

Ulusal Azınlıkların
Seçim Süreçlerine Katılımını
Teşvik Etme ve İzleme zerine
El Kitabı

AGİT

El Kitabının İngilizce orijinali AGİT Demokratik Kurumlar ve İnsan Hakları Ofisi (ODIHR) tarafından yayınlanmıştır (Varşova, 2014).

Tüm hakkı saklıdır. Bu yayının içeriği eğitim ve benzeri ticari olmayan amaçlar için özgürce kullanılıp kopyalanabilir, ancak buna benzer bir yeniden üretimde AGİT/ODIHR mutlaka kaynak olarak gösterilmelidir.

AGİT/ODIHR'ın resmi çevirisi değildir. Eşit Haklar için İzleme Derneği (ESHİD) tarafından orijinal baskısından Türkçeleştirilmiş ve yayına hazırlanmıştır. Yayıncı çevirinin bütün sorumluluğunu kabul eder.

ISBN978-605-87314-5-5

Çevirmen: *Binnur Aolođlu, Ayşegöl Bahçıvan*

Tasarım: *Mehmet Ali Çelik*

Baskı: İstanbul, 2015

www.esithaklar.org

İÇERİK

Kısaltmalar ve Kısa adlar	5
Giriş	7
I. Ulusal Azınlıkların Seçim Süreçlerine Katılımı üzerine AGİT taahhütleri ve diğer uygulanabilir Uluslararası ve Bölgesel Standartlar	9
A. Giriş	9
B. Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı	10
C. Birleşmiş Milletler	13
D. Avrupa Konseyi	14
II. Ulusal Azınlıkların Seçim Süreçlerine Katılımıyla ilgili Temel Medeni ve Siyasi Haklar	17
A. Giriş	17
B. Medeni ve Siyasi Haklar	18
1. Oy Verme Hakkı	18
2. Aday Olma Hakkı	19
3. Örgütlenme Özgürlüğü	20
4. İfade Özgürlüğü	22
5. Barışçıl Toplanma Özgürlüğü	23
C. Ayrımcılık Yasağı	24
III. Seçim Sistemleri ve Ulusal Azınlıklar	27
A. Giriş	27
B. Seçim Sistemleri	28
1. Çoğunluk Sistemleri	28
2. Nispi Temsil Sistemleri	30
3. Paralel Sistemler ve Karma Üyeli Nispi Sistemler	31
C. Seçim Sistemlerinin Azınlık Temsilini Destekleyen Belirgin Unsurları	31
1. Düşük Barajlar	32
2. Tercihli Oy Verme	32
3. Seçim Bölgeleri Sınırları ve Ulusal Azınlıkların Adil Temsili	33
D. Özel Tedbirler	34
1. Ulusal Azınlıklar için Özel Baraj Gereklilikleri	35

2. İkili Oy Verme	35
3. Sandalye Ayırma	35
IV. ODIHR Seçim Gözlemi ve Ulusal Azınlıklar	37
A. Giriş	37
B. İhtiyaç Belirleme Misyonunun Rolü	38
C. Ana Ekip için Rehber İlkeler	41
1. Durumla İlgili Genel Tablonun Çıkarılması	41
2. Temel İstatistiksel Verilerin Toplanması	42
3. Temel Paydaşların Belirlenmesi ve Bu Kişilerle Görüşülmesi	42
4. Seçmen Kayıtlarının Analiz Edilmesi	42
5. Yurttaş ve Seçmen Eğitiminin Değerlendirilmesi	43
6. Aday ve Parti Adaylık Süreçlerinin İzlenmesi	44
7. Medya Temsilinin İzlenmesi	44
8. Kampanyanın İzlenmesi	45
9. Seçim Sisteminin Etkisinin Değerlendirilmesi	45
D. Uzun Dönem Gözlemciler için Rehber İlkeler	46
E. Kısa Dönem Gözlemciler için Rehber İlkeler	47
EKLER	
Ulusal Azınlıkların Seçim Süreçlerine Katılımlarıyla ilgili AGİT Taahhütleri ve diğer ilgili Uluslararası ve Bölgesel Standartlar ve Belgelerden Bölümler	49
1. Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı	49
AGİK, Kopenhag Belgesi, 1990	49
HCNM, Çeşitli Toplulukların Entegrasyonu için Ljubljana Rehber İlkeleri, 2012	55
2. Birleşmiş Milletler	56
3. Avrupa Konseyi	57
Avrupa Konseyi, Ulusal Azınlıkların Korunması için Çerçeve Antlaşma ve Açıklayıcı Rapor, 1993	57

Kısaltmalar ve Kısa adlar

ACFC	Avrupa Konseyi Ulusal Azınlıkların Korunması için Çerçeve Antlaşması Üzerine Danışma Komitesi
AGİK	Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Konferansı
AGİT	Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı
AİHM	Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AİHS	Avrupa İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına İlişkin Sözleşme
BM	Birleşmiş Milletler
ESKHUS	Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi
FCNM	Ulusal Azınlıkların Korunması için Çerçeve Antlaşma
ICERD	Her Türlü Irk Ayrımcılığının Önlenmesi Uluslararası Sözleşmesi
İBM	İhtiyaç Belirleme Misyonu
İHEB	İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi
MSHUS	Medeni ve Siyasi Haklar Uluslararası Sözleşmesi
ODIHR	AGİT Demokratik Kurumlar ve İnsan Hakları Ofisi
SDM	Seçim Değerlendirme Misyonu
SİM	Seçim İzleme Misyonu
UAYK	AGİT Ulusal Azınlıklar Yüksek Komiserliği

Giriş

2001 yılında AGİT Demokratik Kurumlar ve İnsan Hakları (ODIHR) *Seçim Sürecine Ulusal Azınlıkların Katılımına Destek için Rehber İlkeleri* yayınladı (2001 Rehber İlkeleri)¹. 2001 Rehber İlkeleri'nin temel amacı, katılımcı Devletlere, *Ulusal Azınlıkların Kamusal Hayata Etkin Katılımları için Lund Tavsiyelerini* (Lund Tavsiyeleri) seçim süreçleri bağlamında nasıl hayata geçirebileceklerine dair spesifik öneriler getirmek, mümkün olan seçeneklerin avantajları ve dezavantajlarını açıklamaktır².

2001 Rehber İlkeleri yayımlandığından bu yana 13 yıl geçtiği düşünülürse içeriği yeniden değerlendirmek ve güncellemek için oldukça geçerli bir neden var. Bu el kitabı, ulusal azınlıkların seçim süreçlerine katılımını teşvik konusunda uluslararası standartların ve iyi örneklerin gelişimi gibi yeni malzemeyi de dâhil ederek 2001 Rehber İlkeleri üzerine inşa edilmiştir.

Ek olarak bu yayın ODIHR seçim izleme misyonları (SİM) tarafından ulusal azınlıkların katılımını izlemek üzere kullanılan metodolojiyi de özetleyen yeni bir bölüm içermektedir. Bu bölümde neredeyse iki on yıllık dönem boyunca edinilmiş seçim gözlemi deneyimi ve izlenimlerine de yer verilmiştir. Pratik kısım özellikle AGİT'ten seçim gözlemcilerine yönelik hazırlanmıştır; ulusal azınlıkların katılımı sorusuyla ilgilenen diğer örgütlerden gözlemciler de bu konuya dair farklı seçim bağlamlarında kullanılabilecek gerekli bilgiyi bulacaktır. Bu pratik kısmın da eklenmesiyle birlikte kitap, bu alanda çalışan uzman ve uygulayıcılara rehberlik etmesi umuduyla bir el kitabı formatında yayınlanmıştır.

Bu alanda seçim gözlem metodolojisi için sağlam bir temel sunarak bu yayın, seçimlere azınlıkların katılımını değerlendirirken profesyonelce ve tutarlı bir şekilde yaklaşılmasını ve AGİT taahhütlerine, diğer uyarlanabilir uluslararası standartlar ve iyi uygulamalara bağlı kalınmasını sağlamaya yardımcı olmalıdır. 2001 Rehber İlkelerinin en önemli noktalarıyla birlikte güncel bilgileri de sağlayarak bu yayın, AGİT'in seçimlere ulusal azınlıkların katılımını teşvik etme ve izleme yaklaşımının genel bir taslağını az ve öz olarak verir.

Ancak okuyucu unutmamalıdır ki AGİT'in ulusal azınlıklarla ilgili yaptığı işler, gerçek bir başarı hedefleniyorsa yapılması gerekenlerin ancak bir kısmıdır. AGİT Ulusal Azınlıklar Yüksek Komiseri (UAYK) olası çatışma durumları konusunda erken uyarı sağlar ve bu çatışmaları önlemek üzere artan gerginliklerle nasıl başa çıkılacağına dair öneriler sunar; bu öneriler ulusal azınlıkların etkin katılımını garantilemeyi de içerir. ODIHR ulusal azınlık mensuplarının gerçekte ne ölçüde seçimlere katıldığını gözlemler ve katılmamalarına neden olan engelleri ortadan kaldırmak üzere tavsiyeler verir. Modern demokratik devletlerde katılımı arttırmak ve ulusal azınlıkların yeterli temsiline erişmek için katılımcı Devletlerin hükümetleri de ulusal ve yerel düzeyde çokça çalışmalıdır³.

Kolaylıkla erişilebilir bir özet ve rehber olarak bu belge aynı zamanda her seviyedeki kanun yapıcılar ve siyasi karar mercileri için de faydalı olmalıdır. Hükümetlerin, siyasi partilerin ve azınlık topluluklarını temsil edenler de dâhil olmak üzere sivil toplum gruplarının, ulusal azınlık mensuplarının genel olarak kamusal hayata ve özellikle de seçimlere etkin katılımlarını teşvik etme yönündeki çabalarını desteklemek üzere kullanılabilir. Son olarak, bu kitabın ODIHR ve UAYK'nın ortak çabalarının bir ürünü olarak ortaya

1 AGİT/ODIHR, *Seçim Süreçlerine Ulusal Azınlık Katılımını Destekleyecek Rehber İlkeler*, Varşova, 2001

2 UAYK, *Ulusal Azınlıkların Etkin Katılımları Üzerine Lund Tavsiyeleri*, Lahey, 1999 (Lund Tavsiyeleri)

3 Bakınız, genel Lund Tavsiyeleri; UAYK, *Çeşitli Toplulukların Entegrasyonu Üzerine Ljubljana Rehber İlkeleri* (Ljubljana Rehber İlkeleri), Lahey, 2012, özellikle de 9, 38 ve 39. İlkeler.

çıkışını not etmek gerekir. İnsan haklarına saygılı, bütünleşmeyi teşvik eden ve barış ve istikrarı garanti eden demokratik bir toplumun gelişimi için temel gereklilik olan, ulusal azınlık mensuplarının kamusal işlere etkin katılımı konusunda varılan yaygın mutabakata dayanır. Böyle toplumların gelişimi AGİT, Avrupa Konseyi ve Birleşmiş Milletler (BM) tarafından tanınan bir amaçtır.

Bu yayın toplamda dört bölüm ve bir ekler bölümünden oluşmaktadır. Bölüm I ulusal azınlıkların seçim süreçlerine etkin katılımı ile ilgili bölgesel ve uluslararası yükümlülüklerin detaylı bir listesini verir. Bunlar sözleşmeler, siyasi taahhütler ve AGİT, Avrupa Konseyi ve BM tarafından bugüne kadar kabul edilmiş diğer standartları içerir. Bölüm II ve III, Lund Tavsiyeleri'nden seçimle ilgili olan dördünün her birinin içeriğini detaylı olarak açıklar:

- » 7 No.lu Tavsiye seçim haklarını içerir, aday olma ve oy kullanma hakları, aynı zamanda da siyasi katılımın teminatlarını içerir;
- » 8 No.lu Tavsiye örgütlenme özgürlüğüne odaklanır ve özellikle de topluluk temelli siyasi parti kurma hakkından bahseder;
- » 9 No.lu Tavsiye farklı seçim sistemlerinin ve özel önlemlerin azınlık katılımını nasıl desteklediğini ya da engellediğini tartışır;
- » 10 No.lu Tavsiye seçim bölgelerinin (destek gruplarının) tanımlanmasıyla eşitlikçi temsile erişimi konu eder.

Bölüm II ve III aynı zamanda çeşitli ülkelerdeki iyi örneklerden yararlanarak ve azınlık gruplarının özgün karakteristiklerini (oluşum, boyut, vb.) de dikkate alarak seçim süreçlerinde azınlık temsiline teşvik edilmesi için uygun seçenekleri sunar.

Bölüm IV ODIHR'ın ulusal azınlıkların etkin katılımının izleme ve değerlendirmesine odaklanan seçim gözlemi metodolojisini anlatır.

Ekler bölümü ise ilgilenen okuyucular için belgelere kolay referanslar sağlayarak uluslar azınlıklarla ilgili temel uluslararası ve bölgesel araçlardan bölümlere yer verir.



I. Ulusal Azınlıkların Seçim Süreçlerine Katılımı üzerine AGİT Taahhütleri ve Diğer Uygulanabilir Uluslararası ve Bölgesel Standartlar

A. Giriş

Ulusal azınlıkların bir toplumun işleyişine çeşitli yönleriyle katılımı toplumun entegrasyonu⁴ ve çatışmaların önlenmesi⁵ için önemli bir faktördür. Ulusal azınlıkların kamusal hayata etkin katılım ihtiyacı çeşitli uluslararası insan hakları standartlarıyla da tanınmıştır.

Ulusal azınlık mensuplarının seçim süreçlerine etkin katılım haklarının hukuki evrimini tetikleyen biri uluslararası hukuka diğeri uluslararası ilişkilere dayanan iki gelişme vardır: (1) seçimlerde yer alma hakkının doğuşu ve (2) ulusal azınlıkların kamu işlerine ve sosyal ve ekonomik hayata katılım haklarının tanınması.

Ulusal azınlıkların seçimlere katılımını harekete geçirmek için devletler seçim kanunlarına yasal hükümler eklemeyi düşünmeli ve gerekirse seçilmiş yapılarda azınlık temsili arttırmak için gerekli düzenlemeleri yapmalıdır. Siyasi partiler de ulusal azınlık mensuplarının kamu işlerine katılımını harekete geçirmek konusunda önemli bir rol oynayabilirler. Siyasi partilerin aday seçimlerini ulusal azınlık mensuplarının katılımına olanak tanyacak ve arttıracak şekilde demokratik süreçlere dayanarak yapmaları çok önemlidir.⁶

4 Entegrasyon ve çatışma önleme arasındaki bağlantı için genel olarak Ljubljana Rehber İlkeleri'ne bakınız. Ljubljana Rehber İlkeleri'ne göre entegrasyon şöyle tanımlanmıştır: "çok çeşitli bir toplumun tüm üyelerinin ekonomik, politik, sosyal ve kültürel yaşama etkin katılımını sağlayacak ve ulusal ve yerel düzeyde paylaşılan içerici bir ait olma hissiyatını besleyecek karşılıklı ilişkilenenin dinamik ve çok aktörlü bir sürecidir."

5 Hukuk Aracılığıyla Demokrasi Avrupa Komisyonu (Venedik Komisyonu), "Seçim Hukuku ve Ulusal Azınlıklar Üzerine Çalışma", CDL-INF (2000)4 (Strasbourg: 25 Ocak 2000), s.2.

6 Bakınız, Ulusal Azınlıkların Korunması Üzerine Çerçeve Antlaşma (ACFC) hakkında Avrupa Konseyi Danışma Komitesi, *Ulusal Azınlık Mensubu Kişilerin Kültürel, Sosyal ve Ekonomik Hayata Etkin Katılımları Üzerine Yorum* (Etkin Katılım Üzerine Yorum), 27 Şubat 2008'de kabul edildi, ACFC/31DOC (2008) 001, parag. 78

Nispi temsil sistemlerinde azınlık adaylarını listelerine ekleyebilir veya çoğunluk seçim sistemlerinde bireysel adayları aday gösterebilir ve seçim programlarına azınlık talepleri ve kaygılarını dâhil edebilirler.

Seçme ve seçilme haklarındaki uluslararası insan hakları hukuku standartlarına uymakla birlikte, ayrımcılık yapmama ve eşitlik genel ilkelerine de saygı gösterilmelidir. Örneğin devletler, ayrımcılığı yasaklamalı ve yetkileri altındaki her bir bireyin cinsiyet, ırk, renk, dil, din, siyasi veya diğer görüş, ulusal veya toplumsal köken, ulusal azınlık mensubu olma, mülkiyet, doğum veya diğer statüler gibi her hangi bir temelde ayrımcılığa uğramalarına karşı eşit ve etkili koruma sağlamalıdır⁷.

Bazı uluslararası standartlar dezavantajlı gruplar için de özel tedbirler sağlar. Bunlar, eşitlik, ayrımcılık yapmama ve içermeyi güvence altına alan hukuki tedbirler, politikalar ve pratikleri içerebilir. Eğer belirli gruplar veya insan kategorileri geleneksel olarak sistematik dezavantajlara maruz kalıyorsa ya da fiilen eşitsizlikler sürüyorsa özel tedbirlere başvurmak meşru görülebilir. Burada not etmek önemlidir ki, uygulanmaları için objektif ve geçerli gerekçeler varsa (orantısallık ilkesi) ve diğer garanti edilen insan haklarıyla çatışmıyorsa bu tür tedbirler, uluslararası hukuka göre ayrımcılık yapmama ilkesiyle yasaklanmaz⁸.

Bu bölümün kalanında sunulan uluslararası araçlar AGİT, BM ve Avrupa Konseyi tarafından kabul edilmiştir. Uluslararası sözleşmeler onaylanmaları ve yürürlüğe girmeleri durumunda hukuki olarak bağlayıcıdır. Bunlar her taraf devletin ulusal yasalarına dâhil edilmelidir⁹. Bildiriler, kararlar ve tavsiyeler ise genellikle bağlayıcı araçlar değildir.

B. Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı

AGİT siyasi olarak bağlayıcı normlar ve ilkeler yaratan politik bir süreçle işler. Diğer insan hakları belgelerinden farklı olarak AGİT yükümlülükleri hukuki olarak bağlayıcı değildir. AGİT standartlarının hukuki uygulamaları sınırlı olsa da, AGİT yükümlülükleri yalnızca basit birer irade veya iyi niyet beyanı değildir; bu standartlara uymak üzere verilmiş siyasi sözlerdir.

Uluslararası yasal belgeler üzerine müzakereler genellikle, metnin son hali üzerine fikir birliğine varılması ve bu son belgenin onay ya da çekince süreçlerinden geçmesi için uzun zaman harcanması demektir. AGİT belgeleri için bu durum geçerli değildir. Politik doğaları buradaki özgün durumu yaratır, taraf devletler arasında fikir birliğine varıldığı anda kararlar yürürlüğe girer ve tüm AGİT katılımcı devletleri arasında siyasi olarak bağlayıcıdır.

Bu AGİT'in ortaya çıkan ihtiyaçlara hızlıca tepki verebilmesini sağlar. Örneğin, 1990lı yılların başlarında ulusal azınlık mensuplarına yönelik hak ihlalleri yoğunlaştığında, Av-

7 Bakınız, İnsan Hakları Evrensel Beyanname (İHEB), 2. ve 7. Madde; Medeni ve Siyasi Haklar Uluslararası Sözleşmesi (MSHUS) 2, 26 ve 27. Maddeler; Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi (ESKHUS) 2. Madde; Her Türlü Irk Ayrımcılığının Önlenmesi Uluslararası Sözleşmesi (ICERD) 1. Madde; Avrupa İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına İlişkin Sözleşme (AİHS) 14. Madde ve AİHS'e ek 12 numaralı Protokol 1. Madde.

8 Bakınız, örneğin, ICERD 2. Madde ve AİHS's ek 12. Protokol Gereke'nin üçüncü beyanı. Ek yorumlar için, bakınız Seçim Kanunu (Strasburg: Avrupa Konseyi Yayınları, 2008), sf.96-98

9 Yerel hukukun bir sözleşmeyle uyumu aynı zamanda Viyana Antlaşmalar Hukuku Sözleşmesi Madde 27 ışığında önemlidir. 27. Madde'ye göre: "Bir taraf devlet bir sözleşmeyi icra etmeme gerekçesi olarak iç hukukun hükümlerine başvuramaz"

rupa Güvenlik ve İşbirliği Konferansı (AGİK: 1995 yılına kadar AGİT'in adıdır) azınlıkların korunması alanında kapsamlı bir standartlar setini kabul eden ilk örgüt olmuştur. Bu standartlar, AGİK'in İnsani Boyutu Konferansı Kopenhag Toplantısı Belgesi'nin (Kopenhag Belgesi) bir parçası olmuş¹⁰ vedaha sonra hukuki bağlayıcılığı bulunan Avrupa Konseyi Ulusal Azınlıkların Korunması Çerçeve Antlaşmasına (FCNM) temel oluşturmuştur. Genel olarak Kopenhag Belgesi Avrupa'nın Soğuk Savaş sonrasında katılımcı ve çoğulcu demokrasilere, hukukun üstünlüğüne ve temel hak ve özgürlüklere saygı ilkelerine dönüşümünü yansıtır.

Kopenhag Belgesi'nde taraf Devletler ulusal azınlıklar ve demokratik seçim süreçlerine dair çok sayıda temel taahhütte bulundular ve her şeyden öte "uluslararası azınlıklara dair soruların ancak demokratik bir siyasi çerçevede tatmin edici şekilde çözülebileceğini" kabul ettiler. Ayrıca "taraf Devletlerde evrensel olarak tanınan insan haklarının bir parçası olarak ulusal azınlık mensuplarının haklarına saygı gösterilmesinin barış, adalet, istikrar ve demokrasi için gerekli unsurlar olduğu"¹¹ da kabul edildi. Belgede yer verilen bir diğer maddeye göre de:

"Taraf Devletler ulusal azınlık mensubu bireylerin, bu azınlıkların kimliklerinin korunması ve ilerlemesi ile ilgili işler de dâhil olmak üzere, kamusal işlere etkin katılımları hakkına saygı gösterecektir."¹²

Etkin katılımı ilgili bu genel hüküm 1991'de Cenevre'de gerçekleşen AGİK Ulusal Azınlıklar Üzerine Uzmanlar Toplantısı'nda daha da geliştirilmiştir. Toplantı bulguları AGİK Ulusal Azınlıklar Üzerine Uzmanlar Toplantısı 1991 Raporu'na (Cenevre Raporu) yansımıştır, buna göre "kamu işlerine etkin katılım için karar alma veya danışma yapılarına demokratik katılım önemli bir unsurdur"¹³. Ayrıca, ulusal azınlıklar ve seçim gözetimine ilişkin Kopenhag yükümlülüğü arasında açık bir ilişki kurulmuştur. Cenevre Raporu'na göre taraf Devletler "kanunun el verdiği ölçüde ulusal düzeyin altında gerçekleşen ve ulusal azınlıkların yaşadığı bölgeleri de kapsayan seçimlerde gözlemcilerin varlığını olumlu değerlendirmeli ve erişimlerini sağlamak üzere çaba göstermelidir"¹⁴. Rapor ayrıca bazı anayasal sistemler için tavsiye niteliğinde "azınlıkların temsil edildiği danışma ve karar alma birimleri" oluşturulmasından bahsetmektedir¹⁵.

Ulusal azınlıklara ilişkin diğer önemli AGİK belgesi 1992 tarihli Helsinki Belgesidir. Değişimin Zorlukları (Helsinki Belgesi) ile UAYK (Ulusal Azınlıklar Yüksek Komiserliği) kurulmuştur¹⁶. UAYK ulusal azınlık konularında çatışma önleyici bir araç olmak üzere kurulmuştur.

Helsinki'de tanınan yetkilerle birlikte UAYK ulusal azınlıklara ilişkin meseleleri araştırmak ve yanıt vermek üzere bir dizi eylem gerçekleştirebilir:

- Ulusal azınlıklara ilişkin bilgi toplamak veya almak;
- ilk elden raporlar edinmek üzere ülkeleri ziyaret etmek; ve
- belirli bir durumu çözmek üzere alınması gereken tedbirlere ilişkin spesifik tavsiyelerde bulunmak

10 AGİK, Kopenhag Belgesi (Kopenhag: 29 Haziran 1990), parag. 30-39

11 A.y., parag. 30-31

12 A.g.e., Kopenhag Belgesi, parag.35

13 AGİK, Cenevre Raporu (Cenevre: 19 Temmuz 1991) Bölüm III, Parag.1

14 A.y., Bölüm III, Parag.5

15 A.y., Bölüm IV, Parag. 7

16 AGİK, Helsinki Belgesi (Helsinki: 9 Temmuz 1992)

1996'da UAYK, uzmanların katkısıyla tüm taraf Devletlere ilişkin tematik Tavsiyeler ve Rehber İlkeler oluşturmaya başladı¹⁷. Amaç yeni uluslararası standartlar oluşturmak değil, daha çok “[konu olan] meselelerle ilgili var olan uluslararası kuralları yorumlamak ve değerlendirmektir”¹⁸. Tavsiyeler ve Rehber İlkeler, AGİT taraf Devletlerine azınlık hakları standartlarını etkili ve tutarlı, dolayısıyla etnik çatışma riskini azaltacak şekilde nasıl uygulayacaklarına dair rehberlik ve politika seçenekleri sunmayı amaçlar.

UAYK 1999 yılında Lund Tavsiyelerini bu ışıktaki yayınladı. Bu tavsiyeler ulusal azınlıkların kamusal hayata katılımlarıyla ilgili geniş spektrumda meseleyi içerse de, elinizdeki kaynak özellikle seçimlere ilişkin dördüyle ilgilenmektedir¹⁹. Ek olarak, Ljubljana Rehber İlkeleri entegrasyon için kamu işlerine katılımı anahtar politika alanlarından biri olarak değerlendirmektedir²⁰.

ODIHR ulusal azınlıklarla ilgili meselelerde kullandığı bir dizi araca sahiptir. Örneğin, Roman ve Sinti Meseleleri İle İlgili Kontak Noktası özellikle Roman, Sinti ve diğer grupların AGİT bölgesinde yaşadıkları çeşitli problemler üzerine çalışır. Bu çerçevede AGİT taraf Devletlere araştırma heyetleri gönderir. Ek olarak AGİT genel insan hakları ve demokratikleşme faaliyetleri içinde ulusal azınlıklara ilişkin, tolerans ve ayrımcılık yasağı, cinsiyet eşitliği, örgütlenme ve toplanma özgürlüğü gibi meseleler de dâhil olmak üzere, bir dizi meseleyle ilgilenir.

ODIHR aynı zamanda devletler ve hükümet dışı yapılar için, AGİT yükümlülüklerine uyum konularını gündeme taşıyacak, yıllık İnsani Boyut Uygulama Toplantısı ve üç yıllık Tamamlayıcı İnsani Boyut Toplantılarında ve yıllık İnsani Boyut Seminerinde açıkça tartışılacak önemli bir forum sağlar²¹.

Bununla birlikte eldeki konuya dair en ilgili iş seçim gözetimidir²². İki on yıllık seçim gözetimi süresince ODIHR cinsiyet eşitliği ve ulusal azınlıkların katılımını da dâhil ederek çeşitli meselelerde daha iyi kayıt tutabilmek adına metodolojisini sürekli geliştirmiştir.

Belli bir seçimde ulusal azınlık katılımını değerlendirirken ODIHR sadece ulusal azınlıkların ne boyutta katıldıklarına bakmaz, aynı zamanda katılımlarına mani olan her türlü engelin de kaydını tutar. ODIHR SİM'in diğer yönlerinde olduğu gibi en önemli işlev-

17 Lund Tavsiyeleri ve Ljubljana Rehber İlkeleri'ne ek olarak UAYK şu takip eden tematik Tavsiye ve Rehber İlkeleri yayınlamıştır: *Ulusal Azınlıkların Eğitim Haklarına İlişkin Lahey Tavsiyeleri* (Lahey Tavsiyeleri) (Lahey: 1996); *Ulusal Azınlıkların Dil Haklarına Dair Oslo Tavsiyeleri* (Oslo Tavsiyeleri) (Lahey: 1998); *Medya Yayınlarında Azınlık Dillerinin Kullanımı Üzerine Rehber İlkeler* (Medya Rehber İlkeleri) (Lahey: 2003); *Çokkültürlü Toplumlarda Polislik Üzerine Tavsiyeler* (Polislik Tavsiyeleri) (Lahey: 2006); ve *Devletlerarası İlişkilerde Ulusal Azınlıklar Üzerine Bolzano/Bozen Tavsiyeleri* (Bolzano Tavsiyeleri) (Lahey: 2008).

18 Bakınız Max an der Stoel, “Azınlık Sorularında Lahey, Oslo ve Lund Tavsiyeleri”, içinde M. Bergsmo (ed), *Human Rights and Criminal Justice for the Downtrodden: Essays in Honour of AsbjornEide* (Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Yayınları, 2003), sf.505

19 Diğer Lund Tavsiyeleri, özellikle 6 numaralı Tavsiye de ilişkili olabilir ve danışılmalıdır. Bu Tavsiyeye göre: “Devletler, gerektiğinde özel düzenlemeler aracılığıyla olmak üzere, merkezi hükümetlerinin her aşamasında azınlıkların etkili bir sesi olabilmesi için fırsatlar olduğundan emin olmalıdır.”

20 Ljubljana Rehber İlkeleri, İlke 9 (Entegrasyon için içermeye ve etkili katılım prensibi) ve İlke 39 (Kamusal işlere katılım).

21 ODIHR 1993 yılında “Ulusal Azınlık Meselelerinde Vaka Çalışmaları: Pozitif Sonuçlar” başlıklı bir İnsani Boyut Semineri düzenledi. Belirli sayıda tamamlayıcı İnsani Boyut Toplantıları özellikle Roman ve Sinti meselelerine adanmıştı (örnek olarak bakınız, <http://www.osce.org/institutions/110011> ve <http://www.osce.org/odihhr/33663>). Ulusal azınlık meseleleri İnsani Boyut Uygulama Toplantılarına da dahildir. Daha fazla bilgi için, AGİT websitesinde bulunan bireysel toplantı raporlarına bakınız: <http://www.osce.org/odihhr/44078>.

22 ODIHR'in seçimlerle ilgili çalışmalarını genel olarak ilgilene okuyucuları AGİT websitesinde bulunan ODIHR'in seçimle ilgili tüm yayınlarına ve aynı zamanda da spesifik seçimlerle ilgili raporlarına bakmaya davet ediyoruz: <http://www.osce.org/resources?activities=120>.

lerinden biri de taraf Devletlere, seçim süreçlerinde belirlenen eksikliklerin üstesinden nasıl geleceklerine ve seçim süreçlerini nasıl geliştireceklerine dair tavsiyeler sunmaktır. Dolayısıyla ulusal azınlıkları izlemek kendi içinde nihai hedef değildir; devletlere ilgili tavsiyeleri sağlayarak azınlıkların seçim süreçlerine etkili katılımlarını desteklemek ve teşvik etmek üzere bir araçtır.

C. Birleşmiş Milletler

İHEB 1. maddesine göre “Bütün insanlar onur ve haklar bakımından özgür ve eşit doğar.” Madde 21(1) katılımı ilgili ilk evrensel formülü içerir, herkesin “doğrudan veya özgürce seçilmiş temsilciler aracılığıyla kendi ülkesinin hükümetinde yer alma” hakkını saklı tutar. Bu hak, İHEB’in aynı maddenin 3. kısmında “hükümet yetkisinin temelini halkların iradesi oluşturmalıdır” ilkesini tanımasından kaynaklanır.

Bağlayıcı olmayan İHEB’de özetlenen hükümet ve kamu işlerine katılım hakkı, süreç içinde bir takım bağlayıcı uluslararası sözleşmelere aktarılmıştır. Örneğin, MSHUS madde 25 belirtir ki:

“Her vatandaş 2. Maddede bahsedilen ayrımlar ve dayanağı olmayan sınırlamalar olmaksızın aşağıdaki hak ve olanaklara sahip olmalıdır:

- Doğrudan veya özgürce seçilmiş temsilciler aracılığıyla hükümet işlerinde yer alma;
- Oy verenlerin iradesini özgürce ifade etmelerini garanti eden evrensel ve eşit oy aracılığıyla ve gizli oyla gerçekleşen dürüst dönemsel seçimlerle seçme ve seçilme;
- Kendi ülkesinde genel eşitlik koşulları çerçevesinde kamu hizmetlerine erişme.”

MSHUS 2. Maddesi, MSHUS ile tanınan tüm hakların “ulusal ve toplumsal köken” de dâhil olmak üzere ayırım gözetilmeksizin tüm bireylere ait olduğunu belirten bir hüküm de içerir. Ek olarak 26. Madde, kanun önünde eşitlik ve ayrımcılık olmaksızın kanun tarafından eşit korunma hakkı garantisini verir.

Etnik veya diğer temellere dayanılarak politik haklardan yararlanılmasında ayrımcılık yapılması yasağına bir diğer referans ICERD ‘de bulunmaktadır. 5. Madde’de belirtildiği üzere:

“Taraf Devletler özellikle takip eden haklardan yararlanmada ırk, renk ya da ulusal veya etnik köken ayırımı gözetmeksizin herkese kanun önünde eşitlik hakkı sağlamak üzere her türlü ırk ayrımcılığını yasaklamak ve ortadan kaldırmakla yükümlüdür:

“(c) politik haklar; özellikle evrensel ve eşit oy temelinde seçimlere katılma hakkı-oy kullanma ve aday olma-,hem Hükümette hem de kamu işlerini yürütmede her seviyede yer alma ve kamu hizmetlerine eşit erişim sahibi olma.”

MSHUS de ICERD de sadece herkesin hükümet ve seçimler de dâhil olmak üzere kamu işlerine katılma hakkını ortaya koymaz, aynı zamanda etnik ve ulusal azınlıklara karşı ayrımcılığı yasaklayarak bu insan hakkını herkes için kullanılabilir kılar.

Ulusal azınlık mensuplarının haklarıyla kamu işlerine katılım hakkı arasındaki bağlantı MSHUS'un 27. maddesiyle daha da güçlendirilmiştir:

“Etnik, dinsel veya dilsel azınlıkların var olduğu Devletlerde, bu azınlıklara mensup kişilerin, topluluk içinde veya grubun diğer üyeleriyle birlikte kendi kültürlerini yaşama, dini pratiklerini yerine getirme ve ikrar etme veya kendi dillerini kullanma hakkı ellerinden alınmaz.”

Bu hüküm etnik, dinsel veya dilsel azınlıkların haklarını tanıyan ilk BM sözleşmesi maddesidir. Madde 27 azınlık mensuplarının seçimler de dâhil olmak üzere kamu işlerine katılım haklarından açıkça bahsetmez. Ancak MSHUS'un sözleşme temelli kurulu olan İnsan Hakları Komitesi 25 numaralı Genel Yorumu'nda azınlıkların etkili siyasi katılımlarına vurgu yapar: Hükümetlerden, kamu işlerine katılım önündeki engelleri (diğerleri yanında azınlık dillerinde seçmen bilgilerine erişim de dâhil olmak üzere tüm dil engellerini de kapsayacak şekilde) ortadan kaldırmak üzere pozitif tedbirler almalarını ve böylelikle “kamu işlerine katılım hakkı, oy kullanma hakkı ve kamu hizmetlerine eşit erişim hakkı”²³nın güvenceye alınmasını talep eder.

Ayrıca uluslararası bir sözleşme olmasa da 1992 yılında BM Genel Kurulu'nda kabul edilen Ulusal veya Etnik, Dinsel veya Dilsel Azınlıklara Mensup Kişilerin Hakları Üzerine Bildirge,²⁴ ulusal hukukla uyumsuz düşmeyecek şekilde ve uygun olduğu yerlerde, azınlık mensuplarının ait oldukları azınlıkları veya yaşadıkları bölgeleri ilgilendiren ulusal veya bölgesel seviyede kararlara katılım” da dâhil olmak üzere “kültürel, dinsel, sosyal, ekonomik ve kamusal hayata etkin katılımları hakkını” vurgulamaktadır²⁴.

D. Avrupa Konseyi

Avrupa Konseyi temsili demokrasi, hukukun üstünlüğü ve insan haklarına saygı ilkelerine dayanan Avrupa ülkeleri örgütü olarak kuruldu²⁵. Buna göre devletler, kabul edildikleri zaman özgün demokrasiler olmalı ve üye oldukları sürece de öyle kalmalıdır.

Avrupa Konseyi'nin temel antlaşması Avrupa İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunması Sözleşmesi (AİHS) açıkça olmasa da seçim hakları ve ayrımcılığın yasaklanması arasında önemli bir bağlantı kurmaktadır. Madde 14, AİHS ile belirlenen tüm hak ve özgürlüklerden ayrımcılık olmadan yararlanılması gerekliliğini ortaya koyar:

“Bu Sözleşme ile ortaya konan hak ve özgürlüklerin kullanılması; cinsiyet, ırk, renk, dil, din, siyasi ya da diğer görüş, ulusal veya toplumsal köken, ulusal bir azınlığa mensup olma, mülkiyet, doğum ya da diğer statüler gibi herhangi bir nedene dayanarak ayrımcılık yapılmaksızın güvence altına alınmalıdır.”

Seçim hakları 1 Numaralı Protokol'ün 3. Maddesi ile kabul edilmiştir:

“Sözleşmenin tarafları, yasama meclislerinin seçimi için belirli aralıklarla ve gizli

23 BM İnsan Hakları Komitesi, Genel Yorum No. 25: Kamusal işlere katılım hakkı, oy kullanma hakları ve kamu hizmetlerine eşit erişim hakkı, Madde 25, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, 12 Temmuz 1996.

24 Bakınız Ulusal veya Etnik, Dinsel veya Dilsel Azınlık Mensubu Kişilerin Haklarına İlişkin Bildirge, BM Genel Meclisi (1992), Madde 2, parag. 2 ve 3. Daha fazla bilgi ve iyi uygulamalar üzerine bir dizi tavsiye için, bakınız “Birleşmiş Milletler Ulusal veya Etnik, Dinsel veya Dilsel Azınlık Mensubu Kişilerin Haklarına İlişkin Bildirge'ye dair Azınlık Çalışma Grubu Yorumu”, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2.

25 Avrupa Konseyi Mevzuatı Önsöz'ün 3. Paragrafı ve Madde 1'e bakınız.

oy usulüyle, insanların fikirlerini özgürce ifade edebilecekleri koşulları sağlayan özgür seçimler düzenlemekle yükümlüdür.”

Başlangıçta 1 Numaralı Protokol’ün 3. Maddesi, başvurucular tarafından AİHM’e taşınabilecek bir insan hakkı olarak değil, yalnızca devletler için bir sorumluluklar seti olarak ortaya konmuştu. Mahkeme daha sonra bu yorumunu değiştirdi ve 1987’den beri 3. Madde’yi seçme ve seçilme hakları üzerinden katılım haklarının ifadesi olarak değerlendiriyor. Dolayısıyla özgür seçimlere katılım hakkı da tamamen olgunlaşmış bir insan hakkı olarak kabul edildi²⁶.

Avrupa Konseyi seçim hakları söz konusu olduğunda, herhangi bir ulusal azınlıkla ilişkili olmaya dayanan ayrımcılığı yasaklar. Madde 14 açık bir şekilde “bir ulusal azınlık mensubu olmaya” dayanan ayrımcılığı yasaklar.

Önceleri ayrımcılık yapmama prensibinin uygulaması pratikte sınırlıydı, 14. Madde’ye ancak AİHS’te geçen temel haklar, yani bir bireyin örgütlenme özgürlüğü veya seçim hakları gibi haklar üzerinden ayrımcılık ortaya çıktığı zaman başvurulabilirdi. Ancak bu durum AİHS’e ek 12. Protokol’ün kabulüyle değişti. Ayrımcılık genel, bağımsız ve müstakil bir şikâyet temeli haline geldi. 12. Protokol ile birlikte bir davacı AİHS’te geçen spesifik haklara referans vermeden ayrımcılık suçlaması yapabilmektedir²⁷.

AİHS ve protokolleri altında insan hakları hukukunun önemli bir yanı AİHM tarafından yasal olarak korunuyor olmalarıdır, mahkeme bireysel başvuruları ve devletlerarası vakaları değerlendirmektedir. Mahkeme’nin hükümleri ve diğer kararları taraflar için bağlayıcıdır ve hükümlerin infazı Avrupa Konseyi’nin Bakanlar Komitesi tarafından denetlenmektedir²⁸.

1998’te yürürlüğe giren Ulusal Azınlıkların Korunması Çerçeve Antlaşması (FCNM)’nin 1995’te kabul edilmesinden bu yana Avrupa Konseyi azınlık haklarının daha etkili korunmasını sağlayabiliyor. FCNM tamamıyla ulusal azınlıkların etkili korumasına adanmış ilk uluslararası antlaşmadır. Denetleme mekanizması, Konsey’in Bakanlar Komitesi’nin düzenli ülke raporlarını uzman bir yapının yardımıyla –Ulusal Azınlıkların Korunması Çerçeve Antlaşması Danışma Komitesi (ACFC)- değerlendirmesine dayanır.

Ulusal azınlıkların katılımı düşünüldüğünde FCNM 15. Madde belirtir ki:

“Taraflar ulusal azınlık mensubu insanların kültürel, sosyal ve ekonomik hayata ve kamusal işlere, özellikle de onları etkileyenlere etkili katılımlarını sağlayacak gerekli koşulları yaratmalıdır.

15. Madde’nin yorumlanması konusunda ulusal azınlık mensuplarının etkili katılımlarının karar verme mekanizmaları ve hem ulusal hem de yerel düzeylerde seçilmiş kurullara katılımlarını içerecek şekilde genişlemesi gerektiği konusunda bir görüş birliği söz konusudur²⁹. ACFC devletlerin takdir payı olduğunu kabul etmekle birlikte³⁰, ulusal azın-

26 AİHM’in yorumu *Mathie-Mohin v. Belçika* davası sonunda 2 Mart 1987 tarihli hükümle kabul edilmiştir. Daha fazla yorum için, bakınız A.H. Robertson ve J.G. Merrills, *Avrupa’da İnsan Hakları* (Manchester ve New York: Manchester Üniversitesi Yayınları, 1994), sf. 226.

27 Avrupa İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunması Sözleşmesi Protokol No. 12. Bugüne kadar Avrupa Konseyi üyesi 47 ülkeden 18’i tarafından onaylanmıştır.

28 Azınlık hakları üzerine içtihat hukukundaki gelişmelere dair *Avrupa Azınlık Meseleleri Yılığ*’ının düzenli raporlarına bakınız (Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Yayınları).

29 Genel olarak bakınız, *Etkin Katılım Üzerine Yorum*, parag. 90-93

30 “Takdir payı” kavramı Avrupa Konseyi’nin ulusal otoritelere, AİHS altında kendi yükümlülüklerini yerine getirirken tanıdığı karar verme yetkisidir. Daha fazla bilgi için, Avrupa Konseyi websitesinde “takdir payı” başlığına bakınız: <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/lisbonnetwork/Themis/ECHR/Paper2_en.asp/

lıkların eşit haklara erişimleri ve onlara karşı ayrımcılığın önlenmesi amacıyla devletler tarafından alınabilecek özel tedbirlere dair geniş bir liste ortaya koymuştur.

FCNM altında ülke raporlarına yorum yaparken ACFC, bu el kitabında değerlendirilen dört Lund Tavsiyesinin yorumu ve uygulaması üzerine etkisi olan bir iyi uygulamalar kataloğu hazırlamıştır. Bu iyi uygulamalar diğerlerinin yanında, anayasal hukuk altında ulusal azınlıkların korunması; seçim bölgeleri sınırlarının belirlenmesi; sayısal olarak küçük azınlıkların korunması; düşük seçim barajı ve rezerve koltukların sağlanması; vatandaşlığa erişimi sağlama ve vatandaş olmayanların haklarının korunması; parlamentolarda ve hükümetlerin icra birimlerinde komitelerin veya özel kurumların kurulması ve seçilmiş birimlerde gerçek etkiyle sonuçlanacak temsille ilişkilidir³¹.

2008'de ACFC Etkin Katılım Hakkında Yorumu kabul etti. Amacı, Danışma Komitesi'nin 1999 ve 2007 yılları arasında kabul ettiği ülkelere özgü kararlarına dayanarak, ulusal azınlık mensubu bireylerin etkin katılımlarıyla ilgili 15. Maddede belirtildiği gibi FCNM'de yer alan hükümlerin Danışma Kurulu tarafından nasıl yorumlanacağını ortaya koymaktır. Etkin Katılım Hakkında Yorum devlet otoriteleri ve karar vericiler, kamu yetkilileri, azınlık topluluklarını temsil edenleri de içeren sivil toplum örgütleri, akademisyenler ve azınlıkların korunmasına dâhil olan diğer tüm paydaşlar için kullanışlı bir araçtır³².

2012 yılında ACFC, diğer başlıklar yanında dil hakları ve kamusal işlere etkin katılımı da ilgilenen Ulusal Azınlıklara Mensup Kişilerin Dil Hakları Hakkında Yorumu (Azınlık Dilleri Hakkında Yorum) kabul etti³³.

Rehber ilkeler ve tematik tavsiyelerin bir diğer önemli kaynağı, Hukuk Aracılığıyla Demokrasi İçin Avrupa Komisyonudur (Venedik Komisyonu). Venedik Komisyonu ulusal azınlıkların seçimlere katılımıyla ilgili bir dizi genel ve tematik rapor ve ülkelerde azınlık katılımına ilişkin bireysel raporlar yayınlamıştır³⁴. Bu raporlar Avrupa'da ortak bir seçim geleneğini yansıtmakta, iyi uygulamaların kullanışlı listelerini sağlamakta ve mümkün olan iyileştirmeler için alanları belirlemektedir. Seçim meseleleri üzerine en önemli belgelerinden biri olan Seçim Meselelerinde İyi Uygulamalar Kılavuzu: Rehber İlkeler ve Açıklama Raporu (Seçim Meselelerinde İyi Uygulamalar Kılavuzu) ile Venedik Komisyonu, ulusal azınlıklarla ilgili seçim pratiklerine özel bir önem göstermiştir. Kılavuzun belirttiği üzere:

- Ulusal azınlıkları temsil eden Tarafra izin verilmeli;
- Ulusal azınlıklara ayrılmış koltukların olmasını garanti altına alacak veya ulusal azınlıkları temsil eden partiler için normal koltuk dağılımı ölçütlerine istisnaların (örneğin yetersayı gerekliliğinden muafiyet) prensipte eşit seçime karşı gelmediğini ortaya koyacak özel kurallar var olmalı;
- Adaylar ya da seçmenler ulusal bir azınlık mensubu olduklarını açıklamaya zorunlu kılınmamalıdır³⁵.

31 ACFC websitesindeki ülke raporları, ACFC görüşleri ve Bakanlar Komitesi kararlarına bakınız: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/Table_en.asp.

32 Yukarıda geçen not 6'ya bakınız.

33 Bakınız ACFC, Dil Hakları Üzerine Yorum, 24 Mayıs 2012'de Kabul edildi, ACFC/44DOC(2012)001 rev.

34 Bakınız Venedik Komisyonu, Seçim Kanunu ve Ulusal Azınlıklar, CDL-INF (2000)004, 25 Ocak 2000; Avrupa Ülkelerinde Ulusal Azınlıkların Karar Verme Süreçlerine Katılımları için Pozitif Ayrımcılık ve Seçim Kuralları Raporu, Çalışma No. 307/2004, Belge CDL-AD (2005)009, 15 Mart 2005; Vatandaş Olmayanlar ve Azınlık Hakları Raporu, Çalışma No. 294/2004, Belge CDL-AD (2007)001, 18 Ocak 2007; ve Ulusal Azınlık Mensubu Kişilerin Çifte Oy Kullanması Raporu, Çalışma No. 387/2006, Belge CDL-AD (2008)013, 16 Haziran 2008. Tüm bu raporlara Venedik Komisyonu'nun websitesinden erişilebilir: <<http://www.venice.coe.int/webforms/events/>>

35 Venedik Komisyonu, Seçim Meselelerinde İyi Uygulamalar Kılavuzu, Görüş no. 190/2002, Belge CDL AD (2002)023, 23 Mayıs 2003, nokta 2.4 ve Açıklama Raporu'nun ilgili bölümü.



II. Ulusal Azınlıkların Seçim Süreçlerine Katılımına İlişkin Temel Medeni ve Siyasi Haklar

A. Giriş

Lund Tavsiyesi No. 7:

"Avrupa ve diğer yerlerde yaşanan deneyimler, azınlıkların siyasi alana katılımını teşvik için seçim süreçlerinin ne denli önemli olduğunu göstermiştir. Devletler, ulusal azınlıklara mensup kişilerin, seçme ve seçilme hakları da dâhil olmak üzere kamu işlerine katılım haklarını ayrımcılık olmaksızın garanti etmelidir."

Lund Tavsiyesi No.8:

"Siyasi partilerin kurulum süreçleri ve etkinliklerinin düzenlenmesi uluslararası hukuk ilkesi olan örgütlenme özgürlüğü ile uyumlu olmalıdır. Bu ilke topluluk kimliğine dayanan siyasi parti kurma özgürlüğünü içerdiği gibi aynı zamanda özellikle belirli bir topluluğun çıkarıyla özdeşleşmeyen siyasi parti kurma özgürlüğünü de içermektedir."

Bir demokrasiyi kurmak ve devam ettirmek için geniş kapsamlı bir dizi temel medeni ve siyasi hakkı taahhüt etmek gerekir. Bu haklar, siyasi parti ve diğer örgütlenmeleri kurma, siyasi fikirleri ifade etme, kampanya yapma, toplanma özgürlüğünü kullanma, seçilme ve birinin iradesini "periyodik ve sağlıklı seçimler aracılığıyla...özgürce ve adilce" ifade etme haklarını da kapsamaktadır³⁶. Bu haklardan yararlanmada kanunla ortaya konmuş kısıtlamalar dışında hiçbir sınırlama olmamalıdır. Bu kısıtlamalara ancak demokratik bir toplumda dar bir şekilde tanımlanan, ulusal güvenlik veya kamu güvenliği veya diğerlerinin haklarını korumak gibi az sayıda amaca hizmet etmek üzere gerek görülmelidir.

36 Kopenhag Belgesi, parag. 6

Kısıtlamalara sadece uluslararası hukukta meşru görülen bir amacı gözetiyorsa izin verilebilir ve bu kısıtlamalar dayandıkları meşru ihtiyaçlarla orantılı olmalıdır. Dolayısıyla buna benzer bir kısıtlama insan hakları standartlarını ihlal etmeyecek şekilde dikkatlice yorumlanmalı ve uygulanmalı ve özellikle ulusal azınlıkların kamusal hayata eşit katılımı üzerine olumsuz bir etki yapmamalıdır. Özgürlüklere ulusal güvenlik temelinde yapılan kısıtlamalar; geçerli ve orantısız olduklarından ve uluslararası standartlara uyumlarından emin olmak üzere katı değerlendirmelere tabi tutulmalıdır.

Bir bireyin seçme ve seçilme haklarına kısıtlama getirildiğinde o kişi, kısıtlamanın meşruluğunu ve uluslararası standartlarla uyumluluğunu belirlemek üzere hem ulusal hem de uluslararası düzeyde bağımsız ve etkili yasal çözüme erişebilmelidir.

B. Siyasi ve Medeni Haklar

1. Seçme Hakkı

Kopenhag Belgesi Paragraf 7.3'ün belirttiği üzere AGİT taraf Devletleri “yetişkin vatandaşlarının evrensel ve eşit oy hakkını garantilemelidir”. Paragraf 7.4'e göre ise devletler “oyların gizli oy veya benzeri özgür seçim prosedürüne dayanarak kullanılmasını sağlamalıdır”. Bu taahhütler gerçekten demokratik bir seçimin temelidir ve ulusal azınlıkları politik baskılara maruz bırakabilen toplumdaki hassas konuları dikkate alındığında onlar için anahtar önemdedir. AGİT taraf Devletleri ulusal azınlık mensubu seçmenlerin evrensel ve eşit oy hakkından yararlanabilmeleri ve bu seçmenlerin gizli oy kullanma haklarına saygı gösterilmesi için tüm gereken adımları atmalıdır.

Kopenhag Belgesi'nin 34. paragrafı AGİT taraf Devletlerinin “ulusal azınlık mensubu kişilerin ilgili Devletin resmi dil veya dillerini öğrenme ihtiyacından farklı olarak, kendi anadillerinde eğitim görebilmeleri veya anadillerini öğrenmeleri için uygun olanakları sağlamak, aynı zamanda olabildiği ve gerekli hallerde, ulusal yasalara uygun olarak kamu yetkilileri karşısında kendi anadillerini kullanabilmelerine olanak tanımak konusunda gayret göstereceğini” taahhüt eder. Örneğin taraf Devletler, ulusal azınlık mensubu vatandaşlarının belirgin güçlüklerin -örneğin dil bariyeri- üstesinden gelmelerine destek için, azınlıkların yaşadıkları bölgelerde azınlık dillerinde oy kullanma üzerine kolaylıkla erişilebilir bilgi ve materyaller sağlamak gibi hedef odaklı tedbirler almayı düşünebilir³⁷.

Devletler genelde ulusal seçimlerinde vatandaşlarının oy kullanma haklarını sınırlandırır, bu yaklaşım vatandaşlık ve seçim yasaları aşırı kısıtlayıcıysa bir insan hakları problemi teşkil edebilir. Özellikle, nüfusunun büyük bir kesimi ulusal azınlık mensupları da dâhil olmak üzere vatandaş olmayanları da içeren devletlerde, bu durum gerilimlere neden olabilir. Orantısız kısıtlamalar farklı şekillerde ortaya çıkabilir, örneğin etnik grup mensuplarının vatandaşlığa geçmesini idari olarak zor veya ekonomik olarak külfetli hale getirebilirler. Vatandaşlık şartı parlamento seçimlerine ilişkin uygulanabilirken, taraf Devletler ulusal azınlık mensubu vatandaş olmayan kişilere

37 Genel Yorum 25'in belirttiği üzere “[...]oy kullanma yetkisi olan kişilerin haklarını etkin şekilde kullanmalarına mani olan okuryazar olmama, dil bariyerleri, yoksulluk ve hareket özgürlüğüne engeller gibi spesifik zorlukları aşmak üzere pozitif tedbirler alınmalıdır. Oy kullanmaya dair bilgi ve materyaller azınlık dillerinde de erişilebilir olmalıdır. Spesifik metotlar, örneğin fotoğraflar ve semboller, okuma yazma bilmeyen seçmenlerin tercihlerini dayandıracakları yeterli bilgiye erişimlerini sağlamak üzere sağlanmalıdır”, paragraf 12. Ayrıca bakınız: Etkin Katılım Üzerine Yorum, paragraf 17, ve Ljubljana Rehber İlkeleri, İlkelerle Açıklayıcı not 27.

yerel seçimlerde oy kullanma ve aday olma olanağını tanımaya teşvik edilmektedir³⁸.

ACFC vatandaşlığa kabul süreçlerinin daha erişilebilir olması için tedbirler alınmasını önermiştir³⁹.

Oy kullanma hakkına ilişkin, ulusal azınlık mensuplarının oy kullanma haklarını sınırlandırabilecek ikamet şartları gibi başka koşullar da olabilir. Bu şartlar prensipte kabul görse de, makul olmalı ve azınlıkların özel durumlarını hesaba katmalıdır⁴⁰.

2. Seçilme Hakkı

Kopenhag Belgesi'nin 7.5 numaralı paragrafında AGİT taraf Devletleri "vatandaşların siyasi veya kamu görevlerine, bireysel olarak veya siyasi partiler ya da örgütlerin temsilcisi olarak aday olma haklarına ayrımcılık yapmaksızın saygı göstermeyi" taahhüt ettiler.

Seçilme hakkı anayasal olarak güvence altına alınmalıdır. Bu hak üzerindeki genel kısıtlamalar, ulusal azınlıkların kamu veya politik görevlere seçilmekten mantıksızca ve orantısız şekilde alıkonmalarını önleyecek şekilde dikkatle yorumlanmalı ve uygulanmalıdır⁴¹. Bazı ülkelerde, devlet ve/veya hükümet başkanları için devlet dilinde yetkinlik koşulu aranmaktadır. Böyle bir durumda yasalar dil yetkinliğinin şeffaf şekilde değerlendirilmesi için açık, asgari, objektif ve mantıklı kriterleri sağlamalıdır⁴².

İlgili ülkedeki resmi dil veya dillerin öğrenilmesi ihtiyacına rağmen⁴³, parlamento seçimleri ve yerel seçimlerde aday adayı kayıtları için dil şartları aranması ulusal azınlıkların katılımını olumsuz şekilde etkileyebileceği için FCNM'nin 15. Maddesi ile uyumsuzluğu meselesini gündeme getirmiştir⁴⁴. Adayların ulusal ya da yerel yürütme organlarında yer almak için aday olmaktan yalnızca dile dayanarak dışlanmaları MSHUS Madde 25'in de potansiyel olarak ihlali anlamına gelebilir. Benzeri şartların uygulanmasının uluslararası standartların ihlali olarak kabul edildiği örnekler olmuştur⁴⁵.

Ulusal azınlık adaylarının kamu görevlerine seçimlerini destekleyecek özel tedbirler alınmalıdır. Örneğin, deneyimler göstermiştir ki ulusal azınlık partilerinden adayların kayıtları için gereken destekçi imzalarının sayısının düşürülmesi etkili bir özel önlem olabilir. Bu önlem, nispi temsil sistemlerinde ulusal bir barajın geçilmesi şar-

38 Etkin Katılım Üzerine Yorum, paragraf 101; Venedik Komisyonu, Vatandaş Olmayanlar ve Azınlık Hakları Hakkında Rapor, Çalışma No. 294/2004, Belge CDL-AD(2007)001, 18 Ocak 2007. Ayrıca bakınız: AGİT Parlamento Meclisi, AGİT Parlamento Meclisi Edinburg Bildirgesi, Temmuz 2004, erişmek için: www.escepa.org/meetings/annual-sessions/2004-edinburgh-annual-session; Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yetkililer Kongresi, "Latviya'da yerel demokrasi: vatandaş olmayanların kamusal ve siyasal hayata yerel düzeyde katılımı", Tavsiye 257(2008), erişmek için: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1613800&SecMode=1&DocId=1328420&Usage=2> ; ve AGİT Ulusal Azınlıklar Yüksek Komiserliği'nin AGİT Daimi Konseyi'ne Bildirisi, 26 Haziran 2008, <http://www.osce.org/hcnm/32569?download=true>.

39 Bakınız, 15 Şubat 2006 tarihinde Bakanlar Komitesi tarafından Kabul edilen Estonya'nın FCNM'yi uygulaması üzerine Karar ResCMN(2006)1

40 Genel Yorum 25, parag.11

41 Bakınız, AIHM'in *Sejdic ve Finci v. Bosna-Hersek* davasındaki kararı (Nos. 27996/06 ve 34836/06)

22 Aralık 2009. Seçilme hakkına sadece "Anayasa'da belirlenen grupların" sahip olacağına dair anayasal kısıtlamaların ayrımcılık olduğuna karar verilmiştir.

42 Bakınız, Etkin Katılım Üzerine ACFC Yorumu, paragraf 102, ve Dil Hakları Üzerine Yorumu, paragraf 92.

43 Bakınız, Kopenhag Belgesi, paragraf 34; FCNM, Madde 14.3.

44 Bakınız, Etkin Katılım üzerine ACFC Yorumu, paragraf 102 ve Dil Hakları Üzerine Yorum, paragraf 92.

45 Bakınız, BM İnsan Hakları Komitesi, *Ignatane v. Letonya* (No. 884/1999), 25 Temmuz 2001, dil şartlarına bağlanarak seçilme hakkının sınırlandırılması MSHUS 25. Madde'nin bir ihlali olarak kabul edilmiştir çünkü objektif kriterlere dayanmamakta ve usulen objektif şekilde uygulanmamaktadır. Ayrıca bakınız, *Podkolzina v. Latviya* (No. 46726/99) davasında 9 Nisan 2002 tarihli AIHM kararı.

tından muaf tutulmayla da birleştirilebilir. Devletler seçim depozitolarının, katkıların ve harcama sınırlarının, seçilme yeterliliği eşiklerinin ve seçim çerçevesinin diğer parametrelerinin boyutlarını belirlerken, ulusal azınlıkların katılımına yaptıkları etkiyi hesaba katmalı ve eğer gerekirse ulusal azınlıkların seçim süreçlerine etkin katılımlarının orantısız şekilde sınırlanmadığından emin olacakları hedef odaklı tedbirler almalıdırlar.

Bazı durumlarda, azınlık katılımını arttırmayı hedef alan özel tedbirler ulusal azınlık mensubu olmayan kişilerce de kullanılabilir ve bu durum, bu özel tedbirlere bir takım kısıtlamalar veya kriterler getirilmesi ihtiyacını doğurmuştur. Bu sınırlamalar meşru olsalar dahi kötüye kullanımın önlenmesi amacıyla orantılı olmalıdır.

3. Örgütlenme Özgürlüğü

Örgütlenme özgürlüğü, ulusal azınlıkların katılımlarını sağlamak da dâhil olmak üzere, demokratik sürecin ayrılmaz bir parçasıdır. Sivil toplum örgütleri (STÖ) ve topluluk temelli örgütler gibi sivil toplum grupları oluşturma ve siyasi parti kurma hakkını güvence altına alır. Bu tür kamusal örgütlenmeler ulusal azınlıkları destekler ya da onları temsil edebilir.

Örgütlenme özgürlüğü kavramının içerdiği haklar: (a) bir siyasi parti veya örgüt kurma; (b) bir siyasi parti veya örgüte katılma ve (c) parti için seçim araştırmaları yürütme ve kampanya yapma gibi hakları da içeren siyasi partinin yasal etkinliklerine katılma hakkıdır. Bu haklar bir devletin anayasasında açıkça belirtilebilir veya (daha az önerilir şekilde) sıradan yasal mevzuat ve mahkemelerle detaylandırılabilir.

Devletler örgütlenme özgürlüğüyle ilgili uluslararası hukuka uymalıdır. Bu, onanmış sözleşmeler ve siyasi bağlayıcılığı olan belgeleri de içeren bir dizi uluslararası insan hakları aracında ortaya konmuştur⁴⁶.

Ayrıca, Kopenhag Belgesi'nin 7.6 numaralı paragrafına göre, AGİT taraf Devletleri "birey ve grupların tam özgürlükle kendi siyasi partilerini veya diğer siyasi örgütlenmeleri kurmaları hakkına saygı göstermeli ve böyle siyasi parti ve örgütlere, hukuk önünde ve yetkililerce eşit muamele görmek üzere birbirleriyle rekabet etmelerine fırsat tanıyacak gerekli yasal güvenceleri sağlamalıdır."

Örgütlenme özgürlüğüyle ilgili uluslararası hukuk, bireyler ve örgütlerin: (a) vatandaş, mukim, mülteci ya da yabancı olsun herhangi bir kimseyle ortaklaşma; (b) bir örgüt kurma; (c) örgütün amacını, belirleyici özelliklerini ve iç işleyiş kurallarını belirleme; (d) ve ayrımcılık yapmadan örgüte kimin katılıp katılamayacağına karar verme özgürlüğüne sahip olduklarını kabul eder⁴⁷.

Bu yaklaşım siyasi partiler de dâhil olmak üzere tüm örgütler için geçerlidir. Aynı zamanda ulusal azınlıkları temsil eden kültürel ve topluluk örgütlenmeleri veya azınlık haklarını destekleyen STÖ'ler için de geçerlidir. Devletler örgütlerden üyelik tabanlarını çeşitlendirmelerini talep edebilir ancak bir devlet ulusal azınlıkların siyasi parti de dâhil

46 Bunlar, Kopenhag Belgesi 7.6, 32.6, 35 ve 38 numaralı paragrafları; MSHUS Madde 22'yi; AİHS Madde 11'i; FCNM Madde 7'yi ve BM Ulusal veya Etnik, Dinsel veya Dilsel Azınlıkların Hakları Bildirgesi 2. Maddesini içerir.

47 Bakınız FCNM Madde 3, paragraf 1, "Ulusal azınlık mensubu her birey, azınlık olarak muamele edililmeyeceğini özgürce kendi seçme hakkına sahip olmalıdır ve bu seçimin sonucunda veya bu seçime bağlı olan haklarından yararlanmada herhangi bir dezavantaja maruz kalmamalıdır."

olmak üzere azınlık ve topluluk kimliklerine dayanan örgütlenmeler kurma haklarına saygı duymalıdır⁴⁸.

Azınlıkların kendi kimliklerini sahiplenme hakları önemlidir⁴⁹. Ulusal azınlıkların varlıklarını keyfi olarak reddetme veya ulusal azınlık mensubu kişilere etnik nesep dayatma gibi uygulamalara izin verilmemelidir⁵⁰. Azınlık grupları kendi kimlikleri üzerinden örgütler ve siyasi partiler kurabilirler.⁵¹ Her devlet vatandaşlarının çıkar çeşitliliğine en iyi şekilde yanıt verebilmekle yükümlüken örgütlenme özgürlüğüne de tam saygının gösterildiğinden emin olmalıdır. Bir siyasi parti oluşturmak üzere grupları etnik çizgilerde harekete geçiren bireylerin etkinlikleri şiddet çağrısı yapmıyor ya da şiddete başvurmuyorsa, bu şekilde örgütlenmelerinde herhangi bir engel olmamalıdır.

Örgütlenme özgürlüğüne getirilen herhangi bir kısıtlama uluslararası insan hakları hukuku çerçevesinde gerçekleşmeli dolayısıyla olağandışı koşullarla gerekçelendirilebilmesi ve söz konusu koşullara orantılı olmalıdır. Tüm kısıtlamalar, ulusal azınlıkların kamusal hayata etkin katılımlarını olumsuz etkileyerek uluslararası standartları ihlal etmemek üzere dar bir biçimde ve dikkatlice yorumlanmalı ve uygulanmalıdır. Devletin müdahalesi ancak takip eden koşullara uyuyorsa meşru kabul edilebilir: müdahale kanunla belirlenmiştir; yasalar müdahaleye yalnızca ulusal güvenlik, kamu düzeni ve güvenliği, sağlık veya ahlakı koruma veya diğerlerinin haklarını koruma temelinde izin verir ve bu müdahale demokratik bir toplumda gereklidir. Benzer sonuç karşılaştırmalı anayasa hukukunda da karşımıza çıkar; özgürlüğe herhangi bir müdahale katı bir biçimde mütalaa edilmelidir⁵². Ek olarak, benzeri kısıtlamalara bağımsız ve tarafsız mahkemelerde itiraz etmek mümkün olmalıdır.

Ulusal azınlıkların çıkarlarını destekleyen örgütlere getirilen kısıtlamalar için gerekçeler genellikle ulusal güvenlik konusunu gündeme getirir. Eğer ki bir örgüt kendi amaçlarına ulaşmak için şiddeti teşvik etmiyorsa, bu kısıtlama ulusal güvenliğe bir tehdit oluşturdu-

48 Bakınız BM Ulusal veya Etnik, Dinsel veya Dilsel Azınlık Mensubu Kişilerin Hakları Bildirgesi 2. Madde: “azınlık mensubu kişilerin kendi örgütlerini kurma ve devam ettirme hakkı vardır.” Ayrıca BM Genel Kurulu Azınlık Meseleleri Forumu’nun azınlıklar ve etkin katılım üzerine ikinci oturumunun tavsiye kararlarının 33. Paragrafına bakınız: “temel olarak azınlık ve bölgesel bağa dayanan siyasi partiler sadece bu sebeple yasaklanamaz. Yine de, siyasi amaçlar uğruna şiddet savunuculuğu veya politik platformlarda nefret ve ayrımcılığın kışkırtılması üzerine dar bir biçimde tanımlanan kısıtlamalar konabilir.” Bakınız BM Azınlık Meseleleri Forumu’nun 2008’den 2011’e kadar tavsiyelerini derleyen, Tavsiye Derlemeleri, şu adreste bulunabilir: http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/MinorityIssues/Forum_On_Minority_Pub_en_low.pdf Ek olarak, bakınız Venedik Komisyonu, Seçim Meselelerinde İyi Uygulamalar Kılavuzu, Görüş No. 190/2002, Belge CDL AD (2002)023, 23 Mayıs 2003, nokta 2.4 ve Açıklayıcı Raporun ilgili bölümü.

49 Bakınız FCNM Madde 3, paragraph 1: “Ulusal azınlık mensubu her birey, azınlık olarak muamele edilip edilmeyeceğini özgürce kendi seçme hakkına sahip olmalıdır ve bu seçimin sonucunda veya bu seçime bağlı olan haklarından yararlanmada herhangi bir dezavantaja maruz kalmamalıdır.” Ayrıca bakınız Ljubljana Rehber İlkeleri, İlke 6’ya göre “gönüllü ve kişisel kimlikle özdeşleşme prensibiyle kimlikler bireysel tercihin önceliğine bırakılmıştır. Azınlık hakları, ulusal azınlık mensubu herkesin, azınlık olarak muamele edilip edilmeyeceğini özgürce kendi seçme hakkını içerir. Bu seçimin sonucunda veya bu seçime bağlı olan haklarından yararlanmada herhangi bir dezavantaja maruz kalınmalıdır. Bu seçme özgürlüğü üzerine herhangi bir sınırlama getirilemez.”

50 *Ciubotaru v. Moldova* (App. no. 27138/2004, 27 Nisan 2010) davasında AİHM, etnik kimliğin sadece bireyin kişisel algısına bağlı değil aynı zamanda objektif kriterlere de bağlı olduğuna hükmetmiştir.

51 Temmuz 1998’de oybirliğiyle verdiği tarihi bir kararla AİHM, Yunanistan mahkemelerinin Makedon kültür derneğini kayıt etmeyi reddetmeler başvurusunun örgütlenme özgürlüğü hakkının ihlali olarak yorumlamıştır. Mahkeme tartışmasız biçimde “dernek kurmanın” örgütlenme özgürlüğünün ayrılmaz bir parçası olduğunu belirtmiştir. “Vatandaşların ortak bir çıkar üzerine birlikte hareket etmek için yasal bir birim oluşturmaları örgütlenme özgürlüğü hakkının önemli bir yanıdır ve o olmadan hak anlamını yitirecektir.” Bakınız, *Sidiropoulos v. Yunanistan* (No. 26695/95), 10 Temmuz 1998 tarihli karar.

52 AİHM tarafından uyarlanan yaklaşım için *Sidiropoulos & Diğerleri v. Yunanistan* (No. 26695/95) davasındaki 10 Temmuz 1998 tarihli karara bakınız, burada paragraf 38’de AİHM şunu belirtmiştir: “örgütlenme özgürlüğüne istisnalar dar bir biçimde yorumlanmalıdır.”

ğu şeklinde gerekçelendirilemez. AİHM tutarlı bir şekilde, şiddet çağrısı yapmayan veya demokrasiye karşı gelmeyen ancak devletin var olan yapılarını barışçıl ve demokratik usullerle dönüştürmeye çalışan bir örgütün, sadece bu gerekçeye dayanarak, ulusal güvenliğe bir tehdit oluşturmayacağına karar vermiştir⁵³. Bir siyasi partinin bir ulusal azınlığı kendi çıkarlarını savunmak üzere harekete geçirmesi kendi başına müdahaleyi meşru kılan bir neden değildir⁵⁴.

İnsan haklarına tam saygı ve ayrımcılık yapmama etnik bağlar üzerine kurulan siyasi partilere olan talepleri azaltsa ve hatta ortadan kaldırsa da, bazı durumlarda böyle topluluk partileri özellikli çıkarların etkili temsili için tek umut olabilir ve böylelikle ulusal azınlıkların etkin katılımını teşvik eder. Aynı zamanda tüm partiler azınlık mensuplarına açık olmalı ve onları içermelidir. Ancak etnik partiler de diğer tüm aktörler gibi ayrımcılık yasağına uymakla yükümlüdür⁵⁵. Bunun ötesinde, farklı topluluklar arası siyasi platformlar toplumun entegrasyonunda ve azınlıkların etkin katılımlarında önemli bir rol oynayabilir⁵⁶.

Çoğunlukla bir örgütün etkinliklerinin yasal zemine dayanılarak kısıtlanması kararı devlete bırakılmış olsa da, devletlerin bazı etkinlikleri önlemek konusunda da pozitif yükümlülükleri vardır. Bu yükümlülükler örgütün kapatılmasını da gerektirebilir. ICERD'in 4. Maddesi devletlerden, ırk ayrımcılığını teşvik eden ve yayan örgütleri yasaklamak gibi pozitif tedbirleri almalarını talep eder⁵⁷.

4. İfade Özgürlüğü

İfade özgürlüğü demokrasinin yapıtaşlarından biridir. Ulusal azınlıkların kamusal hayata etkin bir biçimde katılabilmelerinin sağlanması için de temeldir. İfade özgürlüğü hakkı özgürce bilgi vermeye de yakından ilişkilidir ve bu da ulusal azınlıkların kültürel kimliklerini korumaları için önemli bir araçtır⁵⁸.

BM düzeyinde ifade özgürlüğü hakkı MSHUS'un 19. Maddesi ile güvence altına alınmıştır. Buna göre herkesin müdahale olmaksızın fikir sahibi olmaya ve ifade özgürlüğüne hakkı vardır. Bu hak, sınır gözetmeksizin ve sözlü, yazılı veya basılı olarak, bir sanat formu ya da kişinin seçeceği bir diğer medya aracılığıyla bilgi aramak, edinmek ve söylemek özgürlüklerini içerir. Kopenhag Belgesi'nin 9.1 numaralı paragrafı ifade özgürlüğü hakkının "kamu yetkililerinin müdahalesi ve sınırlar olmaksızın bilgi ve düşünce edinmek ve bildirmek [...]özgürlüğünü de içereceğini" özellikle belirtmektedir.

Kayda değer bir şekilde, uluslararası standartlar, ulusal azınlıkların seçim kampanyalarını

53 *Sosyalist Parti v. Türkiye* (No. 26482/95) davasının 25 Mayıs 1998 tarihli kararında AİHM, paragraf 47'de ifade ettiği üzere bir siyasi partinin "politik programının Devletin güncel ilkeleri ve yapılarıyla uyumsuz olduğunun düşünülmesi demokrasiyle uyumsuz olduğunu göstermez. Demokrasinin özü gereği çeşitli politik programlar sunulur ve tartışılır, demokrasinin kendisine zarar vermedikleri sürece Devletin var olan idaresini sorgulayanlar dahi sunulabilir."

54 AİHM'in 12 Temmuz 2007 tarihli *Stankov ve diğerleri v. Bulgaristan* (No. 68490/01) davasındaki kararına bakınız. Bu kararda AİHM'in hükmüne göre: "bir grup insanın özerklik istemesi ve hatta ülke topraklarının bir kısmının ayrılığını -dolayısıyla temel anayasal ve sınırlara dayalı değişiklikler- talep etmesi toplanma yasağına otomatikman gerekçelendirmez. Konuşmalarda ve gösterilerde sınırların değişmesi talebinin dile getirilmesi ülkenin toprak bütünlüğüne ya da ulusal güvenliğine otomatikman tehdit oluşturmaz."

55 Ljubljana Rehber İlkeleri, İlke 27 ve ilke 39'a açıklama notu; katılım Üzerine Yorum, paragraf 78.

56 Ljubljana Rehber İlkeleri, İlke 39'a açıklama notu

57 Aynı zamanda bakınız, AİHM'in *Vana v. Bulgaristan* (No. 35943/10) davasındaki 9 Temmuz 2013 tarihli kararında Mahkeme, etkinlikleri başka bir grubu yaygın şekilde ırkçılıkla tehdit ediyorsa bir örgütün yasal olarak yasaklanabilir olduğuna hükmetti.

58 Bakınız, diğerlerinin yanında, FCNM Madde 6 ve 9; Medya Rehber İlkeleri; ve Ljubljana Rehber İlkeleri, İlke 48.

anadillerinde yürütmeleri hakkını sağlar. Kopenhag Belgesi'nin 32.1 numaralı paragrafı taraf Devletlerin ulusal azınlıklara "anadillerini hem özel ve hem de kamusal alanda özgürce kullanma hakkını" tanıyacıklarını taahhüt eder. Paragraf 32.5'e göre ulusal azınlıkların kendi anadillerinde "bilgi yaymaya, edinmeye ve iletmeye hakları vardır"⁵⁹. Ulusal azınlıkların kendi düşüncelerini ifade etmeleri adına, seçim kampanyalarında kendi anadillerini kullanmalarına olanak tanımak da dâhil, kamusal medyaya makul erişimlerinin sağlandığından emin olmak, devletin görevidir⁶⁰.

İfade özgürlüğü üzerine genel olarak tanınan bir kısıtlama nefret söylemi, şiddeti kışkırtma ve teröriste desteğin yasaklanmasıdır⁶¹. Kopenhag Belgesi'nin 6. Paragrafında taraf Devletler, "terörizm ya da devlet düzenini yıkmaya yönelik şiddeti lanetlemeyi reddeden ya da bu faaliyetlere karışan insan, grup ya da örgütlere karşı bireylerin özgürce ve kendi iradeleriyle oluşturdukları demokratik düzeni, kanunlar, uluslararası insan hakları yükümlülükleri ve uluslararası taahhütlere uyumlu olarak savunma ve koruma sorumluluğunu tanır. MSHUS Madde 20.2'ye göre "ayrımcılığı, düşmanlığı veya şiddeti kışkırtan herhangi bir ulusal, ırksal veya dinsel nefret savunuculuğu kanunla yasaklanmıştır."⁶²

5. Barışçıl Toplanma Özgürlüğü

Siyasi toplantılar düzenleme hakkı demokrasinin ayrılmaz bir parçasıdır. Bu hak, gösteri yapma hakkı ve barışçıl protesto haklarını da içermektedir. Toplanma özgürlüğünün düzenlenmesi sadece ilgili yetkililerin bilgilendirilmesi ile sınırlı olmalıdır. Bu yetkililerden bir ön izin alınması zorunluluğuna kadar genişlememelidir.

Bu özgürlük anayasal olarak güvence altına alınmalıdır. Kamu düzeninin korunması gibi ancak meşru nedenlerle kısıtlanabilmelidir. Ancak kısıtlamalar, kısıtlamanın altında yatan ihtiyaca kesinlikle gerekli ve orantılı olandan öteye geçmemeli ya da gerektiğinden uzun sürmemelidir. Bu tür kısıtlamalarla ilgili temel sorun uygulamadır. Kamusal bir toplantının ya da protestonun yasaklanıp yasaklanamayacağına karar verme yetkisi çoğunlukla polis ya da devlet görevlilerine bırakılmıştır ama yasama bu tür kararların hangi koşullarda verilebileceğine dair net düzenlemeler içermelidir. Ayrıca gösterilerin ya da toplanma özgürlüğünün başka türlerinin yasaklanması durumunda, bu kararın bağımsız mahkemelerde hızlı şekilde değerlendirilmesi olanağı sağlanmalıdır. Bu tip etkili yasal yollar var olmadıkça toplanma özgürlüğü pratikte yürürlükten kaldırılabilir⁶³.

Ayrıca, ulusal azınlıkları temsil eden siyasi partiler ve diğer örgütlerin, belediye binaları ya da spor salonları gibi uygun kamusal mekânları, diğer siyasi partiler ve/veya örgütlerle eşit ölçüde kullanmalarına izin verilmediği hallerdeki gibi eşitlikçi olmayan ayrımcı pratiklerle de barışçıl toplanma özgürlüğü zedelenebilir.

59 Aynı zamanda bakınız, FCNM Madde 9, paragraf 1 ve Seçim Meselelerinde İyi Uygulamalar Kılavuzu, paragraf I.3.

60 Bakınız, AIHM'in *Şükran Aydın ve diğerleri v. Türkiye* (No. 49197/06) davasında 22 Ocak 2013 tarihli kararındaki pozisyonu. Devletlerin seçim kampanyaları sırasında dillerin kullanımını düzenleme sorumluluğunu kabul etmekle birlikte AIHM not etmektedir ki, resmi dillerin kullanımının tamamıyla yasaklanması ve cezalandırılması ifade özgürlüğüne uymamaktadır."

61 Genel olarak bakınız, "Nefret Söylemi Üzerine Uluslararası ve Karşılaştırmalı Hukuk", Ace Project websitesi, <<http://aceproject.org/ace-en/topics/me/mea/mec03d/mec03d01>

62 Bakınız, ICERD Madde 4.

63 Bu konuda daha fazla bilgi için bakınız, *Barışçıl Toplanma Özgürlüğü Üzerine Rehber İlkeler* (Varşova: ODIHR, Venedik Komisyonu), 2010.

C. Ayrımcılık Yasağı

Ayrımcılık yapmama diğer tüm hakları ortak kesen bir insan hakları ilkesidir ve ulusal azınlık mensupları da dâhil olmak üzere herkesin her türlü insan hakkından yararlanabilmesine temel oluşturmalarıdır. Kopenhag Belgesi'nin 7.5 numaralı paragrafı "Taraflar Devletlerden [...] yurttaşların bireysel ya da siyasi partilerin veya örgütlerin temsilcileri olarak siyasi veya kamusal görevlere seçilme haklarına ayrımcılık yapmadan saygı göstermelerini" talep eder.

Seçimlere seçmen ve aday olarak katılma da dâhil olmak üzere bireylerin kamusal hayata katılım hakkı, etnik kimlik, anadili veya din gözetilmeksizin tüm vatandaşları kapsamalıdır⁶⁴. Hak eşit biçimde uygulanmalı, kanunda veya uygulamasında ayrımcılık yapılmamalıdır⁶⁵. Kamusal hayata katılım hakkına yasalarda yer verilmiş olsa da, ulusal azınlık mensubu kişilerin bu haklarından tamamıyla yararlanmalarına idari bir engel olmadığından emin olunmalıdır. Bu tür engellere, bağımsız ve tarafsız mahkemeler önünde itiraz etme olanağı olmalıdır.

Vatandaşlık, seçme ve seçilmeye uygunluk için normalde bir gerekliliktir⁶⁶. İki ebeveynin de vatandaş olması şartı azınlık gruplarından bireyler, özellikle de sınır bölgelerinde yaşayanlar için ayrımcılığa yol açabilir. Çifte vatandaşlık üzerine kısıtlamalar da ulusal azınlık mensuplarının kamusal hayata katılım hakkını etkileyebilir.

Ayrımcılık yapılmamasını garanti altına almak için Devletler, diğer tedbirlerin yanında, şunları sağlamalıdır:

Ulusal azınlık toplulukları, kamusal hayata katılım hakkı ve bu hakkın en iyi nasıl kullanılacağına dair mümkün olursa kendi anadillerinde yeterince bilgilendirilmelidir;

» Ulusal azınlık temsilcileri kamusal veya siyasi görevlere seçilmek üzere aday olmaktan, mantıksız ve orantısız şekilde men edilmemelidir;

» Örgütlenme ve toplanma özgürlüklerine getirilecek herhangi bir kısıtlama uluslararası insan hakları hukuku sınırları içinde tutulmalı ve olağandışı durumlar için açık bir şekilde gerekçelendirilebilmeli ve de söz konusu koşullara orantılı olmalıdır;

64 Bakınız, *Aziz v. Kıbrıs* (No. 69949/01), AİHM 2004-V. Başvurucu, Kıbrıs Anayasası'na göre Güney Kıbrıslı Türklerin Güney Kıbrıs seçim listelerinin dışında bırakılmalarına dayanarak 2001 parlamento seçimlerinde oy kullanamamıştır. AİHM bunun AİHS Madde 14 (ayrımcılık yasağı) ile birlikte AİHS'e 1 numaralı ek Protokol'ün 3. Maddesinin ihlali olduğuna hükmetti. AİHM Devletlerin parlamento seçimleri için yasalar oluşturmalarına gereken serbestiyi tanımaktadır, ancak bu yasalar makul ve objektif temelde gerekçelendirilmelidir. Başvurucunun şikayet ettiği ve Güney Kıbrıslı Türk oluşundan kaynaklanan yaklaşım farkı, özellikle de başvurucunun durumundaki Türk Kıbrıslıların herhangi bir parlamento seçimlerinde oy kullanmalarına müsaade edilmemiş olduğu düşünüldüğünde, makul ve objektif temellerle gerekçelendirilemez.

65 Ayrımcılığın kasti olması gerekmez. Bazı durumlarda, objektif görünen bir kıstas dolaylı ayrımcılığa yol açabilir. Örneğin, ikamet kaydı bir bireyin oy kullanma yeterliliği için ortak bir koşuldur. Ancak, böyle bir koşul genellikle ulusal azınlık mensupları olan göçebe topluluklar ve zorla yerinden edilmiş kişiler için ayrımcılığa yol açar. Taraflar Devletler böyle özel durumlar için dikkatli olmalı ve olası kasıtsız ayrımcılığı önlemek için yöntemler aramalıdır.

66 Birçok Devlet vatandaş olmayanların yerel ya da ulusüstü seçimlere katılımlarını teşvik eden uluslararası antlaşmalara dâhil olmuştur. Bir örneği, 1997'de yürürlüğe giren Yabancıların Yerel Düzeyde Kamusal Hayata Katılımları Üzerine Avrupa Konseyi Sözleşmesidir, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Word/144.doc>. Seçme hakkını vatandaş olmayanları da kapsayacak şekilde genişletme üzerine genel tartışmalar sürerken, Avrupa Birliği (AB) üye devletlerinde oy hakkını genişletmeye yönelik bir eğilim vardır. AB üye devletlerinde genel seçimlerin dışında bırakılan kalıcı oturma iznine sahip kimselere, Avrupa Parlamentosu seçimleri ve bazı hallerde yerel seçimlere katılma hakkı tanınmıştır.

» Ulusal azınlıklar seçim idaresi birimlerinde temsil edilmelidir. Seçim idaresi birimlerinin oluşumu için yazılmış olan kanunlar ulusal azınlıkların katılımına engel olmamalıdır⁶⁷;

» Seçmen kaydı süreci ulusal azınlıklara mensup kişilerin ayrımcılığa uğramayacakları şekilde idare edilmelidir⁶⁸;

» Ayrımcılık ve şiddete kışkırtma fiilleri, önleme ve failleri cezalandırma gibi yöntemler kullanılarak açıkça ve resmi olarak caydırılmalıdır;

» Siyasi partilerin yerel ya da yabancı kaynaklardan aldıkları fonlar, ulusal azınlıkların ve onlarla ilişkili olan siyasi parti veya sivil grupların ayrımcılığa uğramalarını önleyecek şekilde düzenlenmelidir;

» Aday Adayların imza toplaması ulusal azınlıklara karşı ayrımcılığa yol açmaması adına bir biçimde ya da bir formla düzenlenmelidir;

» Partilerin adaylarını ve/veya kayıt ofislerini belirli bir sayıda seçim bölgesi ya da idari bölgeye yerleştirmeleri gerekliliği, eğer bu gereklilik çoğunlukla azınlık mensuplarının yaşadıkları bölgeleri de kapsayacak şekilde genişliyorsa ayrımcı değildir;

» Herhangi bir dilde kampanya yapılması üzerine kısıtlama yoktur;

» Dil yetkinliği şartları seçmen ya da aday olarak kayıt olmada reddedilme kistası olarak kullanılamaz.

67 Bakanız ICERD, 4. Madde.

68 Bu konuda daha fazla bilgi için bakınız, Toplanma Özgürlüğü Üzerine Rehber İlkeler (Varşova: ODIHR, Venedik Komisyonu), 2010.



III. Seçim Sistemleri ve Ulusal Azınlıklar

A. Giriş

9 No'lu Lund Tavsiye Kararı

Seçim sistemi, azınlık temsil hakkına ve azınlıkların etkin olmasına olanak sağlamalıdır.

1) Azınlıkların bölgesel düzeyde yoğunluk gösterdiği yerlerde tek adaylı seçim bölgeleri etkin bir azınlık temsil hakkını sağlayabilir.

2) Bir siyasal partinin ulusal düzeyde aldığı oyun meclisteki sandalye sayısını belirlediği nispi temsil sistemleri, azınlıkların temsil edilmesine olanak sağlayabilir.

3) Seçmenlerin adayları tercihine göre sıraladığı bazı tercihli oy kullanma biçimleri, azınlıkların temsil edilmesini kolaylaştırabilir ve topluluklar arası işbirliğini geliştirebilir.

4) Mecliste temsil edilebilme barajının düşük tutulması ulusal azınlıkların yönetime katılımını artırabilir.

10 No'lu Lund Tavsiye Kararı

Seçim bölgelerinin coğrafi sınırları ulusal azınlıkların adil temsil hakkına olanak sağlamalıdır.

Seçim sistemlerinin amacı halkın sandıkta verdiği oyların meclislerde siyasi partiler ve adaylar tarafından kazanılan koltuklara yansıtılmasıdır.⁶⁹

Her seçim sistemi, sistemin temel bir unsurunu temsil eden bir veya birkaç seçim bölgesine veya seçim çevresine dayanır. Seçim sistemleriyle ilgili uluslararası standartlar bulunmamaktadır ve hangi seçim sistemini kullanacağı devletlerin kendi egemen karar-

⁶⁹ Kopenhag Belgesi'nin 7.2. maddesine göre, 'katılımcı devletler ulusal yasama meclisinin en az bir kamarasındaki tüm sandalyelerin... açık oyla seçilmesine izin vermelidir'.

larına bağlıdır. AGİT bölgesinde, AGİT taahhütlerine uygun olduğu sürece bütün seçim sistemleri kabul edilmektedir.

Hangi seçim sisteminin tercih edileceğine temelde bir siyasi sürecin sonucunda karar verilir ve bu tercihler nadiren tarafsızdır. Genellikle, demokratik toplumlarda, seçim sisteminin özellikle siyasi partiler başta olmak üzere, seçim uzmanları, kadın ve azınlıkları temsil eden gruplar gibi sivil toplum temsilcileri de dâhil olmak üzere, geniş bir yelpazedeki paydaşı kapsayan açık, içermeci ve saydam bir sürecin sonucunda benimsenmesi tercih edilir. Hangi seçim sisteminin uygulanacağı konusunda mutabakat sağlamak sistemin kabulüne, meşruiyetine ve istikrarına katkıda bulunacaktır ve böylelikle yandaşlık suçlamalarını en aza indirgeyecektir. Ayrıca, bu tarz içermeci bir süreç, ulusal azınlıkların seçimle gelen görevlerde anlamlı bir şekilde temsil edilmelerini sağlamak bakımından farklı seçenekleri tartışma imkânı sunan iyi bir fırsattır. En nihayetinde, demokratik devletler en iyi temsili sağlayan hükümetlerle sonuçlanan bir seçim sistemi uygulamayı hedef almalıdır. Bu durum, ulusal azınlıklara mensup kişiler için özellikle önemlidir, çünkü aksi halde, bu kişiler yeterli temsil ve nüfuza sahip olamayabilirler.

Bu noktada, seçim sistemi tasarımının, ulusal azınlıkların temsili ne derece etkilediğinin ülkeye özgü bağlama göre değişkenlik gösterdiğini vurgulamak önemlidir. Ulusal azınlıklar, siyasi süreçler de dâhil olmak üzere, kamuyu ilgilendiren kararlara katılmak için çeşitli stratejiler geliştirebilirler. Bu tür menfaatlerin sadece belli bir grubun sınırları içerisindeki tercihlerle sınırlı olduğu varsayılmamalıdır. İdeal olarak, azınlık temsili ve siyasi sürece etki eden anlamlı katılımı kolaylaştıran seçim sistemleri aynı zamanda toplumun tüm sektörleri arasında açık bir oy rekabeti sağlamaya yönelik olmalıdır. Böylelikle, topluluklar arası siyasi platformlar sadece azınlık katılımını destekleme konusunda önemli rol oynamakla kalmaz, aynı zamanda daha iyi toplumsal entegrasyona katkıda bulunur.⁷⁰

B. Seçim Sistemi Türleri

Seçim sistemleri kabaca üç ana kategoriye ayrılabilir. Bunlardan ilki *çoğunluk* sistemi uygulamalarıdır ve adaylar arası rekabetle tanımlanır. İkincisi, *nispi* temsil sistemleridir ve aday listeleriyle temsil edilen siyasi partiler arasındaki rekabete dayanır. Bunların dışında *çoğunluk* sistemi uygulamaları ile nispi temsil sisteminin unsurlarını birleştiren paralel sistemler ve karma üyeli nispi sistemler gibi *karma* seçim sistemleri mevcuttur. Bu seçim sistemlerinden birinin tercih edilmesi ve uygulamaya dair spesifik unsurlar ulusal azınlıkların temsil edilmesine etki edebilir. Bu unsurlardan bazıları azınlıkların temsili sınırlandırırken, diğerleri kolaylaştırabilir. Aşağıdaki bölümler çeşitli sistemlerin olası etkilerini incelemektedir.

1. Çoğunluk Sistemleri

Yaygın olarak kullanılan iki temel çoğunluk sistemi vardır. Bunlardan ilki, basit çoğunluk sistemidir; ikincisine ise genellikle salt çoğunluk sistemi denir. Basit çoğunluk sisteminde, belli bir seçim bölgesinde en fazla oyu alan aday o bölgenin seçilmiş temsilcisi olur. Salt çoğunluk sisteminde, bir adayın ilk turda seçilebilmesi için toplam geçerli oyların yüzde ellisinden fazlasını alması gerekir. Adaylardan hiçbirisi salt çoğunluğu elde edemezse, ilk turda en yüksek oyları alan iki aday arasında ikinci tur seçimler yapılır. İkinci turda en fazla oyu alan aday kazanır ve o bölgenin seçilmiş temsilcisi olur.

70 Bkz. Ljubljana İlkeleri Madde 39'a dair açıklayıcı not.

Çoğunluk sistemleri basittir ve yurttaşların bu sistemleri anlaması kolaydır. Bu sistemler lehine sunulan argüman genellikle seçilmiş temsilcilerle seçim bölgeleri arasında hesap vermeye yönelik güçlü bir bağ oluşturdukları ve daha istikrarlı bir çoğunluk yaratmaya elverişli oldukları yönündedir. Öte yandan, çoğunluk sistemleri, özellikle de basit çoğunluk sistemi, daha küçük partilerin marjinalleşmesine yol açarak siyasi hayatın iki kutuplu hale gelmesine neden olabilir. Milletvekillerinin çoğunun oyların yarısından azıyla seçilmelerine neden olabilir. Bu durumda, seçilmişlerin yer aldığı kurumların içermeciliği ve temsil kabiliyeti konusunda sorular gündeme gelebilir.

Çoğu durumda, tek sandalye ile temsil edilen seçim bölgelerine dayalı çoğunluk sistemleri azınlıkların belli bir coğrafi bölgede yoğunlaştığı devletlerde yaşayan azınlıklar için avantajlı hale gelirler. Azınlıklar belli bölgelerde yoğun olarak yaşadığında, o bölgede seçmen olarak kayıtlı yeterli sayıda azınlık grubu mensubu varsa ve çoğunluk sistemi uygulanıyorsa, söz konusu azınlık grubuna mensup bir kişinin seçilme şansı artmış olur. Eğer ulusal azınlık toplulukları bir devlet içinde farklı yerlerde yerleşikse, bu sistemde temsil edileceklerinin garantisi yoktur; zira tek sandalyeli bölgelerde ulusal azınlık mensubu birinin kazanmasını sağlayacak sayıda oy toplanamayabilir.

Tek sandalye ile temsil edilen bir bölgede yoğunlaşmış büyük bir ulusal azınlığın temsil edilmesi, nispi sisteme göre daha kısıtlı olabilir çünkü çoğunluk sistemindeki adaylar kazanmak için gerekli olan oy sayısından daha fazlasını elde edebilirler. Başka bir deyişle, bu bölgeler rekabete açık olmayabilir ve yerel olarak egemen olan etnik gruba mensup kişiler her zaman seçilirler. Bunun sonucunda, ulusal azınlıklar arasında bölünme veya topluluklar arası gerilimler ortaya çıkabilir. Ayrıca, seçmen oylarının birden fazla ulusal azınlık partisine bölündüğü durumlarda, oyların bölünmesi tam tersi sonuçlar doğurabilir ve o seçim bölgesindeki en büyük grup olsa dahi, bir ulusal azınlığın yeterince temsil edilmemesine neden olabilir.

Bunun dışında, basit çoğunluk sistemi ile salt çoğunluk sistemi arasındaki farklar da ulusal azınlıklar açısından sonuçlar doğurmaktadır. Basit çoğunluk sisteminde, ulusal azınlık, çoğunluğu temsil etmese dahi seçmenlerin en büyük yüzde ile temsil ediyorsa farklı seçim bölgelerinden oy talep etmek için bir nedeni yoktur. Salt çoğunluk sisteminde ise, gerekli çoğunluğu elde edebilmek için ulusal azınlığın dışında başka seçmenlerden de oy talep etmek anlamlı hale gelir.

Daha az yaygın olan bir başka çoğunluk sistemi ise alternatif oy (tercihli liste) formülüdür. Bu sistem tek adaylı bölgelerde uygulanır (bu nedenle de alternatif oy formülü çoğunluk sistemi içinde tercihli oy sistemi olarak da tanımlanabilir). Bu formül seçmenlere daha fazla seçenek sunar ve seçmenlere verilen tercih sayısına bağlı olarak, birkaç adayı tercih sırasına göre sıralamalarına izin verebilir. Alternatif oy formülü kapsamında, seçmenler kanunda belirtildiği şekilde birinci ikinci ve üçüncü adaylarını tercih sırasına göre sıralarlar. Alternatif oy sisteminde, adaylardan hiçbirisi ilk sıradaki oylarla çoğunluğu elde edemezse, ikinci ve üçüncü adayların oyları sayılır. Bir adayın kazanması için gerekli oy sayısı nasıl bir alternatif oy formülü uygulandığına bağlıdır. Bazı durumlarda, oy çokluğu kazanmak için yeterlidir. Diğer alternatif oy sistemlerinde, adaylardan biri çoğunluğu elde edene kadar sıradaki adayların oyları sayılmaya devam eder. Bazı koşullarda, böyle bir sistem adayları başka gruplardan seçmenlerin ikinci tercihi olabilmek için oy talep etmeye teşvik eder. Çünkü alternatif formül kurallarına göre kazananların ilave oy almaları gerekmektedir. İlk tercihleri başarılı bir şekilde toplayan ve başka gruplardan ikinci tercih oylarını toplayan adaylar, ikinci tercihleri toplayamayan adaylara göre daha başarılı olurlar. Bu nedenle, alternatif oy formülü altında, ulusal azınlıklara mensup adaylar, bazı seçmenlerin ilk tercihi olmasa bile, bu seçmenlerin ikinci veya üçüncü tercihleri olabilirler ve böylelikle azınlıkların temsilini artırma şansları olur.

2. Nispi Temsil Sistemleri

Nispi temsil sistemleri, siyasi partilerin aldıkları halk desteği oranında temsil edilmelerini sağlamak için geliştirilmiştir. Meclisteki sandalyeler, ya yurt çapında belirlenen bir seçim bölgesi veya bölgesel seçim bölgelerinde alınan oyların payına göre orantısal olarak paylaşılır. Nispi temsil sistemleri bu nedenle ulusal veya bölgesel olabilir. Sandalye sayısı, tek bir seçim bölgesine bakılarak –yurt çapında tek bir bölge- paylaşılabilir gibi birden fazla sandalye ile temsil edilen çeşitli seçim bölgelerine göre de belirlenebilir. Daha içermeci bir sistem olduğu halde, nispi temsil sistemlerinin daha bölünmüş meclislere ve daha az istikrarlı çoğunluklara yol açtığı ileri sürülmüştür. Ancak, nispi temsil sistemini uygulayan pek çok ülke, parlamentolarında siyasi istikrarsızlık veya bölünmüşlük yaşamamıştır. Bölünmüşlük ve istikrar kullanılan seçim sisteminden ziyade, siyasi, kültürel ve tarihsel bağlamdan daha fazla etkilenmektedir. Ayrıca, çoğunluk sistemlerinde dahi meclislerde çoğunluğu elde edebilmek için sıklıkla birden fazla partinin oluşturduğu koalisyonlara ihtiyaç duyulmaktadır.

Nispi temsil sistemlerinin belirleyici özelliklerinden biri yasal baraj uygulamasıdır. Yasal baraj genellikle kanunla belirlenir, yüzde olarak ifade edilir ve bir partinin mecliste sandalye kazanmak için toplaması gereken toplam asgari oy sayısına işaret eder. Baraj yurt çapında uygulanabileceği gibi belli bölgelere göre de uygulanabilir. Baraj, ulusal azınlıkları temsil eden partiler de dahil olmak üzere, yasama meclisinde temsil edilen partiler üzerinde etkili olacaktır (bkz. Alt bölüm III.C.1 ve 2).

Nispi temsil sisteminin bir varyasyonu da Taşınabilir Tek Oy sistemidir. Bu sistem nispeten küçük, birden fazla sandalyeye sahip bölgelerde kullanılır. Taşınabilir Tek Oy Sistemi, seçmenlerin adayları tercih sırasına göre belirlemelerine izin veren nispi ve tercihli bir oy verme sistemidir.

Tercihlerin belirtilmesi genellikle isteğe bağlıdır ve seçmenler tek bir adayı işaretleyebilecekleri gibi tüm adayları da sıralamalarında belirtebilirler. Baraj, bir adayın seçilebilmesi için ilk tercihlerde elde etmesi gereken toplam oy sayısıdır. Barajın üzerinde ilk tercih oyu alan adaylar seçilmiş kabul edilirler. Barajı aşan aday olmazsa, en düşük sayıda ilk tercih oyu alan aday elenir ve elenen adayın ikinci sıralamadaki oyları geriye kalan adaylar arasında yeniden dağıtılır.

Nispi seçim sistemleri, ulusal azınlıklar da dâhil olmak üzere farklı fikirlerin daha iyi temsil edildiği sonuçlar doğururlar. Bu tür sistemler partilere ulusal azınlık temsilcilerinin seçilmesini kolaylaştırabilecek bir aday listesi çıkarma fırsatı verir. Bu sayede, çeşitli ulusal azınlıklar arasında, ulusal azınlıklarla çoğunluklar arasında köprü kurma olasılığı doğar ve salt azınlık tabanlı partilerden uzaklaşma fırsatı elde edilir. Ayrıca, nispi seçim sistemleri, çoğunluk sistemlerinde görülebildiği gibi parti menfaatlerine hizmet eden seçim bölgesi sınırlarının belirlenmesi gibi çeşitli manipülasyonlara karşı daha kapalıdır. Öte yandan, nispi seçim sistemlerinde seçilmiş temsilcilerle seçmenler arasındaki bağın daha zayıf olabileceği ve bir siyasi parti içindeki iktidarın parti listelerinin oluşturulmasından sorumlu liderlerde toplanabileceği iddia edilmiştir.

Bir seçim sisteminin, yerleşik ulusal azınlık gruplarının yanı sıra göçebe yaşayan veya yaşamış ulusal azınlıkları da dikkate alması elzemdir. Bunun dışında, yerinden edilmiş seçmenleri de hesaba katan bir sistem olması gerekir. Genellikle etnik çatışmalardan sonra ulusal azınlıklara veya başka topluluklara mensup çok sayıda insan yerinden edilebilmektedir. Tüm bu gruplar için seçmen hakları farklı seçim sistemleri yoluyla temin edilebilir. Ancak, bu grupların temsilcilerinin kampanya yürütme, seçmen kaydı oluşturma veya oy verme amacıyla seçim bölgesine erişim ile ilgili karşı karşıya kalabileceği zorluklar nedeniyle çoğunluk sistemleri en iyi seçenek olmayabilir ve azınlıkları bu haklarından mahrum bırakabilir. Bu bağlamda, nispi seçim sistemleri daha iyi bir seçenektir.

3. Paralel Sistemler ve Karma Üyeli Nispi Temsil Sistemi

Paralel sistemler, seçim sonuçlarında genel bir orantısallık tasarımı veya şartı olmaksızın çoğunluk sistemi ile nispi temsil sisteminin karışımını temsil ederler. Karma üyeli nispi temsil sistemi de aynı şekilde çoğunluk sistemi ile nispi temsil sisteminin bir karışımıdır ancak paralel sistemin aksine seçim sonuçlarında genel bir orantısallık olmasına yönelik ya bir yasal şart getirilmiştir veya sistemin tasarımı bu orantısallığı sağlayacak şekilde yapılmıştır. Paralel ve karma üyeli nispi temsil sistemlerinde seçmenlerin iki oy kullanması beklenir: bunlardan biri tek sandalyeyle temsil edilen bir seçim bölgesinden bir aday içindir, ikinci oy ise çok sandalye ile temsil edilen bir seçim bölgesinde rekabet eden bir siyasi parti içindir. Bu nedenle, bazı temsilciler tek sandalye ile temsil edilen seçim bölgelerinden seçilirken diğer temsilciler ise genellikle çok sandalyeyle temsil edilen ve yurt çapında belirlenmiş bir seçim bölgesinde nispi temsil yoluyla seçilmiş olurlar.

Orantısallık açısından bakıldığında paralel sistemler genellikle çoğunluk sistemleri ile nispi temsil sistemleri arasında bir yerde yer alırlar. Paralel sistemlerin, bu iki temsil sisteminin temel avantajlarını bir araya getirmek üzere geliştirildiği ileri sürülse de, bu sistemler genel bir orantısallık güvencesi vermezler ve bazı siyasi partiler çok sayıda oy almalarına rağmen, yine de temsil edilmeyebilir. Bunun dışında, paralel sistemler nispeten karmaşık sistemlerdir ve seçmenlerde seçim sisteminin nitelikleri ve işleyişi konusunda kafa karışıklığına yol açabilir. Sağladığı avantajlardan biri, nispi temsil ile seçilen yeterli sayıda sandalye elde edildiğinde, çoğunluk sistemine dayalı seçimlerde başarısız olan küçük azınlık partileri bu nispi oylar sayesinde temsil edilme şansına sahip olurlar. Ayrıca, teorik olarak paralel sistemler nispi temsil sistemlerine kıyasla parti sistemini daha az bölümlendirir.

Karma üyeli nispi temsil sistemi, seçilmiş meclislerdeki toplam parti üye sayısının alınan toplam oy oranını yansıtması bakımından diğer nispi temsil sistemleriyle benzeşmektedir. Nispi seçim sistemlerinden farkı ise, bir grup üyenin coğrafi seçim bölgelerine göre seçilmiş olmasıdır. Genel orantısallığı elde etmek adına bu üyelerin sayıları siyasi parti üyelerinin sayısından düşülür. Pek çok nispi seçim sisteminde olduğu gibi, karma üyeli nispi temsil sistemlerinde de listelere girmeye elverişli olmak için bir siyasi partinin toplam parti oylarının belli bir yüzdesini alması gerekir, aksi halde parti listesinden hiçbir aday seçilemeyecektir. Bir seçim bölgesinde kazanan adaylar ise yine de mecliste sandalye kazanmış sayılırlar.

Kendilerine özgü tasarımlarına rağmen, belli bir yasama meclisinde ulusal azınlıkların temsilini desteklemek için her iki sistem de düşünülebilir. Bu iki sistemin avantajı, nispi temsile ayrılan yeterli sayıda sandalye olduğu takdirde, çoğunluk sistemine dayalı seçimlerde başarısız olan daha küçük partilerin nispi olarak sandalye kazanmalarına olanak sağlamalarıdır. Bu sistemlerin azınlıkların temsilini ne derece etkileyecekleri azınlık gruplarının seçim bölgeleri çapındaki dağılımına ve siyasi partilerin azınlıkların menfaatlerini destekleme konusunda nasıl bir rol oynadıklarına bağlıdır.

C. Seçim Sistemlerinin Azınlık Temsilini Destekleyen Belirgin Özellikleri

Ulusal şartlara en uygun seçim sistemini seçerken önemli olan iki etken vardır.

Bunlardan ilki, bir ulusal azınlığın toplam nüfusunun özel tedbirler uygulanmasına gereken kalmadan bir temsilci seçmesine imkân tanıyacak kadar büyük olup olmadığıdır. Bu olasılık, azınlık nüfusunun büyüklüğü ile milletvekili seçmek için gerekli ortalama oy

sayısı karşılaştırılarak belirlenebilir.⁷¹ İkinci etken, ulusal azınlık nüfusunun coğrafi yoğunluğudur. Bazı ulusal azınlıklar bir devlet içinde sınırları belli bölgelerde yoğun olarak yaşarken aynı devletin diğer bölgelerinde bulunmayabilirler. Bunun dışında, çoğunluk nüfusunun içinde ülke çapında farklı bölgelere yerleşmiş azınlıklar da olabilir.

1. Düşük Barajlar

Yeterli temsil sağlamak adına, siyasi partilerin parlamentoya girebilmeleri için nispi temsil sistemlerinde getirilen yasal baraj, bir veya birden fazla ulusal azınlığın geçebileceği kadar düşük olmalıdır. Ulusal azınlık partileri dâhil olmak üzere barajı geçebilecek siyasi partilere ayrılan sandalye sayısı ulusal düzeyde belirlenmiş ise, sistem hem ulusal azınlık partilerine hem de diğer partilere verilen oylarla tam orantısal bir temsili daha iyi sağlayacaktır. Bu durumda temsil, ulusal azınlık nüfusunun belli bir coğrafyada yoğunlaşmış olmasına veya ülke çapında dağılmış olmasına bağlı olmayacaktır. Eğer bölgesel yasal barajlar ülke çapında uygulanırsa, azınlık partilerinin ulusal düzeyde temsil edilmesi fiilen engellenmiş olur. İdeal olarak, hem ulusal hem bölgesel barajlar, ulusal azınlık partilerine adaylarını ulusal yasama meclisine seçme şansı verecek kadar düşük tutulmalıdır.

Öte yandan, yüksek yasal barajlar ulusal azınlıkların temsil edilmesini engellemek için araç olarak kullanılabilir. Ülke çapında uygulanan bir yasal baraj olsa dahi, eğer kayda değer bir ulusal azınlığın yaşadığı bölgeler dışarıda tutularak her bir seçim bölgesinde barajı geçen partilere sandalye verilir ise, ulusal azınlık partileri doğal barajların (aynı zamanda matematiksel veya efektif baraj da denmektedir) yüksek olduğu durumlarda sandalye kazanma konusunda zorluk çekebilirler.

Her seçim sisteminde, yasal barajla karıştırılmaması gereken bir de doğal baraj vardır. Doğal baraj bir milletvekili çıkarmak için gerekli olan asgari oy sayısıdır ve o bölgeden seçilebilen toplam milletvekili sayısına göre belirlenir. Doğal baraja eşit veya barajdan daha yüksek oy sayısı elde eden bir siyasi parti en az bir temsilci çıkarabilmektedir. Doğal barajlar temelde seçim bölgesinin ortalama büyüklüğüne bağlıdır (her seçim bölgesinden çıkan ortalama vekil sayısı), ancak aynı zamanda sandalye dağılım formülünden, yarışan siyasi parti sayısından ve meclis büyüklüğünden de etkilenmektedir.

Hiçbir yasal baraj uygulanmadığı durumlarda dahi, ulusal azınlık partileri de dâhil olmak üzere küçük siyasi partiler, parlamentoya erişimde ciddi bir doğal barajla karşı karşıya kalabilirler. Azınlık temsilini kolaylaştırmak için, vekil sayısını artırmak, sandalye kazanmak için aşılması gereken matematiksel barajı düşürecektir.⁷² Matematiksel barajda meydana gelecek ufak bir düşüş dahi bir siyasi partinin barajın çok az altında olduğu durumlarda sandalye kazanması için yeterli olabilmektedir.

2. Tercihli Oy Verme

Alternatif Oy Formülü ve Taşınabilir Tek Oy sistemleri gibi tercihli oy kullanmaya imkân veren sistemler seçmenlere ilk tercih ettikleri aday kaybettiği takdirde ikinci, üçüncü ve diğer tercihlerini belirleyebilmeleri için oy hakkı tanır. Bu sistemler aynı zamanda azınlık menfaatlerinin gözetilmesine yönelik bir teşvik de sunar. Adaylar seçilebilmek için, ulu-

71 Milletvekili çıkarmak için gerekli ortalama oy sayısı, geçmiş seçimlere bakılarak, kullanılan geçerli oy sayısının seçim bölgesinde kazanılan sandalye sayısına bölünmesiyle elde edilir ve belli bir seçim sisteminin işleyişi dikkate alınarak hesaplanır.

72 Bkz. Venedik Komisyonu "Barajlar ve Seçim Sistemlerinde Partilerin Parlamentolara Erişimini Engellenen Diğer Özelliklere Dair Karşılaştırmalı Rapor", CDL-AD(2008)037, Strasbourg, 15 Aralık 2008, s. 8.

sal azınlıklar da dâhil olmak üzere daha geniş bir seçmen kitlesine hitap etmek zorunda kalabilirler. Ulusal azınlıklardan destek alabilmek için azınlık sorunlarını kendi platformlarında ele alma konusunda bir teşvike sahip olurlar.

Alternatif Oy Formülü ve Taşınabilir Tek Oy sistemi aynı zamanda bazı dezavantajları da beraberinde getirir. Her ikisi de hem seçmenler hem seçim görevlileri için, özellikle oy sayma aşamasında bir hayli karmaşık olabilir. Ayrıca, etkin bir şekilde uygulanabilmeleri için seçimlerden sorumlu idarenin belli bir teknik okur-yazarlığa sahip olması gerekir. Bunların dışında, karmaşık oy sayma yöntemi nedeniyle, bu sistemler seçim sistemine güvenin yüksek olduğu durumlarda daha uygundur.

3. Seçim Bölgeleri Sınırları ve Ulusal Azınlıkların Adil Temsili

Seçim bölgeleri her seçim sisteminin ayrılmaz bir parçası olduğu halde, seçim bölgelerinin sınırlarının çizilmesi ulusal azınlıkların temsili, dolayısıyla da temsilin sınırlandırılması veya artırılması açısından sistemin performansında kritik bir öneme sahip olabilir. Azınlıkların adil bir şekilde temsil edilmelerini kolaylaştırmak için bir yandan bir pozitif yükümlülük varken diğer yandan seçim bölgelerinin sınırlarını ve/veya kompozisyonunu olumsuz etkileyebilecek tedbirlerden kaçınma gibi bir negatif yükümlülük de bulunmaktadır. Bu tür tedbirler arasında, örneğin, kamulaştırma, tahliye, ihraç etme, idari sınırları veya seçim sınırlarını yeniden çizme veya düzenleme gibi tedbirler yer almaktadır.

Seçim bölgelerinin sınırlarının belirlenmesi sırasında, hangi seçim sistemi uygulandığından bağımsız olarak, eşit oy kullanma hakkına saygılı olunmalıdır. Bir başka deyişle, seçim bölgelerinin büyüklüğü kıyaslanabilir olmalıdır ki her seçilen temsilci yaklaşık olarak eşit bir nüfusu temsil etsin.⁷³

Ayrıca, iyi uygulamalar, seçim bölgelerinin yekpare ve bitişik olmalarını, idari toprak bölümlenmelerine uygun olmalarını ve belli menfaat topluluklarının bütünlüğünü korumalarını öngörür.

Seçim bölgelerinin sınırları, seçmenlerin kendilerini gerçekten temsil ettiklerine inandıkları adayları seçmelerine fırsat tanıyacak şekilde çizilmelidir. Seçim bölgelerinin sınırları, idari sınırlar, etnik veya kültürel sınırlar veya fiziksel sınırlarla ayrılmış topluluklar (adalar gibi) dikkate alınarak çizilebilir. Ancak, bu bölümlenme nesnel ve yaygın olarak kabul gören ilkelere uygun olarak yapılmalıdır. Ayrıca, seçilmiş ulusal azınlık temsilcilerinin çoğunluk nüfusunu temsil eden vekillere kıyasla daha çok sayıda seçmeni temsil etmelerini önemlidir.

Seçim bölgelerinin belirlenmesinde ulusal azınlıkları özellikle güçlü bir şekilde etkileyebilecek iki önemli husus vardır: (1) çoğunluk sistemleri altında coğrafi sınırlar getirilmesi ve (2) nispi temsil sisteminde bir seçim bölgesinden seçilecek temsilci sayısı.

Nispi temsil sistemlerinde, az sayıda temsilcinin çıktığı seçim bölgeleri, alınan oy sayısı ile kazanılan sandalye sayısı arasındaki orantısallığı azaltmaktadır. Ayrıca, daha az sayıda parti

73 Bkz. Venedik Komisyonu "Seçimler Konusunda İyi Uygulama İlkeleri/ Code of Good Practice in Electoral Matters" Madde 2.2.IV: "Normdan izin verilen sapma yüzde ondan fazla olmamalıdır ve özel durumlar dışında (belli bölgede yoğunlaşmış azınlıkların korunması, seyrek nüfusa sahip bir idari bölge) yüzde onbeşi aşmamalıdır." "Eşit Oy Hakkı" başlık Madde 2.2'de, İlkeler seçim bölgelerinin sınırlarının belirlenmesi konusunda daha fazla ayrıntı sunmaktadır. <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=C-DL-AD\(2002\)023-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=C-DL-AD(2002)023-e)>.

elverişli olduğu için, temsil edilmeyen oy sayısı artmaktadır. Çok sayıda temsilcinin çıktığı seçim bölgelerinde orantısallık artmakta ve temsil edilmeyen oy sayısı azalmaktadır. Orantısallıkta azalma meydana gelmesi, ulusal azınlıkları temsil eden partiler de dâhil olmak üzere, daha küçük partilerin meclise girmesinde genellikle olumsuz etki yaratmaktadır.

Seçim bölgelerinin sınırlarının çizilmesi, seçim sonuçları ve dolayısıyla da belli bir bölgenin temsili üzerinde belirleyici bir etkiye sahip olabilir. Örneğin, tek bir seçim alanının bir seçim bölgesinden başka bir seçim bölgesine taşınması dahi, özellikle de adayların seçilebilmesi için basit bir oy çokluğu elde etmelerini gerektiren basit çoğunluk sistemlerinde, her iki seçim bölgesinde birden seçim sonuçlarını etkileyebilir. Particilik adına seçim bölgelerinin bu şekilde yeniden bölümlenmesi meşru değildir. Bunu önlemek için dikkate alınması gereken bazı ilkeler vardır.

Seçim bölgelerinin sınırlarının belirlenmesi ve yeniden çizilmesinde uygulanan prosedürler, bölge sınırlarını kimin çizdiğinden bağımsız olarak kuralların yeknesak bir şekilde uygulanabilmesi için yasada açıkça belirtilmelidir. Eğer sınır belirleme prosedürünün particilikten arınmış olması isteniyorsa, tüm siyasi partiler sınır belirlemenin sonucunu etkilemekten kaçınmalıdır. Eğer bu işlem partizan bir şekilde yapılıyorsa, azınlık menfaatlerini temsil eden partiler de dâhil olmak üzere tüm siyasi partiler sürece katılmalıdır. Kurallar, açık, saydam ve sınır belirleme süreci ile ilgili tüm siyasi partiler ve katılımcılar açısından erişilebilir olmalıdır. Ayrıca, seçim bölgesi belirleme işlemi adli denetime tabi olmalıdır. Seçim bölgelerinin sınırları nüfustaki değişiklikleri de yansıtabilmek için düzenli olarak gözden geçirilmelidir. Bu tür gözden geçirmeler genellikle bir halk oylamasından sonra yapılır. Gözden geçirme işlemi bir sonraki seçimlerden çok önce yapılmalıdır.

Bazı AGİT üyesi devletlerde seçim bölgesi belirleme sorumluluğu merkezi veya yerel yönetimlere aittir, bazı devletlerde yasamaya aittir. Bazı durumlarda, seçim bölgesi belirleme işi, gayri resmi olarak, özel görevle oluşturulmuş çok partili geçici organlara verilmiştir. Bu organlar seçim bölgesi belirleme planlarının taslaklarını hazırlar ve bu taslakları nihai onay için yasama organına sunar. Seçim bölgesi belirleme planlarının nihai halini mevzuat kapsamına almak iyi bir fikir olsa da, sadece yasama organının bölge belirleme işinden sorumlu olması bazı menfaat çatışmalarına yol açabilir. Seçim bölgesini belirlemeden sorumlu organın hem kompozisyon hem yapı bakımından hükümet ve yasama organından bağımsız olduğu yeni ve olumlu bir uygulama eğilimi ortaya çıkmıştır.

Seçim bölgelerinin sınırlarının ulusal azınlıkların temsiliyi artıracak ve kolaylaştıracak şekilde belirlenmesi için çaba gösterilmelidir. Temel ilke, seçim bölgeleri belirlenirken herhangi bir parti veya grubun temsiline hâlel getirmemek olsa da, seçim bölgelerinin azınlık temsiliyi sağlayacak ve hatta artıracak şekilde tasarlanması kabul edilebilir bir uygulamadır.

D. Özel Tedbirler

Bazı devletler, özellikle de seçimlere katılım konusuna vurgu yaparak, eşit haklar tanınması, ayrımcılığın ortadan kaldırılması ve azınlıkların kamusal hayata etkin katılımlarının kolaylaştırılması adına ulusal azınlıklara mensup kişilere özel tedbirler uygulamaktadır. Özel tedbirlere başvurma imkânının yanı sıra, siyasi partiler azınlık temsilcilerini seçim kampanyalarına dâhil etme ve hatta bu kişileri aday gösterme konusunda teşvik edilmelidir. Bu uygulama, ulusal azınlıkların daha geniş menfaatleri ve toplumsal görüşleri temsil eden partiler aracılığıyla temsil edilme potansiyellerini artırmaktadır.

1. Ulusal Azınlıklar için Özel Baraj Gereklilikleri

9 numaralı Lund Tavsiyesi daha elverişli (yasal) baraj şartlarının getirilmesi yoluyla ulusal azınlık partilerinin temsilinin artırılmasına yönelik bir mekanizma öngörmektedir. Bu tarz mekanizmalar ancak nispi temsil sistemlerinde uygulanabilir. Örneğin, ulusal azınlık partileri mecliste sandalye kazanmak için yasal barajı aşma şartından muaf tutulabilir veya temsil edilebilmek için diğer partilere uygulanan yasal barajdan daha düşük bir baraja tabi olabilirler.

2. İkili Oy Verme

Ulusal azınlıkların kamusal işlerde etkili bir şekilde nasıl katılım sağlayacakları konusunda devletlerin önemli ölçüde takdir hakkı vardır. Bir kişiye bir oy ilkesi demokratik seçim sistemlerinin en temel kurallarından biri olsa da, bazı durumlarda ikili oy kullanma sistemleri kullanılarak azınlık gruplarının temsili desteklenebilir. Halkın menfaatine hizmet ediyorsa ve mevcut sistem yeterince içermeci gözüküyorsa böyle bir tedbir düşünülebilir. Bu tür istisnai durumlarda ulusal azınlığa mensup seçmenlere yasal bir hak tanınarak, normal oylarının yanı sıra, yasama meclisinde ayrılan bir sandalyeye kendi temsilcilerini ayrıca seçebilmeleri için ikinci bir oy imkânı verilir.

Venedik Komisyonu'nun yaptığı bir çalışmaya göre ikili oy kullanma, anayasanın çizdiği çerçevede uygulanması gereken istisnai bir tedbirdir ve çeşitli açılardan orantısallık ilkesine uyduğu takdirde izin verilebilir. Buna göre, ancak aşağıdaki hallerde gerekçelendirilebileceği ima edilmektedir:

- » Eşit oy hakkı ilkesine daha az müdahale eden başka tedbirlerle elde edilmek istenen amaca ulaşmak mümkün değilse;
- » Bir geçiş uygulaması niteliğindeyse; ve
- » Sayısal olarak küçük bir azınlığı ilgilendiriyorsa.⁷⁴

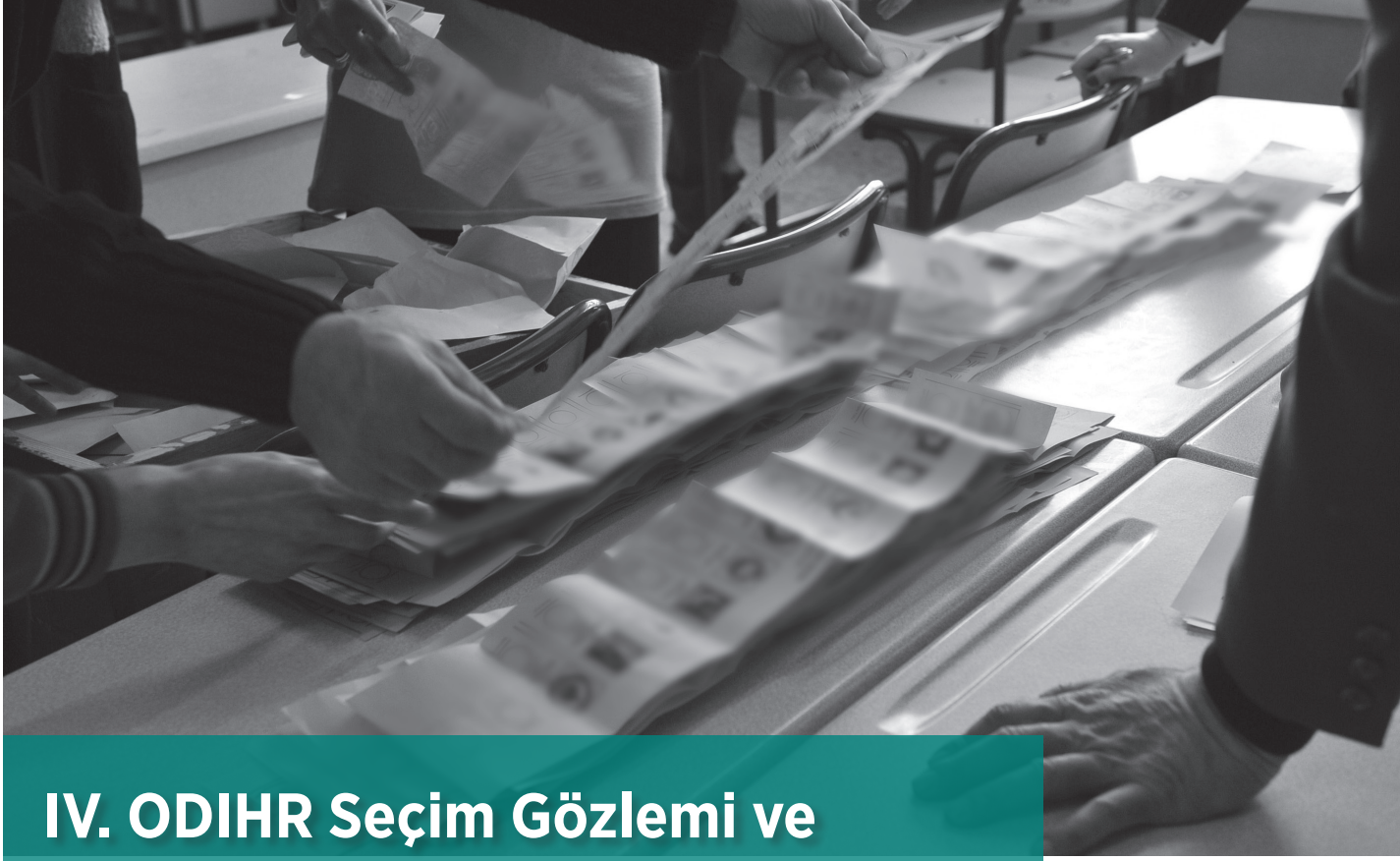
3. Sandalye Ayırma

Özellikle belli yerli halklar başta olmak üzere, küçük nüfusa sahip oldukları için mevcut seçim sisteminde mecliste sandalye kazanmaları zor olan ulusal azınlık toplulukları bulunabilir. Bu tür azınlıkların temsilini sağlamak için bir siyasi irade varsa, mecliste bu gruplara sandalye ayırmak suretiyle getirilen özel tedbirlerle bu irade uygulamaya yansıtılabilir. Özel ayrılan sandalye için sadece belli bir topluluk içinde seçim yapılır ve azınlık topluluklarını temsil eden kişiler bu sandalyeye hak kazanabilir. Bu mekanizma aynı zamanda, nüfus büyüklüğünün tek kriter olduğu durumlarda azınlıklara ayrılacak sandalye sayısına kıyasla daha fazla sandalyenin ayrıldığı ağırlıklı temsil gibi başka özel tedbirlerle birleştirilerek de uygulanabilir. Ulusal azınlıklar için ayrılan sandalyelerin bu kişiler tarafından doldurulmasına imkân tanıyan yöntemlerden biri de, ayrılan bu sandalyelere seçilecek adaylara sadece ulusal azınlık mensubu kişilerin oy vermesidir. Resmi temsilin sağlanması konusunda verimli bir yöntem olsa da, özel ayrılan sandalyeler azınlıkların sadece sembolik olarak temsil edilmelerine de yol açabilir, azınlıklarla çoğunluk arasındaki farklılıkları pekiştiriyor gibi algılanabilir ve hatta ayrımcılıkla sonuçlanabilir. Sandalye ayırma sisteminin bir başka problemlü yönü ise ulusal azınlıklara mensup seçmenlerin ve adayların, seçmen ve aday listelerinde açıkça azınlık olarak yer almalarına yol açmasıdır.

⁷⁴ Bkz. Ulusal Azınlıklara Mensup Kişiler için İkili Oy Sistemi Üzerine Rapor'da Sonuç bölümü, paragraf 71, 34. Not.

Toplanan verilerin istismar edileceği korkusu yüzünden durumu komplike hale getirdiğinden bu uygulama bir hassasiyete yol açmaktadır. Tarih, toplanan bu tür verilerin etnik kökene dayalı zulüm ve hatta ağır insan hakları ihlallerinde rol oynadığını bize göstermiştir. Bir devlet, seçmenlerin veya adayların azınlık statüleriyle ilgili bilgileri, azınlık temsilini sağlamak için getirilen özel tedbirlerin bir parçası olarak kayıtlarda kullanmayı tercih ederse bu uygulamaya katılım gönüllülük esasına dayalı olmalıdır ve kişisel verilerin korunması ve kendi kimliğini ifşa etme ilkesine saygılı olmalıdır.

Ayrılan sandalyeleri doldurmanın bir başka yolu da, ulusal azınlık topluluklarının yoğun olarak yaşadığı bölgelerde özel sandık alanları oluşturarak özel bir seçim bölgesi belirlemektir. Böyle bir özel bölge normal bir seçim bölgesinin coğrafi özelliklerine uygun olmak zorunda değildir (örneğin, yeknesak ve kesintisiz olmak zorunda değildir). Aynı şekilde, idari coğrafi sınırlara uymak zorunda değildir. Böyle bir seçim bölgesi, ulusal azınlık partileri arasında veya belli bir azınlığı temsil eden bireysel adaylar arasında gerçekleşecek rekabet için bir araç niteliğindedir. Bu tür düzenlemelerde, tüm seçmenlerin kendi normal seçim bölgelerinde veya azınlık partilerinin ayrılmış sandalye için yarıştığı seçim bölgesinde tercih ettikleri siyasi partiye oy vermelerine izin verilir.



IV. ODIHR Seçim Gözlemi ve Ulusal Azınlıklar

A. Giriş

ODIHR (Demokratik Kurumlar ve İnsan Hakları Ofisi) Seçim Gözlem Misyonlarının amacı bir ülkedeki seçim sürecinin, ulusal azınlıkların katılımına ilişkin ilkeler de dâhil olmak üzere, AGİT taahhütlerine ve uluslararası standartlara ne derece uygun olduğunu değerlendirmektir. Genel ve eşit oy hakkı ilkeleri, ulusal azınlıkların hem seçmen hem de aday olarak seçimlere etkin katılımını sağlamaya yönelik devletlerin yükümlülüklerine vurgu yapmaktadır. Bu nedenle, bir seçimin AGİT taahhütlerine ve uluslararası standartlara uygun olabilmesi için ulusal azınlıkların katılımını kolaylaştıracak fırsatlar sağlanmalıdır.

Bu konunun demokratik seçimler açısından önemini gören ODIHR, genel seçim gözlem metodolojisine ulusal azınlıkların katılımının değerlendirilmesini de dâhil etmiştir.⁷⁵ Her bir seçim gözlem misyonu, seçim sürecinin ulusal azınlıkları nasıl etkilediğini ve azınlıkların seçimlere katılımlarının engellenmesini veya kolaylaştırılmasını tam anlamıyla dikkate almaktadır. ODIHR, seçimlere tek günlük etkinlikler yerine uzun dönem süreçler olarak baktığından, seçim gözlem misyonları ulusal azınlıkların katılımı ile ilgili konuları seçim gününün yanı sıra seçim öncesi ve seçim sonrası dönemlerde de değerlendirmektedir.

Bu bölümün amacı, seçim gözlem misyonlarının ulusal azınlıkların katılımına ilişkin konuları gözlemlerken tutarlı bir yaklaşım benimsemesini sağlamak için gerekli olan bilgileri vermektir. Bu bölümde, ana gözlem ekibi, uzun dönem gözlemciler ve kısa dönem gözlemciler dâhil olmak üzere, tüm seçim gözlem misyonu üyelerine ulusal

⁷⁵ ODIHR tarafından kullanılan seçim gözlem metodolojisiyle ilgili tam açıklama için bkz. Seçim Gözlemi El Kitabı (Varşova, ODIHR, 2010) 6. baskı <<http://www.osce.org/odihr/elections/68439>>.

azınlıkların katılımına etki edebilecek etkenleri tespit etme konusunda rehber ilkeler sunulmaktadır.

Bu bölümde bir ülkede tam kapsamlı bir seçim gözlem misyonunun rol alacağı varsayımı üzerinden ilkeler sunulsa da, buradaki rehber ilkeler sınırlı seçim gözlem misyonları (kısa dönem gözlemciler yoktur) veya seçim değerlendirme misyonları (kısa veya uzun dönem gözlemciler yoktur) gibi başka misyonlar için de geçerlidir. Seçim gözlem misyonları bir seçimde endişe duyulan belli başlı konulara odaklanmak üzere görevlendirilse de, ulusal azınlıkların katılımı ile ilgili hususları tespit etmek özellikle önemli olabilir. Eğer durum böyleyse, ilgili konuların tam anlamıyla değerlendirilebilmesi için seçim gözlem misyonuna ulusal azınlıklar konusunda uzman bir üyenin dâhil olması gerekli olabilir.

B. İhtiyaç Belirleme Misyonunun Rolü

Belli bir seçimden birkaç ay önce, ODIHR bir ihtiyaç belirleme misyonu görevlendirmektedir. Bu misyon, seçimlerle ilgili yapılan hazırlıkları değerlendirmek ve ODIHR tarafından yürütülecek olası gözlem faaliyetlerinin kapsamına dair tavsiyelerde bulunmakla görevlidir. İhtiyaç belirleme misyonu, ODIHR'in Seçim Departmanı üyeleri ve bazen de AGİT Temsilciler Meclisi'nin bir üyesi tarafından birkaç günlük bir çalışma yürütür. Misyon, bir ihtiyaç belirleme raporunun yayımlanmasıyla son bulur. Ulusal azınlıklar bağlamında, ihtiyaç belirleme misyonu, ulusal azınlıkların katılımı ile ilgili gerek kanunlarda gerekse uygulamada ilk evrede ortaya çıkan ve de bir seçim gözlem misyonu veya değerlendirme misyonu tarafından daha ayrıntılı olarak ele alınıp izlenmesi gereken sorunları tespit etmeye çalışır. İhtiyaç belirleme misyonu aynı zamanda, ODIHR tarafından daha önce yapılan tavsiyelerin ne derece uygulandığını tespit etmeye çalışır ki bunlar arasında ulusal azınlıklarla ilgili konular da yer alabilmektedir.

Bir ihtiyaç belirleme misyonu yürütmeden önce ODIHR, ulusal azınlıklara ilişkin konular da dâhil olmak üzere, ülke ve ülkedeki siyasi süreçle ilgili bilgilendirici materyalleri toplar. Bu bakımdan, ODIHR ulusal azınlıkların katılımına ilişkin devam eden sorunlar olup olmadığını tespit etmek ve ilgili bilgileri alabilmek için genellikle AGİT Ulusal Azınlıklar Yüksek Komiserliği ile işbirliği yapar. Bunun dışında yararlandığı bilgi kaynakları arasında, ulusal ve uluslararası STÖ'ler tarafından hazırlanan raporlar, Ulusal Azınlıkların Korunması için Çerçeve Sözleşme'nin uygulanması ile ilgili Avrupa Konseyi raporları, AGİT misyonlarının ülke raporları, Roman ve Sinti sorunları için AGİT/ODIHR İrtibat Kişisi tarafından sağlanan bilgiler ve önceki ODIHR seçim gözlem misyonlarının raporları yer alabilir.

Bunların dışında ODIHR, ulusal azınlıklar ve azınlık dillerine ilişkin kanunlar da dâhil olmak üzere, anayasa, seçim kanunları, siyasi partiler kanunları ve seçimlerle ilgili tüm diğer kanun ve düzenlemeleri elde eder. ODIHR genellikle seçimlerle ilgili yasal çerçeveyi önceden inceler ve yapılan bu incelemeler ihtiyaç belirleme misyonlarının çalışmalarına destek olur. ODIHR'in yaptığı kanun incelemelerinde ulusal azınlıkların katılımına yönelik hususlar da yer almaktadır. Eğer önceden bir mevzuat incelemesi yapılmamış ise, ihtiyaç belirleme misyonu, hem mevzuatla ilgili ön değerlendirmelerde hem de paydaşlarla yapılan toplantılarda ilgili kanunların temel sorunlarını ve bunların siyasi yansımalarını tespit etmeye çalışmalıdır.

Yürürlükteki yasal çerçeve ile ilgili dikkate alınması gereken bazı sorular aşağıda yer almaktadır.

-
- » Anayasada makul olmayan sınırlamalar getirilmeksizin genel oy hakkı güvence altına alınmış mı?
-
- » Seçim sistemi ulusal azınlıkların temsili açısından ne gibi sonuçlar doğuruyor?
-
- » Ulusal azınlıkların oy kullanma hakkı ile ilgili özel koşullar var mı, ve bu düzenlemeler herhangi bir endişeye mahal veriyor mu?
-
- » Seçim mevzuatında ulusal azınlıkların seçmen ve aday olarak katılmalarına ilişkin özel hükümler var mı?
-
- » Siyasi parti kurma hakkı, makul olmayan sınırlamalar getirilmeksizin kanunla güvence altına alınmış mı ve uygulamada bu güvencelere uyuluyor mu?
-
- » Belli bir topluluk kimliğine dayalı siyasi parti kurmaya yönelik sınırlama getirilmiş mi?
-
- » Seçim kanunu ulusal azınlıklara mensup adayların veya seçmenlerin etkin katılımını sınırlayan herhangi bir idari kısıtlama öngörülüyor mu?
-
- » Ulusal azınlıkların temsili, bu grupların da diğer gruplarla aynı muameleye tabi tutulduğu, normal seçim kanunlarının uygulanması yoluyla mı sağlanıyor?
-
- » Seçim kanunu ulusal azınlıkların temsili için herhangi bir özel tedbir öngörüyor mu?
-
- » Adaylar için herhangi bir dil yeterlilik şartı aranmakta mı ve aranıyorsa seçim sürecinde ulusal azınlıkların katılımı üzerinde bu şartların ne gibi etkisi var?
-
- » Azınlık dillerinde kampanya yürütülmesine ilişkin herhangi bir sınırlama var mı?
-
- » Partiler veya adaylara verilen hazine finansmanı (eğer varsa) adil bir şekilde dağıtılıyor mu?
-
- » Medya ile ilgili düzenlemeler ulusal azınlıkların adaylarına veya partilerine makul ve adil erişim imkânı veriyor mu?
-
- » Ulusal azınlıklara mensup kadınların yeterli derecede temsil edilmesini sağlamak için özel tedbirler var mı?

İhtiyaç belirleme misyonlarının üyeleri genellikle Dışişleri Bakanlığı, Yüksek Seçim Kurulu, İçişleri Bakanlığı, ulusal azınlıklardan veya insan haklarından sorumlu kurumların temsilcileri, siyasi partiler, medya temsilcileri, sivil toplum örgütleri, AGİT saha operasyonları (ülkede varsa), AGİT'e üye devletlerin elçilikleri ve diğer ilgili uluslararası kuruluşlarla toplantılar yapar. Bu toplantılar sırasında ihtiyaç belirleme misyonu, ulusal azınlıkların katılımı ile ilgili kanunların incelenmesi sırasında ortaya çıkan, önceki seçimlerde gündeme gelen veya yakın zamanda meydana gelen gelişmelerde tespit edilen belli birtakım sorunları gündeme getirmelidir.

İhtiyaç belirleme misyonu ulusal azınlık gruplarının temsilcilerinin gerek aday gerekse seçmen

olarak seçim sürecine katılım konusunda bir sorun bekleyip beklemediğini tespit etmelidir. Bu sayede, ihtiyaç belirleme misyonu belli başlı sorunları sürecin erken aşamalarında tespit ederek yetkililerin dikkatine sunabilir ve sonradan görevlendirilecek olan seçim gözlem veya seçim değerlendirme misyonlarının dikkate alması gereken öncelikli konuları belirleyebilir.

Eğer ülkenin belli bir bölgesinde yaşayan yoğun bir ulusal azınlık nüfusu varsa, ihtiyaç belirleme misyonu, ulusal azınlığın siyasi ve sivil temsilcilerinin görüşlerini daha iyi anlamak için bu bölgeye seyahat etmenin uygun olup olmadığını dikkate almak isteyebilir. İhtiyaç belirleme misyonu sırasında böyle bir ziyarette bulunmak mümkün değilse, gözlem misyonunun ana ekibi misyonun erken aşamalarında böyle bir ziyarette bulunmalıdır.

İhtiyaç belirleme misyonu tarafından ulusal azınlıkların katılımına yönelik tespit edilebilecek sorunlardan bazıları aşağıda verilmiştir:

- » Ayrımcılığa yol açan seçim bölgesi sınırları;
- » Adayların kaydı konusunda sorun yaşanması;
- » Seçmen kayıtlarının oluşturulması ortaya çıkan engeller;
- » Kimlik belgelerinin olmaması;
- » Seçim materyallerinin azınlık dillerinde basılmaması;
- » Kampanyalar sırasında azınlıklara yönelik hoşgörüsüz bir söylem kullanılması;
- » Medyaya erişimin olmayışı;
- » Seçmen eğitiminin yetersiz oluşu;
- » Ulusal azınlıkların seçimin yürütülmesinden sorumlu kurumlarda ve seçimin düzenlenmesinde rol oynayan başka resmi organlarda temsil edilmemeleri (ör. Medyanın düzenlenmesinden sorumlu kurullar ve seçim bölgesi belirleme komisyonları); ve
- » Seçim idaresinin tarafsızlığına yeterince güven duyulmaması.

Bir ihtiyaç belirleme misyonu tarafından ulusal azınlıkların katılımı ile ilgili tespit edilebilecek olumlu adımlar arasında aşağıdaki hususlar yer alabilir:

- » Ulusal azınlıkların anlamlı ve yeterli bir şekilde temsil edilmelerini sağlamak üzere tasarlanmış bir seçim sistemi;
- » Seçimlerin yürütülmesinden sorumlu organlarda veya seçimlerin düzenlenmesinde rolü olan başka resmi organlarda azınlıkların temsil edilmeleri;
- » Görsel medya da dâhil olmak üzere basında azınlık gruplarını hedef alan seçmen eğitim kampanyalarının düzenlenmesi;
- » Oy kullanmaya ve seçime dair materyallerin azınlık dillerinde de basılması; ve
- » Seçime katılacak kişilerin uyması gereken, kampanyalar sırasında nefret söylemini yasaklayan davranış kuralları.

C. Ana Ekip İçin Rehber İlkeler

Seçim sürecinin tüm yönlerini izlemek ve raporlamak için görevlendirilen analizcilerin de yer aldığı ana ekip seçim gözlem misyonlarında lider rolündedir. Ulusal azınlıkların katılımı ile ilgili konuların yönetilmesinden ve izlenmesinden genel olarak misyon başkasını sorumlu olsa da, ana ekibin tüm üyeleri devam eden seçim gözlem görevleri sırasında seçim paydaşlarından topladıkları bilgiler doğrultusunda ulusal azınlıkların katılımını izleme sorumluluğu tüm misyon üyelerine aittir. Ulusal azınlıkların katılımı ile ilgili bulgulara, ara dönem raporları, ön bilgilendirme raporu ve sürecin iyileştirilmesine yönelik tavsiyeler de içerebilen nihai rapor gibi düzenli raporlarda yer verilir.

Ulusal azınlıklarla ilgili konuların özellikle göze çarptığı ülkelerde ODIHR misyonda sadece bu konuyla ilgilenen bir ulusal azınlık analizcisi görevlendirebilir. Ulusal Azınlıklar Yüksek Komiserliği'nin aktif olduğu ülkelerde, ulusal azınlıkların katılımını izlemek üzere bu ofisten bir görevliyi misyonda görevlendirebilir. Misyon, Ulusal Azınlıklar Yüksek Komiserliği'nin uzmanlığından ve ülke deneyimlerinden yararlanmaktadır. Sadece bu konu üzerine çalışan bir analizcinin olması sayesinde seçim gözlem misyonu, ulusal azınlıkların katılımını daha derinlemesine inceleyebilmekte ve sivil toplum örgütleriyle ulusal azınlık gruplarının diğer temsilcileriyle olan temaslarını artırabilmektedir. Bir ulusal azınlık analizcisinin olmaması halinde, ana ekipten bir kişi –genellikle siyasi uzman- ulusal azınlıklar için odak kişisi olarak görevlendirilecek ve ulusal azınlıkların katılımının izlenmesinde lider konumda olacak ve diğer ekip üyeleriyle belli konularda koordinasyonu sağlayacaktır.

Aşağıda ulusal azınlıkların katılımının etkili bir şekilde izlenmesi için ana ekip üyelerinin yerine getirmesi gereken birtakım temel görevler yer almaktadır.

1. Durumla ilgili Genel Tablonun Çıkarılması

Misyona ilk haftasında, ulusal azınlıklardan sorumlu analizci veya odak kişisi ev sahibi ülkedeki ulusal azınlıkların durumu ile ilgili, tüm misyon üyeleri için bir arka plan bilgisi niteliğinde genel bir özet çıkarmalıdır. Bu özette aşağıdaki konulara yer verilmelidir:

- » Ülkedeki mevcut tüm ulusal azınlık gruplarının bir listesi ve nüfus sayımına veya başka yakın tarihli ve güvenilir kaynaklara göre yaklaşık nüfusları;⁷⁶
- » Ulusal azınlıkların geleneksel olarak veya önemli sayılarda yaşadığı coğrafi bölgelerin tespit edilmesi;
- » İlgili insan hakları sorunları da dahil olmak üzere, toplumda ulusal azınlıkların durumu ile ilgili arka plan bilgisi;
- » Ulusal azınlık gruplarını veya bu grupların menfaatlerini temsil eden her türlü siyasi parti, aday veya STÖ ile ilgili bilgi; ve
- » İhtiyaç belirleme misyonunun, yasal çerçeve incelemesinin ve geçmişte yayımlanan seçim gözlem misyonu raporlarının gündeme getirdiği temel konular.

Bu özet ana ekiplerin ulusal azınlıkların katılımını izleme konusunda bir başlangıç noktasıdır ve hem kısa dönem hem de uzun dönem uzmanlar için brifing materyali işlevini görmektedir.

76 Nüfus sayım rakamları, özellikle Romanlar başta olmak üzere, azınlıkların nüfusunu her zaman yansıtmadığı için, bu rakamların yanı sıra uzmanlar başka tahminleri de dikkate almalıdır.

2. Temel İstatistiksel Verilerin Toplanması

Her seçim gözlem misyonu, ulusal azınlıkların katılımı ile ilgili misyon raporuna dahil edilecek nicel veriler toplamalıdır. Nicel veriler bir ülkedeki ulusal azınlıkların katılımı ile ilgili tek başına kapsamlı bir tablo sunmasa da, temsil konusu başta olmak üzere olumlu ve olumsuz trendlerin takip edilmesi için faydalı bir ölçme aracı olarak kullanılabilir. Bu veriler aynı zamanda ulusal azınlıkların temsilini artırmayı hedefleyen tedbirlerin tavsiye edilmesi için de kullanılabilir.

Ulusal azınlık uzmanı veya odak kişisi mümkünse aşağıdaki temel bilgileri toplamalıdır:

- » Görevi sonlanmak üzere olan parlamentoda yer alan ve kendisini ulusal azınlık olarak beyan eden temsilcilerin sayısı ve bu kişilerin ulusal azınlık partilerini mi, yoksa başka siyasi partileri mi temsil ettiği;
- » Kendisini ulusal azınlık olarak beyan eden ve kabinede bakan olarak görev yapan veya başka bir üst düzey görevde bulunan temsilcilerin sayısı;
- » Yerel meclislerdeki ulusal azınlık temsilcilerinin sayısı;
- » Siyasi parti listelerinde yer alan ve kendisini ulusal azınlık olarak beyan eden adayların sayısı ve oranı;
- » Kendisini ulusal azınlık olarak beyan eden ve çeşitli kademelerdeki seçim kurullarında görev alan temsilcilerin sayısı ve oranı.

Seçmen olarak kayıtlı ulusal azınlıkların oranıyla ilgili her türlü hassas kişisel verinin korunması gerekmektedir.⁷⁷

3. Temel Paydaşların Belirlenmesi ve Bu Kişilerle Görüşülmesi

Seçim değerlendirme misyonunun erken aşamalarında ana ekibin üyeleri ulusal azınlıkların katılımıyla ilgili belli başlı konuları incelemek üzere hangi kurum ve kişilerle görüşülmesinin önemli olduğunu tespit etmelidir. Bu muhataplardan bazıları ulusal azınlık örgütlerini temsil ederken, başka muhataplar ulusal azınlıkları etkileyen, seçmen kütüklerinin oluşturulması veya seçim bölgelerinin belirlenmesi gibi birtakım süreçlerin uygulanmasından sorumlu devlet görevlileri olabilirler. Bazı konuların ana ekibin birden fazla üyesinin ortak sorumluluğu olduğu bilinciyle hareket eden uzmanlar toplantıların planlanmasını yakından koordine etmelidir.

4. Seçmen Kayıtlarının Analiz Edilmesi

Seçim uzmanı veya seçmen kütükleri uzmanı, seçmen kayıt süreçlerini ve seçmen listelerinin oluşturulması süreçlerini analiz ederek ulusal azınlıkların seçmen olarak kaydolma aşamasında veya seçmen listelerinde yer alma konusunda herhangi bir engelle karşılaşmış karşılaşmadığını tespit etmelidir.⁷⁸ Bu tür sorunlar, daha genel bir sorun olan yurttaşlık hakkının verilmesi ile ilgili olabilir. Yurttaşlıkla ilgili sorunlar genel olarak seçim gözleminin kapsamı dışında kaldığı halde, seçmenlerin oy vermeye elverişliliği ve kaydı bağlamında değerlendirilmelidir. Çoğu ülkede, seçmen listeleri seçimlerden önce kamuoyunun incelemesi için askıya çıkarılmaktadır.

⁷⁷ Bu konuyla ilgili bir başka sorun, seçmen listelerine bir kimsenin etnik kökenini veya dinini yazmak iyi uygulama sayılmayabileceğinden ve hassas kişisel verilerin korunması ile ilgili uluslararası standartlara aykırılık teşkil edebileceğinden ulusal azınlıklar için seçmen kütükleri bilgilerinin mevcut olmamasıdır. Ancak, kamuoyu yoklamaları veya uzman değerlendirmeleri gibi başka veriler mevcut olabilir.

⁷⁸ Daha ayrıntılı bilgi için bkz. Seçmen Kütüklerinin Gözlemlenmesi için El Kitabı (Varşova; ODIHR, 2011) <<http://www.osce.org/odihr/elections/92058>>.

Seçmen kütükleri analiz edilirken aşağıdaki sorular dikkate alınmalıdır:

-
- » Seçmen kaydı için hangi sistem kullanılmaktadır? Sistem aktif mi pasif mi?⁷⁹ Dönemsel mi sürekli mi?⁸⁰ Sistem ulusal azınlıkların seçimlere kaydını ve katılımını etkiliyor mu?
-
- » Daimi ikamet kaydı veya adres kaydı seçmen kaydı oluşturmak için bir önkoşul mu?
-
- » Seçmen kaydı yaptırmak için hangi kimlik belgelerine ihtiyaç var?
-
- » Ulusal azınlık gruplarına seçmen kayıt süreciyle ilgili yeterli bilgi sağlandı mı? Bu bilgiler azınlık dillerinde mevcut mu?
-
- » Herhangi bir azınlık grubu seçmen olarak kaydolma veya yurttaşlık alma konusunda sorun yaşad mı? Yaşadıysa bu sorunlar yasal, idari veya siyasi problemler miydi?
-
- » Yetkililer olası eksiklikleri gidermek için iyi niyetli bir çaba gösteriyor mu?
-
- » Seçmen kayıt sürecinde ulusal azınlıkların temsili açısından mevcut boşlukların siyasi sonuçları ne olabilir?

5. Yurttaş ve Seçmen Eğitiminin Değerlendirilmesi

Ulusal azınlık uzmanı, siyasi uzman ve medya uzmanı ulusal azınlıkların seçmenleri ve adayları tarafından erişilebilir yurttaş ve seçmen eğitimlerini değerlendirmelidir. Uzmanlar özellikle ulusal azınlık topluluklarına yönelik bir seçmen eğitim kampanyası düzenlenip düzenlenmediğini tespit etmeli ve seçim materyalleriyle seçmen eğitimi materyallerinin azınlık dillerinde ne derece sağlandığını tespit etmelidir. Bazı ulusal azınlık gruplarında daha düşük okuryazarlık oranları görülebilir. Seçmen eğitimi kampanyaları değerlendirilirken bu husus da dikkate alınmalıdır.

Seçmen eğitimi ile ilgili olarak aşağıdaki sorulara yanıt verilmelidir:

-
- » Kanuna göre seçimden sorumlu organların veya başka resmi kurumların seçmenleri seçim sürecinin tüm yönleriyle ilgili bilgilendirme yükümlülüğü var mı? Bu yükümlülük ulusal azınlıklar açısından da karşılandı mı? Ulusal azınlık mensubu ve daha üçra bölgelerde yaşayan kimseler de yurttaş ve seçmen eğitimi materyallerine erişebildi mi?
-
- » Ulusal ve yerel medya kamuoyunu bilgilendirme sorumluluğunu yerine getiriyor mu? Medya tarafından yayınlanan seçmen eğitimi programları ülkenin her yerine ulaştı mı? Medya bu tür programları özel olarak ulusal azınlık dillerinde yayınladı mı?
-
- » Ulusal azınlıkları temsil edecek olan aday adayları, adaylık ve kayıt prosedürleriyle ilgili yeterince bilgilendirildi mi?
-
- » Seçmenlerin oy verme sürecini anlamamış olabileceğine işaret eden çok sayıda geçersiz oy var mıydı? Geçersiz oylar belli bir bölgede mi yoğunlukta yoksa belli bir topluluğu mu etkiledi?

79 Aktif bir kayıt sisteminde seçmen listesine eklenme veya çıkarılma sorumluluğu seçmene aittir. Pasif sistemde ise seçmen listesini oluşturmak idarenin sorumluluğundadır.

80 Dönemsel seçmen listeleri belirli bir seçim için oluşturulur ve gelecekte kullanılmak üzere güncellenmez veya korunmaz. Sürekli listeler ise saklanır ve seçmen kayıtlarından sorumlu kurumlar tarafından sürekli güncellenir.

6. Aday ve Parti Adaylık Süreçlerinin İzlenmesi

Siyasi uzman, aday gösterme ve kayıt süreçlerini takip etmeli ve ulusal azınlık partilerine ve/veya gruplarına mensup aday adaylarının kayıt ve kayıdın geri çekilmesi işlemlerinin reddedildiği durumları değerlendirmelidir. Bu gibi durumlarda seçim gözlem misyonu etkilenen aday veya parti ile görüşme ayarlamalı, ilgili belgelerin kopyalarını istemeli ve seçim idaresiyle takip toplantıları yaparak reddin gerekçelerini netleştirmelidir. Bu olaylarda özel birtakım yasal, idari veya siyasi faktörlerin ulusal azınlık adaylarını olumsuz etkileyip etkilemediğini tespit etmek için analiz yapılmalıdır. Ayrıca, adaylık için destek imzası toplama şartlarının ve/veya orantısız harçların ulusal azınlıkların katılımını engelleyip engellemediği değerlendirilmelidir.

Benzer şekilde, siyasi uzman, herhangi bir siyasi partinin reddedilip reddedilmediğini veya kayıttan düşürüldüğünü ve bunlardan herhangi birinin ulusal azınlık partisi olup olmadığını değerlendirmelidir. Bu tür olayların seçim döneminden önce meydana gelme olasılığı daha yüksek olduğu halde, yine de seçim süreciyle doğrudan ilişkili olabilirler ve incelenmeleri gerekir.

7. Medya Temsilinin İzlenmesi

Devletin ulusal azınlıkların medyaya yeterli erişimini sağlama yükümlülüğü vardır. Medya aynı zamanda bir toplumda çoğulculuğu ve hoşgörüyü desteklemede, ayrımcılık ırkçılıkla mücadelede önemli bir rol oynar. Seçim sırasında medya kuruluşları azınlık adaylarına ve siyasi partilere makul erişim sağlamalı ve ulusal azınlıkları ilgilendiren konularda haber yapmalıdır. Özellikle devlet televizyonunun, herhangi bir siyasi parti, grup, din veya inanç tercihi gözetmeksizin programlarda çoğulcu bir görüş imkânı tanıyarak demokratik bir toplumun gelişmesine katkıda bulunma sorumluluğu vardır. Özel medya da herhangi bir aday veya partiye karşı, ulusal azınlıkları temsil ettikleri gerekçesiyle ayrımcılık yapmamalıdır. Hiçbir medya kuruluşu ulusal azınlık temsilcilerini ve sorunlarını güvenilirliklerini ve seçmenler karşısındaki itibarlarını olumsuz yönde etkileyebilecek birtakım klişelerle haberleştirmemelidir.

Seçim gözlem misyonlarının medya izlemesine standart yaklaşımlarının bir parçası olarak, medya uzmanı ulusal azınlık adaylarının, partilerin ve sorunlarının haberlerde ne derece yer aldığını değerlendirerek bu kişilere adil bir erişim ve haberlerde yer alma hakkı sağlanıp sağlanmadığını tespit etmelidir.⁸¹

-
- » Medya uzmanı aşağıdaki konuları özel olarak tespit etmelidir:

 - » Ulusal azınlık partileri ve adayları görüşlerini ifade etmek için medyaya erişebildi mi?

 - » Ulusal azınlıkların yaşadığı bölgeler ulusal medyada yer aldı mı?

 - » Medyadaki genel iklim etnik kutuplaşmaya işaret ediyor mu?

 - » Kampanyalar ve seçim bilgileri azınlık dillerinde de verildi mi?

 - » Ulusal azınlık adaylarını, partilerini veya gruplarını ve genel seçim sürecini olumsuz etkileme ihtimali olan nefret söylemi vakaları meydana geldi mi?⁸²
-

81 Daha ayrıntılı bilgi için bkz. Seçim Gözlem Misyonları için Medya İzlemesi El Kitabı (Varşova: ODIHR, 2011), <<http://www.osce.org/odihr/92057>>.

82 Bu el kitabında tartışılan bazı uluslararası belgeler nefret söyleminin doğrudan yasaklanmasını hedeflemenin yanı sıra, 'hoşgörü ve kültürlerarası diyalog ruhunu teşvik etmeyi ve karşılıklı saygı ve anlayışı desteklemek için tedbir alınmasını' amaçlamaktadır. Ulusal Azınlıklar Yüksek Komiserliği Madde 6. Ayrıca bkz. ICERD Madde 1 ve 2 ile Kopenhag Belgesi, paragraf 2 ve 30.

8. Kampanyanın İzlenmesi

Ulusal azınlık adayları, partileri ve seçmenleri açısından örgütlenme, toplanma, ifade ve seyahat özgürlüğü gibi temel özgürlüklere saygı gösterilip gösterilmediğinin anlaşılması bakımından kampanya gözlemi önemlidir. Siyasi ve ulusal azınlıklar uzmanı seçim kampanyasını dikkatlice izlemeli, ulusal azınlık temsilcileri ile ilgili olası sorunları araştırmalıdır. Ayrıca, ulusal azınlık partilerinin ve adaylarının, kampanya yürütmede diğer adaylarla aynı fırsatlara sahip olup olmadığını belirlemelidir. Bu konu partilerin kendilerini kampanya takviminin resmi başlangıcından önce tanıtmaya başladıkları ülkelerde daha da önemlidir.

Kampanyanın yürütülmesi ile ilgili sorulacak belli başlı sorular şöyledir:

- » Seyahat ve örgütlenme özgürlüğüne herhangi bir engel getirilmeden saygı gösterildi mi? Partiler ve adaylar serbestçe seyahat edip kampanya etkinliği yapabiliyorlar mı?
- » Ulusal azınlık adayları, dernekleri ve partileri kampanya sırasında kamu tesislerine adil bir şekilde erişebildi mi?
- » Ulusal azınlıklar kampanya afişlerini basıp gösterebildi mi? Afişleri azınlık dillerinde de asabildiler mi?
- » Adaylar ve partiler kampanya etkinliklerinde azınlık dillerinde konuşma yapabildiler mi?
- » Başka gruplar veya yetkililer tarafından yürütülen azınlık karşıtı kampanya veya sindirme kampanyaları oldu mu? Kampanyada nefret söylemine başvuruldu mu?
- » Ulusal azınlıkları ilgilendiren sorunlar kampanyalar sırasında ele alındı mı?

9. Seçim Sisteminin Etkisinin Değerlendirilmesi

Seçim uzmanı ve yasal uzman seçim sisteminin ulusal azınlıkların katılımı üzerindeki potansiyel etkisini değerlendirmelidir. Bu değerlendirmede kullanılan oyları sandalye sayısına dönüştüren formülü dikkate almalı ve azınlık adayları ile partilerine ayrılan sandalye sayısını etkileyip etkilemediğine bakmalıdır. Seçim sisteminin her türlü göçebe nüfus üzerindeki etkisi de dikkate alınmalıdır. Seçim gözlem misyonlarının genel politikası bir ülkenin tercih ettiği seçim sistemi üzerine görüş bildirmek olmalıdır ancak azınlık temsilini engelleyen veya destekleyen mekanizmaların kayda alınması önemlidir.

Seçim uzmanı ayrıca seçim bölgelerinin sınırlarının belirlenmesinin yeni meclisteki ulusal azınlık temsili üzerindeki olası etkilerini değerlendirmelidir. Özellikle de (a) azınlık adaylarının gereğinden çok fazla oyla kazandığı, ve (b) azınlık nüfuslarının farklı seçim bölgelerine dağıldığı ve çok küçük faklarla kaybettiği seçim bölgelerinin sınırlarına dikkat etmelidir. Seçim uzmanı ayrıca seçim bölgesi belirleme sürecini değerlendirmeli, sürecin siyasi olarak içermeci olup olmadığını ve ulusal azınlık temsilcilerini dâhil edip etmediğini dikkate almalıdır.

Aşağıdaki sorular, seçim bölgelerinin sınırlarının belirlenmesi de dahil olmak üzere, seçim sisteminin değerlendirilmesi için bazı rehber ilkeler sunmaktadır.

- » Hangi seçim sistemi uygulanıyor ve ulusal azınlıkların temsilini nasıl etkiliyor?
- » Mevcut seçim sistemi nedeniyle potansiyel olarak dezavantajlı konumda olabilecek herhangi bir ulusal azınlık grubu var mı?
- » Yasal barajlar var mı, varsa ulusal azınlıkların temsilini nasıl etkiliyor?
- » Ulusal azınlık grupları için, sandalye ayırma ve/veya ikili oy kullanma gibi bir takım özel tedbirler var mı?
- » Etnik olarak karma aday listeleri zorunlu mu?
- » Seçim sistemi topluluklar arası siyasi platformları teşvik ediyor mu? Siyasi partilerin seçim amaçlı blok oluşturup yine de ayrı partiler olarak kalmalarına izin veriliyor mu?
- » Azınlıklar seçim bölgesi sınırlarının belirlenmesinden sorumlu kurumda temsil ediliyor mu veya bu kurumun çalışmalarına resmi girdi sağlayabiliyor mu?
- » Seçim bölgesi sınırlarının belirlenmesinde kullanılan sistem azınlık gruplarının menfaatlerini dikkate alıyor mu?
- » Küçük azınlık gruplarının farklı seçim bölgelerine dağılmasını ve dolayısıyla da oy kullanmadaki etkilerini engelleyen mekanizmalar var mı?
- » Seçim bölgesi sınırlarını hazırlayan veya gözden geçiren yetkililer profesyonel ve siyasi olarak tarafsız mı?
- » Yeniden bölümlenmede kullanılan süreç nasıl işliyor? Kamuoyundan girdi sağlanmasına izin veriyor mu?
- » Seçim bölgeleri birbirine orantısız olarak eşit mi yoksa nüfusa oranla denk mi?
- » Seçim bölgesi sınırlarının oluşturulmasında olası partizan manipülasyonları izlemek ve önlemek için bir süreç var mı?

D. Uzun Dönem Gözlemciler İçin Rehber İlkeler

Uzun dönem gözlemciler, bir seçim gözlem misyonunun, seçim süreci hakkında tüm ülkeyi kapsayan bir bakış açısına sahip olmasını sağlarlar.⁸³ Bu gözlemciler, bölgesel ve yerel seviyede seçim gözlem misyonunun bulgularını destekleyen bilgileri toplarlar ve aynı zamanda seçim sürecini etkileyen bölgesel özellikleri tespit ederler. Uzun dönem gözlemciler yerel paydaşlar ile etkileşim içine girdiklerinden dolayı, ulusal azınlıkların katılımına dair bilgi toplamak açısından önemli bir konuma sahiptirler ve özellikle ulusal azınlıkların nüfusunun yüksek olduğu alanlarda görev yapıyorlarsa bu konuları daha da önem kazanır.

83 Uzun süreli gözlemcilerin rolü hakkında daha fazla bilgi için bkz. Uzun Vadeli Seçim Gözlemcileri El Kitabı (Varşova, ODIHR 2007) <<http://www.osce.org/odihr/elections/24678>>.

Uzun dönem gözlemciler, görev yerlerine gönderilmeden önce ODIHR'in ulusal azınlıkların seçime katılımının izlenmesine ilişkin yaklaşımı hakkında bilgilendirilmeli, bu çerçevede kendilerine Lund Tavsiyeleri ve AGİT Ulusal Azınlıklar Yüksek Komiserliğinin rolü hakkında da bilgi verilmelidir. Bu konular, uzun dönem gözlemcileri bilgilendirme toplantısı sırasında ele alınmalı, ayrıca uzun dönem gözlemci bilgilendirme kitabına da dâhil edilmelidir.

Uzun dönem gözlemci koordinatörü, uzun dönem gözlemcilerin, ulusal azınlıkların katılımının seçim gözlem misyonu tarafından izlenmesi açısından nasıl bir rol oynadığını bilir ve ana ekibin diğer üyeleri ile işbirliği içinde misyonun bu konulara ilişkin raporlarına yardımcı olur. Uzun dönem gözlemci koordinatörü, uzun dönem gözlemcilere ulusal azınlık meseleleriyle ilgili belli görevler vermek için ulusal azınlık odak noktası veya analiz uzmanı ile yakın bir çalışma yürütür. Ulusal azınlıkların yoğun olduğu yerlerde uzun dönem gözlemciler, uzun dönem gözlemci koordinatörü vasıtasıyla ulusal azınlık analiz uzmanı ile düzenli bir şekilde haberleşir ve ulusal azınlık uzmanı da bazı konuları takip etmek üzere o yeri ziyaret edebilir. Uzun dönem gözlemciler, ulusal azınlıkların katılımıyla ilgili bulgularını, haftalık raporlama formunun bu konuya ayrılmış kısmında düzenli şekilde rapor ederler.

Uzun dönem gözlemciler, ulusal azınlıkların katılımına ilişkin konuların araştırılmasını, düzenli şekilde yerine getirdikleri görevlerinin bir parçası olarak görmelidirler. Yerel seçim paydaşları ile yapılan her toplantı, ulusal azınlıkların katılımına dair bilgi toplama fırsatıdır. Bir önceki bölümde verilen kontrol listeleri, uzun dönem gözlemcilerin toplantılar sırasında ilgili bilgileri toplamalarına yardımcı olabilir. Ulusal azınlık topluluklarının bulunduğu yerlerdeki uzun dönem gözlemciler, bu toplulukları temsil eden sivil toplum liderlerini ve siyasi liderleri de tespit etmeli ve bu liderler ile görüşmelidirler. Ulusal azınlık siyasi partilerine ve adaylarına ek olarak, topluluğu temsil eden yerel STÖ'ler, gazeteler veya başka örgütler olabilir. Bu gibi temsilciler ile görüşürken bir topluluğun içinde de görüş ayrılıklarının ve bölünmelerin olabileceğini unutmamak önemlidir. Bu nedenden dolayı, mümkünse çok geniş bir yelpazeye yayılmış muhataplarla görüşülmesi iyi bir uygulamadır.

E. Kısa Dönem Gözlemciler İçin Rehber İlkeler

Kısa dönem gözlemciler, seçim günü yapılan işlemler üzerinde yoğunlaşırlar ve bu işlemler arasında sandıkların oy verme işlemine açılması, oyların kullanılması, oy pusulalarının sayılması ve oyların cetvele geçirilmesi yer alır. Kısa dönem gözlemciler ülke çapında görev yaparlar ve topladıkları bilgileri girdikleri raporlama formları, seçim gözlem misyonu tarafından seçim günü sürecinin tam bir profilini çıkarmak ve belli sonuçlara varmak için kullanılabilir. Kısa dönem gözlemciler tarafından temin edilen bilgiler, kayda değer olayların veya seçim ihlallerinin sadece bir anomali mi olduğu yoksa, ülke veya bölge çapında daha yaygın bir eğilimi mi teşkil ettiğini ayırt etmek açısından özellikle önemlidir.

Ulusal azınlıkların yoğunlaştığı bölgelerdeki uzun dönem gözlemciler, kendi bölgelerine gönderilen kısa dönem gözlemcilerin yerel durum hakkında tam manasıyla bilgilendirilmesini sağlamalıdır. Uzun dönem gözlemciler tarafından kısa dönem gözlemcileri bilgilendirmek için hazırlanan bölgesel bilgilendirme materyallerinde o bölgenin etnik kompozisyonu anlatılmalı ve olası sorunlara ve endişelere yer verilmelidir. Uzun dönem gözlemciler, seçim gününde, ulusal azınlık topluluklarındaki seçim çevrelerinin,

o bölgede görev yapan kısa dönem gözlemciler tarafından yeterince takip edilmesini ve azınlık dillerinin yaygın şekilde konuşulduğu yerlerde tercümanların temin edilmesini sağlamalıdır.

Ulusal azınlıkların yoğun olarak yaşadığı ülkelerde kısa dönem gözlemcilerden, ziyaret ettikleri sandık bölgelerinin azınlık topluluğu mu yoksa karma topluluk mu olduğunu, rapor formunda belirtmeleri istenebilir. Bu bilgi seçim gözlem misyonundaki istatistiki analiz uzmanının, azınlık toplulukları içinde ulusal azınlıkların katılımını etkileyebilecek belli örüntüler bulunup bulunmadığını tespit etmesine imkân tanır. Örneğin, bazı seçmenler isimlerini seçmen listelerinde bulamazlarsa, bu veri söz konusu sorunun azınlıkların bulunduğu yerlerde daha yaygın olup olmadığını gösterecektir.

Deneyimler, bir ülkenin veya bölgenin siyasi dinamiklerine bağlı olarak ulusal azınlık topluluklarındaki seçmenlerin seçim günü usulsüzlüklerle daha fazla karşılaşabileceğini göstermektedir. Bu tür sorunlar arasında grup halinde oy kullanma, oyları satın alma, oyları baskılama ve gözdağı verme yer alabilir. Kısa dönem gözlemciler bu olası sorunlardan haberdar olmalı ancak ön yargılı davranarak yaptıkları gözlemi etkilemekten kaçınmalıdırlar.

Teknik veya idari sorunlar da azınlık topluluklarında daha yaygın olabilir. Örneğin oy pusulaları veya diğer seçim materyalleri azınlık dillerinde mevcut olmayabilir, seçmenler yeterli seçmen eğitimi almadıkları ve/veya okuma yazma bilmedikleri için seçim prosedürlerini anlayamayabilirler, devlet dilini konuşamıyor olabilirler ve farklı alfabe kullanmaktan kaynaklanan hatalardan veya başka uygunsuzluklardan dolayı seçmen listelerinde sorun yaşanabilir. Ulusal azınlıklarla ilişkili sorunların tespit edildiği ülkelerde, gözlemci formlarında belli sorulara yer verilebilir.

EKLER

Ulusal Azınlıkların Seçim Süreçlerine Katılımlarıyla ilgili AGİT Taahhütleri ve diğer ilgili Uluslararası ve Bölgesel Standartlar ve Belgelerden Bölümler

1. AGİT

Kopenhag Belgesi, 1990

(1) Katılımcı Devletler, temel insan hak ve özgürlüklerinin korunması ve geliştirilmesinin devletin temel amaçlarından biri olduğunu ifade ederler ve bu hak ve özgürlüklerin tanınmasının özgürlük, adalet ve barışın temelini teşkil ettiğini bir kez daha teyit ederler.

(2) Katılımcı Devletler hukuk devletinin temelini oluşturan adalet ilkelerini destekleme ve geliştirme konusunda kararlıdır. Hukuk devletinin, demokratik düzenin sağlanması ve uygulanmasında tutarlılığı temin eden resmi bir hukuki düzenlemeden ibaret olmadığını, insan kişiliğinin yüce değerinin tam anlamıyla kabul edilmesine dayalı, bu kişiliğin tam ifade bulması için bir çerçeve sağlayan kurumların teminat altına aldığı bir adalet olduğunu kabul ederler.

(3) Demokrasinin hukuk devletinin doğasında bulunduğunu teyit ederler. Siyasi örgütlenmelerde çoğulculuğun önemini kabul ederler.

(4) Uluslararası insan hakları standartlarına uygun olarak birbirlerinin siyasi, sosyal, ekonomik ve kültürel sistemlerini seçme ve geliştirme haklarına saygı göstereceklerini teyit ederler. Bu hakkın kullanılmasında kanunlarının, düzenlemelerinin, uygulamalarının ve politikalarının uluslararası hukuktan doğan yükümlülükleriyle uyumlu olmalarını ve İlkeler Beyannamesi'nin hükümleri ile diğer AGİK taahhütleriyle uyumlu olmalarını sağlayacaklardır.

(5) Tüm insanların sahip olduğu eşit ve vazgeçilmez hakların ve insan onurunun tam ifade bulması için elzem olan adalet ilkeleri arasında aşağıdaki ilkelerin yer aldığına dair derin inançlarını ifade ederler:

(5.1) – gizli oy veya eşdeğer bir prosedür uygulanarak makul aralıklarla ve pratikte seçmenlerin seçtikleri temsilcilerle özgür ifadelerinin teminat altına alındığı koşullarda düzenlenecek serbest seçimlere;

(5.2) – nitelikleri bakımından temsili olan, yürütmenin seçilmiş yasama erkine veya seçmenlere karşı hesap verme yükümlülüğünün bulunduğu bir hükümet formuna;

[...]

(5.7) – insan hak ve temel özgürlükleri kanunla ve uluslararası hukuktan doğan yüküm-

lülüklere uygun olarak teminat altına alınacaktır;

(5.8) – bir kamusal sürecin sonunda kabul edilen mevzuat ve ilgili düzenlemeler yayınlanacak ve ancak yayınlanması geçerliliklerinin koşulu olacaktır. Kanun metinleri herkesin erişimine açık olacaktır;

(5.9) – herkes kanun önünde eşittir ve hiçbir ayırım gözetilmeksizin kanunun eşit koruması altındadır. Bu bakımdan, kanun her türlü ayrımcılığı yasaklayacak ve tüm insanların her türlü ayrımcılığa karşı korunması için eşit ve etkin koruma sağlayacaktır;

(5.10) – temel haklara saygıyı teminat altına almak ve hukuki bütünlüğü sağlamak adına herkes idari kararlara karşı etkili tazminat imkanına sahiptir;

[...]

(7) Halkın iradesinin devlet erkinin temeli olmasını sağlamak için katılımcı Devletler:

(7.1) – kanuna uygun şekilde makul aralıklarla serbest seçimler düzenleyeceklerdir;

(7.2) – ulusal yasama meclisinin en az bir kamarasındaki tüm sandalyelerin halk tarafından seçilmesine izin vereceklerdir;

(7.3) – yetişkin vatandaşlara evrensel ve genel oy hakkı tanıyacaktırlar;

(7.4) – oyların gizli oy veya eşdeğer bir prosedürle kullanılmasını teminat altına alacak, oyların dürüstçe sayılmasını ve açıklanmasını, resmi sonuçların kamuoyuna duyurulmasını sağlayacaklardır;

(7.5) – ayrımcılık yapmaksızın, yurttaşların gerek bireysel olarak, gerekse siyasi partilerin ya da örgütlerin temsilcisi olarak siyasi makam veya memuriyet elde etme haklarına saygı göstereceklerdir;

(7.6) – bireylerin ve grupların özgürce kendi siyasi partilerini veya diğer siyasi örgütlenmelerini kurma haklarına saygı göstereceklerdir ve bu türden siyasi partilere ve örgütlere, kanun ve resmi makamlar önünde eşit muamele görme ilkesi doğrultusunda birbirleriyle rekabet etmelerine imkan sağlayacak gerekli yasal teminatları sağlayacaklardır;

(7.7) – partilerin ve adayların görüşlerini ve yeterliliklerini serbestçe açıklamalarına, seçmenlerin bu görüşleri öğrenme ve tartışmalarına veya oylarını serbestçe ve cezadan korkmadan kullanmalarına engel olabilecek hiçbir idari işlem, şiddet veya sindirme eylemi olmaksızın siyasi kampanyaların adil ve özgür bir ortamda yapılmasına elverişli kanun ve devlet politikalarını benimseyeceklerdir;

(7.8) – ayırım gözetmeksizin seçim sürecine katılmak isteyen tüm siyasi gruplar ve bireyler bakımından medyaya erişim konusunda hiçbir yasal ya da idari engelin olmamasını teminat altına alacaklardır;

(7.9) – kanunla öngörülen gerekli oy sayısını elde eden adayların usulüne uygun olarak göreve getirilmelerini ve dönemleri son bulana kadar veya demokratik parlamenter ve anayasal usullere uygun olarak kanunla düzenlenen başka şekilde görevleri sonlandırılana kadar görevde kalmalarını sağlayacaklardır.

(8) Katılımcı Devletler, ulusal ve uluslararası gözlemcilerin seçimlerin yapıldığı Devletler açısından bu süreci geliştireceği kanaatindedir. Bu nedenle, diğer AGİK katılımcı devletlerinden ve uygun başka özel örgüt ve kuruluşlardan arzu eden gözlemcileri, yasaların izin verdiği ölçüde kendi ulusal seçim süreçlerini izlemek üzere davet ederler. Ayrıca seçim süreçlerine ulusal düzeyin alt kademelerinde de benzer bir erişimi kolaylaştırmaya çaba göstereceklerini ifade ederler. Bu tarz gözlemciler seçim süreçlerine müdahale etmemeyi kabul eder.

[...]

(30) Katılımcı Devletler ulusal azınlıklarla ilgili sorunların ancak hukuk devletine dayalı demokratik bir siyasi çerçevede ve işleyen bağımsız bir yargının olması halinde tatmin edici bir şekilde çözülebileceğini kabul ederler. Bu çerçeve insan haklarına ve temel özgürlüklerine tam saygıyı, tüm yurttaşlar için eşit hak ve statüyü, yurttaşların meşru menfaatlerinin ve isteklerinin özgürce ifade edilmesini, siyasi çoğulculuğu, toplumsal hoşgörüyü ve devlet iktidarının istismarına etkin sınır getiren yasal kuralların uygulanmasını güvence altına alır. Ayrıca, siyasi partiler, sendikalar, insan hakları örgütleri ve dini gruplar gibi sivil toplum örgütlerinin, hoşgörü ve kültürel çeşitliliğin geliştirilmesi ve ulusal azınlıklara ilişkin sorunların çözümü konusunda oynadıkların rolün önemini kabul ederler. Bunun yanı sıra, evrensel kabul gören insan haklarının bir parçası olarak ulusal azınlıklara mensup kişilerin haklarına saygının barış, adalet, istikrar ve demokrasi için elzem etkenler olduklarını kabul ederler.

(31) Ulusal azınlıklara mensup kişiler hiçbir ayrımcılık görmeksizin ve kanun önünde tam eşitlik ilkesi çerçevesinde insan haklarını tam ve etkili bir şekilde kullanma hakkına sahiptir. Katılımcı Devletler, ulusal azınlıklara mensup kişilerin insan haklarını ve temel özgürlüklerini diğer vatandaşlarla eşit şekilde ve tam olarak kullanma hakkını güvence altına almak için gerektiğinde özel tedbirler uygularlar.

(32) bir azınlığa mensup olmak bir kişinin bireysel seçimidir ve böyle bir seçimden herhangi bir dezavantaj doğmamalıdır. Ulusal azınlıklara mensup kişiler kendi etnik, kültürel, dilsel veya dini kimliklerini, kendi iradeleri dışında asimilasyondan uzak bir biçimde özgürce ifade etme, koruma ve geliştirme, kendi kültürlerini her bakımdan koruma ve geliştirme hakkına sahiptir. Ulusal azınlıklar özellikle aşağıdaki haklara sahiptir:

(32.1) – anadillerini özel ve kamusal alanda konuşabilme;

(32.2) – ulusal mevzuata uygun şekilde gönüllü mali ve diğer katkıları kabul edebilecek ve devlet desteği talep edebilecek eğitim, kültürel ve dini kurumlarını, örgütlerini veya derneklerini kurma;

(32.3) – kendi anadillerinde dinlerini açıklama özgürlüğü ve dini materyallerin edinilmesi, bulundurulması ve kullanılması da dahil, dini gereklerini, dini faaliyetlerini ve eğitsel çalışmalarını anadillerinde yerine getirme özgürlüğü;

(32.4) – Kendi ülkelerinde, kendi aralarında veya ortak bir etnik veya ulusal köken, kültürel miras veya dini inanç paylaştıkları diğer Devletlerin yurttaşlarıyla sınır ötesinde engellenmeksizin temaslar kurma ve bu temasları koruma;

(32.5) – kendi anadillerinde bilgi yayma, bilgiye erişme bilgi alışverişinde bulunma;

(32.6) – ülkelerinde örgütlenme ve dernek kurma ve uluslararası sivil toplum örgütlerine

üye olma. Ulusal azınlıklara mensup kişiler bu haklarından bireysel olarak yararlanabilecekleri gibi kendi gruplarına mensup diğer kişilerle ortaklaşa da haklardan yararlanabilirler. Bir ulusal azınlığa mensup kişinin bu haklarını kullanması veya kullanmaması dezavantaja yol açamaz.

(33) Katılımcı Devletler kendi topraklarındaki ulusal azınlıkların etnik, kültürel, dilsel ve dini kimliklerini korurlar ve bu kimliğin desteklenmesi için koşullar yaratırlar. Azınlıkların mensup olduğu örgütler veya derneklerle Devletin karar alma prosedürlerine uygun olarak ilgili istişarelerde bulunduktan sonra bu doğrultuda gerekli tedbirleri alırlar. Bu türden tedbirler ilgili katılımcı Devletin diğer vatandaşlarına karşı eşitlik ve ayrımcılık yapmama ilkelerine uygun olacaktır.

(34) Katılımcı Devletler, ulusal azınlıklara mensup kişilerin, ilgili Devletin resmi dil veya dillerini öğrenme gereksinimi saklı tutularak, kendi anadillerini öğrenmek veya anadillerinde eğitim görmek için yeterli fırsata sahip olmalarını sağlar ve mümkün ve gerekli olan durumlarda anadilin, yürürlükteki mevzuata uygun olarak kamu kurumlarında kullanılması için imkan tanır.

(35) Katılımcı Devletler, ulusal azınlıkların kimliklerinin korunması ve desteklenmesi ile ilgili işler de dahil olmak üzere, ulusal azınlıklara mensup kişilerin etkin bir şekilde kamuyu ilgilendiren işlere katılım hakkına saygı gösterirler. Katılımcı Devletler, azınlıkların kendine özgü tarihsel ve coğrafi koşullarına karşılık gelen uygun yerel veya özerk idarelerin, ilgili Devletin politikalarına uygun şekilde, kurulması yoluyla belli ulusal azınlıkların etnik, kültürel, dilsel ve dini kimliklerinin desteklenmesi için gerekli koşulların yaratılması ve korunması adına yürütülen çabaların bu amaçlara ulaşmak için benimsenen yollardan biri olduğunu kabul ederler.

(36) Katılımcı Devletler, ulusal azınlıklarla ilgili konularda kendi aralarında yapıcı bir işbirliğini geliştirmenin önemini bilincindedirler. Bu tarz bir işbirliği karşılıklı anlayış ve güven, dostane ve iyi komşuluk ilişkileri, uluslararası barış, güvenlik ve adaleti desteklemeyi hedefler. Her bir Katılımcı Devlet, kendi topraklarında yaşayan tüm insanlar arasında, etnik veya milli köken veya dine bakmaksızın karşılıklı saygı, anlayış, işbirliği ve dayanışma iklimini destekler ve sorunların hukuk devleti ilkeleri doğrultusunda diyalogla çözülmesini teşvik eder.

(37) Bu taahhütlerden hiçbiri, Devletlerin toprak bütünlüğü ilkesi de dahil olmak üzere, Birleşmiş Milletler Şartı'nın amaç ve ilkelerine, uluslararası hukuk kapsamındaki diğer yükümlülüklere veya Nihai Senedin hükümlerine aykırı herhangi bir eylemde bulunma hakkını tanıdığı şeklinde yorumlanamaz.

(38) Katılımcı Devletler, ulusal azınlıklara mensup kişilerin haklarını koruma ve destekleme çabaları doğrultusunda, mevcut insan hakları sözleşmeleri ve diğer ilgili uluslararası sözleşmeler kapsamındaki taahhütlerine tam saygı gösterirler ve henüz kabul etmemiş olsalar bile, bireysel şikayet hakkına imkan tanıyan sözleşmeler de dahil olmak üzere, ilgili sözleşmelere bağlı kalacaklarını taahhüt ederler.

(39) Katılımcı Devletler, Birleşmiş Milletler ve Avrupa Konseyi de dahil olmak üzere, üye oldukları yetkili uluslararası örgütlerle yakın bir işbirliği içinde çalışırlar ve ulusal azınlıklarla ilgili sorunlara ilişkin bu örgütlerin sürdürdükleri çalışmaları dikkate alırlar. Ulusal azınlıklar konusunun etraflıca tartışılması için bir uzmanlar toplantısı yapılmasını dikkate alırlar.

HCNM, Ulusal Azınlıkların Etkin Katılımına Dair Lund Tavsiyeleri ve Açıklayıcı Not, 1999

II. KARAR ALMA SÜREÇLERİNE KATILIM

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.*

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 Lund Tavsiyeleri 23 "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) *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.*

İlke olarak, demokrasilerde insanların politik örgütlenme biçimlerine - barışçıl amaçlı olduğu ve başkalarının haklarına saygı gösterildiği sürece- müdahale edilmemelidir. Bu, aşağıda sözü edilen belgeler Eylül 1999 24 dahil, çok sayıda uluslararası belgede ifade edilmiş olan örgütlenme özgürlüğü ile ilgili bir konudur: Evrensel İnsan Hakları Beyannamesi'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 halükarda 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, 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 siyasi partinin ulusal düzeyde aldığı oyun meclisteki sandalye sayısını belirlediği nispi 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.

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 nispi temsil sistemi, azınlık temsil hakkının güvence altına alınmasına yardımcı olabilir. AGİT katılımcısı Devletlerde, nispi temsilin çeşitli biçimleri uygulanmaktadır: "tercihli oy sistemi", seçmenlerin adayları tercihine Lund Tavsiyeleri 25 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 coğrafi sınırları ulusal azınlıkların adil temsil hakkına olanak sağlamalıdır.

10) Seçim bölgelerinin sınırları belirlenirken, azınlıkların karar organlarında temsil edilmelelerini güvence altına alacak şekilde, ulusal azınlıkların sorunları ve çıkarları dikkate alınmalıdır. "Hakkaniyet" kavramı, tercih edilen yöntem sonucunda hiç kimseye ön yargılı yaklaşılmasını 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).

HCNM, Çeşitli Toplulukların Entegrasyonu için Ljubljana Rehber İlkeleri, 2012

[...] Yeterli temsil doğrudan katılım sağlar ve Aynı zamanda azınlıkların sesinin duyurulması için hakiki bir fırsat sunması açısından önemlidir. Yeterli olabilmek için, temsilin matematiksel bir orantısallığa sahip olması gerekmemektedir ancak toplumun kompozisyonunu yansıtmayı hedeflemelidir. Sayıca küçük grupların da etkin bir şekilde katılmaları için özen gösterilmelidir. Aynı zamanda, Devletler azınlıklara mensup kişilerin temsilini ve kamusal katılımlarını kolaylaştırmak için toplumsal cinsiyet ilkelerini savunmaya özen göstermelidir

Uluslararası standartlara, umut vadeden uygulamalara ve HCNM'nin deneyimlerine dayanarak hedeflenen politikalar aşağıdakilerden bir veya birden fazlasını dâhil edebilir:

Azınlıkların seçilmiş meclislerde ve/veya yürütme erkinde, ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde kamuda temsil edilmeleri katılmaları için yapılan özel düzenlemeler. Bu türden özel düzenlemelere, koşullara bağlı olarak şu tedbirler dâhil edilebilir: meclis bir veya iki kamarasında ya da meclis komisyonlarında garantili sandalye ayrılması veya yasama süreçlerine başka türlü garantili katılım sağlanması; seçim sisteminde azınlıkların temsilinin kolaylaştırılması; kabinede görevlendirme yapılırken pozitif ayrımcılık uygulanması; yüksek mahkemede veya anayasa mahkemesinde ya da alt mahkemelerde kürsü verilmesi; ve/veya adaylıkla gelinen danışma organlarına veya başka üst düzey organlara yerleştirme yapılması; devlet memuriyetine azınlıkların katılımının sağlanması. Toplumdaki bütün sektörlerde oy için rekabet ederken azınlık temsilini kolaylaştıran ve etkinleştiren seçim sistemleri. Topluluklar arası siyasi platformlar toplumun entegrasyonunda ve azınlıkların etkili katılımında önemli bir rol oynayabilirler;

Hükümetlerle topluluk temsilcileri arasında resmi veya gayri resmi kanal olarak iş gören istişare organları ve mekanizmaları;

Etkili diyalogu temin etmek ve desteklemek için tasarlanan organlar ve süreçler;

belli grupların kendilerini ilgilendiren konularda nüfuzlarını artırmaya yönelik toprağa bağlı olmayan öz-yönetişim düzenlemeleri ve güç paylaşımı düzenlemeleri;

Bazı özel durumlarda, toprağa bağlı öz-yönetişim düzenlemeleri, örneğin, yetkinin belli bir coğrafi bölgeye devredilmesi, münferit azınlık gruplarının temsilini kolaylaştırabilir. Şekli her ne olursa olsun, öz-yönetişim kurumları, ilgili topraklarda yerleşik tüm toplulukların görüşlerini yansıttığını ve yetki alanlarında azınlık hakları dâhil tüm insan haklarına saygılı olduklarını iddia edebilmeleri için demokratik ilkelere ve süreçlere bağlı olmalıdır. Bu bağlamda, güç paylaşımı düzenlemelerinin yapıldığı yerlerde bu düzenlemeler bazı toplulukların temsilden mahrum bırakılacağı şekilde tasarlanmamalıdır.

2. Birleşmiş Milletler

BM Her Türlü İrk Ayrımcılığının Ortadan Kaldırılmasına İlişkin Uluslararası Sözleşme, 21 Aralık 1965

Madde 1

Bu Sözleşmede, “ırk ayrımcılığı” terimi, siyasî, ekonomik, sosyal, kültürel veya toplumsal yaşamın herhangi bir alanında, insan hakları ve temel özgürlüklerin tanınmasını, uygulanmasını, bu hak ve özgürlüklerden yararlanılmasını ortadan kaldırmak veya zayıflatmak amacıyla ya da etkisine yönelik, ırk, renk, soy ya da ulusal veya etnik kökene dayalı her türlü ayırım, dışlama, kısıtlama ya da tercih anlamındadır.

Madde 2

1. Taraf Devletler ırk ayrımcılığını kınar ve uygun her imkânla ve gecikmeden, ırk ayrımcılığının her türünün ortadan kaldırılması ve tüm ırklar arasında bu anlayışın geliştirilmesi politikası izlemeyi üstlenir ve bu amaçla,

a) Her Taraf Devlet, bireylere, birey gruplarına ya da kurumlara karşı hiçbir ırk ayrımcılığı eyleminde veya uygulamasında bulunmamayı ve ulusal ya da yerel tüm kamu yetkilileri ile kamu kurumlarının bu yükümlülüğe uygun hareket etmelerini sağlamayı üstlenir.

b) Her Taraf Devlet, herhangi bir kişinin veya teşkilâtın ırk ayrımcılığını himaye etmemeyi, savunmamayı ve desteklememeyi üstlenir.

[...]

e) Her Taraf Devlet, gerektiğinde, bütünleşme amaçlı örgüt ve hareketler ile ırklar arasındaki engelleri kaldırmaya yönelik diğer araçları teşvik etmeyi, ırkçı bölünmeyi güçlendirebilecek her şeyi caydırmayı üstlenir.

Madde 5

Sözleşme'nin 2nci maddesinde sayılan temel yükümlülüklerle uygun olarak, Taraf Devletler her şekliyle ırk ayrımcılığını yasaklamak ve ortadan kaldırmak ve ırk, renk ya da ulusal veya etnik köken ayrımı yapmaksızın, özellikle aşağıdaki haklardan yararlanmada herkesin kanun önünde eşitlik hakkını garanti altına almak yükümlülüğünü üstlenirler.

[...]

c) Siyasî haklar, özellikle evrensel ve eşit oy hakkı temelinde seçimlere katılmak -seçme ve seçilme-, hükümette ve her düzeyde kamu yönetiminde yer almak ve kamu hizmetlerine eşit koşullarda girme hakkı

d) Diğer medenî haklar, özellikle:

[...]

vii) Düşünce, vicdan ve din özgürlüğü hakkı

viii) Fikir ve ifade özgürlüğü hakkı

ix) Barışçı toplanma ve dernek kurma hakkı

[...]

3. Avrupa Konseyi

Avrupa Konseyi, Ulusal Azınlıkların Korunması için Çerçeve Sözleşme ve Açıklayıcı Rapor, 1993

Madde 15

Taraflar, ulusal azınlıklara mensup şahısların kültürel, sosyal ve ekonomik hayat ile kamu işlerine, özellikle kendilerini etkileyenlere fiili katılımları için gerekli şartları yaratacaklardır.

Madde 16

Taraflar, ulusal azınlıklara mensup şahısların ikamet ettiği coğrafi alanda nüfus oranlarını değiştiren ve işbu Çerçeve Sözleşmesinde belirtilen ilkelere doğan hak ve özgürlüklere zarar verme amacı güden tedbirler almaktan kaçınacaklardır.

Açıklayıcı Rapor

Madde 15

80. Bu madde Taraflar için, ulusal azınlıklara mensup şahısların, kültürel, sosyal ve ekonomik hayata olduğu gibi kamu işlerine özellikle kendilerini ilgilendirenlere fiilen katılmaları için gerekli şartları sağlama gereksinimini getirmektedir. Ulusal azınlıklara mensup şahıslarla, çoğunluğu oluşturan bölüme mensup olanlar arasında gerçek bir eşitliği sağlamak hedeflenmektedir. Taraflar-kendi anayasal sistemleri içerisinde-diğerleri arasında şu önlemleri alabilirler:

- taraflar, bu şahısları doğrudan etkilemesi muhtemel yasal ve idari önlemler almayı düşündüklerinde uygun yöntemler ve özellikle temsil niteliğine sahip kuruluşları aracılığı ile onlarla istişarede bulunmak;
- onları doğrudan etkileyebilecek ulusal veya bölgesel kalkınma plan ve programlarının hazırlanması, uygulanması ve değerlendirmesine bu şahısların da katılmasını sağlamak;
- projelendirilen kalkınma faaliyetlerinin onlar üzerinde olası etkileri değerlendirmek için onlarla birlikte inceleme yapmak;
- ulusal azınlıklara mensup şahısların yerel ve ulusal düzeyde karar verme sürecine ve seçilmiş kurumlara etkin olarak katılmaları;
- ademi merkeziyetçi ve yerel hükümet şekli

Madde 16

81. Bu maddenin amacı ulusal azınlıklara mensup şahısları, ikamet ettikleri alanlarda nüfus oranlarının değiştirilmesine ve bu çerçeve Sözleşmesinden doğan hak ve özgürlükleri kısıtlamaya yönelik önlemlere karşı korumaktır. Bu gibi önlemlerin örnekleri, bu tür hak ve özgürlükleri kısıtlamak amacı ile istimlak, evlerinden çıkarmak ve idari hudutları yeniden düzenlemek olabilir.

82. Bu madde sadece bu çerçeve Sözleşmesinden doğan hak ve özgürlüklerin kısıtlanmasına yönelik önlemleri yasaklamaktadır. Bu gibi hak ve özgürlükleri etkileyen önlemler konusunda ki yasakları genişletmek imkansız görülmüştür; **zira, bu** gibi eylemler bazen haklı ve meşru olabilir. Bir örnek, bir baraj inşası için bir köyün sakinlerinin yeniden iskanı olabilir.

Ulusal Azınlıklara Mensup Kişilerin Kültürel, Sosyal ve Ekonomik Yaşama ve Kamu İşlerine Etkin Katılımı 27 Şubat 2008

a) Ulusal azınlıklara mensup kişilerin yasama sürecine katılımı

i. Siyasi partiler

75. Bir ulusal azınlığa mensup her kişinin barışçı toplantı özgürlüğü ve örgütlenme hakkı, Çerçeve Sözleşmenin 7. Maddesinde öngörülen şekilde, siyasi parti ve/veya teşkilat oluşturma hakkını beraberinde getirmektedir. Etnik veya dini nedenlerle siyasi partilerin kurulmasını yasaklayan bir mevzuat bu hakkı haksız şekilde sınırlayabilir. Herhangi bir sınırlama uluslararası hukuk kurallarına ve İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesinde yer alan ilkelere uygun olmalıdır.

76. Ulusal azınlık örgütlerinin ve siyasi partilerinin tescili belli koşullara tabi olabilir. Ancak bu koşullar, ulusal azınlıklara mensup kişilerin bu tür örgütler kurma imkânını makul olmayan veya orantısız bir biçimde sınırlamamalı ve bu kişilerin siyasi yaşama ve karar verme süreçlerine katılma fırsatlarını kısıtlamamalıdır. Bu husus, kayıtla ilgili sayısal ve coğrafi koşulları da ilgilendirmektedir.

77. Taraf Devletler, ulusal azınlıklara mensup kişileri temsil eden veya içeren partilerin, seçim kampanyası yapma konusunda yeterli fırsata sahip olmasını sağlamalıdır. Bunun için seçim ilanlarının azınlık dillerinde hazırlanması gerekebilir. Yetkili makamlar aynı zamanda azınlık dillerinin seçim kampanyalarına ayrılan devlet televizyonu ve radyo programlarında ve ulusal azınlıklara mensup kişilerin geleneksel olarak veya sayıca çok şekilde iskan ettikleri alanlarda seçim pusulalarında ve diğer seçim materyallerinde kullanılmasına ilişkin fırsat tanımayı da düşünmelidirler.

78. Gerek ana akım, gerekse ulusal azınlıklara mensup kişilerce kurulmuş siyasi partiler, ulusal azınlıklara mensup kişilerin kamu işlerine katılımını kolaylaştırmakta önemli bir rol oynayabilirler. Adaylarının ana akım partilerce iç demokratik seçim sürecine tabi olması, ulusal azınlıklara mensup kişilerin katılımının sağlanması açısından çok büyük öneme sahiptir. Ancak, azınlık temsilcilerinin ana akım siyasi partilerine dahil olması, azınlıkların çıkarlarının etkin şekilde temsil edileceği anlamına gelmemektedir.

79. Öne çıkan azınlık partilerin bulunduğu ülkelerde, diğer azınlık partilerinin veya aynı ulusal azınlıklara mensup diğer kişilerin çıkarlarını temsil etmeyi isteyen siyasi örgütlerin de aynı fırsatlara sahip olmasını sağlamak önemlidir.

ii. Seçim sisteminin ulusal, bölgesel, yerel düzeylerdeki yapısı

80. Ulusal azınlıklara mensup kişilerin, kendilerini ilgilendiren yasal tedbirlerin ve devlet politikalarının oluşturulması sırasında görüşlerini ifade edebilmeleri için seçim süreçlerine katılmaları hayati önem taşımaktadır.

81. Danışma Komitesi, Taraf Devletlerin seçim sistemlerine kendilerinin karar verdiklerini dikkate alarak, azınlıkların endişelerinin kamu gündeminde yer almasına fırsat tanımanın önemini vurgulamıştır. Bu da azınlık temsilcilerinin seçim organlarında var olması ve/veya endişelerinin seçilmiş organların gündemine dâhil edilmesi yoluyla mümkün olabilir.

82. Danışma Komitesi, seçim yasalarında belli bir baraj bulunduğunda, bu barajın ulusal azınlıkların seçim sürecine katılması üzerindeki olası olumsuz etkisinin dikkate alınması gerektiğine işaret etmiştir. Baraj şartlarından muafiyet, ulusal azınlığın seçilmiş organlara katılmasını desteklemede faydalı olduğu tespit edilmiştir.

83. Ulusal azınlıklara mensup kişilerin seçilmiş organlarda temsil edilmesine ilişkin anayasal güvencelerle birlikte etkili bir uygulama mevzuatı ile makul bir zaman içinde alınacak tedbirlere ihtiyaç vardır. Danışma Komitesi, ulusal azınlıklara mensup kişilerin bu tür mevzuatın hazırlanmasına ve uygulanmasının izlenmesine katılmasının veya bu kişilere bu süreçte danışılmasının önemli olduğu düşüncesindedir.

84. Taraf Devletler, dezavantajlı konumdakiler dahil olmak üzere ulusal azınlıklara mensup kişilerin yerel seçilmiş konseylere katılımını güçlendirmeye teşvik edilmektedir. Danışma Komitesi, bu konuyla ilgili olarak, belli ikamet şartlarının ulusal azınlıklara mensup kişilerin yerel seçimlere katılması üzerindeki olası olumsuz etkisine de dikkat edilmesi gerektiğini vurgulamıştır.

85. Kadınların seçilmiş organlarda dengeli bir şekilde var olmasını desteklemeye yönelik seçim hükümleri, ulusal azınlıklara mensup kadınların kamu işlerine katılımı üzerinde olumlu etki yaratacak şekilde tasarlanabilir.

86. Ne tür düzenleme seçilirse seçilsin, bu düzenlemelerin toplumda ve ulusal azınlıklara mensup kişilerin ihtiyaçlarında meydana gelen değişiklikleri yeterince yansıtmasını sağlamak üzere düzenli şekilde gözden geçirilmesi tavsiye edilir.

87. Ulusal azınlıklara mensup kişilerin seçilmiş organlarda temsil edilme imkânlarının pratikte sınırlı olması halinde bu kişilerin katılımını kuvvetlendirmek için azınlık temsili ni kolaylaştırmaya yönelik belli düzenlemeler gibi alternatif kanalların değerlendirilmesi gerekir.

iii. İdari sınırlar ve seçim bölgesi sınırları

88. Seçim bölgelerindeki değişiklikler, ulusal azınlıklara mensup kişilerin seçilmiş organlar dahil kamu işlerine etkin katılmasına yönelik çabaları etkileyebilir. Taraf Devletler, seçim bölgesinde değişiklik yapacak reformları değerlendirirken, ulusal azınlıklara mensup kişilerin seçilme fırsatlarını zayıflatmamasını sağlamalıdır.

89. Yetkili makamlar, idari sınırları değiştirmeyi hedefleyen reformları değerlendirirken ulusal azınlıklara mensup kişilere danışmalı ve bu reformların kamu işlerine katılımları üzerindeki olası etkisini dikkatli şekilde değerlendirmelidirler.

90. Taraf Devletler her halükarda, ulusal azınlıklara mensup kişilerin iskan ettiği alanlarda nüfusun oranını azaltmayı veya Çerçeve Sözleşme ile korunan hakları sınırlamayı hedefleyen tedbirler almamalıdır. Aksine, bu gibi alanlardaki idari reformlar azınlıkların katılma fırsatlarını arttırmayı hedeflemelidir.

iv. Belli sayıda sandalye ayrılan sistem

91. Ulusal azınlıkların temsilcileri için belli sayıda sandalyenin ayrıldığı ve/veya paylaşıldığı düzenlemeler bazı durumlarda ulusal azınlıklara mensup kişilerin karar verme sürecine katılımını güçlendirmede faydalı olmuştur. İster muhtelif ulusal azınlıklar arasında

paylaşılsın, isterse tek bir gruba yönelik olsun, belli sayıda sandalye ayrılması, ulusal azınlıklara mensup kişilerin seçilmiş organlarda temsil edilmesini sağlamanın yollarından biridir.

92. “Ortak sandalye” sistemi ise özellikle sayıca az azınlıkların ihtiyaçlarına uyarlanmıştır. Böyle bir düzenlemenin ortak sandalye/sandalyeler ile temsil edilen ulusal azınlıkların tamamının katılımı üzerinde önemli bir etki yaratabilmesi için ilgili azınlıkların söz konusu seçilmiş organda temsil edilerek ulaşılabilecek ortak hedefler ve ortak bir strateji üzerinde anlaşması gereklidir. Ortak sandalyeleri kullanan seçilmiş temsilciler seçim bölgesinde ulusal azınlıklara mensup tüm kişilerin meselelerini temsil etmek için gereken özeni göstermelidirler. Farklı ulusal azınlıkların temsilcilerinin rotasyonu, ortak sandalye duygusu yaratılmasına yardımcı olabilir.

93. Garantili bir sandalye düzenlemesinin etkin katılıma belirgin bir şekilde katkıda bulunmasını sağlamak için seçilen azınlık temsilcilerinin karar verme süreçlerine etkin şekilde katılması önemlidir. Ayrıca, bu temsilcilerin, seçilmiş organ tarafından alınan kararları gerçekten etkileme imkânı olmalıdır ve bu kararlar sadece ulusal azınlıkları ilgilendirenler olmamalıdır. Bu nedenle, bu temsilcilerin seçilmiş organda konuşma ve oy verme haklarının bulunması ve rollerinin yalnızca gözlemci statüsü ile sınırlı kalmaması önemlidir.

94. Bununla birlikte, Danışma Komitesi sadece bu tür düzenlemelerin tesis edilmesinin ulusal azınlıklara mensup kişilere otomatikman karar verme sürecini gerçekten ve kayda değer şekilde etkileme imkânı vermediği görüşündedir.

v. Meclisteki uygulamalar

95. Azınlık meseleleriyle ilgilenmek üzere özel meclis komisyonları bulunan Taraf Devletlerde bu organlar bazı durumlarda ulusal azınlıkların endişelerinin karar verme süreçlerinde dikkate alınmasına yardımcı olmuştur. Bu komisyonlarda azınlık dillerini kullanma imkânı da özellikle etkili olmuştur. Bununla birlikte, azınlıkların korunmasıyla ilgili diğer meclis komisyonlarına da etkin katılımın önemi ihmal edilmemelidir. Meclis komisyonları içinde parti görüşlerinin ötesinde işbirliğinde bulunulması, azınlık meselelerinin politikalara dahil edilmesi yönündeki çabaları kuvvetlendirmektedir.

96. Bu tür komisyonların çalışmalarının etkili olabilmesi için tavsiyelerine, özellikle ulusal azınlıkları ilgilendiren mevzuatın hazırlanması veya düzeltilmesi sırasında gereken şekilde dikkat edilmesi şarttır. Ayrıca, bu komisyonlar ile azınlık örgütleri arasında ve bu komisyonlar ile ilgili yetkili makamlar arasında düzenli diyalog kurulmalıdır.

[...]

vi. Vatandaşlık şartları

100. Vatandaşlık, kamu işlerine katılımı büyük ölçüde etkileyebilecek önemli bir unsurdur. Bugüne kadar edinilen deneyimler, vatandaşlık şartlarının kamusal yaşamın belli alanlarına etkin katılımı engelleyebileceğini göstermiştir. Danışma Komitesi, Çerçeve Sözleşmenin kişisel uygulama kapsamını incelerken, belli durumlarda Taraf Devletlerin benimsediği yaklaşımın esnek ve kapsayıcı olması çağrısında bulunmuştur. Ayrıca, Danışma Komitesi Çerçeve Sözleşmenin ulusal azınlıklara mensup vatandaş olmayanlara uygulanmasının hoşgörü, kültürlerarası diyalog ve işbirliği ruhunu pekiştirebileceğini defalarca vurgulamıştır.

101. Vatandaş olmayanların seçme ve seçilme hakkına belli kısıtlamalar getirilmesi meşru bir yaklaşımsa da bu kısıtlamalar gerektiğinden daha yaygın bir şekilde uygulanmamalıdır. Genel seçimlerde vatandaşlık şartları uygulanabilir olsa da Taraf Devletler ulusal azınlıklara mensup vatandaş olmayan kişilere yerel seçimlerde ve kültürel otonomilerin idari kurullarında oy kullanma ve aday olma imkânı vermeye teşvik edilmektedir. Vatandaşlık, ulusal azınlıklara mensup kişilerin sendikalara ve diğer sivil toplum örgütlerine katılması için bir koşul olmamalıdır. Bu durum özellikle vatandaşlık politikasının sürekli değiştiği Taraf Devletler açısından önemlidir.

102. Genel ve yerel seçimlerde adaylara dil yeterlilik şartlarının getirilmesi ulusal azınlıklara mensup kişilerin kamu işlerine etkin katılımını olumsuz etkileyebileceğinden dolayı Çerçeve Sözleşmenin 15. Maddesine uygun değildir. Bu şartlar, ulusal azınlıklara mensup kişilerin kamu işlerine etkin katılımını olumsuz etkileyebilir.

ÇERÇEVE SÖZLEŞME ALTINDA ULUSAL AZINLIKLARA MENSUP KİŞİLERİN DİL HAKLARINA İLİŞKİN GENEL YORUM, 24 Mayıs 2012

92. Taraf Devletler, ulusal azınlıklara mensup kişileri temsil eden veya bu kişileri içeren siyasi partilerin, seçim kampanyalarında eşit fırsatlara sahip olmasını sağlamalıdır. Bu da beraberinde, seçim ilanlarının azınlık dillerinde teşhirini getirmektedir. Yetkili merciler seçim kampanyalarına ayrılan kamu televizyon ve radyo programlarında ve ulusal azınlıklara mensup kişilerin geleneksel olarak veya çok sayıda iskân ettiği bölgelerdeki seçim pusulalarında ve diğer seçim materyallerinde azınlık dillerini kullanma fırsatı vermeyi düşünmelidirler. Parlamento seçimlerinde ve yerel seçimlerde adaylara getirilen dil yeterlilik şartları, Çerçeve Sözleşme'nin 15. Maddesine uyum meselesini gündeme getirebilir. Zira bu tür şartlar ulusal azınlıklara mensup kişilerin kamu işlerine katılımını olumsuz etkilemektedir. Özellikle, yerel seçimle oluşturulan organlarda azınlık dillerini kullanma imkânı, ulusal azınlıklara mensup kişilerin karar alma sürecine daha etkili bir şekilde katılımını sağlayabilir. Danışma Komitesi, azınlık dillerinin, çok sayıda ulusal azınlığa mensup kişinin iskân ettiği alanlarda kamu idaresinde kullanılmasına imkân tanıyan çabaları memnuniyetle karşılamaktadır.