

**Ulusal Azınlıkların Kamusal
Yaşama Etkin Katılımına İlişkin
Lund Tavsiyeleri
ve Açıklayıcı Not**

Eylül 1999

**Ulusal Azınlıkların Kamusal
Yaşama Etkin Katılımına İlişkin
Lund Tavsiyeleri
ve Açıklayıcı Not**

Eylül 1999

Kaynağı belirtilmek suretiyle bu kitapçıktan alıntı yapılabilir. Bu kitapçık Etnik Gruplar Arası İlişkiler Vakfı tarafından orjinal dili İngilizce olarak hazırlanmış ve yayınlanmıştır.

ISBN10: 90-7598905-9

ISBN13: 978-90-75989-05-2

İlave bilgi için ařađidaki adresi arayabilirsiniz:

Office of the High Commissioner on National Minorities

Prinsessegracht 22

2514 AP The Hague

Tel: +31 (0)70 312 5500

Fax: +31 (0)70 363 5910

E-mail: hcnm@hcnm.org

www.osce.org/hcnm/

İÇİNDEKİLER

Giriş..... 3

Lund Tavsiyeleri

I. Genel İlkeler..... 7

II. Karar Alma Süreçlerine Katılım..... 8
A. Merkezi Hükümet Düzeyindeki Düzenlemeler
B. Seçimler
C. Bölgesel ve Yerel Düzeylerdeki Düzenlemeler
D. Tavsiye ve Danışma Organları

III. Öz-Yönetim 10
A. Bölgesel Olmayan Düzenlemeler
B. Bölgesel Düzenlemeler

IV. Güvenceler 12
A. Anayasal ve Yasal Güvenceler
B. Hak Arama Yolları

Lund Tavsiyeleri'ne Açıklayıcı Not

I. Genel İlkeler..... 15

II. Karar Alma Süreçlerine Katılım..... 21
A. Merkezi Hükümet Düzeyindeki Düzenlemeler
B. Seçimler
C. Bölgesel ve Yerel Düzeylerdeki Düzenlemeler
D. Tavsiye ve Danışma Organları

III. Öz-Yönetim..... 27
A. Bölgesel Olmayan Düzenlemeler
B. Bölgesel Düzenlemeler

IV. Güvenceler 31
A. Anayasal ve Yasal Güvenceler
B. Hak Arama Yolları

GİRİŞ

Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (AGİT), Temmuz 1992 tarihinde aldığı Helsinki Kararları ile “mümkün olan en erken aşamada çatışmaları önlemenin bir aracı” olarak Ulusal Azınlıklar Yüksek Komiserliği pozisyonunu kurdu. Bu yetki ve sorumluluk büyük ölçüde eski Yugoslavya’daki duruma tepki olarak ve buna benzer olayların Avrupa’nın başka yerlerinde, özellikle de demokrasiye geçmekte olan ülkelerde tekrarlanması endişesiyle, 1990 yılı Kasım ayında kabul edilen Yeni bir Avrupa için Paris Şartı’nda öngörülen barış ve refahın sağlanması yönündeki taahhütleri zedeleyebileceği korkusuyla Devlet ve Hükümet başkanları tarafından oluşturuldu.

1 Ocak 1993’te Max Van der Stoel, ilk AGİT Ulusal Azınlıklar Yüksek Komiseri (UAYK) olarak göreve başladı. Hollanda Parlamentosu üyesi, Dışişleri Bakanlığı, Birleşmiş Milletler Daimi Temsilciliği ve uzun süre insan hakları savunuculuğu yapmış, biri olarak hatırı sayılır bir kişisel deneyime sahip olan Van der Stoel, dikkatini özellikle, Avrupanın bir çok yerinde azınlıklarla, merkezi otoriteler arasında tırmanma potansiyeli olduğunu düşündüğü anlaşmazlıklar üzerine yoğunlaştırdı. Diplomatik yollarla sessizce faaliyetlerini yürüten UAYK, Arnavutluk, Hırvatistan, Estonya, Macaristan, Kazakistan, Kırgızistan, Latviya, eski Yugoslav Cumhuriyeti Makedonya, Romanya, Slovakya ve Ukrayna’nın dahil olduğu bir düzineyi aşkın ülkeyle ilgilendi. Müdahaleleri öncelikle, bir Devletin sınırları içinde sayısal çoğunluğu oluştururken diğer bir yandan başka bir Devlette sayısal azınlığı oluşturan ulusal/etnik gruplara mensup bireylerin dahil olduğu ve dolayısıyla her iki Devletin hükümet yetkililerini ilgilendiren ve devletlerarası gerilimlere, eğer henüz bir çatışma haline gelmemişse, potansiyel kaynak oluşturan durumlar üzerinde yoğunlaşmıştır. Zira bu tür gerginlikler Avrupa kıtasının tarihinin büyük kısmını belirlemiştir.

UAYK ulusal azınlıkların dahil olduğu gerilimlerin özüne değinirken, bu sorunlara bağımsız, tarafsız ve işbirliğinden yana bir aktör olarak yaklaşmaktadır. UAYK denetleyici bir mekanizma olmamakla beraber; analizlerinin temel çerçevesi ve özel tavsiyelerinin dayanağı her bir Devletin kabul etmiş olduğu uluslararası standartlardır. Bu bağlamda, tüm AGİT katılımcısı Devletlerin üstlenmiş oldukları yükümlülükleri, özellikle de, IV. Bölümü’nde Devletlerin ulusal azınlıklarla ilgili yükümlülüklerinin ayrıntılı olarak belirtildiği 1990 tarihli İnsani Boyut Konferansı Kopenhag Belgesi’ni

kabul eden Devletlerin üstlenmiş oldukları yükümlükleri hatırlamak önemlidir. Ayrıca, AGİT üyesi bütün Devletler, azınlık hakları da dahil olmak üzere Birleşmiş Milletler'in insan haklarıyla ilgili taahhütlerini yerine getirmekle ve yine AGİT üyesi Devletlerin büyük bir çoğunluğu Avrupa Konseyi standartlarına uymakla yükümlüdürler.

UAYK, altı yılı aşkın yoğun bir faaliyet süresince ilgilendiği birçok Devlette dikkatini çeken ve tekrarlanmakta olan bazı sorunları ve konuları tespit etmiştir. Ulusal azınlıklara mensup kişilerin kimliklerinin korunması ve geliştirilmesi açısından büyük bir önemi olan azınlık eğitimi ve azınlık dillerinin kullanımı bunların arasındadır. UAYK, sözkonusu azınlık haklarının AGİT bölgesinde doğru ve tutarlı bir şekilde uygulanmasını başarmak amacıyla, Etnik Gruplar Arası İlişkiler Vakfı'ndan – UAYK'ni destekleyici uzmanlık faaliyetlerinde bulunmak üzere 1993 yılında kurulan bir sivil toplum örgütü- iki farklı tavsiyeler dizisi (**Ulusal Azınlıkların Eğitim Haklarına ilişkin Lahey Tavsiyeleri** (1996) ve **Ulusal Azınlıkların Dil Haklarına ilişkin Oslo Tavsiyeleri** (1998)) oluşturmaları için uluslararası düzeyde tanınmış bağımsız iki grup uzmanı bir araya getirmesini talep etti. Her iki Tavsiye de daha sonra birçok ülkede politika oluşturucular ve yasa koyucular için referans olmuştur. Tavsiyeler (birkaç dilde), Etnik Gruplar Arası İlişkiler Vakfı'dan ücretsiz olarak edinilebilir.

UAYK'nin ilgilendiği bir çok durumumda ortaya çıkan üçüncü konu ise, ulusal azınlıkların Devlet yönetimine etkin katılım biçimleridir. UAYK ile AGİT Demokratik Kurumlar ve İnsan Hakları Dairesi, AGİT katılımcısı Devletlerin bu konudaki görüş ve deneyimlerini almak ve Devletlerin deneyimlerini birbirleriyle paylaşmalarını sağlamak amacıyla, 18-20 Ekim 1998 tarihinde, bütün AGİT katılımcısı Devletlerin ve ilgili uluslararası kuruluşların katıldığı ve İsviçre Konfederasyonu'nun Locarno'da ev sahipliği yaptığı “Yönetim ve Katılım: Farklılıkların Entegrasyonu” adlı bir konferans düzenlenmiştir. Toplantının sonunda Konferans başkanı tarafından yayımlanan açıklamasında toplantıda ele alınan konular özetlendi ve “azınlıkların etkin katılımı sağlanarak, iyi bir Devlet idaresine ilişkin çeşitli kavram ve mekanizmaların daha ayrıntılı bir biçimde incelenmesi de dahil, Devlet bünyesindeki farklılıkların entegrasyonunu sağlamaya yönelik, konferans sonrası somut faaliyetlerde bulunma” isteğine dikkat çekildi. UAYK bu amaçla, Etnik Gruplar Arası İlişkiler Vakfı'na, Raoul Wallenberg İnsan Hakları ve İnsancıl Hukuk Enstitüsü'yle işbirliği yaparak, ilgili uluslararası standartlar doğrultusunda tavsiyeleri ayrıntılandırmak ve bu alandaki alternatiflerin ana hatlarını

belirlemek üzere uluslararası düzeyde tanınmış bir grup bağımsız uzmanı bir araya getirme çağrısında bulundu.

Yukarıda belirtilen girişimin sonucunda **Ulusal Azınlıkların Kamusal Yaşama Etkin Katılımına İlişkin Lund Tavsiyeleri** -uzmanların son olarak bir araya geldiği ve tavsiyelerin tamamlandığı İsveçte'ki bu şehrin adını alarak ortaya çıkmıştır. Uzmanlar arasında, konuyla ilgili uluslararası hukuk uzmanları, anayasal düzen ve seçim sistemleri konularında uzman siyaset bilimciler ve azınlık sorunlarında uzman sosyologlar vardı. Raoul Wallenberg Enstitüsü Direktörü, Prof. Gudmundur Alfredsson başkanlığında bir araya gelen uzmanlar şunlardı:

Prof. Gudmundur Alfredsson (İzlandalı), Raoul Wallenberg İnsan Hakları ve İnsani Hukuk Enstitüsü Direktörü, Lund Üniversitesi; Prof. Vernon Bogdanor (İngiliz), Kamu yönetimi Profesörü, Oxford Üniversitesi; Prof. Vojin Dimitrijevi (Yugoslav), Belgrad İnsan Hakları Merkezi Direktörü; Prof. Asbjørn Eide (Norveçli), Norveç İnsan Hakları Enstitüsü Kıdemli Üyesi; Prof. Yash Ghai (Kenyalı), Sör YK Pao, Kamu Hukuku Profesörü, Hong Kong Üniversitesi; Prof. Hurst Hannum (Amerikalı), Uluslararası Hukuk Profesörü, Fletcher School, Hukuk ve Diplomasi Bölümü, Tufts Üniversitesi; Peter Harris (Güney Afrikalı), Demokrasi ve Seçim Desteği Enstitüsü Kıdemli Yöneticisi; Dr. Hans-Joachim Heintze (Alman), Director of Barış Araştırmaları ve Güvenlik Politikaları Enstitüsü; Prof. Ruth Lapidot (İsraili), Uluslararası Hukuk Profesörü ve Avrupa Çalışmaları Enstitüsü Akademik Komite Başkanı, Kudüs İbrani Üniversitesi; Prof. Rein Müllerson (Estonyalı), King's Kolej Uluslararası Hukuk Başkanı, Londra Üniversitesi; Dr. Sarlotta Pufflerova (Slovak), Yurttaş ve Azınlık Vakfı Direktörü/Azınlık Hakları Grubu; Prof. Steven Ratner (Amerikalı), Uluslararası Hukuk Profesörü, Teksas Üniversitesi; Dr. Andrew Reynolds (İngiliz), Kamu Yönetimi Doçenti, Notre Dame Üniversitesi; Miquel Strubell (İspanyol ve İngiliz), Katalan Sosyolinguistik Enstitüsü Direktörü, Katalanya Yönetimi; Prof. Markku Suksi (Finlandiyalı), Kamu Hukuku Profesörü, Abo Akademi Üniversitesi; Prof. Danilo Türk (Sloven), Uluslararası Hukuk Profesörü, Ljubljana Üniversitesi; Dr. Fernand de Varennes (Kanadalı), Hukuk alanında kıdemli öğretim üyesi ve İnsan Hakları ve Etnik Çatışmaları Önleme Asya-Pasifik Merkezi Direktörü, Murdoch Üniversitesi; Prof. Roman Wieruszewski

(Polonyalı), Poznan İnsan Hakları Merkezi Direktörü, Polonya Bilimler Akademisi.

Mevcut azınlık hakları standartları insan haklarının bir parçası olduğundan, uluslararası uzmanlarla görüşmelerin başlangıç noktası, Devletlerin, ayırım gözetmeme yükümlülüğü başta olmak üzere insan hakları ile ilgili diğer tüm yükümlülüklerini yerine getirdiğini varsaymak oldu. Ayrıca, bütün insan haklarının temel hedefinin, birey kişiliğinin eşit koşullarda tam ve özgür gelişimini sağlamak olduğu varsayıldı. Dolayısıyla olarak, sivil toplumun açık ve esnek olması ve böylece ulusal azınlıklara ait kişiler de dahil herkesi içine alması gerektiği varsayımından yola çıkılmıştır. Ayrıca, iyi ve demokratik bir yönetimin amacı toplumun tümünün ihtiyaç ve çıkarlarına hizmet etmek olduğundan, bütün hükümetlerin, kamusal kararlardan etkilenen kesimlerin bu tür karar alma süreçlerine katkılarını sağlayıcı azami olanakları yaratma çabası içinde oldukları varsayıldı.

Lund Tavsiyelerinin amacı, kendinden önceki Lahey ve Oslo Tavsiyeleri'nde olduğu gibi, ulusal azınlıklarla ilgili gerilimleri azaltmak üzere Devletlerin özel tedbirler almasını teşvik etmek ve buna olanak sağlamak ve böylece UAYK'nin nihai amacı olan çatışma önleme hedefine hizmet etmektir. Ulusal Azınlıkların Kamusal Yaşama Etkin Katılımına İlişkin Lund Tavsiyeleri, göreceli olarak sade bir dille ve azınlık hakları standartları ile diğer standartları temel alarak UAYK'nin dahil olduğu sorunlarda genel uygulanabilir standartlara açıklık getirmeye çalışmaktadır. Standartlar, açık ve demokratik Devletlerde tutarlı bir uygulamayı güvence altına alacak şekilde tek tek yorumlanmıştır. 24 Madde şeklinde düzenlenen Tavsiyeler, genel ilkeler, karar alma süreçlerine katılım, öz-yönetim ve kamusal yaşama etkin katılımı güvence altına alma yolları olarak dört alt başlığa ayrılmıştır. Lund Tavsiyelerindeki temel kavramsal bölünmenin iki ayağı vardır: Devlet yönetimine bütünüyle katılım ve bazı yerel işler veya işçilerinde öz-yönetim. Geniş çeşitlilikte düzenlemeler mümkündür ve bu tür düzenlemelerin var olduğu bilinmektedir. Tavsiyelerin birkaçında çeşitli alternatifler önerilmektedir. Bütün Tavsiyelerin, I. Bölüm'de yer alan Genel İlkeler doğrultusunda yorumlanması gerekmektedir. Her bir tavsiyenin ayrıntılı bir açıklaması, ilgili uluslararası standartlara göndermelerde bulunulan Açıklayıcı Not'ta yer almaktadır.

ULUSAL AZINLIKLARIN KAMUSAL YAŞAMA ETKİN KATILIMINA İLİŞKİN LUND TAVSİYELERİ

I. GENEL İLKELER

- 1) Ulusal azınlıkların kamusal yaşama etkin katılımı, barışçıl ve demokratik bir toplumun temel bileşenidir. Avrupa ve diğer bölgelerdeki deneyimler, böylesi bir katılımın geliştirilmesi için hükümetlerin çoğu zaman ulusal azınlıklarla ilgili özel düzenlemeler yapması gerektiğini göstermektedir. Bu Tavsiyeler, azınlıkların Devlet bünyesine dahil olmalarını kolaylaştırma ve bu azınlıkların kendi kimliklerini ve özelliklerini korumalarına olanak tanımakla beraber, böylelikle de Devletin iyi yönetilmesini ve bütünlüğünü geliştirmesini amaçlamaktadır.
- 2) Bu Tavsiyeler, azınlıkların kamusal hayata katılma hakkını ve diğer siyasal haklardan yararlanmasını etkilediğinden, insan onuruna saygı, eşit haklar ve ayrımcılığın önlenmesi gibi, uluslararası hukukun temel ilkeleri ve kuralları üzerine inşaa edilmiştir. Devletlerin, sivil toplumun hoşgörü, barış ve refah içerisinde gelişmesini mümkün kılan, uluslararası insan haklarına ve hukuk devleti ilkesine saygı duyma yükümlülüğü vardır.
- 3) Azınlıkların kamusal yaşama etkin katılımının sağlanması amacıyla, yetki kullanımı hakkı veya sorumluluk da verilebilecek kurumlar oluşturulduğunda, bu kurumların, kararlarından etkilenen herkesin insan haklarına saygı göstermesi gerekir.
- 4) Bireyler, bir ulusal azınlık üyesi olma kimliğinin yanı sıra kendilerini birçok farklı biçimde tanımlarlar. Bir kimsenin azınlık, çoğunluk üyesi olup olmadığı ya da hiçbirine üye olmadığı yönündeki kararı, kişinin kendisine bağlıdır ve hiç kimse bu yönde bir karar vermeye zorlanmayacaktır. Bunun da ötesinde, hiç kimse, bu tür bir tercihi nedeniyle veya tercihte bulunmayı reddetmesi sonucunda herhangi bir zarar görmeyecektir.

- 5) Bu Tavsiyeler doğrultusunda kurumlar ve prosedürler oluşturulurken hem içerik hem de süreç önemlidir. Hükümet yetkilileri ve azınlıklar, bir güven ortamının korunabilmesi için kapsayıcı, şeffaf ve hesap sorulabilir bir müzakere süreci yürütmelidirler. Devlet, kültürler arası anlayışı geliştirme ve azınlık sorunlarını dile getirme yönünde Devletin resmi yayın organlarını teşvik etmelidir.

II. KARAR ALMA SÜREÇLERİNE KATILIM

A. Merkezi Hükümet Düzeyindeki Düzenlemeler

- 6) Devletler, gerekirse özel düzenlemelere gitmek yoluyla dahil, azınlıklar için merkezi hükümet düzeyinde görüş belirtme olanaklarının mevcut olmasını güvence altına almalıdır. Bu olanaklar, koşullara bağlı olarak şunlar olabilir:
- ulusal azınlıkların temsil hakkı, örneğin, parlamenter meclislerin birinde ya da her ikisinde veya parlamento komisyonlarında azınlıklara belirli sayıda kota verilmesi; ve yasama sürecine katılımı güvence altına alan diğer yollarla;
 - Resmi ve gayriresmi olmayan yollarla ulusal azınlıklara ait üyelerin Bakanlar Kurulu'nda yer almalarını sağlamak, Yargıtay veya Anayasa Mahkemesi, ya da daha alt düzey mahkemelerde üyelik konumu vermek ve yetkili danışma organları veya diğer üst düzey kurullarda görevlendirmek;
 - azınlık sorunlarını dile getiren personel bulundurulması veya bu konuda yönergeler çıkarılması gibi yollarla azınlık çıkarlarının ilgili bakanlıklarca dikkate alınmasını sağlayacak mekanizmalar;
 - azınlıkların sivil hizmetlere katılımını sağlayacak özel tedbirlerin alınmasının yanı sıra kamu hizmetlerinin ulusal azınlık dilinde sağlanması.

B. Seçimler

- 7) Avrupa ve başka yerlerdeki deneyimler, azınlıkların siyasal alana katılımlarına olanak sağlanması için seçim sürecinin önemli olduğunu ortaya koymaktadır. Devletler, ayırım gözetmeksizin seçme ve seçilme hakkı da dahil olmak üzere, ulusal azınlıklara mensup kişilerin kamusal işlerin yürütülmesinde yer alma hakkını garanti etmelidirler.
- 8) Siyasi partilerin kuruluşu ve faaliyetlerine ilişkin mevzuat, uluslararası hukukun örgütlenme özgürlüğü ilkesine uygun olmalıdır. Bu ilke, özellikle belirli bir topluluğun çıkarları doğrultusunda tanımlanmamış olan siyasi partilerin yanı sıra topluluk kimliklerine dayanan siyasi partiler kurma özgürlüğünü de kapsar.
- 9) Seçim sistemi, azınlık temsil hakkına ve azınlıkların etkin olmasına olanak sağlamalıdır.
- Azınlıkların bölgesel düzeyde yoğunluk gösterdiği yerlerde tek adaylı seçim bölgeleri etkin bir azınlık temsil hakkını sağlayabilir.
 - Bir siyasal partinin ulusal düzeyde aldığı oyun meclisteki sandalye sayısını belirlediği nisbi temsil sistemleri, azınlıkların temsil edilmesine olanak sağlayabilir.
 - Seçmenlerin adayları tercihine göre sıraladığı bazı tercihli oy kullanma biçimleri, azınlıkların temsil edilmesini kolaylaştırabilir ve topluluklar arası işbirliğini geliştirebilir.
 - Mecliste temsil edilebilme barajının düşük tutulması ulusal azınlıkların yönetime katılımını artırabilir.
- 10) Seçim bölgelerinin coğrafi sınırları ulusal azınlıkların adil temsil hakkına olanak sağlamalıdır.

C. Bölgesel ve Yerel Düzeylerdeki Düzenlemeler

- 11) Devletler, yukarıda sözü edilen (Paragraf 6-10) merkezi hükümet düzeyinde temsil sürecinde olduğu gibi, ulusal azınlıkların bölgesel ve
-

yerel düzeylerde de kamusal yaşama katılımını teşvik edecek önlemler almalıdırlar. Azınlıkların katılımını cesaretlendirmek için bölgesel ve yerel yönetimlerin yapısı ve karar alma süreçleri şeffaf ve erişilebilir hale getirilmelidir.

D. Tavsiye ve Danışma Organları

- 12) Devletler, uygun bir kurumsal çerçevede, hükümet makamları ile ulusal azınlıklar arasında diyalog sağlayan tavsiye ve danışma organları oluşturmalarıdır. Konut, arazi, eğitim, dil ve kültür konularıyla ilgilenen özel amaçlı komiteler de bu organların yapısına dahil edilebilir. Bu tür organların yapısı, kuruluş amacına uygun olmalı ve daha etkin bir iletişimin sağlanmasına ve azınlık çıkarlarının geliştirilmesine katkıda bulunmalıdır.
- 13) Bu organlar, karar verme mercilerine sorunları iletebilmeli, tavsiyeler hazırlayabilmeli, yasamaya ve diğer konulara ilişkin öneriler oluşturabilmeli, gelişmeleri izleyebilmeli ve azınlıkları doğrudan veya dolaylı olarak etkileyebilecek hükümet önerileri konusunda görüşlerini aktarabilmelidir. Hükümet yetkilileri, azınlıkların kaygılarını gidermeye yardımcı olmak ve güven oluşturmak için, azınlıkları ilgilendiren yasamaya ve idari önlemlere ilişkin konularda bu organlara düzenli olarak danışmalıdır. Bu organların etkin işleyişi yeterli kaynaklara sahip olmalarını gerektirir.

III. ÖZ-YÖNETİM

- 14) Azınlıkların kamusal yaşama etkin katılımı, bölgesel veya bölgesel olmayan öz-yönetim düzenlemeleri ya da bunların bir bileşimi olan düzenlemeleri gerektirebilir. Devletler bu tür düzenlemeler için yeterli kaynak tahsis etmelidirler.
- 15) Bu tür düzenlemelerin başarılı olması için hükümet yetkilileri ile azınlıkların, başka alanlarda çeşitliliğin sağlayacağı yararlarla birlikte, bazı alanlarda merkezi ve standart kararların gerekliliğini kabul etmeleri gerekir.

- Genellikle merkezi yönetimler tarafından yerine getirilen yönetim fonksiyonları savunma, dışişleri, göçmenlik ve gümrük işleri, makro ekonomik politikalar ve mali işleri içermektedir.
 - Aşağıda belirtilen diğer fonksiyonlar azınlıklar tarafından veya bölgesel idarelerce ya da merkezi yönetimlerle paylaşılarak yerine getirilebilir.
 - Fonksiyonlar, aynı Devlet içindeki farklı azınlık sorunlarına cevap vermek üzere asimetrik olarak da düzenlenebilir.
- 16) İlgili nüfusun görüşlerinin tam olarak yansıtılmasının sağlanması için bölgesel ya da bölgesel olmayan tüm öz-yönetim kurumlarının demokratik ilkelere dayanması gerekir.

A. Bölgesel Olmayan Düzenlemeler

- 17) Bölgesel olmayan yönetim biçimleri, ulusal azınlıkların kimlik ve kültürlerinin korunması ve geliştirilmesi açısından yararlıdır.
- 18) Bu düzenlemelere en açık konular eğitim, kültür, azınlık dili kullanımı, din, ve ulusal azınlıkların kimliği ve yaşam biçimi açısından büyük önemi olan diğer meseleleri içerir.
- Kişiler ve gruplar, azınlık dilindeki adlarını kullanmayı tercih etme ve bu adların resmi olarak tanınması hakkına sahiptirler.
 - Azınlık kurumları, hükümet makamlarının eğitimle ilgili standartları saptama sorumluluğunu dikkate alarak, kendi azınlık dillerini, kültürlerini veya her ikisini birden öğretecek bir müfredat belirleyebilirler.
 - Azınlıklar, kendi sembollerini ve diğer kültürel ifade biçimlerini belirleyebilir ve bunları kullanabilirler.

B. Bölgesel Düzenlemeler

- 19) Bütün demokrasilerde bölgesel düzeylerde çeşitli yönetim düzenlemeleri bulunmaktadır. Avrupa ve diğer bölgelerdeki deneyimler, merkezi hükümet idaresinin başkentten bölgesel veya yerel birimlere devredildiği mutlak bir ademi merkeziyetçilikten çok, bazı yasama ve yürütme fonksiyonlarının merkezi düzeyden bölgesel düzeye devredilmesinin önemli olduğunu ortaya koymaktadır. Devletler, ikincillik ilkesinden hareketle, özyönetimin özgün fonksiyonlarını da kapsayacak şekilde ve azınlıkların özellikle kendilerini etkileyen konularda yetki kullanma olanaklarını artıracakları durumlarda, bölgesel düzeyde yetki devrini olumlu karşılamalıdır.
- 20) Ulusal azınlıkların özgün tarihsel ve bölgesel koşullarına karşılık verebilecek, muhatap yerel, bölgesel veya özerk yönetimler, bu azınlıkların sorunlarına daha etkin cevap verebilecek şekilde çok sayıda işlev üstlenebilirler.
- Bu tür yönetimlerin temel veya önemli düzeyde yetki aldıkları fonksiyonlar eğitim, kültür, azınlık dili kullanımı, çevre, yerel planlama, doğal kaynaklar, ekonomik kalkınma, yerel asayiş sağlayıcı faaliyetler, barınma, sağlık ve diğer sosyal hizmet alanlarını kapsar.
 - Merkezi ve bölgesel yönetimler arasında ortaklaşa yürütülen idari fonksiyonlar vergilendirme, yargı yönetimi, turizm ve ulaşım alanlarını kapsar.
- 21) Yerel, bölgesel ve özerk yönetimler, yargı yetkileri altında olan herhangi bir azınlığın hakları da dahil olmak üzere, herkesin insan haklarına saygı göstermeli ve bu hakları güvence altına almalıdırlar.

IV. GÜVENCELER

A. Anayasal ve Yasal Güvenceler

- 22) Öz-yönetime ilişkin düzenlemeler yasalarla oluşturulmalı ve genel olarak sıradan yasalara uygulanan değişiklik yapma sürecine tabi
-

olmamalıdır. Azınlıkların karar alma süreçlerine katılımını teşvik edici düzenlemeler yasalarla veya diğer uygun araçlarla belirlenebilir.

- Anayasal hükümlerle getirilen düzenlemelerin kabulü ve değiştirilmesi normalde yasamanın netilikli çoğunluğuna veya doğrudan halk oyuna tabidir.
- Öz yönetime ilişkin mevzuat düzenlemelerinde değişiklik yapılması, çoğu kez yasama organının nitelikli çoğunluğunun, ulusal azınlıkları temsil eden özerk kurum veya kurumların ya da her ikisinin birden onayını gerektirir.
- Öz yönetime ve azınlıkların karar alma süreçlerine katılımına ilişkin düzenlemelerin düzenli aralıklarla gözden geçirilmesi, edinilen deneyimler ve değişen koşullar ışığında bu düzenlemelerde değişiklik yapılması gerekip gerekmediğinin belirlenmesine olanak sağlar.

23) Yeni katılım biçimlerinin denenmesi ve geliştirilmesine olanak sağlayan geçici ya da tedrici düzenlemelere gidilmesi de düşünülebilir. Bu düzenlemeler yasalarla ve ya kayıt dışı yollarla belirli bir zaman aralığında geçerli olacak, elde edilen başarıya bağlı olarak uzatılabilecek, değiştirilebilecek ya da iptal edilebilecek şekilde oluşturulabilir.

B. Hak Arama Yolları

24) Ulusal azınlıkların kamusal yaşama etkin katılımı, çatışmaların önlenmesi ve anlaşmazlıkların çözüme kavuşturulması için danışma kanalları oluşturulmasını ve gerektiğinde ad hoc veya alternatif mekanizmaların varlığını gerektirir. Bu yöntemlere şu hususlar dahildir:

- Anlaşmazlıkların yargısal çözümü, örneğin Devletin, kararlarına saygı duyulan, bağımsız, ulaşılabilir ve tarafsız bir yargıya sahip olmasını gerektiren, mevzuatın veya idari işlemlerin yargısal incelemesi gibi;

- İlave anlaşmazlık çözüm mekanizmaları, örneğin yönetim sorunlarıyla ilgili şikayetlerin çözüme kavuşturulmasında temel birim ve mekanizma işlevi görebilecek, müzakere, olgu tespiti, arabuluculuk, tahkim, ulusal azınlıklar için ombudsman, özel komisyonlar gibi.

ULUSAL AZINLIKLARIN KAMUSAL YAŞAMA ETKİN KATILIMINA İLİŞKİN LUND TAVSİYELERİ AÇIKLAYICI NOTU

I. GENEL İLKELER

- 1) Hem **Birleşmiş Milletler Şartı** (bundan sonra “BM Şartı”) hem de AGİK/AGİT’in kuruluş belgeleri, azınlıklara mensup kişilerin hakları da dahil olmak üzere, insan haklarına saygı gösteren ve egemenlik bakımından eşit ve bağımsız Devletler arasında dostça ve işbirliğine dayalı ilişkilerin geliştirilmesi yoluyla uluslararası barış ve güvenliği sürdürmeyi ve güçlendirmeyi amaçlamaktadırlar. Zira tarih, azınlık hakları dahil olmak üzere, insan haklarına saygı gösterilmemesinin, Devletin istikrarını bozduğunu ve Devletler arası ilişkileri olumsuz etkilediğini, dolayısıyla uluslararası barış ve güvenliği tehlikeye soktuğunu göstermektedir.

AGİT katılımcısı Devletler, 1975 tarihli **Helsinki Nihai Senedi**’nin on temel ilkesinin yedincisinden başlayarak, ulusal azınlıklara mensup kişilerin meşru çıkarlarına saygı göstermekle barış ve istikrarın korunması arasında temel bir bağlantı olduğuna vurgu yapmışlardır. Bu bağ daha sonraki temel belgelerde tekrarlanmıştır; 1983 tarihli **Madrid Sonuç Belgesi** (İlke 15), 1989 tarihli **Viyana Sonuç Belgesi** (İlke 18 ve 19) ve 1990 tarihli **Yeni bir Avrupa için Paris Şartı** ile daha sonraki Zirve Belgeleri; örneğin, 1992 tarihli **Helsinki Belgesi** (IV. Bölüm, Paragraf 24) ve 1996 **Lizbon Belgesi (21. Yüzyıl Avrupa’sı için Ortak ve Kapsamlı bir Güvenlik Modeli Lizbon Bildirgesi**, I. Bölüm, Paragraf 2). Azınlık haklarının korunması ve geliştirilmesi ile barış ve istikrarın korunması arasındaki bağlantı Birleşmiş Milletler düzeyinde, 1992 tarihli **BM Ulusal veya Etnik, Dinsel, Dinsel Azınlıklara Mensup Kişilerin Hakları Bildirgesi**’nin (bundan sonra “BM Azınlık Bildirgesi”) Giriş bölümünde ifade edilmiştir. Daha da ötesi, **Yeni bir Avrupa için Paris Şartı**’nın kabulüyle AGİT katılımcısı bütün Devletler demokratik yönetim taahhüdü altına girmişlerdir.

Azınlıklara mensup kişilere insan haklarından eşit bir biçimde yararlanmalarını sağlayacak bütün fırsatların tanınması, bu kişilerin karar alma süreçlerine, özellikle de kendilerini özel olarak etkileyen kararlara etkin katılımlarını gerektirir. Azınlık durumları büyük bir çeşitlilik göstermekte ve bazı durumlarda sıradan demokratik süreçler azınlıkların ihtiyaç ve istemlerini karşılamaya yeterli olabilmekte ise de deneyimler, azınlıkların karar alma süreçlerine etkin katılımlarının sağlanmasının çoğu kez özel önlemler alınmasını da gerektirdiğini gösteriyor. Aşağıda sözü edilen uluslararası standartlar, Devletlere bu tür durumlarda ne şekilde hareket edecekleri konusunda yükümlülükler getirmektedir: 1990 tarihli **İnsani Boyut Toplantısı Kopenhag Belgesi**'nin (bundan sonra "Kopenhag Belgesi") 35. Paragrafı'na göre, AGİT katılımcısı Devletler "ulusal azınlıklara mensup kişilerin kimliğinin korunması ve geliştirilmesi ile ilgili meseleler de dahil olmak üzere, bu kişilerin kamusal meselelere etkin katılım hakkına saygı göstereceklerdir"; 1992 tarihli **BM Azınlık Bildirgesi**'nin 2. Maddesinin 2. ve 3. Paragraflarına göre "azınlık mensubu kişilerin [...] kamusal yaşama etkin katılım hakkı vardır" ve "azınlık mensubu kişiler, mensup oldukları azınlıkla veya yaşadıkları bölgelerle ulusal ve uygun durumlarda bölgesel düzeydeki kararlara etkin katılım hakkına sahiptirler"; ve 1994 tarihli, Avrupa Konseyi'nin **Ulusal Azınlıkların Korunmasına ilişkin Çerçeve Sözleşmesi**'nin (bundan sonra "Çerçeve Sözleşmesi") 15. Maddesine göre, Taraf Devletler "ulusal azınlıklara mensup kişilerin kültürel, sosyal ve ekonomik hayata ve özellikle onları ilgilendiren kamusal meselelere etkin katılımının sağlanması için gerekli koşulları yaratırlar."

Nitekim etkin katılım olanaklarının yaratılması, böylesi bir katılımın gönüllü olacağından hareketle gerçekleştirilir. Gerçekten, üzerinde durulan sosyal ve siyasal entegrasyon kavramı, **Çerçeve Sözleşmesi**'nin 5. Maddesinde dikkat çekilen, zorla asimilasyonu oluşturan süreçler ve bu süreçlerin sonuçlarından farklıdır. Ulusal azınlıklara mensup kişilerin meşru çıkarlarının aranması, ancak gönüllü süreçlerle, kamusal politika ve yasaların yapılmasında en uygun sonuçlar doğuran barışçıl bir süreç haline gelebilir. Dolayısıyla böylesine kapsayıcı, katılımı sağlayıcı süreçler, toplumun tümünün çıkarlarına cevap vererek – tüm kamu çıkarlarını kamusal yaşam dokusu içine alarak ve bunun sonucunda Devlet bünyesindeki entegrasyonu güçlendirerek – iyi yönetim hedefine ulaşılmasına

hizmet eder. Azınlıkların kamusal yaşama etkin katılımına gönderme yapan uluslararası standartlar, egemen eşitlik, ülkesel bütünlük ve Devletlerin siyasal bağımsızlığı (bakınız **Kopenhag Belgesi** Paragraf 37, **BM Azınlık Bildirgesi**, Madde 8(4) ve **Çerçeve Sözleşme Giriş** bölümü) da dahil olmak üzere, herhangi bir hakkın Birleşmiş Milletler, AGİT veya Avrupa Konseyi amaç ve ilkelerine ters düşen faaliyetleri kapsadığı anlamına gelmediğine vurgu yapmaktadır.

- 2) Bu tavsiyeler, 1992 tarihli **Helsinki Belgesi**'nin Bölüm VI, 25. Paragrafının özü doğrultusunda , AGİT katılımcısı Devletlere “ulusal azınlıkların etnik, kültürel, dilsel ve dinsel kimliklerinin korunması ve geliştirilmesi için koşulların yaratılmasıyla ilgili konular da dahil olmak üzere, AGİK taahhütlerini daha etkin bir şekilde yerine getirmeleri için daha ileri yöntemler” öneren ilgili taahhütler üzerine inşa edilmiştir.

BM Şartı'nın 1(3) Maddesinde, kuruluşun amaçlarından birisinin “ekonomik, sosyal, kültürel veya insancıl nitelikli uluslararası problemleri çözümlenerek ve ırk, cinsiyet, dil veya din ayrımı yapmaksızın herkesin insan hakları ve temel özgürlüklerine saygıyı geliştirerek ve teşvik ederek uluslararası işbirliğini sağlamak” olduğu ifade edilmektedir. Bu amaç, 55(c) Maddedeki “ırk, cinsiyet, dil ve din ayrımı yapmaksızın herkesin insan hakları ve temel özgürlüğüne evrensel düzeyde saygı gösterilmesi ve bu haklara uyulması” ifadesiyle daha ayrıntılı hale getirilmiştir. **BM Şartı**, insan haklarına saygı ile uluslararası barış ve güvenlik arasında yakın bir ilişki olduğu esasına dayanır ve temel değer olan insan onuru, 1948 tarihli **Evrensel İnsan Hakları Beyannamesi**'nin 1. Maddesi ile 1966 tarihli **Uluslararası Medeni ve Siyasal Haklar Sözleşmesi**, 1966 tarihli **Uluslararası Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi** ve 1965 tarihli **Uluslararası Her Türlü Irksal Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesi**'nin giriş bölümlerinde ayrıntılı olarak ifade edilmiştir. İnsan onuru her insanın doğasında eşit olarak vardır ve bu onur eşit ve vazgeçilemez hakları beraberinde getirir.

Onur bakımından eşitlik ve vazgeçilemez haklar kavramlarının sonucunda ortaya çıkan ayırım gözetmeme ilkesi, **İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi**'nin 2. Maddesi, **Uluslararası Medeni ve Siyasal Haklar Sözleşmesi**'nin 2. ve 26. Maddesi ve **Uluslararası**

Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi'nin 2. Maddesi başta olmak üzere, hemen hemen bütün uluslararası insan hakları belgelerinde yer almaktadır. **Uluslararası Her Türlü Irksal Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesi**'nin 1. Maddesi, bu Sözleşmenin “soy veya ulusal ya da etnik köken” temelinde ayrımcılığı da yasakladığını açıkça belirtmektedir. 1950 tarihli **Avrupa İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunması Sözleşmesi**'nin (bundan sonra “Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi”) 14. Maddesi, bu Sözleşme ile güvence altına alınan hak ve özgürlükler söz konusu olduğunda, ayırım gözetmeme ilkesinin kapsamını “ulusal veya toplumsal köken, [veya] bir ulusal azınlığa mensup olma” durumlarını da dahil edecek şekilde genişletmektedir. Aslında AGİT katılımcısı Devletlerin çoğunun anayasalarında da bunu teyit edici ifade ve ilkeler mevcuttur.

Kopenhag Belgesi'nin 31. Paragrafında, **Çerçeve Sözleşme**'nin 4. Maddesinde ve **BM Azınlık Bildirgesi**'nin 4(1) Maddesinde belirtildiği gibi, ulusal azınlıklara mensup kişiler kamusal yaşama etkin katılım hakkına ayırım gözetmeksizin sahiptirler. Bununla birlikte, **Çerçeve Sözleşme**'nin 4(2) Maddesindeki “Devletler, bir ulusal azınlığa mensup kişilerle çoğunluk mensubu kişiler arasında tam ve etkin bir eşitlik” sağlamak için “ulusal azınlıklara mensup kişilerin özgün koşullarını dikkate almalı” ve “, ... siyasal ... yaşamın ... bütün alanlarında, gerektiğinde yeterli önlemler almalıdırlar”, ifadesiyle onur bakımından eşitlik kavramı ayırım gözetmeme ilkesini aşan bir anlam kazanmaktadır.

Bu tavsiyede insan haklarına saygı ile sivil toplumun gelişimi arasında kurulan ilişki, **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi**'nin Başlangıç bölümüne göre, dünyada adaletin ve barışın sağlanmasıyla doğrudan ilgili olan “etkin siyasal demokrasi” talebine işaret etmektedir. AGİT katılımcısı Devletler, **Yeni bir Avrupa için Paris Şartı**'nda, insan haklarına saygı ve demokratik bir yönetimin, toplumsal refahın temeli olduğunu daha da vurgulamışlardır.

- 3) Ulusal azınlıkların kamusal yaşama etkin katılımını güvence altına alacak özel kurumlar oluşturulurken bunun başkalarının haklarını ihlal etme pahasına olmaması gerekir. Devletin yetki vereceği bu tür kurumlar dahil olmak üzere herkes, bütün insan haklarına her zaman

saygı göstermek zorundadır. **Kopenhag Belgesi**'nin 33. Paragrafına göre, katılımcı Devletler ulusal azınlıklara mensup kişilerin kimliklerinin korunması için gerekli önlemleri alırken “bu tür herhangi bir önlem, söz konusu katılımcı Devletin diğer yurttaşları açısından da eşitlik ve ayırım gözetmeme ilkelerine uygun olmalıdır.” **Kopenhag Belgesi**'nin 38. Paragrafında, AGİT “katılımcısı Devletler, ulusal azınlıklara mensup kişilerin haklarını koruma ve geliştirmeye yönelik çabalarında, mevcut insan hakları sözleşmeleri ve ilgili diğer uluslararası belgeler kapsamındaki yükümlülüklerine tam olarak saygı gösterirler” koşulu getirilmektedir. **Çerçeve Sözleşmesi**, 20. Maddesiyle benzer bir hüküm getirmektedir: “Bu Çerçeve Sözleşmesi'nde yer alan ilkelere kaynaklanan hak ve özgürlüklerin kullanımında, bir ulusal azınlığa mensup herkes, ulusal mevzuata ve başkalarının haklarına, özellikle de çoğunluğa veya diğer ulusal azınlıklara mensup kişilerin haklarına saygı gösterir.” Bu, özellikle bölgesel temelde (bakınız tavsiye 16 ve 21) “azınlık içinde azınlık” olma durumuna işaret etmektedir. Başkalarının haklarına saygı gösterilmesi, 1979 tarihli, **Kadınlara Karşı Her Tür Türlü Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesi**'nin 7. Maddesinde ifade edilen “ülkenin siyasal ve kamusal yaşamı” bağlamında ayrımcılığa uğramama özgürlüğü dahil olmak üzere, kadınların insan haklarına saygı gösterilmesini de kapsar.

- 4) Azınlıklara mensup kişilerin kendi kendini tanımlama ilkesi birkaç temel taahhüde dayanmaktadır. **Kopenhag Belgesi**'nin 32. Paragrafı “bir ulusal azınlığa mensubiyet, kişinin bireysel seçimi ile ilgili bir konudur ve böyle bir seçim yapmak herhangi bir olumsuz sonuç doğurmamalıdır” ifadesi kullanılmaktadır. **Çerçeve Sözleşmesi**'nin 3(1) Maddesi benzer şekilde “Bir ulusal azınlığa mensup herkes, kendisine bu azınlık mensubu olarak davranılmasını ya da davranılmamasını özgürce tercih etme hakkına sahiptir ve bu tercihi veya bu tercihiyle bağlantılı hakların kullanımı herhangi bir olumsuzluğa neden olamamalıdır.” demektedir. **BM Azınlık Bildirgesi**'nin 3(2) Maddesi “bir azınlığa mensup herhangi bir kişinin, bu Bildirge'de yer alan hakları kullanması veya kullanmamasının” herhangi bir olumsuzluk doğurmasını aynı şekilde yasaklamaktadır.

Kişinin kendini tercih ettiği şekilde tanımlaması özgürlüğü, bireysel bağımsızlığa ve özgürlüğe saygının sağlanması açısından önemlidir.

Bir kimse, sadece özel yaşam alanında değil, aynı zamanda kamusal yaşam alanında da birkaç kimliğe sahip olabilir. Kişilerin ve fikirlerin gittikçe artan bir şekilde hareket halinde olduğu açık toplumlarda birçok kişi, çeşitli aidiyetlerini yansıtan ve aynı anda, birlikte varolan veya tabakalar halinde (hiyerarşik veya hiyerarşik olmayan bir biçimde) birden fazla kimliğe sahiptir. Bu kimlikler kesinlikle ne sadece etnik kimliğe dayanmaktadır, ne de aynı toplum içinde tek bir kimlik olması söz konusudur; bu kimlikler aynı toplumun farklı üyelerince farklı nüans ve derecelerde benimsenebilirler. Konunun özgün unsurlarına bağlı olarak bu farklı kimlikler daha az veya daha çok öne çıkabilir. Sonuç olarak, öne çıkma düzeyine ve sıralamadaki yerine bağlı olarak kişi kendisini farklı nedenlerle farklı biçimlerde tanımlayabilir. Örneğin bazı Devletlerde, bir kimse vergi formlarını belirli bir dilde doldurmayı tercih ederken, yerel bir toplulukta bir başka nedenlerle kendisini farklı tanımlayabilir.

- 5) Demokrasilerde karar alma süreci, alınan kararların niteliği kadar önem taşır. İyi bir yönetim biçimi, sadece insanların iyi yönetilmesi demek değil aynı zamanda insanlar için iyi bir yönetim de demektir; yönetim süreçleri her zaman ilgili kesimleri kapsayıcı, herkesin anlamasına ve yorum yapmasına açık ve bu kararlardan etkilenenlere hesap verebilir nitelikte olmalıdır. Sadece böylesi süreçler kamu güvenini artırır ve bu güvenin sürmesini sağlayabilir. Danışmak, oy kullanmak, referanduma gitmek, müzakerelerde bulunmak ve hatta alınan kararlardan doğrudan etkileneceklerin özel olarak rızasını almak kapsayıcı süreçler dahilinde olabilir. Böylesi süreçlerin sonucunda alınan kararlar bu kararlara gönüllü olarak uyulmasını sağlar. Kamu makamları ile alınan kararlardan etkilenen topluluğun görüşlerinin temelde farklılık gösterdiği durumlarda, iyi bir yönetim en tatmin edici karara ulaşmak için üçüncü bir tarafın yardımından yararlanılmasını önerebilir.

Kopenhag Belgesi'nin 33. Paragrafı, özellikle ulusal azınlıklarla ilgili olarak, AGİT katılımcısı Devletlere “bu azınlıklara ait kuruluşlar ve derneklerle ilişkiler kurmak da dahil [...] gerekli görüşmeleri yaptıktan sonra, kendi ülkelerindeki ulusal azınlıkların etnik, kültürel, dilsel ve dinsel kimliklerinin korunması ve bu kimliğin geliştirilmesinin koşullarını yaratmak amacıyla” önlemler alma yükümlülüğü getirmektedir. **Helsinki Belgesi**'nin VI. Bölümü, 26.

Paragrafı'nda, AGİT katılımcısı Devletler, “AGİK ilke ve taahhütleri temelinde, ulusal azınlık sorunlarını yapıcı bir tarzda, barışçıl yollarla ve ilgili bütün taraflar arasında diyalog sağlayarak ele alma”yı taahhüt etmektedirler. “İlgili bütün taraflar” ifadesiyle ilgili olarak **Kopenhag Belgesi**'nin 30. Paragrafı “hoşgörü ve kültürel çeşitliliğin geliştirilmesinde ve ulusal azınlıklarla ilgili sorunların çözümlenmesinde siyasal partiler, sendikalar, insan hakları kuruluşları ve dinsel gruplar dahil olmak üzere, sivil toplum örgütlerinin önemli bir rolü ” olduğunu kabul etmektedir.

Kapsayıcı süreçler hoşgörü ortamı gerektirir. Karşılıklı saygı ve eşitliğin olduğu toplumsal ve siyasal bir ortamın yasalarca güvence altına alınması ve ayrıca nüfusun tamamının paylaştığı bir toplumsal ahlak olarak öğretilmesi gerekir. Medyanın bu bakımdan özel bir rolü vardır. **Çerçeve Sözleşmesi**'nin 6(1) Maddesi “Taraflar, hoşgörü ve kültürler arası diyalog ruhunu teşvik ederler ve etnik, kültürel, dinsel veya dinsel kimliklerine bakmaksızın kendi toprakları üzerinde yaşayan herkes arasında, özellikle eğitim, kültür ve kitle iletişimi alanlarında, karşılıklı saygı, anlayış ve işbirliğini geliştirmek için etkin önlemler alırlar” demektedir. Özellikle Devletler, aşağılayıcı veya küçültücü isim ve terimlerin halk tarafından kullanımını engelleyecek şekilde davranmalı ve bu yöndeki olumsuz yaklaşımları engellemeye yönelik adımlar atmalıdırlar. İdeal olan bu durumdan etkilenen topluluğun temsilcilerinin bu tür sorunların üstesinden gelmek için atılacak adımların seçilmesine ve ne tür adımlar atılacağına belirlenmesine dahil edilmesidir.

II. KARAR ALMA SÜREÇLERİNE KATILIM

A. Merkezi Hükümet Düzeyindeki Düzenlemeler

- 6) 1991 tarihli **AGİK (Cenevre) Ulusal Azınlık Uzmanları Toplantısı Raporu**'nun III. Bölüm 1. Paragrafı, **Kopenhag Belgesi**'nin 35. Paragrafına dayanarak “ulusal azınlıklarla ilgili konular bu azınlıkların buldukları ülkelerde tartışıldığında, söz konusu azınlıklar bu tartışmalara etkin bir şekilde katılmalıdırlar ... [ve] ulusal azınlıkların veya onların temsilcilerinin ya da danışma organlarının [bu tür süreçlere] demokratik katılımı kamusal işlere etkin katılımın önemli

bir unsurunu oluşturmaktadır” vurgusu yapmaktadır. **Helsinki Belgesi**’nin VI. Bölüm 24. Paragrafı AGİT katılımcısı Devletlere “her Devletin karar alma süreçlerine uygun olarak, ulusal azınlıklara mensup kişilerin ülkelerinin siyasal, ekonomik, sosyal ve kültürel yaşamına siyasal partiler ve dernekler aracılığıyla katılımlarının yanı sıra ulusal, bölgesel ve yerel düzeylerdeki karar alma süreçlerine ve danışma organlarına katılımları da dahil, insan hakları ve temel özgürlüklerini bireysel olarak veya başkalarıyla birlikte özgürce kullanabilmelerinin güvence altına alınması yönündeki çabalarını yoğunlaştırma” yükümlülüğü getirmektedir.

Katılımın temeli, hem karar alma süreçlerine somut katkılarda bulunabilmek hem de bu katkılara işlerlik kazandırmak bakımından bu süreçlere dahil edilmektir. İyi yönetim kavramı, salt çoğunlukçu karar alınmanın her zaman tatmin edici olmadığı varsayımını içermektedir. Devletin yapısına bağlı olarak, hem Devlet düzeyindeki hem de daha alt düzeylerdeki karar alma süreçlerinin bu kararlardan etkilenenlere en iyi şekilde anlatılabilmesi ve açıklanabilmesi için farklı ademi merkezîyetçilik biçimleri uygun görülebilir. Bu, üniter bir Devlette veya federal ve konfederal sistemlerde çeşitli biçimlerde başarılabilmektedir. Azınlıkların karar alma organlarında temsil edilmesi, azınlıklara bu organlarda belli sayıda yer ayrılması (kontenjan, destekleme veya diğer önlemlerle) ile sağlanabilir; bunun dışındaki katılım biçimlerine, oy kullanma hakkı tanınarak ya da tanınmayarak azınlıkların ilgili komitelere üye olması dahildir. Yürütmeye ilişkin kurumlarda, yargı kurumlarında, idari ve diğer kurumlarda temsiliyet, ya resmi gerekleri yerine getirilerek yasal düzenlemelerle ya da geleneksel uygulamalarla benzer biçimlerde güvence altına alınabilir. Azınlık sorunlarıyla ilgilenen özel organlar da oluşturulabilir. Bütün azınlık haklarından gerçek anlamda yararlanma olanaklarının sağlanması, **Her Türlü Irksal Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesi**’nin 5(c) Maddesinde belirtilen “kamu hizmetlerinden eşit olarak yararlanma”nın güvence altına alınması da dahil, kamu hizmetleri alanında özel adımların atılmasını gerektirir.

B. Seçimler

- 7) Serbest, adil ve periyodik seçimler yoluyla kurulan temsili hükümet biçimi çağdaş demokrasinin en önemli göstergesidir. Temel amaç, **İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi**’nin 21(3) Maddesindeki ifadeyle
-

“Halkın iradesi hükümet otoritesinin temelidir”. Bu temel standart, evrensel ve Avrupa düzeyindeki sözleşmelerde; başlıca, **Sivil ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi**’nin 25. Maddesinde ve **İnsan Avrupa Hakları Sözleşmesi**’ne Ek I. Protokol’ün 3. Maddesinde ayrıntılı olarak ifade edilmiştir. AGİT katılımcısı Devletler bakımından, **Kopenhag Belgesi**’nin 5. ve 6. Paragrafları “bütün insanların doğasında var olan onurun ve eşit ve vazgeçilemez hakların tam olarak ifade edilebilmesinin temelini oluşturan adalet unsurlarından olan”, “periyodik ve meşru seçimler yoluyla serbestçe ve adil bir şekilde ifade edilen halk iradesi, her hükümetin otoritesi ve meşruiyetinin temelidir” demektedir.

Bu yükümlülükleri yerine getirmekte kendilerine özgü yöntemler seçme konusunda geniş bir hareket serbestisine sahip Devletler, bunu yaparken ayırım gözetmemeli ve olabildiğince yüksek oranda bir temsil hakkı sağlamayı amaçlamalıdır. Bu konu Birleşmiş Milletler düzeyinde, İnsan Hakları Komitesi’nin 25. Maddeye ilişkin **25 No’lu Genel Yorum**’unun (57. Oturum 1996) 12. Paragrafında “ifade, toplanma ve örgütlenme özgürlüğü, oy kullanma hakkından etkin bir şekilde yararlanmanın temel koşuludur ve bu özgürlükler tam olarak korunmalıdır. [...] Oy kullanmaya ilişkin bilgi ve materyallerin azınlık dillerinde sağlanması gerekir.” biçiminde açıklanmıştır. Daha da ötesi, **25 No’lu Genel Yorum**’un 5. Paragrafı “kamusal işlerin idaresi [...], siyasal erkin kullanımıyla; özellikle yasama, yürütme ve idari erkin kullanımıyla ilgili geniş bir kavramdır. Kamu yönetimini ve uluslararası, ulusal, bölgesel ve yerel düzeylerdeki politikaların formüle edilmesini ve yürütülmesini bütün yönleriyle içerir” diyerek konuyu açıklığa kavuşturmuştur.

Hiçbir seçim sisteminin çeşitli görüş ve çıkar perspektiflerinden soyutlanamayacağından hareketle, Devletler, kendi özgül koşullarında en fazla temsil hakkıyla sonuçlanacak bir seçim sistemi benimsemelidirler. Bu, aksi takdirde yeterli düzeyde temsil edilemeyecek olan ulusal azınlıklara mensup kişiler açısından özellikle önemlidir.

- 8) İlke olarak, demokrasilerde insanların politik örgütlenme biçimlerine - barışçıl amaçlı olduğu ve başkalarının haklarına saygı gösterildiği sürece- müdahale edilmemelidir. Bu, aşağıda sözü edilen belgeler

dahil, çok sayıda uluslararası belgede ifade edilmiş olan örgütlenme özgürlüğü ile ilgili bir konudur: **Evrensel İnsan Hakları Beyanname**si'nin 20. Maddesi; **Uluslararası Medeni ve Siyasal Haklar Sözleşmesi**'nin 22. Maddesi; **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi**'nin 11. Maddesi; ve **Kopenhag Belgesi**'nin 6. Paragrafı. Ulusal azınlıklara mensup kişilerin örgütlenme özgürlüğü, **Kopenhag Belgesi**'nin 32.6 Paragrafı ile **Çerçeve Sözleşmesi**'nin 7. Maddesi'nde açık bir şekilde güvence altına alınmıştır. **Helsinki Belgesi**'nin VI. Bölüm, 24. Paragrafı, AGİT katılımcısı Devletlere daha açık bir şekilde “ülkelerinin politik [...] yaşamına siyasi partiler ve dernekler [...] aracılığıyla katılmak da dahil, ulusal azınlıklara mensup kişilerin insan hakları ve temel özgürlüklerden bireysel olarak veya başkalarıyla birlikte serbestçe yararlanmalarını sağlama” yükümlülüğü getirmektedir.

Hak eşitliğine ve ayırım gözetmemeye tam olarak saygı gösterilmesi, etnik bağlar temelinde siyasi parti oluşturma talebi ve ihtiyacını azaltmakla veya ortadan kaldırmakla birlikte, bazı durumlarda ise spesifik çıkarların etkin olarak temsil edilebilmesi, dolayısıyla bunun için etkin katılımın sağlanabilmesinin tek ümidi bu tür topluluk partilerinin varlığı olabilir. Elbette başka temellerde, örneğin bölgesel çıkarlar temelinde de partiler kurulabilir. İdeal olarak partilerin açık olması ve dar etnik sorunları aşabilmesi gerekir; dolayısıyla ana partiler, etnik temelde parti oluşturma ihtiyaç ve isteğinin azalması için azınlık üyelerini bünyelerine alma yollarını sunmalıdır. Tercih edilen seçim sistemi bu açıdan da önemlidir. Her halukarda hiçbir siyasi parti veya kuruluş, **Uluslararası Medeni ve Siyasal Haklar Sözleşmesi**'nin 20. Maddesi ile **Her Türlü Irksal Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesi**'nin 4. Maddesinde yasaklanmış olan, ırk temelinde düşmanlığı teşvik etmemelidir.

- 9) Seçim sistemi, hem yasama organının hem de diğer organ ve kurumların üyelerinin seçilmesini sağlayabilir. Tek üyeli seçim bölgeleri, bu bölgelerin nasıl belirlendiğine ve azınlık topluluklarının söz konusu bölgelerdeki yoğunluğuna bağlı olarak azınlıkların tatmin edici bir düzeyde temsil edilmesini sağlayabilirken nisbi temsil sistemi, azınlık temsil hakkının güvence altına alınmasına yardımcı olabilir. AGİT katılımcısı Devletlerde, nisbi temsilin çeşitli biçimleri uygulanmaktadır: “tercihli oy sistemi”, seçmenlerin adayları tercihine

göre sıraladığı sistem; “açık liste sistemi”, seçmenlerin bir parti listesindeki adaylar arasından birini tercih ettiği ve ayrıca o parti için oy kullanabildiği sistem; “*panachage*”³, seçmenin farklı partilerden, birden fazla aday için oy kullanabildiği sistem; “birikimli sistem”, seçmenin tercih ettiği aday için birden fazla oy kullanabildiği sistem. Seçim barajı, azınlıkların temsil edilmesini önleyecek ölçüde yüksek olmamalıdır.

- 10) Seçim bölgelerinin sınırları belirlenirken, azınlıkların karar organlarında temsil edilmelerini güvence altına alacak şekilde, ulusal azınlıkların sorunları ve çıkarları dikkate alınmalıdır. “Hakkaniyet” kavramı, tercih edilen yöntem sonucunda hiç kimseye ön yargılı yaklaşılmamasını ve her azınlık sorunu ve çıkarının eşit olarak dikkate alınmasını ifade eder. İdeal olan, seçim bölgelerinin sınırlarının, dikkate alınacak diğer hususların yanı sıra azınlık haklarına saygı gösterilmesini de sağlayacak şekilde bağımsız ve tarafsız bir organ tarafından belirlenmesidir. Bu, AGİT katılımcısı Devletlerde, genellikle daimi ve profesyonel seçim komisyonları aracılığıyla gerçekleştirilmektedir.

Devletler, azınlık temsil oranını düşürmek veya azınlıkları dışta bırakmak amacıyla seçim bölgelerini veya bir seçim bölgesindeki nüfus oranlarını hiçbir koşulda değiştirmemelidirler. **Yerel Özerklik Avrupa Şartı**’nın 5. Maddesi “İlgili yerel topluluklara danışılmadan - yasaların izin verdiği durumlarda referanduma gidilerek- yerel yönetim sınırlarında değişiklik yapılamaz” koşulu getirirken, **Çerçeve Sözleşme**’nin 16. Maddesi bunu açıkça yasaklamaktadır (bölgesel düzenlemelerle ilgili olarak bakınız Tavsiye 19).

C. Bölgesel ve Yerel Düzeylerdeki Düzenlemeler

- 11) Bu Tavsiye, merkezi yönetimler altındaki tüm yönetim düzeyleri için geçerlidir (örneğin vilayetler, bölümler, semtler, idari birimler, belediyeler, şehir ve kasabalar, özerk bölgeler ve diğer yönetimler de dahil olmak üzere, üniter bir Devletteki birimler ya da federal bir Devleti oluşturan birimler). Herkesin bütün insan haklarından tutarlı ve eşit bir şekilde yararlanması, merkezi yönetim düzeyinde kullanılan hakların daha alt birimlerde de kullanılabilmesi anlamına gelmektedir.

³ Panachage: Seçmenin farklı parti listelerinden adaylar arasında tercih yapabilmesi Fransızca bir terim. (ç.n).

Bununla birlikte, bölgesel ve yerel düzeyde yönetim birimleri oluşturma kriterleri merkezi hükümet düzeyindeki kriterlerden farklı olabilir. Bu birimler değişen ihtiyaçlara ve ifade edilen taleplere uygun olarak asimetrik biçimlerde de oluşturulabilir.

D. Tavsiye ve Danışma Organları

12) **Helsinki Belgesi'nin** VI. Bölüm, 24. Paragrafı, AGİT katılımcısı Devletlere “her Devletin demokratik karar alma süreçlerine uygun olarak, ulusal azınlıklara mensup kişilerin ulusal, bölgesel ve yerel düzeylerdeki danışma organlarına demokratik katılımları dahil, ülkelerinin [...] politik [...] yaşamına tam olarak katılma hakkını içerecek şekilde, insan hakları ve temel özgürlüklerini bireysel olarak veya başkalarıyla birlikte özgürce kullanmalarını güvence altına alma” yükümlülüğü getirmektedir. Bu tür danışma organları, yasama veya yürütmeye bağlı ya da yasama veya yürütmenin bir parçası veya bağımsız organlar biçiminde daimi veya ad hoc organlar olabilirler. Birkaç AGİT katılımcısı Devlette azınlık yuvarlak masa konferansları gibi, parlamenter organlara bağlı komitelerin varolduğu bilinmektedir. Bu komiteler, özerkliğe ilişkin düzenlemeler de dahil, bütün hükümet düzeylerinde görev üstlenebilirler ve üstlenmektedirler. Bu tür organların etkin olabilmeleri için, yeterli kaynakların sağlanması ve karar mercileri tarafından dikkate alınmaları koşuluyla, azınlık temsilcileri ile özel uzmanlık bilgisi sunabilecek kişilerden oluşmaları gerekir. Bu organlar, tavsiyelerde bulunma ve danışılma dışında, karar verici makamlarla azınlık grupları arasında yararlı bir arabuluculuk işlevi görebilirler. Ayrıca, hükümet düzeyinde ve azınlık toplulukları arasında faaliyetleri teşvik edebilirler. Bu tür organlar, bazı programların uygulanmasında, örneğin eğitim alanında, özel görevler de üstlenebilirler. Bunun yanı sıra, özel amaçlı komitelerin, bu komitelerde temsil edilmesi gereken bazı azınlıklar için özel bir önemi olabilir.

13) Bu tür organlardan verimli bir şekilde yararlanılması durumdan duruma farklılıklar gösterir. Bununla birlikte, iyi bir yönetim her koşulda, yetkililerin ihtiyaç olduğunda varolan tavsiye ve danışma organlarına başvurmalarını ve bu organların ellerindeki verileri sunmalarını sağlayacak pozitif adımlar atmalarını gerektirir. Yetkililerin bu organlarla ve bu organların üyeleriyle ilişkilerinde açık

ve kapsayıcı bir yaklaşım göstermesi daha iyi kararların alınmasına, toplumun daha geniş bir kesiminde güvenin oluşmasına katkıda bulunur.

III. ÖZ-YÖNETİM

- 14) “Öz-yönetim” terimi, bir topluluğun kendisini etkileyen konular üzerindeki denetim ölçüsünü ifade eder. “Yönetim” teriminin seçilmesi tek başına bir egemenlik yetkisi anlamına gelmez. Bunun ötesinde idari yetki, yönetim ve özelleştirilmiş yasama ve yargı yetkisini de içermektedir. Devlet bunu, görev veya yetki devriyle ya da, federasyon söz konusu olduğunda baştan anayasal yetkilerde ayrıma giderek gerçekleştirebilir. AGİT katılımcısı Devletlerde, “öz-yönetim” düzenlemelerinden otonomi düzenlemeleri, öz yönetim ve idari bağımsızlık gibi çeşitli şekillerde söz edilmiştir. Bu tür bölgesel düzenlemeler hiçbir koşulda etnik kritere göre değildir.

Kopenhag Belgesi'nin 35. Paragrafında AGİT katılımcısı Devletler “ulusal azınlıkların etnik, kültürel, dilsel ve dinsel kimliklerini korumak ve bu kimliklerin gelişmesi için gerekli koşulları yaratmak amacıyla ve bu amaca ulaşmanın yollarından biri olarak, ilgili Devletin politikaları doğrultusunda ve bu azınlıkların özgül tarihsel ve bölgesel koşullarına cevap veren uygun yerel veya özerk yönetimler oluşturularak girilen çabalara” önem verdiklerini belirtmişlerdir. **AGİK (Cenevre) Ulusal Azınlıklara ilişkin Uzmanlar Toplantısı Raporu**'nun IV. Bölüm 7. Paragrafında “bazı (katılımcı Devletler) uygun demokratik yöntemlerle bazı olumlu sonuçlar elde etmişlerdir; başka yöntemlerin yanı sıra: [...] yerel ve özerk idarelerle, ayrıca serbest ve periyodik seçimlerle belirlenen danışma, yasama ve yürütme organlarının olduğu bölgesel düzeyde otonomi ile; bölgesel düzeyde otonominin uygulanmadığı durumlarda bir ulusal azınlığın kimliğine ilişkin konularda özerk idarelerle; ademi merkeziyetçi ve yerel yönetim biçimleri ile; [...] eğitimle ilgili, kültürel ve dinsel kurumlarını, örgütlerini ve derneklerini kurma ve sürdürme hakkını kullanmak isteyen ulusal azınlıklara mensup kişilere mali ve teknik yardım sağlayarak” denmektedir. **Avrupa Yerel Öz-Yönetim Şartı**'nın Başlangıç bölümünde daha genel bir ifadeyle “demokrasi ilkeleri ile yetki devri”nin, “çeşitli Avrupa ülkelerindeki yerel

yönetimlerin korunması ve güçlendirilmesi”ne katkısı olduğuna vurgu yapılmaktadır. Bu konuda, **Avrupa Yerel Öz-Yönetim Şartı**’nın 9. Maddesi, bu tür öz-yönetimler tarafından kullanılabilmesi için yeterli mali kaynak sağlanmasını düzenlemektedir.

- 15) Devletin bütününe etkileyen belirli alanlarda sorumluluk Devlete ait olduğundan, bu alanlar Devletin merkezi yönetimleri tarafından düzenlenmelidir. Devletin toprak bütünlüğünün korunmasında temel teşkil eden savunma; merkezi hükümetin ekonomik olarak farklı bölgeler arasında bir çeşit eşitlik sağlayıcı görevi olması bakımından önem taşıyan makroekonomik politikalar; ve klasik diplomasi işleri bu alan kapsamındadır. Ulusal sonuçları bakımından önemli başka konular da olabileceğinden, bu alanların da en azından belli bir ölçüde merkezi hükümet tarafından düzenlenmesi gerekir.

Bu alanlardaki düzenlemelerde yetki, özellikle etkilenen bölgesel birimler veya azınlık gruplarıyla (bakınız Tavsiye 18 ve 20) paylaşılabilir. Bu tür bir düzenlemeye ilişkin yetki paylaşımı, insan hakları standartlarına uygun olmalı ve pratik bir şekilde ve eşgüdüm içerisinde yürütülmelidir.

Bölgesel veya bölgesel olmayan temelde ya da her iki temelde birden paylaşılan, iyi örgütlenmiş ve hem Devlet açısından hem de azınlık grupları açısından özel bir önemi olan alanlardan birisi eğitim alanıdır. **Eğitimde Ayrımcılığa Karşı UNESCO Sözleşmesi**’nin 5.1 Maddesi, bu alandaki paylaşımın nasıl gerçekleştirileceği konusunda bazı ayrıntılı açıklamalara yer vermektedir: “Bu Sözleşme’ye Taraf Devletler şu konularda anlaşmaya varmışlardır: [...]

- (b) Anne babaların ve uygunsa yasal vasilerin, çocukları için öncelikle yetkili makamlarca konan veya onaylanan asgari eğitim standartlarına uyarak, kamu makamlarınca yönetilen kurumlardan başka kurumları seçme hakkına ve ikinci olarak, mevzuatın uygulanması için Devletin izlediği prosedürlerle uygunluğu sağlayacak şekilde, çocukların anne baba ve vasilerinin inançlarına uygun din ve ahlak eğitimi almaları özgürlüğüne saygı göstermek gereklidir; hiçbir kişi ya da grup kendi inancıyla bağdaşmayan dinsel öğrenim görmeye zorlanmamalıdır.

- (c) Her Devletin eğitim politikasına bağlı olarak, ulusal azınlık üyelerinin, okullarının yönetimi de dahil, kendi eğitim faaliyetlerini yürütme ve kendi dillerini kullanma ya da öğretme haklarını tanımak temel ilkedir; aşağıdaki hükümler saklı olmak kaydıyla: (i) Bu hak, bu azınlık üyelerini bir bütün olarak topluluğun kültür ve dilini anlamaktan ve topluluk faaliyetlerine katılmaktan alıkoyacak ve ulusal egemenliği zedeleyecek biçimde kullanılamaz; (ii) Eğitim düzeyi, yetkili makamlarca belirlenen ya da onaylanan genel eğitim düzeyinden düşük olamaz; ve (iii) Bu tür okullara devamlılık isteğe bağlıdır.

- 16) **Evrensel İnsan Hakları Beyannamesi'nin 21. Maddesi, Uluslararası Medeni ve Siyasal Haklar Sözleşmesi'nin 25. Maddesi, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi I. Protokolü'nün 3. Maddesi ve AGİT satandartlarında ifade edildiği gibi, demokratik yönetim ilkesi bütün düzeylerde ve yönetimin bütün unsurları açısından uygulanabilir bir ilkedir. Öz-yönetim kurumlarına gereksinim duyulduğunda veya bu tür kurumlar talep edildiğinde, herkesin haklarından eşit olarak yararlanabilmesi, bu kurumlarda demokrasi ilkesinin uygulanmasını gerektirir.**

A. Bölgesel Olmayan Düzenlemeler

- 17) Bu bölümde, bir grubun coğrafi olarak dağınık olduğu durumlarda uygulanabilecek en uygun çözüm olan bölgesel olmayan özerklik - çoğu zaman "kişisel" veya "kültürel otonomi" olarak adlandırılan- açıklanmıştır. Özgün konu ve sorunlar üzerinde denetim yetkisi de dahil olmak üzere bu tür bir yetki bölünmesi, Devlet düzeyinde veya bölgesel düzenlemeler çerçevesinde gerçekleştirilebilir. Her durumda, başkalarının haklarına saygının güvence altına alınması gerekir. Daha da ötesi, bu tür düzenlemeler, kamusal işlevlerin yerine getirilebilmesi için yeterli mali kaynak sağlanmasını güvence altına almalı ve kapsayıcı süreçlerin (bakınız Tavsiye 5) sonucunda bu tür düzenlemelere gidilmelidir.
- 18) Bu, olası işlevlerin kapalı uçlu bir listesi değildir. Bu işlevler büyük ölçüde, azınlığın ihtiyaç ve taleplerini de içeren durumlara bağlıdır. Farklı durumlarda farklı konular azınlıklar açısından daha önemli veya

daha önemsiz olabilir ve bu alanlarda alınacak kararlar azınlıkları farklı boyutlarda etkiler. Bazı alanların paylaşılması mümkündür. Azınlıklar açısından özel bir önemi olan alanlardan birisi, **Çerçeve Sözleşmesi**'nin 11(1) Maddesinde düzenlenen, hem onları temsil eden kurumların hem de azınlık mensubu bireylerin adları üzerindeki denetim konusudur. Din açısından ise, dinsel makamlara yetki verilen konular (örneğin medeni statü ile ilgili) dışında, bu Tavsiye, hükümetin müdahale etmesini savunmaz. Bu Tavsiye ayrıca, azınlık kurumlarının medyayı kontrol etme gerektiği – **Çerçeve Sözleşmesi**'nin 9(3) Maddesinde, azınlıklara mensup kişilerin kendi iletişim araçlarını kurma ve kullanmalarını güvence altına alınmış olmasına rağmen- anlamına gelmemektedir. Kültürün elbette ki, refah, barınma ve çocuk bakımı gibi alanlara kadar uzanan birçok boyutu vardır; Devlet, bu alanların yönetiminde azınlıkların çıkarlarını göz önünde bulundurmalıdır.

B. Bölgesel Düzenlemeler

- 19) Avrupa Devletlerinde yetki devri ve ikincillik ilkesinin uygulanması yönünde genel bir eğilim söz konusudur; kararlar mümkün olduğunca, bu kararlardan en fazla etkilenen kesimler adına ve onlar tarafından alınmalıdır. **Avrupa Yerel Öz-Yönetim Şartı**'nın 4(3) Maddesi bu hedefi şu şekilde ifade etmektedir: “Kamusal sorumluluklar, tercihen, yurttaşlara en yakın yönetimler tarafından yerine getirilmelidir. Sorumluluğun başka bir makama devri, devredilen yetkinin kapsamı, niteliği ve etkin olabilmesi için gerekli koşullar ve ekonomik durum değerlendirilerek gerçekleştirilmelidir.” Bölgesel öz-yönetim bir yandan nüfus yoğunluklarını yansıtacak şekilde azınlıklara hükümet düzeyinde daha büyük bir rol vererek bu azınlıkların yönetime katılım ve dahil olma düzeylerini artırırken, diğer yandan Devletlerin bütünlüğünün korunmasında katkı sağlayabilir. Üniter Devletlerdeki özel otonomi düzenlemeleri veya federasyonlar da bu amacı gerçekleştirebilirler. Ayrıca karma idarelerin olması da mümkündür. Tavsiye 15'de belirtildiği gibi, ülkenin her yerinde tek bir düzenlemenin olması gerekmemektedir, bu düzenlemeler ihtiyaca ve ileri sürülen taleplere göre farklılaşabilir.
- 20) Özerk yönetimlerin yasama, yürütme ve yargı düzeylerinde karar alacak ölçüde bir yetkiye sahip olmaları gerekir. Devlet yönetimine

ilişkin yetkiler, merkezi, bölgesel ve yerel yönetimler arasında ve ayrıca işlevlerine göre paylaşılabilir. **Kopenhag Belgesi**'nin 35. Paragrafı azınlıkların “özgün tarihsel ve bölgesel koşullarına cevap veren uygun yerel veya özerk yönetimler” seçeneklerinden söz etmektedir. Bu, Devlet içerisinde tek bir uygulamanın gerekmediğini açıklığa kavuşturmuştur. Deneyimler, yargı yetkisinin devri (hem esasa hem de prosedüre ilişkin) ve geleneksel ekonomiye ilişkin yetkiler de dahil, yetkilerin geleneksel olarak merkezi hükümetin üstlendiği alanlar bakımından da bölünebileceğini göstermektedir. İlgili kesimlerin böylesi bir yetki kullanımına asgari düzeyde de olsa sistematik olarak dahil edilmesi gerekir. Aynı zamanda merkezi yönetim, adaleti ve fırsat eşitliğini ülkenin bütününde sağlayacak yetkilerini elinde tutmalıdır.

- 21) Azınlıkların etkin katılımının geliştirilmesi için bölgesel temelde yetki devri yapılabilecek yerlerde, bu yetkilerin, yetki alanında bulunan azınlıkları dikkate alacak şekilde kullanılması gerekir. İdari makamlar ile yürütme makamlarının, bölgenin bütün nüfusuna karşı hesap verebilir olmaları gerekir. Bu, **Kopenhag Belgesi**'nin 5.2 Paragrafında belirtilen ve AGİT katılımcısı Devletlerin, her düzeyde ve herkes için “yürütmenin, seçilmiş yasama organı ve seçmene karşı sorumlu olduğu, ve niteliği itibariyle temsil edici özelliği olan bir hükümet biçimi” sağlama yükümlülüğünden kaynaklanmaktadır.

IV. GÜVENCELER

A. Anayasal ve Yasal Güvenceler

- 22) Bu bölümde, düzenlemelerin hukuksal düzeyde kuvvetlendirilmesini ifade eden “güçlendirme”den söz edilmektedir. Bazı durumlarda çok ayrıntılı hukuksal düzenlemeler yararlı olabilirken bazı durumlarda da genel çerçevenin oluşması yeterli olabilmektedir. Her durumda, Tavsiye 5’de ifade edildiği gibi bu düzenlemelerin açık süreçlerin sonucunda yapılması gerekir. Bununla birlikte, düzenleme bir kez yapıldığında, bu düzenlemenin etkilenen kesimler için, özellikle ulusal azınlıklara mensup kişilerin güvenliğini sağlayacak şekilde bir istikrar getirmesi gerekir. **Avrupa Yerel Öz-Yönetim Şartı**'nın 2 ve 4. Maddeleri, anayasal düzenlemeye gitme tercihini ifade etmektedir. İstikrar ve esneklik arasında istenen dengenin kurulabilmesi için

düzenlemenin belirli aralıklarla yeniden gözden geçirilmesi, böylece değişim sürecinin siyasallaştırılmasının önüne geçilmesi ve gözden geçirme sürecinin daha az muhalefetle yaşanması açısından yararlı olabilir.

- 23) Bu Tavsiye, mevcut düzenlemelerin değiştirilmesine ilişkin terimler üzerinde durmaktan çok, yeni ve değişimci rejimler denemeye teşvik etmesiyle Tavsiye 22'den farklıdır. Sorumlu makamlar, merkezi otoriteler ile azınlık temsilcileri arasındaki farklı sorunlarda farklı yaklaşımlar sergileyebilirler. Bu tür bir yaklaşım, nihai kararlar üzerinde anlaşmaya varılmadan önce yenilikçi ve uygulamaya ilişkin süreçlerle ilgili iyi deneyimler yaratabilir.

B. Hak Arama Yolları

- 24) **Kopenhag Belgesi**'nin 30. Parafında AGİT katılımcısı Devletler "ulusal azınlıklarla ilgili sorunların ancak işlevsel ve bağımsız bir yasama sistemine sahip ve hukukun üstünlüğüne dayanan demokratik bir siyasi çerçevede tatmin edici bir şekilde çözümlenebileceğini kabul ederler". Etkin hak arama yolları düşüncesi **Uluslararası Medeni ve Siyasal Haklar Sözleşmesi**'nin 2(3) Maddesinde de ifade edilirken "hukuksal hak arama yolu" **Avrupa Yerel Öz-Yönetim Şartı**'nın 11. Maddesinde ayrıntılı olarak açıklanmaktadır.

Hukuksal inceleme anayasa mahkemelerince ve ilgili uluslararası insan hakları kuruluşları tarafından yapılabilir. **Kopenhag Belgesi**'nin 27. Paragrafında, **Uluslararası Her Türlü Irksal Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesi**'nin 14(2) Maddesinde ve 1993 yılında gerçekleştirilen Dünya İnsan Hakları Konferansında kabul edilen **Viyana Bildirgesi ve Eylem Planı**'nın 36. Paragrafında planlanan, örneğin ulusal komisyonlar, ombudsmanlar, etnik gruplar veya "ırk"lar arası ilişkiler sağlayan kurullar gibi, hukuksal olmayan mekanizmalar ve kurumlar da önemli bir rol oynayabilirler.

