

---

# AVRUPA KONSEYİ SÖZLEŞME VE ŞARTLARININ AVRUPA BİRLİĞİ KOPENHAG KRİTERLERİNE GÖRE DEĞERLENDİRİLMESİ

Nesrin DEMİR

Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Doktora Öğrencisi

nesrinturhan@yahoo.com

---

## ÖZET

*Bilindiği üzere Avrupa Konseyi, Avrupa'daki demokratik ulusları birleştiren en eski uluslararası örgüttür. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra, ulus devletler arasında işbirliğini güçlendiren, demokrasi ve istikrarı koruyan bir kurum olarak görülmüştür. Bu nedenlerden dolayı birçok düzenleme üye devletlerin onayına sunulmaktadır. Avrupa Birliği'ne üye olmanın şartlarını belirten Kopenhag Kriterleri 1993 yılında kabul edilmiştir. Bu çalışmanın amacı, Kopenhag Siyasi Kriterlerine paralellik gösteren Avrupa Konseyi sözleşme ve şartlarını değerlendirmektir.*

## ABSTRACT

*As it is known, the Council of Europe is the oldest international organization which has been unifying the democratic nations in Europe. After World War II, the Council of Europe has been seen to protect democracy and stability and to empower cooperation among nations. For these reasons, so many arrangements (conventions and charter, etc.) have been presented to be approved by the member countries. Copenhagen criterias which are the conditions of becoming the member of the European Union were accepted in 1993. The purpose of this study was to evaluate the Conventions and Charter of the Council Europe which are similar to Copenhagen political criteria.*

## GİRİŞ

Avrupa Konseyi (AK), evrensel temel değerler olarak kabul edilen “demokrasi”, “insan hakları” ve “hukukun üstünlüğü” ilkelerinin daha güçlü bir hale gelmesini amaçlayarak 5 Mayıs 1949 tarihinde Avrupa'nın ilk siyasal örgütü olarak yaşama geçirilmiştir. Avrupa Hareketi Örgütü olarak ortaya

çıkan bu girişimin amacı, II. Dünya Savaşı sonrasında yaşanan olumsuzluklardan arınmış, iç çekişmelerden uzak, barış içinde, özgür, insan haklarına saygılı siyasi bir toplum olarak, ortak bir mirasa, ortak geleneklere ve ortak değerlere sahip, özgür ulusların bir araya gelerek aynı hedefe yönelik bir birliği kurmasıdır.

Avrupa Konseyinin amacı görüldüğü gibi, güçlü bir Avrupa Birliğinin oluşumunu gerçekleştirmek, bireylerin hayat şartlarını iyileştirmek, insani değerleri geliştirmek, parlamenter demokrasi, insan hakları ve temel özgürlüklerden yararlanmasını sağlayıp bu hak ve özgürlükleri korumak olarak ortaya konmuştur.

Bilindiği gibi, Avrupa Birliği (AB) ekonomik öncelikli bir bütünleşmenin ötesinde siyasi bir bütünleşmeyi de içermektedir. Bu bütünleşmede, ortak bir ekonomi kadar ortak bir insan hakları ve demokrasi düşüncesi de yer almaktadır. Bu yaklaşım, Avrupa Birliği'ne aday ülkelerin yerine getirmesi zorunlu olan Kopenhag kriterlerin de somutlaşmıştır.

Avrupa Konseyinin kuruluş amacına bakıldığında, AB'nin 1993 yılında, aday ülkelerin üyeliğe kabul edilebilme koşullarını düzenleyen Kopenhag siyasi kriterlerinin (demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları ve azınlıkların haklarına saygı) içeriğiyle birçok yönden benzerlik gösterdiği görülmektedir.

Bu çalışmada ilk olarak, Avrupa Konseyinin genel yapısı ve Avrupa Konseyinin sözleşme ve şartları ele alınarak AB Kopenhag Kriterleriyle paralellik gösteren sözleşme ve şartlara yer verilmiştir. Son olarak, AB üyesi ülkelerin bu sözleşme ve şartlara ilişkin tutumları değerlendirilmiştir.

## **Avrupa Birliği'ne Üye Ülkelerin Taraf Olduğu Avrupa Konseyi Sözleşme ve Şartları ve Kopenhag Kriterleri**

Avrupa Konseyi sözleşme ve şartlarına geçmeden önce AK' nin genel yapısına bakıldığında ilk kurulduğu zaman 10 kurucu ülkenin (İngiltere, Fransa, Belçika, Hollanda, Lüksemburg, İsveç, Norveç, Danimarka, İtalya, İrlanda) sayısının bugün 46'ya ulaştığı görülmektedir.

Bu örgütün, 1949 yılında yayınladığı "Avrupa Birliği İlkeleri Bildirgesi'nde" "amacımız bütün Avrupa halklarının özgürlük içinde birlik oluşturmasıdır. İnsan hakları temel yasasının ana ilkelerini benimsemeyen ve bunun uygulanması arzu ve gücünü taşımayan hiçbir devletin Avrupa Birliği'ne kabul edilemeyeceği bazı Doğu ve Batı Avrupa uluslarının şimdilik bu birliğe resmen katılmalarının zaten beklenmediği; fakat özgür devletleri öteki Avrupa uluslarından ayıran duvarın daimi sayılmaması gerektiği" söylendikten sonra, "amacımız bütün Avrupa halklarının özgürlük içinde birlik teşkil etmeleridir" ifadeleri yer almıştır (Gölcüklü, 1994:2-3).

AK, savunma alanı dışında Avrupa topluluklarının karşılaştığı hemen tüm sorunlarla ilgilidir. AK' nin çalışma programına bakıldığında; insan hakları, medya, sosyal ve ekonomik sorunlar, sağlık, eğitim, kültür, tarihi ve kültürel miras, spor, gençlik, yerel ve bölgesel idareler, çevre vb. alanları kapsadığı görülmektedir.

AK uluslar arası bir örgüt olarak hükümetler arası işbirliği halinde çalışmakta ise de, bu topluluğun asıl ilgi alanı birey ve onun mutluluğudur. Bunun en somut ve anlamlı örneği, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ile bireye, bu sözleşmede yer alan hak ve özgürlüklerden birinin ülkesi üzerinde yaşadığı devlet tarafından çiğnendiği iddiası ile o devleti Avrupa İnsan Hakları Komisyonuna şikayet edebilmesidir. Böylece birey, tarihte ilk defa, uluslar arası hukuk sujesi haline gelmektedir. AK, hükümetler yanında, ulusal yasama meclisleri, yerel yönetimler, hükümet dışı (resmi olmayan) kuruluşlar (dernekler gibi) ile çalışmaktadır. Ayrıca Konsey çalışmalarının önemli bir bölümü üye olmayan ülkelere de açık tutulmuştur (Gölcüklü:4). AK, çalışma yasasını oluşturan 3 önemli organa sahiptir. Bunlar: Bakanlar Komitesi, Parlamenter Asamblesi, Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'dir (Erbay, Yener,1999: 16-17).

Bakanlar Komitesi, 46 üye ülkenin dışişleri bakanları veya onların daimi temsilcilerinden oluşan Avrupa Konseyinin karar organıdır. Komitenin genel olarak görevi, Avrupa Konseyinin görüşeceği konuları tespit etmek, Parlamenter Asamblesi ve Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler

Kongresinden gelen kararlara ilişkin Bakanlar Konferansı'nın önerileri doğrultusunda uygulamaları ve yapılacakları belirlemektir.

Parlamenterler Asamblesi ise, 46 üye ülke parlamenterlerinin temsilcilerinden oluşur ve Avrupa Konseyinin yasama organıdır. Modern toplum hayatının güncel ve muhtemel sorunları ile uluslararası siyasi konuları gündeminde tartışarak, Bakanlar Komitesine sunar ve böylece Avrupa Konseyinin faaliyetlerine yön verir. Ayrıca, Parlamenterler Asamblesi; Orta ve Doğu Avrupa'da çoğulcu demokrasileri özendirme ve bu ülkeleri tam üyeliğe hazırlamak amacıyla, bu ülke parlamenterlerinin olağan oturumları ve "özel davetli" statüsü bulundurmaktadır. Bu tür girişimler, ilgili ülkelerin Avrupa Konseyine tam üye olmadan önce ülkelerindeki demokratikleşme süreçlerine katkı sağlamaktadır.

Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi ise, Avrupa Konseyinde yerel ve bölgesel yönetimleri temsil eden danışma organıdır. Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresinin temel amacı, yerel ve bölgesel yönetimleri AB sürecine ve AK çalışmalarına katmak, yerel ve bölgesel demokrasiyi tesis edip işlerliğini artırmak ve özellikle Avrupa'daki bölgeler arası ve sınır bölgeleri arasındaki işbirliğini güçlendirmektir.

Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, Avrupa Konseyinde Avrupa'daki yerel ve bölgesel yönetimlerin sesi olarak kabul edilmektedir. Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, Yerel Yönetimler Odası ve Bölgeler Odasından oluşmaktadır. Avrupa Konseyi, Yerel ve Bölgesel seviyede sürekli demokrasinin hayatı önem taşıdığını vurgulayarak altını çizmiştir. Avrupa Konseyi, demokrasinin sadece kişiye ait ferdi bir kullanım olmadığı, ülkenin bütününde varlığının hissedilmesinin çok daha fazla bir özgürlük içerdiğini ortaya koymuştur. Böylelikle, demokrasinin işlediği ilk basamak olarak yerel yönetimin Avrupa'nın bütününde kasaba ve köylerinde, merkez ve yerel bölgeler ile sınırlarda oluşturulması gerekliliği üzerinde durulmuştur. Tüm bu özellikleri dolayısıyla Avrupa Konseyi için AB'nin demokrasi okulu olduğu söylenebilir. Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, çalışmaları sonucu birbirini tamamlayan tam 10 düzenleme ortaya koymuştur. Bu sözleşme ve şartlar aşağıdaki gibidir (Toprak, 2004:2):

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı: 01/09/1988.

Avrupa Bölgesel Yönetimler Özerklik Şartı Taslağı:2002.

Avrupa Yerel Topluluklar veya Yönetimler Arasındaki Sınır Ötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi: 22/12/1981.

Avrupa Peyzaj Sözleşmesi: 01/03/2004.

Ulusal Azınlıkların Korunması Çerçeve Sözleşmesi: 01/04/1998.

Avrupa Bölgesel ve Azınlık Dilleri Şartı: 01/03/1988.

Avrupa Kentsel Şartı:19/03/1992.

Gençlerin Yerel ve Bölgesel Yaşama Katılımlarına İlişkin Avrupa Şartı: 19/03/1992.

Avrupa Dağlık Bölgeler Şartı Taslağı: 1995

Yabancıların Yerel Düzeyde Kamusal Hayata Katılımlarına İlişkin Sözleşme: 01/05/1997.

Bu düzenlemeler arasında Kopenhag Kriterleri çerçevesinde 5 madde üzerinde değerlendirme yapılacaktır.

AB açısından duruma bakıldığında ise, demokrasi ve insan haklarına ilişkin vurgulamayı pek çok belge de yer aldığı görülebilmektedir. Roma antlaşmasına bakıldığında başlangıç kısmında; serbest dolaşım ve ayrımcılığın önlenmesi ibarelerinin yer aldığı görülür. Tek Avrupa Senedi (TAS), ile ortaya çıkan belgenin başlangıç kısmında, Avrupa Birliği Antlaşması'nın (MA) başlangıç ve F/2, G md. , Amsterdam Antlaşması'nın Fmd.'si örnek olarak gösterilebilir. Son olarak, 2004 yılında AB üye ülkelerinin onayına sunulan AB Anayasası'nın ikinci bölümünde yer alan AB Temel Haklar Şartı' da demokrasi ve insan haklarına ilişkin ayrıntılı ve derli toplu bir temel haklar kataloğu olarak yerini almıştır.

AB, MA' da aldığı genişleme kararını uygulamak için Kopenhag Zirvesinde bazı kriterler geliştirmeyi öngörmüştür. 1993 yılının Haziran ayında toplanan AB Konseyinde, işbirliği yapılan Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin AB üyesi olmaları konusunda görüş birliğine varılmıştır. Bu toplantıda alınan kararlara göre, bir ülkenin üyeliğe kabul edilmesi için, bazı ekonomik ve siyasi şartların ilgili üyeler tarafından yerine getirilmesi zorunluluk haline gelmiştir. Bu çerçevede, AB Konseyi, aday ülkelerden beklenen kabul kriterlerini "Kopenhag Kriterleri" olarak belirlemiştir (İnceoğlu, 2002:2-3).

Kopenhag Kriterlerine göre, üyeliğe kabul için aday ülkelerde,

1. Demokrasi, hukuk devleti, insan hakları ve azınlıkların korunmasına saygıyı güvence altına alan kurumların istikrarı sağlanmalıdır.

2. İşleyen bir Pazar ekonomisi olmalı ve aynı zamanda, bu ekonomi, rekabetçi baskılarla ve Birlik

içindeki Pazar gücü ile başa çıkacak kapasitede olmalıdır.

3. Siyasi, ekonomik ve parasal birlik dahil olmak üzere üyelik yükümlülüklerini yerine getirme yeteneği olmalıdır.

Bu makale de yukarı da belirtilen ilkelerden birincisinde yer alan siyasi kriterler üzerinde değerlendirmeler yapılacaktır.

Genel olarak bakıldığında AB'nin, bu kriterlerin kabul edilmesinin üyelik için yeterli olmadığı, önemli olanın bu ilkelerin günlük yaşamada ne kadar uygulandığı, konusunda beklentilere sahip olduğu görülür.

AB, insan hakları açısından, AK' nın bir düzenlemesi olan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesini (AIHS) referans olarak alırken, diğer yandan birkaç konuya da özel vurgu yapmaktadır. Bu konular demokrasinin temel taşları olan örgütlenme, ifade özgürlüğü ve medyanın bağımsızlığıdır. Azınlık konusunda ise, bu grupların topluma entegrasyonu ve Avrupa Konseyi Milli Azınlıkların Korunmasına Dair Çerçeve Sözleşmeyi ön plana çıkarmaktadır (İnceoğlu:4).

## Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

15 Ekim 1985'de üye ülkelerin imzasına açılana Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Avrupa'da yerel yönetimleri, Avrupa'da demokratik ülkelerde yer alan temel ilkeleri içeren bir anlayışla ele alan bir belgedir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın amacı genel olarak, yerel halka günlük yaşamda etkili olan kararların alınmasında katılım fırsatları vermek ve yerel halka daha yakın olan yerel yönetimlerin haklarını koruyan ortak düzenlemeler ile Avrupa ölçüsündeki eksik olan tarafları gidererek daha iyi bir yerel yönetim örgütlenmesi sağlamaktır. Bu Şart, yerel yönetimlerin mali, idari ve siyasi bağımsızlığını garanti altına almış ve temel ilkelerin uygulanmasını sorumlu kılmıştır. Bu ilkelerin siyasi işlevi daha geniş bir bakış açısıyla insan haklarını korumak ve Avrupa'nın demokratik duyarlılığını artırmak olan Avrupa Konseyi tarafından oluşturulmuştur. Yerel yönetimlerin kendisini yönetmesinin ölçüsü gerçek demokrasinin de göstergesi olarak dikkate alınmaktadır (Görün, 2004: 15).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde; yerel yönetimlerin yönetimine ilişkin hükümler yer almaktadır. Burada, özerk yerel yönetimlerin yasal ve uygun olduğu durumlarda anayasal bir esasa duyulan ihtiyaç belirtilerek, özerk yerel

yönetimlerin kapsamı ve sınırlarının korunması ile ilgili hükümlere yer verilmiştir. Bunun dışında; yerel yönetimlerin özerkliklerine uygun olarak idari yapıları ve uygun personele sahip olmaları ve yerel seçimlerin şartlarına ilişkin maddeler bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin mali kaynakları ile ilgili hükümlerde dikkat edilmesi gereken nokta, yönetim faaliyetleri için gerekli olan kaynakların onların özerkliklerine zarar vermeyecek veya zayıflatmayacak yeterliliğe sahip olmasındadır.

Son olarak; diğer maddeler, yerel yönetimlerin sınır ve sınır ötesi işbirliği, birlik oluşturma hakkı ve yargı merciine başvurma hakkı yoluyla özerkliğin korunması ile ilgilidir (md.2–6).

İkinci bölümde yer alan hükümler; Şart'a taraf olanların üstlenmesi gereken sorumluluklarla ilgilidir. Burada çeşitli üye devletlerin yasal ve anayasal özelliklerini dikkate almak için gerekli olan esneklik ve temel ilkeleri koruma arasında gerçekçi bir denge oluşturmak amacı güdülmüştür. Bu sebeple şartı imzalayan 43 devlete hazırlanma fırsatı vermek amacıyla kendilerini bağlayan Şart'ın belli hükümlerini dışarıda bırakma konusunda olanak sunulmaktadır. Bu açıdan Şart'ı kabul edecek olan taraf devletin temel kaygısı olan devlet yapılanması ile demokratik yerel yönetimlerin bu yapılmaya saygı göstermesi gereken temel ilkeleri koruma amacı arasında uzlaşma sağlamaya özen gösterilmektedir (md.12–14).

Genel olarak bakıldığında, Özerklik Şartı'nın Avrupa Konseyi'nin savunduğu ve geliştirdiği demokrasi ilkelerinden yerel yönetim ilkelerini koruma ve belirlemeye yönelik ilk çok taraflı yasal bir araç olduğu görülür. Şart'ın Avrupa'nın ortak değerlerinin zenginleştirilmesi ve korunmasına önemli bir katkı yapacağı düşünülmektedir. Zaten Şart'ın önsözünde bu temel felsefe açıkça görülmektedir. Buna göre Şart (Görün:16);

Yerel yönetimin demokrasiye olan hayati önemde katkısı etkin yönetim ve yerelin gücü.

Avrupa'nın yapılanmasında yerel yönetimlerin önemli rolü.

Demokratik olarak oluşturulmuş ve geniş çaplı özerkliğe sahip yerel yönetimlere olan ihtiyacı kanıtlamaktadır.

Sonuç olarak değerlendirildiğinde, yerelleşmenin ön plana çıkma süreci ile birlikte Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın ortaya koyduğu temel ilkeler, yerel özerkliğin sağlanması ve korunmasına ilişkin pek çok unsuru içerdiği görülmektedir.

## Avrupa Bölgesel Özerklik Şartı Taslağı

Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresinin hazırladığı bir düzenleme de, Avrupa Bölgesel Özerklik Şartı Taslağıdır. Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na paralel bir Avrupa Bölgesel Özerklik Şartı'nın hazırlanması gerekliliği üzerinde durarak 17–18 Nisan 1997 tarihinde Taslak Şart'a son şeklini vermiştir.

Avrupa Bölgesel Yönetimler Özerklik Şartı'nın temel amacı, Avrupa Konseyi'ne üye ülkelerin farklı hukuki ve siyasi yapıları göz önünde bulundurularak özerk bölgesel yönetimlerin temel ilkelerini oluşturmaktır.

Ayrıca coğrafi ve demografik yapıları elverişli olmayan bazı ülkelerin idari yapıları Şarttaki özerk bölge tanımına uygun olmayabilirken, yine de bölge düzeyinin bu ülkeler için de bölgesel kalkınmayı gerçekleştirmek için iyi bir idari kademe olduğu kanaatine varılmıştır. Bölge yönetimleri gerek Avrupa'nın bütünleşmesi, gerekse bu oluşum içinde olan devletlerin içsel örgütlenmesi açısından göz önüne alınması gereken ilkelerden biri olarak değerlendirilmektedir. Bölge, bu çerçevede etkili bir demokrasinin vazgeçilmez unsurlarından olan hizmette yerellik önceliği ilkesinin hayata geçirilmesi için uygun bir yönetim kademesi olacaktır (Taştekin, 2004: 32).

Taslak Şart'ın önsözünde de vurgulandığı gibi Bölgeselleşme, yerel yönetimlerin özerkliği pahasına değil, tam tersine bir durum yaratarak, yani bu yönetimleri korumak için tasarlanmış tedbirlerle beraber ulaşılan değerlere saygı gösterilmesiyle pekiştirilmesi öngörülmüştür. Bölgesel özerklikten anlaşılması gereken, bölgenin parçası oldukları devlete, devletin egemenliğine ve toprak bütünlüğüne sadakatın dışlanmadığına, bölgesel kalkınma, kültürel zenginlik ve hizmetin etkinliği için uygun bir idari kademe olduğudur.

Avrupa Bölgesel Özerklik Şartı (<http://www.conventions.ceo.int/treaty/common/cherchesig.asp?NT=122&CM=8DF=6/20/05&CL=F>); özel bölge yönetimlerinin en önemli özelliklerini belirlemektedir. Bölgelerin merkezi yönetimle ve diğer yerel yönetimlerle farklı idari birimler arasında herhangi bir hiyerarşi olmaksızın ilişkileri düzenlemektedir. Bu Şartla ilgili diğer önemli bir husus, bölgesel yönetim için ön koşulun, yönetimin kendi öz yetkisine sahip olmasıdır. Öz yetkilerin anayasa, yasalar ve bölgesel statülerde belirlenmesi gerekir. Ayrıca bölge yönetimlerinin öz yetki ve sorumlulukları anayasa, bölgesel statüler, ulusal yasalar veya uluslararası hukuk kuralları dışında zayıflatılmaz veya sınırlandırılmaz hükmünün yer almasıdır. Bu

hükümün amacı, yönetim otoritesi veya başka bir yönetim kademesi tarafından öz yetkilerin zayıflatılma olasılığını veya yetkilerin bir bölümünün kullanılma ihtimalini önlemektir.

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin 95 No'lu hizmette yerellik önceliği ilkesinin tanımı ve sınırlılıkları ifadesinde, yönetimde yetkilerin daha alt birimlere devredilmesinin tercih edilmesi önerisi yer almaktadır. Bu öneri bilindiği gibi, AB Antlaşmasınının 3B maddesinde yer alan "Subsidiarite" ilkesiyle paralellik göstermektedir.

Şart'a genel olarak bakıldığında, bölgesel özerklikler hakkının en geniş şekilde yorumlandığı öngörülmektedir. Şart aynı zamanda, Avrupa İnsan Hakları ve Temel Özgürlükleri Koruma Sözleşmesi çerçevesinde yorumlanmalıdır. Şartın daha etkili uygulanabilmesi için kontrol mekanizmasının sağlanması gerekli görülmesi hükmü Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartındaki eksiklikleri giderme amacı taşımaktadır.

## Ulusal Azınlıkların Korunması Çerçeve Sözleşmesi

Modern ulus-devletlerin ortaya çıkıp yaygınlaşmasıyla önemli bir uluslararası sorun alanı haline gelen azınlıklar ve azınlıkların korunması konusu Birleşmiş Milletler (BM), Avrupa Konseyi ve yakın zamanda kurumsallaşarak Teşkilat adını alan Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Konferansı (AGİK) gibi platformlarda ele alınmıştır. Bu alanda, Avrupa Konseyi bünyesinde hazırlanıp 1995 yılında imzaya açılan "Ulusal Azınlıkların Korunması Çerçeve Sözleşmesi" son hazırlanan belgelerden biridir. 1 Şubat 1998 tarihi itibarıyla yürürlüğe giren sözleşme bir çerçeve sözleşmeyi kapsar. (<http://www.conventions.coe.int/treaty/common/cherchcsig.asp?NT=157&CM=8DF=6/20/05&CL=EN>).

Bu sözleşme, hukuki olarak ulusal azınlıkların korunması konusunda ilk bağlayıcı uluslararası belgeyi oluşturmaktadır. Doğrudan sözleşme yerine "çerçeve" kelimesinin eklenmesinin nedeni, ülkeden ülkeye göre değişiklik gösterebilecek olması sebebiyle sözleşmeyi hazırlayanların taraf devletlere geniş bir hareket alanı bırakmak istemesinden kaynaklanmaktadır. Başka bir ifadeyle, sözleşmede belirtilen prensipler genel olarak doğrudan uygulanabilir değildir. Bunlar ulusal yasama yoluyla üye devletlerin kendi mevzuatlarına geçirilmesi gereken ilkelere. Bu sebeple sözleşme ayrıntılara girmemiş, sadece genel hedefler ve ilkeler üzerinde durmuştur.

Sözleşmeyi onaylayan devletler arasında hukuki bağlayıcılığı olan Çerçeve Sözleşme ile, azınlıklara mensup bireylerin kendi dillerini öğrenme, öğretme ve bu dilde bilgilendirme ve ifade etme hürriyetlerine

sahip olma, yayın yapma, eğitim kurumlarına sahip olma, bu dillerde ad ve soyadı kullanma, örgütlenme gibi hakları koruma altına alınmakta ve teşvik edilmektedir (md.7-17).

Azınlık kavramı bugün hala değişik platformlarda farklı anlamlar ifade edebildiğinden farklı ülkeler tarafından farklı biçimlerde algılanmaktadır. Tanım ve uygulamalar bakımından ülkeler arasında sorunlara yol açabilmesinden dolayı, Çerçeve Sözleşmesi'nin içeriğine ilişkin değerlendirmelere geçmeden önce kısaca bu kavrama ilişkin bilgilere yer vermek gerekmektedir.

Azınlık kavramı, 17.yüzyılın ikinci yarısından itibaren ortaya çıkıp modern zamanların devlet örgütlenmesinde temel alınan başlıca model haline alan ulus-devlet yapılanmasından ayrı düşünülemez. Modernite öncesi düşüncelerin başlıca siyasal yapıları olan klasik imparatorluklarda modern ulus-devletin getirdiği "vatandaşlık" kavramının yerini hükümdara, kayıtsız şartsız bağlılığı ifade eden "teba" kavramı almaktaydı. Teba'nın kendi içindeki farklılıkları ise coğrafi, etnik veya dilsel temellere göre değil dinsel temellere göre düzenlenmekteydi. Bu gibi sistemlerin özellikle Fransız ihtilali sonrasında güç kazanan milliyetçilik akımlarının etkisiyle çökmesi, sonucu 19.yy.'ın sonundan itibaren de imparatorlukların dağılma sürecine girmesiyle beraber etnik, dinsel ve dilsel bakımdan tek bir ulus hakimiyetine dayanan devletler kurulmaya başladı. Ne var ki, özellikle eski imparatorluk topraklarının söz konusu olduğu durumlarda 19.yy. sonu ve 20.yy. başından itibaren sayıları giderek artan bu yeni ulus-devletlerin hemen hiçbiri etnik, dilsel, hatta dinsel yönden homojen değildi. Bu durumun doğal sonucu olarak, insan hakları konusunda uluslararası normların henüz bulunmadığı bu dönemlerde hakim çoğunluktan çeşitli yönleriyle farklılaşan grupların, yani azınlıkların korunması sorunu ortaya çıkmıştır (Kurubaş:126).

Yeni ulus-devletlerin kurulduğu bu dönemlerde azınlık hakları, söz konusu devletlerle ilgili diğer devletler arasında yapılan anlaşmalar vasıtasıyla güvence altına alınmaya çalışılmış ise de günümüze kadar azınlıkların bulunduğu ülkeler açısından hassas bir nokta, kendilerini çeşitli sebeplerle azınlık gruplarının "hamileri" olarak gören ülkeler açısından ise bir dış politika ve güç kullanma amacı haline almıştır. Öte yandan hakları çeşitli anlaşmalarla güvence altına alınmış ve bağlı buldukları devletler tarafından resmi olarak kabul edilmiş azınlık grupları "yabancı", "öteki" veya dış düşmanların "işbirlikçileri" olarak görülmeye başlamış, azınlık statüsü resmi olarak bulunmayan fakat etnik, kültürel veya dilsel bakımdan çoğunluktan ayrılan gruplar da, modern anlamda ulus inşa etme çabaları kapsamında asimile

edilmeye çalışılarak devletlerin bütünlüğüne karşı birer tehdit unsuru olmaları önlenmek istenmiştir (Kurubaş: 134).

Özellikle son on yıl içinde uluslararası düzeyde küreselleşme olgusunun giderek ivme kazanmasına paralel olarak azınlıkların korunması tekrar uluslararası gündemin öncelikli maddeleri arasına girmiştir. Azınlık kavramının hem genel olarak ne ifade ettiği, hem de söz konusu sözleşme kapsamında ne gibi anlamlar taşıdığına bakıldığında, bu kavramın ne uluslararası siyaset ne de hukuk alanında üzerinde uzlaşmış bir tanımının olmadığı görülür. Duruma AB açısından bakıldığında, üye ülkelerin iç hukukları bakımından, azınlık ve azınlık haklarının kendi içinde bir standarda sahip olmamaları, en önemlisi AB Zirvesinin 21-22 Haziran 1993 tarihinde Kopenhag'da aldığı kararlar doğrultusunda, AB'ye aday ülkelere yönelik olarak belirlenen kriterlerde (Kopenhag Kriterleri) azınlıkların korunması konusunun gerçekte AB'nin kendi hukukunda yer alması "azınlık" kavramı üzerindeki belirsizliği ve kuşkuları daha da artırmıştır.

Azınlık kavramının BM nezdinde kabul edilmiş iki tanımı bulunmaktadır. Bunlardan ilki, BM İnsan Hakları Komitesi'ne bağlı olarak faaliyet gösteren ve adı 1999'a kadar "Ayrımcılığın Önlenmesi ve Azınlıkların Korunması Alt Komisyonu" olan ve Komisyon Raportörü Francesco Capotorti tarafından alt komisyon raporunda önerilmiş olan tanımdır; "azınlık; sayısal olarak bir devletin nüfusunun geri kalanına göre az olan, egemen olmayan konumda bulunan, üyeleri etnik, dinsel ya da dilsel açıdan nüfusun geri kalanından ayrılan özellikler taşıyan ve kültürlerini, geleneklerini, dinlerini ya da dillerini korumak amacıyla üstü örtülü bir dayanışma duygusu gösteren bir gruptur". Diğer bir tanım ise aynı alt komisyonda görev yapan ve büyük ölçüde bu tanımı temel alan Jules Deschenes tarafından yapılmıştır. Deschenes'in tanımının bir önceki tanımdan farkı; "sosyal olarak aşağı" ifadesinin olumsuz çağrışımları önlemek amacıyla "sayısal olarak azınlık" ifadesini kullanması ve ilk tanımda açıkça yer almayan "fiili ve hukuki eşitlik" amacını vurgulamasıdır (Oran, 2001: 480).

Azınlık konusunda tanım sorunu yanında, azınlık kavramına bağlı alt türlerin varlığı da uygulamadaki belirsizlikleri artırmaktadır. İlgili literatürde dört tip azınlık sayılmaktadır. Bunlar; etnik azınlıklar, dinsel azınlıklar, dilsel azınlıklar ve ulusal azınlıklardır. İlk üç tip açıkça görüldüğü gibi sırasıyla etnik, dinsel ve dinsel temeller üzerinde şekillenmektedir. Çerçeve Sözleşmeye konu olan "ulusal azınlık" kavramı ise aslında Avrupa'da uygulamada yaşanan azınlık sorununa işaret eder ve bir devletin sınırlarında egemen olarak yaşayan bir

halkın bir başka devletin sınırları içinde azınlık olması anlamına gelir. Her ne kadar azınlık tipleri ve bu tiplere ilişkin uygulamaların pratikte ortaya çıkardığı sorunlar azınlık kavramı üzerindeki belirsizliği artırmış gibi görünse de, konuya ilişkin Çerçeve Sözleşmenin kapsamı açısından bakıldığında aslında Sözleşme hükümlerinin hangi azınlık tipine uygulanacağını başlıkta açıkça belirtilmiş olması, hükümlerin uygulama alanını sınırlandırarak belirginleştirmektedir (Çerçeve Sözleşme'ye ekli Açıklayıcı Not'ta, Ulusal Azınlık kavramının seçilmesine sebep olarak Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin" 14.maddesinde de aynı ifadenin yer alması gösterilmiştir.)

Çerçeve Sözleşme, giriş kısmı hariç toplam beş bölümden ve 32 maddeden oluşmaktadır. Sözleşmenin giriş kısmında Avrupa Konseyine üye devletler belirlenerek bir anlamda "sözleşmenin ruhu" ortaya konulmuştur. Buna göre Sözleşmeyi ortaya koyan iradenin azınlıkların korunması alanında aktif olarak çalışan diğer iki uluslararası kuruluşun, yani BM ile Avrupa Güvenlik ve İşbirliği bünyesinde bu konuyla ilgili olarak kabul edilmiş tüm hükümlerle tamamen mutabık olduğu ortaya çıkmaktadır. Bunun yanında ulusal azınlıkların korunmasının, üye devletlerin ortak mirasları olan ilke ve idealleri gerçekleştirerek istikrar, demokrasi ve barışın devamını sağlayacağına olan inanç vurgulanmış ve üye devletlerin bu konudaki ortak tavrının temelinde de insan hakları ve temel özgürlüklerin korunmasına verilen önemin yattığı belirtilmiştir. Giriş kısmında dikkati çeken bir başka nokta ise, devletlerin toprak bütünlüğüne ve ulusal egemenliklerine duyulan saygının ifade edilmesidir.

Demokratik bir toplumun sadece ulusal bir azınlığa mensup bireylerin etnik, kültürel, dilsel ve dinsel kimliğine saygı göstermekle kalmayıp bu kimliğin dile getirilmesi, korunması ve geliştirilmesinin teşvik edilmesinin gerekliliğine bu belgede yer verilmiş olması da bu konuda kabul edilmiş diğer belgelerden dikkate değer bir farklılık olarak değerlendirilmektedir.

Sözleşmenin uygulama alanı ve şekline ilişkin genel hükümlerin yer aldığı 1.Bölümde öncelikle ulusal azınlıkların korunmasının insan haklarının ayrılmaz bir parçası olduğu vurgulanmış (Madde 1) ve sözleşme hükümlerinin uygulanmasında karşılıklı anlayış, hoşgörü ve iyi niyetin önemi ifade edilmiştir (Madde 2). Sözleşmenin 3.Maddesi, sözleşme hükümlerinin uygulanmasına ilişkin son derece önemli iki noktayı hükme bağlamaktadır. Bunlardan birincisi, ulusal azınlığa mensup bireylerin azınlık muamelesi görme veya görmemeyi özgürce seçme hakkına sahip olmasıdır. Böylelikle azınlık statüsüne resmi olarak sahip olmanın getirebileceği olumsuzluklar, üstü kapalı

bir biçimde ifade edilmiş, bireylerin diledikleri taktirde “azınlık olmamayı seçebilecekleri” belirtilmiştir. Ayrıca böyle bir seçimin sonucunda hiçbir sakıncanın olmayacağı da garanti altına alınmıştır. Sözleşmenin 3.Maddesinde hükme bağlanan diğer bir nokta ise (2.Fıkra), ulusal azınlıklara mensup bireylerin Çerçeve Sözleşmeden doğan hak ve özgürlüklerini hem bireysel hem de istenirse başkalarıyla topluca kullanabilecek olmalarıdır.

Çerçeve Sözleşmenin 4–19 maddelerini kapsayan ve en uzun kısmını oluşturan 2.Bölümü, Sözleşmeye taraf olan devletlerin yükümlülüklerine ayrılmıştır. Buna göre öncelikle ulusal azınlığa mensup bireylerin kanun önünde toplumun diğer fertleriyle eşit olmaları güvence altına alınmış, bu eşitliğin herhangi bir alanda bozulması halinde devletlerin gerekli tedbirleri alacakları belirtilmiştir (Madde 4). Ayrıca, ulusal azınlıkların faaliyetlerini teşvik edecekleri ve her türlü asimilasyona karşı koruyacakları da güvence altına alınmıştır (Madde 5–6).

Ulusal azınlığa mensup bireylere tanınacak dini özgürlük güvence altına alınmıştır. Buna göre her birey dinini uygulama hakkına ve dini kurum, örgüt ve dernek kurma hakkına sahiptir (Madde 8).

Azınlık mensuplarının riayet etmesi gereken kurallar ve üstlendikleri yükümlülükler de Çerçeve Sözleşmesi’nin 3.Bölümü altında ele alınmıştır. Buna göre, Sözleşmede öngörülen ifadelerden doğan hak ve özgürlüklerin uygulanmasında ulusal azınlıklara mensup herhangi bir kişi ulusal mevzuata ve başkasının haklarına, özellikle de çoğunluğa veya diğer ulusal azınlıklara mensup bireylerin haklarına saygı gösterecektir (Madde 20). Ulusal azınlık mensuplarınca dikkat edilmesi gereken bir başka nokta ise, Çerçeve Sözleşmenin hiçbir hükmünün devletlerin egemenliği, toprak bütünlüğü ve siyasi bağımsızlığı ile ters düşen bir eylem hakkının mevcut olduğunu ima edecek şekilde uygulanamayacağıdır (Madde 21). Ayrıca Sözleşmenin 22.Maddesinde sözleşme hükümlerinin temel insan hak ve özgürlüklerine ters düşecek biçimlerde de yorumlanamayacağı belirtilmiştir.

Çerçeve Sözleşmenin 4.Bölümü, Sözleşme Hükümlerinin üye devletler tarafından uygulanması ve uygulamaya ilişkin kontrol mekanizmalarının kurulmasıyla ilgilidir. Buna göre Avrupa Konseyinin Bakanlar Komitesi Sözleşme ve hükümlerinin uygulanmasını kontrol etmede en yüksek düzeyde yetkili organıdır (Madde 27/1).

Çerçeve Sözleşmenin son bölümü, belgenin yürürlüğe girişini ve taraf devletler tarafından

onaylanması, kabul edilmesi veya feshedilmesi ile ilgili hükümleri düzenlemektedir.

## **Avrupa Bölgesel ve Azınlık Dilleri Şartı**

Bilindiği gibi, Avrupa Konseyi’nin temel amaçları arasında Avrupa kültürel mirasının çeşitliliğinin ve zenginliğinin geliştirilmesi ve korunması yer almaktadır. Avrupa ülkelerinin birçoğunda, nüfusun çoğunluğundan dilsel olarak farklılaşan gruplar bulunmaktadır. Avrupa Konseyi’ndeki değişik gruplar azınlık dillerinin durumuyla ilgilenmiş, ancak 1980’li yıllara değin ayrımcılığın önlenmesi çerçevesinde değerlendirilen azınlık haklarına ilişkin çok fazla bir çalışma yapılamamıştır.

Avrupa Bölgesel ve Azınlık Dilleri Şartı (Ayrıntılı bilgi için bakınız: (<http://www.conventions.coe.int/treaty/common/chercheSig.asp?NT=148&CM=8&DF=6/20/05&CL=EN>) uzun süren hazırlık çalışmaları sonucunda gerçekleştirilmiştir. Şart, 25 Haziran 1992 tarihinde Bakanlar Komitesi tarafından bir sözleşme olarak kabul edilmiştir. 5 Kasım 1992’de imzaya açılan Şart, 1 Mart 1998 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Avrupa Bölgesel ve Azınlık Dilleri Şartı, önsöz hariç 5 bölümden oluşmaktadır. Şartın 1.Bölümünde (Madde 1-6), tanım ve yükümlülükleri içeren hükümler yer alırken, 2.Bölümde, taraf devletlere ve bölgesel ve azınlık dillerinin tümüne uygulanabilir genel ilkeler ve amaçlar bulunmaktadır. 3.Bölüm (Madde 8-14) ise devlete ve dile göre çeşitlilik arz eden kesin ve pratik yükümlülüklerden oluşmaktadır. 4.Bölümde (Madde 18-23) ise taraf devletlerin onay, kabul ve uygun bulma süreçlerine ilişkin hükümler yer almaktadır.

Avrupa Bölgesel ve Azınlık Dilleri Şartı’nın amacı, Avrupa’daki tarihsel azınlık ve bölgesel dillerini korumak ve geliştirmektir. Bu şart, bir yandan Avrupa kültürel mirasını ve geleneklerini geliştirmek ve sürdürmek, öte yandan özel ve kamusal yaşamda bölgesel ya da azınlık dillerini kullanma hakkının yaygın ve devredilmez biçimde tanınmasına saygı göstermek için kabul edilmiştir. Diller şartı ile, bölgesel ve azınlık dillerini, belirli bir bölgeye ait olmayan dilleri ve daha az yaygın olarak kullanılan geleneksel dilleri, Şartın kapsamına almak ve resmi dillerin lehçeleri ile yakın zamanda gerçekleşen göçmen hareketleriyle bağlantılı olan dilleri ise bu kapsamın dışında bırakmaktadır (Karagül, 2004:157).

Genel olarak bakıldığında, Diller Şartı’nın kamusal yaşamda bölgesel ve azınlık dillerinin kullanımının geliştirilmesinin önlemlerini ortaya koyduğu görülmektedir. Diğer bir ifadeyle Şart, kamusal yaşamda bölgesel ve azınlık dillerinin kullanımını

cesaretlendirmeyi ve kolaylaştırmayı düzenleyici bir dizi önlemi içermektedir. Diller Şartı, ulusal egemenlik ve toprak bütünlüğü ilkelerine sadık kalan bir yaklaşımı esas almaktadır. Şartta belirtildiği üzere, resmi dillerle bölgesel ve azınlık dilleri arasındaki ilişkilerin rekabet ya da düşmanlık açısından değerlendirilmeyeceği ve bölgesel ve azınlık dillerinin korunmasının teşvik edilmesinin resmi dillere ve resmi dilleri öğrenme ihtiyacına zarar veremeyeceği ifade edilerek resmi dillerle bölgesel ve azınlık dilleri arasındaki sınırlar çizilmiştir.

## **Yabancıların Yerel Düzeyde Kamusal Hayata katılımına İlişkin Sözleşme**

5 Şubat 1992 tarihinde imzaya açılan “Yabancıların Yerel Düzeyde Kamusal Hayata Katılımı Sözleşmesi”nin amacı, temel insan haklarına dayalı olarak, ekonomik ve sosyal gelişmeyi de göz önünde bulundurarak, yabancıların, yerel düzeydeki vatandaşlarının sahip olduğu haklara sahip olmalarını ve bu yolla yabancıların yerel topluluklarla bütünleşmesini sağlamaktır.

Katılıma ilişkin sözleşmede, “yabancı uyruklu” tanımına yer verilmiş ve buna göre; devletin vatandaşı olmayan ve onun sınırları içinde hukuksal açıdan bulunan kişi “yabancı uyruklu” sayılmıştır. Bu amaçla yabancıların, ifade, toplantı ve birlik kurma özgürlükleri olduğu ve bu özgürlükleri yerel düzeyde kurulan temsili organlar eliyle kullanabilecekleri ve seçimlerde oy kullanma haklarının olduğu öngörülmüştür (Madde 2). Bu sözleşme ile katılımcı demokrasinin gelişmesi ve çeşitliliğinin bu nitelikteki uygulamalarla gerçekleştirilebileceği düşünülmektedir.

Konuya AB açısından bakılacak olursa, AT Antlaşmasının 8-8E maddesiyle düzenlenen Avrupa Yurttaşlığı konusunun MA ile birlikte tüm AB üyesi ülke vatandaşlarını kapsayacak biçimde genişletildiği görülür. MA'nın 8 ve 8A Maddelerine göre her Birlik yurttaşı, uyruğunda bulunmadığı bir devlette yaşıyorsa o devletteki yerel seçimlerde seçme ve seçilme hakkına sahip olmaktadır. Ancak, AB üyesi olmayan üçüncü ülkelerin vatandaşlarının yerel katılımıyla ilgili tek bir uygulama bulunmamaktadır. Örneğin, AB'ye üye ülkelerinden Danimarka, Finlandiya, İrlanda, Hollanda ve İsveç dışındaki ülkelerde yabancı yerleşimcilerin oy verme hakkı garanti edilmemiştir. Ne var ki aktif vatandaşlık yakın zamanda ulus devlette olduğu kadar AB örneğindeki gibi bir uluslar üstü siyasi yapılanma modelinde de katılımcı demokrasi anlayışının temel kavramı olarak yer almaktadır (Ilgaz,2004b:333).

Sözleşme 3 bölüm ve 19 maddeden oluşmaktadır. Sözleşmenin ilk bölümünde, Avrupa Konseyi üye

devletlerinde yaşayan yabancı uyrukluların yerel düzeyde yönetime katılımını sağlamaya yönelik olarak sözleşmenin ana çerçevesi oluşturulmuştur. Bu amaçla söz konusu ülkelerde yaşayan yabancı uyruklu kişilerin siyasal haklarının aşamalı olarak güçlendirilmesine yönelik hukuksal düzenlemeler yapılmaktadır. Bu konuda değişik yaklaşım ve uygulamalar görülmektedir. Sözleşmenin 2.Bölümünde ise, yabancıların yerel kamusal yaşam konusundaki yükümlülük ve haklarına ilişkin hükümler yer almaktadır. Son bölümde, bu sözleşmeyi onay, kabul ve benimsemeye bağlı olarak yapılacak işlemler sıralanmıştır. İşte bu sözleşme ile amaçlanan, yasal olarak, AB sınırları içinde yaşayan yabancı uyrukluların siyasal haklarının aşamalı olarak güçlendirilmesi ve bu hakların geliştirilmesidir.

AK üye ülkelerin Yerel ve Bölgesel Yönetim Kongresi oluşturduğu Şart (Avrupa Bölgesel Özerklik Şartı Taslağı, henüz taslak halinde olduğundan Tablo 1'de gösterilmemiştir) ve Sözleşmeler ve bu Sözleşme ve Şartlara katılma, onaylama, çekince, itiraz vb. ilişkin tutumları Tablo1 'de gösterilmiştir.

## **Avrupa Birliği'ne Üye Ülkelerin Sözleşme ve Şartlara Yönelik Olarak Değerlendirilmesi**

Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Anlaşmaları, Avrupa Konseyine üye ülkelerin imzalarına açılmış ve böylece üyeler bu anlaşmalara yönelik olarak çeşitli tutumlar sergilemişlerdir. Bu tutumlar katılma olabileceği gibi, çekince, itiraz veya referandum şeklinde de olabilmektedir.

Daha önce de belirtildiği gibi, AK Sözleşme ve Antlaşmaları, AB Kopenhag Kriterleri bütünlüğünde yer alan düzenlemelerle paralellik göstermektedir. Bilindiği gibi, 1993 Aralık ayında Kopenhag Zirvesinde somutlaşan ve üç ana başlık altında toplanan ve aday ülkelerin tam üye olabilmeleri için zorunlu olan Kopenhag kriterleri daha önce belirtilmişti. Kriterlerin ilk paragrafında siyasi kriterler olarak vurgulandığı üzere, demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları, azınlıklara saygı ve bunların korunması ibareleridir. Genel olarak AB üyesi ülkeler, özellikle de 6 kurucu üye olan, Almanya, Fransa, İtalya, Hollanda, Lüksemburg ve Belçika'nın, Şart ve Sözleşmelere ilişkin tutumları incelendiğinde şunlar görülür; İlk olarak Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartını Hollanda hariç, diğer ülkelerin Şartın imzaya açıldığı tarihte imzaladıkları görülür. Daha sonra bu ülkelerin onaylama, yürürlüğe koyma ve deklare etmelerinin uzun zaman aldığı, AB'nin en önemli ülkelerinden biri olan Fransa'nın ise sadece imzalamakla yetindiği bu Şartı henüz



onaylamadığı görülmektedir. Geri kalan ülkelerde de durum aşağı yukarı aynıdır. Diğer bir sözleşme olan Yabancıların Yerel Düzeyde Kamusal Hayata Katılım Sözleşmesi'nde ise sadece Hollanda, Finlandiya, Danimarka, İtalya, İsveç imza ve onay verirken İngiltere sadece imzalamakla yetinmiş, Hollanda imza, onay, yürürlüğe koyma, deklare etme, bölgesel başvuru işlemlerini yapmıştır. AB'nin önde gelen ülkeleri olan; Almanya, Fransa, Belçika ise, imza da dahi bulunmamışlardır. Ulusal Azınlıkların Korunması Çerçeve Sözleşmesinde; Kopenhag siyasi kriterlerinin en önemli unsurlarından olan azınlıklarla ilgili konuda ise, Belçika imzalayıp çekince koymuş, Avusturya

Danimarka, Almanya, Hollanda, İsveç ve İngiltere, imza onay, yürürlüğe koyma ve deklare etme girişiminde bulunurken, yine Fransa bu Sözleşmeyi imzalamamıştır.

Avrupa Bölgesel ve Azınlık Dilleri Şartı'nda da durum çok farklı değildir. Danimarka, Finlandiya, Almanya, Hollanda, İsveç, Avusturya ve İngiltere, imza, yürürlüğe koyma, deklare etme yönünde tutum sergilerken, Belçika, Yunanistan, İrlanda, Portekiz ise Şarta imza koymamıştır. Lüksemburg ve İtalya sadece imzalamakla yetinirken, Fransa imzalayıp deklare etmiştir.

**Tablo 1: Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Anlaşmaları**

**KAYNAK:** (<http://www.conventions.coe.int/treaty/common/chercheSig.asp?NT=148&CM=8DF=6/20/05&CL=EN>). (NOT: İ: İmzalama- O: Onaylama-Y: Yürürlüğe Girme-K: Katılma- Ç: Çekince- D: Deklare Etme- ÇK: Çekince Koymadan İmzalama- B: Bölgesel Başvuru- YM: Yetkili Makam- İT: İtiraz- İL: İletişim)

Avrupa Konseyi Üye Devletler	Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı	Yabancıların Yerel Düzeyde Kamusal Hayata Katılım Sözleşmesi	Ulusal Azınlıkların Korunması Sözleşmesi	Avrupa Bölgesel ve Azınlık Dilleri Şartı
Arnavutluk	I-O-Y	I	I-O-Y	
Andora				
Ermenistan	I-O-Y-D		I-O-Y	I-O-Y-D
Avusturya	I-O-Y-D		I-O-Y-D	I-O-Y-D
Azerbaycan	I-O-Y-D		K-O-Y-D	I-D
Belçika	I-O-Y-D		I-C	
Bosna Ve Hersek	I-O-Y		K-O-Y	
Bulgaristan	I-O-Y-D		I-O-Y-D	
Hırvatistan	I-O-Y-D		I-O-Y	I-O-Y-Ç-D
Kıbrıs	I-O-Y-D	I	I-O-Y	I-O-Y-D
Çek Cumhuriyeti	I-O-Y-D	I	I-O-Y	I
Danimarka	I-O-Y-D-B	I-O-Y-B	I-O-Y-D	I-O-Y-D-İL
Estonya	I-O-Y-D		I-O-Y-D	
Finlandya	I-O-Y	I-O-Y-D	I-O-Y	I-O-Y-D
Fransa	I			I-D
Gürcistan	I-O-Y-D		I	
Almanya	I-O-Y-D-B		I-O-Y-D	I-O-Y-D
Yunanistan	I-O-Y-D		I	
Macaristan	I-O-Y-D		I-O-Y	I-O-Y-D
İzlanda	I-O-Y	I-O-Y	I	I
İrlanda	I-O-Y-D		I-O-Y	
İtalya	I-O-Y-D	I-O-Y-D	I-O-Y	I
Letonya	I-O-Y-D		I-O-Y-D	
Lihtenştayn	I-O-Y-D		I-O-Y-D	I-O-Y-D
Litvanya	I-O-Y		I-O-Y	
Lüksemburg	I-O-Y		I-D	I
Malta	I-O-Y-D		I-O-Y-Ç-D	I
Moldova	I-O-Y		I-O-Y	I
Monaco				
Hollanda	I-O-Y-D-B	I-O-Y-D-B	I-O-Y-D-B	
Norveç	I-O-Y	I-O-Y-B	I-O-Y	I-O-Y-D
Polonya	I-O-Y		I-O-Y-D	I
Portekiz	I-O-Y		I-O-Y	
Romanya	I-O-Y-D		I-O-Y	I
Rusya	I-O-Y		I-O-Y-D	I
San Marino				
Sırbistan ve Karadağ			K-O-Y	I
Slovakya	I-O-Y-D		I-O-Y	I-O-Y-D
Slovenya	I-O-Y-D		I-O-Y-D	I-O-Y-D
İspanya	I-O-Y-D-B		I-O-Y	I-O-Y-D
İsveç	I-O-Y-D	I-O-Y	I-O-Y-D	I-O-Y-D
İsviçre	I-O-Y-D		I-O-Y-D	I-O-Y-D
Makedonya	I-O-Y		I-O-Y-D	I
Türkiye	I-O-Y-D			
Ukranya	I-O-Y		I-O-Y	I
Birleşik Krallık	I-O-Y-D	I	I-O-Y	I-O-Y-D-B

Genel olarak bakıldığında, AB'ye 2004 yılında katılan 10 yeni ülkenin (Çek Cumhuriyeti, Estonya, Güney Kıbrıs, Letonya, Litvanya, Macaristan, Malta, Polonya, Slovakya, Slovenya) bu sözleşme ve şartlara 15 üye ülkeden daha sıcak bir tutum içinde oldukları görülmektedir.

## SONUÇ

Avrupa'da demokrasi ve istikrarı korumak isteyen ülkelerin oluşturduğu ve üye sayısı giderek artan bir örgüt olan Avrupa Konseyi, faaliyet alanına giren konularda görüldüğü gibi birçok anlaşmalar hazırlamıştır. Anlaşmalar hazırlandıktan sonra üye devlet parlamentolarında onaylanması beklenmektedir, ancak bağlayıcı kararlar alınmadığından, Avrupa Konseyinin önerdiği düzenlemeler üye devletlerce kabul edildikleri zaman geçerli olabilmektedir. Özellikle insan haklarının korunmasına ilişkin alanlarda Avrupa Konseyi'nin önemli bir rol oynadığı söylenebilir.

Görüldüğü gibi, aday ülke kriterlerini Kopenhag zirvesinde ortaya koyan AB, insan hakları ve demokrasi alanında yapılması gerekenleri bu kriterlerin temelinde somutlaştırmıştır. AB'nin ilk kuruluş amacına bakıldığında, ekonomik hedefler ön planda tutulmuş olsa da bütünleşme süreci içinde siyasi birlik olma yönünde ilerleme devam etmektedir. Topluluğun ilk kuruluş yıllarında üyelik için gerekli iki şarttan biri, "demokratik devlet" olma ilkesinin zamanla Kopenhag kriterleri gibi ayrıntılı ve ciddi bir takım düzenlemeleri ve uygulamaları gerektiren bir yapıya dönüştüğü görülmektedir. Duruma bu açıdan bakıldığında, aday ülkeler için büyük önem arz eden bu kriterlerin üyeler için de aynı derecede önemli görülmesi beklenir. Avrupa Birliği üye ülkelerin tümünün yer aldığı uluslararası bir kuruluş olan Avrupa Konseyi'nin düzenlediği şart ve sözleşmelere AB'ye üye ülkelerin yaklaşımı, bu açıdan dikkate alınmalıdır.

Üye olma şartına bağlanan Kopenhag Kriterleriyle paralel tarzda görülen ve aday ülkelere, bu kriterler doğrultusunda her yıl rapor hazırlayan AB üyelerinin, onaylanma sürecine ilişkin tabloda görüldüğü gibi sözleşme ve şartlara karşı gösterdikleri bu mesafeli yaklaşım, dikkate değer bir çelişki olarak görülmelidir. Oysa uluslararası alanda yapısı ve amacı itibarıyla tek örnek olan Avrupa Birliği'nin bu tür çelişiklere yer vermemesi güvenilirliği açısından önem arz etmektedir.

## KAYNAKÇA

ERBAY, Yusuf, YENER, Zerrin. (1999): Avrupa Konseyi Antlaşmaları, Ankara, İletki Yayınları.

GÖLCÜKLÜ, Feyyaz. (1994): Avrupa Konseyi-Kurumları-İşleyişi, Ankara, Ankara Üniversitesi Basımevi.

GÖRÜN, Mustafa. (2004): "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı", Editörler: Zerrin Toprak, Hikmet Yavaş ve Mustafa Görün. Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Antlaşmalarında Avrupa Konseyi, İzmir, Birleşik Yayınları, ss.14-32.

ILGAZ, Deniz. (2004): "Democratisation Citizenship and Civil Society", Citizenship Rights in The Turkish Republic: A Re-Evaluation in the Euro Mediterranean Area"; The European Union and the Mediterranean; The Mediterranean's European Challenge, Ed. Peter. G.Xuereb, Vol .V, European Research and Documentation Centre, University of Malta, pp.333-379.

İNCEOĞLU, Sibel. (2004): "Kişi Güvenliği, İfade Özgürlüğü, Siyasi Partiler Açısından Kopenhag siyasi Kriterleri ve 2001 Anayasa Değişiklikleri", Avrupa Araştırmaları Dergisi, MÜ. AT. Enstitüsü Yayını, İstanbul, ss.1-22.

KURUBAŞ, Erol. (2001): "Avrupa Birliği'nin Azınlıklara Yaklaşımı ve Avrupa Bütünleşmesine Etkileri", Liberal Dergisi, (Ağustos), ss.125-144.

KARAGÜL, Soner. (2004): "Avrupa Bölgesel ve Azınlıklar Dilleri Şartı", Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Antlaşmalarında Avrupa Konseyi, İzmir, Birleşik Yayınları, ss.152-157.

ORAN, Baskın.(2000): Küreselleşme ve Azınlıklar, İmaj Yayıncılık, 3.Basım, Ankara.

TOPRAK, Zerrin. (2004): "Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Felsefesinde Yerel Yönetimler", Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Antlaşmalarında Avrupa Konseyi, İzmir, Birleşik Yayınları, ss.1-6.

TAŞTEKİN, Abdullah. (2004): "Avrupa Bölgesel Yönetimler Özerklik Şartı", Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Antlaşmalarında Avrupa Konseyi, İzmir, Birleşik Yayınları, ss.32-53.

Ulusal Azınlıkların Korunması İçin Çerçeve Sözleşmesi. (2001): <http://www.foreignpolicy.org/tr/tr/sozlesme.html>,01.14.2001. Erişim: 01/14/2001.

<http://www.conventions.ceo.int/treaty/common/cherchsig.asp?NT=122&CM=8DF=6/20/05&CL=EN>. Erişim: 06/20/2005.

<http://www.conventions.ceo.int/treaty/common/cherchsig.asp?NT=144&CM=8DF=6/20/05&CL=EN>. Erişim: 06/20/2005.

<http://www.conventions.ceo.int/treaty/common/cherchcsig.asp?NT=148&CM=8DF=6/20/05&CL=EN>.  
Erişim: 06/20/2005.

<http://www.conventions.ceo.int/treaty/common/cherchcsig.asp?NT=157&CM=8DF=6/20/05&CL=EN>.  
Erişim: 06/20/2005.