

LOZAN BARIŞ ANDLAŞMASI VE AZINLIKLARIN KORUNMASI SORUNU

Prof. Dr. Sevin TOLUNER*

Batı Trakya Türklerinin sorunları konusunun tartışılacağı bu seminerde, dinleyici sıralarında yer almak isterdim. Konuşmacı olmam pek de gönüllü olmadı. İsteksizliğimin birinci nedeni, bu sorunların içinde yaşayan birisi olmamam nedeniyle bunlar hakkında ilk kaynaktan bilgi sahibi bulunmamam. Bu toplantıda bu eksikliğin giderileceğini umarım. İkinci nedeni, azınlıkların milletlerarası hukuk kuralları altındaki statüsüne ilişkin bir sorun olarak karşımıza çıkan bu konuda, hukuk açısından söylenebilecekleri, bana ayrılan kısa süreye sığdırmaktaki güçlüktür. Bu sınırlı sürede bir hukukî çerçeve çizmeğe ve tartışma konusu olan bazı noktalara değinmeye çalışacağım.

I- TARİHİ GELİŞİMİ İÇİNDE AZINLIKLARIN KORUNMASI SORUNU VE MİLLETLER CEMİYETİ SİSTEMİ

Hemen belirtmek gerekir ki, azınlık kavramı üzerinde anlaşmaya varılmış bir genel tanım henüz yapılamamıştır.¹ Kabaca bir tanımla azınlıklar, ırk (etnik), din ve dil bakımından ülke nüfusunun çoğunluğundan farklı olan ve bu özelliklerini korumak isteyen insan topluluklarıdır. Azınlıklar, genellikle yaşadıkları ülke vatandaşlığını kazanmış olan kişilerdir. Ülkede yabancı konumundaki azınlıklar bakımından bir koruma sisteminin ge-

* İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Devlet Umumi Hukuku Öğretim Üyesi

1. Azınlık tanımı üzerinde farklı görüşler için bkz: Capotorti, *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, United Nations Publication, 1979, E/CN. 4/Sub2/384/Rev. 1, s. 5-13.

tirilmesi zorunlu olmamıştır; bunlar, ülke devletinin keyfî davranışları karşısında vatandaş oldukları devletin diplomatik himaye şemsiyesi altında bulduklarından, ülke devletin insafına terkedilmiş değillerdir. Azınlıkların korunması sorunu, azınlıklara mensup kişiler yaşadıkları ülke vatandaşı kişiler olduğunda ortaya çıkmıştır; çünkü, klâsik milletlerarası hukuk, devletin vatandaşıyla olan ilişkisini millî yetkiye giren bir sorun olarak değerlendirilip devletin takdirine bırakmıştır. Savaşlar ertesinde çizilen yeni siyasî sınırlar içinde büyük azınlık grupları oluştuğunda, ülkesel egemenliği yeni kazanmış olan devletin o ülkedeki azınlıklara yapacağı muamele, barış andlaşması hükümlerine konu olduğu oranda sorun millî yetki alanı dışına çıkmış oluyordu. Osmanlı İmparatorluğu Avrupa'da her toprak kaybettiğinde, arkasında bıraktığı Müslüman halkın bu özelliğinin korunması amacıyla andlaşmalara koydurulan hükümler, bu konudaki örnekler arasında en ilginç olanlarıdır.

Birinci Dünya Savaşı ertesinde Barış Konferansında, ülkedeki "ırkî ve millî" azınlıklara din ve ibadet özgürlüğü, hukuken ve fiilen eşit muamele ve güvence sağlanması gereği, **Milletler Cemiyeti Misakı'nın** hazırlık çalışmaları sırasında Başkan Wilson'un önerileriyle tartışma gündemine gelmiştir. Ne var ki, bütün üye devletlere bu yolda yükümler yükleyecek bir hükmün **Misak'ta** yer alması kabul edilmemiş; barış andlaşmalarında öngörülen yeni ülkesel düzenlemelerin korunması amacı çerçevesinde ve bazı devletlerdeki azınlıklar açısından soruna yaklaşılması tercih edilmiştir.

Barış andlaşmaları, Avrupa'da yeni siyasî sınırlar çizerken, etnik bakımdan mütecanis millî devletlerin kurulmasını amaçlamışsa da bu amaç kısmen gerçekleşebilmiştir.² Bir yanda Polonya ve Çekoslovakya gibi yeni devletlerin kurulması; öte yanda, Romanya ve Yunanistan gibi varolan devletlerin sınırlarının genişlemesi, ırk, din ve dil bakımından farklı olan halkların bu yeni sınırlar içinde kalmasına yol açmış; bu insanlara yapılacak keyfî muamelenin, ülke devletiyle azınlıkların bağlı buldukları devletleri karşı karşıya getireceği ve bundan ötürü dünya barışının tehlikeye gireceği düşünülmüştür. Başkan Wilson'un ifadesiyle, dünya barışı ancak büyük devletlerin askerî gücüyle sağlanabildiğine göre, bu devletler, dünya barışını bozacak nedenlerin ki, azınlıklara yapılacak muamele bunlar arasındadır, varlığını sürdürmesine rıza gösteremezlerdi.³

Tarihte, azınlıkların korunmasına dair "**Milletler Cemiyeti Sistemi**" adıyla anılacak olan rejimin kaynağı, **Milletler Cemiyeti Misakı** değildir; ahdîdir. Bu rejimi uygulama yükümünü yükleyen milletlerarası işlemlerin biçimi ise birbirinden farklı olmuştur. Şöyle ki: Birinci grupta, Müttefik Devletlerle Polonya arasında 28 Haziran 1919'da Ver-

2. Mower'e göre, savaş öncesinde Avrupa'da varolan elli milyon azınlık, savaş ertesinde ancak yirmi milyona indirilebilmiştir. (International Government, 1931, s. 455, naklen Capotorti *op. cit.* s. 17, not 12.) Hannum ise, 1914'de Avrupa halkının yarısı azınlıkken 1919 ertesinde dörtte birinin azınlık konumunda olduğunu ileri sürmektedir. (*Autonomy, Sovereignty, and Self-Determination-The Accomodation of Conflicting Rights*, 1990, s. 53).

3. Mandelstam, *La Protection Internationale des Minorités*. 1931, s. 13.

sailles'da imzalanan andlaşma; Sırp-Hırvat-Sloven Krallığı arasında 10 Eylül 1919'da Saint-Germain'de imzalanan andlaşma; Çekoslovakya arasında 9 Aralık 1919'da Paris'te imzalanan andlaşma ve Yunanistan ile 10 Ağustos 1919'da Sevr'de imzalanan andlaşma yer alır. Bu andlaşmaların tek konusu azınlıkların korunması rejimini düzenlemektir. İkinci grupta, Avusturya ile 10 Eylül 1919'da Saint-Germain-en Laye'de imzalanan, Bulgaristan ile 27 Kasım 1919'da Neuilly-sur-Seine'de imzalanan, Macaristan ile 4 Haziran 1920'de Trianon'da imzalanan, Türkiye ile 24 Temmuz 1924'de Lozan'da imzalanan barış andlaşmaları yer alır ki, azınlıkların korunmasına dair hükümler bu andlaşmaların bir bölümünü oluşturur. Üçüncü grupta, Arnavutluk'un 2 Ekim 1921 tarihli, Estonya'nın 17 Eylül 1923 tarihli, Letonya'nın 7 Temmuz 1923 tarihli, Litvanya'nın 12 Mayıs 1922 tarihli, Aland Adaları için Finlandiya'nın 27 Haziran 1921 tarihli, Irak'ın 30 Mayıs 1932 tarihli tek taraflı beyanları yer alır. Bu beyanlar, Milletler Cemiyeti'ne üye kabul edilme koşulu olarak Milletler Cemiyeti'nce zorunlu kılınmış olup Konseye iletilmişlerdir. Dördüncü grupta ise, Memel Ülkesi (Müttefik Devletlerle Litvanya arasında 8 Mayıs 1924'de imzalanan andlaşma), Yukarı Silezya (Almanya ile Polonya arasında 15 Mayıs 1922'de imzalanan andlaşma) gibi bazı ülke kesimlerindeki azınlıklar konusunda akdedilmiş olan andlaşmalar hükümleri yer alır.⁴

Görüreceği üzere, Milletler Cemiyeti sistemi olarak anılan bu rejim evrensel olmaktan çok uzaktır; uygulama alanı Avrupa olan bir bölgesel sistem olarak da değerlendirilemez. Galip-mağlûp ülkesinde azınlıklar bulunan tüm devletler için yüküm yüklemek, norm yaratmak amacıyla oluşturulmuş bir sistem değil, bazı bölgelerde uygulanmak üzere öngörölmüş kaynağında ahdî olan bir düzenlemeden ibarettir. Sistem oluşu, bir yandan, bunu öngören işlemin niteliği ne olursa olsun, ilgili devletlerin bu konuda benzer yükümler yüklenmiş olmalarından; öte yandan ise, bu yükümlere uyulmasını sağlama yetkisinin, doğrudan doğruya dönemin büyük devletlerine değil, Milletler Cemiyeti Konseyi çerçevesinde kurumlaştırılmış olmasından kaynaklanmaktadır.

II- YUNANİSTAN'IN AZINLIKLARIN KORUNMASINA DAİR YÜKÜMLERİNİN HUKUKÎ KAYNAKLARI

Milletler Cemiyeti sistemi olarak anılan bu rejimi, Yunanistan ile Türkiye arasındaki ilişkilerde ahdî bir yükümü dönüştüren andlaşma, bir yanda Türkiye, öte yanda Britanya İmparatorluğu, Fransa, İtalya, Japonya, Romanya, Sırp-Hırvat-Sloven Krallığı ve Yunanistan arasında 24 Temmuz 1923'te imzalanan **Barış Andlaşması**'dir.⁵ Ancak bu andlaşma, Yunanistan'ın ülkesindeki azınlıklarla ilgili olarak yüklenmiş olduğu yükümlerin ne ilk ve ne de son kaynağıdır. Lozan Andlaşmasının Yunanistan'daki Türk-Müslüman azınlığa yapılması gereken muamele konusundaki tartışmalarda başlıca hukukî ze-

4. Mandelstam, *op. cit.* s. 17-19; Capotorti, *op. cit.* s. 17-18.

5. D. III. Tertip, c. 5, s. 16-135; 24 LNTS (1924), s. 11-113.

min olarak değerlendirilmekte oluşu, bugün Batı-Trakya'da karşı karşıya bulunulan sorunların çözümünde katkı sağladıkları oranda, diğer kaynaklara başvuru olanaklarının araştırılması gereğini ortadan kaldırmaz.

1- Lozan'dan Önce Akdedilen Andlaşmalar

Yunanistan ülkesindeki Müslüman azınlığın hakları sorunu, Yunanistan'ın bağımsız bir devlet olarak sahneye çıktığı ilk yıllardan itibaren ahdî düzenleme konusu olmuştur. Şöyle ki: Fransa, Büyük Britanya ve Rusya arasında 3 Şubat 1830'da Londra'da imzalanan ve Osmanlı Hükümetinin bilgisine sunulması kararlaştırılan Protokol'ün 5. maddesinde, "**Yunanistan'a verilen ülke ve adalarda ikameti sürdürecektir olan Müslümanların, mallarına sahip olarak aileleriyle birlikte tam bir güvenlikten yararlanacakları**" hükmü yer alır.⁶ Teselya'nın Yunanistan'a devrini öngören, bir yanda Osmanlı İmparatorluğu, öte yanda Fransa, Almanya, Avusturya-Macaristan, Büyük Britanya, İtalya ve Rusya arasında 24 Mayıs 1881'de İstanbul'da imzalanan Andlaşmada⁷ yer alan hükümler, özellikle din ve ibadet özgürlüğüne dair 8. madde ilgi çekicidir: Varolan ve gelecekte oluşacak olan Müslüman cemaatlerinin muhtariyetine ve hiyerarşik yapılanmasına ve bunlara ait fon ve taşınmaz malların idaresine hanel getirilmeyeceği; bu cemaatlerin dinî konularda manevî önderleriyle olan ilişkilerine herhangi bir engel konulmayacağı hükme bağlanmıştır. Osmanlı Devleti ile Yunanistan arasında 14 Kasım 1913'te Atina'da imzalanan **Barış Andlaşması**'nda ise, daha önce akdedilmiş andlaşmalar hükümlerinin geçerliliği teyid edildikten başka (mad. 2), müftülerin ve başmüftünün seçimi ve yetkileri gibi Lozan düzenlenmesi çerçevesinde bugün sorun yaratan bazı konularda ayrıntılı hükümlere yer verilmiştir.⁸

Bir görüşe göre⁹, her üç andlaşmada da "**Yunanistan'a verilen**", "**Yunanistan'a devredilen**", "**Yunanistan'a terkedilen**" ülkedeki Müslüman halktan sözedildiği için ve bu tarihlerde Batı Trakya henüz Yunanistan ülkesine katılmış bir ülke olmadığı için¹⁰, bu andlaşmalar hükümleri Batı Trakya için geçerli olamaz; geçerli oldukları Yunanistan ülkesi Müslüman halkı Lozan'da mübadeleye tabi kılındığı¹¹ için, andlaşma konusunun ortadan kalkmış olmasından ötürü bu ülkeler açısından da geçerliliğini yitirmiştir. Bunun tek istisnası, 1913 tarihli andlaşmanın 2. maddesiyle "**Yunanistan'ın bilcümle memâlikinde tatbik olunacağı**" hükme bağlanan, "**Cemaat-ı islâmiyenin şahsiyet-i**

6. Albin, *Les Grands Traités Politiques*, 3. Edition, 1923. s. 146.

7. Albin, *op. cit.* s. 162.

8. Erim, *Devletlerarası Hukuku ve Siyasi Tarih Metinleri*, 1952, c. 1, s. 477.

9. Oran, *Türk-Yunan İlişkilerinde Batı Trakya Sorunu*, İkinci Basım, 1991, s. 61, 64, 101-102, 107-108; "Türk Dış Politikası ve Batı Trakya", 4 *Strateji* (1995), s. 103, 107-109.

10. Batı Trakya, bir yanda Müttefik Devletler olarak Britanya İmparatorluğu, Fransa, İtalya, Japonya, öte yanda Yunanistan arasında 10 Ağustos 1920'de Sevr'de imzalanan **Trakya'ya dair Andlaşma** ile Yunanistan'a devredilmiştir. (24 LNTS 1924), s. 225).

11. 30 Ocak 1923'te Lozan'da imzalanan **Türk ve Rum Ahalinin Mübadelesine dair Mukavelename ve Protokol** uyanca gerçekleştirilmiştir. Bkz: Toluner, *Milletlerarası Hukuk Dersleri*, Dördüncü Bası, 1989, s.11, not 8. Yorumda bu iki metin, aynı bütünün parçaları olarak işlem görür. (1969 V.K.mad. 31/2)

maneviyesi" nin tanındığına dair hüküm gibi müftülerin hukukî statüsünü düzenleyen hükümler içeren, ekli üç numaralı Protokol'dür.

Katı bir "lâfzi yorumla" bu sonuca varmak imkânsız değilse de, bu tür bir yorumun hukuken tartışılabilir olduğu kanısındayız. Andlaşmada yer alan kelimelerin "doğal ve alışılmış anlamı" esas alınarak yorumlanması ilkesini, andlaşmanın bütününden, konu ve amacından soyutlayarak uygulamak, andlaşmaların yorumu kurallarına aykırıdır.¹² Milletlerarası Adalet Divanı'nın Güney Batı Afrika Davaları'ndaki 1962 tarihli yargısında¹³, buna benzer bir duruma çözüm getirirken dayandığı gerekçe, bu açıdan ilginçtir. Güney Batı Afrika manda andlaşmasının 7. maddesinde "Milletler Cemiyeti üyelerine" tanınan uyuşmazlığı mahkemeye sunma hakkının, bu teşkilâtın ortadan kalkmasından sonra bir üye devletin de kalmadığı ve bundan ötürü hiçbir devletin Divan önünde "locus standi" yi haiz olamayacağı iddiasını Divan, şöyle değerlendirmiştir: "Bu iddianın, bu maddede kullanılan kelimelerin doğal ve alışılmış anlamına dayandığı ileri sürülmektedir. Fakat, bu yorum kuralı mutlak değildir. Bu tür bir yorum metodu, bu kelimelerin yer aldığı madde veya belgenin ruhu, amacı ve bütünüyle bağdaşmaz bir anlamı sonuçluyorsa, buna muteber biçimde dayanılmaz".¹⁴ 1962 tarihli bu yargısında, yargı denetiminin manda sisteminin önemli bir unsuru olduğu ve yalnız devletler tarafından harekete geçirilebileceğini belirterek Habeşistan ve Liberya'nın dava açma hakkını haiz oldukları sonucuna varan Divan, esasa ilişkin 1966 tarihli yargısında bu hakkın manda andlaşmasının üye devletlere hak tanıyan hükümleri açısından söz konusu olabileceğini kabul edecektir.¹⁵

Yunanistan'a "devredilen" veya "terkedilen" ülkeler deyimini kullanırken tarafların niyeti, Yunanistan ülkesinin çeşitli kesimlerinde içeriği farklı olabilecek ayrı rejimler getirmek değil, azınlıklar konusundaki yükümleri teyid etmek, belki de daha ayrıntılı hükümlerle düzenlemek olmak gerekir. 1913 tarihli andlaşmanın 2. maddesinde, andlaşmaya ek üç numaralı Protokol hükümlerinin Yunanistan'ın bütün ülkesinde uygulanacağı hususunun öngörülmüş olması, bu niyetin bir kanıtıdır. Andlaşmaya bu yolda hükümler konmamış olsaydı dahî, azınlıklarla ilgili olarak ülkede geçerli olan bir rejim, aksi öngörülmedikçe, ülke sınırlarında değişiklikler ortaya çıkmış olsa da bütün ülkede yine uygulanacaktır.¹⁶

12. 1969 tarihli Andlaşmalar Hukukuna dair Viyana Konvansiyonu, mad. 31.

13. South West Africa Cases, (Preliminary Objections), Judgment of 21 December 1962, I. C. J. Reports 1962, s. 319.

14. İbid., s. 336.

15. South West Africa, Second Phase, Judgment of 18 July 1966, I. C. J. Reports 1966, p. 6, s. 32, parag. 44.

16. Bkz: 1978 tarihli Andlaşmalar Bakımından Devletlerin Halefiyetine dair Viyana Konvansiyonu, mad. 15 (b). Burada Divan'ın 1978 tarihli yargısında uyguladığı bir yorum ilkesini de hatırlamakta fayda vardır: Tarafların niyeti bir kelimeye cins anlamı (generic term, formule générique) vermek ise, bunun içeriği o konuda hukukta meydana gelen gelişmeler gözönünde tutularak saptanır. (Aegean Sea Continental Shelf, Judgment, I. C. J. Reports 1978, p.3, s. 33, parag. 77).

Tarafların sonraki uygulamasından da, aksine bir niyet ve amaç gütmedikleri anlaşılmaktadır. Şöyle ki: Bir yanda Yunanistan, öte yanda Britanya İmparatorluğu, Fransa, İtalya ve Japonya arasında 10 Ağustos 1920'de Sevr'de imzalanan Yunanistan'daki Azınlıkların Korunmasına dair Andlaşma'nın başlangıç hükümlerinde, Yunanistan'ın ülkesindeki halklara ırk, dil veya din ayırımı yapmaksızın eşit haklar tanımakta olduğu, bu hakları "teyid etme ve Krallığa katılacak yeni ülkeler halklarına teşmil etmeğe istekli olduğu" ifade edilmiştir.¹⁷ Gerçi, bunu izleyen cümlede, bazı devletlere karşı yüklenmiş olduğu yükümlerden kurtulup bunlar yerine Milletler Cemiyeti'ne karşı yüküm yüklenme isteğinin ve yine, bazı devletlere karşı yüklenmiş olduğu iç egemenliğini sınırlayıcı yükümlerden kurtulma isteğinin ifade edildiği görülmektedir. Ancak, Yunanistan'ın bu niyet ve isteği, hukuken, bu andlaşmaya taraf olmayan Türkiye açısından bir sonuç doğurmaz. Nitekim, Türkiye ile Yunanistan arasında, azınlıkların korunmasına dair Milletler Cemiyeti sistemi çerçevesinde ahdî bağı kuracak olan Lozan Barış Andlaşması'nın hazırlık çalışmaları, Yunanistan'ın dile getirdiği bu tür bir istemin, Türkiye gibi diğer devletlerce de reddedilmiş olduğunu doğrular: Evrensel Patriklik konusunda Türkiye'nin tutumunu "uzlaşmaz" bulan Yunanistan temsilcisi Caclamanoş, bu durum karşısında "Müftülerin doğrudan doğruya Müslümanlarca seçilmesini ve Başmüftünün İstanbul'a bağlı olmasını öngören Atina Andlaşmasındaki hükümlerin... yürürlükte kalmasını kabul edemeyeceğini" belirtmiş; "daha önce yapılmış andlaşmalarda bulunan aykırı hükümlerin hepsinin yürürlükten kaldırılmasını" öngören bir ekleme yapılmasını önermiştir. Bu öneri Türk temsilcisi tarafından reddedilmiştir. Söz konusu andlaşmanın daha önce imzalanmış bulunan andlaşmalarla hiçbir ilgisinin bulunmaması gerektiğini belirten Fransa temsilcisi Laroche, bu görüşün gündeme getirdiği hukukî sorunu şöyle ifade etmiştir: "Söz konusu andlaşma, Yunanistan'ın ve Türkiye'nin daha önce doğrudan doğruya yüklenmiş buldukları yükümlerden hiçbirini değiştiremez. Konferansın, bu çeşit yükümleri kaldırmak ya da doğrulamak yetkisi de yoktur."¹⁸

Lozan Barış Andlaşması'nda, Türkiye ve Yunanistan'ın taraf olduğu azınlıkların korunmasına dair hükümler içeren daha önceki andlaşmaların sona erdirildiğine dair bir hüküm yer almamaktadır. Burada, örtülü bir sona erdirmeden de sözaçılmaz; çünkü, Lozan Andlaşması hükümleriyle daha önce akdedilmiş olan andlaşmalar hükümleri arasında, birarada uygulanmalarını imkânsız kılacak, bir bağdaşmazlık yoktur.¹⁹

17. 28 LNTS, (1924), s. 243.

18. Azınlıklar Alt Komisyonu'nun 29 Aralık 1922 tarihli oturumunda Müttefikler Tasarınının 10. maddesi üzerindeki tartışmalar için bkz: *Recueil des Actes de la Conférence*, Imprimerie Nationale, 1923, s. 500; Meray, *Lozan Barış Konferansı Tutanaklar Belgeler*, takım I, cilt 1, kitap 2, s. 220.

19. *Andlaşmalar Hukukuna Dair Viyana Konvansiyonu* mad. 30 (3), 59 (1) (b).

2- Azınlıkların Korunmasına dair Lozan Barış Andlaşması Hükümleri

Lozan Barış Andlaşması'nın bu konuyu düzenleyen 37-44. maddeler hükümleri, bu konuda akdedilmiş diğer andlaşma ve belgelerde öngörülenden farklı değildir: Azınlık hakları ve bunlara karşı olan yükümlülükler sıralanır; bu hükümler "**milletlerarası önemi haiz yükümler**" olarak nitelendirilip Milletler Cemiyeti'nin garantisi altına konur. Bu hükümleri, iki başlık altında aşağıda özetlemeğe çalışacağız. Buna girişmeden, bundan önce söylediklerimizle bağlantıyı kesmemek için, tartışma konusu olan bir önemli noktaya açıklık getirilmesi uygun olacaktır.

a- Lozan Barış Andlaşması'nın 45. Maddesinin İşlevi: Karşılıklılığın Anlamı

aa- Lozan Konferansındaki Tartışmalar

Bu sorunun gereği gibi değerlendirilebilmesi için, azınlıklarla ilgili hükümlerin biçimlendirilmesi sırasında Lozan Konferansında yapılan görüşmelere kısaca gözatmakta fayda vardır.

Bu konuda ilk söz alan oturum başkanı sıfatıyla Lord Curzon, Türkiye'nin, 17 Şubat 1920 tarihli bildiriyle azınlıkların haklarının belirtilmesi ve garanti altına alınması ilkesini kabul ettiğini; 23 Eylül tarihli notada konferansa çağırılan devletlerin Doğu Trakya'nın Türkiye'ye geri verilmesini destekleme koşulu olarak etnik ve din azınlıklarının Milletler Cemiyeti'nin denetiminde etkin biçimde korunmalarını amaçlayan önlemlerin anlaşmaya varılarak andlaşmaya konmasını ileri sürmüş olduklarını; Doğu Trakya Türkiye'ye geri verildiğine göre Türkiye'nin de karşılık olan yükümünü yerine getirmek zorunda olduğunu; gelecekte Türkiye'nin Milletler Cemiyeti'ne üye olacağı düşünüldüğünde, bu teşkilâtın "**tarafsız ve temsil edici niteliğiyle olduğu kadar yüksek moral gücüyle de, bu tür önlemlerin uygulanmasında ve denetlenmesinde en uygun varlık**" olarak değerlendirilebileceğini belirtmiş; bu garantilerin gerçekten etkin olabilmesi için de, İstanbul'da ve Yunanistan'ın uygun görülecek bir yerinde, -azınlıkların oturdukları bölgelerde soruşturma yapmak, karşılaşılan yolsuzluklarla ilgili bilgi toplamak ve andlaşma hükümlerine dürüstçe uyulup uyulmadığını saptamak yetkisiyle donatılmış-, bir organın kurulmasını önermiştir.²⁰

Buna cevaben İsmet Paşa, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin bu noktadaki görüşüne atıfta bulunarak, ahali mübadelesi dışında kalacak azınlıkların güvenlikleri ve gelişmeleri için en iyi garantinin, Türk yurtdaşı olarak bütün görevlerini yerine getiren kimse-lerden oluşan Topluluklara, ülke kanunlarının ve Türkiye'nin geniş görüşlü politikasının

20. Birinci Komisyon'un 12 Aralık 1922 tarihli Genel Oturumu, *Recueil...*, s. 148-152; Meray, *op. cit.*, takım I, cilt 1, kitap 1, s. 179-185.

sağlayacağı garantiler olabileceğini belirtmiştir. Ardından da, bu konuda Konferans boyunca hep tekrarlanacak olan Türk tezini şöyle açıklamıştır: "Azınlıkların hakları, Türk Hükümetince, son zamanlarda Avrupa'da yapılmış olan andlaşmalarda belirtilen aynı esaslar üzerinde, komşu ülkelerdeki Müslümanların da aynı haklardan yararlanmaları koşuluyla (à la condition que), teyid edilecektir."²¹ Daha önce bu görüş, Veniselos'un dile getirmekte gecikmediği²² üzere, 28 Ocak 1920 tarihli Misak-ı Milli'nin 5. maddesinde ifadesini bulmuştur: "Düvel-i itilâfiye ile muhasımları ve bazı müşarikleri arasında takarrür eden esasatı ahdiye dairesinde ekalliyetlerin hukuğu, memalik-i mütecaviredeki Müslüman ahalinin de aynı hukuktan istifadeleri ümniyesiyle tarafımızdan teyid ve temin edilecektir."²³ Türk Temsilci Heyetinin, Azınlıklar Alt Komisyonunda Müttefikler Tasarısına karşı sunmuş olduğu 18 Aralık 1922 tarihli Tasarının VIII. maddesinde, bu aynı tezin tekrarlandığı görülmektedir: "Bu bölümdeki hükümlerle Türkiye'nin Müslüman olmayan azınlıklarına tanınmış olan haklar, Balkan Devletleri ve Türkiye'nin komşusu bulunan Devletlerce bu devletlerin bütün ülkelerinde yaşayan Müslüman azınlıklara aynen tanınmıştır. (sont également reconnu)"²⁴

İşte, Lozan Barış Andlaşması'nın 45. maddesi hükmünün varlık nedeni bu öneridir; işlevinin de bu öneri üzerindeki tartışmalar gözönünde bulundurulmak suretiyle belirlenmesi gerekir. Gerçekten, Azınlıklar Alt Komisyonunda bu önerinin gerekliliği ve gerçekleştirilebilirliği açısından eleştirilere hedef olduğu görülmektedir.

Sırp-Hırvat-Sloven Krallığını temsilen Spalaikovitch, Saint-Germain Andlaşmasını imzalamakla mensubu bulunduğu devletin, yeni kamu hukukuna uygun biçimde azınlıkların haklarına saygı gösterme konusunda tek taraflı ve resmî bir işlemle yüküm altına girmiş olup bu konuda kendisini Milletler Cemiyeti'nin denetimine tabi kıldığını ve bundan ötürü bu konuda yeni bir yüküm yüklenme zorunluluğu altında bulunmadığını; Saint-Germain Andlaşması hükümlerinin çok genel nitelikte (d'un caractère très générale) olduğu gözönünde bulundurulduğunda, Türkiye'ye karşı benzer bir yüküm akdetmekle bu devlete tercihli bir muamele sağlanmış olacağını, Türkiye'nin diğer devletlerdeki Müslüman azınlıklarla ilgilenmesi için hiçbir sebep bulunmadığını belirtmiştir.²⁵ Bu görüşe katıldığını belirten Romanya temsilcisi Duca da, biri Müslümanlar diğeri başka azınlıklar olmak üzere azınlıkların korunması konusunda iki rejim öngörmenin kabul edilemez olduğunu açıklamış; Romanya tarafından imzalanmış olan andlaşmanın bu konuda herhangi bir yeni hüküm kabul edilmesini yasakladığını iddia etmiştir.²⁶ Fransa

21. Birinci Komisyon'un 13 Aralık 1922 tarihli Genel Oturumu, *Recueil...*, s. 173; Meray, *op. cit.*, takım I, cilt 1, kitap 1, s. 212.

22. *Recueil...*, s. 165; Meray, *op. cit.*, takım I, cilt 1, kitap 1, s. 201.

23. Gönlübol-Sar, *Olaylarla Türk Dış politikası (1919-1965)*, 1969, s. 14.

24. *Recueil...*, s. 456; Meray, *op. cit.*, takım I, cilt 1, kitap 2, s. 167.

25. *Recueil...*, s. 460; Meray, *op. cit.*, takım I, cilt 1, kitap 2, s. 172-173.

26. *loc. cit.*

temsilcisi Laroche ise, VIII. madde hükmünün, Avrupa devletleri tarafından imzalanmış bulunan andlaşmaları bozma eğiliminde olduğunu belirtmiştir.²⁷

Bunun üzerine Veniselos, karşılıklılık ilkesini (*le principe de la réciprocité*) kabul ettiğini belirtmiş ve fakat, diğer devletlerde bulunan azınlıklar bakımından da sonuçlar doğurmasını önlemek için, bu ilkenin uygulama alanının Yunanistan'da ikamet eden Müslüman azınlıklarla sınırlandırılması görüşünü ortaya atmıştır. Yunanistan'ın, azınlıklar konusunda imzaladığı andlaşmaya bu yolda özel bir hükmün konması suretiyle bunun gerçekleştirilmesini kabul edebileceğini belirtmesi ilginçtir. Anlaşılacağı üzere, bu görüş altında ülkesindeki Müslümanlar bakımından Yunanistan'ın yükümünün kaynağı Türkiye'nin taraf olmadığı Sevr Andlaşması olacaktır. Veniselos'un, Türkiye Osmanlı vatandaşı Yunanlılara aynı garantileri tanımadıkça Sevr Andlaşması hükümlerinden yararlanamayacağı yolundaki ifadesini de, bu çerçevede değerlendirmek gerekir.²⁸

Bu tartışmaların ışığında Laroche, Türk tekliflerinde yer alan VIII. madde metni yerine şu metnin kabulünü önermiştir: "İşbu bölümdeki hükümlerle Türkiye'deki Müslüman-olmayan azınlıklara tanınmış haklar Yunanistan tarafından bütün ülkesinde yaşayan Müslüman azınlığa aynen tanınmıştır. (*sont également reconnus*)"²⁹

Rıza Nur Bey'in, korumanın karşılıklı olması koşulunun (*à la condition que cette protection soit réciproque*) Misak-ı Milli'nin bir gereği olduğunu öne sürerek Türk Tasarısındaki metnin kabul edilmesi üzerinde ısrar etmesi üzerine³⁰ geçen tartışmalar, azınlıklar rejiminin hukukî niteliği konusunda Konferans'ta benimsenmiş olan anlayışı ortaya koyar.

Daha önce imzalanmış ve yürürlüğe girmiş andlaşmaların yeniden ele alınması veya yeni bir andlaşmayla teyid edilmesi hususunun milletlerarası hukuka uygun olmadığı ve Yunanistan'la olan ilişkilerde karşılıklılık (*la réciprocité*) dışında kabul edilemez olduğu görüşü tekrarlandıktan sonra, Türkiye'nin talep ettiği karşılıklılık garantisinin mevcut andlaşmalar çerçevesinde gerçekleşeceği iddia edilmiştir. Rıza Nur Bey'in, bu andlaşmalara imzacı olmayan Türkiye'nin hükümlerinden de yararlanamayacağını açıklaması üzerine, Türk hükümetinin bu karşılıklılığı (*réciprocité*) Milletler Cemiyeti sayesinde ileri sürebileceği; azınlıkların korunmasına dair andlaşmalarda yer alan hükümlerin her modern devletin kendi isteğiyle ve hattâ tek taraflı olarak kabul ettiği hükümler olduğu ve bundan böyle Avrupa kamu hukukunun bir parçasını oluşturduğu; modern devletler ailesine katılmak istiyorsa Türkiye'nin de benzer maddeleri olduğu gibi kabul etmek zorunda olduğu; azınlıklar konusunda bir andlaşma akdeden devletlerin, azınlıklardan yalnız bazıları için değil bütün azınlıklar için yüküm altına girmiş olacakları; Müslümanlar açısından başka esaslara dayalı ve daha geniş haklar tanınmasını öngören yeni bir re-

27. *Recueil...*, s. 475; Meray, *op. cit.*, takım I, cilt 1, kitap 2, s. 191.

28. *loc. cit.*

29. *loc. cit.*

30. *Recueil...*, s. 480; Meray, *op.cit.*, takım I, cilt 1, kitap 2, s. 195.

jimin kabulü zorunluluğunu doğuran bir hüküm olarak değerlendirilebilecek karşılıklılık (*réciprocité*) koşulunun andlaşmaya konmasının gereksiz (*superflu*) olduğu, ileri sürülmüştür.³¹

Bu açıklamalardan sonra Türkiye temsilcisinin bir tartışma açmadığı, Müttefik önerilerinde 10. maddede olarak yer alan hükmü kabul ettiği görülmektedir. Bu aynı toplantıdaki bir gelişmeye yeniden dikkat çekmek, yersiz olmayacaktır: Caclamanos'un daha önceki andlaşmalarda yer alan hükümlerin hepsinin yürürlükten kaldırılmasına dair bir ekleme yapılması önerisinin reddedilmesi üzerine temsilci, "Yunanistan'ın ülkesinde ikamet eden Müslümanlara sadece bu andlaşmayla Yunanlılara tanınmış olan hakları tanıyacağını" açıklamıştır³² Bir çekince olarak değerlendirilebilecek olan bu açıklama karşısında Rıza Nur Bey, 10. maddeyi Müttefikler Tasarısındaki biçimiyle kabul edebileceğini ve "bu madde üzerinde herhangi bir beyanda bulunulmasını kabul etmeyeceğini" belirtmiştir.³³ Bunun üzerine, her devletin görüşü gibi Caclamanos'un görüşünün de zabta geçmesiyle yetinilmiştir. Bu ifadenin, bunu reddeden Türkiye için ve hattâ Konferans boyunca sistemin tek taraflı niteliğini vurgulamış devletler için herhangi bir hukukî sonuç doğurmayacağı, açıktır.

Bu tartışmaların ortaya koyduğu üzere, Türk önerileriyle gerçekleştirilmek istenen, bir yandan azınlıkların korunması konusunda diğer devletler için öngörülenden daha fazla ve ağır yükümler yüklenmemek; öte yandan da, Balkan ve diğer komşu devletlere ülkelerindeki Müslüman azınlıklar bakımından bu özel koruma rejimini uygulama yükümünü, kendisinin de taraf olduğu bir andlaşmada kabul ettirmektir. Bu yolda bir yüküm yüklenen devletin, bunu öngören andlaşmanın tarafları kim olursa olsun, ülkedeki tüm azınlıklara bu rejimi uygulamak sorumluluğu altında bulunacağı noktasında ikna edildikten sonradır ki, Türkiye temsilcisi Müttefiklerin önerisini kabul etmiştir.

bb- 45. Madde ve Yorumu

Lozan Barış Andlaşması'nın 45. maddesi şöyledir: "Bu Bölümdeki hükümlerle Türkiye'nin Müslüman-olmayan azınlıklarına tanınmış olan haklar, Yunanistan tarafından kendi ülkesindeki Müslüman azınlığa aynen tanınmıştır."³⁴

45. maddenin işlevi, andlaşmanın 37-44. maddeleriyle azınlıklara yapılacak muamele konusunda Türkiye için öngörülmüş olan yükümlerin, ülkesindeki Müslüman azınlıklar bakımından aynen Yunanistan'a da yüklenmesini sağlamaktır. 45. maddede, "Bu

31. *Recueil...*, s. 480-481; Meray, *op. cit.*, takım I, cilt 1, kitap 2, s. 195-197.

32. *Recueil...*, s. 494-500; Meray, *op. cit.*, takım I, cilt 1, kitap 2, s. 213, 220.

33. *Recueil...*, s. s. 501; Meray, *op. cit.*, takım I, cilt 1, kitap 2, s. 221.

34. 45. maddenin geçerli Fransızca menî şöyledir: "Les droits reconnus par les stipulations de la présent Section aux minorités non musulmanes de la Turquie, sont également reconnus par la Grèce à la minorité musulmane se trouvant sur son territoire." (24 LNTS (1924), s. 37.

Bölümdeki hükümlerle" ifadesi kullanıldığına ve bu hükümler arasında Milletler Cemiyeti azınlıklar sistemine özelliğini kazandıran milletlerarası garantiye ilişkin 44. madde de yer aldığına göre, 45. maddenin ikinci işlevi, Yunanistan'ın Sevr Andlaşmasıyla Müttefik Devletlere tanıdığı tüm hakları, ülkesindeki Müslüman azınlık bakımından Türkiye'ye kazandırmaktır. Nitekim, bu işlemlerin birbiriyle bağlantılı işlemler olarak değerlendirilmiş olduğu, bir yanda Müttefik Devletler (Britanya İmparatorluğu, Fransa, İtalya, Japonya) öte yanda Yunanistan arasında 10 Ağustos 1920'de Sevr'de imza edilmiş Yunanistan'daki Azınlıkların Korunmasına dair Andlaşma ile Trakya'ya İlişkin Andlaşma'nın onay belgelerinin Barış Andlaşması'nın onay belgesiyle aynı tarihte depo merciine iletilmesinin öngörülmüş olmasından anlaşılır.

45. maddede sadece Yunanistan'la olan ilişkiler açısından bir düzenleme getirilmiş olması, bu rejimi uygulama yükümü açısından bu iki devlet arasındaki ilişkilerde bir farklılık yaratma niyetinin veya amacının varlığını göstermez. Ancak, yakın zamanlarda Batı Trakya sorunlarını bir monografi çerçevesinde incelemiş olan Oran, "Yunan Sevr'i" olarak tanımladığı "Yunanistan'daki Azınlıkların Korunmasına Dair Andlaşma"nın "tek yanlı, azınlık türleri açısından genel ve coğrafya açısından geniş" olmasına karşılık, Lozan'ın "tek yanlı olmayıp karşılıklılık ilkesi üzerine kurulduğu"nu, "azınlık türleri açısından özel bir durumda, yalnızca Müslüman azınlıkların durumuyla ilgili" olduğunu; Müslüman azınlıklar Batı Trakya'dakiler dışında mübadeleye tabi olduğu için coğrafi bakımdan "Batı Trakya ile sınırlı bir andlaşma" olduğunu belirlemekte ve bu farklılığa bazı sonuçlar bağlamaktadır.³⁵ Bu kapsamlı incelemede ileri sürülen tüm iddiaları burada değerlendirme olanağımız yoktur. Ancak, Lozan'da Yunanistan tarafından kurulmak istenen tuzağa düşmeyen Türkiye'nin, aradan yarım yüzyıldan fazla bir zaman geçtikten sonra gönüllü olarak aynı tuzağa düşmemesi için bazı hususların vurgulanması gereğine inanıyorum.

45. madde hükmü, azınlıkların korunması konusunda Yunanistan'a 34-44. maddelerle Türkiye'nin yüklenmiş olduğu yükümleri yüklemiş olup, azınlıkların korunmasına dair bu rejimin uygulanmasını karşılıklılık koşuluna (à la condition de réciprocité) bağlamamıştır. Yunanistan'ın 37-44. maddelerde öngörülen muameleyi yapma yükümü, lafzen karşılıklılık koşulunu öngörmeyen 45. maddenin kabulüyle birlikte doğmuştur. Bir hakkın veya yükümlüğün karşılıklılık koşuluna bağlı olarak doğması istendiğinde, Lozan'da imzalanmış olan andlaşmalarda bunun açıkça ifade edildiği görülür. Türkiye'nin azınlıkların korunmasına dair hükümleri ihlâl etmesi ve hattâ Rum Ortodoks dininden hiçkimse'nin kalmamasından ötürü bu hükümlerin Türkiye açısından konusunun ortadan kalkması sözkonusu olsa da, bu gibi durumlar Yunanistan'a bu hükümleri uygulamama hakkını kazandırmaz. Milletler Cemiyeti sisteminin ayrılmaz bir unsuru olan milletlerarası garanti, bu gibi durumlara bir çözüm getirecek mekanizmaları oluşturmak amacıyla öngörülmüş-

35. Oran, *op. cit.*, s. 108

tür. Soruna andlaşmalar hukuku açısından bakıldığında da, anlaşmanın ihlâli iddiasının Yunanistan'a böyle bir hakkı kazandıramayacağı görülür. **Andlaşmalar Hukukuna dair Viyana Konvansiyonu'nun**, çok taraflı bir anlaşmanın akid taraflardan birince önemli ihlâli durumunda diğer akid tarafların hakları konusunu düzenleyen 60. maddesinin 5. paragrafında, günümüz hukukunda iyice yerleşmiş bir anlayışın ifadesi olarak, insancıl nitelikteki andlaşmalarda öngörülen insan kişiliğini korumağa yönelik hükümler açısından, anlaşma hükümlerinin sona erdirilmesi veya askıya alınması haklarının bulunmadığı açıkça hükme bağlanmıştır.

45. madde metninde Müttefikler Tasarısının 10. maddesinde kullanılmış olan "**bütün ülkesinde**" deyimini yerine "**ülkesindeki**" kelimesinin kullanılmasına dayanarak bu konuda coğrafi bir sınırlama getirildiğini ileri sürmek, hazırlık çalışmaları ışığında güçtür. Bunun, aynı konferansta tartışılarak 30 Ocak 1923'te imzalanan **Türk ve Rum Ahalinin Mübadelesine dair Mukavelename ve Protokol'ün** fiilî bir sonucu olarak ortaya çıktığı doğruysa da, geleceğe dönük bir rejim getirilmesini amaçlayan bir anlaşma hükmünde açıkça ifade edilmemiş olan bir coğrafi sınırlamayı varsayarak sonuçlara varmak, hukuken olduğu kadar, zaman içinde fiilî durumların değişebileceği gerçeği gözönünde bulundurulduğunda, maslahata uygunluk açısından da uygun olmaz. Unutmamak gerekir ki, Türkiye'nin bütün haklarından ve sıfatlarından İtalya yararına vazgeçtiğini belirten **Barış Andlaşması'nın** 15. maddesi, o tarihte de Müslümanların da bulunduğu Oniki Adanın geleceğini nihaî olarak belirleyen bir hüküm olarak değerlendirilmemekteydi. Bu tür bir yorum altında doğacak olan boşluğun, Sevr Andlaşmasının geçerliliği ve Yunanistan ülkesindeki Müslüman azınlığa uygulanabilirliğini savunarak doldurma çabası da, her derde çare olmayabilir; çünkü, bu anlaşma hükümlerine saygı gösterilmesini isteme hakkı, Türkiye'ye değil, anlaşmaya taraf olan Müttefik Devletlere aittir.

Bu nokta son derecede önemlidir; çünkü, milletlerarası hukukta insan haklarının ve bu arada azınlık haklarının korunması konusundaki gelişmelere rağmen, her devlete toplum yararının gerçekleştirilmesi amacıyla yönelik bir "**actio popularis**" tanınmış değildir. Milletlerarası Adalet Divanı **Güney Batı Afrika Davası'ndaki** esasa ilişkin 1966 tarihli yargısında³⁶, manda idaresine ilişkin hükümlere (**conduct provisions**) aykırı davranışın her Milletler Cemiyeti üyesi devlet tarafından dava edilebilir olduğu iddiasını, bu hükümler açısından üye devletlere tanınmış bir hak veya menfaat bulunmadığı gerekçeyle reddetmiştir. Aynı mahkemenin birkaç yıl sonra vardığı yargı bu noktada bir tutum değişikliğine kanıt olarak değerlendirilmişse de, Devletin Sorumluluğu konusunda Milletlerarası Hukuk Komisyonu'nda yakın tarihlerde yürütülen çalışmalar, bu yolda bir gelişmenin kabulü konusunda iyimser olmak için zamanın henüz erken olduğunu gösterir. Şöyle ki: 1970 tarihli yargısında Divan, "**devletin bir bütün olarak milletlerarası topluma karşı yüklenmiş olduğu yükümlerle bir başka devlete karşı diplomatik hima-**

36. I. C. J. Reports 1966, s. 47, parag. 88.

ye alanında doğan yükümleri arasında bir temel ayırım yapılmalıdır. Bunlardan birincisi, niteliklerinden ötürü bütün Devletleri ilgilendirir. Hakların öneminden ötürü bütün Devletlerin bunların korunmasında hukukî bir menfaati olduğu kabul edilir; bunlar erga omnes yükümlerdir"³⁷ sonucuna varmış ve bu yükümler arasında, saldırı yasağı, jenosit, esaret ve ırk ayırımı yasağı gibi temel insan haklarının korunmasını amaçlayan yasakları saymıştır. Bu eylemler ve diğer bazılarını, erga omnes yükümler doğuran yasaklar olarak, sadece bir haksız fiil değil, devletin cezaî sorumluluğuna yol açacak milletlerarası suçlar olarak değerlendirilmesi yolunda bir gelişme varsa da ve yine, bu gelişmeyle birlikte "ilgili taraf" veya "zarar gören devlet" kavramının, insan hak ve temel özgürlüklerinin korunması için yaratılmış hakları içeren veya devletlerin kollektif menfaatlerinin korunması için akdedilen çok taraflı andlaşmaların bütün taraflarını, milletlerarası suç oluşturan hukuka aykırı fiiller söz konusu olduğunda da bütün devletleri kapsayacak biçimde tanımlanması yoluna gidildiği görülmekteyse de, bu gibi eylemlerin bu niteliklerinden kaynaklanacak sonuçların belirlenmesinde karşılaşılan güçlükler henüz aşılabilmiş değildir.³⁸

İşte, Türkiye'nin karşılıklılık ilkesi üzerinde durmakla elde etmek istediği, Müslüman azınlıklarla ilgili rejimin uygulanmasını talep etme hakkıdır; Yunanistan'daki Müslüman azınlık bakımından Türkiye'nin "ilgili taraf sıfatı", 45. madde hükmüyle tartışmaya açık olmayacak biçimde, tanınmış olmaktadır.

Azınlıklara yapılacak muamele konusunda Türkiye ile Yunanistan arasındaki ahdî bağın, Birinci Dünya Savaşı'na son veren andlaşmalardan tek ayakta kalan ve geçerliliği tartışılmaz bir andlaşma olan Lozan Barış Andlaşması'nın 45. maddesiyle kurulmuş olması, Batı Trakya sorununun, Birinci Dünya Savaşına son veren barış andlaşmaları ve bu andlaşmalarda öngörülen azınlıkların korunmasına dair Milletler Cemiyeti sisteminin geçerliliği üzerinde açılan tartışmanın da dışında tutulmasını sağlayacaktır. İkinci Dünya Savaşına son veren barış andlaşmalarında soruna insan haklarının korunması penceresinden bakılması, farklı bir esasa dayalı olan bu önceki düzenlemenin, sona erdirildiğine dair açık bir hükmün bulunmamasına rağmen, ortadan kalktığı iddialarının ileri sürülmesine yol açmıştır.

Bu tartışmanın kaynağının, Birleşmiş Milletler Genel Sekreter'i tarafından 1950'de hazırlanmış bir inceleme olduğu anlaşılmaktadır.³⁹ Bu incelemede, Birinci Dünya Savaşı'ndan sonra azınlıklarla ilgili olarak yüklenilmiş olan yükümlerin son bulduğu iddiası şöyle bir gerekçeyle savunulmaktadır: "1919'da azınlıkların korunması rejiminin, Birinci Dünya Savaşı sonuçlarını düzenlemek ve bir milletlerarası teşkilât yani Milletler Cemiyeti'ni yaratmak amacıyla kurulmuş bir sistemin, ayrılmaz bir par-

37. Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, Judgment, I. C. J. Reports 1970, p. 3, s. 33. parag. 33, 34.

38. Bkz: "Report of the International Law Commission on the Work of its forty-seventh session" 2 May-21 July 1995, s. 91-130.

39. "Study of the legal validity of the undertakings concerning minorities", (E/CN. 4/367 and Add. 1).

çasını oluşturduğu kuşkusuzdur. Bu sistemin bir ilkesi, bazı devletlerin ve esas itibariyle yeni kurulmuş veya ülkesi genişlemiş bazı devletlerin azınlıklar konusunda bu yükümlere ve milletlerarası denetime tabi tutulmuş olmasıdır. İkinci Dünya Savaşıyla birlikte bütün sistem yıkılmıştır. 1944'ten sonra alınan bütün kararlarda farklı bir anlayıştan, bütün ülkelerdeki ve bütün insanların bir ölçüde milletlerarası korumaya alınması anlayışından, esinlenilmiştir. İkinci Dünya Savaşına barış andlaşmaları akdi yoluyla son verildiği durumlarda sonuç hukuk açısından açıktır; bu andlaşmalar hükümleri gibi bunları hazırlayanların ifadeleri eski düşman devlet açısından önceki azınlıkları koruma rejiminin varlığını yitirdiğini ima eder. Barış andlaşmalarını hazırlayanların, azınlıkların korunması konusunda 1919'da üstlenilen yükümlerin eski düşman devlet kategorisine girmeyen devletler bakımından yürürlükte kalacağına inansalardı yine de böyle bir tutum benimseyeceklerini ileri sürmek güç olur. Durum bir bütün olarak gözden geçirildiğinde 1939-1947 arasında hal ve durum bütünüyle o ölçüde değişmiştir ki, sistemin varlığını yitirdiği sonucuna varılması gerekir." ⁴⁰

Aynen aktardığımız bu açıklamada, ne tarihî gerçekler ve ne de hukuk açısından savunabilir birşey bulmak, bizce, mümkün değildir. Andlaşmaların sona eriş nedenlerinin hukuk tarafından düzenlenmiş bir konu olduğundan habersiz birileri tarafından yazılmışcasına yanlışlarla doludur. Bir andlaşmayı hazırlayanların, üstelik açıkça ifade edilmiş olan niyeti, daha önce başka devletler arasında akdedilmiş olan bir başka andlaşmayı hangi hukuk prensibi aracılığıyla sona erdirmektedir, anlaşılabilir gibi değildir. Hal ve durumda sonradan ortaya çıkan her değişikliğin *rebus sic stantibus* ilkesinin uygulanmasına yol açamayacağı, bu noktadaki tartışmalara aşina herkesin malûmudur. Gerçi, Genel Sekreter'in veya bu işle görevlendirdiği bir kişinin milletlerarası hukuk uzmanı olması her zaman kural değildir. Ancak, buna benzer hukukî dayanaktan yoksun olan değişlerin, Yunanlılar da dahil olmak üzere bazı hukukçuların yazılarında da tekrarlandığı görmek hayret uyandırmıştır.

Örneğin Frydas, İkinci Dünya Savaşı ertesinde insan haklarının korunması konusundaki gelişmeler sonucunda insanlığın hukuku adına bir *actio popularis* kabul edilmekle bu konuda evrensellik ilkesinin benimsenmiş olduğuna dikkat çekmekte; ardından da, azınlıklar rejiminin oluşturulmasına neden olan devletlerin İkinci Dünya Savaşında eski düşman devlet olmalarından ötürü bu yükümlerden kurtulmuş sayılıp, istisnaen bu yükümleri yüklenmiş bulunan devletlerin sırf bu savaşta özgürlük, bağımsızlık ve insana saygı için savaşanların yanında yer almış olmalarından ötürü bu yükümlerle bağlı kalacağını ileri sürmenin, mantikî olmadığını iddia etmektedir. Yazara göre, Milletler Cemi-

40. Bu belgeyi bütün çabamıza rağmen ele geçiremedik. Burada Capotorti Raporunda nakledilen paragrafıtan faydalanılmıştır. (s. 27. parag. 140). Ayrıca bu konuda bkz: Oran, *op. cit.*, s. 109-110 not. 91.

yeti'nin ortadan kalkmasıyla bu hükümleri değiştirme olanağı da kalmadığı için bu yükümlerle ilgili bağli kalma gibi kabul edilmesi güç olan bir durum ortaya çıkacaktır.⁴¹

Bir andlaşmayı sona erdirecek olan, hiç kuşkusuz, sona ermesindeki isabet veya mâkûliyet değil, bir hukukî sona erdirme esasının varlığıdır. Bu yazıda Milletler Cemiyeti'nin işlevi de yanlış algılanmıştır: bu işlev, azınlıklar rejimini bizzat değiştirmek veya sona erdirmek değil, ilgili devletler arasında kabul edilecek bir değişikliği denetlemek ve onaylamaktır. İlgili devletler arasında andlaşmaların değiştirilmesi veya sona erdirilmesi usulü uyarınca bir değişiklik gerçekleştirilmedikçe Konsey devreye giremezdi ki, asıl olan bu birinci aşamanın gerçekleştirilmemiş olduğu unutturularak, ikinci aşamada ortaya çıkan bir imkânsızlıktan bahisle sonuçlara varılabilsin...

Daha yakın yıllarda Dinstein, azınlıkların korunması sisteminin İkinci Dünya Savaşını izleyen yıllarda açıkça ilga edilmemekle birlikte sona ermiş olduğunu ve fakat sona eriş nedeni konusunda hukukçular arasında bir görüş birliğine varılamadığını; gerekçesi **rebus sic stantibus** olsun veya **desuetude** (metrukiyet, **caducité**) olsun, sistemin hiç kuşkusuz yürürlükte olmadığı sonucuna baştansavarcasına varıyor.⁴² Bu gibi iddialara verilmesi gereken cevabı Kunz, şu deyişle özetler: **rebus sic stantibus** esasına dayanıldığında sona eriş otomatik olarak gerçekleşmez; diğer tarafın rızası alınarak andlaşma sona erdirilebilir. İnsan haklarının ve farklı muamele yapma yasağının kabulüyle birlikte andlaşmalar sona ermiş sayılamaz; çünkü, azınlıklar konusunda istenen, insan haklarından ve farklı muamele yapmamadan farklı birşeydir. İnsan hakları ve farklı muamele yapmama, azınlık haklarının milletlerarası koruma altına alınması yerine geçmez.⁴³

Burada, bu söylenenlere şu eklemeyi yapmakla, yetinelim: Ülkedeki azınlık varlığı ortadan kalkmadıkça, azınlıkların korunmasına dair bir andlaşmanın akdi sırasında varolan hal ve durumda, **rebus sic stantibus** ilkesinin devreye girmesine yol açabilecek, bir değişikliğin ortaya çıkmış olduğundan söz açılmaz. Andlaşmalar hukukunda metrukiyet, andlaşmayı sona erdiren bağımsız bir esas olarak değil, akid tarafların örtülü rızası esası altında değerlendirilen bir durumdur ki, bu tek taraflı bir sone erdirme hakkını vermez. Azınlık haklarının korunması sorununu insan hakları çerçevesine alan yakın tarihte ortaya çıkan gelişmeler, azınlık hakları ile insan hakları ve farklı muamele yasağının eş anlamda değerlendirilemeyeceği iddiasını açıkça doğrular. Öte yandan, Batı Trakya sorunu açısından bu tartışma bir önem taşımaz; çünkü, Yunanistan'ın ülkesindeki Müslüman

41. "Validité des traités minoritaires conclus après la première guerre mondiale", 6 *Revue Hellénique de Droit International*, 1953, s. 60-63.

42. "Collective Human Rights of Peoples and Minorities", 25 *ICLQ*, 1976, s. 102, 116-117.

43. "The Present Status of the International Law for the Protection of Minorities", 48 *AJIL*, 1954, s. 282-287.

azınlık bakımından yükümünün esas kaynağı, Türkiye'nin rızası olmadan değiştirilemez bir hüküm olan, Lozan Barış Andlaşması ve bu andlaşmanın 45. maddesidir.⁴⁴

b- Azınlıkların Korunmasına dair Hükümlerin Amacı

Milletler Cemiyeti sistemi çerçevesinde azınlıklara tanınan hakları ve ülke devlete yüklenen yükümleri sıralamadan önce, bu rejimin amacı üzerinde kısaca durmak yerinde olacaktır. Bu rejimin amacı, yalnız bunu öngören andlaşma hükümlerinin yorumlanmasında değil, bu rejimin geçerliliği üzerinde açılmış olan ve kanımızca son gelişmelerle aşınmış olan tartışmada sağlıklı sonuçlara varılmasında da yardımcı olacaktır.

Bu rejimin varlık nedeni, belki de en öznlü biçimde, Milletlerarası Daimî Adalet Divanı'nın Arnavutluk'taki Azınlık Okulları işinde vermiş olduğu 6 Nisan 1935 tarihli İstişarî Mütalâa'da şöyle açıklanır:

"Azınlıkların korunmasına dair andlaşmaların temelinde olan düşünce, devlet sınırları içine alınan, halkı ırk, din veya din bakımından kendisinininkinden farklı olan bazı sosyal gruplara, bunların çoğunluktan ayıran özelliklerini koruyarak ve bundan kaynaklanan ihtiyaçlarını karşılayarak (ülke) halkıyla barış içinde birarada yaşama ve dostça işbirliği yapma olanağını sağlamaktır."

"Bu amacı gerçekleştirmek için iki hususun özellikle gerekli olduğuna inanılmıştır ki, bunlar bu andlaşma hükümlerine konu olmuştur."

"Birincisi, ırk, din veya dil azınlıklarına mensup olan vatandaşlarla Devletin diğer vatandaşları arasında her bakımdan tam bir eşitlik sağlanmasıdır."

"Diğeri, azınlık unsurlarına, irkî özelliklerini, geleneklerini ve millî niteliklerini koruyacak uygun olanaklar sağlamaktır."

44. Aynı durum Türkiye ile Bulgaristan arasındaki ilişkiler açısından, 18 Ekim 1925'te Ankara'da imzalanan Dostluk Andlaşması'na ek Protokol ile gerçekleştirilmiştir. (54 LNTS 1926, s. 126; D. III. tertip c. 7 s. 2481 (1376) Bu Protokol'ün A maddesiyle Bulgaristan, azınlıklar konusundaki yükümünün temel kaynağı olan Neuilly Andlaşması ile azınlıklara tanıdığı hakları ülkesindeki Müslüman azınlığa, imzacı Müttefik Devletlere tanıdığı hakları da Türkiye'ye tanımıştır. Türkiye de Lozan Andlaşmasıyla tanıdığı hakları Bulgar azınlığa, imzacı Müttefik Devletlere tanıdığı hakları da Bulgaristan'a tanımıştır. Bir başka deyişle, Bulgaristan'la olan ilişkilerde, yükümün kaynağının kendisinin de taraf olduğu bir andlaşma olması ve bu anlamda karşılıklı olması amacını, bu yolla gerçekleştirmiş; böylelikle sorun, Neuilly Andlaşması'nın kaderinden ayrılarak çözümlenmiştir. (Bu konudaki görüşümüz konusunda daha ayrıntılı bilgi için bkz: Bulgaristan'da Türk-İslam Azınlığına Uygulanan Baskılar Hakkında Uluslararası Hukuk Sempozyumu, s 63-69; Tarafımızdan İngilizce Çevirisi, Proceedings of the International Symposium of Jurists on the Question of the Turkish Moslem Minority in Bulgaria, s. 67-73. Bu sempozyum, İstanbul Barosu tarafından 21-23 Eylül 1987'de İstanbul'da düzenlenmiş ve 1988'de Türkçe ve İngilizce olarak bastırılmıştır.

"Bu ikisi, ayrıca, doğrudan doğruya birbirine bağlıdır; çünkü, çoğunlukla azınlık arasında gerçek bir eşitlik olamaz, eğer bu ikincisi, kendi kurumlarından mahrum edilir ve bunun sonucunda bir azınlık olarak varlığının tek başına özünü oluşturandan vazgeçmeğe zorlanırsa."⁴⁵

Bu olayda tartışma konusu olan sorun, Batı Trakya'da Müslüman-Türk azınlığa bugün Yunanistan'ın izlemekte olduğu asimilasyon politikası⁴⁶ benzeri bir uygulamanın, Arnavutluk'un ülkesindeki azınlıklar bakımından yükümünün kaynağı olan 2 Ekim 1921 tarihli Bildiri'nin 4. ve 5. maddelerine uygun olup olmadığıdır. Bu hükümler, Lozan Barış Andlaşması'nın aşağıda açıklamağa çalışacağımız, 39. ve 40. maddeler hükümleriyle hemen hemen aynıdır: 4. maddede Arnavutluk vatandaşlarının kanun önünde eşit olduğu ve, ırk, dil, din ayırımı yapılmaksızın aynı medeni ve siyasî haklardan yararlanacakları hükme bağlanmıştır; 5. maddede de azınlıklara mensup Arnavutluk vatandaşlarının "hukukî ve fiilen" diğer Arnavutluk vatandaşlarının yararlandığı "aynı muamele ve güvenceden" yararlanacakları belirtilmiştir.

Olayda Arnavutluk, vatandaşların eğitim ve öğretimini devlet yetkileri arasına alan ve bütün özel okulların faaliyetine son verilmesini öngören Anayasanın 206. ve 207. maddelerine dayanmış ve, azınlıklara vatandaşlara tanınan tüm haklar verilmekle, bu konuda eşitlik sağlanmakla, bu yükümün yerine getirilmiş olduğunu iddia etmiştir. Divan bu iddiayı reddetmiştir. Divan'a göre, 5. maddede sözü edilen "hukukî ve fiilen aynı muamele ve güvence", 4. maddedeki "hukuk önünde eşitlik"ten farklı bir kavramdır⁴⁷ "çoğunlukla azınlık arasındaki ilişkilere özgü bir eşitlik anlayışını ifade eder."⁴⁸ "Hukuk önünde eşitlik, her tür ayrımcılığı ihraç eder; buna karşılık, fiili eşitlik, farklı durumlar arasında bir denge kuran bir sonuca ulaşmak amacıyla farklı muameleyi zorunlu kılabilir."⁴⁹

Bu anlayışın, hep belirtildiği üzere, İkinci Dünya Savaşı ertesinde, bir süre terk edilmiş olduğu görülmektedir. Gerçekten, sadece savaşa son veren barış andlaşmalarında

45. *Minority Schools in Albania*, Advisory Opinion, April 6th, 1935, *PCIJ*, Series A/B, No. 64, s. 17.

46. Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz: Oran, *op. cit.*; ayrıca bkz: *Destroying Ethnic Identity, The Turks of Greece*, A Helsinki Watch Report, 1990.

47. *PCIJ*; Series A/B, No. 64, s. 18.

48. *ibid.* s. 19.

49. *ibid.*, s. 19.

50. Bu andlaşmalar metinleri için bkz: İtalya (49 UNTS, s. 3, mad. 15); Bulgaristan (41 UNTS, s. 135, mad. 2); Macaristan (41 UNTS s. 135, mad. 2); Romanya (42 UNTS s.4, mad. 3). Ancak, gerekli olduğunda, azınlık haklarının korunmasına dair hükümler konulduğunu gösteren örnekler de yok değildir. Örneğin, İtalya ile akdedilen 1947 tarihli *Paris Andlaşması*'nin IV. Ek'inde, İtalya devleti sınırları içinde kalan Bolzana ve Trento eyaletinin Almanca konuşan halkının farklı özelliklerinin korunmasına yönelik hakların sıralandığı görülmektedir. Yine, Avusturya ile akdedilen 1955 tarihli *Devlet Andlaşması*'nin 7. maddesinde, Carinthia, Burgenland ve Styria'daki Sloven ve Hırvat azınlıklara benzer haklar tanınmıştır.

değil⁵⁰, Birleşmiş Milletler Şartı⁵¹ ve bununla ilintili 10 Aralık 1948 tarihli **İnsan Haklarına dair Evrensel Bildiri**⁵² gibi evrensel teşkilâtlar ve Avrupa Konseyi gibi bölgesel teşkilâtlar çerçevesinde de⁵³ sorun, ayırım yapmama yükümü, fark gözetici muameleden kaçınma yükümü altında değerlendirilebildiği ölçüde, hukukî düzenleme konusu olabilirdi.

Bu konuda ileriye doğru bir adım, 16 Aralık 1966'da imzalanan **Medenî ve Siyasî Haklara dair Milletlerarası Misak**'ın 27. maddesi ile başlar: etnik, din veya dil azınlıklarına mensup kişilere grubun diğer üyeleriyle birlikte "**kültürlerinden yararlanma, dillerini kullanma, dinî inanç ve ibadet haklarının reddedilmeyeceği**", belirtilir. Bu hakların daha ayrıntılı olarak belirlenmesi, bir Genel Kurul Kararı ile⁵⁴ ancak 1993'te gerçekleşecektir.

Bu yolda Avrupa'da ilk adım, 1 Ağustos 1975 tarihli **Helsinki Nihai Senedi** olarak adlandırılan **Avrupa'da Güvenlik ve İşbirliği Konferansı** sonuçlarını belirleyen belgedir.⁵⁵ Bu belgede "**millî azınlıklara**" hukuk önünde eşitlik, insan hak ve temel özgürlüklerinden yararlanma konusunda bütün fırsatların tanınmasından, söz açılır. Bu konu, 21 Kasım 1990'da Paris'te kabul edilen **Paris Şartı**⁵⁶ ile daha sözü edilir bir sorun olarak gündeme gelmiştir. Bu belgede, millî azınlıkların etnik, kültürel, dilsel ve dinsel kimliğinin korunması, millî azınlıklara mensup kişilerin bu kimliği, ayırım yapmaksızın ve hukuk önünde tam bir eşitlik içinde serbestçe ifade etme, koruma ve geliştirme hakkını haiz oldukları teyid edilmiştir. Bu hakların ihlâline karşı millî veya milletlerarası hak arama yollarına başvuru hakkından yararlanmaları; etnik, kültürel, dilsel ve dinsel kimliğinin korunması ve bunun geliştirilmesi için gerekli şartların yaratılması; millî azınlıklara ilişkin sorunların demokratik bir siyasî çerçeve içinde çözülmesi ilkesinin kabulü, bu konuda öngörülen ilkeler arasında yer alır. Bu belge ve bundan önce AGİK çerçevesinde yapılan toplantılarda kabul edilmiş bulunan belgeler⁵⁷, bağlayıcı nitelikte işlemler olma niyetiyle hazırlanıp kabul edilmiş belgeler, değildir.

51. 26 Haziran 1945'te San Fransisco'da imzalanan Birleşmiş Milletler Şartı'nın amaç ve ilkeleri belirleyen I. Bölümünde yer alan 1. maddesinin 3. fıkrasında "**ırk, cins, dil veya din ayırımı yapmaksızın herkesin insan haklarına ve temel özgürlüklerine saygı gösterilmesini geliştirmek ve teşvik etmek için... milletlerarası işbirliğini gerçekleştirmek**"ten söz açılmaktadır.

52. Bu belgenin 2. maddesinde, "**ırk, renk, cinsiyet, dil, din, siyasî veya diğer görüş, millî veya sosyal menşe, malvarlığı, doğum veya diğer statü**" den ötürü ayırım yapmaksızın, herkesin Bildiri'de öngörülen haklar ve özgürlüklerden yararlanacakları, belirtilmiştir.

53. 4 Kasım 1950'de Roma'da imzalanan **İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerinin Korunmasına dair Konvansiyon**'un 14. maddesinde, "**cins, ırk, renk, dil, din, siyasî veya diğer görüş, millî veya sosyal menşe, bir millî azınlığa mensubiyet, malvarlığı, doğum veya diğer statü nedeniyle ayırım yapılmaksızın**" herkesin anlaşmada öngörülen haklar ve özgürlüklerden yararlanmalarını sağlamak yükümüne yer verilmiştir.

54. 3 Şubat 1993 tarih ve A/RES/47/135), XXXII ILM (1993) s. 911.

55. XIV ILM (1975), s. 1292.

56. XXX ILM (1991), s. 190.

57. 17 Ocak 1989 tarihli Viyana Toplantısı (XXVIII ILM (1987), s. 527); 29 Haziran 1990 tarihli Kopenhag Toplantısı (XXIX ILM (1990), s. 1305).

Avrupa Konseyi çerçevesinde hazırlanan 3 Kasım 1994 tarihli **Milli Azınlıkların Korunmasına dair Konvansiyon Tasarısı**, bu konuda getirilmiş en kapsamlı bir düzenleme niteliğini taşır. Bir andlaşma olarak bağlayıcılık kazanıp kazanmayacağı henüz belli değildir. Ayrıca, hükümlerinin kendiliğinden uygulanabilir olmadığı (**non self-executing**) hükme bağlanmıştır. Bütün AGİT üyelerine açık bir andlaşma metni olarak tasarlandığı için, 4 Kasım 1950 tarihli Roma Konvansiyonu'nda öngörülen denetim mekanizmaları dışında tutularak, uygulanmasını denetleme yetkisi Bakanlar Komitesi'ne bırakılmıştır.⁵⁸

Yalnız Avrupa Konseyi üyesi değil, Avrupa Birliği üyesi Yunanistan'ın vatandaşlığını taşıyan Batı Trakyalı'nın, 7 Şubat 1992'de Maastrich'te imzalanan ve, "**İnsan Haklarının ve Temel Özgürlüklerinin Korunmasına dair 4 Kasım 1950 tarihli Avrupa Konvansiyonu'nda ve Topluluk Hukukunun genel prensipleri olarak Üye Devletlere ortak anayasal geleneklerde öngörüldüğü biçimde bu haklara saygı ilkesini**" (mad. F), ortak dış ve güvenlik siyasetinin bir unsuru olarak değerlendiren (V. Bölüm, J. 1) **Avrupa Birliğine dair Andlaşma**'ya⁵⁹ dayanarak, birlik kurumları çerçevesinde etkinlik gösterme olanaklarının da bulunduğu değinmeden geçmemek gerekir.

Lozan'dan Maastrich'e azınlık hakları konusunda bu kadar çok kilometre taşının böylesine hızlı biçimde aşılmasına ne gerek vardı sorusuna birinci yanıt, Lozan'la sonraki gelişmelerin bir karşılaştırmasını yapmak, diğeri ise, Batı Trakyalı'ya bugün açık olan diğer hak arama imkânlarını sıralamak isteğidir. Aşağıda görüleceği üzere Lozan, gerek azınlık haklarının özü ve gerek korunması için öngörülen mekanizmalar açısından, halâ vazgeçilmemesi gereken ileri bir düzenleme getirir.

c- Lozan Barış Andlaşması'nda Öngörülen Azınlık Hakları

Lozan Barış Andlaşması'nın 37-44. maddelerinde öngörülen azınlık hakları ve karşılık oluşturan yükümler, bu konuda akdedilmiş diğer andlaşmalardaki hükümlere benzer. Türkiye açısından bu yükümler, uzun tartışmalardan sonra kabul ettirilebildiği üzere, ülkedeki müslüman olmayan azınlıklar bakımından öngörülmüştür. Yunanistan açısından ise bu yükümler, 45. madde hükmü gereği, "**ülkesindeki Müslüman azınlık**" bakımından geçerlidir. Bu haklar şunlardır :

— Doğum, milliyet, dil, soy veya din ayırımı yapılmaksızın herkesin hayat ve özgürlüklerini korumayı tam ve eksiksiz sağlama yükümü (mad. 30).

— Herkesin, kamu düzeni ve ahlâk kurallarıyla çatışmadığı sürece, her din, mezhep veya itikadın gereklerini, açıkça veya özel olarak serbestçe yerine getirme hakkı (mad. 38).

58. Draft Framework Convention for the Protection of National Minorities and Explanatory Report, CM (94) 159, 4 November 1994.

59. XXXI ILM (1992), s. 247.

— Savunma amacıyla veya kamu düzeninin korunması için alınacak önlemler saklı olmak üzere dolaşım ve göç etme hakkı (mad. 38).

— Medenî ve siyasî hakların kullanımında eşitlik (mad. 39).

— Din ayırımı yapılmaksızın kanun önünde eşitlik (mad. 39). Bunun din, inanç veya mezhep ayrılığı gözetilmeksizin, medenî ve siyasî hakların kullanılmasında, kamu hizmet ve görevlerine kabul edilmede, yükseltilmeye veya onurlandırmada, meslek ve iş kollarında çalışmada eşitlik anlamına geldiği ayrıca ifade edilmiştir (mad. 39).

— Herhangi bir dili kullanma özgürlüğü ve mahkemelerde Türkçe'den başka dil konuşanlara uygun olan kolaylıkların sağlanması yükümü (mad. 39).

— Müslüman olmayan Türk vatandaşlarının **hukuken ve fiilen** diğer Türk vatandaşlarına yapılan muamele ve güvenceden yararlanma hakkı. Özellikle, giderleri kendileri tarafından karşılanmak üzere, hayır kurumları, dinî ve sosyal kurumlar, okullar ve benzeri öğretim ve eğitim kurumları kurmak, yönetmek ve denetlemek ve buralarda kendi dillerini serbestçe kullanmak ve dinî ayinlerini serbestçe yapma konusunda eşit muamele görme hakkı (mad. 40).

— Eğitim konusunda, önemli oranda oturdukları il ve ilçelerde ilk öğretimi ana-dillerinde yapmalarını sağlamak için uygun düşen kolaylıkları gösterme yükümünü yüklenen Türk hükûmetinin, Türk dilinin öğrenimini zorunlu kılma yetkisi saklı tutulmuştur (mad. 41). Ayrıca, bu tür il ve ilçelerde devlet bütçesi, belediye bütçesi veya diğer bütçelerce eğitim, din veya hayır işlerine genel gelirlere sağlanabilecek paralardan hakkaniyet ve nisfete uygun pay almalarını sağlama yükümü, açıkça belirtilmiştir.

— Aile hukuku ve kişisel statüye ilişkin sorunların, ilgili azınlığın örfleri uyarınca çözümlenmesini sağlayacak önlemleri alma yükümü (mad. 42).

— Kiliselere, havralara, mezarlıklara ve diğer dinî kurumlarına tam bir koruma sağlama yükümü (mad. 42).

— Türkiye'de halen mevcut vakıflarına, din ve hayır işleri kurumlarına bütün kolaylık ve izinleri sağlama yükümü ve, yeni din ve hayır kurumları kurulması sözkonusu olduğunda, bu nitelikteki diğer özel kurumlara tanınan her gerekli kolaylığın bunlara da tanınması yükümü (mad. 42).

— İnançlarına veya dinî ayinlerine aykırı davranışta bulunmaya zorlanmama, hafta tatili günlerinde mahkemelerde hazır bulunmamalarından veya kanunun öngördüğü herhangi bir işlemi yerine getirmemeden ötürü haklarını yitirmeme ilkesinin kabulü (mad. 43). Ancak bu ayrıcalık, kamu düzeninin korunması için diğer Türk vatandaşlarına yüklenen yükümler dışında tutulmaları sonucunu doğurmayacaktır.

d- Azınlıklar Rejiminin Milletlerarası Garantisi

Lozan Barış Andlaşması'nda ifadesini bulan Milletler Cemiyeti azınlıklar rejiminin özelliği, sadece azınlık haklarını bağlayıcı bir belgede ayrıntılı olarak düzenlemiş olmasından değil, bu hükümlere uyulmasını sağlayacak bir milletlerarası garantiyi öngörmesi nedeniyle, azınlık haklarının korunmasına dair yakın zamanlar gelişmeleriyle karşılaştırıldığında bile, gelişmiş bir sistem getirmesinden kaynaklanır. Şöyle ki:

Birinci olarak, ülke devletine bu hükümleri temel yasalar olarak tanıma yükümü yüklenmiş olup, devletin bütün işlem veya eylemleri karşısında üstün tutulmaları ilkesi öngörülmüştür. (mad. 37) Bu hükümler, Milletler Cemiyeti Konseyi üyelerinin çoğunluğunun rızası alınmadıkça değiştirilemezler; Konsey'de sürekli temsil edilmekte olan Britanya İmparatorluğu, Fransa, İtalya ve Japonya, Konsey'de "**Konsey üyelerinin çoğunluğunca usulüne uygun biçimde kabul edilmiş bir değişikliğe rıza göstermeme**" gibi bir tutum içine girmeyeceklerdir. (mad. 44)

Böylece, bu andlaşma hükümlerinin anayasa dahil iç hukuka üstünlüğü ilkesi benimsenmiş olmaktadır. Ancak, bu üstünlüğün fiilen gerçekleştirilmesi ülke devletinin istemine bırakılmamış, milletlerarası bir denetim altına alınmıştır. O tarihe kadar tartışmasız olarak "**millî yetki**" alanına girdiği kabul edilen bir konuda bu anlamda bir dış müdahale, sorununun milletlerarasılaştırılmasıyla mümkün olabilirdi ki, bu da azınlıklarla ilgili bu hükümlerin, "**milletlerarası önemi haiz yükümler, (des obligations d'intérêt international, obligations of international concern)**" oluşturduğu, kabul edilmekle gerçekleştirilmiştir. (mad. 44)

Milletlerarası denetimin bir türü, siyasî denetimdir: Bu yükümlerin ihlâli veya ihlâl edilme tehlikesinin bulunduğu durumlarda, Milletler Cemiyeti Konseyi üyelerinden herbirine sorunu Konsey'in dikkatine sunma yetkisi tanınmıştır. Bunun üzerine Konsey, "**hal ve durum altında uygun ve etkin olacağına inandığı**" hareketi benimseyecek ve direktifleri verecektir. (mad. 44) Milletler Cemiyeti'nin ortadan kalkmış olması, bu teşkilâtın bir organı olan Konsey'in bir denetim yapma imkânını da ortadan kaldırmıştır. Ancak, Divan'ın, benzer bir yükümü öngören manda ilişkisini değerlendirdiği 11 Temmuz 1950 tarihli İstişarî Mütalâsında ifade ettiği üzere, denetime tabi olma yükümü, tek başına, denetim organının varlığını yitirmesinden ötürü, sonra erdirilemez.⁶⁰ Milletler Cemiyeti ile Birleşmiş Milletler, ayrı andlaşmalarla varlık kazanmış birbirinden farklı teşkilâtlar olduğu için, yetki ve yükümler bakımından aralarında bir halefiyet ilişkisi

60. *International Status of South-West Africa, Advisory Opinion: I. C. J. Reports 1950, p. 128, s. 133.*

yoktur.⁶¹ Bu nedenle, Milletler Cemiyeti Konseyine tanınmış bulunan denetim yetkisini, ilgili tarafların talebi ve kendisinin bu yolda bir kararı bulunmadıkça, Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi kullanamaz. Fakat, bu yükümlerin "milletlerarası önemi haiz" yükümler olarak değerlendirilmiş olması, sorunu Birleşmiş Milletler Şartı'nın 2. Maddesinin 7. fıkrasında öngörülen, "özü itibariyle millî yetkiye giren konulara müdahale" etmeme yasağının kapsamı dışına çıkaracağı için, Birleşmiş Milletler organlarının Şart'ta öngörülen yetkilerini kullanmaları yolunda herhangi bir engel kalmayacaktır. Örneğin, 10. madde uyarınca Şart'ın kapsamına giren her sorunu tartışma ve tavsiyelerde bulunma yetkisine sahip olan Genel Kurul, insan hak ve temel özgürlüklere saygıyı geliştirme gibi Şart'ın kapsamı içinde olduğu açık olan bu konuda devreye sokulabilir. Bu hükümlerin ihlâlinden kaynaklanan bir uyuşmazlık, milletlerarası barış ve güvenliğin korunmasını tehlikeye düşürecek boyutlara ulaşırsa, Güvenlik Konseyi'nin Şart'ın VI. Bölüm hükümleri çerçevesinde olaya elkoyması sağlanabilir. Yine, Avrupa Konseyi, Avrupa Birliği ve AGİT siyasî organları bünyesinde girişimlerde bulunulabilir.

Milletlerarası denetimin ikinci türü, yargısaldır. 44. madde uyarınca, ülke devleti sıfatıyla Türkiye veya 45. madde hükmü gereği Yunanistan ile imzacı devletler veya Milletler Cemiyeti Konseyi üyesi herhangi bir başka devlet arasında bu hükümlerle ilgili "hukukî noktalarda veya vakialarda" bir görüş ayrılığı ortaya çıktığında, bu "milletlerarası nitelikte bir uyuşmazlık" olarak değerlendirilecek; ülke devleti, diğer taraf talep ederse, sorunun Milletlerarası Daimî Adalet Divanı'na götürülmesine rıza göstermiş sayılacaktır. Divan'ın deyişiyle, böylelikle, bu hükümlere uyulmasını talep etme konusunda bir hak veya hukukî menfaat yaratılmıştır; bu hükümlerin uygulanması veya yorumlanmasından kaynaklanacak uyuşmazlıkların yargı konusu olabilecek uyuşmazlıklar olduğu ve imzacı devletlerin bu sorunu bir milletlerarası mahkeme önüne götürme konusunda "ilgili taraf sıfatı" nı haiz oldukları, önceden, kabul edilmiştir.⁶²

Milletlerarası Daimî Adalet Divanı gibi bugün varlığı son bulmuş olan bir mahkeme için öngörülmüş olan bu başvuru zorunluluğu, Birleşmiş Milletler Teşkilâtı'nın bir

61. Milletler Cemiyeti Genel Kurulu, Birleşmiş Milletler Teşkilâtı kurulduktan sonra aldığı 8-18 Nisan 1946 tarihli Karar'la, varlığına son vermiştir. Bu karar ile malvarlığı haklarını, arşivlerini ve siyasî olmayan işlevlerini Birleşmiş Milletler Teşkilâtı'na devretmiştir. Bunun gibi Birleşmiş Milletler Genel Kurulu, 12 Şubat 1946 tarihli Kararı'nda, Milletler Cemiyeti Sekreterine verilen görevleri ve Milletler Cemiyetine tanınmış bulunan teknik ve siyasî nitelik taşımayan işlevleri ifa etmeği kabul etmiş; fakat, anlaşmalarla Milletler Cemiyetine tanınan siyasî işlevlerin yüklenilmesi için ayrı bir usul öngörmüştür; bu, âkid taraflarca talep edildiği takdirde, Genel Kurul veya ilgili organın incelemesinden sonra alınacak bir karar uyarınca, Birleşmiş Milletlerce üstlenilecektir. (bkz: I. C. J. Reports 1962, s. 625-626; Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion: I. C. J. Reports 1971, s. 243-245.

62. Bkz: 18 Temmuz 1966 tarihli yargı: South West Africa, Second Phase, Judgment, I. C. J. Reports 1966, p. 6, s. 41, parag. 70.

organı olan bugünkü Divan bakımından geçerli midir? Bugünkü Divan, eski Divan'ın, **hukuken** bir devamı veya halefi konumunda değildir. Fakat, **Adalet Divanı Statüsü'nün** 37. maddesinde bu gibi sorunlara bir çözüm getirmek amacıyla bir hüküm konmuştur. Buna göre, bir sorunun Milletlerarası Daimî Adalet Divanı'na götürülmesi "**yürürlükte olan bir andlaşmada öngörülmüşse**", "**bu Statü'ye taraf olan devletler**" arasındaki bu tür bir sorun Milletlerarası Adalet Divanı'na götürülecektir. Lozan **Barış Andlaşması'nın** "**yürürlükte olan bir andlaşma**" olduğu noktasında bir tartışma açılmayacağına göre, Türkiye ve Yunanistan'ın başlangıçtan beri Birleşmiş Milletler üyesi olmalarından ötürü **Statü'ye** de taraf oldukları açık olduğuna göre, eski Divan için öngörülmüş yargı yoluna başvuru zorunluluğunun yeni Divan bakımından halen geçerli olan bir yüküm olduğu sonucuna varılması gerekir.

Bu sorunun sadece akademik bir sorun olmadığı, Divan'ın 37. maddeyle ilgili çeşitli kararlar vermek durumunda kalmış olmasından, anlaşılır. Örneğin, Milletler Cemiyeti ve Milletlerarası Daimî Adalet Divanı ile bu anlamda organik bağları bulunan manda rejimi konusunda bu soruna eğilmiş: 11 Temmuz 1950 tarihli İstişarî Mütalâsında, Güney-Batı Afrika mandasını kuran andlaşmanın 7. maddesinde öngörülen mahkemeye başvuru yükümünün yeni Divan bakımından "**yürürlükte olan**" bir andlaşmadan kaynaklanan yüküm olduğu sonucuna varmıştır.⁶³ Divan, 21 Aralık 1962 tarihli yargısında, 7. maddeyle ilgili önceki kararını teyid ettikten başka, Milletler Cemiyeti'nin ortadan kalkması sonucu 7. maddeyi ileri sürebilecek Milletler Cemiyeti üyesi sıfatına haiz bir devletin bulunmadığı iddiasını, daha önce de belirttiğimiz üzere, reddetmiştir.⁶⁴ Divan'ın İsrail ile Bulgaristan arasındaki bir davada vermiş olduğu 26 Mayıs 1959 tarihli yargı⁶⁵, Bulgaristan gibi Milletlerarası Daimî Adalet Divanı'nın feshedildiği tarihte Birleşmiş Milletler Teşkilâtı üyesi sıfatını taşımayan bir devletin, eski Divan'ın yetkisini kabul işleminin yeni Divan açısından geçerliliği konusunda kuşku yaratmışsa da, bu kuşklar 24 Temmuz 1964 tarihli yargısıyla bizzat Divan tarafından giderilmiştir. Divan, önceki davada **Statü'nün** 36. maddesinin 5. fıkrasında öngörülen hükmün değerlendirilmiş olduğunu belirttikten sonra, 37. maddenin bundan "**farklı türde bir belgeyi**", "**tek taraflı bir beyan değil ahdî biçimdeki bir belgeyi**" öngördüğüne değinerek, 37. maddenin uygulanması için şu üç koşulun varlığını aramıştır: Yürürlükte olan bir andlaşma, bu andlaşmada belirli bir konunun Milletlerarası Daimî Adalet Divanı'na götürülmesi yükümünün kabulü ve uyuşmazlığın **Statü'ye** taraf devletler arasında doğmuş olması. Divan'a göre, 37. maddede yer alan "**yürürlükte olan**" deyiminin, doğrudan doğruya mahkemeye başvuru yükümünü içeren andlaşma hükümlerinin eski Divan'ın ortadan kalkmasıyla sona ermelerini engellemek amacıyla **Statü'de** yer aldığı açık olduğu için, yetki tanınan

63. *International Status of South-West Africa, Advisory Opinion: I. C. J. Reports 1950, p. 128, s. 138.*

64. Bkz: not 13, s. 48.

65. *Case Concerning the Aerial Incident of July 27th, 1955, I. C. J. Reports 1959, p. 127.*

mahkemenin ortadan kalkması, bu hükümlerin sona ermesi sonucunu doğurmaz. Statü'ye taraf olan devletler, 37. maddeyi kabul etmekle, eski Divan'a tanımış oldukları yargı yetkisinin yeni Divan tarafından kullanılmasına rıza göstermiş sayılırlar.⁶⁶

Daha yakın tarihlerde, Bosna-Hersek'in Yugoslavya'ya karşı açmış olduğu davada, doğrudan doğruya Milletler Cemiyeti azınlıkların korunması sistemiyle ilgili olarak sorun, Divan önüne gelmiş ve fakat değerlendirilmemiştir. Bu davada Bosna-Hersek, Divan'ın yargı yetkisini, diğerleri arasında, Sırp, Hırvat ve Sloven Krallığı ile 10 Eylül 1919'da Saint-Germain- en Laye'de akdedilen **Azınlıkların Korunmasına dair Andlaşma'nın** aynı garanti hükmünü öngören 11. maddesine dayandırmış; Statü'nün 37. maddesi uyarınca bu yetkinin yeni Divanca kullanılabileceğini iddia etmiştir. Bu iddia karşısında ne 13 Eylül 1993 tarihli yargısında Divan⁶⁷, ve ne de Ayrı Mütalâasında soruna eğilen *ad hoc* hâkim E. Lauterpacht,⁶⁸ azınlıkların korunmasına dair andlaşmalarda öngörülen milletlerarası yargısal garantinin hukukî geçerliliği üzerinde bir tartışma açmamıştır. Olayda Divan, 1919 tarihli andlaşmanın "**11. ve 16. maddelerinin ne geçerliliği ve ne de yorumu sorunu üzerinde bir görüş belirtmediğini**" açıkça ifade etmiş; andlaşmada öngörülen hükümlerin Krallığa, krallık ülkesindeki azınlıklar bakımından yüküm yüklediği, Yugoslavya'nın halefiyet yoluyla bu yükümleri üstlendiği kabul edilse de, olayda Yugoslavyanın ülkesindeki azınlıklarla ilgili bir iddianın sözkonusu olmadığı gerekçesiyle, bunun bir yetki esası olarak kabul edilemeyeceği sonucuna varmıştır. Lauterpacht ta, Sırp, Hırvat ve Sloven devletinin andlaşmadan kaynaklanan yükümlerinin Krallık ülkesinde Sırp, Hırva ve Sloven vatandaşlarına karşı yüklenilmiş olduğuna; Divan'da dava açma yetkisinin Müttefik Devletlerle Konsey üyesi devletlere tanınmış olup, Bosna-Hersek'in hiçbir zaman Milletler Cemiyeti üyesi devlet sıfatını kazanmamış olduğuna işaret ederek, bu görüşün savunulamıyacağı sonucuna varmıştır. Bosna-Hersek bakımından sözkonusu olan bu engellerin, Türkiye veya Yunanistan bakımından sözkonusu edilemeyeceği açıktır.

Divan'ın, bu iki teşkilât ve yargı organları arasındaki ilişkiyi değerlendiren bu tutarlı içtihadı ışığında Türkiye, 45. maddeye dayanarak, Batı Trakya sorununu Milletlerarası Adalet Divanı'na götürme hakkını haiz olduğunu ileri sürmelidir. Milletler Cemiyeti azınlıkların korunması rejiminin ayrılmaz bir unsuru olan yargısal denetim, "**ülkesindeki Müslüman azınlığa**" III. Bölüm hükümlerinde öngörülen hakları "**aynen tanıma**" yükümünü yükleyen 45. maddenin bir işlevi olarak, Yunanistan bakımından da geçerlidir; aksi takdirde, Lozan Konferansı boyunca Türkiye'nin ısrarla üzerinde durduğu ve 45. maddede ifadesini bularak kabul ettirdiği tam karşılıklılık ilkesinin anlamı kalmayacaktır. Divan'a başvurunun uzun hazırlık gerektiren masraflı bir barışçı usul olduğu, ka-

66. Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 1964, p. 6, s. 29, 32, 33-34, 36.

67. Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Provisional Measures, Order of 13 September 1993, I. C. J. Reports 1993, p. 325, s. 339-340, parag. 29, 30, 31.

68. *ibid.*, s. 414-415, parag. 20, 21, 22, 23.

rarlarının hukuken bağlayıcı olmakla birlikte hayata geçirilmesinin büyük ölçüde tarafların iyi niyetine bağlı olduğu, gerçi, doğrudur. Ancak, Türkiye'nin, kendisine bu konuda açık bulunan diğer hak arama yolları arasında, 45. madde hükmü altında bu hakkı haiz olduğunu belirtip saklı tutma yoluna gitmesi, bu hükmün geçerliliği ve yorumu üzerinde bir tartışma açılmasını önlemek bakımından, büyük önem taşıdığına inanıyoruz.