

AVRUPA'DA AZINLIKLAR VE AZINLIK HAKLARI

Gözde YILMAZ*

Özet

Soğuk Savaş sonrası Avrupa'da yaşanan etnik temelli çatışmalar azınlık konusunun ve azınlık haklarının Avrupa'da hayati önemini ortaya koymuştur. Bu anlamda Avrupa Birliği, Avrupa Konseyi gibi bir çok kurum aktif olarak azınlıkların sorunlarına ve azınlık haklarının Avrupa'da ve hatta ötesinde yerleştirilmesi konusunda çaba göstermektedirler. Bu kurumlara üye olan ülkeler azınlıklar konusunda oluşturmuş çeşitli anlaşmalara taraf olmuşlar ve azınlık haklarını kendi ülkelerinde sağlayacaklarına teminat vermişlerdir. Ayrıca bu kurumlara üye olmak için başvuruda bulunan aday ülkelerin demokratik yapılara dönüştürülmesi sürecinde azınlık haklarının teminat altına alınması bir ön koşul olarak yer almakta ve bu ülkelerin azınlıklarına çeşitli haklar verilmesi sağlanmaktadır. Fakat Avrupa'da insan hakları standartları gibi azınlık hakları standartları halen oluşturulamamıştır. Azınlık hakları ortak bir platform üzerinden değil, her ülkenin farklı politikaları çerçevesinde ele alınmış, sadece üye olunan kurumların getirdiği koşullar çerçevesinde görece ortak bir yapıda kalmıştır.

Anahtar Kelimeler: Avrupa, Avrupa Birliği, Avrupa Konseyi, AGİT, Azınlıklar, Azınlık Hakları.

Minorities and Minority Rights in Europe

Abstract

Europe has been the home for various ethnic, linguistic and religious minority groups for decades and it is almost impossible to find an European country with ethnic, linguistic and religious homogeneity. Notably, conflicts in Europe after the Cold War demonstrated the importance of minority issues and minority rights for Europe. In this respect, the European organizations like the European Union or the Council of Europe actively seek to promote minority rights in Europe. Especially

* Yrd. Doç. Dr., Atılım Üniversitesi Uluslararası İlişkiler Bölümü.

** Makalenin Gönderilme Tarihi: 20 Ekim 2015, Kabul Edilme Tarihi: 21 Aralık 2015

through the enlargement of these organizations, the promotion of minority rights widened its sphere in Europe by minority conditions required to be fulfilled by the candidate countries are for membership. However, there is still no minority standard in Europe like the one in human rights. In contrast, minority rights have still been held by sovereign European states rather than through a common platform.

Keywords: *Europe, European Union, Council of Europe, OSCE, Minorities, Minority Rights.*

Giriş

Sovyetler Birliği'nin dağılması ve Soğuk Savaş'ın sona ermesiyle birlikte, Avrupa'da ortaya çıkan etnik temelli çatışmalar, azınlık meselelerinin ve azınlık hakları konusunun Avrupa için önemini ortaya koymuştur. Çift kutuplu dünya düzeninin sona ermesi ile sert güvenlik meseleleri yerini yolsuzluk, yasadışı göç, terörizm gibi yumuşak güvenlik meselelerine bırakmış, sıcak savaş yerine düşük yoğunluklu çatışmalar ve iç savaşlar öne çıkmış ve özellikle etnik ve dini çatışmalar dünya gündemini sıklıkla meşgul etmeye başlamıştır. Yaşanan tüm bu gelişmeler tüm dünyayı etkisi altına aldığı gibi, Avrupa'yı da etkilemiş ve Avrupa devletleri 1990'larda Balkanlarda ortaya çıkan etnik çatışmalar ile durumun ciddiyetini tüm yalınlığıyla gözlemlemişlerdir. Avrupa'nın homojen bir yapıda olmaması ve Avrupa ülkelerinin farklı etnik, dini ve dilsel azınlıklara sahip olması, Soğuk Savaş sonrası ortaya çıkan bu yeni tehdidin tüm Avrupa'yı etkisi altına alma potansiyelini güçlendirmiş ve bu durum azınlık meselelerinin ciddiyetle ele alınmasını ve buna yönelik azınlık haklarının Avrupa'da teşvik edilmesini gündeme getirmiş ve bu doğrultuda adımlar atılmasına yol açmıştır.

Avrupa Birliği (AB), Avrupa Konseyi (AK) gibi birçok kurum aktif olarak azınlıkların sorunlarına ve azınlık haklarının Avrupa'da ve hatta ötesine yerleştirilmesi konusuna eğilmiş ve bu kurumlara üye olan ülkeler azınlıklar konusunda oluşturulmuş çeşitli anlaşmalara taraf olarak azınlık haklarını kendi ülkelerinde sağlayacaklarına teminat vermişlerdir. Ayrıca bu kurumlara üye olmak için başvuruda bulunan aday ülkelerin, demokratik yapılara dönüştürülmesi sürecinde azınlık haklarının teminat altına alınması, bir ön koşul olarak yer almakta ve bu ülkelerin azınlıklarına çeşitli haklar verilmesi sağlanmıştır. Tüm bu gelişmelere rağmen, Avrupa'da insan hakları standartlarına benzer bir azınlık hakları standardı henüz oluşturulamamıştır. Azınlık hakları ortak bir platform üzerinden değil, her ülkenin farklı politikaları çerçevesinde ele alınmış, sadece üye olunan kurumların getirdiği

koşullar çerçevesinde görece ortak bir yapıda kalmıştır. Bunun yanı sıra azınlık hakları konusunda Batı ve Doğu Avrupa arasındaki farklılıklar, AB gibi birçok Avrupa kurumunun Doğu Avrupa'ya genişleme süreciyle azınlık hakları ile ilgili koydukları koşullardan kaynaklanmaktadır. Bu durum çifte standart eleştirilerini beraberinde getirmiş ve oryantalist bir bakış açısıyla Batı Avrupa'nın sınırları ötesine medeniyet götürme rolüne vurgulara sebep olmuştur.

Bu makale tüm bu gelişmeler ışığında, Avrupa'da azınlıklar ve azınlık hakları konusunu detaylı bir şekilde inceleyecektir. Makalede öncelikle tarihsel gelişmeler tartışılacak, sonrasında Avrupa Azınlık Hakları Rejimi, Avrupa kurumlarının azınlık hakları konusundaki etkinlikleri ve konuya etkileri ele alınacaktır. Son olarak Avrupa Azınlık Hakları Rejimi'nin varlığı ve güncel durum tartışılacaktır.

Tarihsel Arka Plan: Avrupa'da Azınlıklar ve Azınlık Hakları

Avrupa 400'den fazla azınlık grubuna ev sahipliği yapmakta ve her yedi Avrupalıdan biri ya bir azınlık grubuna üye ya da bölgesel veya azınlık dillerinden birini konuşmaktadır.¹ Hiçbir zaman statik bir yapıda olmayan Avrupa, özellikle dışarıdan alınan ve zamanla kendi içerisinde yaşanan göç nedeniyle etnik, dini ve dilsel çeşitliliği bünyesinde barındıran toplumlardan oluşmaktadır.² Bu çeşitliliğin Avrupa'da istikrarı bozma potansiyeli çeşitli hakların azınlıklara sağlanmasıyla engellenmeye çalışılmış ve azınlık meseleleri de, genelde toprak bütünlüğüne karşı azınlık taleplerinin sıklıkla geldiği zamanlar olan yeni bir uluslararası düzenin kurulması evvelinde gündeme taşınmıştır.³ Azınlık haklarının Avrupa'da tarihsel gelişimi de bu durumu doğrulamaktadır.

Tarihsel gelişim ele alındığında, Birinci Dünya Savaşı sonrası Avrupa azınlık haklarında bir takım önemli gelişmelere sahne olmuştur. Savaş sonrası galip devletler teritoryal statüko konusundaki etnik memnuniyetsizliklerin, ulusal ve uluslararası çatışmalara dönüşme potansiyeli karşısında Polonya, Çekoslovakya gibi Orta ve Doğu Avrupa devletlerinin bağımsızlıklarını, bazı azınlıkların korunması koşuluyla kabul etmiş Arnavutluk, Litvanya, Irak gibi devletlerin Milletler Cemiyeti'ne üyeliklerinin kabulü, bir takım azınlık konulu yükümlülükleri üstlenmeleri

¹ <<https://www.fuen.org/tr/avrupa-azinliklari/genel-bilgiler/>>, (22.09.2015).

² <<http://minorityrights.org/minorities/overview-of-europe/>>, (25.09.2015).

³ Jennifer J. Preece, "Minority Rights in Europe: from Westphalia to Helsinki", **Review of International Studies**, Cilt 23, No 1, 1997, s. 76.

koşuluna bağlanmış böylece Avusturya, Macaristan, Türkiye gibi savaştan yenik çıkan devletlere azınlıkların korunması barış için bir ön koşul olarak getirilmiştir.⁴ Fakat bu dönemde uluslararası barış ve istikrara tehdit olarak görülen azınlık meseleleri, tüm Avrupa ülkelerinde eşitlik prensibi ile ele alınmamış, Fransa, İtalya ve hatta savaştan yenik çıkan Almanya gibi ülkelerde azınlıkların korunması konusu Milletler Cemiyeti'nde gündeme gelmemiştir.⁵ Bu konuda kuvvetler dengesi meselesi ile Batı Avrupa devletlerinin Orta ve Doğu Avrupa rejimlerinin geri ve liberalizmden uzak olduğu şeklindeki önyargılı görüşleri ve siyasi anlamda gelişmiş Batı Avrupa devletlerinin azınlıkları korumak konusunda bir ihtiyaç duymadıkları kanıları etkili olmuştur.⁶ Sonuç olarak, Milletler Cemiyeti'nin kurmaya çalıştığı azınlık rejimi Cemiyetin azınlık sorunlarında etkisiz kalması ve anlaşmaların uygulanması konusundaki yetersizliği dolayısıyla kurulamamıştır.⁷

İkinci Dünya Savaşı sonrasında Soğuk Savaşın bitimine kadar olan dönemde, Avrupalı devletlerin azınlıklar ve azınlık hakları konusundaki yaklaşımları insan hakları rejimi çerçevesinde şekillenmiştir.⁸ Bu dönemde Milletler Cemiyeti'nin azınlıklar konusundaki başarısızlığı azınlık hakları meselesinin gündemden düşmesine neden olmuş, İkinci Dünya Savaşı süresince Orta ve Doğu Avrupa ülkelerindeki bazı azınlık liderlerinin Nazi suçlarına iştirakleri şüphesiyle azınlıklara kuşkuyla yaklaşılmaya başlanmış, sonuçta azınlık hakları uluslararası barış ve güvenliğe tehdit olarak algılanmıştır.⁹ Sonuç olarak, Soğuk Savaş döneminde Avrupalı devletler azınlık haklarını ayrı bir alan olarak gözetmektense insan hakları çerçevesinde ele almış, bu şekilde azınlıklara özel hakların tanınmasına gerek duyulmayacağı fikrini benimsemişlerdir.¹⁰ Yine Avrupalı örgütler de insan hakları rejimi çerçevesinde, insan hakları standartlarını Avrupa'da yerleştirmeye ve uygulanmasını sağlamaya çalışmışlardır.¹¹

1990'lara gelindiğinde bu yaklaşımın artık geçerli olamayacağı düşüncesi ortaya çıkmış ve azınlıklar ile azınlık hakları konusunda, Avrupalı

⁴ Ibid., s. 82.

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.

⁷ Ibid., s. 83.

⁸ Hakan Taşdemir ve Murat Saraçlı, "Avrupa Birliği ve Türkiye Perspektifinden Azınlık Hakları Sorunu", **Uluslararası Hukuk ve Politika**, Cilt 2, No 8, 2007, s. 28.

⁹ Preece, "Minority Rights in Europe", s. 84.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Jennifer J. Preece, "National Minority Rights Enforcement in Europe: A Difficult Balancing Act", **The International Journal of Peace Studies**, Cilt 3, No 2, 1998.

devletler arasında farkındalık artmıştır. Sovyetler Birliği'nin parçalanması ile azınlık ve ulusçuluk bilincinin hareketlenmesi sonucunda, azınlıkların durumlarının Avrupa için potansiyel bir tehdit oluşturduğu görülmüş ve bu durum Yugoslavya'nın parçalanması sonucu Balkanlar'da ortaya çıkan çatışmalarla bir nevi doğrulanmıştır.¹²

Sovyetlerin çöküşünü takiben azınlık haklarının gelişimi konusunda Avrupa'da ciddi bir eğilim oluşarak, 1990'ların ilk yarısında azınlıkların korunması için özel standartların meydana getirilmesi gündeme gelmiş ve bu doğrultuda adımlar atılmaya başlanmıştır.¹³ Bu dönemde Avrupalı devletler arasında iki farklı görüş egemen olmuştur. İlki Almanya ve Avusturya gibi devletlerin benimsediği azınlıklara uluslararası alanda kolektif haklar tanımak, ikincisi ise Fransa ve Yunanistan gibi devletlerin savunduğu ülkesel bütünlük ve siyasi istikrarın öneminin öne çıkartılarak azınlık haklarının ikincil konumunun sürdürülmesi ve azınlık meselelerinin iç siyaset alanında tutulmasıdır.¹⁴ Bu iki eğilimin bir bileşkesi zaman içerisinde Avrupa'da oluşmuş ve Avrupalı devletlerin onaylayabileceği ortak bir nokta üzerinden azınlık hakları meselesi gelişim göstermiştir. Bu süreç içerisinde devletlerin yanı sıra uluslararası örgütlerin azınlık hakları konusunda faaliyetleri ve katkıları oldukça önemlidir. Bu konuda Avrupa'da etkin olan örgütlerin başında Avrupa Birliği (AB), Avrupa Konseyi (AK) ve Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (AGİT) gelmektedir ki bu kurumların faaliyetleri bir sonraki bölümde detaylı olarak ele alınacaktır.

Sonuç olarak, Sovyetlerin dağılmasıyla ortaya çıkan "azınlık tehdidi" ile başa çıkabilmek adına, 1990'ların başından itibaren hem Avrupa devletleri hem de Avrupalı örgütler arasındaki mutabakat ile eski Sovyet devletlerinin azınlık politikalarına etki etmede en güçlü yaklaşımın minimum seviyede norm ve standartlar oluşturmak ile bu norm ve standartlara uyumu denetlemek için uluslararası mekanizmaların kurulması olduğuna karar verilerek, bu yönde adımlar atılmıştır.¹⁵ Bu devletlerin AB gibi örgütlere adaylıklarını koymaları ile Avrupalı örgütlerin rolü öne çıkmış, azınlık norm ve standartlarının bu ülkelerde yerleştirilmesi ve dönüşüm kaçınılmaz olmuştur.

¹² Taşdemir ve Saraçlı, op. cit., s. 29.

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Will Kymlicka, **Multicultural odysseys: navigating the new international politics of diversity**, Oxford: Oxford University Press, 2007, s. 197.

Avrupa Azınlık Hakları Rejimi

1990'larda azınlık meselelerine artan uluslararası ilgi ile Avrupa'da da azınlık hakları konusu gündeme gelmiş ve bu konuda belirli standartların oluşturulmasına çaba harcanmıştır. AK, AGİT gibi Avrupa'daki ve Birleşmiş Milletler (BM) gibi uluslararası örgütlerin de dahil olduğu örgütler bu konuda aktif rol oynamış ve azınlıklar ile azınlık hakları konusunda ortak standartların şekillenmeye başladığı görülmüştür.¹⁶ Fakat bu standartların bir Avrupa azınlık rejimine yol açtığı görüşü tartışmalıdır.

Azınlık Tanımı

1990'larda azınlıklar ve azınlık hakları konusunda hızlanan bu sürece rağmen, günümüzde dahi hala azınlık kavramının tanımı konusunda uluslararası bir mutabakat sağlanamamıştır. Yine de 'BM İnsan Hakları Komisyonu Ayrımcılığın Önlenmesi ve Azınlıkların Korunması Alt Komisyonu' raportörü Francesco Capotorti'nin 1979 tarihinde hazırlamış olduğu Etnik, Dinsel ve Dilsel Azınlıklara Mensup Kişilerin Haklarına ilişkin BM raporundaki 'azınlık' tanımı uluslararası alanda ve dolayısıyla Avrupa'da görece kabul görmüş ve sonrasında yapılan 'azınlık' tanımlarına temel çerçeve oluşturmuştur.¹⁷ Capotorti'nin 'azınlık' tanımına göre azınlıklar dört temel özellik - bunlardan ilk üçü nesnel özellikler olup son özellik ise özeldir - çerçevesinde tanımlanabilir ki bir grubun azınlık olarak tanımlanabilmesi için "Çoğunluktan ırk, din ve dil temelinde farklı olan vatandaşlar grubu olmaları; görece sayıca az küçük bir topluluk olmaları; (toplumda) egemen konumda olmamaları; çoğunluktan farklı olan kimliklerini korumaya kararlı olmaları" gerekmektedir.¹⁸

Capotorti'nin bu tanımı geçerliliğini yitirmemiştir ve halen azınlıkların tanımı konusunda sıklıkla referans noktası olarak kullanılmaktadır. Fakat bu tanım ve onun üzerine kurulan literatürdeki diğer tanımlar 'vatandaş' olma şartı koştuğu için, Avrupa ülkelerinde vatandaşlıktan yararlanamayan göçmen ve mültecileri azınlık tanımı kapsamı dışında bırakmaktadır.¹⁹ Bu durum Avrupa ülkelerinde bulunan mülteci ve göçmen grupların azınlıklara sağlanan haklardan yararlanamamasına neden olmaktadır. Azınlık tanımı konusunda bir diğer problemlili durum da Capotorti'nin azınlık tanımında nesnel özellik olarak saydığı azınlıkların "çoğunluktan ırk, din ve dil temelinde farklı olan vatandaşlar grubu olmaları" ölçütünün

¹⁶ Naz Çavuşoğlu, "‘Azınlık’ Nedir?", **İnsan Hakları Yıllığı**, Cilt 19-20, No. 1, 1998, s. 93.

¹⁷ Capotorti, op. cit.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Çavuşoğlu, op. cit., s. 98.

değerlendirilmesini kim veya kimlerin yapacağı konusudur.²⁰ Bu değerlendirmenin ülkelerin takdirine bırakılması, bu ülkelerin kendi çıkarlarına uygun tanım yapma olasılığını doğurması ve bu tanım doğrultusunda azınlık haklarının sağlanması konusunu gündeme getirmektedir. Bunun dışında farklı ülkelerin veya örgütlerin bu ölçütü kendi takdirlerinde değerlendirmeleri de azınlık tanımının yanlış kullanımı olasılığını ortaya çıkarmaktadır ki bu durumda bir ülkenin iç işlerine azınlık problemlerini öne sürerek müdahale etmek mümkün olabilmektedir. Örneğin, Türkiye Lozan antlaşması ile azınlıkları gayrimüslimler olarak tanımlamış ve bu tanımları Ermeniler, Rumlar ve Yahudiler olmak üzere sadece üç grupta sınırlandırmıştır.²¹ Ulusal ve uluslararası alanda oldukça tartışılan bir konu olan Kürt meselesi bu noktada diğer bir örnek olarak verilebilir. Detaylı ve nesnel azınlık kriterleri uluslararası arenada sağlanamadığından, Türkiye Kürtlerin azınlık olarak tanımlanamayacağını öne sürerken, bazı uluslararası örgütler Kürtlere haklar tanınması konusunda azınlık hakları konusunu referans vermektedirler.²²

Sonuç olarak, Avrupa'da azınlık hakları meselesi öncelikle azınlık tanımı konusunda nesnel kriterler belirlenmesi ile ilerleme sağlandıktan sonra ancak masaya yatırılabilir ve bir azınlık hakları rejimi oluşturulabileceği düşünülmektedir. Verilecek haklara kimlerin sahip olacağını belirlemeden, azınlık hakları konusunda gelişme sağlanmasını beklemek veya sağlansa bile bu hakların adilane bir şekilde azınlık gruplarına uygulanmasını sağlamak oldukça yüzeysel bir yaklaşım olarak atfedilebilir ki Avrupa'da ve hatta uluslararası arenada durum halen bu şekildedir.

Azınlık Hakları Standartları

Soğuk Savaş sonrası dönemde azınlık meselelerinin öne çıkması ile azınlık hakları konusunun da gündemi meşgul etmesiyle, demokratik Avrupa'nın temel bir prensibi olarak azınlık hakları standartlarının oluşturulmaya çalışılmasına rağmen, halen Avrupa'ya hâkim olan insan hakları benzeri bir azınlık rejimi veya azınlık standardı oluşturulamamıştır. Buna rağmen kademeli olarak bir Avrupa azınlık hakları rejiminin

²⁰ Capotorti, op. cit.; Çavuşoğlu, op. cit., s. 100.

²¹ Gözde Yılmaz, "Common, Double, or No Standards? How to Improve Minority Protection in Turkey through the Pressure of the EU", Tanja A. Börzel ve Katrin Böttger (der.), **Policy Change in the EU's Immediate Neighbourhood: A Sectoral Approach**, Baden-Baden, Nomos, 2012, s. 37.

²² Ibid., ss. 37, 43-44.

temellendiği de bir gerçektir.²³ Bu rejim Avrupa'nın üç örgütünün - AK, AGİT ve AB - yoğun çabaları sayesinde yavaş yavaş şekillenmeye başlamıştır. Önemle belirtilmelidir ki azınlık hakları konusunda Avrupa standartlarının belirlenmesi için özellikle AK ve AGİT'in çalışmaları öne çıkmıştır.²⁴ Bu örgütler birbirleriyle de yakın işbirliği içerisinde bir takım ortak standartlar ortaya konmuş ve örgütler arası işbirliği ile birbirlerinin oluşturmuş oldukları belgelere ve dolayısıyla standartlara referans vererek azınlık hakları rejimine giden yola zemin hazırlamışlardır.²⁵ Sonuçta, 1990'lar öncesi ve sonrasında AK, AGİT ve AB'nin azınlık hakları konusundaki çalışmaları Avrupa'da gelişmekte olan azınlık hakları rejimi için oldukça önemlidir.

AK 1990'lar öncesinde insan hakları konusunda aktif bir yaklaşım gösterirken, daha sonrasında azınlık hakları ve standartları konusuna odaklanmış ve bu doğrultuda 1993 yılında azınlık hakları için Konsey bünyesinde bir Avrupa anlaşması hazırlamak üzere 'Ulusal Azınlıkları Koruma Komitesi' kurulmuştur.²⁶ Sonuç olarak Komite 1994 yılında kabul edilen ve 1998 yılında yürürlüğe giren Azınlıkların Korunmasına İlişkin Avrupa Çerçeve Sözleşmesi'ni tesis etmiştir.²⁷

AK'nin azınlık hakları konusunda yapmış olduğu en önemli çalışma olan Sözleşme ulusal azınlıkları koruma konusunda Avrupa'da temel standartları oluşturmuş, sıklıkla referans verilen ve Avrupa'nın çoğu devletinin taraf olduğu bir doküman olarak azınlık hakları konusunda belirleyici olmuştur.²⁸ Çerçeve Sözleşme hukuki olarak imza atan devletleri bağlasa da ulus üstü bir icra mekanizması kurmamış, sadece düzenli raporlar vasıtasıyla bir denetleme mekanizması oluşturmuş ve uygulama da ulusal yapılara bırakılmıştır.²⁹ Fransa ve Türkiye gibi bazı üye ülkeler Sözleşme'yi imzalamayı reddetseler de, Sözleşme Avrupa'da azınlıkları koruma

²³ Nevena Nancheva, "Imagining Policies: European Integration and the European Minority Rights Regime", **Journal of Contemporary European Studies**, 2015, DOI:10.1080/14782804.2015.1056725, s. 1.

²⁴ Preece, "National Minority Rights Enforcement in Europe".

²⁵ David J. Galbreath ve Joanne McEvoy, "How Epidemic Communities Drive International Regimes: The Case of Minority Rights in Europe", **Journal of European Integration**, Cilt 35, No 2, 2013, s. 11.

²⁶ Ibid., s. 12.

²⁷ Carter Johnson, "The Use and Abuse of Minority Rights: Assessing Past and Future EU Policies towards Accession Countries of Central, Eastern and South-Eastern Europe", **International Journal on Minority and Group Rights**, Cilt 13, 2006, s. 29.

²⁸ Galbreath ve McEvoy, op. cit., s. 12.

²⁹ Geoff Gilbert, "The Council of Europe and Minority Rights", **Human Rights Quarterly**, Cilt 18, No 1, 1996, s. 174.

konusunda öne çıkan en önemli belgedir.³⁰ Bunun yanı sıra yine AK'nin 1992 yılında kabul ettiği ve 1998 yılında yürürlüğe giren Bölgesel veya Azınlık Dilleri Avrupa Şartı azınlık hakları konusunda sıklıkla başvurulan ve referans gösterilen bir diğer belgedir. Avrupa Şartı'na taraf devletler azınlık dilleri konusundaki yükümlülüklerini ne derecede gerçekleştirdiklerini detaylandıran raporlar sunmakla sorumlu tutulmuşlardır.³¹ Fakat önemle belirtilmelidir ki Avrupa Şartı spesifik olarak bölgesel ve azınlık dillerini teşvik etmek ve korumayı hedeflemiş, fakat bu dilleri konuşanlara bireysel veya kolektif haklar getirmemiştir.³²

Azınlık hakları konusunda faaliyet gösteren ve azınlık hakları standartlarının yerleştirilmesinde anahtar rol üstlenen bir diğer örgüt ise AGİT'tir. AGİT de AK gibi 1990'lar öncesinde insan hakları konusuna öncelik vermiş ve 1990'larla beraber azınlık hakları konusunda önemli çalışmalara imza atmıştır. Örgüt azınlık grup üyelerinin yaşadıkları ülkelerde baskı görmesini engelleyerek, azınlık ve çoğunluk arasındaki çatışmaları minimum düzeye indirmeyi hedeflemiş ve azınlıklara yönelik devlet politikalarını formüle etmeye yoğunlaşmıştır.³³

İnsan ve azınlık hakları konusunda katılımcı devletleri gerekli tüm hukuki tedbirleri alma, ilgili uluslararası belgeleri uygulama ve devletlerin iç hukuklarında bulunan hakların uygulanmasının sağlanması konusunda sorumlu tutan 1989 Viyana Sonuç Bildirgesi ile başlayarak, AGİT azınlıkların korunması ile ilgili birçok belge bulunmaktadır.³⁴ Örneğin, günümüze kadar azınlık hakları konusunda altı adet tavsiye belgesi ve kılavuz yayınlamıştır. Bunlar arasında 1998 Oslo Ulusal Azınlıkların Dil Hakları Konusunda Tavsiyeler, 1999 Lund Ulusal Azınlıkların Kamu Hayatına Etkili Katılımı Üzerine Tavsiyeler gibi belgeler yer almaktadır.³⁵ Doğrusu azınlık hakları konusunda AGİT standartlarını oluşturan bu belgelerin yasal bağlayıcılığı olmadığından, etkisi de kısıtlı kalmaktadır.³⁶ Tüm bu belgelerin yanında en önemlisi Azınlıklar konusunda AGİT bünyesinde kurulan Ulusal Azınlıklar Yüksek Komiserliği AGİT üye

³⁰ <<http://minorityrights.org/minorities/overview-of-europe/>>, (25.09.2015).

³¹ Preece, "National Minority Rights Enforcement in Europe".

³² Patrick Thornberry, "An Unfinished Story of Minority Rights", Anna-Maria Biro ve Petra Kovacs (Der.), **Diversity in Action: Local Public Management of Multi-Ethnic Communities in Central and Eastern Europe**, Budapest, LGI, 2001, s. 58.

³³ Preece, "National Minority Rights Enforcement in Europe".

³⁴ Galbreath ve McEvoy, op. cit., s. 11.

³⁵ Ibid.

³⁶ Jane Wright, "The OSCE and the Protection of Minority Rights", **Human Rights Quarterly**, Cilt 18, No 1, 1996, s. 197.

ülkelerinde potansiyel çatışmaları saptamak ve devletler ile azınlık grupları için erken uyarı stratejileri geliştirmek üzere 1992 yılında kurulmuştur.³⁷ Komiserlik doğrudan icra mekanizmasından ziyade, çatışmaları önleme ve arabuluculuk görevlerini üstlenen diplomatik bir araç olarak tasarlanmıştır. Bu nedenle Batılı devletlere verilen azınlıklarla ilgili tavsiyelerinin göz ardı edileceğini düşündüğünden, demokrasiye geçiş sürecindeki Doğu Avrupa ülkelerine odaklanmanın daha verimli ve etkili bir yaklaşım olduğuna kanaat getirerek bu ülkelerdeki azınlık konularına eğilmiştir.³⁸ Sonuç olarak, Komiserlik başından itibaren bir güvenlik aracı olarak görülmüş, dolayısıyla azınlıklar için değil azınlıklar ile ilgili bir makam olarak tasavvur edilmiştir.³⁹

Avrupa’da azınlıklar konusunda önde gelen bir diğer örgüt olan AB, azınlık hakları standartları konusunda Avrupa’daki en zayıf halkadır. AB iç müktesebatında azınlık konusunda herhangi bir standart bulunmamakla beraber, AB üye ülkelerinin de uyacağı herhangi bir standart belirlenmemiştir.⁴⁰ Kendi azınlık standartları oluştur(a)mayan AB azınlık standartları konusunda - AK’nin başı çektiği - diğer Avrupa örgütlerinden yararlanması nedeniyle, azınlık konusu AB içerisinde muğlak kalmıştır.⁴¹ Sonuçta, azınlıkları koruma ve azınlık hakları konusu AB içerisinde üye ülkelerin kendi takdirlerine bırakılmış, dolayısıyla bu konu AB’nin yetki alanı dışında kalmıştır. Bu noktadaki düşünce AB içerisinde yer alan resmi bir yetkilinin sözlerinde anlam bulmaktadır: “Avrupa Konseyi tarafından mükemmel bir şekilde icat edilen tekerleğin tekrar icat edilmesine gerek yoktur.”⁴²

Azınlık standartları konusunda etkinliği kısıtlı olan AB, yine de genişleme politikası vasıtasıyla azınlıkların korunması ve azınlık hakları konusunda Avrupa’nın önde gelen aktif aktörlerinden biri olmuştur. Azınlık hakları, 1993 Kopenhag Zirvesi ile birlikte genişleme konusunda başat kriter kabul edilen Kopenhag Kriterleri arasında sayılmış ve azınlıkların korunması açık bir şekilde genişleme kriteri olarak belirtilmiştir.⁴³ Bunun yegane sebebi

³⁷ Michael Johns, “Do as I Say, Not as I Do: The European Union, Eastern Europe and Minority Rights”, *East European Politics and Societies*, Cilt 17, No. 4, 2003, s.689.

³⁸ Ibid.; Preece, “National Minority Rights Enforcement in Europe”.

³⁹ Wright, op. cit., s. 200.

⁴⁰ Guido Schweltnus, “The Adoption of Non-Discrimination and Minority Protection Rules in Romania, Hungary and Poland”, Frank Schimmelfennig ve Ulrich Sedelmeier (Der.), *The Europeanisation of Central and Eastern Europe*, Ithaca, London, 2005, s. 51.

⁴¹ Galbreath ve McEvoy, op. cit., s. 13.

⁴² Ibid., s. 8.

⁴³ Gözde Yılmaz, “Is there a Puzzle? Compliance with Minority Rights in Turkey (1999-

Sovyetlerin çöküşü sonrası Avrupa'da ortaya çıkan etnik ve dini gerilimin ve bununla birlikte eski Sovyet ülkelerinin AB'ye giriş ve dönüşüm süreçlerinin AB tarafından göz önüne alınmasıdır. Genişleme sürecinde de azınlık hakları meselesi muğlâk bir yapıda kalmıştır. Bunun başlıca nedeni konunun AB'nin topluluk müktesebatı içerisinde yer almamasıdır.⁴⁴ Sonuçta, genişleme politikasında AB'nin kendi azınlık standartlarına sahip olmaması nedeniyle, azınlıkları koruma ve azınlık hakları konusu her aday ülke nezdinde değerlendirilerek ilerleme raporlarında özel öncelikler belirlenmesi yoluyla ele alınmıştır.⁴⁵ Muğlâk standartlara rağmen, AB'nin genişleme sürecindeki miktatsız etkisi sonuç vermiş ve genişleme politikasına dahil edilen azınlık hakları koşulu aday ülkelerde uygulanarak olumlu sonuçlar elde edilmiştir.⁴⁶

Sonuç olarak, Avrupa'da azınlıklar konusunda özellikle AK, AGİT ve AB'nin başını çektiği örgütler sayesinde adım adım bir azınlık rejimi oluşturulmaya çalışılsa da, tüm Avrupa tarafından kabul gören ve uygulanan Avrupa azınlık hakları standartlarından bahsetmek halen mümkün değildir. Bu durum Avrupa ülkelerinde azınlıkların yaşadığı farklı sorunlar ile de kendini belli etmektedir. Özellikle AB, NATO gibi Avrupa örgütlerinin genişlemesiyle azınlık hakları konusunda Batı Avrupa ve Doğu Avrupa arasındaki farklılıklar gün geçtikçe belirginleşmiş ve çeşitli eleştirilere neden olmuştur. Örneğin, Avrupa devletleri arasında – AB üye ülkeleri ve aday ülkeleri örneğinde olduğu gibi – azınlıkları koruma konusunda farklı uygulamalar Avrupa'da bir çifte standart uygulaması olduğu şeklinde eleştirilere neden olmuştur.⁴⁷ AB üye ülkelerinden İtalya'nın 2008 yılında ülkede bulunan kamplarda yaşayan Romanların parmak izlerini kayıt altına alması veya 2010 yılında yine AB üye ülkesi Fransa'nın topraklarındaki Roman kamplarını dağıtması ile AB vatandaşı Romanları sınır dışı etmesi, AB'nin genişleme sürecinde uyguladığı azınlıkların korunması koşulunun aslında bir çifte standart olduğu tartışmalarına yol açmıştır.⁴⁸ Birinci Dünya Savaşı sonrası, Preece tarafından dile getirilen, Milletler Cemiyeti tarafından uygulanan azınlık sisteminde eşitlik ilkesinin olmaması gibi - Batı Avrupa ülkelerinin azınlıkların korunması konusunda Orta ve Doğu Avrupa ülkelerine uygulanan koşullara tabii olmaması – nedeniyle Avrupa azınlık

2010)", **KFG Working Papers Series 23**, Berlin, KFG, 2011. s. 7.

⁴⁴ Schwellnus, op. cit., s. 51.

⁴⁵ Gabriel Toggenburg, "A rough orientation through a delicate relationship: The European Union's endeavours for (its) minorities", **European Integration Online Papers**, Cilt 4, No 16, 2000.

⁴⁶ Johns, op. cit., s.689.

⁴⁷ Schwellnus, op. cit., s. 56.

⁴⁸ Yilmaz, "Common, Double, or No Standards?", s. 36.

hakları meselesi eşitlik ilkesinden uzak bir şekilde ele alınmaktadır.⁴⁹ Bu durum günümüzde hakim olan Batı'nın medeniyet standartlarını evvelce içselleştirdiği görüşü ile azınlık hakları meselesinin, bu ülkelerde ele alınmasının gerekli olmadığı düşüncesinden ileri gelmektedir.⁵⁰ Tabii bundan başka azınlık hakları konusunun devletlerin iç işlerine müdahale olasılığı yaratması, yani devletlerin egemenlik hakları ile bir arasında bir gerilim bulunması, da bir diğer önemli etkidir.

Sonuç

Azınlık meseleleri hem ulusal hem de uluslararası alanda her daim hassas ve çetrefilli bir konu olmuştur. Küreselleşen dünyada sıcak savaşa düşük yoğunluklu çatışmalar ve iç savaşların baskın gelmesiyle, azınlık hakları konusu dünya gündemini sıklıkla meşgul etmeye başlamıştır. Avrupa'da Sovyetlerin çöküşüyle beraber bu değişen dünya düzenine adapte olmak zorunda kalmış ve azınlık hakları konusu Avrupa gündeminin önemli başlıklarından biri haline gelmiştir. Özellikle 1990'larda Yugoslavya'nın dağılmasıyla ortaya çıkan çarpıcı tablo Avrupa devletleri ve örgütlerini bu konuda aktif rol oynamaya itmıştır.

Soğuk Savaş sonrası dünya düzeninin değişmesi ile birlikte, Avrupa'da bir azınlık hakları rejimi temellendirilmeye çalışılmış ve bu doğrultuda AK, AGİT ve AB gibi örgütlerin çalışmaları ile Avrupa azınlık hakları standartlarının belirlenmesi yönünde adımlar atılmıştır. Adı geçen örgütler Avrupa'da güvenlik sağlama düşüncesi ile yola çıkmış ve çatışmaların önlenmesi için azınlık haklarının bölgede yerleştirilmesi fikri üzerinden faaliyet göstermişlerdir. Sonuçta tüm bu çabalara rağmen, halen Avrupa'da tüm ülkeleri kapsayan ve eşitlik ilkesi ile tüm ülkelere uygulanan azınlık standartlarına ulaşamamıştır. Aksine Batı Avrupa devletlerinin egemenlik sınırlarında bırakılan azınlık hakları konusu, Doğu ve Orta Avrupa devletlerine AB gibi örgütlere giriş aşamasında bir ön koşul olarak uygulanmış ve bu durum da azınlık hakları konusunda Avrupa'da bir çifte standart olduğu eleştirilerini beraberinde getirmiştir. Bunun yanı sıra 'azınlık' tanımının gerek uluslararası alanda, gerekse Avrupa özelinde belirli standartlara bağlanamaması azınlık haklarının uygulanması konusunu daha da problemleri bir hale getirmiş ve hâlihazırda ülkelerin iç hukukuna kazandırılan azınlıkları koruma konusundaki hakların kimleri kapsadığı konusunu gündeme getirmiştir. Açıktır ki azınlık tanımı olmadan azınlık hakları konusu uluslararası alanda ve özelde Avrupa'da muğlak bir alan olarak kalmaya devam edecektir.

⁴⁹ Preece, "Minority Rights in Europe", s. 82.

⁵⁰ Ibid.

Sonuç olarak, Avrupa azınlık hakları konusu hala gelişmekte olan ve dönüşümünü tamamlayamamış ve eşit standartların sağlanamadığı bir alan olarak kalmıştır. Fransa gibi Batı Avrupa devletlerinde süre gelen azınlık problemleri, bu sorunun ancak tüm Avrupa devletlerini kapsayan bir işbirliği içerisinde çözülebileceğini ve azınlık haklarının Avrupa devletlerinin fikir birliği ile egemenlik haklarının azınlık haklarıyla bir dengeye oturtulduğu takdirde ortak standartlara kavuşturulabileceğini göstermiştir.

Kaynakça

- Francesco Capotorti, **Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities. United Nations, E/CN4/Sub2/384/Rev1, 1979.**
- Naz Çavuşoğlu “‘Azınlık’ Nedir?”, **İnsan Hakları Yıllığı**, Cilt 19-20, No. 1, 1998, 93-101.
- Will Kymlicka, **Multicultural odysseys: navigating the new international politics of diversity**, Oxford: Oxford University Press, 2007.
- David J. Galbreath ve Joanne McEvoy, “How Epidemic Communities Drive International Regimes: The Case of Minority Rights in Europe”, **Journal of European Integration**, Cilt 35, No 2, 2013, s. 169-186.
- Geoff Gilbert, “The Council of Europe and Minority Rights”, **Human Rights Quarterly**, Cilt 18, No 1, 1996, s. 160-189.
- Michael Johns, “Do as I Say, Not as I Do: The European Union, Eastern Europe and Minority Rights”, **East European Politics and Societies**, Cilt 17, No. 4, 2003, s. 682: 699.
- Carter Johnson, “The Use and Abuse of Minority Rights: Assessing Past and Future EU Policies towards Accession Countries of Central, Eastern and South-Eastern Europe”, **International Journal on Minority and Group Rights**, Cilt 13, 2006, s. 27-51.
- Nevena Nancheva, “Imagining Policies: European Integration and the European Minority Rights Regime”, **Journal of Contemporary European Studies**. 2015, DOI:10.1080/14782804.2015.1056725.
- Jennifer J. Preece “National Minority Rights Enforcement in Europe: A Difficult Balancing Act”, **The International Journal of Peace Studies**, Cilt 3, No 2, 1998.
- Jennifer J. Preece “Minority Rights in Europe: from Westphalia to Helsinki”, **Review of International Studies**, Cilt 23, No 1, 1997, s. 75-92.
- Guido Schweltnus, “The Adoption of Non-Discrimination and Minority Protection Rules in Romania, Hungary and Poland”, Frank Schimmelfennig ve Ulrich

- Sedelmeier (Der.), *The Europeanisation of Central and Eastern Europe*, Ithaca, London, 2005, s. 51-70.
- Hakan Taşdemir ve Murat Saraçlı “Avrupa Birliği ve Türkiye Perspektifinden Azınlık Hakları Sorunu”, **Uluslararası Hukuk ve Politika**, Cilt 2, No 8, 2007, s. 25-35.
- Patrick Thornberry, “An Unfinished Story of Minority Rights”, Anna-Maria Biro ve Petra Kovacs (Der.), **Diversity in Action: Local Public Management of Multi-Ethnic Communities in Central and Eastern Europe**, Budapest, LGI, 2001, s. 47-73.
- Gabriel Toggenburg, “A rough orientation through a delicate relationship: The European Union’s endeavours for (its) minorities”, **European Integration Online Papers**, Cilt 4, No 16, 2000.
- Jane Wright, “The OSCE and the Protection of Minority Rights”, **Human Rights Quarterly**, Cilt 18, No 1, 1996, 190-205.
- Gözde Yılmaz, “Common, Double, or No Standards? How to Improve Minority Protection in Turkey through the Pressure of the EU”, Tanja A. Börzel ve Katrin Böttger (der.), **Policy Change in the EU’s Immediate Neighbourhood: A Sectoral Approach**, Baden-Baden, Nomos, 2012, s. 33-55.
- Gözde Yılmaz, “Is there a Puzzle? Compliance with Minority Rights in Turkey (1999-2010)”, **KFG Working Papers Series 23**, Berlin, KFG, 2011.