

BİRLEŞMİŞ MİLLETLER SİSTEMİ ve AZINLIK HAKLARI

Birsen ERDOĞAN*

This study aims to give a general information about the minority protection system established within the framework of the United Nations. Considering the importance of the issue on the grounds of regional security and promotion of human rights and in conformity with the principles laid down in the Charter, the protection of minorities falls under the competence of the United Nations system. Although the system has its own fallacies and weaknesses, the issue still deserves to be examined academically, due to the significance of the institution as the world's largest institution. This study, after giving a brief introduction about the historical background of the minority protection systems, will focus on the organs of the United Nations specialized on minorities and human rights and on the evaluation of the major international documents prepared by the institution itself. At the end, the initiatives taken by the United Nations on the issue will be assessed according to their efficiency and contributions to the universal human and minority rights systems and to the improvement of international human rights law.

I. Giriş

A zınlık haklarının uluslararası hukukta korunması, devletlerin ve devletlerarası örgütlerin politika gündemini uzun yıllardır meşgul eden ve daha da çok meşgul edecek görünen bir konudur. Bu konunun üzerine devletlerin ve örgütlerin eğilmesinin belki de en temel nedeni etnik ve milliyetçi çatışmaların sadece ulusal güvenliği değil, bölgesel ve hatta küresel güvenliği tehdit edebilecek boyuta ulaşabilmesidir. Nitekim dünya tarihi, iki dünya savaşının çıkmasının arkasındaki tetikleyici güçlerden birinin milliyetçilik ve bundan kaynaklanan yayılmacılık ve bağımsızlık mücadeleleri olduğunu göstermektedir. Doğası itibariyle zaman zaman ırkçılık boyutlarına kadar ulaşabilen etnik milliyetçilik, bir devletin sınırları içerisinde kapalı kalmayıp yayılma eğilimi göstermektedir. Etnik milliyetçi talepler ve çatışmalar sınırlar dışına yayılmasa bile, bölgesel dengeleri derinden etkileyebilmekte, yeni aktörler yaratabilmekte ve devletlerin ulusal ve

* Dokuz Eylül Üniversitesi Uluslararası İlişkiler Bölümü, Araştırma Görevlisi.
Avrasya Dosyası, BM Özel, İlkbahar 2002, Cilt: 8, Sayı: 1, s. 78-91.

dış güvenlikleri konusunda tedirginlik duymalarına neden olabilmektedir. Ayrıca, dünyada nüfusu etnik olarak homojen olan neredeyse hiç bir devlet olmadığı sosyolojik gerçeği düşünülürse, devletler kendi sınırları ve sınırlarına yakın bölgelerde yaşayan azınlıkları ve etnik grupları bazen ulusal bütünlüklerine yönelik birer tehdit, bazense sürekli ihtiyatlı politikalarla yaklaşılması gereken gruplar olarak değerlendirmektedirler. Bu yüzden, azınlık ve devlet arasında, belki de çok da kendiliğinden olarak bir gerginlik ve kutuplaşma ortaya çıkabilmektedir. Bir grubun doğal ve kendinde saklı gördüğü bir hak (bu hak kavramı azınlıklar için kendi kaderini tayin hakkından, kültürel bir takım sınırlı hak ve ayrıcalıklara sahip olmaya kadar uzanan geniş bir yelpazeye sahiptir), devlet adını verdiğimiz diğer siyasî yapı için kendi varlığına yönelik bir tehlike olabilmektedir.

İşte bu anılan nedenlerle, özellikle 1. Dünya Savaşı'ndan sonra fonksiyonları daha net biçimlenmeye başlayan ve norm kuran küresel ve bölgesel örgütler azınlıklar meselesini gündemlerine, hatta zaman zaman gündemlerinin en üst sırasına almışlardır. Günümüze baktığımızda ise, azınlıklara gönderme yapmayan bir insan hakları sözleşmesi düşünmek neredeyse çok zor olmaktadır. Bu çalışmanın konusunu da Birleşmiş Milletler sisteminde azınlık haklarının korunması teşkil etmektedir. İlk önce kısa bir tarihî analiz yapılacak, daha sonra anılan örgütün bu alanda gerçekleştirdiği atılımlar değerlendirilecektir.

II. Tarihî Boyut ve Milletler Cemiyeti Dönemi

Azınlıkların korunması tarihsel olarak oldukça eski dönemlere kadar uzanmaktadır. 13. yüzyılda bile, genellikle de din savaşları sonrasında azınlıklarla ilgili anlaşmaların yapıldığını görüyoruz. 18. yüzyıla kadar daha çok din boyutuyla taşınan ve kendisini genel olarak Avrupa kıtasında saklı tutan azınlıklar meselesi, 18. yüzyıldan sonra Avusturya-Macaristan ve Osmanlı gibi zayıflayan imparatorlukların gündemine girmektedir. Ancak, 20. yüzyılın başlarına kadar geline kadar bu mekanizma genellikle ikili anlaşmalarla sınırlı kalmakta, ayrıca özel olarak dinsel azınlıkların haklarını koruma şeklinde uygulanmaktadır. Özellikle, Osmanlı İmparatorluğu ile Batılı devletler arasında yapılan ve 19. yüzyıldan sonra yoğunluk kazanan anlaşmalarda özellikle gayrimüslim azınlığın dinsel hakları ile ilgili hükümler yer almaktadır. Bu hükümler genellikle Osmanlı devletinin tek tarafı olarak, sınırları içerisindeki Müslüman olmayan gruplara, güçlü devletlerin baskısıyla tanıdığı haklardır.

Bu noktada 20. yüzyıla damgasını vuracak ve Fransız Devrimi ile birlikte kendisini biçimlendirmeye başlayacak bir gelişmeye değinmekte

olmuştur. Daimi Adalet Divanı'nın bu başvurulara yanıtları da sadece tavsiye düzeyinde kalmıştır. Savaş sonu anlaşmaların uygulanmasının denetlenmesi için de bir garanti mekanizması kurulmasa da, bu sistem de genellikle zayıf ve etkisiz kalmıştır.

Cemiyet Sistemi içerisinde atılan ve azınlıkların korunması açısından önem taşıyabilecek en kayda değer adımlardan biri, Daimi Adalet Divanı'nın, *Amavutluk'taki Azınlık Okulları* ile ilgili aldığı tavsiye niteliğindeki karardır. Bu kararda, devletlerin azınlıklara yönelik daha yoğunlaştırılmış ve özelleşmiş uygulamaları gerçekleştirmesi gerekliliğinden bahsedilmektedir. Bu daha sonra da uzun yıllar boyunca tartışılacak ve literatürde 'pozitif ayrımcılık' şeklinde isimlendirilecek yeni bir hak kategorisidir.

Kendisinden sonra kurulacak olan Birleşmiş Milletler'in kurduğu 'insan hakları' merkezli sistemden farklı olarak, Cemiyet azınlıkların varlığını tanımaya ve geliştirmeye yönelik adımlar atmaya çalışmış bir örgüt olarak kabul edilebilir. Ancak Cemiyet sistemi, galip devletlerin anlaşmalar yolu ile yenik ve zayıf devletler üzerinde kurdukları bir baskı aracı olması, azınlıkların devletlere karşı yükümlülüklerinden bahsetmemesi, denetim ve yargı sistemlerinin zayıf ve etkisiz kalması, sistemli bir azınlık haklarını koruma mekanizması geliştirememesi, azınlıklar ile devlet arasında arabuluculuk rolünü üstlenmemesi, hatta taraflar arasında gerginliğin artmasına neden olması¹ ve bu yüzden iki tarafın da düşmanlığını kazanması gibi nedenlerle eleştirilmektedir.

III. Birleşmiş Milletler Dönemi

III.I. Örgütün İnsan Hakları Koruma Mekanizmaları ve Alt Komisyon

Milletler Cemiyeti döneminden farklı olarak, Soğuk Savaş dönemi azınlıklar meselesine özel vurgu yaparak başlamamaktadır. Azınlıklar konusunun genel olarak insan hakları başlığı altında incelenmek üzere, özellikle Birleşmiş Milletler'in ilk yıllarında bir kenara itildiğini görüyoruz. Bunun en önemli nedeni şüphesiz bu dönemin galip devletlerinin artık azınlıklar yüzünden yeni bir savaş görmek istememeleridir. Galip devletler, bizzat azınlıklar konusunu evrensel güvenliği ve istikrarı tehdit eden bir mesele olarak değerlendirmeye başladılar. Bu yüzden de ne 1940'larda hazırlanmaya başlanan çeşitli anlaşma ve zirve bildirimlerinde, ne de Birleşmiş Milletler Anayasası'nda, nüfus transferleri

¹ Jennifer Jackson Preece, "Minority Rights in Europe: from Westphalia to Helsinki," *Review of International Studies*, Vol. 23, 1997, ss. 75-92.

dışında azınlıklara yönelik neredeyse hiç bir vurgu yapılmamaktadır. Savaşı kazanan ve Anayasayı hazırlayan devletler, yeni bir dünya savaşının çıkmaması için artık sınırların değişmemesi gerektiğini ve varolan sınırların korunması gerektiğini düşünmekteydiler. Onlara göre, sınırların değişmesinin itici gücü de etnik azınlıkların talepleri ve başkaldırıları idi. Dolayısıyla sınırlar değişmedikçe ve evrensel güç dengesi de istikrarını korudukça, azınlıkların durumu da dönemin liderlerinin gündeminin en önemli konuları arasında yer almamaktaydı.² Bu bağlamda da, dönemin liderlerinin azınlıklarla ilgili yeni ve etkili bir haklar sistemi kurmayı planladıkları veya Cemiyet sistemini devam ettirmeyi amaçladıkları kesinlikle söylenemez. Birleşmiş Milletler sistemi birçok açıdan Milletler Cemiyeti sisteminden farklılıklar gösterir.

Birleşmiş Milletler Anayasası, ayrımcılığın yasaklanması ve eşitlik gibi birçok insan hakları ilkesinden bahsetmekle birlikte, içerisinde azınlıklarla ilgili her hangi bir ifade taşımamaktadır. Fakat, Birleşmiş Milletler çalışma biçimi, yapılması ve yayınladığı anlaşma ve sözleşmeler yolu ile geniş bir insan hakları koruma mekanizması kurmuştur. Azınlıklara doğrudan gönderme yapmamakla birlikte bu yazılı metinler bireylerin evrensel ve temel haklarını devlete karşı korumakta ve güvence altına almaktadır. Bu metinlerin başında bağlayıcı olmayan ama evrensel hukuk normları getirdiği kabul edilen 1948 Evrensel İnsan Hakları Bildirisi; bağlayıcı olan 1951 tarihli Soykırım Suçunun Cezalandırılması ve Önlenmesine Dair Sözleşme, 1981 tarihli Kadınlara Yönelik Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesine Dair Sözleşme, 1987 tarihli İşkencenin ve Diğer Her Türlü Zalim, İnsani Olmayan ve Aşağılayıcı Müdahaleye veya Cezaya Karşı Sözleşme, 1990 tarihli Çocuk Hakları Sözleşmesi ve 1990 tarihinde hazırlanan Tüm Göçmen İşçilerin ve Ailelerinin Haklarının Korunmasına Dair Sözleşme gelmektedir. Bu metinler azınlıkları hedef almamakla birlikte bireysel haklar ile ilgili oldukları için azınlık gruplarının bireylerine de doğrudan uygulanabilmektedir.

Yine Birleşmiş Milletler Sistemi içerisinde, anlaşmalar yolu dışında kurulan çeşitli çalışma grupları da bulunmaktadır. Bunlar doğrudan Genel Sekretere bağlı olabilecekleri gibi, örgütün çeşitli organlarına da raporlar sunabilmektedirler. Bu tematik gruplar kayıplar, zoraki yer değiştirilen insanlar, hukuki olmayan gözaltılar ve cinayetler, işkence, yargının bağımsızlığı ve objektifliği, dinî hoşgörüsüzlük, ifade hürriyet, ırkçılık, yabancı düşmanlığı ve kadına yönelik şiddet gibi konularda çalışmaktadır. Ayrıca, İnsan Hakları Merkezi, 24 saat açık bir faks

² Preece, "Minority Rights in Europe: from Westphalia to Helsinki," s. 84.

hattına sahiptir ve bireylerden ve gönüllü kuruluşlardan ihbarlar ve şikayetler kabul etmektedir. Acil durumlarda merkezin müdahale hakkı da vardır. Bu mekanizmalar yolu ile örgüt insan hakları ihlallerine karşı mücadele etmeye gayret etmektedir.

Özel olarak azınlıklar ile ilgili olarak ise, Birleşmiş Milletler sistemi kendi içerisinde kurduğu bir organ yoluyla azınlıklar meselesini çatısı altından tümüyle de dışlamamıştır. Bu, Ekonomik ve Sosyal Konsey'in altında çalışan İnsan Hakları Komisyonu'na bağlı, 'Ayrımcılığın Önlenmesi ve Azınlıkların Korunması Alt Komisyonu' adındaki, kıtaların eşit temsil imkanına göre yapılmış bir dağılıma göre 26 bağımsız uzmandan kurulu bir organdır. Adı, 1999'da İnsan Haklarının Teşvik Edilmesi ve Korunması Üzerine Alt Komisyon şeklinde değiştirilecek olan bu organ, çalışma grupları kurarak ve özel raportörler atayarak azınlıklara ve yerli halklara yönelik ayrımcılıkla ilgili pek çok hukukî, sosyal, ekonomik ve siyasî konularda Komisyona tavsiyelerde bulunmaktadır. Alt Komisyon ayrıca, azınlık kavramının tanımı ve azınlıkların taşıdıkları haklar ile ilgili olarak da çalışmalar yapmaktadır. Ayrıca devletlerin azınlıklara yönelik uygulama ve politikalarını izlemekte ve Komisyona hükümetler ile ilgili olarak düzenli raporlar vermektedir. Alt Komisyon ayrıca 1969'da yürürlüğe giren 'Her Türlü Irk Ayrımcılığının Önlenmesine Dair Birleşmiş Milletler Sözleşmesi'nin hazırlanmasında önemli bir rol oynamıştır.

Ayrıca, Ekonomik ve Sosyal Konsey'in 1970'da geliştirdiği bir mekanizma ile büyük çaplı ve sürekli insan hakları ihlalleri ihbarları alınmakta ve değerlendirilmektedir. Eğer bu suçlamalar yerinde görülürse, Alt Komisyona gönderilmekte ve Alt Komisyon tarafından bir çalışma grubu oluşturulmaktadır. Bu haberleşmeler, Alt Komisyon raporunu hazırlayana kadar gizli tutulmaktadır. Ve rapor sonuçlarına göre, Alt Komisyon bilgiyi ve tavsiye niteliğindeki görüşünü Ekonomik ve Sosyal Konseye göndermektedir.

Alt Komisyon 1977'de bir özel raportör atayarak azınlık kavramının tanımı üzerine çalışmalar başlamıştır. Profesör Capotorti liderliğinde yürütülen bu çalışma sonucunda hukukî olarak bağlayıcılığı olmayan, ancak bir çok insan hakları uzmanı tarafından gönderme yapılan bir tanıma ulaşılmıştır. Bu tanıma göre azınlık,

1. nüfusun geri kalanına göre sayıca az olan ve egemen olmayan bir konumda bulunan,
2. yurttaş olan üyeleri nüfusun geri kalanından farklı etnik, dinsel ve dilsel özellikler gösteren,
3. kendi kültürlerini, geleneklerini, din ve dilleri korumak yönünde,

saklı olarak olsa da bir dayanışma duygusu gösteren insan grubudur³ (Çeviri yazara aittir).

Bu tanım bir çok açıdan eleştirilmektedir. Öncelikle tanımda yer alan 'egemen olmayan,' ve dayanışma duygusu' belirsiz ifadeler soru işaretlerine neden olmaktadır. Buna ek olarak, sayıca azınlıkta olma kriteri getirilerek Güney Afrika gibi çoğunluğun, azınlık tarafından ayrımcılığa maruz bırakıldığı durumlar dışlanmaktadır. Benzer şekilde eski Yugoslavya örneğinde de gördüğümüz gibi federal yapıdaki devletlerde azınlıklar devletin tüm nüfusuna oranla daha az sayıda olabilirler ancak o federe bölge içerisinde çoğunluğu teşkil edebilirler. Vatandaşlık ilkesi getirilerek de göçmenler ve mülteciler dışarıda bırakılmaktadır. Nitekim, Alt Komisyon daha sonraki çalışmalarında da çeşitli vesilelerle konuyu yeniden gündeme taşıyacaktır. Alt Komisyon'un 1996'daki 5. toplantısında vatandaşlık bağının bir zorunluluk olmadığı özel raportör tarafından dile getirilmektedir.⁴ Buna göre göçmen, mülteci ve yabancılar da azınlık statüsünden faydalanabilirler. Aynı toplantıda raportör, evrensel ve bağlayıcı bir azınlık tanımı yapmaya uğraşmanın hem zaman kaybı, hem de gerek devlet gerekse azınlık grupları açısından olumsuz sonuçlar doğurabilecek bir çaba olduğunu belirtmektedir. Bu doğrultuda gerçekten de Alt Komisyon ve Birleşmiş Milletler'in diğer organlarının, 1977'de Capotorti'nin tanımı çok eleştiri aldıktan sonra yeni tanımlar yaratma çabasında bir daha bulunmadıklarını görüyoruz.

Alt Komisyo'nun toplantılarında azınlık tanımına ek olarak bir çok kavramsal konu da tartışılmaktadır. Bunların başında 'azınlık' ve 'halk' arasında ne gibi farkların olması gerektiği konusu gelmektedir. Bu konunun gündemde olmasının en temel nedeni, 1975 Helsinki Nihai Senedi'ndeki bir hükme göre halklara 'kendi kaderini tayin hakkı' tanınmasıdır. Özellikle 1990'lardan sonra Avrupa'da ve eski Sovyet Cumhuriyetlerinde yaşanan etnik çatışmalardan sonra Alt Komisyon'un gündeminin otonomi, azınlıkların siyasi hakları ve kendi kaderini tayin hakkı gibi konulara kaydığı görülmektedir. Son yıllarda Komisyonun atadığı özel bir çalışma grubuna Absjorn Eide tarafından başkanlık edilmekte ve bu grup devlet-azınlık arasında yapıcı ve kurucu iletişim yollarının artırılması konusunda geniş bir çalışma yapmaktadır. Bu çalışma grubunun tartışmaları ve raporlarında kendi kaderini tayin hakkı önemli bir yer kaplamaktadır. Eide'ye göre, Birleşmiş Milletler'in

³ Nicola Girasoli, *National Minorities: Who are They?* Budapest, Akademiai Kiado, 1995, s. 36.

⁴ Özel raportör Absjorn Eide, 27. Maddeye göre vatandaşlık kriterinin gerekli olmadığını belirtmiştir. Bu tutanaklar için bakınız, 'Report of Working Group on Minorities,' Session: 5, Number: E/CN.4/Sub.2/1996/2, 1996. Bu tutanakların tam metinlerine şu adresten ulaşılabilir: www.unhchr.ch/search.htm

azınlıklarla ilgili metinlerinde halklar gibi kolektif gruplardan bahsedilmemektedir. Azınlık hakları, örneğin yerli halkların haklarından farklı olarak bireysel haklardır ve 'dışa dönük kendi kaderini tayin hakkı' (*external self-determination*) gibi haklar ise ulus kurma bilincine ulaşmış halklara tanınan hak kategorileridir.⁵ Özel raportör Eide, Birleşmiş Milletler örgütünün devletlerin egemenliklerine ve toprak bütünlüklerine saygı gösterdiğini ve ayrımcılık gibi akımları desteklemediğini özellikle vurgulamaktadır. Raportöre göre kendi kaderini tayin hakkı iki özel durum dışında tanınmamaktadır: Kendi kendini yönetemeyen toprak parçalarında ve Birleşmiş Milletler tarafından 1993'te de tanımlanmış olan yabancı bir işgal gücünün egemenliği altında bulunması durumunda. Raportör ayrıca, 'birliktelik içerisindeki çoğulculuk' kavramını kullanarak, devletlerin azınlıkların özel taleplerine demokratik hukuk devleti ilkeleri doğrultusunda yaklaşmaları gerektiğini, azınlıkların da ayrılık gibi taleplerinin devletlerin tanınmış egemenlik hakları doğrultusunda kabul göremeyeceğini belirtmektedir. Ayrıca Özel Raportör, İnsan Hakları Komitesi'nin hazırladığı Genel Yorumu da gönderme yaparak, devletlerin adem-i merkezîyetçilik ve yerel otonomi gibi düzenlemeleri etnik temellere göre değil, coğrafi temellere göre yapmaları gerektiğini vurgulamaktadır.⁶

Alt Komisyon'un raporları ve tavsiye kararları incelendiğinde, devletlerle azınlıklar arasında kalıcı ve yapıcı çözümler bulma yönünde bir eğilimin ağır bastığı görülmektedir. Bu bağlamda, Birleşmiş Milleti örgütünün ilgili organlarının düzenleyeceği ve önderlik edebileceği taraflar arasında diyalogu artırıcı mekanizmaların kurulması; izleme, teknik yardım, erken-uyarı, erken müdahale, arabuluculuk, işbirliği, koordinasyon, danışmanlık, çatışma sonrası rehabilitasyon gibi sistemlerin geliştirilmesi önerildiği görülmektedir. Bunları yaparken de örgütün, Alt Komisyo'nun da sürekli vurguladığı gibi birbiriyle yakın bağlantılı pek çok konuyu beraber değerlendirmesi gerekliliği vurgulanmaktadır.⁷

Alt Komisyon bunlara ek olarak devletlerin politikalarını takip etmekte, onayladıkları uluslararası metinlerdeki azınlık hükümlerinin

⁵ Bu yorumlar için bakınız, Absjorn Eide, 'Protection of Minorities: Working Paper containing suggestions for a comprehensive programme for the prevention of discrimination and protection of minorities,' Session: 46, Number: E/CN.4/Sub.2/1994/36,1994.

⁶ İnsan Hakları Komitesi'nin bu raporu için bakınız, General Comment No. 23 (50), Number: CCPR/C/21/Rev1/Add.5, 1994.

⁷ Alt Komisyon'un çalışmalar yaptığı bu konular yabancı düşmanlığı, etnik çatışmalar, ayrımcılık, ırkçılık ve dini hoşgörüsüzlük gibi bir çok konuyu kapsamaktadır ve tümü de azınlıklar problemi ile bağlantılı bulunmaktadır. Bu konularla başederken Birleşmiş Milletler'in ilgili tüm organlarına önemli görevler düştüğü belirtilmektedir. Özellikle İnsan Hakları Yüksek Komiseri'nin, AGİO Azınlıklar Yüksek Komiseri'nin üstlendiğine benzer daha etkili ve yapıcı bir rol üstlenebileceği vurgulanmaktadır.

yükümlülüklerini yerine getirip getirmediğini incelemekte ve devletleri bu belgeleri onaylamaya teşvik etmeye çalışmaktadır. Alt Komisyon, Birleşmiş Milletler organlarını devletlere danışmanlık gibi hizmetler verilmesi yönünde etkilemekte ve çatışma çözümlene teknikleri konusunda fikirler beyan etmektedir. Alt Komisyon 2001'de yaptığı son toplantısında da İnsan Hakları Komisyonu'ndan özel bir azınlıklar temsilcisi atamasını talep etmektedir. 2002 yılında toplanacak 8. Oturumun konusu olarak da 'özerk' ve 'birleştirici' yönetim biçimlerinin tartışılması planlanmaktadır.

Ayrıca Alt Komisyon, azınlıklar ile ilgili olarak gönüllü kuruluşlardan, akademik çevrelerden ve azınlık temsilcilerinden görüşler almakta, gerektiğinde fikir danışabilmektedir.

Birleşmiş Milletler bünyesindeki diğer bir takım organlar da zaman zaman Alt Komisyon'un toplantılarına katılmakta ve azınlıkların haklarının korunması için yaptıkları çalışmaları sunmaktadırlar. Bu organların başında UNESCO ve ILO gelmektedir. UNESCO marjinal ve dışlanmış azınlık çocukları ile ilgili çalışırken; ILO ise ayrımcılığa karşı yürüttüğü, göçmen işçilerin korunmasına yönelik ve yerli halkların iş hakları gibi konularda hukuki metinler hazırlamakta ve bu çalışmaları yürütürken Alt Komisyon ile iletişim içerisinde bulunmaktadır.

Genel olarak Birleşmiş Milletler sistemi ve özel olarak da Alt Komisyon görev alanı geniş olsa da, yetki alanı dar olan bir sistem olarak değerlendirilebilir. Bir çok açıdan örgütün yetki alanı tavsiye yapabilmekle sınırlıdır ve delil bulma, caydırıcı mekanizmalar gibi sistemler gelişmiş değildir. Sistem ülke raporlarına gereğinden fazla önem verdiği için azınlıklar tarafından eleştirilmektedir. Ayrıca İnsan Hakları Komisyonu, bireylerden direk şikayet veya başvuru alamamakta, sadece Komite'den gelen raporları inceleyebilmektedir. Bu bağlamda Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin kurduğu yargı sisteminin daha etkili olduğu düşünülmektedir. Alt Komisyon'a yılda ortalama 300.000 durumu incelemektedir. Ayrıca, Birleşmiş Milletler İnsan Hakları sistemi, mekanizmanın nasıl işlediğini bilmeyen biri için fazla karışık olabilmektedir. Bu açıdan da fazla bürokratik bulunmaktadır. Organlar arasındaki rol dağılımı çok nettir, esnek değildir. Bu yüzden de organlar arasında işbirliğinin minimum düzeyde kaldığı düşünülmektedir. Son olarak da tüm örgüt organlarının yaşadığı bir sorun burada da mevcuttur ki bu da finansal kaynakların kıtlığıdır. Devletlerden gelen parasal yardımlar her yıl azalmaktadır. Bu da Alt Komisyon'un bir çok raporunda da belirttiği gibi gönüllü kuruluşlardan gelebilecek desteğe dayanan bir fonun oluşturulması gerekliliğini artırmaktadır.

Komisyon ve Komite arasında da zaman zaman gerginlik yaşanmaktadır. Alt Komisyon kendisi yapısı gereği objektif ve tarafsız uzmanlar-

dan oluştuğu için İnsan Hakları Komitesi'ni politik bulmaktadır. Ayrıca 1970'de yayınlanan 1503 sayılı kararı sonucu Komite'nin görev ve yetki alanı genişleyince, bunun Alt Komisyon tarafından tepkiyle karşılandığı görölmektedir.⁸

Yine de Birleşmiş Milletler sistemi içerisinde önemli bir gelişme sayılabilecek ve Alt Komisyon'un çalışmaları içerisinde önemli yer tutan iki yazılı belgeye değinmekte fayda vardır. Bunlardan birincisi Kişisel ve Siyasî Haklar Sözleşmesi, diğeri ise Birleşmiş Milletler Azınlıklar Bildirisi'dir.

III.II. Azınlıklar ve 27. Madde

1966'da hazırlanan Kişisel ve Siyasî Haklar Sözleşmesi, azınlıklara vurgu yapan ilk ve en önemli bağlayıcı metin olarak tanımlanabilir. Bu belgenin 27. Maddesi şöyledir:

"içinde etnik, dilsel ve dinsel azınlık bulunan devletlerde, bu azınlıklara ait bireyler gruplarının diğeri üyeleriyle cemaat içinde bulunma hakkından, kendi kültürlerini yaşamak hakkından, kendi dinleri uygulama ve devam ettirmek hakkından ya da kendi dillerini kullanma hakkından yoksun bırakılamazlar."

İnsan Hakları Komitesi, bu Sözleşmeyi imzalayan devletlerden düzenli raporlar almakta ve sözleşmenin hükümlerinin yerine getirilip getirilmediğini değerlendirmektedir. Ayrıca bu sözleşmenin ek protokolü kapsamında, Komite'ye kişisel başvurular da yapılabilmektedir. Eğer Komite, gerekli görürse değerlendirmelerini Ekonomik ve Sosyal Konsey'e, Konsey'in de gerekli görmesi halinde Genel Kurul'a bu raporları iletme hakları vardır. Ayrıca Komite değerlendirmeleri yıllık olarak Genel Kurul'da incelenmektedir. Ancak, Komite'nin inceleme ve değerlendirmeleri hukukî olarak bağlayıcı değildir. Ayrıca, Komite'nin yorumları özel durumlar ve özel başvurular ile ilgilidir, Komite genel ve evrensel olarak geçerli olacak değerlendirmeler yapamaz. Yani Komite'nin raporlara veya başvurulara verdiği yanıtlar sadece o konu ile ilgilidir, genel olarak tüm benzer durumları bağlamamaktadır.

27. Maddenin önemi sadece ilk kez bağlayıcı bir metinde azınlıklara gönderme yapılmasında değil, azınlıkların kültürel ve kimliksel özel haklara sahip olduklarının da belirtilmesinde yatmaktadır. Azınlıklar bu bağlamda, diğeri kişisel ve siyasî haklar şemsiyesinin dışında tutulmuş

⁸ Bu karar sonucunda, örneğin İnsan Hakları raporlarını asıl inceleyen kurum Alt Komisyon iken, bu görev Komite'ye verilmiştir.

ve onlara ayrı bir hak kategorisi yaratılmıştır. Ancak, bu Maddenin içeriği birçok yazar tarafından eleştirilmektedir.⁹ Bu eleştirilerin ortak noktasını hükmün başında geçen 'içinde (...) azınlık bulunan devletler' ifadesi oluşturmaktadır. Bu ifade muğlak bir anlam taşımakta, azınlığın varolup olmadığına kim karar verecek sorusunu gündeme getirmektedir. Bu konu sadece bu metin için, azınlıklarla ilgili olarak Avrupa örgütleri ve Birleşmiş Milletler tarafından hazırlanan diğer tüm metinler için de geçerlidir. Bu konu uluslararası hukukun net bir yaklaşım geliştirmeyeceği bir meseledir. Genel yaklaşım azınlıkların, devlet tarafından tanınmasının bir şart olduğudur. Devletler de genellikle azınlıkları tanıma eğiliminde olmadıkları için bu yaklaşım azınlıklar tarafından tepkiyle karşılanmaktadır. Ayrıca, bu Maddede, 'azınlıklar anılan haklardan yoksun bırakılamazlar' denilerek, bu hakların zaten sahip olunan, evrensel haklar olduğu yönündeki yaklaşımlara darbe vurulmuştur. Bir diğer eleştiri de adı geçen haklara sadece bireylerin sahip olduğu meselesidir. Yine sadece bu belgede değil, genel olarak tüm azınlık metinlerinde kullanılan özne bireydir, gruplar değildir. Bunun nedeni uluslararası hukukun bireyleri muhatap alması, halkların kendi kaderini tayin etme hakkı dışında kolektif haklar yaratma çabasına girmemeyi tercih etmesidir. Yine bu Madde kapsamında göçmen ve mültecilerin durumları ile devletlere ne gibi zorlayıcı mekanizmalar geliştirileceği konuları belirtilmemektedir.

Bu bağlamda Fransa'nın 27. Madde'ye koyduğu çekinceye değinmekte fayda vardır. Bu çekince bir çok devletin azınlıklara yaklaşımını özetler niteliktedir:

"Fransız Anayasası'na göre Fransız vatandaşları kanunen eşittirler ve etnik, ırksal, dinsel ya da dinsel her türlü ayrımcılık yasaktır. Dolayısıyla Fransa'da yaşayan azınlık yoktur ve bu Madde Fransız Anayasası'na göre iç hukukta uygulanamaz."¹⁰

1960'ların bu muğlak yaklaşımları yerini, 1990'larda daha cesur adımlar atılmasına bıraksa bile Birleşmiş Milletler'in uzun yıllar boyunca

⁹ Örneğin Nigel Rodley, "Conceptual Problems in the Protection of Minorities: International Legal Developments," *Human Rights Quarterly*, Vol. 17, 1995, ss. 48-71; Preece, 'Minority Rights in Europe: from Westphalia to Helsinki,' ss. 75-92; Deirdre Fottrel ve Bill Bowring (der), *Minority and Group Rights in the New Millennium*, The Hague, Martinus Nijhoff Publishers, 1999; Patrick Thornberry, *International Law and the Rights of Minorities*, Oxford, Clarendon Press, 1991; Athanasia Akermark, *Justifications of Minority Protection in International Law*, London, Kluwer law, 1996, Patrick Thornberry, "Introduction: In the Strongroom of Vocabulary," Peter Cumper (der), *Minority Rights in the 'New' Europe*, the Hague, Martinus Nijhoff Publishers, 1999.

¹⁰ Patrick Thornberry'den yapılan bu alıntı için bakınız Birsen Erdoğan, "Uluslararası Hukukta Azınlık Haklarının Korunması: BM ve Avrupa Sistemlerinin İncelenmesi," *Türkiye'de İnsan Hakları*, Ankara, TODAİE İnsan Hakları Araştırma ve Deleme Merkezi Yayını, 2000, s. 241.

ca 'azınlıklar' meselesini insan hakları şemsiyesi altında bıraktığı, devletleri zor durumda bırakabilecek atılımlardan kaçındığını belirtmek yanlış olmayacaktır.

III.III. Birleşmiş Milletler Azınlıklar Bildirisi

1977'de İnsan Hakları Komisyonu'na bağlı bir çalışma grubuna 27. Maddenin uygulama alanını genişletmek amacıyla, azınlıklarla ilgili olarak yeni bir metin hazırlama görevi verildi. Genel Kurul'un 47/135 sayılı, 18 Aralık 1992 tarihli kararı ile de "Ulusal veya Etnik, Dinsel ve Dilsel Azınlıklara Ait Bireylerin Hakları" adlı Bildiri yayınlandı. Bildiri bağlayıcı değildir, ancak Genel Kurul gibi geniş bir platformda kabul edilmesi açısından önem taşımaktadır.

Metin azınlıklar açısından, 27. Madde'nin eleştirilen bir takım yönlerini kapsamadığı için olumlu olarak değerlendirilmektedir. Bildiri'nin 1. Maddesi'ne göre, devletler toprakları üzerinde yaşayan azınlıkların varlıklarını ve kimliklerini korumakla yükümlüdürler.¹¹ 2. Madde, 2. Paragrafa göre, azınlıklar ulusal ve yerel seviyede alınacak ve kendilerini etkileyecek her türlü karara katılma hakkına sahiptirler. 3. Maddeye göre, azınlıklar haklarını bireysel veya kolektif olarak uygulayabilirler. 4. Madde ise azınlıkların dillerini öğrenme gibi haklarından bahsetmekte, aynı zamanda buldukları toplumun kültürünü de öğrenmeleri için teşvik edilmektedirler. 8. Madde de, Bildirinin ayrılcılığı veya kendi kaderini tayin hakkını teşvik etmediğini, diğer insanların haklarına ve ülkenin toprak bütünlüğüne saygı duyulduğunu belirtir.

Bildirinin, 27. Maddeden farklı olarak azınlık ifadesinin başına 'ulusal' sıfatını eklediği gözden kaçmamaktadır. Bu da azınlıkların 'vatandaş' olması gerekip gerekmediği sorusunu gündeme getirmektedir. Ancak, yukarıda da belirttiğimiz gibi Birleşmiş Milletler'in insan hakları ile ilgili organlarında görevli uzmanlar azınlıkların, vatandaşlık şartı aranmadan bazı belli haklara sahip olduğunu çeşitli vesilelerle belirtmektedirler.¹² Bildiri'de hiç bir yerde azınlık tanımı yapılmadığı da dikkat çekici bir diğer unsurdur. Bu da örgütün bu konuda hassas davrandığını kanıtlamaktadır. Bildiri'nin hiç bir yerinde özerklik gibi idarî haklardan bahsedilmemektedir. Bu yöndeki öneriler devlet temsilcileri tarafından reddedildiği ve bildiriye yönetsel haklarla ilgili

¹¹ Bildiri metni için bakınız "Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities," Number: A/RES/47/135, 92nd Plenary Meeting, www.unhcr.ch/search.htm.

¹² Bu konuda bakınız, İnsan Hakları Komisyonu'nun 27. Madde ile ilgili yayınladığı rapor, Number: CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, 1994.

maddeler konulmadığı görülmektedir. Bildiride azınlıkların 'meşru' hakları ifadesi konularak devletlerin kendilerini tehdit altında hissetmelerinin önüne geçilmeye çalışılmaktadır. Bildiri hala esas olarak 'bireyler'i özne almakla birlikte, 1. Maddeden de anlaşılacağı üzere 'azınlıklar' ifadesi de yer yer kullanılmaktadır.

IV. Sonuç

Azınlıkların hakları ve bu hakların korunması konusu sadece Birleşmiş Milletler örgütünü değil, Avrupa bazlı örgütlerin (Avrupa Konseyi, Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Örgütü gibi) gündemini uzun süredir meşgul eden bir konudur. Girişte de belirtildiği gibi bu konu

hem ulusal ve bölgesel güvenlik açısından önem taşımakta, hem de insan hakları koruma mekanizmalarının yayılması ve etkili bir insan hakları rejiminin geliştirilmesi kapsamında değerlendirilmektedir. Ancak, bu çalışmanın çeşitli bölümlerinde de belirtildiği gibi azınlıkların tanınması, azınlıklara kolektif haklar verilmesi, devletin yetkileri, azınlıkların tanımı gibi bir çok önemli konuda henüz bir fikir birliğine varabilmiş değildir. Öte yandan yerli halkların hakları gibi kolektif olduğu açıkça belirtilen bazı hak-

lar, gerek Birleşmiş Milletler metinlerinde, gerekse Adalet Divanı'ndaki bazı davalarda çok daha net ve soru işaretine fazla yer bırakmayacak şekilde biçimlenirken; azınlıklar konusunun hem gündemde olup hem de daha etkili mekanizmalarla desteklenmemesinin temelinde yatan nedenin devletlerin egemenlik kaygıları olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Devletler hâlâ uluslararası hukukun ve politikanın en önemli aktörleridir ve egemenlik haklarını evrensel bir örgüte teslim etmemektedirler.

Ancak, 1990'lardan sonra yaşanan etnik çatışmalar ve Avrupa dahil dünyanın birçok bölgesinden yükselen azınlık talepleri sadece demokratik ve hukukî platformlarda çözümlenebilir. Bu platformların başında da devlet ile gruplar arasında dengeyi koruyabilecek bir örgüt olan Birleşmiş Milletler gelmektedir. Unutulmamalıdır ki ulusal egemenliğe yönelik tehdit azınlıkların kendisi değil, azınlıklarla devlet

arasında uzun süredir süre gelen çatışma ortamıdır. Birleşmiş Milletler'in Alt Komisyon gibi organlarının bu yönde yaptığı çalışmalar, çatışma çözümü ve arabuluculuk gibi tekniklerin de kullanılması ile verimli olacak ve olumlu sonuçlar verecektir.