

# ULUSAL AZINLIKLAR YÜKSEK KOMİSERİ

**Yrd. Doç. Dr. Gökçen Alpkaya**

Ankara Üniversitesi

Siyasal Bilgiler Fakültesi

• • •

## Özet

Ulusal Azınlıklar Yüksek Komiseri'nin görevi, Helsinki Belgesi'nde (1992) ulusal azınlıklarla ilgili gerilimlerde "erken uyarı"da bulunacak bir çatışma önleme aygıtı' olarak tanımlanır. Çatışma önlemeye katkısındaki başarısı sayesinde 1992'den beri Yüksek Komiser olan Mr. Stoel, bu görevi, yeni faaliyet biçimleri geliştirmesine olanak tanıyacak bir esneklikle yorumlamıştır. Bu yoruma göre, Ulusal Azınlıklar Yüksek Komiseri'nin erken uyarı işlevi, ancak son aşamada başvurulması gereken bir durumu ifade eder ve ideal olarak önleyici diplomasi sayesinde bu durumdan kaçınılabilir. Nitekim, Stoel yedi yıllık eylemi boyunca sadece bir kez Makedonya için erken uyarıda bulunmuştur, bu da bu yorumun etkililiğini kanıtlamaktadır. Stoel, ulusal azınlık sorunlarının köklerdeki nedenlerini araştırırken, çatışma önleme ile insani boyut arasındaki ilişkinin yeniden kurulmasına da katkıda bulunmuştur. UAYK'yi insan hakları, demokrasi ve hukukun üstünlüğüne saygının sağlanması için temel bir aygıt olarak niteleyen Avrupa Güvenlik Şartı (1999) bu yoruma en yüksek desteği vermiştir.

## *The High Commissioner on National Minorities*

### **Abstract**

The mandate of the High Commissioner on National Minorities is described in the Helsinki Document (1992) as an instrument of conflict prevention who will provide "early warning" in regard to tensions involving national minority issues'. Mr. Stoel, who is still High Commissioner since 1992 thanks to his successful contribution to conflict prevention, interprets his mandate in a flexible way which enables him to develop new forms of activities. According to this interpretation, the early warning function of the HCNM is a final resort which should ideally be avoided by employing preventive diplomacy. The action of Mr. Stoel which includes a single early warning notice concerning the FYROM proved the effectiveness of this interpretation. Mr. Stoel, seeking to confront the root causes of national minorities's problems, has also contributed to the re-establishment of the relationship between conflict prevention and human dimension. The Charter for European Security (1999), mentioning the HCNM as an essential instrument in ensuring respect for human rights, democracy and the rule of law, provided the highest support to his interpretation.

## Ulusal Azınlıklar Yüksek Komiseri

Sadece sekiz yıllık bir geçmişi bulunan Ulusal Azınlıklar Yüksek Komiseri (UAYK), AGİT<sup>1</sup> açısından son derece önemli bir açılımın öncüsüdür. 1992'de böyle bir oluşuma karar vermesi, sürekli bir arayış ve dönüşüm içindeki AGİT'in beş önemli değişikliği kabulü anlamına geliyordu: UAYK'nin oluşturulmasıyla, 1. AGİT çerçevesinde ilk kez bir gerilime üçüncü bir tarafın karışması kabul ediliyordu; 2. Bu üçüncü taraf, AGİT'in iznine gerek duymadan gerilime karışabilecekti; 3. Bu üçüncü taraf, herhangi bir katılan devletin ülkesine girme ve gerek gördüğü herhangi bir kimseyle görüşme gibi geniş yetkilerle donatılmıştı; 4. Söz konusu üçüncü taraf, bir devlet değil, bağımsız bir uluslararası kişilikti; 5. AGİT ilk kez ulusal azınlıklarla ilgili gerilimler bakımından erken uyarı yeteneğine kavuşuyordu (ZAAGMAN, 1994: 114-115). Bu yenilikler, UAYK'nin, "AGİT'in ayırıcı özelliği olan kapsamlı güvenlik yaklaşımının billurlaşması" olarak nitelendirilmesine olanak sağladı (ESTEBANEZ, 1997: 123). Yüksek Komiser'in bu yaklaşım çerçevesindeki eyleminin, ulusal azınlıklara ilişkin AGİT üstlenimleri bağlamında değerlendirilmesi başlı başına bir inceleme konusudur. Bu yazıda ise, UAYK'nin görevinin kurumsal boyutları ele alınacaktır.

### I. GÖREVİN OLUŞTURULMASI

#### 1. 1992 Bakanlar Konseyi

AGİT'in gündemine daha 1975'te Helsinki Sonuç Belgesiyle<sup>2</sup> giren ulusal azınlıklar konusu, 1990'da Kopenhag'da yapılan ikinci İnsani Boyut Konferansı

1 O dönemde henüz AGİK (Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Konferansı) adını taşımaktadır, AGİT adını 1994'te Budapeşte Zirvesinde alacaktır. Bununla birlikte, bu yazıda anlatım kolaylığı açısından AGİT olarak anılacaktır.

2 Bu yazıda adı geçen bütün AGİT belgeleri için bak. <http://www.osce.org/docs/index.htm>.

sırasında geniş yer tutmuş ve Kopenhag Belgesi ulusal azınlıklara mensup kişilerin haklarına ilişkin en kapsamlı uluslararası belge niteliği kazanmıştı. Kopenhag toplantısında, İsveç tarafından, ulusal azınlıkların korunması için bir temsilci atanması önerisi gündeme getirilmiş, ama kabul görmemişti (DECAUX, 1995: 270). Ulusal azınlıklar konusunun normatif boyutu, 1991'de Cenevre'de yapılan uzmanlar toplantısında daha da geliştirilmiş, ama ev sahibi İsviçre'nin azınlık haklarının denetim mekanizması konusundaki ısrarı sonuç vermemiş (ARSAVA, 1993: 101), ABD'nin bir uzmanlar kurulu oluşturulmasına, Avusturya'nun bu konuda bir raportör atanmasına yönelik önerileri de kabul edilmemişti (ZAAGMAN/ZAAL, 1994: 96). 1991'de Moskova'da yapılan üçüncü İnsani Boyut Konferansı sırasında bu kez Yugoslavya, katılan devletlerin ulusal azınlıklar konusunda düzenli rapor vermesine dayalı bir denetim mekanizması önerdi, ama bu öneri de kabul edilmedi (ZAAGMAN/ZAAL, 1994: 97). Dolayısıyla, ulusal azınlıklara ilişkin üstlenimlerin ihlali, diğer insan hakları gibi, İnsani Boyut mekanizmaları kapsamında bırakıldı.<sup>3</sup>

AGİT Bakanlar Konseyi'nin, 30-31 Ocak 1992'de Prag'da yaptığı ikinci olağan toplantısında ulusal azınlıklar konusu Hollanda'nın girişimiyle ve bu kez farklı bir perspektifle gündeme geldi. Konsey, AGİT'in, gerilim nedenlerini ortadan kaldırarak çatışmaları önleme ve barışı sağlama görevi bulunduğunu saptıyor, bunun özellikle, AGİT'in ulusal azınlıklara ilişkin üstlenimleri de dahil olmak üzere, insan haklarına tam olarak saygı gösterilmesiyle, demokratik kurumların oluşturulmasıyla ve ekonomik ve sosyal ilerlemenin kolaylaştırılmasıyla mümkün olduğunu belirtiyor ve AGİT'in, devletler içinde olduğu kadar, devletler arasında da gerilim ve çatışmalara götürebilecek olan ulusal azınlıklarla ilgili sorunların çözümüne, bir "erken uyarı" sistemi olanakları da dahil olmak üzere, barışçı katkıda bulunma kapasitesini güçlendirme gereğini göz önüne almasını tavsiye ediyordu (*Second Meeting of the Council, Summary of Conclusions*, III, par. 6).

## 2. Helsinki İzleme Toplantısı

Gündemine böylece ulusal azınlıklar konusu da giren Helsinki İzleme Toplantısı'nda Hollanda, yirmi devletin desteğini alarak, "Azınlıklar için AGİK Yüksek Komiseri" başlığını taşıyan ayrıntılı bir öneri sundu. Resmen 15 Nisan 1992'de sunulan bu metin, uzun ve zorlu bir görüşme süreci başlattı. Önerinin kurumsal boyutuna ilişkin en önemli tartışma, oluşturulacak olan görevin, insani boyut çerçevesinde mi değerlendirileceği, yoksa bir çatışma önleme aygıtı olarak mı tasarlanacağı konusundaydı. İngiltere ve Fransa'nın ağırlığını insani boyuttan yana koymasına karşın, öneri sahibi Hollanda'nın görüşü ağır bastı ve

3 İnsani Boyut mekanizmaları için bak. ALPKAYA (1996); AGİT'te ulusal azınlıklara ilişkin normatif üstlenimler için bak. ARSAVA (1993); ÇAVUŞOĞLU (1999); ALPKAYA (1996).

Yüksek Komiser'in bir çatışma önleme aygıtı olarak görev yapması kararlaştırıldı. Aralarında ABD, İspanya, Yunanistan'ın bulunduğu devletler, önerinin çeşitli yönlerine ilişkin eleştiriler getirirken, önerinin bütününe karşı çıkan Türkiye, görevin muğlak ve kötüye kullanmaya açık olduğunu savunuyor, ayrıca AGİT yapı ve kurumlarının bu şekilde yaygınlaşmasından duyduğu kaygıyı dile getiriyordu. Ama asıl önemlisi, uzlaşmaya varılmasını son ana kadar geciktiren İngiltere ve özellikle Türkiye'nin, terörizm ve şiddet içeren ulusal azınlık sorunlarını Yüksek Komiser'in yetki alanı dışında bırakma çabalarıydı. Bu konudaki pazarlıklar ancak 6 Temmuz'da sonuçlanabildi (HERACLIDES, 1993: 100-105).

Böylece, 10 Temmuz 1992'de Helsinki Zirvesi'nin kabul edeceği Helsinki Belgesi'nin bir parçasını oluşturan Helsinki Kararları'nın "Katılan devletler bir Ulusal Azınlıklar Yüksek Komiseri makamı yaratmayı kararlaştırırlar" ifadesiyle başlayan II. Bölümü ortaya çıkmış oldu. UAYK'nin görev, yetki ve sorumluluklarını belirleyen esas olarak bu belgedir.<sup>4</sup> Ancak, Helsinki Belgesi de bütün AGİT belgeleri gibi hassas dengelere dayalı pazarlıkların sonucunda kaleme alınan siyasal bir belge olarak, sistematik ve açık olmaktan uzaktır. Yüksek Komiser'in görev tanımı, sadece belirsiz ve kapalı olmakla kalmamakta, yer yer boşluklar da içermektedir (ZAAGMAN, 1994: 117). üstelik, daha önemlisi, 1992'de bu göreve atanan ve hala bu görevde bulunan Yüksek Komiser Max van der Stoel'un bugüne kadar yürüttüğü eylem, bu belgenin desteklenen bir yorumunu dışavurmaktadır.<sup>5</sup> Stoel, mevcut görev tanımının kendisine içinde hareket edebileceği uygun bir çerçeve ve gerektiğinde yeni faaliyetler geliştirebileceği bir esneklik sağladığını belirtirken (STOEL, 1996), AGİT siyasi organlarının hemen her fırsatta mevcut Yüksek Komiser'in eyleminin başarısını

4 AGİT uygulamasında, yetkili siyasal organlar tarafından kabul edilen her yeni belge, öncekileri doğrulamakta, geliştirmekte ya da değiştirmektedir. AGİT belgeleri birer uluslararası antlaşma olmamakla birlikte, antlaşmalar hukuku kuralları, uygun olduğu ölçüde, bu belgelere de uygulanmaktadır, bak. ALPKAYA, 1996: 47. Dolayısıyla, sonraki belgelerin değişik hükümleri, Helsinki Belgesi'ni değiştirme yeteneğindedir. Bununla birlikte, UAYK bakımından bu değişiklikler sınırlı sayıdadır.

5 Eski Hollanda Dışişleri Bakanı, BM İnsan Hakları Komisyonu Irak Özel Raportörü ve Lahey Uluslararası Hukuk Akademisi Yönetim Kurulu Başkanı olan Max van der Stoel, Bakanlar Konseyi'nin 14-15 Aralık'ta Stockholm Toplantısı'nda bu göreve atandı. Helsinki Kararları uyarınca UAYK üç yıl için atanacak ve sadece bir kez yeniden atanabilecekti (Helsinki Decisions, II, par. 10). Dolayısıyla, Bakanlar Konseyi'nin 7-8 Aralık 1995 tarihli Budapeşte Toplantısı'nda yeniden atandıktan sonra, 1998'de görevinin sona ermesi gerekiyordu. Ancak, Bakanlar Konseyi, 2-3 Aralık 1998'deki Oslo Toplantısı'nda, Stoel'un görev süresinin, "istisnai olmak ve kural oluşturmamak kaydıyla" bir yıl daha uzatılmasını kabul etti. Son olarak, İstanbul Zirvesi'nde, "en geç Kasım/Aralık 2000'de yapılacak Bakanlar Konseyi toplantısında yeni bir Yüksek Komiser atanıncaya kadar" görevde kalması kararlaştırıldı (İstanbul Summit Declaration, par. 46). Bu olağandışı durumun nedeni, katılan devletlerin Stoel'un görevdeki başarısı konusunda uzlaşmaları gibi görünmektedir.

vurgulamaları bu yorumun benimsendiğinin kanıtı olarak değerlendirilebilir. Bu nedenle, Ulusal Azınlıklar Yüksek Komiseri'nin görevini konu ve amacı bakımından incelerken, mevcut Yüksek Komiser'in bu yorumu yansıtan açıklama ve faaliyetlerinin de göz önünde bulundurulması zorunludur.

## II. GÖREVİN KONUSU VE AMACI

Helsinki Kararları'na göre, Yüksek Komiser, Sürekli Konsey'in<sup>6</sup> himayesi altında hareket edecek ve böylece çatışmaların mümkün olan en erken aşamada önlenmesi aygıtı olacaktır (*Helsinki Decisions*, II, par. 2). Bu doğrultuda Yüksek Komiser, henüz erken uyarı aşamasını geçmeyen, ama kendisine göre AGİT bölgesinde barışı, istikrarı ya da katılan devletler arasındaki ilişkileri tehdit eden ve AGİT Bakanlar Konseyi'nin ya da Sürekli Konsey'in dikkatini ya da eylemini gerektiren bir çatışmaya dönüşme potansiyeli taşıyan ulusal azınlık sorunlarına bağlı gerilimler bakımından mümkün olduğunca erken aşamada "erken uyarı" ve gerekirse "erken eylem" başlatacaktır (*Helsinki Decisions*, II, par. 3).

Erken uyarı, Yüksek Komiser'e özgü bir yetki değildir. Aksine, kendisini Birleşmiş Milletler Antlaşması'nın VIII. Bölümü çerçevesinde bir bölgesel örgüt olarak tanımlayan ve bölgesinde başlıca erken uyarı, çatışma önleme, kriz yönetimi ve çatışma sonrası rehabilitasyon aygıtı olmayı üstlenen AGİT'in bu amaçla geliştirdiği çeşitli mekanizmalar vardır. AGİT'e ilk kez erken uyarı misyonunu getiren Helsinki Kararları'nın III. Bölümünde düzenlendiği şekliyle, UAYK erken uyarı başlatabilecek olanlardan yalnızca birisidir (*Helsinki Decisions*, III, par. 5).<sup>7</sup> Erken uyarı, AGİT'in, dolayısıyla onun günlük siyasi karar organı olarak Sürekli Konsey'in devreye girmesi gereken bir durum olup, çatışmaların önlenmesinin ilk adımıdır.

Yüksek Komiser'in bu adımı atması, taraflarla iletişimde bulunduktan ve bağlantı kurduktan sonra, *prima facie* bir potansiyel çatışma riski bulunduğu sonucuna varırsa mümkün olabilecektir (*Helsinki Decisions*, II, par. 13). Dönem Başkanı bunu Sürekli Konsey'in izleyen toplantısının gündemine alıracaktır

6 Helsinki Belgesi'nde Yüksek Memurlar Komitesi. 1990 tarihli Paris şartıyla oluşturulan bu organ, AGİT'in hızlı dönüşüm sürecinde bir yandan Yüksek Konsey adını alırken, diğer yandan da işlevlerini, Budapeşte Belgesi ile oluşturulması öngörülen Sürekli Konsey'e bırakmış ve 1997'den bu yana sadece Ekonomik Forum olarak toplanmaya başlamıştır. Dolayısıyla, bugün, Helsinki Belgesi'nin Yüksek Memurlar Komitesi'ne yaptığı göndermeler Sürekli Konsey olarak anlaşılmaktadır. Bu yazıda da, Yüksek Memurlar Komitesi'ne gönderme yapılan yerlerde, bugünkü duruma uygun olarak Sürekli Konsey kullanılacaktır.

7 Helsinki Kararları'na göre, bir çatışmanın tarafı olan bir katılan devlet, çatışmaya taraf olmayan on bir devletten oluşan bir grup ve Çatışma Önleme Merkezi Danışma Komitesi'nin yanı sıra, İnsani Boyut Mekanizması'nın ya da Valetta İlkeleri'nin harekete geçirilmesi de, Dönem Başkanı aracılığıyla, Sürekli Konsey'in dikkatini çekebilmektedir.

(par. 14). Yüksek Komiser de, Sürekli Konsey'e, erken uyarının başlatılmasının gerekçelerini açıklayacaktır (par. 15). Dolayısıyla, Helsinki Kararları'nda UAYK'nin görevi neredeyse sadece erken uyarı hedefine kilitlenmiş gibi görünmekte, hatta belgenin kaleme alınışı ve Yüksek Komiser'in görevinin "erken uyarı" başlığı altında düzenlenişi, Yüksek Komiser'in eyleminin nihai amacının AGİT'i uyarmaktan ibaret olduğu izlenimini vermektedir.

Oysa, mevcut Yüksek Komiser, Helsinki Kararları'nı bu ilk izlenimden daha farklı yorumlamıştır. Max van der Stoel, hemen her fırsatta, bir çatışma önleme aygıtı olarak Yüksek Komiser'in ikili bir misyonu olduğunu belirtmektedir: 1. Doğmakta olan, gizli etnik gerilimleri kontrol altına almak ve dağıtmak; 2. Bu tür gerilimler, başvurabileceği yollarla artık kontrol altına alamadığı bir düzeye tırmanma tehlikesi gösterdiğinde, katılan devletleri bu konuda uyarmak, yani erken uyarıda bulunmak. Stoel, Yüksek Komiser'in erken uyarı görevini "tetikleyici" (*trip-wire*) olarak tanımlamakta ve idealin bu noktaya gelmeden önleyici diplomasinin başarılı olmasını sağlamak olduğunu belirtmektedir (STOEL, 1994: 62). Böyle bir yoruma olanak sağlayan, Helsinki Kararları'nun erken uyarıdan önce taraflarla iletişimde bulunmasını ve bağlantı kurmasını (*Helsinki Decisions*, II, par. 13), daha önemlisi "katılan bir devletin ülkesini ziyareti sırasında mümkün ise taraflar arasında diyalog, güven ve işbirliğini" geliştirmesini (*Helsinki Decisions*, II, par. 12) öngörmesidir. Üstelik, Stockholm Belgesi, buna "AGİT ilke ve üstlenimleri doğrultusunda siyasi çözümleri çoğaltmak" görevini de eklemiştir (*Summary of Conclusions of the Stockholm Council Meetings (Decisions)*, par. 3). Mevcut Yüksek Komiser, bu yetkilendirmeye dayanarak, bugüne kadarki eylemini, gerilime erken uyarıya varmadan önce müdahale ederek dağıtmak üzerinde yoğunlaştırmıştır. Yüksek Komiser, ileride incelenecek yollarla, AGİT bölgesindeki bir dizi gerilime etkili biçimde müdahale etmiş, bunlardan bazılarında sonuç almayı başarmış, diğerleri ise en azından açık çatışmaya dönüşmemiştir.

Yüksek Komiser'in Helsinki Belgesi'nden kaynaklanan yetkilerini böyle geniş bir yorumla ve etkili biçimde kullanması, öğretinin, erken uyarıyı bir çerçeve kavram olarak değerlendirmesine neden olmuştur. Böylece, erken uyarının "erken uyarı aşaması" ve "erken uyarı bildirim" biçiminde değerlendirildiğine (ZAAGMAN, 1994: 129) ya da "biçimsel", "resmi" erken uyarı olarak nitelendirildiğine ve bu yola olasılıkla hiç başvurulmayacağı kanısının doğduğuna (RAMELOT/REMACLE, 1995: 65) tanık olunmaktadır. Gerçekten de, Yüksek Komiser, Helsinki Kararları'nun kendisi bakımından belirlediği erken uyarı perspektifini, sadece gerilimlere müdahaledeki tutumuyla değil, ama aynı zamanda Sürekli Konsey'e karşı benimsediği tutumla da aşmıştır. Yüksek Komiser, AGİT'in organ, kurum ve süreçlerde ciddi değişikliklere yol açan iç dinamiklerine uygun olarak, Helsinki Kararları'nun öngördüğü ender ve resmi ilişki kalıbını kısa sürede bir yana bırakmış ve

Sürekli Konsey'i faaliyetlerinin genel çerçevesi hakkında düzenli olarak bilgilendirmeye başlamıştır.<sup>8</sup> Kısacası, gerek işlevsel, gerekse biçimsel olarak erken uyarıya gerek kalmadığının düşünülmesi yakın döneme kadar gerçekçi bir saptama sayılabilir. Ama, Yüksek Komiser, geniş çatışma önleme perspektifi içinde, kendisine sunulan bu aracı kullanmaktan kaçınmamıştır: 12 Mayıs 1999'da, Makedonya nüfusunun yüzde onu civarındaki Kosovalı Arnavutun Makedonya'ya sığınarak bu ülkenin zaten hassas bir denge halindeki etnik bileşimini altüst etmesi üzerine, Sürekli Konsey'e erken uyarıda bulunmuştur.<sup>9</sup> Dolayısıyla, Yüksek Komiser'in başlangıçta kendisine biçtiği misyon geçerliliğini korumaktadır.

Öte yandan, Yüksek Komiser'in erken uyarıda bulunması, bazen savunulanın<sup>10</sup> aksine, her zaman Yüksek Komiser'in eylemini sona erdirmemektedir. Çünkü, siyasi bir karar organı olarak Sürekli Konsey, erken uyarıyı uygun görmek ya da bu konuda eylem kararı almak zorunda değildir. üstelik, oydaşma kuralı nedeniyle hemen karar alınabilmesi olasılığı da zaten düşüktür. Bu durumda, Yüksek Komiser'in eylemini sürdürmemesinin ve böylece gerilimin AGİT'in müdahale olanaklarının dışında bırakılmasının söz konusu olmaması gerekir.<sup>11</sup> Nitekim, Yüksek Komiser'in başvurduğu tek erken uyarı örneği olan Makedonya bakımından Sürekli Konsey herhangi bir karar almamış, Yüksek Komiser de Makedonya ziyaretlerini ve tavsiyelerini sürdürmüştür. Dolayısıyla, Yüksek Komiser'in erken uyarı nedeniyle eylemini sona erdirmesinin tek koşulu, Sürekli Konsey'in bu konuda bir karar alması olarak görülmelidir.

"Erken eylem"e gelince, Helsinki Kararları bu konuda Yüksek Komiser'in, olası çözümleri göz önüne alarak, taraflarla yeniden bağlantı kurma ve daha ileri danışmalar başlatma konusunda yetkilendirilmesini tavsiye edebileceğini bildirmektedir. Bu yetkilendirme, Sürekli Konsey'in kararıyla belirlenecek bir görev çerçevesinde olmalıdır (*Helsinki Decisions*, II, par. 16). Ancak, Helsinki Kararları, erken eylemin zamanı ve erken uyarı ile ilişkisi konusunda açık değildir. Bu da erken eylemin öğretilerde çok farklı biçimlerde değerlendirilmesine yol açmıştır. Örneğin, erken uyarı ve erken eylemin her ikisinin de birbirini

8 Kuşkusuz bunda UAYK ile Sürekli Konsey arasındaki tek bağlantıyı oluşturan AGİT Dönem Başkanı'nın bu yöndeki tutumu etkili olmuş, Yüksek Komiser Dönem Başkanı'nın daveti üzerine toplantılara düzenli olarak katılmaya başlamıştır (ESTEBANEZ, 1997: 141).

9 Yüksek Komiser'in erken uyarısı, Sürekli Konsey'in 12 Mayıs 1999 tarihli gündemine, "Ulusal Azınlıklar Yüksek Komiseri'nin Makedonya Eski Yugoslav Cumhuriyeti'ndeki duruma İlişkin Erken Uyarı İçeren Raporu" başlığıyla girmiştir, bak. <http://www.osce.org/docs/english/pc/1999/journals/pcoe229.htm>

10 Örneğin bak. (ESTEBANEZ, 1997: 132; ÇAVUŞOĞLU, 1999: 108).

11 Zaagman, Yüksek Komiser'in bazı durumlarda bütün olanaklarını tüketmeden de Sürekli Konsey'i uyarma zorunluluğunu hissedebileceğini belirtmekle birlikte, bu durumlarda eylemini sürdürüp sürdürmeyeceği konusunda açık değildir (ZAAGMAN, 1994: 129).

izleyebileceği, erken eylemin zorunlu olarak erken uyarıdan sonra gelmesi gerekmediği (ESTEBANEZ, 1997: 128) ya da tam aksine, Yüksek Komiser'in henüz erken uyarıyı uygun görmediği durumlarda erken eylemde bulunmak için yetki isteyebileceği (ÇAVUŞOĞLU, 1999: 109) savunulmaktadır. Mevcut Yüksek Komiser'in bugüne kadar erken eylem çerçevesinde yetkilendirilmemiş olması nedeniyle, bu konudaki belirsizlik sürmektedir. Açık olan tek nokta, erken eylem talebinin Yüksek Komiser'den gelmesi gerektiği, dolayısıyla, bunun zamanının Yüksek Komiser tarafından belirleneceğidir.

Son olarak, Helsinki Kararları'nda yer almayan, ama Yüksek Komiser'in bir süredir vurguladığı bir misyona değinilmelidir: "Ulusal azınlıkların korunması ve durumlarının iyileştirilmesi için, katılan devletlerle birlikte, uzun vadeli temel yapılar (*frameworks*) oluşturmaya çalışmak" (STOEL, 1999). Yüksek Komiser'in yardımcı uzman ve danışmanlarına hazırlattığı genel nitelikli tavsiyeler bu bağlamdaki bir faaliyet olarak değerlendirilebilir. Bugüne kadar hazırlanan genel tavsiyeler, *Ulusal Azınlıkların Linguistik Haklarına İlişkin Oslo Tavsiyeleri* (1996), *Ulusal Azınlıkların Eğitim Haklarına İlişkin Lahey Tavsiyeleri* (1998) ve *Ulusal Azınlıkların Kamusal Yaşama Etkili Katılımına İlişkin Lund Tavsiyeleri*'dir (1999).<sup>12</sup> Yüksek Komiser'in dar anlamda çatışma önleme perspektifinden kurtularak, daha uzun vadeli ve kalıcı çözümlere yönelik bu faaliyetinin temelinde, Helsinki Belgesi'ni izleyen AGİT belgelerinde UAYK ile İnsani Boyut arasında yer yer kurulan bağlantı yatmaktadır. 1993'te, insani boyutu AGİT'in erken uyarı ve önleyici diploması yeteneğiyle bütünleştirme gereğini vurgulayan Roma Bakanlar Konseyi'nden bu yana (*Fourth Meeting of the Council, CSCE and the New Europe-Our Security is Indivisible*) bu yönde bir eğilim zaten hissedilmektedir. İstanbul Zirvesi'nde kabul edilen Avrupa Güvenlik şartı'nda, diğerlerinin yanı sıra,<sup>13</sup> UAYK'nin de "insan hakları, demokrasi ve hukukun üstünlüğüne saygının sağlanması için temel aygıtlar" arasında sayılması (*Charter for European Security*, par. 18), bu yaklaşımın en son ve en üst düzeyde doğrulanmasıdır. Dolayısıyla, Yüksek Komiser'in bu faaliyeti, doğrudan Helsinki Belgesi'ne dayanmamakla birlikte, AGİT'in kapsamlı güvenlik anlayışının doğal bir sonucudur ve diğer AGİT belgeleriyle doğrulanmaktadır.

### III. GÖREVİN KAPSAMI VE SINIRLARI

Yüksek Komiser'in görevi "barışı, istikrarı ya da katılan devletler arasındaki ilişkileri tehdit eden ve bir çatışmaya dönüşme potansiyeli taşıyan ulusal azınlık sorunlarına bağlı gerilimler"ın önlenmesine katkıda bulunmaktır.

12 Genel tavsiyeler için bak. <http://www.osce.org/inst/hcnm/docs/doc1.html>

13 Bunlar, Demokratik Kurumlar ve İnsan Hakları Bürosu ile Medya Özgürlüğü Temsilcisi'dir.



"Ulusal azınlık sorunlarına bağlı gerilim" ya da "etnik gerilim"le kastedilen, açıkça belirtilmese de, hem devletler arası, hem de devletler içindeki etnik gerilimlerdir (ARSAVA, 1993: 105; GHEBALI, 1996: 526). Ancak, bunların barışı, istikrarı ya da katılan devletler arasındaki ilişkileri tehdit edecek bir potansiyele sahip olmaları gerekir, aksi takdirde Yüksek Komiser'in müdahalesi söz konusu olamaz.

Bu, mevcut Yüksek Komiser'i, bir "anavatan"a (*mere-patrie*) ya da "kandaş devlet"e (*kin-state*) sahip azınlık sorunları üzerinde yoğunlaşmaya yöneltmiştir. Gerçekten de, Helsinki Kararları'nda açık bir yönlendirme bulunmamakla birlikte, Yüksek Komiser'in karıştığı gerilimlerin büyük çoğunluğu, "anavatan" ile ilişkileri tehdit eden bu tür ulusal azınlık sorunlarından kaynaklanmaktadır.<sup>14</sup> Bunların başında Sovyetlerden bağımsızlığını kazanan cumhuriyetlerde yerleşik olan Rus nüfusun durumu gelir. Yüksek Komiser'in Estonya, Litvanya, Letonya, Kazakistan, Kırgızistan, Özbekistan ve Ukrayna'ya karışmasının temelinde, herbiri çok farklı kapsam ve düzeyde olmakla birlikte, bu devletlerin ülkelerindeki Rus nüfusa yönelik politikaları yatmaktadır. Yüksek Komiser, bundan başka, Doğu Avrupa'da, Slovakya ve Romanya'daki Macar azınlığın, Macaristan'daki Slovak azınlığın, Arnavutluk'taki Yunan azınlığın, Makedonya'daki Arnavut azınlığın ve Hırvatistan'daki Sırp azınlığın durumuyla ilgilenmiştir. Ancak, Yüksek Komiser'in eyleminin bundan ibaret kaldığını söylemek de haksızlık olur. Çünkü, bir ülkeye bir kez karışmasının ardından, o ülkedeki diğer azınlıkların durumuyla da ilgilenilmektedir. Örneğin, Ukrayna'da Rus azınlığın yanı sıra, Kırım Tatarlarının geri dönüşü ve yerleştirilmeleri de Yüksek Komiser'in ilgi alanına girmiştir.<sup>15</sup>

Yine aynı görev tanımı nedeniyle, Yüksek Komiser'in açık çatışmaya dönüşmüş gerilimlere müdahalesi söz konusu olamamaktadır. UAYK, bir çatışma önleme aygıtı olarak çatışma bölgelerinde, örneğin Çeçenistan ya da Dağlık Karabağ'da herhangi bir rol üstlenemez (STOEL, 1997a). Bu ilkenin istisnasını oluşturmaya yönelik ilginç bir girişim ise sonuç vermemiştir. 1997 başında, AGİT Dönem Başkanı olan Danimarka Dışişleri Bakanı, Max van Der Stoel'u Kosova Özel Temsilcisi olarak atamıştır. Bu karar, kendilerini etnik bir azınlık olarak değil, işgal altındaki bir halk olarak gören ve Ulusal Azınlıklar Yüksek Temsilcisi olarak görev yaptığı sürece, Max van der Stoel ile görüşmeyeceklerini açıklayan Kosovalı Arnavutlar gibi Arnavutluk tarafından da tepkiyle karşılanmış, üstelik başlangıçta Stoel'un atanmasını kabul eden Yugoslavya da, Kosova'ya yapmayı tasarladığı ziyareti vize vermeyerek

14 Bu noktada, "ulusal azınlık" teriminin AGİT çerçevesinde etnik, dinsel ve dilsel azınlıkları kapsayan bir terim olarak kullanıldığını hatırlatmakla yetinelim.

15 Yüksek Komiser'in ziyaret, tavsiye ve açıklamaları için bak. <http://www.osce.org/inst/hcnm/index.html>

engellemiştir (*OSCE Chronicle* 1997/2: 50-51).

Yüksek Komiser'in görevine getirilen diğer bir sınırlama da, azınlıklara ilişkin sorunların bireysel boyutlarının Yüksek Komiser'in ilgi alanının dışında tutulmasıdır. Helsinki Belgesi uyarınca, Yüksek Komiser, bir ulusal azınlığa mensup kişilerin AGİT üstlenimlerinin ihlalinin mağduru olduğu bireysel vakaları incelemeyecektir (Helsinki Decisions, II, par. 5.c). Bu sınırlama, kuşkusuz, bireysel ihlallerin, azınlık grubunun durumunu ya da tutumunu etkilediği örnekleri dışlamamaktadır (ESTEBANEZ, 1997: 129).

Öte yandan, Helsinki Belgesi'ne göre, Yüksek Komiser, örgütlü terörizm eylemlerini içeren durumlarda ulusal azınlık sorunlarını incelemeyecek (*Helsinki Decisions*, II, par. 5.b), terörizm ya da şiddet uygulayan ya da kamuya açık olarak bunu savunan kişi ve örgütlerle iletişim içine girmeyecek ve bu kişi ve örgütlerden gelen iletişim taleplerine cevap vermeyecektir (*Helsinki Decisions*, II, par. 25). Özellikle Türkiye'nin ısrarıyla kabul edilen bu sınırlama, belirsizliği nedeniyle Almanya, Avusturya, İsviçre gibi bazı devletlerin tepkisini çekmiş ve bunun Yüksek Komiser'in görevini etkili biçimde yerine getirmesine engel olmaması gerektiğine ilişkin bir yorum bildirimine konu olmuştur. Ermenistan ise, görev tanımının, terörizm ile halkların kendilerini belirleme hakkına yönelik meşru özlemleri arasında yeterli bir ayırım yapmadığını belirten bir yorum bildiriminde bulunmuştur (GHEBALI, 1996: 524). Gerçekten de, örgütlü terörizm eylemleri içeren durumlar ifadesi o kadar geniştir ki, konunun Yüksek Komiser'in görev alanı dışında bırakılmasını sağlamak üzere rahatlıkla kullanılabilir (DECAUX, 1995: 272). üstelik, daha önemlisi, "terörizm uygulama" ya da "terörizmi savunma" gibi, ulusal yasa ve uygulamalara göre alabildiğine değişen kavramları somut durum bakımından yorumlayacak organın belirtilmemiş olmasıdır (ZAAGMAN, 1994: 139). Öte yandan, bu, terörizm ve şiddet uygulayanlar ya da savunanlarla ilgili bir sınırlama olup, barışçı nitelikteki ayrılıkçı hareketler bakımından geçerli değildir.

Göreve ilişkin son bir sınırlama, ulusal azınlıklara ilişkin belirli bir sorunun Sürekli Konsey'in dikkatine sunulması durumunda, Yüksek Komiser'in ancak Sürekli Konsey'in isteği ve özel bir görevlendirmesiyle gerilime müdahale edebilecek olmasıdır (*Helsinki Decisions*, II, par. 7). Bu da Helsinki Belgesi'nin kapalı noktalarından biridir. Sürekli Konsey'in AGİT'le ilgili bütün konularda siyasi danışma ve karar organı olduğu düşünülürse, gündeminde her zaman ulusal azınlıklarla ilgili sorunların bulunması mümkündür ve bunun Yüksek Komiser'in müdahalesini engellemesi mümkün görünmemektedir (ZAAGMAN, 1994: 146).

Göreve ilişkin bu sınırlamaların yanı sıra, Yüksek Komiser'in kimliğine bağlı bir sınırlama da getirilmiştir. Helsinki Kararları uyarınca, Yüksek Komiser, vatandaş olduğu ya da ikamet ettiği ülkedeki azınlık sorunlarını olduğu gibi,

mensup olduğu bir ulusal azınlığa ilişkin sorunları da incelemeyecektir. Bu kural, sadece, ilgili devlet de dahil olmak üzere, söz konusu olan bütün tarafların bunu kabul etmeleri durumunda geçerli değildir (*Helsinki Decisions*, II, par. 5.a). Bu maddenin, göreve atanacak Yüksek Komiser'in seçiminde devreye girecek ciddi bir sınırlayıcı ölçüt olduğu açıktır. AGİT bölgesinde barışı, istikrarı ya da devletler arasındaki ilişkileri tehdit edebilecek bir etnik gerilimi, bu sınırlama nedeniyle Yüksek Komiser'in yetki alanı dışında bırakmak düşünülemeyeceğine göre, Yüksek Komiser'in özellikle bir azınlık mensubu olmamasına, mümkünse de ülkesinde bu tür bir azınlık sorunu bulunan bir kimse olmamasına dikkat edileceği açıktır. Bu da, Yüksek Komiser'in, en azından tescilli azınlık sorunlarına sahip olan ülkelerden seçilemeyeceğini göstermektedir.

#### IV. GÖREVİN NİTELİKLERİ

Ulusal Azınlıklar Yüksek Komiseri'nin tanımlanan görevlerini yerine getirebilmesi, gerek Helsinki Belgesi'nde açıkça belirtilen bağımsızlık, tarafsızlık, gizlilik ve işbirliği niteliklerine, gerekse belgede açıkça belirtilmesiyle göreve ilişkin olan duyarlılık ve inisiyatif özelliklerine sahip olmasına bağlıdır.

##### 1. Bağımsızlık

Helsinki Belgesi'ne göre Yüksek Komiser "gerilimlerde doğrudan ilgili bütün taraflardan bağımsız" hareket edecektir (*Helsinki Decisions*, II, par. 4). Gerilimlerde doğrudan ilgili bütün taraflar" Helsinki Kararları'na göre, ulusal azınlıkların bulunduğu bölgelerin bölgesel ve yerel otoriteleri de dahil olmak üzere katılan devletlerin hükümetleri ile gerilim bölgesinde bulunup gerilimle doğrudan ilgili olan ulusal azınlıkların örgütlerinin temsilcileri, hükümet dışı örgütler, dinsel ve diğer gruplardır (*Helsinki Decisions*, II, *Supplement*, par. 26).

Belirli bir soruna ilişkin eylemiyle bağlantılı bu bağımsızlık koşulunun yanı sıra, Yüksek Komiser'in görevi daha geniş bir bağımsızlığı da gerektirmektedir. Yüksek Komiser, sadece gerilim taraflarından değil, AGİT organ ve kurumlarından da bağımsızdır. Yüksek Komiser Sürekli Konsey'e bağlı ve tabii değil, onun "himayesi"ndedir. Helsinki Kararları'nda açıkça tanımlenen durumlar dışında Sürekli Konsey'in ya da herhangi bir AGİT organına veya kurumunun Yüksek Komiser'e direktif vermesi söz konusu olmadığı gibi, Yüksek Komiser, uyuşukta bulunduğu devlet de dahil olmak üzere, bütün katılan devletlerden de bağımsızdır.

Bununla birlikte, Yüksek Komiser'in belirli bir soruna ilişkin somut sorununun çoğunlukla ilgili devletlerin desteğini gerektirdiği de göz ardı edilemez. Bunlar diğer AGİT devletlerinin azınlık sorunlarına yönelmesini önleyecek siyasi güdüyü sağlayan ya da Yüksek Komiser'in girişimlerinin

hayata geçirilmesine izin verecek mali desteği vermeye hazır olan devletlerdir; yani AGİT'in siyasi organlarının gündelik faaliyetlerini belirleyen güç ilişkileri, gerçekte Yüksek Komiser'in yaklaşımını da etkiler (ESTEBANEZ, 1997: 140). Bu bağlamda özellikle Avrupa Birliği'nin etkili olduğu söylenebilir.

## 2. Tarafsızlık

Ulusal Azınlıklar Yüksek Komiseri'nin tarafsızlığı, görevin insani boyut çerçevesinde değil, çatışmaların önlenmesi çerçevesinde tanımlanmasına bağlı olarak anlaşılmalıdır. Taraflardan bağımsız olması, Yüksek Komiser'in tarafsızlığını açıklamaya yeterli değildir.<sup>16</sup> UAYK'nin tarafsızlığı, sadece her somut durumda mevcut taraflar bakımından yan tutmamayı değil, ama devletler ve ulusal azınlıklar arasında kategorik olarak yan tutmamayı ifade eder. Diğer bir deyişle, Yüksek Komiser'in, devletleri kollama görevi olmadığı gibi, bireyler ya da gruplar olarak ulusal azınlıkları koruma görevi de bulunmamaktadır (STOEL, 1997b: 70). Max van der Stoel'un, "tarafsızlık" kavramını, Yüksek Komiser'in ulusal azınlıkların korunması aygıtı olmadığı gibi, onlar adına çalışan bir tür uluslararası *ombudsman* da olmamasıyla açıklaması boşuna değildir (STOEL, 1994: 64). Yüksek Komiser, bir çatışma önleme aygıtı olarak, çatışmaya dönüşebilecek gerilimleri dağıtmakla görevlidir ve bu her zaman ulusal azınlıkların haklarının korunmasından geçmeyebilir. Kuşkusuz, Yüksek Komiser, AGİT üstlenimlerinin çiğnenmesi durumunda, uyum ve istikrara, kural olarak, ulusal azınlıklara mensup kişilerin haklarının tam olarak sağlanmasıyla hizmet edilebileceğini hatırlatarak, ilgili devletten tutumunu değiştirmesini istemeli, bir azınlığa mensup kişilere ve onların temsilcilerine de hakları olduğu gibi ödevleri de bulunduğunu hatırlatmalıdır (STOEL, 1997b:71).

## 3. Gizlilik

Helsinki Belgesi'nin birkaç kez vurguladığı gizlilik, Yüksek Komiser'in görevinin vazgeçilmez niteliklerinden biridir. Yüksek Komiser'in görevi, etnik gerilimleri sessiz diplomasi yoluyla önlemektir (STOEL, 1997b: 69). Bu nedenle, faaliyetleri ilke olarak gizlidir, hatta bu gizlilik, görevini tamamlayıncaya kadar Sürekli Konsey'e bile bilgi vermemesine kadar varır (ZAAGMAN, 1994: 122). Gizliliğin işlevi, esas olarak taraflar arasında bir çözüme varılmasını sağlamaktır. Mevcut Yüksek Komiser'e göre, taraflar, kamuya yaptıkları açıklamalarda, taleplerinin haklılığını göstermek ya da uluslararası ilgiyi üzerlerine çekmek için daha katı bir tutum takınırken, görüşmelerin dışarıya aktarılmayacağını bildiklerinde işbirliğine daha yatkın olmaktadır (STOEL, 1994: 64). Ancak kuşkusuz gizlilik Yüksek Komiser'in belirli bir soruna ilişkin

16 Tarafsızlığın, bağımsızlığın özel bir biçimi olduğu ve "doğrudan ilgili taraflardan bağımsızlık" anlamına geldiği görüşü için bak. ZAAGMAN, 1994: 120.

olarak yürüttüğü eylem sırasında geçerlidir, görevin sona ermesinin ardından Sürekli Konsey aracılığıyla bütün katılan devletler bilgilendirilmekte, hatta Sürekli Konsey belirli bir raporun kamuya açıklanmasına karar verebilmektedir (ZAAGMAN, 1994: 122). Öte yandan, Helsinki Belgesi'nin öngördüğü bu mutlak gizlilik kuralı, katılan devletlerin bu yöndeki talepleri doğrultusunda mevcut Yüksek Komiser tarafından bir ölçüde esnetilmiş, Yüksek Komiser, Sürekli Konsey'e faaliyetinin genel çerçevesi hakkında düzenli bilgi vermeye başlamıştır (ZAAGMAN, 1994: 123).

#### 4. İşbirliği

İşbirliği, Yüksek Komiser'in görevinin vazgeçilmez özelliklerinden biridir. Bir çatışma önleme aygıtı olarak Yüksek Komiser'in görevi, taraflara planlar dayatmak değil, tarafların özgürce benimseyecekleri çözümler bulmaktan geçer. Çünkü kalıcı çözümler ancak tarafların rızasıyla mümkündür (STOEL, 1994: 64). Yüksek Komiser, bunu gerçekleştirebilmek için sayısız görüşme, ziyaret ve yazışma yapmakta, saptama ve önerilerini defalarca tekrarlamakta ve çoğunlukla ancak adım adım ilerleme sağlayabilmektedir. İşbirliği zorunluluğu, devletlerin ulusal kimliğin inşasında ısrarlı ve hırçın olduğu bazı örneklerde insan yaşamı için son derece önemli zaman kaybına yol açmakla birlikte, görevin kaçınılmaz özelliğidir. Bu da, Yüksek Komiser'i, bütün sorunlarda uygulanabilir genel çözümler yerine, her bir sorunun kendi özel yönlerini ve koşullarını göz önüne alarak özel çözümler geliştirmeye yönelmektedir (STOEL, 1994: 65).

#### 5. Diğer özellikler

Helsinki Belgesi'nde yer verilmemekle birlikte, inisiyatif ve duyarlılık niteliklerinin görevin ayrılmaz özelliklerini oluşturduğu söylenebilir. Gerçekten de, hangi gizli gerilimlerin belirtilen nitelikte bir çatışmaya dönüşebileceği konusunda takdir yetkisi kendisine bırakılan Yüksek Komiser'in, AGİT bölgesindeki gelişmelere duyarlı olması gerekir. Nitekim, Helsinki Kararları, Yüksek Komiser'in, gerilimlerin doğrudan taraflarının rolünü, gerilimlerin doğasını, bunlarla bağlantılı yakın tarihli olayları ve mümkünse AGİT bölgesindeki barış ve istikrar bakımından olası sonuçlarını mümkün olduğunca erken değerlendirmesini öngörmektedir (*Helsinki Decisions*, II, par. 11.b). Bunun gibi, inisiyatif de vazgeçilmez bir niteliktir, çünkü hangi durumda ve ne zaman karışacağına, kendi yargısına dayanarak karar verecek olan Yüksek Komiser'in kendisidir. Görev tanımı bu bakımdan Yüksek Komiser'e gerekli inisiyatif özgürlüğünü sağlamaktadır (STOEL, 1997b: 70). Bu nedenle, Yüksek Komiser'in neden şu ya da bu devlete yönelik eylemde bulunduğu ya da neden şu ya da bu sorunla ilgilenmediği türü soru ya da eleştirilere, kendi yargularına dayandığı şeklinde yanıt verebilmektedir (STOEL, 1997a).

## V. GÖREVİN HAYATA GEÇİRİLMESİ

### 1. Bilgi alma ve derleme

Bilgi alma ve derleme, UAYK'nin eyleminin ilk adımıdır. Yüksek Komiser, potansiyel gerilim alanlarını dikkatle analiz etme görevini (*Summary of Conclusions of the Stockholm Council Meetings (Decisions)*, par. 3) öncelikle bu yolla gerçekleştirir. Bu konuda Yüksek Komiser'e ofisinin yanı sıra, Demokratik Kurumlar ve İnsan Hakları Bürosu da yardımcı olmaktadır. Helsinki Kararları, UAYK'nin, medya ve hükümet dışı örgütler de dahil olmak üzere bütün kaynaklardan ulusal azınlıkların durumuna ve tarafların rollerine ilişkin bilgi alabileceğini ve derleyebileceğini bildirmektedir (*Helsinki Decisions*, II, par. 23.a). Uygulamada bunlar, medyanın yanı sıra, merkezi hükümet, siyasal partiler, ulusal azınlıkların temsilcileri, kültürel örgütler, vb. anlamına gelmektedir (STOEL, 1997b: 70). Yüksek Komiser'in bilgi alma serbestliğinin tek istisnası, daha önce değinildiği gibi, terör ve şiddeti savunan ya da uygulayan kişi ve örgütlerdir.

Bu genel bilgi alma ve derlemenin yanı sıra, Yüksek Komiser, sorunun doğrudan taraflarından ulusal azınlıkların sorunlarıyla ilgili yeni gelişmeler hakkında özel raporlar da alabilir. Bunlar özellikle ulusal azınlıklara ilişkin AGİT üstlenimlerinin ihlaline ve yine bu bağlamdaki diğer ihlallere ilişkin raporlardır (*Helsinki Decisions*, II, par. 24). Bu özel raporların yazılı olması, Yüksek Komiser'e hitaben yazılması ve imzacıların ad, soyad ve adreslerini içermesi gerekir. Bunun yanı sıra, ulusal azınlıklara mensup kişilerin durumunu ve tarafların rollerini açıklayan olayların objektif bir değerlendirmesini içermeli, bunlar da yakın geçmişte, ilke olarak son on iki ay içinde gerçekleşen olaylar olmalıdır. Raporlar, esaslı oldukları yeterince saptanabilen bilgiler içermelidir (*Helsinki Decisions*, II, par. 24).

### 2. Ziyaretler

Katılan bir devletin ülkesine ziyaret, çoğunlukla, Yüksek Komiser'in o ülkedeki ulusal azınlık sorunlarıyla ilgilendiğinin işareti<sup>17</sup>. Helsinki Belgesi'ne göre, Yüksek Komiser herhangi bir katılan devletin ülkesine ziyarette bulunarak gerilimin doğrudan taraflarıyla ulusal azınlıkların durumuna ilişkin ilk elden bilgi edinmek için bizzat bağlantı kurabilir (*Helsinki Decisions*, II, par. 11.c). Ziyaretler, taraflarla doğrudan ve yerinde bağlantı olanağı sağladığı için Yüksek Komiser'in eyleminin en önemli boyutunu oluşturur. Stoel, yılda 150 gününü ziyaretle geçirdiğini belirtmektedir (STOEL, 1999). Öte yandan,

17 Kuşkusuz her ziyaret bu anlamı taşımaz, çünkü Yüksek Komiser'in Rusya ve Yunanistan ziyaretlerinde görüldüğü gibi bazen ziyaretin konusu "kandaş-azınlıklar"ın durumu olabilmektedir.

ziyaretlerin bilgi alma ve görüşme olanağı sağlamasının yanı sıra, ilgili devletler üzerinde bir baskı oluşturduğu da kuşkusuzdur. Bunun gibi, Helsinki Belgesi'nin, ziyaret sırasında taraflar arasında bir ayrım öngörmemesi, ziyaretleri gerilimin diğer tarafları yani ulusal azınlıkların temsilcileri bakımından da etkili kılmaktadır. Böyle bir ziyaret sırasında Yüksek Komiser taraflara danışabilir ve ilgilendiği sorunlar hakkında doğrudan ilgili her kişi, grup ya da örgütten gizli olarak bilgi alabilir. Bu bilgilerin gizliliğine saygıyı gözetmek Yüksek Komiser'in görevidir (*Helsinki Decisions*, II, par. 29). Katılan devletler, Yüksek Komiser'le bağlantı kurmaları nedeniyle kişiler, örgütler ya da kurumlar hakkında hiçbir önlem almamayı üstlenmiştir (*Helsinki Decisions*, II, par. 30).

İşbirliği ilkesinin gereği olarak, Yüksek Komiser, bir ziyaretten önce, ilgili katılan devlete, ziyaretin öngörülen konusu hakkında açık bilgi sunar. İlgili devlet ya da devletler, iki hafta içinde, taraflar arasında diyalog, güven ve işbirliğini geliştirme amacını da içerebilecek olan ziyaret hakkında Yüksek Komiser ile danışma içine girerler. Yüksek Komiser, böyle bir ziyaret için bir katılan devlet ülkesine gitmeden önce Dönem Başkanı'na danışacaktır. Dönem Başkanı da ilgili devlet ya da devletlere gizli olarak danışır ve danışmalarını genişletebilir (*Helsinki Decisions*, II, par. 17). Yüksek Komiser'in ülkesine girişinden sonra, ilgili devlet, Yüksek Komiser'in özgürce hareket edebilmesini ve görüşmelerde bulunabilmesini sağlar (*Helsinki Decisions*, II, par. 27). Eğer ilgili devlet Yüksek Komiser'in ülkesine girmesine, orada özgürce hareket etmesine ve görüşmeler yapmasına izin vermezse, Yüksek Komiser Sürekli Konsey'i bilgilendirecektir (*Helsinki Decisions*, II, par. 28). Ancak bu, istisnai bir durum olarak öngörülmüştür, çünkü Helsinki Belgesi'nde Yüksek Komiser'in eylemine ilişkin olarak ilgili devletin rızasının gerektiğine ilişkin hiçbir ifade yoktur (ESTEBANEZ, 1997: 127). Nitekim, Yüksek Komiser, açıkça, ilgili devletin resmi rızası bulunmadan da istediği yere gitmeye yetkili olduğunu belirtmektedir (STOEL, 1999).

Yüksek Komiser, bir katılan devletin ülkesine ziyarette bulunduktan sonra, vardığı sonuçlar ve eyleminin belirli bir soruna ilişkin olarak ilerlemesi konusunda Dönem Başkanı'na kesinlikle gizli raporlar sunacaktır (II, par. 18). Belirli bir soruna ilişkin eyleminin sonunda, Dönem Başkanı'na, saptamalarını, eyleminin sonuçlarını ve vardığı sonuçları içeren bir rapor sunar. Bir ay içinde, Dönem Başkanı, ilgili devlet ya da devletlerle, bu saptama ve sonuçlar hakkında gizli danışmalarda bulunur ve bunları genişletebilir. Daha sonra, rapor, olası gözlemlerle birlikte, Sürekli Konsey'e aktarılır (*Helsinki Decisions*, II, par. 19).

### 3. Tavsiyeler

Mevcut Yüksek Komiser'in eyleminin vazgeçilmez bir boyutunu oluşturan ve Helsinki Kararları'nın öngördüğü raporlardan farklı olan "hükümetlere tavsiyeler", Helsinki Belgesi'nde yer alan açık bir yetkilendirmeye

dayanmamakta, mevcut Yüksek Komiser'in benimsediği eylem tarzından kaynaklanmaktadır. Daha önce belirtildiği gibi, Helsinki Kararları, son derece genel bir biçimde, Yüksek Komiser'in bir ziyaret sırasında, mümkün ise taraflar arasında diyalog, güven ve işbirliğini geliştirebileceğini öngörmektedir. Yüksek Komiser de, taraflar arasında diyalog, güven ve işbirliğini geliştirmenin etkili bir yolu olarak, doğrudan doğruya ilgili hükümetlere ve çoğunlukla dışişleri bakanlarına yazdığı mektuplarla tavsiyelerde bulunmayı seçmiştir. Bu tavsiyeler, Sürekli Konsey'e sunulduktan sonra, belirli koşullar yerine geldiğinde, Sürekli Konsey'in kararıyla kamuya açıklanmaktadır. Dolayısıyla, tavsiyeler esas olarak ilgili hükümetlere yönelik olmakla birlikte, Yüksek Komiser, bu tavsiyelerle diğer devletlere ve daha önemlisi, azınlık grupların temsilcilerine seslenmektedir (STOEL, 1999). Bugüne kadar Arnavutluk, Estonya, Hırvatistan, Kazakistan, Kırgızistan, Letonya, Litvanya, Makedonya, Macaristan, Romanya, Slovakya ve Ukrayna'ya ilişkin tavsiyelerinin bir bölümü kamuya açıklanmıştır.<sup>18</sup>

#### 4. Uzmanların yardımına başvurma

Helsinki Kararları'na göre, Yüksek Komiser, kısa uzmanlık araştırmalarının ve görüşlerin gerekli olduğu belirli konularda aranan yetilere sahip en fazla üç uzmanın yardımını istemeye karar verebilir (*Helsinki Decisions*, II, par. 31). Yüksek Komiser, bu uzmanları, Demokratik Kurumlar ve İnsan Hakları Bürosu'nun hazırladığı uzmanlar listesinden, Büro'nun yardımıyla seçer (*Helsinki Decisions*, II, par. 35). Uzmanların Yüksek Komiser'in eylemine katkısının önemi anlaşılınca, Bakanlar Konseyi, Roma Toplantısı'nda, Büro'nun kaynak listesinde, mümkün olduğunda, ulusal azınlık konularında deneyimli uzmanların yer almasını kararlaştırmıştır (*Decisions of the Rome Council Meeting*, XI). Yüksek Komiser'in bugüne kadar yardımına başvurduğu uzmanlar arasında Asbjörn Eide, Marc Bossuyt, Patrick Thornberry, Gudmundur Alfredsson ve Arie Bloed gibi uluslararası düzeyde tanınmış akademisyenler bulunmaktadır.

Yüksek Komiser'in, bu uzmanlar için belirli bir görev tanımı ve faaliyet takvimi saptaması gerekir (*Helsinki Decisions*, II, par. 32). Uzmanlar bir katılan devletin ülkesine Yüksek Komiser'le aynı anda giderler, görevleri Yüksek Komiser'in görevinin tamamlayıcı parçasıdır ve onlara da aynı hareket koşulları uygulanır (*Helsinki Decisions*, II, par. 33). Uzmanlardan istenen görüş ve tavsiyeler gizli olarak Yüksek Komiser'e sunulur. Bunlar bağlayıcı değildir. Yüksek Komiser bu görüş ve tavsiyeleri ilgili taraflara sunmaya gerek olup olmadığına ve eğer gerek görürse hangi şekilde sunacağına kendisi karar verir. Bunları ilgili devlet ya da devletlere sunmaya karar verirse, bu devlet ya da

18 Yüksek Komiser'in hükümetlere tavsiyeleri için bak. <http://www.osce.org/inst/hcnm/recomm/recom.html>



devletler bu görüş ve tavsiyelere yorumla yanıt verme olanağına sahiptir. Uzmanların faaliyet ve raporlarından Yüksek Komiser sorumludur (*Helsinki Decisions*, II, par. 34).

### 5. Diğer faaliyetler

Mevcut Yüksek Komiser'in esnek görev anlayışı çerçevesinde geliştirdiği başka bazı faaliyet türleri de vardır. Bunların başında, belirli bir sorunun taraflarını bir araya getirdiği yuvarlak masa toplantıları gelmektedir. Yüksek Komiser'in ulusal azınlık sorunları alanında çalışan örgüt ve vakıfların desteğini alarak gerçekleştirdiği bu toplantılarda, hükümet temsilcileri ile ulusal azınlıkların temsilcilerinin bir araya gelmesi, taraflar arasında güven ve diyalogun geliştirilmesine ve soruna çözüm yollarının bulunmasına katkı sağlamaktadır.

Yüksek Komiser'in bir başka faaliyet türü ise, bağış konferanslarıdır. Birçok somut örnekte sorunun çözümüne en büyük engelin, tarafların iyi niyet eksikliğinden çok ekonomik güçlükler olduğunu saptayan Yüksek Komiser, uluslararası mali destek sağlamak amacıyla bağış konferansları yapılmasına ön ayak olmakta ya da bunlara katılmaktadır.

### 6. Mali ve lojistik destek

Helsinki Kararları, UAYK için, Demokratik Kurumlar ve İnsan Hakları Bürosu'nda ayrı bir bütçe belirlenmesini öngörmektedir. UAYK'nin bütçesi, AGİT katılım oranlarına uygun olarak katılan devletlerce karşılanacaktır (*Helsinki Decisions*, II, par. 37). Helsinki Kararları'nun bu açık düzenlemesine karşın, Büro'nun bütçe konusunda herhangi bir etkisi bulunmamakta, UAYK'nin bağımsız bütçesi Sürekli Konsey tarafından kararlaştırılmaktadır (ESTEBANEZ, 1997: 142). UAYK'nin 2000 yılı bütçesi Sürekli Konsey tarafından 1.502.700 EURO olarak belirlenmiştir.<sup>19</sup> Öte yandan, UAYK'nin faaliyetleri için ek kaynaklardan mali destek de sağlanmaktadır (ESTEBANEZ, 1997: 142).

Helsinki Kararları, Büro'yu, UAYK'ne ziyaret ve iletişim için lojistik destek vermekle görevlendirilmiştir (*Helsinki Decisions*, II, par. 37). Ancak, Yüksek Komiser merkezi Varşova'da bulunan Büro'yla bu ilişkisini asgari düzeyde tutmayı seçmiş (DECAUX, 1995: 273), ofisini Lahey'de, Hollanda hükümetinin tahsis ettiği<sup>20</sup> bir binada kurmuştur. Yüksek Komiser'in ofisi, yedisi danışman olmak üzere on bir kişiden oluşmaktadır. Yine aynı adreste bulunan *Foundation of Inter-Ethnic Relations* Yüksek Komiser'in faaliyetlerine önemli katkı sağlamaktadır.

19 Bu tutar, Demokratik Kurumlar ve İnsan Hakları Bürosu bütçesinin dörtte biridir; 15 Aralık 1999 tarihli ve PC.DEC/321 sayılı karar için bak. <http://www.osce.org/docs/english/pc/1999/journals/pcoe262.htm>

## SONUÇ

Ulusal Azınlıklar Yüksek Komiseri'nin eyleminin başarısı, ölçülebilir bir başarı değildir: Dağıtıldığı varsayılan gerilimlerin gerçekten bir çatışmaya dönüşme potansiyelinin bulunup bulunmadığına ya da Yüksek Komiser'in müdahalesine rağmen gelecekte bir çatışmanın patlak verip vermeyeceğine ilişkin değerlendirmeler, spekülasyon olmaktan öteye gidemeyecektir. Stoel'un, AGİT bölgesindeki bütün azınlıkların durumuna eğilmemesi bir eksiklik olarak değerlendirilebilir, hatta eylemini anavatan azınlıklarına yoğunlaştırması, kimi azınlıkların maruz kaldığı ayrımcılığın yeni bir örneği olarak algılanabilir. Kaldı ki, mevcut Yüksek Komiser'in başarısının ötesinde, genel olarak bu tür bir aygıtın ulusal azınlıkların korunmasında ve durumlarının iyileştirilmesinde en etkili aygıt olduğu da kuşku bulunabilir. Yine de, aşağı yukarı sekiz yıllık eylemi göz önüne alınırsa, Ulusal Azınlıklar Yüksek Komiseri'nin, AGİT bölgesinde "yeni bir çağ"ın en önemli ürünlerinden ve aynı zamanda kurucularından biri olduğuna kuşku yoktur.

## Kaynakça

- ALPKAYA, Gökçen (1996), *AGİK Sürecinden AGİT'e İnsan Hakları* (İstanbul: Kavram).
- ARSAVA, Füsün (1993), *Azınlık Kavramı ve Azınlık Haklarının Uluslararası Belgeler ve Özellikle Medeni ve Siyasal Haklar Sözleşmesinin 27. Maddesi Işığında İncelenmesi* (Ankara: SBF).
- ÇAVUŞOĞLU, Naz (1999), *Azınlık Hakları* (İstanbul: Bilim).
- DECAUX, Emmanuel (1995), "Le Haut commissaire de la CSCE pour les minorités nationales," *Nouvelles formes de discrimination/New Forms of Discrimination* (Paris: A. Pdone): 269-279.
- ESTEBANEZ, Maria Amor Martin (1997), "The High Commissioner on National Minorities: Development of the Mandate," BOTHE, Michael/ RONZITTI, Natalina/ ROZAS, Allan (eds.), *The OSCE in the Maintenance of Peace and Security. Conflict Prevention, Crisis Management and Peaceful Settlement of Disputes* (The Hague: Kluwer): 123-165.
- GHEBALI, Victor-Yves (1996), *L'OSCE dans l'Europe post-communiste 1990-1996. Vers une identité paneuropéenne de sécurité* (Bruxelles: Bruylant).
- HERACLIDES, Alexis (1993), *Helsinki II and its Aftermath: The Making of the CSCE as an International Organization* (London: Pinter).
- RAMELOT, Vincent/ REMACLE, Eric (1995), *L'OSCE et les conflits en Europe* (Bruxelles: Les Dossiers du GRIP).
- STOEL, Max van der (1994), "The Role of the C.S.C.E. High Commissioner on National Minorities," *Studia Diplomatica*, XLVII/4: 59-70.
- STOEL, Max van der (1996), "Speech," OSCE Review Conference, Vienna, 4 November 1996

20 Hollanda, Yüksek Komiser'in ofisinin tahsis, onarım ve bakımını başlangıçta 2004'e kadar üstlenmiş, 1998'de de, yeni atanacak Yüksek Komiser'in kimliğinden bağımsız olarak bu hizmeti sürdüreceğini bildirmiştir.

