

Avrupa Birliği'nin Azınlıklara Yaklaşımı ve Avrupa Bütünleşmesine Etkileri

Erol Kurubaş*

Giriş

Teritoryal ulus-devletlerin ortaya çıktığı 17. yüzyılın ortalarından bu yana azınlıklar, uluslararası ilişkilerin önemli konularından biri olmuştur. Özellikle 19. Yüzyılın ikinci yarısından itibaren imparatorlukların tasfiye sürecinde ve özellikle büyük sınır değişikliklerinin yaşandığı Birinci Dünya Savaşının ardından önemli bir sorun olarak karşımıza çıkmıştır. İnsan hakları rejiminin henüz doğmadığı bu yıllarda, azınlıkların korunması, devletlerin dış politika aracı olarak görülmüştür. Günümüzde ise bu konunun yalnızca dış politikanın bir aracı olamayacak kadar hassas bir konu olduğu ve dahası insan haklarının önemli bir parçasını oluşturduğu anlaşılmış, bu nedenle uluslararası ve bölgesel düzeyde konuya ilişkin önemli kararlar alınmıştır. Bununla birlikte azınlıklar konusu bir araç olmaktan tamamen kurtulmamıştır. Uluslararası düzeyde küreselleşme olgusuyla eş zamanlı olarak azınlıkların korunmasının da gündeme gelmesi, birbirine zıt gibi görünen bu iki olgunun aslında aynı amaca hizmet ettiğini ortaya koymuştur: Ulus-devletlerin tasfiyesi. Bir zamanlar imparatorlukların tasfiyesinde önemli rol oynayan azınlıklara, şimdi de post-modern durumun desteğinde

ulus-devletlerin tasfiyesinde önemli bir misyon yüklenmiştir.

Bu çerçevede azınlıklar konusu, Avrupa'nın bütünleşme sürecinde de kilit rol oynayan unsurlardan birini oluşturmaktadır. Çünkü ulusçuluğun ve ulus-devletlerin doğduğu Avrupa'da, günümüzde inşa edilmeye çalışılan ulusüstü (*supranational*) kimliğin en büyük engeli ulusal kimliklerdir. Bu nedenle ulusa yönelik "sadakat"ın zayıflatılması, en azından yumuşatılması için, hiçbir zaman ulusüstü kimliğin bir alternatifi olacak kadar güçlü bulunmayan ulusal, etnik, dinsel ve dilsel farklılıklardan yararlanılabileceği düşünülmektedir. Avrupa Birliği (AB) bunu her türlü farklılığın canlandırılmasını ve teşvik edilmesini öngören çokkültürcü bir anlayış çerçevesinde yapmaktadır.

AB'nin azınlıklar konusundaki çokkültürcü tutumunun altında, etik kaygılardan çok (bu daha çok çokkültürcü politikalara meşruiyet sağlamak için kullanılmaktadır), oluşturmaya çalıştığı ortak değerler ve sağlam bir Avrupa bütünleşmesinin sağlanması yatmaktadır. Sağlam bir bütünleşme ise ancak çokkültürcü (her türlü çeşitliliğin teşvik edildiği) ve ulusüstü bir yurttaşlar Avrupasının kurulmasıyla mümkündür. Bu yaklaşım Avrupa'nın gerçeklikleri (ürettiği ortak değerler ve geçmişin mirası ola-

*Dr., Süleyman Demirel Üniversitesi, İİBF Uluslararası İlişkiler Bölümü Öğretim Üyesi.

¹ Küreselleşme sürecinde ortaya çıkan postmodern durum, benzeşme ve ayrışmanın eşzamanlı olarak

yaşanmasına ve evrenselliğe karşı göreceliğin ön plana alınmasına işaret etmektedir.

rak içinde barındırdığı azınlıklar) açısından da gerekli ve tutarlıdır. Çünkü Avrupa ülkelerinin tamamına yakınında çeşitli azınlıklar vardır. Aynı zamanda azınlık hakları ve azınlıkların korunması, diğer ortak değerler olan ayrımcılık ve ırkçılıkla mücadelenin, insan haklarına saygının ve özellikle de demokrasinin doğal sonucudur. Eğer Avrupa bütün bu topraklarda yaşayan insanların Avrupası olacaksa, hepsini kucaklayabilecek bir yapı üzerine inşa edilmiştir. AB'nin mevcut üyelerinin genelde yetki devrinde gösterdikleri çekingenliklerine paralel olarak, özelde Avrupa azınlık rejimine uyma konusunda bazı tereddütleri varsa da, uyum çabası içinde oldukları ve yavaş da olsa Avrupa'nın tam bütünleşmesi hedefine ulaşmaya çalıştıkları söylenebilir.

İlk bakışta ulusüstü bir yapılanmanın, ulusaltı (*infranational*) kimlikleri canlandırarak ulusal kimliği zayıflatmaya çalışması ters gibi görünebilir. Fakat AB'nin azınlıklar konusundaki yaklaşımı, Avrupa'daki dinsel, dinsel ve etnik farklılıkların Avrupa kimliğinin oluşturulmasında bir araç olarak kullanıldığını göstermektedir. Risk altındaki, kaybolmaya yüz tutmuş dillerin desteklenerek yeniden kullanımının sağlanmaya çalışılması, farklı ülkelerde yaşayan, fakat aynı dili konuşan insanlar arasındaki ilişkilerin geliştirilmesi yönündeki çabalar, sınırötesi (*transboundaries*) azınlık grupları arasında ilişkiler kurulmaya çalışılması, her türden azınlıkların korunması, bu yönde Avrupa'da oluşturulmaya çalışılan normlara ayak uydurulması ve bunların uygulamaya geçirilmesi, türdeşliğe yönelmiş ulusal kimliklerin aşınmasına ve ulusa duyulan sada-katin zayıflatılmasına hizmet etmektedir. Ama devletlerin ülkelerini parçalamak gibi bir amaç kesinlikle yoktur. Aksi takdirde denetimden çıkan ulusaltı birimler yeni bir karmaşaya neden olabilir, daha da önemlisi bu, ulusçulukların yeniden güçlenmesine yol açabilirler. So-nuçta ortaya çıkacak çokkültürcü bir Avrupa federasyonunda ulusaltı kimlikler ekonomik, sosyal ve siyasal yönlerden tam olarak tatmin edilmiş olacağından, ileride herhangi bir sorun da oluşturmayacaklardır. Zaten bu ulusüstü yapılanma, ulusların farklı kimliklere yönelik olumsuz yaklaşımlarından (siyasal birlik için türdeşliği zorunlu görme ve bu nedenle çeşitli

grupları asimile etme gibi) alınan dersler üzerine kurulduğundan, onların hatalarını tekrar etmeyecektir.

Nitekim AB etrafında bütünleşme çabalarının yoğunlaşmasıyla birlikte azınlıklar konusunda, 1990'ların başından beri, belli ölçütlerin kabul edilmesi ve bunların uygulanmaya başlanması, yukarıda söylenenlerin bir sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu çerçevede bölgesel (Avrupa Konseyi ve Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı/AGİT) ve uluslararası düzeyde (Birleşmiş Milletler/BM), insan hakları rejimi çerçevesinde, oluşmaya başlayan azınlıklar alt rejiminin geliştirilmesi ve uygulamaya geçirilmesi konusundaki çabalara AB etkin bir biçimde katılmakta, bunları geliştirmeye yönelik birtakım projeleri desteklemekte, üyelerini bu azınlık rejimine uymaya zorlamaktadır.

Şimdi verilen bu varsayımları ne kadar doğruladığına bakabiliriz.

I. Avrupa'da Azınlık Rejimi Oluşturma Çabaları

Soğuk Savaşın sona ermesiyle ideolojik kamplaşmaların yerini kimlik sorunları almış ve bu çerçevede birçok ülkede etnik, dinsel, dinsel veya ulusal temele dayalı azınlık sorunları bir kez daha gündeme gelmiştir. Bu sorunların çatışmalara neden olması ise, uluslararası hukukta azınlıklara ilişkin bugüne kadar yapılan çalışmaların yetersizliğini açıkça ortaya koymuştur. Gerçi uluslararası düzeyde BM çerçevesinde, bu yönde girişimler hep varolmuş ve bunlar bölgesel düzeydeki çabalara ilham kaynağı olmuştur. Ama devletlerin bu alanda fazla istekli davranmayarak yükümlülük altına girmekten ve azınlıkları tanımaktan kaçınmaları sonucu uzunca bir süre önemli adımlar atılmamıştır. Bununla birlikte 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.

Uluslararası rejimlerin, uluslararası ilişkilerin belirli alanlarındaki aktör beklentilerinin kesiştiği ilkeler, normlar, kurallar ve karar alma prosedürlerinin bütünü olarak tanımlandığı göz önüne alınırsa², bu konuda rejim oluşturma çabalarının hangi aşamada olduğu gözlenebilir. Buna göre, her şeyden önce ayrımcılık yasaklanmış ve etnik, dilsel, dinsel ve ulusal azınlıklara mensup bireylerin korunması insan haklarının gereği olarak benimsenmiş, bu çerçevede Avrupa çapında normlar oluşturulmuş ve kurallar konulmuştur. Ancak konuya ilişkin çok etkin bir karar alma prosedürünün henüz ortaya çıkmamış olması, bu rejimin en önemli zaafını oluşturmuştur. Bununla birlikte bu durumun da geçici olduğu söylenebilir. Çünkü azınlıklar konusunda her geçen gün yeni gelişmeler olmaktadır. Bu konudaki gelişmeleri kısaca gözden geçirmek, azınlıkların AB bütünleşmesindeki yerini anlamak açısından açıklayıcı olacaktır.

A. Azınlık Kavramı

Azınlık kavramının neyi ifade ettiği konusunda bir oydaşma olduğu söylenemez. Bu konuda uluslararası belgelerde de bir açıklık yoktur. Bunun nedeni bir azınlığı tanımanın duyarlı bir konu olması ve siyasal imalar taşımasıdır. Bu olumsuzluğa rağmen azınlık kavramının tanımlanabilmesi için birtakım çabalar harcanmış ve en azından bir çerçeve ortaya konabilmiştir.

BM çerçevesinde temel alınan iki azınlık tanımı bulunmaktadır. Bunlardan birincisi BM İnsan Hakları Komitesi Ayrımcılığın Önlenmesi ve Azınlıkların Korunması Alt Komisyonu (1999'da İnsan Haklarının Korunması ve Geliştirilmesi Alt Komisyonu olarak değiştirilmiştir) Raportörü Francesco Capotorti'nin raporunda önerdiği, "...sayısal olarak bir devletin nüfusunun geri kalanına göre az olan, egemen olmayan konumda bulunan, üyeleri etnik, dinsel ya da dilsel açıdan nüfusun geri kalanından ayrılan özellikler taşıyan ve kültürlerini, geleneklerini, dinlerini ya da dillerini ko-

rumak amacıyla üstü örtülü bir dayanışma duygusu gösteren bir gruptur" tanım, diğeri ise yine Alt Komisyon Üyesi Jules Deschênes'in yaptığı tanımdır. Capotorti'nin tanımını esas alan Deschênes "sayısal olarak aşağı" ifadesinin olumsuz çağrışımlarını önlemek amacıyla "sayısal olarak azınlık" ifadesini kullanmış ve diğer tanımda üstü örtülü olarak yer aldığı kabul edilen "fiilî ve hukuksal eşitlik" amacını açıkça belirtmiştir.

Avrupa Konseyi'nin Azınlıkların Korunması İçin Avrupa Sözleşmesi tasarısında da (1991) Capotorti'nin tanımı esas alınmıştır³. Avrupa Konseyi Hukuk Yoluyla Demokrasi Komisyonu (Venedik Komisyonu) tarafından hazırlanan tasarıda Capotorti'nin tanımından farklı olarak yurttaşlık da azınlık olmanın bir şartı olarak tanımda yer almıştır⁴. Parlamenteler Asamblesi'nin Ulusal Azınlıklara Mensup Bireyler Hakkında İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi Ek Protokol önerisindeki (1993) azınlık tanımı da aynı unsurları içermiştir.

Bu tanımlar temelinde azınlık olmanın ana öğelerini ortaya koymak mümkündür: Bunlardan birincisi farklılıktır. Azınlık, nüfusun geri kalanından ırksal, etnik, dilsel ya da dinsel açıdan farklı olmalıdır. İkincisi, sayı unsurudur. Azınlık farklı özelliklerini koruyabilecek ve devam ettirebilecek yeterli sayıya sahip olmalı, ama nüfusun geri kalanından sayısal açıdan az olmalıdır. Nüfusun coğrafi dağılımı burada önemli değildir. Üçüncüsü, başat olmama koşuludur. Bu gruplar nüfusun geri kalan kısmına egemen olmamalıdır. Bazen sayıca az olan egemen gruptan çoğunluğu korumak gerekebilir. Dördüncüsü, azınlıkların yurttaş

² Stephen D. Krasner, "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables", *International Organization*, Vol. 36, No. 2 (Spring 1982), s. 185.

³ Bkz. Gökçen Alpkaya, "Uluslararası İnsan Hakları Hukuku Bağlamında Azınlıklara İlişkin Bazı Gelişmeler", *TODAIÉ İnsan Hakları Yıllığı*, C. 14 (1992), s. 154-155. BM'de bağlayıcı, genel bir azınlık tanımı bulma çabaları için bkz. Ayşe Füsün Arsava, *Azınlık Kavramı ve Azınlık Haklarının Uluslararası Belgeler ve Özellikle Medeni ve Siyasal Haklar Sözleşmesinin 27. Maddesi Işığında İncelenmesi*, Ankara, AÜSBF Yayınları, 1993, s. 42-45.

⁴ "Proposal for a European Convention for the Protection of Minorities", *Human Rights Law Journal*, 12 (1991), s. 270-273.

olması gerekir⁵. Yabancılar, göçmen işçiler ve mülteciler azınlık kapsamı dışındadırlar. Beşincisi, azınlıklar öz bilince (azınlık bilinci) sahip olmalıdırlar⁶. Bu tip grupların azınlık olabilmek için devlet tarafından hukuksal açıdan tanınması zorunluluğu tartışmalı bir konudur. Capotorti'nin tanımı çerçevesinde böyle bir zorunluluk bulunmamaktadır.

B. Azınlıkların Korunması ve Azınlık Hakları

Bugün azınlıkların korunabilmesi için gerekli düzenlemelerle uğraşan ve AB'nin kendine referans aldığı üç örgüt bulunmaktadır. Bunlar BM, AGİK/AGİT ve Avrupa Konseyi'dir. Avrupa'da azınlık alt rejimi açısından AGİT ve özellikle Avrupa Konseyi bünyesinde yapılan çalışmalar ve ortaya konan belgeler öncelikli öneme sahip olmakla birlikte, bu çalışmaların BM'de yürütülenlerden kopuk olmadığı, aksine onu bölgesel düzeyde geliştirmeye yönelik olduğu gözden kaçmamalıdır. Dolayısıyla Avrupa'da bir azınlık alt rejiminden söz edilecekse, bu örgütlerin hepsindeki çalışmalar incelenmelidir.

1. BM Çerçevesinde Azınlıkların Korunması

BM Antlaşması, azınlıkların korunmasını azınlık hakları çerçevesinde değil, insan hakları çerçevesinde ele almıştır. Antlaşmanın 1., 13.,

62. ve 76. maddeleri örgütün konuya verdiği önemi göstermenin yanı sıra azınlık haklarının artık negatif haklarla sınırlı olduğunu ilan etmiştir. Yani ayrımcılık önlenmiş, fakat azınlıkların özelliklerini korumalarına yardımcı olacak ayrıcalıklar getirilmemiştir. Ama birtakım gelişmeler bu durumun gerçeğe bağdaşmadığını göstermiş⁷ ve BM çerçevesinde *Soykırım Suçunun Önlenmesi ve Cezalandırılması Sözleşmesi* (1948)⁸, *Irk Ayrımının Bütün Biçimleriyle Ortadan Kaldırılması Sözleşmesi* (1965)⁹, 1966 tarihli *Kişisel ve Siyasal Haklar Sözleşmesi* (KSŞS/özellikle 27. md.), *Ulusal ya da Etnik, Dinsel ve Dilsel Azınlıklara Mensup Kişilerin Haklarına İlişkin Bildirge* (1992) kabul edilmiştir.

Azınlıklar konusunda BM sistemi içinde en ileri metin 1966'da yapılan ve 1976'da yürürlüğe giren KSŞS'dir¹⁰. Sözleşme'nin 27. maddesinde "*etnik, dinsel ya da dilsel azınlıkların varolduğu devletlerde, bu azınlıklara mensup bireyler, kendi gruplarının diğer üyeleriyle birlikte, kendi kültürlerini yaşama, kendi dinlerini ifade etme, bunun gereklerini yerine*

⁵ Gerçi bu tartışmalı bir konudur. Örneğin Çerçeve Sözleşme'de bu konuda açık bir hükmün bulunmaması, kimilerine yurttaş olmayanların da azınlık kapsamına girebileceğini düşündürmüştür. Bkz. Heinrich Klebes, "The Council of Europe's Framework Convention for the Protection of National Minorities", *Human Rights Law Journal*, 16 (1995), s. 92-93, dn. 12. Ama devletler Sözleşme'deki bu boşluğu, konunun kendilerine bırakılması olarak yorumlamışlardır. Bununla birlikte BM sistemi çerçevesinde azınlıklar konusunda yurttaşlık şartının benimsenmediği söylenebilir. Azınlıklar kapsamında yurttaşlık sorunu için bkz. Naz Çavuşoğlu, *Uluslararası İnsan Hakları Hukukunda Azınlık Hakları*, İstanbul, Bilim Yayınları, 1999, s. 29-31.

⁶ Bu öğeler için bkz. Baskın Oran, *Küreselleşme ve Azınlıklar*, Ankara, İmaj Yayınevi, 2000, s. 67-69; Baskın Oran, *Türk-Yunan İlişkilerinde Batı Trakya Sorunu*, 2. b., Ankara, Bilgi Yayınevi, 1991, s. 40-42; Alpkaya, *a.g.m.*, s. 155-156; Arsava, *a.g.y.*, s. 46-53.

⁷ BM'deki bakış açısının değişmesine yol açan gelişmeler için bkz. Oran, *Türk-Yunan...*, s. 84-88. BM'nin başlangıçtaki kaygısı devlet egemenliği ve bireylerin evrensel olması gereken sivil, siyasal, ekonomik, toplumsal ve kültürel haklarıyla (insan hakları) ilgiliydi. Bu nedenle eşitlik ve ayrımcılık karşıtlığına özel bir önem verildi.

⁸ Bu Sözleşme de, özellikle etnik grupların korunması bakımından önemli bir araç olarak görülebilir. Çünkü Sözleşme etnik grupların korunmasıyla yakından ilgilidir. Ama soykırımın kültürel boyutunun tasarıdan çıkartılması bir eksikliktir. Bu durum, BM'nin o dönemdeki azınlık haklarına bakışının bir sonucudur. (Ayşe Füsün Arsava, "Azınlık Hakları ve Bu Çerçeve Ortaya Çıkan Düzenlemeler", *AÜSBF Dergisi*, C. 47, No. 1-2 (1992), s. 55).

⁹ Aralık 1965'te yapılan ve 1969'da yürürlüğe giren sözleşmede "azınlık" terimine hiç yer verilmeden azınlıklara bazı haklar getirilmiştir. 1. maddede "siyasal, ekonomik, toplumsal, kültürel ya da kamusal yaşamın herhangi bir alanında eşit insan hakları ve temel özgürlüklere dayalı, yararlanma ya da kullanma"yı ortadan kaldıracak ya da engelleyecek "ırk, renk, soy, ulusal ya da etnik köken" gerekçesiyle "ırk ayrımcılığı"ndan söz edilmiştir (Arsava, *a.g.y.*, s. 25).

¹⁰ BM organlarında azınlıkların himayesi için yapılan çalışmalar için bkz. Arsava, *a.g.y.*, s. 18-23.

getirme ve kendi dillerini kullanma haklarından yoksun bırakılamazlar” hükmü yer almıştır¹¹.

Bu maddedeki bazı ifadeler dikkat çekicidir. Bunlardan birincisi, üç tip azınlıktan söz edilmiş olmasıdır: Etnik azınlıklar, dinsel azınlıklar ve dilsel azınlıklar. Ulusal azınlıklara¹² 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 edilmiştir. Dolayısıyla burada, grup haklarının yerine birey haklarına yer verilmek istendiği ve devletlerin azınlıklara uluslararası bir kişilik verilmesini istemedikleri göze çarpmaktadır¹³. 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. 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 dil-

lerini kullanma hakkına sahiptirler. Ayrıca kullanılan “yoksun bırakılamazlar” ifadesi ile ilgili devletlere yükümlülük getirilmiş ve yukarıda sayılan hakların negatif niteliğine işaret edilmiştir¹⁴. Ama sözleşmenin 1. maddesinde yer alan “kendi kaderini tayin etme ilkesi” grup hakkına işaret ettiğinden, 27. madde bu bağlamda ele alındığında, pozitif hak boyutuna da sahip olabilir.

Sözleşme’nin 27. maddesinin uygulanması kabul edildiği takdirde *self-executing* niteliktedir. Yani 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 başvurabilirler¹⁵. Bu, zayıf da olsa, BM sistemi içinde azınlıkların korunmasına ilişkin bir denetim mekanizmasını oluşturmaktadır¹⁶.

¹⁴ 27. maddede sayılan hakların niteliği konusunda bkz. Arsava, *a.g.y.*, s. 70-74.

¹⁵ Arsava, *a.g.y.*, s. 108. 27. madde ihlaliyle ilgili olarak 1981’de azınlığa mensup birey olan Kızıldereli Sandra Lovelace, Kanada’ya karşı BM İnsan Hakları Komitesine yaptığı başvuru neticesinde haklı görülmüştür. Bkz. Gudmundur Alfredsson and Alfred de Zayas, “Minority Rights: Protection by the United Nations”, *Human Rights Law Journal*, Vol. 14, No. 1-2 (February 26, 1993), s. 5-6. Bröton kökenli Fransız yurttaşları da bu maddeye dayanarak Fransa aleyhine sayısız başvurularda bulunmuşlardır. Ama Fransız hükümeti anayasanın 2. maddesindeki “Fransa bölünmez... bir cumhuriyettir” hükmünü gerekçe göstererek 27. maddenin kabul edilemez olduğunu beyan etmiş ve BM İnsan Hakları Komitesine verdiği raporlarda hukuk önünde bütün yurttaşlarının eşit olduğunu ve yurttaşları arasında bir ayrım yapmasının söz konusu olamayacağını ve bu nedenle 27. maddeyi kabul etmediğini bildirmiştir. Buna dayanarak BM İnsan Hakları Komitesi 27. değil 26. madde (ayrımcılık yasağı) çerçevesinde hareket ederek Brötonların başvurularını geri çevirmiştir. Bununla ilgili değerlendirme için bkz. Alfredsson, Zayas, *agm.*, s. 6-7. Brötonların açtıkları davalardan örnekler ve sonuçlarıyla ilgili olarak bkz. Nigel S. Rodley, “Conceptual Problems in the Protection of Minorities: International Legal Developments”, *Human Rights Quarterly*, Vol. 17, No. 1 (1995), s. 55-57.

¹⁶ BM sisteminde denetim mekanizmasının işleyişi hakkında ayrıntı için bkz. Çavuşoğlu, *a.g.y.*, s. 100-104.

¹¹ İlgili maddenin devletler hukuku yorum prensipleri açısından yorumu konusunda bkz. Arsava, *a.g.y.*, s. 38-40.

¹² “Ulusal azınlıklar” terimi büyük ölçüde Avrupa’nın azınlıklar sorununa işaret eder. Bu terim, bir devlet ülkesinde yaşayan ve orada çoğunluğu oluşturan halkın, bir başka devlet ülkesinde azınlık olması anlamına gelir. Örneğin, Almanya’daki Danimarkalı azınlık, İtalya’daki Alman azınlık, Romanya’daki Macar azınlık gibi.

¹³ Bireysel insan haklarının ulusal grup haklarının himayesi için kullanılması hiçbir biçimde yanlış değildir. Zira ulusal grup haklarının en önemli dayanaklarından biri, kendileri bakımından herhangi bir zarar doğmaksızın münferit bireylerin, kendilerini belli bir gruba mensup olarak açıklama hakkı vardır. Ama bireysel hakların grup haklarını korumaya yetmeyeceği de açıktır (Ayşe Füsün Arsava, “Ulusal grup Hakları ve Bu Konuda Meydana Gelen Gelişmeler”, *AÜSBF Dergisi*, C. 47, S. 3-4 (1992), s. 14). Bununla ilgili tartışma ve yorum için bkz. Arsava, *agv.*, s. 67-68.

BM sistemi çerçevesinde son olarak 1992 ve 1993 yıllarındaki bildirgelere yer vermek gerekir. Aralık 1992'de yayımlanan *Ulusal ya da Etnik, Dinsel ve Dilsel Azınlıklara Mensup Kişiler Hakkında BM Genel Kurul Bildirgesi*'nin¹⁷ 1. maddesinde devletlerin kendi topraklarındaki azınlıkların "kimliğini geliştirme ve varlığını koruma" gereğine gönderme yapılmış, 2. maddesinde ise 1966 sözleşmesinin 27. maddesindeki haklar tekrarlanmıştır. Ulusal azınlıkların da dahil edildiği bu bildirgenin belki de en önemli yanı, sadece azınlık haklarını içeren ilk uluslararası belge niteliğini taşımasıdır¹⁸. BM çerçevesinde azınlıklara ilişkin hükümlerin yer aldığı son belge, 25 Haziran 1993'te BM Dünya İnsan Hakları Konferansı sonunda ilan edilen *Viyana Bildirgesi ve Eylem Programı*'dır. Bu bildirme bir öncekini esas almış ve azınlıklara mensup kişilerin haklarının etkin bir biçimde korunması için araçlar geliştirmesi çağrısında bulunmuştur¹⁹.

2. Avrupa Konseyi Çerçevesinde Azınlıkların Korunması

41 üye devletin yer aldığı (AB ülkelerinin tamamı üyedir) Avrupa Konseyi çerçevesinde yürütülen çalışmalarda da BM sistemine yakın bir gelişme yaşanmıştır. Avrupa Konseyi'nin azınlıkların korunmasına ilişkin başlıca belgeleri, *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi* (AİHS/14. md. ayrımcılık yasağı), *Bölgesel ve Azınlık Dilleri Avrupa Şartı* (1998'de yürürlüğe girdi) ve *Ulusal Azınlıkların Korunması*

Çerçeve Sözleşmesi'dir (1998'de yürürlüğe girdi). AİHS'nin 14. maddesinde, ayırım gözetmeme ilkesi çerçevesinde, "ulusal bir azınlığa mensubiyet" ölçütü getirilmiş, ama azınlıklar bakımından özel haklara yer verilmemiştir. Azınlıkların korunması ve onlara birtakım özel haklar verilmesi yönündeki eğilim güçlenince, sözleşmeye ek bir protokolle, azınlık haklarının insan haklarını koruma sistemine katılması için çeşitli girişimlerde bulunulmuş, fakat bunlar sonuçsuz kalmıştır.

Avrupa Konseyi'nin azınlıkların korunmasına ilişkin girişimleri, Doğu Bloku'nun çözülüşü sonrası azınlık sorunlarının Avrupa'da barış ve istikrarı tehdit edici bir potansiyel taşıdığı görülmeye başlanmıştır. Konsey, AĞİK Kopenhag Belgesinde ulusal azınlıkların korunmasına ilişkin siyasi taahhütleri benimseyerek işe başlamıştır. Ardından da azınlıklara ilişkin ayrı bir güvence sistemi oluşturma yolunu tercih etmiştir. Bu çerçevede Avrupa Konseyi Hukuk Yoluyla Demokrasi Komisyonu, 1991'de *Azınlıkların Korunması İçin Avrupa Sözleşmesi* tasarısını hazırlamıştır. Bunun yanı sıra Kasım 1992'de imzaya açılıp, 1998'de beş devletin onaylamasıyla yürürlüğe giren ve Ağustos 2000 itibarıyla 9 ülke tarafından onaylanmış, 14 ülke tarafından sadece imzalanmış olan *Bölgesel ve Azınlık Dilleri Avrupa Şartı* da dil azınlıklarının bu kimliklerini koruma yönünde atılmış önemli bir adımdır²⁰. Anlaşmanın girişinde bölgesel ve azınlık dillerinin korunmasının Avrupa'nın kültürel geleneklerinin ve zenginliklerinin korunmasına ve bunların geliştirilmesine bir katkı olduğu, kültürlerarasıcılık (*interculturalism*) ve çokdillilik 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

¹⁷ Bildirge etnik çatışmaların ve azınlık sorunlarının çözümlenebilmesi için yapılabilecekler konusunda hazırlanan bir rapora dayanmaktadır. Bildirgenin Türkçe tam metni için bkz. Alpkaya, *a.g.m.*, s. 172-176.

¹⁸ Alfredsson and Zayas, *a.g.m.*, s. 3. Türkiye bildirgede geçen azınlıkları ve bunlara tanınan hakları "karşılıklı veya çok taraflı uluslararası sözleşmelerin öngördüğü biçimde yorumlayacağını" ve "bu kim-selerin haklarının bireysel insan hakları bağlamında değerlendirilmesi gerektiğini" bildirmiştir. Bkz. Şeref Ünal, *Milletlerarası Hukuk Açısından Güneydoğu Sorunu ve Terörle Mücadele*, Ankara, TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Yay., 1997, s. 25-26.

¹⁹ Bkz. Mehmet Semih Gemalmaz, *Temel Belgelerde İnsan Hakları*, 2. b., Ankara, İnsan Hakları Derneği, 1996, s. 50-51; Ünal, *a.g.y.*, s. 26.

²⁰ Sözleşmenin tam metni ve diğer bilgiler için bkz. <http://conventions.coe.int/treaty/EN/treaties>

kullanılan diller olarak tanımladığı “bölgesel ve azınlık dilleri”ne dahil edilemeyeceğini belirtmiştir. Ama herhangi bir toprak parçası üzerinde yoğun olarak konuşulmayan (*non-territorial*) diller sözleşme kapsamında sayılmıştır. Şart, devletlerin bu dilleri tanımlarını, bu dillerin coğrafi alanlarına saygı göstermelerini, bu dillerin yararına olumlu eylemler gerçekleştirmelerini, örneğin bu dillerin gelişimini sağlayacak araştırma ve çalışmalar yapılmasını, kamusal ve özel yaşamda yazılı ve sözlü olarak bu dillerin kullanılmasının teşvik edilmesini ve kolaylaştırılmasını, bu dilleri kullanan kimselerle, diğer dil grupları arasındaki kültürel ilişkilerin geliştirilmesini, bu dilelere yönelik her türlü ayrımcılığın giderilmesini ve iki veya daha çok devlette kullanılan bölge ve azınlık dilleri için ulusötesi (*transnational*) karşılıklı ilişkilerin kurulması için uygun şartların oluşturulmasını istemektedir (2. Böl., 7. Md). Ayrıca bu dillerin eğitim, yargı, yönetim ve kamu hizmetlerinde, basın, kültürel etkinlik, ekonomik ve sosyal yaşamda etkin hale getirilebilmesi için neler yapılabileceği ve ne gibi önlemler alınabileceği üzerinde durmaktadır (3. Böl).

Bundan başka 1993'te Konsey'in Viyana Bildirgesi'nin “Ulusal Azınlıklar” başlıklı 2. Ek'inde bu konuda hukuksal yükümlülükler içeren bir metin oluşturulması gereği vurgulanmış, bu çerçevede Bakanlar Komitesi konuya ilişkin bir çerçeve sözleşme hazırlanmasını kararlaştırmıştır. Sonuçta 1995'te imzaya açılan, 1 Şubat 1998'de yürürlüğe giren ve Ağustos 2000 itibarıyla 32 devlet tarafından onaylanmış (bunlardan üç tanesi Konsey üyesi değildir), 8 ülke tarafından sadece imzalanmış ve 4 ülke tarafından henüz imzalanmamış bulunan *Ulusal Azınlıkların Korunması Çerçeve Sözleşmesi* ortaya çıkmıştır. Bağlayıcı olan Çerçeve Sözleşme, azınlıklara mensup bireylere (dolayısıyla kolektif haklar sözleşme dışıdır) birtakım haklar getirmiştir. Bunlar arasında kendi dillerini öğrenme, bu dilde bilgi edinme ve ifade hürriyetine sahip olma, yayın yapma, eğitim kurumları açma, bu dillerde ad ve soyadı kullanma, örgütlenebilme, sınır ötesi ilişkiler kurabilme ve zorla asimile edilmeme hakları bulunmaktadır. Ayrıca dikkat edilmesi

gereken bir nokta, sözleşme sadece azınlıkların dil, din, gelenek ve kültürlerinin korunmasını istemekle kalmamakta, aynı zamanda bunların teşvik edilmesini de öngörmektedir. Ulusal azınlık tanımına yer verilmeyen Sözleşme'nin başlangıcında, Avrupa tarihindeki altüst oluşların ulusal azınlıkların korunmasının istikrar, demokratik güvenlik ve barış için vazgeçilmez olduğunu gösterdiği belirtilerek, çoğulcu ve gerçek anlamda demokratik toplumda, ulusal azınlığa mensup bireylerin etnik, kültürel, dilsel ve dinsel kimliğine saygı gösterilmesinin ötesinde, bu kişilerin kimliklerini ifade etme, koruma ve geliştirmelerini sağlayacak uygun şartların oluşturulması gerektiği vurgulanmış, 1. Maddede ise ulusal azınlıkların ve bu azınlıklara mensup bireylerin hak ve hürriyetlerinin korunmasının insan haklarının ayrılmaz bir parçasını oluşturduğu ifade edilmiştir²¹. Çerçeve Sözleşme'de sadece “ulusal azınlıklar”dan söz edilmesinin nedeni olarak Açıklayıcı Not'ta, bu kavramsal tercihin AİHS'nin 14. Maddesinde “ulusal azınlık” ifadesinin kullanılmasından kaynaklandığı belirtilmiştir²². Doğrudan uygulanabilir nitelik taşımayan Çerçeve Sözleşme'nin getirdiği denetim mekanizması, Bakanlar Komitesi'nin taraf devletlerin belli aralıklarla vereceği raporları değerlendirmesiyle sınırlıdır. Bununla birlikte Avrupa Konseyi'ne bağlı Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) gibi etkin bir mekanizmanın bulunduğu da unutulmamalıdır²³.

3. AGİK/AGİT Çerçevesinde Azınlıkların Korunması

Tüm AB ülkelerinin üyesi olduğu AGİT (1994 Budapeşte Konferansından sonra AGİK teşki-

²¹ Türkiye'nin Eylül 2000 itibarıyla halen imzalamadığı bu anlaşmanın tam metni için bkz. Naz Çavuşoğlu, “Ulusal Azınlıkların Korunmasına İlişkin Çerçeve Sözleşme”, *AÜ İnsan Hakları Merkezi Dergisi*, C. III, S. 3 (Kasım 1995), s. 30-35. Sözleşmenin değerlendirilmesi için bkz. Ünal, *a.g.y.*, s. 43-44. Ayrıca şu web adresine de bakılabilir: <http://www.humanrights.coe.int/minorities/Eng/FrameworkConvention/>

²² Bkz. Çavuşoğlu, *a.g.y.*, s. 28.

²³ Avrupa Konseyi'nin azınlıkların korunmasına ilişkin denetim mekanizmasının ayrıntısı için bkz. Çavuşoğlu, *a.g.y.*, s. 94-99.

lata dönüştürülmüş ve bu adı almıştır) çerçevesinde azınlıkların korunmasıyla ilgili başlıca metinler arasında *İnsani Boyut Konferansı Kopenhag Toplantı Belgesi* (1990), *Yeni Avrupa İçin Paris Şartı* (1990), *İnsani Boyut Konferansı Moskova Toplantı Belgesi* (1991) ve *Cenevre Ulusal Azınlıklara İlişkin AGİK Uzmanlar Toplantısı Raporu* (1991) sayılabilir.

AGİT çerçevesinde çıkartılan belgeler, hukuksal bağlayıcılığı olmamasına rağmen önem taşımaktadır. Başlangıçta azınlıklar yalnızca kültürel işbirliğine katkıda bulunabilecek unsurlar olarak görülürken bugün azınlık hakları, insan hakları, demokrasi ve hukukun üstünlüğü ilkeleri çerçevesinde ele alınmaktadır. AGİT çerçevesinde azınlıklara mensup bireylere eşitlik sağlanması amacıyla, azınlıkların etnik, kültürel, dilsel ve dinsel kimliklerinin tanınmasına ve korunup geliştirilmesine geçişin en önemli dönüm noktasını 1990 tarihli *Kopenhag Belgesi* oluşturmuştur. Bunu *Kopenhag Belgesi*'ndeki ilkeleri tekrarlayan ve azınlıklara birtakım siyasal haklar verilmesini öneren 1991 tarihli *Ulusal Azınlıklara İlişkin Uzmanlar Toplantı Raporu (Cenevre Raporu)* izlemiştir²⁴. Bunlar, AGİT azınlıklar rejiminin temel ilkelerini ihdas etmişlerdir.

Cenevre Raporuna göre, ulusal azınlıklara mensup kişiler de dahil olmak üzere insan haklarının ve temel özgürlüklerin gözetilmesi ve uygulanması yeni Avrupa'nın temelini oluşturmaktadır (para. 1), azınlıklar içinde yaşadıkları devlet ve toplumun ayrılmaz bir parçası ve her devlet ve toplumun zenginleşmesini sağlayan unsurlar olarak görülmekte (Bölüm I, para. 6) ve insan hakları, ulusal azınlıklara mensup kişilerin haklarının korunması ve desteklenmesinin temeli (Bölüm II, para. 2) olarak algılanmaktadır. Cenevre Raporunun dikkat çeken diğer maddelerine göre de, azınlıkların korunması için uygulanabilecek demokratik yollar arasında yerel ve özerk yönetimin yanı sıra, bölgesel (teritoryal) temeldeki özerklik ve bu-

nun uygulanmadığı durumlarda ulusal azınlıkların öz yönetiminin kurulabileceği belirtilmektedir. Kopenhag Belgesiyle ulusal azınlıklara özel ve kamusal hayatlarında ana dilini kullanma hakkı, kendi eğitim, kültür ve din kurum ve derneklerini kurma hakkı, kendi dinlerinin gereğini yapma ve ibadet hakkı, ana dillerinde bilgi dağıtma, bilgiye erişme ve bilgi alışverişi hakkı, kendi aralarında ve ortak bağları olan diğer devlet yurttaşlarıyla temas kurma hakkı, kamu işlerine demokratik yollarla katılma hakkı tanınmakta (32. md.), ulusal azınlıkların etnik, kültürel, dinsel ve dilsel kimliklerinin korunacağı ve teşvik edileceği ve devletlerin azınlıkların kimliklerinin korunması için gerekli koşulları oluşturacağı hükme bağlanmakta (33. md.), bir ulusal azınlığa mensubiyetin kişinin bireysel seçimi ile ilgili bir konu olduğu vurgulanarak, bu seçimin yapılmasının herhangi bir dezavantaj oluşturmayacağı belirtilmektedir (32. md.). Ayrıca belge, azınlık sorunlarının çözümü için devletler arasında hukuk devleti ilkesine dayalı diyalog yoluyla işbirliğini öngörmekte (36. md.) ve BM ve Avrupa Konseyi de dahil olmak üzere yetkili uluslararası örgütlerle işbirliğini gerekli bulmaktadır (39. md.). AGİK İnsani Boyut Moskova Toplantı Belgesiyle oluşturulan mekanizma da azınlıkların korunması bakımından önemlidir. Bununla birlikte 1992'de kurulan Ulusal Azınlıklar Yüksek Komiserliği de azınlıkların korunması açısından önemli bir denetim mekanizması oluşturmaktadır²⁵.

C. Azınlıklar Alt Rejimi Oluşturma Çabalarında Geline Aşama

1990'larla birlikte BM, AGİT ve Avrupa Konseyi'nde azınlık hakları konusunda ortak standartların şekillendiği görülmektedir. 1990 sonrası azınlık hakları nitelik açısından güçlenmiştir. Bu bağlamda ayrımcılığın önlenmesinden azınlıkların korunmasına, azınlıkların korunmasında da devletin engel çıkarmama ödevinden, yardımcı olma ve teşvik etme ödevine doğru bir gidişin olduğu göze çarpmaktadır. Ayrıca özellikle dilini kullanma, kendi dilinde

²⁴ Başlangıçtan bu yana AGİT çerçevesinde insan hakları konusundaki gelişmeleri inceleyen kapsamlı bir çalışma için bkz. Gökçen Alpkaya, *AGİK Sürecinden AGİT'e İnsan Hakları*, İstanbul, Kavram Yayınları, 1996.

²⁵ AGİT azınlıkların korunmasına ilişkin denetim mekanizmasının ayrıntısı için bkz. Çavuşoğlu, *a.g.y.*, s. 105-109.

eğitim yapma gibi haklarda bireysel haklardan grup haklarına bir eğilim de vardır²⁶. Belki de en önemli gelişme, azınlıklar konusunun artık devletlerin “ulusal yetki”leri içine dahil edilmemesi, yani ülkelerin iç işi sayılmaması eğilimidir²⁷. Oluşmakta olan azınlık rejiminin sonuçları itibarıyla dikkat çeken bir yönü de, yeni bir uluslararası sistemin inşa edildiği bir dönemde, azınlıklara mensup bireylere verilen haklarla ulus-devletlerin aşındırılmaya çalışıldığıdır. Örneğin, ulusal sınırlar dikkate alınmadan azınlıklar arasındaki bağlantının teşvik edilmesi bu açıdan önemlidir²⁸. Ama bu tip hakların azınlıkların içinde buldukları ülke çoğunluğuna entegre olmalarına yönelik olduğu ve devletin birtakım kısıtlamalar getirebileceği de düşünülmelidir. Zaten azınlık haklarının bireyselliğine yapılan vurgu, bir bakıma azınlıkların ayrılıkçı taleplerinin önüne geçmek için geliştirilmiş bir formüldür.

Bugünkü haliyle uluslararası hukukun azınlıkların korunmasında şu üç yolu benimsediği söylenebilir: İnsan hakları çerçevesinde azınlıkların fiziksel ve kültürel olarak varlığının korunması, yine insan hakları çerçevesinde ayrımcılık yapılmaması ve azınlıkların farklı kimliklerini sürdürmelerine olanak tanınması²⁹.

Azınlıklar rejiminin güvencelerine gelince bunlardan ilki, devletlerin iç hukuk kurallarını bu çerçevede oluşturmalarıdır. Diğer yöntem, sorunun uluslararası örgütler önüne getirilmesidir. Bir başka yöntem ise, azınlığın uyruğunda bulunduğu devletle ya azınlık temsilcilerinin ya da azınlıklar rejimi konusundaki bir

anlaşmaya taraf öteki devletler temsilcilerinin katıldığı karma komisyonlar kurulmasıdır. Nihayet azınlıklar rejiminin korunmasının uluslararası yargı organlarının güvencesi altına alındığı anlaşmalar da vardır³⁰.

Genelde devletler azınlıklarla ilgili yükümlülükler altına girmekte isteksizdirler. Bu nedenle uluslararası insan hakları hukuku bir yandan azınlıkları korumaya çalışırken, öte yandan devletlerin egemenliği ve toprak bütünlüğüne vurgu yapmaktadır. Bu bağlamda azınlıkları tanıyan devletlere azınlıklarla ilgili birtakım yükümlülükler getirilirken, azınlıklara da içinde yaşadıkları devletin özellikle toprak bütünlüğüne saygı göstermeleri ve bu hakları kötüye kullanmamaları ödevi yüklenmektedir. Bunun mantıksal sonucu, azınlıkların bugünkü uluslararası azınlıklar rejimi çerçevesinde ayrılma hakkını içeren bir self-determinasyon hakkına sahip olmadıklarıdır.

Sonuç olarak, Batı Avrupa’da azınlıklar rejimi önemli bir aşamaya gelmiştir ve yakın gelecekte bu rejimin zayıf noktaları da ortadan kalkacak gibi görünmektedir. Ama halen yabancıların ve göçmenlerin bu rejimin dışında tutulması eğilimi, hiç değilse “eriten pota” geneliğine sahip olmayan Batı Avrupa’da birtakım sorunların yaşanacağına işaret etmektedir. Ayrıca azınlık haklarını kabul etmenin bazı tehlikeleri içinde barındırdığı da bilinmektedir. Azınlık hakları söylemi sadece Naziler tarafından değil, ırk ayrımcılığı ve apartheid için bahane arayanlar tarafından da işlenmiş ve kötüye kullanılmıştır. Bundan ötürü azınlık haklarının insan hakları, hukukun üstünlüğü, birey özgürlüğü, demokrasi ve sosyal adalet ilkeleriyle birlikte ele alınması ve kimlikler arası geçişgenliğe olanak tanınması zorunludur.

II. Avrupa Birliği ve Azınlıklar

A. Avrupa Birliği’nin Azınlıkları Değerlendirme Çerçevesi

İnsan haklarının bir parçası olarak algılanan azınlıkların korunması konusu Avrupa’da -yukarıda da görüldüğü gibi- uluslararası düzeyde

²⁶ Azınlık haklarının bireysel ve kolektif haklar bakımından değerlendirmesi için bkz. Çavuşoğlu, *a.g.y.*, s. 34-39. Devletlerin azınlıklar konusundaki çekingenliklerinin bir sonucu olarak son zamanlarda azınlık kavramı yerine “ulusal grup” kavramının kullanılmaya başlanması ve buna uygun olarak “ulusal grup hakları”ndan söz edildiği görülmektedir. (Ayşe Füsün Arsava, “Batı Avrupa’da Etnik Azınlıkların Korunması”, *AÜ İletişim Fakültesi Yıllık 1992*, s. 21.)

²⁷ Oran, *Küreselleşme...*, s. 117.

²⁸ Yasemin Özdek, “1990’larda İnsan Hakları: Sorunlar ve Yönelimler”, *TODAİE İnsan Hakları Yıllığı*, C. 15 (1993), s. 38-39.

²⁹ Oran, *Küreselleşme...*, s. 105.

³⁰ Ayrıntı için bkz. Hüseyin Pazarıcı, *Uluslararası Hukuk Dersleri*, II. Kitap, 3. b., Ankara, Turhan Kitabevi, 1993, s. 169-170.

yürütülen çabalara paralel bir seyir izlemiştir. Avrupa'da oluşturulmaya çalışılan ve AB tarafından benimsenen azınlıklar rejimi, aslında bir alt rejim olarak Avrupa insan hakları rejimine dayanmaktadır. Avrupa insan hakları rejimiyle kendini tam bağlı gören AB³¹, aynı zamanda bu rejim çerçevesinde yürütülen azınlıklar alt rejimiyle de kendisini bağlı kılmıştır.

AB belgelerinde ve kurucu anlaşmalarında azınlıklar konusuna doğrudan doğruya değinilmemekle birlikte 7 Şubat 1992'de imzalanan ve 1 Kasım 1993'te yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması, Avrupa kültürlerinin devam eden farklılıklarını garanti etmenin AB için önemi-

nin altını çizmiştir (128. Md.). Avrupa Birliği Antlaşması, üyelik için temel bir koşul olan insan haklarına saygıyı Birliğe yol gösteren ilkeler arasında en üst sıraya koymanın yanı sıra, "Avrupa kültürlerinin devam eden farklılıklarını garanti etmek"ten 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 çıkması sadece bir rastlantı değildir. Bu aşamada AB'nin azınlıklarla ilgilenmesinin bir nedeni ortaya çıkmaktadır. AB, sağlam bir Avrupa kimliğinin oluşmasının önündeki (ulusüstü kimlik) en büyük engel olan ulusal kimlikleri, azınlıkların kullanılması yoluyla zayıflatmak istemektedir. Bu sayede ulusa duyulan sadakat ortadan kaldırılmış veya büyük oranda zayıflatılarak önemsizleştirilmiş olacak ve bunun yerini Avrupalılık kimliği alabilecektir. Dahası, bu sayede, yetki devrinden çekinen ulus-devletler bu tavırlarından fedakârlıkta bulunmak zorunda kalacaklardır.

AB'nin, özellikle azınlık sorunlarının canlılığını koruduğu Orta ve Doğu Avrupa ülkelerine yönelik yeni bir genişleme süreci içine girmesiyle birlikte, Avrupa'da geliştirilmeye çalışılan azınlıklar rejimini desteklediği ve benimsediği söylenebilir. Ayrıca AB, bu ülkelerin demokratik olmadığını bu ülkelerde istikrarsızlığa neden olabilecek düzeyde insan hakları ve azınlıklar sorunları bulunduğunu göz önüne alarak üyelik için yeni ölçütler benimsemeyi gerekli görmüştür. Bunun üzerine Bakanlar Konseyi Haziran 1993'te Kopenhag'da toplanarak örgütün genişleme sürecinde hangi ilkeleri göz önüne alacağını belirlemiştir. Kabul edilen ölçütler çerçevesinde azınlıkların korunması da tam üyelik için ön şart olarak benimsenmiştir³². Azınlıkların korunması ise siyasal

³¹ 1979'da Komisyon, Topluluk kurumlarının hukuki eylemlerinin, AİHS'nin kurduğu denetleyici mekanizmalara (İnsan Hakları Komisyonu ile İnsan Hakları Divanı) bağlanmasını, böylece AT'nin de Üye Devletlerle aynı kontrol düzenine tabi olmasını önerdi. Avrupa Parlamentosu ise AT'ye özgü bir haklar bildirgesi hazırlama yoluna gitti. 12 Nisan 1989'da "insan haysiyetine ve temel haklara saygıya dayalı ortak bir hukuk geleneği"nin temel ilkelerini ortaya sereren 28 maddelik Temel Haklar ve Özgürlükler Bildirgesi'ni kabul etti. AT'nin AİHS'ye taraf olması fikri 1990'da Komisyon tarafından yeniden resmen ortaya atıldı. AB ayrıca bunu uygulamaya geçirmeye yönelik birtakım adımlar da atarak bu rejimin güçlenmesine katkıda bulundu. Avrupa Birliği Antlaşması, AB'nin insan hakları ve demokrasi ilkeleri ile ilgili politikalarındaki yeni bir aşamayı oluşturdu. İnsan haklarına saygı AB'ye üyeliğin başlıca ön koşullarından biri ve Birliğin bütün faaliyetlerine ışık tutan temel bir ilke oldu. Madde F(2)'de şunlar belirtilmekteydi: 'Birlik, 4 Kasım 1950'de Roma'da imzalanan İnsan Haklarının ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına ilişkin Avrupa Sözleşmesi'yle güvenceye alınan ve Üye Devletler'in ortak anayasal geleneklerinden kaynaklanan temel hakları Topluluk hukukunun genel ilkeleri olarak kabul eder' (Avrupa Komisyonu, "Avrupa Birliği ve insan hakları politikasının dış boyutu: Roma'dan Maastricht'e ve ötesi", *Avrupa Birliği ve Dünyada İnsan Hakları* (Avrupa Birliği Bülteni, Ek 3/95), Brüksel, Lüksemburg 1996, s. 23-29). İnsan hakları konusunda Topluluk ile üye devletleri ve kurumlarının üstlendikleri taahhütleri içeren metinler için bkz. Commission of the European Communities, *The European Community and Human Rights*, by Christiane Duparc (October 1992), Lüksemburg, Office for Official Publications of the European Communities, 1993, s. 27-28.

³² Kopenhag Zirvesinde benimsenen ölçütler, üç başlık altında toplanmıştır, bunlar: 1- Demokrasi, insan hakları, hukuk devleti, azınlıklara saygı ve azınlıkların korunmasını temin edici sağlıklı ve sürekli bir kurumsallaşma, 2- Pazar ekonomisi işlerliğine sahip olma; AB içinde rekabet edebilme ve piyasa güçlerine dayanabilme kapasitesine sahip olma, 3- Siyasi, ekonomik ve parasal birliğin amaçlarını

ölçütler içinde demokrasi, hukukun üstünlüğü ve insan haklarıyla birlikte anılmıştır. Bu bakımdan AB'nin azınlıkların korunmasını bu unsurların tamamlayıcısı olarak değerlendirdiği söylenebilir. Bu yeni ölçütlerle birlikte Birliğe yeni katılacak ülkelerdeki azınlık sorunlarının AB'ye ihraç edilmesi engellenmeye çalışılmıştır. O halde AB'nin azınlıklar konusundaki duyarlılığının bir başka nedeninin, azınlık sorunlarının çözümlenmemesi halinde demokratik istikrarın tehlikeye girebileceği düşüncesi olduğu söylenebilir. Çünkü çeşitlilik, demokrasinin vazgeçilmez unsurlarından biridir. Ancak bu sağlandığı takdirde demokrasinin gelişmesi mümkün olacaktır.

AB'nin üyelik açısından belirlediği yeni ölçütler içinde, siyasal istekleri güvence altına alan sağlıklı ve sürekli bir kurumlaşmanın sağlanmasından söz edilmiş olması da manidardır. Dahası 1993 Kopenhag Kriterlerine Aralık 1995 Madrid Avrupa Konseyi toplantısında alınan kararlar da eklenerek okunduğunda -bu ekleme şudur: "AB mevzuatına uyumu gerçekleştirebilmek için idarî yapılarda gerekli değişiklikleri yapmak"- diğer konuların yanı sıra, azınlıkların korunmasında da uyum sağlanabileceği hususunda AB yetkililerini ikna edebilecek bir idarî kapasiteye sahip olunması AB üyeliği için gerekli bir şarttır. Ayrıca bu konuya Aralık 1997'de yapılan Lüksemburg Zirvesinde de değinilerek, kurumların işlerliğinin güçlendirilmesi ve geliştirilmesi gerektiğinin altı çizilmiştir.

Bu çerçevede bakıldığında azınlık haklarının, demokratikleşme ve insan hakları konusunda gerekli düzenlemeleri yapmaktan kaçınan ülkelerin bu tutumlarını değiştirmelerine katkı sağlayabilecek bir araç olarak kullanıldığı da düşünülebilir. Örneğin, AB'nin Türkiye'deki Kürt sorununa yönelik baskıları, Türkiye'nin demokratikleşme ve insan hakları konularında önemli adımlar atmasına neden olmaktadır. Gerçi ideal olan, insan haklarının ve demokratikleşmenin bir sonucu olarak azınlıkların korunmasının sağlanmasıdır, ama

benimsemeyi gerektiren üyelik yükümlülüklerini üstlenme kapasitesine sahip olma; şeklinde ifade edilmektedir.

bunun geçerli olmadığı yerlerde diğer yöntem de kullanılabilir ve kullanılmaktadır.

AB'nin azınlıkların korunmasından ne anladığına ise, Komisyon tarafından hazırlanan ve 20 Temmuz 1996'da açıklanan *Gündem 2000* raporunda açıklık getirilmiştir. Raporda tam üyeliğe aday ülkelerdeki azınlıkların varlığına işaret edilerek, Avrupa Konseyi Ulusal Azınlıkların Korunması Hakkında Çerçeve Sözleşme ile Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi tarafından kabul edilen 1201 sayılı tavsiye kararı referans olarak gösterilmiştir. Buna göre aday ülkeler, azınlıkların parlamentoda ve yerel yönetimlerde temsil edilmelelerini, ilk ve orta öğretimlerde kendi dillerinde eğitim görmelerini, her türlü yayını kendi dillerinde yapabilmelerini ve idare ve yargıda kendi dillerini kullanabilmelerini sağlamakla yükümlüdürler.

Komisyon, 1996'da hazırladığı bir raporda etnik, dinsel ve dilsel azınlıklar ile bunların haklarının ve kültürlerinin korunması konusunu ve bu alandaki faaliyetlerini, BM Sözleşmesi ve İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin oluşturduğu ve yurtaş hakları ve siyasi haklar ile ekonomik, sosyal ve kültürel haklara ilişkin uluslararası anlaşmaların tamamladığı genel çerçeve içinde değerlendirecek, bunların, insan haklarının korunmasına ilişkin uluslararası ve bölgesel belgelerin içerdiği taahhütlere de dayandığını vurgulamıştır. Komisyon'a göre uluslararası topluluğun Dünya İnsan Hakları Konferansı'nda (Vi-yana, Haziran 1993) benimsediği öncelikler, AB için özel bir ilham kaynağı olan bir eylem çerçevesi oluşturmuştur³³.

Ayrıca raporda aynı bağlam içinde Haziran 1991'de Lüksemburg'ta yapılan Avrupa Do-ruğu'nda kabul edilen İnsan Hakları Bildirgesine atıfla "müdahale etmeme ilkesinin önceliği" konusunda şu dikkat çekici sözler yer almaktadır: "*Gerek hakların ihlali konusundaki kaygıların çeşitli biçimlerde dile getirilmesi, gerek bu hakların sağlanması yolunda yapılan talepler bir devletin iç işlerine müdahale sayılamaz*". Aynı rapor içinde özel koru-

³³ Avrupa Komisyonu, "Avrupa Birliği ve...", s. 29-30.

maya ihtiyaç duyan gruplar arasında sayılan ulusal azınlıklara ilişkin olarak bu konudaki görüş ayrılıkları dile getirilerek, Avrupa Konseyi tarafından ulusal azınlıkların korunması konusunda kabul edilen Çerçeve Sözleşme'de, örgütün tüm üyeleri tarafından paylaşılan taahhütlerin asgari bir platformunu oluşturmak üzere bu temel sorunlara uzlaşmacı çözümler önerildiği vurgulanmaktadır. AB'ninse, kendi payına, ulusal azınlıklar da dahil olmak üzere insan haklarına saygının istikrarlı ve demokratik bir Avrupa'nın güvencesi olduğunun bir kez daha teyid edildiği İstikrar Paketi Bildirgesi'nin fikir babası olduğu, aynı zamanda ulusal azınlık haklarının korunması için bir dizi programı desteklediği belirtilmektedir. Bu programlar arasında istikrar paktının uygulanmasına paralel olarak ulusal azınlıkların temel sorunlarını çözmeye yönelik önlemler ve ırkçılık ve yabancı düşmanlığının ortadan kaldırılması, ifade özgürlüğü ve sivil toplumun güçlendirilmesi konularında bölgesel ve gönüllü kuruluşların işbirliğiyle yürütülen projeler bulunduğu dikkat çekilmektedir.

Komisyon bir başka raporda, etnik ve ulusal azınlık haklarının öneminin tanınması ve bunların güvenceye alınması konusunda, AGİK bağlamında üstlenilen taahhütler doğrultusunda, çoğulculuk ile serbest ve demokratik seçimlere dayanan bir sistemin kurulması gerektiğini vurgulamıştır.³⁴

AB çerçevesinde 11 Ekim 1999'da ilk kez hazırlanan AB İnsan Hakları Yıllık Raporu'nda da azınlıklar konusuna yer verilmiştir. BM, Avrupa Konseyi ve AGİT çerçevesinde azınlıkların korunmasına ilişkin belgelere ve Kopenhag Kriterleri'ne atıfta bulunan rapora göre AB, BM İnsan Hakları Komisyonu, Avrupa Konseyi ve AGİT Ulusal Azınlıklar Yüksek Komiseri tarafından azınlıklara ilişkin yürütülen çalışmalara etkin bir biçimde katılarak, bunları desteklemiş ve teşvik etmiş-

tir. Örneğin AB, Avrupa Konseyi ile 1998'de "Orta Avrupa Ülkelerindeki Azınlıklar", 1999'da da "Avrupa'daki Azınlıklar" konusunda ortak programlar yürütmüştür. AB, genişleme sürecinde, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerindeki Çingeneler'in durumuna dikkat çeken raporda, bunların ayrımcılığa uğramasından ve ırkçı saldırılara maruz kalmasından endişelendiği dile getirilmiş ve bu konuda önlemler alınması gerektiği üzerinde durulmuştur.

Konunun ele alınış biçimi ve benimsenen azınlıklar rejimi açısından AB'nin, farklılıkları canlı tutarak/canlandırarak Avrupa'yı çokkültürcü³⁵ bir temel üzerine inşa etmeye çalıştığı göze çarpmaktadır. Çokkültürcü bir toplumda tüm farklı gruplar kültürel haklara fiilen sahip olacaklardır. Burada devlet etnik ilişkiler temelinde değil, yurttaşlık temelinde demokrasiyi işler. Bütün bireyler eşit siyasi haklara sahiptirler. Birey hakları en üst düzeydeyken, grup hakları en alt düzeydedir. Devlet hiçbir etnik gruba ayrıcalıklar tanımaz³⁶. Çokkültürcü

³⁵ Çokkültürcülük kültürel çeşitliliği vurgulayan çokkültürlülüğün işlevselleştirilmesi ve politikaya dönüştürülmesi sonucu doğan yeni bir anlayıştır. Çokkültürcülük bu haliyle çokkültürlülüğün temel dinamiği olan bireyi göz ardı edebilecek bir potansiyeli içinde barındırır. Kolektif kültürel kimlikler teşvik edilirken ve geliştirilirken, bazen bu kimliklerin, mensuplarının özgürlüklerini sınırlayabildiği de göz önüne alınmalıdır. Dolayısıyla çokkültürcü politikaların birtakım açmazları olduğu unutulmamalıdır. Bkz. Mustafa Erdoğan, "Çeşitlilik, Çoğulculuk ve Rekabetçi Federalizm", *Liberal Düşünce*, C. 2, S. 6 (Bahar 1997).

³⁶ Charles Taylor'a göre azınlıklara yaklaşımı itibarıyla iki tür liberalizm bulunmaktadır. Birincisi, mümkün olan en güçlü biçimde bireysel haklara ve bunun sonucu tarafsız devlete, yani kültürel ya da dinsel projeleri olmayan, hatta yurttaşlarının kişisel özgürlüğü, fiziksel güvenliği ve refahı dışında herhangi bir toplum projesi olmayan yapı öngörürken (ortodoks liberal anlayış-E.K.), ikincisi bütün yurttaşlarının temel haklarını korumakla birlikte belirli bir ulusun, kültürün ya da dinin ayakta kalmasına ve gelişmesine kendini adayan bir yapı öngörür. Bkz. Charles Taylor, "Tanınma Politikası", *Çokkültürcülük* (Haz. Amy Guthman), İstanbul, Yapı Kredi Yayınları, 1996, s. 42-79. Azınlık haklarının bir liberal teorisine gereksinim olduğuna ilişkin bkz. Will Kymlicka, *Çokkültürlü Yurttaşlık: Azınlık Haklarının Liberal*

³⁴ Avrupa Komisyonu, "Topluluk ve Üçüncü Ülkeler Arasında Yapılan Anlaşmalar Demokrasi İlkelerine ve İnsan Haklarına Saygını Dahil Edilmesi Hakkında Komisyonun Tebliği", *Avrupa Birliği ve Dünyada İnsan Hakları* (Avrupa Birliği Bülteni, Ek 3/95), Brüksel, Lüksemburg 1996, s. 9-21.

bir toplumda, yurttaşlık ve sivil haklar belirli bir kültürel kimliği ima etmez. Hiçbir grup zorla asimile edilmez. Farklı kültürel kimliklerin bir arada var olmasına, hatta gelişmesine olanak tanınır. Aynı zamanda bütün etnik gruplar bir tek devlete ait olma duygusunu da paylaşırlar. Çokkültürcülük bazı koşulların yerine getirilmesini gerektirebilir. Bunlar arasında etnik grupların eğitim sisteminde ve emek pazarında eşitliğe sahip olmaları, farklı olarak kalma hakkı, kültürel farklılıklardan bağımsız olarak bütün yurttaşlara ulusal kimlik sağlanması, devletin özellikle nüfusun bir ya da birkaç bileşenini temsil eden bir simgeler kümesiyle özdeşleşmemesini sağlayacak önlemler alması sayılabilir. Hoşgörü, uzlaşma ve etnik gruplar arası güven, çokkültürcü bir toplumun önemli özellikleridir³⁷.

Sonuç olarak, AB'nin azınlıkların korunması konusunda Avrupa Konseyi çerçevesinde beliren azınlık rejimini esas aldığı, bunun yanı sıra BM ve AGİT'teki rejimi de göz ardı etmediği, hatta desteklediği ve ona işlerlik kazandırmaya çalıştığı söylenebilir. Tüm bunlarla birlikte AB'nin esas çalışmalarını oluşturan konuların ayrımcılık yapılmaması, eşit muamele, ırkçılık ve yabancı düşmanlığıyla mücadele ve temel haklara saygı gösterilmesi olduğu bir kez daha vurgulanmalıdır³⁸. Birlik, insan haklarının korunması konusunda bir dizi ka-

rarlar alırken, azınlıkların korunması konusundaki çalışmaları hiç değilse şimdilik Avrupa Konseyi'ne bırakmış izlenimi vermektedir.

B. Avrupa Birliği Organlarının Azınlıklar Konusundaki Çalışmaları

1. Komisyon'un Çalışmaları

AB Komisyonu'nun azınlıklar konusuna ilişkin çalışmaları 1980'lerin başına kadar uzanmaktadır. Komisyon 1984'te çok az kullanılan dillerin durumu hakkında önemli bir çalışma yayımlamıştır. Bunu, 1990'da yayımlanan, AB'ye, o zamana kadar, en son katılan Yunanistan, İspanya ve Portekiz'deki dil azınlıklarının durumunu ele alan bir inceleme izlemiştir³⁹. Ayrıca Komisyon, Euromosaic⁴⁰ ve 1987'den beri faaliyet gösteren MERCATOR (*The European Network for Information, Documentation and Research*) gibi dil azınlıklarını inceleyen çeşitli kurumlarla da işbirliği içinde olmuştur.

Komisyon, genişleme süreciyle birlikte azınlıklar konusuna daha yakından ilgilenmeye başlamıştır. Komisyon ayrıca Kopenhag Kriterleri doğrultusunda aday ülkelerdeki gelişmelere ilişkin hazırladığı ilerleme raporlarında, bu ülkelerdeki azınlıkların durumlarına ilişkin değerlendirmeler yaparak konuyu sürekli gündemde tutmuştur⁴¹. Dolayısıyla AB'nin artık azınlıklar rejimiyle hem kendisini, hem de tam üyeliğe aday ülkeleri bağlı kılmak istediği açıktır.

Komisyon, Nisan 1997'de hazırladığı ve azınlık dillerini ele aldığı bir raporunda⁴²,

Teorisi, Çev. Abdullah Yılmaz, İstanbul, Ayrıntı Yay., 1998, s. 297-318.

³⁷ Kemal Kirişçi, Gareth M. Winrow, *Kürt Sorunu: Kökeni, Gelişimi*, Çev. Ahmet Fethi, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 1997, s. 209. Bu konunun felsefi boyutlarıyla birlikte tartışıldığı ayrıntılı bir inceleme için bkz. Amy Gutmann (Haz.), *Çokkültürcülük*, İstanbul, Yapı Kredi Yayınları, 1996. Çokkültürcülükle ilgili uygulamalar açısından devletlerin farklı tutumlar içinde oldukları görülmektedir. Bunlar üniter devlet yapısı içinde dil ve kültür özerkliği uygulayan ülkeler (Fransa, İtalya, Finlandiya), toprağa bağlı özerklik ya da eyalet sistemi uygulayan ülkeler (İspanya, İngiltere), federasyon sistemi uygulayan ülkelerdir (İsviçre, Belçika, Kanada).

³⁸ Bu konudaki çalışmalar için bkz. *European Union Annual Report On Human Rights*, adopted by the General Affairs Council in Luxembourg on the 11 October 1999.

³⁹ *Linguistic Minorities in the European Economic Community: Spain, Portugal, Greece (summary of the report)*, Miquel Siguan, Office for Official Publications, Luxembourg, 1990.

⁴⁰ Fédération des Foyers Ruraux (Paris), Institut de Sociolinguística Catalana (Barcelona), Onderzoekscentrum Meertaligheid (Brussels), and Research Centre Wales (Bangor) adlı kuruluşlar bir araya gelerek Euromosaic'i oluşturmuşlardır. Ayrıntı için bkz. <http://www.uoc.es/euromosaic>

⁴¹ Raporlar için bkz. <http://europe.eu.int>

⁴² Commission of the European Communities, *Protecting languages proves a challenge for EU officials*, Brussels, April 1997, http://europa.eu.int/comm/dg10/eur_dial/97i2a4s5.html

AB'nin özellikle genişleme sürecinde sorun çıkartacağını düşündüğü bu konuyla yakından ilgili olduğunu belirtmekte, halen Birlik içinde 40 milyondan fazla insan tarafından 30'dan çok azınlık dilinin ve bölgesel dilin konuşulduğunu ve bu dilleri konuşan kimselerin korunması için çaba harcandığını vurgulamaktadır.

Yapılan tahminlere göre, Avrupa'nın tamamında 100 milyon insan tarafından konuşulan 200 civarında azınlık dili bulunmaktadır. AB tarafından bu dillerin desteklenmesi için 1995'te 4 milyon ECU değerinde 170 projenin finanse edildiği, 1996'da da aynı miktarda tahsisatta bulunduğu, 10 aday ülkede azınlık dilleri programının yürütüldüğü ve Komisyon'un bunlara yardımlarda bulunduğu belirtilmektedir. Kısacası, Komisyon bölgesel dil ve kültürler ile azınlık dil ve kültürlerinin korunması ve bunların teşvik edilmesi yönünde yoğun çaba harcamaktadır. Komisyon, özellikle sınır ötesi azınlıkların korunmasıyla, farklı ülkelere dağılmış durumda olan dil gruplarının aralarındaki ilişkilerin geliştirileceğini ve böylece de bölgeler arası düzeyde bir ortak çıkar sağlanıp, AB'nin bütünleşmesine önemli katkılarda bulunabileceğini düşünmektedir. Örneğin, Fransa ve İspanya'da Bask dili veya Fransa, İrlanda ve İngiltere'de Celtic dili konuşan gruplar arasındaki ilişkilerin gelişmesi böyle bir amaca hizmet edebilecektir⁴³. Komisyon ayrıca, azınlıkların korunması konusunda Avrupa Konseyi tarafından benimsenen belgelere de atıflar yaparak bunun hukuksal temelini oluşturmaktadır.

AB Komisyonu, genişleme sürecinde, aday ülkelerdeki demokratikleşmeyi ve bu bağlamda insan hakları ve azınlıkların korunmasını sağlamak amacıyla AP'nin girişimleri sonucu 1992'de başlatılan AB Demokrasi Programı (*Phare and Tacis Democracy Programme- PTDP*) çerçevesinde bir bütçe oluşturmuş ve bütçenin kullanılacağı faaliyet alanlarından birisinin de azınlık hakları olduğunu belirt-

miştir. Bu programda PHARE (*Poland Hungary Aid for the Reconstruction of the Economy*) ülkeleri olarak anılan Polonya, Macaristan, Slovakya, Estonya ve Romanya yer almıştır. Buna ilişkin hazırlanan raporda ise, bu ülkelerdeki azınlıkların durumunun iyi olmadığı belirtilmiştir. Sadece Romanya'da bir takım iyileştirmelerin varlığından söz edilmiştir⁴⁴.

Komisyon'un azınlıkların korunmasında gösterdiği duyarlılık, 3-4 Haziran 1999'da Köln Avrupa Konseyi toplantısına sunduğu "Aday Ülkelerde Irkçılık, Yabancı Düşmanlığı ve Anti-Semitizm" başlıklı görüş raporuyla bir kez daha ortaya konulmuştur.

Son olarak, Komisyon, bölgesel dil ve kültürler ile azınlık dil ve kültürlerinin korunması ve bunların teşvik edilmesi için alınacak önlemlere verdiği desteği ifade eden bir rapor hazırlamıştır⁴⁵. Raporda Avrupa resmi dillerine ek olarak kullanılan 40'tan fazla dilin, Avrupa yurttaşları tarafından paylaşılan kültürel mirasın bir parçasını oluşturduğu ve Avrupa yurttaşlığının temel özelliğinin bu dilsel ve kültürel kimliklere saygı göstermek olduğu ve bu dillerden bazılarının gelecek 50 yıl içinde kaybolacağı belirtilerek AB'nin, bunların korunması ve geliştirilmesi için oynayabileceği rol üzerinde durulmuştur.

2. Avrupa Parlamentosu'ndaki Çalışmalar

Komisyon'un yanı sıra azınlıklarla yakından ilgilenen bir başka AB kurumu da Avrupa Parlamentosu'dur (bundan sonra AP). Gerçi AP'nin henüz AB'nin bir yasama organı haline gelmediği ve burada alınan kararların bağlayıcı niteliği bulunmayan tavsiye niteliğindeki kararlar olduğu düşünülebilir. Ama AP bir yandan AB ülkelerinin kamuoylarındaki eğilimleri yansıtması, öte yandan yeni ülkelerin Birliğe

⁴⁴ Bkz. ISA Consult, Ussex European Institute, GSW Europe, *Final Report: Evaluation of the Phare and Tacis Democracy Programme, 1992-1997*, Brington, Hamburg, Nov. 1997.

⁴⁵ "Support from the European Commission for measures to promote and safeguard regional and minority languages and cultures. Call for proposals 2000, (EAC/19/00), (2000/C 266/07)", *OJ. C 266/15*, 16.9.2000.

⁴³ "Call for proposals for European Commission involving actions in favour of promoting and safeguarding regional or minority languages and cultures", *OJ. C 322*, December 2, 1995.

alınmasında son sözü söylemesi ve nihayet, verilecek yardımları onaylaması bakımından önemli bir konumdadır. Bu nedenle AP'nun kararları göz ardı edilemez⁴⁶.

AP çok öteleden beri insan haklarıyla yakından ilgilenen bir kuruluş olmuştur. AP'nun 10 Şubat 1977'de temel haklar konusunda yayımladığı bir bildirge Komisyon ve Konsey tarafından benimsenmiştir. Bu bildirge 1989'da genişletilerek *Temel Hak ve Özgürlükler Bildirgesine* dönüşmüştür⁴⁷. Son olarak, AP Temel Hak ve Özgürlükler Komitesi'nce bu bildirgeye dayanan *Temel Haklar Sözleşmesi* (7 Bölüm, 54 madde) hazırlanmıştır. AB yurttaşlarının temel haklarını ve AB'nin yurttaşlarına karşı sorumluluklarını düzenleyen bu belge, 13-14 Ekim'de Fransa'nın Biarritz kentinde gerçekleşen AB zirvesinde devlet ve hükümet başkanlarınca da benimsenmiştir.

Sözleşme'de, sayılan hakların AİHS'ce garanti altına alınmış temel hak ve özgürlükleri içerdiği, bu hak ve özgürlüklerin çerçevesinin belirtilen anlaşmaya uygun olması gerektiği vurgulanmakta ve bu maddelerden hiç birinin, Topluluk kanunları, uluslararası hukuk, Topluluğun, Birliğin veya üye ülkelerin onayladığı, AİHS dahil olmak üzere tüm uluslararası anlaşmalarda belirtilen hükümlerin ihlali yolunda yorumlanamayacağı belirtilmektedir. Sözleşme'nin azınlıklarla ilgili olabilecek kısımlarında ise, her şeyden önce, herhangi bir temele dayalı ayrımcılığın (cinsiyet, ırk, etnik

veya sosyal köken genetik özellikler, dil din veya inanç siyasi ya da başka bir görüş, ulusal bir azınlığın üyesi olmak, doğum, sakatlık, yaş ya da cinsel tercih) önlenmesi ve Avrupa Topluluğu'nun kurucu anlaşması ve AB anlaşmalarının uygulama kapsamı içinde ve bu anlaşmaların öngördüğü durumlar haricinde milliyete dayalı tüm ayrımcılıkların engellenmesi istenmekte, ayrıca AB'nin kültür, din ve dil farklılıklarına saygı gösterdiği vurgulanarak, azınlık haklarına ve azınlıkların korunması gerekliliğine işaret edilmektedir⁴⁸.

AP, temel insan hakları çerçevesinin dışında, münhasıran azınlıklar konusuyla da yakından ilgilenmiştir. AP bugüne değin aldığı pek çok kararla, AB içindeki azınlık dillerini ve kültürlerini koruma ve geliştirme hakkı gibi kültürel öğeler üzerinde hassasiyetle durmuştur. Bununla birlikte AP, AB içinde etnik temelli ayrılıkçı hareketleri sert bir dille kınamıştır. Ayrıca AP'nun konuya ilişkin ilgisi AB'yle de sınırlı kalmamış, AB dışındaki azınlık sorunları da Parlamento'nun ilgi alanında yer almıştır.

AP, 16.10.1981 tarihli "*Bölgesel Dil ve Kültürlerle İlgili Topluluk Şartı*" ve "*Etnik Azınlıkların Haklarına İlişkin Şart*" hakkındaki kararında, bölgesel dil ve kültürlerin resmi müfredata alınmasını, bölgesel dillerde eğitim yapılmasını, kültürel etkinlikler için azınlıklara mali yardım verilmesini, bu dillerin kitle iletişiminde kullanılmasını, azınlıklara mensup bireylerin resmi kurum ve mahkemelerde kendi dillerini kullanmalarına izin verilmesini ve bölgesel kültürleri teşvik edici projelere mali destek sağlanmasını istemiştir. 30.10.1987 tarihli AT'da bölgesel ve etnik azınlıkların dilleri ve kültürleri hakkındaki kararda ise Üye Devletlerin dilsel azınlıklarını yasayla tanımlarının gerekliliği belirtilmiş, demokratik bir Avrupa'nın inşasında bölgelerin rolünden yola çıkarak bölgesel özerkliğin güçlendirilmesi çağrısında bulunulmuş, eğitim, idari ve yasal düzenlemeler, kitle iletişimi, kültürel altyapı, sosyo-ekonomik v.b. alanlarda bölgesel ve azınlık dillerinin kullanımının teşvik edilmesi tavsiye edilmiştir. 9.2.1994 tarihli

⁴⁶ AP 90'ın üzerinde siyasal partiyi temsil eden 8 siyasal gruptan oluşan 626 üyeli bir parlamentodur. AP'de yer alan siyasal gruplar 215 sandalyeyle en çok üyeye sahip olan Avrupa Sosyalistleri Partisi Grubu, Avrupa Halkları Partisi Grubu, Avrupa İçin Birlik Grubu, Avrupa Liberal, Demokrat ve Reformcu Partileri Grubu, Avrupa Birleşik Sol/Kuzey Yeşil Sol Konfederal Grubu, Yeşiller Grubu, Avrupa Radikal İttifakı Grubu ve Bağımsızlar Grubudur. AP'nin çeşitli konularda çalışma yürüten daimi komiteleri vardır. Bunlardan Dışişleri ve Güvenlik Komitesinin insan haklarıyla ilgili bir alt birimi bulunmaktadır. Bu birim AP'nin bu alana duyduğu ilginin ve aktif rol alma iradesinin bir işaretidir. Nitekim AP'nin çalışmalarında ve aylık toplantılarında insan hakları konusunun önemli bir yer tuttuğu görülmektedir.

⁴⁷ "Declaration of fundamental rights and freedoms", OJ, C 120, 16.5.1989, p. 51.

⁴⁸ Bkz. "İşte AB'ye giriş bileti", *Sabah*, 16.10.2000.

AT'de dilsel ve kültürel azınlıkların haklarının ele alındığı bir kararda da (*Herhangi Bir Kimsenin Kendi Dilini Konuşması Hakkındaki Karar*) benzer istekler dile getirilerek, Bölgesel ve Azınlık Dilleri Avrupa Şartı'nın üye devletlerce imzalanması çağrısında bulunulmuştur.⁴⁹ Bununla birlikte AP'nin, azınlıkların siyasal statüsü konusuna fazla değinmediği ve bunu devletlerin tercihine bıraktığı gözlenmiştir.

Tüm bunlarla birlikte AP, 1993 yılından beri⁵⁰ her yıl AB'de insan haklarına saygı konusunda bir rapor kabul etmektedir. 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. Ayrıca Parlamento üye devletlerin Bölgesel ve Azınlık Dilleri Anlaşmasını onaylamalarını da isteyerek, Birlik içinde temel haklara saygının güvence altına alınmasının önemini altını çizmiştir⁵¹. Parlamento ırkçılık ve yabancı düşmanlığı konularına da özel bir önem vererek bu konuda bazı kararlar almıştır⁵².

AB dışındaki Avrupa ülkelerindeki azınlık sorunlarıyla da yakından ilgilenen AP, özellikle AB ile bütünleşme sürecine girmiş ülkeleri yakından izlemekte ve bu ülkelere ilişkin tavsiye kararlar almakta, onları kınamakta veya bu ülkelere ekonomik yaptırımlar uygulamaktadır. AP, özellikle Türkiye'yi yakından izlemektedir. Türkiye'deki insan hakları so-

runları kapsamı içinde ülkenin güneydoğusundaki Kürt kökenli yurttaşlar bu ilginin merkezinde yer almaktadır. 1991'den 1999'a değin AP, sadece Türkiye'deki Kürt sorununa ilişkin 14 karar almıştır. Benzer şekilde Romanya ve Slovakya hakkında da azınlıklara uygulanan muameleden ötürü zaman zaman kararlar alınmıştır⁵³.

C. Avrupa Birliği Ülkelerindeki Azınlıklar ve Durumları

2000 yılı itibariyle AB'ye üye 15 devlet vardır ve bunların hemen hepsinde birbirlerinden çok farklı özelliklere sahip dilsel, dinsel, etnik veya ulusal azınlıklar vardır. Avrupa tarihinin mirası olan bu azınlıklar bazen devletlerin izlediği politikalarından, bazen de kendi tutumlarından kaynaklanan nedenlerle sorun teşkil etmektedirler⁵⁴. Bazı devletler çeşitli nedenlerle azınlıkları tanımak istemezken, bazı azınlıklar kendilerine tanınan haklardan çok daha ötesini istemekte, ayrılıkçı eğilimler göstermekte ve terörist eylemlere kalkışmaktadırlar. AB ülkelerini tek tek ele alarak bu durumu daha yakından görebiliriz.

80 milyonluk Almanya'da 7,5 milyon civarında Alman yurttaşı olmayan, çeşitli ülkelerden gelmiş, değişik din ve dillere sahip insan yaşamaktadır. Bunların dışında Alman yurttaşı olan Danimarka ulusal azınlığı (50.000), Sorb halkı (60.000), Frizian etnik azınlığı (60.000), Yahudi din azınlığı (Yiddish dilini kullananlar) ve Çingeneler (Alman Sinti ve Roma/70.000) gibi farklı azınlıklar da vardır⁵⁵ ve Almanya'da

⁴⁹ Bu konuda bkz. Çiğdem Nas, "Avrupa Parlamentosu'nun Etnik Azınlıklara Bakışı ve Türkiye", *Uluslararası Politikada Yeni Alanlar, Yeni Bakışlar*, Der. Faruk Sönmezoğlu, İstanbul, Der Yayınları, 1998, s. 392-394.

⁵⁰ İlk karar için bkz. *OJ*, C 115, 26.4.1993, p. 178.

⁵¹ *OJ*, C 320, 28.10.1996, p. 36; *OJ*, C 132, 28.4.1997, p. 31; *OJ*, C 80, 16.3.1998, p. 43.

⁵² Resolution of 27 April 1995 on racism, xenophobia and anti-semitism, *OJ*, C 126, 22.5.1995, p. 75; resolution of 9 May 1996 on the communication from the Commission on racism, xenophobia and anti-semitism, *OJ*, C 152, 27.5.1996, p. 57; opinion of 9 May 1996 on the Commission proposal for a Council Decision designating 1997 as European Year Against Racism, *OJ*, C 152, 27.5.1996, p. 62.

⁵³ Bu kararların yayımlandığı Avrupa Toplulukları Resmî Gazetesine, <http://www.europarl.eu.int/basicdoc/en/default.htm> adresinden ulaşılabilir.

⁵⁴ Bu kısım yazılırken verilen rakamlar şu kaynaklardan alınmıştır: Arsava, "Batı Avrupa'da...", s. 24-25; <http://www.sil.org/ethnologue/countries/europe.html> adresinden Barbara F. Grimes (Editor), *Ethnologue*, 13th Edition, Summer Institute of Linguistics, 1996; <http://www.bsos.umd.edu/cidcm/mar/tablewd.html> ve Pulat Tacar, *Kültürel Haklar: Dünyadaki Uygulamalar ve Türkiye İçin Bir Model Önerisi*, Ankara, Gündoğan Yayınları, 1996, s. 81-131.

⁵⁵ Almanya'nın tanıdığı azınlıklar ve sayıları için bkz. *First Report submitted by the Federal Republic of Germany*, under Article 25, paragraph 1, of the

bugün 21 dil konuşulmaktadır⁵⁶. Bunların dışında Almanya'da kendini hissettiren oranda mezhep ve din farklılıkları da bulunmaktadır⁵⁷. Avrupa Konseyi çerçevesinde azınlıklara ilişkin her iki sözleşmeyi de onaylamış olan Almanya, Çerçeve Sözleşme gereğince ülkesindeki korunması gereken azınlıkların haklarını herhangi bir sınırlama yapmaksızın anayasal güvence altına almış, ayrıca Çerçeve Sözleşme'de belirtilen önlemleri alıp, yasal düzenlemeleri de önemli oranda gerçekleştirmiştir⁵⁸. Ama Almanya, Çerçeve Sözleşme'yi imzalamadan bulunduğu bildirimde Sözleşme'nin "ulusal azınlık" kavramını tanımlamadığına dikkat çekerek, Sözleşme hükümlerinin hangi gruplar için uygulanacağına kendisinin karar vereceğini açıklamış ve bu bağlamda yurttaşlığı azınlığın bir şartı olarak görmüştür. Almanya sadece Danimarkalıları, Sorbları, Frizianları ve Alman Sintı ve Romalıları azınlık kabul etmiştir⁵⁹. Dolayısıyla göçmen işçiler ve mülteciler koruma taahhüdü altında değillerdir. Bu anlayışa 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 etmiştir⁶⁰.

25 dilin konuşulduğu 58 milyonluk Fransa'da yaklaşık 7 milyon insan Fransızca dışında bir dil kullanmaktadır. Bunlar arasında, Almanca konuşan Alsaslı (1.500.000), Bask dili konuşanlar (80.000/ toplam Basklıların sayısı 260.000), Brötonca konuşanlar (500.000/toplam sayıları 1.200.000), Romani

dili konuşan Çingenerler (100.000/toplam sayıları 312.000), Katalan dili konuşanlar (260.000), Korsikanca konuşanlar (281.000/toplam sayıları 365.000), Flamanca (Flemish/Dutch, 90.000/toplam sayıları 400.000), Provençal dili konuşanlar (250.000), Oksitan dili konuşanlar (250.000), Frankça konuşan Lorenliler (350.000), İtalyanca konuşanlar (1.000.000) ve Portekizce konuşanlar (750.000) sayılabilir. Bunlar etnik ve dilsel azınlıkları oluşturmaktadır. Ayrıca ülkede yurttaş olmayan 2.5 milyon Müslüman (2 milyon Mağripli) yaşamaktadır. Fransa, Bölgesel ve Azınlık Dilleri Avrupa Şartı'nı imzalamış, fakat onaylamamış, Ulusal Azınlıklar Çerçeve Sözleşmesini ise imzalamamıştır⁶¹. Çünkü Fransa, ülkesinde ulusal azınlıkların bulunmadığını ileri sürmüştür. Aynı gerekçeyle BM KSHS'nin 27. Maddesinin kendisine uygulanamayacağını duyurmuştur. Fransa, 1999'da yayımladığı bir bildirgeyle Bölgesel 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 yorumlamıştır⁶². Onun bu yaklaşımı, azınlıkların korunması konusunda pek istekli olmadığını göstermektedir. Bununla birlikte Fransa bazı dillere hukuksal statü tanımış, bazı yörelere özerk bölge statüsü vermiştir (Korsika). Birçok alanda Fransızca uygulanan tek dil olmasına rağmen, çok sınırlı da olsa bazı dillerin öğrenimine ve basında kullanılmasına izin verilmiştir. Ama dil grupları arasında eşit

Council of Europe's Framework Convention for the Protection of National Minorities, 1999 (Received on 24 February 2000).

⁵⁶ Bkz. <http://www.sil.org/ethnologue/countries/europe.html>

⁵⁷ % 43 Katolik, % 41.5 Reformcu Lütherci, %3 Müslüman, %13 diğer din ve mezhepler.

⁵⁸ Ayrıntı için bkz. *First Report submitted by the Federal Republic of Germany...*

⁵⁹ *Human Rights Information Sheet*, No. 36 (January-June 1995), Council of Europe, Strasbourg, 1995, s. 5.

⁶⁰ Bkz. *List of declarations made with respect to treaty no. 148 (Germany)*, European Charter For Regional Or Minority Languages Complete chronology on: 23/10/00 (<http://conventions.coe.int>)

⁶¹ Fransa kendi ülkesinde azınlık bulunmadığı gerekçesiyle BM KSHS'nin 27. Maddesine de çekince koymuştur. Ama bunun pek anlamlı olduğu söylemez. Çünkü maddeden anlaşılacağı üzere azınlıkları belirleme yetkisi devlete bırakılmamıştır (Arsava, a.g.y., s. 66, 112).

⁶² Bkz. *List of declarations made with respect to treaty no. 148 (France)*, European Charter For Regional Or Minority Languages Complete chronology on: 23/10/00 (<http://conventions.coe.int>).

muamele olduğu söylenemez⁶³. Örneğin Flamanca kanunen korunan diller arasında yer almamakta, buna karşılık Korsikan dili bölgesel özerklik statüsü altında korunmaktadır. Kırsacı, AB'nin en önemli ikinci ülkesi olan Fransa, AB'nin benimsediği Avrupa azınlıklar rejimini ülkesinde tam olarak uygulamamaktadır.

İtalya'da da Sardinyalılar (1.500.000), Sicilyalılar (5 milyon), Slovenler (80.000), Arnavutlar (260.000), Korsikalılar (260.000), Fransızlar (Valle d'Aosta'da 70.000 Franko-Provençal, 20.000 Fransızca konuşan), Friulianlar (600.000), Almanlar (Güney Tirol'de 225.000), Ladinler (45.000), Yunanlar (30.000), Çingeneler (130.000), Okzitanlar (178.000/ sadece 50.000'i Okzitanca konuşuyor), Walzer dil azınlığı (3.000), Katalanlar (18.000) ve Hırvatlar (2.000) yaşamaktadır⁶⁴. Dolayısıyla 57 milyonluk İtalya'da 8 milyon civarında ulusal, etnik ve dilsel azınlık bulunmaktadır. Bölgesel ve Azınlık Dilleri Avrupa Şartı'nı sadece imzalamakla yetinen İtalya, Çerçeve Sözleşme'yi onaylamıştır. Bu doğrultuda ülkesindeki azınlıkları dil esasına göre belirleyen ve koruyan İtalya, bu dillerin konuşulduğu bölgelere özel statü tanımıştır. Bunlar Triento ile Alto Adige (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 (6. Md.). Ayrıca İtalya yasaları da, Çerçeve Sözleşme'nin azınlıkların korunmasına ilişkin öngördüğü önlemlere uygun hale getirilmiştir⁶⁵.

12 farklı dilin kullanıldığı ve bir milyon civarında göçmenin barındığı 58 milyonluk İn-

giltere'de (Büyük Britanya) ise Fransızlar (340.000), İrlandalılar (700.000/ 260.000 kişi İrlandaca konuşmakta), İskoçlar (5.660.000/ 88.000 kişi Gaelic/Scots/İskoç dili konuşmakta), Galliler (2.900.000/575.000 kişi Galler dili/ Welsh kullanmakta) ve Çingeneler (90.000) bulunmaktadır. Ayrıca Kuzey İrlanda da Katolik İrlandalılarla Protestan İngilizler arasında, terör boyutu da olan ciddi bir dinsel ve etnik temelli azınlık sorunu da yaşanmaktadır. 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 belirtilmelidir⁶⁶. 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 içinde yaşamalarına yönelik alınan önlemler ise terörün etkisiyle (IRA) başarısız olmuştur. Sorun halen tam bir çözüme ulaştırılamamıştır⁶⁷.

⁶³ Tacar, a.g.y., s. 106; ayrıca bkz. Arsava, "Batı Avrupa'da...", s. 38-40.

⁶⁴ Buradaki sayılarda 1991 verileri ile şimdiki yaklaşık tahminler esas alınmıştır. Bkz. *Report Submitted By Italy Pursuant To Article 25, Paragraph 1 Of The Framework Convention For The Protection Of National Minorities* (received on 3 May 1999).

⁶⁵ Ayrıntı için bkz. *Report Submitted By Italy Pursuant To Article 25, Paragraph 1 Of The Framework Convention For The Protection Of National Minorities* (received on 3 May 1999).

⁶⁶ *Report Submitted By United Kingdom Pursuant To Article 25, Paragraph 1 Of The Framework Convention For The Protection Of National Minorities*.

⁶⁷ Ayrıntı için bkz. Emin Gürses, *Ayrıltkçi Terörün Anatomisi: IRA, ETA, PKK*, İstanbul, Bağlam Yayıncılık, 1997, s. 23-50; Emin Gürses, *Milliyetçi Hareketler ve Uluslararası Sistem*, İstanbul, Bağlam Yayıncılık, 1998, s. 103-121.

Kastilyalılar'ın çoğunluğu oluşturduğu 40 milyonluk İspanya'da Katalanlar (8.5 milyon), Basklar (yaklaşık 2 milyon/800.000'i Bask dili konuşuyor), Galiçyalılar (3 milyon), Çingene-ler (744.000) ve Asturya dili (550.000), Aragon dili (30.000) ve Gaskon/Aranes dili (5.000) konuşan insanlar yaşamaktadır. Bunlar İspanya'nın etnik ve dilsel azınlıklarını oluşturmaktadırlar. İspanya Çerçeve Sözleşme'yi onaylamış ve Bölgesel ve Azınlık Dil Şartı'nı ise şimdilik sadece imzalamıştır. 1978'de İspanya'da etnik azınlıklara (artık ulusal grup) yasayla özerklik statüsü tanınmıştır. Buna göre Katalanya, Bask ülkesi ve Galiçya özerk bölgeler olup, geniş kültürel ve siyasal haklara sahiptirler⁶⁸. Kuşkusuz Çerçeve Sözleşme'nin uygulamaya geçmesiyle bu konuda daha da ileri adımlar atılmaya başlamıştır. Fakat buna rağmen Bask ülkesinde ayrılıkçı terör (ETA) sürmektedir⁶⁹.

Flamanlar'ın ülkesi (12 milyon) Hollanda'da Batı Frizliler (1.5 milyon/sadece yarısı Batı Friz dili konuşuyor), Low Saxon konuşan Almanlar (1.5 milyon), Çingene-ler (35.000) 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 onaylamışken, Çerçeve Sözleşme'yi imzalamakla yetinmiştir.

Yaklaşık 5.6 milyon Flaman'ın, 4 milyon Fransızca konuşan Valon'un ve 150.000 Alman'ın yaşadığı Belçika, tamamen kendine özgü, farklı diller konuşan toplumların yaşadığı topraklara tam özerk statü tanıyarak "üç toplumlu üç bölgeci 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 tam-

dır⁷⁰. Belçika, ne Çerçeve Sözleşme'yi ne de Bölgesel ve Azınlık dilleri Avrupa Şartı'nı imzalamıştır. Anlaşılan o ki, Belçika, bu idari yapılanması içinde azınlık barındırmadığını ve bu anlaşmaları imzalamaya gerek olmadığını düşünmektedir. Ama ülkesinde 20.000 dolayında Çingene ve 15.000 Lüksemburglu yaşadığını unutmaktadır.

Bir Balkan ülkesi olan Yunanistan'da da önemli ulusal ve dinsel azınlıklar bulunmaktadır. Ülkede Müslüman Türkler (128.000), Çingene-ler (kaynaklar 50.000-180.000 arasında farklı rakamlar veriyor), Müslüman Bulgarlar/Pomaklar (en az 30.000), Müslüman ve Hıristiyan Arnavutlar (en az 150.000), Slav-Ortodoks Makodonlar (en az 40.000), Ermeniler (20.000), Latin kökenli Vlahlar (300.000) ve Yahudiler yaşamaktadır. Yunanistan Lozan Antlaşması gereği Müslüman Türkleri azınlık olarak tanımıştır, ama antlaşmanın gereğini her zaman yerine getirmemiş, uygulamada birtakım sorunlar çıkarmıştır⁷¹. Yunan Anayasasında azınlıklara ilişkin bir düzenleme yoktur. Ayrıca Yunanistan Bölgesel ve Azınlık Dilleri Avrupa Şartı'nı imzalamamış, Çerçeve Sözleşme'yi ise sadece imzalamakla yetinmiştir (22.09.1997'de). Bu anlayış doğrultusunda Yunanistan, ülkesindeki pek çok azınlığı da inkar etmektedir. Bu haliyle azınlıklar sorununun belki de en önemli ve en canlı bölgelerinden birinde bulunan Yunanistan'ın, Avrupa azınlık rejimine uygun davranmadığı görülmektedir.

Büyük çoğunluğunu (7.600.000) İsveçlilerin oluşturduğu İsveç'te de toplam sayıları 800.000'i bulan çeşitli etnik ve dilsel azınlıklar vardır. Bunlar arasında Finliler (43.000), Danimarkalılar (35.000), Estonyalılar (60.000), Norveçliler (28.000), Yunanlar (50.000), az sayıda da olsa Samiler/Lapplar (10.000) ve Çingene-ler (9.000) sayılabilir. Ayrıca ülkede birçok ülkeden gelen göçmen işçi ve yabancılar da bulunmaktadır. 1 Haziran 2000'de Avrupa Konseyi çerçevesinde benimsenen her

⁶⁸ Bkz. Tacar, *a.g.y.*, s. 116-121.

⁶⁹ Ayrıntı için bkz. Gürses, *Ayrılkçı...*, s. 51-73; Gürses, *Milliyetçi...*, s. 135-148.

⁷⁰ Tacar, *a.g.y.*, s. 122-126. Ayrıca bkz. Arsava, "Batı Avrupa'da...", s. 33-34.

⁷¹ Bkz. Türkkaya Ataöv, *Çatışmaların Kaynağı Olarak Ayrımcılık*, Ankara, AÜSBF İnsan Hakları Merkezi Yayınları, 1996, s. 43-46.

iki sözleşmeyi de onaylayarak uygulamaya sokmuş olan İsveç, Bölgesel ve Azınlık Dilleri Avrupa Şartı'yla ilgili bildirimde bulunurken ülkesinde Sami, Fince ve Meankieli (Tornedal Fince) 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 açıklamıştır⁷². Bu doğrultuda Fin ve Sami azınlığa kendi dillerinde eğitim hakkı vermiştir. Ayrıca İsveç, ülkesindeki yabancılara da geniş kültürel haklar tanımıştır. O nedenle İsveç'in ideale yakın bir azınlıklar rejimi benimsediği söylenebilir.

Almanca konuşanların çoğunlukta olduğu 7.5 milyonluk Avusturya'da Hırvat (37.000), Macar (60.000), Sloven (25.000), Valle d'Aosta'lı Fransız (60.000), Güney Tirol'lü İtalyan (235.000), Türk (70.000), Hırvat (60.000) ve Çingene (10-30.000) yaşamaktadır. Avusturya birtakım uluslararası anlaşmalar ve anayasası gereği azınlık dillerini (Slovençe, Hırvatça, Çekce, Macarca ve Sorb dili) tanımıştır⁷³. Çerçeve Sözleşme'yi onaylayarak yürürlüğe koyan (1.7.1998) Avusturya, henüz 1992'de imzaladığı Bölgesel ve Azınlık Dilleri Avrupa Şartı'nı onaylamamıştır.

Danimarka'da da (5.2 milyon) yabancılar dışında (30.000'i Türk olmak üzere sayıları 60.000 dolaylarında) ülke yurttaşı olan azınlıklar vardır. Bunlar Farolular (yaklaşık 47.000), Almanlar (15.000-20.000 tahmin ediliyor) ve az sayıdaki (3.000) Çingeneler'dir. Danimarka Çerçeve Sözleşme'yi onaylayarak yürürlüğe sokmuştur (1.2.1998), ama 1992'de imzaladığı Bölgesel ve Azınlık Dilleri Avrupa Şartı'nı henüz onaylamamış, bununla birlikte yakın bir zamanda onaylanacağını bildirmiştir⁷⁴. Çerçeve Sözleşme'yi onaylarken ilgili

hükümlerin sadece Güney Jutland bölgesindeki Alman azınlığa uygulanacağını açıklamıştır. 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 bildirmiştir⁷⁵. Farolular ise özerk bir yönetimle korunmuştur. Sonuç olarak, Danimarka Avrupa azınlıklar rejimine büyük ölçüde uyumtur.

Finliler'in büyük çoğunluğu oluşturduğu Finlandiya'da da dil azınlığı olarak İsveçliler (294.000), yerli halk Samiler (6.400), etnik ve dinsel azınlık olarak Çingeneler (10.000), Yahudiler (1.300), Müslüman Tatarlar (900) ve eski Ruslar (19. yy.'daki Rus göçmenlerin torunları/5.000 kadar) vardır. Ayrıca ülkede, yurttaşı olmayan yabancılar da (Estonyalı, Rus vd./80.000 kadar) yaşamaktadır. Finlandiya, Fince ve İsveççe'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. 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. İsveççe ülkede resmi dil olduğundan her düzeydeki eğitimde İsveççe kullanılmaktadır. Hatta bir İsveç üniversitesi de kurulmuştur. Kısacası Finlandiya, İsveççe'ye resmi dil olmasının tüm gereklerini yerine getirmiştir⁷⁶. 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 ülke-

⁷² Bkz. *List of declarations made with respect to treaty no. 148 (Sweden)*, European Charter For Regional Or Minority Languages Complete chronology on: 23/10/00 (<http://conventions.coe.int>).

⁷³ Bkz. Tacar, a.g.y., s. 81-82; Arsava, "Batı Avrupa'da...", s. 35-36.

⁷⁴ Bkz. *List of declarations made with respect to treaty no. 148 (Denmark)*, European Charter For Regional Or Minority Languages Complete chronology on: 23/10/00 (<http://conventions.coe.int>).

⁷⁵ Bkz. *Report Submitted By Denmark Pursuant To Article 25, Paragraph 1 Of The Framework Convention For The Protection Of National Minorities* (Received on 6 May 1999).

⁷⁶ Bkz. Arsava, "Batı Avrupa'da...", s. 37; Tacar, a.g.y., s. 131

lerdendir (diğerleri Almanya ve İsveç). Çerçeve Sözleşme'nin uygulanışına ilişkin verdiği raporda⁷⁷ Finlandiya, İsveççe konuşan Finlilerin yanı sıra, Samileri, 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" deyimini 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 İsveççe'nin yanı sıra, Sami dili, Çingene dili (Romani) ve diğer belli bir toprak parçası üzerinde yoğun olarak konuşulmayan diller için de uygulayacağını duyurmuştur⁷⁸. Dolayısıyla Finlandiya bugün azınlık tanımını en geniş yorumlayan ülke konumuna gelmiştir.

AB ülkeleri içinde belki de en homojen sayılabilecek ülkeler Portekiz, İrlanda ve Lüksemburg'tur. Buralarda ciddi bir azınlık yoktur. Bununla birlikte Çerçeve Sözleşme'yi sadece imzalamış, diğerini şu ana kadar imzalamamış olan Portekiz'de, Çingenelerin (90.000) ve Galiçyalıların (15-20.000) 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 (toplam 21.000) Almanca ve Fransızca konuşanların yaşadığı Lüksemburg ise, Avrupa Konseyi'nde benimsenen her iki sözleşmeyi sadece imzalamakla yetinmiştir. Ayrıca Lüksemburg, sadece

yurttaşların azınlık olabileceğini bildirmiştir⁷⁹. Dolayısıyla bu küçük ülkenin yabancılar konusundaki endişelerinin azınlıklara yaklaşımını olumsuz etkilediği söylenebilir. İrlanda'da da ciddi bir azınlık olduğu söylenemez. Az da olsa Çingene'nin yaşadığı ülkede (12.000) İrlanda dilinin yanı sıra İngilizce de konuşulmaktadır. İrlanda, Çerçeve Sözleşme'yi onaylayarak yürürlüğe koymuş, ama diğerini imzalamamıştır.

Görüldüğü gibi, yaklaşık 370 milyonluk AB içinde 40 milyon civarında (% 9.3) etnik, dilsel ve ulusal azınlık bulunmaktadır. AB ülkelerinde azınlıkların korunması için genel insan hakları ve temel özgürlükler alanında bir kısıtlama olmadığı (örneğin eşitlik, ayrımcılık olmaması, düşünceyi ifade özgürlüğü, örgütlenme özgürlüğü vd.), bunun yanı sıra birkaç istisna ile birlikte (Yunanistan, Fransa) birçok ülkede azınlıklara ek haklar tanındığı söylenebilir. Halbuki Avrupa azınlık rejiminin içeriği göz önüne alındığında üye ülkelerden beklenen, bu ülkelerin sadece risk altındaki azınlıklara yönelik olumlu eylem geliştirmeleri değil, her türlü kültürel farklılık unsurlarını yaşatmalarını ve teşvik etmeleridir. Ama bazı azınlıkların hiçbir koruma altında olmadığı, hatta bir azınlık olarak bile görülmedikleri gözden kaçmamaktadır. Özellikle bütün AB ülkelerinde sayıları iki milyona yaklaşan Çingeneler (Rom halkı/Romaniler)⁸⁰ ile göçmenlerin durumlarının iyi olduğu söylenemez. Bunlara 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

⁷⁹ *Human Rights Information Sheet*, No. 37 (July-December 1995), Council of Europe, Strasbourg, 1996, s. 4.

⁸⁰ 1993'ten beri Avrupa Konseyi'nin öncelikli konularından birini oluşturan Çingeneler, 14. Yüzyıldan beri yaşadıkları Avrupa'da çok zor yıllar geçirmişlerdir ve halen durumlarının iyi olduğu söylenemez. Tüm Avrupa ülkelerinde sayıları 10 milyon civarında olan bu halk hakkında ayrıntı için bkz. <http://www.eerc.org>; <http://www.romnews.com>; <http://www.romani.org>; <http://www.coe.fr/DASE/en/cohesion/action/roma.htm>

⁷⁷ *Report Submitted By Finland Pursuant To Article 25, Paragraph 1 Of The Framework Convention For The Protection Of National Minorities* (Received on 16 February 1999)

⁷⁸ Bkz. *List of declarations made with respect to treaty no. 148 (Finland) European Charter For Regional Or Minority Languages Complete chronology on: 23/10/00* (<http://conventions.coe.int>).

ve antisemitizmle mücadele konularında, devletlerin yasal birtakım önlemler aldıkları ve bu eğilimleri ortadan kaldırmaya çalıştıkları⁸¹, ayrıca AB'nin de birtakım kararları kabul ettiği⁸² görülmektedir.

Bir başka husus, AB üyesi devletlerin azınlıklar konusunda birbirlerinden farklı uygulama ve tutum içinde olmalarıdır. Bu durum hem hukuksal hem de siyasal açıdan geçerlidir. Örneğin, Ulusal Azınlıkların Korunması Çerçeve Sözleşmesi'ni dokuz AB üyesi ülke (Avusturya, Danimarka, Finlandiya, Almanya, İngiltere, İrlanda, İtalya, İspanya ve İsveç) onaylayarak yürürlüğe koymuşken, dört AB üyesi (Yunanistan, Lüksemburg, Hollanda, Portekiz) sadece imzalamakla yetinmiş (en azından şimdilik), iki AB üyesi ise (Fransa ve Belçika) henüz imzalamamıştır. Bölgesel ve Azınlık Dilleri Avrupa Şartı'nı ise yedi AB üyesi ülke (Avusturya, Danimarka, Fransa, İtalya, Lüksemburg, İspanya, İngiltere) sadece imzalamakla yetinmiş, dört ülke (Almanya, Finlandiya, Hollanda, İsveç) onaylamış, dört ülke ise (Belçika, Yunanistan, İrlanda, Portekiz) henüz imzalamamıştır. AB ülkeleri, Fransa hariç, BM'nin azınlıkların korunmasına ilişkin rejimini benimsemişler, bu çerçevedeki hemen hemen tüm anlaşmaları onaylamışlardır⁸³.

⁸¹ Buna ilişkin ayrıntılı bir rapor için bkz. *Legal Measures to Combat Racism and Intolerance in the Member States of the Council of Europe*, Reported by the Swiss Institute of Comparative Law, Lausanne, <http://www.ecri.coe.int/en/03/03/e03030001.htm>

⁸² İnsan hakları metinleri dışında bu konuya özel olarak şu kararlar kabul edilmiştir: Irkçılık ve Yabancı Düşmanlığına Karşı Bildirge (Avrupa Parlamentosu, Konsey, Üye Devletler'in temsilcileri ve Komisyon, 11 Haziran 1986), Irkçılık ve Yabancı Düşmanlığına Karşı Mücadeleye İlişkin Karar (Konsey ve Konsey bünyesinde toplantı yapan Üye Devletler'in temsilcileri, 29 Mayıs 1990), Antisemitizm, Irkçılık ve Yabancı Düşmanlığına İlişkin Bildirge (Avrupa Doruğu Dublin Toplantısı, 25 ve 26 Haziran 1990), Irkçılık ve Yabancı Düşmanlığına İlişkin Bildirge (Avrupa Doruğu Maastricht Toplantısı, 9-10 Aralık 1991).

⁸³ AB ülkelerinin hiçbiri *Bütün Göçmen İşçilerin Hakları ve Ailelerinin Korunması Uluslararası*

Ayrıca Avrupa'da devletler azınlıkların korunmasını farklı yorumlamakta, her şeyden önce kimlerin azınlık olduğuna kendisi karar vermektedir. Uygulamada da neler yapılacağı konusunda farklılıklar göze çarpmakta, her ülke kendi durumuna göre farklı yöntemler uygulamaktadır. Azınlıklarla ilgili gerginliklerin barış, güvenlik ve istikrarı doğrudan doğruya tehdit ettiği konusunda görüş birliği olmasına karşın, önerilen çözümler, öneri sahiplerinin bireyin köken ya da özelliklerinden bağımsız olarak geleneksel bireysel insan hakları görüşünü desteklemelerine ya da bu tür azınlık gruplarına belirli haklar tanınması taraftarı olmalarına bağlı olarak değişmektedir. Dolayısıyla, devletlerin Avrupa azınlık rejimini tam olarak benimseme konusunda çekingen davrandıkları anlaşılmaktadır ki, bu bize ulus-devletlerin azınlıkların korunmasının ve desteklenmesinin kendilerini zaafa uğratacağı endişesini taşıdıklarını göstermektedir. O nedenle Avrupalı ülkeler uzun süre bu konuda açık ve net yükümlülükler altına girmek istememişlerdir. Çünkü türdeşliği ön plana alan ulus-devletler, azınlıkların korunmasını kendilerine bir tehdit olarak algılamıştır. Bu konuda önemli mesafe alan ülkelerde bile, denilebilir ki, bu korku her zaman var olagelmıştır.

Bu durumda şöyle bir çıkarsama yapılabilir: AB'ye üye ulus-devletlerin azınlıklar konusundaki çekingen yaklaşımlarıyla, ulus üstü yapılanmaya yetki devri konusundaki çekingenlikleri arasında bir paralellik vardır. Çünkü bu iki konu birbirine yardım eden bir süreci –ulusal egemenlik ve ulusa sadakat başta olmak üzere ulus-devletlerin zayıflatılması sürecini oluşturmaktadır. Ayrıca azınlıklar konusu, bir üst kurumun, devletlerin iç işlerine karışmalarına olanak tanıyan önemli bir araçtır ve bu nedenle, devletlerin azınlıklar rejimine tam olarak uymaları, onların ulusal egemenliklerini zayıflatacaktır. Dolayısıyla bu devletlerin azınlıklar konusundaki yaklaşımlarının Avrupa azınlık rejimiyle uyumunu, yetki devri konusundaki tutumlarıyla yakından ilgilidir ve bunlar birbirini gerekli kılan olgulardır. Devletler

Sözleşmesi'ni imzalamamıştır. Ayrıntı için bkz. <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf>.

azınlıklar rejimine bağlandıkça ulusal yetki-lerin devri konusunda da ilerleme sağlanacak ve Avrupa siyasal bütünleşmesinde önemli bir engel ortadan kaldırılmış olacaktır. Bu, geleceğin Avrupasının bir federasyon mu, yoksa sadece hükümetlerarası işbirliği mi olacağını da gösterecektir.

Sonuç

Sonuç olarak, Avrupa bütünleşmesi ile azınlıkların korunması arasında sıkı bir ilişki vardır ve AB, azınlıkların korunması konusuna etik açıdan değil, sağlam bir Avrupa bütünleşmesinin sağlanması açısından yaklaşmaktadır. Özellikle Avrupalı görülmeyen yabancıların ve göçmen işçilerin azınlık korumasına dahil edilmemeleri bunun bir göstergesidir. Gerçi bu topluluklar genel insan haklarından yararlanmaktadırlar, ama bir azınlığın korunması için bunlar yeterli olmadığı içindir ki azınlık rejimi oluşturulmaya çalışılmaktadır. Dolayısıyla AB'nin azınlıklar konusuna bütünleşmenin sağlam temellere oturtulmasının bir gereği olarak yaklaştığını söylemek hiç de yanıltıcı olmayacaktır. Ayrıca AB'nin farklılıkları benimseyen tutumu, "ulusüstü ulus olma" gibi bir iddiasının olmadığına da (uluslar kurgusal olarak türdeşliği isterler) işaret etmektedir⁸⁴. AB ulus-devletlerin türdeşliğini değil, ulusüstücülüğün çoğulculuğunu ve çeşitliliğini benimsemektedir.

Bununla birlikte AB, azınlıkların korunmasını, Avrupa tarihinin ürünü olan insan hakları, hukukun üstünlüğü ve demokrasi gibi ortak değerlerin bir gereği olarak düşünmektedir. Ama burada bile konunun Avrupa bütünleşmesinden ayrı düşünülmediği görülmelidir. Çünkü ortak kimlik oluşturmak her şeyden önce

⁸⁴ Anthony Smith bir Avrupa siyasi topluluğunun halen güçlü ve dinç ulusal kültürlerle rekabete girmeksizin ortak bir Avrupa kültür mirası temelinde, Avrupalı ortak mitler, semboller, değerler ve anılar oluşturmaya yetenekli bir "pan-Avrupa" ulusçu hareketi tarafından kurulabileceğini söylemektedir (Anthony D. Smith, *Milli Kimlik*, Çev. Bahadır Sina Şener, İstanbul, İletişim Yayınları, 1994, s. 267). Ama kendisinin de belirttiği gibi bütün özlemlere rağmen gerçek anlamda Avrupalı bir siyasi ulusçuluğun doğuşuna dair en ufak bir emare yoktur.

ortak değerleri gerektirir. Azınlıkların korunması bunun da bir gereğidir.

Ayrıca benimsenen liberal çerçeve açısından bakıldığında, AB'nin nihai amacının azınlık yaratmaya, hele hele mikro ulusçuluğu teşvik etmeye yönelik olmadığı, amacın, farklılıkların azınlık statüsü tanınmadan korunarak, Avrupa halklarının insan haklarına dayanan Avrupa yurttaşlığı çerçevesinde bütünleşmesinin sağlanması olduğu söylenebilir. Bunun için gerekli olan ise farklı kimliklere sahip topluluklar arasında güven ortamının kurulmasıdır. Bunun da yolu, farklı kimliklerin birbirlerinin farklılıklarına saygı göstermelerinden, ayrımcılığın ve ırkçılığın ortadan kaldırılmasından ve eşitlik ilkesinin tam olarak uygulanmasından geçmektedir. AB bu sayede, bölgesel alt kimliklerin, bugüne değin kendilerine iyi gözle bakmamış olan ulusal kimliklerin yerine bir ulus üstü kimliğe sadakat duymalarını sağlayabilecektir.

Bir başka açıdan bakıldığında, farklı bir topluluğa azınlık statüsü tanınmanın onlara –olumlu da olsa- farklı davranmayı gerektirdiği düşünülecek olursa, AB'nin bu konuda çok da istekli olmadığı söylenebilir. AB, özellikle bir akraba devleti (*kin-state*) olan etnik azınlıklara –ki bunlar ulusal azınlık olarak nitelendirilmektedir-, ayrımcılığa ve ırkçı şiddete maruz kalabileceğinden endişe duyulan, farklılıklarının ancak azınlık statüsü tanınarak korunabileceği düşünülen topluluklara, yani risk altındaki azınlıklara (örneğin Çingeneler) ve siyasallaşarak ayrılıkçı eğilimlere yönelmiş etnik gruplara (örneğin Basklar) bu tip bir statü tanınmasının daha mantıklı olduğu kanaatinde. Kısacası, AB azınlık statüsünü bir zorunluluğun gereği olarak tanımaktadır. Bunun dışında AB, bir devlet içinde yer alan ve bu özellikleri taşımayan etnik, dilsel ve dinsel gruplara ayrı bir statü vermeden, liberal demokrasinin tam işletilmesi yoluyla, kimliklerinin korunabileceğine inanmaktadır. Ama hiç değilse kısa ve orta vadede adı geçen gruplar için grup haklarına izin veren bir liberal yaklaşım benimsenmiş görülmektedir.

Bir noktaya daha dikkat çekmek gerekir. AB ülkelerinde şimdilik "ulusal azınlık" niteliğine sahip olan gruplar, Avrupa bütünleşme-

sinin tam olarak gerçekleşmesi Avrupa yurttaşı olacağından, kimliğini kaybetmeksizin bir azınlık olmaktan zaten çıkacaklar ve çokkültürcü Avrupa'nın halklarından birisi olacaklardır. Örneğin şu anda Almanya'daki Danimarkalılar bir ulusal azınlıkken, bütünleşmiş Avrupa'da Danimarkalı, bir Avrupa yurttaşı olacaklardır. Yani Danimarka'daki Danimarkalılarla aynı konuma. O nedenle AB açısından asıl önemli olan risk altındaki azınlıklar ve ayrılıkçı eğilimleri olan etnik gruplardır. Dolayısıyla ileride, muhtemelen, azınlıklardan söz ederken sadece bunlar kastedilecektir.

Tüm bunlardan, Avrupa'da azınlık statüsünün de aslında geçici olduğu sonucu çıkarılabilir. Bütünleşmiş Avrupa içinde tam anlamıyla çokkültürcü bir anlayış geliştiğinin, ayrımcılığın ve ırkçılığın tamamen ortadan kalktığına görülmesi halinde, böyle bir statüye zaten gerek kalmayacaktır. Ama bu, ırkçılık virüsünü halen bünyesinden tamamen atamamış bir Avrupa için engelleri çok olan uzun bir yoldur. O nedenle Avrupa azınlıklar rejiminin geliştirilmesi kaçınılmaz görünmektedir.

Kaynakça

Alfredsson, Gudmundur and De Zayas, Alfred, "Minority Rights: Protection by the United Nations", *Human Rights Law Journal*, Vol. 14, No. 1-2 (February 26, 1993), p. 1-9.

Alpkaya, Gökçen, *AGİK Sürecinden AGİT'e İnsan Hakları*, İstanbul, Kavram Yayınları, 1996.

-----, "Uluslararası İnsan Hakları Hukuku Bağlamında Azınlıklara İlişkin Bazı Gelişmeler", *TODAİE İnsan Hakları Yılığ* 1992, C. 14, s. 147-176.

Arsava, Ayşe Füsün, "Self-determinasyon Hakkının Tarihi Gelişimine Bir Bakış ve Aaland Adaları Sorunu", *Seha L. Meray'a Armağan (AÜSBF)*, C. 1, 1981, s. 55-67.

-----, "Azınlık Hakları ve Bu Çerçeve Ortaya Çıkan Düzenlemeler", *AÜSBF Dergisi*, C. 47, S. 1-2 (1992), s. 51-62.

-----, "Ulusal Grup Hakları ve Bu Konda Meydana Gelen Gelişmeler", *AÜSBF Dergisi*, C. 47, S. 3-4 (1992), s. 13-20.

-----, "Batı Avrupa'da Etnik Azınlıkların Korunması", *AÜ İletişim Fakültesi Yıllık 1992*, s. 9-43.

-----, *Azınlık Kavramı ve Azınlık Haklarının Uluslararası Belgeler ve Özellikle Medeni*

ve Siyasi Haklar Sözleşmesinin 27. Maddesi Işığında İncelenmesi, Ankara, AÜSBF Yayınları, 1993.

Ataöv, Türkkaya, *Çatışmaların Kaynağı Olarak Ayrımcılık*, Ankara, AÜSBF İnsan Hakları Merkezi Yayınları, 1996.

Avrupa Komisyonu, *Avrupa Birliği ve Dünyada İnsan Hakları*, (Avrupa Birliği Bülteni, Ek 3/95), Brüksel, Lüksemburg, 1996.

Avrupa Toplulukları Resmi Gazetesi (Official Journal of the European Communities/ OJ) C Serisinin çeşitli sayıları.

"Call for proposals for European Commission involving actions in favour of promoting and safeguarding regional or minority languages and cultures", *Official Journal of the European Communities*, C 322, December 2, 1995.

Commission of the European Communities, *The European Community and Human Rights*, by Christiane Duparc (October 1992), Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 1993.

-----, *Protecting languages proves a challenge for EU officials*, Brussels, April 1997.

Çavuşoğlu, Naz, "Ulusal Azınlıkların Korunmasına İlişkin Çerçeve Sözleşme", *AÜ İnsan Hakları Merkezi Dergisi*, C. III, S. 3 (Kasım 1995), s. 30-35.

-----, *Uluslararası İnsan Hakları Hukukunda Azınlık Hakları*, İstanbul, Bilim Yayınları, 1999.

Erdoğan, Mustafa, "Çeşitlilik, Çoğulculuk ve Rekabetçi Federalizm", *Liberal Düşünce Dergisi*, C. 2, S. 6 (Bahar 1997).

European Union Annual Report On Human Rights, adopted by the General Affairs Council in Luxembourg on the 11 October 1999.

First Report submitted by the Federal Republic of Germany, under Article 25, paragraph 1, of the Council of Europe's Framework Convention for the Protection of National Minorities, 1999, Received on 24 February 2000.

Gemalmaz, Mehmet Semih, *Temel Belgelerde İnsan Hakları*, 2. b., Ankara, İnsan Hakları Derneği, 1996.

Gutmann, Amy (Haz.), *Çokkültürcülük*, İstanbul, Yapı Kredi Yayınları, 1996.

Gürses, Emin, *Ayrılmış Terörün Anatomisi: İRA, ETA, PKK*, İstanbul, Bağlam Yayıncılık, 1997.

-----, *Milliyetçi Hareketler ve Uluslararası Sistem*, İstanbul, Bağlam Yayıncılık, 1998.

Human Rights Information Sheet, No. 36 (January-June 1995), Council of Europe, Strasbourg, 1995.

Human Rights Information Sheet, No. 37 (July-December 1995), Council of Europe, Strasbourg, 1996.

ISA Consult, Ussex European Institute, GSW Europe, *Final Report: Evaluation of the Phare and Tacis Democracy Programme, 1992-1997*, Brington, Hamburg, Nov. 1997.

Kirişçi, Kemal- Winrow Gareth M., *Kürt Sorunu: Kökeni, Gelişimi*, Çev. Ahmet Fethi, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 1997.

Klebes, Heinrich, "The Council of European's Framework Convention for the Protection of National Minorities", *Human Rights Law Journal*, 16 (1995).

Krasner, Stephen D., "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables", *International Organization*, Vol. 36, No. 2 (Spring 1982).

Kymlicka, Will, *Çokkültürlü Yurttaşlık: Azınlık Haklarının Liberal Teorisi*, Çev. Abdullah Yılmaz, İstanbul, Ayrıntı Yay., 1998

Legal Measures to Combat racism and Intolerance in the Member States of the Council of Europe, Reported by the Swiss Institute of Comparative Law, Lausanne.

Linguistic Minorities in the European Economic Community: Spain, Portugal, Greece (summary of the report), Miquel Siguan, Office for Official Publications, Luxembourg, 1990.

List of declarations made with respect to treaty no. 148, European Charter For Regional Or Minority Languages Complete chronology on: 23/10/00.

Nas, Çiğdem, "Avrupa Parlamentosu'nun Etnik Azınlıklara Bakışı ve Türkiye", *Uluslararası Politika-kada Yeni Alanlar, Yeni Bakışlar*, Der. Faruk Sönmezoğlu, İstanbul, Der Yayınları, 1998, s. 379-402.

Oran, Baskın, *Türk-Yunan İlişkilerinde Batı Trakya Sorunu*, 2. b., Ankara, Bilgi Yayınevi, 1991.

-----, *Küreselleşme ve Azınlıklar*, Ankara, İmaj Yayınevi, 2000.

Özdek, Yasemin, "1990'larda İnsan Hakları: Sorunlar ve Yönelimler", *TODAYE İnsan Hakları Yılığ*, C. 15 (1993).

Pazarıcı, Hüseyin, *Uluslararası Hukuk Dersleri. II. Kitap, Gözden Geçirilmiş 3. b.*, Ankara, Turhan Kitabevi, 1993.

"Proposal for a European Convention for the Protection of Minorities", *Human Rights Law Journal*, 12 (1991), s. 270-273.

Report Submitted By Italy Pursuant To Article 25, Paragraph 1 Of The Framework Convention For The

Protection Of National Minorities (received on 3 May 1999).

Report Submitted By United Kingdom Pursuant To Article 25, Paragraph 1 Of The Framework Convention For The Protection Of National Minorities.

Report Submitted By Denmark Pursuant To Article 25, Paragraph 1 Of The Framework Convention For The Protection Of National Minorities (Received On 6 May 1999).

Report Submitted By Finland Pursuant To Article 25, Paragraph 1 Of The Framework Convention For The Protection Of National Minorities (Received On 16 February 1999).

Rodley, Nigel S., "Conceptual Problems in the Protection of Minorities: International Legal Developments", *Human Rights Quarterly*, Vol. 17, No. 1 (1995).

Smith, Anthony D., *Milli Kimlik*, Çev. Bahadır Sina Şener, İstanbul, İletişim Yayınları, 1994.

"Support from the European Commission for measures to promote and safeguard regional and minority languages and cultures, Call for proposals 2000, (EAC/19/00), (2000/C 266/07)", *Official Journal of the European Communities*, C 266/15, 16. 9. 2000.

Tacar, Pulat, *Kültürel Haklar: Dünyadaki Uygulamalar ve Türkiye İçin Bir Model Önerisi*, Ankara, Gündoğan Yayınları, 1996.

Ünal, Şeref, *Milletlerarası Hukuk Açısından Güneydoğu Sorunu ve Terörle Mücadele*, Ankara, TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Yay., 1997.

Web Adresleri:

<http://www.ecri.coe.int/en/03/03/e03030001.htm>

<http://www.bsos.umd.edu/cidcm/mar/tablewd.html>

<http://www.uoc.es/euromosaic>

<http://www.humanrights.coe.int/minorities/Eng/FrameworkConvention/>

<http://europe.eu.int>

http://europa.eu.int/comm/dg10/eur_dial/97i2a4s5.html

<http://www.europarl.eu.int/basicdoc/en/default.htm>

<http://conventions.coe.int>

<http://www.eerc.org>

<http://www.romnews.com>

<http://www.romani.org>

<http://www.coe.fr/DASE/en/>

[cohesion/action/roma.htm](http://www.coe.fr/DASE/en/cohesion/action/roma.htm)

<http://www.sil.org/ethnologue/countries/europe.html>

http://www.smo.uhi.ac.uk/saoghal/mion-channain/Failte_en.html

<http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf>