
AZINLIK HAKLARI: ULUSLARARASI STANDARTLAR, AB VE TÜRKİYE*

Dilek KURBAN**

I. Giriş

Türkiye’de özellikle Avrupa Birliği (AB) Komisyonu 2004 raporunun açıklanmasından bu yana siyasi ve hukuki bağlamda sıkça tartışma konusu olan azınlık hakları meselesi, ülke gündeminin bir parçası olmaya daha uzun bir süre devam edeceğe benziyor. Türkiye’nin 1999 yılında AB üyesi adayı ilan edilmesi ile er ya da geç yüzleşmesi kaçınılmaz hale gelen azınlık hakları, ekim ayında müzakerelerin başlamasından sonraki süreçte ağırlıklı olarak yasal boyutu ile yüzleşmemiz gereken sorunlardan biri olacak. Bugüne kadar azınlık haklarının adını koymadan ve köklü çözümler getirmeden yapılan yasal düzenlemelerin, Türkiye’nin ve bir ölçüde AB’nin şimdiye kadar yok saydığı “azınlıklara saygı ve azınlıkların korunması” Kopenhag siyasi kriterini yerine getirmekten ne derece uzak olduğu giderek daha iyi belirmeye başlıyor. Diğer yandan, Komisyon raporuna özellikle Aleviler ve Kürtler tarafından gösterilen tepkiler, azınlık ve azınlık hakları konusunda varolan bir kavramsal karmaşaya da işaret ediyor. Oysa azınlık hakları, müzakereler başladıktan sonra, Türkiye’nin önümüzdeki süreçte yüzleşmek zorunda kalacağı bir gerçeklik. AB, bugüne kadar, Türkiye’nin “hassasiyetleri” ışığında azınlık hakları kriterini bir anlamda yok saymış olsa da, AB’nin yeni üyelerinin müzakereler başladıktan sonra geçirdikleri deneyimler Tür-

* Bu makalenin bir bölümü, daha kapsamlı bir akademik çalışmadan derlenmiştir. Bkz. Dilek Kurban, *Confronting Equality: The Need for Constitutional Protection of Minorities on Turkey’s Path to the European Union*, 35 Columbia Human Rights Law Review 151-214 (2003).

** Dr., Columbia Üniversitesi, Hukuk Fakültesi

kiye'yi müzakere sürecinde nelerin beklediği konusunda önemli bir işaret. Bu nedenle, uluslararası hukukta azınlık haklarının nasıl geliştiği, AB'nin azınlıkların korunmasından neyi kastettiği, Türkiye'de bu soruna yasalarda ve pratikte şimdiye kadar nasıl yaklaşıldığı, giderek artan toplumsal hak taleplerinin önünde ne gibi yasal engeller olduğu ve bunların nasıl aşılabileceği artık sorulması kaçınılmaz sorular.

Bu makalenin geri kalan bölümü şu şekilde gelişecektir: İkinci bölümde azınlık haklarının uluslararası teori ve hukukta gelişimi irdelenecek ve bir azınlık hakkı olan dil hakları özel olarak incelenecek. Bu bağlamda, kamu hizmetleri, medya ve eğitim alanlarında uluslararası standartları aşağı yukarı yerleşmiş olan dil hakları özetlenecektir. Üçüncü bölümde AB'de azınlık hakları tartışılacak ve bu amaçla gerek AB iç hukukunda gerekse AB üyesi ülkelerde azınlıkların nasıl korunduğu irdelenecek. Dördüncü bölümde Türkiye'de azınlık haklarının yasal ve uygulamadaki boyutu incelenecek. Beşinci bölümde Türkiye'nin azınlık haklarının anayasal çözümü önündeki engeller tespit edildikten sonra, altıncı bölümde Türkiye'deki azınlıkların sorunlarının eşitlikçi ve adilane çözümü yönünde siyasal öneriler sunulacaktır.

II. Uluslararası Hukuk ve Teoride Azınlık Hakları

Azınlık hakları kavramı üzerinden iki türlü düşünmek mümkün: uluslararası insan hakları hukuku öncesi ve sonrası. Birinci Dünya Savaşı'nın ardından Milletler Cemiyeti şemsiyesi altında kurulan azınlık hakları rejimi, sadece yenik devletlere dayatıldığı için zorunlu, ve bu devletlerdeki etnik, dinsel ve/ya dilsel toplulukları korumayı amaçladığı için cemaat esaslıydı. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Birleşmiş Milletler koruması altında gelişen insan hakları rejimi ise, bütün üye ülkelerin gönüllü imzasına açık, ve bireylere dil, din, ırk ve/ya etnisite ayrımı yapmaksızın eşit haklar tanıdığı için evrensel ve birey esaslıydı. Azınlık hakları ve insan hakları rejimleri arasındaki çelişkiyi, Batı Avrupa'nın iki büyük dünya savaşından çıkardığı derslerin farklılığı ile açıklamak mümkün. Birinci Dünya Savaşı'ndan sonra yaygın olan görüş, etnik, dinsel ve dilsel cemaatlara sorun çıkarmamaları için özel statü verilmesi gerektiği idi. İkinci Dünya Savaşı'ndan çıkarılan ders ise hakların, farklılıkların altı çizilerek sadece azınlıklara değil, eşitliğin altı çizilerek bütün bireylere verilmesi gerektiği idi. Farklı felsefelere dayanan bu iki haklar rejimini biraraya getiren ise yine bir başka savaşın sona ermesi oldu: Soğuk Savaş'ın bitimi ile insan hakları ve azınlık hakları rejimleri ilk kez aynı siyasi ve hukuki zeminde karşı karşıya geldi, içiçe girdi ve aralarındaki fark giderek bulanmaya başladı.

1. Milletler Cemiyeti: Azınlık Hakları Rejiminin Kuruluşu

Birinci Dünya Savaşı'ndan sonra Milletler Cemiyeti şemsiyesi altında oluşturulan azınlık hakları rejimi sadece Avrupa ve çevresindeki üç grup devlete uygulandı: yenik devletler (Avusturya, Macaristan, Bulgaristan ve Türkiye), azınlık sorununa çözüm bulmak için sınırları değiştirilen devletler (Çekoslovakya, Yunanistan, Polonya, Romanya ve Yugoslavya), ve Milletler Cemiyeti'ne üyelikleri toprakları içindeki azınlıkları korumalarına koşullandı-

rılan devletler (Arnavutluk, Estonya, Latviya, Litvanya ve Irak).¹ Söz konusu devletlerle imzalanan ikili antlaşmaların hepsi, azınlıklara pozitif haklar veren ve devletlere azınlıkların bu haklarından yararlanmaları için gerekli olanakları sağlama zorunluluğu getiren ortak maddeler içeriyordu. Antlaşmalar, azınlıkların yasalar önünde eşitlik ve ayrımcılıktan korunma, kendi dillerini kullanma, ve kendi sosyal, kültürel, ve dini kurumlarını kurma ve idare etme haklarını tanımakla kalmıyor, devletlerin bu kurumlara mali destek vermelerini de gerekli kılıyordu.²

2. Birleşmiş Milletler: Uluslararası İnsan Haklarında Azınlık Hakları

Nazi Almanyası'nın Milletler Cemiyeti döneminde azınlık grupları ve devletler arasındaki görüş ayrılıklarını kendi savaş planları için istismar etmiş olması, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra kurulan uluslararası insan hakları rejiminde azınlık haklarına karşı derin bir önyargı oluşmasına yol açtı.³ Dünyanın Hitler Almanyası'nın işlediği türden insanlık suçlarına bir daha sahne olmaması kararlılığıyla hareket eden uluslararası kamuoyu, Birleşmiş Milletler şemsiyesi altında örgütlenerek bir dizi evrensel insan hakları belgesini kabul etti.⁴ Bu benzersiz kurumsal ve yasal yapılanmanın önemli bir zayıflığı, insan haklarına bireylerin korunması çerçevesinden yaptığı dar yaklaşımdı. Azınlıkların devletler arasında yeniden anlaşmazlıklara yol açmasından korkan Birleşmiş Milletler'de hakim olan yeni anlayış, bireysel insan haklarının gerektiği gibi güvence altına alındığı bir hukuk rejiminde azınlıklara özel haklar verilmesine gerek olmadığı yönündeydi.⁵ Bireyler arasında ayrımcılık gözetmeme ilkesinin azınlıklara dolaylı yasal koruma sağlayacağını öngören bu anlayış, bireyler arasında ırk, dil, din, cinsiyet, milliyet vb. ölçütlere dayanılarak ayırım yapılmasını yasaklayan temel ulus-

¹ Olivia Q. Goldman, *The Need for an Independent International Mechanism to Protect Group Rights: A Case Study of the Kurds*, 2 Tulsa J. Comp. & Int'l L. 45, 50 (1994).

² a.g.y., 50-51.

³ Joseph Eliot Magnet, *National Minorities and the Multinational State*, 26 Queen's L.J. 397, 415 (2001).

⁴ Bu konuda bkz., a.g.y., 51-52; Adeno Addis, *Individualism, Communitarianism, and the Rights of Ethnic Minorities*, 67 Notre Dame L. Rev. 615, 638 (1992) (İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra grupların insan haklarının korunmasından bireylerin insan haklarının korunmasına geçişin kısmen Naziler'in yaptığı vahşete tepki olarak geliştiğini savunuyor).

⁵ Belirtmek gerekir ki, Siyasi ve Medeni Haklar Uluslararası Sözleşmesi'nin 27. maddesinin bu genel tespitin dışında olup olmadığına dair bir akademik tartışma bulunmaktadır:

Madde 27- Azınlıkların korunması

Etnik, dinsel veya dilsel azınlıkların bulunduğu bir devlette, böyle bir azınlığa mensup fertler topluluğa mensup diğer fertler ile birlikte toplu olarak kendi kültürel haklarını kullanma, kendi dinlerinin gereği ibadeti etme ve uygulama veya kendi dillerini kullanma hakları engellenmez.

Bazı uzmanlar, ilk bakışta grup haklarını tanıdığı izlenimini veren maddede yer alan "mensup fertler" ifadesinin sadece bireysel hakların tanındığına işaret ettiği görüşündeler. Diğerleri ise, "topluluğa mensup diğer fertler ile birlikte" ifadesine dikkat çekerek 27. maddenin grup haklarını da tanıdığını savunuyor. Bu tartışma için, bkz. Goldman, 54.

lararası insan hakları belgelerinin dilinde açıkça görülür.⁶ Bu açıdan, ayrımcılık gözetilmemesi ilkesine "ulusal bir azınlığa mensupluk" ölçütünü de getiren Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ayrı bir önem taşır.⁷

Bireysel insan haklarını koruma yolunda önemli adımlar atan bu sözleşmeler, bir negatif hak olan ayrımcılıktan korunma hakkını güvence altına almakla yetindi ve devletlere bu hakkın korunması için gerekli olan mekanizmaları sağlama görevi getirmede. Uluslararası insan hakları sözleşmelerinde sistematik olarak eksik olan unsur, devletlere, azınlık grupları ve ege-men kültürler arasında bir diyalog ortamı yaratmak için gerekli adımları atmalarını gerektirecek pozitif görevler yüklememiş olmalarıdır.⁸ Dolayısıyla, azınlıkların negatif politikalar ile korunmasını öngören bu anlayış, iki dünya savaşı arasında Milletler Cemiyeti şemsiyesi altında kurulan azınlık hakları rejimi ile temelden ayrıştı.

1990ların başlarında ve ortalarında yaşanan siyasi gelişmeler, insan haklarına bireyi koruma esaslı yaklaşan bu yeni anlayışın sorgulanmasına neden oldu. Yugoslavya ve Ruanda'da gerçekleşen soykırımlar, uluslararası hukukun azınlık gruplarına mensup bireyleri korumada yetersiz kaldığını gözler önüne serdi.⁹ Boşnak, Hırvat ve Tutsi olarak adlandırılan kişiler, bireysel kimlikleri nedeni ile değil, belli bir dine, ırka ve/ya etnik gruba ait olmaları nedeni ile hedef seçildiler. Yugoslavya ve Ruanda soykırımları belli bir grubun üstünlüğüne dayanan aşırı milliyetçi ideolojilerin ürünü olmuş olsalar da, azınlık gruplarını çoğunluğa karşı koruyacak bir uluslararası rejimin yokluğu da bu akımların engel tanımaksızın yükselişlerinde belirleyici oldu. Uluslararası hukuk sisteminin azınlık gruplarına mensup bireyleri korumada yetersiz kalmış olması, hukuk teorisinde yeni bir tartışma zemini yarattı. Azınlıklara mensup bireylerin etnik savaşlarda hedef haline gelmiş olmaları, ayrımcılığın yasaklanmasının azınlıkları korumada yetersiz kaldığı ve devletlerin pozitif yükümlülük üstlenmeleri gerektiği görüşünün artarak benimsenmesine yol açtı.¹⁰

3. Soğuk Savaş Sonrası Avrupa: Azınlık Haklarının Dirilişi

Uluslararası hukuk teorisindeki bu uyanış, "Avrupa'da uluslararası bir

⁶ Bunun örnekleri için bkz. Siyasi ve Medeni Haklar Uluslararası Sözleşmesi, madde 2(1); Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi, madde 2(2); İnsan Hakları Evrensel Beyanamesi, madde 2; Birleşmiş Milletler Şartı, madde 1(3).

⁷ İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına İlişkin Avrupa Sözleşmesi, madde 14.

⁸ Bu genel gözlemin önemli bir istisnası, devletlere sözleşmede tanınan hakların hayata geçmesi için gerekli koşulları sağlama görevi yükleyen Siyasi ve Medeni Haklar Uluslararası Sözleşmesi'nin 2. maddesinin 1. fıkrasıdır. Aynı sözleşmenin azınlıklara mensup bireylerin kültürel, dini ve dil haklarını güvence altına alan 27. maddesi ışığında okunduğunda, üye devletleri bireylerin bu haklardan yararlanabilmeleri için gerekli koşulları sağlamakla yükümlendiren madde 2(1) önem kazanmaktadır.

⁹ Bkz. Goldman, 45-46.

¹⁰ Bkz. Addis, 621 (devletlerin azınlık kültürlerinin korunması ve geliştirilmesi için aktif politikalar ürettiği ve azınlık ve çoğunluk arasında bir "kurumsal diyalog" başlatmaya yönelik kurumsal yapılar geliştirdiği "eleştirel çoğulculuk" modelini öneriyor) ; Goldman, 45-46 (bugünkü uluslararası yasal süreçlerin grup haklarını korumada yetersiz kaldığını ve azınlıkların etkili korunabilmesi için yeni yaptırım mekanizmalarının kurulması gerektiğini savunuyor).

haklar rejiminin yaptırımını için yeni bir fırsat yaratan"¹¹ komunizmin sona ermesiyle 1990lar'ın başından beri Avrupa'da yeniden dirilmekte olan azınlık hakları hareketi ile daha da güç kazandı. O zamana kadar işlevini büyük ölçüde yitirmiş olan Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Konferansı (AGİK)¹², Orta ve Doğu Avrupa'nın yeni demokrasilerinde ortaya çıkan azınlık sorunlarını izlemekle de yükümlü bir bölgesel insan hakları mekanizması olarak yeniden yapılandı. Avrupa'da azınlıkların bir kez daha siyasi istikrarsızlık nedeni olması endişesi ile harekete geçen AGİK, hem eşitlik ve ayrımcılığın önlenmesi ilkelerini benimseyen, hem de azınlıkların çoğunluk grupları ile gerçek anlamda eşitliğini sağlama adına devletlere pozitif yükümlülükler getiren Kopenhag Belgesi'ni kabul etti.¹³ Eşitlik ve ayrımcılıktan korunma ilkelerini bir kez daha vurgulayan¹⁴ Kopenhag Belgesi ayrıca, azınlık haklarının grup esaslı olduğunu öngörür¹⁵ ve azınlık ve çoğunluk arasında tam eşitliğin sağlanması için kapsamlı pozitif devlet politikalarını gerekli görür.¹⁶

Azınlık haklarının evrensel hukuk alanına taşınması ise 1992 yılında Birleşmiş Milletler tarafından kabul edilen Ulusal veya Etnik, Dini ve Dilsel Azınlıklara Mensup Bireylerin Hakları Bildirgesi ile oldu (buradan sonra BM Bildirgesi). BM Bildirgesi, katılımcı devletlere azınlık dillerinin sadece özel hayatta değil aynı zamanda kamusal alanda kullanımını sağlamak için pozitif yükümlülükler getirir de,¹⁷ Kopenhag Belgesi'nde öngörülen yükümlülüklerin önemli bir kısmını kapsamaz en önemlisi, devletlere azınlık dillerinde eğitim veya öğretim konusunda herhangi bir yükümlülük getirmez. Yine de BM Bildirgesi, azınlık haklarının 1990 sonrası uluslararası hukukda giderek artan ağırlığını bir kez daha göstermesi açısından önemli oldu. Avrupa Konseyi, AGİK'in girişimlerini bir adım ileri götürerek azınlıkların korunmasına dair ilk uluslararası sözleşme özelliğini kazanan Ulusal Azınlıkları Korumak için

¹¹ James Hughes & Gwendolyn Sasse, *Monitoring the Monitors: EU Enlargement Conditionality and Minority Protection in the CEEC's*, 1 J. Ethnopolitics & Minority Issues in Europe 4, 4 (2003), http://www.ecml.de/jemie/download/Focus1-2003_Hughes_Sasse.pdf.

¹² Daha sonra Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (AGİT) adını aldı.

¹³ İngilizcesi için bkz. Conference on Security and Co-operation in Europe, *Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE*, 29 Haziran 1990, <http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/hd/cope90e.htm> (buradan sonra Kopenhag Belgesi).

¹⁴ Bütün bireyler yasalar önünde eşittir ve hiç bir ayrıma tabi olmaksızın eşit yasal güvencelere sahiptir. Para. 5.9. Ulusal azınlıklara mensup bireyler insan hakları ve temel hürriyetlerinden, hiç bir ayrıma uğramadan ve yasalar önünde tam eşitliğe sahip olarak, yararlanma hakkına sahiptir. Para. 31.

¹⁵ Ulusal azınlıklara mensup bireyler, haklarını gerek bireysel olarak gerekse kendi topluluklarının diğer üyeleri ile birlikte kullanabilirler. Para. 32.6.

¹⁶ Katılımcı devletler, ulusal azınlıklara ait bireylerin insan hakları ve temel özgürlüklerini kullanmada diğer vatandaşlarla tam eşitliğini sağlamak amacıyla gerektiğinde özel politikalar izleyebilirler. Para. 31. Öngörülen devlet politikaları arasında, azınlık kimliğinin geliştirilmesi için söz konusu azınlıkların temsilcileri ile yapılan temaslar sonucu gerekli koşulların yaratılması, azınlıklara mensup bireylerin anadillerini öğrenmeleri veya anadillerinde eğitim görmeleri ve kamu görevlileri ile anadillerinde iletişim kurmaları için gerekli koşulların sağlanması yer alıyor. Para. 33-35.

¹⁷ Madde 2, azınlıklara mensup bireylere kendi dillerini özel ve kamusal alanlarda kullanım ve ulusal ve gerektiğinde bölgesel karar verme süreçlerine katılım hakkı tanıyor; Madde 1, devletlerin bu amaçların gerçekleştirilmesi için gereken adımları atmalarını gerekli kılıyor.

Çerçeve Sözleşmesi'ni kabul etti.¹⁸ BM Bildirgesi'nin aksine üye ülkeler üzerinde yasal bağlayıcılığı olan Çerçeve Sözleşmesi, imza atan devletlere azınlık kültürlerinin korunması için yükümlülükler getirmekle kalmaz, azınlıklar ile çoğunluk arasında gerçek eşitliğin sağlanması için gerekirse pozitif ayrımcılığı da öngörür.¹⁹ Bu olumlu yönlerine rağmen, Çerçeve Sözleşmesi'nin ilk bakışta göze çarpan önemli yasal boşlukları da bulunuyor: Birincisi, bir çerçeve metni olması nedeniyle sözleşmenin üye ülkeler üzerinde yasal bağlayıcılığı bulunmuyor. İkincisi, üye devletlere özel koşulları dikkate almalarında tanınan geniş takdir yetkisi sözleşmenin gücünü büyük ölçüde azaltıyor.²⁰ Üçüncüsü, sözleşme "azınlık" kavramını tanımlamıyor.

Soğuk Savaş'ın ardından azınlık hakları ile insan hakları rejimleri arasında oluşan ve hala devam etmekte olan etkileşimin sonucunda ortaya karma bir uluslararası hukuk rejimi çıktı. Kavramsal içeriği ve yasal çerçevesi hala tam olarak belirginleşmeyen bu yeni azınlık hakları söylemi, bir anlamda, iki ayaklı bir felsefeye dayanan bir orta yol öneriyor. AGİK ve Avrupa Konseyi'nin kabul ettiği yeni yaklaşıma göre, azınlıkların korunması için en etkin politikalar, devletin azınlıklara karşı hem negatif hem pozitif tutum takınması ile oluşur. Buna göre, devletler azınlıklara karşı dil, din, etnik vs. esaslı her türlü ayrımcılığı önlemekle kalmayarak (negatif tutum), geçmişte uygulanan haksız politikaların izlerini silmek ve azınlık ile çoğunluk arasında gerçek eşitliği sağlamak için etkin politikalar üretmeli (pozitif tutum).²¹ Bir başka deyişle, bütün vatandaşların insan haklarından eşit olarak yararlanabilmesi öncelikle bireyler arasında gerçek eşitliğin sağlanması ile olur; bu da azınlıklara yasal ayrıcalıklar verilmesini gerektirebilir. Bireylerin yasalar önünde formel eşitliğinin sağlanmasını gerçek eşitlik için gerekli ama yetersiz bir koşul olarak değerlendiren bu tutum, devletlere azınlık kültürlerinin sosyal hayatın her dalında kurumsal olarak içselleştirilmesi i-

¹⁸ 1 Şubat 1995'de imzaya açılan Çerçeve Sözleşmesi, 1 Şubat 1998'de yürürlüğe girdi.

¹⁹ Bkz. madde 4(2) (üye ülkeler, ulusal azınlıklara mensup bireyler ile çoğunluğa mensup bireyler arasında ekonomik, sosyal, siyasi ve kültürel alanlarda tam ve etkili eşitlik elde edilmesi için gerektiği yerde gerekli adımları atmaya üstlenir. Bu bağlamda, ulusal azınlıklara mensup bireylerin içinde bulundukları özel koşulları dikkate alacaklardır.); madde 5 (üye ülkeler, ulusal azınlıklara mensup bireylerin kendi kültürlerini sürdürmeleri ve geliştirmeleri, ve kimliklerinin din, dil, gelenek ve kültürel miras gibi temel öğelerini korumaları için gerekli koşulları sağlamayı üstlenir. Üye ülkeler, genel entegrasyon politikalarının devamı için gereken adımları dışında tutarak, ulusal azınlıklara mensup bireylerin istekleri dışında asimile edilmelerine yönelik politikalar ve uygulamalardan kaçınacak ve bu bireyleri böylesi bir asimilasyona yönelik bütün girişimlere karşı koruyacaklardır.)

²⁰ Madde 10(2) ve madde 14(2)'de yer alan "mümkün olduğunca" ifadeleri, azınlıklara mensup bireylerin kamu görevlileri ile iletişim kurabilmeleri ve anadillerinde eğitim veya öğrenim almaları için gerekli koşulların sağlanmasında üye ülkelere kaçış yolları sağlayarak sözleşmenin etkinliğini büyük ölçüde azaltıyor.

²¹ AGİK ve Avrupa Konseyi'nin benimsediği bu anlayışın kökü aslında Uluslararası Adalet Divanı'nın 1935 tarihli "Arnavutluk'daki Azınlık Okulları Üzerine Tavsiye Kararı"na uzanır. Azınlıklara çoğunluk ile eşit muamele yapılmasını öngören formalist bir eşitlik anlayışı yerine, azınlıklara çoğunluk ile gerçek anlamda eşit olabilmeleri için ayrıcalıklı muamele yapılmasını da öngören bu anlayışa göre, devletlerin üzerine düşen, azınlıklara kendi kültür ve kimliklerini korumaları için gerekli yapısal ve finansal araçları sağlamaktır.

çin yapısal ve finansal olanakları sağlama görevi yükler.²² Son tahlilde, gerçek eşitlik bütün bireylere her koşulda aynı muamele yapılması anlamına gelmez; tersine, bazı koşullarda bazı bireylere farklı, hatta ayrıcalıklı, muamele yapılmasını gerektirebilir. İlk bakışta birbirleri ile çelişkili görünebilen eşitlik ve pozitif ayrımcılık kavramları aslında birbirini tamamlar; ilki diğerini haklı kılarken ikincisi de ilkinin sağlanması için çoğu zaman bir önkoşul olur.

4. Bir Azınlık Hakkı Olarak Dil Hakları

Uluslararası azınlık hakları hukukunda benimsenen bu iki ayaklı felsefe, en büyük yansımasını dil haklarında bulur. Dilin azınlık kültürleri için taşıdığı yaşamsal önem dikkate alındığında,²³ dil haklarının azınlıklara tanınan yasal güvencelerin başında yer alması kaçınılmaz olmuştur.²⁴ Dil hakları, bireyler tarafından kullanılsa da, bireylerin mensup olduğu topluluğun diğer üyeleri ile iletişim kurmasını sağlamaları açısından aynı zamanda grup esaslıdır, çünkü dil haklarının uygulanmasını anlamlı kıla- cak bir topluluk olmadan dil hakları da düşünülemez.²⁵ Bu kolektif özellik, devletin eğitim sisteminde azınlık dillerine yönelik özel politikalar izlemesini gerektirerek dil haklarının pozitif özelliğine de işaret eder. Dil hakları ve eşitlik kavramı arasında temel bir ilişki bulunur ve "çoğulcu bir toplumda dil haklarının yorumu, bireyler arasındaki eşitlik ile cemaatler arasındaki eşitlik ilkelerini ve bu ilkelerin öngördüğü ayrıcalıklı uygulamaları dikkate almak zorundadır."²⁶

Pozitif dil haklarını düzenleyen uluslararası yasal standartlar henüz tam olarak yerleşmiş sayılamaz. Ancak, hükümetlerin azınlık kimliklerini geliştirmek adına ne tür pozitif politikalar izlemesi gerektiği üzerinde uzlaşma sağlanmış olmasa da, belirli bağlamlarda bazı dil haklarının tanınmasını öngören standartlar aşağı yukarı yerleşmiş sayılabilir. Azınlıkların pozitif dil haklarının tanındığı bağlamlar üç ana grupta toplanabilir: kamu hizmetleri, eğitim ve medya.

a. Anadilde Kamu Hizmeti Görme Hakkı

Dil haklarının temel unsurlarından biri, azınlıklara mensup bireylerin kamu çalışanları ile kendi dillerinde iletişim kurma haklarıdır.²⁷ Sağlık, eğitim, adalet, güvenlik gibi birey için yaşamsal önem taşıyan alanlarda verilen

²² Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights* 37 (1996).

²³ Andre Braen, *Language Rights*, *Language Rights in Canada* 3, 15-16 (Michel Bastarache ed., 1987) (dil haklarının öneminin, dilin kültürel ifadenin temel aracı olmasından ve bir kültürün hayatta kalmasının gerekli önkoşulu olmasından kaynaklandığını savunuyor).

²⁴ C. Michael Macmillan, *The Practice of Language Rights in Canada* 17 (1998) (azınlıkların çoğunluk kültürüne mensup bireylerle gerçek toplumsal eşitliğe kavuşmaları için dil haklarının azınlıklara tanınan kapsamlı güvencelerin bir parçası olması gerektiğini savunuyor).

²⁵ a.g.y., 17.

²⁶ Braen, 25.

²⁷ AGİT Ulusal Azınlıklar Yüksek Komiseri, AGİT Bölgesinde Yaşayan Ulusal Azınlıklara Mensup Bireylerin Dil Hakları Üzerine Rapor 9 (1999), http://www.osce.org/documents/hcnm/1999/03/239_en.pdf (buradan sonra AGİT Raporu).

hizmetlerin devlet tarafından sağlandığı bir düzende, resmi dili konuşamayan veya anadillerinde kendilerini daha rahat ifade eden bireylerin kamu görevlileri ile kendi dillerinde konuşmalarının sağlanması hakkaniyet ve eşitlik ilkelerinin doğal gereğidir.²⁸ Çoğunluktan farklı bir dil konuşan bireylerin sırf resmi dili konuşamadıkları için kamu hizmetlerinden eksik veya zor faydalanmalarının engellenmesi adına devletin gereken olanakları sağlamasını beklemeleri, devlet-vatandaş yasal ilişkisi çerçevesinde yapılan meşru bir talep olarak görülür.²⁹

Kopenhag Belgesi, AGİT'e üye bütün ülkelerin azınlıklara mensup bireylerin kamu görevlileri ile iletişimde anadillerini kullanabilmeleri için ellerinden geleni yapmalarını gerekli görür.³⁰ Doğaldır ki, finansal kaynakların sınırlı olması nedeniyle hükümet her durumda her bireye böylesi bir olanak sağlayamayabilir ve özellikle çok kültürlü toplumlarda bütün kamu hizmetlerinin sürekli olarak bütün azınlık dillerinde sağlanması oldukça güç olabilir.³¹ Bunu göz önüne alan uluslararası belgeler, kamu hizmetleri arasında önemlerine göre bir öncelik sırası oluşturur. Buna göre, bireyler için yaşamsal önem taşıyan kamu hizmetlerinin azınlık dillerinde sağlanması gerekli görülürken, göreceli olarak daha az önem taşıyan hizmetlerin sağlanması demokratik talep ve sayısal çokluk esasına bağlanır.

Hükümetlerin anlayış bekleyemeyeceği bir alan, ceza davalarında sanığa tanınan anadilini kullanma hakkıdır. Azınlıklara mensup bireylerin kendilerini en iyi anladıkları ve konuştukları dilde savunmalarını sağlayacak koşulların yaratılmadığı bir durumda adil yargılama hakkından bahsedilemeyeceğini öngören uluslararası belgeler, devletlere koşulsuz bir görev yükler: sanıklara haklarındaki suçlamaları kendi dillerinde aktarmak ve, mahkemede kullanılan dili anlayamıyorlarsa, ücretsiz tercüman sağlamak.³² Bu hak, Siyasi ve Medeni Haklar Uluslararası Sözleşmesi madde 14,³³ Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi madde 5³⁴

²⁸ a.g.y., 12.

²⁹ Francesco Capotorti, *Ayrımcılığın Önlenmesi ve Azınlıkların Korunması* Alt Komisyonu Özel Raportörü, Etnik, Dini ve Dilsel Azınlıklara Mensup Bireylerin Hakları Üzerine Bir Çalışma 27 (1979) (buradan sonra Capotorti).

³⁰ Kopenhag Belgesi, para. 34.

³¹ AGİT Raporu, 13.

³² a.g.y.

³³ Madde 14: Adil Yargılama Hakkı

Hakkında bir suç isnadı bulunan bir kimsenin bu isnadın karara bağlanmasında, tam bir eşitlik içinde asgari şu haklara sahiptir:

a) Hakkındaki suç isnadının niteliği ve nedenleri konusunda ayrıntılı bir şekilde ve anlayabileceği bir dilde derhal bilgilendirilme;

...
f) Mahkemede konuşulan dili anlamıyor veya konuşamıyorsa, bir çevirmenin yardımından ücretsiz olarak yararlanma.

³⁴ Madde 5: Özgürlük ve Güvenlik Hakkı

...
2) Yakalanan her kişiye, yakalama nedenleri ve kendisine yöneltilen her türlü suçlama en kısa zamanda ve anladığı bir dille bildirilir.

ile madde 6,³⁵ ve Çerçeve Sözleşmesi madde 10³⁶ ile güvence altına alınmıştır.

b. Anadilde Eğitim ve/ya Öğretim Hakkı

Dil hakları, azınlık dillerinin eğitimde kullanılması ile birebir bağlantılıdır. Bir azınlığın anadilinde eğitim alamaması kültürel bir grup olarak hayatta kalmasını tehlikeye sokar.³⁷ Dil, azınlık kültürlerinin nesiller arası aktarılmasını ve böylece hayatta kalmasını sağlar, ve bir dilin korunmasının ve geliştirilmesinin en etkin yollarından biri de eğitimidir.³⁸ Bu amaçların elde edilmesinin en güvenli yolu ise, azınlıkların anadillerini geliştirmeleri için gereken kurumsal ve finansal kaynakların devlet tarafından sağlanmasıdır.

Uluslararası yasal standartlar, azınlık dillerini milli eğitim sistemlerinin bir parçası haline getirmek isteyen devletlere iki seçenek sunar. Maksimalist bir yaklaşım ile, bir yandan ilköğretim eğitiminin azınlık dillerinde yapılmasına olanak tanınırken, diğer yandan çocukları ilköğretim sonrası eğitime hazırlamak için resmi dilin yoğun olarak öğretilmesi şart koşulabilir.³⁹ Minimalist bir devlet politikası ile ise, resmi dil, eğitim dili olarak saklı tutulur, ancak azınlıkların ilköğretimde ve hatta ilköğretim sonrasında kendi dillerini öğrenmelerine olanak tanınır.⁴⁰ İkinci yaklaşım ayrıca, azınlıklara mensup olmayan çocukların da azınlık dillerini öğrenmelerine olanak sağlayarak "çokçuluk ve azınlıklar arasında daha iyi iletişim ve dolayısıyla karşılıklı anlayış" oluşmasına yardımcı olur.⁴¹ Vurgulamak gerekir ki, uluslararası standartlarda görülen bu farklılıklar, azınlıkların dil haklarının devlet okullarında ne derece tanınacağı ile ilgilidir. Yoksa, azınlıkların anadillerinde özel eğitim almaları veya anadillerini özel eğitim kurumlarında öğrenmeleri konusu tartışmaya açık değildir: Azınlıklar kendi dillerinde eğitim ve öğretim ver-

³⁵ Madde 6: Adil Yargılanma Hakkı

3) Her sanık en azından aşağıdaki haklara sahiptir:

a) Kendisine yöneltilen suçlamanın niteliği ve nedeninden en kısa zamanda, anladığı bir dille ve ayrıntılı olarak haberdar edilmek;

...

e) Duruşmada kullanılan dili anlama dışı veya konuşma dışı takdirde bir tercümanın yardımından para ödemeksizin yararlanmak.

³⁶ Madde 10:

Taraflar, ulusal bir azınlığa mensup her ferdin, en kısa zamanda ve anladığı dilde, tutuklanma nedenlerini, kendisine itham edilen suçun cinsi ve nedeni konusunda bilgi sahibi olması yanında bu dilde, gerekirse bir tercümanın parasız yardımıyla, kendini savunma hakkını garanti etmeye söz vermektedir.

³⁷ AGİT Raporu, 13.

³⁸ Adeno Addis, *Cultural Integrity and Political Unity: The Politics of Language in Multilingual States*, 33 Ariz. St. L.J. 719, 780 (2001).

³⁹ Bu yaklaşım, Bölgesel ve Azınlık Dilleri Avrupa Şartı madde 8'de bir seçenek olarak sunulur. BM Bildirgesi madde 4(3) ise bu yaklaşımı öngörür.

⁴⁰ Bölgesel ve Azınlık Dilleri Avrupa Şartı madde 8, bu politikayı da bir seçenek olarak sunar. Benzer olarak Kopenhag Belgesi de, devletlere iki seçenek arasında seçim yapma şansı tanır. Para. 34. Çerçeve Sözleşmesi ise, bireylerin anadillerini öğrenmelerini veya anadilde eğitim yapmalarını talep ve sayısal çokluk esasına dayandırır. Madde 14(2).

⁴¹ AGİT Raporu, 18.

mek için özel eğitim kurumları açabilirler ve devletler söz konusu kurumların açılması için gerekli yasal düzenlemeleri yapmakla yükümlüdür.⁴²

c. Anadilde Basın Yayın Yapma Hakkı

Azınlıkların anadillerinde basın yayın yapma özgürlüğü, azınlıkların kültürel hakları ile olduğu kadar ifade özgürlüğü ile de ilintilidir. Yazılı ve görsel basın araçlarının bilgiyi paylaşmada ve düşünceyi yaymadaki yaşamsal işlevleri tartışılmaz. Bu bağlamda dil haklarının demokratik haklar ile doğrudan ilişkisi de açıktır: azınlıklara mensup bireylerin seçme ve seçilme haklarını bilinçli olarak kullanmaları ancak seçim sürecinde bilgiye kolaylıkla ve rahatlıkla ulaşmaları ile mümkün olur. Dolayısıyla, sadece resmi dilde basın yayın yapılan ülkelerde azınlıkların ifade özgürlüğünden ve demokratik haklarından bahsetmek ancak şekilci ve formalist bir hak-hukuk anlayışı ile mümkün olabilir. Resmi dili konuşmayan ve/ya resmi dilde kendilerini rahat ifade edemeyen azınlıkların ifade özgürlüklerinin ve demokratik haklarının anlam kazanması ancak bu azınlıklara mensup bireylerin anadillerinde bilgi ve düşünce edinme ve yayma haklarının tanınması ile mümkün olur. Nitekim, gerek Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi⁴³ gerekse Çerçeve Sözleşmesi⁴⁴ ifade özgürlüğü ve dil hakları arasındaki ilişkinin altını açıkça çizer.

Azınlıkların anadillerini medyada kullanma ve anadillerinde basın yayın yapma hakkını düzenleyen uluslararası standartlar oldukça gelişmiştir. Örneğin Çerçeve Sözleşmesi, azınlıkların kendi medya organlarını kurma ve kullanma hakkını tanır,⁴⁵ AGİT ise bir adım daha ileri giderek, azınlıklara mensup bireylere devlet radyo ve televizyonunda anadillerinde yayın yapma

⁴² Çerçeve Sözleşmesi, madde 13(1).

⁴³ Madde 10- İfade Özgürlüğü

1) Herkes görüşlerini açıklama ve anlatım özgürlüğüne sahiptir. Bu hak, kanaat özgürlüğü ile kamu otoritelerinin müdahalesi ve ülke sınırları söz konusu olmaksızın haber veya fikir almak ve vermek özgürlüğünü de içerir. Bu madde, devletlerin radyo, televizyon ve sinema işletmelerini bir izin rejimine bağlı tutmalarına engel değildir.

...

Madde 14- Ayrımcılık Yasağı

Bu Sözleşmede tanınan hak ve özgürlüklerden yararlanma, cinsiyet, ırk, renk, dil, din, siyasal veya diğer kanaatler, ulusal veya sosyal köken, ulusal bir azınlığa mensupluk, servet, doğum veya herhangi başka bir durum bakımından hiçbir ayrımcılık yapılmadan sağlanır.

⁴⁴ Madde 9:

1) Taraflar, ulusal bir azınlığa mensup her ferdin, fikir özgürlüğü hakkının, düşünce özgürlüğü ve azınlık dilinde bilgi veya düşünceleri kamu yetkililerinin müdahalesi olmadan ve sınırlara bakılmaksızın alma ve iletme özgürlüğünü kapsadığını taahhüt ederler. Taraflar, yasama sistemi çerçeveleri içerisinde ulusal bir azınlığa mensup fertlerin medya organlarına ulaşımında ayrımcılığa bırakılmamalarını sağlayacaklardır.

⁴⁵ Madde 9:

3) Taraflar, ulusal azınlığa mensup fertlerin, yazılı basın kurma ve kullanmasını engellemelidirler. Sesli radyo ve televizyonun yasal çerçeveleri içinde, Taraflar, ulusal azınlığa mensup fertlere kendi medya organlarını kurma ve kullanma olanağını mümkün olduğu ölçüde ve 1. fıkranın hükümleri göz önünde bulundurularak sağlayacaklardır.

hakkının sağlanmasını savunur.⁴⁶ Devlet tarafından finanse edilen yerel, bölgesel ve ulusal basın yayın kuruluşlarında azınlıklara ayrılan sürenin niteliği ve niceliğinin söz konusu azınlık grubunun sayısal çokluğu, yoğunluğu ve ihtiyaçlarına göre belirleneceğini öngören AGİT ayrıca, bu kuruluşlarda yapılan bütün programlarda azınlıklara mensup bireylerin ihtiyaçlarını göz önüne alan, dengeli ve tarafsız bir yayın politikası izlenmesini savunur.

III. Avrupa'da Azınlık Hakları

1. AB Hukukunda Azınlık Hakları

Son on beş yılda uluslararası hukukta yeniden dirilen azınlık haklarının AB hukukuna girişi bir anlamda AB'nin siyasi iradesi dışında gerçekleşti. Avrupa'da azınlık haklarının yeniden keşfedilmesine seyirci kalmayan AB Konseyi, "azınlıklara saygı ve azınlıkların korunması" koşulunu aday ülkelere yerine getirmesi gereken koşullardan biri olarak ilan etti.⁴⁷ Böylece, üye ülkeler için olmazsa olmaz bir giriş koşulu olarak kabul edilen azınlık hakları AB'nin dış politikasına girmiş oldu. Ancak, Kopenhag siyasi kriterlerini anayasallaştırarak AB hukukuna dahil eden 1997 Amsterdam Antlaşması, azınlık haklarını AB Kurucu Antlaşması'nın dışında tuttu.⁴⁸ Nitekim, AB'nin üzerinde kurulmuş olduğu ortak temel ilkeleri sıralayan yeni madde 6(1), "azınlıklara saygı ve azınlıkların korunması" dışındaki tüm Kopenhag siyasi kriterlerini anayasallaştırdı. Böylece, azınlık haklarını iç hukukunun dışında tutan AB, azınlıklara verdiği önemin "kendi iç tüketimi için uygun görmediği bir ihraç ürünü" olduğunu göstermiş oldu.⁴⁹ AB'nin iç hukuku ve dış politikaları arasındaki bu tutarsızlık, özellikle yeni üyeler tarafından, yeni ve eski üyeler arasında uygulanan bir "çifte standart" olarak değerlendirildi.⁵⁰

AB içerisinde giderek yaygınlaşan "çifte standart" söylemi, bir süre sonra AB yasama sürecinde etkisini göstermeye başladı. Temmuz 2003'de sonuçlanan AB Anayasası Konvansiyonu'nda azınlıkların korunmasına dair bir maddeyi anayasa taslağına ekleme çabaları sonuçsuz kalan Macaristan, Konvansiyon sonrası Roma'da toplanan Hükümetlerarası Konferansta istediği değişikliği kısmen de olsa elde etmeyi başardı. Azınlık haklarının anayasanın giriş maddeleri arasında yer almasında ısrar eden Macaristan'ın çabaları, Latviya ve Slovakya delegasyonlarının karşı çabalarına rağmen, bir ölçüde sonuç verdi ve azınlıklara mensup fertlerin hakları AB'nin temel değerleri arasında yerini aldı.⁵¹ Azınlık hakları savunucularının AB iç hukuku

⁴⁶ AGİT, Ulusal Azınlıkların Dil Hakları Üzerine Oslo Tavsiyeleri.

⁴⁷ Haziran 1993'de toplanan AB Konseyi, Kopenhag siyasi kriterlerini onaylayarak aday ülkelere azınlıklarını koruma görevi yükledi. <http://www.osce.org/hcnm/documents/recommendations/index.php3>.

⁴⁸ Amsterdam Antlaşması ile AB Kurucu Antlaşması'nda yapılan değişiklikleri için bkz. http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/eu_cons_treaty_en.pdf.

⁴⁹ Bruno de Witte, *Politics versus Law in the EU's Approach to Ethnic Minorities*, in *Europe Unbound: Enlarging and Reshaping the Boundaries of the European Union*, Jan Zielonka (ed.), 137, 139 (2002).

⁵⁰ Genel olarak bkz. Hughes & Sasse.

⁵¹ AB Anayasası, madde 2.

açısından kaydettikleri bir başka ilerleme, AB Anayasası'nın bir parçası olarak onaylanan Temel Haklar Şartı'nda yer alan ayrımcılık gözetilmemesi ilkesine, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi örneğinden yola çıkılarak, "ulusal azınlığa mensupluk" ölçütü getirilmesi oldu.⁵²

Azınlık hakları açısından kuşkusuz önemli kazanımlar olan bu gelişmeler, yine de AB içindeki azınlıklara pozitif yasal haklar getirmekten çok uzak. Öncelikle, AB Anayasası'nın 2. maddesinin azınlıklara, bütün fertlere tanıyan insan haklarından ayrı olarak, yeni haklar tanıdığı söylenemez.⁵³ Üstelik, temel insan haklarını da düzenleyen bir anayasada azınlıklara mensup fertlerin haklarının sadece bir "değer" olarak yer alması siyasa değişikliklerine yol açacak bir yasal kazanım olmaktan uzak.⁵⁴ Ayrıca, çağdaş ve kapsamlı bir insan hakları belgesi olma iddiası ile hazırlanan Temel Haklar Şartı'nda, özellikle AB genişleme sürecinde azınlık haklarına son derece belirleyici bir önem verildiği bir dönemde, azınlıklara pozitif haklar veren bir maddenin bulunmaması AB'nin azınlık hakları konusunda sıkça belirttiği kararlılığa önemli ölçüde gölge düşürüyor. Yine de, tüm bu olumsuzluklara rağmen, AB hukukunda azınlık hakları meselesine iyimser bir bakış da mümkün. Avrupa Adalet Divanı'nın AB Kurucu Antlaşması'nda yer almayan insan haklarını birliğin müktesebatının bir parçası yapmada gösterdiği yaratıcılık, liderlik ve kararlılık göz önüne alındığında, Anayasa'da muğlak bir değer olarak yer alan azınlık haklarının uzun ve yavaş bir yasal süreç sonucunda AB iç hukukunda yerleşmesi de mümkün. Bu süreçte belirleyici olan, AB üyesi ülkeler arasındaki güç dengelerinin ne yönde gelişeceği ve özellikle Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Adalet Divanı'nın azınlık haklarını sahiplenmede göstereceği irade ve kararlılık olacak.

2. AB Üyesi Ülkelerde Azınlık Hakları

AB'nin azınlık haklarını iç hukukuna dahil etmede gösterdiği isteksizliğin temel nedeni, üye ülkelerin azınlık politikaları arasındaki farklılıklardan kaynaklanır. Türkiye'de de sıkça öne sürülen Fransa örneği, azınlıklar konusunda AB üyesi ülkeler arasındaki bir ucu temsil ediyor. Azınlıkları bulundugunu kabul etmeyen Fransa, Çerçeve Sözleşmesi'ni hala imzalamamış olan tek AB üyesi. Benzer olarak Yunanistan, tıpkı Türkiye gibi, azınlık kavramını din esaslı tanımlar ve topraklarında etnik ve dilsel azınlıklar olduğunu kabul etmez. Çerçeve Sözleşmesi'ni 1997'de imzalamış olan Yunanistan, aradan geçen zamana rağmen hala onaylamamıştır. AB üyelerinden Belçika, Latviya, Lüksemburg ve Hollanda da Çerçeve Sözleşmesi'ni imzalamalarına rağmen onaylamış değiller. Ancak, bu tabloya dayanarak AB'de yaşayan azınlıkların korunmadığını söylemek yanıltıcı olur. Böyle bir yaklaşım, uluslararası belgelerin onaylanmasının azınlık haklarının tanınmasının

⁵² AB Temel Haklar Şartı, madde 21.

⁵³ Bruno de Witte, *The Constitutional Resources for an EU Minority Protection Policy*, In *Minority Protection and the Enlarged European Union: the Way Forward*, Gabriel N. Toggenburg, 107, 111 (2004).

⁵⁴ a.g.y.

tek yolu olduğu varsayımına dayanır. Oysa, azınlık haklarının belki de en temel yasal kaynağı anayasadır, ve bir çok AB üyesi ülke azınlıklarına anayasal vatandaşlık hakları üzerinden geniş yasal güvenceler verir. Bu ülkelerde yaşayan azınlıklara tanınan anadilde eğitim ve yayın yapma, her türlü kamu kurumunda anadillerini kullanma, siyasi temsil, dini özgürlükler gibi haklar, söz konusu azınlıklara "azınlık statüsü" veren ikili veya uluslararası bir antlaşma ile değil, "eşit vatandaşlık" ve çokkültürlülük ilkelerini benimseyen anayasal düzenlemelerle sağlanır. İspanya Anayasası, "azınlık" terimini kullanmasa bile ülkedeki "özerk toplulukların" dil haklarını tanır.⁵⁵ Resmi dil olan Kastilya İspanyolcası'nın öğrenilmesi zorunlu olsa da, özerk toplulukların dilleri yaşadıkları bölgelerde ikinci resmi dil olarak kabul edilir. Ayrıca, ülkedeki farklı dillerin "zenginliği... özel saygı ve koruma gerektiren" bir kültürel miras olarak anayasal güvence altına alınır.⁵⁶ Benzer olarak Belçika Anayasası ülkeyi dört dil bölgesine böler;⁵⁷ İtalya Anayasası ise "dilsel azınlıkların" özel yasal güvenceler ile korunmasını öngörür.⁵⁸ Sonuçta, azınlıklara ayrı bir yasal rejim yaratılarak "azınlık statüsü" verilmese de anayasal yurttaşlık esası altında yasal tanınma ve korunma sağlanır.

Ancak, yukanda örnekleri verilen eski AB üyelerinin bir kısmında, pozitif anayasal haklar bütün azınlıklara değil, Avrupa topraklarında "akraba devletleri" olan ve ulus-devletleşme sonrası içinde kaldıkları yeni devletlerde azınlık haline gelen "eski azınlıklar"a tanınmıştır. Bu ülkelerin bir çoğunda "azınlık" kavramının oldukça kısıtlı tanımlanması farklı gruplar arasında anayasal haklar açısından bir hiyerarşi yaratmakta.⁵⁹ Dolayısıyla, bu ülkelere 1960lardan itibaren ekonomik göç yoluyla gelmiş ve büyük çoğunluğu Müslüman olan "yeni azınlıklar" ile Romenler eski azınlıklara tanınan anayasal haklardan yararlanamamakta. Örneğin, Fransız, Alman ve Slovenyalı azınlıklar gibi geleneksel ulusal azınlık gruplarına bir dizi azınlık hakları tanıyan İtalya, Romen ve Müslüman azınlıkları bu güvencelerin dışında tutar.⁶⁰ Almanya'da ise, Romenler yasal olarak tanınan bir azınlık grubu iken Müslüman azınlığın böyle bir yasal statüsü bulunmaz.⁶¹ Bazı eski AB ülkelerindeki azınlıkların sadece azınlık değil insan haklarını da ilgilendiren bir başka temel sorun ise, vatandaşlık kavramının tanımının oldukça dar yapılarak yeni azınlıkların anayasal güvencelerden yoksun bırakılması. Örneğin, Fransa'da yaşayan Müslümanlar'ın büyük bir kısmı son on sene içinde vatandaş olmuş veya hala vatandaş olamamışken, İtalya'daki Müslümanlar'ın çoğu hala vatandaşlık hakkı elde edememiştir.⁶²

⁵⁵ İspanya Anayasası, madde 3(2).

⁵⁶ a.g.y., madde 3(3).

⁵⁷ Belçika Anayasası, madde 3.

⁵⁸ İtalya Anayasası, madde 6.

⁵⁹ Open Society Institute, EU Accession Monitoring Program, *Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection*, Vol. II, Case Studies in Selected Member States 54 (2002).

⁶⁰ a.g.y.

⁶¹ a.g.y.

⁶² a.g.y.

AB'ye 2004'de katılan yeni üye ülkelere gelince, bu ülkelerin azınlık politikalarında da, eski üyelere olduğu gibi, bağlayıcı bir değerlendirme yapmak mümkün değil. Genel olarak, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde yaşayan azınlıkların durumlarında müzakereler sürecinde genel bir iyileşme yaşanmış olsa da, bazı yeni üyelerin azınlık politikalarında köklü iyileşmeler olurken diğerlerinde yavaş, gönülsüz ve kısıtlı bir gelişmeden söz edilebilir. Örneğin, Macaristan ve Çek Cumhuriyeti'nin hükümet programları azınlıkların korunmasına oldukça kapsamlı bir yaklaşım içerirken, Latviya ve Estonya'nın hükümet programlarının amacı büyük sayıdaki Rus azınlığa resmi dil öğretilerek bu grupların sosyal entegrasyonunu sağlamak ile sınırlı kaldı.⁶³ En önemlisi, Romenler, eski üyelere olduğu gibi yeni üyelere de azınlık politikalarının büyük ölçüde dışında kalmaya ve hayatın her alanında ayrımcılığa uğramaya devam etmekte.

Bu nedenlerle, azınlık hakları AB'nin eski ve yeni ülkelerinde çözülmüş bir sorun olmaktan çok uzak. AB hukukunda azınlık haklarının yer alması, azınlık kavramının hala bir yasal tanımının yapılmamış olması, AB ülkelerine dışarıdan gelen "göçmenler" in azınlık olup olmadığı, "eski" ile "yeni" azınlıklar arasındaki gerginlikler, AB'nin eski ile yeni üyelerine azınlıkların korunması konusunda uyguladığı çifte standart vb. AB'yi son yıllarda çokça meşgul eden ve çözümünü kolay olmayan sorunlar. Ancak şu da açık ki, AB azınlık meselesinin kendisi için de bir sorun olduğunun farkında ve bu sorunla istemeyerek de olsa yüzleşmeye başladı. Türkiye'deki azınlık tartışmalarına bu karşılaştırmalı çerçeveden bakmak, içinden çıkamadığımız azınlık hakları sorununun sadece bizi değil, bütün Avrupa'yı oldukça meşgul ettiğini görmemizi ve Türkiye'nin hala bir azınlık sorununun bulunduğu kabul etmemizi sağlayabilir.

IV. Türkiye Hukukunda Azınlık Hakları

Türkiye'de azınlıkların yasal statüsü, bir Milletler Cemiyeti dönemi antlaşması olan ve bu yönü ile Birinci Dünya Savaşı sonrası azınlık hakları rejiminin temel özelliklerini taşıyan 1923 Lozan Antlaşması ile düzenlendi.⁶⁴ Ancak, Birinci Dünya Savaşı'nın diğer yenik devletleriyle imzalanan ve "etnik, dilsel ve dinsel azınlıklar" a koruma getiren antlaşmaların aksine,⁶⁵ Lozan sadece "gayrimüslim azınlıkları", yani dinsel azınlıkları, tanıdı. Böylece, İslam'ın içindeki Alevi azınlığı ve Kürt, Arap, Çerkez, Boşnak, Roman gibi etnik ve/ya dinsel azınlıkları kapsamının dışında bırakan Lozan, kendi döneminin uluslararası hukuk standartlarının da gerisinde kaldı. Gayrimüslim

⁶³ a.g.y., 23.

⁶⁴ Lozan Barış Antlaşması, Türkiye ile Müttefik devletler (İngiltere İmparatorluğu, Fransa, İtalya, Japonya, Yunanistan, Romanya ve Sırp-Hırvat-Sloven Devleti) arasında 24 Temmuz 1923'de imzalandı.

⁶⁵ Bkz. Müttefikler ile Polonya arasında imzalanan Azınlıklar Antlaşması, 28 Haziran 1919, madde 8:

İrksal, dinsel ve dilsel azınlıklara mensup Polonya vatandaşları, hem hukuk bakımından hem de uygulamada diğer Polonya vatandaşlarına uygulanan aynı muamele ve güvencelerden yararlanacaklardır.

azınlıklara kapsamlı negatif ve pozitif haklar tanıyan Lozan, Türkiye devletine azınlıkların haklarından yararlanabilmeleri için gerekli adımları atma yönünde önemli görevler yükler. Lozan'da tanınan başlıca azınlık hakları arasında, yasalar önünde eşitlik ve ayrımcılıktan korunma hakkı,⁶⁶ anadilde eğitim veren özel okullar açma hakkı,⁶⁷ dini özgürlük hakkı,⁶⁸ ve hatta belli koşullar altında devlet ilköğretim okullarında anadilde eğitim için kamusal mali destek alma hakkı gelir.⁶⁹ Lozan'ın belki de en az bilinen yönlerinden biri, getirdiği yasal hakların gayrimüslim vatandaşlar ile sınırlı olmamasıdır. Türkçe'den başka dil konuşan Türkiye vatandaşlarına "mahkemelerde kendi dillerinin sözlü kullanımı için yeterli olanakların sağlanması" hakkı,⁷⁰ ve bütün Türkiye vatandaşlarına "özel ilişkilerde, ticaretle, dinde, basın, her türlü yayında veya kamusal toplantılarda" istedikleri dili kullanma hakkı⁷¹ tanıyan 39uncu maddesi, Türkleştirme politikaları ile "görünmez" kılındı, 12 Eylül rejimi ile büsbütün unutturuldu.

Lozan'da azınlıklara verilen hakların dokunulmazlığı yasal üstünlük ilkesi ile güvence altına alınmış olmasına rağmen,⁷² Türkiye Devleti, genelde bütün vatandaşlara ve özelde Türkçe'den başka diller konuşan vatandaşlara

⁶⁶ Madde 39:

Müslüman olmayan azınlıklara mensup Türk vatandaşları, Müslümanların yararlandıkları aynı yurttaşlık ve siyasal haklardan yararlanacaklardır...

⁶⁷ Madde 40:

Müslüman olmayan azınlıklara mensup olan Türk vatandaşları, hem hukuk bakımından hem de uygulamada diğer Türk vatandaşlarına uygulanan aynı muamele ve güvencelerden yararlanacaklardır...

⁶⁸ Madde 43:

Müslüman olmayan azınlıklara mensup Türk vatandaşları, inançlarına ya da dinsel ayinlerine aykırı herhangi bir davranışta bulunmaya zorlanamayacakları gibi, hafta tatili (dini istirahat) günlerinde mahkemelerde bulunmadıkları ya da kanunun öngördüğü herhangi bir işlemi yerine getirmemeleri yüzünden haklarını yitirmeyeceklerdir...

⁶⁹ Madde 41:

Genel (kamusal) eğitim konusunda, Türk Hükümeti, Müslüman olmayan Türk vatandaşlarının önemli oranda oturdukları il ve ilçelerde, bu Türk vatandaşlarının çocuklarının, ilk okullarda kendi dilleriyle eğitim yapmalarını sağlamak amacıyla uygun kolaylıklar gösterecektir. Bu hüküm Türk Hükümetinin söz konusu okullarda Türk dilinin öğrenimini zorunlu kılmasına engel olmayacaktır.

Müslüman olmayan azınlıklara mensup Türk vatandaşlarının, önemli oranda bulundukları il ve ilçelerde, söz konusu azınlıklara devlet bütçesi, belediye ya da diğer bütçelerce, eğitim, din ya da hayır için ayrılan tutarlardan, hak gözetirliğe uygun ölçülerde pay ayrılacaktır...

⁷⁰ Madde 39 (4):

Resmi dil mevcut olmakla birlikte, Türkçe'den başka bir dille konuşan Türk vatandaşlarına, mahkemelerde kendi dillerini sözlü olarak kullanabilmeleri için uygun kolaylıklar sağlanacaktır.

⁷¹ Madde 39(3):

Bütün Türk vatandaşlarının, gerek özel gerek ticari ilişkilerinde, din, basın ve her çeşit yayın konusunda ve açık toplantılarda dilediği bir dili kullanmasına karşı hiçbir kısıtlama konulmayacaktır.

⁷² Madde 37:

Türkiye, 38.nci maddeden 44.ncü maddeye kadar olan maddelerin kapsadığı hükümlerin, temel yasalar olarak tanınmasını hiçbir kanunun, hiçbir yönetmeliğin ve hiçbir resmi işlemin bu hükümlere aykırı ya da bunlarla çelişir olmamasını ve hiçbir kanun, yönetmelik ve hiçbir resmi işlemin söz konusu hükümlerden üstün sayılmamasını yükümlenir.

tanınan dil haklarını yok saydığı gibi, gayrimüslim vatandaşlara verilen hakların koruması için üzerine düşen görevleri yerine getirmekte de isteksiz, tutarsız ve samimiyezsiz davrandı. En başta, Lozan'da "gayrimüslim azınlıklar" arasında ayırım yapılmamasına rağmen, uygulamada sadece Ermeniler, Rumlar ve Yahudiler'in azınlık hakları tanındı. Dolayısıyla, dini, eğitim ve sosyal kurumlarını kurmaya Ermeniler, Rumlar ve Yahudiler kadar hakları olan Süryaniler, Bahailer ve Kaldaniler gibi Gayrimüslim azınlıkların Türkiye yasalarıyla güvence altına alınmış olan hakları sistematik olarak ihlal edildi. Ayrıca, Türkiye'nin pratikte azınlık olarak tek tanıdığı Ermeniler, Rumlar ve Yahudiler bile Lozan'da kazandıkları haklarını bütünüyle ve özgürce kullanamadı.⁷³ Örneğin, Gayrimüslim azınlıkların dini ve eğitim kurumlarının yönetiminin Vakıflar Genel Müdürlüğü'ne bağlı olması üzerinden bu kurumların işleyiş ve iç ilişkilerine yapılan devlet müdahalesi,⁷⁴ gayrimüslim azınlıkların kendi kurumlarını idare ve kontrol etme hakkını ihlal eder.⁷⁵ Üstelik, kilise, okul, hastahane gibi yaşamsal önemi olan kurumların vakıf statüsü altında oldukça arkaik, karmaşık ve kısıtlayıcı bir yasa olan Vakıflar Kanunu kapsamına alınması, bu kurumların mülkiyet hakkını son derece kısıtlayan uygulamalara yol açtı.⁷⁶ Ayrıca, ruhban okulları kapatıldı,⁷⁷ azınlıkların kendilerine din hizmeti verecek ruhban sınıfı yetiştirmeleri yasaklandı,⁷⁸ ve böylece hem Lozan'da hem de Anayasa'da güvence altına alınan din özgürlüğü hakkının içi büyük ölçüde boşaltıldı. Örnekleri çoğaltmak mümkün: Ermeni ve Rum okullarında sicili müdürden yüksek olan müdür baş yardımcısının Müslüman olması zorunluluğu, Yargıtay'ın hukuki açıdan anlaşılması imkansız olan 1974 kararına dayanarak azınlık vakıflarının 1936'dan sonra elde ettikleri mallara el konulması, bu malların yapılan yeni yasal düzenlemelere rağmen hala iade veya tazmin edilmemiş olması, 6-7 Eylül olayları, Varlık Vergisi...

Sonuçta, gayri-müslim azınlıkların Lozan'da elde ettiği hakların bir çoğu zamanla ellerinden alındı, anlamsız hale getirildi. Üstelik, gayrimüslim azınlıklara bir anlamda ayrıcalıklı bir yasal rejim yaratılmış olması, toplumsal bilinçaltında bu vatandaşlara karşı var olagelmiş, en hafif tabiriyle, önyargıları körükledi ve bir anlamda meşrulaştırdı. Böylece, toplumun genelinde, "a-

⁷³ Bu uygulamalar için bkz. Kurban, 170-175.

⁷⁴ U.S. Department of State, Annual Report on International Religious Freedom for 1999: Turkey, http://www.state.gov/www/global/human_rights/irf/irf_rpt/1999/irf_turkey99.html.

⁷⁵ Madde 40(2):

(Müslüman olmayan azınlıklara mensup olan Türk vatandaşları) özellikle giderleri kendilerine ait olmak üzere her türlü hayır kurumlarıyla, dinsel ya da sosyal kurumlar, her türlü okullar ve buna benzer öğretim ve eğitim kurumları kurmak, yönetmek ve denetlemek ve buralarda kendi dillerini serbestçe kullanmak ve dini ayinleri serbestçe yapmak konularında eşit hakka sahip olacaklardır.

⁷⁶ Tessa Hofmann, *Armenians in Turkey Today: A Critical Assessment of the Situation of the Armenian Minority in the Turkish Republic*, Armenian Associations of Europe, <http://www.armenianforum.org/site/english/eu-contact/docs-news/Armenians%20in%20Turkey%20MOD.pdf> (2002).

⁷⁷ a.g.y., 24.

⁷⁸ a.g.y.

zınlık" olmanın ideal ve arzulanan bir yasal statü değil, korkulan ve istenilmeyen bir ikinci sınıf vatandaşlık yaftası olduğu anlayışı yerleşti. Türkiye'nin gayrimüslim vatandaşları sahip oldukları azınlık haklarından hiç bir zaman tam olarak yararlanamadıkları gibi, üzerlerine yapışan "azınlık" etiketi nedeniyle yasal ve toplumsal ayrımcılıkta bir hedef tahtası haline geldiler. İşte Kürt ve Alevi vatandaşların "azınlık değil kurucu unsur" olduklarını vurgulamalarının ardında bu toplumsal ve tarihsel gerçeklik yatar. Ancak, Kürtler ve Aleviler'in "azınlık" olmadıklarını söylemeleri, azınlık "hakları" istemedikleri anlamına da gelmez. İlk bakışta çelişkili görünen bu durumu, azınlık haklarının uluslararası hukukta geçirdiği ve yukarıda analiz edilen evrim ışığında anlamak mümkün. Neticede Lozan, Milletler Cemiyeti azınlık hakları rejiminin bir ürünüdür: sadece Birinci Dünya Savaşı'ndan yenik çıkan devletlere imzalatılması nedeniyle evrensel olmayan, Türkiye'ye dayatıldığı için bir "kapitülasyon" olarak algılanan, ve bütün azınlıklara eşit haklar vermek yerine sadece gayrimüslimlere azınlık statüsü tanıması nedeniyle "imtiyazlı ve Batı destekli" azınlıklar için özel hukuk rejimi oluşturan bir antlaşma. Oysa, insan hakları hareketinden sonra ortaya çıkan çağdaş yaklaşım, azınlıkların ülkelerin kendi siyasi iradeleri ile gönüllü olarak imzaladıkları ve üye ülkelerdeki bütün azınlıklara eşit haklar tanıyan evrensel antlaşmalar ile, ya da ülkedeki ırk, dil, din vb. farklılıklarını herhangi bir grubun egemenliğine dayanmayan "çokkültürlülük ilkesi" çerçevesinde kucaklayan ve vatandaşlık esasına dayalı gerçek eşitliği sağlamayı amaçlayan anayasal çözümler ile korunmasını öngörür. Avrupa Komisyonu raporunda sözü geçen azınlık kavramı da işte böyle bir öngörüye dayanır.

V. Türkiye'de Azınlık Haklarının Önündeki Anayasal Engeller

Karşılaştırmalı anayasacılık açısından, Türkiye'nin anayasal rejiminin azınlık sorununu ismini dahi anmadan "çözmesi" oldukça ilginçtir. 1982 Anayasası, "azınlık" kelimesine bir kez dahi yer vermez. Türkiye'nin kurucu antlaşması olan Lozan altında azınlık statüsü kazanmış olan gayrimüslimlerin hakları oldukça üstü kapalı bir şekilde anayasal güvence altına alınır. Uluslararası antlaşmaların iç hukukun bir parçası olduğunu kabul eden madde 90(5), Lozan'a dolaylı yoldan anayasal güvence sağlar. Eğitim ve öğretim kurumlarında Türkçe'den başka bir dilin anadil olarak öğretilmesini yasaklayan madde 42 ise, uluslararası antlaşmaları kapsamının dışında tutar. Böylece, anadilde eğitim hakkının Lozan'da azınlık olarak tanınan gayrimüslimlerin dışındaki azınlık gruplarına verilmesinin önü alınmış olur. Türkiye'nin uluslararası insan hakları sözleşmelerine yönelik dış politikası, resmi azınlık politikalarında herhangi bir yasal boşluğa meydan vermemek adına Anayasa'nın yarım bıraktığı işi tamamlar. Türkiye, sözleşme doğrudan azınlıklar ile ilgiliyse imzalamaz,⁷⁹ azınlıklara özel bir sözleşme değilse ama azınlıklara haklar tanıyan maddeler içeriyorsa, bu maddelere Anayasa ve

⁷⁹ Bkz. Çerçeve Sözleşmesi, Avrupa Bölgesel ve Azınlık Dilleri Şartı.

Lozan'ın metni ve ruhu ışığında çekince koyar.⁸⁰ Bu çekinceler, Lozan'da tanınmayan azınlıkların sözleşmede verilen haklardan yararlanmamasını olduğu kadar, Lozan'da tanınan azınlıkların sözleşmeye dayanarak kendilerine verilen haklardan fazlasını almamasını da sağlar. Böylece, Türkiye Anayasası ve dış politikasına birarada bakıldığında iki amaca hizmet eden iyi düşünülmüş bir düzenleme görülür: bir yandan gayrimüslimlere doğrudan anayasal statü vermeden Türkiye'nin Lozan'a uyması sağlanır, diğer yandan Lozan'da verilen azınlık haklarının genişlemesi ve derinleşmesi engellenir.

Daha önce belirtildiği gibi, Lozan'daki azınlık tanımı etnik ve dilsel azınlıkları kapsam dışı bırakır. Ancak Lozan, dini azınlıklar arasında da ayırım yapar ve "gayrimüslim azınlıklar" tanımı ile İslam içindeki mezhepsel azınlıklara da hak tanımaz. 1982 Anayasası, Aleviler'in Lozan azınlık rejiminden bu bilinçli dışlanışını daha da ileri götürür. Gayrimüslimlerin dini özgürlükleri Lozan ile sağlanırken, bütün Müslümanların dini işleri Diyanet İşleri Başkanlığı üzerinden doğrudan devlet kontrolü altına alınır. Diyanet, Anayasa'nın 136. maddesinin kendine verdiği yetkilere dayanarak Hanefi İslam anlayışını temsil eden resmi din politikaları üretir, camiler açar, imamlar atar, din kitapları yayınlar. Anayasa'nın Aleviler'i yok sayan bir diğer düzenlemesi, ilk öğretim ve liselerde (Hanefi) İslam dini eğitimini zorunlu kılmasıdır. Uygulamada gayrimüslim öğrenciler zorunlu din derslerinden muaf tutulurken, Aleviler'i görmezden gelen sistem Alevi çocuklarını inanmadıkları bir İslam anlayışını öğrenmek zorunda bırakır. Devlet memuru statüsünde olan imamların maaşları devlet tarafından ödenirken, Aleviler dedelerini kendi imkanlarıyla destekler, camilerin yapımı ve giderleri devlet tarafından karşılanırken Aleviler ibadethaneleri olan cemevlerini kendi imkanlarıyla kurar ve ayakta tutarlar. Aleviler'in dini kimliklerinin resmi inkarının belki de en çarpıcı örneği, Alevi köylerine devlet tarafından inşa edilen camilerdir. Sonuçta Aleviler, Müslüman oldukları gerekçesiyle Lozan'da gayrimüslimlere tanınan dini özgürlüklerden mahrum bırakılır; yeterince Müslüman olmadıkları gerekçesiyle de Sünniler'e sunulan resmi haklar, ayrıcalıklar ve hizmetlerden yoksun kalırlar.

1982 Anayasası, Lozan'ın kapsamı dışında bırakılan dilsel ve etnik azınlıkların haklarını da görmezden gelir. Son yıllarda yapılan olumlu değişikliklere rağmen, Anayasa'nın çoğunluk dili ve kültürüne sağladığı ayrıcalıkların bir çoğu hala yerinde duruyor: Türkçe'ye "anadil" statüsü veren ve Türkçe'den başka dillerde eğitim yapılmasını yasaklayan 42. madde; Türkçe'yi "devletin resmi dili" yerine "devletin dili" olarak kabul eden 3. madde; Türk dili, tarihi ve kültürünün korunması ve geliştirilmesi için kamu fonları

⁸⁰ Örneğin, Türkiye, Birleşmiş Milletler Çocuk Hakları Sözleşmesi'nin 17, 29 ve 30 uncu maddelerine çekince koymuştur. Madde 17, azınlığa mensup çocukların dil haklarının basın-yayında dikkate alınmasını; madde 29, eğitimde çocuğun kültürel kimliğine, diline ve değerlerine saygı gösterilmesini; madde 30 ise, azınlığa mensup çocukların kendi kültürünü yaşama, kendi dilini kullanma ve kendi dinini özgürce yaşama hakkının sağlanmasını gerektirir. Türkiye ayrıca, Siyasi ve Medeni Haklar Uluslararası Sözleşmesi'nin 27. maddesine de benzer bir çekince koymuştur. 27. madde için bkz. Dipnot 5.

ayırarak 134. madde; Cumhurbaşkanı'nın gözetimi altında Türk kültürü, tarihi ve dili üzerinde araştırmalar yapan Türk Dil ve Türk Tarih Kurumları'nı kuran 134. madde; ve adil yargılanma hakkını güvence altına alan ama azınlıklara mensup bireylere mahkemelerde kendi dillerinde savunma yapma hakkı tanımayan 36 ila 40. maddeler. Hala yerli yerinde duran bu anayasa maddelerinin bütünü, egemen grubun diline, kültürüne ve tarihine devlet desteği sağlayarak farklı kültürlerin asimilasyonunu amaçlayan bir resmi politikaya işaret eder. Oysa, bütün vatandaşlarına eşit mesafede duran bir demokratik hukuk devleti, toplumun içindeki bütün farklılıkları resmen tanıyan, benimseyen, koruyan ve geliştirmeyi amaçlayan "çokkültürlülük ilkesine" dayalı bir anayasal vatandaşlık anlayışına dayanmalı, bireyler arasında gerçek eşitliği sağlamaya yönelik köklü siyasalar üretmeyi amaçlamalıdır.

VI. Türkiye'nin Azınlık Hakları Sorununun Anayasal Çözümüne Yönelik Öneriler

Toplumun önemli bir kesiminin kimlik taleplerinden hareketle eşitlikçi ve demokratik siyasalar üretmeyi amaçlayan iyi niyetli bir girişim, herşeyden önce, çözümün birbirinden kopuk, günü kurtarmaya yönelik yasal düzenlemelerden değil, köklü bir anayasal reform hareketinden geçtiğini kabul etmeli. Son üç yılda yapılan yasal reformlar ile çok önemli gelişmeler kaydedilmiş olsa da, azınlıklara tanınan son derece sınırlı ve koşullu dil ve din haklarının özgürce kullanılmasının önünde yalnızca statükocu bürokratik zihniyet değil, aynı zamanda Anayasa da duruyor. Azınlıkların kültürel haklarını düzenleyen reformlar, devlet-birey arasındaki en temel ilişkinin niteliğini belirleyen vatandaşlık hakları ile doğrudan ilintili. Hukuki açıdan ideal ve doğru olan yaklaşım, vatandaşlık haklarının yasalar hiyerarşisinin en üstünde yer alan anayasadan başlayarak yeniden tanımlanması ve düzenlenmesi olmalı. Bu amaçla atılacak bir ilk adım, azınlık haklarının çözümü önünde yukarıda saptanan anayasal engellerin ortadan kaldırılması olabilir.

Girişte sözünü ettiğim çalışmada azınlık haklarının anayasal çözümü yönünde yapmış olduğum diğer bazı önerileri tekrarlamakta fayda var. Öncelikle, çokkültürlülük ilkesinin anayasada benimsenmesi, Türkiye'nin kültür mirasının korunmasına yasal güvence vermek açısından önemli bir adım olur. Böylesi bir adım, yargı, yasama ve yürütme görevlilerinin Anayasa ve yasaları yorumlar ve uygularken, Türkiye'deki bütün etnik, dini ve dilsel azınlıkların kültürel mirasının korunması ve geliştirilmesi ilkesini gözönünde tutmasını zorunlu kılar. Ayrıca, anayasal çokkültürlülük ilkesinin etkin korunması kurumsal reformları da gerektirir. Bu amaçla, örneğin, bir Azınlıkların Korunmasından Sorumlu Devlet Bakanlığı kurularak Türkiye'nin çokkültürlü mirasının tanıtılması ve korunması için kamu fonları ayrılabilir, ilköğretim ve liselerde okutulan ders kitapları yeniden yazılarak çocukların ülkedeki farklı kültür ve değerleri öğrenmesi ve benimsemesi sağlanabilir, ve ülkedeki farklı dil ve kültürlerin ayakta kalması için kamu destekli özerk ve bağımsız araştırma enstitüleri kurulabilir. Kuşkusuz, reform yasalarının etkin uygulanması ve korunması polis, savcı, hakim ve bürokratların yoğun

bir eğitimden geçirilmesine dayanır. Böylesi bir anayasal reform hareketinin gerçekleşmesi, devletin ciddi mali ve kurumsal kaynaklar ayırması ve bu anlamda pozitif politikalar uygulaması ile mümkün olur.

Buna karşın, Aleviler ve bütün gayrimüslimlerin din özgürlüklerinin sağlanması devletin büyük ölçüde negatif bir tutum sergilemesi ile mümkün olur. Gerçek anlamda laik bir anayasal düzenin elde edilmesi için yapılacak köklü anayasal reformlar ile devletin din üzerindeki kontrolü kaldırılarak din ve devlet işleri birbirinden ayrılmalı. Bu amaçla, Lozan'da bütün gayrimüslimlere tanınan din özgürlüğü zaman geçirmeden ve koşulsuz olarak tanınmalı, cemaat vakıflarının tüzel kişilikleri tanınarak mülkiyet hakları önündeki engeller kaldırılmalı, cemaatlere Lozan'da tanınan kendi kurumlarının idare ve kontrol hakkının önündeki bütün yasal ve bürokratik engeller kaldırılmalı, cemaatlerin eğitimsel, sosyal ve hayır işlerini yürütme hakları bütünüyle sağlanarak Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün yetkisi şeffaf ve kısıtlı bir devlet denetimi ile sınırlandırılmalı, ve cemaatlere ruhban eğitim verme ve din eğitim kitapları yayınlama hakkı tanınmalı. Aleviler ile Sünniler arasında gerçek eşitliğin sağlanması ise ancak Hanefi İslam'a verilen devlet desteğinin sona ermesi ile mümkün olur. Soruna laik demokratik devlet anlayışı çerçevesinden bakıldığında ilk göze çarpan, sorunların temel kaynağının Diyanet İşleri Başkanlığı'nın varlığı olduğu. Nitekim, daha önce sözünü ettiğim çalışmada Diyanet'in kaldırılması gerektiğini savunmuştum. Ancak, bu çözümün arzu edilirliliğinin ve imkan dahilinde olup olmadığının ne derece karmaşık ve içinden çıkılmaz bir sorun olduğu da ortada. Bütün tarafları - devleti, Aleviler'i ve Sünniler'i - memnun edecek ve içine alacak bir çözüm üretmek, bugün Türkiye'nin karşı karşıya olduğu en çetrefil sorunlardan biri. Yine de, kısa vadede, Aleviler'in yasal eşitliğini sağlamak adına yapılabilir gözüken siyasaların olduğu da şüphesiz. Öncelikle, Aleviler'in dini kimlikleri koşulsuz olarak tanınmalı ve devlet Alevi inancının ne olup olmadığı konusunda fikir yürütmekten vazgeçmeli. Azınlık ile çoğunluk arasında gerçek eşitliğin sağlanmasının en temel ön koşulu, devletin azınlıklara mensup bireylerin kendi kimlikleri konusunda yaptıkları öznel saptamalara saygı göstermesidir. Ayrıca, Diyanet'in kaderi konusunda verilecek karar beklerken, Aleviler'in ödediği ve Diyanet'e giden vergiler Aleviler'in dini ihtiyaçlarını belirlemek ve karşılamak üzere kendilerine geri verilmeli. En önemlisi, Aleviler'in sorunlarının çözümüne yönelik iyi niyetli ve önyargısız bir girişim için, demokratik temsiliyet ve meşruiyet ilkeleri ışığında, sadece devlete yakın olan değil, bütün Alevi temsilcileri ile tarafların eşitliğine dayanan sürekli bir iletişim kurulmalı.

Kürtler ve diğer etnik/dilsel azınlıkların dil hakları talebine demokratik ve eşitlikçi bir çözüm ise ancak pozitif devlet politikaları ile mümkün olabilir. Türkiye'de gerek kamu gerekse özel okullarda anasınıfından üniversiteye yabancı dillerde paralı ve parasız eğitim verilirken, ülke nüfusunun büyük bir kısmını oluşturan Kürtler'in, özellikle nüfusça yoğun oldukları bölgelerde, anadillerinde eğitim taleplerinin rededilmesinin gerekçesini anlamak oldukça zor. Türkiye'nin yerine getirmekle yükümlü olduğu Kopenhag si-

yasi kriterleri arasında yer alan azınlık hakları, devletlere azınlıkların dil hakkının tanınması konusunda belli ölçüde bir hareket alanı sağlar. Azınlık hakları hukuku, anadilde eğitim hakkı konusunda devletlere iki seçenek sunar: azınlıklara ilköğretim okullarında anadillerinde eğitim yapma hakkı tanımak ama resmi dil öğrenimini zorunlu kılmak, ya da resmi dilde eğitimi zorunlu kılarken azınlıklara anadillerini öğrenme hakkı tanımak.⁸¹ Ancak bu hareket alanı yine de sınırlıdır ve devletlere azınlıkların anadillerini öğrenmesini şu veya bu şekilde sağlamaları görevi getirir. Oysa Türkiye, bunca yıl ve birçok reform yasasından sonra, azınlıklara ancak anadillerini *özel dil kursunda* öğrenme hakkını koşullu ve sınırlı olarak tanıdı. Kürtler ve diğer dilsel/etnik azınlıkların yeni AB üyesi ülkelerden temsilciler ile aday ülkelerin entegrasyon sürecinde dil hakları konusundaki "en iyi uygulamalar" (best practices) üzerine yaptıkları görüş alışverişi, dil haklarının, ve özellikle anadilde eğitim talebinin, görüşmeler başladıktan sonra Türkiye gündemini ne derece meşgul edebileceğinin önemli bir işareti. Üstelik, Çerçeve Sözleşmesi'nin müzakere sürecinde bütün yeni AB üyesi ülkeleri tarafından imzalandığı ve kapsamlı olarak uygulandığı göz önüne alındığında, Kürtler'in ve diğer azınlıkların anadilde eğitim taleplerinin özel dil kursları ile çözülmüş olduğu görüşü şüphe uyandırıyor. AB'nin Türkiye'nin azınlıklar konusundaki özel hassasiyetine bugüne kadar gösterdiği göreceli siyasi anlayış ile müzakere sürecinde bütün aday ülkelere aynı siyasi kriterleri uygulama ilkesi arasındaki uyumsuzluk giderek içinden çıkılmaz hale geliyor. Komisyon'un son raporunda Türkiye'nin azınlık politikaları üzerine yapılan göreceli kapsamlı ve eleştirel analiz, bu uyumsuzluğun ne yönde çözüldüğünün ve müzakere sürecinde Türkiye'nin azınlık hakları kriteri ile ciddi anlamda yüzleşmek zorunda kalabileceğinin bir göstergesi olabilir.

Son tahlilde Türkiye, müzakereler başladıktan sonra, alttan gelen toplumsal talepler ve üstten yoğunlaşarak gelecek siyasi baskılar neticesinde azınlık hakları ile şimdiye kadar yapmadığı ölçüde yüzleşmek zorunda kalacak gibi gözüküyor. Bu süreçte gerekli olan, azınlık haklarının çözümüne yönelik bir ulusal siyasi diyalog kurmak. Bütün azınlık gruplarını içine alacak olan sürekli ve kalıcı bir diyalog, devletin vatandaşın güveni ve desteğini kazanması için çok önemli. Azınlıkların taleplerinin ve sorunlarının birebir tespit edilmesini amaçlayacak böylesi bir iletişim, Hükümet'in birbiri ardına reform paketleri geçirdiği bugünlerde özellikle gerekli. Meclis'in vatandaşların günlük hayatlarını doğrudan etkileyen köklü yasal reformlar yaptığı bir zamanda, Hükümet'in azınlık temsilcilerine yasalar *çıkmadan önce* danışması temsili demokrasi açısından büyük önem taşır. Aksi halde, demokratik süreçten geçmeden ve aceleyle çıkarılan "reform paketleri"nin Türkiye'nin azınlık sorununu çözmekten aciz kalması kaçınılmaz olur.

⁸¹ Bkz. Kopenhag İlkeleri, paragraf 34; Avrupa Bölgesel ve Azınlık Dilleri Şartı, madde 8.

Kaynakça

Kitaplar:

- Braen, Andre, *Language Rights*, Language Rights in Canada 3, 15-16 (Michel Bastarache ed., 1987)
- De Witte, Bruno, *The Constitutional Resources for an EU Minority Protection Policy*, in *Minority Protection and the Enlarged European Union: the Way Forward*, Gabriel N. Toggenburg, 107 (2004).
- De Witte, Bruno, *Politics versus Law in the EU's Approach to Ethnic Minorities*, in *Europe Unbound: Enlarging and Reshaping the Boundaries of the European Union*, Jan Zielonka (ed.), 137 (2002).
- Kymlicka, Will, *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights* 37 (1996).
- Macmillan, C. Michael, *The Practice of Language Rights in Canada* 17 (1998)
- Open Society Institute, EU Accession Monitoring Program, *Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection*, Vol. II, Case Studies in Selected Member States (2002).

Makaleler:

- Addis, Adeno, *Cultural Integrity and Political Unity: The Politics of Language in Multilingual States*, 33 Ariz. St. L.J. 719 (2001).
- Addis, Adeno, *Individualism, Communitarianism, and the Rights of Ethnic Minorities*, 67 Notre Dame L. Rev. 615 (1992)
- Goldman, Olivia Q., *The Need for an Independent International Mechanism to Protect Group Rights: A Case Study of the Kurds*, 2 Tulsa J. Comp. & Int'l L. 45 (1994).
- Hofmann, Tessa, *Armenians in Turkey Today: A Critical Assessment of the Situation of the Armenian Minority in the Turkish Republic*, Armenian Associations of Europe, [http://www.armenianforum.org/site/english/eu-contact/docs-news/Armenians %20in%20Turkey%20MOD.pdf](http://www.armenianforum.org/site/english/eu-contact/docs-news/Armenians%20in%20Turkey%20MOD.pdf) (2002).
- Hughes, James & Sasse, Gwendolyn, *Monitoring the Monitors: EU Enlargement Conditionality and Minority Protection in the CEEC's*, 1 J. Ethnopolitics & Minority Issues in Europe 4 (2003), http://www.ecmi.de/jemie/download/Focus1-2003_Hughes_Sasse.pdf.
- Kurban, Dilek, *Confronting Equality: The Need for Constitutional Protection of Minorities on Turkey's Path to the European Union*, 35 Columbia Human Rights Law Review 151 (2003).
- Magnet, Joseph Eliot, *National Minorities and the Multinational State*, 26 Queen's L.J. 397 (2001).

Uluslararası Belgeler:

Capotorti, Francesco, Special Rapporteur of the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities* (1979)

Conference on Security and Co-operation in Europe, *Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE*, 29 Haziran 1990, <http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/hd/cope90e.htm>

Organization for Security and Co-operation in Europe, High Commissioner on National Minorities, Report on the Linguistic Rights of Persons Belonging to National Minorities in the OSCE Area (1999), http://www.osce.org/documents/hcnm/1999/03/239_en.pdf

U.S. Department of State, Annual Report on International Religious Freedom for 1999: Turkey, http://www.state.gov/www/global.human_rights/irf/irf_rpt/1999/irf_turkey_99.html

Uluslararası Sözleşmeler:

AGİK Kopenhag İlkeleri

Avrupa Birliği Anayasası

Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı

Avrupa Bölgesel ve Azınlık Dilleri Şartı

Birleşmiş Milletler Çocuk Hakları Sözleşmesi

Birleşmiş Milletler Şartı

Birleşmiş Milletler Ulusal veya Etnik, Dini ve Dilsel Azınlıklara Mensup Bireylerin Hakları Bildirgesi

Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi

İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi

Lozan Barış Antlaşması

Polonya Azınlıklar Antlaşması

Siyasi ve Medeni Haklar Uluslararası Sözleşmesi

Ulusal Azınlıkları Korumak için Çerçeve Sözleşmesi