

## YORUM / COMMENTARY

**Yayın Geliş Tarihi / Received:** 20.06.2022

**Yayına Kabul Tarihi / Accepted:** 12.09.2022

Bu makale için önerilen kaynak gösterimi / To cite this article (Chicago, 17-A sürüm / Chicago, 17<sup>th</sup> A):

Demiralp, Oğuz., "Azınlıklar Hukuku. *Uluslararası Suçlar ve Tarih / International Crimes and History* 23, (2022): 19-27.

# AZINLIKLAR HUKUKU

**Oğuz DEMİRALP\***

(E) Büyükelçi

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-8057-4394>

**Öz:** *Azınlık, uluslararası hukukta kesin tanımı henüz yapılamamış olan iki önemli kavramdan biridir. Etnik, dinsel ve / veya dinsel açılardan homojen nüfusa pek az ülkede rastlanır. Azınlıklar hukukuyrsa, evrensel tanım belirsizliğine rağmen, yüzyıllarca geçmişi olan bir daldır. Azınlıklar hukukunu devletlerin kendi topraklarında azınlıkta olanlarla ilişkisi olarak alırsak milat öncesine kadar inebiliriz. Ancak, modern tarih çerçevesinde azınlıklar hukukunun, Fransa'nın protestanlara hoşgörüsü öngören 1598 Nantes Buyruktusu gibi birkaç erken örnek sayılmazsa, 1648 Westphalia Antlaşmasıyla gelişmeye başladığı üzerinde geniş mutabakat olan bir saptamadır.*

**Anahtar Kelimeler:** *Azınlık Hukuk, Westphalia Antlaşmasıyla, Milletler Cemiyeti*

## LAW OF MINORITIES

**Abstract:** *Minority is one of the two important concepts in international law that have not been definitively defined yet. Very few countries have homogeneous population in ethnic, religious and/or religious terms. Minority law, despite the ambiguity of the universal definition, is a branch that has been around for centuries. If we take the law of minorities as a relationship of states with minorities on their land, we*

\* <https://doi.org/10.54842/ustich.1174110>

*can go back to the earliest milestone. However, it is a broad consensus that the law of minorities, in modern history, began to evolve with the 1648 Westphalia Treaty, unless some early examples, such as the 1598 Treaty of Nantes, envisioning France's revenge on protestants.*

**Keywords:** *Minority Law, Peace of Westphalia, International League of Nations*

**A**zınlık, uluslararası hukukta kesin tanımı henüz yapılamamış olan iki önemli kavramdan biridir (Diğeri terörizmdir). Bununla birlikte, konuyla ilgili çeşitli anlaşmalarla sözleşmelere bakarak azınlık kavramından ne anlaşıldığı genel olarak betimlenebilir. Bir ülkede yaşayanların çoğunluğundan belirgin şekilde farklı etnik, dinsel ve / veya dilsel özelliklere sahip kişilerden oluşan nüfus kümelerinin azınlık olarak anıldığını söyleyebiliriz. Ortak özelliklere sahip olunması azınlık tanımının objektif unsurudur. Sübjektif unsur ise bir kişinin kendini o nüfus kümesinden sayıp saymaması, başka bir deyişle o kümeyle aidiyet bağını toplumsal kimliğinin bir parçası olarak kabul edip etmemesidir.

Etnik, dinsel ve / veya dinsel açılardan homojen nüfusa pek az ülkede rastlanır. Dolayısıyla ülkelerin çoğunda betimlediğimiz türden azınlıkta olan nüfus kümeleri görülür. Ancak her ülke azınlıkta olan nüfus kümeleri hakkında azınlık kavramını kullanmaz. Kimi ülkede azınlık kavramı kullanılmadan etnik, dinsel veya dilsel bakımdan farklılığın belirtilmesiyle yetinilir. Örneğin Fransa'da bölgesel diller kavramı kullanılır. Bazı ülkelerde azınlık kavramının sadece belirli nüfus kümelerine uygulandığı görülür. Azınlık tanımındaki objektif unsurun kişilere istemeseler de dayatıldığı ülkeler de vardır. Azınlık kavramının kullanılmasından çeşitli nedenlerle çekinen bazı ülkelerin de ulusal mevzuatlarında etnik, dinsel veya dilsel grup kavramını yeğledikleri de kaydetmemiz gereken diğer bir genel gözlemdir. Bazı azınlıkların da, bu kavramı reddederek kendilerini ayrı bir halk olarak takdim etmeleri de az rastlanan bir durum değildir. (Bunun bir nedeni, kendi kaderini tayin hakkının azınlıklara değil halklara tanındığı yönündeki anlayıştır.)

En çok Amerika kıtasında görülen yerli halklar da azınlık tanımının genel çerçevesi içine girerler. Ancak yerli halklar hukuku ayrı bir dal olarak gelişmiştir. Dolayısıyla azınlık deyince hukuk kuramı açısından yerli halkları bu kavramın dışında ele almak yerinde olur.

Azınlıklar hukukuysa, evrensel tanım belirsizliğine rağmen, yüzyıllarca geçmişi olan bir daldır. Azınlıklar hukukunu devletlerin kendi topraklarında azınlıkta olanlarla ilişkisi olarak alırsak milat öncesine kadar inebiliriz. Ancak, modern tarih çerçevesinde azınlıklar hukukunun, Fransa'nın protestanlara hoşgörü öngören 1598 Nantes Buyruktusu gibi birkaç erken örnek sayılmazsa, 1648 Westphalia Antlaşmasıyla gelişmeye başladığı üzerinde geniş mutabakat olan bir saptamadır.

Ulus devlet anlayışının da 1648 Westphalia Antlaşmasıyla doğduğu kabul edilir. Sözkonusu antlaşma bağımsız bir devletin kendi sınırları içinde mutlak egemen olması gerektiği fikrini getirmiştir. Bu, aynı zamanda devletin kendi vatandaşları üzerinde tam egemenliğidir. Ne ki, antlaşmanın yol açtığı sınır değişiklikleri nedeniyle birçok nüfus kümesi kendilerini birden bire yeni bir devletin uyrukları olarak bulmuşlardır. Katolik çoğunlukların olduğu yerlerde protestan azınlıklar, protestan çoğunluklu ülkeler de katolik azınlıklar ortaya çıkmıştır. Ülkeler bu azınlıklara dinsel, dilsel hakları, karşılıklı denetimi görece içeren güvencelerle vererek barış ortamını sağlama yoluna gitmişlerdir. Dolayısıyla “Ben azınlığıma istediğimi yaparım” şeklinde bir egemenlik anlayışına ulus devlet kavramının doğuşunda yer verilmemiştir.

Westphalia ile birlikte katoliklerle protestanları kapsayan dinsel azınlıklar ön plana çıkmıştır. Tarihçileri göre, 1648’den 1815 Viyana Kongresine kadar Avrupa’da yapılan anlaşmaların çoğunda dinsel azınlık haklarıyla ilgili hükümler görülür.<sup>1</sup> Ancak Yahudiler birçok Avrupa ülkesinde 19ncü yüzyıla kadar azınlıklar hukukunun kapsama alanında değildi.

Yahudiler diğer Avrupa ülkelerinde bulamadıkları hukuki korumaya göç ettikleri Osmanlı topraklarında kavuşmuşlardı. Yahudilere korumalı statü sağlayan Osmanlı millet sistemi de azınlıklar hukuku tarihinin önemli bir bölümüdür. Müslümanların yöneten, Rumlar, Ermeniler ve Yahudilerin yönetilen gruplar olarak tanımlandığı bu sistem eşitlikçi değil hiyerarşik bir düzen kurmuş olmakla birlikte o çağların ölçülerine göre, özellikle hoşgörü ilkesine dayandığı için ileri bir düzeydeydi. Tanzimat fermanyıyla birlikte Osmanlılar eşitlikçi sisteme geçmiştir. Bu arada Osmanlı topraklarında yaşayan hristiyanlara, 17nci yüzyıldan 20nci yüzyıla kadar ikili veya çoklu anlaşmalarla, var olanlara ilâve özel haklar verilmesi de azınlıklar hukukunun tarihinin önemli bir yönüdür. Ne var ki, bu haklar çoğunlukla diğer Avrupalı devletlerin kazandıkları savaşlardan sonra bastırmaları sonucunda verilmiştir. Bu nedenle, azınlıklar hukuku tarihçileri Osmanlı topraklarında hristiyanların haklarının genişletilmesini zorlama (coercion) ve dayatma (imposition) yoluyla geliştirilen haklara örnek olarak anarlar. Özellikle Batıların Türkiye’yi insan hakları açısından (haklı veya haksız) eleştirirken azınlık kavramına baş vurduklarında ülkemizde hassasiyet uyandırmalarının

1 Anna Adorjani ve László Bence Bari, “National Minority: The Emergence of the Concept in the Habsburg and International Legal Thought”, *Acta Universitatis Sapientiae, European and Regional Studies* 16, sy 1 (1 December 2019): 7-37, <https://doi.org/10.2478/auseur-2019-0010>.

tarihsel nedeni budur. Osmanlı mülkünde azınlıkların statüsünün siyasal art niyetle dışardan karışma yoluyla geliştirilmeye çalışılması, Türkiye’de, Cumhuriyet döneminde de devam eden bir tarihsel hassasiyet doğmasına yol açmıştır.

Yeniden Avrupa’nın geneline dönersek, 1815 Viyana Kongresinde ilk kez olarak etnik – ulusal azınlıklara koruma sağlanmasına yönelim olduğu yine tarihçilerin saptamasıdır. 19ncu yüzyıl Avrupasında bir yandan Yahudileri de görece içeren şekilde dinsel azınlıklar hukukunda ilerleme sağlanırken, öbür yandan ulusal azınlık konusu gittikçe öne çıkmıştır. Nitekim, 1878 Berlin Antlaşması dinsel kadar ulusal azınlıklarla da ilgilenmiştir. Ayrıca azınlıkların dinsel haklarına da yer vermiştir. Azınlıklar hukuku açısından kuramsal düzeyde ilerleme içerdiği söylenebilecek bu antlaşma, diğer tarafından bakıldığında, azınlıklar konusunun Osmanlı devleti aleyhine nasıl istismar edildiğinin bir örneğidir. (Osmanlı, kaçınılmaz olduğunu bugün daha iyi anladığımız toprak açısından küçülme sürecini, dışarıdan karışma olmadan kendisi yönetebilseydi gelişmeler farklı olurdu, ama bunu yapabilir miydi?)

Bu noktada vurgulanması gereken bir husus, ulusal azınlık, giderek azınlık kavramını genel olarak yapıldığı gibi geriye doğru kullanıldığıdır. Örneğin 1878 Berlin Antlaşmasında dinsel gruplardan ve ilgili nüfus kümelerinden adlarıyla (ethnonym) söz edilir. Ayrıca genel bir deyim olarak milliyet (nationality) kavramı kullanılır. Azınlık kavramı, kalıcı olarak, Birinci Dünya Savaşı sonrasında Milletler Cemiyeti ile birlikte hukuk sahnesine çıkacaktır.

Milletler Cemiyeti’nin Kurucu Yasabelgesi (Covenant) yazılırken Woodrow Wilson metne azınlıkların korunmasıyla ilgili hükümler konulmasını istemiştir. Ancak diğer ülkeler, bu yaklaşımı, bir yandan birey odaklı insan hakları felsefesine, öbür yandan devletlerin egemenliği ilkesine ters düşeceği bahanesiyle kabul etmemişlerdir. Bununla birlikte Milletler Cemiyeti düzeni içinde eşî bir daha görülmemiş olan bir azınlıklar sistemi kurulmuştur. Örgüt, kendisine verilen genel yetkiler bağlamında bir azınlıkların durumunu izleme birimi meydana getirmiş ve bu noktadan, ülkeler arasındaki ikili ya da çoklu azınlık anlaşmalarının uygulanmasını gözlemiştir.<sup>2</sup>

2 Joseph B. Kelly, “National Minorities in International Law”, *Denver Journal of International Law & Policy* 3, sy 2 (January 1973): 23.

Bunun nedeni azınlık haklarına saygının barışın korunmasının gereklerinden biri olarak görülmesidir. Ancak ABD ve İngiltere gibi güçlü ülkeler kendileriyle ilgili olarak azınlık hakları yükümlülükleri üstlenmemiş, yükü diğerlerine yıkmıştır. Birinci Dünya Savaşını izleyen Versailles Antlaşması ve diğer ilgili anlaşmaların hemen hepsinde azınlıkların uluslararası denetim altında korunmasına yönelik hükümler görülür. Bizim Lausanne Antlaşmamız da bu genel çerçeve içinde yer alır. Nitekim, Lausanne antlaşmasının 44ncü maddesinde, Türkiye azınlıklarla ilgili yükümlülüklerinin “beynelmilel menfaati haiz taahhüdat teşkil etmelerini ve Cemiyeti Akvamın kefaleti altına vaz’edilmelerini kabul eyler .” hükmü yer almıştır. Aynı maddede denetim yöntemleri de öngörülmüştür. Türkiye, Milletler Cemiyeti’ne üye olmadan, bu örgütün azınlıkların durumunu izleme sistemine girmeyi kabul etmiştir. Şikayet dilekçelerinin incelenmesine dayanan söz konusu sistemin etkili olduğunu söylemek güçtür, ama uluslararası azınlıklar hukuku bakımından ileriye doğru bir adım atılmıştır. Yaptığımız bir arşiv araştırmasında, sisteme Türkiye ile ilgili 83 şikayet girdiği görülmüştür. Türkiye’nin Lausanne yükümlülükleri, bilindiği üzere, ülkemizdeki gayrimüslimlerin sadece üç grubunu değil, tümünü kapsamaktadır. Ayrıca 39ncü maddede anadili Türkçe olmayan yurttaşlarımızla ilgili dilsel özgürlük hükümleri bulunmaktadır. Şikayetler bütün bu konularda olmuştur.

Milletler Cemiyeti ne yazık ki başarılı olamamıştır. Ancak, azınlıkların durumunu devletler yerine yetkili uluslararası kuruluşların izlemesinin yolunu açmıştır. Bu, elbette daha doğru bir yöntemdir. İkinci Dünya Savaşından sonra Birleşmiş Milletler (BM) Örgütünün kurulmasıyla yeni bir hukuk düzenine geçilmiştir. Bu kez ABD karşı çıktığı için İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinde azınlık kavramına yer verilmemiş, tümüyle birey odaklı bir insan haklarını koruma anlayışı tercih edilmiştir. Buna karşılık, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinde (AİHS) ulusal azınlık bağlantısı yüzünden ayırıcılık yapılmaması yönünde bir hüküm yer almıştır.<sup>3</sup>

Bu iki temel belge arasında gördüğümüz farkın nedeni ulusal azınlık kavramının daha çok Avrupa tarihi içinde ortaya çıkmış olmasıdır. Bununla birlikte, AİHS çerçevesinde ulusal azınlıklarla ilgili önemli bir içtihat gelişmemiş ve kavramın tanımı yapılmamıştır. Ulusal azınlık

3 John R. Valentine, “Toward a Definition of National Minority”, *Denver Journal of International Law & Policy* 32, sy 2 (Ocak 2004): 31.

genellikle bir ulusun başka bir ulusun topraklarındaki uzantısı ya da kalanları olarak anlaşılır. Ancak, zamanla, bu anlayış azınlıkların bütün türlerini kapsar hale gelecektir.

BM sistemi içinde azınlıklar hukukuyla ilgili ciddi bir gelişme yıllar sonra, 1960'larda Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesiyle (MSHS) Irk ayrımcılığının Önlenmesi Sözleşmesinin (IAÖS) kabul edilmesiyle olmuştur. MSHS'nin 27nci maddesi şu şekildedir: "Etnik, dinsel veya dilsel azınlıklar bulunan devletlerde, bu tür azınlıklara mensup kişilerin, gruplarının diğer üyeleriyle birlikte topluluk halinde, kendi kültürlerini yaşamak, kendi dinlerini tapınmak ve kendi dillerini kullanmak hakları yadsınmayacaktır." İAÖS ise azınlık yerine "ırksal veya etnik grup" kavramını, ama aynı anlama gelecek şekilde ele almaktadır.

Soğuk Savaş döneminde azınlık hakları alanında gelişme sınırlı kalmıştır. Ancak 1975'ten sonra Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Konferansı (AGİK, 1991'dan sonra teşkilat olacak: AGİT) "ulusal azınlıklar" başlığı altında konunun tartışılması ve taahhütleri yoluyla bazı adımlar atılmasına zemin sağlamıştır. Azınlık hukukunda esaslı gelişmeler Soğuk Savaşın sonunda, 1990'larda yaşanmıştır.

BM 1992 yılında Ulusal veya Etnik, Dinsel ve Dilsel Azınlıklara Mensup Kişilerin Hakları bildirgesini kabul etmiştir. Hukuki bakımdan bağlayıcı olmamakla birlikte bu belge, moral ve siyasi açıdan görmezlikten gelinemeyecek bir önem taşımaktadır. Temel bir referans belgesi olmuştur.

MSHS'nin uygulanmasının denetimiyle görevli Medeni ve Siyasi Haklar Komitesi (bağımsız uzmanlardan oluşur) 1994 yılında yaptığı 27nci maddeyle ilgili gözleminde, azınlık tanımına girmemekle birlikte bu maddede öngörülen hakkın kullanımını göçmen işçilere ve turist gruplara kadar genişletmiş, böylece vatandaşlık kriterini ortadan kaldırmıştır. Ayrıca, azınlık haklarının, aynı sözleşmenin birinci maddesinde öngördüğü halkların kendi kaderlerini tayin hakkıyla karıştırılmaması gerektiğini ifade etmiştir.

AGİK / AGİT çerçevesinde Kopenhag ve Cenevre Konferanslarıyla başlayarak ulusal azınlıklarla ilgili taahhütler gittikçe ayrıntılı hale gelmiştir. 1993 yılında Ulusal azınlıklar Komiseri makamı ihdas edilmiştir. Komiser'in temel görevi, yeni normlar yaratmak değil, ulusal azınlıklarla devletler arasındaki çatışmaları önlemek olarak

tanımlanmıştır. İlk Komiser Max Van Der Stoel'in "Ben bir ulusal azınlık görünce hemen tanırım" beyanı, azınlık kavramına ilginç bir yaklaşımdır.

Avrupa Konseyi'nde Bölge ve Azınlık Dilleri Şartı ve Ulusal Azınlıkları Koruma Çerçeve Sözleşmesi ortaya çıkarılmıştır. Birinci sözleşme fazlasıyla ayrıntılara indiği için az ilgi görmektedir. İkinci sözleşme devlete azınlık konularında yön gösterici ilkelerden oluşmaktadır. Sadece resmen tanınan azınlıkları değil, azınlıkta olan ya da sayılan nüfus kümelerini kapsamaktadır. Vatandaşlık kriteri içermemektedir. Haklar ile ülkenin toprak bütünlüğüyle ulusal mevzuatına saygı arasında denge kurulmuştur. Bu sözleşme daha geniş olarak uygulanmaktadır. 38 üye ülke bu sözleşmeye taraftır. Belçika, Yunanistan, İzlanda ve Lüksemburg imzacı ülkelerdir. Andorra, Fransa, Monako ve Türkiye ne imza atmış, ne de taraf olmuşlardır.

1990'larda azınlıklar hukukunun önem kazanmasının nedeni, eski sosyalist ülkelerin batı demokrasi ve insan haklarına açılması kadar Avrupa'da meydana gelen dönüşümlerin yeni çatışmalara yol açmasını mümkün olduğu kadar önlemektir. Azınlıklara haklarının tanınıp uygulanmasıyla azınlıkların toprak bütünlüğüne saygı göstermesi arasında bir denge kurulmuştur. Ayrıca, birey odaklı insan hakları sistemi bırakılmamış, azınlık haklarının kişisel haklar olarak tanımlanması yoluna gidilmiştir. Ancak bu hakların, kullanılmalari birden fazla kişinin bir araya gelmesini gerektirdiği için sendikal haklar gibi kolektif bir yönleri kaçınılmaz olarak bulunmaktadır. Vatandaşlık kriteri de azınlık hakları için gerekli sayılmamıştır. Ulusal azınlık kavramı bütün azınlıkları kapsayan şekilde kullanılabilir hale gelmiştir.

Yeniden vurgulayalım: Çağdaş azınlıklar hukuku sadece devletlerin resmen azınlık olarak tanıdığı nüfus kümelerinin değil, etnik, dinsel ve / veya dilsel bakımdan azınlıkta olanların hepsinin haklarının geliştirilmesini amaçlar. Azınlıklar hukuku, daha genel nitelikteki pozitif ayrımcılık hukukunun bir parçasıdır. Dolayısıyla, azınlık kavramıyla sorunu olan ülkelerin, "kim azınlıktır, değildir" tartışmasını bırakıp pozitif ayrımcılık mevzuatlarıyla uygulamalarını geliştirmeleri daha isabetli bir yaklaşım olur. Pozitif ayrımcılığın üç ayağı vardır: herkesin köken farkı gözetmeksizin yasa önünde eşitliği, köken farkı nedeniyle ayrımcılık yapılmasının önlenmesi ve farklılıkların geliştirip özgürce ifade edilmesine olanak sağlanması. Modern toplumları sarsan birçok toplumsal sorunun çaresi pozitif ayrımcılık hukuku çerçevesinde bulunabilir. İnsan varlığının ayırıcı özelliği sayılan aklın gösterdiği yol



da budur. Gel gelelim, toplum içi ilişkileri, ulusal ve uluslararası siyaseti her zaman aklın yönlendirdiğini söyleyebilmek hâlâ çok güç görünmektedir.

**Kaynakça:**

Adorjani, Anna, ve László Bence Bari. “National Minority: The Emergence of the Concept in the Habsburg and International Legal Thought”. *Acta Universitatis Sapientiae, European and Regional Studies* 16, sy 1 (1 Aralık 2019): 7-37.  
<https://doi.org/10.2478/auseur-2019-0010>.

Kelly, Joseph B. “National Minorities in International Law”. *Denver Journal of International Law & Policy* 3, sy 2 (Ocak 1973): 23.

Valentine, John R. “Toward a Definition of National Minority”. *Denver Journal of International Law & Policy* 32, sy 2 (Ocak 2004): 31.