

Sınır-Ötesi Soydaş Azınlıkların Korunmasında Uluslararası Örgütlerin Rolü

Deniz Taylan Uysal^a

Öz

AB’de kimi üye ülkeler için kritik önemi olan sınır-ötesindeki soydaş azınlıklar ile akraba devletler arasındaki ilişkilere yönelik, AB’nin özel bir hukuki düzenlemesi bulunmamaktadır. AB’nin aday ülkelere yönelik minimum bir azınlık hakları standardı vardır, ancak bu kapsamda soydaş azınlıklar ve akraba devletler ilişkisi dikkate alınmamaktadır. Bunun tek istisnası Venedik Komisyonu’nun ve AGİT’in tavsiye niteliğindeki kararlarıdır. AB soydaş azınlıklar söz konusu olduğunda Komisyon ve Parlamento kararları ile sorunlara geçici çözümler bulmayı tercih etmekte ya da devletleri sorunlarını ikili anlaşmalar ile düzenlemeye yönlendirmektedir. Avrupa bütünleşmesi Avrupa’da sınırların önemini azaltmakta, azınlık haklarını geliştirerek ve bölgesel, serbest dolaşım gibi politikalarla sınır-ötesinde kalan soydaş azınlıkların anavatanlarıyla ilişkilerini geliştirmelerini sağlamaktadır. Soydaş azınlık politikaları, azınlık haklarının ötesinde, hukuksal temellere ve uluslararası düzenlemelere dayanan yeni bir hak kategorisi oluşturdukça daha da gelişecektir.

Anahtar Kelimeler:

Uluslararası Örgütler, Avrupa Birliği, Azınlık Hakları, Sınır-Ötesi, Diaspora.

^a Deniz Taylan Uysal (Dr), İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Avrupa Birliği, E-posta: taylanuysal@gmail.com

Soydaş azınlıkların uluslararası örgütlerce kabul gören bir tanımının olmaması, çok farklı tipte azınlıklar bulunduğundan gelecekte de bunun yeknesak bir tanıma sahip olma ihtimalinin düşük olması, uluslararası örgütlerin bu ilişkileri ‘sınır-ötesi ilişkiler’ başlığı altında düzenlemesine sebep olmuştur. Sınır-ötesi ilişki kurma hakkı, yaygın azınlık haklarından biridir. Sınır-ötesi ilişkilere ilişkin hükümler çok kapsamlı olmamasına rağmen, azınlık hakları alanında devletlerarası dört temel düzenlemenin hepsinde yer almaktadır. Uluslararası örgütlerin dışında diaspora konusuna katkı sunan diğer kurumlar uluslararası sivil toplum örgütleridir.

Uluslararası Örgütler

BM Azınlıklar Bildirgesi’nin 2(5) maddesi, azınlık mensuplarının sınırların ötesinde, ulusal veya etnik, din veya dil ilişkisine sahip oldukları diğer devletlerin vatandaşlarıyla ilişki kurma hakkına sahip olduklarını belirtmektedir. AGİT Kopenhag Belgesi’nin 32.4 paragrafı, Birleşmiş Milletler Bildirgesi’nin lafzıyla uyumludur. Ulusal Azınlıkların Korunması Çerçeve Sözleşmesi’nin 17. maddesi diğer devletlerde yasal olarak bulunan kişilerle ilişki kurma hakkına müdahaleyi yasaklamaktadır. Çerçeve Sözleşme’nin 16. maddesi azınlıklara mensup bireylerin yaşadıkları bölgelerde nüfus değişikliklerinden kaçınmayı, 18. maddesi ise azınlıkların korunması için diğer devletlerle anlaşmalar yapmaya çaba göstermeyi öngörmektedir. Bölgesel veya Azınlık Diller Avrupa Şartı’nın 14. maddesi ise sınır-ötesi ilişkilerin önemini teyit ederek devletin bu alandaki yükümlülüklerine odaklanmaktadır. En ayrıntılı hükümleri getiren bu belgedir, bununla birlikte sadece dil üzerine yoğunlaşmıştır (Fransa, Yunanistan ve Türkiye henüz imzalamamıştır) (Barten, 2015: 238).

BM Azınlıklar Bildirgesi ile Ulusal Azınlıkların Korunması Çerçeve Sözleşmesi’nin dili arasında fark şudur; Bildirge azınlıklara mensup kişilerin haklarından bahsettiği halde; Çerçeve Sözleşme devletin bu hakka müdahale etmemesi konusunda bir yükümlülük getirmektedir. Çerçeve Sözleşme, hakkı “özgür ve barışçıl” ilişkiler ile sınırlar. Kopenhag Belgesi ise sınır-ötesi ile engel çıkarılmayan ilişkiler kurmak ve sürdürmekten bahsetmektedir. Dolayısıyla, uluslararası örgütlerin yaklaşımları arasında ufak farklılıklar vardır; ancak sınır-ötesi ilişki kurma hakkına kimin sahip olabileceği, bu bağların kiminle kurulabileceği ve hangi niteliğe sahip olabileceği açıktır (Barten, 2015: 239). Bugüne kadar Çerçeve Sözleşme’ye 39 ülke taraf olmuş; Belçika, Yunanistan, İzlanda ve Lüksemburg imzalamış ancak onaylamamış, Andorra, Fransa, Monako ve Türkiye ise taraf olmamıştır. Barten’in tablosu konuya ilişkin dört temel belgenin kapsamını özetlemektedir:

Tablo 1

	Ulusal	Etnik	Dini	Dil	Kültürel	Terimler	Maddeler
BM Azınlıklar Bildirgesi	X	X	X	X		Bağlar	2(5)
Kopenhag Belgesi	X	X	X		X	Köken İnanç Miras	(32.4) (32.4) (32.4)
Ulusal Azınlıkların Korunması Çerçeve Sözleşmesi	X	X	X	X	X	Kimlik Miras	17 17
Bölgesel veya Azınlık Diller Avrupa Şartı				X		Kullanım	14

Ulrike Barten, *Minorities, Minority Rights and Internal Self-Determination*, Springer, Heidelberg, 2015, s.240.

Sağlanan haklardan biri, uluslararası düzeyde sivil toplum örgütlerine katılma hakkıdır. Bölgesel veya Azınlık Diller Avrupa Şartı 14(a) maddesinde kültür, eğitim, bilgi, mesleki eğitimi ve sürekli eğitim alanlarında bağlar

kurulabileceğinden bahsedilmektedir. Bilgi paylaşımı ise soydaş devlet ve soydaş azınlık arasındaki iletişimi geliştirmek üzerine kuruludur; her iki toplum birbirinin hayatları, toplumsal yapısı ve gelişmeler hakkında bilgi sahibi olacaktır. Sınır-ötesi ilişki kurma hakkı bir şart değil olasılıktır, azınlığa mensup kişilerin tercihine kalmıştır. Aynı şekilde, sınırın ötesinde yaşayan bireylerin de bir azınlık mensubu ile temas kurma yükümlülüğü yoktur (Barten, 2015: 242).

Sınır-ötesi ilişkiler, ekonomik kalkınmayı ve refahı destekleyebilir. İki veya daha fazla devlet arasında işbirliğini geliştirip, barış ve istikrarı sağlayabilirler. Sınır-ötesi ilişki kurma hakkı, azınlıkların söz konusu durumda özel bir çıkarıya sahip olduğunu, ancak ülkedeki çoğunluğun bu çıkarıya mutlaka paylaştığı anlamına gelmektedir. Dolayısıyla, bu hakkın verilmesi azınlıklara ve ihtiyaçlarına odaklanmalıdır. Her ne kadar sınır-ötesi ilişkiler kurma hakkının muhatabı kişiler ise de, bu ilişkiler azınlık için bir bütün olarak da sonuç doğurabilecektir. Hem ulusal hem de uluslararası düzeyde sivil toplum örgütlerine katılma hakkı, azınlık üyeleri arasındaki bağları güçlendirmekte ve kurumların güçlenmesini sağlamaktadır. Azınlığın sınır-ötesi medyaya erişim hakkı, azınlığın kültürel gelişimine katkı sunacaktır. Bu bağlamda azınlıklar için en önemli olan sorunun kimlik boyutudur. Sınır-ötesi ilişkiler kültürel kimliğin korunmasını desteklemektedir (Barten, 2015: 243).

Sınır-ötesi ilişkilere ilişkin tartışmanın önemi, hem devletin kendi içindeki sınır bölgesindeki azınlığına, hem de bir başka komşu devlete ait azınlığa yönelik haklar tanınmasından kaynaklanmaktadır. Soydaş azınlıklara yönelik sınır-ötesi ilişkiler kurma hakkı yalnızca anavatanın bu tür bir hakka izin vermesi hatta teşvik etmesini değil, aynı zamanda azınlığa ev sahipliği yapan devletin de buna izin vermesini gerektirmektedir. Gerçi bu, sınırların neredeyse fiilen ortadan kalktığı AB çerçevesinde önemli bir sorun teşkil etmemelidir. Avrupa’da bir devletin, bir azınlığa mensup vatandaşlarının başka bir ülkedeki soydaşlarıyla ilişki kurmasını kabul etmeyeceğini hayal etmek zordur (Barten, 2015: 238). Ancak, Macaristan’ın çıkardığı vatandaşlık kanununun komşu devletlerde ciddi rahatsızlık yaratması gibi durumların ortaya çıkabildiği gözlemlenmektedir. Sorun, uluslararası örgütlerin getirdiği gevşek ve sınırlı sınır-ötesi ilişkiler kurma hakkının, soydaş azınlıklara yönelik desteklerin irredantizme kadar gidebilecek şekilde genişletilmesi durumunda, komşuların vereceği tepkide düğümlenmektedir. Burada devletler hukuku açısından oluşan boşluk, komşu ülkenin içişlerine yönelik birtakım politikalar güdülmesi ve düzenlemeler yapılmasının ne derece tolere edilebileceğinin belirsiz olmasıdır.

AB üye devletleri serbest dolaşım ilkeleri çerçevesinde ve yasal göçmenlere oturma izni, eğitim, sağlık hizmetleri, çalışma izni, sosyal yardım, iş arama, iş bulma hususunda o ülkenin yurttaşlarından farksız bir hukuksal statü tanımaktadır. Dolayısıyla vatandaşlarla yasal oturma ve çalışma iznine sahip yabancıları ayıran başlıca ölçüt ulusal seçimlerde oy kullanma hakkıdır. Yabancılar dernek kurma, sendikalara ve siyasi partilere üye olma hakkı da tanınmaktadır. Yurttaşlık kavramında devlet/toprak bağı kopmaktadır. Günümüzde birey bir devletin yurttaşlığını taşıırken diğer bir ülkenin hak ve ayrıcalıklarından da yararlanabilmektedir (Unat, 2002: 286). 1930’da Milletler Cemiyeti herkesin sadece bir yurttaşlığı olabilir derken, günümüzde ‘çifte vatandaşlık’ uygulaması giderek yaygınlık kazanmaktadır. Bugün Avrupa’da Fransa, Portekiz, İsviçre, İngiltere, İtalya ve Macaristan çifte vatandaşlık statüsünü kabul etmiş bulunmaktadır. Almanya ise 2000 yılından sonra doğan yabancı çocuklara 23 yaşına kadar Alman vatandaşlığı da vermekte, o yaştan sonra kişiyi tercih yapma zorunda bırakmaktadır (tercihli vatandaşlık). Diğer taraftan Avusturya, Letonya, Litvanya, Estonya, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Hollanda, Norveç, İspanya ve Ukrayna gibi çifte vatandaşlığı reddeden ülkeler de bulunmaktadır. Rusya, Sovyetler Birliği’nin dağılmasının ardından yurtdışında 25 milyon soydaşını bırakan bir ülke olarak, özellikle Ukrayna gibi

ülkelerle yaşanan sıkıntıları aşamadığı için daha müdahaleci bir tutum takınmış ve başka devletlerin yurttaşlarına vatandaşlığını tek taraflı olarak vermiştir (Nyssönen ve Metsälä, 2014: 1-7).

Bauböck federal bir sistemde ya da bölgesel özerklik söz konusu olduğunda, bu federe ya da özerk bölgede yaşayan azınlığa tanınan çifte vatandaşlık hakkının, aynı zamanda komşu ülkenin soydaş devlet olması durumunda yanlış olduğu savındadır. Bu sık rastlanan ve çatışma yaratan bir durumdur. Bauböck bu durumun sakıncasını, federe ya da öz-yönetim hakkını almış bölgede yaşayanların merkezi hükümetlerine karşı sadakatları olması gereğine bağlamaktadır. Bauböck'e göre böyle bir durumda söz konusu bölgede yaşayanlar kendi ülkeleri içindeki bir vatandaşlıkla, soydaş devletin vatandaşlığı arasında bir tercih yapmak zorundadır (Bauböck, 2006: 97-98).

Diğer taraftan Rusya'nın Gürcistan'a 2008 yılındaki müdahalesi sırasında ülkede yaşayan Rus vatandaşlarını korumak adına 'meşru müdafaa hakkı' kapsamında hareket ettiğini iddia etmesi, konunun hassasiyetini ortaya koymaktadır (Nagle, 2013: 302). BM açık olarak güç kullanımını yasaklamakta ve devletlerin egemenlik haklarını tanıırken, BM Şartı'nın 51. maddesi silahlı bir saldırı durumunda bir üye ülkenin kendini bireysel ve kolektif olarak savunma hakkını öngörmektedir.

Çifte vatandaşlığın verdiği önemli haklardan biri anavatanda yapılan seçimlerde oy kullanabilmektir. Avrupa Konseyi Venedik Komisyonu konuyu 2002 yılında ele almış ve üye devletlerin birtakım sınırlamalar getirme hakkına sahip olmak kaydıyla yurtdışında yaşayan vatandaşlarına seçme ve seçilme hakkı tanıyabileceğini belirtmiştir. Bu hak aslında çifte vatandaşlıkla sınırlı değildir; AB üyesi devletlerden sadece Güney Kıbrıs, Yunanistan, Malta, Slovakya ve İrlanda yurtdışındaki vatandaşlarının oy kullanmasına izin vermemektedir. Macaristan, Hırvatistan, Fransa, Portekiz ve İtalya ise mukim olmayan vatandaşları için ayrı bir yasama temsili olanağı sağlamaktadır. Bu ülkelerin çeşitli kota sistemleri getirdiğini belirtmek yeterli olacaktır (Nyssönen ve Metsälä, 2014: 8).

Anayasa üzerinde çalışmalar yapan Avrupa Konseyi Venedik Komisyonu, Macaristan'ın yurtdışında yaşayan Macarlar için 2001 yılında çıkardığı, çifte vatandaşlığı, eğitim ve ekonomi alanında çeşitli yardımları öngören ve komşu ülkelerle Macaristan arasında kriz çıkmasına sebep olan Statü Kanunu'nu, Romanya'nın başvurusu üzerine ele almıştır. 22 Ekim 2001 tarihli raporunda bu tür uygulamaların azınlık haklarını geliştirmesi açısından olumlu olduğunu ancak i) toprak bütünlüğü ii) sözleşmeye bağlılık iii) iyi komşuluk ilişkileri iv) ayrımcılık yapılmaması ilkelerine uygun olarak uygulanması gerektiğini belirtmiştir. Komisyon çıkarılan kanunun ülke içinde etki yaratması halinde bir sorun olmadığını ancak etkinin diasporanın yaşadığı komşu ülkede olması durumunda onay alınması gerektiğini belirtmiştir. Bunun temel gerekçesi toprak bütünlüğü ilkesidir. Komisyon devletlerin tek taraflı olarak başka ülke vatandaşlarını etkileyen kararlar almalarında hiçbir sorun olmadığını hatta genel kabul gören uygulamalar olarak başka ülkelerdeki anadil eğitimi için burs verilmesini de genellikle mazur gösterecek uluslararası düzenlemeler bulunduğunu, ancak dernekler aracılığıyla doğrudan mali destek sağlamanın eğitim için bile egemenlik ilkesine aykırı olacağını vurgulamıştır. Ayrıca bu tür tedbirleri uygulayan makamın diğer ülkenin hukukuna tabi olduğu tartışılmaz olan dernekler değil, yasal sınırlar içinde kalmak şartıyla konsolosluklar olması gerektiğini belirtmiştir. Bu kapsamda yurtdışındaki derneklere 'yarı-resmi görev' tebliğ edilemeyeceğini de açıkça ifade etmiştir. Kültür ve eğitim alanında hali hazırda bir uluslararası anlaşma ya da süregelen uygulama varsa, alınan tedbirler bunların yerine geçmemeli ya da karşı tarafın açık onayı alınmalıdır, ancak mevcut uygulamalar anlaşmayı etkisiz kalıyorsa bu tür tek taraflı tedbirler alınabilir demiştir. Diğer yandan Avrupa bütünleşmesi açısından iyi komşuluk ilişkilerinin önemine atıf yaparak Macaristan'ı alternatif bir vatandaşlık

belgesi yerine geçebilecek bu tek taraflı tedbir için uyarılmıştır. İki ülke arasında hali hazırda bir ikili anlaşma varsa, bu anlaşma metnine sadık kalmak gerektiğini ifade etmiştir. Ayrımcılık yapılmaması ilkesine ilişkin olarak ise; egemen bir devletin aldığı tedbirlerin sınır-ötesi etkilerinden de sorumlu olduğunu, hem vatandaşı olan hem yabancı statüsünde olan tüm kişilerin bu ilkeyle bağlı olduğunu belirtmiştir. Diğer taraftan etnik temelde ayrımcılık yapılmasının makul bir gerekçeyle ve tedbir amacını aşmayacak şekilde sınırlı olduğu sürece mümkün olduğunu, zaten vatandaşlık kanunlarının büyük ölçüde benzer hükümler içerdiğini belirtmiştir. Eğitim ve kültür alanında alınacak bu ayrımcı tedbirlerin ancak diaspora ile soydaş vatani arasında beklenen fayda sağlanıyorsa ve amaca orantılı olarak alınması gerektiğini ve bunların dışındaki alanlarda alınmaması gerektiğini de belirtmiştir. Bir örnek vererek; soydaş azınlık ile anavatan arasındaki bağı güçlendirmek için verilecek yurtdışındaki anadil eğitimini makul bulurken, eğitimin içeriğine bakmaksızın etnik temelde verilecek bir eğitim yardımını uygun bulmamaktadır. Eğitim ve kültür dışındaki alanlarda ayrımcı muamelenin istisnai ve amaca uygun olması gerektiğini belirtmiştir. Özet olarak Venedik Komisyonu, bu alanda soydaş devletlerin sınır-ötesi yardımlarını henüz uluslararası kabul görmemiş uygulamalar olarak değerlendirmiş ve konunun esas itibariyle azınlık hakları ve devletlerin egemenliği çerçevesinde ele alınmasını tavsiye etmiştir (European Commission For Democracy Through Law, 2001: 3-24). Ancak azınlık haklarının hızla gelişmekte olan bir alan olduğunu göze aldığımızda, Komisyon'un bugünün koşullarında eğitim ve kültür alanında genel, diğer alanlarda istisnai ve orantılı bir hak kategorisinin varlığını kabul ettiği; aldığı karar ile bu hakların gelişmesinin önünde iyi komşuluk ilişkileri, sözleşmeye bağlılık ve ayrımcılık yapmama dışında bir engel görmediği şeklinde de yorumlanabilir.

Konuya bir diğer müdahale Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi'nden gelmiştir^b. 25 Haziran 2003 tarihinde yayınladığı Azınlıkların Soydaş Devletler Tarafından Ayrımcılıkla Muamelesine İlişkin Karar ile konuya açıklık getirmiştir. Avrupa kurumları içinde "millet/ulus"un tanımının henüz yapılmadığı belirtilmiş, dolayısıyla konuya temel olarak etniği değil vatandaşlık bağıyla ilgili olan ulusu almıştır. Konsey azınlık haklarının korunmasının esas olarak devletlerin iç işi olduğunu, bu hususta Avrupa normlarını da gözetmek gerektiğini belirtmiştir. Soydaş devletlerin azınlıkları korumak için yeni yöntemler üretmesinin soruna katkı sağlayacağını belirtmekle birlikte, konunun diğer devletlerle müzakere edilmesi gerektiği üzerinde durmuş, tarafları AGİT ve Venedik Komisyonu'nun tavsiyelerine uymaya çağırmıştır (Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi, 2003).

Avrupa Parlamentosu'nun Genişlemiş Avrupa'da Azınlıkların Korunması ve Ayrımcılığın Önlenmesi Üzerine Kararında (2005/2008(INI)) azınlık politikalarındaki tutarsızlığa dikkat çekilmiştir: Azınlıkların korunması Kopenhag Kriterleri'nin bir parçasıyken, kimin azınlık olduğunu konusunda bir Birlik politikası olmadığı gibi, azınlık politikalarının da Birlik genelinde bir standardı bulunmamaktadır. Avrupa Parlamentosu azınlık tanımı için AKPM'nin 1201 sayılı Tavsiye Kararı'na atıf yapmıştır.

AGİT Ulusal Azınlıklar ve Devletlerarası İlişkiler Üzerine Bolzano Tavsiyeleri'nde devletlerin yurttaşlarına sağladığı hakların, devlet arası genel hukuk ilkelerine bağlı kalmak koşulu ile sınır ötesine genişletilebileceği belirtilmiştir. Bu haklar kültürel ve eğitim fırsatlarını, seyahat avantajlarını, çalışma izinlerini, vize kolaylığını, kütüphane, müze ve sanata desteği içerebilir. Ancak ayrımcılık yapacak şekilde verilmemelidir. Komşu ülke de bu haklardan yararlanılmasına engel olmamalıdır. Devletler toprak bütünlüğü ilkesini tehlikeye sokacak tek taraflı

^b Parlamenterler Meclisi Avrupa Konseyi içinde her zaman azınlıkların korunması alanında öncü bir rol üstlenmiştir: 1609 sayılı ve 2003 tarihli Avrupa'da Çatışma Çözümü İçin İlham Kaynağı Olarak Özerk Bölgelerin Olumlu Deneyimleri Üzerine Tavsiye Kararı, Güncel Devletler Hukukunda Ulusal Egemenlik ve Devlet Üzerine 1832 sayılı ve 2011 tarihli Tavsiye Kararı, en önemlisi ise 1201 sayılı ve 1993 tarihli İHAS'e Ek Protokol Önerisinin Yer Aldığı Tavsiye Kararı bulunmaktadır.

adımlar atmaktan ve sınır-ötesi haklar tanımaktan kaçınmalıdır. Bu tür girişimlerde bulunan devlet-dışı aktörlere destek vermemelidir. Devletler sınır-ötesindeki bireylere vatandaşlık verirken dil sınavları yapabilir ya da kültürel, tarihi ya da ailevi bağları dikkate alabilir. Ancak bunları yaparken iyi komşuluk ilişkileri ve toprak bütünlüğü ilkelerini dikkate almalı, komşu ülke çifte vatandaşlığa izin verse dahi “toplu vatandaşlık” vermemelidir. Devletler çifte vatandaşlığa izin vermiyorsa iki ulusal kimliğe sahip bireyleri mağdur etmemelidir (OSCE High Commissioner on National Minorities, 2008: 1-27).

Bolzano Tavsiyeleri özellikle eğitim ve kültür alanında devletlerin sınır ötesindeki azınlıklara destek sunabileceğini belirtmektedir. Kültür sınırda durmamaktadır. Buna göre devletler kitap, dil eğitimi, burs ve okul altyapısı gibi destekleri ayrımcı olmamak kaydıyla, diğer devletin açık onayını alarak, ulusal ve uluslararası standartlara uygun olarak verebilir. Hukuka uyan ve diğer devletin izni dahilinde açılmış kültürel, dini ve benzeri STK'lara destek verebilir. Alınacak tedbirler ayrımcı olmamalı, yasal bir amaç içermeli ve orantılı olmalıdır. Yasal amaçlardan biri iki toplum arasında kültürel bir bağ oluşturma, eğitimin ya da kişisel bağların güçlendirilmesi olabilir. Yardımlar soydaş devletin kültürüyle yakından ilişkili olmalı, etnik kökenine bakmaksızın yeterlilik şartını karşılayan tüm katılımcılara açık ve orantılı olmalıdır. Örnek olarak eğitim yardımının dil yeterliliği kistas alınarak verilmesi makuldür. Ancak komşu ülkedeki etnik ya da dini nitelikteki siyasi partileri mali olarak desteklemekten, istikrarı ve devletlerarası ilişkileri bozacağı için kaçınılmalıdır. Komşu ülkedeki azınlığa destek veren devletin kendi azınlıklarına karşı da aynı hassasiyeti göstermesi beklenmektedir. Devletler sınır ötesindeki azınlıklara kendi azınlıklarına verdikleri destekten daha fazlasını veriyor ya da komşu ülkedeki azınlığa bir diğer ülkeden farklı muamele ediyorsa, niyeti ilgili komşu ülke tarafından sorgulanabilir hale gelmektedir. Azınlıkların korunması öncelikle ilgili devletin sorumluluğundadır. İkili anlaşmalar azınlıklara verilen hakları uluslararası minimum standartların altına düşüremez ve komşu ülkenin azınlık hakları konusundaki yükümlülüklerini ikame etmek üzere verilemez (OSCE High Commissioner on National Minorities, 2008: 1-27).

Ancak azınlıkların korunması alanında tam bir karşılıklılık ilkesi uygulanamaz çünkü bir ülkenin standartları diğer bir ülkedeki duruma uyarlanamaz. Bu türden hakların verilmesi soydaş ülke tarafından verilecek kimlik kartlarına sahip olma koşuluna bağlanmaktadır. Bu tür kartlar sadece özel bir kanun çerçevesinde verilen hakların izin belgesi olarak kullanılabilir. Kartın hamili ve soydaş devlet arasında siyasi bir bağ kurma amacı gütmemeli ve ilgili devletin resmi kimlik kartını ikame etmek amacı taşımamalıdır. Venedik Komisyonu'na göre soydaş devletin ulusal dil ve eğitimi desteklemek gibi açık bir kültürel amacı varsa komşu devletin onayı alınmayabilir. Bu durumda tek taraflı idari ve hukuki tedbirler alabilir ve komşu devlet uluslararası hukuk ilkelerini ve ayrımcılık ilkesini ihlal etmediği sürece bu tedbirlerin uygulanmasını yasaklamamalıdır. Sınır ötesi işbirliği etnik değil coğrafi temelde yapılmalıdır. Bir bölgenin tüm nüfusunu kapsamalıdır. Devletler sınır ötesi ulusal azınlıklara ilişkin tüm faaliyetlerini Irk Ayrımcılığıyla Mücadele Komitesi'ne ve Çerçeve Sözleşme Danışma Komitesi'ne bildirmelidir. Devletler tedbir almadan önce Venedik Komisyonu gibi uzmanlık kurumlarına başvurmalıdır. Çatışma durumunda ise AGİT Ulusal Azınlıklar Yüksek Komiserliği gibi kurumların tecrübelerinden yararlanılmalıdır (OSCE High Commissioner on National Minorities, 2008: 1-27).

Venedik Komisyonu, Macaristan'ın 2011 yılında yaptığı anayasa değişikliği sonrasında ayrıntılı bir tavsiye kararı yayınlayarak, sınır-ötesi düzenlemelere ilişkin önemli tespitler yapmıştır. Anayasanın dibacesinde “bizimle birlikte yaşayan milletler siyasi topluluğun parçası ve devletin kurucu bir ögesidir” ibaresiyle her ne kadar kapsayıcı olarak algılansa da bunun aslında Macaristan'da yaşayan diğer milliyetleri dışladığını belirterek, ifadeyi

ayırıcı olarak yorumlamıştır. Venedik Komisyonu'na göre anayasalar hâkim bir etnik grubun değil, ülkede yaşayan herkesin eseri olmalıdır. Anayasa'nın girişinde kurucu Kral Stephan'dan, Hristiyan inancının Macar ulusu için öneminden, komünist dönemin baskısından ve daha önemlisi "geçen yüzyılın fırtınalarında paramparça olan Macar halkının entelektüel ve ruhani birliğinin korunması yemininden" bahsedilmektedir. Venedik Komisyonu anayasanın yurtdışında yaşan Macarları da 'Macar Ulusu' tanımına dahil ettiğini, bu derece geniş ve belirsiz bir tanımın ise çok hassas olan devletlerin egemenliği konusuna temas ettiğini ve iyi komşuluk ilişkilerine zarar verebileceğini belirtmiştir. Komisyona göre "sınır-ötesinde yaşayan Macarların kaderinin sorumluluğunu" alan bu anlayış devletler arası ilişkileri bozabilecek ve etnik gerilimlere yol açabilecektir. Komisyon özellikle 'sorumluluk' ibaresini talihsiz bulmuştur. Bu Macaristan ile haklarında tek taraflı kararlar alma yetkisini kendinde gördüğü yurttaşların devletleri arasında yetki çatışması çıkaracaktır. Üstelik bu destek 'öz-yönetim toplulukları kurmayı' ve 'bireysel ve kolektif hakları tanımayı' da içermektedir. Komisyon 2001 yılında Statü Kanunu için yayımladığı rapora atıf yaparak devletlerin sınır-ötesindeki soydaşlarını 'yurtdışına çıktıklarında' koruma hakkı bulunduğunu ancak azınlıkların korunmasının her devletin kendi sorumluluğu olduğunu belirtmiştir. Soydaş devlete ise dil ve kültür bağlarının korunması alanında bir rol biçmiş ve bunun ötesinde alınacak tüm tedbirlerin devletler hukukunun genel ilkeleri çerçevesinde ve ikili ve çok-taraflı anlaşmalarla tespit edilmesi gerektiğini belirtmiştir. Kolektif haklar konusunda ise Avrupa Konseyi'nin kolektif hakları öngörmediğini, Macaristan'ın dilerse kendi ülkesinde bu hakları tanıyabileceği ancak diğer devletlere karışamayacağını açıkça belirtmiştir (European Commission For Democracy Through Law, 2011: 9-28). Diğer taraftan Macar Hükümeti'nin yaptığı açıklamalara bakılacak olursa, Venedik Komisyonu'nun tavsiyelerine eskisi kadar itibar etmiyor gözükmektedir (Hungarian Helsinki Committee, 2011: 1-11).

Komisyon, Macaristan'ın kendi azınlıklarına yönelik olarak sadece 'haklarına riayet edileceğinden' bahsedilmesini ancak pozitif bir koruma öngörülmemesini eleştirmiştir. Komisyon'un Macaristan'a ilişkin 2001 ve 2002 raporunda ise, tartışma yaratan Vatandaşlık Kanunu'nun Venedik Komisyonu'nun uyarıları çerçevesinde düzeltilmesi istenmiştir. 2003 yılında ise Macaristan'ın geri adım atarak kanunu değiştirmesi üzerine, yeni kanunun halen sınır-ötesi hükümler içerdiği, dolayısıyla muhatap ülkelerle uygulama öncesinde müzakere edilmesi gerektiği belirtilmiştir. Ancak yapılan uyarıların tonu dikkate alındığında Macaristan'a her ne kadar ciddi bir uyarı yapılmış olsa da, bunun muhtemel üyeliği engellemeyeceği anlaşılmıştır.

Bugün azınlıklar bütünleşme süreci sayesinde Avrupa kurumları eliyle eskisine oranla çok daha geniş temsil olanakları bulmaktadır. Avrupa'nın bölgelerinden doğrudan seçilen Avrupa Parlamentosu vekilleri, ulus-üstü parti grupları sayesinde sorunlarını daha iyi dile getirebilmekte, Parlamento'nun gündemine ve komitelerinin oluşturulmasına etki edebilmektedir. Yine AP bünyesinde ortak çıkar alanlarından oluşturulan Ortak Gruplar (Intergroups) sayesinde siyasi etki alanlarını arttırmaktadır. Son üç yasama döneminde AP bünyesinde 'Geleneksel Azınlıklar, Ulusal Topluluklar ve Dil' adlı bir ortak grup varlığını devam ettirmiştir. Bir diğer ulus-üstü araç ise Lizbon Antlaşması ile düzenlenen ve uygulamaya 2012 yılında geçen 'Avrupa Yurttaşlık Girişimi' hakkıdır. Bu kapsamda kurucu anlaşmalarla verilen yetki kapsamında olmak şartıyla, Avrupa yurttaşlarının verdikleri toplu dilekçeler Avrupa Komisyonu tarafından kanun teklifi haline getirilebilmektedir (Waterbury, 2016: 7).

Sorun diğer taraftan Avrupalılaşmaktadır: Macaristan 2014 Avrupa Parlamentosu seçimlerinde diasporalardan dört kişinin Macaristan içinden seçilmesini sağlamıştır. AKPM üyesi Ferenc Kalmár, 2014 Mart'ında Avrupa'da Geleneksel Ulusal Azınlıkların Durumu ve Hakları adında bir rapor sunmuştur. Raporun dikkat çekici yanı

'geleneksel' azınlıkları ulusal azınlıkların kolektif haklarla korunmaya daha muhtaç bir alt-dalı olarak tanımlamasıdır. Bu azınlıkların farkı uzun zamandır aynı bölgede yaşamaları ve ortak bir kimliğe sahip olmalarıdır. Raporda bu azınlıkların yaşadıkları bölgeler için açıkça bölgesel öz-yönetim hakları verilmesi talep edilmektedir. Her ne kadar bölgesel ibaresi daha sonra çıkarılmış olsa da AKPM raporu bir Genel Kurul Kararı (1985/2014) ve Tavsiye Kararı (2040/2014) ile onaylamıştır. AKPM'nin kararlarının ardından AP bünyesindeki Geleneksel Azınlıklar, Ulusal Topluluklar ve Dil Ortak Grubu da büyük oranda Kalmár Raporu'na dayanan Avrupa Birliği Çerçevesinde Ulusal Azınlıkların ve Dillerin Korunması Hakkında Strasburg Manifestosu'nu kabul etmiştir. Manifesto'da geleneksel ulusal azınlıklar özel koruma gerektiren kendine özgü topluluklar olarak tanımlanmış ve AP'den 'Geleneksel Ulusal Azınlıkların Korunmasına İlişkin Ulusal Stratejiler için Avrupa Çerçevesi' oluşturması istenmiştir. Bu gelişmeler Macaristan'da büyük bir zafer olarak değerlendirilmiş, azınlık haklarının artık Avrupa devletlerinin işleri olarak sayılmaktan çıktığına dair yorumlar yapılmıştır. Diğer taraftan Romanya, Manifesto'ya tepki vermiş ve bölgesel özerkliğe dair ifadeleri yumuşatmaya dair kabul görmeyen bir değişiklik önergesi sunmuştur (Waterbury, 2016: 8).

Kalmar, raporunun kapsamına, aynı makale kapsamında olduğu üzere, sadece ulusal azınlıkları almıştır, yeni azınlıkları/göçmenleri, dini azınlıkları hatta Çingeneleri kapsam dışı tutmuştur. Kalmar'a göre; geleneksel ulusal azınlıklar kimliklerini aynı topraklar üzerinde yüzlerce yılda oluşturmuştur. Toprak bütünlüğünü korumanın, ayrılıkçı hareketleri önlemenin ve azınlıkların zorla asimile edilmesinin önlenmesinin yolu ise bu azınlıkları topluluk olarak toplumla bütünleştirmekten geçmektedir. Bireysel uyum kolaylıkla asimilasyona dönebilir ve toplumda çatışma yaratırken, topluluk olarak uyum barış ve istikrarın kurucu bir ögesidir. Kalmar başarı örneği olarak ise Güney Tirol'ü vermektedir. Burada Alman azınlığın kendi eğitim sistemi mevcuttur: eğitim temel olarak Almanca verilmekte, İtalyanca ise 'yabancı dil' statüsünde sunulmaktadır. Finlandiya'da ise Samiler için temel eğitim dili Fince değil kendi anadilleridir. Kalmar'ın sunduğu nihai çözüm özerkliktir. Toprağa bağlı ya da olmayan birçok öz-yönetim biçimleri olduğunu vurgulayan Kalmar, her ne kadar Çerçeve Sözleşme özerklik hakkını tanımasa da Danışma Kurulu'nun özerk bölgeleri tavsiye ettiğini, AKPM'nin 1334 sayılı ve 2003 tarihli Kararında da özerk bölgelerin çatışmanın önlenmesi için ilham verici bir uygulama olduğunu vurguladığını, aynı bölgede uzun zamandır yaşayan ve çoğunlukta olan azınlıkların kendilerini bağımsız olarak yönetme konusunda daha fazla özgürlüğe sahip olmaları gerektiği konusunda tavsiyede bulunduğunu belirtmektedir. Nüfusun yoğun olduğu bölgelerde özerk bölge ve dağıntık azınlıklar içinse kültürel özerklik gibi diğer öz-yönetim modellerini tavsiye etmektedir. Ayrıca sadece siyasi katılımın sağlanması değil, aynı zamanda azınlıkların sosyal, kültürel, ekonomik hayata katılımlarının da sağlanması gerekmektedir. Bu da güç paylaşımı yöntemleriyle gerçekleştirilebilir. Kalmar özerklik hakkını halkların kendi kaderini belirleme hakkının bir parçası olarak tanımlamış, bu hakkın ya doğrudan hükümette temsil yoluyla ya da bölgesel özerklik aracılığıyla güç paylaşımı yapılmasıyla gerçekleştirilebileceğini belirtmiştir. Raporda toprak bütünlüğü sorununun ancak içsel kendi kaderini belirleme ilkesiyle çözüme kavuşabileceği belirtilmektedir. AK Yerel Özyönetim Şartı da yerinden yönetim ilkesini benimsemekte ve bölgesel özerklik gibi çözümleri desteklemektedir. Kalmar azınlıklarının bölgesel özerklik talep ettiği 11 Batı Avrupa ülkesinden Yunanistan dışındakilerin en azından bir azınlığa bu hakkı tanıdığını belirtmektedir. Kalmar, raporunda ECMI yöneticisi Prof. Wolff'e atıf yaparak bölgesel azınlıkların etnik çatışmaları %50, güç paylaşımı yöntemleriyle desteklendikleri zaman ise %70 oranında çözdüklerini belirtmiştir. Kalmar sonuç olarak Danışma Kurulu'nun azınlık dilinin kamuda kullanımı gibi bazı hakların ancak kolektif olarak kullanılabilmesine karar verdiğini, kendisi açısından ise esas sorunun kendi kaderini belirleme ilkesiyle

toprak bütünlüğü ilkesinin bağdaştırılması olduğunu, bu açıdan ise AKPM'nin 1823 sayı ve 2011 tarihli Kararı'nın önemli bir adım olduğunu belirtmektedir (Kalmár, 2014: 9-21). Bu arada Komite'nin Türk asıllı üyesinin azınlık tanımı, kolektif haklar ve benzeri içeriğe itiraz eden bir görüşü Karar'a eklediğini de belirtelim.

AKPM'nin 1823 sayı ve 2011 tarihli Kararı ise üye devletlerin birçoğunda bağımsızlık talebinde bulunan azınlıklar olduğunu tespitle başlamaktadır. AKPM 1974 Kıbrıs çıkarmasını, NATO'nun 1999 Sırbistan müdahalesini ve Rusya'nın 2008 yılında Gürcistan'a müdahalesini tek taraflı ve sorunu çözmek bir yana, sorunu büyüten ve devletler hukukuna aykırı eylemler olarak betimlemektedir. Daha sonra Avrupa özelinde egemenliğin devredildiği insan hakları ve Ortak Para Politikası gibi alanlar sayılmakta ve önemine vurgu yapılmaktadır. Her ne kadar devletler hukuku azınlıkların hatta bazı durumlarda çoğunluğun kendi kaderini belirleme hakkını tanısa da, bunun otomatik olarak devletten ayrılma hakkı vermediğini, çözümün öncelikle Çerçeve Sözleşme ve 1334 sayılı Karar'da verilen tavsiyelere uygun olarak özerk bölgeler oluşturulması ve azınlık haklarının geliştirilmesi yoluyla elde edilmesi gerektiğini belirtmektedir. Tüm üye devletleri de hukuksuz ayrılma kararlarını, özellikle de dışarıdan askeri destekle yapılanları desteklememe ve tanımama çağrısı yapmaktadır (AKPM, 2011).

Bahse konu 1334 sayılı ve 2003 tarihli Karar'da ise çözüm için özerk bölgeler oluşturulması tavsiye edilmekte, özerkliğin genellikle ayrılmaya giden süreçte ilk adım olarak değerlendirildiği ancak bu yönde ciddi bir kanıt olmadığı beyan edilmektedir. Bölünmezliğin üniter devlet ilkesiyle bir tutulmasının yanlış olduğu, özerklik, bölgeselcilik ve federalizmin de bölünmezlik ilkesiyle uyumlu olabileceği vurgulanmıştır. Özerk bölgeler oluşturulurken, bunu tarafların mutlaka doğrudan müzakere etmesi gerektiği belirtilmiştir. Ayrıca özerk bölgelerin kendi içinde de azınlıkların haklarına riayet edilmesi gerektiği belirtilmiştir. Son olarak, eğer taraflar arasında gerilim yaşanırsa uluslararası toplumun müzakere sürecini desteklemesi gerektiği söylenmektedir (AKPM, 2003).

Sivil Toplum Örgütleri

Avrupa'da diaspora konusuna katkı sunan uluslararası sivil toplum örgütlerinin en faal olanı ve bilineni Avrupa Halkları Federal Birliği'dir (FUEN). Birlik, 1949'da Paris'te kurulmuştur, Avrupa'daki yerli/ulusal azınlıklar ve halk gruplarının en büyük çatı kuruluşudur. Merkezi Almanya'nın kuzeyinde Danimarka sınırında Flensburg şehrinde yer almaktadır. Kuzey Schleswig bölgesinin kendisi de, önemli miktarda Alman vatandaşını Danimarka topraklarında bırakan anlaşmalar sonucunda bir zamanlar tartışmalı hale gelmiştir. Ancak Danimarka'nın demokratik rejimi ve azınlık haklarına gösterdiği saygı, AB'nin serbest dolaşım ilkesiyle bütünleşince, tıpkı bir zamanlar bombaların patladığı Güney Tirol bölgesinde olduğu gibi barışçıl bir çözüme ulaşılabildiği görülmüştür. Ancak durum her zaman böyle olmamıştır.

Bu bölgede toprak kaybının ertesinde Almanya çeşitli dernekler aracılığıyla propaganda amacıyla önemli miktarda para yardımı yapmaktadır. Alman Dışişleri Bakanı Stresemann 1925 yılında gönderdiği bir talimatnamede istemektedir.

“...dünya kamuoyunu etkilemek için sürekli kullanılacak yöntemin uluslararası azınlıkların korunması politikası olmasını, bu sorunun makul bir çözüme ulaştırılması gerektiğinin talep edilmesini, azınlıkların korunması meselesinin doğal bir hak gibi gösterilmesi, bunun halkların kendi kaderlerini tayin hakkının kullanımından başka bir şey olmadığını vurgulanmasını...”

Bu amaçla Avrupa Halklar Kongresi adı altında Avrupa çapında bir hareket düzenlenmiştir. Avrupa Halklar Kongresi'ne üye olan Almanya azınlıkları Danimarkalılar, Lehler ve Sorblar (Almanya'da yaşayan bir Slav etnisi)

diğer ülkelerde yaşayan Alman azınlıkların özerklik talepleri karşısında tavır almış ve Avrupa Halklar Kongresi'nden çekilme kararı almıştır. 1928 ilkbaharında Alman Dışişleri, İçişleri ve Maliye Bakanları ile yurtdışı Almanların liderlerinin yaptığı toplantının sonuç bildirgesinde belirtilmiştir.

“...Avrupa'da hakim olan devlet anlayışının milliyetçi olduğu, bu anlayışa uygun anayasaların halkların karışımının ve halk tabakalarının gerçeklerine uymadığı, yalnızca çok az sayıda ülkede yönetici halk diğer halk gruplarını ezmekten ve onları kendi potasında eritmekten kaçındığı için halk gruplarına doyurucu bir yaşam sunulmadığı, dolayısıyla mevcut devlet ve halk kavramları ile bağları koparmaktan başka çarenin olmadığı...”

Jus soli ilkesi yerine jus sanguinis ilkesinin gelmesi, devletlerin kan bağı ile olduğu kadar kültürel kimlikleriyle de birbirine bağlı halk gruplarından oluşması gerektiği öngörülmüş, her türlü asimilasyon tehlikesine karşı halkların gerçek tatmini için, kaçınılmaz olan sınır değişiklikleri de dahil olmak üzere, her halkın 'kapalı yerleşim bölgesi içinde' devlet olma hakkı ya da özerkliği savunulmuştur. Hitler Hükümeti'nin işbaşına gelmesinden çok önce 'halk grupları' politikasında sağ muhafazakar, milliyetçi ve anti-semitist pozisyonların bir karışımı oluşmuştur. Hitler'in yenilmesiyle birlikte son bulan Alman Hükümeti ise en çok destek alabilecekleri Flensburg'a kaçmıştır. Mungan'a göre bu oluşum ile 1949 yılında kurulduğu belirtilen FUEN arasında yakın ilişkiler kurulagelmiştir. FUEN Almanya'nın Alsace bölgesindeki Alman kökenliler ve Avusturya'nın Güney Tirol bölgesindeki Alman kökenliler ile ilgili olarak sıkıntılarının devam ettiği yıllarda, Batı Avrupa'da pek de hoş karşılanan bir dernek değildir. Fransa derneğin faaliyetlerini yasaklamış, İtalya ise derneğin 'Etnik Avrupa' adlı dergisinin (Nasyonal Sosyalist 'Millet ve Devlet' adlı derginin devamıdır) eski Nazi suçlusu redaktörünü Güney Tirol'deki milliyetçi ve terörist eylemlerle ilişkisi olduğu gerekçesiyle sınır dışı etmiştir (Mungan, 1998: 15-48).

FUEN 1977 yılında Milletlerin Hukukunu Savunma ve Bölgeselcilik Enstitüsü'nü (INTEREG) kurmuştur. Intereg'in misyonu bir 'uluslararası halk grupları hukuku' ve Avrupa Bölgeselcilik Anlaşması oluşturmaktır. İlginç bir tesadüf olarak, 1989 yılında AB tarafından bölgeler arasındaki işbirliğini geliştirmek üzere isim ve konu benzerliği olan bir de INTERREG Programı oluşturulacaktır. Program halen Birliğin en önemli bölgesel fonlarından biri olarak yürürlüktedir. FUEN 1985 yılında ise Avrupa Halklar Kongresi'ni yeniden canlandırmıştır. 1938 yılında yapılan son kongrenin devamı olduğunu ortaya koymak için de adına '15. Kongre' denmiştir (Mungan, 1998: 15-48).

FUEN esas olarak azınlıkların yaşadığı devletlerin egemenliklerinin sınırlandırılmasını isterken, bunun yerine özerk topluluklar için sınır-ötesi özel haklar talep etmektedir. Kendi bölgesinde hüküm süren halk grupları, komşu ülkelerde yaşayan kendi halklarıyla etnik ya da ulusal ortak kimliklerini güçlendirmek amacıyla hiçbir engelle karşılaşmaksızın ilişki kurabilmelidir. FUEN'e göre 90'lı yıllardaki özerklik taleplerinden 101,42 milyon insanın oluşturduğu toplam 283 Avrupa halk grubu istifade etmiştir: İtalya'da 3 milyonluk 11 halk grubu, Fransa'da 4 milyonluk 8 halk grubu, İspanya'da 9 milyonluk 5 halk grubu ve Ukrayna'da 13 milyonluk 19 halk grubu örnek verilebilir. Bu, Almanya'nın etrafındaki ulusların halk grupları bölgelerine ayrışması demektir. Almanya'nın etrafındaki halk grupları ise uluslarına bağlı olarak değil, aslen Cermen olan etnilerine göre değerlendirilmektedir (Mungan, 1998: 74). Gerçekten de Fransa'nın doğusu Alsace'da, İtalya'nın kuzeyi Lombardiya'da, İspanya'nın ortası Kastilya bölgesinde yaşayanların bir kısmı Cermen kökenlidir.

FUEN 2006 yılında üye derneklerince imzalanan Avrupa Ulusal Azınlıklar Şartı'nda açık olarak; Avrupa çapında ulusal azınlıklara, kendi kaderini belirleme hakkına da atıf yaparak kolektif hak kapsamında kültürel özerklik ve öz-yönetim hakkı talep etmektedir. Bu belgede bölgesel özerklik talebi yer almamaktadır. Diğer taraftan üye devletlere de azınlıklarını tanıması için tıpkı aday ülkelere dayatılan Kopenhag Kriteri benzeri bir

baskı mekanizması kurulması istenmiştir. Toplam 13 madde altında yazılan diğer hak kategorileri zaten hali hazırda AB'ye üye devletlerin büyük oranda azınlıklara sağladığı medya, inanç, anadilde eğitim gibi bildik haklardır (FUEN, 2006).

FUEN kendini şu şekilde tanımlamaktadır (FUEN, Living Diversity Shaping Europe):

“Biz geleneksel azınlıklar ve etnik gruplarız. Tarihin, tarihi olayların ve sınırların yeniden çizilmesinin ürünüyüz. Biz aynı zamanda küçük halklar ve devletsiz uluslarız. Asla kendimize ait bir devlet kuramadık ancak başka bir devletin toprakları içinde yaşayageldik, yine de Avrupa Kültürü'ne yeri doldurulamaz bir katkı sunmaktayız.”

FUEN'in çok-dillilik ile ilgili çalışmalarına baktığımızda AB'nin her Avrupa yurttaşının en az iki yabancı dil bilmesi hedefinin olduğunu belirtmekte ve çok-dilliliğin desteklenmesine yönelik politika olarak, Almanya'daki bir soydaş devlete sahip olmayan Sorb azınlığı vermektedir. Oysa Sorbların Almanya'da bir uyum sorunu yoktur, ancak kaybolan bir dil olarak destek verilmesi söz konusudur. FUEN çok-dillilik ile ilgili broşüründe, hangi Avrupalının Belçika'da bir Alman azınlığın yaşadığından ve kendi eğitim sistemine sahip olduğunu bildiğinden, ayrıca Danimarka-Almanya sınırında ne kadar çok farklı dil konuşulduğundan bahsetmektedir (FUEN, Language Diversity Campaign Brochure) (sadece Almanca ve Danca konuşulmaktadır). Diğer taraftan, Almanya'da ciddi entegrasyon ve eğitim sorunları yaşayan milyonlarca Türk azınlık statüsünde değildir. Bahse konu haklar bu topluluk için söz konusu olmayacaktır. Bir diğer çok-dillilik dokümanında (FUEN, Linguistic Diversity And Multilingualism In Europe) Fransa ve Yunanistan azınlıklarını tanımadıkları için Avrupa halklarına eleştirilirken, Macaristan 13 azınlığı tanıdığı için övülmektedir. Ardından bir devlete sahip olamayan azınlık dilleri nüfuslarına göre sıralanmıştır. Eğitim hakkına ve azınlıkların medya kullanımına ilişkin hazırladığı broşürlerde tüm Avrupa ülkelerini Avrupa Konseyi'nin iki sözleşmesini imzalamaya davet etmektedir (FUEN, The Right To Education, The Right to Information and Media of One's Own). Siyasi katılıma ilişkin broşürde yine bahse konu iki sözleşmenin imzalanması istenmekte, bunlarda yer almayan haklar da talep edilmektedir; Avrupa devletleri ulusal azınlıklara 'ihtiyaçlarını giderecek ölçüde' bölgesel ya da kültürel özerklik veya öz-yönetim hakları vermeli hatta bunun finansmanını da sağlamalıdır (FUEN, The Right To Political Participation).

FUEN'in dokümanlarında haklı olarak eleştirdiği bir husus bulunmaktadır. Ulusal azınlıkların haklarının korunması açısından Birlik tarafından aday ülkelere yapılan baskının üyelik sonrasında işe yaramadığını, aday ülkelerin yaptıkları düzenlemelerden üye olduktan sonra hızla geri adım attıklarını belirtmekte, bunun sorumluluğunu ise adaylara dayatılan Kopenhag Kriterleri'nin sadece aday ülkeleri bağlayan çifte standardına yüklemektedir. Lizbon Anlaşması'na Temel Haklar Şartı'nın eklenmesinin ardından Birliğin azınlıklara karşı yükümlülük altına girdiğini belirten FUEN, Birlikten üye devletlere Avrupa Konseyi'nin iki sözleşmesini 'çekincesiz' yürürlüğe koymaları için baskı yapmasını istemekte, halen azınlıklarını tanımayan üye devletler olduğundan bahsedilmektedir. Avrupa Birliği'nden Bölgeler Komitesi'nin, Avrupa Konseyi'nden ise Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nin yetkilerini arttırmasını talep etmektedir (FUEN, 2013).

Avrupa Yurttaşlığı çerçevesinde ise demokrasi açısından bahsetmekte ve Avrupa yurttaşlarının 'ulusal azınlıklar aracılığıyla' Brüksel'deki karar alma mekanizmasına doğrudan katılımını talep etmektedir. Bu kapsamda Komisyon'da tıpkı üye devletlerin olduğu gibi kendilerine ait bir komisyonerlik kurulmasını, ayrıca nüfusu bir milyondan fazla olan ulusal azınlıkların Parlamento'da doğrudan temsil edilmesini istemektedir. Yine Bölgeler Komitesi'nde azınlıklara doğrudan temsil hakkı verilmesini, ayrıca azınlıklara Interreg Programı'ndan doğrudan finansman sağlanmasını talep etmektedir. Aday ülkelere uygulanan Kopenhag Kriterleri'nin de zorlaştırılması, bu kapsamda üyelikten sonra da azınlık haklarıyla ilgili denetimin devam etmesi, Avrupa

Komşuluk Politikası'nın da azınlıkların korunmasına ilişkin yazılı hükümler içermesi istenmektedir. Birliğin çifte vatandaşlığın önünün açılmasına destek olması da talepler arasındadır. Potansiyel etnik çatışma bölgelerinde FUEN tarafından tecrübelerle dayanılarak oluşturulan 'Diyalog Yoluyla Demokrasi' girişimine Avrupa çapında destek istenmektedir. Son olarak, AB rekabet kuralları kapsamında azınlıklara yapılacak her türlü yardımın 'az gelişmiş bölgelere' yapılan yardımlar kategorisinde ele alınarak devlet yardımları yasağından muaf tutulması (blok muafiyet verilmesi) talep edilmektedir (FUEN, 2013).

Bu kapsamda FUEN 2013 Brixen Kongresi'nde 'Azınlık Paketi'nin bir milyon Avrupa yurttaşının imzasıyla Avrupa Komisyonu'na sunulmasına karar verilmiştir. Ancak girişimin yaptığı başvuru bir yıl sonra Komisyon tarafından bu alanda kurucu anlaşmalar tarafından yetkilendirilmediği gerekçesiyle reddedilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2013). Komisyon red yazısında her ne kadar kurucu anlaşmalarda milliyet bazında ayrımcılık yapılamayacağı kesin olarak belirtilmişse de azınlıklar konusunu düzenleme yetkisinin hiçbir şekilde yer almadığı, dolayısıyla kurucu anlaşmaların uygulanmasından sorumlu olan Komisyon'un yetkisi dışında olduğu, FUEN'in arzu ederse Adalet Divanı'na ya da Avrupa Ombudsmanı'na itiraz edebileceği belirtilmiştir. FUEN red üzerine Bidayet Mahkemesi'ne gitmiştir. Mahkeme 3 Şubat 2017'de verdiği kararda Komisyon'un kararını bozmuştur. Mahkeme, Komisyon'un FUEN'in Avrupa Yurttaşlığı Girişimi kapsamında bir milyon imza toplayıp verdiği dilekçede yer alan ve azınlıklara ilişkin olarak alınması istenen tedbirlerin hangisi için kurucu anlaşmalar tarafından yetkilendirilmediğini, tek tek ve gerekçeleriyle açıklamasını istemiştir. Duruşmada Macaristan hükümeti FUEN, Slovakya ve Romanya hükümetleri ise Komisyon tarafında müdahil olmuştur (Bidayet Mahkemesi, 2014).

FUEN'in bu girişimi dışında FUEN ile işbirliği içinde olan Romanya'daki Macar azınlığın temsilcilerinden Şekeli Ulusal Konseyi de bir Avrupa Yurttaşlık Girişimi başlatmıştır. Girişim daha ziyade bölgesel özerklik hakkı ve Avrupa fonlarının dağıtımında bu bölgelerin dikkate alınması ve doğrudan AB tarafından desteklenmesi talebi öne çıkmaktadır. Aynı şekilde Avrupa Komisyonu tarafından reddedilmiş ve Dernek tarafından Adalet Divanı'na temyize götürülmüştür (Waterbury, 2016: 8).

Almanya, Danimarka ve Schleswig-Holstein 1996 yılında 'Azınlık Sorunları için Avrupa Merkezi' (ECMI) adlı bir kuruluşu yine Flensburg'da kurmuştur. Doğrudan söz konusu hükümlere bağlı olan bu kurumun FUEN ile bağları bulunmaktadır. Aslında iki dernek aynı mahallede mukim, komşudur, Helmut Kohl 1992 yılında kuruluşuna ilişkin hazırlıklar yapılırken bu fiziki yakınlığı önemli bulduğunu beyan etmiştir (Mungan, 1998: 19). FUEN ile kıyaslandığında akademik niteliği öne çıkmaktadır, etnisite alanında önemli çalışmalar yapan birçok akademisyen derneğe katkı sağlamaktadır (Stefan Wolff, Will Kymlicka, Jennifer J. Preece, vs...). FUEN daha ziyade Avrupa yurttaşlarına yönelik propaganda için broşür gibi dokümanlar kullanırken, ECMI akademik yayınları ve toplantıları tercih etmektedir. Derneğin politikası FUEN'in izlediğinden farklı değildir. ECMI'nin özellikle Batı Balkanlara (Kosova, Arnavutluk, Makedonya, Bosna-Hersek, Voyvodina, vs.) ve Uzak Avrupa'ya (Trans-Dinyester, Ukrayna, Kaliningrad, Rusya, vs.) önem verdiğini söyleyebiliriz, yapılan bölgesel çalışmalarda buna ağırlık verildiği gözlemlenmektedir.

Bu iki kurumun dışında, Haziran 2003'te Yunanistan'ın girişimiyle 28 ülkeden 60 diaspora temsilcisi Selanik'te düzenlenen 'Avrupa Diasporaları' zirvesinde bir araya gelerek, 'Avrupa Birliği ile diasporaları arasındaki bağlar nasıl güçlendirilir' konusunu tartışmışlardır. Fakat bu girişim zamanında çok konuşulsa da kısa ömürlü olmuştur (Dufoix, 2011: 90).

Sonuç

Uluslararası örgütlerin özel olarak soydaş azınlıkların korunması için bir düzenlemesi bulunmamaktadır. Doğal olarak devletler hukukunun saldırmazlık ve toprak bütünlüğü gibi negatif hak doğuran ilkeleri soydaş azınlıklara yönelik irredantizmi kapsamaktadır, ancak bunlar soydaş azınlıkları değil devletleri korumaya yöneliktir. Konu azınlık hakları kapsamında ele alınmıştır. Bunun tek istisnası Avrupa Konseyi'ne bağlı Venedik Komisyonu'nun ve AGİT'in tavsiye niteliğindeki kararlarıdır. Avrupa Birliği de soydaş azınlıklar söz konusu olduğunda daha ziyade Komisyon ve Parlamento kararları ile sorunlara geçici çözümler bulmayı tercih etmiştir.

Soydaş azınlık politikaları azınlık haklarının ötesinde, hukuksal temellere ve uluslararası düzenlemelere dayanan yeni bir hak kategorisi oluşturdukça daha da gelişecektir. Soydaş azınlık politikalarının günden güne gelişmesinin bir sebebi, ev sahibi devletlerin yayılmacılık söz konusu olmadığı müddetçe, uzun vadede, uluslararası hukuk ve demokratik kurallar çerçevesinde bu politikaları engelleyemeyecek olmasıdır. Bu süreç, ilk aşamada üye devletler arasında siyasi sorunlar yaratabilecek ancak uzun vadede azınlık haklarının korunması ve diasporalara verilen destekler gibi, irredantist politikalara alternatif politikaların gelişmesini sağlayarak, Avrupa barışına katkı sağlayacaktır.

Kaynakça

AGİT, (2008). The Bolzano/Bozen Recommendations on National Minorities in Inter-State Relations & Explanatory Note, OSCE High Commissioner on National Minorities.

AKPM, (2003, 24 Haziran). Positive experiences of autonomous regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe, Resolution 1334.

AKPM, (2003, 25 Haziran). “Azınlıkların Soydaş Devletler Tarafından Ayrıcalıklı Muamelesine İlişkin Karar”, (Çevrimiçi) <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta03/ERES1335.htm>

AKPM, (2011, 4 Ekim). National sovereignty and statehood in contemporary international law: the need for clarification, Resolution 1832 (2011).

Avrupa Komisyonu,(2013, 13 Eylül). Commission Decision C (2013) 5969 final of 13 September 2013.

Barten, U. (2015). Minorities, Minority Rights and Internal Self-Determination, Springer, London.

Bauböck, R. (2006). “Accommodating national minorities in Europe”, European Integration and the Nationalities Question, Routledge.

Bidayet Mahkemesi, (2017). Judgment of the General Court of 3 February 2017 — Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe v Commission (Case T-646/13), OJ C 112, 14.4.2014.

Dufoix, S. (2011). *Diasporalar*, İstanbul: Hrant Dink Vakfı Yayınları.

European Commission For Democracy Through Law, (2011, 20 Haziran). Opinion On The New Constitution Of Hungary, CDL-AD (2011)016.

European Commission For Democracy Through Law. (2001) Report On The Preferential Treatment of National Minorities By Their Kin-State, CDL-INF.

FUEN, (2006, 25 Mayıs). Charter for the Autochthonous National Minorities in Europa, Budyšin.

FUEN, Language Diversity Campaign Brochure, (çevrimiçi) www.fuen.org

FUEN, Linguistic Diversity And Multilingualism In Europe, (çevrimiçi) www.fuen.org

FUEN, Living Diversity Shaping Europe, (çevrimiçi) www.fuen.org

FUEN, Programmatic Declaration at the 2013 Fuen Congress In Brixen, (çevrimiçi) www.fuen.org

FUEN, The Right to Education, the Right to Information and Media of One's Own, (çevrimiçi) www.fuen.org

FUEN, The Right to Political Participation, (çevrimiçi) www.fuen.org

Hungarian Helsinki Committee, The case of the Hungarian Government with the Venice Commission Assessment of Government Reactions Concerning the Venice Commission's Opinion on the New Constitution of Hungary, (çevrimiçi) http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Assessment_of_HUN_Gov_reactions_to_Venice-Commission_opinion_201108.pdf

Kalmár, F. (2014, 5 Mart). "The situation and rights of traditional national minorities in Europe, Committee on Equality and Non-Discrimination", Parliamentary Assembly, Vienna.

Mungan, B. (1998). *Yaşlı Kıtanın Yeni Düzeni, Avrupa'nın Etnik Parselasyonu*, İstanbul: YGS Yayınları.

Nagle, J. (2013). Does having a kin state lessen the likelihood of minorities engaging in secessionist mobilization?: An analysis of the moderating influence of kin states. *Nationalism and ethnic politics*, 19(3), 287-309.

Nyüssönen, H. ve Metsälä, J. (2014, 3-6 Eylül). "Dual Citizenship And Voting Rights: Domestic Practices And Interstate Tensions", ECPR General Conference University of Glasgow. (çevrimiçi) <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/66e658ed-f783-420f-bc9e-9762e9c42f5a.pdf>

Unat, N. A. (2002). *Bitmeyen Göç, Konuk İşçilikten Ulus-Ötesi Yurttaşlığa*, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Waterbury, M. A. (2016). "National Minorities in an era of externalization", *Problems of Post-Communism*, Routledge.