık hakları için uluslararası asgari standartlar" belgesi olarak değerlendirilmektedir.[540]

Bildirgenin ilk maddesinde azınlık gruplarının milli ya da etnik, kültürel, dinsel ve dilsel kimliklerinin korunması için gerekli önlemlerin alınmasını ve bu kimliklerin tanıtılması için gerekli ortamın teşvik edilmesini öngörmektedir. İkinci maddede temel hakların, herhangi bir ayrımcılık türünün müdahalesiyle karşılaşmadan özelde ya da kamuda özgürce kullanılmasını vurgulamaktadır. Aynı hükmün sonraki fıkrasında azınlık mensuplarının kendilerinin etkileyen ulusal ya da bölgesel çaptaki karar mekanizmalarına geniş çaplı katılımını öngörmekte, dernek kurma özgürlüğünün ve diğer azınlık gruplarıyla ilişkilerinin hiçbir kısıtlamaya uğratılmamasını vurgulamaktadır. [541]

Bidirgenin 3.maddesi "Azınlık mensubu kişiler, bu Bildirgede yer alan haklar da dahil olmak üzere, diğer bütün haklarından bireysel olarak veya mensubu oldukları grubun diğer üyeleriyle birlikte, herhangi bir ayrımcılığa maruz kalmaksızın yararlanabilirler." diyerek ulusal azınlıkların İkiz Sözleşmeler dışında spesifik açıdan korunması yolunu açmıştır.

Bildirgenin 4. Maddesine devletin azınlıkları desteklemek üzere alması gereken önlemlere ilişkindir. Önlem alma yükümlülüğü, bir anlamda Medeni ve

[540] Patrick Thornberry, *International and European Standarts on Minority Rights, Minority Rights in Europe: The Scope for a Transnational Regime* (ed. Hugh Miall) a.g.e., s. 16.

[541] Minority Rights Handbook: Latvian Human rights Quarterly 5/6 1998, Human Rights Institute of University of Latvia, Faculty of Law, s.118-120.

Siyasi Haklar Sözleşmesi 27. Maddesindeki pasif yaklaşımı aşmaya yöneliktir. Öngörülen tedbirler arasında ana dil kullanımına ilişkin düzenlemeler koyma ve devlet bünyesinde varlıklarını sürdürmekte olan azınlık kültürleri ve dini inançlarının daha geniş çapta tanınmasına ilişkin provizyonlar yer almaktadır. Buna karşı azınlık mensuplarına da toplumun bütününü daha yakından tanımaya teşvik edilmesi öngörülmektedir.[542]

5., 6. ve 7. maddelerde, devlet planlamalarında ve azınlık sorunlarına ilişkin meselelerde, devlet ile azınlık mensupları arasında karşılıklı anlayış ve güven tesisine dair gerekliliğe değinilmektedir. 8. Maddede ise azınlık hakları genel eşitlik ilkesi, başkalarının hakların saygı gösterme ve devletin ülkesel bütünlüğü ile ilişkilendirilmektedir. Bu son maddeden çok net bir şekilde anlaşılmaktadır ki Deklarasyon'da azınlık hakları lehine öngörülen tedbirlerin hiçbiri bölünmeyi teşvik etmek ya da self determinasyon hakkını gündeme taşımak amacında değildir. Tasarı aşamasındayken yapılan görüşmelerde azınlıkları için kendini idare -*self menagement*- ve otonomi gibi haklar kesinlikle kabul edilemez olarak nitelenmiş ve çok açık bir şekilde devletlerin egemenliği esası en öncelikli konumda değerlendirilmiştir. [543]

Bireysel-kolektif haklar ayrımında da daha önce üzerinde durduğumuz bir başka husus azınlık haklarının süjesi meselesidir. Metinde azınlık haklarının süjesi "azınlıklara mensup bireyler" (persons belonging to minorities) olarak işlenmiş,

[542] Patrick Thornberry, a.g.e., s. 16.

[543] Patrick Thornberry, a.g.e., s. 17.

böylece azınlık haklarının bireysel haklar karakterinde olduğu netleştirilmiştir. Bununla birlikte Bildirgenin 1. Maddesinde , azınlıklara mensup bireylerin değil, azınlıkların varlığının ve kimliklerinin korunması tabiri kullanılarak bireysel karakterdeki azınlık haklarının kolektif boyutlu olması özelliği de ihmal edilmemektedir. Bu açıdan Bildirge metni BM MSHS 27. Maddesine göre daha özenli bir dil kullanmasıyla daha başarılı olarak nitelenmektedir. [544]

4.2. AVRUPA GÜVENLİK VE İŞBİRLİĞİ TEŞKİLATI BÜNYESİNDEKİ DÜZENLEMELER

Avrupa siyasi sisteminin bir diğer ayağını, Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı çatısı altında yürütülen yapılanma oluşturmaktadır.[545] AGİT, azınlıklara yönelik devlet yönetimini biçimlendiren kuralları ulusal azınlık/çoğunluk çatışmasını en aza indirecek ve aynı zamanda ulusal azınlık topluluklarının üyelerine yönelik bireysel baskıları önleyecek bir şekilde yeniden düzenlemekle ilgilenmektedir. Bu nedenle aynı zamanda örgütün etkinliklerinin temeline oluşturan bütün resmi belgelerde, ulusal azınlıkların haklarına yönelik ifadeler kullanılmıştır.

Tüm AB ülkelerinin üyesi olduğu AGİT (1994 Budapeşte Konferansından sonra AGİK teşkilata dönüştürülmüş ve bu adı almıştır) çerçevesinde azınlıkların korunması hakkında çıkartılan belgeleri hukuksal bağlayıcılığı olmamasına rağmen, getirdiği hukuksal ilklerinin siyasi bağlayıcılığı ve ülke devletlerine vatandaşları

[544] Patrick Thornberry, a.g.e., s. 18.

[545] Yonko Yotov, *Uvod v Mejdunarodnata Zaştita na Pravata na Çoveka,* İzdatelska Kışta Trud, Sofya 2001, s. 72.

nezdinde yüklediği siyasi sorumluluk yönünden önem taşımaktadır.[546] Bu dönemin belli başlı insan hakları metinleri de, bu belgeler arasındadır; Kopenhag Belgesi(1990), Yeni BirAvrupa için Paris Sözleşmesi(1991), Ulusal Azınlıklar Cenevre Raporu (1991), Moskova Belgesi (1991), Helsinki Belgesi (1992) ve Budapeşte Belgesi (1994). [547] Buna ek olarak AGİT, 1992'de üye devletlerin ulusal azınlıklara yönelik uygulamalarını ortaklaştırmak ve ulusal azınlık/çoğunluk çatışmalarının çözümlenmesine yardımcı olmak amacıyla, Ulusal Azınlıklar Yüksek Komiserliği bürosunu kurmuştur.[548] AGİK enstrümanlarının tamamında, azınlık haklarına ilişkin önemli ilkeler getirilirken, azınlıkların devletlerin daimi ve asli unsuru bulundukları yönündeki temel nosyon yansıtılmaktadır.[549]

4.2.1. Helsinki Nihai Senedi

AB'nin aksine AGİK insan ve azınlık haklarına ilişkin belirgin bir siyasi rol üstlenmiştir. Avrupa'da barış ve istikrarın tesisini destekleyen Helsinki sürecinde de insan hakları temel elementlerden biri olmuştur. AB ve AGİK birlikte, 1989-1990 değişimlerine kendi örgütsel yapılanmalarını yenileyerek karşılık vermeye çalışmışlardır.[550] 1975 tarihinde AGİK tarafından kabul edilen Helsinki Nihai

[546] Richard Dalton, "The Role of the CSCE, Minority Rights in Europe: The Scope for a Transnational Regime" (ed. Hugh Miall) a.g.e., s. 99.

[547] Richard Dalton, a.g.e., s. 100.

[548] Jennifer Jackson Preece, *Ulusal Azınlıklar ve Avrupa Ulus-Devlet Sistemi,* Donkişot Yayınları İstanbul, Eylül 2001, s. 65.

[549] Patrick Thornberry, a.g.e., s. 18.

[550] Kirsten Shoraka, a.g.e., s. 157.

Senedi[551], uluslararası azınlık haklarına daha ileri standartlar getiren "özel haklar" kavramını gündeme getirmiştir.

Helsinki zirvesi sonunda, "Düşünce, Vicdan, Din ya da İnanç Özgürlüğü Dahil İnsan Haklarına ve Temel Özgürlüklere Saygı" başlıklı bildirge kabul edilmiştir. Buna göre Katılan Devletler ırk, cinsiyet, dil ya da din ayrımı gözetmeksizin herkes için düşünce, vicdan, din ya da inanç özgürlüğü dahil, insan haklarına ve temel özgürlüklere saygı göstermesi öngörülmüştür. Hiçbiri insan kişiliğinin niteliğindeki onurdan doğan ve bu kişiliğin özgür ve tam gelişmesi için temel olan kişisel, siyasal, ekonomik, toplumsal, kültürel ve öteki hakların etkin biçimde kullanılmasını motive etmek suretiyle özendirir. Bu çerçeve içinde VII. İlke 4. Paragrafına göre, ülkelerinde ulusal azınlıklar barındıran katılımcı devletler, bireyin, tek başına ya da başkalarıyla birlikte kendi vicdanı uyarınca din ya da inancını açıklama ve uygulama özgürlüğünü tanır ve ona saygı göstermekle yükümlenmiştir. Ülkelerinde ulusal azınlıklar bulunan katılan Devletler, bu azınlıklardan olan kişilerin yasa önünde eşitlik hakkına saygı göstererek onlara insan hakları ve temel özgürlüklerden efektif olarak tam anlamıyla yararlanmaları için tam fırsat tanımayı ve bu amaçla bu alandaki yasal çıkarlarını korumasını öngörmektedir.

Bildirge'nin "Halkların haklarının eşitliği ve kendi kaderlerini tayin hakkı" başlıklı VIII. Maddesine göre ise, katılımcı devletlerin , halkların hak eşitliği ve kendi kaderlerini tayin haklarına, her zaman "Birleşmiş Milletler Antlaşması'nın

[551]Organization for Security and Co-operation in Europe, *Conference on Security and Co-Operation in Europe Final Act*, Helsinki 1 Ağustos 1975.

amaçları ve ilkelerine ve Devletin ülkesel bütünlüklerine ilişkin kurallar da dahil olmak üzere devletler hukukunun ilgili kuralları uyarınca" saygı gösterecekleri hususu belirtilmiştir.[552] Böylece self determinasyon hakkı, konuya ilişkin BM standartları eşliğinde değerlendirilmiş olmaktadır.

Bu düzenlemelere paralel olarak 1992 yılında AGİT tarafından bölgesel ve sınır ötesi İşbirliği Toplantısı kararlarında, "ortak kökenden gelen(origin), aynı kültür ve dinî inanç sistemine mensup kişiler arasında ilişkilerin geliştirilmesi"ne yönelik düzenlemeler getirilmiştir.[553] 1997'de ayrıca AGİT Medya Özgürlüğü Temsilciliği kurulmuştur. AGİT çalışmalarını bugün Sekretarya (Viyana), Demokratik Kurumlar ve İnsan Hakları Dairesi (Varşova), Ulusal Azınlıklar Yüksek Komiserliği (Lahey) ve AGİT Medya Özgürlüğü Temsilciliği (Viyana) olmak üzere dört ana eksen üzerinde yürütmektedir. Pratik faaliyetleri araştırma komisyonları ve raportörler, dönem başkanlığının özel temsilcileri, kriz anlarında devreye konulan acil komisyonlar, ihtilafların barışçıl çözümü için mekanizmalar ve barış operasyonlarından oluşmaktadır.

4.2.2. Viyana İzleme Toplantısı Sonuç Bildirisi (1989)

4 Kasım 1986'da başlayıp 19 Ocak'a kadar süren Viyana İzleme toplantısı sonucunda 1989 yılında Viyana İzleme Toplantısı Sonuç Bildirisi kabul edilmiştir. Bu bildiride daha çok din ve ibadet özgürlüğü ilkesi vurgulanmıştır. Bunun dışındaki

[552] Mehmet Merdan Hekimoğlu, *Uluslararası İnsan Hakları Hukuku Açısından Azınlık Hakları ve Türkiye*, Detay Yayıncılık, Ankara 2007, s. 87.

[553] *Minority Rights Handbook: Latvian Human rights Quarterly,* 5/6 1998, a.g.e., s.169.

pek çok konuyu da kapsayan 27 maddelik öneri ve tavsiyeler insan haklarına ilişkin ayrıntılı düzenlemeler içermektedir.

İlgili düzenlemeler arasında altı çizilmesi gerekenler, Birleşmiş Milletlerin getirdiği standartlara uygun olarak self determinasyon ilkesine ilişkin olanlardır. Birleşmiş Milletler Antlaşması'nın amaçları ve ilkelerine ve Devletin ülkesel bütünlüklerine ilişkin kuralları da vurgulayarak uluslararası hukuk ilkelerine atfen self determinasyon hakkını düzenleyen maddeler, nerdeyse harfi harfine Helsinki Nihai Senedi'ndeki hükümlerle örtüşmektedir. İki metin arasında yalnız iki hususta farklılık ortaya çıkmıştır. Bunlardan ilki kendi kaderini tayin hakkının halklar ve devletler arasındaki ilişkilerin gelişmesindeki önemine artık değinilmemiş olmasıdır.[554] İkincisi ise ülkesel bütünlük ilkesinin, ilkenin self determinasyon hakkıyla koordinasyonunda, bu hakka riayete sonuçta negatif etkide bulunacak kadar güçlendirilmiş olmasıdır. Viyana Sonuç Bildirisinde yer verilen iki prensip arasındaki bu vurgu değişikliği bir anlamda, Soğuk Savaşın ardından Merkezi ve Doğu Avrupa'da yaşanan gelişmeler ve mevcut devletlerden ulusal dürtülerle ayrılma isteklerinin, ayrılıkçı eğilimlerin vermiş bulunduğu rahatsızlıkla açıklanabilir. [555]

4.2.3. Kopenhag İnsani Boyut Konferansı Belgesi ve Kopenhag Kriterleri

29 Haziran 1990'da kabul edilen, AGİT bünyesindeki Kopenhag İnsani Boyut Konferansı Belgesi günümüz için bile hala AGİT'in azınlık hakları

[554] Mehmet Merdan Hekimoğlu, a.g.e., s. 87.

[555] Mehmet Merdan Hekimoğlu, a.g.e., s. 88.

konusundaki temel felsefesini yansıtan, özetleyen temel belge olma vasfını sürdürmektedir.[556] 1989 yılında iki kutuplu dünyanın sona erme devresinde yaşanan hızlı ilerlemeler bu Belgeyi ürün olarak getirmiştir. Zaman zaman AB'nin İnsan Hakları Anayasası olarak da adlandırılan Kopenhag Belgesi[557] Halen, uluslararası alanda temel standart belirleyici araç olarak değerlendirilmektedir. [558]

Azınlık haklarını içerik ve işlev bakımından anlamlı hale getirmek için ilk akla gelen husus, azınlık mensubu bireylerin eşit muamele görmesi ile ayrımcı muameleye tabi tutulmamasıdır. Bu çerçevede azınlıklar konusuna ilişkin olarak ilk defa ayrıntılı hükümler getiren Kopenhag Konferansında ele alınan bu iki ilke, üzerinde genel mutabakata varılan prensipler arasında yer almıştır.[559] Buna göre ulusal azınlıklara mensup bireylerin , tıpkı diğer vatandaşlar gibi herhangi bir ayrımcılığa tabi tutulmaksızın ve hukuk önünde tamamıyla eşit bir şekilde bütünüyle ve etkili olarak insan hakları ve temel özgürlüklerini kullanma hakkına sahip oldukları, bu bireylerin hakları konusunda devletlerin ulusal ölçekte kabul edecekleri önlemlerin katılımcı devletlerin yurttaşları için kabul ettikleri eşitlik ve ayrımcılık yasağı ilkelerine uygun olması gerektiği hususu, ilgili devletlerce beyan edilmiştir.[560]

---

[556] *Minority Rights Handbook: Latvian Human rights Quarterly*, a.g.e., s.125.

[557] Bruno De Witte, *Politics versus Law in the EU's Approach to Ethnic Minorities*, EUI Working Papers, European University Institute, İtalya 2000, s. 3.

[558] Pamphlet No.9 of the UN Guide for Minorities,a.g.e., s. 2.

[559] Mehmet Merdan Hekimoğlu, a.g.e., s. 100.

[560] Mehmet Merdan Hekimoğlu, a.g.e., s. 101.

Birey haklarını temel alan Kopenhag Belgesinin 33. Bendi, Devletleri "eşitlik ve ayrımcılık yapmama prensiplerine uygun olarak, sınırları içindeki azınlıkların etnik, kültürel, dilsel ve dini kimliklerini korumaları" gereğini yerine getirmekle yükümlendirmektedir. Devletlerin kendileri de bu eşitliği sağlamak üzere kendiliğinde harekete geçerek önlem almayı taahhüt ederler. Buna göre bu özel haklar ve önlemler ulusal azınlıklara mensup kişiler için imtiyazlı muamele oluşturmayacak, daha ziyade uygulamada ve hukukta hakların eşit ve anlamlı kullanılmasını amaçlamaktadır.[561]

Kopenhag Belgesi azınlık mensupları için hem bireysel olarak, hem de azınlık gruplarının diğer mensuplarıyla birlikte kullanabilecekleri özel haklar getirmektedir.

Belgenin 30, 33, 34 ve 35. paragrafları azınlıkların sahip oldukları hakları ve özellikle kendi ana dillerini öğrenme veya kendi ana dillerinde öğrenim görmelerini sağlamayı, eğitim, kültür ve din kurumları kurup işletme ve bunlar için mali kaynak sağlama hakkını, dini eğitim faaliyetlerini azınlık ana dilinde gerçekleştirme hakkını, aynı kökenden geldikleri kişilerle ulusal ya da uluslararası çapta ilişki kurma ve geliştirme hakkını, toplumsal meselelere etkili katılım hakkını güvence altına almaktadır. Belirtilen hakların "kendi kaderini tayin" ilkesiyle bir ilgisi bulunmadığı hususu 34. Bentte netleştirilmiştir. Buna göre Azınlık hakları çerçevesinde tarafların üstlendikleri taahhütlerin hiçbiri, Birleşmiş Milletler Şartı, Uluslararası hukukun diğer hükümleri veya devletlerin bölgesel bütünlük prensibini de içeren Helsinki

[561] Pamphlet No.9 of the UN Guide for Minorities,a.g.e., s. 3.

Sonuç belgesinin amaçları ve prensipleriyle ters düşen herhangi bir faaliyet ya da eylemde bulunma yetkisini içerecek şekilde yorumlanamaz. [562]

Kopenhag Belgesi AGİK bünyesinde bağlayıcı olmadığından siyasi platformda bile devletlere azınlık grupları için özerklik verilmesine ilişkin bir yükümlülük getirmemektedir. Bunun yerine "ulusal azınlıklara mensup bireylerin, azınlık kimliğinin korunması ve tanıtılmasına ilişkin çalışmalara katılma hakkını da içermek üzere kamu işlerine etkili katılımı" nı öngören hükümlere yer verilmiştir.[563] Bu doğrultudaki hükümlerin bir yansıması Ulusal Azınlıkların Korunması Çerçeve Sözleşmesi 15. Maddesinde de vücut bulmuştur.[564] Bu bağlamda belirtilen genel ifadelerin ötesine geçerek, devletlere etnik azınlıkların meskun bulunduğu mahaller için yöresel ya da bölgesel otonomi rejimleri oluşturmak yönünde spesifik bir yükümlülük empoze etmek çabaları uluslararsı metinlerde yer bulamamıştır.[565] Bu durum açık bir şekilde Avrupa devletlerinin etnik kritere dayalı otonom bölgeler

[562] Pamphlet No.9 of the UN Guide for Minorities,a.g.e., s. 3.

[563] Kopenhag Belgesi'nin 31. Maddesi soyledir: "Ulusal azinliklara mensup kisiler etnik, kulturel, dilsel veya dinsel kimliklerini ozgurce ifade etmek, korumak ve gelistirmek; kulturlerini, istekleri disindaki her turlu asimilasyon cabalarindan bagimsiz olarak korumak ve gelistirmek hakkina sahiptirler".

[564] Çerçeve Sözleşme 15. Maddesine göre "Taraf Devletler, ulusal azınlıklara mensup olan kişilerin, kültürel, sosyal ve ekonomik yaşama ve özellikle kendilerini ilgilendiren kamusal işlere etkili bir biçimde katılmaları için gerekli şartları yaratır."

[565] Otonom yönetimler oluşturma konusunda taraf devletlere sorumluluk getirmeye yönelik bir düzenleme olarak Avrupa Konseyi Parlamenterler Asemblesi'nin 1201 (1993) Sayılı Tavsiye kararı örneği verilmektedir, bkz. Bruno De Witte, a.g.e., s. 12.

oluşturmayı içeren hukuksal bir yükümlülük getirme niyeti taşımadığını ortaya koymaktadır.[566]

4.2.4. Yeni Avrupa İçin Paris Şartı

21 Kasım 1990'da kabul edilen Yeni Avrupa İçin Paris Şartı adlı belgede daha önceki AGİT belgelerinde ortaya konulan düşünce, vicdan, din, inanç ve ifade özgürlüğü güvenceye alınmıştır. [567] Katılımcı devletler "Ulusal azınlıkların toplum yaşamına getirdiği zengin katkıyı desteklemek" amacındaki kararlığını vurgulamıştır.[568]

Paris Şartı, self determinasyon ilkesi konusunda Viyana Belgesi'nde bir dereceye kadar takınılan sınırlandırıcı tutumu sürdürmüştür. Nitekim konuya ilişkin Şart'ta yer alan madde şu şekildedir: " Halkların eşit haklara sahip bulunduğunu ve halkların BM Şartına ve devletlerin ülkesel bütünlüğüne ilişkin olanlar da dahil olmak üzere, self determinasyon hakları olduğunu yeniden teyit ederiz." Böylece Helsinki Senedi'ndeki self determinasyon doktrini üzerinde yeteri kadar ısrarcı olmak yerine, BM Şartı ve cari uluslararası hukuk tarafından desteklenen ve liberalliği az olan öğretiye göndermede bulunulması nedeniyle, Paris Şartı'nın

---

[566] Ayrıntılı bilgi için bkz. Patrick Thornberry, "İmages of Autonomy and İndividual and Collective Rights in International Instruments on the Rights of Minorities", Markku Suksi (ed.), *Autonomy: Applications and İmplications*, Kluwer Law International, Hague 1998, s. 111-112.

[567] *Minority Rights Handbook: Latvian Human Rights Quarterly*, a.g.e., s. 130.

[568] Pamphlet No.9 of the UN Guide for Minorities,a.g.e., s. 3.

AGİT'in self determinasyon taahhüdünün devamı konusunda gereksiz kuşkular yarattığı vurgulanmıştır.[569]

4.2.5. 1991 Cenevre Uzmanlar Toplantısı Raporu ve Ulusal Azınlıklar Yüksek Komiserliği

1991 yılında gerçekleştirilen Cenevre toplantısında azınlıkların kamusal yaşama daha etkin biçimde katılımını sağlamaya yönelik anayasal mekanizmalar belirlenmesini teşvik etmeyi değerlendirilmiştir . AGİK bünyesinde gerçekleştirilen çalışmaların temelinde, taraf devletlerin hemen hemen tümünde barındırılan ulusal azınlık haklarına saygı gösterilmesini sağlamak ve entegre olmuş çok kültürlü bir toplum projesini hayata geçirme yaklaşımı vardır.[570] Bütünleşmiş toplum projesi gerek devletlerin içinde gerekse devletler arasında istikrar ve barışı sağlamanın bir aracı olarak değerlendirilmektedir..[571]

4.2.5.1. Cenevre Uzmanlar Toplantısı Raporu

Cenevre Uzmanlar Toplantısı Raporuyla, 1992 Doruk Toplantısında bir Ulusal Azınlıklar Yüksek Komiserliği kurulması kararlaştırılmıştır.[572] Ocak 1993'te göreve başlayan Yüksek Komiser'in başlıca görevi AGİT bölgesinde ulusal azınlık sorunlarının çıkmaması için bir "erken ihbar" ve gerektiğinde "erken harekete

[569] Mehmet Merdan Hekimoğlu, a.g.e., s. 88.

[570] Pamphlet No.9 of the UN Guide for Minorities,a.g.e., s. 2.

[571] Richard Dalton, a.g.e., s. 101.

[572] *Minority Rights Handbook: Latvian Human rights Quarterly*, a.g.e., s.133.

geçme" olanağı sağlamaktır. Bireysel insan hakları ihlallerini araştırmak gibi bir görevi yoktur, ancak bu makamın kurulması AGİT'in konuya verdiği önemin açık bir göstergesidir.[573]

4.2.5.2. Ulusal Azınlıklar Yüksek Komiserliği

Ulusal Azınlıklar Yüksek Komiserliği Yugoslavya'daki çatışma ortamını sona erdirme çalışmalarına katılmak üzere çalışmaya başlamıştır. Yüksek Komiserliğin temel görevi, ulusal azınlık sorunları barındıran çatışmaları mümkün olduğunca erken safhada müdahale ederek önlemektir. [574] Bu göreve ilk getirilen Komiseri Max Van Der Stoel**:**

"Devletler, azınlık kimliklerinin korunmasını dengeleri bozacak nitelikte bir siyaset olarak görmektedir. Ancak, tarihsel tecrübe gosteriyor ki esas gerilime neden olan, kimlikleri tanimak degil inkar etmektir. Eğer azınlıklar, devletin sınırlari içinde kimliklerini ifade etme, koruma ve gelistirme hakkina sahip olurlarsa, çikarlari devlet tarafindan gözetilecegi icin kendilerini güvende hisseder, bu sayede toplum hayatına daha iyi uyum saglar. Aksine, eğer azınlıklar, kendilerini içinde bulundukları toplumun üyeleri olarak kabul etmezlerse, kimliklerini korumak ve geliştirmek için kendi baslarina davranabilir ya da bir "hısım ülke" nin destegini arayabilirler. 20. yuzyil, bu durumda neler olabilecegini gösteren örneklerle doludur. Bu yüzden eğer

[573]Baskın Oran, a.g.e., s.135; Yılmaz Aliefendioğlu, "Azınlık Hakları ve Türk Anayasa Mahkemesi'nin Azınlık Konusuna Bakışı", İbrahim Kaboğlu (der)*Ulusal, Ulusalüstü ve Uluslararası Hukukta Azınlık Hakları,* İstanbul Barosu İnsan Hakları Merkezi, İstanbul 2002, s. 221-222.

[574] Kirsten Shoraka, a.g.e., s. 160.

azınlık kimlikleri, mevcut devlet içinde korunabilirse, bununla ilgili sorun daha az siyasallaşacak; bütün taraflarin ilgisi ortak çıkarlar üzerinde odaklanacaktır"[575] diyerek Ulusal Azınlıklar Yüksek Komiserliği'nin yaklaşımını özetlemiştir.

Ulusal Azınlıklar Yüksek Komiserliği azınlıkların korunmasına ilişkin uluslararası normlarda mevcut birtakım belirsizlikler bulunması nedeniyle, yoruma açık durumlarda yol gösterici metinlere başvurmaktadır. Bunun nedeni azınlık haklarının içeriğini netleştirmeleri yönünde uluslararası yasa koyucuları uyarmaktır. Böylece uluslararası düzeyde tanınan uzmanların görüşleriyle hazırlanan tavsiye metinleri, uygulamada oluşabilecek tutarsızlık ve eksikliklerin giderilmesinde kullanılmış olacaktır. Uzman görüşleriyle hazırlanan söz konusu üç metin:

*Ulusal Azınlıkların Eğitim Haklarıyla İlgili (The Hague) Lahey Tavsiyeleri (1996)[576]

*Ulusal Azınlıkların Dilsel Haklarıyla İlgili Oslo Tavsiyeleri (1998)[577]

*Ulusal Azınlıkların Sosyal Yaşama Etkili Katılımlarıyla ilgili Lund Tavsiyeleri[578]

---

[575] Cengiz Aktar , "Azinliklar Yuksek Komiseri Max Van Der Stoel'e gore AGIT Yükümlülükleri" , Röportaj, *Milliyet*, 20 Kasım 1999.

[576] Kirsten Shoraka, a.g.e., s. 109.

[577] Kirsten Shoraka, a.g.e., s. 108.

[578] Kirsten Shoraka, a.g.e., s. 163.

Ulusal Azınlıklar Yüksek Komiserliği, Devletlerin uluslararası yükümlülüklerinin ötesine geçerek azınlık taleplerinin karşılamaları için çalışmaktadır. Bu nedenle sık sık azınlıklar tarafından dile getirilen makul istekleri yerine getirmeleri için hükümetleri teşvik eder ve tüm taraflara anlaşma yolunu bulmaları için yardım ve destek sağlar.[579] Bu sırada ulusal azınlığa mensup olmayı kendi algılaması çerçevesinde değil devletlerin kendi tanımlamaları çerçevesinde değerlendirmektedir. Bunun nedeni tanımlama konusunda tarafları zorlamanın uzlaşma yolunda bir menfaat sağlayamayacağı yönündeki inançtır. Buna göre devletler azınlığın ne anlama geldiği konusunda kendi tanımlarını yapabilirler. Yine de kimin azınlığa mensup olup olmadığı sorusu sadece azınlık mensuplarının öznel hissiyatlarına göre cevaplandırılabilir. UAYM'nin bu yaklaşımına göre "bir azınlığın mevcudiyeti bir tanım sorunu değil bir gerçeklik sorunudur". UAYK bir azınlığı nelerin oluşturduğu konusunda nesnel kriterler de belirlemiştir: çoğunluktan farklı dilsel, etnik veya kültürel özellikleri olan ve genellikle sadece kimliğini sürdürmeye değil, bu kimliği daha güçlü şekilde dile getirmeye çalışan gruptur.[580]

Yüksek Komiserlik aracılığıyla yürütülen çalışmalar bazı yönleriyle diğer Uluslararası örgütler bünyesindeki azınlıkları korumaya yönelik denetim mekanizmalarından ayrışmaktadır. Öncelikle UAYK'nın yukarıda belirttiğimiz "erken ihbar" gibi bir işlevi bulunduğu için klasik diplomatik yöntemlerin dışına çıkmak durumundadır. Bu nedenle Komiserlik gizli bağlantılarla çalışabilmekte ve "sessiz diploması" yöntemiyle çalışabilmektedir. Bunun için gerektiğinde doğrudan

[579] Pamphlet No.9 of the UN Guide for Minorities,a.g.e., s. 4.

[580] Pamphlet No.9 of the UN Guide for Minorities,a.g.e., s. 5.

hükümetlerle, birliklerle, sivil toplum örgütleriyle, ulusal azınlıkların temsilcileri gibi her türlü insan gruplarıyla görüşmeler yapabilir ve onlar tarafından hazırlana raporları değerlendirme imkanına sahip olur. [581]

Tüm bu çalışmaların sonucunda AGİK bünyesinde de azınlıklara mensup bireylerin hakları evrensel insan haklarının ayrılmaz bir parçası olarak kabul edilmiştir. Gerek bireysel olarak gerekse diğer azınlık mensuplarının dahil olduğu topluluk içinde kullanılması mümkündür.[582] Lahey'den çalışan UAYK, Helsinki ve ardından çıkan Uluslararası belgelerin yasal bağlayıcılığı olmamasına karşın, politik olarak bağlayıcı ve diyalog merkezli çalışmalar yürütmektedir. Komiserliğin en önemli işlevi hassas bir sessiz diplomasi yürüterek gerçekçi ve uygulanabilir çözümler üretmektir.[583]

4.3. AVRUPA KONSEYİ BÜNYESİNDE AZINLIK HAKLARI MEVZUATI

Avrupa Konseyi'nin kuruluşundan bu yana azınlık haklarını, genel insan hakları şemsiyesi altındaki çok önemli bir bölüm olarak değerlendirdiği bilinmektedir. Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi kuruluşunun daha ilk yılında (1949) Hukuki ve İdari Sorunlar Komitesi'nin bir raporunda "ulusal azınlıkların daha yaygın bir şekilde korunması sorununun" önemini kabul etmiştir. Denebilir ki Avrupa Konseyi ve onun bünyesinde oluşturulan hukuk metinleri, inkar edilmez bir

[581] Pamphlet No.9 of the UN Guide for Minorities,a.g.e., s. 5-6.

[582] Richard Dalton, a.g.e., s. 100

[583] Pamphlet No.9 of the UN Guide for Minorities,a.g.e., s. 8.

şekilde Avrupa insan ve azınlık hakları yaklaşımın temel kaynaklarından biridir. Birliğe oranla Avrupa Konseyi'nin uluslarüstü etkiye sahip daha geniş kaynakları ve deneyimleri olmuştur. AB, kurum olarak Çerçeve Sözleşmeye taraf olmadan bu birikimden ve gelişen uzmanlıktan faydalanma yoluna gitmiştir.[584]

1961 yılında Hukuki ve İdari Sorunlar Komitesi AİHS'nin kapsamında bulunmayan ulusal azınlıklarla ilgili bazı hakları teminat altına almak için bir ikinci protokole madde eklenmesi önerisinde bulunmuştur.[585] Böyle bir protokolün düzenlenmesinin uygun olup olmadığını incelemekle görevlendirilen Uzmanlar Komitesi, Belçika dil davalarında[586] kesin karara varılıncaya kadar çalışmalarını ger bırakmış ve 1973 yılında hukuksal açıdan azınlık haklarının AİHS'ne ek bir protokol konusu yapılması için özel bir ihtiyaç olmadığı sonucuna varmıştır. Bununla beraber Komite, başka nedenlerle gerekli görüldüğü takdirde böyle bir protokolün kabulü için hukuksal bir engelin bulunmadığı görüşünü de ifade etmişlerdir.[587]

---

[584] Tamara Jovanovic, *National minority groups in post-Lisbon Europe: the presence of Europeanisation and transnational human rights in one policy field*, ECMI Working Paper, Ocak 2012, s. 5.

[585] 1961 tarih ve 285 sayılı tavsiye kararına göre, "Azınlıklara mensup kişiler, gruplarına mensup diğer üyelerle birlikte olarak, kamu düzeni ile uzlaştığı ölçüde, kendi kültürlerine ve dillerine sahip olmaktan, kendi okullarını kurmaktan ve kendi dillerinde öğrenim görmekten, ve kendi dinlerini açıklamaktan ve uygulamaktan men edilmeyeceklerdir."

[586] Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin 27 Temmuz 1968 tarih ve seri A No. 6 Sayılı kararı

[587] Council of Europe H (95) 10, *Text of the Framework Convention for thr Protection of the National Minorities Explanatory Note*, Strasbourg Şubat 1999, s. 10.

İnsan haklarının, hukukun üstünlüğünü ve çoğulcu demokrasiyi savunan Avrupa Konseyi, Avrupa'nın kültürel kimliği hakkında bir bilinç oluşturma ve toplumsal sorunlara çözüm üretme konusunda da çalışmalarda bulunmakta ve bu sayede Avrupa'daki demokratik istikrara siyasal, yasal ve anayasal reformları desteklemek yoluyla katkıda bulunmaktadır.[588] Avrupa Konseyi'nin amaçları İnsan hakları, hukukun üstünlüğü ve çoğulcu demokrasi ilkelerini korumak ve güçlendirmek olduğu gibi, azınlıklar, ırkçılık, hoşgörüsüzlük ve yabancı düşmanlığı, sosyal dışlanma, uyuşturucu madde, çevre sorunlarına çözüm aramak ve Avrupa kültürel benliğinin oluşmasına ve gelişmesine katkıda bulunmaktır aynı zamanda. Bu çerçevede Avrupa Konseyi bünyesinde oluşturulan azınlık hakları mevzuatında "Ulusal Azınlıkların Korunması Çerçeve Sözleşmesi" bu alandaki ilk bağlayıcı metin olması nedeniyle azınlık hakları gelişiminde önemli bir yer tutmaktadır. Ancak Çerçeve Sözleşmeden önce azınlık haklarının korunmasına yönelik olarak yapılan çalışmalar da Çerçeve Sözleşmeye giden yolu hazırlamıştır denebilir. Avrupa Konseyi (The Council of Europe) Parlamenterler Asamblesi 1990 yılında 1134 Sayılı Tavsiye kararıyla[589] Bakanlar Komitesi'ne bazı yasal önlemler alınması, özellikle ulusal azınlık haklarını koruyacak bir protokol veya sözleşme hazırlanması önerisinde bulunmuştur. Söz konusu tavsiye kararı, Asamble'nin ulusal azınlıkların korunması için gerekli gördüğü prensiplerin listesini vermekte ve İnsan Hakları Avrupa Konvansiyonu'nun bireysel başvuruyu hakkını düzenleyen 25. Maddesine

[588] Tolga Bilener, a.g.e., s. 171-172.

[589] Council of Europe Parliamentary Assrembly, Rcommendation 1134 (1990) on the Rights of Minorities, 1 Ekim 1990.

atıfta bulunarak azınlık mensuplarının AİHM yoluyla haka arama yoluna gitmesini teşvik etmektedir.

Geçtiğimiz on yıl içinde gerçekleşen AK ile AB arasında kurumsal boyutta karşılıklı etkileşimin daha pek çok örneği mevcuttur.[590] Bunlardan en güncel olanı Lizbon Antlaşması 6. Madde 2. Fıkrasında ortaya çıkmaktadır. Bu hüküm AB'nin AK bünyesindeki İnsan Hakları Avrupa Konvansiyonu'na katılımını öngörmektedir. Böylece Avrupa Konseyi bünyesindeki İnsan Hakları Yargısı, AB'yi de kapsamına alarak Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi aracılığıyla insan haklarını koruyan tekil yargı sistemini güçlendirmiş olacaktır . İnsan Haklarını korumaya yönelmiş bu yargı sistemine temel olan belge olarak Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi üzerinde durmak kronolojik sıralama açısından uygun olacaktır.

4.3.1. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve AİHM Yargısında Azınlık Hakları

Birinci Dünya Savaşının ardından gelişmeye başlayan Birleşik Avrupa düşüncesi, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra bölgesel işbirliğine duyulan gereksinimle birlikte kendisini daha açık bir şekilde hissettirmeye başlamıştır. Avrupa bütünleşmesine hız kazandırmak üzere gerçekleştirilen Avrupa Kongresi sonucunda, Avrupa Birliği (European Unity) ya da Avrupa Federasyonu yanında Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin kurulması da alınan kararlar arasında yer almıştır. Görüşmeler 1948-1949 yıllarında da devam etmiş, 1949'da Avrupa Konseyi Statüsü

[590] Tamara Jovanovic, a.g.m., s. 5.

imzalanmıştır. Birlik (*Unity*) kavramının Avrupa Konseyi'nin temelinde yer alması, örgütün azınlıklar konusuna karşı olan tutumunu anlamada önemli bir olgudur. Bir "Bütün Avrupa" düşüncesi, ortak miras, birlik ve ortaklık kavram ve anlayışı üzerine kurulmuştur. Bu nedenle farklılık, başkalık gibi hususların dikkate alınmamış ve yeni kurulmuş örgütün oturumlarında tartışılmamış olması şaşırtıcı değildir.[591]

Avrupa Konseyi Statüsü'nde insan hakları, demokrasinin bir güvencesi kabul edilmenin yanı sıra, daha büyük bir birliği gerçekleştirmenin bir aracı olarak da görülmüştür.[592] Azınlıkların korunmasının azınlık hakları olarak algılandığı ana kadar, insan hakları kavramının gelişmemiş ve oldukça yeni bir kavram olduğu unutulmamalıdır. Avrupa Konseyi Danışma Meclisinin 19 Ağustos 1949 tarihinde gerçekleştirilen oturumunda, ulusal azınlıkların haklarının somutlaştırılması ve bu hakların korunması talebi ortaya atılmıştır. Danimarka delegesi Lannung, azınlık haklarının insan hakları başlığı altında yer alması gereğine dikkat çekerek, azınlıkların taleplerini karşılamanın da Avrupa Konseyi'nin öncelikli görevi oluğunu belirtmiştir.[593] Ancak Milletler Cemiyeti teamülünde olduğu gibi, azınlıkları koruyacak tedbirlere yer vermek yerine, azınlık haklarına ilişkin genel önerilerde bulunulmuştur.[594] Sonuçta Konsey üyeleri arasında çıkabilecek kargaşanın önüne geçebilmek için öneriler dahi geri çekilmiştir. [595] Avrupa Konseyi Parlamenterler

[591] Sabahattin Nal, a.g.e., s. 44-45.

[592] Sabahattin Nal, a.g.e., s. 45.

[593] Sabahattin Nal, a.g.e., s. 46-47.

[594] Athanasia Spiliopoulou Åkermark, *Justifications of Minority Protection in International Law*, Kluwer Law International, The Hague, 1996, s. 200; Sabahattin Nal, a.g.e., s. 47.

[595] Athanasia Spiliopoulou Åkermark, a.g.e., s. 201.

Meclisi bazı üyeleri AİHS'nin kabulünden sonra da azınlık konusuyla ilgilenmeye devam etmiş, 1956 yılında azınlıkların korunması konusunda çalışmalar yapacak bir Alt Komite oluşturulmuştur. Komitenin hazırladığı azınlık hakları taslağı 2 Nolu Ek Protokol'de öneri olarak yer almış ancak kabul edilmemiştir. [596] Bu andan sonra ayrımcılık yasağını öngören hükmün işletilmesi suretiyle yargısal içtihatlar oluşmaya başlamıştır.

Kuruluş döneminden farklı olarak bugün artık, "farklı fakat bağlı Avrupa yaratmaya, Avrupa'nın kültürel mirasının bu farklılıklarla zenginleştirilmesi" ne [597] atıf yapılmaktadır. 1992 tarihli Bölgesel ve Azınlık Dilleri Avrupa Şartı'nın Başlangıç kısmında ise "bölgesel ve azınlık dillerinin teşvik edilmesinin, resmi dillere ve resmi dilleri öğrenme ihtiyacına zarar vermemesi gerektiği düşünülerek, Avrupa'nın farklı ülkelerinde ve bölgelerinde, bölgesel veya azınlık dillerinin desteklenmesi ve korunmasının, ulusal egemenlik ve toprak bütünlüğü çerçevesinde kültürel çeşitlilik ve demokrasi ilkelerine dayalı bir Avrupa inşa etmeye önemli katkıları olacağı…" vurgulanmaktadır.[598]

Sözleşme metni, 21 Eylül 1970'te yürürlüğe giren 3 no'lu Protokol'un 20 Aralık 1971'de yürürlüğe giren 5 no'lu Protokol'un ve 1 Ocak 1990'da yürürlüğe giren 8 no'lu Protokol'un düzenlemelerine uygun olarak değiştirilmiş ve ayrıca, yürürlüğe girdiği 21 Eylül 1970'ten bu yana 5. maddesinin 3. fıkrasına uygun olarak

[596] Athanasia Spiliopoulou Åkermark, a.g.e., s. 203.

[597] Viyana Deklarasyonu, Avrupa Konseyi Zirve Konferansı, Ekim 1993

[598] Council of Europe, European Charter for Regional or Minority Languages, Strasbourg, Council of Europe, 1992.

Sözleşme'nin bir parçası olan 2 no'lu Protokol'un metnini içermekteydi. Protokolların getirdiği bütün bu değişikliklerin veya eklemelerin yerini, yürürlüğe girdiği tarih olan 1 Kasım 1998'den itibaren 11 no'lu Protokol almıştır. Bu tarihten itibaren, 1 Ekim 1994'te yürürlüğe giren 9 no'lu Protokol yürürlükten kaldırılmıştır.[599]

Avrupa insan Hakları Sözleşmesi Hukukundaki azınlık haklarına ilişkin düzenleme ve içtihatlar, taraf devletlerin ulusal hukukların bir parçasını oluşturmaları nedeniyle doğrudan etki doğurucu niteliktedir. Özellikle Lizbon Antlaşması ve 14. Protokolün kabulüyle birlikte AB'nin AİHS'ye taraf olması AB hukukundaki azınlıklar rejiminin AİHM içtihatlarına uygunluğunu gündeme getirmektedir. Bu bağlamda AİHS hükümleri ile AİHM içtihatlarının AB hukukunun bir uzantısı durumuna gelmiş olacağı değerlendirilmelidir. Buna göre AB ile AK arasında daha önce mevcut bulunan karşılıklı etkileşim ve işbirliği boyutu daha ileri bir aşamaya geçmiş olup, bunun iki örgüt bünyesindeki insan ve azınlık hakları hükümlerini pekiştireceği beklentisi ortaya çıkmıştır.

Azınlık haklarına ilişkin bir metin olmayan Sözleşme'de, 14. Madde hükmünde "ulusal azınlık" terimi geçmekte ancak, azınlık haklarıyla ilgili müstakil bir madde bulunmamaktadır. Örneğin dil özgürlüğüne ilişkin bir düzenleme yapılmamıştır. Resmi okullarda kendi diliyle eğitim hakkına yer verilmemiştir. Bununla birlikte, sözünü ettiği bireysel haklar, ayrımcılığın önlenmesi ve grupların

[599] Feyyaz Gölcüklü - Şeref Gözübüyük, *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Uygulaması*, (Turhan Kitabevi, Ankara 1998).

Avrupa Konseyi organlarına ulaşabilmesi durumu, azınlıkların "geleneksel" ilgi alanlarıyla çakışmaktadır. Özet olarak bu sözleşmede *ayrımcılığın önlenmesi* ve eşit muamele bağlamında olmakla birlikte *azınlıkların korunması* vardır.[600] Bu bağlamda X.v. Austria olayında Komisyon, AİHS'nin dilsel azınlıkların bu özellikleri nedeniyle hak sahibi olduğuna dair bir düzenlemeye yer vermediğinden bahisle, azınlık grubu üyelerinin korunmasının ancak, Sözleşme'de yer alan diğer haklardan yararlanmalarının, azınlıkların bu özellikleri nedeniyle ayrımcılığa tabi tutulmaları haliyle sınırlı olduğuna karar vermiştir. Somut olayda da bir başka sözleşmesel hakkın ihlalinin mevcut olmadığından bahisle, ayrımcılık yasağının ihlal edilmediğine karar vermiştir.[601]

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinde ulusal azınlıklardan söz eden tek madde, bu sözleşmede tanınan hak ve özgürlüklerin ulusal bir azınlığa dahil olmak dolayısıyla sınırlandırılamayacağını ifade eden 14. maddedir.[602] Mahkeme içtihatlarına esas olan Sözleşme'nin bazı ise hükümleri, diğer maddelere göre azınlık haklarıyla daha yakın ilişki içindedir. Buna göre Sözleşme hükümlerini iki bölüme ayırarak değerlendirmek gerekmektedir. Sözleşmenin azınlıkların korunmasıuyla açık olarak ve doğrudan ilgili maddeleri birinci grubu oluşturmaktadır. Bu gruptaki maddeler Sözleşme'nin azınlık mensuplarının kimliklerini koruyup geliştirme

[600] Minority Rights Under the European Convention On Human Rights, the UN Guide for minorities Pamphlet No. 7 , High Commissionery for Human Rights, s. 1, bkz. Türkçe baskısı için, Birleşmiş Milletler Azınlıklar Rehberi, Kitapçık no.7, İnsan Hakları Yüksek Komiserliği; Erol Kurubaş a.g.e., s. 52-53.

[601] Application No. 8142/78, bkz. Mehmet Merdan Hekimoğlu, a.g.e., s. 187.

[602] Mehmet Merdan Hekimoğlu, a.g.e., s. 186.

olanakları üzerinde etkisi olan maddelerdir. Örneğin Sözleşme'nin 11. Maddesi bu kategoride yer almakta, azınlık olgusunun toplu boyutunu yani azınlıkların bir araya gelme ve örgütlenme haklarını korumaktadır. [603] Örgütlenme özgürlüğü ile bir biçimde ilişkili olan 1 Nolu Ek Protokol'ün 3. Maddesi de bu kapsamda değerlendirilebilir. İfade özgürlüğünü ele alan 10. Madde, çoğunluğun düşüncelerinden farklı olan düşünce ve inançların ifade edilmesini koruma altına almaktadır. Yine 9. Maddede güvenceye alınan din ve vicdan özgürlüğü de azınlıklar açısından büyük önem taşımaktadır. 8. Madde azınlıkların geleneksel hayat hakkına saygı çerçevesinde özel hayatın gizliliğini, aile hayatını, konut dokunulmazlığını güvenceye almaktadır. Ayrıca 1 Nolu Ek Protokol'ün 2. Maddesinde yer alan eğitim hakkı da azınlık mensuplarının dezavantajlı konumlarını iyileştirmede katkısı bulunduğu için önem taşımaktadır. [604]

İkinci grup Sözleşme hükümleri ise, azınlıkların korunmasıyla açık bir ilişkisi olmadığı halde, daha çok azınlıkların fiziksel bütünlüğü (2. ve 3. Madde) koruyan bireysel insan haklarını kapsamına almaktadır. Özellikle azınlıklara yönelik belirli asimilasyon şekilleri, tipik olarak bu maddeleri ihlal eden ögeleri içerdiğinden, söz konusu maddelerde yer verilen hakların azınlıkların korunmasında da önem taşıdığı kabul edilebilir. Sözleşmenin 5. Ve 6. maddeleriyle güvence altına alınan adil yargılamanın prosedürel gerekleri ve azınlık dillerinin kullanılmasıyla ilgili haklar ve

[603] Sabahattin Nal, a.g.e., s. 39.

[604] Sabahattin Nal, a.g.e., s. 39-40.

son olarak 1 Nolu Ek Protokol'ün 1. Maddesinde güvenceye alınan mülkiyet hakkı da bu kategorideki haklar arasında sayılabilir.[605]

Sözleşme hükümlerine göre kimlerin ihlal iddiasıyla Mahkeme'ye başvurabileceği konusuna geldiğimizde, devlet başvuruları bir yana bırakılırsa, gerçek kişiler, kişi grupları, hükümet dışı kuruluşların başvuru hakkına sahip olduğunu görüyoruz. Buna göre yapı kooperatifleri, kiliseler, şirketler, siyasi partiler, mesleki birlikler ve sendikalar başvurucu olarak kabul edilmektedir. Her mağdur kendi hakkının ihlal edildiğini ileri sürebilir, toplu başvuruda ise her müddei, mağdur olmak zorundadır. Azınlıklar grup olarak hak sahibi olmadıkları için, Sözleşme kapsamında azınlık grubu sıfatıyla mağdur olarak kabul edilmemektedirler. Öte yandan azınlık çıkarlarını yansıtan siyasal partiler, sivil toplum örgütleri veya diğer varlıklar, haklarının ihlal edilmesi durumunda dolaylı mağdur olarak kabul edilmektedir. [606]

Başvuru hakkına dair bir başka önemli husus, başvurucu sıfatına ilişkin olarak taraf devlet iç hukukunda getirilen kısıtlayıcı düzenlemelerin AİHM'yi bağlamamasıdır. *Könkämä and 38 Other Sami Villages v. Sweden davası*[607] ile *Ilinden v. Bulgaria*[608] davalarında Mahkeme, İsveç ve Bulgaristan ulusal hukukuna göre başvuruculara sivil toplum örgütü olarak tanınmamış olmasının, İsveç'teki

[605] Sabahattin Nal, a.g.e., s. 40.

[606] Sabahattin Nal. A.g.e., s. 53.

[607] ECHR, Könkämä and 38 Other Sami Villages v. Sweden, (Application No . 27033/95), 25 Kasım 1996.

[608] ECHR, Ilinden v. Bulgaria, *(*Appication No. 29221/95, 29225/95), 9 Ocak 2001.

Samiler ve Bulgaristan'daki Makedonlar yönünden bireysel başvuru yolunun kapalı kabul edilmesini getirmediğini kabul etmiştir.[609]

Konuya korumanın kapsamı çerçevesinde yaklaşırsak, ayrımcılık yasağına ilişkin 14. maddeye göre tanınan hak ve özgürlüklerden yararlanma, cinsiyet, ırk, renk, dil, din, siyasal veya diğer kanaatler, ulusal veya sosyal köken, ulusal bir azınlığa mensupluk, servet, doğum veya herhangi başka bir durum bakımından hiçbir ayırımcılık yapılmadan sağlanır.[610] hükmünden yola çıkılmalıdır. Soğuk Savaşın sona ermesi ardından azınlıkların korunması ve onlara birtakım özel haklar verilmesi yönündeki eğilim yeniden güç kazanmış, bu doğrultuda sözleşmeye ek bir protokolle, azınlık haklarının insan haklarını koruma sistemine katılması için çeşitli girişimlerde bulunulmuş, fakat bunlar sonuçsuz kalmıştır.[611] Bu çerçevede sözleşmenin din özgürlüğünü düzenleyen 9. maddesi ve dil özgürlüğü bağlamında kültürel kimliğin korunması ile bağlantılı olarak ifade özgürlüğünü düzenleyen 10. maddesi önem kazanmaktadır.

"Ulusal Azınlık" tanımlanmamış olmasına rağmen, "herhangi bir kişiye, sivil toplum kuruluşuna veya bireylerden oluşan bir gruba" 14. Maddede listelenen nedenlerden birinden dolayı, mantıklı ve objektif bir neden olmaksızın ayrım yapıcı bir şekilde davranmak AİHS'ne aykırıdır. 14. Madde tek başına duran ayrımcılık yasağı içeren bir madde değildir ve sadece Sözleşmedeki bir başka maddenin ihlal

[609] Sabahattin Nal, a.g.e., s. 53.

[610] Patrick Thornberry, a.g.e., s. 299.

[611] Recommendation 1255 (1995) on the Protection of the Rights of national minorities, 31 ocak 1995.

edildiği iddiasıyla kullanılabilir. Buradaki ayrımcılık sadece bir kişiye veya gruba, benzer bir gruptan daha kötü davranıldığı durumlarla sınırlı değildir. Farklı gruplara benzer şekilde davranmak da ayrımcılık olabilmektedir. Bu anlamda azınlıklara çoğunlukla aynı şekilde davranmak azınlığa karşı ayrımcılık yapılmasına neden olabilmektedir. AİHM, devletlerin azınlıkların durumunu iyileştirmek için-örneğin demokratik sürece katılımları konusunda- olumlu önlemler alması durumunda, çoğunluğu bu tür önlemler dolayısıyla ayrımcılık iddiasında bulunamayacağını kabul etmiştir.[612] Buna göre azınlıklara adil davranılmasını temin eden ama ayrıcalıklı statülerini kötüye kullanmalarını da engelleyen bir denge sağlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

Sözleşme'ye göre, bireyler bir azınlığın üyesi oldukları için ayrıma uğradıklarında şikayet edebilirler. Ama bu "birey grupları" bir kolektivite gibi değil, bir bireyler topluluğu olarak muamele görürler; her bireyin adı belirtilir, temsil edildikleri kişi yönünden vekaletnamesi aranır.[613] Her üye ayrıca bir ayrımcılığın kurbanı olmuş olmalıdır ve başka grup üyelerine yapılanlardan dolayı şikayet yetkisine sahip değildir. Sivil toplum kuruluşları yönünden de aynı şey söylenebilir, örgütün bizzat zarar görmüş olması gerekmektedir; üyelerinin zarar görmüş olması yeterli değildir. Bununla birlikte, bu sınırlamalar devlet şikayetlerine uygulanmaz. Bir devlet, başka bir devletteki azınlığa uygulanan muamele kendisine zarar vermese bile şikayette bulunabilir.

[612] Pamphlet No.7 of the UN Guide for Minorities,a.g.e., s. 2.

[613] Baskın Oran, a.g.e., s.112.

14. maddeye dayanılarak AİHM'ye farklı gerekçelerle birçok başvuru yapılmıştır. Dil özgürlüğüne ilişkin bir örnek olarak Belçika aleyhinde 14. Madde bakımından ihlalin gerçekleştiğine hükmedilen Komisyon kararına[614] bakabiliriz. Başvurucu olarak Fransızca konuşan bir grup aile, çocuklarının Brüksel bölgesindeki okullara kabul edilmemesi nedeniyle ihlal iddiasında bulunmuştur. Belçika makamları o bölgedeki okullara bölgede ikamet eden ailelerin çocuklarının kaydedilmesine izin vermiştir. Ancak Flamanca konuşan ailelerden bu koşulu yerine getirmeleri istenmemesine karşın, Fransızca dilinin yayılmasının engellenmesi için bunun sadece Fransızca konuşan ailelerden talep edilmesi Komisyon tarafından sert ve eğitim hakkında ayrım yapan bir uygulama olarak değerlendirmiş, Sözleşmenin ihlal edildiği yönünde hüküm kurmuştur.

Dilsel haklara ilişkin bir tanımlamaya yer verilmemiş olsa da AİHS madde 6/3 bağlamında içtihatlar yoluyla kavramsal bir çerçeve oluşturulduğu söylenebilir. Madde 6/3'e göre ceza yargılaması bağlamında, herkesin kendi aleyhine yöneltilen suçlamaların anladığı bir dilde bildirilmesi hakkına sahip olduğu ve mahkemede kullanılan dili anlamıyor veya konuşamıyorsa bir tercüman bulundurulması hakkına sahip olduğu yönünde garantiler içermektedir.[615] Ancak Strasbourg kuruluşları, devlet yönetimini ilgilendiren alanlarda, belirli bir dilin kullanımıyla ilgili bir hak olmadığını benimsemiştir.[616] Özel alanda veya azınlık grubu mensuplarının kendi aralarında azınlık dilinin kullanılması hakkı ise AİHS 10. Maddedeki ifade

[614] ECHR, Case "Relating to Certain Aspects of the Laws on the Use of Languages in Education in Belgium" v. Belgium (Merits), 23 Temmuz 1968, Strasbourg.

[615] Avrupa Ayrımcılık Yasağı hukuku El Kitabı, a.g.e., s. 114.

[616] Pamphlet No.7 of the UN Guide for Minorities,a.g.e., s. 2.

özgürlüğü hükmüyle teminat altına alınmıştır. Buna göre azınlık mensuplarının devlet ya da diğer bireyler tarafından engellenmeden kendi dilinde basılı veya görsel basın ve yayın araçlarını kullanma hakları mevcuttur.

14. maddenin getirdiği bir diğer yasaklama konusu, kişiler arasında dini inançları dolayısıyla ayrım yapılmasıdır. Bu hususta Komisyon'a yapılan başvuruların büyük bölümü reddedilmiştir. Örneğin Hollanda aleyhindeki bir başvuruda, Hollanda Emeklilik Kanunu'nda yer alan, dini inançları dolayısıyla sigorta yapılmasına tümüyle karşı çıkanlarla, bir kısım sigorta türlerini kabul etmeyenler arasında ayrım yaparak farklı emekli aylığı bağlanmasını öngören yasal düzenlemenin ayrımcılığı yasaklayan Sözleşme hükümleriyle çelişmediği sonucuna varılmıştır. [617]

Almanya aleyhindeki benzer bir başvuruda ise, Katolik veya Protestan mezhepleri dışındaki mezhep mensubu rahiplerin askerlik görevinden bağışık tutulmalarında, Sözleşmeye herhangi bir aykırılık görülmemiştir. Komisyona göre ayrım yapmak bazı durumlarda makul ve haklı nedenlere dayandığı takdirde meşru olabilir.[618] 2000 yılında sonuçlanan Yunanistan aleyhinde Thlimmenos tarafından açılmış bulunan davada, Mahkeme Yahudi inancına sahip olduğu için orduya katılmayı reddeden bir vatandaşın, dini inanç özgürlüğünü düzenleyen 9. Madde ve

[617] Ayrımcılık yasağına aykırılık gerekçesiyle açılan davalara ilişkin güncel AİHM kararları için bkz. Handbook on European non-discrimination Law: Case law update July 2010-December 2011, Council of Europe/Eurpean Court of Human Rights 2012.

[618] Council of Europe: European Court of Human Rights, *Grandrath v. Germany,* (Application no. 2299/64) 12 Aralık 1966.

14. Maddedeki ayrımcılık yasağına göre başvurusunun kabulüne karar vermiştir. Kararın gerekçesi, dini inancı nedeniyle askerlik hizmetinde alternatif bir hizmet şekli düzenlenmemiş bulunduğu ve seferberlik esnasında orduya katılmayı reddetmesi sonucu verilen hapis cezasını çekmiş bulunan vatandaşın iş sınavlarında yüksek puan almasına karşın ceza almış olması nedeniyle iş başvurusunun reddedilmesidir.[619]

AİHM'nin bir başka kararında ise (Hoffman davası)[620] bir kadının Yehova şahitleri mezhebine mensup olması nedeniyle, boşanma davası sonucunda çocukların velayetinin, salt kadının bu dini inancına dayanılarak babaya verilmesi, Sözleşmenin 8. ve 14. Maddelerine aykırı bulunmuştur. Din özgürlüğünü ihlalden mahkumiyetle sonuçlanan bir başka dava[621] ise, Yehova Şahitlerine ait bir ibadet yerinin izin alınmadan inşa edildiği gerekçesiyle Yunanistan makamları tarafından kapatılması olayını konu almıştır. AİHM Aralık 1998'de verdiği bir başka kararda, Gümülcine(Komotini) müftüsünü mahkum eden Yunanistan'ın, Sözleşme'nin din özgürlüğüne ilişkin hükmünü ihlal ettiğine karar vermiş, bir grubun rızasıyla kendini

[619] Council of Europe: European Court of Human Rights, *Case of Thlimmenos v. Greece*, (Application no. 34369/97) 6 Nisan 2000.

[620] Council of Europe: European Court of Human Rights, *Case of Hoffmann v. Austria* , (Application no.001-57825) 20 Aralık 2012.

[621] Human Rights Watch(Organisation), Human Rights staff, Human Rights Watch World Report 1997, Published 1996 Human Rights Watch, s. 223.

tabi olarak değerlendirdiği dini liderin cezalandırılmasının, dinsel çoğulculuğu gerektiren demokratik toplum düzeniyle bağdaşmadığına karar vermiştir.[622]

İnanç temeline dayalı ayrımcılık yasağına ilişkin bir başka örnek Köse ve diğerleri - Türkiye davasıdır. [623] Bu dava okulda kız öğrencilerin başörtüsü takmalarını yasaklayan kıyafet yönetmeliği aleyhine açılmıştır. Başvurucular başörtüsü takmanın İslam dinine ait bir uygulama olması nedeniyle bu yasağın din temelinde ayrımcılık oluşturduğu iddiasında bulunmuşlardır. AİHM kıyafetle ilgili kuralların belirli bir dine mensubiyetle bağlantılı olmadığını, okullarda tarafsızlığı ve laikliği koruma amacına yönelik olduğunu ve bunun da karışıklığı önleyeceği, başkalarının kendi dini inançlarına müdahale edilmemesi hakkını koruyacağını kabul etmiştir. Belirtilen gerekçelerle başvuruculaların din temelli ayrımcılık iddiası yanlış ve kabul edilemez bulunmuştur. Öğretmenler için kıyafet yönetmeliğine ilişkin benzer bir davada aynı yaklaşım sergilenmiştir. Bu davalarda Mahkeme devletin karışıklığı önleme ve başkalarının haklarını ve özgürlüklerini koruma hedefine öncelik verilmiştir.[624]

---

[622] Human Rights Watch, World Report 2001: The Events of 2000, Published 2000Human Rights Watch, s. 297.

[623] Council of Europe: European Court of Human Rights, *Köse v Turkey* (App. No.26625/02), decision of January 24, 2006

[624] *Handbook on European non-discrimination Law: Case law* update July 2010-December 2011, Council of Europe/Eurpean Court of Human Rights 2012, s. 113.

Yehova Şahitleri Gldani Cemaati ve Diğerleri – Gürcistan Davası'nda[625] Ortodoks grubun saldırısına uğrayan Yehova Şahidi'nin ihbarı polis tarafından dikkate alınmayınca gerçekleşen saldırıya ilişkin soruşturmanın da sonuçsuz bırakılması inceleme konusu edilmiştir. Mahkeme, mağdurları ırkçı şiddetten korunmaması ve olaydan yeterli soruşturma yapılmaması yönünden 3. Madde (insanlık dışı ve aşağılayıcı muamele veya cezalandırmadan uzak olmak hakkı) ve 14. Maddeyle ilişkili olarak din özgürlüğünü koruyan 9. Madde bakımından ihlal bulunduğuna hükmetmiştir.

Milliyet temeline dayalı ayrımcılığa karşı AİHS koruması AB korumasından daha güçlü olduğu halde, AİHM hukuki bir milliyet bağı olmamasının genellikle belirli bir devletle maddi bağlantılar olmamasıyla birlikte görüldüğünü, bunun da mağdur olduğu iddia edilen kişinin vatandaşlarla benzer bir konumda olduğunu ileri sürmesine mani olacağını kolaylıkla kabul eder. Bu konuda AİHM yaklaşımının özü şudur: bir bireyin belirli bir devlete maddi bağı, özellikle vergi ödeme bakımından ne kadar sıkı olursa milliyet temelinde farklı muamelenin haklı bulunması ihtimali o kadar azdır.[626] Zeybek – Yunanistan davasında[627] , başvurucunun "büyük aileler" için öngörülen emeklilik hakkının verilmesi kabul edilmemişti. Başvurucunun Yunan mevzuatında aranan sayıda çocuğu bulunmasına rağmen, emekli olma yaşına ulaştığı tarihte çocuklarından biri Yunan vatandaşlığına sahip değildi. Bu durumun sebebi

[625] Council of Europe: European Court of Human Rights, 97 Members of the Gldani Congregation of Jehovah's Witnesses & 4 Others v. Georgia (application no. 71156/01), 3 Mayıs 2007.

[626] Handbook on European non-discrimination Law, a.g.e., s. 107.

[627] Council of Europe: European Court of Human Rights, Zeybek v. Greece (Application No: 46368/06), 9 Temmuz 2009.

daha önce daha önce tüm aile bireylerinin Yunan Vatandaşlık Yasası'na göre vatandaşlıktan çıkarılmış olması ve yeniden vatandaşlığa alınırken çocuklardan birinin vatandaşlığa alınmamış olmasıydı.[628] AİHM özellikle Yunanistan'daki Müslüman vatandaşlara karşı bir vatandaşlık iptal politikası uygulanmış olduğu ve emekli maaşı bağlamayı reddetmenin Yunan milletini koruma temelinde haklı kılınamayacağını, zira bu düşüncenin milli köken temelinde ayrımcılık oluşturduğunu belirlemiştir. Anakomba Yula – Belçika davasında[629] ise ikamet izniyle Belçika'da ikamet eden bir Kongo vatandaşı bayan, Belçika vatandaşı olan eşinden boşanma sürecinde adli yardım talep etmiştir. Belçika makamları davanın ikamet hakkı tesisine ilişkin olduğu durumlarda adli yardımın sadece Avrupa Konseyi üyesi olmayan ülke vatandaşlarına verilebildiğinden bahisle talebi reddetti. AİHM başvurucunun milliyet temelli ayrımcılığa uğratılması nedeniyle adil yargılanma hakkından mahrum edildiğine hükmetmiştir. Çünkü bireyin ikamet iznini

[628] 1955 tarihli ve 3370 Sayılı Yunan Vatandaşlık Yasası'nın 19. Maddesine göre "Grek olmayan etnik kökenden bir kişi, geri dönme niyeti olmaksızın Yunanistan ülkesinden ayrılırsa, bu kişinin Grek yurttaşlığını yitirdiğine hükmedilebilir. Bu hüküm yurt dışında doğmuş ve oturmakta olan Grek olmayan etnik kökenli kişilere de uygulanır. Ana-babasından ikisi birden ya da hayatta olanı yurttaşlığını yitirmiş olan reşit olmayan çocuklardan yurt dışında yaşayanlar da yurttaşlığını yitirmiş olarak ilan edilebilir." 11 Haziran 1998 tarihine kadar yürürlükte kalan bu yasal düzenlemeyi AİHM, etnik kökene dayalı ayrımcılık politikasının uzantısı olarak değerlendirdiği için başvurucunun talepleri kabul edilmiştir. Bkz. Ayşe Özkan Duvan, "Yunanistan Türkleri Batı Trakya'da Uygulanan Azınlık Hukuku", Erhan Türbedar(Der.), *Balkan Türkleri: Balkanlar'da Türk Varlığı*, ASAM Yayınları, Ankara 2003, s. 176.

[629] Council of Europe: European Court of Human Rights, Anakomba Yula c. Belgique, (Application no. 45413/07), 10 Mart 2009.

yenileme sürecinde bulunduğu sırada, devletin ikamet izni olanlarla olmayanlar arasında ayrım yapması meşru kabul edilemezdi.

AİHM yargısında ele alınan bir başka ayrımcılık alanı, 11 Ekim 2007 tarihli bir kararda[630] değerlendirilmiştir. Bu kararında AİHM Hasan Bekir Usta ve altı arkadaşının kurmak istediği derneğin Türk sözcüğünü kullanması nedeniyle kuruluşunun engellenmesini, AİHS'nin 11. Maddesinde yer alan dernek kurma ve toplantı özgürlüğünün ihlali niteliğinde görmüştür. Mahkemeye göre başvurucu Derneğin, üyelerinin şiddet veya anti demokratik yöntemler kullanmalarını savunan herhangi bir hükme bünyesinde yer vermemesi dikkate alındığında; salt Türk sözcüğünü kullandığı ve Lozan Antlaşmasında da etnik değil de sadece dinsel azınlıkların Batı Trakya'da mevcut olduğunu gerekçe olarak değerlendiren Yunan Mahkemesinin, adı geçen derneği Mart 1996 tarihinde sicile kaydetmeyerek, kuruluşuna müsaade etmemesi insan haklarına aykırılık oluşturmuştur.[631]

AİHS ile AB arasında ırk ve etnik köken temelli ayrımcılık yasağı konusunda birtakım farklılıklar olduğu anlaşılmaktadır. AB Irk Eşitliği Yönergesi[632] "milliyet" kavramını açık şekilde "ırk ve etnik köken" kavramından ayırmaktadır. AİHS "milliyet ya da milli köken" kavramını ayrı bir temel olarak sayarken, AİHM içtihatları göstermektedir ki milliyet, etnik mensubiyetin bir kurucu unsuru olarak anlaşılabilmektedir. Bunun nedeni AB hukukunda milliyet temelli ayrımcılığa müsaade edilmesi değil, AB hukukunun gelişim sürecinden dolayı milliyet temeline

[630] Bekir Ousta and Others v. Greece, Application No. 35151/05 (11.10.2007)

[631] Mehmet Merdan Hekimoğlu, a.g.e., s. 189.

[632] Handbook on European non-discrimination Law, a.g.e., s. 104.

dayalı ayrımcılık düzenlemelerinin Kişilerin serbest dolaşımıyla ilgili AB mevzuatı bağlamında düzenlenmiş olmasıdır. Irk Eşitliği Yönergesi, milliyet kavramını açıkça kapsamı dışında bırakırken "ırk ve etnik köken" kavramlarının tanımlamasını da yapmamaktadır. [633] AİHM ise ırk ve etnik mensubiyet kavramlarını açıklarken dil, din, milliyet ve kültürün ırktan ayrılamaz olabileceğini kabul etmiştir. Timişev davasında[634] Çeçen kökenli bir başvurucuya bir kontrol noktasından geçme izni verilmemişti; çünkü muhafızlar Çeçen kökenli kişilerin girişine müsaade etmemek için talimat almışlardı. Buna dair AİHM şu açıklamayı yapmıştır:

"Etnik mensubiyet ve ırk bağlantılı ve örtüşen kavramlardır. Irk Kavramı, insanların cilt rengi veya yüz özellikleri gibi morfolojik niteliklere göre alt türlere biyolojik tasnif düşüncesine dayanırken, etnik mensubiyetin kökeni olarak milliyet, kabile aidiyeti, dini inanç, paylaşılan dil veya kültürel ve geleneksel kökenler ve temeller düşüncesinde yatar."

AİHM'nin Sejdic ve Finci – Bosna ve Hersek[635] davasındaki kararı da enteresan bir örnek teşkil etmektedir. Başvurucular seçimlerde aday olamadıklarından şikayetçi olmuşlardır.(12. Protokol kapsamında kararlaştırılan ilk dava) 1990'lardak çatışmayı sona erdirmek amaçlı uzlaşma metni gereği bölgedeki üç büyük etnik grup arasında bir iktidar paylaşımı anlaşması yapılmıştı. Bu

[633] Handbook on European non-discrimination Law, a.g.e., s. 105.

[634] Council of Europe: European Court of Human Rights, Timishev v. Russia, (Application No. 55762/00, 55974/00), 13 Aralık 2005.

[635] Council of Europe: European Court of Human Rights, Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina (App. No. 27996/06 and 34836/06).

kapsamda seçimlerde aday olarak başvuru yapan herkesin Boşnak, Sırp veya Hırvat toplumuna aidiyetini beyan etmesi gerekmekteydi. Bu halde Yahudi ve Roman kökenli başvurucular bunu yapmayı reddettikleri için ırk ve etnik mensubiyet temelinde ayrımcılığa uğratıldıkları iddiasında bulunmuşlardır. AİHM kararında, daha önce sergilediği yaklaşımla tutarlı olarak ırk ve etnik mensubiyete ilişkin açıklamasını tekrarlamış ve "bir kimsenin etnik kökeni nedeniyle uğradığı ayrımcılığın bir tür ırk ayrımcılığı olduğunu" eklemiştir. Mahkeme barış anlaşmasının hassas hükümlerine rağmen böyle bir ayrımcılığın haklı bulunamayacağını belirlemiştir. Görülüyor ki AİHM ırk ve etnik mensubiyet konusunda oldukça katı bir tutum izlemiş ve izlediği yaklaşımı şu ifadelerle özetlemiştir: Çoğulculuk ve farklı kültürlere saygı prensipleri üzerine kurulan çağdaş ve demokratik bir toplumda, yalnızca veya belirleyici bir ölçüde bir kimsenin etnik kökeni temelinde farklı muamele görmesi nesnel olarak haklı bir nedene dayandırılamaz.

Etnik mensubiyet temelinde ayrımcılık vakası olarak incelenen ve Avusturya aleyhinde açılan bir başka davada[636], Sih dininden olan bir birey, bu dinin mensuplarınca taşınan tören kılıcını çıkarmayı reddetmesi nedeniyle bir Viyana Mahkemesi'ne girmesine izin verilmediği gerekçesiyle şikayet başvurusunda bulunmuştur. Komisyon'un etnik mensubiyet temelinde ayrımcılık yönünden incelediği davada maddi olgulara göre farklı muamelenin emniyet gerekçesiyle haklı olduğuna karar verilmiştir.

[636] Sabahattin Nal, a.g.e., s. 54.

Bulgaristan'da yaşayan Romanlara yönelik adam öldürmeye ilişkin bir davayı inceleyen AİHM, 26 Şubat 2004 tarihli kararı ile Bulgaristan'ı mahkum etmiştir. Söz konusu davada Bulgar güvenlik güçleri, 19 Temmuz 1996 tarihinde Bay Angelov ve Bay Petkov isimli silahsız iki Roman'ı tutuklamak üzereyken ellerinden kaçırmıştır. Güvenlik güçlerinin açtığı ateş sonucunda iki Roman hayatını kaybetmiştir. Komşunun tanıklığıyla sabit olduğu üzere polis memurlarından birinin "lanet Çingeneler" demek suretiyle küfür ettiği ortaya çıkmıştır. AİHM mahut olayda öncelikle AİHS'nin yaşam hakkını düzenleyen 2. Maddesinin Bulgar güvenlik güçleri tarafından ihlal edildiğine karar vermiştir. Mahkeme'ye göre, AİHS'nin 2. Maddesi gereğince öldürmenin meşru olduğu durumlarda mutlaka ateş açmanın kesin bir zorunluluk olması gerekmektedir. Bu bağlamda Mahkeme somut olayda orantısız şiddet kullanımının gerçekleştiği ve güvenlik güçlerinin ateş açmasının zoeunluluk neticesi olmadığı sonucuna varmıştır. Kararda AİHM, öldürme eyleminin gayrı meşru olduğu sonucuna ulaşmasının yanında, özellikle Bulgar adli ve idari makamlarının etkili bir soruşturma yapmamaları nedeniyle yine AİHS'nin 2. Maddesi ilk paragrafında yer alan, yaşama hakkının yasal koruma altında olduğuna dair ilkenin de Bulgaristan tarafından ihlal edildiğine karar vermiştir. Mahkeme ayrıca olaydaki tanık ifadesiyle tespit edilen "lanet Çingeneler" şeklinde bağıran polisin ırkçı Saiklerle öldürme eylemini gerçekleştirip gerçekleştirilmediğinin Bulgar güvenlik güçlerince soruşturulmamasını, AİHS 14. Maddesinde yer alan ulusal bir azınlığa mensupluk bakımından ayrımcılık yasağının ihlali olarak değerlendirmiştir.

Bu örneklerden de anlaşıldığı üzere 14. Maddenin işlerlik kazanabilmesi için, sözleşmedeki bir başka madde ihlalinin söz konusu olması gerekmektedir.

Ayrımcılık genelde bir hakkın kullanımı çerçevesinde yapılan bir uygulama dolayısıyla söz konusu olabildiğinden 14. Madde Sözleşmenin diğer hükümlerinin uygulanması çerçevesinde ve onlarla birlikte değerlendirilmelidir.[637] Örneğin Sözleşmenin 8-11 maddelerinin 1. Paragrafları belirli hak ve özgürlükleri güvence altına almakta, 2. Paragraflarında da, devletlere bazı koşullar altında bu hakları kısıtlama yetkisi vermektedir. Taraf devletler kısıtlamaya ilişkin bu yetkilerini kullanırken, Sözleşmenin 14. Maddesini göz önüne almak zorundadırlar. Ayrıca kısıtlama sözleşmeye uygun olarak yapılmış olsa da, uygulama keyfi ve ayrımcı olduğu taktirde yine 14. Maddeye aykırılık oluşmuş olacaktır. Bu nedenlerle anılan hükümlere ilişkin şikayetlerde 14. Maddenin de ihlal edildiği iddia edilmektedir.

Bu konu başlığı altında azınlıkları ilgilendirmesi nedeniyle unutulmaması gereken bir başka başlık 12. Protokol'dür.[638] Avupa İnsan Hakları Konvansiyonu'na Ek 12. Protokol'ün 3. Maddesine göre, Protokolde yer alan 1. ve 2. Maddeler Sözleşme'ye ek maddeler olarak kabul edilerek Sözleşme'nin bütün hükümlerinin buna göre uygulanacağını öngörmektedir.

12. Protokol "kanunla düzenlenen tüm hakların kullanımı bakımından ayrımcılığı yasakladığı için, sadece AİHS ile teminat altına alınan haklar bakımından geçerli olan AİHS 14. Maddeye göre daha geniş bir koruma alanını ifade etmektedir. Avrupa Konseyi'nin Açıklayıcı Raporu'nda [639] 12. Protokol'deki terimlerin anlamı

[637] Sabahattin Nal, a.g.e. s. 73.

[638] Tamara Jovanovic, a.g.m., s. 8.

[639] Council of Europe, Protocol No. 12 to the Convention fort he Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms on anti discrimination, 4 Kasım 2000, ETS 177, Roma, s. 2.

üzerine verilen açıklama, hükmün aşağıdaki ayrımcılık türleriyle ilgili olduğunu belirtmektedir:

*ulusal hukuk kapsamında bir kişiye özel olarak verilen herhangi bir hakkın kullanımında ayrımcılık;

*ulusal hukuk kapsamında bir kamu makamının açık bir yükümlülüğünden çıkarsama yoluyla türetilebilen bir hakkın kullanımında, yani bir kamu makamının ulusal hukuka göre belirli bir şekilde davranmak zorunda olduğu durumda ayrımcılık;

* takdir yetkisinin kullanılmasında (örneğin belirli mali yardımların verilmesinde) bir kamu makamı tarafından yapılan ayrımcılık;

* bir kamu makamının başka her hangi bir eylemi ya da eylemsizliğiyle (örneğin bir isyanı kontrol altına alırken yasayı uygulayan memurların davranışıyla oluşan) ayrımcılık[640]

Raporda ayrıca Protokol'ün esas olarak bireyleri devletin ayrımcılığına karşı korumakla beraber, özel kişiler arasında devletin normal olarak düzenlemesi beklenen ilişkiler, örneğin çalışmaya erişimin, restoranlara girişin veya özel kişilerce topluma sunulan sağlık hizmeti gibi hizmetlere veya su/elektrik gibi alt yapı hizmetlerine erişimin keyfi olarak kısıtlanması hususunu da kapsadığına işaret edilmektedir.

[640] İnsan Hak ve Özgürlüklerinin Korunması Sözleşmesine ek 12 Nolu Protokol

12. Protokol'ün 1. Maddesi kapsamında AİHM önüne gelen tek dava olan – yukarıda ana hatlarıyla anlatılan - Sejdic ve Finci – Bosna Hersek Davası 'nda AİHM, Sözleşme'nin genel bir ayrımcılık yasağı getirdiğini ortaya koymuştur. Mahkeme aynı zamanda ayrımcılık davalarının analizinin AİHS 14. Maddesi bağlamında AİHM bünyesinde yapılan analiz yöntemiyle aynı olacağı hususuna da açıklık getirmiş bulunmaktadır.[641]

AB'nin, AİHS'ye katılımı konusu, ABA'nın 6 ıncı maddesinin 2 inci fıkrası çerçevesinde düzenlenmekte ve ilgili hükümde, "AB'nin AİHS'ye katılacağı" belirtilmektedir. AİHS'nin denetim sistemini değiştiren ve 1 Haziran 2010'da yürürlüğe giren, AİHS'nin 14 üncü Protokol sonrasındaki mevcut 59 uncu maddesine göre de, "AB, AİHS'ye katılabilecektir". Konu hakkında AB Komisyonu ile Avrupa Konseyi arasındaki görüşmeler, 7 Temmuz 2010 tarihinde başlamıştır.

4.3.2. Ulusal Azınlıkların Korunması Çerçeve Sözleşmesi

Avrupa Birliği'nde azınlık hakları konusunda ortak standartların oluşmasında önemli bir faktör olarak öne çıkan[642] Avrupa Konseyi bünyesinde 1995 yılında kabul edilmiş bulunan Ulusal Azınlıkların Korunması Çerçeve Sözleşmesi 1 Şubat 1995 tarihinde imzaya açılıp 1 şubat 1998 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Belçika ve Fransa dışındaki tüm AB üyesi devletler tarafından imzalanmış bulunan Çerçeve Sözleşme, ulusal azınlıkların korunmasına hasredilen, hukuki bağlayıcılığa sahip, çok taraflı ilk

[641] Handbook on European non-discrimination Law, a.g.e., s. 64.

[642] Bruno De Witte, a.g.e, s. 10.

belgedir.[643] Sözleşmenin Azınlık haklarına temel katkısı, genel insan hakları belgelerin kolayca eklemlenemeyecek olan çok sayıda spesifik azınlık haklarını formüle etmiş olmasıdır. Her ne kadar Şözleşme metnin fazlasıyla temkinli bir dil kullandığı ve ülkelerin bağımsızlığı ilkesine riayet ettiği anlaşılsa da uluıslararası azınlık hakları standartlarını bir başka aşamaya taşıdığı söylenebilir.[644]

Sözleşme taraf devletlerin uygulamalarının AK Bakanlar Komitesi'nin denetimine bağlanması yönüyle büyük önem taşımaktadır (Sözleşme m. 24). Sözleşme'nin ortaya çıkış süreci ve Avrupa Konseyi'nin daha önceki çalışmalarını, BM ve AGİK belgelerini esin kaynağı olarak belirtmesiyle yıllar öncesine dayanan AK bünyesi içindeki ve dışındaki birikimlerin ürünü olduğunu ortaya koymaktadır. Çerçeve Sözleşme önsözünde:

"İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunması Sözleşmesini ve Protokollerini göz önünde bulundurarak; Birleşmiş Milletler Sözleşme ve Bildiri ile özellikle 29 Haziran 1990 tarihli Kopenhag belgesi olmak üzere, Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Konferansı belgelerinde yer alan ulusal azınlıkların korunmasına ilişkin yükümlülükleri göz önünde bulundurarak"

[643] Framework Convention for the Protection of National Minorities and Explanatory Report, H(1995)010, Srtasbourg, Şubat 1995, s. 13.

[644] Bruno De Witte, a.g.e., s. 10.

İfadesine yer vermek suretiyle referans alınan insan ve azınlık hakları belgelerini sıralamıştır.[645]

1991 yılında İnsan Hakları Yürütme Komitesi'ne Avrupa Konseyi'nin ulusal azınlıkların haklarını koruması için harekete geçmesi koşullarını AGİK ve BM'de yapılan çalışmalarla AK bünyesindeki tezler de dikkate alınarak yasal ve siyasal boyutuyla inceleme görevi verilmiştir. Bakanlar Komitesi 1992 yılına gelindiğinde İnsan Hakları Yürütme Komitesi'ne ulusal azınlıkları korumaya yönelik belirli hukuksal standartların ortaya konması için talimat vermiştir. Bu doğrultuda oluşturulan Uzmanlar Komitesi kendisine 1993 Mayısında verilen yeni görev belgesine göre AK ve AGİK arasında yapılan çalışmaların birbirini tamamlayıcı olduğu prensibi dikkate alınarak bu alandaki standartların belirlenmesi gerekmekteydi. Uzmanlar komitesi çeşitli metinleri özellikle de Hukuk Yoluyla Demokrasi Komisyonu (Venedik Komisyonu) tarafından hazırlanan Ulusal Azınlıkların Korunması için Avrupa Sözleşmesi önerisini, AİHS'ne ek bir protokol hazırlanması için Avusturya'nın teklifini, Parlamenterler Asamblesi'nin 1993 yıllı 1201 Sayılı Tavsiyesine dahil edilen ek protokol taslağını ve diğer pek çok öneri metnini değerlendirmiştir. Sonuçta İnsan Hakları Yürütme Komitesi 8 Eylül 1993 tarihinde açıkladığı raporda bu alanda kabul edilebilecek yasal standartlar ve bu standartlara işlerlik kazandırabilecek hukuksal belgeler sunmuş; ancak bu arada

[645] Council of Europe H (95) 10, Text of the Framework Convention for thr Protection of the National Minorities Explanatory Note, Strasbourg Şubat 1999, s. 12.

ulusal azınlık teriminin yorumu üzerinde mutabakat sağlanamadığı da belirtilmiştir.[646]

Bu yoldaki son adım AK üyelerinin Devlet ve Hükümet başkanlarının 8 ve 9 Ekim 1993 tarihinde Viyana'daki Zirve toplantısında atılmıştır. Burada azınlıkların korunmasının barış ve istikrara katkıda bulunacağı hususunda mutabakata varılmış, devlet ve hükümet başkanları ulusal azınlıkların korunması hususunda yükümlülük altına girmeyi kabul etmişlerdir. Bakanlar Komitesi'ne en kısa zamanda bir çerçeve sözleşme hazırlanması yönünde talimat verilmiştir. Bunun üzerine 4 Kasım 1993 tarihinde Bakanlar Komitesi bir ad hoc komite oluşturmuştur. Bu Komitede AGİK Ulusal Azınlıklar Yüksek Komiseri ve Avrupa Toplulukları Komisyonu temsilcisi de gözlemci olarak katılmışlardır. Böylece ortaya çıkan Sözleşme 1 Şubat 1994 tarihinde devletlerin imzasına açılmıştır.[647]

AK Bakanlar Komitesi, Sözleşme'nin denetim sisteminin işleyiş kurallarını düzenleyen 97(10) sayılı kararı[648] 17 Eylül 1997 tarihinde kabul etmiştir. Avrupa

[646] Council of Europe H (95) 10, Text of the Framework Convention for thr Protection of the National Minorities Explanatory Note, Strasbourg Şubat 1999, s. 10.

[647] Council of Europe H (95) 10, Text of the Framework Convention for thr Protection of the National Minorities Explanatory Note, Strasbourg Şubat 1999, s. 11.

[648] Rules Adopted by the Committee of Ministers on the Monitoring Arrangements Under Article 24 to 26 of the Framework Convention fort he Protection of National Minorities, Resolution 97 (10), 17 Eylül 1997.

Konseyi'ne üye devletler ve Çerçeve Sözleşmeyi imzalayan diğer devletler[649]; Avrupa Konseyi'nin amaçları arasında yer alan insan hakları ve temel özgürlüklerin korunması ve geliştirilmesini dikkate alarak kendi topraklarında, ulusal azınlıkların mevcudiyetini korumaya kararlılık göstermekle yükümlenmişlerdir. Sözleşme kendiliğinden uygulanabilir – *self executing* – hükümler yerine taraf devletlerin ulusal mevzuatı ve ilgili hükümet politikaları yoluyla uygulamayı taahhüt ettikleri ilkeleri düzenleyen programlayıcı hükümleri içermektedir.[650] Böylece taraf devletlere yükümlendikleri hedeflerin uygulamaya konmasında bir ölçüde tercih hakkı bırakmakta, onlara özel durumları dikkate alma imkanı sunmaktadır.

Sözleşmenin ilk maddesinde ulusal azınlıklar ve bu azınlıklara mensup fertlerin hak ve özgürlüklerinin korunması, insan haklarının uluslararası korunmasının ayrılmaz bir parçası olduğu ve uluslararası işbirliği alanında yer aldığı öngörülmektedir. Bu kısmın anlamı, Sözleşme'nin azınlıklara ve insan haklarına ilişkin mevcut koruma standartlarını düşürmek üzere kullanılamayacağını ifade eden 22. Maddeyle birlikte değer kazanmaktadır. Buna göre Sözleşme hükümleri, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi başta olmak üzere uluslararası hukuktaki en ileri insan ve azınlık hakları koruma mekanizmaları dikkate alınarak yorumlanmalıdır.[651] Ayrıca

---

[649] Avrupa Konseyi'ne taraf olmayan devletlerin de Bakanlar Konseyi daveti üzerine Çerçeve Sözleşme'ye taraf olması mümkündür, bkz. Framework Convention for the Protection of National Minorities and Explanatory Report, H(1995)010, Srtasbourg, Şubat 1995, s. 2.

[650] Framework Convention fort he Protection of National Minorities and Explanatory Report, H(1995)010, Srtasbourg, Şubat 1995, s. 11.

[651] Minority Rights Under the European Convention On Human Rights, the UN Guide for Minorities Pamphlet No. 7 , High Commissionery for Human Rights, s. 2.

azınlık korumasının devletlerin münhasır yetki alanı içinde olmadığı kabul edilmektedir.[652] İzleyen maddede ise taraflar, devletler arasında işbirliği ilkelerine uyum içinde, iyi niyetle uygulama yükümlüğü altına sokulmaktadır.[653]

3. Madde yönünden kolektif haklar tanınmakta olduğu görüşünün açıklığa kavuşturmak gerekmektedir. Bu hükümde 3. paragrafta kendi başlarına ve başkalarıyla birlikte haklarını kullanabilecek olan ulusal azınlıklara mensup bireylerin korunması vurgulanmaktadır. Buna göre bir anlamda Çerçeve Sözleşme metninin diğer uluslararası kuruluşların kabul ettiği metinleri takip ettiği söylenebilir.[654]

Sözleşmenin ikinci bölümünde ulusal azınlığa mensup olma üzerine kurulu her tür ayrımcılık yasaklanmakta, devletler bir ulusal azınlığa mensup fertler ile çoğunluğa mensup olanlar arasında, ekonomik, sosyal, politik ve kültürel yaşamın tüm alanlarında, tam ve etkin bir eşitlik sağlamak amacıyla, gerektiği yerde, uygun tedbirleri almayı taahhüt etmektedirler. Ayrıca devletler, ulusal azınlıklara mensup fertlere kültürlerini sürdürme ve geliştirmenin yanında, kimliklerinin temel unsurlarını; dil, din, gelenekler ve kültürel miraslarını korumak için gerekli şartları

[652] Council of Europe H (95) 10, Text of the Framework Convention for thr Protection of the National Minorities Explanatory Note, Strasbourg Şubat 1999, s. 13.

[653] Excerpts from the Framework Convantion for the Protection of National Minorities, Council of Europe 1994, Minority Rights Handbook: Latvian Human rights Quarterly 5/6 1998, a.g.e., 170-178.

[654] Council of Europe H (95) 10, Text of the Framework Convention for thr Protection of the National Minorities Explanatory Note, Strasbourg Şubat 1999, s. 12.

teşvik etmeyi taahhüt etmektedir. Bunun da ötesinde 6. maddeye göre taraflar, etnik, kültürel, dilbilimsel veya dinsel kimlikleri nedeniyle tehdit veya ayrımcılık, düşmanlık veya şiddet eylemlerine maruz kalabilecek herhangi bir ulusal azınlığa mensup fertleri korumak için uygun tedbirler almayı taahhüt etmektedir.

Dikkat edilirse Çerçeve Sözleşme "ulusal azınlık" tanımlaması yapmamıştır. Bunun nedeni çalışmalar sırasında, Avrupa Konseyi üye devletlerinin tümünün genel desteğini alabilecek bir tanımlama yapmanın mümkün olmadığının saptanmış olması ve bu saptamaya dayanan büyük ölçüde pragmatik bir yaklaşımın benimsenmiş olmasıdır.[655] Ancak ulusal azınlık tabirinin metin içindeki kullanımında net olan husus vatandaş olmayan bireylerin ülke devletindeki ulusal azınlık statüsünde değerlendirilmediği hususudur. Çalışmamızın başında da tartıştığımız bu konu Çerçeve Sözleşme ekseninde değerlendirildiğinde, getirilen azınlık korumasının ülke devletinin vatandaşı olan bireyleri kapsadığı kabul edilmektedir.[656]

Çerçeve Sözleşmenin yedinci maddesinde; ulusal azınlığa mensup kişilerin barışçıl olarak toplanma özgürlüğü, dernek kurma özgürlüğü, ifade özgürlüğü ve düşünce, vicdan ve din özgürlüğü hakları güvence altına alınmıştır. Buna göre taraflar, ulusal bir azınlığa mensup her ferde, dinini ve inancını uygulama hakkını ve dinî kurum, örgüt ve dernekler kurma haklarını tanımayı taahhüt ederler. Ayrıca ulusal bir azınlığa mensup her ferdin, ifade özgürlüğü hakkının, görüş sahibi olma özgürlüğü ve kamu yetkililerinin müdahalesi olmadan ve sınırlara bakılmaksızın

[655] Council of Europe H (95) 10, Text of the Framework Convention for thr Protection of the National Minorities Explanatory Note, Strasbourg Şubat 1999, s. 11.

[656] Bruno De Witte, a.g.e., s. 11.

azınlık dilinde bilgi veya düşünceleri alma ve iletme özgürlüğünü kapsadığını tanımayı taahhüt ederler. Bu amaçla taraflar, kendi yasal sistemleri çerçevesinde ulusal bir azınlığa mensup fertlerin medya organlarına ulaşımda ayrımcılığa maruz bırakılmamalarını sağlayacaklardır. Taraflar, ulusal azınlığa mensup fertlerin, yazılı basın organları kurma ve bunları kullanmasını engellemeyeceklerdir. Radyo ve televizyon yayıncılığının yasal çerçevesi içinde, taraflar, ulusal azınlığa mensup fertlere kendi medya organlarını kurma ve kullanma olanağını mümkün olduğu ölçüde sağlayacaklardır. Taraflar, ulusal azınlığa mensup fertlerin medya organlarına ulaşımını kolaylaştırmak ve hoşgörüyü teşvik etmek ve kültürel çoğulculuğu sağlamak için, kendi yasal sistemleri çerçevesinde uygun tedbirler alacaklardır.

10. maddede de azınlık mensuplarına kendi kitle iletişim araçlarını kurma ve kullanma hakkı getirilmektedir. Geleneksel olarak veya sayılarının çokluğu bakımından ulusal azınlıklar tarafından iskan edilmiş bulunan bölgelerde, bu kişiler tarafından talep edilmiş ise ve bu talebin gerçek bir ihtiyaca dayandığı yerlerde, taraflar, mümkün olduğu ölçüde, azınlık dillerinin bu kimseler arasında ve idari makamlarca kullanılmasını sağlamaya çalışacaklardır. Taraflar, ulusal bir azınlığa mensup her ferdin, en kısa zamanda anladığı dilde, tutuklanma nedenleri kendisine yöneltilen suçun cinsi ve nedeni konusunda bilgi verilmesi ve bu dilde, gerekirse bir tercümanın parasız yardımıyla kendini savunma hakkını garanti etmeyi taahhüt ederler.

Madde 11 ise azınlık dillerinin diğer kullanım alanlarını düzenlemektedir.[657] Taraflar, ulusal bir azınlığa mensup her ferde, azınlık dilindeki soyadını (aile adını) ve adını kullanma hakkını ve bunların resmen tanınması hakkını kendi yasal sistemlerindeki yöntemlere göre sağlamayı taahhüt ederler. Ayrıca ulusal bir azınlığa mensup her ferdin kendi azınlık dilindeki işaretleri, yazıları ve özel nitelikteki her türlü bilgiyi kamuya açık bir şekilde teşhir etme hakkını tanımayı taahhüt ederler. Geleneksel olarak veya sayılarının çokluğu bakımından ulusal azınlıklar tarafından iskan edilmiş bölgelerde, Taraflar, kendi yasal sistemleri çerçevesinde, uygun yerlerde diğer Devletlerle anlaşma halleri dahil olmak üzere ve kendi özel koşullarını da dikkate alarak, yeteri kadar talep olduğu zaman, kamuya açık geleneksel, yöresel isimleri, sokak isimleri ve diğer topografik işaretleri azınlık dilinde de belirtmek hususunda gayret göstereceklerdir.

Madde 12-13 ve 14 azınlık kimliğinin eğitim ve öğretim alanında korunmasını ve bu alandaki fırsat eşitliğinin sağlanmasını öngörmektedir. Buna göre taraflar, uygun olan hallerde, ulusal azınlıkların ve çoğunluk kültürünün, tarihinin, dilinin ve dininin tanıtılmasını sağlamak için, eğitim ve araştırma alanlarında önlemler alacaklardır. Bu bağlamda, Taraflar, diğer tedbirler yanında öğretmen yetiştirilmesi ve okul kitaplarına ulaşım için yeterince imkan yaratacaklar ve değişik toplumlar arasında öğretmen ve öğrenci temasını kolaylaştıracaklardır. Ayrıca taraflar, ulusal bir azınlığa mensup her ferde azınlık dilini öğrenme hakkını tanımayı taahhüt ederler.

[657] Bu konuda ayrıntılı değerlendirme için bkz: Yonko Yotov, a.g.e., ss.135-136; Naz Çavuşoğlu , a.g.e., s.102.

Azınlıkların kamusal yaşama katılımı ve uluslararası ilişkiler kurma haklarını düzenleyen Sözleşme hükümlerine göre ulusal azınlıklara mensup şahısların kültürel, sosyal ve ekonomik hayat ile kamu işlerine, özellikle kendilerini etkileyenlere fiili katılımları için gerekli şartları yaratmaları gerekmektedir. Taraflar, ulusal azınlıklara mensup şahısların ikamet ettiği coğrafi alanda nüfus oranlarını değiştiren ve Çerçeve Sözleşmesinde belirtilen ilkelerden doğan hak ve özgürlüklere zarar verme amacı güden tedbirler almaktan kaçınacaklardır.

17. madde Tarafları, ulusal azınlıklara mensup şahısların başka devletlerde yasal olarak bulunan, özellikle etnik, kültürel, dilbilimsel veya dinsel kimliği paylaştıkları veya ortak kültürel mirasa sahip olan şahıslarla, özgür ve barışçıl ilişki kurma ve devam ettirme hakkını engellememe yükümlülüğü altına sokmaktadır. Devletler ayrıca ulusal azınlıklara mensup fertlerin sivil örgütlerin hem ulusal hem de uluslararası düzeydeki çalışmalarına katılma hakkını engellememeyi taahhüt ederler.

Nihayet Çerçeve Sözleşmesinin 21. maddesi, sözleşmede yer alan hiçbir hükmün, uluslararası hukukun temel ilkelerine ve özellikle, Devletlerin egemen eşitliği, toprak bütünlüğü ve siyasal bağımsızlığı ile ters düşen bir eylem yapmak veya bu tür bir faaliyete girişmek hakkının mevcut olduğunu ima edecek şekilde yorumlanamayacağını öngörmektedir.[658] Ülkesel bütünlük ve ulusal güvenlik hususundaki vurgulama Şubat 1997'de yayımlanan Ulusal Azınlıkların Korunması

[658] Minority Rights Handbook, a.g.e., s.176; Ayrıca bkz. Rainer Hoffman, The Framework Convention for the Protection of National Minorities: An Introduction, (Ed.Marc Weller), The Rights of Minoritites in Europe, Oxford University Press, Oxford-New York 2005, s. 4.

Çerçeve Sözleşmesi Açıklayıcı Raporu'nda da tekrarlanmıştır.[659] Avrupa Konseyi üyesi devletlerin konuya ilişkin gösterdiği duyarlılık nedeniyle yapılan bu vurgulamanın amacı farklılıkları yaşatmanın toplumları bölücü değil, zenginleştirici boyutunu ortaya çıkarma işlevine sahip olduğu[660] yönünde taraf devletleri ikna etmektir.

Dördüncü bölümün ilk hükmü olan 24. madde ile 25-26. maddeler, AK Bakanlar Komitesi tarafından takip edilecek olan uygulama raporlarına dayalı sınırlı olarak nitelenebilecek[661] bir denetim sistemini düzenlemektedir. Bakanlar Komitesi'ne bağlı bu ndenetim mekanizmasının sınırlı ya da gevşek bir denetim şekli olarak adlandırılmasının nedeni, taraf devletlerin hukuksal yükümlülüklerini yerine getirip getirmediklerini izleme görevinin siyasi bir organa – Bakanlar Komitesine - verilmiş bulunmasıdır.[662] Denetim mekanizmasının zayıf olmasından rahatsızlık duyan Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi 1255 (1995) Sayılı Kararı[663] ile Çerçeve Sözleşme'nin ek bir Protokolle Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesine adapte edilerek azınlık haklarının da hukuki yaptırımlara bağlanması önerisinde bulunmuştur. Böylece AİHS'nin öngördüğü devletler arası ve bireysel başvuru

[659] Framework Convention for the Protection of National Minorities and Explanatory Report, H(1995)010, Srtasbourg, Şubat 1995, s. 3.

[660] Framework Convention for the Protection of National Minorities and Explanatory Report, H(1995)010, Srtasbourg, Şubat 1995, s. 3.

[661] Naz Çavuşoğlu, a.g.e., s. 130.

[662] Naz Çavuşoğlu, a.g.e., s. 132.

[663] Recommendation 1255 (1995) on the Protection of the Rights of national minorities, 31 ocak 1995.

yollarının azınlık hakları için de kullanılması imkanı gelişecekti, ancak öneri kabul görmemiştir. Bu yaklaşım teknik olarak AİHS'ne eklemlenmediği halde Çerçeve Sözleşme hükümlerinin en azından Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin içtihat hukukunu etkileyerek destek ölçü norm olarak kullanılabileceği görüşünü gündeme getirmiştir.[664]

Pek çok hükmüyle Çerçeve Sözleşmeyi bütün olarak değerlendirdiğimizde büyük ölçüde Birleşmiş Milletler Bildirgelerindeki ilkeleri, özellikle de Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Konferansı'nın 1990 yılı Kopenhag kararlarını, siyasi boyuttan çıkararak hukuksal yükümlülüğe dönüştürdüğünü söyleyebiliriz. [665] Ancak bunu yaparken her ülkede azınlıkların durumlarında nazara alınabilecek farklılıklar, çeşitlilikler bulunduğunu gözeterek somut bir azınlık hakları ve buna ilişkin görev listesi hazırlamamıştır. Bunun yerine yukarıdaki açıklamalardan da anlaşıldığı üzere, devletlere ulusal azınlıklara mensup bireylerin haklarını azami ölçüde ve en etkili şekilde güvenceye alabilecek hukuksal yükümlülükler getirmiştir. Devletlerin bu hukuksal yükümlülükleri yerine getirirken başvuracakları ulusal yasalar konusunda takdir yetkisi vardır. Sözleşme bundan dolayı "Çerçeve" Sözleşme olarak adlandırılmıştır. [666]

---

[664] Naz Çavuşoğlu, a.g.e., s. 133.

[665] Minority Rights Under the European Convention On Human Rights, the UN Guide for Minorities Pamphlet No. 7 , High Commissionery for Human Rights, s.1., Framework Convention for the Protection of National Minorities and Explanatory Report, H(1995)010, Srtasbourg, Şubat 1995, s. 2.

[666] Minority Rights Under the European Convention On Human Rights, the UN Guide for Minorities Pamphlet No. 7 , High Commissionery for Human Rights, s.2.

Sözleşme'de "ulusal azınlık" teriminin tanımlamasına yer verilmemesi de taraf devletlerin Sözleşme'den doğan yükümlülüklerini gerçekleştirmede esneklik payı kazandırmaktadır. Avusturya, Danimarka, Estonya, Almanya, Polonya, Slovenya, İsveç, İsviçre ve Eski Yugoslavya Makedonya Cumhuriyet dahil bazı taraflar, Sözleşme'yi onayladıkları sırada kendi "ulusal azınlık" tanımlamalarını yapmışlardır. Bu bildirilerin çoğu vatandaş olmayanları ve göçmenleri Sözleşme'nin getirdiği korumanın dışında tutmuş ve bazıları Sözleşme'nin uygulanacağı belirli grupları seçmişlerdir. Lihtenştayn, Lüksemburg ve Malta Sözleşme'ye taraf oldukları halde, her biri kendi ülkelerinde ulusal azınlık bulunmadığını bildirmişlerdir.[667]

Sözleşme'nin "ulusal" azınlık temeline dayandırılması onu, 1992 tarihli Birleşmiş Milletler Azınlıklara Mensup Kişilerin Haklarına Dair Bildiri'nin hem "ulusal" hem de "etnik, dinsel ve dilsel" azınlıklar için uygulanabilmesi yönüyle ne çapta bir farklılık teşkil edeceği hususu açık değildir. Ancak "ulusal" azınlık teriminin seçilmesinde azınlık korumasının kapsamını, 1992 Bildirgesine göre daha dar tutmak gibi bir amaç olabileceği yorumları yapılmaktadır.[668]

Görüldüğü gibi gerek Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, gerekse Ulusal Azınlıkların Korunması Çerçeve Sözleşmesi, varlık nedeni insan haklarının korunması olan bir uluslararası yasal çerçevenin tohumları sayesinde ortaya çıkmıştır. Günümüz itibariyle her iki enstrüman Birlik hukukuna doğrudan girmiş bulunmaktadır. AİHS, daha çok AB'nin İnsan Hakları hukukuyla paslaşırken,

[667] Minority Rights a.g.e., s. 2.

[668] Minority Rights a.g.e., s. 3. Ulusal ve etnik azınlık terimlerine ilişkin farklı görüşler için bkz. Çağatay Okutan, a.g.e., s. 64-65.

Çerçeve Sözleşme AB hukukuna bir tür esin kaynağı olarak rehberlik ve kaynaklık etmiştir. Aynı zamanda Çerçeve Sözleşme, AB azınlık göstergelerinde önemli bir destek işlevi görerek AB'nin Kopenhag Belgesiyle kendi azınlık normlarının temellerini oluşturmasını desteklemiştir. Bu karşılıklı etkileşimin AB'de insan ve azınlık haklarının korunmasına adanmış olan Avrupa Entegrasyonunun gelişimine hizmet ettiği görüşü yaygın kabul görmektedir. Böylece insan hakları ile azınlık hakları arasındaki etkileşim AB ile, azınlıklar konusunda zengin deneyimleri olan AK arasınaki sinerjiyi ortaya çıkarmaktadır. AB'nin AİHS'ne taraf olmasıyla birlikte AK ile Birlik arasındaki etkileşimin daha olumlu sonuçlar doğurması beklenebilir.[669]

İnsan hakları alanındaki bu yenilikçi adımlar, azınlık hakları lehinde özellikle de Mastricht ve Lizbon Antlaşmasıyla yeni boyutlar kazanan yeni korumacı yaklaşımın, kültürel, dilsel, bölgesel işbirliği ve gelişmeler aracılığıyla giderek daha geniş azınlık gruplarına ulaşmasını, daha geniş bir kapsama ulaşmasını sağlamaktadır. İnsan ve azınlık haklarının uluslarüstü boyut kazanarak AB Birincil hukukuna girmesi, Lizbon'un 6.(2) Maddesi ve Temel Haklar Şartı aracılığıyla, bir adım daha AB azınlık hakları hukukunu AK'ın yaklaşımına yaklaştırmaktadır.[670] AB ve diğer uluslararası örgütlerin karşılıklı etkileşim içinde azınlık haklarının uygulama alanını genişletmesi doğrultusunda azınlık-çoğunluk arasındaki ilişkiler ile azınlıkların kendi içindeki diyaloğun geliştirilmesi imkanına da ulaşılmış bulunmaktadır. Böylece AK'deki kadar gelişmiş olmayan AB azınlık hakları

[669] Tamara Jovanovic, a.g.e., s. 17.

[670] Tamara Jovanovic, a.g.e., s. 18.

konsepti, daha sistematik yasal temellere kavuşmakta ve bunun sonucunda uygulama gücünü artırmış olmaktadır.[671]

4.3.3. Bölgesel Diller veya Azınlık Dilleri Avrupa Şartı

1992'de kabul edilen Bölge ya da Azınlık Dilleri Avrupa Şartı[672] özel olarak bir azınlık hakları belgesi olmamakla birlikte, azınlık dilleri konuşanlar için önemli bir belgedir. Belgenin hazırlanışının temel amacı, bir bölge veya azınlığa ait olan bir dilin, kamusal ve özel yaşamda serbestçe kullanılmasını güvence altına almaktır. Şart'ta aynı zamanda dilsel azınlıkları belirlemede kullanılabilecek ölçütler ortaya konmaktadır. Bununla birlikte Şartı'nın Başlangıç kısmında "bölgesel ve azınlık dillerinin teşvik edilmesinin, resmi dillere ve resmi dilleri öğrenme ihtiyacına zarar vermemesi gerektiği düşünülerek, Avrupa'nın farklı ülkelerinde ve bölgelerinde, bölgesel veya azınlık dillerinin desteklenmesi ve korunmasının, ulusal egemenlik ve toprak bütünlüğü çerçevesinde kültürel çeşitlilik ve demokrasi ilkelerine dayalı bir Avrupa inşa etmeye önemli katkıları olacağı…"[673] belirtilerek Avrupa Konseyi ülkelerinin müşterek felsefi yaklaşımı yansıtılmıştır.

Şartın 1. Maddesi 1. Fıkrasında her şeyden önce bölgesel diller ve azınlık dillerine ilişkin tanımlama yer almaktadır. Buna göre bölgesel diller ya da azınlık dilleri, bir devletin ülkesi içinde, o devletin nüfusunun geri kalanından sayıca az bir

[671] Tamara Jovanovic, a.g.e., s. 20.

[672] Council of Europe, European Charter for Regional or Minority Languages, Strasbourg, Council of Europe, 1992.

[673] Sabahattin Nal, a.g.e., s. 45.

grup oluşturan vatandaşların geleneksel olarak kullandığı, o devletin resmi dil ya da dillerinden farklı olan dilleri ifade etmektedir. Aynı maddeye göre bu Şart'ın amacına göre resmi dil ya da dillerin diyalektleri ile göçmenlerin dilleri bölgesel diller ya da azınlık dilleri kapsamına girmez.

Bu sözleşmeye göre, taraf devletler yerel ve bölgesel dillerin sözlü ve yazılı olarak kullanımını, özel veya kamusal alanda cesaretlendirmelidir. Bu amaçla eğitim ve öğretim hakları tanınmalı, bunun dışında sözkonusu dilleri konuşan bireylerin sınır ötesi bağlantılar kurmaları engellenmemelidir.[674] Bölgesel ve Azınlık Dilleri Avrupa Şartı da dil azınlıklarının bu kimliklerini koruma yönünde atılmış önemli bir adımdır . Anlaşmanın girişinde bölgesel ve azınlık dillerinin korunmasının Avrupa'nın kültürel geleneklerinin ve zenginliklerinin korunmasına ve bunların geliştirilmesine bir katkı olduğu, kültürlerarasıcılık (interculturalism) ve çok dillilik değerleri çerçevesinde resmi dillere zarar vermeden bölgesel ve azınlık dillerinin korunması ve teşvik edilmesinin, kültürel farklılıklar ve demokrasi ilkelerine dayanan bir Avrupa'nın inşası açısından önemli bir yere sahip olacağı vurgulanmaktadır. Sözleşme, göçmen dillerinin ve resmi dillerin diyalektlerinin, devletin resmi dilinden farklı olarak, nüfusun geri kalanından sayıca daha az olan ve devletin bir bölgesinde geleneksel olarak bir grup tarafından kullanılan diller olarak tanımladığı "bölgesel ve azınlık dilleri"ne dahil edilemeyeceğini belirtmiştir. Bu sözleşmeyle korumaya alınan diller geleneksel olarak (yani, bu dil bir göçmen dili olamaz), belli bir ülkede, bir vatandaş grubu tarafından konuşuluyor olacak ve resmi

[674] Tolga Bilener, a.g.m., s. 174.

dil olmayacaktır. Diğer yandan, mutlaka bağımsız bir dil olmalıdır, diyalekt grupları bu kapsamda kabul edilmemektedir. [675]

Daha önce hazırlanan 1134[676] ve 1177[677] Sayılı Tavsiye kararlarıyla sonuçlanmış bulunan görüşmeler, Sözleşme'nin sadece dilsel hakları düzenlemesi nedeniyle Ocak 1993 tarihinde Bakanlar Konseyi tarafından AİHS'ne azınlık haklarını düzenleyen bir başka ek Protokol hazırlanması yönündeki Worms ve Puig raporlarını[678] gündeme getirmiştir. Bu raporlar 1201 Sayılı Tavsiye kararına da yansıtılmış ve 1134 Sayılı Karara benzetilmiştir. [679]

4.3.4. Venedik Komisyonu Çalışmaları

Avrupa Konseyi'nin danışma organı niteliğindeki Hukuk Yoluyla Demokrasi Komisyonu ya da Venedik Komisyonu azınlık haklarının korunması alanında son derece aktif bir şekilde çalışan bir organ olarak gelişmiştir. Hukuk Yoluyla Demokrasi Komisyonu, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin 90 (6) Sayılı

---

[675] Baskın Oran, a.g.e., s. 133.

[676] Council of Europe Parliamentary Assembly , Doc. 6742, report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, Rapporteur : Mr Worms, 19 ocak 1993.

[677] Council of Europe Parliamentary Assembly, Doc. 6749, opinion of the Political Affairs Committee, Rapporteur : Mr de Puig, 1 Şubat 1993.

[678] Council of Europe Parliamentary Assembly, Additional protocol on the rights of minorities to the European Convention on Human Rights, Order 484 (1993), 1 Şubat 1993. Ayrıca bkz. Doc. 6742, report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, Rapporteur : Mr Worms ; and Doc. 6749, opinion of the Political Affairs Committee, Rapporteur : Mr de Puig.

[679] Athanasia Spiliopoulou Åkermark, a.g.e., s. 223.

kararıyla[680] tesis edilmiştir. Bağımsız uzmanlardan oluşturulan Komisyon ilk oturumunu Venedik'te gerçekleştirdiği için Venedik Komisyonu olarak da adlandırılmaktadır. Özellikle Orta ve Doğu Avrupa'daki demokratikleşme sürecini desteklemek ihtiyacının giderek artması nedeniyle ve tüm Avrupa'daki anayasa hukuku gelişmelerini desteklemek için oluşturulduğu söylenebilir. Komisyon Statüsü'nün 2. Maddesine göre, Komisyonun çalışmalarını kendi inisiyatifiyle yürütmesi ve bu kapsamda yasa tasarıları, tavsiye kararları ya da uluslararası sözleşmelere ilişkin tekliflerde bulunması beklenmektedir.[681] Böylece Komisyon göreve başlar başlamaz oldukça erken bir devrede, "Azınlıkların Korunması Avrupa Konvansiyonu Taslağı"nı[682] meydana getirmiş, bir ek protokol yerine özel bir konvansiyon hazırlamayı tecih etmiştir. [683] Taslağa göre Konvasiyon'un "Azınlıkların Korunması Avrupa Komitesi'ne tevdi edilmesi gerekmekteydi.

Avrupa Konseyi bünyesinde hazırlanan bir tanım çalışması, Parlamenter Asamble tarafından "Ulusal Azınlıklara Mensup Kişiler Hakkında İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'ne Ek Protokol Tasarısı" çerçevesinde yapılmıştır. 9 Ekim 1993

[680] Council of Europe Committee of Ministers, Resolution (90)6 on a partial agreement establishing the European Commission for democracy trough law, adopted by the Committee of Ministers on 10 May 1990

[681] Council of Europe Committee of Ministers, Resolution (90)6 on a partial agreement establishing the European Commission for democracy trough law.

[682] European Commission for democracy trough law, Proposal for a European Convention for the Protection of Minorities, CDL (91) 7, Strasbourg, 4 Mart 1991.

[683] Athanasia Spiliopoulou Åkermark, a.g.e., s. 224.

tarihli Viyana Deklarasyonu'nun "Ulusal Azınlık" teriminin dolaylı olarak tanımının verildiği metnin II. Ek Bölümü 1. Maddesine göre:

" Avrupa'daki tarihsel olaylar, karışıklıklar sonucunda meydana gelmiş bulunan ulusal azınlıklar, korunduğu ve saygı gördüğü sürece istikrara ve barışa katkıda bulunabilecektir"

Bu hükümde "tarihsel karışıklıklar" terimine başvurulması, ulusal azınlıkların tarihsel olaylar sonucunda kendi iradeleri dışında bulundukları devlet sınırlarında kalmış bulunan topluluklar olarak tanımlandığını göstermektedir. Buna göre kastedilen gruplar, ülke devletiyle uzun süreli bir ilişki içinde olup, aynı zamanda uyrukluk bağı ile de ülke devletine bağlı bulunmaktadır. Bu tanımlama ülke devletinin vatandaşlığını taşımayan göçmen topluluklarını hariç bırakmaktadır.[684] Bu arada metinde "azınlık hakları" tabirine hiç yer verilmemiş olması ve "ulusal azınlıkların korunması" na atıf yapılış olması dikkat çekici bir husustur. Ayrıca metinde ısrarla "ulusal azınlıklara mensup bireyler" ifadesine yer verilerek söze konu hakların bireysel hak vasfına vurgu yapılmıştır.

Bildiri devamında ulusal azınlıkların korunmasına ilişkin olarak, "Kopenhag Belgesi'nde ve Avrupa Topluluğu Özel Komisyonu'nun diğer belgelerinde yer alan taahhütlerin tümüyle işletilmesine ve AK Yargısal kurumlarının mümkün olduğu ölçüde bu taahhütlerin işletilmesine vurgu yapılmıştır. Deklarasyonun en önemli

[684] Athanasia Spiliopoulou Åkermark, a.g.e., s. 226.

özelliği, ulusal azınlıkların korunması yönünde pozitif önlemler alması için devletlere açık şekilde yükümlülük getirmesidir. :

"Devletler, ulusal azınlıklara mensup kişilere; dinlerini, gelenek ve alışkanlıklarını koruyup, kültürlerini geliştirme şartlarını yaratacak ortamı hazırlamalıdırlar. Bu kişiler kendi ana dillerini kendi özel yaşantılarında alenen kullanabilmeli ve bazı şartlar altında bunu, kamu otoriteleriyle ilişkilerinde de yapabilmelidirler"

Buna ek olarak devlet başkanları: " Devletlerin tutum ve davranışlarında, icraatlarında, ortak Avrupalı geleneğimizin temelini oluşturan, kanun önünde eşitlik, ayrım yapmama, fırsat eşitliği, dernek ya da birlik kurma ve toplantı yapma hakkı ile siyasi hayata etkin katılma ilkelerine uyum sağlamaları gerekmektedir."

Avrupa Konseyi bünyesinde azınlık haklarını ilgilendiren çalışmaların tümü, Avrupa Birliği ile yapılan işbirliği çalışmaları çerçevesinde önem taşımaktadır. Daha önce de belirttiğimiz gibi AB'nin azınlık hakları yaklaşımı son yıllara kadar bu dış kaynaklı referanslarla şekillenmiştir. Bu doğrultuda AB'nin referans aldığı uluslararası belgelerin tümü, gerek ikincil hukuk gerekse tamamlayıcı hukuk bağlamında AB hukukunun bir parçası olarak değerlendirilmektedir.

BEŞİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ'NİN DIŞ İLİŞKİLERİNDE AZINLIKLARIN KORUNMASI

Avrupa Birliği'nin üçüncü ülkelerle ilişkilerinde azınlıkların korunması konusunu ayrı bir bölüm başlığı altında ele almamızın başlıca nedeni, bu alanda izlenen azınlık koruma yaklaşımının daha çok üye devletleri ilgilendiren birincil mevzuattakine nispetle oldukça farklı bir çizgide gelişmiş olmasıdır. Aynı zamanda Birliğin üçüncü ülkelerle yaptığı katılım ve işbirliği antlaşmaları, uluslararası örgütlerle yaptığı işbirliği ve ticaret antlaşmalarının, üye ülkelerin yeknesak bir hukuk düzeni tesis etmek üzere kendi aralarında yaptıkları antlaşmalar gibi AB hukukunun kaynakları arasında yer alması dolayısıyla tarafları bağlayıcı nitelikte olması hasebiyle önem taşımaktadır.[685] Bu bağlamda AB hukukunun kaynakları arasındaki üçüncü ülkeler ve aday ülkelerle antlaşmalar kapsamında gelişen azınlık hakları yaklaşımı bu bölümün konusunu teşkil etmektedir.

[685] Haluk Günuğur, *Avrupa Birliği'nin Hukuk Düzeni*, Avrupa Ekonomik Dayanışma Merkezi, Ankara 2007, s. 203-204.

5.1. AB'NİN ÜÇÜNCÜ ÜLKELERLE İLİŞKİLERİNDE AZINLIK HAKLARI

Avrupa Birliği, Soğuk Savaşın sona ermesinden itibaren dünyadaki başlıca küresel güçlerden biri olmuştur. Bu doğrultuda Birlik, Orta Asya steplerinden Latin Amerika'ya kadar, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinden, eski Sovyet Coğrafyası ve Doğu Akdeniz'e kadar pek çok bölgede, çoğunlukla düzenlediği iki ve çok taraflı antlaşmalar aracılığıyla kendi demokrasi ve insan hakları politikalarını geliştirmeye ve uygulamaya başlamıştır.[686] Öz[illegible] Birliği'nin entegrasyon stratejisi çerçevesinde, insan ve azınlık ha[illegible] üye ülkelerin kendi aralarındaki ilişkilerde ve AB ile kendi vatandaşları arasındaki ilişkiler için olduğundan çok, üyeliğe aday ülkeler için de uyulması zorunlu bir temel prensip olarak ortaya çıkmıştır.[687] Hatta bunun da ötesinde AB'ye aday ülkeler söz konusu olduğunda, AB'nin kendi içerisindeki azınlık hakları sistemine nispetle dış ilişkilerindeki insan hakları hukukunun doğrudan belirleyiciliğinin daha büyük ölçüde olduğu, hatta bu alanda çifte standarda varacak uygulamalara gidildiği kabul edilmektedir.[688] Her ne kadar AB içindeki bu çifte standardın, bu alandaki etkinliğinin sınırlanmasını getireceği düşünülse de üçüncü ülkelerle ilişkilerdeki uygulamada adaylık ve bunu

---

[686] Ali Resul Usul, "Drawing a General Framework for the EU's Human Rights Policies toward Third Countries", *The Review of International Affairs*, (Frank Cass and Co Ltd, Londra) Cilt 1, No 3, (İlkbahar 2002), s. 49; Füsun Türkmen, a.g.e., s.145.

[687] Yonko Yotov, a.g.e., s.70.

[688] Gwendolyn Sasse, a.g.e., s.65. Christophe Hillion, a.g.e., s. 716; Tawhida Ahmed, a.g.e, s. 6; Bruno De Witte, *Politics versus Law in the EU's Approach to Ethnic Minorities*, EUI Working Papers, European University Institute, İtalya 2000, s. 3.

dışındaki boyutlarda azınlık haklarına bir kriter olarak başvurulması oldukça sık gerçekleşmiştir.

Aslına bakılırsa AB'nin dış ilişkilerinde azınlık hakları özelikle çift kutuplu dünya düzeninin sona ermesinin ardından, Topluluk müktesebatında olduğundan daha erken ve haha hızlı bir biçimde gelişmiştir. AB'nin birincil hukukunda 1970'li yıllara kadar dış ilişkilerle ilgili hükümler yer almamış olması şaşırtıcıdır. Ancak 1971 yılında *ERTA* ve 1972 yılında da *Fruit Judgement* olarak Topluluk Adalet Divanı tarafından verilen iki Mahkeme kararının ardından dış ilişkilerle ilgili mevzuat yeni gelişmeye başlamıştır. 1980'li yılların ortasında itibaren Avrupa tek Senedi ve Mastrih Antlaşması'nın getirdiği ilgili hükümlerle birlikte Birliğin dış ilişkiler mevzuatı giderek daha geniş bir hacme ulaşmıştır. [689]

AB'nin azınlık haklarına ilişkin olarak dış ilişkilerinde izlediği istikrarlı yaklaşımın Birlik hukukundaki yasal dayanağı AB Antlaşması Amsterdam metnindeki 49. Maddedir. AB Antlaşması'nın 49. maddesine göre AB Antlaşması'nın 6. madde 1. fıkrasında yer alan prensiplere saygı gösteren Avrupalı devletler AB'ye katılma yeteneğine sahiptir. 1993 tarihli Kopenhag zirve toplantısı nihai bildirgesinde (Avrupa Konseyi) Orta ve Doğu Avrupa devletlerinin adaylığı ile bağlantılı olarak siyasi kriterler arasında demokrasi, hukuk devleti, insan haklarına saygı yanısıra azınlık haklarının korunması da sayılmıştır. AB Komisyonu 2002'den itibaren hazırladığı yıllık ilerleme raporlarının başlangıcındaki standart dipnotunda

[689] 1971 tarihli *ERTA* kararı ve 1972 tarihli *Fruit Judgement* kararı hakkında bkz. Marise Cremona ve Bruno De Witte, *European Union Foregn Relations Law: Constitutional Fundamentals*, Hart Publishing, Portland 2008.

konuya geniş bir şekilde yer vererek dikkat çekmekte ve Kopenhag siyasi kriterlerinin AB Antlaşması'nın 49. madde ve 6. madde 1. fıkrasında yer aldığını vurgulayarak konuya ilişkin hukuki iradesini vurgulamaktadır. AB Parlamentosu aday devletlere yönelik çok sayıda raporunda spesifik azınlık haklarına dikkat çekmiştir. Bu tablo üye devletlerin, Konseyin, Komisyonun ve Avrupa Parlamentosunun genişleme sürecinde azınlık haklarının korunmasını AB Antlaşması'nın 6. madde 1. fıkrası çerçevesinde anayasa prensipleri arasında değerlendirmek bakımından uzlaşı içinde olduklarını ortaya koymaktadır.[690] Oysa aynı 6. madde 1. fıkrası üye devletlerin homojen özellikler taşıması gerektiğine işaret etmektedir. AB'ye aday devletlerin katılma anında siyasi kriterleri yerine getirip getirmediği ciddi bir incelemeye tâbi tutulurken, bir üye devletin AB Antlaşması'nın 6. madde 1. fıkrasında yer alan anayasa prensiplerini ağır ve sürekli ihlâl etmesi durumunda AB'nin yaptırımı gündeme gelmektedir. AB Antlaşması'nın 7. madde 1. fıkrasında yer alan eşik düzenleme üye devletlerde azınlık haklarının korumasının kural olarak AB Hukuku denetimine tâbi olmadığını göstermektedir. Bu çerçevede özellikle Fransa ve Yunanistan'daki azınlık haklarının korumasının AB üyesi devletlerin anayasa geleneklerinin gerisinde kaldığına işaret edilmektedir.[691]

[690] A. Füsun Arsava, a.g.e., s. 4.

[691] A. Füsun Arsava, a.g.m., s. 4-5.

5.1.1. AB'nin Üçüncü Ülkelerle İmzaladığı Antlaşmalarda Bir Şart Olarak Çeşitli İnsan ve Azınlık Hakları Hükümlerine Yer Verilmesi

Avrupa Birliği, Soğuk Savaşın sona ermesinden itibaren dünyadaki başlıca küresel güçlerden biri olmuştur. Bu doğrultuda Birlik, Orta Asya steplerinden Latin Amerikaya kadar, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinden, eski Sovyet Coğrafyası ve Doğu Akdeniz'e kadar pek çok bölgede kendi demokrasi ve insan hakları politikalarını geliştirmeye-uygulamaya başlamıştır.[692] Bu bağlamda AB'nin dış ilişkilerinde azınlık haklarına önem vermesinin başlıca nedeni olarak, Avrupa bütünleşmesiyle azınlıkların korunması arasında sıkı bir ilişki bulunmasını değerlendirebiliriz. Bir başka deyişle aslında AB azınlıkların korunması konusuna temelde normatif değil, stratejik ve pragmatik açıdan yaklaşmaktadır. Azınlık çatışmalarının giderilmesi, AB bütünleşmesine, siyasi ve ekonomik istikrara katkıda bulunacaktır.

Asya, Karayipler ve pasifik ülkeleriyle ekonomik işbirliğini öngören LOME 1 Antlaşmasının 1976 yılında yürürlüğe girmesinden itibaren dönemin AT'sinin dış ticareti, üçüncü ülkelerin insan hakları alanında uygulamakta oldukları politikaları etkilemek amacıyla kullanılmaya başlanmıştır. [693] Özellikle 1992 AB Antlaşmasının "Gelişmede İşbirliği" başlığı altında yer alan 130u(2) maddesindeki değişiklikten

---

[692] Ali Resul Usul, "Drawing a General Framework for the EU's Human Rights Policies toward Third Countries", *The Review of International Affairs,* Frank Cass and Co Ltd, Londra, Cilt 1-No 3, İlkbahar 2002, s. 49; Füsun, Türkmen, a.g.e., s.145.

[693] Erol Kurubaş, Asimilasyondan Tanınmaya: Uluslararası Alanda Azınlık Sorunları ve Avrupa Yaklaşımı, Asil Yayınları, Mayıs 2004, s. 161.

sonra insan haklarının korunması Birliğin resmi siyasetinin hedefi olarak somutlaşmıştır.[694] Hatta AB Adalet Divanı' nın *Portugual v. Council* kararında[695]AB Antlaşmasının 130u maddesine atıfta bulunmak suretiyle, üçüncü ülkelerle imzalanan antlaşmalarda "insan hakları clausu"na yer verilmesi geleneğine içtihadıyla destek vermiştir.

AB'nin üçüncü ülkelerle yaptığı işbirliği ve ortaklık anlaşmaları, bu ülkelerde insan hakları konusunda yürütülen faaliyetlere mali destek sağlamak suretiyle gerçekleştirilmektedir. AB'nin işbirlikçi fon yaratma programı: Afrika, Karayip ve Pasifik için Avrupa Kalkınma Fonu (EDF), Asya ve Latin Amerika için ALA fonları, Rusya Federasyonu, Bağımsız Devletler Topluluğu ve Moğolistan için Tacis; Orta ve Doğu Avrupa (AB için aday ülkeler) için PHARE, Batı Balkanlar için CARDS ve Akdeniz ülkeleri için MEDA olarak sıralanabilir.[696]

AB'nin ilk dönemlerinde üçüncü ülkelerle yapılan antlaşmalarda İnsan ve azınlık haklarına ilişkin hükümlere yer verilmek yerine, antlaşmaların başlangıç bölümündeki yüzeysel olarak değinilmekle yetinilmiştir. Gerçek anlamda ilk insan hakları hükmü içeren LOME IV Antlaşması'nın[697] 1989 yılında yürürlüğe

[694] Kirsten Shoraka, Human Rights and Minority Rights in the European Union, Routledge Research in EU Law, Londra ve New York 2010, s. 20.

[695] Portugal v. Council Case C 268/94 (1996), ECRI-6184.

[696] Pamphlet No.14 of the UN Guide for Minorities, a.g.e.,s. 1-2.

[697] LOME I 1976 yılında, LOME II 1981 yılında, LOME III 1985 yılında yürürlüğe girmiş ancak hiçbiri üçüncü ülkelerle yapılan antlaşmalara insan hakları hükümlerine yer verilmesi konusunda LOME IV düzeyinde etkili olamamıştır. Bkz. Kirsten Shoraka, a.g.e., s. 20-21.

girmesinden itibaren, AT'nin üçüncü ülkelerle akdettiği ticarî içerikli antlaşmalarda, LOME IV Antlaşmasının (5.madde) hükmün ilerisine geçen, yaptırım ve içerik açısından birbirinden farklı tarzda insan hakları hükümleri geliştirilmeye başlanmıştır. Böylece AT gerek örgüt olarak gerekse Topluluğa üye devletler olarak üçüncü ülkelerle ilişkilerinde insan haklarına bağlılığını somut biçimde göstermiştir. LOME IV'ün yürürlüğe girmesinden sonraki üç yıl boyunca demokrasi ilkelerine ve insan haklarına bağlılık, taraflar arasındaki ilişkilerin temellerinden biri haline gelmiş ve yapılan antlaşmalarda insan haklarına ilişkin hükümler yer almıştır.[698] 1995 yılından bu yana imzalanan antlaşmaların bazılarında İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'ne, ilgili ülkenin AGİT ülkesi olması hâlinde ise AGİT ilkelerine atıfta bulunulmaktadır. Avrupa Komisyonu, Avrupa Parlamentosu'nun talebi üzerine ve Konsey'de yapılan görüşmelerin ışığında 23 Mayıs 1995 tarihinde "Topluluk ile üçüncü ülkeler arasındaki sözleşmelere demokratik ilkelere ve insan haklarına saygının dahil edilmesi" konusundaki tebliği kabul etmiştir.[699] Bu tebliğde üye olmayan ülkelerle yapılacak antlaşmalara ilişkin gelecekteki bütün müzakere taslaklarına dahil edilecek metnin hukuksal kapsamının genişletilmesi öngörülmektedir.[700]

Bu yaklaşım bağlamında AT, üçüncü ülkelerle yapacağı antlaşmalarda referans olarak AGİK Helsinki Sonuç Belgesi, Madrid ve Viyana Konferanslarının nihai belgeleri, Kopenhag toplanısının kapanış belgesi, özellikle hukukun üstünlüğü,

[698] Erol Kurubaş, a.g.e., s. 161.

[699] Ömer Kurtbağ, "İnsan Haklarına Dayalı Avrupa Birliği Dış İlişkileri ve Genişleme Politikası", *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, cilt 1, sayı 2, İlkbahar 2012, s. 103.

[700] Erol Kurubaş, a.g.e., s. 162.

demokrasi ve insan haklarıyla bağlantılı olmak üzere Yeni bir Avrupa için Paris Şartı, Bonn'da yapılan AGİK Konferansını ekonomik işbirliğine ilişkin belgesi ile etnik ve ulusal azınlık haklarının öneminin tanınması ve güvenceye alınması konusunda AGİK bağlamında üstlenilen taahhütler doğrultusunda ve çoğulculuk ile serbest ve demokratik seçimlere dayanan bir demokratik sistemin kurulmasının öneminin tanınması ve güvenceye alınmasını, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi hükümlerinin ve ilkelerinin tam olarak uygulanması gerektiğini vurgulamıştır.[701]

Bu klozlar genelde üçüncü ülkelerin genel insan hakları durumlarıyla ilgili olmakla beraber, belirli bağlamlarda ele alındığında, bu ülkelerdeki azınlıkların durumlarına ve azınlık haklarına da dolaylı olarak temas etmektedir. Örneğin, "esaslı unsur klozu (essential element clause)" olarak bilinen ve 1992 yılından itibaren AGİT ülkeleri ile imzalanan ekonomik antlaşmalarda yer alan klozda "Helsinki Nihaî Senedi ve Paris Şartı... ile kurulan insan hakları ve demokratik prensiplere saygı ... bu antlaşmanın esaslı unsurunu teşkil eder" ifadeleri kullanılmaktadır**.**

Üçüncü ülkelerle Birlik arasında imzalanan antlaşmalarda insan hakları hükümlerine yer verilmesine dayanak oluşturan LOME IV Antlaşması, Nisan 2003 tarihinde yürürlüğe giren COTONOU Antlaşması[702] ile ikame edilmiştir. Cotonou Antlaşması'nın 9. Maddesi insan haklarının ve demokratik ilkelerin uluslararası antlaşmaların esaslı unsuru olduğu hükmünü içermektedir. Lome Antlaşması 366a hükmüne dayandırılan Cotonou 96. Maddesinde ise antlaşmaya taraf devletin insan

[701] Erol Kurubaş, a.g.e., s. 162.

[702] 23 Haziran 2000 Cotonou Antlaşması, *Official Journal* L 317, 15.12.2000.

hakları ve demokrasi ilkelerine uyma yükümlülüğüne aykırılık meydana getirmesi durumunda diğer imzacı taraf devletleri bu hususta bilgilendirmekle sorumlu kılmıştır.[703] Yapılacak müzakerelerde insan hakları alanında açık veren taraf devletin bu açığının düzeltilmesi yolunda danışma görüşmeleri yapılacaktır. Görüşmeler sonucunda tüm taraf devletleri tatmin edecek kabul edilebilir bir çözüme ulaşılamadığı taktirde özel aciliyet durumu oluşacağından AB'nin "uygun onlemler (*suitable measures*)" alma yoluna gitmesi öngörülmüştür. Cotonou Antlaşmasının bu hükümleri Haiti, Zimbabwe ve Fiji'ye karşı uygulama alanı bulmuştur. Benzer olarak "esaslı unsur clause" una yer verilen bir başka örnek Orta ve Doğu Avrupa ülkeleriyle yapılacak antlaşmalarda da karşımıza çıkmaktadır. Uluslararası Ceza Mahkemesi'yle ilişkili olarak Cotonou Antlaşması hükümleri 2005 yılında değiştirilmiştir.[704]

5.1.2. Badinter Komitesi Çalışmalarında Azınlık Hakları

AB'nin insan ve azınlık hakları konusunda dış ilişkilerinde izlediği siyasetin önemli bir örneği "Badinter Komitesi" [705] çalışmalarıdır. Birlik özellikle Avrupa coğrafyasında istikrarsızlığa yol açabilecek üçüncü ülkelerdeki azınlık sorunlarıyla

[703] Kirsten Shoraka, a.g.e., s. 22.

[704] Kirsten Shoraka, a.g.e., s. 23.

[705] Adını Komite başkanından alan Komitenin resmi adı Tahkim Komitesidir (*Arbitration Committee*), bkz. Bruno De Witte, a.g.m., s. 5.

ilgilenmiştir. Bu durum en belirgin biçimde Eski Yugoslavya'nın dağılması sırasında görülmüştür. [706]

Eski Yugoslavya'nın dağılma sürecini takip eden dönemde yaşanan çatışmalar sürerken, üye devletlerin, Avrupa Ortak Dış ve Güvenlik Politikası çerçevesinde 27 ağustos 1991 tarihinde Lahey'de düzenledikleri konferans sonucunda, eski Yugoslavya'nın dağılmasından kaynaklanan hukukî sorunlar hakkında uzman görüşü oluşturmak amacıyla "Badinter Komitesi" olarak bilinen bir yapı oluşturulmuştur. Söz konusu komitenin, ulusların kendi kaderlerini tayin etme hakkı ve azınlık hakları konularında verdiği uzman görüşleri doğrultusunda, 16 Aralık 1991 tarihinde, "Sovyetler Birliği ve Doğu Avrupa'da Yeni Devletlerin Tanınmasına İlişkin İlkeler Hakkında Deklarasyon" ilân edilmiştir. Deklarasyon, söz konusu devletlerin tanınmasını, diğer şartlara ilâveten "etnik ve ulusal grup ve azınlıkların haklarının, AGİT çerçevesindeki yükümlülükler uyarınca teminat altına alınması" şartına bağlamaktadır.[707] Tabiidir ki yeni devletlerin tanınması yönünde koşullar getirmek geçmişte benzerine rastlanmamış bir uygulama değildir. Şaşırtıcı olan azınlıkların korunmasını tanımanın önşartı olarak öne sürenlerin, daha önce hiçbir şekilde birlik olarak azınlıkların korunması konusunda ulusal ya da uluslararası düzeyde herhangi bir faaliyette bulunmamış olan AB ülkeleri olmasıdır. Bununla birlikte, bu şartı yerine getirmemiş bulunan Hırvatistan'ın 15 Nisan 1992

[706] Erol Kurubaş, a.g.e., s. 163.

[707] Deklarasyonun tam metni için bkz. Colin Warbrick ve Dominic McGoldrick, "Current Developments: Public Interbational Law", *İnternational and Comparative Law Quarterly*, Cilt 57, no 3, 2008, s. 477-478.

tarihinde, sırf Devlete başkanı Franjo Tudjma'ın ilkesel olarak bu şartı kabul ettiğini açıklaması üzerine tanınması, buna karşılık tüm şartları yerine getirmiş bulunduğu yönünde Komite kararı alınmış olmasına karşın Makedonya'nın, Yunanistan'ın itiraz etmesi sebebiyle tanınmamış olması, sözkonusu deklarasyonda belirtilen ilkelerin her zaman uygulamaya yansıtılmadığını göstermektedir.[708]

Bu cepheden bakıldığından Badinter Deklarasyonuna ilişkin AB'nin başarısızlığı, ülkelere talihsiz mesajlar vermiştir. Ancak bu kötü emsallere rağmen, AB kuruluşlarının etkinliği attıkça, uzun vadede bile olsa azınlıkların durumlarını iyileştirileceği beklenebilir. Kuzey İrlanda örneğinin de ortaya koyduğu gibi bu tür bir gelişmenin kendiliğinden gerçekleşmesi beklenemez. Sınır ötesi işbirliğinin artmasıyla İngiltere ve İrlanda arasındaki anlaşma, temelde AB Konseyi'nin çalışma ve gayretleri sonucu gerçekleşebilmiştir. Ayrıca genişlemenin beraberinde getirdiği birtakım sorunlar bulunmasına karşın Slovakya'da yaşayan etnik Macarların, her iki ülkenin Birlik bünyesine girmesinden sonra kendilerini daha güvende hissettiklerini söylemek mümkündür. [709] Ancak hukuksal bazda sahip çıkılmak istenen azınlık standartlarının birtakım siyasi Saiklere kurban edilmesi, tarihsel sürece bakıldığında ilk olmadığı gibi son da olmayacağını değerlendirmek mümkündür.

[708] Bruno De Witte, a.g.m., s. 5; Eren Polatoğlu, a.g.m., s. 79.

[709] Hugh Miall, "Conclusions", *Minority Rights in Europe: The Scope for a Transnational Regime* (Ed. Hugh Miall), The Royal Institute of International Affairs, Londra 1994, s. 118.

5.1.3. İstikrar Paktı Çerçevesinde Azınlık Hakları

1995 yılında Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri arasında iyi komşuluk ilişkilerini tesis etmek amacıyla başlayan girişimler sonucu kabul edilen İstikrar Paktı da Birliğin azınlık haklarına ilişkin yaklaşımını ortaya koyan platformlardan biri olmuştur. Maastricht Antlaşmasını müteakiben 52 AGİT temsilcisinin katılımıyla 20-21 Mart 1995 tarihinde düzenlenen Pakt, bir deklarasyon metni ile çoğu, paktın imzalanmasından önce akdedilen ve aralarında, azınlık haklarının korunmasına ilişkin hükümlerin bulunduğu, Macaristan ile Slovakya arasındaki anlaşmayı da içeren, 130 ikili antlaşmadan oluşan bir listeden meydana gelmektedir. Macaristan ile Romnaya arasında da benzer bir antlaşmanın imzalanması yönündeki çalışmalar 1996 yılında sonuçlanabilmiştir. AB'nin ortak dış güvenlik politikası temelinde, özellikle Fransa'nın aktif çalışmalarının katkısıyla Maastrich'in yürürlüğe girmesinden hemen sonra ortaya konan bir girişimdir.

AB hukukuna doğrudan bir etkisi olmamakla birlikte, Birliğin aracı ve başlıca kaynak sağlayıcısı olduğu İstikrar Paktı, AB'nin, Doğu Avrupa'nın istikrara kavuşturulması gibi mülâhazalarla, azınlıkların korunmasına duyduğu ilgiyi gösteren bir örnek oluşturmaktadır. İstikrar Paktı konusunda Konsey tarafından alınan hemen her kararda, azınlık haklarının korunmasının önemine ilişkin bölümlere rastlamak mümkündür. Ancak İstikrar Paktı bünyesindeki çalışmalar zamanla AGİT eksenine

kaymış ve AB'nin Pakta olan ilgisi ancak, PHARE gibi sınır ötesi işbirliği çalışmalarıyla sınırlı kalmıştır.[710]

AB İkincil hukukunda Komisyon çalışmalarındaki azınlık haklarını ele aldığımız II. Bölümde de belirttiğimiz gibi, yukarıdaki programlarla geliştirilmeye çalışılan azınlıklar rejimine Avrupa Komisyonu özel bir ilgi göstermiştir. Komisyonun acemilikler ve eksiklerle dolu analizlerle hazırladığı raporlarından, aday ülkelerdeki azınlıklara ilişkin olarak açık ve net şekilde anlaşılabilen iki husus bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, Estonya ve Letonya'ya ilişkin değerlendirmelerinde Komisyon'un kendi azınlık tanımlamasını oluşturduğunu anlamaktayız. Estonya ve Letonya'nın durumuna ilişkin yorumunda Komisyon, ülke devletinin vatandaşlığını taşıyıp taşımadıklarına göre ayrım yapmaksızın burada yaşayan tüm grupları azınlık kapsamında değerlendirmiştir.[711] İkinci husus, Komisyon'un ülke devletlerinin anayasalarındaki resmi azınlık tanımlaması ya da ikili antlaşmalardaki tanımlamalarla tatmin olmadığını ortaya koyarak kendi hukuk anlayışı ve uygulamasına dayalı bir azınlık tanımlamasını kabul etmiş olmasıdır. Örneğin Slovakya kendi Anayasası'nda azınlıkların korunmasına ilişkin hükümler getirmiş ve Macaristan'la iki taraflı olarak İstikrar Paktı Antlaşması imzalamış bulunmasına rağmen, Avrupa Komisyonu raporlarında azınlık haklarını yerine getirmediği yönünde değerlendirme yapılmıştır. Sonuç olarak, Komisyonun bu olumsuz görüşü aslında büyük ölçüde azınlık hakları standartları dışında kalan

[710] Bruno De Witte, a.g.m., s. 6.

[711] Bu değerlendirme Baltık ülkelerinin bugüne kadar hep reddettikleri bir yaklaşıma dayanmaktadır, bkz. Bruno De Witte, a.g.m., s. 6.

birtakım nedenlere dayandığı halde Slovakya, Komisyon raporlarında, Kopenhag siyasi kriterlerine uymada başarısız olarak nitelendirilen tek ülke konumunda kalmıştır.[712] Komisyon'un bu hususta ki yaklaşımı, bir yandan belli ülkelerde azınlık gruplarının de facto asimilasyonununu tolere etmek, öte yanda belli ülkelerde kültürel otonomiyi teşvik etmek şeklinde ikili bir yaklaşım olarak ortaya çıkmıştır.[713]

Çeçenistan krizine yönelik AB'nin izlediği yaklaşım ise, 23 Ocak 1995 tarihinde yaptığı bir açıklamayla netleşmiştir. Buna göre Birlik, sorunun AGİT kuralları ve Rusya'nın toprak bütünlüğü çerçevesinde çözümlenmesinden yana tavır takınmıştır. Bir başka deyişle AB ilgili ülkeyi bir yandan insan haklarına uymaya, diğer tarafı da etnik azınlık ayrılıkçısı olmamaya davet etmektedir. Bu yaklaşım AB'nin ayrılıkçı eylemler karşısındaki genel tutumunu da yansıtmaktadır. Ancak zamanla anlaşıldığı üzere AB bu konularda etkin bir rol üstlenememiş, sadece görüş belirtmekle yetinmiştir.[714] Avrupa Parlamentosunun bazı ülkelerdeki azınlıklara ilişkin kararları da bulunmaktadır. Örneğin 1995 yılına ait "Arnavutluk'taki Azınlığın Siyasi Haklarına Dair Avrupa Parlamentosu Kararı" ile 1997 yılına ait "Arjantin'deki İnsan Haklarının ve Yerli Azınlıkların Durumuna İlişkin Avrupa

[712] Bruno De Witte, a.g.m., s. 6.

[713] Dimitry Kochenov, "A Summary of Contradiction: An Outline of the EU's Main Internal and External Approaches to Ethnic Minority Protection", *Boston College International and Comparative Law Review*, Cilt 31, Sayı 1, s. 6-7.

[714] Erol Kurubaş, a.g.e., s. 164.

Parlamentosu Kararı" mevcuttur. Ancak bu tür kararlar sorunların çözümüne yönelik etkin bir rol üstlenmeyi getirmemiştir.[715]

1998 yılında kabul edilen Katılım Ortaklığı Antlaşması, aday ülkeler için çok sayıda kısa vadeli ve orta vadeli öncelikleri sıralamaktadır. Bu önceliklerin bir kısmı azınlık hakları konusuna girmektedir. Slovakya için kısa vadeli öncelikler, azınlık dillerinin kullanılmasına ilişkin yasal düzenlemelerinde reform yapılmasını, Estonya ve Letonya için vatansızların (bunların çok büyük bir bölümü Rusça konuşan azınlıklardır) bir an önce vatandaşlık kazanmaları için gerekli kolaylaştırmanın uygulamaya geçirilmesini ve aynı zamanda entegre olabilmeleri amacıyla resmi dilleri öğreten kurslar düzenlenmesini öngörmektedir. Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Bulgaristan ve Romanya için orta vadeli öncelik ise ülkelerinde barınan Roman azınlığın engre edilmesi çalışmalarını geliştirmek olarak değerlendirilmiştir. [716]

İlk müzakere turunun dışında bırakılan Letonya ve Slovakya için, azınlık haklarına ilişkin sicillerini iyileştirmek yolunda siyasi baskıyla uygulanmaya devam etmiştir. 1998 yılında gerçekleştirilen AB-Slovakya Ortaklık Konseyi toplantısında, AB Bakanları, acil olarak azınlık dillerinin kullanılmasına ilişkin yeni bir yasal düzenlemenin getirilmesi konusundaki taleplerini yinelemişlerdir. Letonya üzerindeki azınlıkların korunması konusundaki baskılar da uzun süre devam etmiştir. Aynı şekilde Komisyon genişleme perspektifinin sekteye uğratılmaması için diğer

[715] Erol Kurubaş, a.g.e., s. 164.

[716] Bruno De Witte, a.g.m., s. 7.

aday ülkelerdeki Roman azınlıkların durumunun iyileştirilmesi için baskı yapmaya devam etmiştir.[717]

5.2. AB'NİN ADAY ÜLKELERLE İLİŞKİLERİNDE AZINLIK HAKLARINA YER VERİLMESİ: KOPENHAG KRİTERLERİ

AB'nin azınlık hakları konusundaki yaklaşımını en belirgin şekilde ortaya koyduğu platform 22 Haziran 1993 tarihinde yapılan Kopenhag Zirvesi olmuştur. Bu zirvede Avrupa Birliği'ne adaylık için başvuruda bulunan ülkelerin tam üyeliğe kabul edilmeden önce karşılaması gereken kriterler belirtilmiştir. Bu kriterlerin birincil hukuktaki karşılığı Amsterdam Antlaşmasıyla ortaya konmuştur. Amsterdam Antlaşması metninde "insan hak ve özgürlüklerine saygı" vurgusu içinde azınlık haklarına özel olarak yer verilmemiştir. Metnin 6. Madde 1. Paragrafı, AB üyeliğinin siyasi koşullarını ortaya koyan Kopenhag Kriterlerinden çıkarsama yapılarak meydana gelmiş ancak azınlık terimi lafzi olarak kullanılmamıştır.[718] Ancak bu hükümle AB hukukunda ilk kez Birliğe üyelik için getirilen siyasi kriterler AB birincil hukukuna sokulmuş olmaktadır.[719]

[717] Bruno De Witte, a.g.m., s. 7.

[718] Gwendolyn Sasse, a.g.e., s. 64-65.

[719] Gabriel Toggenberg, *The EU's Evolving Policies vis-a-vis Minorities: A Play in Four Parts and Open End,* Mirico, Bozen-Bolzano, Ağustos 2008, s. 6

Siyasi kriterler olarak belirlenen kriterlerin içeriği, demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları ve azınlıkların korunması olarak belirlenmiştir.[720], "Kopenhag Siyasi Kriterleri" olarak adlandırılan bu kriterler, AB komisyonunun, aday ülkelerin başvuruları hakkında hazırladığı ilk görüşlerin, aday ülkelerin tam üyelik yolunda kat ettikleri mesafenin değerlendirildiği ilerleme raporlarının ve Katılım Ortaklığı Belgeleri'nin dayanaklarından biri olmuştur. Komisyon 1997'de aday ülkelerin katılım müzakerelerine başlayabilme şartlarına ne ölçüde riayet ettikleri konusunda sunduğu görüşlerde, diğer kriterler yanında azınlıkların korunması hususunu da ele almış ve her aday ülkedeki azınlıkların durumuna, azınlıkların geniş tanımına ve korunmalarına dair değerlendirmeler yapmıştır. [721] Kopenhag kriterlerinde azınlıklara saygı konusunda referans noktası olarak, Avrupa Konseyi'nin Ulusal Azınlıkların Korunması Çerçeve Sözleşmesi ile Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi tarafından kabul edilen 1201 sayılı tavsiye kararı esas alınmaktadır.[722]

AB birincil hukukunun tüm unsurları açısından olduğu gibi dış ilişkilere ilişkin hükümleri de üye devletlerin anayasal hukukuyla aynı ölçüde bağlayıcı

---

[720] *Avrupa Birliğine Katılımın Ulusal Hukuk Sistemleri Üzerindeki Etkisi* [Hukuksal Mülahazalar ve Olay İncelemeleri], T.C. Adalet Bakanlığı Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü ve Lahey T.M.C. Asser Enstitüsü tarafından gerçekleştirilen seminer, (Adalet Bakanlığı Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü Yayını, 12-13 Aralık 2003), Ankara, s. 6.

[721] Eren Polatoğlu, a.g.e., s. 75.

[722] Coşkun Can Aktan, *Avrupa Birliği'ne Üyelik Koşulları: Kopenhag Kriterleri,* http://www.canaktan.org/ekonomi/avrupa-birligi/uyelik-kosul.htm (14 Kasım 2004)

etkidedir. [723] Bu bakımdan dış ilişkilerde başvurulan uygulamalar da birincil hukukun bağlayıcılık gücünden kaynaklanmaktadır. O halde AB bünyesindeki azınlık hakları yaklaşımı ile AB dış ilişkilerindeki azınlık hakları anlayışı nasıl bu kadar birbirinden uzaklaşabilmiştir? Bu sorunun cevabı Avrupa entegrasyon sürecinin temel taşları olarak tanımlanabilecek ardışık olarak kabul edilen üç uluslararası belge metninde yatmaktadır. Bunlardan ilki, yukarıda entegrasyonun yapı taşlarından biri olarak niteleyebileceğimiz, AGİT bünyesinde kabul edilmiş olan Kopenhag Belgesidir. İkincisi Haziran 1993 tarihinde gerçekleştirilen Avrupa Konseyi Kopenhag Zirvesi'dir. Üçüncüsü de Avrupa Konseyi'nin 1997 Amsterdam Antlaşmasıyla kabul edilen 6. Maddedir.

19 Haziran 1990 tarihinde AGİK bünyesinde gerçekleştirilen İnsani Boyut (Kopenhag) Konferansında, daha sonra Kopenhag Belgesi olarak bilinecek olan metin zaman zaman "Avrupa'nın İnsan Hakları Anayasası" olarak adlandırılmıştır. Bu belgeyle demokrasi, hukuk devleti ile insan hakları arasındaki ilişkiyi desteklemekte, bu çerçevede oldukça geniş bir bölümü ulusal azınlıkların korunmasına hasretmektedir. Bu bölüm temkinli bir uslüpla kaleme alınmasına ve yasal olarak bağlayıcılık gücü bulunmamasına karşın, azınlıkların hakları ve statüsüne dair müşterek Avrupa standartlarını tespit etmeye yönelik ilk girişimin ürünüdür. Berlin duvarı sonrası dönemin 1990 yılının coşkulu atmosferinde Kopenhag Belgesi içerisinde yer alan taahhütler, AB üyelerini de kapsayan

[723] Bruno De Witte, "Too Much Constitutional Law in the European Union's Foreign Relations", Marise Cremona ve Bruno De Witte, *European Union Foregn Relations Law: Constitutional Fundamentals,* Hart Publishing, Portland 2008, s. 4.

Avrupa'nın tüm devletleri tarafından imza altına alınmıştır. Sözkonusu taahhütler günümüzde hala AGİT olarak varlığını sürdüren çalışma platformunun, daha önemlisi Ulusal Azınlıklar Yüksek Komiserliğinin esin kaynağı olmaya devam etmektedir. [724]

Tüm Avrupa devletleri tarafından paylaşılmış bulunan bu ortak platform, bir birkaç yıl sonra gerçekleştirilen başka bir Kopenhag Zirvesinde 22 Haziran 1993 Avrupa Konseyi toplantısında, AB'ye üye olmak isteyen Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin karşılaması gereken bir siyasi kritere dönüştürülmüştür. AB Konseyi'nin sonuç bildirgesine göre "üyelik, aday ülkenin demokrasiyi güvenceye alan kurumsal istikrara, hukuk devletine, insan haklarına ve azınlıkların korunmasına saygı noktasına ulaşmış olmasını gerektirmektedir."[725] Böylece Kopenhag Belgesiyle, çatışan menfaatlerin barındığı bir uzlaşı paketi, önemli siyasi sonuçları olan bir sentetik formüle bağlanmış olmaktadır.[726]

1993 Kopenhag Zirvesi'nde, Avrupa Konseyi, Avrupa Birliği'nin genişlemesinin Merkezi Doğu Avrupa Ülkelerini kapsayacağını kabul etmiş ve aynı zamanda adaylık için başvuruda bulunan ülkelerin tam üyeliğe kabul edilmeden önce karşılaması gereken kriterleri de belirtmiştir. Bu kriterler siyasi, ekonomik ve topluluk mevzuatının benimsenmesine ilişkin olanlar olmak üzere üç grupta

[724] Bruno De Witte, "Politics versus Law in the EU's Approach to Ethnic Minorities", *EUI Working Papers*, European University Institute, İtalya 2000, s. 3.

[725] European Council in Copenhagen 21-22 June 1993: Conclusions of the Presidency, SN 180/1/93, s. 13.

[726] Bruno De Witte, a.g.m., s. 4.

toplanmıştır. AB siyasi kriter olarak tanımlanan, demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları ve azınlıkların korunması şartlarını ileri sürmüştür. Bu şartlardan "azınlıkların korunması" dışındakiler, Maastricht ve Amsterdam Antlaşmaları ile AB Antlaşmalarına dercedilmiş ve AB'nin üzerine bina edildiği ilkeler haline getirilmişken[727], azınlıkların korunması hususu dışarıda tutulmuştur. [728] Böylece az yukarıda bahsini ettiğimiz AB içinde ve AB'nin dış ilişkilerinde azınlık haklarına yaklaşım arasındaki uzaklaşmayı başlatan süreç 1997 Avrupa Konseyi Amsterdam toplantısıyla devam etmiştir.

Avrupa Konseyi Amsterdam Zirvesinde Birliğin içişlerinde başvurulmak üzere Kopenhag belgeleri sonucu ulaşılandan farklı bir formüle ulaşılmıştır. AB Antlaşması'nın 6. Madde metni "Avrupa Birliği, tüm üye devletlerde müşterek olan özgürlük, demokrasi, insan haklarına ve temel özgürlüklere saygı, hukuk devleti ilkeleri üzerine kuruludur" şeklinde düzenlenmiştir. Bu hükümden yola çıkılarak düz mantıkla denebilir ki, eğer bunlar AB kurucu ilkeleri ise o halde üyelik kriteri olarak da bu prensiplerin nazara alınması gerekmektedir. Gerçekten de AB Antlaşmasının Amsterdam'da değiştirilen 49. madde yeni metnine göre " Madde F(1) kapsamındaki ilkelere uyum gösteren her Avrupa Devleti, üye olmak için başvuruda bulunabilir". Görüldüğü gibi AB antlaşması ilgili hükümleri aslında azınlık haklarını üyelik kriteri olarak düzenlemediği halde genişleme sürecinde üyelik kriterleri azınlıklara ilişkin

[727] Avrupa Birliğine Katılımın Ulusal Hukuk Sistemleri Üzerindeki Etkisi [Hukuksal Mülahazalar ve Olay İncelemeleri], T.C. Adalet Bakanlığı Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü ve Lahey T.M.C. Asser Enstitüsü tarafından gerçekleştirilen seminer, Adalet Bakanlığı Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü Yayını, 12-13 Aralık 2003, Ankara, s. 6.

[728] Gwendolyn Sasse, a.g.e., s. 65.

taahhütleri de içerecek şekilde, karşılanması zorunlu daha geniş taleplere dayandırılmıştır.[729]

1990 AGİT Kopenhag, 1993 AB Konseyi Kopenhag ve 1997 AB Konseyi Amsterdam Zirveleriyle gelişen süreç, Birliğin iç ilişkilerinde ve dış ilişkilerinde azınlık haklarını konumlandırmasındaki çifte standardı şekillendirmiştir. Birliğin kendi içinde azınlık hakları korumasını yasal olarak gözetmediği halde, aday olmak isteyen Orta ve Doğu Avrupa ülkelerine azınlıkların yasal olarak korunmasını empoze etmeye çalışması, iki yüzlü[730] ve ayrımcılık güden bir yaklaşımdır. Ne yazık ki AB'nin dış ilişkilerinde azınlık hakları konusunda takındığı bu tavır, I. Dünya Savaşı'nın ardından galip devletlerin mağlup devletlere dayatmaya çalıştığı azınlık hakları rejimini anımsatmaktadır. [731] Hatırlanacağı üzere I. Dünya Savaşı'nın ardından Milletler Cemiyeti bünyesinde oluşturulan azınlıklar rejiminin çökmesinin en önemli nedeni, azınlıklara ilişkin hükümlerin, Batılı devletler tarafından Orta ve Doğu Avrupa'da kurulan yeni devletlere empoze edilen tek taraflı yükümlülükler olarak algılanmış olmasıdır.

İki azınlık rejimi arasındaki bir başka benzerlik, azınlık haklarının muhatabı olan azınlık gruplarının kendi aralarında ayrımcılık yapılmakta olmasıdır. MC döneminde bir yanda güçsüz azınlıklar diye tanımlanan gruplar dururken, diğer yanda güçlü devletlerin azınlıkları vardı. AB'ye bugün üye olan eski aday ülkelerde

[729] Bruno De Witte, a.g.m., s. 4.

[730] A. Verhoven, "How Democratic Need European Union Members Be? Some Thoughts after Amsterdam", *European Law Review*, cilt 23, no 3, Haziran 1998, s. 233.

[731] Bruno De Witte, a.g.m., s. 4.

de pekçok azınlık grubu barındığı halde Komisyon'un İlerleme raporlarında azınlık korumasının muhatabı olarak sadece iki azınlık grubu üzerinde ısrarla durulmuştur. Bunlar Estonya ve Letonya'daki "Rusça konuşan azınlıklar" (Russophone minorities) ile Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Macaristan , Romanya ve Slovakya'daki Roman azınlıklardır. Roman azınlıkların bulunduğu ülkelerde nüfusu bakımından daha büyük azınlık grupları bulunduğu halde İlerleme raporlarında bunlar değerlendirme konusu yapılmamaıştır. Mesela Bulgaristan'daki Türkler ile Slovakya ve Romanya'daki Macarlar, Romanlara ve Rusça konuşan azınlıklara oranla daha duyarlı olarak niteleyebileceğimiz gruplar teşkil ettiği halde İlerleme raporlarında bahsi bile geçmemektedir.[732]

Oluşum sürecini yukarıda incelediğimiz "Kopenhag Kriterleri" olarak adlandırılan kriterler, AB'nin katılım stratejisinin önemli bir ögesini oluşturmaktadır. Bu çerçevede bahsi geçen kriterler AB komisyonunun, aday ülkelerin başvuruları hakkında hazırladığı ilk görüşlerin, aday ülkelerin tam üyelik yolunda kat ettikleri mesafenin değerlendirildiği ilerleme raporlarının ve Katılım Ortaklığı Belgeleri'nin dayanağı olmuştur. Komisyon 1997'de aday ülkelerin katılım müzakerelerine başlayabilme şartlarına ne ölçüde riayet ettikleri konusunda sunduğu görüşlerde, diğer kriterler yanında azınlıkların korunması hususunu da ele almış ve her aday ülkedeki azınlıkların durumuna, azınlıkların geniş tanımına ve korunmalarına dair değerlendirmeler yapmıştır. Her ne kadar Kopenhag la başlayıp Amsterdamla devam eden sürecin sonucunda AB ülkeleri aday ülkelerdeki azınlık haklarına dair ikili ve tutarsız yaklaşımın sürdürüyor olsa da " ortak bir dış azınlıklar

[732] Gwendolyn Sasse, a.g.m., s. 66-67.

siyaseti"nin en azından embriyonik düzeyde varlığının kabulü gerekmektedir.[733] Bu doğrultuda Kasım 1998 tarihinden itibaren her yıl Komisyon düzenli olarak yayınladığı ilerleme raporlarında, Kopenhag Kriterleri kapsamında azınlıkların durumunu da ele alarak değerlendirme yapmaktadır. Aynı zamanda Kopenhag kriterleri azınlıklara saygı konusunda referans noktası olarak Avrupa Konseyi'nin Ulusal Azınlıkların Korunması Çerçeve Sözleşmesi ile Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi tarafından kabul edilen 1201 sayılı tavsiye kararı esas alınmaktadır.[734]

Kopenhag kriterlerinden yola çıkarak dış ilişkilerinde, üçüncü devletlerin azınlık haklarına yaklaşımında belirleyici rol üstlenmiş bulunan AB kurumları için, kendi içindeki azınlık gruplarına yapılan muamele hususunda yasal olarak apayrı bir yol izlemesi mümkün değildir. Yıllar önce Avrupa Parlamentosunun bazı üyeleri cesurca: " Avrupa Toplulukları içinde olabilecek kötü muamele hadiselerini tespit etmek ve takipçisi olmakta eşit olarak kararlı davaranacaklarını; nasıl Arnavutluk'taki Yunan azınlığın durumunu gözetiyorsak aynı şekilde Yunanistan'daki Türk azınlığın durumunu da gözeteceklerini" bildirmiştir. [735] Bu çıkış belki de Parlamento'daki bir grup üyenin görüşünü yansıtıyor olabilir; ancak Avrupa Komisyonu ya da Avrupa Konseyi hiçbir zaman bu yaklaşımı onaylamamış,

---

[733] Bruno De Witte, a.g.m., s. 5.

[734] Aktan, Coşkun Can, *Avrupa Birliği'ne Üyelik Koşulları: Kopenhag Kriterleri:* http://www.canaktan.org/ekonomi/avrupa-birligi/uyelik-kosul.htm (erişim tarihi 14 Haziran 2004)

[735] Ken Coates, "Human rights in the world fort he years 1989 and 1990 and Community human rights policy", report on behalf of the Political Affairs Committee of the European Parliament, *Human Rights Law Journal* 1991, s. 401.

aksine her üye devletin kendi azınlıklarına ne yaptığı AB'yi ilgilendirmez yaklaşımını benimsemiştir.[736]

Buna göre AB'nin azınlık haklarına yaklaşımında bariz bir çifte standart bulunduğundan söz edebiliriz. Ancak Birliğin azınlık hakları konusunda üyelerine karşı tepkisiz yaklaşımını, üyelerinin azınlıklara karşı tatminkar bir tutum sergilemesi nedeniyle müdahalede bulunmanın gereksiz olduğu görüşüyle açıklamak mümkün olabilir mi? Bu konuda yargıya ulaşabilmek için üye devletlerin iç hukukuna göz atmak gerekmektedir. Her şeyden önce tüm üye devletlerde tek tip bir azınlık rejimi bulunduğunu söylemek imkanı yoktur. Uygulamadaki durumlara bakıldığında azınlıkları tanıma konusundaki eğilimlerin her bir üye devlette farklı düzeylerde seyrettiği söylenebilir.[737] Sadece ülkeler arasında değil, ülkeler içindeki bölgeler arasında bile azınlıkların koşullarında ciddi farklılıklar bulunabilmektedir. Bunun nedeni azınlık özellikleri ve ihtiyaçlarının ülkeler ya da bölgeler arasında bile bariz farklılıklar arzetmesidir. Bu nedenle sistematik bir karşılaştırma yapmak bile güçlük arzetmektedir. 1990'ların başında kendi Anayasal modellerini Orta ve Doğu Avrupa ülkelerine örnek gösteren Batı ülkelerinin aslında kendilerinde azınlıkları koruma modeli bulunmadığı için Doğu'ya sundukları ilk yardım kitinde hazırda bir azınlık rejimi yer almamıştır. [738]

Günümüzde ortak bir azınlık hakları standardı bulunduğunu söyleyebileceksek bile, bu standardın AB dışında ama AB üyesi devletlerin katılımı

[736] Bruno De Witte, a.g.e., s. 7.

[737] Erol Kurubaş, a.g.e., s.121.

[738] Bruno De Witte, a.g.e., s. 8.

ve katkılarıyla diğer örgütlenmeler bünyesinde gerçekleştiğini kabul etmek gerekmektedir. Ayrıca AB'nin özellikle dış ilişkilerinde başvurduğu ortak azınlık rejiminin, büyük ölçüde Birliğin 3. ülkelerle ilişkileri çerçevesinde gelişme gösterdiği açık bir husustur.

1990 yılındaki AGİT Kopenhag Zirvesinde, katılımcı devletler azınlıklara ilişkin ilk düzenleme hükmünde, " ulusal azınlıklara ilişlkin sorunların tatminkar bir çözüme ulaştırılmasının ancak, hukuk devleti ve işleyen bağımsız yargı ilkelerine dayalı demokratik bir siyasi zemin üzerinde mümkün olabileceğini" kabul etmişlerdir. Bu hususta uzlaşma sağlanması çift kutuplu dünya düzeninden kopmanın yeni gerçekleştiği o dönem için yenidir. Bundan önceki on yıllar boyunca pek çok akademisyen ya da etnik eylemcinin çalışmalarına rağmen, demokratik ülkelerle otoriter devletler arasında azınlıklara ilişkin yaklaşıma dair prensipte anlaşma sağlanması mümkün olamamıştır. Aslına bakılırsa Sovyetler Birliği ve Yugoslavya gibi etnik çeşitlilik barındıran devletler azınlık haklarına yaklaşımı konusunda, bireysel insan haklarını vurgulayan Batı devletlerine göre daha olumlu bir tavır içinde bulunmuştur. Hatta Yugoslavya uzunca bir süre uluslararası alanda azınlık hakları şampiyonu olarak tanımlanmıştır.[739]

Azınlık haklarının, insan haklarının uzantısı olarak değerlendirilmesi suretiyle, insan hakları ve azınlık hakları ayrımı yapmadan, tüm temel hakların herkese tam olarak tanınması sonucunda tatminkar bir noktaya gelinebileceği inancı uzun bir süre Avrupa'da kabul görmüştür. Mesela Fransa gibi bazı AB devletleri,

[739] Bruno De Witte, a.g.e., s. 8.

azınlıkların korunmasına ilişkin özel yasal mevzuat oluşturmadığı halde, Fransız Anayasası'nda ve İnsan Hakları Avrupa Konvansiyonu'nda yer verilen genel insan hakları hükümlerini nazara alarak azınlıklara haklar tanımaktadır. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin son dönemde azınlıklara ilişkin eşitlik hükmü çerçevesinde zenginleşen bir içtihat oluşturduğuna dikkat çekmek gerekmektedir. İlgili bölümde bu konuda yer verilen ayrıntılı değerlendirmeye bakılabilir. Ancak her şeye rağmen azınlıklara ilişkin özel hükümlere başvurmanın uygulamada ciddi bir kolaylık sağladığı göz ardı edilemez. [740]

5.3. AB ÜYE ÜLKELERİNİN ULUSAL HUKUKUNDAKİ AZINLIK YAKLAŞIMI İLE AB'NİN DIŞ İLİŞKİLERİNDEKİ AZINLIK YAKLAŞIMININ KARŞILAŞTIRILMASI

Avrupa Birliği Hukukunda birincil ve ikincil normlar dışında kalan ve tamamlayıcı hukuk normları olarak adlandırılan hukuk kaynaklarından bir diğeri ulusal hukuk kurallarıdır.[741] İlke olarak AB Adalet Divanı ulusal düzeydeki düzenlemeleri yargılama konusu yapamamaktadır. Ancak Topluluk Hukukunun

[740] Bruno De Witte, a.g.e., s. 10.

[741] Ulusal hukuk dışındaki tamamlayıcı normlar, uluslararası hukuk, genel hukuk ilkeleri, hukukun üstünlüğü prensibi ve insan hak ve özgürlüklerinin korunmasıdır; bkz. Haluk Günuğur, *Avrupa Birliği'nin Hukuk Düzeni,* Avrupa Ekonomik Danışma Merkezi, Ankara 2007, s. 218.

birincil ya da ikincil hukuk normlarının, AT Antlaşması'nın 256., 282 ve 288. Maddelerinde olduğu şekliyle ulusal hukuk kurallarına atıf yaptığı hükümlere dayanılarak ulusal hukuk kurallarının, Topluluk hukuku normları olarak değerlendirildiği istisnai haller bulunmaktadır.[742]

Bu istisnai durumlar dışında ulusal hukuk düzenleri, Topluluk hukukunu etkileyen değil, ondan etkilenen ve ona uyumlaştırılmak zorunda olan normları ifade eder. Bu ilkenin en somut örneği yine temel haklar alanında gerçekleşmiştir. AB üyesi devletler Topluluk hukukuna uyum sağlamak üzere, AİHK etkisini ulusal alanda güçlendirmek ya da AİHK'nun temel hak garantilerinin içeriğine uygun olarak Anayasalardaki temel hak garantilerinin içeriğini değiştirmek yoluna gitmişlerdir.[743] İngiltere'de, AİHK'nu ulusal temel hak kataloğunun bir parçası olarak ilan eden *Human Rights Act* bu çerçevede sayılması gereken en önemli örnektir. İsveç'te AİHK'nun ulusal hukuka enkorporasyonu doğrudan AB'ne katılımla bağlantılı gerçekleşmiştir.[744] İşte insan hakları alanındaki bu yaklaşım,

[742] Haluk Günuğur, a.g.e., s. 220.

[743] A. Füsun Arsava, "Birlik Hukuku ve Anayasa Arasındaki İlişki", *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, Cilt:4, No:1 (Güz: 2004), s. 120.

[744] Ülkemizde de AB uyum yasaları kapsamında, 27 Aralık 2002 tarihinde 4777 sayılı Kanun ile Anayasada yapılan değişiklikle usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası antlaşmalar ile kanun hükümlerinin farklı hükümler içermesi halinde ortaya çıkacak bir uyuşmazlığın hallinde hangisine öncelik verileceği konusundaki tereddütlerin giderilmesi amacıyla 90. maddenin son fıkrasına hüküm eklenerek AİHK'nun anayasal düzeyde bağlayıcılığı sağlanmıştır. Bkz. Ömer Faruk Altıntaş, *Avrupa Birliği'ne Aday Ülke Olarak Türkiye'de AB Uyum Yasalarının İç Hukuka Etki ve Katkısı*, Adalet Bakanlığı AB Genel Müdürlüğü, 26 Aralık 2008, Ankara, s. 7.

günümüzde insan haklarının uzantısı olarak değerlendirilen azınlık hakları[745] sürecinde de benzer bir gelişim göstermektedir. Birlik üyesi devletler öncelikle Anayasal mevzuatlarını, ardından buna uygun birtakım yasalar çıkartarak hukuk düzenlerini AB'nin azınlık hakları yaklaşımına uyumlaştırmaya çalışmışlardır. Ancak bu konudaki uygulamalar ülkeden ülkeye birbirinden son derece büyük farklılıklar gösterebilmektedir.

5.3.1. AB Üyesi Ülkelerin Ulusal Hukukunda Azınlık Hakları

AB ülkelerinin hemen hepsinde, birbirlerinden farklı özelliklere sahip dilsel, dinsel, etnik veya ulusal karakteri bakımından çoğunluktan ayrı özellikler taşıyan azınlık grupları bulunmaktadır.[746] Avrupa tarihinin mirası olan bu azınlıklar bazen devletlerin izlediği politikalardan, bazen de kendi tutumlarından kaynaklanan nedenlerle birtakım sorunların kaynağı olarak istikrarın bozulma nedeni olabilmektedir. Bazı AB devletleri çeşitli nedenlerle azınlıkları tanımak istemezken, bazı azınlıklar kendilerine tanınan haklardan çok daha ötesini istemekte, ayrılıkçı eğilimler göstermekte ve terörist eylemlere kalkışmaktadırlar. Avrupa'nın pek çok bölgesinde azınlıkların halen içinde bulunduğu durum iç açıcı sayılamaz.[747]

---

[745] Patrick Thornberry, International and European Standarts on Minority Rights, "Minority Rights in Europe: The Scope for a Transnational Regime" (ed. Hugh Miall) The Royal Institute, Lonra 1994, s. 20.

[746] Council of Europe Parliamentary Assembly, Recommendation 1134 (1990) on the Rights of Minorities, 1 Ekim 1990, s. 1.

[747] Hugh Miall, "Conclusions", *Minority Rights in Europe: The Scope for a Transnational Regime* (Ed. Hugh Miall), The Royal Institute of International Affairs, Londra 1994, s. 119.

1 Mayıs 2004 tarihi itibariyle AB'ye 10 yeni ülke üye olmuş, ardından 2007 yılında üye sayısı 27'ye çıkarılmıştır. Çalışmamızın bu bölümünde, AB'nin kendi içerisindeki geleneksel azınlık hakları yaklaşımını yansıtması açısından son genişlemeden önceki ve sonraki 27 AB ülkesinde yaşayan azınlıklara, ve bunlara ilişkin ülke devletinin ulusal mevzuatından yola çıkılarak kısa değerlendirmeler yapılmaktadır.

AB'nin başat ülkelerinden olan ve 80 milyon nüfusu bulunan Almanya 7,5 milyon civarında Alman yurttaşı olmayan, çeşitli ülkelerden gelmiş, değişik din ve dillere sahip insanı barındırmaktadır. Bunların dışında Alman yurttaşı olan Danimarka ulusal azınlığı, Sorb halkı, Frizian etnik azınlığı, Yahudi din azınlığı (Yiddish dilini kullanırlar) ve Çingeneler gibi farklı azınlıklar da vardır ve Almanya'da bugün 21 dil konuşulmaktadır . Ayırca Almanya'da mezhep ve din farklılıkları da oldukça belirgin seviyede bulunmaktadır. Ulusal Azınlıkların Korunması Çerçeve Sözleşmesini imzalamış ve yürürlüğe koymuş bulunan Federal Almanya, ülkesindeki korunması gereken azınlıklara ilişkin Anayasasında düzenlemeler yer almamıştır. Ancak Bölgesel ve Azınlık Dilleri Avrupa Şartı ve Ulusal Azınlıkların Korunmasına İlişkin Çerçeve Sözleşme'ye taraf bir ülke olarak yaptığı bildirimlerde ülkede yaşayan birtakım azınlıkların bulunduğunu ve taraf olduğu sözleşmeleri bu gruplara uygulayacağını bildirmiştir.[748] Aynı zamanda Çerçeve Sözleşme'de belirtilen önlemleri alıp, yasal düzenlemeleri de önemli oranda gerçekleştirmiştir. Ancak Almanya, Çerçeve Sözleşme'yi imzalarken bulunduğu bildirimde Sözleşme'nin "ulusal azınlık" kavramını tanımlamadığına dikkat çekerek,

[748] Council of Europe, "List of Declarations Made with Respect to Treaty No. 157" ve ""List of Declarations Made with Respect to Treaty No. 148".

Sözleşme hükümlerinin hangi gruplar için uygulanacağına kendisinin karar vereceğini açıklamış ve bu bağlamda yurttaşlığı azınlığın bir şartı olarak değerlendirmek suretiyle göçmen işçileri kapsam dışında bırakmıştır. [749] Bu bağlamda Almanya, "otokton azınlık" kapsamında değerlendirdiği grupları azınlık çerçevesinde kabul ettiğini açıklamıştır.[750] Bu anlayışa göre Almanya sadece Danimarkalıları, Sorbenleri (Polonya sınırında yaşayan 60 bin nüfusluk bir topluluk), Friezenler (Hollanda sınırındaki 2 bin nüfusluk topluluk) ve Alman Sinti ve Romalıları azınlık kabul etmiştir.[751] Buradaki en önemli konu Çerçeve Sözleşme hükümlerinin Almanya'da bulunan ve Alman vatandaşı olmuş Türklere ve diğer yabancı kökenlilere uygulanamayacağının zımnen bildirilmesidir. Bununla birlikte bu uygulama şu an için geçerli olup Çerçeve Sözleşme taraf ülkelerin bu tanımlarını gelecekte değiştirmelerine herhangi bir engel oluşturmamaktadır. Bu anlamda Alman vatandaşlığına geçen Türklerin sayılarının artması ve böyle bir talebin ileride etkili bir şekilde ileri sürülmesi durumunda, orada yaşayan Türkler ve diğer yabancılar da Çerçeve Sözleşme'nin getirdiği haklardan yararlandırılabilir.[752]

---

[749] Mehmet Merdan Hekimoğlu, *Uluslararası İnsan Hakları Hukuku Açısından Azınlık Hakları ve Türkiye*, Detay Yayıncılık, Ankara 2007, s. 51-52.

[750] Cem Özdemir, "Almanya'da Azınlıklar", İbrahim Kaboğlu (der), a.g.e.,s. 295.

[751] Snezana Trifunovska, "Protection of Linguistic Rights within the Council of Europe", Snezana Trifunovska ve Fernand de Varennes, *Minority Rights in Europe: European Minorities and Languages,* Cambridge University Press, Cambridge 2001, s. 200; Mehmet Merdan Hekimoğlu, a.g.e., s. 52.

[752] Mustafa Şahin, "Ulusal Azınlıkların Korunması Çerçeve Sözleşmesi", Zerrin Toprak, Hikmet Yavaş, Mustafa Görün (der), *Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Anlaşmalarında Avrupa Konseyi*, (Birleşik Yayınları İzmir 2004), s. 135

Almanya'nın Çerçeve Sözleşme'yle ilgili anlayışına paralel olarak Almanya, Bölgesel ve Azınlık Dilleri Avrupa Şartı çerçevesinde Danimarkaca'yı, Upper Sorb ve Lower Sorb dillerini, Kuzey Frizian ve Sater Frizian dillerini ve Romani dilini azınlık dilleri olarak kabul etmiştir .[753] Ayrıca, Federal Almanya ve Danimarka Hükümetleri açıkladıkları deklarasyonlarla (1955) iki taraftaki Dan ve Alman azınlığın haklarını karşılıklı olarak kabul etmişlerdir.[754]

Azınlık hakları rejimini kendi azınlık tanımlaması ekseninde şekillendiren Almanya, II. Dünya Savaşı'ndan sonra ülkeye gelmiş bulunan bütün yeni azınlıkları, ulusal azınlık anlayışının dışında bırakmaktadır.[755] Buna karşın dil konusunda ulusal azınlık kapsamına almadığı topluluklara yönelik anadil dersleri verilmektedir. Almanya'nın hemen hemen tüm eyaletlerinde Yunanca, İspanyolca, Portekizce, İtalyanca, Türkçe ve başka birçok dilde ders uygulaması mevcuttur. Ancak bu derslerin kalite düzeyi tartışmalı bir konudur. Yargıya gelince, anadili Almanca olmayanlar açısından çevirmen sorunu yaşanmamaktadır.[756]

---

[753] Erol Kurubaş, "Avrupa Birliği'nin Azınlıklara Yaklaşımı ve Avrupa Bütünleşmesine Etkileri", *Liberal Düşünce Topluluğu Dergisi*, Sayı 23, (Nisan 2004) Web Sitesi, http://www.liberal-dt.org.tr/dergiler/ldsayi23/2315.htm.(erişim tarihi 17.02.2005)

[754] Council of Europe, Initial Periodical Report presented to the Secretary General of the Council of Europe in accordance with Article 15 of the Cha rter: Denmark, MIN-LANG/PR (2003) 1, 23 Ocak 2003, s. 3.

[755] Cem Özdemir, a.g.m., s. 296.

[756] Cem Özdemir, a.g.m., s. 297.

Nüfusu 58 milyona ulaşan Fransa'da yaklaşık 7 milyon insan Fransızca dışında bir dil kullanmaktadır. Fransız devlet düzeni etnik tarafsızlık fiksiyonuna istinat etmektedir. Fransız anayasa meclisi Fransız halkının birliğinden hareket ederek, grup haklarının tanınmasının anayasaya aykırı düşeceğini hükme bağlamıştır. Bunun sonucu olarak Anayasa mahkemesi Fransız hükümetine Azınlık ve Bölgesel Diller Avrupa Şartı'nı, grup hakları içermesi nedeniyle onaylamaması yönünde görüş vermiştir. Toplam 25 dilin konuşulduğu ülkede, Almanca konuşan Alsaslı, Bask dili konuşanlar, Brötonca konuşanlar, Romani dili konuşan Çingeneler, Katalan dili konuşanlar, Korsikanca konuşanlar, Flamanca kullananlar, Provençal dili konuşanlar, Oksitan dili konuşanlar, Frankça konuşan Lorenliler, İtalyanca konuşanlar ve Portekizce konuşanlar sayılabilir. Bunlar etnik ve dilsel grupları oluşturmaktadır. Ayrıca ülkede yurttaş olmayan 2.5 milyon Müslüman yaşamaktadır.[757] Ancak 25 haziran 1992 tarihli yasaya ilişkin yorumlar, Fransa'da hukuksal olarak tanınmış azınlık bulunmadığı yönündedir. Nitekim Fransız Devlet Şurasının birtakım azınlık haklarını içeren uluslararası sözleşmelere dair aldığı kararlar, Fransa'nın üniter ve ademi merkeziyetçi bir devlet olduğu vurgulamasını yapmaktadır.[758]

Fransa, Bölgesel ve Azınlık Dilleri Avrupa Şartı'nı imzalamış fakat, 1999 yılında Başbakan olan Jospin tararfından başlatılan girişimlere karşın onaylamamıştır.[759] Ulusal Azınlıklar Çerçeve Sözleşmesini ise imzalamakla

[757] Erol Kurubaş, *Avrupa Birliği'nin Azınlıklara Yaklaşımı ve Avrupa Bütünleşmesine Etkileri,* http://www.liberal-dt.org.tr/dergiler/ldsayi23/2315.htm. (12 Eylül 2004)

[758] Nicole Guimezanes, "Fransa ve Azınlıklar", İbrahim Kaboğlu (ed.), a.g.e., s. 286.

[759] Jospen iktidarı döneminde Korsika sorununa ilişkin olarak reform süreci (*Matignon Süreci)* başlatılmış ve "Bölgesel ve Azınlık Dilleri Şartı"nın onaylanması doğrultusunda çalışmalar

yetinmiştir. Çünkü Fransa, ülkesinde ulusal azınlıkların bulunmadığı görüşüne sahip çıkmaktadır.[760] Bu nedenle Fransız Anayasasında da azınlıklarla ilgili hiçbir hükme yer verilmemiştir. Ancak Temmuz 2008'de Fransız Meclisi'nin bölgesel dilleri Fransız mirasının bir parçası olarak kabul etmesi ve bu ibarenin Anayasa'nın 75. Maddesine eklenmesi azınlık dillerine yönelik tavır değişikliğini başlangıcı olarak değerlendirilmiştir.[761]

Aynı gerekçeyle BM KSHS'nin 27. Maddesinin kendisine uygulanamayacağını duyurarak çekince koymuştur.[762] Fransa, 1999'da yayımladığı bir bildirgeyle, altına imza attığı Bölge ve Azınlık Dilleri Avrupa Şartı'nı ancak bazı yorumlar getirerek onaylayacağını duyurmuş, örneğin Şart'ın amacını azınlıkların tanınması ve korunması değil, sadece Avrupa dil mirasının geliştirilmesi olarak gördüğünü, Fransa'nın yurttaşları arasında etnik, dilsel ve ırk açısından hiçbir ayrı muamele yapamayacağını ve Fransa'nın sadece Fransız halkını tanıdığını söylemiş ve birçok maddeyi de bu çerçevede yorumlamıştır. Fransız Hükümeti Şartı; köken, ırk veya din ayrımı

---

başlatılmış, ancak Chirac'ın ve Anayasa Konseyi'nin engellemeleri nedeniyle sonuca varılamamıştır, bkz. Elçin Aktoprak, a.g.e., s. 567.

[760] Capotorti Raporu'nda Fransa'nın azınlıklarla ilgili görüşü, Fransa'nın azınlıkta olsun, olmasın, ülkesinde hiçbir etnik grubun mevcudiyetini kabul etmediği yönündedir, bkz. "AB Ülkeleri, ABD ve Türkiye Cumhuriyeti Anayasalarında Azınlıklarla İlgili Düzenlemeler", TBMM Araştırma Merkezi, Kasım 2011, s. 13.

[761] Elçin Aktoprak, a.g.e., s. 577.

[762] Ivo Pospíšil, a.g.m., s. 9.

gözetmeksizin bütün vatandaşlarının oluşturduğu tek bir Fransız halkının varlığını kabul eden ve bütün vatandaşlarının kanun önünde eşitliğini garanti eden Anayasanın başlangıç bölümüne uygun olduğu şeklinde değerlendirmiş, bölgesel veya azınlık dillerinin kullanımının genel ilkelerini düzenleyen Şartın madde 7/1 paragraf d ile 9 ve 10 uncu maddelerini; kamu tüzel kişilerinde, kamu görevlerini yerine getiren kişiler arasında ve bireylerin kamu makamları ve kamu görevlileri ile ilişkilerinde Fransızcanın kullanımını zorunlu kılan Anayasanın 2 nci maddesi ile uyumsuz olmadığı şeklinde yorum getirmiştir.[763]

Fransız Hükümeti, Dinler ve dillere (devletin resmi dili dışında) ilişkin olarak, bu ikisinin devletler hukukunun konuları değil, vatandaşlarına tanınan kamu özgürlüklerinin özel uygulamalarının bir tezahürü olduğu görüşünde olduğunu açıklamıştır. Hükümetin anlayışına göre idarenin görevi, kanunlar çerçevesinde vatandaşların bu hak ve özgürlükleri serbestçe kullanmalarını güvence altına almaktır. Buna göre Fransa örneği, klasik ulus devlet anlayışına dayalı, kurumsal ve teritoryal bir siyasi birlik savunusuna dayanmış olmaktadır.[764] Bu bağlamda günümüzde Fransa içindeki en geniş özerk yapıya sahip Korsika'nın, Fransız ulus devlet anlayışının en büyük esneklik gösterdiği alanlardan biri olarak değerlendirilmektedir.[765]

[763] List of Declarations Made with Respect to the Treaty No. 148.

[764] Elçin Aktoprak, a.g.e., s. 575 ve s. 576.

[765] Elçin Aktoprak, a.g.e., s. 578.

Birçok alanda Fransızca uygulanan tek dil olmasına rağmen, çok sınırlı da olsa bazı dillerin öğrenimine ve basında kullanılmasına izin verilmiştir. Bununla birlikte ortaöğretim kurumlarında öğretilen Occitan dili, Korsika Bröton dili, Bask dili, Katalan dili gibi dillerde, bir düşüş yaşanmıştır. Ayrıca Yüseköğretim kurumlarında bölgesel dillerin ve edebiyatların büyük çoğunluğu öğretilmektedir. Ama dil grupları arasında eşit muamele olduğu söylenemez . Örneğin Flamanca kanunen korunan diller arasında yer almamakta, buna karşılık Korsikan dili bölgesel özerklik statüsü altında korunmaktadır.[766] Kısacası, AB'nin en önemli ikinci ülkesi olan Fransa, AB'nin şekillendirmeye çalıştığı Avrupa azınlıklar rejimini, azınlıklar arasında eşitlik gözetmeyerek ülkesinde tam olarak uygulamak eğiliminde değildir.

İtalya'da Sardinyalılar, Sicilyalılar, Slovenler, Arnavutlar, Korsikalılar, Fransızlar, Friulianlar, Almanlar (Güney Tirol)[767], Ladinler, Yunanlar, Çingeneler, Okzitanlar, Walzer dil azınlığı, Katalanlar ve Hırvatlar yaşamaktadır . Bölgesel ve Azınlık Dilleri Avrupa Şartı'nı imzalamakla yetinen İtalya, Çerçeve Sözleşme'yi onaylamıştır, ancak Sözleşmenin uygulanması ile ilgili bir bildirimde bulunmamıştır. Bu doğrultuda ülkesindeki azınlıkları dil esasına göre belirleyen ve koruyan İtalya, bu dillerin konuşulduğu bölgelere özel statü tanımıştır. Bunlar Triento ile Alto Adige

[766] Nicole Guimezanes, a.g.e., s. 293.

[767] Güney Tirol Bölgesinde Alman etnik – dilsel azınlık olarak tanımlanan Almanlar bölge nüfusunun üçte ikisini oluşturmaktadır, bkz. Stefan Wolff, *Disputed Territories: The Transnational Dynamics of Ethnic Conflict Settlement*, Berghahn Books , New York-Oxford 2003, s. 116; Ayrıca bkz. Antony Alcock, "South Tyrol", *Minority Rights in Europe: The Scope for a Transnational Regime* (Ed. Hugh Miall) The Royal Institute of International Affairs Pinter Publishers, Londra 1994, s. 46-55.

(yani Güney Tirol), Aosta Vadisi, Sicilya, Friuli-Venezia-Juliana ve Sardunya adasıdır. Bu özerk bölgeler birtakım idari ve siyasi yetkilerle de donatılmıştır.

Bundan başka İtalyan Anayasası, azınlıkların korunmasını güvence altına almıştır . İtalya Anayasasının 6 ncı maddesinde "Cumhuriyet dilsel azınlıkları uygun tedbirler aracılığıyla himaye eder." hükmü yer almıştır.[768] 116 ncı maddeye göre ise "Friuli-Venezia Giulia, Sardinya, Sicilya, Trentino-Alto Adige/Südtirol ve Valle d'Aosta/Vallée d'Aosta Anayasa tarafından kabul edilen özel düzenlemelere uygun olarak özerkliğin özel şekillerine ve koşullarına sahiptir. Trentino-Alto Adige/Südtirol bölgesi Trent ve Bolzano özerk illerinden oluşmaktadır….Devlet ve ilgili bölge arasında varılan anlaşmaya dayanarak, [yukarıda sayılan bölgelere ilişkin özel düzenleme] kanun Parlamentonun her iki kanadından üye tam sayısının salt çoğunluğu ile geçer."

Anayasadaki düzenlemelerin dışında, İtalya yaptığı ikili veya çok taraflı andlaşmalarla bazı azınlıkları kabul etmiş ve onlara haklar sağlamıştır. İtalya II. Dünya Savaşı sonrasında imzaladığı Paris Barış Andlaşması ile Bolzano ilindeki Almanca konuşan vatandaşlarına ilk ve orta öğrenimlerini anadillerinde yapma, kamu makamlarında, resmi belgelerde ve yer isimlerinde İtalyanca ve Almancanın beraberce kullanımı, Alman aile isimlerinin kullanımı, kamu hizmetine girmede eşitlik gibi haklar tanımıştır. Bunlara ek olarak Bolzano ilinde Almanca konuşanların

[768] İtalya Senatosu, "Constitution of the Italian Republic", http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf (Erişim tarihi: 23.08.2012)

çoğunlukta olduğu yerlerde özel otonomi hakkı vermiştir.[64] İtalya 1954'te Trieste ile ilgili imzaladığı memorandumda Trieste'nin İtalyan yönetiminde olan bölgesindeki Yugoslav etnik grubunun kültürel gelişimini engellememeyi taahhüt etmiştir.[65] Aosta Vadisi'nde Fransızca ile İtalyanca eşit statüdedir. Ayrıca İtalya yasaları da, Çerçeve Sözleşme'nin azınlıkların korunmasına ilişkin öngördüğü önlemlere uygun hale getirilmiştir . [769]

Kıbrıs adasında Rumlar ve Türklerden başka Ermeniler ve Maronitler yaşamaktadır. Kıbrıs Rum Yönetimi'nde yürürlükte olan 1960 Anayasası ilk üç maddesinde Kıbrıs Cumhuriyeti'ni Rum ve Türk Toplumlarından meydana gelen ve resmi dilleri Rumca ve Türkçe olan bağımsız bir Cumhuriyet olarak tanımlamıştır. Anayasanın 2. Maddesi uyarınca adadaki vatandaşlar Rum ya da Türk cemaatinden birini seçmek zorundadır.[770] Anayasa, iki toplumun dışında sadece farklı dini grupların varlığını kabul etmiştir. (md.3) Anayasanın 18 inci maddesi farklı dini gruplara inanç özgürlüğü tanınmış ve bu konuyu ayrıntılı olarak düzenlemiştir.[771]

Kıbrıs Rum Cumhuriyeti Avrupa Bölgesel ve Azınlık Dilleri Şartı'nı ve Ulusal Azınlıkların Korunması Çerçeve Sözleşmeyi imzalamıştır. Kıbrıs Rum Cumhuriyeti Bakanlar Konseyi tarafından 2001 yılında alınan karar uyarınca Kıbrıslı

---

[769] Erol Kurubaş, a.g.e., s. 122.

[770] Haydar Çakmak, *Avrupa Birliği'nin Etnik Yapısı: Avrupa Birliği'ndeki halkların kökenleri ve gerçekler*, Kripto Yayınları, Ankara 2012, s. 78.

[771] Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı, "Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasası", http://www.trncinfo.com/_images/belgeler/4/1960%20Kıbrıs_Cumhuriyeti_Anayasası.pdf

Türkler özel okullar bünyesinde ilk ve orta öğrenim süresince altı saat Türkçe ders alma hakkı mevcuttur. Pile köyünde bir Türk ilkokulu mevcuttur. [772]

Ulusal Azınlıkların Korunmasına İlişkin Çerçeve Sözleşmeyi imzalamayan Kıbrıs Rum Yönetimi, Bölgesel veya Azınlık Dilleri Avrupa Şartı'nı onaylarken yaptığı bildirimde ülkede yaşayan azınlık gruplarının varlığını kabul etmiştir.[773] Çerçeve Sözleşme hükümlerini ise Ermeniler, Maronitler, Latinler ve Türk Cemaati için uygulamaktadır. Dini azınlıklar Kıbrıs Temsilciler Meclisine temsilci gönderebilmektedir.[774]

Yaklaşık 5.6 milyon Flaman'ın, 4 milyon Fransızca konuşan Valon'un ve 150 bin Alman'ın yaşadığı Belçika, tamamen kendine özgü, farklı diller konuşan toplumların yaşadığı topraklara tam özerk statü tanıyarak "üç toplumlu üç bölgeli bir devlet" yönetimi benimsemiştir. Buna göre ülke Valon, Flaman ve Brüksel bölgelerine bölünmüş ve Fransızca, Flamanca ve Almanca resmi dilleri oluşturmuştur. Merkezi devletin yanı sıra bölge, topluluk, eyalet ve komünlerden oluşan ayrı karar düzeyleri de kurulmuştur. Bölgelere geniş siyasal ve idari haklar tanınmıştır. Bölgelerin eğitim ve kültür alanlarındaki hakları ise tamdır . Belçika, ne Çerçeve Sözleşme'yi ne de Bölgesel ve Azınlık dilleri Avrupa Şartı'nı (ikincisini imzalamamıştır da)onaylamıştır. Anlaşılan o ki, Belçika, bu idari yapılanması içinde azınlık barındırmadığını ve bu anlaşmaları imzalamaya gerek olmadığını

[772] Haydar Çakmak, a.g.e., s. 79.

[773] List of Declarations Made with Respect to Treaty No. 148. (Erişim tarihi 22.01.212)

[774] Haydar Çakmak, a.g.e., s. 78.

düşünmektedir. Ancak ülkede 20 bin dolayında Çingene ve 15 bin Lüksemburglu yaşamaktadır. [775]

Belçika Anayasası, Belçika'nın üç farklı topluluktan ve dört bölgeden oluşan federal bir devlet olduğunu kabul etmiştir. Belçika Anayasasına göre; "Belçika topluluklardan ve bölgelerden oluşan federal bir devlettir."(md.1), "Belçika'da üç topluluk bulunur: Fransız, Flaman ve Almanca konuşanlar."(md.2), "Belçika'da üç bölge vardır: Valon, Flaman ve Brüksel Bölgesi."(md.3), "Belçika dört dilsel bölgeyi kapsar: Fransız Dili Bölgesi, Flaman Dili Bölgesi, İki Dilli Brüksel Bölgesi, Alman Dili Bölgesi. Krallıktaki her topluluk bu dört bölgeden birisine dahildir."(md.4) Anayasanın 115-139 uncu maddeleri topluluk ve bölge konseyleri ile bunların yetkilerini düzenler. Anayasanın 127 nci maddesine göre eğitim ve kültürel işler topluluk konseyleri tarafından düzenlenir. Bu düzenlemelerle Belçika dilsel grupları resmi olarak tanımıştır ve kendi özelliklerini koruma ve geliştirme hakkı vermiştir.

Bulgaristan'da ülke nüfusunun %83.9'unu Bulgarlar, % 9.4'ünü Türkler, %4.7'si Romanlar, %2'si de diğer azınlık gruplarından (Makedon, Ermeni, Tatar ve Pomak) oluşmaktadır. Resmi dil olan Bulgarca dışında Türkçe ve Roman dili de yaygın olarak kullanılmaktadır. 1991 yılında kabul edilen Bulgaristan Anayasasında azınlıklara ilişkin açık düzenlemelere yer verilmemiştir. Ancak 36. maddenin 2. fıkrasında "Anadili Bulgarca olmayan vatandaşlar, Bulgar dilinin zorunlu öğreniminin yanında kendi dillerini öğrenme ve kullanma hakkına sahiptir." ifadesine yer vererek ülkede azınlıkların bulunduğunu üstü kapalı olarak kabul

[775] Erol Kurubaş, a.g.e., s. 120.

etmiştir.[38] Benzer şekilde Anayasanın 54. maddesinde "Herkes, kanunla tanınan ve teminat altına alınan, ulusal ve evrensel insani kültürel değerlerden yararlanma ve kendi etnik kimliğine uygun olarak kendi kültürünü geliştirme hakkına sahiptir." hükmü yer almaktadır. [776] Ayrıca Bulgaristan Yönetimi, Ulusal Azınlıkların Korunmasına İlişkin Çerçeve Sözleşme'ye taraf bir ülke olarak yaptığı bildirimde Bulgaristan'da yaşayan birtakım azınlıkların bulunduğunu ve taraf olduğu sözleşmeyi bu gruplara uygulayacağını bildirmiştir. [777]

5 Eylül 1994 tarihinde Bakanlar Kurulu'nunn 183 numaralı Bulgaristan Cumhuriyeti Belediye okullarında anadili eğitimiyle ilgili kararına göre, azınlıkların anadilini öğrenmek için talep beyanında bulunmaları gerekmektedir. Ayrıca anadil,i Bulgarca olmayan çocuklara kendi dillerinin serbest seçmeli ders olarak 1-8. sınıflarda okutulacağı ve eğitim masraflarının devlet tarafından karşılanacağı belirtilmektedir. 199 yılına ait "Eğitim Seviyeleri, Asgari Eğitim ve Müfredata İlişkin Kanun ile de anadil 1-12. Sınıfa kadar zorunlu seçmeli ders olarak programa alınmıştır. Türkçe öğretmeni, yetiştirmek için 1992-1993 öğretim yılında Şumnu Pedagoji Üniversitesi ve Kırcaali Öğretmen Enstitüsünde Tük Filoloji bölümleri açılmıştır.[778]

---

[776] Bulgaristan Cumhuriyeti Ulusal Meclisi, "Constitution", http://www.parliament.bg/en/const (Erişim tarihi: 15.10.1012)

[777] Bkz. List of Declarations Made with Respect to Treaty No. 157.

[778] Süleyman S. Terzioğlu, *Uluslararası Hukukta Azınlıklar ve Ana dilde Eğitim Hakkı*, Alp Yayınları, Mayıs 2007, s.233.

12 farklı dilin kullanıldığı ve bir milyon civarında göçmenin barındığı 58 milyonluk İngiltere'de (Büyük Britanya) ise Fransızlar, İrlandalılar, İskoçlar, Galliler ve Çingeneler bulunmaktadır.[779] Ayrıca Kuzey İrlanda da Katolik İrlandalılarla Protestan İngilizler arasında, terör boyutu da olan ciddi bir dinsel ve etnik temelli azınlık sorunu da yaşanmaktadır. İrlanda adasında çoğunluğu oluşturan ancak Kuzey İrlanda'da azınlık olan Katolikler İngiltere'den bağımsızlık mücadelesi verirken, Protestanlar İngiltere'nin bir parçası olarak kalmaya devam etmek istemektedirler. Sorun mezhep ayrılığından kaynaklanıyor gibi görünse de özünde mezhebin de bir parçası olduğu etnik kökenli olduğu belirtilmektedir.[780] Bu konuda 1995 ile 1997 yılları arasında "Avrupa Barış ve Uzlaşma Girişimi" adıyla AB öncülüğünde Kuzey İranda'ya ilişkin bir proje geliştirilmiştir. Proje, Birleşik Krallık ve İrlanda'nın açık daveti üzerine ortaya konduğu için AB'nin üye devletlerin azınlık siyasetine müdahale girişimi olarak değrlendirilmemektedir. Hatta 10 Nisan 1998 tarihli Hayırlı Cuma Antlaşmasıyla sonuçlanan "çok taraflı müzakere" sürecinde, kurumsal kimliğiyle AB'ye yer verilmemiştir.[781] AB barış ve Uzlaşma Projesi ile sınır ötesi işbirliği Programı, Birliğin yapısal Fonları bünyesinde gerçekleştirildiği halde, Hayırlı Cuma sürecine ilişkin olarak AB'nin adı, Britanya dış işleri bakanı tarafından

[779] Erol Kurubaş, a.g.e., s.

[780] Muhittin Ataman, "Kuzey İrlanda: Bir Etnik ve Dinî Milliyetçilik Sorunu", Kemal İnat, Burhanettin Duran, Muhittin Ataman (der), a.g.e., s. 207.

[781] Bruno De Witte, Politics versus Law in the EU's Approach to Ethnic Minorities, *EUI Working Papers*, European University Institute, İtalya 2000, s. 17.

AB programlarının taraflar arasındaki atmosferi yumuşatmaya hizmet etmiş olmasıyla sınırlı olarak anılmıştır. [782]

Çerçeve Sözleşme'yi onaylamış, Bölgesel ve Azınlık Dilleri Avrupa Şartı'nı şimdilik imzalamakla yetinmiş olan İngiltere, çok uluslu bir devlet olma iddiasında olmuştur (İngiltere, İskoçya, Galler, İrlanda, az sayıda Man adası sakini). Dolayısıyla ülkesindeki İskoç, Gal ve İrlandalılar birer azınlık değil, ulusal grup olarak algılanmıştır. Ancak İngiltere, Galler diliyle ilgili yasal düzenleme yaparak, bu dile İngilizce'yle eşit statü tanımıştır. Bununla birlikte İskoç dili de ulusal dil olarak sayılmış ve koruma altına alınmıştır. Eğitim alanında bu dillere geniş haklar tanınmıştır. Her şeye rağmen, Galler'de ve özellikle İskoçya'da kültürel ve siyasal hakların genişletilmesi için ısrarlı talepler hep var olmuştur. İngiliz hükümeti bu isteklere olumlu yaklaşmıştır. Ayrıca İngiltere'nin uzun yıllardan beri, ülkesindeki etnik azınlıkları her türlü ayrımcılıktan ve ırkçı saldırılardan korumak için gerekli yasal düzenlemeleri de yaptığı belirtilmelidir . Sadece Kuzey İrlanda'da tarihsel kökenleri olan bir sorun yaşanmaktadır. Sorunun temelinde esasen dinsel farklılıklar yatmaktadır. Adanın tümünde Katolikler çoğunlukta iken, 1949'da İrlanda Cumhuriyeti'nin kurulmasıyla İngiltere'ye bağlı kalan Kuzey İrlanda'da Katolikler bir anda azınlık konumuna düşmüşlerdir. Protestanlar ile Katoliklerin bir arada barış

[782] Britanya'nın Kuzey İrlanda Bakanı olan Marjorie Mowlam Avrupa Parlamentosunda yaptığı konuşmada AB programlarının uzlaşma atmosferine katkıda bulunduğunu açıklamıştır, bkz. *Agence Europe,* 30 Nisan 1998, s. 2.

içinde yaşamalarına yönelik alınan önlemler ise terörün etkisiyle (IRA) başarısız olmuştur. Sorun halen tam bir çözüme ulaştırılamamıştır .[783]

Kastilyalılar'ın çoğunluğu oluşturduğu 40 milyonluk İspanya'da Katalanlar, Basklar, Galiçyalılar, Çingeneler ve Asturya dili, Aragon dili ve Gaskon/Aranes dili konuşan etnik ve dilesel gruplar yaşamaktadır. İspanya Çerçeve Sözleşme'yi onaylamış ve Bölgesel ve Azınlık Dil Şartı'nı ise şimdilik sadece imzalamıştır.[784] İspanyolca özerk bölgeler için resmi dil olup özerk bölge ayrıca farklı bir yerel dile sahip ise o dil bölgenin ikinci resmi dili sayılabilmektedir.

1978'de İspanya'da etnik azınlıklara (artık ulusal grup) yasayla özerklik statüsü tanınmıştır. 1978 yılında kabul edilen yeni İspanyol Anayasası'nın 2.maddesi ile de 'bölgeler sistemi' kurularak ülkedeki farklılıklara resmi bir statü kazandırılmıştır. Buna göre Katalanya, Bask ülkesi ve Galiçya özerk bölgeler olup, geniş kültürel ve siyasal haklara sahiptirler . Kuşkusuz Çerçeve Sözleşme'nin uygulamaya geçmesiyle bu konuda daha da ileri adımlar atılmaya başlamıştır. Fakat buna rağmen Bask ülkesinde ayrılıkçı terör (ETA) sürmektedir.[785] İspanya Bask sorununu çözmek için bölgeye özerklik vermiş ancak bu özerklik İspanya anayasası çerçevesinde ve 17 özerk bölgeden biri olma şeklinde verilmiştir. Genel

---

[783] John Coakley, Ethnic Conflict and its Resolution: The Northern Ireland Model, *Nationalism and Ethnic Politics*, Cilt. 9, No 3, (Sonbahar 2003), ss. 24-51.

[784] Erol Kurubaş, a.g.e., s. 120.

[785] Ümit Öztürk, "Bask Bölgesi: İspanya'da Ayrılıkçılık Sorunu", Kemal İnat, Burhanettin Duran, Muhittin Ataman (der), a.g.e., s. 218-229; Mustafa Şahin, *Avrupa Birliği'nin Self-Determinasyon Politikası*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara 2000, ss. 186-194.

görünümüyle üniter bir yapı olan sistem bölgelere verilen özerklik statüsü ve bazı yetkiler nedeniyle üniter bir sistem olarak adlandırılmak yerine bazı kamu hukukçularınca özerklikçi (*autonomige*) diye de nitelendirilmektedir.

Flamanlar'ın ülkesi Hollanda'da ise Batı Frizliler, Low Saxon konuşan Almanlar , Çingeneler ve yurttaş olmayan bir milyona yakın göçmen yaşamaktadır. Ayrıca Hollanda'da dinsel farklılıklar da (Katolik, Protestan, Müslüman) vardır. Hollanda, Bölgesel ve Azınlık Dilleri Avrupa Şartı'nı ve Çerçeve Sözleşme'yi 1998 yılında yürürlüğe koymuştur. [786] Hollanda'da azınlık dilleri olarak kabul edilen Frizyan dili, küçük bir topluluk oluşturan Romenlerin ve Yahudilerin dilleri ile Aşağı Sakson ve Limburjua dilleridir. Ayrıca 1995 yılında çıkarılan bir kanun ile Frizyan dili Frizyan bölgesinde bölgesel resmi dil olarak kabul edilmiştir.[787]

Bir Balkan ülkesi olan Yunanistan'da da önemli ulusal ve dinsel gruplar bulunmaktadır. Yunanistan'da etnik azınlıklara temkinli bir yaklaşım ortaya konulurken, dini azınlıkların hakları 1923 tarihli Lozan Antlaşması'na göre düzenlenmektedir. [788] Ülkede Müslüman Türkler, Çingeneler, Pomaklar, Müslüman ve Hıristiyan Arnavutlar, Slav-Ortodoks Makedonlar, Ermeniler, Latin kökenli Vlahlar ve Yahudiler yaşamaktadır. Yunanistan Lozan Antlaşması gereği Müslüman Türkleri azınlık olarak tanımıştır, ama antlaşmanın gereğini sık sık yerine getirmemiş, uygulamada sorunlar çıkarmıştır. Yunan Anayasasında azınlıklara ilişkin

[786] Erol Kurubaş, a.g.e., s. 120.

[787] Haydar Çakmak, a.g.e., s. 52.

[788] A. Füsun Arsava, a.g.m., s. 5.

bir düzenleme yoktur. Ayrıca Yunanistan Bölgesel ve Azınlık Dilleri Avrupa Şartı'nı imzalamamış, Çerçeve Sözleşme'yi ise 1997 yılında sadece imzalamakla yetinmiştir. Bu anlayış doğrultusunda Yunanistan, ülkesindeki birçok topluluğun varlığını reddetmektedir. Bu haliyle azınlıklar sorununun belki de en önemli ve en canlı bölgelerinden birinde bulunan Yunanistan'ın, Avrupa azınlık rejimine uygun davranmadığı görülmektedir.[789]

Almanca konuşanların çoğunlukta olduğu Avusturya'da Hırvat, Macar, Sloven, Valle d'Aostal'lı Fransız, Güney Tirol'lü İtalyan, Türk, Hırvat ve Çingene yaşamaktadır. Avusturya birtakım uluslararası anlaşmalar ve anayasası gereği azınlık dillerini (Slovence, Hırvatça, Çekce, Macarca ve Sorb dili) tanımıştır . 1 Temmuz 1998 tarihinde Çerçeve Sözleşme'yi onaylayarak yürürlüğe koyan Avusturya, getirdiği açıklama şerhinde, "ulusal azınlık" deyiminin ancak Avusturya Etnik Gruplar Kanunu'nda belirtilen gruplara uygulanabileceğini ve bu kimselerin geleneksel olarak Avusturya vatandaşı olarak Avusturya Cumhuriyetinin topraklarında yaşayan, kendine has kültürü olan ve Almanca anadili olmayan kimselerde oluştuğunu belirtmiştir.[790] Avusturya henüz 1992'de imzaladığı Bölgesel ve Azınlık Dilleri Avrupa Şartı'nı onaylamamıştır.

Avusturya Anayasasının 8 inci maddesinde "Federal yasa ile dilsel azınlıklara verilen haklar saklı kalmak üzere, Cumhuriyetin resmi dili Almanca'dır" ibaresi yer almaktadır. Maddenin devamında "Cumhuriyet (federasyon, eyaletler ve belediyeler

[789] Achilles Skordas, "Yunanistan'da Azınlıkların Korunması ve Liberal Reform Zorunluluğu", Kemal İnat(der), a.g.e., s. 311-320.

[790] Mustafa Şahin, a.g.e., s. 135.

olarak), zaman içinde tekemmül etmiş ve otokton [eski devirlerden beri orada yerleşik] etnik gruplarda ifadesini bulan dilsel ve kültürel çeşitliliğe bağlıdır." ifadesine yer verilmektedir. Maddenin sonunda ise "Bu etnik grupların dillerine, kültürlerine, daimi mevcudiyetlerine ve korunmalarına saygı gösterilir, bunlar himaye edilir ve desteklenir." hükmü yer almaktadır. Böylece, Anayasal düzeyde de Avusturya ülke topraklarında azınlıklar bulunduğunu, bu grupların haklarını tanıdığını açıkça kabul etmiş olmaktadır.

Anayasal düzenlemenin dışında, 1955 tarihli Bağımsız ve Demokratik Avusturya'nın Yeniden Kurulması İçin Avusturya Devlet Andlaşması ile Avusturya, Carinthia, Burgenland ve Styria'da yaşayan Sloven ve Hırvat azınlığa haklar tanımayı da kabul etmiştir. Aynı zamanda, Bölgesel ve Azınlık Dilleri Avrupa Şartı ve Ulusal Azınlıkların Korunmasına İlişkin Çerçeve Sözleşme'ye taraf bir ülke olarak yaptığı bildirimlerde Avusturya'da yaşayan birtakım azınlıkların bulunduğunu ve taraf olduğu sözleşmeleri bu gruplara uygulayacağını bildirmiştir.

Danimarka'da da yabancılar (30 bini Türk olmak üzere sayıları 60 bin dolaylarında olan) dışında ülke yurttaşı olan gruplar vardır. Bunlar Farolular, Almanlar ve az sayıdaki Çingenelerdir. Anayasal düzeyde Danimarka'da azınlıklarla ilgili özel düzenleme yer almamıştır. Ancak Danimarka ve Almanya Hükümetleri açıkladıkları deklarasyonlarla (1955) iki taraftaki Alman ve Dan azınlığın haklarını karşılıklı olarak kabul etmişlerdir. Danimarka Çerçeve Sözleşme'yi onaylayarak yürürlüğe sokmuştur , ama 1992'de imzaladığı Bölgesel ve Azınlık Dilleri Avrupa Şartı'nı henüz onaylamamış, bununla birlikte yakın bir zamanda onaylanacağını bildirmiştir. Çerçeve Sözleşme'yi onaylarken ilgili hükümlerin sadece Güney Jutland

bölgesinde yaşayan Alman azınlığa uygulanacağını açıklamıştır.[791] Ulusal azınlık olarak sadece ülkesindeki Almanları kabul eden Danimarka, bu azınlığı anayasayla koruma altına almış ve bu azınlığın kendi dillerinde eğitim, basın ve kültürel faaliyetler yürütebilmesine imkan tanımıştır. Danimarka, Çerçeve Sözleşme gereği yapılması gerekenleri hazırladığı raporda ayrıntılı biçimde bildirmiştir . Farolular ise özerk bir yönetimle korunmuştur

Finlandiya, Fince ve İsveçce'yi resmi dil olarak kabul etmiştir. Bu durum, İsveçlilerin ülke nüfusunun %6'sını oluşturmalarına ve ülkede dağınık olarak yaşamalarına rağmen kabul edilmiştir. Aaland adalarında yaşayan ve adada çoğunluğu oluşturan İsveçliler ise özerk bir statüye sahiptirler.[792] Bir yerleşim bölgesinde azınlık % 8 veya daha fazla ise merkezi ve yerel yönetimle ilişkilerde ikidillilik (bilingual) zorunluluğu vardır, azınlığın % 6'nın altına düşmesi halinde bu zorunluluk kalkmaktadır. İsveçce ülkede resmi dil olduğundan her düzeydeki eğitimde İsveçce kullanılmaktadır. Hatta bir İsveç üniversitesi de kurulmuştur. Kısacası Finlandiya, İsveçce'ye resmi dil olmasının tüm gereklerini yerine getirmiştir. Bununla birlikte Finlandiya, Samileri (Lap/Lapon) uzun süre azınlık olarak tanımamıştır. Finlandiya 1998 başlarında hem Çerçeve Sözleşme'yi hem de Bölgesel ve Azınlık Dilleri Avrupa Şartı'nı onaylayarak yürürlüğe koymuş nadir ülkelerdendir (diğerleri Almanya ve İsveç). Çerçeve Sözleşme'nin uygulanışına ilişkin verdiği raporda Finlandiya, İsveçce konuşan Finlilerin yanı sıra, Samileri,

[791] Mustafa Şahin, a.g.e., s. 136.

[792] Ivo Pospíšil, a.g.m., s. 5.

Çingeneleri, az sayıdaki diğer topluluklar olan Yahudiler, Müslümanlar, Tatarlar ve eski Rusları da azınlık olarak kabul etmiş görünmektedir. Hatta ülkesinde bu azınlıkları temsil eden şu kuruluşlardan söz etmiştir: İsveç Asamblesi, Sami Parlamentosu (1995'te çıkarılan bir yasayla kuruldu), Roma İşleri Danışma Kurulu, Fin İslam Cemaati ve Yahudi Topluluğu. Fin hukukunda "ulusal azınlıklar" deyimi olmamasına karşın, anayasa ve diğer birçok yasada farklı grupların dil ve kültürlerini geliştirmelerinden söz edilmiştir. Ayrıca, Bölgesel ve Azınlık Dilleri Avrupa Şartı'yla ilgili yaptığı bildirimde Finlandiya, bu sözleşmenin gereklerini İsveçce'nin yanı sıra, Sami dili, Çingene dili (Romani) ve diğer belli bir toprak parçası üzerinde yoğun olarak konuşulmayan diller için de uygulayacağını duyurmuştur . Dolayısıyla Finlandiya bugün azınlık tanımını en geniş yorumlayan ülke konumuna gelmiştir. [793]

Azınlıkları ilgilendiren uygulamaların Finlandiya Anayasası'ndaki karşılıklarına bakarcak olursak, Finlandiya Anayasasının 2 nci bölümünün 17 nci kısmı "Bir Kimsenin Dil ve Kültür Hakkı" başlığını taşımakta ve azınlıklara ilişkin düzenlemeler içermektedir. Finlandiya Anayasası Fince ve İsveççeyi Finlandiya'nın resmi dili olarak kabul etmiştir (Bölüm 2 Kısım 17). Mahkeme ve kamu makamları önünde herkesin kendi dilini kullanma hakkı (Fince veya İsveççe) ve bu makamlardan belgeleri kendi dillerinde alma hakkı kabul edilmiştir. (Bölüm 2 Kısım 17) Hem yerli halk olarak Samilere (Lapon) hem de Roman ve diğer gruplara kendi dilleri ve kültürlerini geliştirme ve koruma hakkı verilmiştir. Kamu makamları önünde Sami dilinin kullanılması ile ilgili şartların kanunla tayin edileceği belirtilmiştir. (Bölüm 2 Kısım 17) Yerli halk olarak Samilere, dilleri ve kültürleri hususunda kanunla tayin edilecek usullerde Sami yurdu içinde dilsel ve kültürel özerklik garanti edilmiştir.

[793] Erol Kurubaş, a.g.e., s. 122.

(Bölüm 11 Kısım 121) Ayrıca Aland Adalarının Özerkliğine Dair Kanunda belirtilen şekilde Aland adalarının özerkliği kabul edilmiştir. (Bölüm 11 Kısım 120)[794].

AB ülkeleri içinde en homojen sayılabilecek ülkeler Portekiz, İrlanda ve Lüksemburg'tur. Buralarda ciddi bir azınlık yoktur. Bununla birlikte Çerçeve Sözleşme'yi onaylamış, Bölgesel ve Azınlık Dilleri Şartını şu ana kadar imzalamamış olan Portekiz'de, Çingenelerin ve Galiçyalıların yaşadığı bilinmektedir. Dolayısıyla ciddi bir azınlık sorunu bulunmayan Portekiz şu ana kadar hiç değilse Çingeneler açısından olumlu bir tutum içinde değildir. Az sayıda da olsa Çerçeve Sözleşme'nin uygulanmasına ilişkin Avrupa Konseyi'ne gönderdiği raporda ülkesinde azınlık gruplarının bulunduğunu bildirmiştir.[795]

Portekiz Anayasasının 6 ncı maddesinde[796] Azor ve Madeira takımadalarının kendi siyasi ve idari mevzuatının olduğu ve kendi kendini yönetim kurumlarına sahip özerk bölgeler olduğu hükme bağlanmıştır. "Özerk Bölgeler" başlığı altında Anayasanın 225-234 üncü maddeleri Azor ve Madeira takımadalarının durumunu düzenlemiştir. "Siyasi ve İdari Rejimi" başlığını taşıyan 225 inci maddede "Azor

[794] Finlandiya Adalet Bakanlığı, "The Constitution of Finland", http://www.om.fi/uploads/54begu60narbnv_1.pdf (Erişim tarihi: 17.03.2012)

[795] Avrupa Konseyi, "Second Report Submitted by Portugal Pursuant to Article 25, Paragraph 2 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities", http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_2nd_SR_Portugal_en.pdf (Erişim tarihi: 12.03.2012)

[796] Portekiz Parlamentosu, "Constitution of the Portuguese Republic", http://app.parlamento.pt/site_antigo/ingles/cons_leg/Constitution_VII_revisao_definitive.pdf (Erişim tarihi: 22.01.2012)

takımadaları ve Madeira'nın siyasi ve idari özel rejimi; coğrafi, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ve özerklik için bu ada halklarının tarihi özlemleri temeline dayanır." denilmiştir. Müteakip maddelerde özerk bölgelerin yönetimi ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır.

Almanca ve Fransızca'nın idari dil olarak kullanıldığı Lüksemburg Büyük Dükalığında, başlangıçta Avrupa Konseyi'nde benimsenen her iki sözleşmeyi sadece imzalamakla yetinmiş, daha sonra Çerçeve Sözleşmeyi onaylamıştır. Ayrıca Lüksemburg, sadece yurttaşların azınlık olabileceğini bildirmiştir. Dolayısıyla bu küçük ülkenin yabancılar konusundaki endişelerinin azınlıklara yaklaşımını olumsuz etkilediği, Azınlıkların Korunmasına İlişkin Çerçeve Sözleşmede'den dolayı bir yükümlülük altına girmek istemediği söylenebilir. Lüksemburg Çerçeve Sözleşme'ye getirdiği şerhte, ulusal azınlık deyimini, "kendi topraklarında sayısız nesiller boyu yerleşmiş, Lüksemburg vatandaşlığına sahip, etnik ve dinsel farklı özelliklerini korumuş insan grupları" olarak anladığını belirtmiştir.[797] Ayrıca Avrupa Konseyi Genel Sekreterliğine yaptığı bildirimde ülke topraklarında "ulusal azınlık" olmadığını belirtmiştir.[798] Basın yayın organlarının çoğunun dili Almancadır. Yasal olarak ülkede azınlıkların varlığı kabul edilmemekle birlikte bireysel hak ve özgürlükler güvence altına alınmıştır.[799]

Ciddi bir azınlık bulunduğunu söylemeyeceğimiz İrlanda'da resmi dil İrlanda dili ve İngilizcedir. Az da olsa Çingene'nin yaşadığı ülkede İrlanda dilinin yanı sıra

[797] Mustafa Şahin, a.g.m., s. 136.

[798] List of Declarations Made with Respect to Treaty No. 157.

[799] Haydar Çakmak, a.g.e., s. 94.

İngilizce de konuşulmaktadır. Son yıllarda gezginler ya da göçebeler olarak adlandırılan ve nüfusun %0.57'sini oluşturan Travellers topluluğu vardır. İrlanda'nın Batısında yaşayan bu grubun dili Shelta olup Katolik inancına mensupturlar. [800]

İrlanda, Çerçeve Sözleşme'yi onaylayarak yürürlüğe koymuş, ama diğerini imzalamamıştır. Sözleşmenin uygulamasına ilişkin Avrupa Konseyine sunduğu raporda ülkesinde azınlık gruplarının bulunduğunu kabul etmiştir.[801]

Macaristan Anayasasında azınlıklarla ilgili çeşitli düzenlemeler yer almaktadır. "Ulusal Beyan" başlığını taşıyan başlangıç bölümünde "Bizimle yaşayan ulusal topluluklar Macar siyasi topluluğunun parçasını oluştururlar ve Devleti meydana getiren parçalardandırlar." ifadesi yer almaktadır. Devamında ise "Biz Macaristan'da yaşayan ulusal toplulukların dil ve kültürlerini… korumaya ve teşvik etmeye söz veriyoruz." cümlesi yer almaktadır. Madde XXIX ise azınlıklara ilişkin konuları düzenlemektedir. Bu hükme göre her Macar vatandaşının kendi kimliğini özgürce açıklamak ve korumak hakkına sahip olduğu, Macaristan'da yaşayan ulusal topluluk mensuplarının kendi anadillerini kullanma, kendi dillerindeki isimleri bireysel ve kolektif kullanma, kendi kültürlerini geliştirme ve kendi anadillerinde eğitim alma hakkına sahip olduğu öngörülmüştür. Ayrıca Macaristan'da yaşayan ulusal topluluklar yerel ve ulusal özerk yönetimler oluşturma hakkına sahiptir.

[800] Haydar Çakmak, a.g.e., s. 60.

[801] Avrupa Konseyi, "Report Submitted by Ireland Pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_1st_SR_Ireland_en.pdf

Macaristan'da yaşayan ulusal toplulukların hakları ve bunların yerel ve ulusal özerk yönetimlerinin seçimi için ayrıntılı kurallar kanunla düzenlenir.

Macar Anayasasının 30 uncu maddesi "Temel Haklar Kamu Denetçisi"[76] başlığını taşımakta ve madde içinde denetçi yardımcılarının Macaristan'da yaşayan ulusal toplulukların haklarını da savunmakla görevli olduğunu belirtmektedir. Ayrıca ilginç bir yaklaşımla Macar Anayasası Macaristan dışındaki Macar azınlıkların durumunu düzenlemiştir. Anayasamım D maddesine göre:

"Bir bütün oluşturan tek bir Macar ulusu olduğunu akılda tutarak, Macaristan kendi sınırlarının ötesinde yaşayan Macarların geleceğine ilişkin sorumluluk taşır ve bu toplulukların varlığını sürdürmesini ve gelişimini kolaylaştırır. Bu toplulukların Macar kimliğini koruma, bireysel ve kolektif haklarını müdafaa, kendi kendini yönetim kurumları kurma ve kendi yaşadıkları topraklarda müreffeh olma çabalarını destekler ve hem kendi aralarında hem de Macaristan ile işbirliğini teşvik eder."[802]

Macaristan Ulusal Azınlıkların Korunmasına İlişkin Çerçeve Sözleşme'yi ve Bölgesel veya Azınlık Dilleri Avrupa Şartı'nı onaylamış, Şarta ilişkin yaptığı bildirimde ülkesinde yaşayan çeşitli azınlık gruplarının varlığını kabul etmiştir.[803]

Azınlık haklarıyla ilgili olarak, Polonya Anayasasının 27 nci maddesinde, Polonya Kumhuriyeti'nin resmi dilinin Lehçe olduğu, ancak bu hükmün onaylanmış uluslararası antlaşmalardan doğan azınlık haklarına halel getirmeyeceği ifadesi yer

[802] "The Fundamental Law of Hungary", http://www.kormany.hu/download/4/c3/300

[803] List of Declarations Made with Respect to Treaty No. 148.

almıştır. Anayasanın 35 inci maddesi ise azınlıklara ilişkin kapsamlı bir düzenlemeye gitmiştir. Bu maddeye göre, "Polonya Cumhuriyeti ulusal veya etnik azınlıklara mensup Polonya vatandaşlarının kendi dillerini korumayı ve geliştirmeyi, gelenek ve göreneklerini korumayı ve kendi kültürlerini geliştirmeyi temin eder. Ulusal ve etnik azınlıklar, eğitim kuruları, kültürel kurumlar ile dini kimliklerini korumak için tasarlanmış kurumlar kurma ve bunların yanı sıra kendi kültürel kimlikleriyle ilgili sorunların çözümüne katılma hakkına sahiptirler."

Polonya Anayasası ülke sınırları dışında yaşayan Polonya kökenli kişilere ilişkin düzenleme de yapmıştır. Anayasanın 6 ncı maddesinde "Polonya Cumhuriyeti, ulusal kültürel mirasla bağlantılarını korumak için yurtdışında yaşayan [etnik] Polonyalılara yardım sağlar." ifadesine yer vermiştir.[804] Bölgesel veya Azınlık Dilleri Avrupa Şartı ile Ulusal Azınlıkların Korunmasına İlişkin Çerçeve Sözleşme'yi onaylayan Polonya, yaptığı bildirimlerle ülkesinde yaşayan azınlık gruplarının varlığını kabul etmiş ve bu gruplara andlaşmalar temelinde haklar tanıyacağını belirtmiştir.[805]

Macar, Roman, Ukraynalı, Alman, Rus ve Türk azınlıkların bulunduğu Romanya'da, Ulusal Anayasa'da azınlık haklarıyla ilgili ayrıntılı düzenlemeye gidilmiştir. Anayasanın "Kimlik Hakkı" başlığını taşıyan 6 ncı maddesi aşağıdadır:

---

[804] Polonya Temsilciler Meclisi, "The Constitution of the Republic of Poland of 2nd April, 1997", http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm (Erişim tarihi: 12.11.1012)

[805] List of Declarations Made with Respect to Treaty No. 148 ve List of Declarations Made with Respect to Treaty No. 157.

(1) Devlet, ulusal azınlıklara mensup kişilerin kendi etnik, kültürel, dilsel ve dini kimliğini koruma, geliştirme ve ifade hakkını tanır ve garanti eder.

(2) Romanya Devleti tarafından ulusal azınlıklara mensup kişilerin kimliklerinin korunması, ve ifade edilmesi için alınan koruma tedbirleri, diğer Romanya vatandaşlarına ilişkin olarak eşitlik ve ayrım gözetmeme ilkelerine uygun olmalıdır.[806]

Anayasanın 32. maddesi ile ulusal azınlıklara mensup kişilerin kendi anadillerini öğrenme hakkı ve bu dilde eğitim alma hakkı garanti edilmiştir. Bu hakların uygulanma biçimlerinin kanunla düzenleneceği aynı maddede hükme bağlanmıştır. Yine Anayasanın 62 nci maddesinin 2 nci fıkrası azınlıkların Parlamentoda sahip olacakları sandalyelere ilişkin şu düzenlemeyi yapmıştır: "Parlamentoda temsil için yeterli oy alamayan ulusal azınlıklara mensup vatandaşların örgütlerinin her biri, seçim kanunu hükümleri uyarınca, bir temsilci koltuğu hakkına sahiptir. Bir ulusal azınlığın vatandaşları sadece bir örgüt tarafından temsil edilme hakkına sahiptir."

Mahalli idarelere ilişkin düzenlemelerin yer aldığı Anayasanın 120 nci maddesinde azınlıklara ilişkin düzenlemeye de yer verilmiştir: "Bir ulusal azınlığa mensup vatandaşların önemli bir ağırlığa sahip olduğu yerel-idari birimlerde, organik

---

[806] Romanya Temsilciler Meclisi, "Constitution of Romania", http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371 (Erişim tarihi: 30.01.2012); Ayrıca bkz: Aziz Aydın, AB Ülkeleri, ABD ve Türkiye Cumhuriyeti Anayasalarında Azınlıklarla İlgili Düzenlemeler, *TBMM Araştırma Merkezi Dergisi,* Kasım 2011, s. 21.

kanunda[84] belirtilen hükümler doğrultusunda, yerel kamu idaresi makamları ve mahallinden yürütülen kamu hizmetleriyle ilişkilerde bu ulusal azınlığın dilinin sözel ve yazılı kullanımına yönelik düzenleme yapılır."

"Anadilin ve Tercümanın Mahkemede Kullanımı" başlığını taşıyan Anayasanın 128 inci maddesine göre "Ulusal azınlıklara mensup Romanya vatandaşları, organik kanun hükümleri uyarınca, mahkeme önünde kendi anadillerinde ifade hakkına sahiptir." Ancak aynı maddenin devamında bu hakkın kullanımı, adaletin tam işlemesinin engellenmemesi ve ilgili kişiye ek masraflar çıkmaması koşullarına bağlanmıştır.

Romanya Anayasası sadece ülke içindeki azınlıklara ilişkin düzenleme yapmamakta, ülke sınırları dışında yaşayan Rumen azınlığa ilişkin de düzenlemeye yer vermektedir.[807] Bölgesel veya Azınlık Dilleri Avrupa Şartı ile Ulusal Azınlıkların Korunmasına İlişkin Çerçeve Sözleşme'yi onaylayan Romanya, Şarta ilişkin yaptığı bildirimde ülkesinde yaşayan azınlık gruplarının varlığını kabul etmiş ve bu gruplara söz konusu Şart temelinde haklar tanıyacağını belirtmiştir.[808]

Slovenya Anayasasında azınlıklarla ilgili ayrıntılı düzenlemeler yer almıştır.[88] Bir yandan azınlıkların tümünü ilgilendiren konular düzenlenirken, diğer yandan ülkede yaşayan İtalyan ve Macar ulusal toplulukları ile Romanlara ilişkin özel

[807] Ayrıntılı bilgi için bkz. Aziz Aydın, a.g.m, s. 22.

[808] List of Declarations Made with Respect to Treaty No. 148 ve List of Declarations Made with Respect to Treaty No. 157.

düzenlemelere yer verilmiştir. Slovenya Anayasasında azınlıklarla ilgili genel düzenleme 61 inci maddede yapılmıştır. Anayasa bu madde ile "herkesin kendi ulusu veya ulusal topluluğu ile bağını özgürce ifade etme, kendi kültürünü geliştirme ve ifade etme ile kendi dilini ve yazısını kullanma hakkı olduğunu" kabul etmiştir.

Ülkede yaşayan Macar ve İtalyan ulusal topluluklarına ilişkin düzenlemeler Anayasanın 5, 11 ve 64 üncü maddelerinde yer almıştır. Slovenya Anayasasının 5 inci maddesi ile ülkedeki "kadim (otokton) İtalyan ve Macar ulusal topluluklarının hakları garanti altına alınmıştır. 11 inci madde ile İtalyan ve Macar topluluklarının yerleşik bulunduğu belediyelerde İtalyanca ve Macarcanın da Slovencenin yanında resmi dil olduğu kabul edilmiştir. Slovenya Anayasasının 64 üncü maddesi Slovenya'daki kadim İtalyan ve Macar ulusal topluluklarının özel haklarını ayrıntılı olarak düzenlemektedir. Bu hükme göre :

"Kadim İtalyan ve Macar ulusal toplulukları ve bunların üyelerinin, özgürce kendi ulusal sembollerini kullanma hakkının yanı sıra ulusal kimliklerini muhafaza edebilmeleri için örgüt kurma ve ekonomik, kültürel, bilimsel ve araştırma faaliyetleri ile birlikte kamu medyası ve yayıncılığı alanlarında faaliyette bulunma hakkı garanti edilmiştir. Kanunlara uygun olarak, bu iki ulusal topluluk ve bunların üyeleri kendi dillerinde eğitim hakkı ile birlikte bu yönde eğitim kurumları kurma ve geliştirme hakkına sahiptir. İki dilli okulların zorunlu olduğu coğrafi bölgeler kanunla belirlenir. Bu ulusal topluluklar ve bunların üyelerinin kökenleri olan milletlerle ve bunların ülkeleriyle münasebetlerini geliştirme hakkı garanti altına alınmıştır. Devlet bu hakların kullanılması için maddi ve moral desteği sağlar…"

Kadim Macar ve İtalyan ulusal topluluklarından ayrı olarak, Slovenya Anayasasının 65 inci maddesi Slovenya'daki Roman topluluğunun statüsünü ve özel haklarıyla ilgili olarak düzenlemenin kanunla yapılacağını belirtmektedir.

Slovenya Anayasası, sınırları dışında yaşayan etnik Slovenlerle ilgili düzenleme de yapmıştır. Anayasanın 5 inci maddesinde yer alan bu düzenlemeye göre, "[Slovenya] komşu ülkelerdeki kadim Sloven ulusal azınlığı ve yurtdışındaki Sloven göçmenler ve işçiler ile irtibatını korur ve anavatanları ile ilişkilerini geliştirir."

Ulusal Azınlıkların Korunmasına İlişkin Çerçeve Sözleşme'yi ve Bölgesel veya Azınlık Dilleri Avrupa Şartı'nı onaylayan Slovenya, bunların uygulanışına ilişkin yaptığı bildirimlerde de ülkesinde azınlıkların yaşadığını kabul etmiştir.

Çek Cumhuriyeti Anayasasında azınlıklarla ilgili doğrudan bir düzenleme görülmemektedir. Ancak Anayasanın 3 üncü maddesi "Temel Haklar ve Özgürlükler Şartının Çek Cumhuriyeti anayasal sisteminin ayrılmaz bir parçası" olduğunu belirtmektedir.[809] Çek Ulusal Konseyi tarafından 16 Aralık 1992 yılında kabul edilen Şartta [810] azınlıklara ilişkin düzenlemeler yer almaktadır. Şartın üçüncü bölümü

[809] Çek Cumhuriyeti Temsilciler Meclisi, "Constitution of the Czech Republic", Erişim:6/11/2011, http://www.psp.cz/cgi-bin/eng/docs/laws/1993/1.html

[810] Çek Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi, "Charter of Fundamental Rights and Freedoms", Erişim:6/11/2011, http://www.concourt.cz/view/czech_charter ve Legislationonline, "Resolution of the Presidium of the Czech National Council of 16 December 1992 on the Declaration of the Charter

"Ulusal ve Etnik Azınlıkların Hakları" başlığını taşımakta ve 24-25 inci maddelerde azınlık haklarına yer verilmektedir. 24 üncü maddede "Bir ulusal veya etnik azınlığa mensubiyet kişinin aleyhine kullanılamaz." ifadesi yer almaktadır. 25 inci maddenin ilk fıkrasında ise "Ulusal ve etnik azınlıklara mensup vatandaşların tam tekâmülü teminat altındadır. Özellikle azınlığın diğer mensuplarıyla birlikte kendi kültürünü geliştirme hakkı, kendi dilinde haber alma ve yayma hakkı, etnik derneklere üye olma hakkı garanti edilir. Ayrıntılı düzenlemeler kanunla yapılır." şeklinde düzenlemeye gidilmiştir. Aynı maddenin 2 nci fıkrasında ise "Ulusal ve etnik azınlığa mensup vatandaşların şu hakları da kanunla belirlenen koşullarla garanti edilir: a) kendi dillerinde eğitim hakkı b) resmi görevlilerle ilişkilerinde kendi dillerini kullanma hakkı c) ulusal ve etnik azınlıklarla ilgili kararlara katılma hakkı." hükmü yer almaktadır. Aynı zamanda, Çek Cumhuriyeti Bölgesel ve Azınlık Dilleri Avrupa Şartı ve Ulusal Azınlıkların Korunmasına İlişkin Çerçeve Sözleşme'ye taraf bir ülke olarak yaptığı bildirimlerde ülkesinde yaşayan birtakım azınlıkların bulunduğunu ve taraf olduğu sözleşmeleri bu gruplara uygulayacağını bildirmiştir.[811]

Estonya Anayasasının farklı maddelerinde ulusal azınlıklara ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Anayasanın 37. maddesinde "ulusal azınlık eğitim kurumlarında eğitim dili eğitim kurumunca seçilir." hükmüne yer verilmiştir. 50. maddede ise "Ulusal kültürün yararına, ulusal azınlıklar Ulusal Azınlıklar Kültürel Özerklik Kanununda yazılı koşullar ve usullere uygun olarak kendi kurumlarını

---

of Fundamental Rights and Basic Freedoms as a Part of the Constitutional Order of the Czech Republic", Erişim:6/11/2011, http://legislationline.org/documents/action/popup/id/5798/preview

[811] Bkz. List of Declarations Made with Respect to Treaty No. 148 ve List of Declarations Made with Respect to Treaty No. 157.

oluşturma hakkına sahiptir." ifadesi yer almıştır. 51. maddede ise "Daimi ikamet edenlerin en az yarısının bir ulusal azınlığa mensup kişilerden oluştuğu yerlerde devlet kurumlarına, mahalli idarelere ya da onların görevlilerine başvurularda ulusal azınlık dillerini kullanma ve bu makamlardan aldıkları cevapların ulusal azınlık dilinde olmasını isteme hakkına sahiptirler." hükmü yer almıştır. 52. maddede ise "İkamet edenlerin çoğunluğunun dili Estonca olmayan yerlerde, mahalli idareler, kanunda yazılı usule uygun olarak çoğunluğun dilini çalışma dili olarak kullanabilir. Ulusal azınlık dilleri dahil yabancı dillerin devlet kurumları ile mahkemelerde ve duruşmaya hazırlık sürecinde kullanımı kanunla düzenlenir." biçiminde düzenlemeye gidilmiştir. 104. maddede ise Ulusal Azınlıklar Kültürel Özerklik Kanununun ancak Parlamento üye tam sayısının salt çoğunluğu ile geçirilebileceğini ve değiştirilebileceğini hükme bağlamıştır. Ayrıca, Estonya Ulusal Azınlıkların Korunmasına İlişkin Çerçeve Sözleşme'ye taraf bir devlet olarak yaptığı bildirimde ülkesinde yaşayan birtakım azınlıkların bulunduğunu ve taraf olduğu sözleşmeyi bu gruplara uygulayacağını bildirmiştir.[812]

Ülke nüfusunun %59.4'ünü Letonyalılaron oluşturduğu Letonya ülkesinde Ruslar, Beyaz Ruslar, Ukraynalılar, Polonyalılar, Litvanyalılar ve diğer küçük azınlık grupları (Yahudi, Roman, Alman, Estonyalı ve diğerleri) oluşturmaktadır. Ancak Rusların yüksek doğum oranı nedeniyle ve yeni göçler alınması nedeniyle nüfus dengesi zamanla Ruslar lehine değişmektedir[813].

[812] Bkz. List of Declarations Made with Respect to Treaty No. 157.

[813] Haydar Çakmak, a.g.e., s. 82.

Letonya Anayasasının 114 üncü maddesine göre "Etnik azınlıklara mensup kişiler, dilleri ile etnik ve kültürel kimliklerini koruyup geliştirme hakkına sahiptir."[814] Ancak Ekim 1988'de kabul edilen Letonya Dil Yasası'yla Letonya resmi dili oldukça katı bir şekilde korunmuştur. Ayrıca çifte vatandaşlık hakkı kabul edilmemesine karşın AB üyeliğiyle birlikte bu alanda bir yumuşama meydana geldiği söylenebilir. Yine de ülkedeki 400 000 kişinin vatandaşlık haklarının tanınmamış olması ciddi bir sorun olmaya devam etmektedir. 6 Haziran 2005 tarihinde Letonya Ulusal Azınlıkların Korunması Çerçeve Sözleşmeyi imzalamış, Avrupa Konseyi tarafından 11 Ekim 2006 tarihli raporla vatansız statüsündeki bu 400 000 kişilik topluluğun kendi anadillerini kullanma ve kültürlerini devam ettirme hakkını tanıması hususunda uyarılmıştır. Oysa Letonya Ulusal Azınlıkların Korunmasına İlişkin Çerçeve Sözleşme'ye taraf bir devlet olarak daha önce yaptığı bildirimde ülkede yaşayan birtakım azınlıkların bulunduğunu ve taraf olduğu sözleşmeyi bu gruplara uygulayacağını bildirmiştir.[815]

Ülkedeki etnik gruplar çoğunlukla diğer Sovyet ülkelerinden geldiği Litvanya'da Polonyalılar, Ruslar, Beyaz Ruslar, Ukraynalılar, Yahudiler ve diğer küçük gruplar (Almanlar, Tatarlar, Letonyalılar, Çingeneler, Ermeniler) barınmaktadır. Ülkenin resmi dili olan Litvancayı halkın % 82'si konuşmaktadır.

[814] Letonya Anayasa Mahkemesi, "The Constitution of the Republic of Latvia", http://www.satv.tiesa.gov.lv/?lang=2&mid=8 (Erişim tarihi: 23.02.2012)

[815] List of Declarations Made with Respect to Treaty No. 157.

Bunun dışında Rusça, Polonyaca, Belarusça, Ukraynaca, Çingene dili, Letonca ve Almanca konuşulmaktadır.[816]

Litvanya'nın Soğuk Savaş sonrası imzalamış bulunduğu AK Ulusal Azınlıkların Korunması Çerçeve Sözleşmesi'ni 2000 yılında, kendi topraklarında yaşayan tüm farklı gruplar için de geçerli saymıştır. Litvanya Anayasası ise bireylerin temel hak ve özgürlükleriyle ihsan haklarını korumayı garanti etmektedir. Anayasa 37. Maddesine göre etnik bir topluluğa mensup vatandaşlar kendi dillerini konuşma, kültürlerini ve geleneklerini sergileme hakkına sahiptir. Anayasa 117. Maddesine göre de Litvanca bilmeyenlere soruşturma ve kovuşturma esnasında çevirmen kullanma hakkı tanınmıştır. Litvanya 1989 yılında bağımsızlığını kazanmadan önce de "Ulusal Azınlık Yasası" çıkartarak azınlık haklarını düzenlemiş ve ayrımcılığı yasaklayan hükümlere yer vermiştir. Bu kanun ile azınlıkların yoğun olarak yaşadığı bölgelerde idari alanda azınlık dillerinin kullanılması imkanı tanınmıştır. Ancak bu yasadaki "azınlıkların yoğun yaşadığı bölge" kavramının muğlaklığı nedeniyle Çingeneler gibi bazı azınlık gruplarının haklarının uygulamadığı tanınmadığı belirtilmektedir. Litvanya Resmi Dil Yasasının birçok hükmünün de ülkedeki Slav ve Rus hakimiyetini yıkmak üzere kısıtlayıcı düzenlemeler içerdiği belirtilmektedir. Bu nedenle Litvanya Avrupa Bölgesel ve Azınlık Dilleri Şartı'nı imzalamamıştır. Buna karşın azınlık dillerinde yayın konusunda bir kısıtlama bulunmamaktadır. Anayasa 45. Maddesine göre ulusal

[816] Haydar Çakmak, a.g.e., s. 90.

azınlıklar anadilde eğitim hakkına sahip olup, devlet azınlıkların eğitimi için finansal yardım sağlamakla yükümlüdür.[817]

Malta Anayasasına gelince, azınlık terimine yer vermeyen Anayasa'nın 5. maddesi Parlamento'da gerekli çoğunluğun sağlanması halinde Maltaca ve İngilizce olan resmi diller yanında bir başka resmi dilin kabul edilebileceği öngörülmektedir. Malta, Çerçeve Sözleşmeyi yürürlüğe koyarken ülke topraklarında Sözleşme kapsamında anlaşılabilecek azınlıklar bulunmadığını bildirmiş, Bölgesel ve Azınlık Dilleri Şartı'nı da imzalamamıştır.

En büyük azınlık grubunu Macarların oluşturduğu Slovakya'da, Macarca dışında Romence ve Ukraynaca konuşan gruplar bulunmaktadır. Tek resmi dilin öngörüldüğü Slovakya Anayasasında[818] "Ulusal Azınlıklar ve Etnik Grupların Hakları" başlıklı dördüncü bölüm altında yer alan 34. maddede oldukça ayrıntılı bir düzenleme öngörülmüştür. Buna göre ulusal azınlıklar ve tenik gruplar, diğer etnik gruplar veya azınlıklarla birlikte kendi kültürlerini geliştirme, anadillerinde haber alma ve yayma, ulusal azınlık kurumlarına katılma ve kendi eğitim ve kültür kurumlarını kurma hakkına sahiptir. 33. madde hükmüne göre ise, ulusal azınlık ya da etnik grup mensubu olmak, yurttaşlar aleyhine hiçbir şekilde sonuç doğuramayacaktır. Bu anayasa hükümlerine paralel içerikteki düzenlemeler, 21

[817] Markko Kallonen, Minority Protection and Linguistic Rights in Lithuania, Sonbahar 2004, Noves SL. Revista de Sociolingüística http://www.gencat.cat/llengua/noves, (erişim tarihi 23.05.2012)

[818] Slovak Anayasası için bkz. http://www.slovakia.org/sk-constitution.htm (Erişim tarihi 11.07.2012); Anayasada resmi dile ilişkin düzenlemeler hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Olgun Akbulut, "Resmi Dil ve Anayasalarda Düzenlenişi", *Türkiye Barolar Birliği Dergisi* 2012(102), ss. 115-148

Haziran 1995 yılında Slovak Meclisinde kabul edilen "Azınlıkların Korunmasına İlişkin Kanunda da yer almıştır. İlgili yasal düzenlemeler uyarınca da azınlık haklarının korunmasını denetlemekle görevli bir İnsan Hakları ve Azınlıklar Komisyonu ile Slovak Kültür Bakanlığı bünyesinde "Azınlıklar ve Bölgesel Kültürler Birimi" oluşturulmuştur.[819]

Görüldüğü üzere 27 AB üyesi ülkenin ulusal mevzuatındaki düzenlemelerin her birinde birbirinden farklı azınlık yaklaşımları ortaya konmuştur. Bazı üye ülkelerde azınlık sorunlarının çözümü yolunda özerk bölgeler oluşturulmuş, bazılarında birden çok resmi dil statüsü tanınmış, bazılaraında özel azınlık yasaları çıkarılmış, bazılarında ise ne anayasal ne de yasal düzeyde azınlık haklarını korumaya ilişkin düzenlemelere yer verilmemiştir. Birlik üyesi ülkelerdeki ulusal hukuk düzenlemeleri, AB tamamlayıcı hukuk normları olarak adlandırılan hukuk kaynaklarından birini oluşturduğu için[820] bu alanda tek tip bir azınlık anlayışının bulunmaması yönündeki tespit önemli bir veri teşkil etmektedir. Bu veri, Birliğin kendi bünyesi içinde homojen bir azınlık anlayışına sahip olmadığını ortaya koyması açısından değer taşımaktadır. Bu halde Birliğin aday ülkelere yönelik azınlık yaklaşımı ile üye ülkeler içindeki azınlık yaklaşımı arasında somut çelişkiler ortaya çıkmaktadır. Aşağıdaki bölümde iki yaklaşım arasındaki çelişkiler ve bunların nedenleri ele alınmaktadır.

---

[819] Haydar Çakmak, a.g.e., s. 111-112.

[820] Ulusal hukuk dışındaki tamamlayıcı normlar, uluslararası hukuk,genel hukuk ilkeleri, hukukun üstünlüğü prensibi ve insan hak ve özgürlüklerinin korunmasıdır; bkz. Haluk Günuğur, *Avrupa Birliği'nin Hukuk Düzeni,* Avrupa Ekonomik Danışma Merkezi, Ankara 2007, s. 218.

5.3.2.AB'nin Aday Ülkelere Yönelik Azınlık Yaklaşımı ile Üye Ülkelerin Azınlık Yaklaşımı Arasındaki Çelişkiler

Azınlıkların korunması, demokrasi, hukukun eğemenliğive insan haklarına saygı temeli üzerine kurulmuş Birlik projesinin gerçekleştirilmesinde yaşamsal öneme sahip ilkelerden biridir. Avrupa Birliği'nin doğuya genişlemesine hazırlık sürecinde üye adayları için azınlıkların korunmasını şart koşmak, Birliğe aday ülkelerdeki azınlıkların durumunu iyileştirmede etkili olabilmek için önemli bir araç olarak gelişmiştir.[821] Bu durumda Avrupa Komisyonu azınlıkların korunması kriterlerine beklenmedik bir ilgi göstermiştir. Komisyonun özellikle aday ülkelere ilişkin hazırladığı ilerleme raporları ile ortaya koyduğu bu ilginin şaşırtıcı olarak nitelenmesinin sebebi azınlık korumasının Topluluk müktesebatı dışında kalmasıdır. Bununla birlikte, Amsterdam Antlaşmasının 49. maddesi ve 6. madde 1. Fıkrasını amaçsal yorumla değerlendirerek, Maastricht Antlaşmasının 5. maddesi ışığında, adaylık sürecinde Komisyonun çalışma alanının yetki sınırlamasına tabi olmadığı söylenebilir. [822] Topluluk müktesebatının parçası olmadığı halde[823], azınlık korumasının aday ülkelerin Birliğe entegrasyon sürecinde köşe taşı vazifesi görmesi,

---

[821] Dimitry Kochenov, "A Summary of Contradictions: An Outline of the EU's Main Internal and External Approaches to Ethnic Minority Protection", *Boston College International and Comparative Law Review*, Vol.31:1, s. 2.

[822] Dimitry Kochenov, a.g.m., s. 3

[823] AB müktesebat taksiminde değişiklik yaparak müzakere başlıklarını 31'den 35'e çıkartarak müzakere başlıkları arasına 23. Sırada "Yargı ve İnsan Hakları" başlığını eklemiştir. Böylece azınlıkların korunması ilk kez zımnen de olsa AB müktesebatına dahil edilmiştir; bkz. A. Füsun

bir başka deyişle azınlıkların korunması kriterlerinin Birliğin kendi mevzuat düzleminde ve iç siyasetinde hiçbir zaman öncelikli bir yer almamış oldukları halde AB siyasi söyleminin temel unsuru olarak ortaya çıkması bir yanıyla şaşırtıcı değildir.[824] Çünkü etnik azınlık hakları gibi başka bazı konular da Topluluk mevzuatına dahil olmadığı halde Komisyon tarafından düzenli ilerleme raporlarının konusu haline gelmiştir. Bu dönemde ATAD içtihatlarında bile korunmaya değer görülmeyen seksüel azınlık grupları da Komisyon tarafından bu kapsamda değerlendirilmiştir.

AB'nin Doğu'ya genişlemesi sürecine hazırlıklar sırasında, Komisyon tarafından yayınlanan raporlar ve kararların odağında azınlık hakları yer almıştır. İlgili raporlar ve kararlardaki azınlıkların korunmasına ilişkin bölümler çok açık ve net şekilde diğer konulardan çok daha geniş yer almış, hatta bazı aday ülkelere ilişkin raporlarda sadece azınlık hakları sorunlarına değinilmiştir. Böyle bir eğilimi Orta ve Doğu Avrupa'daki yükselen milliyetçilik akımlarına, istikrar ve güvenlik kaygıları yaşayan AB'nin gösterdiği rasyonel bir karşılık olarak açıklayabiliriz. Tarihsel deneyimlere bakacak olursa bu kaygıları haklı da bulabiliriz. Ancak Birliğe adaylık sürecinde başat bir rol üstlenen azınlık hakları mevzuları bu esnada, AB'nin dış ilişkilerinde olduğu gibi kendi içinde de başvurabileceği esaslı bir azınlık koruma standardına dönüşememiştir.[825] Oysa AB'nin genişlemesi devam ederken ve ciddi

---

Arsava, "Avrupa Birliği Birincil Hukukunda Azınlıkların Korunması", *Uluslararası Hukuk ve Politika*, Cilt 6, Sayı 23, s.1-2.

[824] Gwendolyn Sasse, a.g.m., s. 61; Ivo Pospíšil, a.g.m., s. 3.

[825] Dimitry Kochenov, a.g.m., s. 5.

azınlık sorunları barındıran yeni aday ülkeler art arda gelirken, Birliğin tutarlı ve güvenilir bir azınlık hakları yaklaşımına ihtiyaç duyduğu çok açıktır.

AB'nin azınlık hakları anlayışı Birlik içinde farklı bir standardı, Birliğin dış ilişkilerinde farklı bir standardı ifade etmektedir. Dış ilişkilerinde AB'nin azınlık koruma standardı daha geniş kapsamlı iken kendi içindeki kriterler daha esnek ve dar kapsamlı olarak gelişmiştir. Ancak AB genişlemesiyle birlikte öncekinden daha çok sayıda ve farklı türlerde azınlık sorunları barındıracak olan AB'nin gelecekte bu sorunlarla baş edebilmesi için Birlik içinde daha tutarlı bir azınlık hakları yaklaşımına sahip olunması gereği üzerinde giderek daha geniş bir konsensüs oluşmaktadır. [826]

Avrupa Konseyi referanslı olan birey hakları eksenli azınlık koruması yaklaşımı, ayrımcılık yasağına dayanmaktayken, AB'nin dış ilişkilerinde başvurduğu Kopenhag kriterleri referanslı azınlık hakları yaklaşımı azınlıklara özel haklar tanınmasını öngören spesifik azınlık koruması anlayışına dayanmaktadır. Ayrımcılık yasağına dayanana Birlik içindeki azınlık yaklaşımının bir çifte standart oluşturduğu ve grup haklarına daha uzak kaldığı ortadadır. AK referanslı yaklaşımın AİHM içtihatlarında ifade bulmuş şekliyle ideal bir tercih olup olmadığı sorusu açıkta kalmakla birlikte, AB'nin kendi içinde uygulamayı tercih edeceği anlayışın bu doğrultuda geliştiği söylenebilir. AB'nin AİHS'ne taraf olmaya karar vermesinin bir anlamı da budur. Genişlemiş AB kendi bünyesindeki azınlık sorunlarıyla baş edebilme yolu olarak, aday ülklere uyguladığından farklı olarak birey hakları eksenli

[826] Dimitry Kochenov, a.g.m., s. 48.

yaklaşımı benimsemektedir. Grup hakları Fransa gibi bazı üye ülkelerde yasadışı kabul edilirken, Belçika gibi üye ülkelerde en uç noktada uygulanmaktadır.[827]

AB'nin son genişlemesiyle birlikte Birliğin azınlık koruması anlayışına bir dizı ulusalcı yaklaşım daha eklenmesine sebep olmuştur ki bu durum AB'nin uluslarüstü azınlık koruması anlayışı iddiası yönünden mevcut olan muğlaklığı daha da derinleştirmiştir. Azınlık mensupları ile çoğunluk mensuplarının bir arada yaşadığı bölgelere ilişkin olarak bazı hallerde Birlik hukukuna dayalı uygulamalar, azınlık hakları alanının, beklenenin aksine daralmasına yol açmaktadır. İşte AB'nin dış ilşkilerinde, özellikle genişleme arefesinde azınlık korumasına ilşkin istekli tutumuna karşın kendi içinde azınlık korumasına ilişkin gösterdiği isteksizlik ve belirsizliğin bir nedeni de budur. Ancak Birliğin kendi bünyesinde ileri standartlarda azınlık koruması geleneğinden yoksun bulunması, genişleme sürecini kolaylaştırmamıştır. Kendi bünyesinde taşımadığı azınlık koruma standardını aday ülkeler yönünden kesin bir üyelik kriteri olarak dayatma iradesinin sonucunda, aday ülkelerin kendi aralarında bile çifte standart uygulanmasına meydan verilmiştir. Kısacası AB üyelik adayı ülkelere yönelik olarak bile tutarlı bir azınlık yaklaşımının uygulanmasında başarısız olmuştur. [828]

AB bir yandan Letonya ve Estonya'nın adaylık sürecinde olduğu gibi birtakım azınlık sorunlarına gözünü kapamış, öte yandan bir başka grup aday ülkeye yönelik olarak azınlık sorunlarının çözümü için öz yönetim hakkı, etkin siyasi katılılm, eğitim ve diğer sorunlar gibi birtakım kesin kriterler uygulamıştır. Aday

[827] Dimitry Kochenov, a.g.m., s. 49.
[828] Dimitry Kochenov, a.g.m., s. 50.

ülkelerin kendi arasında ayrımcılık yapılması anlayışındaki bir azınlık koruması AB hukuku yönünden tam bir felaket anlamına gelmektedir.[829] Birliğin AİHS'ne taraf olması sonucunda AK ilkelerinin ve AİHM içtihatlarının uygulama alanı bulması durumunda ciddi sorunlarla karşılaşılabileceğini öngörmek zor değildir. Bu bağlamda Lizbon Antlaşması'nda azınlık haklarına ilişkin hükümlerin geliştirilmesi, AB'nin AİHS sistemine dahil olmasına bir tür hazırlık mahiyetinde değerlendirilebilir. Ancak dış ilişkilerdeki azınlık standartlarıyla Birlik içindeki azınlık standartlarını örtüştürmek suretiyle tek tip bir azınlık koruma sistemi geliştirmek yönünde atılanlar henüz çok küçük adımlar olarak görünmektedir.

[829] Gwendolyn Sasse, a.g.m., s. 69.

SONUÇ

AB hukukunda azınlık haklarını ve bu kapsamda üye devletlerin ulusal hukuklarında ilgili mevzuat hükümlerine dayalı uygulamalarını değerlendirdiğimiz çalışmamız sonunda Birliğin birden çok azınlık hakları standardına yer verdiği sonucuyla karşılaşıyoruz. AB'nin bir bütünleşme projesi olduğu nazara alındığında, bu şekilde çifte standart içeren, bölünmüş bir azınlık hakları yaklaşımının geliştirilmesi bir tür başarısızlık olarak nitelenebilir.

AB üyesi ve adayı bulunan tek tek ülkeler açısından yaklaşacak olursak diyebiliriz ki AB hukukunda yatay ve dikey olarak çoklu yönetim düzeyleri bulunmasına ve yetki ikamesi ilkesi *(principle of subsidiarity)*[830] geçerlilik taşımasına karşın yine de AB hukuku düzenlemelerinden ayrı olarak her bir ülkenin kendine özgü azınlık kavramlaştırması ve buna uygun hukuksal yaklaşımı bulunmaktadır. Bir başka deyişle, AB hukukunun azınlık yaklaşımının üye devletler hukukunda tesis edilen azınlık konseptiyle uzlaşması olanağı mevcuttur. [831] Buna göre AB hukukuyla ulusal hukuk düzenlerinin bir tür işbirliği içerisinde

[830] Avrupa Topluluğu'nun, üye devletler düzeyinde uygulanmasından daha yararlı olacağı hallerde hukuksal tasarrufta bulunmasını ifade eden yetki ikamesi ilkesi, Maastricht Antlaşmasının başlangıcının 12. Paragrafında, 5. Maddenin 2. Paragrafında açık olarak tüm alanlarda uygulanması kesin biçimde kabul edilmiş, Lizbon Antlaşmasıyla ABA 5/3. Maddeye alınmıştır; konu hakkında bilgi için bkz. Işıl Özkan, *Avrupa Birliği Kamu Hukuku: Lizbon Antlaşması'ndaki son değişikliklerle*, Seçkin Yayınevi, Ankara 2011, ss. 92-95; Haluk Günuğur, a.g.e., s. 117-118.

[831] Ivo Pospíšil, a.g.m., s. 8.

bulunabildiği ve kesin hatlara sahip olmayan azınlık yaklaşımının uygulama açısından daha kabul edilebilir bir mahiyet arzettiği görüşü savunulabilir .

Bu noktadan yola çıktığımızda, AB'nin azınlık yaklaşımına ilişkin olarak ortaya iki potansiyel seçenek çıkmaktadır. Birincisi AB hukukunun doğrudan doğruya hangi toplumsal grupların azınlık olduğunu belirlemesi, bu belirlemenin ya da tanımlamanın da üye devletler hukukunda başvurulan kriterlere dayalı olarak çıkarılması ve böylece AB'nin spesifik azınlık hakları kataloğunu da içeren yeni bir azınlık koruma standardı oluşturulması olasılığıdır. Ya da ikinci olasılık olarak, AB hukukunun sadece dolaylı olarak AB üye devletlerindeki azınlık konseptiyle uzlaşması ve böylece üye devletlere hangi toplulukların azınlık kapsamında değerlendirileceğine ve hangi spesifik azınlık haklarının güvenceye alınacağına karar verme konusunda özgür bırakması, uluslar üstü (*supra national*) müşterek bir azınlık hakları kataloğu ve buna dayalı bir azınlık koruma standardı meydana getirmemesi gündeme gelebilir.[832]

Yürürlükteki AB birincil hukuku düzenlemeleri, yukarıda belirtilenlerden ikinci varyantın daha yüksek uygulanabilirlik olasılığı bulunduğunu düşündürmektedir. Bu eğilim AB genişlemesi sonucunda, AB'nin dayatmasıyla spesifik azınlık korumasını kabul etmiş olan eski aday ülkelerin Birliğe katılımıyla desteklenmiş olmaktadır. Hatta genişleme sonucu Birliğe giren ülkelerin azınlık koruma anlayışının bir anlamda Birliğe ihraç edildiği söylenebilir.[833] 1 Mayıs 2004 tarihinde AB üyesi olan Macaristan, AB Anayasa taslağına, azınlık korumasına

[832] Ivo Pospíšil, a.g.m., s. 8.

[833] Dimitry Kochenov, a.g.m., s. 48.

ilişkin bir hüküm eklenmesini ya da Temel Haklar Şartı'nın bir uzantısı olarak bir azınlık hakları şartının kabul edilmesi talebiyle baskıda bulunmuştur. Macaristan örneği, spesifik azınlık korumasını sadece aday ülkelere mahsus olarak uygulayan AB'nin, genişlemeyle birlikte azınlık standartlarında aday ülkelerce kabul edilen standartlar aracılığıyla meydana gelebilecek değişim sürecinin belirtisi olarak değerlendirilebilir.[834] Bu noktada azınlık teriminin Lizbon Antlaşması aracılığıyla birincil hukuka girmiş olmasının temellerini açıklamak olanaklı hale gelmektedir. Yine de şimdilik sayısı 27 olan AB üyesi ülkelerin azınlık koruması konusunda müşterek değerler üzerinde birleştirmek çok güç görünmektedir. Macaristan gibi bazı ülkeler azınlıkların kolektif korumasını benimsemişken, Fransa gibi örnekler azınlık korumasını sadece devlet tarafından resmi olarak tanınmış olması halinde kabul etmektedir. Bu çerçevede belirli özellikleri nazara alarak küçük gruplandırmalar yapabileceğimizi düşünüyoruz.

Çerçeve Sözleşme'nin uygulanmasına ilişkin yaklaşımları çerçevesinde bir gruplama yapacak olursak, dörtlü bir ayrıma gidebiliriz. Slovakya gibi ülkeler, azınlık korumasına ilişkin objektif kriterler belirlenmemesi durumunda azınlık haklarının bireysel hak niteliğiyle bağdaşmadığına inanmaktadır. Çek Cumhuriyeti, Avusturya, Macaristan ve Büyük Britanya grubu ise azınlık korumasına ilişkin genel tanımlama yapılmasında bir sorun görmemektedir. Danimarka, Almanya, Finlandiya, İtalya, Slovenya ve İsveç grubundaki ülkeler *numerus clausus* ilkesinden yola çıkarak, resmi olarak tanınmış azınlıkların tahdidi olarak sayılmasını kabul etmektedir. Dördüncü grupta yer alan Fransa, Lichtenstein, Lüksemburg, Malta ve

[834] Bkz. Ivo Pospíšil, a.g.m., s. 9.

Hollanda gibi devletler ise kendi ülkelerinde hiçbir azınlık barınmadığını beyan etmektedir. [835]

Bir dizi AB ülkesinde ise aynı anda birden fazla azınlık koruması standardı uygulanabilmektedir. Örneğin Almanya Federal Cumhuriyeti'nde etnik azınlık ve ulusal azınlık ayrımı yapılmakta, ulusal azınlık olarak sadece Danimarkalıları ve Sorbları tanımakta, etnik azınlık olarak ise Frizian ve Romanları kabul etmektedir. Buna karşın İtalyan, Polonyalı ve Türk kökenlileri ne ulusal ne de etnik azınlık kapsamında değerlendirmeyi kabul etmemektedir. Slovenya ise ülkesindeki azınlıklar içinde otokton (yerli) ve alokton (yerli olmayan) ayrımı uygulamaktadır. İtalya sadece dilsel azınlık konseptini kabul etmektedir. Büyük Britanya'da ise İskoç, İrlandali ve Gallileri dahi kapsayan ırksal gruplar konsepti kabul edilmektedir. Görünen o ki üye devletlerde bu kadar çeşitli ve birbirinden farklı görünen azınlık hakları ve azınlık koruması konsepti varken, spesifik azınlık haklarının genel kabul gören yasal ilkeler olarak şekillenmesinin mümkün olup olmadığı sorusu açıkta kalmaktadır. Bu noktada AB Adalet Divanı'nın, ancak tüm üye devletlerin AİHK'nu onaylamasından sonra, temel hakların korunması alanında genel prensipler konusunda işbirliği içinde bulunmuş olduğunu hatırlamak gerekir.[836] Benzer şekilde azınlık hakları konusunda da AB'nin AİHK'na taraf olmasını müteakip, AİHM içtihatlarıyla geliştirilen bireysel nitelikli azınlık hakları konusunda AB Adalet Divanı'nın birey hakları eksenli azınlık yaklaşımını destekleyici içtihatlar geliştirmesi beklenebilir.

[835] Ivo Pospíšil, a.g.m., s. 9.

[836] Ivo Pospíšil, a.g.m., s. 9.

AB düzeyinde olduğu gibi uluslararası hukuk düzeyinde de İnsan haklarının genel korunması dışında kalan genelleştirilmiş ve evrensel düzeyde bir azınlıklar rejiminden söz etmek olanağı bulunmamaktadır. Başka bir deyişle uluslararası düzeyde giderek güç kazanan siyasal akımlara rağmen, uygulanan hukuk açısından bir ülkede herhangi bir azınlıklar rejiminin geçerli olabilmesi için, somut duruma ilişkin düzenlemenin o ülke tarafından kabul edilmiş olması gerekmektedir.[837] O halde azınlık rejimleri ülkelerin taraf oldukları tek taraflı ve çok taraflı uluslararası antlaşmalar ve nadir olarak ülkelerin kendi tek taraflı beyanları çerçevesinde şekillenmektedir. Aynı eğilimin AB içinde de sürdüğünü söyleyebiliriz. AB üyesi her bir ülke kendine özgü azınlık politikası geliştirmekte, bu politikaların uluslararası sözleşmelerle gelen birtakım standartlara uyumlaştırılma çabalarının düzeyini ise nihai olarak ulusal iradesiyle belirlediği anlaşılmaktadır. AB üyesi devletlerde uygulanan birbirinden büyük ölçüde farklılıklar içeren azınlık yaklaşımları da bu görüşü destekleyici mahiyettedir. Buna göre ülkemi zin durumu açısından da, azınlık hakları konusunda ne uluslararası hukukta ne de AB hukukunda tek tip bir azınlık hakları yaklaşımı bulunmadığı nazara alınarak değerlendirme yapılmalıdır.

Türkiye'nin AB ile ilişkilerinde her zaman başat gündem maddesi olmuş ve olmaya devam edecek olan azınlık haklarına ilişkin sorunlara da, birey hak ve özgürlükleri penceresinden bakılarak yaklaşılmalıdır. Özellikle AB'nin AİHS'ne taraf olmasının ardından azınlık sorunlara ilişkin çözümlerin odağında bu temel yaklaşım yer alacaktır. AB hukukunun bu istikamette gelişmekte olduğu gerçeğini yakaladığımızda, azınlık hakları alanında verimsiz siyasal söylemlerle zaman

[837] Hüseyin Pazarcı, a.g.e., s.190.

kaybetmek yerine rasyonel ve pragmatist bir yaklaşımla bir adım öne geçme şansını yakalayabiliriz.

AB'ye aday ülkeler yönünden kesin biçimde Kopenhag kriterleri uygulanmasına karşın, çalışmamız kapsamında yaptığımız incelemeler AB'nin de uzun süre boyunca ne kendi içerisinde, ne de üçüncü ülkelerle olan ilişkileri bağlamında müşterek ve tutarlı bir azınlık rejimine sahip olmadığını ortaya koymaktadır. AB'de konuyla ilgili ortak standartların yokluğu, üye olan ülkeler için değişen ve hatta bazen çelişen uygulamalara yol açmaktadır. Bu anlamdaki politik gerçeği gözler önüne seren en önemli göstergelerden biri, AB aday ülkelerine uygulanan Kopenhag Kriterleri'nde yer alan "azınlıklara saygı" kavramının, AB üye ülkelerini bağlayan Amsterdam Antlaşması'nda kullanılmamış olmasıdır.[838] Ayrıca Fransa gibi AB'nin başat ülkelerinden biri Ulusal Azınlıklar Çerçeve Sözleşmesi'ni imzalamadığı gibi BM'nin Uluslararası Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi'nin azınlıklar konusundaki 27. maddesine de çekince koymuştur. Yunanistan ise son yıllarda yaşadığı değişim bir yana bırakılırsa, AB üyesi olmasından itibaren, ülkesindeki azınlıklar üzerinde ciddi bir inkar yaklaşımı izlemiştir. Buna karşın Birlik içinde somut bir karşılık öngörülmemiş ve birincil hukukta yaptırım uygulamaya müsait hükümlere yer verildiği halde, herhangi bir yaptırım mekanizması işletilmemiştir. Aday ülkelerin üyeliğe kabulü için karşılaması gereken Kopenhag kriterleri ise, aday ülkeler açısından tek tip zorunluluk olarak değerlendirilmeyen pek çok azınlık standartlarını öngörmektedir.

[838] Füsun Türkmen, a.g.m., s. 149-150.

Günümüzde 40 milyon civarında etnik, dilsel ve ulusal azınlık barındıran 370 milyonluk AB içerisinde, üye ülkelerde azınlıkların korunması için genel anlamda, insan hakları ve temel özgürlükler alanında baskı uygulanmadığı, bunun yanı sıra birkaç istisna ile birlikte birçok ülkede azınlıklara ek haklar tanındığı söylenebilir. Bugünkü üye devlet uygulamalarında aynı ulusal mevzuata tabi olduğu halde bazı azınlık gruplarının hiçbir koruma altında olmadığı, hatta bir azınlık olarak bile görülmedikleri ortaya konmuştur. Özellikle bütün AB ülkelerinde sayıları iki milyona yaklaşan Romanlar ile çoğunluğunu Müslümanların oluşturduğu göçmenlerin durumlarının iyi olduğu söylenemez. Bu gruplar üzerinde genellikle azınlık rejiminin gerekleri uygulanmamaktadır. Bununla birlikte Avrupa ülkelerinde yabancıların, göçmen işçilerin ve Çingene ve Yahudi gibi Avrupalı görülmeyen azınlıkların korunmalarına yönelik yabancı düşmanlığı, ırkçılık ve antisemitizmle mücadele konularında, devletlerin yasal birtakım önlemler aldıkları ve bu eğilimleri ortadan kaldırmaya çalıştıkları, ayrıca AB'nin de birtakım kararları kabul ettiği görülmektedir. Bu doğrultuda yapılan çalışmalar Birliğin AİHS'ye taraf olmasının ardından ortaya çıkabilecek hukuksal ihtilafların azalmasına katkı yapabilecek mahiyettedir.

Azınlık haklarına gün geçtikçe daha fazla yer vermeye başlayan AB müktesebatı, aday ülkeler yönünden getirdiği azınlık standartlarının bir bumerang gibi AB üye devletlerine dönmesi olasılığını uzaklaştırabilmek adına Birlik içinde daha zayıf normlar oluşturmuştur. Buna karşın bugüne kadar, aday devletler karşısına çıkarılan azınlık kriterleri uyulması zorunlu tedbirler getirmiştir. Bu pragmatik yaklaşım belki de Slovakya'daki Macar azınlık ve Baltık ülkelerindeki

Ruslar bakımından sorunların hassasiyetini azaltmada yardımcı olabilir. Ancak AB'ye üyelik havucu kullanılarak adı konmamış azınlık normlarının belirlediği sınırların iyi tanımlanmamış olması bir sorun olarak kalmaktadır. Büyük bir gecikmeyle de olsa Lizbon Antlaşması'nın açık hükümleriyle birlikte artık insan hakları ve azınlıklara saygı, Topluluk inisiyatifiyle başvurulabilecek nitelikte, AB birincil hukukuyla güvence altına alınmış değerler olarak kabul edilebilmektedir.[839] Böylece tüm AB üye devletlerinin bağlayıcılığı hususunda şüphe bulunmayan müşterek azınlık normlarıyla, üyeliğe aday devletler gibi yükümlü kabul edilmelerinin yolu açılmış bulunmaktadır.

Son yıllarda atılan adımlarla birlikte azınlıkların korunması AB birincil hukuku, Özellikle Lizbon Sözleşmesi ışığında yazılı bir anayasa prensibi olarak kabul edilmeye başlanmıştır. Buna göre günümüzde azınlıkların korunması bu özelliği ile Topluluk müktesebatının bir parçası haline gelmiştir. AB hukukuna göre azınlık korumasının kapsamı, anlamı AİHK, Avrupa Konseyi Ulusal Azınlıklar Çerçeve Sözleşmesi, üye devletlerin ortak anayasa gelenekleri ve AB Temel Haklar Şartı ışığında tespit edilecektir. Gerek AB'nin birincil ve ikincil hukuk düzenlemeleri, gerekse dış kaynaklı uluslararası antlaşmalar çerçevesinde oluşturulan birikimin, Lizbon Sözleşmesi'yle daha net bir görünüme kavuşturulduğunu kabul etmek gerekmektedir. Bu çerçevede Lizbon hükümleri gereğince Birliğin AİHS'ye taraf olmasının Birlik hukuku açısından önemli açılımlar getirmesi beklenebilir.

---

[839] Tamara Jovanovic, "National minority groups in post-Lisbon Europe: the presence of Europeanisation and transnational human rights in one policy field", *ECMI Working Paper*, Ocak 2012, s. 4.

AB hukuku çerçevesinde Azınlık hakları korumasında yıllardan beri belirsizlik hakim olmasına karşın, Lizbon'la gelişen süreçte grup haklarının değil de azınlıklara mensup birey haklarının esas alındığı netlik kazan önemli bir husus olmuştur. Lizbon Antlaşmasının ilgili hükümleri, AB hukukunda azınlıklar konusunda bireysel hakları esas alan yaklaşımın benimsendiğini açık ve güçlü bir şekilde ortaya koymaktadır. [840]

Azınlıkların korunması objektif bir struktür prensibi olarak bir taraftan yeni devletlerin AB'ye katılmasında, diğer taraftan da mevcut üye devletler bakımından homojenlik gerekliliği olarak etki göstermektedir. Lizbon'a göre bir üye devletin ortak azınlık standardını ağır ve sürekli ihlali durumunda yaptırım prosedürünün isletilmesi mümkündür. AB seviyesinde su anda ne ölçüde önleyici bir denetimin mümkün olduğu tartışmalı olmakla birlikte sonuç olarak azınlıkların korunması Topluluk temel hak korumasının bir parçası olduğu açıktır. Bu sübjektif fonksiyonu ile azınlık haklarına riayet AB tasarruflarının kabulünde ve uygulamasında ölçü oluşturmakta ve üye devletler tarafından iç Pazar temel özgürlüklerinin sınırlanmasında esas alınmaktadır. Sübjektif azınlık hakları şüphesiz iç pazar bakımından önemli ulusal önlemlerin dayanağını oluşturmaktadır. Azınlıkların korunmasına ilişkin olarak kabul edilen çerçeve normlar AB seviyesinde ve ulusal seviyede mahkeme kararlarına yön vermektedir.[841] Bu suretle AB'nin dış ilişkilerinde, özellikle aday ülkelerle ilişkilerinde uyguladığı çifte standart içeren

[840] Fırat Yaldız, "AB'de Bireysel Haklar ve Lizbon Antlaşması", *Bilge Strateji,* Cilt 4, Sayı 7, Güz 2012, s. 123.

[841] A. Füsun Arsava, a.g.m., s. 13.

uygulamaların, ortaya çıkacak yargısal mekanizmalar sayesinde belirli ölçüde tutarlılık kazanabilmesi olanaklı görünmektedir. Bu konuda AB'nin AİHS'ne taraf olması sonucunda ortaya çıkacak gelişmeler ve Lizbon Antlaşmasında üye devletlere yönelik olarak öngörülen yaptırım mekanizmasının işletilip işletilemeyceğine dair ortaya çıkacak eğilimler belirleyici bir rol oynayabilecek mahiyettedir.

KAYNAKÇA

A. Füsun Arsava, "Avrupa Birliği Birincil Hukukunda Azınlıkların Korunması", *Uluslararası Hukuk ve Politika*, Cilt 6, Sayı 23.

A. Füsun Arsava, "Birlik Hukuku ve Anayasa Arasındaki İlişki", *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, Cilt:4, No:1 (Güz: 2004).

A. Füsun Arsava, *Azınlık Kavramı ve Azınlık Haklarının Uluslararası Belgeler ve Özellikle Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi'nin 27. Maddesi Işığında İncelenmesi*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Ankara 1993.

A. Füsun Arsava, "Self-Determinasyon Hakkı ve Kosova", *Uluslararası Hukuk ve Politika*, Cilt 5, No: 17 , 2009.

A. Füsun Arsava, "Azınlık Hakları ve bu Çerçevede Ortaya Çıkan Düzenlemeler", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Ciil 47, Sayı 1, 1992.

A. Verhoven, "How Democratic Need European Union Members Be? Some Thoughts after Amsterdam", *European Law Review*, cilt 23, no 3, Haziran 1998.

Achilles Skordas, "Yunanistan'da Azınlıkların Korunması ve Liberal Reform Zorunluluğu", Kemal İnat(der)

Ali Resul Usul, "Drawing a General Framework for the EU's Human Rights Policies toward Third Countries", *The Review of International Affairs*, (Frank Cass and Co Ltd, Londra) Cilt 1, No 3, (İlkbahar 2002).

Anıl Çeçen, *İnsan Hakları*, Savaş Yayınevi, Ankara 2000.

Antony Alcock, "South Tyrol", *Minority Rights in Europe: The Scope for a Transnational Regime* (Ed. Hugh Miall) The Royal Institute of International Affairs, Pinter Publishers, Londra 1994.

Athanasia Spiliopoulou Åkermark, *Justifications of Minority Protection in International Law,* Kluwer Law International, The Hague, 1996.

Ayhan Döner, *İnsan Haklarının Uluslararası Alanda Korunması ve Avrupa Sistemi*, Seçkin Yayınevi, Ankara, Ocak 2003.

Ayşe Özkan Duvan, "Avrupa Birliği ve Azınlık Hakları", *Avrasya Dosyası*, Cilt. 10, s. 2 , Yaz 2004.

Aziz Aydın, "AB Ülkeleri, ABD ve Türkiye Cumhuriyeti Anayasalarında Azınlıklarla İlgili Düzenlemeler", *TBMM Araştırma Merkezi Yayını,* Kasım 2011.

Baskın Oran, *Türk – Yunan İlişkilerinde Batı Trakya Sorunu*, Bilgi Yayınları, Ankara 1991.

Baskın Oran, *Küreselleşme ve Azınlıklar*, İmaj Yayınları, Ankara 2001.

Birgül Demirtaş Coşkun, *The Vlachs A Forgatten Minority in the Balkans*, Frank Cass London 2001.

Bruno De Witte, "Too Much Constitutional Law in the European Union's Foreign Relations", Marise Cremona ve Bruno De Witte, *European Union Foregn Relations Law: Constitutional Fundamentals*, Hart Publishing, Portland 2008.

Bruno De Witte, "Politics versus Law in the EU's Approach to Ethnic Minorities", *European Union International Working Papers*, European University Institute, İtalya 2000

Cem Özdemir, "Almanya'da Azınlıklar", İbrahim Kaboğlu (der),

Cengiz Aktar , "Azinliklar Yuksek Komiseri Max Van Der Stoel'e gore AGIT Yükümlülükleri", *Milliyet*

Christophe Hillion, "Enlargement of the European Union: The Discrepancy Between Membership Obligations and Accession Conditions as Regards the Protection of Minorities" , *Fordham International Law Journal,* Cilt 27, No. 3 (2003).

Colin Warbrick ve Dominic McGoldrick, "Current Developments: Public Interbational Law", *İnternational and Comparative Law Quarterly*, Cilt 57, no 3, 2008.

Coşkun Can Aktan, *Avrupa Birliği'ne Üyelik Koşulları: Kopenhag Kriterleri,* http://www.canaktan.org/ekonomi/avrupa-birligi/uyelik-kosul.htm (14 Kasım 2004)

Çağatay Okutan, "Teori ve Uluslararası Metinlerde Azınlık Tanımı", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt 59, Sayı 2.

Damla Cihangir, *Avrupa Birliği'nin Bölgesel Politikası ve Bölgesel Yönetimler*, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, No 27, Aralık 2010.

Dimitry Kochenov, "A Summary of Contradiction: An Outline of the EU's Main Internal and External Approaches to Ethnic Minority Protection", *Boston College International and Comparative Law Review*, Cilt 31, Sayı 1.

Elçin Aktoprak, *Devletler ve Ulusları: Batı avrupa'da Milliyetçilik ve Ulusal Azınlık Sorunları*, Tan Yanyınları, Ankara, Şubat 2010.

Ercüment Tezcan, *Avrupa Birliği Hukukunda Kültür Konusu: Kurucu Metinler Düzeyinde bir Değerlendirme* (I), 7 Şubat 2013, www.usak.gov.tr.

Ercüment Tezcan, *Avrupa Birliği Komisyonu*, Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu Yayınları, Ankara 2007.

Eren Polatoğlu, "Azınlık Hakları Yönünden AB Hukuku", *Türkiye ve Siyaset Dergisi,* Temmuz-Ağustos 2001.

Erol Kurubaş, Asimilasyondan Tanınmaya: Uluslararası Alanda Azınlık Sorunları ve Avrupa Yaklaşımı, Asil Yayınları, Mayıs 2004.

Erol Kurubaş, "Avrupa Birliği'nin Azınlıklara Yaklaşımı ve Avrupa Bütünleşmesine Etkileri", *Liberal Düşünce Topluluğu Dergisi*, Sayı 23, (Nisan 2004) Web Sitesi, http://www.liberal-dt.org.tr/dergiler/ldsayi23/2315.htm.(erişim tarihi 17.02.2005)

Feridun Timur, "Çokkültürcülük: Modern Ulus-Devlet Projesine bir Alternatif Mi?", *Türkiye ve Siyaset,* no.3 Temmuz-Ağustos 2001.

Feyyaz Gölcüklü - Şeref Gözübüyük, *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Uygulaması*, (Turhan Kitabevi, Ankara 1998.

Fırat Yaldız, "AB'de Bireysel Haklar ve Lizbon Antlaşması", *Bilge Strateji,* Cilt 4, Sayı 7, Güz 2012.

Francesco Capotorti, Study of the Rights of Persons Belonging to Ethnic Religious and Linguistic Minorities, UN DOC E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1,1979.

François Rigaux, "Azınlıklar Hukuku: Tanımlama Sorunları", İbrahim Kaboğlu (der.), *Ulusal, Ulusalüstü ve Uluslararası Hukukta Azınlık Hakları*, İstanbul Barosu İnsan Hakları Merkezi, İstanbul 2002.

Funda Keskin Ata, *Avrupa Birliği ve İnsan Hakları*, Siyasal Kitabevi, Ocak 2013, Ankara.

Füsun Türkmen, "Avrupa Birliği ve İnsan Hakları", Beril Dedeoğlu (der), *Adım Adım Avrupa Birliği,* Boyut Kitapları, İstanbul Ekim 2003.

Gabriel N. Toggenburg, *The EU's Evolving Policies vis-a-vis Minorities: A Play in Four Parts and an Open End*, "Human and Minority Rights in the Life Cycle of Ethnic Conflicts", August 2008.

Gabriel Toggenberg, *A Rough Orientation Through a Delicate Relationship: The European Union's Endeavours for (its) Minorities*, European Intergation Online Papers 16 (2000).

Gaetano Pentassuglia, Minorities in international law, 2002, council of Europe publishing, Strasbourg France.

Gökçen Alpkaya, "Uluslararası İnsan Hakları Hukuku Bağlamında Azınlıklara İlişkin Bazı Gelişmeler", *İnsan Hakları Yıllığı*.

Gwendolyn Sasse, "Minority Rights and EU Enlargement: Normative Overstretch or Effective Conditionality", *Minority Protection and Enlarged European Union: The Way Forward* (ed. Gabriel N. Toggenburg), Createch Ltd., Budapeşte 2004.

H. Cevahir Kayam, *Lozan Barış Andlaşmasına Göre Türk-Yunan Nüfus Mübadelesi ve Konunun TBMM'de Görüşülmesi*, Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, Cilt IX, Sayı 21, Temmuz – Kasım 1993.

Hakan Taşdemir ve Murat Saraçlı, "Avrupa Birliği ve Türkiye Perspektifinde Azınlık Hakları Sorunu", *Uluslararası Hukuk ve Politika,* cilt 2, No. 8.

Hakan Taşdemir-Hasan Demir, AB Temel Haklar Şartı, *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, cilt 2 no 3(güz 2002),

Haluk Günuğur, *Avrupa Birliği Hukuk Düzeni***,** Avrupa Ekonomik Danışma Merkezi, Ankara 2007.

Haluk Günuğur, *Avrupa Topluluğu Hukuku,* Avrupa Ekonomik Araştırmalar Merkezi, Ankara 1996.

Hamza Eroğlu, *Devletler Umumi Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara 1984.

Hans Joachim Heintze, "On the Legal Understanding of Autonomy", Markku Suksi (ed.), *Autonomy: Applications and İmplications*, Kluwer Law International, Hague 1998.

Hartmut Behr, "Deterritorialisation and the Transformation of Statehood: The Paradox of Globalization", *Geopolitics*, Cilt 13, No 2, 2008.

Hasan Tunç, "Uluslararası Sözleşmelerde Azınlık Hakları Sorunu ve Türkiye", *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt VIII, Sayı 1-2, Haziran-Aralık 2004.

Haydar Çakmak, *Avrupa Birliği'nin Etnik Yapısı: Avrupa Birliği'ndeki halkların kökenleri ve gerçekler*, Kripto Yayınları, Ankara 2012.

Hugh Miall, "Conclusions", *Minority Rights in Europe: The Scope for a Transnational Regime* (Ed. Hugh Miall), The Royal Institute of International Affairs, Londra 1994.

Hugh Poulton, "The Rest of the Balkans," *Minority Rights in Europe: The Scope for a Transnational Regime* (ed. Hugh Miall) The Royal Institute, Lonra 1994.

Hüseyin Pazarcı, *Uluslararası Hukuk Dersleri –II. Kitap*, Turhan Kitabevi, Ankara 1998.

Işıl Özkan, *Avrupa Birliği Kamu Hukuku: Lizbon Antlaşmasındaki Son Değişikliklerle*, Seçkin Yayınları, Ankara 2011.

İbrahim Kaboğlu, *Ulusal, Ulusalüstü ve Uluslararası Hukukta Azınlık* Hakları (Birleşmiş Milletler, Avrupa Birliği, Avrupa Konseyi, Lozan Antlaşması), İstanbul Barosu, 2002.

Ivo Pospíšil, *The Protection of National Minorities and the Concept of Minority in the EU Law*, Paper to be presented at the ECPR 3rd Pan-European Conference, Bilgi University, Istanbul, 21 – 23 September 2006.

İlber Ortaylı, "Osmanlı İmparatorluğunda Millet Nizamı", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, No 498, Ankara 1995.

İlber Ortaylı, *Nüfus Mübadelesi*, Milliyet, 16 Kasım 2008.

Jochen Abr. Frowein and Roland Bank, "The Effect of Member States' Declarations Defining"National Minorities" upon Signature or Ratification of the Council of Europe's Framework Convention", Zaoerv cilt 59, 1999.

J. Robinson, “Were the Minorities Treaties a Failure?”, New York Institute of Jewish Affairs, 1943.

Javaid Rehman, “Uluslararası Hukukta Azınlık Hakları”, *Ulusal, Ulusalüstü ve Uluslararası Hukukta Azınlık Hakları* (ed. İbrahim Kaboğlu), İstanbul Barosu İnsan Hakları Merkezi Yayınları, İstanbul 2002.

Javaid Rehman, *The Weakness in the International Protection of Minority Rights*, Kluwer Law International, Lahey 2000.

Jennifer Jackson Preece, *Ulusal Azınlıklar ve Avrupa Ulus-Devlet Sistemi*, Donkişot Yayınları, İstanbul 2001.

John Coakley, Ethnic Conflict and its Resolution: The Northern Ireland Model, *Nationalism and Ethnic Politics*, Cilt. 9, No 3, (Sonbahar 2003).

Jules Deschenes, Proposal Concerning a Definition of the Term Minority, UN Doc.E/CN.4/Sub.2/1985/31.

Kamuran Reçber, *Avrupa Birliği Mevzuatı,* Ezgi Kitabevi, Bursa 2003.

Ken Coates, “Human rights in the world fort he years 1989 and 1990 and Community human rights policy”, report on behalf of the Political Affairs Committee of the European Parliament, *Human Rights Law Journal* 1991.

Kirsten Shoraka, *Human Rights and Minority Rights in European Union*, Routledge, London and New York 2012.

Kristin Henrard, *Equal Rights Versus Special Rights*, Avrupa Birliği Komisyonu tarafından yayınlanan tematik rapor, Lüksemburg 2007.

Lauri Hannikainen, “Self-Determination and Autonomy in International Law”, Markku Suksi (ed.), *Autonomy: Applications and İmplications,* Kluwer Law International, Hague 1998.

Marise Cremona ve Bruno De Witte, *European Union Foregn Relations Law: Constitutional Fundamentals*, Hart Publishing, Oxford ve Portland 2008.

Markko Kallonen, Minority Protection and Linguistic Rights in Lithuania, Sonbahar 2004, Noves SL. Revista de Sociolingüística http://www.gencat.cat/llengua/noves, (erişim tarihi 23.05.2012)

Martin Griffitts – Steven C. Roach – M Scott Salamon, *Fifty Key Thinkers in İnternational Relations, Uluslararası İlişkilerde Temel Düşünürler ve Teoriler*, (Çev. CESRAN) Ankara 2011.

Matti Wiberg, "Political Autonomy: Ambiguities and Clarifications", Markku Suksi (ed.) *Autonomy: Applications and İmplications*, Kluwer Law International, Hague 1998.

Maryan Green, *International Law*, Pitman Publishing, Londra 1987.

Mehmet Merdan Hekimoğlu, *Uluslararası İnsan Hakları Hukuku Açısından Azınlık Hakları ve Türkiye*, Detay Yayıncılık, Ankara 2007.

Mehmet Nuri Tapan, Avrupa Birliği Hukukunun Kaynakları ve Ulusal Hukuka Etkileri Avrupa Adalet Divanı, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 1998/3.

Melda Sur, *Uluslararası Hukukun Esasları*, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, İzmir 2000.

Muhittin Ataman, "Kuzey İrlanda: Bir Etnik ve Dinî Milliyetçilik Sorunu", Kemal İnat, Burhanettin Duran, Muhittin Ataman (der.).

Murat Saraçlı, Avrupa Birliği ve Türkiye'de Azınlıklar, Adres Yayınları, Ankara 2012.

Mustafa Şahin, "Ulusal Azınlıkların Korunması Çerçeve Sözleşmesi", Zerrin Toprak, Hikmet Yavaş, Mustafa Görün (der), *Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Anlaşmalarında Avrupa Konseyi*, (Birleşik Yayınları İzmir 2004).

Mustafa Şahin, *Avrupa Birliği'nin Self-Determinasyon Politikası*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara 2000

Natan Lerner, *Group Rights and Discrimination in International Law,* Kluwer Law International, Lahey 2003

Naz Çavuşoğlu, "Azınlık Nedir*?" İnsan Hakları Yıllığı,* Cilt 19-20 (1997-1998),

Naz Çavuşolu, *Uluslarası İnsan Hakları Hukukunda azınlık Hakları*, Su Yayınları, Nisan 2001.

Naz Çavuşoğlu, *Avrupa Birliği ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi: Katılım Meselesi,* www.anayasa.gov.tr/files/pdf/anayasa_yargisi/anyarg22/**naz**.pdf

Nicole Guimezanes, "Fransa ve Azınlıklar", İbrahim Kaboğlu (ed.), *Ulusal, Ulusalüstü ve Uluslararası Hukukta Azınlık* Hakları, İstanbul Barosu, 2002.

Norbert Pál, *Self-determination and minority rights - a dead end for nationalminorities in post-communist European states to preserve theircultural identity. Is there hope*?, LLM thesis, Leiden University, Leiden, Ağustos 2012.

Olgun Akbulut, "Resmi Dil ve Anayasalarda Düzenlenişi", *Türkiye Barolar Birliği Dergisi* 2012(102).

Ömer Faruk Altıntaş, *Avrupa Birliği'ne Aday Ülke Olarak Türkiye'de AB Uyum Yasalarının İç Hukuka Etki ve Katkısı*, Adalet Bakanlığı AB Genel Müdürlüğü, 26 Aralık 2008, Ankara.

Ömer Kurtbağ, "İnsan Hakları Koşuluna Dayalı Avrupa Birliği Dış İlişkileri ve Genişleme Politikası", *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi,* Bahar 2002, cilt 1, sayı 2.

Ömer Turan, "Geçmişten Günümüze Bulgaristan Türkleri", Erhan Türbedar (Der.), *Balkan Türkleri Balkanlar'da Türk Varlığı,* ASAM Yayınları Ankara 2003.

Özgür Tonus ve Sanem Baykal, "Avrupa Birliği Anayasal Antlaşma Taslağı Üzerine Değerlendirmeler", *Anadolu Universitesi Iktisadi ve Idari Bilimler Fakultesi Dergisi*, Vol. XIX, No. 1-2 (2003).

Patrick Thornberry, "International and European Standarts on Minority Rights", *Minority Rights in Europe: The Scope for a Transnational Regime* (ed. Hugh Miall) The Royal Institute, Lonra 1994.

Patrick Thornberry, *International Law and the Rights of Minorities*, Clarendon Press, Oxford, 1991.

Patrick Thornberry, "İmages of Autonomy and İndividual and Collective Rights in International Instruments on the Rights of Minorities", Markku Suksi (ed.), *Autonomy: Applications and İmplications*, Kluwer Law International, Hague 1998.

Pernice Ingolf, *"The Treaty of Lisbon and Fundamental Rights"*, Published in: *"Stefan Griller/Jaques Ziller (eds.), The Lisbon Treaty, EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?"* Springer, Viyana ve New York 2008.

Richard Dalton, "The Role of the CSCE, Minority Rights in Europe: The Scope for a Transnational Regime" (ed. Hugh Miall) The Royal Institute, Lonra 1994.

Roberta Medda-Windischer, 'The European Court of Human Rights and Minority Rights', *Journal of European Integration*, Cilt 25, No 3, Eylül 2003.

Sabahattin Nal, *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Hukukunda Azınlık Hakları*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara Nisan 2010.

Samuel Levi, "Mejdu Razliçieto i Ednakvostta", Lyutvi Mestan (der.), *Balkanski identiçnosti v Bılgarskata Kultura ot Modernata Epoha XIX – XX Vek,* İnstitut za İzsledvane na İntegratsiyata, Sofya 2001.

Snezana Trifunovska, "Protection of Linguistic Rights within the Council of Europe", Snezana Trifunovska ve Fernand de Varennes, *Minority Rights in Europe: European Minorities and Languages,* Cambridge University Press, Cambridge 2001.

Stefan Wolff, *Disputed Territories: The Transnational Dynamics of Ethnic Conflict Settlement*, Berghahn Books , New York-Oxford 2003.

Süleyman S. Terzioğlu, *Uluslararası Hukukta Azınlıklar ve Ana dilde Eğitim Hakkı*, Alp Yayınları, Mayıs 2007.

Takis Tridimas, *The general principles of EU law.* Oxford University Press, Oxford 2006.

Tamara Jovanovic, *National minority groups in post-Lisbon Europe: the presence of Europeanisation and transnational human rights in one policy field*, ECMI Working Paper, Ocak 2012.

Tawhida Ahmed, "The Impact of the European Union Law on the Minority Rihgts", *Modern Studies in European Law*, Great Britain 2001.

Tolga Bilener, "Azınlık Hakları Anlayışı ve AB'ye Bütünleşme Sürecinde Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri", Beril Dedeoğlu (der.), *Adım Adım Avrupa Birliği*, Boyut Kitapları, İstanbul Ekim 2003.

Türkan Hançer, "Korsika: Üniter Fransa'nın Başağrısı", Kemal İnat, Burhanettin Duran, Muhittin Ataman (der.) *Dünya Çatışma Bölgeleri*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, Nisan 2004.

Ümit Öztürk, "Bask Bölgesi: İspanya'da Ayrılıkçılık Sorunu", Kemal İnat, Burhanettin Duran, Muhittin Ataman (der)

Will Kymlicka, *Çok kültürlü Yurttaşlık: Azınlık Haklarının Liberal Teorisi*, Ayrıntı Yayınları, İstanbul 1998.

Yasemin Görüm, *Avrupa Konseyi, AGİT ve AB'de Azınlık Hakları ve Batı Trakya Sorunu*, doktora tezi, İstanbul 2006.

Yaş Gai, *Uçastie na Maltsinstvata v Obştestveniya Jivot*, Mejdunaroden Komitet za Pravata na Maltsinstvata 2001.

Yonko Yotov, *Uvod v Mejdunarodnata Zaştita na Pravata na Çoveka, (*İzdatelska Kışta Trud, Sofya 2001),

Yılmaz Aliefendioğlu, “Azınlık Hakları ve Türk Anayasa Mahkemesi’nin Azınlık Konusuna Bakışı”,*Ulusal, Ulusalüstü ve Uluslararası Hukukta Azınlık Hakları* (ed. İbrahim Kaboğlu), İstanbul Barosu Yayınları, İstanbul 2002.

Yüksel Metin, Avrupa birliği Temel Haklar Şartı, *Anakara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C. 57, No. 4, (Ekim-Aralık 2002.

ÖZET

Çalışmamızda Avrupa Birliği'nin halen gelişmekte olan azınlık hakları mevzuatı değerlendirilerek, Birliğin azınlıklara ilişkin hukuk sistematiği ele alınmaktadır. Bu çerçevede azınlık haklarının tarihsel süreçteki ortaya çıkışları ve azınlık türlerinin doğuşu üzerinde durularak, günümüzde azınlık sorunlarına hukuksal cephede neden ve nasıl çözüm bulunabileceğine dair temel bir bakış oluşturulmaya çalışılmaktadır. Aynı zamanda azınlık kavramı üzerindeki kavramsal incelemenin ardından, öncelikle Birliğin kendi ajandasına azınlık haklarının girmesi ve Birlik mevzuatındaki gelişme süreci incelenmekte, ardından aday ülkelere yönelik azınlık politikası değerlendirilerek, Birliğin içinde ve dış ilişkilerinde izlenen azınlık hakları yaklaşımlarını karşılaştırılması yapılmaktadır. Türkiye-AB ilişkileri açısından azınlık hakları sorunlarını değerlendirmek yönünden güçlü bir bakış açısı kazanmada, temelde AB'nin kendi içindeki ve adaylık sürecini yaşamış olan yeni üye ülkelerdeki azınlıkların durumunu yakından tanımanın önemli bir katkısı olacaktır. Bu düşünceden hareketle çalışmamızın son bölümlerinde Avrupa Birliği ülkelerinin kendi içinde uyguladığı azınlık rejimi incelenmektedir. Uzun bir süre Birliğin kendi mevzuat düzleminde ve iç siyasetinde öncelikli bir yer almamış olan azınlık normları günümüzde AB siyasi söyleminin temel unsuru olarak ortaya çıkmıştır. Birincil hukuktaki eksiklik yakın geçmişte ikincil hukuk düzenlemeleri ve içtihat hukuku ile giderilmeye çalışılmış, günümüzde ise Lizbon Sözleşmesi ile giderilmeye çalışılmaktadır. Bu bağlamda Lizbon Sözleşmesi ve AB'nin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne taraf olması doğrultusundaki çalışmalar Birliğin azınlık yaklaşımını birey hakları eksenli bir noktaya taşımıştır. Bu bağlamda yapılan değerlendirmelerle çalışmamızın sonuç bölümü oluşturulmuştur.

ABSTRACT

In our study, evaluating the European Union's still developing minority rights legislation, the legal approach of the Union on minorities is discussed. Emergence of minority rights in this context, the historical process, with emphasis on minority issues today, the legal fronts is aimed to develop a basic overview of how that can be solved. At the same time the conceptual examination of the concept of minority, then, first to enter the Union of minority rights and minority rights in its agenda the development process of the European Union legislation, analyzed, evaluated and then minority policy to the candidate countries within the European Union and external relations, minority rights approaches are compared followed. Assess the problems of minority rights in Turkey-EU relations and to gain powerful insights in this regard, the European Union's new member states, who lived in the nomination process and to get to know closely the situation of minorities will be an important contribution. With this in mind the final chapters of the study examined minority regime implemented by the European Union in their own countries. For a long time the internal politics of the plane of the Union's legislation, norms of the minority who have not been a priority in the EU now has emerged as an essential part of the political discourse. Lack of primary law in the recent past tried to be met by secondary law regulations and case law, can be overcome with the present, however, the Treaty of Lisbon. In this context, the Treaty of Lisbon and the process of the EU being party to the European Convention on Human Rights, work in line with the Union's approach to minority rights of the individual axes moved a point. The conclusion of the study assessments created in this context.