



# Turkish Journal of Diaspora Studies

ISSN: 2717-7408 (Print) e-ISSN: 2757-9247 (Online)  
Journal homepage: [tjds.org.tr](https://tjds.org.tr)

## “Yeni Azınlıklar”: Azınlık Tartışmalarında Yeni Bir Perspektif

Nihal Eminoğlu

**To cite this article:** Nihal Eminoğlu (2026) “Yeni Azınlıklar”: Azınlık Tartışmalarında Yeni Bir Perspektif, Turkish Journal of Diaspora Studies, 6(1), 18-35, DOI: 10.52241/TJDS.1872369

**To link to this article:** <https://doi.org/10.52241/TJDS.1872369>

**Submission Date:** 26 January 2026 **Acceptance Date:** 10 February 2026

**Article Type:** Research Article



© 2026 Nihal Eminoğlu. Published with license by Migration Research Foundation



Published online: 15 March 2026



Submit your article to this journal [↗](https://tjds.org.tr)

Full Terms & Conditions of access and use can be found at  
[tjds.org.tr](https://tjds.org.tr)

## “Yeni Azınlıklar”: Azınlık Tartışmalarında Farklı Bir Perspektif

Nihal Eminoğlu\* 

### Özet

Bu makale 2000’lerde Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı metinlerinde yer alan ve Avrupa Konseyi raporlarında da gündeme getirilen ‘yeni azınlık’ konseptini ele almaktadır. Kavramın her ne kadar genel geçer bir tanımı yoksa da ve farklı disiplinlerde farklı gruplar bu kategoride değerlendiriliyor olsa da bu çalışmanın konusu olan ‘yeni azınlıklar’, daha ziyade sosyolojik bağlamda göçmenleri ve göçmen kökenli gençleri (sonraki kuşakları) ifade etmektedir. Bu nedenle konseptin ilk olarak ‘göçmen’ ve ‘azınlık’ kavramları ile bağlantısı makalede değerlendirilmiştir. Ayrıca, uluslararası alanda azınlıkların korunması ve mevcut azınlık hakları düzenlemelerinde yer alan ‘azınlık’ çerçevesinin ne ölçüde göç kaynaklı ‘yeni azınlıkları’ kapsadığı tartışılmış, ardından ‘ulusal azınlıklar’ ile karşılaştırılmaya gidilerek haklar, meşru talepler ve ihtiyaçlar bakımından bu iki grubun örtüşen ve farklılaşan unsurları ortaya konmuştur. Geleneksel azınlık haklarına yeni bir yaklaşım olarak ele alınabilecek olan ‘yeni azınlıkların’ günümüzde Avrupa’da göçmenler bağlamında tartışılan çokkültürlülük ve entegrasyon politikalarının önemli bir keşif noktası olduğu da değerlendirilmiştir.

**Anahtar Kelimeler :** Azınlık Bilinci, Kültürel Azınlıklar, Sosyal Uyum, İnsan Hakları, Eski Azınlıklar

## “New Minorities”: A Different Perspective in Minority Debates

### Abstract

This article examines the concept of ‘new minorities’, which appeared in the texts of the Organization for Security and Co-operation in Europe in the 2000s and was addressed in the reports of the Council of Europe. Although the concept lacks a universally accepted definition and different groups are categorized under it across various disciplines, in the context of international law—which is the focus of this study—‘new minorities’ refer to migrants and young people of migrant origin (*descendants*). Accordingly, the article first explores the connection of this new concept with the notions of ‘migrant’ and ‘minority’. It then discusses the protection of minorities at the international level and the extent to which the existing minority rights framework encompasses migration-related ‘new minorities’. Following this, a comparison is made with ‘national minorities’ to highlight the common and divergent elements between the two groups in terms of rights, legitimate claims, and needs. It has also been assessed that the “new minorities,” which can be considered as a new approach to traditional minority rights, constitute an important point of intersection in today’s Europe for the debates on multiculturalism and integration policies in the context of migrants.

**Keywords :** Minority Consciousness, Cultural Minorities, Social Cohesion, Human Rights, Old Minorities

\* Dr. Öğr. Üyesi, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Politika ve Ekonomi Bölümü, Ankara, Türkiye

## Giriş

Uluslararası hukukta azınlık ve bu bağlamda azınlık hakları konusu son yüzyılda, özel olarak da üç farklı dönemde gündeme gelmiştir (Pentassuglia, 2004; Boev, 2008). Bunlardan ilki Birinci Dünya Savaşı sonrasında kurulan Milletler Cemiyeti (MC) dönemidir. 1920-1946 yıllarını kapsayan bu dönemde azınlıkların korunmasından ziyade ulus devletin korunması hedeflenmiş, bu nedenle de azınlık hakları konusu bu sistemi korumanın bir “aracı” (Akgönül, 2015, s. 213) olarak ele alınmıştır. Bu dönemde azınlık haklarına ilişkin meseleler daha ziyade devletlerin münhasır yetki alanında kalmış ve zaman zaman da ikili anlaşmaların konusu olmuştur (Oran, 1986, ss. 65-67). MC yaklaşımı, azınlık sorunlarının önüne kısmen geçebilmiş ve bu nedenle de azınlık hakları çerçevesinde çok başarılı olamamıştır. İkinci Dünya Savaşı sonrasına tekabül eden 1945-1992 arası ikinci dönemde ise Birleşmiş Milletler’in (BM) kurulması ve İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi’nin kabul edilmesiyle, evrensel anlamda insan haklarının korunması fikri öne çıkmıştır. Bu sistem azınlık haklarından ziyade, insan hakları çerçevesinde ve ayrımcılığın önlenmesi ilkesi ışığında azınlık konusunu dolaylı olarak ele almaktadır. Diğer taraftan, bu dönemde azınlık haklarına dair önemli bir inisiyatif de gerçekleşmiştir. BM İnsan Hakları Komisyonu’nun altında kurulan Ayrımcılığın Önlenmesi ve Azınlıkların Korunması Alt Komisyonu ve bu Komisyonu’nun ürünü olan 1976 tarihli Kişisel ve Siyasal Haklar Sözleşmesi’nin 27. maddesi uluslararası insan hakları hukuku çerçevesinde evrensel ve hukuk bağlayıcı, azınlık haklarına ilişkin ilk düzenleme olma özelliği taşımaktadır. İlgili madde, etnik, dinsel ya da dilsel azınlıkların bulunduğu devletlerde, bu azınlıklara mensup kişilerin, kendi kültürlerinden yararlanma, kendi dinlerini açıklama ve uygulama ya da kendi dillerini kullanma hakkından mahrum edilemeyeceğini belirtmektedir. Sovyetler Birliği’nin dağılmasıyla başlayan Aralık 1991 sonrasını kapsayan üçüncü dönem ise, azınlıkların korunması konusunu insan hakları yaklaşımının ötesinde ele alması bakımından önemlidir. Doğu Avrupa’daki sosyalist rejimlerin çökmesi ve bölgede meydana gelen kimlik çatışmaları sonucu azınlık meselesi yeniden gündeme gelmiştir.

BM’nin 1992 tarihli Ulusal, Etnik, Dinsel ve Dilsel Azınlıklara ait Kişilerin Haklarına Dair Bildirisi, azınlıkların korumasını insan haklarının bir alt grubu olarak konumlandırarak azınlıkları değil ‘azınlıklara ait bireyleri’ korumanın altını çizmektedir. Samim Akgönül’e göre (Akgönül, 2015) bu yaklaşımın iki önemli sonucu bulunmaktadır. Birincisi, azınlık haklarının üst sınırı olarak evrensel insan haklarının belirlenmiş olması, yani azınlıkların talep edecekleri hakların evrensel insan haklarına aykırılık teşkil etmemesi ve ikincisi de azınlık haklarından faydalanıp faydalanmamanın bireylerin özgür iradesine bağlanmasıdır (s. 221). Diğer taraftan, Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı’nın (AGİT) Ulusal Azınlıklar Yüksek Komiserliği de üye devletlerde azınlık sorunlarından kaynaklı olarak bölgesel güvenlik ve istikrarı tehdit edecek durumlara karşı erken uyarı ve erken müdahale geliştirmeyi amaçlamıştır (OSCE, 1992). Benzer şekilde Avrupa Konseyi de bu üçüncü dönemde, bölgesel ve azınlık dillerini korumayı hedefleyen, 1992 tarihli Bölge

ya da Azınlık Dilleri Avrupa Sözleşmesi ve ulusal azınlıkları koruma yönünde Avrupa'da temel standartları oluşturan, 1995 tarihli Ulusal Azınlıkların Korunması Çerçeve Sözleşmesi ile azınlık haklarına aktif bir yaklaşım sergilemiştir. 1990 sonrası azınlık hakları konusunda özellikle de BM, AGİT ve Avrupa Konseyi bünyesinde ortaya konan uluslararası metinler, her ne kadar içerikleri, azınlık haklarına yaklaşımı ve sınırlılıkları bağlamında eleştiriye açık metinler olsa da bugün hala önemli referans kaynaklarıdır (Pentassuglia, 2004, s. 36).

1990 sonrası dönem aynı zamanda insan hareketliliğinin güçlendiği ve göçmen kitlelerin de sosyolojik bağlamda 'azınlık' olarak nitelendirildiği bir anlayışı da ortaya koymuştur. Ancak tam da bu tartışmalar daha sonra göçmen kitlelerin bir azınlık olarak değil, büyük ölçüde 'çokkültürlü' toplumsal yapıların bir unsuru şeklinde kabul edilmesine de alan açmıştır. Uzunca bir süre, göçmenler ve göçmen kökenliler için öne sürülen 'asimilasyon' temelli yaklaşımın çıkmaza girmesiyle birlikte, 'yeni azınlık' kavramından ziyade 'çokkültürlülük' yaklaşımı daha etkili olmuştur. Göçmen grupların kendilerinin azınlık olarak tanımlanmasını da bir ayrımcılık olarak gören, bu nedenle artık ayrılmaz bir parçası haline geldikleri toplumun asli bir unsuru olarak tanımlanma talepleri ile çokkültürlülük yaklaşımı azınlık yaklaşımına göre daha çok önemsenmiştir (Kymlicka, 2015). Kuşku yok ki yeni azınlık kavramındaki bu dönüşüm, bir dönem AGİT ve Avrupa Konseyi tarafından ortaya konulan konsepti ve kavramsallaştırmayı incelemeyi engellemekte, aksine sürece dair çabalar bağlamında akademik yazına bir not düşmeyi amaçlamaktadır.

'Yeni azınlık' kavramı ilk olarak 2003'te AGİT tarafından ele alınmış ve sonrasında Avrupa Konseyi'nin de raporlarında yer almıştır. Azınlık kavramında olduğu gibi, 'yeni azınlık' teriminin de herkes tarafından kabul edilen net bir tanımı bulunmazken, farklı disiplinlerin farklı grupları bu kategoriye yerleştirdiği de görülmektedir. Örneğin sosyoloji disiplini için, LGBTİ bireyler, engelli bireyler ve kadınlar da yeni azınlıklar kapsamında değerlendirilebilmektedir. Bu çalışmanın konusu olan 'yeni azınlıklar' ise – özellikle AGİT ve Avrupa Konseyi metinleri bu kapsamda incelendiğinde - göçmenleri ve göçmen kökenli gençleri (sonraki kuşakları) ifade etmektedir. Bu nedenle bu yeni konseptin ilk olarak 'göçmen' ve 'azınlık' kavramları ile bağlantısı bu çalışmada incelenecektir. Ayrıca, uluslararası alanda azınlıkların korunması ve mevcut azınlık hakları düzenlemelerinde yer alan 'azınlık' çerçevesinin ne ölçüde göç kaynaklı 'yeni azınlıklar' kapsadığı tartışılacak, ardından 'ulusal azınlıklar' ile karşılaştırmaya gidilerek haklar, meşru talepler ve ihtiyaçlar bakımından bu iki grubun örtüşen ve farklılaşan unsurları ortaya konacaktır.

Geleneksel azınlık haklarına yeni bir yaklaşım olarak ele alınabilecek olan 'yeni azınlıkların' günümüzde Avrupa'da göçmenler bağlamında tartışılan çokkültürlülük ve entegrasyon politikalarının önemli bir keşişim noktası olduğu da çalışmanın sonuç kısmında yer alacaktır.

## 'Yeni Azınlık' Kavramının Çerçevesi

'Yeni azınlık' kavramının literatürde farklı anlamlarda, farklı toplumsal grupları ifade edecek şekilde kullanımına rastlanmaktadır. Örneğin sosyoloji disipliniinde bu kavramın, azınlık hakları bağlamında tartışmaların daha ziyade 20. yüzyılın ikinci yarısında başladığı LGBTİ gruplar için kullanıldığını görülmektedir (Sobočan, 2013; Crawford, 2006). Benzer şekilde, kadınlar ve engelli bireylerin hakları üzerinden yapılan çalışmalarda da 'yeni azınlık' ifadesinin bu grupları işaret etmek için kullanımına rastlanmaktadır (Kleinbaum vd., 2012; Deegan, 1981; Thornburg, 1978). Siyaset bilimi alanındaki bazı çalışmalarda ise, Sovyetler'in dağılmasının ardından özellikle Doğu Avrupa'da ortaya çıkan kimlik çatışmaları bağlamında azınlık sorununun ele alındığı dönemde, kronolojik olarak yeni dönemi ifade etmek için 'yeni azınlık' teriminin kullanıldığı görülmektedir (Harris, 1993; Yamskov, 1994; Davis & Sabol, 2018). Bu tanımlamanın; etnik, dinsel, dilsel azınlıklardan, yani ulusal- bir başka ifadeyle geleneksel veya eski - azınlık gruplardan içerik olarak çok da farklı olmadığını belirtmek gerekir (Eminoğlu, 2018).

Bu makalede incelenen 'yeni azınlık' kavramı ise özellikle 2000'lerden itibaren AGİT ile Avrupa Konseyi'nin metinlerinde yer aldığı şekilde, 1960 ve 70'lerde Avrupa ülkelerine göç eden 'misafir işçilerin' çocuklarını, yani sonraki kuşaklarını tanımlamak için kullanılmaktadır. Bu bağlamda 'yeni azınlık' kavramı ilk olarak 2003 yılında AGİT bünyesinde düzenlenen, 'Yeni Azınlık: Kapsayıcılık ve Eşitlik' (*New Minorities: Inclusion and Equality*) başlıklı konferansta yer almıştır. Dönemin AGİT Azınlıklar Yüksek Komiseri Rolf Ekéus'un konferansta yaptığı konuşma ise, yeni azınlık kavramına dair önemli izler taşımaktadır (OSCE, 2003). Yüksek Komiser konuşmasında yeni azınlık ifadesini kullanırken 'sözde' (*so-called*) vurgusu yaparak aslında kavramın açık ve net, üzerinde uzlaşmaya varılan bir tanımının olmadığını ortaya koymaktadır (s. 2). Bununla birlikte, yeni göçmenlerin ve özellikle de genç göçmenlerin (konuşmada "recent immigrants" ve "young immigrants" olarak geçmektedir) ev sahibi ülkeye entegrasyonunun kolay olmadığı ve bu durumun da ırkçılık ve yabancı düşmanlığı gibi tepkilere yol açtığı ifade edilmiştir. Ekéus'a göre, göç devam ettiği sürece bu grubun (yeni azınlıkların) entegrasyonu konusu daha da önemli hale gelecektir ve bu sadece sosyal bir sorun olarak değil, bir yönetim meselesi ve temel bir politika konusu olarak ele alınmalıdır. Bu bağlamda, bu yaklaşımın, günümüzde Avrupa ülkelerinin göç süreç yönetiminin, özellikle de göçmenler ekseninde sıklıkla gündeme gelen entegrasyon tartışmalarının arka planını oluşturan önemli unsurlardan biri olduğu da düşünülebilir.

AGİT Parlamenterler Meclisi tarafından hazırlanıp 2004 yılında imzalanan Edinburg Deklarasyonu ise, yeni azınlık kavramının yer aldığı ilk uluslararası belge olması açısından önemlidir. Deklarasyonun 60. paragrafı, son yıllarda yaşanan göçün sonucu olarak 'geleneksel azınlıkların' (*traditional minorities*) yani 'ulusal azınlıkların' (*national minorities*) yanı sıra birçok AGİT ülkesinde 'yeni azınlıkların' (*new minorities*) olduğunu belirterek,

Azınlıklar Yüksek Komiserine AGİT üyesi ülkelerin entegrasyon politikalarını analiz etmesi ve yeni azınlıkların durumunu inceleyen bir çalışma yapması çağrısında bulunmuştur (OSCE PA, 2004, par. 71). Bunun üzerine Yüksek Komiser, göç alanında uzmanlaşmış bağımsız bir düşünce kuruluşu olan *Migration Policy Group*'tan (MPG) bu konuda bir rapor hazırlamasını istemiştir. Bu talep üzerine MPG 2006 yılında, Fransa, Almanya, Hollanda, İngiltere, Danimarka, İsveç ve Kanada'nın entegrasyon politikalarını karşılaştırmalı olarak inceleyen çalışmasını yayınlamıştır (MPG, 2006).

MPG'nin çalışmasının önemli bulgularından birisi, incelediği ülkelerde 'yeni azınlık' kapsamında değerlendirilen grupların ülkeden ülkeye farklılık göstermesi, bu nedenle de üzerinde uzlaşılan bir tanım yapmanın mümkün olmaması, ayrıca bu kavramın hukuki bir statüsünün bulunmamasıdır. Yeni azınlık olarak nitelendirilen grupların genel olarak göçmenlerin 'torunları' (*descendants*) yani 'kuşakları' olduğu yönünde ortak bir görüş öne çıkarken, bazı ülkelerde yabancı uyruklu ebeveynlerin ülkede doğan çocuklarını da içeren 'yabancı kökenli kişiler' veya 'yabancı kökenli torunlar' gibi tanımların da kullanıldığı, bazı ülkelerin ise bu grubu tanımlamak için 'azınlık' kavramını kullandığı görülmektedir. Ayrıca, göçmenlerin bazılarının vatandaşlık bağı üzerinden yapılan değerlendirmeye istinaden yabancı uyruklu olarak tanımlandığı veya ülkede kalış süresinin uzunluğuna göre, yabancı vb. farklı tanımlara tabi olduğu durumlar da ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle de mevcut durumda hiçbir ülkede 'yeni azınlık' nüfusunu kapsamlı bir şekilde detaylandırmanın mümkün olmadığı belirtilmiştir (MPG, 2006, ss.4, 29). Bu bağlamda rapor, 'yeni azınlık' terimini geniş bir çerçevede değerlendirmekte ve genel olarak, bu kavramı yakın dönem göçler sonucu bir ülkeye yerleşen kişi ve gruplar olarak ele almıştır (s. 3). Kullanılan tanımlamaların çeşitliliği ve karmaşıklığı nedeniyle, MPG'nin araştırması, çalışmanın ana konusu olan entegrasyonun 'kime' değil, 'nasıl' yapılacağı üzerinde durmuş ve ülkele- rin entegrasyon politikalarını ve yöntemlerini, 'göçmenler' ve 'azınlıklar' şeklinde iki geniş gruptandırma ile değerlendirmiştir (s. 4).

Göçmenlerin 'yeni azınlık' kapsamında değerlendirilmesine yönelik Avrupa Konseyi'nin yaklaşımı da AGİT kadar öne çıkmaktadır. Bu hususta 2001 yılında Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi'nin (AKPM) ulusal azınlıkların haklarına ilişkin 1492 no'lu tavsiye kararında, bulundukları ülkenin vatandaşı olan göçmen nüfusların özel bir azınlık kategorisi oluşturduğu ifade edilmiştir (PACE, 2001, 11.madde).

AGİT ve Avrupa Konseyi'nin, genel yaklaşımına bakıldığında, 'yeni azınlık' teriminin - her ne kadar hukuki bir statü olmasa da ve herkes tarafından kabul edilen net bir tanı- mı bulunmasa da - 'azınlık' ve 'göçmen' olmak üzere iki temel kavrama dayandığı görülmektedir. Bu durumda kavramın bu iki bağlamda incelenmesi, geleneksel azınlık hakları çerçevesinde 'yeni azınlıklar'ın ve haklarının nasıl karşılık bulduğunu anlamak açısından önemlidir. Öte yandan, her ne kadar göçmen entegrasyonu üzerinden tanımlanan bir 'yeni azınlık' kavramı olsa da bu kategori uluslararası hukukta henüz 'azınlık' olarak kabul edilmemektedir.

## ‘Yeni Azınlıklar’: Ne Kadar Göçmen, Ne Kadar Azınlıklar?

Uluslararası metinlerde ‘yeni azınlık’ kavramını ele alan ve bu konuyu gündemlerine ilk taşıyanlardan AGİT ve Avrupa Konseyi’nin yaklaşımına bakıldığında, ‘yeni azınlıklar’ın bir ülkeye yakın zamanda göç etmiş olanları ve daha ziyade göçmenlerin çocukları ve torunlarını, yani sonraki nesillerini tanımlamak için kullanıldığı anlaşılmaktadır. Bu çerçevede makalenin bu bölümünde, bu grubun ne kadar göçmen ne kadar azınlık olabilecekleri, yani ‘yeni azınlık’ teriminin bu iki kavramla gerek hukuksal gerek sosyolojik anlamda ne kadar örtüştüğü ve/veya ayrıştığı analiz edilecektir.

### ‘Yeni Azınlık’ ve Göçmen İlişkisi

‘Yeni azınlık’ kavramının uluslararası belgelerde kullanımına ve uluslararası örgütlerin konuya yaklaşımına bakıldığında kavramın ilk olarak ‘göçmen’ terimiyle yakın ilişkili olduğu görülmektedir. Ancak bu kurguda bir yanılgı olduğunu belirtmek gerekir. Yeni azınlık çalışmalarında sıklıkla işaret edilen Avrupa’daki göçmenlerin çocukları ve/veya torunları, yani sonraki nesilleri, büyük çoğunlukla bulundukları ülkede doğan kişilerdir. Daha açık bir ifadeyle, ‘göçmenin’ en yalın ifadesi olan ‘bir yerden bir yere göç eden kişi veya gruplar’ tanımlaması bu kişilere karşılık gelmemektedir. Esasen göç edenler yani göçmenler o kuşakların anne-babaları ve/veya atalarıdır. Diğer taraftan, bu kuşakların önemli bir bölümü yaşadıkları ülkenin vatandaşlığını kazanmış kişilerdir. Bu durum, yani bir kişinin yaşadığı ülkenin vatandaşı olup olmaması hali, özellikle göçmen hakları ve azınlık hakları ile ilgili tartışmalarda belirleyici bir unsur olduğundan bir kişinin yasal statüsünün hem hukuken hem de toplum nezdinde (algılar bakımından) karşılığı önemlidir. Ayrıca, yeni azınlık sorunsalının önemli bir boyutu olan, ‘yeni azınlık’ kapsamına dahil edilen kişi ve grupların yaşadıkları topluma entegrasyonu tartışmalarında hem hukuکی entegrasyona yönelik değerlendirmeler yaparken hem de sosyal-kültürel entegrasyon süreçlerinde toplumsal algılar ve tepkiler incelenirken, entegrasyonun öznesi olan kişi ve grupların ülkedeki yasal statüleri de yine entegrasyon sürecini ve bu alandaki politikaları etkilemektedir.

‘Yeni azınlık’ ifadesinin AGİT ve Avrupa Konseyi’nce göçmen bağlamında ele alınmasının yarattığı bir diğer sorun alanı da bu kavramın sadece göçmen çocuklarını (nesillerini) değil, aynı zamanda göçmenlerin kendilerini de kapsayacak şekilde kullanılıyor olmasıdır. Hatta Edinburgh Deklarasyonu’nda yeni azınlık grupları tanımlarken, “son on yıllardaki göçlerin sonucu” (60. madde) ifadesiyle belirtilen kronolojik sıralamanın nasıl yorumlanması gerektiği de açık değildir. Benzer şekilde, dönemin AGİT Azınlıklar Yüksek Komiseri Rolf Ekéus 2003’teki konuşmasında da yeni azınlıklardan bahsederken “yakın zamanda gelen göçmenler” (OSCE, 2003, s. 3) şeklinde yine belirsiz bir ifade kullanmıştır. Ancak Ekéus’un konuşmasının devamına bakıldığında aslında göçmenlerden değil, göçmenlerin sonraki nesillerinden bahsettiği anlaşılmaktadır. Yüksek Komiser ‘genç göçmenler’in yaşadıkları ülkede orantısız bir şekilde hoşgörüsüzlük ve ayrımcılıkla

karşı karşıya kaldıklarını, bu gençlerin de yeni kimlikler inşa etmek için gruplaştıklarını ve topluma entegre olmaya direndiklerini öne sürmektedir (s. 2). Yüksek Komiser ayrıca bu durumun ‘doğdukları yeri seçme şansı olmayan ikinci ve sonraki kuşaklar’ için daha da geçerli olduğunu belirtmiş ve bu ifade biçiminde de yine ‘yeni azınlık’ kullanımındaki ‘yeni’ vurgusunun, her ne kadar uluslararası metinlerde ‘yakın zamanlı göçler’ gibi tanımlamalar kullanılsa da zamansal bir anlamda değil, kavramsal bağlamda kullanıldığını ve göçmenlerin nesillerini işaret ettiğini ortaya koymuştur. Benzer şekilde, Avrupa Konseyi’nin de metinlerinde göçmenlerin çocuklarından bahsederken ‘ikinci kuşak göçmenler’ ve hatta bazen ‘üçüncü kuşak göçmenler’ ifadelerine rastlanmaktadır (CoE, 2002, ss. 43, 55, 65). Hatta ikinci kuşaklar, ‘göçmenlerin ev sahibi ülkede doğan veya okula giden çocukları’ olarak ifade edilmiştir (s. 81). Öte yandan, ‘ikinci kuşak’ ya da ‘göçmen kökenli gençler’ ifadelerinin herhangi bir hukuki karşılığı olmadığını ya da idari bir sınıflandırmaya karşılık gelmediğini de belirtmek gerekir. Göç tarihi uzmanı Gérard Noiriel’in de ifade ettiği gibi aslında “göçmen kökenli gençler diye bir şey yoktur” (Noiriel, 2001, s.145). Bu yaklaşım, bu gruba dair potansiyeli, sorun alanlarını ve farkındalığı reddetmek anlamına gelmemekte, aksine homojen bir gruptan bahsetmenin mümkün olmadığını, sosyal, siyasal, ekonomik koşullar ve aile gibi çok farklı parametrelerin birlikte değerlendirilmesi gerektiğini ve bu nedenle de konunun sadece ‘göçmen kökenli olmak’ gibi bir değerlendirmeye yalnızca ‘göçmen’ olgusu üzerinden ele alınmasının sınırlayıcı olacağını savunmaktadır (Derder, 2014, s. 28).

### ‘Yeni Azınlık’ ve Azınlık İlişkisi

‘Yeni azınlıkların’ uluslararası metinlerde ele alınış şekli ve ifade biçimi, bu kavramın doğrudan göçmen ile ilişkilendirildiğini gösterirken, ‘azınlık’ kavramı ile daha açık bir bağlantısının olduğu terimin içinde bizzat ‘azınlık’ ifadesinin geçmesinden anlaşılmaktadır. Bu durumda, göçmenlerin ve sonraki kuşaklarının hangi bağlamda azınlık olarak ele alınabileceğini incelemek gerekmektedir. Bunun için de ilk olarak ‘azınlık’ kavramını tanımlamak yerinde olacaktır.

Uluslararası hukukta bütün devletlerce kabul edilen net bir azınlık tanımı yoktur. Hatta, azınlıkların korunmasına ilişkin ilk ve en önemli uluslararası belgelerden BM’nin 1992 tarihli Ulusal, Etnik, Dinsel, Dilsel Azınlıklara Mensup Kişilerin Hakları Bildirgesi ve Avrupa Konseyi’nin 1994 tarihli Ulusal Azınlıkların Korunması için Çerçeve Sözleşmesi de azınlık haklarını ve korunmasını bir ‘azınlık’ tanımı yapmadan ele almışlardır. Bunun önemli bir nedeni devletlerin azınlık konusunun egemenliklerini sınırlandıran ve azınlık hakları söz konusu olduğunda da toprak bütünlüğünü riske atacağı düşünülen bölgesel talepleri karşılamak zorunda kalmaktan duydukları endişedir. Bu nedenle de devletler azınlıkları tanımlamada genellikle çekimser kalmayı tercih ederken, uluslararası alanda bağlayıcı olabilecek ve kendilerini sorumlu tutabilecek taahhütlere ve yükümlülüklerle karşı da mesafeli olmuşlardır. Ayrıca azınlık haklarına ilişkin uluslararası sözleşmelere

taraf olan devletler, ilgili sözleşmenin kendi sınırları içinde hangi azınlıklara uygulanacağını belirterek, sözleşmenin bazı maddelerine çekince koyma hakkına da sahiptirler. Bu beyanlar genellikle anayasalarındaki hükümlerden hareketle topraklarındaki sadece bazı azınlıkların varlığını tanımalarına dayanmaktadır. Örneğin Türkiye, 1966 Medeni ve Siyasal Haklar Sözleşmesini Lozan Barış Antlaşması hükümlerine ve usullerine göre uygulama hakkını saklı tutacağını belirtmiştir (Oran, 2018, s. 172). Bu da - Lozan'da ifade edildiği şekilde - Türkiye'de sadece gayrimüslimlerin azınlık olarak tanındığı (yani başka azınlık olmadığı) ve Sözleşmeye bu bağlamda çekince konulduğu anlamına gelmektedir. Bir başka örnekte Almanya, Avrupa Konseyi'nin Ulusal Azınlıklar Çerçeve Sözleşmesini onaylarken, Sözleşmenin azınlık tanımı yapmadığına ve bu nedenle de uygulamanın taraf devletlerin takdirine bırakıldığına vurgu yaparak, ülkesinde ulusal azınlıkların Alman vatandaşlığına sahip Danimarkalılar ve Alman vatandaşlığına sahip Sorb halkının üyeleri olduğunu belirtmiş ve Çerçeve Sözleşmenin ayrıca, Almanya'da geleneksel olarak ika-met eden etnik grupların üyelerine -Alman vatandaşı Frizlere ve Alman vatandaşı Sinti ve Romanlara- de uygulanacağını beyan etmiştir (COE, *Reservations and Declarations for Treaty No: 157*).

Açık ve net bir azınlık tanımının uluslararası alanda yapılamamasının bir diğer nedeni ise bu tanıma karşılık gelen veya gelebilecek olan ilgili toplulukların ortak unsurlarının tespit edilmesinin güç olması, yani azınlıkların homojen bir grup olarak ele alınamayacak olmasıdır. Bu nedenle de azınlık grubun varlığının daha ziyade olgusal bağlama özgü olduğu düşünülebilir. Ivan Boev'in de ifade ettiği gibi (Boev, 2008) uluslararası hukukta azınlık terimi belirli etno-kültürel toplulukların vakaya özgü şekilde tanımlanmasını içermektedir (s. 82). Dolayısıyla uluslararası hukukta 'azınlık' birbiriyle hem örtüşen hem de farklılaşan anlamlar taşıyabilmektedir.

Uluslararası hukukta azınlık kavramına ilişkin genel kabul görmüş bir tanıma ulaşılamamış olmakla birlikte, hukuksal anlamda referans niteliğinde olan tanımın çerçevesi 1978 yılında, BM İnsan Hakları Komisyonu'nun Ayrımcılığın Önlenmesi ve Azınlıkların Korunması Alt Komisyonu raportörü Francesco Capotorti tarafından önerilmiştir. Capotorti'nin tanımına göre, bir grubun azınlık olarak kabul edilebilmesi için bazı nitelikler gerekmektedir. Bunlar, çoğunluktan (nüfusun geri kalanından) etnik, dilsel, dinsel vb. özellikler bakımından farklı olmak; ülke genelinde sayıca az olmak; baskın yani egemen konumda olmamak ve bulunduğu ülkenin vatandaşı olmaktır. Capotorti, azınlık olmanın bu dört nesnel/objektif koşuluna bir de 'azınlık bilincine sahip olma' şeklinde de yorumlanabilecek olan, "kültürlerini, geleneklerini, dinlerini veya dillerini korumaya yönelik üstü örtülü de olsa bir dayanışma duygusu (*sense of solidarity*)" gösteren grup" (Capotorti, 1979, s. 96) ifadesiyle öznel/subjektif bir koşul da eklemiştir. Bu öznel koşul, çoğunluğa gönüllü olarak asimile olmak isteyen (yani gönüllü asimilasyonun unsuru olan) kişi veya grupların azınlık sayılmayacağı anlamına gelmektedir (Oran, 2004, s. 27).

Capotorti'nin azınlık tanımında yer alan vatandaşlık kriteri, bir ülkede yasal olarak ikamet eden yabancıların ve vatansızların azınlık olarak nitelendirilemeyeceğini açık şekilde ortaya koymaktadır. Bu kriter, 'yeni azınlıklar' kapsamındaki göçmenlerin ve nesillerinin vatandaş olmayanlarının da bu durumda azınlık olarak değerlendirilemeyeceği anlamına gelmektedir.

Günümüzde önemli bir referans olan bu azınlık tanımına rağmen, BM'nin azınlık hakları konusunda temel belgesi olan Ulusal ya da Etnik, Dinsel ve Dinsel Azınlıklara Mensup Kişilerin Haklarına İlişkin Bildirge azınlık tanımına yer vermemiş, benzer şekilde BM Medeni ve Siyasal Haklara İlişkin Sözleşme'nin 27. Maddesi de sıralanan azınlıklar listesine 'ulusal' azınlıkları eklemek dışında tanıma ilişkin açıklayıcı bir kural getirmemiştir (Çavuşoğlu, 2001, s. 38). Diğer taraftan, Medeni ve Siyasal Haklar Sözleşmesi'nde yer alan azınlıklara 'yeni azınlıkların' dahil edilip edilemeyeceğine bakıldığında Sözleşmenin ayrımcılığın önlenmesi, kanun önünde eşitlik (madde 26) ve azınlıklara mensup bireylerin kendi dil, din ve kültürüne ilişkin azınlık haklarından yararlanabileceği (madde 27) hususundaki maddelerde vatandaşlık kriterine atıf bulunmazken; kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi, seçme ve seçilme hakkı gibi düzenlemeleri içeren (madde 25) maddelerinde vatandaşlık vurgusunun yapıldığı görülmektedir. Bu çerçevede, sözleşmenin tamamı bir bütün olarak değil, her bir maddede azınlıklara farklı yaklaşım üzerinden ele alındığından, yeni azınlıkların da kapsam dahilinde olup olmaması her maddeye göre farklılık göstermektedir. Diğer taraftan, BM İnsan Hakları Komisyonu, 1994 yılında yayımladığı genel tavsiyesinde, azınlık statüsünün belirlenmesi ve azınlıkların korunmasının değerlendirilmesinde vatandaşlığı gerekli bir koşul olarak görmediğini ifade etmiş ve azınlık kavramının tanımı içine resmi olarak yabancıları ve göçmen işçileri de dâhil etmiştir (UN Human Rights Committee, 1994, s. 235). Bu geniş yorum, BM tarafından güvence altına alınan haklar bakımından, mümkün olan en fazla sayıda grubun 27. madde kapsamında korunmasını kolaylaştırmaktadır.

Azınlık konusuna devletlerin mesafeli yaklaşımı ve gerek ulusal gerekse de uluslararası düzeyde farklı tanımlamaların varlığı önemli bir gerçekliktir. Bu durumda, hali hazırda 'sorunlu' olan ve özellikle de ulus devletlerin egemenliklerini tehdit eden bir unsur olarak görülen azınlık kavramını genişletmek, göçmen ve/veya göçmenlerin çocuklarını da 'yeni azınlık' olarak sınıflandırmak, hatta bu gruba yönelik hak tartışmasını 'azınlık hakları' üzerinden yapmak kolay değildir. Diğer taraftan, yeni azınlıkların hiçbir şekilde 'azınlık' kavramıyla ilişkili olmadığını söylemek de doğru olmayacaktır. Özellikle azınlığın sosyolojik tanımı çerçevesinde yeni azınlık olarak nitelendirilen göçmenlerin ve nesillerinin azınlık olduğu yadsınamaz bir gerçekliktir. Çünkü sosyolojik bağlamda azınlık, bir kişinin veya grubun bulunduğu ülkede vatandaşlık bağı olup olmadığına bakmadan ve azınlık bilinci kriterini sağlamasını aramadan (ki bu nedenle de uluslararası hukuktaki azınlık yaklaşımından ayrılmaktadır) bir toplulukta çoğunluktan farklı niteliklere sahip, sayıca az olan ve dominant olmayan gruplar olarak daha geniş bir çerçevede tanımlanmaktadır.

Bu nedenledir ki, her ne kadar yeni azınlıklar mevcut uluslararası rejimde azınlık hakları bağlamında açıkça tanımlanmamışsa da azınlık haklarının yeni bir boyutu olarak ele alınabilir. Bu yorumlamayla, aslında ‘yeni azınlıklar’ kavramındaki ‘yeni’ ifadesinin azınlık konusuna farklı bir boyut getirmesi bağlamında kullanılmasının daha anlamlı olacağı düşünülebilir (Eminoğlu, 2016).

### ‘Yeni Azınlık’ ve ‘Ulusal Azınlık’ İlişkisi

‘Yeni azınlık’ terimi azınlık terminolojisi içinde esasen ‘ulusal azınlıklar’ ile karşılaştırıldığı için ve hatta literatürde de çoğunlukla ulusal azınlıkları kastederken ‘eski azınlıklar’ (*old minorities*) ifadesi kullanılarak kıyas yapıldığından (Letschert, 2007; Medda-Windischer, 2009; Pentikäinen, 2015) bu çalışmada da ulusal azınlık tanımına ayrı bir parantez açılma ihtiyacı duyulmuştur.

‘Ulusal azınlık’ kavramının ilk olarak MC döneminde ‘etnik, dilsel ve dinsel azınlıkların’ yanı sıra kullanıldığı ve özellikle de Soğuk Savaş sonrası dönemde de azınlık hakları bağlamında bu terimin daha sıklıkla gündeme geldiği bilinmektedir. Kavramın bizzat içinde var olan ve temelini oluşturan ‘ulus’ kelimesinin anlamının bulanıklığından, yani genel geçer ve uluslararası belgelerde açık ve net şekilde tanımlanan bir ifadesinin olmasından, ulusal azınlıkların da farklı anlamlar taşıması kaçınılmaz olmuştur. Azınlık literatüründe ulusal azınlıklarla ilgili üç yaklaşım dikkat çekmektedir. Bunlardan birisi, ulusal azınlıkları, bir ülkede bulunan etnik, dinsel, dilsel bakımdan farklı olan yurttaşlar olarak tanımlayanlar (Çavuşoğlu, 2001, s. 41); ikincisi, akraba devleti bulunan, yani tarihsel, kültürel, dilsel bağlarının olduğu ülkesi dışında, başka bir devletin sınırları içinde yaşayanlar (Eide, 1991, ss. 213, 216); üçüncüsü, “sesi daha yüksek çıkan azınlıklar” (Oran, 2004, s. 41), daha açık bir ifadeyle, Capotorti’nin tanımında da yer alan azınlık olmanın nesnel koşullarının yanı sıra öznel koşulu da (azınlık bilincini) yerine getirebilen gruptur (s. 41). Ulusal azınlık tanımına yönelik bu üçüncü yaklaşım Dilek Kurban’ın ifade ettiği şekilde (Kurban, 2003) çeşitli nedenlerle azınlık bilinci güçlü olmayan grupların ‘ulusal’ değil ‘kültürel’ azınlık sayılması fikrine yakındır (s. 161). Bu görüşe göre, ulusal azınlıklar, bir devlet içinde uzun süredir belirli bir bölgeye yerleşmiş olan, burayı kendi vatanları olarak gören ve üyeleri ortak bir bilinç ve kültürle birbirine bağlı bulunan grupları ifade eder ve bu tür gruplar azınlık tanımında yer alan nesnel ve öznel bütün ölçütleri karşılarlar. Buna karşılık kültürel azınlıklar kendi anavatanlarından koparak yeni bir siyasal topluluk içerisinde yeni bir bölgeye yerleşen göçmenler ve onların torunları olarak tanımlanmaktadır (s. 41). Bu yorumlama biçiminin ‘yeni azınlık’ tanımına paralellik gösterdiğini de belirtmek gerekmektedir. Bu bireysel yer değiştirme süreci, söz konusu azınlıkları tarihsel köklere sahip oldukları kültürel topluluklardan koparmakta, böylece onların kritik nesnel ölçütleri karşılamasını engellemektedir; ayrıca, yeni vatanlarının baskın kültürüne entegre olma arzuları, öznel ölçütü (azınlık bilincini) yerine getirmelerini de imkânsız kılmaktadır. Bu kategorileştirmeye göre, ulusal azınlıklar için hukuki tanınma

ve hukuki koruma önemli olurken, kültürel azınlıklar için ayrımcılığın önlenmesi politikalarının uygulanması öne çıkmaktadır (Oran, 2004, s. 42).

Ulusal azınlıklar uluslararası belgelerde, örneğin 1998 tarihli Ulusal Azınlıkların Korunmasına İlişkin Çerçeve Sözleşme’de- açık bir tanımlamadan ziyade - etnik, dilsel, dinsel, kültürel özellikler çerçevesinde ele alınmaktadır. Çerçeve Sözleşme’de illaki ulusal azınlıkların akraba devleti bulunan azınlık anlamına gelmediği, bir devletin ülkesi üzerindeki azınlıkları ifade ettiği öne sürülmüştür (Çavuşoğlu, 2001, s. 45). Ayrıca Sözleşmeye göre, ulusal azınlık olarak tanımlanmak için vatandaşlık şartı aranmamaktadır. Bu bağlamda Çerçeve Sözleşme’nin ulusal azınlıkları yorumlama şekli, ‘yeni azınlık’ olarak nitelendirilen göçmenlerin ve nesillerinin de bu kapsamda değerlendirilebileceğini düşündürse de bu grubun ulusal azınlıkların korunmasına ilişkin bir hukuki belgenin konusu olup olmadığı yönünde henüz tam bir uzlaş sağlanmamıştır. (Çavuşoğlu, 2001:45). Diğer taraftan Çerçeve Sözleşme’de yer alan kültürel ve siyasal haklara ilişkin hükümler genel ifadelerle kaleme alınmış, yani devletlere takdir yetkisi bırakılmıştır. Ayrıca, Çerçeve Sözleşme, bir kaç maddede belirtilen hakların kullanılmasını ulusal bir azınlığa mensup kişilerin bulundukları bölgede önemli sayıda olmaları ve geleneksel olarak yerleşmiş olmaları şartına bağlamıştır (Council of Europe, 1995, Madde 11/3). Bu maddeler, kamu yönetiminde azınlık dilinin kullanımı (madde 10/2), kamuya yönelik topoğrafik işaretler (madde 11/3) ve anadilinde eğitimidir (madde 14/2). Sözleşme’de öngörülen diğer bütün haklar, azınlık durumunda bulunabilecek bütün bireylere ilişkindir. Bu durumda ilgili kişiler hem eski hem yeni azınlıkların yaşadığı ülkenin vatandaşı olsun veya olmasın bu haklardan yararlanabilecekleri yorumu yapılabilir.

Avrupa Konseyi’nin Çerçeve Sözleşme Danışma Komitesi, Sözleşme’de bir tanım bulunmaması nedeniyle, devletlerin Sözleşmeyi onayladıklarında hangi azınlıkları koruyacaklarını seçme konusunda belli bir takdir yetkisine sahip olduklarını kabul etmiştir. Ancak, devletlerin bu takdir yetkisinin sınırsız olmadığını ve insan haklarına ve temel özgürlüklere uygun şekilde kullanılması gerektiğini de belirtmiştir (Council of Europe, 1995, Madde 22). Buna göre Sözleşmenin uygulanması keyfi olmamalı ve ayrımcılık yaratmamalıdır (Council of Europe, 1995: Madde 4.3). Komite ayrıca, Sözleşmenin bu bağlamda uygulamasının denetlenmesinin kendi yetkisinde olduğunu da hatırlatmıştır (Council of Europe, 1995, Madde 24/1). Benzer şekilde, diğer uluslararası örgütlerin de devletin takdir yetkisi konusundaki genel yaklaşımı, bir ülkede azınlığın varlığının ilgili devletlerin onları tanıyıp tanınamalarına bağlı olmadığı (UN Human Rights Committee, 1994, Madde 5/2) veya uluslararası sözleşme’de azınlık tanımı olmamasının devletlerin bu konuda tamamen serbest oldukları anlamına gelmeyeceği yönündedir (Kurubaş, 2004, s. 204). Ayrıca, ulusal azınlıkların korunmasının milli yetki (*domestic jurisdiction*) dışında tutulduğu, yani bu konunun bir ülkenin iç işlerine karışma olarak kabul edilemeyeceği, AGİT’in 1990 Kopenhag İnsani Boyut Konferansı Nihai Belgesi ve 1990 Paris Şartı’nda da zımnen kabul edilmiştir (Oran, 2018, s. 94).

## Azınlık Hakları Çerçevesinde ‘Eski’ ve ‘Yeni’ Azınlıklar

Azınlık haklarının korunmasına yönelik mevcut uluslararası rejimin oluşmasında, önceki bölümde bahsedildiği gibi, 1990 sonrası Sovyetler Birliği’nin dağılması önemli bir kırılma noktasıdır. Doğu Avrupa’da önceden beri var olan etnik ve kimliksel sorunların ve ulusal azınlıklar konusunun yeniden görünür hale gelmesi, uluslararası sistemin azınlık hakları konusunu daha ziyade ‘ulusal’ azınlıkların korunması üzerinden şekillendirmesinde önemli rol oynamıştır. Bu dönemde BM, Avrupa Konseyi ve AGİT gibi uluslararası örgütlerin metinlerinde ve raporlarında açık ve net bir azınlık tanımı yapılmazken, azınlık hakları söz konusu olduğunda bu kapsama giren azınlıkları belirtmek için genelde, ‘etnik, dilsel, dinsel azınlıklar’ ifadesi – bu grupları ayrıca tanımlamadan ve detaylandırmadan – kullanılmıştır. Diğer taraftan, azınlıklarla ilgili uluslararası sözleşmelerde Capotorti’nin tanımında yer alan, bulunduğu ülkede çoğunluktan farklı olma, sayıca az olma ve baskın olmama kriterlerinin azınlık kapsamının temelini oluştururken; ‘vatandaşlık’ ve ‘azınlık bilinci’ kriterleriyle ilgili uluslararası sözleşmelerin farklı yaklaşımları olduğu önceki bölümde de ifade edilmiştir. Yani azınlık tanımı ve kapsamı konusunda, ayrıca azınlık haklarının hangi gruplar için korunduğu hususunda bir standart bulunmamaktadır. Buna bir de devletlerin takdir yetkisi eklenince, azınlıkların korunmasına yönelik yorumlamalar ve uygulamalar oldukça farklılaşabilmektedir.

Yeni azınlıkların da bu çerçevede azınlıkların korunmasına ilişkin uluslararası sözleşmelerin kapsamına dahil edilip edilemeyeceği konusunda genel geçer bir değerlendirme yapmak mümkün değildir. Her sözleşmenin ve hatta her bir maddenin bu bağlamda ayrı ayrı değerlendirilmesi gerekebilir. Mevcut sistemin yeni azınlıkları tamamen dışarda tutmuyor olması, yani yeni azınlıkları da kapsayan genel bir hukuki azınlık tanımına bazı uluslararası metinlerde rastlanması, azınlık konularına ilişkin tartışmalarda, ulusal azınlıklara uygulanan uluslararası azınlık sözleşmelerinin kapsamının göç kaynaklı yeni azınlık gruplarına genişletip genişletilemeyeceğini gündeme getirmiştir (Kymlicka 2007, Hofmann 2006, Hofmann 2004, Medda-Windischer 2009). Bu tartışma ve karşılaştırmada literatürde ulusal azınlıkların bazen ‘geleneksel azınlıklar’ (*traditional minorities*) bazen de yeni konsept olan ‘yeni azınlıkların’ karşıt anlamında – eski konsepte atıfla – ‘eski azınlıklar’ (*old minorities*) olarak ifade edilebildiğini, ancak bütün bu kullanımların ulusal azınlıkları işaret ettiğini de hatırlatmak gerekir.

Yeni azınlıkların hakları söz konusu olduğunda mevcut azınlık haklarının kapsamının genişletilerek bu gruplar için de geçerli olabileceği görüşüne dair uluslararası örgütler de, önceki bölümde de belirttiği gibi, açık bir yaklaşım benimsemiştir. Ayrıca, yeni azınlık kavramının çıkış noktası olan AGİT Ulusal Azınlıklar Yüksek Komiserliği de azınlıklara ilişkin mevcut düzenlemelerin yeni azınlıklara yönelik olarak da genişletilebileceği fikrindedir (OSCE 2003, OSCE 2006). Yüksek Komiserlik özellikle Sovyetler Birliği’nin dağılmasının ardından Orta ve Doğu Avrupa’da ulusal azınlıklar üzerinden ortaya çıkabilecek

etnik çatışmaların önlenmesi amacıyla tasarlanmıştır. Daha açık ifadeyle, Yüksek Komiserlik ulusal azınlıklardan kaynaklanan sorunlar ve güvenlik riskleri olması halinde duruma diplomatik olarak müdahale etme amacındadır. Bu bağlamda, göç kaynaklı grupların 'yeni azınlık' olarak nitelendirilmesi ve bu yaklaşımın da Yüksek Komiserlik tarafından benimsenmesi, bu kişi ve grupların Avrupa'nın güvenliği ve istikrarı söz konusu olduğunda incelenmesi gerektiği şeklinde de yorumlanabilir. Nitekim dönemin Ulusal Azınlıklar Yüksek Komiseri Rolf Ekéus'un 'yeni azınlıklara' ilişkin 2003 tarihli meşhur konuşmasında da bu vurgulara yer verilmiştir (OSCE, 2003).

Mevcut azınlık sisteminin yeni azınlıkları içine alacak şekilde yeni bir yorumunun olması konusuna devletlerin farklı yaklaşımları olduğu görülmektedir. Örneğin Almanya ve Estonya gibi ülkeler azınlık hükümlerinin yeni azınlıklara uygulanmasına kesinlikle karşı çıkarak oldukça dar bir yaklaşım sergilerken; Birleşik Krallık ve Finlandiya gibi ülkeler bazı hükümleri pragmatik bir şekilde yeni azınlıklara da uygulamaktadır (Medda-Windischer, 2017, s. 30). Devletlerin bu farklı yaklaşımlarında ve özellikle de azınlık tanımı ve korumasının yeni azınlıkları da kapsayacak şekilde genişletilmesine mesafeli duruşlarında, göçmenlerin de eski/ulusal azınlıklara tanınan hak ve yetkilere benzer taleplerde bulunacaklarından, bunun da devletin egemenliğini, toplumsal birliği ve güvenliği tehdit edeceğinden duyulan endişe bulunmaktadır.

Bütün bu tartışmalara ve farklı yaklaşımlara, hatta birçok devletin yeni azınlık konusunu azınlık hakları kapsamında ele almaya yönelik mesafeli duruşuna rağmen, eski ve yeni azınlıkların gerek sosyolojik gerekse de hukuksal bağlamda ortak noktaları olduğu göz ardı edilmemelidir. Birçok açıdan eski ve yeni azınlıkların ihtiyaçları, talepleri ve öncelikleri esasen benzerlik göstermektedir. İnsan haklarının da temelini oluşturan var olma hakkı (hem fiziksel varlığın korunması hem de tanınma anlamında), asimilasyon yasağı, eşit muamele ve ayrımcılık yasağı gibi unsurlar, ayrıca kimliğinin ve çeşitliliğin korunması yani kendi geleneklerini, dillerini, kültürlerini, dinlerini yaşatma ve kamusal yaşama ve karar alma süreçlerine etkin katılım gibi unsurlar her iki azınlık grubu için de ortak taleplerdir (Eide, 1993, prg. 27). Ancak tam da bu noktada, aslında hiçbir azınlık grubun homojen olarak düşünülemeyeceğini, aynı etnik veya dilsel, dinsel azınlık gruba dahil olsalar da o azınlık gruba ait bireylerin farklılaşan talepleri ve ihtiyaçları olabileceği de hatırlatılmalıdır. O nedenle bu karşılaştırmanın da istisnalarının ve sınırlılıklarının olduğu dikkate alınmalıdır. Bu durumda, ulusal kimlik kaynaklı eski/ulusal azınlıklar ile göç kaynaklı yeni azınlıkların genel çerçevede iki kategori olarak gruplandırılmasının, özellikle azınlık haklarının yeni bir boyutu olduğunu görmek ve göçmenlerin topluma entegrasyonu konusunu hak temelli bir yaklaşım üzerinden de düşünebilmek için gerekli olduğunu ifade etmek gerekir. Haklar bakımından bu iki gruba yönelik ayrıştırma ve tanımlamalar, azınlıklara ve göçmenlere yönelik hem uluslararası standartların hem de ulusal politikaların yeniden düşünülmesi ve geliştirilmesi için değerlidir.

Eski ve yeni azınlıkların farklılaşan hususları üzerine en kapsamlı çalışmalardan birisi Roberta Medda-Windischer'in Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) içtihatlarına, BM İnsan Hakları Komitesi ve Çerçeve Sözleşme Danışma Komitesi gibi uluslararası denetim organlarının görüş ve yorumlarına dayanarak hazırladığı makaledir (Medda-Windischer, 2017). Bu çalışmada hukuki normlarda ve mahkeme kararlarında açıkça ön-görölmüş ve bağlayıcı olan 'yargılanabilir haklar' (*justiciable rights*) ile normatif hukuk düzeninde zorunlu olarak tanınmamış olsa da etik ve toplumsal meşruiyet temelinde ileri sürülen talepler anlamına gelen 'meşru talepler' (*legitimate claims*) bağlamında eski ve yeni azınlıkların hakları karşılaştırılmıştır. Buna göre, ulusal azınlıkların talepleri genellikle tarihsel köklere, kolektif kimliklerin korunmasına ve siyasal tanınmaya odaklanırken; yeni azınlıkların talepleri daha çok bireysel hakların güvence altına alınması, kültürel çeşitliliğin kabulü ve toplumsal uyumun sağlanması ekseninde şekillenmektedir.

Ulusal azınlıklar, çoğunlukla belirli bir coğrafi bölgede uzun süreli tarihsel varlığa sahip topluluklar olduğundan, talepleri arasında **özerklik, resmi dil statüsü, eğitim ve kamu kurumlarında temsil** gibi yapısal düzenlemeler öne çıkmaktadır. Bu bağlamda ulusal azınlıkların taleplerinin devletin siyasi ve idari yapısında köklü değişiklikler gerektirdiği söylenebilir. Buna karşılık yeni azınlıklar, çoğunlukla göç yoluyla ortaya çıkan toplulukları temsil ettiğinde, bu grupların talepleri daha çok **ayrımcılığa karşı koruma, kültürel kimliğin tanınması, vatandaşlık haklarına erişim ve entegrasyon politikalarının geliştirilmesi** gibi konularda yoğunlaşmaktadır. Bu talepler, devletin hukuki düzenlemeleri ve toplumsal politikaları üzerinde etkili olmakla birlikte, ulusal azınlıkların talepleri kadar kapsamlı yapısal dönüşümler gerektirmemektedir (Medda-Windischer, 2017, s. 36)

Eski ve yeni azınlıkların hak talepleri üzerinden tanımlamaların ve gruplandırmaların, ayrıca bu konunun ulusal veya uluslararası azınlık düzenlemeleri kapsamına alınmasının daha ziyade siyasi bir nitelik taşıdığını unutmamak gerekir. Devletlerin, topraklarında yaşayan göçmen ve azınlıklara yönelik bakış açısı ve niyeti azınlıklara ilişkin düzenlemelerin kapsamı açısından oldukça belirleyicidir.

## Sonuç

Temelde göç politikalarında uzunca süre egemen olan 'asimilasyoncu' yaklaşımı dengeleme amacıyla ortaya konulan, uluslararası hukuk bağlamında bir değişim yaratmasa da düşünsel olarak sorunlara dikkat çeken 'yeni azınlık' kavramı, eş zamanlı ortaya çıkan 'çokkültürlülük' kavramı karşısında hem uluslararası hukuk hem de akademik yazında etkinliğini sürdürememiş görünmektedir. Bununla birlikte, göç kaynaklı 'yeni azınlıklar' bağlamında 2000'li yılların başında AGİT ve Avrupa Konseyi öncülüğünde ele alınan kavramın genel geçer ve hukuken bağlayıcı bir tanımı olmamakla birlikte, Avrupa'daki göçmenlerin ve özellikle de bu göçmenlerin çocuklarının (sonraki nesillerinin) yeni azınlık olarak değerlendirildiği tartışmaların, aralarında çokkültürlülüğün de yer aldığı yeni

uyum süreçleri için önemli bir katkı verdiği söylenebilir. Diğer taraftan, yeni azınlık yaklaşımını ilk ortaya çıkaranın AGİT Azınlıklar Yüksek Komiserliği olması dikkat çekicidir, zira temel misyonu üye ülkelerde güvenlik ve istikrarı sağlamak ve bunun için de ulusal azınlıklardan kaynaklanabilecek çatışma ve sorunları tespit etmek, önlemek ve diplomatik müdahale etmek olan yapının, 21. yüzyılda Avrupa'da yeni sorun alanının göç kaynaklı yeni azınlıklar olduğuna yönelik tespiti ve görev alanını bu grubu da kapsamına alacak şekilde genişletmesi önemlidir.

Yeni azınlıklar daha ziyade sosyolojik anlamda 'azınlık' olarak nitelendirmeye uygunken, uluslararası hukuk bağlamında, azınlıklara ilişkin sözleşmelerde belirtilen bulunduğu ülkenin vatandaşı olma kriteri ve azınlık bilincine sahip olma unsuru nedeniyle tam olarak 'azınlık' terimini karşılamamaktadır. Ancak, azınlıkların korunmasına yönelik mevcut düzenlemelerin, azınlık tanımını da açık ve net yapmıyor olması, örneğin bazı maddelerde vatandaşlık vurgusunu yaparken, bazılarında söz konusu düzenlemenin herkes için uygulanabileceğini belirtmesi nedeniyle, yeni azınlıkların mevcut azınlık sisteminin tamamen kapsamı dışında kaldığını söylemek doğru değildir. Hatta birçok uluslararası sözleşmenin genel yorumunda veya açıklayıcı görüşünde ilgili maddenin bir ülkede bulunan yabancıları ve/veya göçmenleri, hatta göçmen işçileri kapsayabileceği açıkça belirtilmiştir.

Buna istinaden bir diğer soru, yeni azınlıkların mevcut uluslararası azınlık rejiminden yararlanıp yararlanamayacağıdır. Bu konuda uluslararası kuruluşların genel yaklaşımı yeni azınlıkların da mevcut sistem kapsamında değerlendirilebileceğine dair daha açık ve geniş bir yorum olurken, devletlerin azınlık konusunda olduğu gibi yeni azınlıklara da daha mesafeli yaklaştıkları ve göçmenlerin ve çocuklarının da azınlık kapsamında ele alınmasının kendi yükümlülüklerini artıracaklarını düşündükleri için, azınlık haklarını daha dar anlamda yorumlamayı ve sınırlı sayıda gruba uygulamayı tercih ettikleri görülmektedir. Öte yandan, mevcut sistemin önemli bir öznesi olan 'ulusal azınlıklar' ile 'yeni azınlıkların' meşru talepleri, ihtiyaçları ve bunun sonucu olarak da hakları farklılık göstermektedir. İnsan haklarının temel prensiplerinden ayrımcılık yasağı, eşitlik ilkesi, azınlık gruba özgü kültürel, dilsel, dinsel değerlere saygı ve bu değerlerin muhafaza edilmesi vb. unsurlar bütün azınlık gruplar için ortak noktalardır. Öte yandan, özellikle ulusal azınlıklar için söz konusu olan özerklik ve azınlık dilinin kullanımına ilişkin talepler, yeni azınlıklar için geçerli ve meşru talepler olmamaktadır. Göç kaynaklı yeni azınlıklar için daha ziyade entegrasyonu kolaylaştırıcı unsurlar ve vatandaşlığa erişim hakkı gibi unsurlar meşru talepler olarak öne çıkmaktadır.

Azınlıkların tanınması ve hakları konusu siyasi ve politik bir konudur. Devletler ulusal sınırları içerisinde bulunan grupların hangilerini azınlık olarak tanıyacaklarını belirleme yetkisine sahiptirler ve taraf oldukları uluslararası sözleşmelerin de ilgili maddelerine çekince koyarak azınlık haklarını belli başlı gruplar için uygulayıp diğerleri için uygulamayabilirler. Her ne kadar uluslararası örgütler devletlerin bu takdir yetkisinin sonsuz ve

sınırsız olmadığını, aksine makul ve anlaşılır olması gerektiğini belirtse de ve bunu denetlemek için yetkili olsa da mevcut uluslararası azınlık rejimi incelendiğinde gerek azınlık tanımı gerekse de haklara ilişkin zaman zaman çok net olmayan, başka bir ifadeyle çekingen bir yaklaşımın varlığı açıktır. Bu durumun devletlerin tamamen reddedeceği belgeler ve düzenlemeler olmasındansa, azınlık haklarına ilişkin asgari bir standart oluşturarak devletleri azınlıkların korunmasına yönelik uluslararası sisteme angaje etmek için olduğu da düşünülebilir. Yeni azınlık yaklaşımı da aslında bir bakıma, ülkesinde yaşayan göçmenlerin haklarını ve entegrasyonunu samimi bir şekilde önceleyen devletler için, yapacakları hukuki düzenlemeler ve geliştirecekleri politikalar bakımından yol gösterici olabilir. Yeni azınlıkların azınlık hakları bağlamında değerlendirilmesini bu yönde de düşünmek yerinde olacaktır.

Son olarak, günümüz toplumlarını çok boyutlu etkileyen göç olgusunun yarattığı sosyo-ekonomik, kültürel, toplumsal ve hatta siyasi değişimi anlamak açısından yeni azınlık söyleminin sosyolojik bağlamda önemli bir analitik unsur olabileceğini de düşünmek gerekir. Özellikle farklı kültürel kimliklerin tanınması ve kamusal alanda varlık göstermesini savunan çokkültürlülük ile ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasal boyutları olan göçmen entegrasyonu üzerinden yürütülen tartışmalarda azınlık hakları bağlamında ‘yeni azınlıklar’ yaklaşımı, zaman içinde etkinliğini kaybetse de önemli bir kesişim noktası olarak değerlendirilebilir. Uluslararası kuruluşların özellikle ‘azınlık’ gibi son derece hassas kavramlar üzerinde metinler üretmesi çok ciddi tartışmalara ve kolektif süreçlerden geçilmesine neden olmaktadır. AGİT ve Avrupa Konseyi tarafından 2000’lerde resmi belgelere giren bu kavramın, aslında göçmen topluluklar başta olmak üzere, pek çok farklı sosyolojik yapıların yaşadıkları ayrımcılığa çözüm arama ve onlara statü verme çabası olarak değerli olduğu açıktır. Bu ayrımcılık, genelde egemen olan ‘asimilasyoncu’ yaklaşıma yönelik bir tepki olarak okunmalıdır. Ancak yeni azınlık kavramının hem ulus devlet anlayışı hem de bizzat muhatabı olan göçmenler/göçmen kökenliler tarafından da kapsayıcı olmak yerine ayrıştırıcı olduğuna dair yaptığı çağrışım, AGİT ve Avrupa Konseyi girişimlerinin, uluslararası hukuk bakımından akamete uğradığını ortaya koymaktadır. Tam da bu gerekçe ile yeni azınlık kavramı burada bir ‘çözüm’ olarak değil, göçmen grupların hukuki haklarının tanınması sürecinde denenilen, kendi içinde sorunlar barındırır da tartışmaya değer bir kavram olarak görülmektedir.

**Çıkar Çatışması:** Yazar, bu çalışma kapsamında herhangi bir çıkar çatışması bulunmadığını beyan eder.

**Destek / Hibe:** Yazar, bu araştırmaya yönelik herhangi bir destek almadığını beyan eder.

## Kaynakça

- Akgönül, S. (2015). Uluslararası Standartlar Işığında Türkiye’de Azınlık Meselesi. *Alternatif Politika*, 7(2), 210-229.
- Boev, I. (2008). *Introduction au Droit européen des Minorités*, Paris, L’Harmattan.
- Capotorti, F. (1979). *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious, and Linguistic Minorities*, New York, United Nations. <https://digitallibrary.un.org/record/10387?v=pdf>
- Council of Europe. (1995). *Framework Convention for the Protection of National Minorities: Explanatory Report*. <https://rm.coe.int/16800c10cf>
- Council of Europe (2002). *The changing face of Europe – population flows in the 20th century*. Council of Europe Publishing. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680494249>
- Council of Europe, *Reservations and Declarations for Treaty No.157 - Framework Convention for the Protection of National Minorities (ETS No. 157)*. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-List?module=declarations-by-treaty&numSte=157&codeNature=0>
- Crawford, D. (2006). “Liberal Androgyny: ‘Gay Marriage’ and the Meaning of Sexuality in Our Time.” *Communio: International Catholic Review* 33 (2), 239-265. <https://www.communio-icr.com/articles/view/liberal-androgyny-gay-marriage/P1>
- Çavuşoğlu, N. (2001). *Uluslararası İnsan Hakları Hukukunda Azınlık Hakları*. İstanbul. Su Yayınları.
- Davis, S. & Sabol, S.O. (2018). The Importance of Being Ethnic: Minorities in Post-Soviet States – The Case of Russians in Kazakistan. *Nationalities Papers*, 26 (3), 473-491.
- Deegan, M. J. (1981). Multiple Minority Groups: A Case Study of Physically Disabled Women. *The Journal of Sociology & Social Welfare*. 8 (2), Article 6.
- Derder, P. (2014). *Idées reçues sur les générations issues de l’immigration*, Paris, Le Cavalier Bleu.
- Eide, A. (1993). *Protection of Minorities, Report submitted to the UN Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities*, 45th session, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1993/34.
- Eminoğlu, N. (2018). Nouvelle minorité » : Nouveau concept de la nouvelle Europe Quelle articulation des normes en droit international pour la protection des nouvelles minorités?. *ANNALES*, 48 (65), 11-30.
- Noiriel, G. (2001). État, nation et immigration: Vers une histoire du pouvoir (compte-rendu). *Hommes&Migration*, 144-145. [https://www.persee.fr/doc/homig\\_1142-852x\\_2001\\_num\\_1233\\_1\\_5189\\_t1\\_0144\\_0000\\_3](https://www.persee.fr/doc/homig_1142-852x_2001_num_1233_1_5189_t1_0144_0000_3)
- Eide, A. (1991). National Movements, Protection of Minorities, and the Prevention of Discrimination. Eide, A. & Helgesen J. (der.) (içinde). *The Future of Human Rights Protection in a Changing World*, Norwegian University Press, Oslo.
- Eminoğlu, N. (2018). *Yeni Azınlıklar*. Oran B. (der.). Etnik ve Dinsel Azınlıklar: Tarih, Teori, Hukuk, Türkiye. Literatür, 72-73.
- Harris, C.D. (1993). New European Countries and Their Minorities. *Geographical Review*, 83 (3), 301-320.
- Hofmann, R. (2006). *The Impact of International Norms on the Protection of National Minorities in Europe: The Added Value and Essential Role of the Framework Convention for the Protection of National Minorities* (CoE Doc.DH-MIN, 2006/18).
- Hoffmann R. (2004). The Framework Convention at the End of the First Cycle of Monitoring . In: Council of Europe (ed .), *Filling the Frame. Five Years of Monitoring the Framework Convention for the Protection of National Minorities*. Strasbourg, CoE.
- Kleinbaum, A. & Larned, D. & Murphy, C & Boring, P. Z. (2012). The New Minority: Trends in Women’s History. Change: *The Magazine of Higher Learning*, 7(3), 25-29.

- Kurban, D. (2007). Confronting Equality: The Need for Constitutional Protection of Minorities on Turkey's Path to the European Union. *Columbia Human Rights Law Review* (2003-04). 151-223.
- Kymlicka, W. (2007). *Multicultural Odyseys. Navigating the New International Politics of Diversity*. Oxford. Oxford University Press.
- Kymlicka, W. (2015). *Çokkültürlü Yurttaşlık. Azınlık Haklarının Liberal Teorisi*, A. Yılmaz (çev.). Ayrıntı Yayınevi.
- Letschert, R. (2007). Successful integration while respecting diversity; 'old' minorities versus 'new' minorities », *Helsinki Monitor: Security and Human Rights*, no 1, 2007, 46- 56.
- Medda-Windischer, R. (2017). Old and New Minorities: Diversity Governance and Social Cohesion from the Perspective of Minority Rights. *AUSEUR*. 11, 25-42. DOI: 10.1515/auseur-2017-0002
- Medda-Windischer, R. (2009). *Old and new minorities: reconciling diversity and cohesion*, Baden-Baden, Nomos Publisher.
- Migration Policy Group (2006). *Policies on integration and diversity in some OSCE participating countries*. <https://www.osce.org/hcnm/19972>
- Oran, B. (1986). *Türk-Yunan İlişkilerinde Batı Trakya Sorunu*, MAYA Yayıncılık
- Oran, B. (2018). *Etnik ve Dinsel Azınlıklar: Tarih, Teori, Hukuk*, Literatür
- Oran, B. (2004). *Türkiye'de Azınlıklar: Kavramlar, Teori, Lozan, İç Mevzuat, İçtihat, Uygulama*. İletişim Yayınları
- OSCE (1992). *Helsinki document 1992: The challenges of change*. <https://www.osce.org/sites/default/files/f/documents/7/c/39530.pdf>
- OSCE (2003). *Towards a Europe for All*. International Press Center Nieuwspoort. The Hague. <https://www.osce.org/hcnm/12729>
- OSCE High Commissioner on National Minorities (2006). *Policies on Integration and Diversity in Some OSCE Participating States*. Exploratory study prepared by the Migration Policy Group, HCNM .GAL/6/06, 3 July .
- OSCE PA (2004). *Edinburgh Declaration of the OSCE Parliamentary Assembly and Resolutions Adopted*. <https://www.oscepa.org/en/documents/annual-sessions/2004-edinburgh/declaration-11/232-edinburgh-declaration-eng/file>
- Parliamentary Assembly of the Council of Europe (2001). *Recommendation 1492 relating to the rights of national minorities*. <https://www.axl.cefan.ulaval.ca/europe/conseileurope-Rec-1492.htm>
- Pentassuglia G. (2004). *Minorité en droit international*, Edition du Conseil de l'Europe.
- Pentikäinen, M. (2015). Social Integration of "Old" and "New" Minorities in Europe in Views of International Expert Bodies Relying on Human Rights: Contextual Balancing and Tailoring . *JEMIE*, 14 (1), 26-47. <https://scispace.com/pdf/social-integration-of-old-and-new-minorities-in-europe-in-4foh0e7aqi.pdf>
- Sobočan, A. (2013). Same-sex families (in Slovenia): The new minority?. *Calitatea vieții*, 1, 31-46, <https://www.cecol.com/search/article-detail?id=187336>
- Thornburg, E.G. (1978). *The Next Minority Takes to the Air: The FAA and CAB Regulations for Air Transportation of the Handicapped*. *Journal of Air Law and Commerce*, 44 (3).
- United Nations Human Rights Committee (1994) *General Comment no:23(50) on Article 27/Minority Rights*, HRLJ. <https://www.refworld.org/legal/general/hrc/1994/en/26900>
- United Nations (1992). *Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*. Resolution 47/135.
- Yamakov A. (1994). The 'New Minorities' in Post-Soviet States: Linguistic Orientations and Political Conflict. *Cultural Survival Quarterly*, 18 (2-3), 58-61.