

**T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
AVRUPA BİRLİĞİ VE ULUSLARARASI
EKONOMİK İLİŞKİLER (HUKUK)
ANA BİLİM DALI**

**AVRUPA BİRLİĞİ VATANDAŞLIĞI KAVRAMI
VE
GELİŞİM SÜRECİ**

Yüksek Lisans Tezi

Semra EREN SAYLAN

Tez Danışmanı
Prof.Dr.Tuğrul ARAT

Ankara – 2007

**T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
AVRUPA BİRLİĞİ VE ULUSLARARASI
EKONOMİK İLİŞKİLER (HUKUK)
ANA BİLİM DALI**

**AVRUPA BİRLİĞİ VATANDAŞLIĞI KAVRAMI
VE
GELİŞİM SÜRECİ**

Yüksek Lisans Tezi

Semra EREN SAYLAN

Ankara - 2007

ÖZET

AB gelişim sürecinin başlangıcındaki uygulamalar, bireyi sadece ekonomiye olan katkıları ile ele almıştır. Ancak, Avrupa siyasi birliğinin Avrupa halklarının aktif katılımı olmadan gerçekleştirilemeyeceğinin farkedilmesiyle, 'Avrupa halkları arasında daha sıkı bir birliğin temellerini atma' yönünde yeni politikalar hayata geçirilmeye başlanmıştır. Birlik vatandaşlığına ilişkin ilk kaynaklar, 1970'lerin başındaki Konsey kararlarına dayanmakta ise de, özellikle Avrupa Toplulukları Adalet Divanı'nın etkili içtihatları ile kavrama açıklık getirilmeye başlanmıştır. 1980'li yıllarda, Birlik vatandaşlığının içeriğinin oluşturulması çalışmaları hız kazanmış, sadece bu kavrama özgü birtakım hakların düzenlenmesi fikri ortaya atılmıştır. Bu alandaki dönüm noktası ise, 1 Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması'dır. Söz konusu Antlaşma, daha önce Toplulukta var olmamış bir şekilde ilk kez üye devlet vatandaşları ile Birlik arasında doğrudan bir hukuki bağ yaratmıştır. Birlik vatandaşlığı kavramı, klasik vatandaşlık kavramından tümüyle farklıdır. Birlik vatandaşlığı, bir üye devletin vatandaşı olma koşuluna bağlandığından, vatandaşlığın kazanılması, kaybedilmesi gibi durumlar üye devletlerin ulusal düzenlemelerine bırakılmış; böylece, özel ve ikincil nitelikli bir yapı öngörülmüştür. İçerik itibarıyla Birlik vatandaşlığı; serbest dolaşım ve ikamet, AP seçimlerinde ve yerel seçimlerde seçme ve seçilme, AP'na dilekçe verme ve Ombudsman'a başvuru, diplomatik korumadan yararlanma haklarından oluşmaktadır. Belirtilen bu haklara ilişkin olarak da, Topluluk hukukunun birincil ve ikincil kaynaklarında çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Avrupa bütünleşme süreci içerisinde nispeten yeni bir kavram olarak ortaya çıkan Birlik vatandaşlığı kavramı, AB'nin geleceğini belirleyen anahtar politikalardan biri haline gelmiştir. Zira demokratik ve dengeli bir Avrupa'nın oluşturulması, AB kurumlarının olduğu kadar, Birlik vatandaşlarının da sürece doğrudan katılımını zorunlu kılmaktadır. Bu bağlamda, Birlik vatandaşlığının geleceğinin, Avrupa bütünleşme sürecine bağlı olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

ABSTRACT

The initial applications concerning the process of development in the EU considers the individual regarding only his contributions to the economy. However, after it has been realized that the European political union cannot be achieved without the active participation of the European communities, new policies on “founding a close union between the European communities” have been started to be implemented. Although the primary sources concerning Union citizenship take their bases from the Council decision in the early 1970s, the concept has started to be clarified with especially the effective case laws of the European Court of Justice. In the 1980s, studies on establishing the content of the Union citizenship have gained pace and the idea of regulating certain rights unique only to this concept has been introduced. The turning point in this field has been the Treaty of Maastricht, entered into force on November 1, 1993. The agreement has established, for the first time, a direct political link between the member state citizens and the Union in such a way that never existed before. The concept of Union citizenship is totally different from that of citizenship in the classical sense. Because the idea of Union citizenship has been linked to the pre-requisite of being a citizen of a member state, the issues of gaining or losing citizenship have been left out to be nationally regulated by the member states; thus, a special and secondary structure has been envisaged. In terms of content, Union citizenship comprises the right to free movement and settlement, the right to vote and to be elected in the local and the EU Parliament elections, the right of petition to the EU Parliament, the right to apply to the Ombudsman and the right to benefit from diplomatic protection. Certain regulations have been implemented concerning the primary and secondary Union sources regarding these rights. The concept of Union citizenship, emerging as a relatively new idea in the process of EU integration, has been a key policy in determining the future of the EU, inasmuch as the establishment of a democratic and uniform Europe necessitates the direct participation of the Union citizens, as well as the EU institutions, in the process. In this context, it would not be wrong to comment that the future of Union citizenship depends on the European integration process.

AVRUPA BİRLİĞİ VATANDAŞLIĞI KAVRAMI ve GELİŞİM SÜRECİ

ÖZET

ABSTRACT

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR LİSTESİ

GİRİŞ

1

BİRİNCİ BÖLÜM

KLASİK VATANDAŞLIK KAVRAMI KARŞISINDA AVRUPA BİRLİĞİ VATANDAŞLIĞININ ÖZELLİKLERİ VE TARİHSEL GELİŞİMİ

I. KLASİK VATANDAŞLIK KAVRAMI

A. Vatandaşlık Kavramı	3
1. Genel Olarak	3
2. Terim Sorunu	6
B. Vatandaşlık Hukukunun Genel Esasları	8
C. Vatandaşlık Hukukunun Niteliği	12

II. AVRUPA BİRLİĞİ VATANDAŞLIĞININ TARİHSEL GELİŞİMİ

A. Genel Olarak	14
B. Entegrasyon Süreci İçinde Birlik Vatandaşlığı Kavramının Gelişimi ve Hukuki Temelleri	15
1. Maastricht Antlaşması Öncesi Gelişmeler	18
a. Birlik Vatandaşlığı Kavramının 1970-1980 Döneminde Gelişimi	19
b. Birlik Vatandaşlığı Kavramının 1980-1990 Döneminde Gelişimi	25
2. Maastricht Süreci	33
a. Martin Raporu	34
b. Dublin Zirvesi – İspanyol Heyeti'nin Teklifi	35
c. Maastricht Antlaşması	39
(1) Birlik Vatandaşlığı Kavramı	39
(2) Birlik Vatandaşlığına İlişkin Hükümler	42
3. Maastricht Antlaşması Sonrasındaki Gelişmeler	45
a. Danimarka Sorunu	45
b. Bindi ve Imbeni Raporları	47

c. Veil Grubu Raporu	48
d. Amsterdam Antlaşması	52
e. Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı	55
C. Avrupa Birliği Anayasası Antlaşması	60

III. AVRUPA BİRLİĞİ VATANDAŞLIĞININ HUKUKİ NİTELİĞİ VE KAPSAMI

A. Birlik Vatandaşlığı	64
1. Birlik Vatandaşlığına İlişkin Temel Yaklaşımlar	65
2. Birlik Vatandaşlığı Tanımı	67
B. Birlik Vatandaşlığının Nitelikleri	68
1. Birlik Vatandaşlığının Bağımlılığı İlkesi	68
2. Birlik Vatandaşlığının Tamamlayıcı Niteliği	69
3. Birlik Vatandaşlığının İkincil Niteliği	70
4. Birlik Vatandaşlığının Yeni Bir Hak ve Yükümlülükler Kategorisi Ortaya Çıkarma Niteliği	70
5. Birlik Vatandaşlığının Sui Generis Niteliği	72
C. Birlik Vatandaşlığı İle Klasik Vatandaşlık Kavramı Arasındaki Farklar	73

İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ VATANDAŞLIĞININ İÇERİĞİ VE GELECEĞİ

I. AVRUPA BİRLİĞİ VATANDAŞLIĞI KAVRAMININ İÇERİĞİ

A. Serbest Dolaşım ve İkamet Hakkı	81
1. Serbest Dolaşım ve İkamet Hakkının Gelişimi	83
2. Serbest Dolaşım ve İkamet Hakkına İlişkin Hukuki Düzenlemeler	84
a. AT Antlaşması'nın Konuya İlişkin Hükümleri	84
(1) AT Antlaşması'nın (18) inci Madde Hükümü	84
(2) AT Antlaşması'nın (14) üncü Madde Hükümü	88
(3) AT Antlaşması'nın Kişilerin Serbest Dolaşımına İlişkin Hükümleri	90
b. AB İkincil Mevzuatındaki Düzenlemeler	96
3. Serbest Dolaşım ve Yerleşme Hakkına Getirilen Sınırlamalar	102
a. Kamu Hizmeti (Görevi) İstisnası	102
b. Kamu Düzeni, Kamu Güvenliği ve Kamu Sağlığı İstisnası	104

B. Avrupa Parlamentosu Seçimleri İle Yerel Seçimlerde Seçme ve Seçilme Hakkı	108
1. Avrupa Parlamentosu Seçimleri İle Yerel Seçimlerde Seçme ve Seçilme Hakkına İlişkin Hukuki Düzenlemeler	110
a. AT Antlaşması'nın (19) uncu Madde Hükmü	110
b. AB İkincil Mevzuatındaki Düzenlemeler	113
(1) Avrupa Parlamentosu Seçimlerinde Seçme ve Seçilme Hakkına İlişkin Düzenleme	113
(2) Yerel Seçimlerde Seçme ve Seçilme Hakkına İlişkin Düzenleme	117
2. Seçme ve Seçilme Hakkına Yönelik Eleştiriler	121
C. Diplomatik Korumadan Yararlanma Hakkı	123
1. Diplomatik Korumadan Yararlanma Hakkının Gelişimi	125
2. Diplomatik Korumadan Yararlanma Hakkına İlişkin Hukuki Düzenlemeler	126
a. AT Antlaşması'nın (20) nci Madde Hükmü	126
b. AB İkincil Mevzuatındaki Düzenlemeler	129
D. Avrupa Parlamentosu'na Dilekçe Verme Hakkı ve Ombudsman'a Başvuru Hakkı	131
1. Avrupa Parlamentosu'na Dilekçe Verme Hakkı	132
a. Avrupa Parlamentosu'na Dilekçe Verme Hakkının Gelişimi	132
b. AT Antlaşması'nın Avrupa Parlamentosu'na Dilekçe Verme Hakkına İlişkin Hükümleri	133
(1) AT Antlaşması'nın (21) inci Madde Hükmü	133
(2) AT Antlaşması'nın (194) üncü Madde Hükmü	134
2. Ombudsman'a Başvuru Hakkı	137
a. Ombudsman'a Başvuru Hakkının Gelişimi	137
b. AT Antlaşması'nın Ombudsman'a Başvuru Hakkına İlişkin (195) inci Madde Hükmü	138
3. AT Antlaşması'nın (194) ve (195) inci Madde Hükümleri Arasındaki Farklar	143

II. AVRUPA BİRLİĞİ TEMEL HAKLAR ŞARTI VE AVRUPA ANAYASASI ÇERÇEVESİNDE BİRLİK VATANDAŞLIĞI VE BİRLİK VATANDAŞLIĞININ GELECEĞİ

A. Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı ve Birlik Vatandaşlığı Bağlamında Sağlanan Gelişmeler	145
B. Avrupa Anayasası Antlaşması ve Birlik Vatandaşlığı	151
C. Birlik Vatandaşlığının Geleceği	157
 SONUÇ	 163
KAYNAKÇA	167

KISALTMALAR LİSTESİ

AB	: Avrupa Birliği
AET	: Avrupa Ekonomik Topluluğu
a.g.e.	: Adı geçen eser
a.g.m.	: adı geçen makale
AKT	: Avrupa Kömür ve elik Topluluğu
AP	: Avrupa Parlamentosu
AT	: Avrupa Topluluğu / Avrupa Toplulukları
ATAD	: Avrupa Toplulukları Adalet Divanı
ATRG	: Avrupa Toplulukları Resmi Gazetesi
AYİM	: Askeri Yüksek İdare Mahkemesi
bknz.	: Bakınız
C.	: Cilt
ev.	: Çeviren
ECJ	: European Court of Justice
ECR	: European Court Reports
Ed.	: Editör
M.	: Madde
O.J.	: Official Journal
Rap.	: Raportör
s.	: Sayfa
v.	: versus (karşı)
vol.	: volume (cilt)

GİRİŞ

Avrupa'yı kurduk; şimdi sıra Avrupalıları yaratmaya geldi¹. Avrupa Birliği'nin bugünkü durumunu kısaca böyle özetlemek olanaklıdır. Günümüzdeki aşamaya ulaşabilmesi için, önce ekonomik bir bütünleşme sürecinden geçen, ülkeler arasındaki sınırları, gümrük duvarlarını, ticari engelleri kaldıran, tek bir para birimini benimseyen Avrupa devletleri, siyasi bir birlik olma iddialarını, güçlendirerek sürdürmüşlerdir. Böylece, Avrupa Birliği'nin ilk dönemlerinde ekonomik bütünleşmeye ilişkin kararların alınma sürecinde doğrudan yer almayan üye devlet vatandaşları, siyasi bütünleşmeyi sağlayacak temel unsur olarak öne çıkmışlardır.

Bu olgudan hareketle, 1 Kasım 1993'te yürürlüğe giren *Maastricht* Antlaşması ile "Birlik vatandaşlığını ihdas etmek yoluyla üye devletlerin uyruklarının hak ve çıkarlarının daha güçlü bir biçimde korunmasını sağlamak", Birliğin yeni görev ve hedefleri arasında sayılmıştır. Ancak bu düzenleme yapılırken, Birlik vatandaşlığı kavramına yeterince açıklık getirilmemiş; bu vatandaşlığın kazanılması, kaybedilmesi gibi hususlara ilişkin olarak herhangi bir hüküm öngörülmemiştir. Bir başka deyişle, hangi koşullarda vatandaşlık haklarının verileceği ya da vatandaşlığın kaybedileceği, üye devletlerin egemenlik alanında bırakılmıştır. Benzer yöntem taslak halindeki Avrupa Anayasası için de benimsenmiş, konu ile ilgili çeşitli hükümlere yer verilmesine karşın, Birlik vatandaşlığının tanımlanması yoluna başvurulmayarak, bunun ulusal vatandaşlığın tamamlayıcısı olduğu

¹ ERDENİR, Burak, **Avrupa Kimliği**, Ankara, Ümit Yayıncılık, 2005, s.13.

ifade edilmiştir. Bununla birlikte, Avrupa Anayasası Antlaşması'nın "Birliğin Temel Haklar Antlaşması" başlıklı II.Bölümü'nün önsözünde, Birlik vatandaşlığının kurulması ve bir özgürlük, güvenlik ve adalet alanı oluşturulması suretiyle bireyin Birlik faaliyetlerinin merkezine yerleştirildiği açıkça vurgulanmıştır.

Tezde ayrıntılı olarak üzerinde durulduğu gibi, Birlik vatandaşlığı kavramı, klasik vatandaşlık kavramından büyük farklılıklar göstermektedir. Söz konusu bu farklılıklar, Avrupa Birliği'nin ve onun kendine özgü hukuk sisteminin özelliklerinden kaynaklanmaktadır. Uluslarüstü bir yapı niteliğini taşıyan Avrupa Birliği'nde, vatandaşlık kavramının hukuki temelini ve kapsamını oluşturmak da kendine özgü bir süreci zorunlu kılmış; sonuç itibarıyla üye devletlerin vatandaşlığına bağlı, tamamlayıcı nitelikte bir kavram ortaya çıkmıştır. Bu noktadan hareketle, çalışmanın ileriki bölümlerinde Birlik vatandaşlığı, tanım ve kavram olarak irdelenecek; bunun için de öncelikle klasik vatandaşlık kavramının ne olduğu, nasıl bir hukuki içeriğe sahip bulunduğu aktarılacaktır. Hemen ardından Birlik vatandaşlığı kavramının neyi ifade ettiği ve bu kavramın klasik vatandaşlık kavramından farklarının ne olduğu üzerinde durulduktan sonra, gelişimi ve kapsamı hakkında bilgi verilecek, söz konusu kavramın Avrupa Birliği hukukundaki yeri ve geleceğine ilişkin perspektif ortaya konacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KLASİK VATANDAŞLIK KAVRAMI KARŞISINDA AVRUPA BİRLİĞİ

VATANDAŞLIĞININ ÖZELLİKLERİ VE TARİHSEL GELİŞİMİ

I. KLASİK VATANDAŞLIK KAVRAMI

A. Vatandaşlık Kavramı

1. Genel Olarak

Vatandaşlık kavramının neyi ifade ettiği hususu, “devlet” kavramı ile yakından ilişkilidir. Geniş anlamda vatandaşlık, vatandaş ile devlet arasındaki kurumsallaştırılmış ilişkileri belirler. Bu ilişkiler, vatandaşın siyasi ve toplumsal katılımı için gerekli prosedürleri de düzenleyen hukuki, sosyal ve kültürel normların ortaya çıkmasını hem gerektirir, hem sağlar. Vatandaşlık, toplum menfaatlerini diğer devletlere ve onların vatandaşlarına karşı bağımsız olarak temsil etmeyi içeren bir devlete bağlı olma hakkını ifade etmektedir.²

Her ne kadar günümüzde ulusal sınırların ortadan kalktığı, küreselleşme eğilimlerinin hız kazandığı ve uluslararası örgütlenmelerin daha kapsamlı hale geldiği görülmekte ise de, bir hukuki statü olarak vatandaşlık hâlâ önemini korumaktadır. Bu özelliği ile vatandaşlık, bir devletin tâbiyetini bir başka devletin tâbiyetinden, yabancılardan ve vatansızlardan ayırmaktadır.

Uluslararası hukukta genel kabul gören bir tanıma göre;

² WIENER, Antje, **European Citizenship Practice-Building Institutions of a Non-State**, USA, Westview Press, 1998, s.21.

- insan topluluğu,
- ülke,
- kendi üstünde herhangi bir otoriteye bağlı olmayan siyasal yönetim

devletin oluşabilmesi için gerekli olan üç temel ögedir.³

Bir başka deyişle, belirli bir ülke, bu ülke üzerinde sürekli olarak yerleşmiş bir insan topluluğu ve ülke üzerinde egemenlik kurmuş olan bir kamu gücü, devleti oluşturan temel ögelerdir. Bu açıdan “insan ögesi”, devletin vazgeçilmez kurucu ögelerinden biridir. Devletin insan ögesinin belirtilmesi için çeşitli deyimler kullanıldığı görülmektedir. Ulus (millet), halk, ahali, tebaa (teb’a, teba), nüfus gibi. Ama hangi deyim kullanılırsa kullanılsın, devletin insan ögesinin, bireylerden (tek tek insanlardan; hukuk deyimiyile “gerçek kişiler”den) oluştuğu açık bir gerçektir.⁴

Devleti oluşturan insan topluluğunun sayı ve niteliğinin bir önemi bulunmamaktadır. Bununla birlikte, kurucu öge niteliğini haiz bu topluluğun kendisine hangi hukuki statü ile bağlanacağı hususunun devlet tarafından bilinmesi, bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır. Zira bu husus, iç hukuk bakımından olduğu kadar, uluslararası ilişkilerde de devlet açısından büyük önem taşımaktadır. Her ne kadar kişi ile devlet arasındaki ilişkinin belirlenmesi hukuki bir sorun olarak nitelendirilmekte ise de, bu sorunun sosyolojik, kültürel, siyasal ve tarihsel boyutlarının da bulunduğu açık bir

³ PAZARCI, Hüseyin, **Uluslararası Hukuk Dersleri**, II.Kitap, Ankara, 1993, s.5. Konu dışında kaldığı için bu tezde ele alınmamış bulunan “tüzel kişilerin tâbiyeti” ve gemiler ile hava gemilerinin tâbiyeti” için –sırasıyla- bkz. ARAT, Tuğrul, **Ticaret Şirketlerinin Tâbiyeti**, Ankara, 1970; BERKİ, Osman Fazıl, **Devletler Hususi Hukuku, Tâbiyet ve Yabancılar Hukuku**, C.I, Ankara, Güzel Sanatlar Matbaası, 1963, sh.133 vd.

⁴ AYBAY, Rona, **Vatandaşlık Hukuku**, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2004, s.3.

gerçektir. Zira, tarih boyunca devlet olarak nitelendirilen toplulukların neredeyse hepsinde insan faktörü soy, dil, din gibi pek çok bakımdan farklılıklar göstermiştir. Öyleyse, devlet ile birey arasında kurulacak bağın hukuk ötesi nedenler yerine, öncelikle hukuksal bir bağ olarak kabul edilmesi ve vatandaşlık kavramının devlet ile insan topluluğu arasında kurulacak bağda tek ölçüt olması bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır.⁵

Nitekim, ***Uyrukluk Konusunda Avrupa Sözleşmesi***'ne göre vatandaşlık (uyrukluk-*nationality*), bir kişiyle bir devlet arasındaki 'hukuksal bağ (*legal bond*)⁶ olarak tanımlanmıştır. Uluslararası Adalet Divanı'nın *Nottebohm* kararında yapılan tanımlamaya göre ise vatandaşlık, "temelinde bir toplumsal bağlılık vakıası, karşılıklı hak ve görevlerle birlikte gerçek bir varlık, menfaat, ilgi ve duygu dayanışması yaratan bir hukuki bağdır".⁷

Söz konusu uluslararası metinler dışında, doktrinde farklı tanımlamaları da yapılan vatandaşlık kavramına ilişkin temel ortak nokta, devlet ile kişi arasındaki hukuki bağı ifade etmesidir. Böylelikle, kişi, sahip olduğu hakları talep edebileceği devleti; aynı şekilde devlet de hangi bireylerin kendisine karşı yükümlülük altında bulunduğunu bilme imkânına kavuşacaktır. Zira, devlet sadece kendisine vatandaşlık bağı ile bağlı olan kişilerden mükellefiyet altına girmesini isteyebilecek; kişiler de tâbiyetinde bulundukları devletten belli hakları talep edebileceklerdir.

⁵ DOĞAN, Vahit, **Türk Vatandaşlık Hukuku**, Ankara, Yetkin Yayınları, 2002, s.25.

⁶ AYBAY, a.g.e., s.7.

⁷ UNAT, İlhan, **Nottebohm Kararı ve Tâbiyetin Gerçekliği İlkesi**, Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No:205-187, 1966, s.21.

2. Terim Sorunu

Yukarıda da belirtildiği üzere, en temel ifadesiyle tâbiyet, kişi ile devlet arasındaki hukuki bağ olarak tanımlanabilir. Bununla birlikte tâbiyet, uyrukluk, vatandaşlık, yurttaşlık, milliyet, soy gibi kavramların aynı anlamı taşıyıp taşımadıkları hususu doktriner bir tartışma olarak ortaya çıkmaktadır. Bu konuda muhtelif görüşler bulunmaktadır.

Sözü edilen kavramlardan tâbiyet, uyrukluk, vatandaşlık ve yurttaşlığın hukuksal bir bağı ifade etmelerine karşın, milliyet ve soy terimlerinin politik amaçlarla da kullanılabilen sosyolojik kavramlar olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Başka bir anlatımla, milliyet ve soy terimleri ırk, dil, din ve kültür gibi ögeleri kapsayan ve hukuksal olmayan terimlerdir.⁸

Dolayısıyla söz konusu iki terim inceleme konumuz dışında kalmakta olup, konumuzla ilgili olarak dilimizde kullanılan dört terim (tâbiyet, uyrukluk, vatandaşlık, yurttaşlık) önem kazanmaktadır.

Doktrinde uyrukluk, tâbiyetin; yurttaşlık da vatandaşlığın eş anlamlısı olarak kabul edilmektedir. Bu genel kabule karşın, tâbiyet ve vatandaşlık kavramlarının aynı anlamı taşıyıp taşımadıkları hususu tartışmaya açıktır. Yabancı dillerde de karşılaşılan (örneğin; *citizenship*, *nationality* kavramları gibi) bu sorunun kökeni tarihsel birtakım nedenlere dayanmaktadır.

Tarihsel açıdan üzerinde durulması gereken ilk konu, antik çağlardan gelen ve site halkını “aktif ve pasif” olarak ikiye ayıran uygulamadır. Antik sitelerde yabancılar, serfler (köleler), kadınlar ve çocuklar edilgen (pasif) halk

⁸ AYBAY, a.g.e., s.7.

sayılıyorlar ve topluma karşı ileri sürebilecekleri haklardan yoksun bırakılıyorlardı. Buna karşılık, etkin (aktif) halk sayılan ve erkek nüfusun bir azınlığını oluşturan kesim yurttaş (*civis*) sayılıyordu. Topluma karşı hak ve ödevler de bunların tekelindeydi.⁹

Ancak, çağdaş anlamda bir hukuk kavramı olarak “vatandaşlık” çok daha sonra ortaya çıkmıştır. Halkı, “hak sahibi (tam yurttaş) olanlar” ve “olmayanlar” biçiminde ikiye ayırma uygulaması, Site devletlerinin ortadan kalkmasından sonra da yüzyıllarca etkisini sürdürmüştür.¹⁰

Vatandaşlık kavramının ifade ettiği anlam, özellikle Avrupa ülkelerinde 19 uncu yüzyıldan itibaren kullanılmaya ve yer etmeye başlayan modern terminolojide belirmeye başlamıştır. Gerçekten, monarşi ile yönetilen devletlerde uzun süre vatandaşlık hukuku alanında, vatandaş ile hükümdâr arasındaki ilişkiden, daha doğrusu vatandaşın hükümdâra olan bağlılığından hareketle “Tebaa Hukuku”, “Tâbiyet” ve “Tebaa” tabirleri kullanılmıştır.¹¹

Terim karmaşasına neden olan bir başka etmen de, sömürgecilik veya koloniyalizmdir. Sömürge halkları, sömürgeci devlete veya o devletin monarkına sadakat borcu altında olan uyruk sayılmışlar, fakat sömürgeci devletin anayurdu halkını sömürge halkından ayırmak için, bu “asıl” halkı oluşturanlara “*citizen* (yurttaş)” denildiği görülmüştür.¹²

Bir devlete aidiyeti belirten tâbirlerin vatandaşlık hukuku alanında kullanılması nispeten daha yenidir. Bununla birlikte, bugün dahi vatandaşlığı

⁹ AYBAY, a.g.e., s.8.

¹⁰ AYBAY, a.g.e., s.9.

¹¹ NOMER, Ergin, **Vatandaşlık Hukuku**, 8.Baskı, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1989, s.9.

¹² AYBAY, a.g.e., s.10.

belirten tâbirler arasında farklar görülmektedir. Ancak bu farklar, terminolojik bir öneme sahip olup, hepsi kapsam olarak modern vatandaşlık hukuku anlayışında bir devlete aidiyeti ifade etmektedir.¹³

Türk hukuku açısından ise, doktrinde tâbiyet ve uyrukluk terimlerinin eşanlamı oldukları kabul edilmekle birlikte, tâbiyet ve vatandaşlık kavramlarının aynı anlamı ifade edip etmediği hususunda farklı görüşler bulunmaktadır. Ancak, vatandaşlık kavramını, gerçek kişilerin tâbiyetini ifade edecek şekilde kullanmak yerinde olacaktır. Zira, tâbiyet kavramı geniştir; tüzel kişilerin ve gemiler ile hava gemilerinin tâbiyetini de içermektedir.

B. Vatandaşlık Hukukunun Genel Esasları

Tâbiyet konusunda asıl ilke, devletin serbestisidir. Zira, tâbiyet, devletin oluşum ve varlığının temelini teşkil etmektedir. İşte, devletler, bu serbestiye dayanarak tebaalarını belirlemektedirler. Başka bir deyişle, devletler; kendi anlayış, fikir ve menfaatlerine; tarihi, coğrafi, sosyal ve siyasi durumlarına uygun olarak tâbiyetin kazanılmasına ve kaybedilmesine dair hükümler öngörmektedirler.¹⁴

Her ne kadar devletlerin, tâbiyet hukuku ile ilgili düzenlemeler yaparlarken, uluslararası hukuka riayet etmek şartı ile kendi menfaatlerini esas almakta serbest oldukları kabul edilmekte ise de, devletlerin uygulamasında, uluslararası alanda kabul görmüş bazı genel esasların yol gösterici olduğu gerçeği de benimsenmektedir. Tâbiyet hukukunun genel

¹³ NOMER, a.g.e., s.10.

¹⁴ BERKİ, a.g.e., s.17.

esasları olarak kabul edilen bu esaslar, uluslararası alanda direktif ilkeler olup, kural olarak bu esasların pozitif geçerliliği yoktur.¹⁵

Bir başka ifadeyle, bu ilkeler devletlerin ulusal yetkilerinin alanına giren vatandaşlık sorunlarını düzenlerken gözönünde bulundurmaları uygun görülen ilkelerdir. Yaptırımları yoktur, ancak genellikle devletler bu ilkelere uygun davranmaya çalışırlar. 1948 yılında Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Bildirisinin 15 inci maddesinde de “herkesin bir tâbiyete hakkı olduğu” ve “hiç kimsenin keyfi olarak vatandaşlığından yoksun bırakılamayacağı” veya “vatandaşlığını değiştirme hakkının elinden alınamayacağı” belirtilmiştir.¹⁶ Buna göre;

a. Herkesin bir tâbiyeti olmalıdır: Bu ilkenin bir başka anlatımı şudur: Hiç kimse vatansız olma durumuna düşmemelidir.¹⁷ Vatansızlık, tâbiyetin yokluğu veya tayin edilememesi; vatansız ise, tâbiyeti olmayan veya tâbiyeti tayin edilemeyen kimse şeklinde tanımlanabilir. Bir çok yerde kendini gösteren bu durum, kişilerin Medeni Hukuk ilişkilerinin geçerliliğini etkileme, birtakım kamusal yükümlülüklerin eşit biçimde dağılımına engel oluşturma ve kişileri diplomatik korumadan yoksun bırakma gibi olumsuz sonuçlar doğurmaktadır. Bu nedenle, hem kişinin kendisi, hem de devlet ve uluslararası topluluk bakımından önemli bir eksiklik, kaçınılması ve önlenmesi gereken olağan dışı bir durum sayılması gerekmektedir. Gerçekten, tâbiyet bağının kurulmamış olması; kişilerin, bulundukları devletlerde yasal korumaya sahip olmalarına rağmen, o devlete karşı tâbiyet

¹⁵ DOĞAN, a.g.e., s.12.

¹⁶ AYBAY, a.g.e., s.55.

¹⁷ AYBAY, a.g.e., s.56.

bağından doğan yükümlülüklerle bağlı olmamaları gibi sakıncaları gündeme getirmektedir.¹⁸

b. Herkesin yalnız bir tâbiyeti olmalıdır: Birden fazla devletin bir şahıs üzerinde tâbiyet bağı iddiasında bulunması halinde, çifte tâbiyet ya da çok tâbiyet olarak adlandırılan durumlar ortaya çıkmaktadır. Her iki durumun da, içinden çıkılması zor sorunlara yol açacağı şühesizdir. Bu nedenle, kişinin hak ve ödevlerinin belirlenmesi, hangi devlet tarafından himaye edileceği gibi sorunların bertaraf edilebilmesi için, herkesin yalnız bir tâbiyetinin bulunması ilkesi benimsenmiştir.¹⁹ Ancak, kişinin birden çok devletin vatandaşlığına sahip olması halinde de, ilgili devletlerin her birinin kendi vatandaşlığına öncelik tanıması ve kişiyi kendi vatandaşı sayması, uluslararası hukukta kabul gören diğer bir önemli prensiptir.²⁰

c. Kişi tâbiyetini seçmede ve değiştirmede özgür olmalıdır: Tâbiyet, kişinin doğumundan ölümüne kadar devam eden, değişmez bir bağ değildir. Kişi, arzu ettiği takdirde, siyasi ve hukuki bağla bağlı olduğu devlet ile ilişkisini keserek, diğer bir devletin tâbiyetini kazanabilir.²¹ Bu ilkenin insan hakları kavramı ile yakından ilişkisi bulunmaktadır. Zira, yukarıda da belirtildiği gibi, tâbiyete sahip olma hakkı da insan hakları kavramı içerisinde mütalaa edilmiş ve bir şahsın tâbiyet değiştirme talebinin devletçe keyfi olarak reddedilemeyeceği ilkesi de İnsan Hakları Evrensel Bildirisi'nin içerisinde yer

¹⁸ BERKİ, a.g.e., s.22.

¹⁹ BERKİ, a.g.e., s.30-31.

²⁰ AYBAY, a.g.e., s.60.

²¹ BERKİ, a.g.e., s.36-37.

almıştır. Hiç kimse keyfi olarak bu hakkından mahrum bırakılamayacaktır.²² Kişi, doğumu sırasında iradesi dışında kazanmış olduğu tâbiyetini sonradan değiştirme olanağına sahip olmalıdır. Bu nedenle de, kişiye, hukuksal koşulları yerine getirmesi halinde tâbiyetini değiştirebilme imkânı tanınması gerektiği kabul edilmektedir. Kişinin, sahip olduğu bu hakkı kötüye kullanmaması gerekmektedir. Hakkın kötüye kullanımı hukuken kabul edilemeyeceğinden, kişiye vatansız kalma hakkı tanınmamaktadır. Diğer bir deyişle, söz konusu ilkeye getirilen genel sınır, kişinin vatansız kalma hali olmaktadır.²³

Yukarıda belirtilen direktif ilkelerin dışında, Uluslararası Adalet Divanı'nın *Nottebohm* Kararı ile pozitif geçerlilik kazanan bir diğer ilke de, tâbiyetin gerçekliği ilkesidir. Söz konusu kararda Divan; birden fazla devlete tâbiyet bağı ile bağlı olan kişinin tâbiyeti konusunda ihtilaf ortaya çıkması halinde, ilgili kişi ile tâbiyet bağı olan devletlerden hangisi arasında daha güçlü bir fiili bağ mevcut ise, o bağa dayanan tâbiyetin "gerçek tâbiyet" olarak kabul edilmesi gerektiğini belirtmiştir. Gerçek tâbiyet kavramını, ilk kez bu şekilde tanımlayan Divana göre, tâbiyet, biri hukuki, diğeri ruhsal-toplumsal olmak üzere iki temel unsurdan oluşmaktadır. Devletle fert arasında karşılıklı hak ve görevleri kapsayan bir hukuki bağ olan tâbiyetin temelinde, bir toplumsal bağlılık vakıası, menfaat, ilgi ve duygu dayanışması yatmaktadır. Sonuç itibariyle tâbiyet, kişinin, tâbiyetini taşıdığı devlet

²² Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi, 10 Aralık 1948'de kabul edilmiştir (Beyanname metni için bkzn. 27.05.1949 gün ve 7217 sayılı Resmi Gazete).

²³ DOĞAN, a.g.e., s.39.

halkına, diğer bütün devletler halklarına oranla daha sıkı bağlarla bağlı olduğunun hukuk tarafından tespit ve tescilini ifade etmektedir.²⁴

Vatandaşlık konusunda kanun koyma yetkisini sınırlayıcı mahiyette olmak üzere uluslararası hukukta benimsenmiş esaslar da vardır. Bunlar şöyle belirtilebilir: Diğer devletlerin egemenliğine ve haklarına saygı, hakkın kötüye kullanılmaması, iyiniyet ilkesi, makul ölçülere bağlı kalma zorunluluğu. Ayrıca, uluslararası toplumun menfaatlerini zedelememek zorunluluğunu da diğer bir sınır olarak öne süren hukukçular da bulunmaktadır.²⁵

C. Vatandaşlık Hukukunun Niteliği

Vatandaşlığın kazanılması, kaybedilmesi, ispatı gibi hususlara ilişkin hukuki düzenlemeler, bir bütün içerisinde değerlendirilmelidir. Her devletin bu konuları kapsayan kurallarının oluşturduğu mevzuat, kendi ulusal hukuk sisteminin bir parçasıdır ve öteki devletlerin aynı konulara ilişkin kurallarından bağımsızdır. Bir başka deyişle, her devletin vatandaşlık hukuku kendine özgüdür; o devletin kendi iç hukukunun bir parçası olarak incelenmesi gerekir. Zira, devletle kişi arasındaki bağ, temelde aynı olmakla birlikte, ayrıntılar çeşitli ülkelerde değişik biçimde anlaşılabilmekte ve düzenlenebilmektedir.²⁶ Bir önceki bölümde ele alınan esaslar ve ilkeler ise,

²⁴ UNAT, a.g.e., s.21-22.

²⁵ NOMER, a.g.e., s.9.

²⁶ AYBAY, a.g.e., s.15.

münferit ulusal hukukların tümünü aynı ölçüde sınırlandıran ortak esaslar ve ilkelerdir.²⁷

Bu noktadan hareketle, her devletin kendi iç özelliklerine göre ve tümüyle kendine özgü koşullarına uygun olarak vatandaşlık hukuku kurallarının belirlenebileceği ileri sürülebilir. Sözü edilen bu kuralların ülkeden ülkeye farklılık göstermesi, konunun bir iç hukuk sorunu olarak ele alınmasını da zorunlu hale getirmektedir. Bununla birlikte, vatandaşlık hukuku alanına ilişkin düzenlemelerin devletin ülkesi dışında da birtakım etkileri olacağından ve hiçbir devletin uluslararası alandaki ilke ve kurallardan tümüyle bağımsız hareket etmesinden söz edilemeyeceğinden, konunun bir uluslararası hukuk boyutunun varlığı da kabul edilmelidir.

²⁷ AYBAY, a.g.e., s.16.

II. AVRUPA BİRLİĞİ VATANDAŞLIĞININ TARİHSEL GELİŞİMİ

A. Genel Olarak

Avrupa Birliği, bugüne kadar ortaya çıkan ve uluslararası hukukun başlıca sùjeleri olarak kabul edilen klasik devlet ve uluslararası örgüt kavramlarından önemli farklılıklar göstermekte, farklı bir yapıyı ifade etmektedir. Bir başka deyişle; Avrupa Birliği, hukuksal olarak üye devletler ve bireyler açısından hak ve yükümlölükler doğuran, doğrudan etki gücüne sahip ve ulusal anayasaların da üstünde yer alan düzenlemeler kabul etme kapasitesine sahip bulunmaktadır.²⁸

Sözü edilen bu ayırksı durumun vurgulanması için seçilen “uluslarüstölük (*supranasyonalite*)” teriminin ise, uluslararası ilişkilere Avrupa Toplulukları’nın kurulmasıyla getirilen bir yenilik olduđu²⁹ ileri sürölmektedir. Zira, Birliğin temelini oluşturan Avrupa Topluluklarının çıkış noktası da, her alanda güçbirliğı oluşturacak bir örgütsel yapıyı oluşturmak ve bu yapıyı klasik uluslararası örgütlenmelerden farklı kılarak tek bir Birlik olma hedefi doğrultusunda önemli yetkilerle donatmaktır. Bunun için de “egemenlik kısıtlaması” değıl, kimilerinin “egemen yetkilerin bir bölümünün devri” olgusu³⁰ olarak ifade ettiğı yol seçilmiştir. Doğrusu, üye devletler kendi

²⁸ TEZCAN, Ercüment, **Avrupa Birliğı Hukuku’nda Birey**, İstanbul, İletişim Yayınları, 2002, s.13.

²⁹ GÜNUĞUR, Haluk, **Avrupa Topluluğı Hukuku**, Ankara, Eğitim Yayınları, 1993, s.17.

³⁰ GÜNUĞUR, a.g.e., s.16.

yetkilerini kısıtlarken, Topluluklara bu yetkileri ikâme edecek yetkiler tanımlanmıştır.

Avrupa Birliği'nin bünyesinde taşıdığı uluslararası nitelik, Birlik hukukunu da doğrudan etkilemiştir. Öyle ki, Birlik hukuku ile ulusal hukuk kurallarının çatışması halinde Birlik normlarına öncelik tanınması³¹ olarak belirtilebilecek, AT Hukukunun önceliği ilkesi temel bir prensip olarak kabul edilmiş ve bu durum uluslararası yapının doğal bir sonucu biçiminde değerlendirilmiştir.

B. Entegrasyon Süreci İçinde Birlik Vatandaşlığı Kavramının Gelişimi ve Hukuki Temelleri

Maastricht Antlaşması'ndan önce vatandaşlık statüsü kurucu Antlaşmalarda yer almamakla birlikte, bu statünün alt yapısını oluşturan birtakım hükümler öngörülmüştür. Bunların en tipik örneği, AT Antlaşması'nda yer alan tâbiyete bağlı ayrımcılığın yasaklanmasına ilişkin 6 ncı madde (yeni numaralandırmada 12 nci madde) ve İç Pazarda serbest dolaşımın sağlanmasına yönelik 7A (yeni numaralandırmada 14 üncü) maddesidir.³²

Başlangıçta bireyleri, üye devlet yurttaşları olmalarından daha ziyade, ekonomik özgürlükler açısından ele alan yaklaşım, adeta Topluluk üyesi devletlerin vatandaşlarıyla ilgili olarak hukuki bir ara kategori yaratmıştır. Bu

³¹ BOZKURT, Enver, ÖZCAN, Mehmet ve KÖKTAŞ, Arif, **Avrupa Birliği Hukuku**, Ankara, Nobel Yayınları, 2001, s.140.

³² TEZCAN (AB'de Birey), s.23.

ara hukuki kategori, üye devletin kendi vatandaşlarına nazaran daha sınırlı haklara sahipken, yabancılara nazaran daha iyi bir konuma sahip bulunmaktaydı. Dolayısıyla, bir üye devlette ikâmet eden diğer üye devletlerin vatandaşları, bir üçüncü ülke vatandaşı gibi muamele görmemekteydi. Vatandaşlık konusunda oldukça kısmi³³ nitelik taşıyan bu yaklaşımın sağladığı en önemli katkı; bireylere, serbest dolaşıma ve vatandaşlık ile cinsiyet temelinde ayırım görmemeye dair haklar tanınması ve bu hakların üye devlet vatandaşı olan serbest çalışanlara ve işçilere uygulanmasıdır.³⁴

Bireyleri yalnızca ekonomik yaşama olan katkıları ile ele alan uygulamalar, Avrupa Toplulukları Adalet Divanı (ATAD)'nın kararları ile açıklığa kavuşturulduğu günden itibaren, birlik düzeyinde geleneksel vatandaşlık haklarının benzeri haklar bulunması açısından bir esas teşkil etmiştir. ATAD, en başından beri Roma Antlaşması'nın, göçmen olsun veya olmasın, farklı ülkelerdeki bireylere ortak haklar tanıdığını kabul etmiştir. Kendi ülkeleri dahil, tüm üye ülkelerin topluluk hukukuna uymalarını beklemenin, bu bireylerin hakkı olduğu ATAD tarafından vurgulanmış ve bu ilke ilk kez *Vand Gend en Loos* davasında gündeme getirilmiştir.³⁵

Vatandaşlar Avrupası, büyük ölçüde üye devlet temsilcilerinin Avrupa'da siyasal bir birlik kurulması amacıyla çalışma yapma yolundaki

³³ TEZCAN (AB'de Birey), s.20.

³⁴ KAYA, Gözde, "Avrupa Vatandaşlığı" Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2003, s.12.

³⁵ MEEHAN, Elizabeth, "Citizenship And Social Inclusion in the European Union", **European Citizenship and Social Exclusion**, Ed.Maurice Roche and Rik Van Berkel, England, Ashgate Publishing Limited, Aldershot, 1997, s.24-25.

kararları sonucunda ortaya çıkmıştır. Vatandaşlığa ilişkin ilk kaynaklar, 1970'lerin başındaki Konsey kararlarına dayanmaktadır.³⁶

Bu dönemdeki siyasi ortamın incelenmesi, dönemin AET'sinde daha ileri bir bütünleşme ihtiyacı duyulmasında, bazı dış nedenlerin de etkili olduğunu göz önüne serecektir. 1950'lerde bölünen ve 60'larda soğuk savaş tehdidi nedeniyle politik gerilime maruz kalan Avrupa, 70'ler ile yumuşama dönemine girmiştir. Bu dönemde Avrupalı devletler, üzerlerindeki ABD etkisini azaltmak istemişlerdir. Sovyetler Birliği'nden gelen tehdit algısındaki azalmanın etkisi, bu istekte belirleyici unsurdur. 70'li yıllarda bir diğer önemli olay ise, petrol krizi ve devamında yaşanan ekonomik çalkantıdır. Refah toplumunun yaşamakta olduğu sorunlar nedeniyle, ülke ekonomileri bu durumu daha fazla kaldıramamıştır. Sorunlar AET'yi daha ileri düzeyde bir entegrasyona ve makro düzeyde bir kollektif planlama sürecine yöneltmiştir. Bu durum, ancak dışarıdan gelen zorluklar karşısında birlik olma ve beraber mücadele etme güdüsü ile açıklanabilir.³⁷

Oysa aynı hedef, Avrupanın bütünleşmesi projesinin başlarında, bu projede önemli bir yere sahip olan *Jean Monnet* tarafından; “biz devletler arasında koalisyon değil, insanlar arasında birlik kuruyoruz” denilmek suretiyle ortaya konmuştur.³⁸

Ancak, Avrupa halklarından uzak bir şekilde yürütülen bütünleşme projesi, ekonomik ve teknik açılardan başarılı olmuşsa da, siyasi ve kültürel boyutta ciddi eksiklikler içermekteydi. Bir başka ifadeyle, başından itibaren,

³⁶ KAYA, a.g.e., s.13.

³⁷ OKMAN, M.Tayfun, **Avrupa Birliği Anayasası'nın Temelleri**, Ankara, Atılım Yayınları, 2005, s.70.

³⁸ FONTAINE, Pascal, **Citizen's Europe**, Brussels, COM.Ec.1993, s.5.

devletler arasında değil de, halklar arasında bir birlik öngörülmüşse de, sonuç olarak hem kültürel anlamda, hem de politik katılım açısından Avrupalılardan kopuk bir bütünleşme süreci ortaya çıkmıştır. Avrupa bütünleşme sürecinin ne temelleri atılırken, ne de tüm hızıyla devam ederken Avrupalıların görüşleri dikkate alınmıştır. Özellikle 1970'lere gelindiğinde, neo-fonksiyonel yaklaşımın sınırlarına ulaşıldığı, teknik düzenlemelerin siyasi, kültürel ve sosyal alanda bir bütünleşme için aşırı mekanik ve yetersiz kaldığı anlaşılmıştır.³⁹

1. Maastricht Antlaşması Öncesi Gelişmeler

Avrupa bütünleşmesinin Avrupa halkının dışında, kimi ülkü sahipleri tarafından gerçekleştirildiği, Avrupalının olup biteni pek bilmediği, zaten önemli bir bölümünü de ilgilendirmedeği kimi zaman söylenmektedir. Öte yandan, Avrupa Topluluğu'nun aslında bir pazardan ibaret olduğu ve öncelikle (belki de sadece) işadamlarını ilgilendirdiği de söylenmiştir. Bu doğrultuda bir başka görüş, Topluluğun öncelikle bir liberal ekonomi kalesi olduğu ve serbest rekabeti kutsal bir hedef haline getirdiğidir. Gerçi pazarın genişlemesinin ve rekabetin tüketiciye, istihdamın gelişmesinin ve serbest dolaşımın çalışana yararlı olduğu, Toplulukların Avrupa ekonomisine önemli bir ivme kazandırdığı, doğrudan seçilen Avrupa Parlamentosu kanalıyla halk

³⁹ ERDENİR, a.g.e., s.17-18.

katılımının sağlandığı kolayca kanıtlanabilecek olsa bile, bu olumsuz yargıların bütünüyle gerçeklerden uzak olduğunu söylemek güçtür.⁴⁰

Maastricht Antlaşması, yukarıda belirtilen eleştiriler karşısında, vatandaşlar Avrupası'nın yaratılması açısından büyük öneme sahiptir. Gözden uzak tutulmaması gereken nokta, söz konusu antlaşmadan önce de birtakım düzenlemelerin ve çalışmaların yapılmış olmasıdır. Ancak, üye devlet vatandaşlarını, öğrenci, işçi, çiftçi olarak değil, bir bütün olarak kapsayan ve vatandaşlığın temel hukuki çerçevesini çizerek Kurucu Antlaşma metninde somutlaştıran *Maastricht* Antlaşması olmuştur. Bu nedenle, Avrupa vatandaşlığı açısından bir milat olarak kabulü de mümkün görülmektedir.

a. Birlik Vatandaşlığı Kavramının 1970-1980 Döneminde Gelişimi

Birlik vatandaşlığı kavramının gelişiminde Avrupa Toplulukları Adalet Divanı (ATAD), Avrupa Komisyonu ve Avrupa Parlamentosu'nun büyük rolü bulunmaktadır. ATAD, serbest dolaşım hakkını sosyal ve medeni haklar çerçevesinde ele alan yaklaşımı ile Kurucu Antlaşmaların bu alanda öngördükleri düzenlemelerin güvencesini oluşturmuştur. Öte yandan, Komisyon ve Avrupa Parlamentosu da, Kurucu Antlaşmalarda yer alan siyasi

⁴⁰ BOZKURT, Ömer, "Maastricht Antlaşması ve Avrupa Bütünleşmesi", **Amme İdaresi Dergisi**, C.26, Sayı 1 (Mart 1993'ten ayrı bası), Ankara, 1994, s.15-16.

hakların yaşama geçirilmesi hususunda üye devletler üzerinde birer baskı unsuru olmuşlardır.⁴¹

Nitekim, siyasal haklar açısından bu başlangıç, 1960 yılındaki Avrupa Parlamentosu seçimlerinin doğrudan gerçekleştirilmesine ilişkin teklif ile başlamakta ise de, Konsey’de yeterli desteğin sağlanamaması nedeniyle bu gelişmeler 1970’li yıllara kadar ertelenmiştir.⁴²

Ortak bir Avrupa kimliği yaratma çalışmaları, Avrupa Toplulukları Bakanlar Konseyi’nin ilgi alanı olmakla beraber, 1970’lerin başında kısmen de Almanya’nın baskısıyla Avrupa zirvelerinin gündeminde yer almaya başlamıştır.

1972 Paris Zirvesi : 1972 yılında gerçekleştirilen Zirve’de, İtalya ve Belçika Başbakanları, “Avrupa vatandaşını, Avrupa’nın inşasının merkezine” taşıma fikrini ileri sürmüşler; üye devletlerin vatandaşlarının sahip oldukları vatandaşlığı tamamlayacak nitelikte bir Avrupa vatandaşlığı yaratılmasını önermişlerdir. Fakat o dönemde bu açıklamalar, Topluluk hukuku temelinde Topluluk vatandaşları için somut ve uygulanabilir nitelikte herhangi bir hak içermeyen, siyasi beyanlar olmaktan ibaretti. Yine aynı Zirve’de, o dönemin Komisyon Başkanı *Xavier Ortoli*, ekonomik krizin ve uluslararası ilişkilerdeki değişimlerin Topluluk dayanışmasını güçlendirmekten uzak olduğunu

⁴¹ KOSLOWSKI, Rey, “Intra-EU Migration, Citizenship and Political Union”, **Journal of Common Market Studies**, Volume 32, No:3, Oxford, Blackwell, s.387.

⁴² SPRINGER, Beverly, **The European Union and Its Citizenship: The Social Agenda**, Connecticut (USA), Greenwood Press, 1994, s.147; KOSLOWSKI, a.g.m., s.387.

belirtmiş ve dünyanın geri kalanına karşı bir Avrupa kimliğinin oluşturulması gerekliliğine işaret etmiştir.⁴³

1973 Kopenhag Zirvesi : Paris Zirvesi’ni izleyen en önemli gelişme, 1973 yılındaki Kopenhag Zirvesi’nde kaydedilmiş, “Avrupa Kimliğine İlişkin Bildiri”⁴⁴ yayımlanmıştır. Dönemin dokuz üye ülkesinin paylaştığı ortak Avrupa uygarlığı, ortak miras, değerler ve yaşam tarzının vurgulandığı belge, Avrupa kimliği kavramının ilk defa resmi olarak gündeme gelmesi açısından önem taşımaktadır. Ancak bu belgede kimlik kavramı, kültürel saiklerden çok, dünya çapındaki ekonomik ve siyasi krizler karşısında bir savunma mekanizmasıyla ve Avrupa bütünleşme hareketinin karşılaştığı tıkanmaya karşı çözüm sunmak gayesiyle gündeme getirilmiştir.⁴⁵

1974 Paris Zirvesi : 10 Aralık 1974 tarihinde toplanan Devlet ve Hükümet Başkanları toplantısında da konu gündeme alınmıştır. Bu Zirve’de, Avrupa bütünleşmesi bağlamında bireyler ilk kez tüketici olarak değil, ‘vatandaş’ olarak ele alınmışlardır.⁴⁶

Ayrıca, serbest dolaşım ve Avrupa vatandaşlığına bağlı hakların gelişimine ilişkin olarak, üye devletlerin vatandaşlarına Topluluk üyeleri olarak Avrupa vatandaşlığına özgü bazı hakların tanınması koşullarını ve bunun zamanını tespit etmek amacıyla bir çalışma grubu kurulmuştur.⁴⁷

⁴³ KAYA, a.g.e., s.14.

⁴⁴ **Declaration on European Identity**, Bulletin of the European Communities, December 1973, No:12, s.118-122.

⁴⁵ ERDENİR, a.g.e., s.105.

⁴⁶ WIENER, a.g.e., s.74.

⁴⁷ WIENER, a.g.e., s.75.

Bu sırada, Komisyon tarafından hazırlanan “Avrupa Vatandaşlığına Doğru” adlı rapor⁴⁸, bir pasaport birliğinin oluşturulmasına ve Avrupa vatandaşlığına özgü hakların tanınması politikasına yönelik problemleri belirlemiştir. Bu rapor, 29 Aralık 1975 tarihinde Konsey’e gönderilmiştir.⁴⁹

Rapor, Avrupa Birliği’ni gerçekleştirme açısından düşünüldüğünde, üye devletler bakımından tüm siyasal hakların tanınmasının uzun vadede oldukça cazip olacağını belirtmiştir. Rapor, aynı zamanda, bu tür anayasal değişikliklerin içinde bulunulan dönemde gerçekleştirilmesinin mümkün olmadığını ve Komisyon’un yerel seçme ve seçilme haklarını geçici bir çözüm olarak gördüğünü ifade etmiştir.⁵⁰

Avrupa Parlamentosu’nun 1975 yılında Topluluk vatandaşlarının haklarına ilişkin bir şart hazırlanması konusundaki girişimi , bu çerçevede bir başka önemli gelişmedir. Bu noktada, Avrupa Parlamentosu’ndaki milletvekillerinin 1979 yılından itibaren doğrudan seçimlerle seçilmesi de, gene Birlik vatandaşlığı açısından oldukça önemli aşamalardan birini oluşturmaktadır.⁵¹

Tindemans Raporu : 1975 yılında Belçika Başbakanı *Leo Tindemans* tarafından hazırlanan raporda⁵², ilk kez Avrupa vatandaşlığı fikri yazılı olarak ortaya atılmış, vatandaşlar lehine birtakım hakların öngörülmesi hususuna yer verildikten sonra da şöyle denilmiştir: “Avrupa bütünleşmesi, üye devletler

⁴⁸ **Towards European Citizenship**, Report prepared by the Commission, Bulletin of the European Communities, No:7/8-29/12/1975, point 1303.

⁴⁹ WIENER, a.g.e., s.75.

⁵⁰ KOSLOWSKI, a.g.m., s.387-388.

⁵¹ TEZCAN, Ercüment; “Avrupa Birliği Yurttaşlığı: Gelişim ve Perspektifler”, **Birikim Dergisi**, Sayı:157, Mayıs 2002, s.54.

⁵² 1976 yılında yayımlanmasından dolayı, bazı kaynaklarda bu raporun tarihi 1976 olarak yer almaktadır.

arasında bir işbirliğinden daha farklı bir şeydir. Bu, uluslar arasında bir yakınlaşmadır... Avrupa, yurttaşın yanında olmalıdır”.⁵³

Tindemans; raporunda⁵⁴, Vatandaşlar Avrupası (*A Citizen's Europe*) başlığı altında iki temel yol önermiştir. Bunlardan ilki, vatandaşlara tanınan temel hakların korunması, diğeri ise vatandaşların günlük yaşamına ilişkin yaklaşımların birleştirilmesidir.⁵⁵

Sözü edilen Rapor'da, ABD Anayasası'nın ilk cümlesi olan “Biz Halk” anlamına gelen (*We the People*) girizgahının çok benzeri olan, “Biz Avrupa Topluluğu Halkları” (*We the Peoples of the European Community*) cümlesi de kullanılmış, Avrupa vatandaşlığı arzusu su yüzüne çıkmıştır.⁵⁶ Bu nedenle, raporun, vatandaşlık haklarının gerekliliğinin bir politika amacı olarak vurgulanmasına dair Komisyon önerisi ile de hemfikir olduğu görülmektedir. Ayrıca rapor, bir birlik yaratmaya yönelik siyasal proje için yeni fikirler üretmenin önemini de vurgulamıştır.

Tindemans Raporu'nun sonuç bölümünde, Vatandaşlar Avrupası'nın yaratılması için, öncelikle iki alana önem verilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Bunlardan ilki temel hak ve özgürlüklerin korunması, diğeri Avrupa dayanışmasının güçlendirilmesidir. Bu nedenle, ATAD'ın, Topluluk politikaları bağlamında, bu hakları ve pasaport birliği kapsamında kişilerin serbest

⁵³ BOZKURT, Ömer, a.g.m., s.16.

⁵⁴ **Report on European Union**, Bulletin of the European Communities, Supplement 1/76, s.26.

⁵⁵ Report on European Union, s.26-27.

⁵⁶ OKMAN, a.g.e., s.71.

dolaşımını garanti altına almak için sorumlu kurum olarak ele alınması gerektiği ifade edilmiştir.⁵⁷

Scelba Raporu : Avrupa Parlamentosu Siyasal İşler Komitesi Raportörü *Scelba* tarafından 16 Ekim 1977 tarihinde Avrupa Parlamentosu'na sunulan Topluluk vatandaşlarına Avrupa vatandaşlığına özgü haklar tanınmasına dair *Scelba* Raporunda⁵⁸; Avrupa Topluluklarının, ulus-devlet sonrası dönemde, devletlerden oluşan uluslarüstü bir yapıya doğru benzersiz şekilde gelişiminin, Topluluk vatandaşlarının Birlik vatandaşlığından doğan bu haklara, özellikle de kişisel, siyasal ve temel haklara sahip olmaları gerektiği anlamına geldiği belirtilmiştir.⁵⁹

Rapor, Avrupa vatandaşlığına özgü hakları, bireyin hukuki bir varlık olarak devlete karşı sahip olduğu “kişisel” kamu hakları olarak nitelendirmektedir. Bu haklar, üye devletlerden birinin kendi vatandaşlarına tanımış olduğu hakların, o üye devletin ülkesinde yerleşen diğer üye devlet vatandaşlarını da kapsar şekilde özel olarak genişletilmesi sonucunda ortaya çıkmaktadır.

Floransa Toplantıları : *Bayerl* ve *Scelba* tarafından hazırlanan raporların ardından, Floransa’da gerçekleştirilen toplantılarda, Topluluk kurumlarının ne ölçüde ilerleyeceği, yapısal değişikliklerin nelerden oluşacağı ve tüm bunların vatandaşlığa özgü hakları içerip içermeyeceği üzerine yoğunlaşmıştır.⁶⁰

⁵⁷ WIENER, a.g.e., s.79.

⁵⁸ **Report on granting special rights to the citizens of the Community**, Report of the Political Affairs Committee, 25/10/1977.

⁵⁹ KAYA, a.g.e., s.18.

⁶⁰ WIENER, a.g.e., s.91.

Görüldüğü üzere, kimlik olgusundan hareket ederek Avrupalılık, Topluluğun kurumsal yapısında “vatandaşlık” kavramı ile formüle edilmeye çalışılmıştır. Vatandaşlık kavramının doğasında bulunan yasallık ve meşruiyet gibi unsurların bağlamında, nasıl bir yönetim yapılanmasına gidilmesi gerektiği tartışılmaya başlanmıştır. Bu hususa ilişkin önemli bir eleştiri, dönemin AET’sini ve en başta Parlamento’nun yapısını tartışmaya açmıştır. 1979 yılına kadar ulusal parlamentolar tarafından belirlenen Avrupa Parlamentosu üyeleri, ilk olarak 1979 seçimlerinde doğrudan seçilen parlamenterlere kavuşmuştur. Avrupa vatandaşlığının fiiliyata geçmesi açısından ilk somut adım olan doğrudan parlamento seçimleri, AET yapılanmasındaki meşruiyet eleştirilerini ortadan kaldırmaya yetmemiş, ancak geri dönülemeyecek bir Avrupalılaşıma sürecine doğru hızlanan bir yönelim başlatmıştır.⁶¹

b. Birlik Vatandaşlığı Kavramının 1980-1990 Döneminde Gelişimi

1980’li yıllarda, vatandaşlık kavramının yerleştirilebilmesi için, Avrupa Pragmatizmi yaklaşımının öngördüğü yöntemler kullanılmıştır. Bu yöntemler dahilinde, kültürel ortaklıklara vurguda bulunulmuş ve medya araçlarından faydalanılmıştır. Bu şekilde, yoğun olarak ortak bir Avrupa vatandaşlığının propagandası yapılmıştır.⁶²

1981 Lüksemburg Zirvesi : 1981 yılına gelindiğinde, o ana dek üzerinde çalışılan, fakat üye devletlerin dış ve güvenlik politikalarına ilişkin bir

⁶¹ OKMAN, a.g.e., s.71.

⁶² OKMAN, a.g.e., s.71-72.

konu olması nedeniyle yavaş bir gelişim gösteren pasaport politikasında önemli bir gelişme sağlanmıştır. 1981 Lüksemburg Zirvesi'nde, Konsey'in "Tek Tip Bir Avrupa Pasaportu Oluşturulmasına Dair Kararı"⁶³ kabul etmesiyle birlikte, Avrupa pasaportu yaratılmıştır. Tek tip Avrupa pasaportunun oluşturulması, pasaport birliğine uzanan süreçte büyük bir projenin ilk adımı olarak algılanmıştır.⁶⁴

Spinelli Raporu : Aynı doğrultuda , Avrupa Parlamentosunda İtalyan asıllı parlamenter *Altiero Spinelli* tarafından 1984 yılında "Avrupa Birliği'ni Kuran Antlaşma Taslağı"⁶⁵, Topluluğu kuran Antlaşma olan Roma Antlaşması'nın yerine geçmek üzere hazırlanmıştır.⁶⁶ Taslağın 3 üncü maddesinde Birlik vatandaşlığı kavramına yer verilmiş, bu kavramın üye devlet vatandaşlığına bağlı olduğu ifade edilmiştir.⁶⁷ Giriş ve 87 maddeden oluşan Taslak, çok güçlü federal ilkeleri içerdiği için, tam bir sonuca ulaşamamıştır.

1984 Fontainebleau Zirvesi : Avrupa Topluluğu'nun 25-26 Haziran 1984 tarihlerinde *Fontainebleau*'da gerçekleştirdiği zirve, 1974 Paris Zirvesi sonrası, Avrupa'nın bütünleşme sürecinde gerçekleştirilen en önemli zirvelerden biridir.⁶⁸

⁶³ Resolution of the Representatives of the Governments of the Member States of the European Communities, meeting within the Council of 23 June 1981, O.J., C 241 ,19/09/1981, s.0001 – 0007.

⁶⁴ KAYA, a.g.e., s.20.

⁶⁵ Draft Treaty Establishing the European Union, O.J., C 77, 19/03/1984, s.0053.

⁶⁶ BOZKURT, Veysel, **Avrupa Birliği ve Türkiye**, İstanbul, Alfa Yayınları, 1997, s.147.

⁶⁷ TEZCAN (AB Yurttaşlığı), s.54.

⁶⁸ KAYA, a.g.e., s.21.

Adı geçen zirve sonunda Fransa Cumhurbaşkanı *François Mitterand*, daha derin bir Avrupa bütünleşmesine ilişkin olasılıklar konusunda rapor hazırlamak üzere iki geçici komitenin kurulmasını teşvik etmiştir. Bu komitelerden birincisinin, Avrupa bütünleşmesinin üye ülke vatandaşlarının gündelik hayatı üzerinde bariz etkileri olan öğretim, mesleki eğitim ve seyahat gibi yönlerini ele alması; ikincisinin ise AT'nin siyasi, ekonomik ve kurumsal reformu hakkında tavsiyelerde bulunması öngörülmekteydi.⁶⁹ Bu amaçla, “halkların Avrupası”nın yaratılmasının önemi vurgulanarak, bu alanda alınması gereken önlemleri, kıstasları belirleyecek bir rapor hazırlamak üzere *Pietro Adonnino* başkanlığında *ad-hoc* bir komite kurulmuştur.⁷⁰

Adonnino Komitesi : Adı geçen komite tarafından hazırlanan raporda⁷¹, Avrupa vatandaşlığı iç ve dış boyutlu olmak üzere iki boyutlu olarak ele alınmıştır. Dış boyutta daha ziyade üçüncü ülkelere karşı bir Avrupa kimliğinin göstergesi olarak ele alınan vatandaşlık, iç boyutta üye devlet vatandaşlarının günlük yaşamlarında birtakım iyileştirmeleri öngörmektedir.⁷²

Adonnino Komitesi, 1974 tarihli Paris Zirvesi'nden bu yana yaşanan gelişmeleri gözönünde bulundurarak, Birlik vatandaşlığından doğan haklara ilişkin önerilerini başlıca beş alanda toplamıştır.⁷³

a. Topluluğun siyasal sürecine katılımcı olarak vatandaş,

⁶⁹ DINAN, Desmond, **Avrupa Birliği Ansiklopedisi**, C.1, İstanbul, 2005, s.43.

⁷⁰ **Report from the Commission on the Citizenship of the Union**, Commission of the European Communities, Brussels, 21 Dec 1993, s.2.

⁷¹ **A People's Europe**, Reports from the ad hoc Committee, Bulletin of the European Communities, Supplement 7/85.

⁷² TEZCAN (AB Yurttaşlığı), s.54.

⁷³ WIENER, a.g.e., s.133.

- b. Üye devletlerin siyasal süreçlerine katılımcı olarak vatandaş,
- c. Vatandaşın Topluluğun sınır ötesi konularına ilişkin bilgi ihtiyacı,
- d. Vatandaşın Topluluğun yasal belgelerine erişimi,
- e. Topluluk dışında seyahat eden vatandaş.

Yukarıda belirtilen konular, siyasal hak olarak seçme ve seçilme hakkı, serbest dolaşım hakkı, dava açma hakkı ile diplomatik korunma hakkı bağlamında ele alınmıştır.⁷⁴

Avrupalı kimliğini öne çıkaran ve Avrupa vatandaşlığı yaratılmasının zorunluluğuna dikkat çeken rapor, üye devlet halklarının duyarlılıklarının artırılması gereğini de ortaya koymuştur. Ortak Avrupa kimliğini vurgulayan ve Avrupalılık bilincini aşılarmayı hedefleyen simgelerden, mavi zemin üzerinde altın rengindeki 12 yıldızın yer aldığı Avrupa bayrağı, bu gelişmelerin hemen ardından 1985 Haziran'ında "resmi bayrak" olarak kabul edilerek, ilk kez 29 Mayıs 1986 tarihinde resmi bir törenle Komisyon'un Brüksel'deki merkezinde göndere çekilmiştir. Komisyon'a göre bu simge, "Avrupa kimliği ve Avrupa bütünleşmesinin mükemmelliğini" temsil etmektedir.⁷⁵

Aynı dönemde, Avrupa ortak kültürel mirasının önemli bir eseri olan *Ludwig van Beethoven*'ın 9 ncü Sefonisi'nin 4 ncü bölümü "Avrupa'nın resmi marşı", 9 Mayıs ise "Avrupa günü" olarak kabul edilmiştir. Tüm bu girişimler, ortak geçmişleri hakkında Avrupalıları bilinçlendirmek amacını gütmektedir.⁷⁶

⁷⁴ WIENER, a.g.e., s.134.

⁷⁵ ERDENİR, a.g.e., s.109.

⁷⁶ ERDENİR, a.g.e., s.111.

Schengen Antlaşması : Tek pazara geçilebilmesi için insanların serbest dolaşımları bağlamında sınırlarda yapılan denetlemelerin, yani en geniş anlamda kimlik kontrollerinin kaldırılması gereğine eskiden beri bazı üye ülkelerce işaret edilmiştir. Buna ek olarak, üçüncü ülkelerin vatandaşlarına uygulanacak vize ve iltica hakkı işlemlerinin tek düzene bağlanması da arzu edilmekteydi.⁷⁷

Benelüks ülkeleri, Almanya ve Fransa hükümetleri, 14 Haziran 1985 tarihinde bu konuları düzenleyen Ortak Sınırlardaki Denetimlerin Kademeli Olarak Kaldırılmasına Dair *Schengen Antlaşması*'ni⁷⁸ imzalamışlardır. Antlaşma'nın yapıldığı *Schengen* kasabasının, imzacı devletlerin ortak sınırında olması gibi sembolik bir anlamı bulunmaktadır.⁷⁹

Aslında iç sınırlarda kontrollerin kaldırılması tartışması, Topluluğa özgü bir konu olup, Topluluk karar mekanizmaları devreye sokularak çözülmesi gerekirdi. Bilindiği gibi, *Shengen* sistemi, bireylerin serbest dolaşımı kavramının anlamı konusunda üye devletlerin uzlaşamaması sonucu doğmuştur. Bir kısım üye devletler, serbest dolaşımın yalnızca üye devletlerin vatandaşlarına mahsus olması gerektiğinden hareketle, üçüncü ülke vatandaşlarıyla ilgili kontrollerin yapılabilmesi için üye devletler arasındaki sınırların kaldırılmasına taraftar değillerdi.⁸⁰

⁷⁷ TEKİNALP, Gülören, TEKİNALP, Ünal, **Avrupa Birliği Hukuku**, 2.Bası, İstanbul, Beta Yayınları, 2000, s.12.

⁷⁸ Schengen Agreement on the Gradual Abolition of Checks at Their Common Borders (Schengen Antlaşması ve buna dayanılarak kabul edilen diğer hukuki düzenlemeler, Amsterdam Antlaşması'nın eki olan bir protokol ile Avrupa Birliği müktesebatına dahil edilmiştir).

⁷⁹ WIENER, a.g.e., s.189.

⁸⁰ TEZCAN (AB'de Birey), s.94.

Karşı tezi savunan üye devletler ise, gerekli düzenlemelerin yapılarak üye devletler arasındaki sınırların tamamen kaldırılmasından yanaydı. Hatta bu çerçevede, üye devletler arası sınırlarda, üye devletlerin vatandaşlarının kontrolsüz biçimde geçmesine olanak tanıyan ve bu fikri ortaya atan Komisyon üyesinin ismine atıfla “*Bangemann Yolu*” olarak adlandırılan özel geçiş yollarının yapılması bile teklif edilmişti. Bu iki tez arasında bir uzlaşma sağlanamaması sonucu yukarıda sayılan altı üye devlet tarafından *Schengen* antlaşması imzalanmıştır.⁸¹ *Shengen* sistemine, İngiltere ve İrlanda dışında bütün üye devletler değişik tarihlerde dahil olmuşlardır.⁸²

Adı geçen Antlaşma’nın kayda değer üç özelliğinden söz edilebilir. Bunlardan ilki, sürecin tahmin edilenden daha çabuk bir şekilde gelişmesi; ikincisi, *Schengen* Antlaşması’nın hükümetler arası görüşmeler sonucu ortaya çıkmasına rağmen, Topluluk politikasını içermesidir. Son olarak da, -Almanya’da gerçekleştiği haliyle- Antlaşma’nın, ilgili devlet biriminin değil, hükümetin girişimleri ile uygulamaya konmuş olmasıdır. Zira, Antlaşma, Almanya’da Parlamento tarafından onaylanma prosedüründen geçirilmemiştir. Öte yandan, hükümetler arasında yapıldığı için yayımlanma sürecinden geçmeyen Antlaşma, Avrupa Parlamentosu’nun muhalefeti ile karşılaşmış, hukuki geçerliliği tartışma konusu olmuştur. Sonuç olarak, *Schengen* Antlaşması, güçlü bir hukuki zemin yerine, sağlam olmayan politik bir zemin üzerine kurulmuş bulunmaktadır.⁸³

⁸¹ TEZCAN (AB’de Birey), s.94.

⁸² İtalya 27 Kasım 1990, İspanya ve Portekiz 25 Haziran 1991, Yunanistan 6 Kasım 1992, Avusturya 28 Nisan 1995, Danimarka, Finlandiya ve İsveç 19 Aralık 1996’da Schengen Antlaşması’nı imzalamışlardır (Tezcan (1), s.95).

⁸³ WIENER, a.g.e., s.190.

Avrupa Tek Senedi : Toplulukların kurucu antlaşmalarında ilk büyük değişikliği gerçekleştiren Avrupa Tek Senedi (ATS), 1 Temmuz 1987 tarihinde yürürlüğe girmiştir.⁸⁴ Antlaşmanın “Tek Senet” diye adlandırılmasının sebebi, tek metinde iki amaca ulaşılmış olması, iki aracın birleştirilmesidir. Zira, ATS ile;

- Üç Topluluğun antlaşmaları geniş şekilde değiştirilmiş,
- Üye ülkeler arasında dış politikanın birlikte belirlenip yürütülmesi gerçekleştirilmiştir.⁸⁵

O güne kadar Avrupa’da birlik yolunda atılan adımların da bir ifadesi olan⁸⁶ ATS’nin temel felsefesi, üye devletler arasındaki ilişkilerin bir birliğe dönüştürülmesidir. Bu felsefenin gerçekleştirilmesi için, Topluluğun yetkileri genişletilmiş, kurumsal yapısı yeniden düzenlenmiştir. ATS ile, üye devletlerin devlet başkanı ya da başbakanlarından oluşan zirve, “Avrupa Konseyi (*European Council*)” adıyla yeniden formüle edilmiş; üye devletler arasında ortak pazarın daha hızlı gerçekleştirilebilmesini sağlamaya yönelik yasal düzenlemelerin yapılması için gerekli olan işbirliği prosedürü getirilmiş; Parlamento’nun yetkisi artırılmış ve ATAD’ın iş yükünü azaltmak üzere İlk Derece Mahkemesi kurulmuştur.⁸⁷

Tüm bunların yanı sıra, altı alanda yeni hedeflere ulaşılması da öngörülmüştür. Bu alanlar; üye devletlerin sınırlarının kaldırılarak üç ana üretim faktörünün (mal, hizmet ve sermaye) serbest dolaşımının sağlanması;

⁸⁴ The Single European Act, O.J., L 169, 29 June 1987.

⁸⁵ TEKİNALP/TEKİNALP, a.g.e., s.13.

⁸⁶ BOZKURT, Veysel, a.g.e., s.150.

⁸⁷ KÖKTAŞ, Arif, **Avrupa Birliğinde İşçilerin Serbest Dolaşım Hakkı ve Türk Vatandaşlarının Durumu**, Ankara, Nobel Yayınları, 1999, s.16.

ekonomik ve sosyal bütünleşmenin gerçekleştirilmesi; işçilerin sağlık ve güvenlik koşullarının iyileştirilmesi; ekonomik ve parasal birliğe ulaşılması ile teknolojik gelişmelerin hızlandırılmasıdır.⁸⁸

Çalışanların Temel Haklarına Dair Topluluk Sosyal Şartı (Sosyal Şart) : Avrupa vatandaşlığı kavramının içeriğini belirleme ve siyasal birliği sağlama yönündeki çalışmalar, *Vetter Raporu*⁸⁹ ve Nisan 1989'daki Haklar ve Özgürlükler Deklarasyonu⁹⁰ ile devam etmiş, benzer düşüncelere Çalışanların Temel Haklarına Dair Topluluk Sosyal Şartı⁹¹ içeriğinde de yer verilmiştir.⁹²

Söz konusu Sosyal Şart, Avrupa Birliği içerisinde ekonomik vatandaşlık destekçilerinin bir zaferi olarak görülmektedir. Zira, hukuki bağlayıcılığının bulunmamasına karşın, cinsiyet ayrımcılığının önlenmesi gibi Birliğe yüklenen ekonomik hakların korunması alanında ahlaki yükümlülükleri beraberinde getirmiştir.⁹³

1989 yılı Aralık ayında İngiltere dışındaki diğer üye devletler tarafından onaylanan Sosyal Şart, iş hukuku ve sosyal güvenlik hukukunda asgari standartları düzenleyen hükümler içermektedir. Toplam 33 madde olan

⁸⁸ KAYA, a.g.e., s.23.

⁸⁹ **Report drawn up on behalf of the Committee on Legal Affairs and Citizens' Rights on the proposal from the Commission (COM (88) 371, Doc.C 2-104/88) for a Council Directive on voting rights for Community nationals in local elections in their Member State of residence**, Rap:Heinz Oskar Vetter, PE Doc. A 2-392/88, 1989.

⁹⁰ **Declaration of Fundamental Rights and Freedoms** (12/04/1989), O.J., C 120, 16/05/1989, s.51.

⁹¹ **Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers**, (<http://www.europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/133501.htm> [Erişim:12.04.2006]).

⁹² CHURCH, Clive H, "European Union and European Community", **A Handbook and Commentary on the post-Maastricht Treaties**, New York, 1994, s.76.

⁹³ SPRINGER, a.g.e., s.138.

Şart'ın Başlangıç kısmında, sosyal haklar ve ayrımcılık yasağı Avrupa vatandaşlığı bağlamında ifade edilmiştir.

Sosyal Şart'ın içeriğinde serbest dolaşım, iş seçimi serbestisi, yaşam ve çalışma koşullarının iyileştirilmesi, sosyal koruma, toplu müzakere ve örgütlenme özgürlüğü, mesleki eğitim, kadın ve erkek arasında muamele eşitliği, işçilere yönelik bilgilendirme, danışma ve yönetime katılma, işyerlerinde sağlık ve güvenliğin korunması, çocukların ve gençlerin korunması, yaşlıların korunması ile sakatların korunması hakları yer almaktadır. Böylece, Topluluk sınırları içerisinde çalışanların temel sosyal hakları düzenleme altına alınarak İç Pazar'ın gerçekleştirilmesinin önemi vurgulanmıştır.⁹⁴

Sonuç itibarıyla, 1980'li yılların sonuna gelindiğinde, Avrupa Topluluğu yapısı içerisinde vatandaşlık kavramı, buraya kadar ifade edilmeye çalışılan çabalara karşın hâlâ gelişme aşamasında bulunmaktaydı. Üye devlet vatandaşları, diğer üye devletlerin ülkelerinde sınırlı ölçüde yerleşme hakkına sahip olmalarına karşın, vatandaşı olmadıkları bu ülkelerde seçme ve seçilme haklarına sahip bulunmuyor; sadece Roma Antlaşması'nda öngörülen az sayıdaki ekonomik ve sosyal haktan yararlanabiliyorlardı.⁹⁵

2. Maastricht Süreci

Topluluğun vatandaşlık politikaları, 1970 ve 1980'li yıllarda yaşanan gelişmelerin ardından önemli bir noktaya taşınmaya başlamıştır. 1970'li

⁹⁴ WIENER, a.g.e., s.177.

⁹⁵ SPRINGER, a.g.e., s.138.

yıllarda vatandaşlık statüsü oluşturulmasının temelinde, ortak bir Avrupa kimliği yaratılması fikri bulunmaktayken, 1980’li yıllarda vatandaşlık uygulamaları eşitlik ve dayanışma ilkelerine dayandırılmıştır. Oysa 1990’lar, vatandaşlık statüsünün yönünün büyük ölçüde değişmesine yol açmış, vatandaşlık, Avrupa Siyasi Birliği’nin oluşumunu doğrudan etkileyecek bir unsur olarak değerlendirilmiştir.⁹⁶

a. Martin Raporu

Avrupa Parlamentosu tarafından 27 Şubat 1990’da kabul edilen *Martin Raporu*⁹⁷, Avrupa Topluluğu’nu en kısa zamanda federal bir Avrupa Birliği’ne dönüştürmek gerekliliğini vurgulamıştır. Söz konusu raporda, ayrıca, “Vatandaşlar Avrupası” alanında Topluluk yetkilerinin son derece mütevazı olduğu belirtilerek, Avrupa vatandaşlarına ilişkin hükümlerin kurucu antlaşmalara dahil edilmesi önerilmiştir.⁹⁸

Martin Raporu’nun ardından, Belçika heyeti tarafından siyasi birliğe ilişkin bir belge hazırlanmış; tek bir seçim prosedürünün kabul edilmesi ve Avrupa Parlamentosu seçimleri ile yerel seçimlerde Topluluk vatandaşlarının seçme haklarını düzenleyen hukuki çerçevenin belirlenmesi gerektiği belirtilmiştir. Adı geçen belgede, *Martin Raporu* paralelinde Avrupa vatandaşlığı kavramı yerine, “Vatandaşlar Avrupası” kavramı kullanılmıştır.⁹⁹

⁹⁶ WIENER, a.g.e., s.252.

⁹⁷ SEC (90) 1015/2, 18/05/1990.

⁹⁸ WIENER, a.g.e., s.218.

⁹⁹ WIENER, a.g.e., s.218.

b. Dublin Zirvesi – İspanyol Heyeti'nin Teklifi

Avrupa vatandaşlığı, 4 Mayıs 1990 tarihinde İspanyol Başbakanı *Felipe Gonzales* tarafından Avrupa Konseyi'ne sunulan bir teklif¹⁰⁰ ile yeniden gündeme getirilmiş ve vatandaşlığa ilişkin düzenlemelere kurucu antlaşmalarda yer verilmesi fikri ileri sürülmüştür. Avrupa'daki siyasi birliğin “bütünleşmiş bir ekonomik alan”, “ortak bir dış politika ve güvenlik politikası” ve “ortak vatandaşlık” olmak üzere üç temel sütun üzerine inşa edilmesini öneren İspanya, Avrupa vatandaşlığı kapsamında sınırlandırılmamış serbest dolaşım, ticari faaliyette bulunma, işgücü girişi ile seçme ve seçilme hakkının yer alması gerektiğini savunmuştur.¹⁰¹

Daha sonra İspanyol yetkililerince hazırlanan ikinci bir belgede ise, Avrupa siyasi birliğinin oluşturulmasına yönelik olarak, ekonomik yaklaşımların dışında bir perspektifin geliştirilmesi gereği vurgulanmıştır. Bunun yanı sıra, Topluluk vatandaşlığı kavramının, *Fontaineblau* Zirvesi'nde ortaya konan Vatandaşlar Avrupası kavramından farklı olduğu ileri sürülmüştür. İspanya hükümeti tarafından sunulan ilk belgede vatandaşlık kavramı, devletin kurucu unsuru olarak ele alınmıştır. Oysa, ikinci belgede, sosyal hakların genişletilmesi ve vatandaşlığa bağlı hakların eşit bir biçimde yaygınlaştırılmasından söz edilmiştir. Böylece, Topluluğun ilk dönemlerinde ortak Avrupa kimliği yaratılması fikrinin bir parçası olarak kabul edilen

¹⁰⁰ Agence Europe No.5252, 11 May 1990, s.3.

¹⁰¹ MAAS, Willem, “The Evolution of EU Citizenship”, **Memo for Princeton workshop on The State of the European Union**, Volume 8, 16/09/2005, s.11.

vatandaşlık kavramına yeni bir yaklaşım getirilmiş; son İspanyol önerisi ile, tüm vatandaşların eşit şekilde yararlanacağı vatandaşlık haklarının kurucu antlaşmalarda yer alması gerekliliği savunulmuştur.¹⁰²

Avrupa Konseyi tarafından 28 Haziran 1990'da *Dublin*'de gerçekleştirilen özel toplantıda, Topluluğun gelişiminin sadece üye devletlerin değil, tüm Avrupa'nın barış ve güvenliği bağlamında önem taşıdığı sonucuna varılmıştır. Siyasi birliğe dair tartışma alanlarından birini de, Topluluk vatandaşlığı kavramının ne şekilde tespit edileceği ve genişletileceği oluşturmuştur.

Bu dönemde, girişimleri ile Avrupa vatandaşlığının savunuculuğunu üstlenen İspanyol hükümeti, 1990 yılı Eylül ayında hazırladığı belgede¹⁰³, bir üye devletteki diğer üye ülke vatandaşlarının “ayrıcalıklı yabancılar” olmaktan öteye gidemedikleri ve bu yüzden Avrupa vatandaşlığı yolunda acil düzenlemeler yapılması gerektiğine işaret etmiştir.¹⁰⁴

Sözü edilen belgede yer alan tanıma göre, Avrupa vatandaşlığı; “üye devlet vatandaşlarının, bağlı oldukları devletin Birliğe üye olması dolayısıyla, Topluluk sınırları dahilinde münhasıran uygulanan ve korunan özel haklar ve yükümlülöklere sahip olduğu, kişisel ve dokunulmaz bir statü”dür¹⁰⁵. Bu tanım, İspanya tarafından Birliğin siyasi yapılanmasında uluslarüstü bir devlet fikrinin benimsendiğini; vatandaşların da bu birliğin üyeleri olarak görüldüğünü; dolayısıyla vatandaşlığa bağlı hakların Birlik tarafından

¹⁰² WIENER, a.g.e., s.260.

¹⁰³ **The Spanish Memorandum on European Citizenship**, Towards a European Citizenship, Council Doc. SN 3940/90 of 24 Sept 1990.

¹⁰⁴ WIENER, a.g.e., s.261.

¹⁰⁵ The Spanish Memorandum on European Citizenship, s.1.

tanınması gerektiğinin düşünöldüğünü ortaya koymaktadır. Önerilen vatandaşlık yapısı, Birliğın dinamik yapısına bağılı bir esnekliğe sahip olacak, Birlik gelişim gösterdikçe statü olarak somut bir anlam kazanacak ve Birlik içerisindeki bölgesel farklılıkların azaltılmasına katkıda bulunacaktır.¹⁰⁶

Söz konusu yapının içeriğine ilişkin olarak da, şu önerilere yer verilmiştir:¹⁰⁷

- a. Serbest dolaşıma dair tam bir özgürlük, yerleşim yerinin serbestçe belirlenmesi, yerleşilen yerde siyasi yaşama serbest katılım,
- b. Sosyal ilişkiler, sağıık, eğitim, kültür, çevre koruması, tüketici hakları gibi politikaların Topluluğa devrine paralel olarak, Avrupa vatandaşlarına da haklar sağlanması,
- c. Üye devletlerce sağlanacak diplomatik koruma,
- d. Avrupa Parlamentosu'na dilekçe verme ve ombudsmana başvuru sisteminin kurulması ve desteklenmesi,
- e. Askerlik ya da benzer zorunlu hizmetlerin, diğer üye ölkelerde de tanınması.

Tüm bu çabalar sonucunda, Birlik vatandaşlığı kavramı ve içeriğı, birçok Topluluk dokümanında yer almaya başlayan temel konulardan biri haline gelmiştir. 14 Aralık 1990'da Roma'da gerçekleştirilen Hükümetler Arası Konferans'ta, Birlik vatandaşlığına bağılı hakların tanımlanması ve korunmasını sağlayacak bir mekanizmanın kurulması kararlaştırılmıştır.¹⁰⁸

¹⁰⁶ WIENER, a.g.e., s.261-262.

¹⁰⁷ KAYA, a.g.e., s.35.

¹⁰⁸ WIENER, a.g.e., s.270.

Hükümetler Arası Konferans'ın hemen ertesinde, İspanyol heyeti tarafından ikinci bir belge hazırlanmıştır. İkinci belgeye göre, vatandaşlık, Birliğin demokratik meşruiyetinin temelini oluşturmanın yanı sıra, üç temel sütunundan biri olma niteliğine de sahip bulunmaktadır. Bununla birlikte, Birlik vatandaşlığının ulusal vatandaşlığı ikame etmeyeceği, ulusal vatandaşlığa bağlı hak ve yükümlülüklerin yerini alamayacağı hususu, belgede açıkça belirtilmiştir.¹⁰⁹

İspanyol heyeti tarafından sunulan bir önceki belgede, temel haklar ile vatandaşlık hakları arasında bir ayırma gidilmezken, bir sonraki önerinin ikinci maddesinde hem üye devletlerin, hem de Birliğin temel haklara saygı göstermesi gereğine özel olarak işaret edilmiştir.¹¹⁰

Yine bu öneride, Birlik bünyesinde kurulması düşünülen tek bir ombudsman sistemi yerine, bu sistemi de tamamen gözardı etmeden, Birlik vatandaşlarına Antlaşmada tanınan hakları güvence altına almada yardımcı olacak ve her üye devlette birbirinden bağımsız şekilde görev alacak ombudsmanlardan oluşan bir sistem öngörülmüştür.¹¹¹

Tüm bu ifadelere karşın İspanyol önerisi, Avrupa vatandaşlığının nasıl şekillendirileceği konusunda yeterli açıklığa sahip bulunmamaktadır. Diğer bir deyişle, İspanya heyeti tarafından sunulan bu öneriler, Avrupa vatandaşlığı kavramının; Antlaşmalar vasıtasıyla tanınacak belirli bir grup haktan mı oluşacağı, yoksa o dönemde hukuki metinlerde yer alan haklardan meydana gelen bir vatandaşlık hakları şartından mı ibaret sayılacağı ya da Topluluk

¹⁰⁹ CONF-UP 1731/91 of 21 Feb 1991, s.6.

¹¹⁰ KAYA, a.g.e., s.40.

¹¹¹ KAYA, a.g.e., s.41.

organlarınca Birliğin gelişimine bağlı olarak tanımlanacak bir grup vatandaşlık hakkından mı meydana geleceği hususlarına açıklık getirmemiştir.¹¹²

c. Maastricht Antlaşması

Avrupa vatandaşlığı kavramı, 01 Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe giren *Maastricht Antlaşması*'nda¹¹³ açıkça düzenlenmiştir. Ayrıca, Avrupa Birliği'nin hedefleri arasında Birlik vatandaşlığından bahisle, “bir Birlik vatandaşlığı kurmak suretiyle üye devlet vatandaşlarının hak ve menfaatlerinin korunmasını arttırmak” ifadesi yer almıştır. *Jean Claude Gauthron*'un da belirttiği gibi, “bu hüküm, Topluluk hukukunda kabul edilen kavramların, özellikle de üye devletlerden birinin vatandaşı olma kavramının çok ötesine giden ve *Maastricht Antlaşması* ile getirilen temel yeniliklerden biridir”.¹¹⁴

(1) Birlik Vatandaşlığı Kavramı

Maastricht Antlaşması ile getirilen Birlik vatandaşlığı kavramı, İspanyol heyeti tarafından sunulan teklif ile büyük ölçüde uyushmaktadır. Buna göre, her bir üye devletin vatandaşı Birlik vatandaşı olarak kabul edilmiş ve Birlik

¹¹² KAYA, a.g.e., s.42.

¹¹³ **Treaty on European Union**, O.J., C 191, 29.07.1992 (Consolidated version: O.J., C 224, 31.08.1992) (Türkçe çevirisi için bkz. İktisadi Kalkınma Vakfı, Avrupa Birliğini Kuran Andlaşma, çev.Can Baydarol).

¹¹⁴ ROCHE, Maurice, “Citizenship And Exclusion: Reconstructing The European Union”, **European Citizenship and Social Exclusion**, Ed.Maurice Roche and Rik Van Berkel, England, Ashgate Publising Limited, Aldershot, 1997, s.8; TEZCAN (AB Yurttaşlığı), s.55.

vatandaşlarının, *Maastricht* Antlaşması'nın İkinci Bölüm 8-8e maddelerinde belirtilen haklardan yararlanmaları öngörülmüştür.¹¹⁵

Bu noktada, Birlik vatandaşlığının ulusal vatandaşlığın bir türevi olduğuna dikkatleri çekmek gerekmektedir. Birlik vatandaşı olabilmek için, üye ülkelerden birinin vatandaşı olmak gerektiğinden, nihai tahlilde kimin Birlik vatandaşı olup olamayacağını belirleyen ulusal devletin vatandaşlık kanunları olmaktadır. Birlik vatandaşlığının bu şekilde sadece üye ülkelerle sınırlı kalmasından dolayı, verilen haklar da yalnızca üye ülke vatandaşlarına yöneliktir. Dolayısıyla, fiili durumları ne olursa olsun, üye ülkelerde mukim üçüncü ülke vatandaşları bu haklardan yararlanamamaktadır. Bununla birlikte, ATAD'a başvuru, ombudsmana başvuru gibi hakların yanı sıra, Tek Pazar'ın ortaya koyduğu birtakım ekonomik haklardan üçüncü ülke vatandaşları da yararlanabilmektedir.¹¹⁶

Avrupa Topluluğunu, *Maastricht* Antlaşması'na götüren üç önemli neden bulunmaktadır. Bunlardan ilki, Avrupa'nın bütünleşmesi sürecinin ilk dönemlerinde, özellikle 1980'lerin ortalarında ortaya atılan, Topluluğun kurumsal ve siyasal bakımdan yeniden canlandırılmasına yönelik girişimlerdir. Geçen süre içerisinde Topluluğun ulaştığı bütünleşme üye devletler tarafından yeterli bulunmadığından, daha kapsamlı bir bütünleşme için siyasi baskılar da artırılmıştır. İkinci neden, Topluluk ekonomisi ve Tek Pazar'ın etkileri hakkında 1980'lerde ortaya çıkan ve gelişen düşüncelerdir. Üçüncü neden ise, üye devlet vatandaşlarının geline aşamadan memnun

¹¹⁵ KOSLOWSKI, a.g.m., s.388.

¹¹⁶ ERDENİR, a.g.e., s.163-164.

olmamaları, daha başarılı sonuçlar verecek bir bütünleşmeden yana bir tavır sergilemeleridir.¹¹⁷

Sözü edilen saiklerle ortaya konan Antlaşma ile, Birlik vatandaşlığı da Topluluk hukukunun bir parçası haline gelmiş bulunmaktadır. Bu kavramın neyi ifade ettiği ise, Antlaşma'nın hükümlerinin incelenmesini zorunlu kılmaktadır.

Ancak bu incelemeye geçmeden önce, Antlaşma metnindeki ilginç bir durumu saptamak yerinde olacaktır. *Maastricht* Antlaşması ile Birlik vatandaşlığı tesis edilmiş olmasına rağmen, bu konudaki hükümler Avrupa Birliği Antlaşması'nda değil de, Avrupa Topluluğu Antlaşması'nın içinde yer almıştır. Aslında, söz konusu hükümlerin AB Antlaşması'nın içinde yer alması gerekirdi. Oysa böyle yapılmayarak, yukarıdaki çözüm benimsenmiş ve birbirinden farklı olan Topluluk ve Birlik kavramları Birlik vatandaşlığı çerçevesinde adeta birbiriyle eş anlamlı olarak değerlendirilmiştir. Bu durumun en makul açıklaması, Avrupa Birliği'nin hukuksal kişilikten yoksun olması nedeniyle Birlik vatandaşlığı statüsünün AT Antlaşması içinde düzenlenmiş olmasıdır. Üstelik, bu operasyon sayesinde Birlik vatandaşlığı çerçevesinde AT Antlaşması'nın karar mekanizmalarının ve hukuksal prosedürlerinin geçerli olmasının sağlanması yanında, ATAD da bu hükümler çerçevesinde yetkili kılınmıştır.¹¹⁸

¹¹⁷ KÖKTAŞ, Serbest Dolaşım, s. 17.

¹¹⁸ TEZCAN (2), AB Yurttaşlığı, s.55.

(2) Birlik Vatandaşlığına İlişkin Hükümler

Birlik vatandaşlığına ilişkin olarak, *Maastricht* Antlaşması'nın "Ortak Hükümler" bölümünün A maddesinde, kararların vatandaşlara mümkün olan en yakın şekilde alındığı, Avrupa halkları arasında kesintisiz ve daha sıkı bir birlik yaratan süreçte yeni bir merhaleyi oluşturduğu belirtilmiştir. Avrupa Birliği'nin hedeflerinin sıralandığı B maddesinde ise, "Bir Birlik vatandaşlığı kurmak suretiyle üye devlet vatandaşlarının hak ve menfaatlerinin korunmasını artırmak" ifadesine yer verilmiştir.

Bu düzenleme, Topluluk hukukunda kabul edilen kavramların, özellikle de antlaşmaların işlevsel kapsamına giren, Topluluk vatandaşı kavramından çok öteye giden, *Maastricht* Antlaşması'nın getirdiği yeniliklerden biridir. Ayrıca Birlik vatandaşlığının siyasal ve hukuksal yönlerinin birbiriyle sıkı bir biçimde bağlı olduğu unutulmamalıdır. Zira, yeni kavramın en önemli sonucu, federal devlet ile uluslararası örgüt arasında bir ara siyasi topluluğun kurulmasına katkıda bulunmasıdır. Birlik vatandaşlığının tanınması, Avrupa siyasal federalizminin bir ilerlemesini yansıtmakla beraber, bu ilerleme sadece uzun vadedeki diğer gelişmelere yol açabilecek bir aşama veya ana kat olarak görülebilmektedir.¹¹⁹

Maastricht Antlaşması'nın Birlik vatandaşlığını doğrudan düzenleyen hükümlerinin yürürlüğe girmesi, Topluluğu sadece iktisadi bir yapı olmaktan çıkartarak, siyasal boyutu da içeren bir yapıya dönüştürmüştür. Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun adının Avrupa Topluluğu olarak değiştirilmesi de,

¹¹⁹ TEZCAN (AB'de Birey), s.24.

bunun bir göstergesi olmaktadır. Antlaşma, ilk kez kimlik duygusunu Birlik ile teşvik etmek amacıyla, daha önce Toplulukta var olmamış bir biçimde, üye devlet vatandaşları ile Avrupa Birliği arasında doğrudan bir siyasi bağ yaratmıştır.¹²⁰

Maastricht Antlaşması'nın 8 nci maddesinin 2 nci paragrafında Birlik vatandaşlarının AT Antlaşmasıyla belirlenen hak ve ödevlere sahip olduklarının belirtilmesi, Topluluk hukuk düzeninin üye devletler ve Topluluk kurumlarıyla sınırlı olmayıp, bireyleri de kapsadığını anayasal düzeyde hükme bağlanması açısından son derece önemlidir.¹²¹ Devamında yer alan 8A, 8B, 8C, 8D ve 8E maddelerinde, her Avrupa vatandaşının sahip olacağı haklar, sayma yoluyla belirtmiştir. Buna göre, Birlik vatandaşlığının kişilere sağladığı haklar şunlardır:

a. Üye devletler arasında serbestçe dolaşma ve bir başka üye ülkeye yerleşme hakkı (8A maddesi),

b. Bir başka üye ülkede yaşayan kişilere, yerel seçimlerde ve Avrupa Parlamentosu seçimlerinde, ev sahibi ülke vatandaşlarıyla aynı koşullarda aday olma ve oy kullanma hakkı (8B maddesi),

c. Birlik vatandaşı olan bir kişinin yaşadığı üçüncü bir ülkede, kendi ülkesinin diplomatik temsili yoksa, o ülkede temsil edilen herhangi bir üye ülkenin diplomatik korumasından, o ülke vatandaşlarıyla aynı şekilde yararlanma hakkı (8C maddesi),

¹²⁰ Report from the Commission on the Citizenship of the Union, 1993, s.2.

¹²¹ Report from the Commission on the Citizenship of the Union, 1993, s.2.

d. Toplulukla ilgili konularda ve gerçek ve tüzel kişilerin doğrudan etkilendiği durumlarda Avrupa Parlamentosu'na ve ombudsmana başvuru hakkı (8D maddesi).

Getirilen bu hakların bir kısmı daha önceden mevcut olan haklardır; bir kısmı ise ilk kez Antlaşma ile tanınmıştır. Serbest dolaşım ve yerleşim hakkı ile Avrupa Parlamentosu'na dilekçe verme hakkı daha önceden var olan haklardandır. Avrupa Parlamentosu seçimlerinde ve yerel seçimlerde seçme ve seçilme hakkı, ombudsmana başvurma hakkı, bütün üye devletlerin diplomatik makamlarının sağladığı korumadan yararlanma hakkı ise, *Maastricht* Antlaşması ile getirilen haklar grubunda yer almaktadır.¹²²

Burada vurgulanması gereken önemli bir husus, Antlaşmanın ikinci bölümünün durağan değil, doğası gereği devingen bir nitelik taşıdığıdır. Bu nitelik, Antlaşmanın 8/e maddesinde açıkça dile getirilmiş bulunmaktadır.¹²³ Buna göre, Komisyon'un her üç yılda bir Avrupa Parlamentosu, Konsey ile Ekonomik ve Sosyal Komite'ye bu bölüm hükümlerinin uygulanması hakkında, Birliğin gelişimini de dikkate alacak şekilde bir rapor sunması öngörülmektedir. Bu raporun verilmesiyle Konsey, Antlaşmanın diğer hükümlerine halel gelmeksizin, Komisyon'un önerisi üzerine ve Avrupa Parlamentosu'na danıştıktan sonra, bu bölümde yer alan hakları tamamlayıcı nitelikte olan ve üye devletlere kendi anayasal kurallarına uygun olarak kabul etmelerini tavsiye edeceği düzenlemeleri kararlaştırabilecektir. Böylelikle, Avrupa vatandaşlığı kavramının içeriğinin genişletilmesi için yapılacak yeni

¹²² TEZCAN (AB'de Birey), s.27-28.

¹²³ WIENER, a.g.e., s.290; WEATHERILL, Stephen, BEAUMONT, Paul, **EU Law**, England, Penguin Books, Third Edition, 1999, s.15.

düzenlemelerin yolu açık bırakılmışken, atılacak tüm yeni adımlardan Birlik kurumlarının haberdar olması da sağlanmak istenmiştir.¹²⁴

Avrupa Komisyonu, ilk raporunu 1993 yılında hazırlayarak süreci başlatmıştır. Söz konusu raporda¹²⁵, o güne dek Topluluk'ta varolmayan Avrupa Birliği ile üye devlet vatandaşları arasında siyasi bağın, ilk kez Antlaşma tarafından kurulduğu ifade edilmiş; bunun Avrupa kimliğinin oluşumu amacına ulaşmayı sağlayacağı vurgulanmıştır.¹²⁶

3. Maastricht Antlaşması Sonrasındaki Gelişmeler

Avrupa halkları arasında daha sıkı bir Birlik yaratma sürecinde önemli bir araç olarak öngörülen Avrupa vatandaşlığı kavramının içeriği, *Maastricht* Antlaşması sonrasında da geliştirilmeye çalışılmış; bu kavram aynı zamanda Birliğin demokrasi eksikliği olarak eleştirilen unsurlarının yenilenmesi için de önemli bir adım olarak ele alınmıştır.

a. Danimarka Sorunu

Maastricht Antlaşması'nın 1 Ocak 1993 tarihinde yürürlüğe girmesi öngörülmekteyken, Danimarka'nın AB üyeliği hakkında Haziran 1992'de gerçekleştirilen referandumun olumsuz sonuçlanması, bu aşamada kaydedilen önemli bir sorun olarak ortaya çıkmıştır. Bu sorun, 1992 yılı Aralık

¹²⁴ WIENER, a.g.e., s.271; WEATHERILL, BEAUMONT, a.g.e., s.15.

¹²⁵ **Report from the Commission on the Citizenship of the Union**, Commission of the European Communities, Brussels, 21 Dec 1993.

¹²⁶ WIENER, a.g.e., s.289.

ayında gerçekleştirilen *Edinburg* Zirvesi’de ele alınarak bir çözüme ulaşılmaya çalışılmıştır.

Sorunun Birlik vatandaşlığını ilgilendiren boyutuna ilişkin olarak devlet ve hükümet başkanlarınca bir karar kabul edilerek; Birlik vatandaşlığı ile getirilmek istenen düzenlemelerle, üye devletlerin halklarına sahip oldukları vatandaşlık haklarına ek hakların ve korumanın tanınmasının amaçlandığı, ulusal vatandaşlığı ikame eden değil, tamamlayan bir yapının öngörülmüş olduğu, kimlerin vatandaş olarak kabul edileceği sorusunun her bir üye devletin kendi hukuk kuralları çerçevesinde karşılık bulacağı belirtilmiştir.¹²⁷ Buna karşılık, Danimarka tarafından yayımlanan Deklarasyon’da, AB tarafından getirilen vatandaşlık kavramının Danimarka Anayasası ve hukuk düzeni ile bağdaşmadığı; vatandaşlığın her üye devletin kendi hukuk kuralları uyarınca belirleneceğine dair hiçbir düzenlemenin antlaşma metninde yer almadığı; Danimarka yasalarında yer almayan hiçbir hak, yükümlülük ya da ayrıcalığın bir başka üye devlet vatandaşına tanınamayacağı ve bir başka üye devlet vatandaşına bu şekilde Danimarka vatandaşlığı kazandırılmayacağı; halihazırda üye devlet vatandaşlarının antlaşmada öngörülen yerel seçimlerde oy kullanma hakkına sahip oldukları vurgulanmıştır.¹²⁸

¹²⁷ Decision of the heads of state and government, meeting within the European Council, concerning certain problems raised by Denmark on the Treaty on European Union (European Council in Edinburgh, 11-12 Dec.1992, Conclusions of the Presidency, Annex 1), DOC/92/8, 13.12.1992.

¹²⁸ CINGİ, Murat Cahid, “Citizenship Theory and Its European Dimensions”, Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, 1999, s.105-106.

b. Bindi ve Imbeni Raporları

Danimarka ile yaşanan sorunun ötesinde, Avrupa vatandaşlığının Birliğin demokratik yapısında önemli bir basamak olduğu yolunda Birlik genelinde hâkim olan inanç, Kurumsal İşler Komitesi raportörlerinden *Rosamaria Bindi* tarafından hazırlanan raporla pekiştirilmiş; adı geçen raporda Birliğin işleyişinin demokratikleşmesinin uzun bir sürece ihtiyaç duyduğu vurgulanmıştır.¹²⁹

Aynı dönemde Parlamento tarafından hazırlanan *Imbeni* Raporu'nda¹³⁰ ise, Birlik vatandaşlığının artık ulusal vatandaşlık modeli esas alınarak tanımlanamayacağı belirtilerek, tarihsel ve siyasal iki karakteristik özelliği üzerinde durulmuş; din, dil ve gelenekleri içeren ilk özelliğin artık uygulanmayacağı, kurumsal ve global değişikliklerin devlet-birey ilişkilerini de etkilediği ifade edilmiştir. Aynı raporda, *Maastricht* Antlaşması'nın, Topluluk sistemi içerisinde üye devlet vatandaşlarının aktif rollerinin geliştirilmesine yönelik son derece önemli bir basamak olduğu vurgulanmıştır.

¹²⁹ **Report of the Committee on Institutional Affairs of the European Parliament on Union Citizenship (Bindi Report)**, PE Doc A 3-301/90; O.J., C 19/65, 06/11/1991.

¹³⁰ **Report on the report from the Commission on the implementation of measures intended to promote observance of human rights and democratic principles (for 1995)**, Rap.Mr Renzo IMBENI, (COM (96) 0672 - C4 - 0095/97), PE 223.610/fin., 02 Dec 1997.

c. Veil Grubu Raporu

Avrupa Komisyonu, 14 Ocak 1996 tarihinde kişilerin serbest dolaşımını engelleyen sorunların belirlenmesi amacıyla bir çalışma grubu oluşturulmasını sağlamıştır. Bu çalışma grubuna, Avrupa Parlamentosu'nun eski başkanlarından *Simone Veil* başkanlık etmiştir. Grup, hazırladığı raporu 18 Mart 1997 tarihinde Avrupa Komisyonu'na sunmuştur.¹³¹

Söz konusu rapor, kısaca, Avrupa Birliği üyesi devletlerde dolaşım, ikamet, işe girme, sosyal statü, kültürel haklar ve Topluluk hukuku kaynaklı hakların korunması gibi konularda Birlik vatandaşlarının karşılaştıkları sorunları derin bir analize tâbi tutmuştur. Grup, Topluluk bazında bireylerin serbest dolaşımıyla ilgili yasal çerçevenin, bazı noktalar bir yana bırakılacak olursa, aslında yeterli olduğu, bireylerin karşılaştığı sorunların bu yasal çerçevede herhangi bir değişiklik yapılmadan çözülebileceği görüşüne varmıştır. Bu çerçevede asıl önemli olanın üye devletler arasındaki işbirliğinin geliştirilmesi olduğunu vurgulayan Rapor, bireylerin serbest dolaşımının önündeki engellerin kaldırılması için aşağıdaki yedi alanda seksenin üstünde tavsiye kaleme almıştır.¹³²

1. Birlik vatandaşlarının üye devletlere girişi ve ikameti,
2. Birlik vatandaşlarının diğer bir üye devlette işe girmesi,
3. Sosyal ve ailevi statü,
4. Mali statü,

¹³¹ **Report of the high-level group on the free movement of persons,** Rap.Mrs Simone Veil, Bulletin EU 3-1997, Union citizenship (4/4).

¹³² Report of the high-level group on the free movement of persons.

5. Kültürel haklar,
6. Üçüncü ülke vatandaşlarının özel durumu,
7. Bireylerin haklarının korunması.

Raporda yer alan başlıca tavsiyeler ise şunlardır:

- a. Birlik dahilinde serbest dolaşan kişilere yönelik yapılan bilgilendirmenin etkinleştirilmesi gerekmektedir.
- b. Diğer bir üye devlette bir yıldan az, fakat üç aydan fazla süreyle yerleşen kişilere yönelik olarak bir yıl süreli, isteğe bağlı bir yerleşim kartı oluşturulmalıdır. Uyuğunda bulunulan üye devlet tarafından hazırlanacak bu kart, kişinin ihtiyaçlarını ve sağlık sigortasını karşılayacak derecede yeterli mali kaynağa sahip olduğunu gösterecektir.
- c. Serbest dolaşıma ilişkin haklar, yeni Avrupa vatandaşlığı kavramı ile paralel hale getirilecektir. Avrupa vatandaşlığı kavramı, tüm Avrupa vatandaşlarına eşit şekilde davranılmasını gerektirmektedir.
- d. Diğer üye devletlerdeki işgücü piyasasına giriş kolaylaştırılmalıdır. Bu bağlamda, sınırlar dahilinde daha fazla vatandaşa daha fazla iş olanağı sağlayan EURES (*European Employment Services*) geliştirilmelidir.
- e. Kamu sektöründeki işgücü, mümkün olduğunca diğer üye devlet vatandaşlarına da açılmalıdır.
- f. Sosyal haklara ilişkin düzenlemeler, özellikle emekli kişilere yönelik olmak üzere modernleştirilmelidir.

- g. Aile kurumuna ilişkin haklar, toplumsal değişime uyum sağlayacak şekilde değiştirilmelidir. Bu bağlamda serbest dolaşım, kişiler aileleri ile yerleştikleri üye devlette uygun koşullar altında birleşemediği sürece, tamamlanmış sayılmayacaktır.
- h. Serbest dolaşımı ve kültürel alışverişi kolaylaştırmak amacıyla dil eğitimi üzerine yoğunlaşılmalıdır (Rapor *Leonardo*, *Socrates*, *Kaleidoscope* gibi değişim programları vasıtasıyla serbest dolaşıma yapılan katkılara da işaret etmiştir).
- i. Vergi alanında eşit muamele ilkesi daha etkili biçimde uygulanmalıdır. Özellikle üye devletler arasındaki çifte vergilendirmeden kaynaklanan sorunlar giderilmelidir.
- j. Üye devletlerde yasal olarak yerleşmiş bulunan üçüncü devlet vatandaşlarının durumları, üye devletlerin göç politikaları da dikkate alınarak iyileştirilmelidir. Özellikle üye devletler arasında sosyal güvenlik konusundaki işbirliğine ilişkin düzenlemelerin üye devletlerde yasal olarak yerleşmiş bulunan tüm üçüncü devlet vatandaşlarına da uygulanması hususuna işaret edilmiştir. Bunun yanı sıra, raporda, Birlik vatandaşlarının oluşturduğu ailelerin en azından üçüncü devlet vatandaşı olan üyeleri için vize şartının kaldırılması gerektiği belirtilmiştir.
- k. Bireylerin hakları korunmalıdır. Raporda, kişilerin sahip oldukları haklar konusunda bilgilendirilmeleri gerektiği belirtilerek, bu hakların en iyi şekilde üye devletler bazında gerçekteştirilecek faaliyetler vasıtasıyla korunabileceğine değinilmiştir.

- I. Kişilerin serbest dolaşımı konusu, tek bir Komisyon üyesinin sorumluluğu altında olmalıdır. Raporda, bu konuda Komisyon üyeleri arasında bir sorumluluk paylaşımı olmasına oranla, tek bir kişinin bu sorumluluğu taşımasının daha yerinde olacağı belirtilmiştir.

Raporda yer alan tavsiyeler, Avrupa vatandaşlığının hak ve yükümlülükleri üzerine yoğunlaşmaktadır. Rapor, *Maastricht* Antlaşması'nın 8 inci maddesinde Avrupa vatandaşlığının öngörülmesi ile üye devletlerin ayırım yapılmaksızın her kategorideki vatandaşlarına serbest dolaşım ve yerleşim hakkının tanınmasını yeni bir amaca yönelme olarak nitelendirmektedir. Bununla beraber, Avrupa vatandaşlığıyla öngörülen hakların sınırsız nitelikte olmadığı da vurgulanmaktadır.¹³³

Veil Grubu tarafından hazırlanan bu rapor geniş bir yankı uyandırmıştır. Komisyon, 4 Haziran 1997 tarihli Tek Pazar için Eylem Planı'na, Grup tarafından yapılan tavsiyelerin büyük bir bölümünü almıştır. Komisyon üyesi Monti'nin teklifi üzerine kabul ettiği bu Eylem Planı'nda Komisyon, sınırlarda kontrollerin kaldırılması, ikamet hakkına ilişkin kuralların güncelleştirilmesi ve sosyal hakların korunması gibi konularda somut eylemler gerçekleştirerek tüm yurttaşların hizmetinde bir iç pazar yaratmayı stratejik bir hedef olarak seçmiştir. Ayrıca, 1 Temmuz 1998 tarihli Komisyon bildirisinde, Grup tarafından yapılan tavsiyeler konusunda kaydedilen

¹³³ KAYA, a.g.e., s.48-49.

ilerlemelerin bir bilançosu çıkarılmış ve ekler bölümünde, bu tavsiyelerle ilgili olarak yapılanlar konusunda oldukça ayrıntılı bir rapora yer verilmiştir.¹³⁴

d. Amsterdam Antlaşması

Birliğin yapısı ve işleyişine ilişkin gelişmeler devam etmekte iken, dönem başkanlığını yürütmekte olan İtalyan Hükümeti, Konsey'e Birliğin kurucu antlaşmasında değişiklik yapılması önerisini getirmiş; bunun üzerine Hükümetlerarası Konferansın toplanması sağlanmıştır. 29 Mart 1996 tarihinde Turin'de toplanan Konferans sırasında, Birlik vatandaşlığına ilişkin olarak sunulan teklifleri ise üç grupta toplamak mümkündür.¹³⁵

Bunlardan ilki, *Maastricht* Antlaşmasıyla öngörülen Birlik vatandaşlığı kavramını daha somut hale getirmeye yönelik tekliflerdir. Birlik vatandaşlarının serbest dolaşım ve ikamet haklarının önündeki engellerin kaldırılmasına yönelik teklifler, 20 nci maddede (eski numaralandırmada 8C maddesi) öngörülen diplomatik temsilcilerin sağladığı korumanın gerçek bir diplomatik korumaya dönüşmesine yönelik teklifler, Birlik vatandaşlarını seçme ve seçilme hakkı konusunda bilgilendirmeye yönelik teklifler ve Adalet Divanı'nın kamu hizmetine ilişkin içtihadının yeni antlaşmada kodifiye edilmesine yönelik teklifler gibi belli başlı teklifler bu gruba girmektedir.

İkinci grup teklifler ise, Birlik vatandaşlığını yeni birtakım haklarla beslemeye yönelik olup, tanınacak bu yeni haklarla Birlik vatandaşlığının

¹³⁴ TEZCAN (AB'de Birey), s.49.

¹³⁵ http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/032a0001.htm (Erişim: 26.03.2006)

kapsamının genişletilmesi öngörülmüştür. Birlik vatandaşlarının Birlik sorunlarıyla ilgili konularda bilgi alma haklarına yönelik tekliflerle, Birlik vatandaşlarının kamuyu ilgilendiren işlere katılma hakkına yönelik teklifler bu grup altında değerlendirilebilir.

Nihayet üçüncü gruptaki teklifler ise, temel hak ve özgürlüklerin korunmasına yönelik tekliflerdir. Vatandaşlık konusundaki asıl gelişme *Maastricht* Antlaşması ile gerçekleştirildiğinden, yapılacak yeni antlaşma ile ilke bazında bir değişiklik yapılması hedeflenmemektedir. Yalnızca, *Maastricht* Antlaşması'nın yetersiz kaldığı düşünülen bazı hususlarda yenilikler yapılması planlanmaktaydı.

Bu tartışmalar çerçevesinde bir yıldan uzun süren Hükümetler Arası Konferansın ardından 16-17 Haziran 1997'de gerçekleştirilen Zirve'de kabul edilen *Amsterdam* Antlaşması, 02 Ekim 1997 tarihinde imzalanmış ve 01 Mayıs 1999'da yürürlüğe girmiştir.¹³⁶

Temelde anlaşmaların sadeleştirilmesi ve yeniden numaralandırılması amacını taşıyan *Amsterdam* Antlaşması ile, 8-8e olan Birlik vatandaşlığına ilişkin hükümlerin madde numaraları 17-22 olarak değişikliğe uğramıştır.

Bunun yanı sıra, 17 nci maddeye (eski 8 inci maddeye), "Birlik vatandaşlığının üye devlet vatandaşlığının yerini almayıp onu tamamladığına" ilişkin bir cümle eklenmek suretiyle, üye devlet vatandaşlığı ile Birlik vatandaşlığı arasındaki ilişkiye açıklık kazandırılmıştır.¹³⁷ Böylece, Birlik vatandaşlığının üye devlet vatandaşlığını tamamladığı, ancak onu

¹³⁶ The Treaty of Amsterdam, Amending the Treaty on European Union, The Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts, O.J., C 340, 10 Nov. 1997.

¹³⁷ The Treaty of Amsterdam, m.2/9.

ikame etmediği açıkça ifade edilerek, Birlik vatandaşlığı ile üye devlet vatandaşlık arasındaki ilişki somutlaştırılmıştır. Bu noktadan hareketle, söz konusu yaklaşımın pratik anlamda iki önemli sonucundan da söz edilmesi gereklidir. Bunlardan ilki, Birlik vatandaşı olabilmenin ön koşulunun üye devletlerden birinin vatandaşlığına sahip olmak gerektiği iken, diğer sonuç ise Birlik vatandaşlığının üye devlet vatandaşlığına ek ve onu tamamlayıcı bir nitelik taşıdığıdır.¹³⁸

Amsterdam Antlaşması ile getirilen bir diğer yenilik de, 21 inci maddenin (eski 8d maddesinin) sonuna eklenen fıkra ile, Birlik vatandaşlarına, 7 nci maddede belirtilen Topluluk kurumlarına¹³⁹ 314 üncü maddede belirtilen dillerde¹⁴⁰ yazılı başvuruda bulunma ve cevap alma imkânının tanınmış olmasıdır.¹⁴¹

Birlik vatandaşlığının içeriğine ilişkin olarak *Amsterdam* Antlaşması ile getirilen önemli bir başka yenilik, *Schengen* Müktesebatı'nın Topluluk mevzuatına dahil edilmesidir. Serbest dolaşım hakkı bakımından büyük önem taşıyan *Schengen* Müktesebatı, ayrı bir protokol ile Topluluk mevzuatının bir parçası haline getirilmiş ve söz konusu müktesebat

¹³⁸ CINGI, a.g.e., s.107.

¹³⁹ Sözü edilen kurumlar; Avrupa Parlamentosu, Konsey, Komisyon Adalet Divanı ve Sayıştay'dır.

¹⁴⁰ Söz konusu diller; Hollanda dili, Almanca, Fransızca, İtalyanca, Danimarka dili, İngilizce, Fince, Yunanca, İrlanda dili, Portekizce, İspanyolca ve İsveççe'dir.

¹⁴¹ The Treaty of Amsterdam, m.2/11.

hükümlerinin AB hukukuyla uyumlu olması halinde ve uyumlu olduğu ölçüde uygulanabilirliği vurgulanmıştır.¹⁴²

Birlik vatandaşlığının içeriğine ilişkin diğer bir değişiklik ise, serbest dolaşım ve ikamet hakkının düzenlendiği 18 inci maddedeki (eski 8a maddesindeki) karar alma prosedürüne ilişkindir. Burada, Antlaşmanın 251 inci maddesine yapılan atıf dolayısıyla, Avrupa Parlamentosu'nun bu maddeye ilişkin düzenlemelere daha etkin katılımı sağlanmış olmaktadır.¹⁴³

Sonuç itibarıyla, Birlik vatandaşlığına ilişkin olarak temel yenilikler *Maastricht* Antlaşması ile getirildiğinden, *Amsterdam* Antlaşması'nın etkisi sınırlı olmuş; *Maastricht* Antlaşması ile Kurucu Antlaşma'ya giren temel ilkelerin özüne dokunulmaksızın, tamamlayıcı unsurlarla söz konusu ilkelere işlerlik kazandırılması hedeflenmiştir.

e. Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı

Avrupa Birliği tarafından öngörülen Birlik vatandaşlığı kavramı, tüm üye devletlerce tanınan ve garanti altına alınan temel haklara dayanan bir yapıyı içermektedir. Söz konusu bu yapı, Avrupa halkları tarafından benimsenen ortak değerler üzerine tesis edilmiş ve insan haklarına saygı kavramı bu yapı içerisinde özel bir yer bulmuştur.¹⁴⁴ Nitekim, Birlik, şekli anlamda ayrı bir temel hak kataloğuna sahip olmamasına karşın, hiçbir

¹⁴² Amsterdam Antlaşması'nın eki olan söz konusu protokol için bkz. "Protocol Integrating the Schengen acquis into the framework of the European Union"(The Treaty of Amsterdam, Protocols-B, s.93).

¹⁴³ The Treaty of Amsterdam, m.2/12.

¹⁴⁴ ROCHE, a.g.m., s.14.

zaman temel hak ve özgürlükleri gözardı etmemiş¹⁴⁵; bu alanda ATAD'ın temel haklara büyük önem atfeden yaklaşımı etkili olmuştur.

Bununla birlikte, tek bir metinde açıkça düzenlenmek suretiyle, temel hak ve özgürlüklere daha etkin ve şeffaf bir koruma sağlanması hedeflenmiştir. Bu amaçla, 3-4 Haziran 1999'da *Köln*'de gerçekleştirilen Zirve'de Parlamento temsilcilerinin de katıldığı bir heyetin görevlendirilmesiyle başlayan çalışmalar, 7 Aralık 2000 tarihli *Nice* Zirvesi'nde Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı'nın onaylanmasıyla son bulmuştur.¹⁴⁶

Şart, Birlik vatandaşlarının siyasi, medeni, ekonomik ve sosyal haklarını tek bir metinde biraraya getirmiş; bu şekilde hakların bölünmezliği prensibi gerçekleşmiştir. Şimdiye dek sürdürülen siyasi ve medeni hakların bir tarafta, ekonomik ve sosyal hakların diğer tarafta ayrı hukuki metinlerde ele alınması yaklaşımına son verilmiştir. Temin edilecek haklar, Birlik yurttaşları için kabul edilen haklar [Şart'ın "Vatandaşlık Hakları" başlığını taşıyan Beşinci Bölümü'nde düzenlenen haklar] istisna olmak üzere, vatandaşlık ayrımı yapılmaksızın tüm bireyler için geçerli olacaktır.¹⁴⁷

Bir başka deyişle Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı, Birlik düzeyinde temel hak ve özgürlüklerle ilgili bir katalog oluşturmanın ötesinde, sadece

¹⁴⁵ ARSAVA, A.Fusun, "Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı", **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, C.3, No:1 (Güz 2003), s.2.

¹⁴⁶ http://www.europarl.eu.int/summits/kol2_en.htm

¹⁴⁷ ARSAVA (Temel Haklar Şartı), s.12.

Birlik vatandaşları için değil, [vatandaş olup olmadığına bakılmaksızın] Birlik içindeki tüm bireyleri kapsayan hak ve özgürlükleri içermektedir.¹⁴⁸

Bir dibace ve yedi bölümden oluşan AB Temel Haklar Şartı'nda¹⁴⁹, “Vatandaşlık Hakları” başlıklı beşinci bölüm dışında kalan Onur, Özgürlükler, Eşitlik, Dayanışma, Adalet ve Genel Hükümler başlığını taşıyan bölümlerde düzenlenen temel hak ve özgürlükler, vatandaşlık bağı aranmaksızın Birlik içerisinde bulunan tüm bireylere tanınmıştır. Diğer bir ifadeyle, söz konusu hak ve özgürlükler bağlamında, kişinin Birlik vatandaşı olup olmaması açısından herhangi bir ayırım yapılmamıştır.

AB Temel Haklar Şartı'nın “ONUR” başlıklı ilk bölümünde; insanlık onuru, yaşam hakkı, kişi dokunulmazlığı, işkence ve insanlık dışı muamele ve ceza yasağı ile kölelik ve zorla çalıştırma yasağı düzenlenmiştir.

Şart'ın ikinci bölümünde, “ÖZGÜRLÜKLER” başlığı altında yer verilen haklar ise şunlardır:

1. Özgürlük ve güvenlik hakkı,
2. Özel yaşama ve aile hayatına saygı,
3. Kişisel verilerin korunması,
4. Evlenme ve aile kurma hakkı,
5. Düşünce, din ve vicdan özgürlüğü,
6. İfade ve bilgi edinme özgürlüğü,
7. Toplanma ve örgütlenme özgürlüğü,

¹⁴⁸ ÖZTAN, Ece, “Avrupa Temel Haklar Şartı”, **AB Ansiklopedisi**, Ed.Desmond Dinan, C.2, İstanbul, 2005, s.194.

¹⁴⁹ **Charter of Fundamental Rights of the European Union**, O.J., C 364/1, 18.12.2000 (http://www.europarl.eu.int/charter/pdf/text_en.pdf [Erişim: 17.02.2006]).

8. Sanat ve bilim özgürlüğü,
9. Eğitim hakkı,
10. Meslek seçme ve çalışma hakkı,
11. Ticari faaliyette bulunma özgürlüğü,
12. Mülk edinme hakkı,
13. Sığınma hakkı,
14. Geri gönderme, sınırdışı veya iade etme durumlarında koruma.

Temel Haklar Şartı'nın 20 ila 26 ncı maddeleri, "EŞİTLİK" başlığı altında üçüncü bölümü oluşturmakta olup; kanun önünde eşitlik, ayrımcılık yasağı, kültürel ve dinsel çeşitlilik ile dil çeşitliliği, kadın-erkek eşitliği, çocuk hakları, yaşlıların hakları ve engellilerin toplumla bütünleştirilmesi alanında düzenleme getirmektedir.

Şart'ın "DAYANIŞMA" başlıklı dördüncü bölümü, 27 ile 38 inci maddeler arasında yer almaktadır. Bu bölümde ele alınan başlıca konular; çalışanların işletme içinde bilgi edinme ve danışma hakkı, toplu görüşme ve eylem hakkı, işe yerleştirme hizmetlerinden yararlanma hakkı, haksız işten çıkarmaya karşı koruma, eşit ve adil çalışma koşulları, çocuk işçi çalıştırmanın yasaklanması ve çalışan gençlerin korunması, aile ve işyaşamı, sosyal güvenlik ve sosyal yardım, sağlığın korunması, genel ekonomik hizmetlerden yararlanma, çevrenin ve tüketicinin korunmasına ilişkindir.

Temel Haklar Şartı'nın beşinci bölümünde 39 ile 46 ncı maddeler arasındaki kısım ise, "Vatandaşlık Hakları" başlığı altında düzenlenmiştir. Şartın bu bölümünde, 39 ncu madde Avrupa Parlamentosu'na yönelik seçme

ve seçilme hakkını; 40 ncı madde ise yerel seçimlere yönelik seçme ve seçilme hakkını hükme bağlamıştır. Bu hükümler, bir bakıma *Maastricht* Antlaşması ile öngörülen madde 8(b) (yeni numaralandırmada madde 19) hükmünün tekrarı niteliğindedir. Ancak, *Maastricht* Antlaşması'ndan farklı olarak, Şartın 39 uncu maddesinin ikinci fıkrasında, Avrupa Parlamentosu üyelerinin genel, serbest ve gizli oyla doğrudan seçileceği öngörülmüştür. Şartın 41 inci maddesi ile iyi yönetim hakkı, 42 nci maddesi ile Topluluk organlarına ait belgelere erişim hakkı düzenlenmekteyken, 43 üncü maddesinde Ombudsman'a başvuru, 44 üncü maddesinde de Avrupa Parlamentosu'na dilekçe verme hakkı ele alınmıştır. Son olarak, Temel Haklar Şartı'nın 45 inci maddesinde serbest dolaşım ve yerleşim hakkı, 46 ncı maddesinde ise diplomatik korumadan yararlanma hakkı düzenlenmiştir. Şartın 45 inci maddesinin ikinci fıkrasında dikkat çeken husus, serbest dolaşım ve yerleşim hakkının, Avrupa Topluluğu Kurucu Antlaşması ile uyum içinde olmak şartıyla, üye devletlerden birinin sınırları dahilinde yasal olarak yerleşmiş bulunan üçüncü devlet vatandaşlarına da uygulanacağını açıkça belirtilmiş olmasıdır.

Bu noktada dikkat çeken bir diğer husus, Vatandaşlık haklarına ilişkin bölümde yer verilmesine karşın; iyi yönetim, Topluluk organlarına ait belgelere erişim, ombudsmana başvurma ve Avrupa Parlamentosu'na dilekçe verme hakkının sadece Birlik vatandaşlarına özgü olarak değil, vatandaş olup olmadığına bakılmaksızın "herkes" tarafından ileri sürülebilecek biçimde düzenlenmiş olmasıdır.

Sonuç itibariyle, Şart'ın bu bölümünde yer alan maddeler, *Maastricht* Antlaşması'nın ile getirilen "Birlik Vatandaşlığı"na ilişkin hükümlerle paralellik göstermekte, hatta bazı hükümler, aynı ifadeler kullanılmak suretiyle tekrarlanmaktadır. Ancak, burada önem taşıyan husus, Kurucu Antlaşmaların değişik hükümlerinde dağınık halde bulunan Birlik vatandaşlarının haklarının, temel hak kataloğu içinde tek başlık altında toplanmış olmasıdır.

Temel Haklar Şartı'nın altıncı bölümünde "ADALET" başlığı altında; etkin hukuki yollara başvurma ve adil yargılanma hakkı, masumiyet ilkesi ve savunma hakkı, cezaların yasallığı ve orantılı olması ilkesi ile aynı suçtan iki kere yargılanmama ve cezalandırılmama ilkelerine yer verilmiştir.

Nihayet, "GENEL HÜKÜMLER" başlıklı son bölümde de, Şart'ın ve teminat altına alınan hakların kapsamı, koruma düzeyi, hakların istismar edilmesi yasağı öngörülmüştür.

Sonuç olarak, AB Temel Haklar Şartı, Birliğin hangi hakları korumaya değer gördüğüne açıklık getirmekte ve AB bünyesinde temel hakların anlam ve kapsamını, bireylerin hak ve yükümlülüklerini belirleyerek ortak hukuk düzeninin kabul görme şansını yükseltmektedir.¹⁵⁰

C. Avrupa Birliği Anayasası Antlaşması

7-9 Aralık 2000 tarihlerinde gerçekleştirilen Nice Zirvesi sonunda, AB için bir anayasa taslağı hazırlanmasına ilişkin karar alınmasından sonra oluşturulan, toplam 105 temsilcinin bulunduğu Konvansiyon (Kurultay),

¹⁵⁰ ARSAVA (Temel Haklar Şartı), s.5.

28 Şubat 2002 tarihinde başladığı çalışmalarını 20 Haziran 2003 tarihinde “Taslak Anayasal Antlaşma”nın Selanik Zirvesi’ne sunulmasıyla sona erdirmiştir.¹⁵¹

Söz konusu Konvansiyon’un hazırladığı taslak metin, 18 Haziran 2004’te Brüksel’de yapılan Hükümetlerarası Konferans’ta onaylandıktan sonra, 29 Ekim 2004 tarihinde Roma’da gerçekleştirilen Zirve’de 25 üye devlet tarafından resmen imzalanmıştır. Taslak Anayasa Antlaşması’nın Avrupa Parlamentosu’nca onaylanması ise, 12 Ocak 2005 tarihinde gerçekleşmiştir.¹⁵² Bu aşamadan sonra, her bir üye devletin kendi ulusal mevzuatı uyarınca onaylaması gereken Avrupa Anayasası Antlaşması, tüm üye ülkeler tarafından onaylanmasının ardından yürürlüğe girecektir.¹⁵³

Taslak Anayasa Antlaşması;

- Giriş,

- Birinci Bölüm (Birliğin temel kurumsal yapısına ilişkin hükümleri içermektedir),

- İkinci Bölüm (Birliğin Temel Haklar Antlaşması),

- Üçüncü Bölüm (Birliğin Politikaları ve İşleyişi),

- Dördüncü Bölüm (Genel ve Nihai Hükümler)

olmak üzere dört bölüm ve üç ekten oluşmaktadır.

Taslak Anayasa Antlaşması’nda, Birlik vatandaşlığı ayrı bir madde altında düzenlenmiştir. Gerçekten, taslak Anayasa’nın birinci bölümünün

¹⁵¹ OKMAN, a.g.e., s.93.

¹⁵² OKMAN, a.g.e., s.112-113.

¹⁵³ Treaty Establishing a Constitution for Europe, Dec.16th 2004, O.J., C 310 vol.47 (http://europa.eu.int/constitution/index_en.htm) (Türkçe çevirisi için bknz. Avrupa İçin Bir Anayasa Oluşturan Antlaşma Taslağı, CONV 850/03; 18 Temmuz 2003, Brüksel (Geçici Çeviri), m.IV-447).

ikinci başlığı “Temel Haklar ve Birlik Vatandaşlığı” olup, bunun altında yer alan 8 inci maddede, Birlik vatandaşlığı şu şekilde düzenlenmektedir:¹⁵⁴

“1. Üye devletlerden herhangi birinin vatandaşı, Birlik vatandaşıdır. Birlik vatandaşlığı, ulusal vatandaşlığa ilavedir; onun yerini alamaz.

2. Birlik vatandaşları, Anayasa’da belirtilen haklardan yararlanırlar ve ödevlerden sorumludurlar. Birlik vatandaşları:

- üye devletlerin topraklarında serbestçe hareket ve ikamet etme hakkına sahiplerdir;

- ikamet ettikleri üye ülkede, o ülkenin vatandaşlarıyla aynı koşullar altında Avrupa Parlamentosu seçimlerinde ve yerel seçimlerde oy verme ve aday olma hakkına sahiplerdir;

- vatandaşı bulundukları üye devletin temsil edilmediği üçüncü bir devletin topraklarında, üye devletlerden herhangi birinin diplomatik makamlarınca, o üye devletin vatandaşlarıyla aynı şartlar altında korunma hakkına sahiplerdir;

- Avrupa Parlamentosu’na dilekçe verme, Ombudsman’a başvurma ve Birlik kurumlarına ve danışma organlarına Anayasa’nın resmi dillerinden biriyle başvurma ve aynı dilde yanıt alma hakkına sahiplerdir.”

Bu şekilde tanımlanan ve kapsamı çizilen Birlik vatandaşlığının içeriği ise, Antlaşma’nın ikinci bölümünün beşinci başlığında belirlenmiştir. “Vatandaşlık Hakları” adını taşıyan bu başlık altında;

- Avrupa Parlamentosu seçimlerinde oy verme ve aday olma hakkı (Madde II-39),

¹⁵⁴ Treaty Establishing a Constitution for Europe, m.I-8.

- Yerel seçimlerde oy verme ve aday olma hakkı (Madde II-40),
- İyi yönetim hakkı (Madde II-41),
- Belgelere erişim hakkı (Madde II-42),
- Avrupa Ombudsmanı'na başvurma hakkı (Madde II-43),
- Avrupa Parlamentosu'na dilekçe verme hakkı (Madde II-44),
- İkamet ve seyahat etme hakkı (Madde II-45),
- Diplomatik korumadan yararlanma hakkı (Madde II-46)

tek tek sayılmak suretiyle düzenlenmiştir.

Doğrudan Birlik vatandaşlığının tanım ve içeriğini ortaya koyan bu maddeler dışında, Taslak Anayasa Antlaşması'nın diğer bazı hükümlerinde de, Birlik vatandaşlarına ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Örneğin, Taslağın ilk bölümünün 3 üncü maddesine göre, Birlik, vatandaşlarına iç sınırların bulunmadığı tek bir Pazar sunmakla mükelleftir. Aynı bölümde yer alan 4 üncü maddeye göre de, tâbiyet gerekçesiyle yapılan her türlü ayırım yasaklanmıştır.¹⁵⁵

Görüldüğü üzere, Taslak Anayasa Antlaşması, Birlik vatandaşlığına ilişkin olarak, daha evvel Topluluk hukukunda öngörülmemiş yeni bir hüküm içermemekle birlikte, Birlik vatandaşlığı tanımı ile buna bağlı hakları tek bir Anayasa maddesi içinde toplaması bakımından önem taşımaktadır. Bunun yanı sıra, Taslağın “Temel Haklar Antlaşması” bölümünde vatandaşlık haklarının yeniden ve ayrıntılı olarak belirtilmesi, söz konusu haklara, temel hak olarak ayrı bir anayasal güvence sağlandığını ortaya koymaktadır.

¹⁵⁵ ATAR, Yavuz, GÜMÜŞ, Ali Tarık, “AB Anayasası Ne Getirmektedir”, **Hukuk Dünyası**, Ocak-Şubat-Mart 2005, s.27.

III. AVRUPA BİRLİĞİ VATANDAŞLIĞININ HUKUKİ NİTELİĞİ VE KAPSAMI

A. Birlik Vatandaşlığı

Önceki bölümlerde ele alınan tarihsel gelişiminde de görüldüğü gibi, Avrupa Birliği vatandaşlığı kavramı, Birliğin sistematik ve bilinçli politikalarının sonucu gelinen bir aşamayı ifade etmemektedir. Ekonomik birliğin temel amaç olarak ele alındığı bir yapı içerisinde, önceleri birey de ekonomik boyutuyla ele alınmıştır.

Gerçekten de, Roma Antlaşması'nın vatandaşlık kavramına en önemli katkısı, "ekonomik vatandaşlık" alanına ilişkin olmuş¹⁵⁶; hatta ilk zamanlarda "Pazar-vatandaş"¹⁵⁷ kavramından söz edilmiştir. Bu noktadan hareketle, Avrupa Birliği'nin temelini oluşturan ve üretim faktörlerinin serbest dolaşımına dayanan Tek Pazar'ın daha çok Avrupa'nın güçlü iş dünyasının çıkarlarını kolladığı, kitleleri ise ikinci plana ittiği ileri sürülmektedir.¹⁵⁸

Bununla birlikte, serbest dolaşım hedefi (Roma Antlaşması'nın 118 inci maddesi), ATAD'ın yargı içtihadıyla açıklığa kavuşturulduğu günden itibaren, Birlik düzeyinde geleneksel vatandaşlık haklarının benzeri haklar bulunması açısından bir esas teşkil etmiştir.¹⁵⁹

Birlik yurttaşlığı kavramı da, *Maastricht* Antlaşması öncesi toplanan Hükümetler Arası Konferans'ın belli aşamasına kadar gündemde dahi bulunmamaktaydı. Zira, Avrupa Birliği'nin bireyi temel alan politikaları,

¹⁵⁶ SPRINGER, a.g.e., s.137.

¹⁵⁷ KAYA, a.g.e., s.57.

¹⁵⁸ ERDENİR, a.g.e., s.77.

¹⁵⁹ MEEHAN, a.g.m., s.24.

tamamen konjonktüre bağılı olarak ortaya çıkan gelişmelerle yönlendirilmiş izlenimi yaratmaktadır¹⁶⁰.

Bununla birlikte, Birliğin çeşitli politikalarının temelinde “vatandaşlara daha yakın bir Avrupa Birliği” ilkesinin yer aldığı birçok belgede vurgulanagelmıştır. Avrupa’nın geleceği konulu 2001 tarihli Beyaz Kitaba¹⁶¹ göre Birlik vatandaşları, Birliğin hangi yöne doğru gittiğini anlamak bağlamında Birlik politikalarının ve amaçlarının açıkça tanımlanmasını istemekte; böylesi büyük bir siyasal projenin desteklenebilmesi için, söz konusu politika ve amaçların kendileri tarafından daha iyi anlaşılmasının zorunlu olduğunu ileri sürmektedirler. Bir diğer deyişle, Birlik vatandaşları, “vatandaşlar için Avrupa” fikrinin olduğu kadar, “vatandaşlar tarafından yönetilen Avrupa” fikrinin de yaşama geçirilmesini istemektedirler.¹⁶²

1. Birlik Vatandaşlığına İlişkin Temel Yaklaşımlar

Genel bir yaklaşımla, Birlik vatandaşlığına ilişkin “minimalist” ve “dinamik” olarak adlandırılabilcek iki tür yaklaşım bulunmaktadır. İlk yaklaşım şekli, yasal haklar ve bunların kısıtlayıcılığı üzerinde durmaktadır. Topluluğun vatandaşlık uygulamalarına eleştiri getirenlerin tamamı, devletlerin egemenliğini yakından ilgilendiren bir konu olarak, genel seçimlerin kapsam dışında bırakılmasına ve yerel seçimlerle Avrupa

¹⁶⁰ TEZCAN (AB’de Birey), s.15.

¹⁶¹ **European Governance, A White Paper**, Commission of the EC, Brussels, 25/7/2001, COM(2001) 428 final, s.11.

¹⁶² OLSEN, Johan P., “What Is A Legitimate Role For Euro-Citizens?”, **Comparative European Politics**, 2003-1, Palgrave Macmillan Ltd., 2003, s.100.

seçimlerine ilişkin hükümlerin olası zararlarına dikkat çekmektedir. Ülkede ikamet eden yabancı uyruklu kişilerin oranının diğeri ye devletlerden daha yüksek olduğu Lüksemburg örneğindeki gibi, özellikle ulusal kimlik sorunları olmak üzere, spesifik problemlerin bulunduğu yerlerde bu tür zararların ortaya çıkması kuvvetli bir olasılık olarak görülmektedir.¹⁶³

Nitekim, *Maastricht* Antlaşması'nın yürürlüğe girmesinden hemen önce, Konsey, Lüksemburg'da olduğu gibi, nüfusun belli bir çoğunluğunun yabancı uyruklu kişilerden oluştuğu devletler için belirli bir süre ikamet etme koşulu getirmiş; ancak bu sınırlamayı belirli sürelerle kısıtlamıştır.¹⁶⁴

Bunun dışında, seçimlerle ilgili hakların AB yeliğinden bağımsız olarak var olan karşılıklı anlaşmalardan pek de fazlasını içermediği; diğeri ye ülkelerin diplomatik hizmetlerinden yararlanma hakkının kullanılmasının pratikte güçlüklerle karşılaşacağı gibi eleştiriler de, bu yaklaşımın sonucu olarak ortaya çıkmıştır.

Dinamik yaklaşım ise, minimalist yaklaşımın aksine, uygulamadaki politikalarla kavramsal paradigmlar arasındaki etkileşim üzerinde yoğunlaşmaktadır. Bu yaklaşım, vatandaşlığın durağan ve tek tip bir kavram olmadığı; AB yesi devletler arasında vatandaşlık kavramının niteliğine ilişkin farklı yorum ve uygulamalar bulunduğu; hakların yanısıra, "erişim" ve "aidiyet" kavramlarının da vatandaşlığın veçheleri arasına dahil edilmesi gerektiği; entegrasyonun, ulus-devletlerdeki vatandaşlık kavramını

¹⁶³ MEEHAN, a.g.m., s.26-27.

¹⁶⁴ KOSLOWSKI, a.g.m., s.389.

yeniden tartışmaya açtığı ve yeni uygulamalara fırsat yarattığı gibi tezler ileri sũrerek, konuya daha bũtũnsel bir bakış açısı ortaya koymaktadır.¹⁶⁵

2. Birlik Vatandaşlığı Tanımı

Maastricht Antlaşması ile AT Antlaşması'na eklenen 8 inci madde uyarınca Birlik vatandaşlığı tesis edilmiş ve “ũye devletlerden herhangi birinin vatandaşı olan kişi Birlik vatandaşıdır”, hũkmũ getirilmiştir. Bu şekilde Topluluk hukukun bir parçası haline gelen Birlik vatandaşlığının, ũye devlet vatandaşlığına ek bir statũ olduğu gũrũlmektedir.¹⁶⁶

Maastricht Antlaşması'nın sũz konusu maddesini içeren bũlũme bakıldığında, ortak bir Avrupa kimliği yaratılması amacıyla daha önce denenmemiş bir şekilde ũye devlet vatandaşları ile Birlik arasında doğrudan politik bir bağ kurulduğu gũrũlmektedir. Getirilen bu dũzenlemelere Roma Antlaşması'nın başlangıç hũkũmlerinin hemen arkasında yer verilerek, Birlik vatandaşlığının iç pazarı oluşturan dũrt zgũrlũkten bile önce yer alması sağlanmıştır.¹⁶⁷

Amsterdam Antlaşması'nın getirdiği dũzenlemeyle, Birlik vatandaşlığına ilişkin hũkũmler, ATA'nın İkinci Bũlũmũ'nde 17-22 nci maddeler arasında “Birlik Vatandaşlığı” başlığı altında yer almıştır. 01 şubat

¹⁶⁵ MEEHAN, a.g.m., s.27.

¹⁶⁶ GARCIA, Soledad, “European Union Identity and Citizenship”, **European Citizenship and Social Exclusion**, Ed.Maurice Roche and Rik Van Berkel, England, Ashgate Publisng Limited, Aldershot, 1997, s.210; WEATHERILL, BEAUMONT, a.g.e., s.14.

¹⁶⁷ WEATHERILL, BEAUMONT, a.g.e., s.15.

2003 tarihli *Nice* Antlaşması da, ATA'da yer alan hükümlerde *Amsterdam* Antlaşması ile getirilen numaralandırmayı korumuştur.¹⁶⁸

Anılan hükümler uyarınca, bir üye devletin uyruğunda olan herkesin Birlik vatandaşı olduğu, Birlik vatandaşlığının ulusal vatandaşlığın yerini almadığı, ancak, ulusal vatandaşlığı tamamladığı ifade edildikten sonra, bu statünün içerdiği haklar belirtilmiştir. Söz konusu haklar incelendiğinde, henüz Birlik vatandaşlığının dar kapsamlı olduğu ve vatandaşlığı aktif bir statüde düzenlemediği görülecektir. Bir başka açıdan ise, Birlik vatandaşlığı bir üye devlet vatandaşı olma koşuluna bağlanarak, vatandaşlığın kazanılması, kaybedilmesi gibi durumlar üye devletlerin ulusal düzenlemelerine bırakılmıştır. Diğer bir deyişle, Birlik vatandaşlığının kazanılması, AB kurumlarının değil, üye devletlerin tekellerinde yer almaktadır.¹⁶⁹

B. Birlik Vatandaşlığının Nitelikleri

1. Birlik Vatandaşlığının Bağımlılığı İlkesi

Yukarıda da belirtildiği gibi, Birlik vatandaşlığı, üye devletlerin ulusal vatandaşlığına bağlı bir statü olarak öngörülmüştür. Bu ilke, Birlik vatandaşlığının içeriğinin oluşumunda, üye devletlerin ulusal kimliklerinin ve vatandaşlık geleneklerinin etkili olması sonucunu doğurmaktadır.

¹⁶⁸ KAYA, a.g.e., s.57.

¹⁶⁹ GÜNDOĞDU, Yeşim, "Avrupa Birliği Yurttaşlığı Avrupa Kimliği Sorununa Çözüm Oluşturabilir Mi?", **Avrupa Çalışmaları Dergisi**, C.3, No:2 (Bahar:2004), s.18.

Bağımlılık ilkesi; Birlik vatandaşlığının bağımsız nitelikte olmadığını, üye devletlerin vatandaşlığına bağlı bulunduğunu, ulusal vatandaşlıktan soyutlanmış Birlik vatandaşlığının mümkün olmadığını, yani sadece bu vatandaşlığa sahip olunamayacağını göstermektedir. Bunun sonucu olarak, Birlik vatandaşlığının kazanılması ve kaybedilmesi, bir üye devlet vatandaşlığının kaybedilmesi ve kazanılmasına bağlı bulunmaktadır. Ayrıca söz konusu ilke gereğince, Birlik vatandaşlığının ulusal vatandaşlığın yerini alması da mümkün görülmemektedir.¹⁷⁰

2. Birlik Vatandaşlığının Tamamlayıcı Niteliği

Maastricht Antlaşması ile başlayan süreçte, ulusal vatandaşlığa ek olarak yeni bir Birlik vatandaşlığı kavramı yaratılmıştır. Bu kavram, üye devlet sayısı kadar vatandaşlığın toplamı olarak düşünülmemeli; ulusal vatandaşlık ve kişisel özgürlüklerden hiçbir şey kaybetmeksizin kazanılan bazı haklar ile girilen yeni bir statünün ifadesi olarak algılanmalıdır.¹⁷¹ Bir başka deyişle, Birlik vatandaşlığının niteliğinden ötürü, içerdiği haklar, ulusal düzeyde sağlanmış olan hakları tamamlayıcı haklardır. Bu yaklaşım, Birlik hukukunun temel ilkelerinden olan *subsidiarite* ilkesi ile de paralellik göstermektedir.¹⁷²

¹⁷⁰ TEKİNALP/TEKİNALP, a.g.e., s.21.

¹⁷¹ European Commission, **Questions and Answers About The European Union**, Luxemburg, 1994, s.3; GARCIA, a.g.e., s.208.

¹⁷² KAYA, a.g.e., s.59.

3. Birlik Vatandaşlığının İkincil Niteliği

Birlik vatandaşlığı, üye devlet vatandaşlığına ek bir statüyü tanımlamaktadır. *Maastricht* Antlaşması'nın Birlik vatandaşlığını düzenleyen bölümünün içeriği gözönüne alındığında; “bir Birlik vatandaşlığı tesis edilmiştir”, demek suretiyle oluşuma işaret edildikten sonra, kimlerin vatandaş olduğu sorusuna karşılık, “bir üye devletin uyruğunda olan herkes Birlik vatandaşıdır”, hükmü getirilmiştir. Bu hüküm, Antlaşma'nın arkasına ekli bulunan ve bir üye devletin vatandaşlığı hakkındaki Hükümetler Arası Konferans deklarasyonu ışığında değerlendirilmelidir. Buna göre, ATA'nın herhangi bir yerinde üye devletlerin yurttaşlarına atıfta bulunulduğunda, konu ilgili üye devletin yasalarına göre ele alınacaktır.¹⁷³ Dolayısıyla, Birlik vatandaşlığı, üye devlet vatandaşlığı üzerine oturan ve üye devlet vatandaşlığına nazaran özel ve ikincil nitelik taşıyan bir yapı olarak ortaya çıkmaktadır.¹⁷⁴

4. Birlik Vatandaşlığının Yeni Bir Hak ve Yükümlülükler Kategorisi Ortaya Çıkarma Niteliği

Avrupa Birliği'ni, uluslararası düzeyde kurulan diğer örgütlerden ayıran en önemli özellik, Birliğin “uluslarüstü yapısı”dır. Kurucu Antlaşmalar (AKÇT, AET ve AAET'nu Kuran Antlaşmalar), klasik uluslararası hukukta örneği

¹⁷³ European Agence Internationale, **Treaty on European Union**, Luxembourg, 26 February 1992, s.52.

¹⁷⁴ TEZCAN (AB'de Birey), s.27.

bulunmayan *sui generis* bir hukuk düzeninin kurulmasına öncülük etmişlerdir. Bununla beraber, söz konusu antlaşmaların hiçbir maddesinde Birliğin uluslarüstü bir örgüt olduğu yolunda bir hüküm bulunmamaktadır. Ancak bu nitelik, ATAD kararlarında açıkça yer almaktadır. Değınilen yapıya paralel olarak, Birlik hukukunun uygulanma alanı, üye devletlerin ulusal hukukunun dışında değıil, ulusal hukukun içinde ya da üstünde oluşmaktadır.¹⁷⁵

Sözü edilen bu yapı gereğince, Birlik vatandaşlığına bağılı hakları, ulusal alanda üye devlet vatandaşlığından kaynaklanan haklardan ayırmak gereklidir. Zira, Topluluk alanında Kurucu Antlaşmalar'da düzenlenen vatandaşlık hakları, bir üye devletin tâbiyeti olmaktan kaynaklanan haklara ek nitelik taşımaktadır.¹⁷⁶

Buna karşılık, ATA'nın 17 nci maddesinin 2 nci fıkrasında, Birlik vatandaşlarının Antlaşma ile verilen haklardan yararlanacakları, bununla birlikte Antlaşma'da öngörölen düzenlemelere tâbi oldukları hüküm altına alınmıştır. Bu fıkrada, açıkça, Birlik vatandaşının, Antlaşma hükümlerinden kaynaklanan tüm hakların ve tüm yükümlölüklerin öznesi olduğu ifade edilmektedir. Birlik vatandaşlarına tanınan hakların neler olduğu hususuna ilişkin olarak, Antlaşma'nın 17 ilâ 21 inci maddelerinde son derece açık bir düzenleme yapılmış; bununla da yetinilmeyerek 22 nci maddede de "öngörölen hakları güçlendirecek veya bunlara yenilerini ekleyecek nitelikte olan" düzenlemelerin kabul edilebileceğı belirtilmiştir. Ancak, Antlaşmanın 17/2. hükmünde sözü edilen yükümlölüklerin neler olduğuna ilişkin herhangi bir düzenlemeye rastlanmamaktadır. Bu nedenle, Birlik hukukunun ruhu

¹⁷⁵ GÜNUĞUR, a.g.e., s.21-23; WEATHERILL, BEAUMONT, a.g.e., s.433.

¹⁷⁶ KAYA, a.g.e., s.60.

dikkate alınarak, burada Topluluk kurallarına genel olarak uyma yükümlülüğünün kastedildiği kabul edilmektedir.¹⁷⁷

5. Birlik Vatandaşlığının *Sui Generis* Niteliği

Maastricht Antlaşması'nda ilk kez anayasal düzeyde ele alınan Birlik vatandaşlığının, ulus-devlet yurttaşlığından farklı bir boyutta değerlendirilmesi gerektiği, belki de birey-Avrupa Birliği ilişkilerinin özgünlüğünün burada yattığı söylenebilir. Değişik bir yaklaşımla, vatandaşlık kavramının Avrupa Birliği çerçevesinde farklı bir anlam ve boyut kazandığını ileri sürmek de olasıdır.¹⁷⁸

Zira, klasik anlamda hak ve özgürlükleri içermekle birlikte, Birlik vatandaşlığı kavramı; katı, sürekli, uluslarüstü bir vatandaşlık modeli öngörerek klasik vatandaşlık olgusunun ötesine geçmektedir. Dinamik, etkili ve demokratik olarak sorumlu bir Avrupa Birliği, hakların ifade edildiği, insan hakları ve sosyal hakların temel özgürlüklerle birlikte tanındığı ve korunduğu, Topluluk hukuki çatısı ile desteklenen Birlik vatandaşlığı fikrini içermektedir.¹⁷⁹

Nitekim *Wiener*'e göre, Birlik vatandaşlığı, tümüyle kendine özgü ve karşılaştırma imkânı olmayan bir örnek teşkil etmekte olup, başlangıçta içtihat yoluyla şekillendirilmiş ve uygulama ile hayata geçirilmiştir.¹⁸⁰

¹⁷⁷ WEATHERILL, BEAUMONT, a.g.e., s.15-16.

¹⁷⁸ TEZCAN (AB'de Birey), s.392.

¹⁷⁹ **Opinion of the Economic and Social Committee on the Citizen's Europe**, European Communities Economic and Social Committee, Brussels, 23 September 1992, s.1.

¹⁸⁰ WEINER, a.g.e., s.3.

C. Birlik Vatandaşlığı İle Klasik Vatandaşlık Kavramı Arasındaki Farklar

Avrupa Birliği vatandaşlığı, ne ulusal hukuklar, ne de uluslararası hukuk anlamında bir vatandaşlıktır. Birlik vatandaşı olma sıfatı, bir üye devletin vatandaşlığına bağlıdır; yani bir üye devletin vatandaşlığına bağlı olarak meydana gelmekte ve onunla birleşmektedir. Ancak hemen belirtmek gerekir ki, Birlik vatandaşı olma sıfatı, üye devlet vatandaşlığından bağımsız olarak, tüm üye devlet vatandaşlarını Birliğin sınırları içerisinde, 'yabancı' karşılığı olarak 'yerli' yapmakta, devletler hukuku ilişkilerinde geniş ölçüde yer almaktadır. Bu durumda, Birlik vatandaşlığının bir 'statü' niteliği taşıdığı söylenebilir.¹⁸¹

Fransız devrimiyle birlikte ortaya çıkan vatandaşlık kavramı, bireylere sunulan hakların kapsamının genişlemesiyle kimliksel bir boyut kazanmıştır. *Marshall*, birey hak ve sorumluluklarının kapitalist modernleşme sürecine paralel olarak geliştiğini ortaya koyduğu çalışmasında, medeni hakların 18 inci yüzyılda, siyasi hakların 19 uncu yüzyılda, ekonomik ve sosyal hakların ise 20 nci yüzyılda elde edildiğini hatırlatarak, vatandaşlık kavramının evrimsel gelişimini vurgulamaktadır. Gerçekten de, hakların kapsamının genişlemesiyle işçiler, kadınlar gibi toplumdan yıllarca dışlanmış kesimler zamanla vatandaşlığın kapsamına dahil edilmişler, bireyler de elde ettikleri hakların etkisiyle, bu hakları onlara sunan politik kültür ve düzene aidiyet hissi geliştirmişlerdir.¹⁸² Bu noktada, Fransız Devrimi'nin sloganı olan kardeşlik, eşitlik ve özgürlük temaları, vatandaş olmak ve bir anayasa

¹⁸¹ NOMER, a.g.e., s.20.

¹⁸² ERDENİR, a.g.e., s.147.

çerçevesinde tercih edilen aidiyet duygusunu belirgin bir şekilde ortaya koymak açısından bir milat oluşturmuştur.¹⁸³

Ancak, 2 nci Dünya Savaşı sonrasında yaşanan gelişmeler ve özellikle küreselleşme sürecinin yarattığı dönüşüm, vatandaşlık kavramının yeniden tanımlanmasını zorunlu kılmıştır.¹⁸⁴ Bu dönemde Avrupa’da vatandaşlık kavramını etkileyen dört önemli gelişme olmuştur.¹⁸⁵

1. Bunlardan ilki, savaş sonrasında işgücü piyasasının uluslararası nitelik kazanmasıdır. Böylece, Avrupa’ya dünyanın çeşitli bölgelerinden göçmen akını başlamış ve bunun sonucu olarak, Avrupa’nın ulusal ve etnik yapısı daha karmaşık bir hal almıştır.

2. İkinci olarak, 1945’ten sonra sömürgelerin bağımsızlıklarını kazanmasıyla bu ülkelerden Avrupa’ya doğru hızlanan göç hareketleri, Avrupa’da “farklı, ama eşit” kültürel bir yapının ortaya çıkmasına yol açmış ve bu yapı içinde yer alan bireylerin eşit hak talepleri ile şekillenen sosyal dalgalanma da Birleşmiş Milletler, UNESCO gibi kuruluşlar aracılığıyla uluslararası boyuta taşınmıştır; bu da Avrupa’nın vatandaşlık politikalarının tartışılması ve yeniden şekillendirilmesini zorunlu kılmıştır.

3. Avrupa Birliği’nin çok boyutlu politikalara dayalı gelişimi ve genişlemesi; yerel, ulusal ve uluslararası kurumların biraraya gelmesi ve egemenliğin paylaşımını olduğu kadar, hakların kazanımı ve kişilerin serbest dolaşımını da kapsamaktadır. Çok boyutlu politikaların varlığı, sosyal

¹⁸³ OKMAN, a.g.e., s.69.

¹⁸⁴ CINGI, a.g.e., s.80.

¹⁸⁵ SOYSAL, Yasemin Nuhoglu, “Changing Citizenship in Europe: Remarks on Postnational Membership in Europe”, **Citizenship, Nationality, and Migration in Europe**, Ed.David Cesarani and Mary Fullbrook, London, Routledge, 1996, s.18-19.

hareketliliği ve ulusal sınırların ötesinde ortaya çıkan talepleri de beraberinde getirmiştir. Bu bağlamda Birlik vatandaşlığı da, vatandaşlık kavramı ve vatandaşı olunan ülkeye bağlı statüde değişikliğe yol açmış; vatandaş olunmaksızın sadece ikamet edilen ülkede de birtakım hakların ileri sürülebileceği kabul edilmiştir.

4. Dördüncü gelişme ise, bireysel hakların evrensel düzeyde kabul görmesidir. Bu durum, insan hakları olarak ifade edilen hakların, evrensel düzeyde hukuki, bilimsel ve güncel bir kodifikasyonunu gerekli kılmıştır. Uluslararası düzenlemelerle hukuki nitelik kazandırılan insan hakları kavramı, bireylere ulusal devlette bağımsız bir statü kazanma hakkını ve bunun global düzeyde tanınması olanağını sağlamıştır. Politik uygulamalarla sık sık ihlâl edilmesine karşın, böyle bir yapıya kavuşan insan hakları kavramı, ulusal devlete bağlı olanların ötesinde de bazı hakların talep edilmesine yönelik bir açılım sağlamıştır.

Tüm bu gelişmeler sonucunda, ulus ile devlet arasındaki sıkı bağlantı gevşemiş, sosyal refah devletinin yıpranması bu bağın iyiden iyiye sorgulanmasına neden olmuştur. Küreselleşmeyle beraber uluslararası kurumlar tarafından formüle edilen ve denetlenen bir dizi evrensel kural ve kavram geliştirilmiştir. Bu yeni küresel düzende, ulus devletlerin uyrukları üzerindeki mutlak hakimiyetlerini yitirmeleri kaçınılmaz hale gelmiştir.¹⁸⁶

Aynı durum, Avrupa vatandaşlık kavramının anlamı ve kurumsal yapısı için de geçerlidir. Öncelikle, yukarıda ifade edilen tüm gelişmeler, ulus devleti, bireysel hakların kazanımı için bir kaynak olmaktan çıkarmıştır.

¹⁸⁶ ERDENİR, a.g.e., s.148.

Kurumsal yapı ve ideolojilerde görülen savaş sonrası değişimler, vatandaşlık kavramının hukuki ve kurumsal içeriğini değiştirmiş, hakların genişletilmesi ve uluslararası alana aktarılmasıyla ulusal sınırların ötesine taşımıştır. Bu bağlamda, klasik vatandaşlık kavramı da, artık yeni Avrupa dinamiklerinden farklılıklar göstermeye başlamıştır ki, bu anlayış post-milliyetçilik olarak ifade edilmiştir.¹⁸⁷

Post-milliyetçilere göre, yaşanan tüm bu gelişmelerle ulusal vatandaşlık ile vatandaşlığın tarihsel gelişimi arasındaki mantıksal bağ koparılmış, siyasi örgütlenme ulusal devletin ötesinde gerçekleşmeye başlamıştır.¹⁸⁸

Diğer bir ifadeyle, bireylerin hakları ve hak talepleri uluslararası kurallara ve uygulamalara dayanmaya başladığından, uluslararası kurum ve normların ulusal yasalar üzerindeki etkisi artmakta, kimliğin meşru temeli de uluslararası topluluğa kaymaktadır. Buna paralel olarak, demokratik karar alma süreçleri de, ulus devletten, uluslarüstü bir topluluğa doğru değişiklik göstermektedir. Bu sırada, vatandaşlar ile devlet arasındaki bağın kopmasıyla, haklar ve ödevler sadece vatandaşlar için değil, dışarıdan gelen yabancılar için de geçerli olmaya başlamıştır. Artık, birey için doğduğu değil, ikamet ettiği yerdeki hak ve sorumluluklar belirleyici olmaktadır ki, bunun sonucunda klasik vatandaşlık kavramından farklı olarak tüm vatandaşlar için eşit haklardan değil, değişik statülerden sözedilmeye başlanmıştır. Her üye

¹⁸⁷ ERDENİR, a.g.e., s.151.

¹⁸⁸ FELDBLUM, Miriam, "Reconfiguring Citizenship in Western Europe", **Challenge to the Nation-State: Immigration in Western Europe and the USA**, Ed.Christian Joppke, NY, Oxford University Press, 1998, s.245.

ülkenin kendine özgü vatandaşlık kanunlarına sahip olması ve dolayısıyla Birlik vatandaşlığının koşullarının farklılaşması da bir diğer ayırıcı unsurdur.¹⁸⁹

Yeni bir konsept olarak uluslarüstü bu vatandaşlık, ulusallığın bu kısıtlayıcı nosyonuna bir alternatif oluşturmaktadır. Sözü edilen bu vatandaşlığın özü, doğum ve ulusallık tarafından değil, ikamet parametresine bağlı olarak belirlenir; devletin ulusal kültüründe somutluk kazanmaz. Vatandaşlık uluslararasıdır ve kültürün ve ulusallığın kendine özgü dar varsayımlarının ötesine geçmektedir. Vatandaşlık, aynı zamanda, yalnızca yasal siyasi bir ilke olmanın ötesinde, sosyal hakların tanınmasını da içermektedir. Bunun yanısıra, Birlik vatandaşlığı, sadece resmi, anayasal bir hak olarak da anlaşılmamakta; vatandaşların demokratik yönetime katılma haklarını güçlendirecek mekanizma ve boyutları da içerisinde barındırmaktadır. Bu açıdan, tamamen formel olan klasik vatandaşlıktan kökten ayrılmaktadır.¹⁹⁰

Diğer yandan, klasik vatandaşlık terimi, “fiili” ve “hukuki” olmak üzere iki kavramı içermektedir. Fiili anlamda vatandaşlık, kişinin ırk, dil, din, kültür, tarih birliğine sahip bir topluma dahil edilebilmiş olması iken; devletin egemen olduğu toprak sınırları içinde kalan kişilerin siyasi iktidarla bağlantısının gerçekleştirilmesi vatandaşlığın hukuki yönünü oluşturmaktadır. Bununla birlikte, fiili vatandaşlığın, hukuki vatandaşlığı mutlak olarak etkilediğini söylemek mümkün değildir. Bu nedenle, klasik vatandaşlık kavramının niteliğini belirleyebilmek için iki görüş ileri sürülmüştür. İlk görüşe göre,

¹⁸⁹ ERDENİR, a.g.e., s.152.

¹⁹⁰ DELANTY, Gerard, **Avrupa'nın İcadı**, Ankara, Adres Yayınları, 2004, s.212-213.

vatandaşlığın bir “hukuki ilişki” olarak belirlenmesinde, bu ilişkiye taraf olan devlet ile kişi arasında karşılıklı hak ve borçlar doğuran bir bağ kurulmaktadır. Diğer yandan, vatandaşlığın bir “hukuki statü” olarak tanımlanması halinde ise, belirli hak ve borçların ferde bu statü nedeniyle tanınıp yüklendiği kabul edilmektedir. Başka bir deyişle, vatandaşlık, ferdin, bu statüsü nedeniyle devlete bağlandığını belirtir. Söz konusu statünün içeriğini ise, pozitif hukukun, yani vatandaşlık hükümlerinin öngördüğü hak ve yükümlülükler oluşturur. Bu nedenledir ki, klasik vatandaşlık kavramı, devletin tek taraflı egemenlik hakkını kullanarak, koşullarını ve hükümlerini saptadığı bir hukuki statüyü gerçekleştiren fert ile arasında kurulan hukuki bir bağ olarak tanımlanmaktadır.¹⁹¹

Avrupa Birliği vatandaşlığı kavramı ise, belirtilen bu tanımlamadan farklı olarak, maddi içeriği ile ortaya konmasına karşın, biçimsel yönü üye devletlerin hukuklarına bırakılmış bir kavramdır. Bir başka deyişle, Birlik vatandaşlığının içeriği Topluluk mevzuatında belirlenmekte; ancak, Birlik vatandaşlığı statüsünün nasıl kazanılacağına belirlenmesi sorunu üye devletler aracılığıyla çözüme kavuşturulmaktadır.

Netice itibarıyla, Birlik vatandaşlığı kavramı, ulus devletlerin üzerinde ve daha kapsayıcı bir unsur olarak öne sürülmekle birlikte, ulus devlet vatandaşlıklarıyla birarada ve uyumlu bir yapılanma öngörülmektedir. Böyle bir vatandaşlık, ne tam anlamıyla bağlayıcı olup eş hakları beraberinde getiren bir anayasal görüştür, ne de sınırlı bir yasal kişilik halinin

¹⁹¹ ULUOCAK, Nihal, **Türk Vatandaşlık Hukuku**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1989, s.2-6.

tanımlanmasıdır.¹⁹² Avrupa Birliği yapısı içinde öngörölen söz konusu vatandaşlık kavramı, sadece üye devlet vatandaşlarına yeni bir statü vermek suretiyle, onların bu oluşuma aidiyet ve sadakat duygularını artırmayı hedeflemektedir.¹⁹³

¹⁹² OKMAN, a.g.e., s.74.

¹⁹³ FELDBLUM, a.g.m., s.239.

İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ VATANDAŞLIĞININ İÇERİĞİ VE GELECEĞİ

I. AVRUPA BİRLİĞİ VATANDAŞLIĞI KAVRAMININ İÇERİĞİ

Avrupa Birliği vatandaşlığı kavramının belirlenebilmesi ve kavranabilmesi için belli ilkelere ihtiyaç duyulduğu açıktır. Nitekim *Maastricht* Antlaşması'nın giriş bölümünde ve taslak Anayasa'nın 2 nci maddesinde ifade edildiği üzere, Avrupa'nın ortak değerleri olarak özgürlük, demokrasi, eşitlik, insan onuruna ve insan haklarına saygı ile hukukun üstünlüğü ilkeleri belirlenmiştir. Bu değerlerin yanı sıra Avrupa toplumlarının çoğulculuk, hoşgörü, adalet, dayanışma ve ayırım gözetmeme ilkelerine bağlı oldukları ifade edilmektedir. Ancak, Birlik vatandaşlığının kaderinin, oldukça soyut ve sadece yasal geçerliliği olan bu ilkelere bağlı olamayacağı, Avrupalılara sunulan haklar ile anlam kazanacağı açıktır.¹⁹⁴

Maastricht Antlaşması ile ilk kez hukuki varlık kazandırılan Birlik vatandaşlığının üye ülke vatandaşlarına sunduğu haklar, esas itibariyle; Topluluk sınırları içinde serbest dolaşım ve yerleşme hakkı, ikamet ettikleri üye devlet vatandaşlarıyla eşit şartlarda yerel ve Avrupa Parlamentosu seçimlerinde seçme ve seçilme hakkı; diplomatik korunma hakkı, Avrupa Parlamentosu'na dilekçe ile başvuru hakkı ve Ombudsman'a başvuru hakkından oluşmaktadır. Birlik vatandaşlığı haklarıyla ilgili olarak *Maastricht*

¹⁹⁴ ROCHE, a.g.m., s.15; ERDENİR, a.g.e, s.161-162.

Antlaşması ile Avrupa Topluluğu'nu Kuran Antlaşma'ya¹⁹⁵ eklenen bu hükümlerin, içerikleri bakımından taslak Anayasa'da da korunduğu görülmektedir.¹⁹⁶

Sözü edilen haklardan bir kısmı –serbest dolaşım hakkı gibi- Roma Antlaşması'nda da tanınmış haklardandır. Diplomatik koruma hakkından yararlanma ve seçme hakkı gibi diğer bir kısım haklar ise, ilk kez düzenleme altına alınmışlardır. Her ne kadar seçme hakkının kullanımında izlenecek usuller *Maastricht* Antlaşması'nda tam bir açıklığa sahip değillerse de, *Closa*'nın da belirttiği gibi, bu husus, Birlik düzeyinde değil, üye devletler arası uyumlaştırmalarla düzenlenebilecektir.¹⁹⁷

A. Serbest Dolaşım ve İkâmet Hakkı

Avrupa Topluluğu Kurucu Antlaşması'nın 18 nci maddesi uyarınca, bütün Birlik vatandaşları, üye devletlerin ülkesinde serbestçe dolaşma ve yerleşme hakkına sahiptirler. Bu hükümle, serbest dolaşım ve yerleşme hakkının, herhangi bir ekonomik aktiviteden bağımsız ve temel bir bireysel hak olarak ele alındığı söylenebilir.¹⁹⁸ Yine aynı maddenin 2 nci fıkrasında, Konsey'in bu hakkın kullanılmasını kolaylaştıran düzenlemeler yapabileceği;

¹⁹⁵ Consolidated version, O.J., 2002, C.325/1-184 (Nice Zirvesi'nde yapılan değişikliklerle birlikte) (Türkçe çeviri için bknz. BOZKURT, Enver, ÖZCAN, Mehmet ve KÖKTAŞ, Arif, **Avrupa Birliği Temel Mevzuatı**, Ankara, Asil Yayınları, 2005; REÇBER, Kamuran, **Avrupa Birliği Mevzuatı**, 1.Baskı, Bursa, Ezgi Kitabevi, 2003.).

¹⁹⁶ ROCHE, a.g.m., s.26; ERDENİR, a.g.e., s.164.

¹⁹⁷ CLOSA, Carlos, "The Concept of Citizenship in the Treaty on European Union", **Common Market Law Review**, Vol.29, No.6, 1992, s.1159; SPRINGER, a.g.e., s.142.

¹⁹⁸ TEZCAN (AB'de Birey), s.31.

usul olarak ise, 251 inci madde hükmünün uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.¹⁹⁹

Birlik vatandaşlığı kavramı ile vatandaşlar için bir hak olarak kabul edilen serbest dolaşım, tüm üye devlet vatandaşlarına Birlik vatandaşlığından dolayı tanınmaktadır. Sözü edilen hakkı genel ve kısıtlamasız bir hak olarak değerlendirmek de yanlış olacaktır. Zira bu hak, Topluluk hukuku sınırlamalarına konu olabilmektedir. Bu nedenle, söz konusu hakkın, içinde insanların serbest dolaşımının Topluluk şartlarına göre temin edildiği, iç sınırların olmadığı bir alanın kurulması çerçevesinde değerlendirilmesi daha isabetli olacaktır.²⁰⁰

Serbest dolaşım hakkının bir diğer boyutunu da, ikamet hakkı oluşturmaktadır. İkamet hakkı tanınmadan serbest dolaşım hakkının uygulaması fiilen mümkün olamayacağından, bu iki hakkın birbirleriyle bağlantılı olduğunu kabul etmek gerekmektedir. Nitekim, Kurucu Antlaşma'nın 18 inci madde hükmü de dahil olmak üzere, serbest dolaşım hakkı ile yerleşme hakkının birlikte düzenlendiği görülmektedir.²⁰¹ Bunun yanı sıra, Adalet Divanı da, bu iki hakkın birarada kullanılmasının gerekliliğine hükmetmiştir.²⁰²

¹⁹⁹ WEATHERILL, BEAUMONT, a.g.e., s.620.

²⁰⁰ **Commission Report for the Reflection Group**, European Commission Intergovernmental Conference 1996, Luxemburg, 1995, s.19.

²⁰¹ HALL, Stephan, **Nationality, Migration Rights and Citizenship of the Union**, Dordrecht, Boston, London, Martinus Nijhoff Publishers, 1995, s.115.

²⁰² Raulin v. Minister van Onderwijs en Wetenschappen, ECJ, Case C-357/89 (1992) ECR I-1027.

1. Serbest Dolaşım ve İkâmet Hakkının Gelişimi

Serbest dolaşım hakkının önemi, Topluluk sınırları içinde, kişilerin serbest ve engellenmemiş dolaşım ve yerleşme haklarının birlikte olmaması durumunda, gerçek bir Topluluğun varolamayacağı gerçeğinden doğmaktadır.²⁰³

Topluluğun içindeki sınırlarda kişiler için uygulanan kontrollerin kaldırılması düşüncesi, Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun kurulduğu döneme dayanmaktadır. Başlangıçta yalnızca ekonomik aktör olarak değeriendirilen bireylerin serbest dolaşımı, sonraki dönemlerde ekonomik boyuttan soyutlanarak daha geniş bir perspektifte ele alınmıştır. Bu çerçevede “ekonomik aktivite” ve “sosyal avantajlar” gibi kavramların Adalet Divanı tarafından geniş yorumlanması önemli rol oynamış; sonuç olarak serbest dolaşım bir hizmetten yararlanmak isteyen kişilere, öğrencilere, iş arayanlara ve işçilerin evli olmaksızın birlikte yaşadıkları eşlerine dek genişletilmiştir.²⁰⁴

Bununla beraber, bu hakkın Topluluk hukukundaki gelişimi, sadece yargısal içtihadada dayanmamaktadır. Topluluk organları tarafından yaratılan ikincil nitelikteki Topluluk hukuku kaynaklarının, sözü edilen hakkın gelişimine büyük etkisi olmuştur.²⁰⁵

Serbest dolaşım ve yerleşme hakkı, Birlik vatandaşlığı kavramının Topluluk hukukuna yazılı olarak girmesinden evvel de varlık göstermiştir. Ancak, *Maastricht* Antlaşması ile bu iki hak kategorisi, Birlik vatandaşlığı

²⁰³ KÖKTAş, a.g.e., s.102.

²⁰⁴ TEZCAN (AB'de Birey), s.32.

²⁰⁵ KAYA, a.g.e., s.69.

kavramı ile içiçe geçerek değişik bir hukuki nitelik ve yeni bir kavramsal boyut kazanmıştır.²⁰⁶

2. Serbest Dolaşım ve İkamet Hakkına İlişkin Hukuki Düzenlemeler

Bu alanda gerçekleştirilen hukuki düzenlemelerin, birincil ve ikincil kaynaklar olmak üzere iki kategoride incelenmesi mümkündür. Buna göre, öncelikle Kurucu Antlaşma hükümleri, ardından da Topluluk kurumları tarafından getirilen düzenlemeler ele alınmalıdır.

a. Avrupa Topluluğu Kurucu Antlaşması'nın Konuya İlişkin Hükümleri

Serbest dolaşım ve yerleşme hakkı ile ilgili hükümler, Avrupa Topluluğu'nu Kuran Antlaşma'nın 18 (eski Madde 8a), 14 üncü (eski Madde 7a) maddeleri ile 39 (eski Madde 48) ve 49 uncu (eski Madde 59) maddeleri arasında kalan hükümleri içermektedir.

(1) AT Antlaşması'nın (18) inci Madde (eski Madde 8a) Hükümü

Madde 18 (eski Madde 8a) :

1. Bütün Birlik vatandaşları, bu Antlaşma'da ve bu Antlaşma'nın uygulanması ile ilgili olarak yapılan düzenlemelerde öngörülen sınırlamalar

²⁰⁶ Report from the Commission on the Citizenship of the Union, 1993, s.5.

ve koşullar saklı kalmak kaydıyla, üye Devletlerin ülkesinde serbestçe dolaşma ve yerleşme hakkına sahiptir.

2. Bu amaca ulaşmak gayesiyle bir Topluluk eylemi gerekli görüldüğünde, işbu Antlaşma'nın bu amaç doğrultusunda eylemde bulunma yetkisini öngörmesi hariç olmak kaydıyla, Konsey, 1 inci paragrafta belirtilen hakların kullanılmasını kolaylaştırmayı amaçlayan düzenlemeler yapabilir. Konsey, 251 inci maddede benimsenen usule uygun olarak karar verir. Konsey, bu usul çerçevesinde oybirliği ile hareket eder.

3. 2 nci paragraf, ne pasaport, kimlik kartı, oturma izni veya diğer tüm asimile belgeleri ile ilgili düzenlemelere, ne de sosyal koruma veya sosyal güvenlikle ilgili düzenlemelere uygulanır.

Bu maddede, serbest dolaşım ve yerleşme hakkı, düzenlendiğı “İkinci Bölüm” itibariyle, Birlik vatandaşlığı bağlamında ele alınmaktadır. Bir başka deyişle, bu madde çerçevesinde serbest dolaşım ve yerleşme hakkı, herhangi bir ekonomik aktivite ya da onu çağrıştıran İç Pazar kavramına ilişkin olarak ele alınmamış, bundan daha geniş bir perspektife sahip, vatandaşlıkla ilişkili temel bir hak olarak düzenlenmiştir.²⁰⁷ Çünkü emeğın, sermaye ve hizmetlerin serbest dolaşımını açısından ekonomik amaçlı yerleşme hakkı, zaten Antlaşma'nın ilgili hükümleri ile tanınmıştır. Sözü edilen hüküm ile, her Birlik vatandaşının, üye devletlerin egemenlik alanları içerisinde serbestçe hareket etme ve oturma hakkı öngörülmektedir.²⁰⁸

²⁰⁷ TEZCAN (AB'de Birey), s.35.

²⁰⁸ TEKİNALP/TEKİNALP, a.g.e., s.22.

Bu madde kapsamında ATAD, Bickel ve Franz kararında²⁰⁹, her Birlik vatandaşının Birlik sınırları içerisinde serbest dolaşım hakkına sahip olduğuna; dolayısıyla bir üye devlette serbest dolaşım ve ikamet hakkından yararlanan Birlik vatandaşına, idari ve yargı organları önünde o üye devletin vatandaşları ile aynı koşullarda iletişim imkanının tanınması gerektiğine hükmetmiştir.

Bu noktada, 18 inci madde birinci paragraf hükmünün doğrudan uygulanabilir niteliğe sahip olup olmadığı sorunu karşımıza çıkmaktadır.

Doktrinde bir kısım yazarlar, söz konusu hükmün doğrudan uygulanabilir olduğunu savunmaktadırlar. Bu yazarlara göre, herşeyden önce serbest dolaşım ve yerleşme hakkının bu paragrafta ele alınması, bu hakkın Topluluk tarafından kabul edilen anayasal nitelikli bir hak olduğunu göstermektedir. Bundan da öte, bu paragraf, doğrudan uygulanabilirlik için gerekli olan şu şartları içermektedir²¹⁰:

- Açık ve kesin bir içeriğe sahiptir,
- İlgililere açık ve herhangi bir çekincenin bulunmayacağı bir tutum takınma görevi yüklemektedir,
- Bu paragrafın uygulanması için Topluluk organlarının ve üye devletlerin herhangi bir düzenleme yapmalarına gerek yoktur,
- Üye devletlere bu çerçevede herhangi bir takdir yetkisi tanınmamıştır.

Ayrıca bu yazarlara göre, tartışma konusu hükümde yer alan *“Antlaşma’nın uygulanması ile ilgili olarak tesis edilen düzenlemelerde*

²⁰⁹ Horst Otto Bickel and Ulrich Franz, Case C-274/96.

²¹⁰ TEZCAN (AB’de Birey), s.36.

öngörülen sınırlamalar ve koşullar” ifadesi, hakkın sadece uygulamasına ilişkin olup maddenin doğrudan uygulanmasını etkilememekte; aksine, hakkın kullanımını kolaylaştırmaktadır. Bunun yanı sıra, ikinci fıkrada Konsey’e tanınan takdir hakkının da, serbest dolaşım ve yerleşme hakkının özü ile ilgili olmadığı; hakkın kullanımını kolaylaştırmaya yönelik yasal önlemlerin gerekmesi durumunda Konsey’in devreye girebileceğini ifade ettiği yine bu kısım yazarlar tarafından ileri sürülmüştür.²¹¹

Buna karşılık, diğer bir grup yazar, Kurucu Antlaşma’nın 18 inci maddesi hükmünün, doğrudan bir uygulanan bir kural içermediğini savunmaktadır. Çünkü, sözü edilen maddede, üye devletlerin yapacakları uygulamaya ilişkin düzenlemelerden ve bu ulusal düzenlemelerde yer alacak olan kısıtlamalardan ve şartlardan bahsedilmektedir. Mezkur tatbikat hükümleri konulmadan, oturma hakkının herkese ve genel olarak tanınmış bulunduğu söylenemez. Ancak Konsey, Birlik vatandaşlarının serbest dolaşım ve yerleşme haklarının kullanılmasını kolaylaştıran hükümleri içeren düzenlemeler çıkarabilir.²¹²

Komisyon’un bu konuya ilişkin görüşleri ise, doktrinde savunulnlardan farklılık göstermektedir. Buna göre, Birlik vatandaşlarına tanınan serbest dolaşım ve yerleşme hakkı, kapsam olarak geniş yorumlanmalıdır. Bunun tersine bu hakka getirilecek kısıtlamalar ise, dar yorumlanmalıdır. Sonuçta Komisyon’a göre, serbest dolaşım ve yerleşme hakkı ilke olarak doğrudan

²¹¹ TEZCAN (AB’de Birey), s.37-38.

²¹² TEKİNALP/TEKİNALP, a.g.e., s.22.

Antlaşma'dan kaynaklanmakta; ancak bu hakkın kullanımı sırasında, birtakım şartlar ve sınırlamalar ortaya çıkabilmektedir.²¹³

Bu konu, başlangıçta, Avrupa Toplulukları Adalet Divanı tarafından, somut bir çözüme kavuşturulmamıştır. Divan, gerek serbest dolaşım, gerekse yerleşme hakkı çerçevesinde ihtiyaç duyulan önlemlerin alınmaması nedeniyle serbest dolaşım ve yerleşme hakkının genelleştirilmesi konusuna oldukça ihtiyatlı yaklaşmış; 1999 tarihli *Wijzenbeek* kararında²¹⁴, Avrupa Topluluğu Kurucu Antlaşması'nın 14 ve 18 inci maddelerinin iç sınırlarda pasaport kontrollerini kaldırma sonucunu doğurmadığını belirtmiştir. Ancak, 2004 tarihli *Kunqian Catherine Zhu-Man Lavette Chen* kararında²¹⁵ Divan farklı bir tutum benimseyerek, bir üye devlet vatandaşı olan herkesin Birlik vatandaşı olduğuna vurgu yaptıktan sonra, kendisi üye devlet vatandaşı olan, fakat ebeveynleri 3 üncü ülke vatandaşlığında bulunan küçüğün ikamet hakkına sahip olduğu, bu bakımdan söz konusu 18 nci madde hükmünün doğrudan uygulanabilir nitelik taşıdığı sonucuna ulaşmıştır.

(2) AT Antlaşması'nın (14) üncü Madde (eski Madde 7a) Hükmü

Madde 14 (eski Madde 7a) :

1. Topluluk, bu Antlaşma'nın diğer hükümlerine zarar vermeksizin ve bu madde ile 15, 26 ncı maddeler, 47 nci maddenin ikinci fıkrası, 49, 80, 93

²¹³ TEZCAN (AB'de Birey), s.39.

²¹⁴ Wijzenbeek, ECJ, Case C-378/97.

²¹⁵ Kunqian Catherine Zhu-Man Lavette Chen v. Secretary of State for the Home Department, Case C-200/02.

ve 95 inci maddeler uyarınca 31 Aralık 1992 tarihinde sona eren süre boyunca aşamalı olarak iç pazarı kurmak için gerekli önlemleri karara bağlar.

2. İç Pazar, bu Antlaşma'nın hükümleri uyarınca içinde malların, şahısların, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımının sağlandığı iç sınırların olmadığı bir alanı kapsar.

3. Konsey, Komisyon'un önerisi üzerine nitelikli çoğunluk ilkesi uyarınca hareket ederek ilgili tüm sektörlerde dengeli bir ilerlemenin sağlanması için gerekli yönlendirici ilke ve koşulları belirler.

Avrupa Topluluğu'nu Kuran Antlaşma'nın "İlkeler" bölümünde yer alan bu madde, İç Pazar'ın kurulması bağlamında, bireylerin üye devletler arasındaki sınırlardan herhangi bir kontrole tâbi tutulmadan geçebileceklerini öngörmektedir.

Yukarıda sözü edilen 18 inci madde ile bu hükmün birarada olması, Antlaşma'da iki başlılık yaratmakta ise de, her iki maddenin de öngörülme amacının farklı oluşu, bazı görüşlere göre bu durumu mazur göstermektedir. Antlaşma'nın 18 inci maddesi serbest dolaşım ve yerleşme hakkını, Birlik vatandaşlığı boyutu ile ele almaktadır. Oysa bu hakkı ekonomik anlamda bir faaliyette bulunma, yani İç Pazar boyutu ile ele alan 14 üncü madde, tek bir yönü ile ele almış olmasından ötürü 18 inci maddeye göre daha dar kapsamlıdır. Her iki madde de, serbest dolaşım ve yerleşme hakkının farklı boyutları ele alındığında, bu maddeleri birbirini tamamlar şekilde yorumlamak en doğrusu olacaktır.²¹⁶

²¹⁶ KAYA, a.g.e., s.73.

(3) AT Antlaşması'nın Kişilerin Serbest Dolaşımına İlişkin Hükümleri²¹⁷

Avrupa Topluluğu Kurucu Antlaşması'nın 14 üncü maddesinde ele alınan serbestilerden biri olan kişilerin serbest dolaşımı ve yerleşme hakkı, Antlaşma'nın "Kişilerin, Hizmetlerin ve Sermayenin Serbest Dolaşımı" başlıklı Üçüncü Bölümü'nün ilk kısmında "İşçiler" ve ikinci kısmında "Yerleşme Hakkı" adı altında toplam on madde halinde düzenlenmiştir (md.39 [eski madde 48]-md.49 [eski madde 59]).

"İşçiler" terimi bu bölümde dört maddeye konu olmuş ise de, kavramın içeriğine ilişkin bir tanım Antlaşma metninde yer almamaktadır. Bu nedenle, Birlik hukukunda yeknesaklığın sağlanabilmesi için işçi (emek) kavramının neyi ifade ettiğinin belirlenmesine ihtiyaç duyulmuştur. Aksi halde, her üye devletin kendi iç hukukuna göre belirleyeceği işçi kavramı konusunda bir hukuki karmaşa yaşanması kaçınılmaz olacaktır.

Bu noktadan hareketle ATAD, çeşitli kararlarında bu kavrama bir açıklık getirmeye çalışmıştır. Buna göre;

- a. yasal olarak geçerli ve gerçek bir işte,
- b. bir başkasının emri altında,
- c. ücret karşılığı çalışan

kişi, işçi olarak kabul edilmektedir. Bu kavram sadece işçileri değil, ücret karşılığı emek veren herkesi kapsadığından, dar yorumdan kaçınılmalıdır. Yukarıda belirtilen koşulları sağlamaları halinde belirli süreli çalışanlar ile

²¹⁷ Bu bölümdeki madde metinlerine, (EK) olarak çalışmanın sonunda yer verilmiştir.

kamu sektöründe çalışanlar²¹⁸ ve işçiler de “serbest dolaşımın hakkından yararlanan işçi” kavramı içinde değerlendirilmektedir.²¹⁹ Bu şekilde belirlenen işçi tanımı, üye devletlerin mevzuatında yer alan işçi kavramlarından tamamen bağımsız olup, kendine özgüdür.²²⁰

Avrupa Topluluğu’nun Kurucu Antlaşması’nda, tıpkı işçi kavramında olduğu gibi, serbest dolaşım hakkı da tanımlanmamış ise de, 39 uncu maddenin üçüncü paragrafında hakkın içeriğinin ne olduğu belirlenmiştir. Söz konusu hüküm uyarınca;

- a. Bir başka üye devlette iş arama (bir işe talip olma) ve çalışma hakkı,
- b. İş alabilmek için o üye devlet ülkesinde yer değiştirme hakkı,
- c. Bu amaçla o üye devlet ülkesinde oturma (yerleşme) hakkı,
- d. Bir üye devlette bir işte çalıştıktan sonra, o üye devlet ülkesinde kalma hakkı serbest dolaşım hakkının kapsamını oluşturmaktadır.²²¹

Burada vurgulanması gereken önemli bir husus da, 39 uncu maddenin ikinci fıkrası uyarınca serbest dolaşımın, üye devletlerin işçileri arasında istihdam, ücret ve diğer çalışma koşulları bakımından vatandaşlık esasına dayalı her türlü ayrımcılığın kaldırılmasını gerektirmesidir.

Çalışma koşulları, yasalardan ve iş akdinden doğan tüm şartları ifade etmektedir. Ücret, çalışma süreleri, işten çıkarılma, sosyal avantajlar konunun kapsamı içindedir. Mesela, kısa süreli işleri diğer üye devlet

²¹⁸ Bu konuda öngörülen istisna için bkzn. s.102.

²¹⁹ **Free Movement of Workers-Achieving The Full Benefits And Potential**, Communication From The Commission, Brussels, 11.12.2002, s.5.

²²⁰ http://europa.eu.int/comm/employment_social/free_movement (Erişim: 20.03.2006).

²²¹ http://europa.eu.int/comm/employment_social/free_movement/index (Erişim: 12.03.2006).

vatandaşlarına, süre söz konusu olmayanları vatandaşlara vermek, hem 12 nci maddeye, hem de 39 uncu maddenin ikinci fıkrasına aykırıdır. Komisyon, İtalya'ya karşı buna ilişkin bir dava açmıştır. Hatta, sırf vatandaşlık değil, farklı yerde ikametgahı olmanın da sonucu aynıdır. ATAD, *Sotqui* ile Alman Posta İdaresi arasındaki davada²²², 1612/68 sayılı Tüzüğün 7 nci maddesinin sadece vatandaşlık değil, tüm örtülü ayrımcılık hükümlerini de kapsamına aldığını ifade etmiştir.²²³ Divan'a göre, milli hukuktaki ayrımcılık, sırf başka bir üye devlette ikametgahı olmaya dayanıyorsa, bu hüküm Topluluk hukukuna aykırıdır. Çünkü ikametgah sebebiyle yapılan ayrımcılık, vatandaşlık gerekçesiyle yapılan ayrımcılıkla aynı sonuçları doğurmaktadır. Aynı şekilde, cinsiyet de eşitliği bozucu bir unsur olarak kullanılmamalıdır. Bu konuda 39 uncu madde ve devamında herhangi bir açıklık olmamakla birlikte, Kurucu Antlaşma'nın 141 inci maddesinde ücret eşitliği kuralı açıkça yer almaktadır.²²⁴

Konuya ilişkin ATAD kararları arasında dikkat çeken bir karar, Divan'ın eski tarihli kararlarından biri olan *Royer* kararıdır.²²⁵ Davacı Bay *Royer*, kendi ülkesinde birçok silahlı hırsızlık suçundan tutuklanmış bir Fransız vatandaşıdır. *Royer*, Belçika'da çalışan ve yine Fransız vatandaşı olan eşinin yanına gidince, oturma izni almak için gerekli idari formaliteleri tamamlayamamış ve yasadışı ikamet nedeniyle suçlu bulunarak sınırışı edilmiştir. Bay *Royer*, kısa bir süre sonra tekrar Belçika'ya girince, kamu güvenliğine karşı tehlike oluşturduğu gerekçesiyle Belçika yetkilileri

²²² *Sotqui v. Deutsche Bundespost*, ECJ, Case 152/73 (1974) ECR 153.

²²³ *WEATHERILL, BEAUMONT*, a.g.e., s.295.

²²⁴ *TEKİNALP/TEKİNALP*, a.g.e., s.332.

²²⁵ *Royer*, ECJ, Case 48/75 (1976) ECR 497.

tarafından sınırdışı edilme kararı alınmıştır. *Royer* bu karara karşı, bir işçi olarak, bir işçinin eşi olarak ve serbest çalışan biri olarak Belçika'da oturma hakkının olduğu gerekçesiyle mahkemeye başvurmuştur. Bu davanın ATAD önüne gelmesi üzerine Divan, davacının statüsü kesin olarak belirli olmadığı halde, üye devlet vatandaşlarının bir başka üye devlet topraklarına girmelerinin ve orada ikamet etmelerinin; aynı zamanda üye devlet vatandaşları arasında vatandaşlığa dayanan ayrımcılığın yasaklanmasının temel olduğu gerekçesiyle ilgili kişinin statüsünün belirlenmesine gerek duymamıştır.²²⁶

ATAD'ın bir diğer önemli kararı ise, *Maria Martinez Sala* davasında verdiği karardır.²²⁷ Davacı Bayan *Sala*, 1968 yılından beri Almanya'da yaşamakta olan bir İspanyol vatandaşı olup, 1989 yılından itibaren Alman devletinden sosyal yardım almaya başlamıştır. Bayan *Sala*, 1984 yılı Mayıs ayına kadar Almanya'dan kesintisiz bir şekilde oturma izni alabilmekteyken, bu tarihten sonraki başvurularında oturma iznini sadece belirli sürelerle uzatan belgeler edinebilmişti. Bununla birlikte *Sala*, Avrupa Sosyal ve Tıbbi Yardım Konvansiyonu sayesinde Almanya'dan sınırdışı edilememektedir. 1993 yılında oturma izni alamadığı bir dönemde, yeni doğan çocuğu için bakım ödeneği almak amacıyla Alman yetkili makamlarına başvuruda bulundu. Çocuk bakım ödeneği, Almanya'da yerleşmiş olan ve tam gün çalışmayan çocuk bakmakla yükümlü kişilere verilmekteydi. Yabancıların bu

²²⁶ BOZKURT, ÖZCAN, KÖKTAŞ, a.g.e., s.220; WEATHERILL, BEAUMONT, a.g.e., s.666.

²²⁷ *Maria Martinez Sala v. Freistaat Bayern*, ECJ, Case C-85/96 (1998) ECR I-2691.

ödenekten yararlanabilmeleri için oturma iznine sahip olmaları gerekmektedir. Bayan *Sala*'nın başvurusu, oturma iznine sahip olmadığı gerekçesiyle reddedilmiştir. Bayan *Sala*, yerel mahkemede dava açmış ve yerel mahkeme, davayı ön karar prosedürü çerçevesinde ATAD'a intikal ettirmiştir. Divan, Avrupa Topluluğu Kurucu Antlaşması'nın 12 nci maddesi ile eşitliğe aykırılık teşkil edecek muamelelerin yasaklandığını belirtmiştir. ATAD'a göre bu ödenek, Topluluk hukukunun maddi alanına girmektedir. Bu davada Divan, 18 inci maddenin doğrudan uygulanabilirliğine dair herhangi bir tutum belirlemekten kaçınmıştır. Divan'a göre, *Sala*, oturma izni başvurusu reddedilmiş olmasına rağmen, Almanya'da oturma hakkına sahipti. Üye devletlerden birinde yasal olarak yerleşmiş bulunan bir diğer üye devlet vatandaşı olarak *Sala*, Avrupa Topluluğu Kurucu Antlaşması'nın Birlik vatandaşlığına dair hükümleri kapsamına girmekteydi. Bir Birlik vatandaşı olarak, Antlaşma'nın 12 nci maddesine göre, Birlik vatandaşlığının sağladığı serbest dolaşım ve yerleşme hakkından, vatandaşlığa bağlı olarak bir ayrımcılık yapılmaksızın yararlanması gerekliydi. Somut olaya bakıldığında, bu ödeneğin devlet tarafından yabancılara ödenmesi söz konusu olduğunda, yabancılara belge gösterme zorunluluğu vardı. Divan'a göre ise, üye devletin davranışı, Antlaşma kapsamında eşitliğe aykırı ve haklı bir gerekçeye dayanmayan bir nitelik taşımaktaydı. Divan, eşitliğe aykırı bu işlemin doğrudan doğruya göçmen kişinin vatandaşlığına dayandığını ve bu nedenle de Topluluk hukukuna aykırı olduğu sonucuna varmıştır. Bu dava, iki açıdan önem taşımaktadır. Öncelikle, davacının bir üye devlette yerleşmiş bulunan diğer bir üye devlet vatandaşı olması, uyumsuzluğun Avrupa Topluluğu

Kurucu Antlaşması'nın uygulama alanı içerisinde değerlendirilmesi için yeterli görülmüştür. Dikkat çeken ikinci husus ise, sadece işçi statüsündeki kişilere verilmekte olan bir sigorta yardımının, işçi statüsü dışındaki kişilere de verilmesi gerektiği yönünde hüküm kurulmuş olmasıdır.²²⁸

Buraya kadar işçiler bakımından Antlaşma'nın 39 uncu maddesi çerçevesinde ifade edilen hususlara paralel olarak, Antlaşma'nın 43 ilâ 48 inci maddelerinde işveren, müteahhit ve profesyonel meslek sahipleri için benzer düzenlemeler öngörülmüştür.

Belirtilen Antlaşma hükümlerinin toplandığı “Yerleşme Hakkı” başlığı, birbirinden farklı durumları düzenleyen bazı hakları içermektedir. Bunların ilki, bir gerçek ya da tüzel kişinin bir meslek icra etmek; şirket ya da firmanın şubesini açmak üzere kendi ülkesini terk ederek bir başka üye devlet ülkesine yerleşme hakkıdır. İkincisi, prensipte, bir şirketin Topluluk içinde birden fazla ülkede iş yerine sahip olma hakkıdır. Üçüncüsü ise, üye devlet vatandaşlarının, ev sahibi ülkenin kendi vatandaşlarına uyguladığı koşullar çerçevesinde, bir başka üye devlette iş yapma hakkıdır.²²⁹ Ancak, tüm bunlara bağlı olarak, yerleşmenin mutlaka bir meslek icrasına yönelmesi şarttır. Politik, dini veya kültürel faaliyetler yerleşme hakkı kapsamına girmemektedir.²³⁰

Antlaşma'nın 43 üncü maddesi, üye devletlerin vatandaşları ile bir üye devletin ülkesinde halihazırda yerleşik olanlar arasında bir ayırım yapmaktadır. Buna göre, üye devlet vatandaşları, herhangi bir üye devlette

²²⁸ KAYA, a.g.e., s.75-76; WEATHERILL, BEAUMONT, a.g.e., s.622-623.

²²⁹ BOZKURT, ÖZCAN, KÖKTAŞ, a.g.e., s.254; WEATHERILL, BEAUMONT, a.g.e., s.671.

²³⁰ TEKİNALP/TEKİNALP, a.g.e., s.344.

yerleşme hakkına sahiptirler. Bir üye devlette önceden yerleşik olanlar ise, ev sahibi üye devlette acentalar, şubeler ya da yavru ortaklıklar açma hakkına sahiptir. Aynı şekilde, 48 inci maddede de tüzel kişilere yerleşme hakkı tanınmıştır. Bu hakkın kullanılmasının önemli bir şartı, söz konusu tüzel kişinin bir üye devlet hukukuna göre kurulmuş olması ve merkezinin de bir üye devlette bulunmasıdır. Bu merkez, tüzel kişinin kuruluş sözleşmesindeki merkez, esas idare merkezi veya esas ikametgahı olabilir. Topluluk içinde yerleşmiş bir tüzel kişi, faaliyetlerini, bir diğer üye devlette sadece acentalık ya da yavru ortaklık aracılığıyla yürütebilir ve o ülkede de Topluluk hukukundan yararlanabilir.²³¹

b. Avrupa Birliği İkincil Mevzuatındaki Düzenlemeler

Serbest dolaşım ve yerleşme hakkına ilişkin olarak, Topluluk hukukunun ikincil mevzuatında iki tüzük ve dokuz yönerge yürürlüktedir.

Tüzükler :

- a. Topluluk içinde işçilerin serbest dolaşımına ilişkin 1612/68 sayılı Konsey Tüzüğü (ATRG, L 257, 19.10.1968),
- b. Bir üye devlette çalıştıktan sonra o üye devlette yerleşme hakkına ilişkin 1251/70 sayılı Konsey Tüzüğü (ATRG, L 142, 30.06.1970).

Yönergeler :

²³¹ BOZKURT, ÖZCAN, KÖKTAŞ, a.g.e., s.254-255.

a. Kamu düzeni, kamu güvenliği ve kamu sağığı nedeniyle yabancıların seyahat ve oturma hakkına ilişkin özel önlemlerin koordinasyonu ile ilgili 64/221 sayılı Konsey Yönergesi (ATRG, L 56, 04.04.1964),

b. İşçilerin ve aile fertlerinin Topluluk içinde seyahat ve yerleşme hakkının önündeki engellerin kaldırılmasına ilişkin 68/360 sayılı Konsey Yönergesi (ATRG, L 257, 19.10.1968),

c. 64/221 sayılı Konsey Yönergesi'nin uygulama alanını başka bir üye devlette çalıştıktan sonra o üye devlette ikamet etmeye devam eden işçilere de genişleten 72/194 sayılı Konsey Yönergesi (ATRG, L 121, 26.05.1972),

d. Topluluk içinde üye devletlerin işçilerinin şirket kurma ve hizmet verme çerçevesinde seyahat ve yerleşme hakkının önündeki engellerin kaldırılmasına ilişkin 73/148 sayılı Konsey Yönergesi (ATRG, L 172, 28.06.1973),

e. Bir üye devlet vatandaşının başka bir üye devlette ücret karşılığı olmayan bir iş yaptıktan sonra o üye devlette oturma hakkına ilişkin 75/34 sayılı Konsey Yönergesi (ATRG, L 14, 20.01.1975),

f. 64/221 sayılı Konsey Yönergesi'nin uygulama alanını başka bir üye devlette ücret karşılığı olmayan bir iş yaptıktan sonra o üye devlette ikamet etmeye devam eden üye devlet vatandaşlarına da genişleten 75/35 sayılı Konsey Yönergesi (ATRG, L 11, 20.01.1975),

g. Topluluk hukukunun herhangi bir hükmü gereğı yerleşme hakkından yararlanamayan kişilerin oturma hakkına ilişkin 90/364 sayılı Konsey Yönergesi (ATRG, L 180, 13.07.1990),

h. Meslek yaşamını noktalayan işçilerin oturma hakkına ilişkin 90/365 sayılı Konsey Yönergesi (ATRG, L 180, 13.07.1990),

i. Öğrencilerin oturma hakkına ilişkin 93/96 sayılı Konsey Yönergesi (ATRG, L 317, 18.12.1993)²³²,

Bu sayılanların yanı sıra, Avrupa Parlamentosu ve Konsey tarafından, Birlik vatandaşlarının Birlik sınırları içerisinde serbest dolaşım ve yerleşme hakkına ilişkin 29 Nisan 2004 tarihli 2004/58 sayılı yeni bir yönerge hazırlanmış olup, üye devletlere iki yıllık bir hazırlık süresi tanınmıştır. Bu nedenle, söz konusu yönergenin 30 Nisan 2006 tarihinde yürürlüğe girmesi öngörülmüştür. Anılan yönerge ile yukarıda sayılan konuya ilişkin ikincil mevzuatın tek bir düzenleme altında toplanması, dolayısıyla mevzuat açısından bir birlik sağlanması hedeflenmiştir. Temel olarak anılan yönergelerdeki kavramlar ve ilkeler benimsenmekle birlikte, 2004/58 sayılı Yönerge’de birtakım yenilikler de yer almaktadır. Buna göre, Birlik vatandaşları için oturma belgesi ibraz etme zorunluluğu ortadan kaldırılmakta; yasal olarak kesintisiz 5 yıllık bir süreden sonra sürekli yerleşme hakkı verilmesi şeklinde yeni bir hak kategorisi ortaya konmakta, aile bireylerinin durumlarına ilişkin daha açık ve net tanımlamalar getirilmekte ve bir başka üye devletten gelen Birlik vatandaşlarının ikametleri konusunda

²³² Aynı konuya ilişkin 28 Haziran 1990 tarihli 90/366 sayılı Konsey Yönergesi, Adalet Divanı tarafından iptal edilmiş; bunun üzerine hazırlanan 93/96 sayılı Konsey Yönergesi Ekim 1993’te kabul edilmiştir.

ulusal otoritelerin bu kişilerin taleplerini geri çevirme ya da hakkı sona erdirmeye yetkileri sınırlandırılmaktadır.²³³

Topluluk içinde işçilerin serbest dolaşımına ilişkin 1612/68 sayılı Konsey Tüzüğü'nde²³⁴, serbest dolaşım, "işçilerin ve ailelerin temel bir hakkı" olarak kabul edilmekte ve "işgücünün topluluk içindeki hareketliliği, işçi için yaşam ve çalışma koşullarının iyileştirilmesi olanağını garanti eden ve dolayısıyla sosyal gelişimi kolaylaştıran bir araç" olarak nitelendirilmektedir. Bu çerçevede, "serbest dolaşım hakkından objektif ölçülere göre ve özgürlük ve insanlık onuruna yakışan bir şekilde yararlanılabilmesi için, eşit muamelenin, fiilen veya hukuken bir ücret veya maaş karşılığı bir işin gerçekten icrası ve bir konutun teminiyle ilgili herşeyi kapsamaması gerektiği; ayrıca işçilerin hareketliliği önünde duran, özellikle işçinin ailesini yanına aldırma hakkı ve ailesinin geldiği ülkeye entegre olma koşullarıyla ilgili tüm engellerin kaldırılmasının zorunlu olduğu; Topluluk'taki tüm işçilere eşit davranılması ilkesinin, bütün üye devlet uyruklarına bir işe girerken yerli işçilerle aynı ayrıcalıkların tanınmasını gerektirdiği" açıkça vurgulanmıştır.²³⁵

İkincil mevzuat kapsamında yer alan ve yukarıda sayılan yönergelerden 90/364, 90/365 ve 93/96 sayılı yönergeler, düzenleme konusu Birlik vatandaşlarının öngörülen haklardan yararlanabilmek için bazı koşulları

²³³ http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2004/l_229/l_22920040629en00350048.pdf (Erişim: 15.02.2006).

²³⁴ http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=31968R1612&model=guichett(Erişim:15.02.2006).

²³⁵ GÜMRÜKÇÜ, Harun, **Türkiye ve Avrupa Birliği**, 1.Baskı, İstanbul, Avrupa-Türkiye Araştırmaları Enstitüsü, 2002, s.187; HAILBRONNER, Kay, "Union Citizenship And Access To Social Benefits", **Common Market Law Review**, 42, 5, ABI/INFORM Global, Oct 2005, s.1246.

yerine getirmelerini zorunlu kılmaktadır. 90/365 sayılı Konsey Yönergesi²³⁶ uyarınca, bağımlı ya da bağımsız olarak çalışan kişilerin söz konusu haklardan yararlanabilmeleri için, yeterli mali kaynağa ve kaza, hastalık gibi riskleri karşılayacak gelire sahip olduklarını belgelendirmeleri gerekmektedir. 90/364 sayılı Konsey Yönergesi'nde ise, herhangi bir sebeple Topluluk hukukundan yararlanamayan kişi ile aile fertlerinin, ev sahibi üye devlette kaldıkları süre boyunca yetecek ölçüde mali kaynağa ve tüm riskleri karşılayacak hastalık sigortasına sahip olduklarını ve ev sahibi üye devletin sosyal yardım hizmetlerinden talepte bulunmayacaklarını belgelendirmeleri gereklidir. 93/96 sayılı Yönerge hükümleri gereğince de, öğrencilerin, bilinen bir eğitim kurumuna kayıt yaptırmaları ve eğitim süreleri boyunca yeterli maddi kaynağa sahip olduklarını belgelendirmeleri istenmektedir.²³⁷

Yukarıda belirtilen koşulların neye göre belirleneceğine ilişkin yeknesak hale gelmiş objektif kriterlerin yokluğu, uygulamada sorunlara neden olmuştur.

ATAD'ın *Levin* kararı, konuya ilişkin önemli bir örnek niteliği taşımaktadır.²³⁸ İngiliz vatandaşı olan ve Topluluğa üye olmayan bir üçüncü devletin vatandaşı ile evli olan Bayan *Levin*, oturma izni almak amacıyla Hollanda yetkili makamlarına başvurmuştur. Oturma izni için yapılan başvuru, yetkili makamlarca, ülkede işçi statüsünde çalışan Levin'in kazancı o üye devlette asgari geçim sınırının altında olmasından ötürü reddedilmiştir. Şaşırtıcı olan bir nokta da, Bayan *Levin*'in başvurusunun, hem eşinin hem de

²³⁶ http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=31889L0365&model=guichett (Erişim: 15.02.2006).

²³⁷ HALL, a.g.m., s.119-120; HAILBRONNER, a.g.m., s.1252.

²³⁸ *Levin v. Staatssecretaris*, ECJ, Case 53/81 (1982) ECR 1035.

kendi geçimini bu asgari sınırın üzerine çıkartmaya yetecek derecede malvarlığına sahip olmasına karşın, kazancı iyi olan bir işte çalışmaması nedeniyle reddedilmiş olmasıdır. *Levin*, yerel mahkemede dava açmış ve yerel mahkeme davayı ATAD'a intikal ettirmiştir. Divan, davada, bir üye devlette yerleşim başvurusunda bulunan bir işçinin aylığının, o üye devlette geçimine yetecek en az seviyenin altında olmasına karşın, hakkın özünden yararlananların bir üye devletten diğer bir üye devlete değişmemesi gerektiğini ifade etmiştir. Divan, üye devletlerde uygulanan geçime yetecek en alt sınırın yine o üye devletin ulusal yetkilileri tarafından belirlendiğini ve bu miktarın serbest dolaşım ve yerleşme hakkı için başvuru koşulu olarak kabul edilmemesi gerektiğini hükme bağlamıştır.²³⁹

93/96 sayılı Yönerge uygulamasına örnek niteliğindeki ATAD kararı ise, Belçika'da üniversite eğitimi almaya başlayan Fransız yurttaşı Grzelczyk hakkında verilmiştir.²⁴⁰ Anılan kararda ATAD, 93/96 sayılı Yönerge'nin, geçime yetecek alt sınırı içeren 90/364 sayılı Yönerge ile 90/365 sayılı Yönerge'den farklılıklar taşıdığını, bu farklılıkların ise öğrencilerin ikametinin özel niteliğinden kaynaklandığını, bu nedenle karşılıksız sosyal yardım talebinin, sadece çalışanların Topluluk sınırları içerisinde serbest dolaşımını düzenleyen 1612/68 sayılı Yönerge kapsamında verildiği gerekçesiyle reddedilemeyeceğini hükme bağlamıştır.

²³⁹ WEATHERILL, BEAUMONT, a.g.e.,s.624.

²⁴⁰ Rudy Grzelczyk v. Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve, C-184/99.

3. Serbest Dolaşım ve Yerleşme Hakkına Getirilen Sınırlamalar

a. Kamu Hizmeti (Görevi) İstisnası

Avrupa Topluluğu'nu Kuran Antlaşma'nın 39 uncu maddesinin son fıkrasında, 39 uncu madde düzenlemelerinin kamu hizmetlerindeki istihdama uygulanmayacağı belirtilerek, serbest dolaşım ve yerleşme hakkına kısıtlama getirilmiştir. Buna göre, bir üye devlette, kamu sektöründeki bir iş için, o üye devletin vatandaşı olma koşulu öngörülebilmektedir. Bu istisnanın üye devletler tarafından istismar edilmesi olasılığına karşı ATAD, kamu sektörü istisnasının alanını dar bir biçimde yorumlamıştır. Bu çerçevede, söz konusu istisna, kamu sektöründeki tüm işleri kapsamadığı gibi, bir kez atandıktan sonra üye devlet vatandaşı işçilere, çalışma ve ücret bakımından vatandaşlığa dayanan ayrımcılık yapılmasına da izin vermez.²⁴¹

Serbest dolaşım ve yerleşme hakkının diğer istisnaları olan kamu güvenliği, kamu düzeni ve kamu sağlığı kavramlarında olduğu gibi, kamu hizmeti kavramı da Antlaşma'da tanımlanmış değildir. Bu nedenle, kavramın neyi içerdiği hususu ATAD kararlarıyla açıklığa kavuşturulmuştur.

ATAD'ın 1974 tarihli 152/73 sayılı *Sotgiu* kararına²⁴² konu olan olayda, davacının Almanya'da ailesinden uzak yaşayan işçilere ekstra izin verilmesini öngören kuralın ayrımcılığa yolaçtığı iddiasına karşı, Alman posta idaresi bu maddede yer alan kamu sektörü istisnasını öne sürmüştür. Bunun üzerine Divan, bu istisnanın, kamu sektöründe sadece kamu otoritesinin (yetkisinin)

²⁴¹ KÖKTAŞ, a.g.e., s.129.

²⁴² *Sotqui v. Deutsche Bundespost*, bknz. s.92, dipnot 222.

doğrudan uygulanmasıyla bağlantılı olan “belirli görevlere” uygulanabileceğini belirterek, istisnanın bütün kamu sektörünü kapsamadığına karar vermiştir.²⁴³

Kamu sektörü kavramının kapsamı, ATAD’ın *Commission v. Belgium* kararında²⁴⁴, kavramın Topluluk hukukuna ilişkin anlamı olduğu tespiti yapılarak şu şekilde belirlenmiştir: “Kamu hukukundan kaynaklanan yetkiler ve devletin genel çıkarlarının korunması amacıyla düşünülmüş olan görevlerin uygulanmasında doğrudan ya da dolaylı olarak yer alan bir dizi iş (makam) Topluluk hukuku anlamında kamu sektörünü oluşturur”.²⁴⁵

ATAD tarafından ortaya konan bu kriter, görev ve sorumlulukların doğası gereği her bir olay için ayrı bir yaklaşımla geliştirilmektedir. Bu bağlamda Divan, posta ve demiryolu işçiliği, su tesisatçılığı, bahçıvanlık, elektrikçilik, öğretmenlik, hemşirelik gibi mesleklerin kamu sektörü içinde olduğu gerekçesiyle serbest dolaşım ve yerleşme hakkına istisna olamayacağına hükmetmiştir. Bu kapsamda değerlendirilebilecek iki kategori ise, kamu otoritesinin kullanımına ilişkin görevler ile devletin genel menfaatinin korunmasına dair sorumluluk içeren görevlerdir. Bu noktada ortaya çıkan bir diğer sorun da, özel sektördeki bazı görevlerin kamu otoritesinin (yetkisinin) kullanımı ile doğrudan ilgili olmasıdır. Divan, Komisyon-İtalya davasında²⁴⁶, özel güvenlik görevlilerinin kamu hizmetinin bir

²⁴³ KÖKTAŞ, a.g.e., s.129.

²⁴⁴ *Commission v. Belgium*, ECJ, Case 149/79 (1980), ECR 3881.

²⁴⁵ BOZKURT, ÖZCAN, KÖKTAŞ, a.g.e., s.235.

²⁴⁶ *Commission v. Italy*, ECJ, Case C 283/99, ECR 2001 I-4363.

parçası olmadıklarına ve bu nedenle kamu hizmeti istisnasının bu tür iş konumlarına uygulanamayacağına karar vermiştir.²⁴⁷

b. Kamu Düzeni, Kamu Güvenliği ve Kamu Sağlığı İstisnası

Yukarıda incelenen Avrupa Topluluğu Kurucu Antlaşması'nın 18 inci maddesinde yer alan "...bu Antlaşma'da ve bu Antlaşma'nın uygulanması ile ilgili olarak yapılan düzenlemelerde öngörülen sınırlamalar ve koşullar" ifadesi, serbest dolaşım ve yerleşme hakkının, kamu görevi (hizmeti) istisnası dışında, diğer bazı sınırlamalara da konu olabileceğine işaret etmektedir. Benzer şekilde, 39 ve 46 ncı maddelerde de "...kamu düzeni, kamu güvenliği ve kamu sağlığı nedenleriyle..." getirilebilecek kısıtlamalardan söz edilmektedir.

Belirtilen hükümler uyarınca, bir üye devlet kamu düzeni, kamu güvenliği ve kamu sağlığı nedenlerini ileri sürerek bir başka üye devlet vatandaşının ülkeye girişine sınırlama getirme olanağına sahiptir.²⁴⁸

Anılan sınırlamaları koordine etmek üzere çıkarılan 64/221 sayılı Konsey Yönergesi²⁴⁹, kişisel olarak sadece işçilere yönelik değildir. Serbest meslek sahipleri ile hizmet sektörü de Yönerge'nin kapsamı içindedir.²⁵⁰ Hatta bu kişilerin çocukları ve ailesi de aynı hükümlere tâbidir. Kamu düzeni

²⁴⁷ Free Movement of Workers-Achieving The Full Benefits And Potential, s.18-19.

²⁴⁸ CINGI, a.g.e., s.113.

²⁴⁹ O.J., L 56, 04.04.1964.

²⁵⁰ WEATHERILL, BEAUMONT, a.g.e.,s.675.

ve güvenliği sebebiyle alınabilecek tedbirler, dar kapsamda anlaşılmalı ve sadece o kişinin kişisel davranış biçimi ile ilgili olmalıdır.²⁵¹

64/221 sayılı Yönerge hükümleri, yukarıda bahsi geçen 90/364, 90/365 ve 93/96 sayılı yönergeler bağlamında da geçerlidir. Bununla birlikte, ne kurucu antlaşmalarda, ne de ikincil mevzuat hükümlerinde kamu düzeni, kamu güvenliği ve kamu sağlığı kavramları tanımlanmıştır. Dolayısıyla üye devletler, bu kavramların tanımlanması çerçevesinde takdir hakkına sahiptirler. Bu noktada üye devletler, Topluluk hukukunun tamamını, temel hakları ve Birlik vatandaşlığı ile ilgili hükümleri hesaba katmakla yükümlüdürler. ATAD'a göre kamu düzeni, kamu güvenliği ve kamu sağlığı gibi nedenler, bir üye devlete giriş ve yerleşme hakkı için önkoşul oluşturmamakta; ancak bireysel durumlarda ve gerekli açıklamaların varlığında Topluluk tarafından verilen bir hakka kısıtlama getirebilme olanağı sağlamaktadır.²⁵²

64/221 sayılı Yönerge, öncelikle, bir üye devlet tarafından kamu düzeni, kamu güvenliği ve kamu sağlığı gerekçeleriyle kişilerin ülkeye girmelerine ya da yerleşmelerine izin verilmemesine ilişkin prensipleri ortaya koymaktadır. Buna göre, bu gerekçeler, ekonomik amaca hizmet etmek maksadıyla kullanılamaz.²⁵³ Bir başka deyişle, bu sınırlamalara, üye devletin tebaasını, ticari kuruluşlarını, faaliyetlerini ya da ürünlerini ekonomik açıdan koruma, bunlara avantaj sağlama amacına dönük olarak başvurulamaz. Ancak, kamu güvenliğini tehlikeye düşüren objektif koşulların varlığı halinde,

²⁵¹ TEKİNALP/TEKİNALP, a.g.e., s.340.

²⁵² TEZCAN (AB'de Birey), s.41-42; WEATHERILL, BEAUMONT, a.g.e., s.642.

²⁵³ 64/221 sayılı Yönerge md.2.2.

aynı zamanda ekonomik bir amaç da gerçekleşmişse, kamu güvenliği gerekçesiyle kısıtlamaya başvurulabilir.²⁵⁴

Benzer şekilde “bireysel davranış koşulu” çerçevesinde, alınan önlemler, sadece ilgili kişinin “bireysel davranışı”na dayanmalıdır.²⁵⁵ Bireysel davranışla anlatılmak istenen, kişinin bizzat o davranış içinde bulunması ve o kişisel davranışın toplum için halihâzırda ağır ve ciddi bir tehlike teşkil etmesidir.²⁵⁶ ATAD’ın yorumuna göre, kişinin serbest dolaşım hakkına getirilen kısıtlamanın haklılığının gösterilmesi için söz konusu bireysel davranışın mutlaka yasadışı olması gerekmez. Fakat bir ulusal otoritenin “bireysel davranış” gerekçesiyle serbest dolaşıma kısıtlama getirmek amacıyla kamu düzeni kavramına dayanması için, davranışın “toplumun temel menfaatini etkileyen gerçek ve yeterince ciddi bir tehlike” oluşturması zorunludur. Ayrıca, bir davranış, üye devletin mevzuatında kendi vatandaşları için kamu düzenine aykırı bulunmuyor, fakat tâbiyetinde olmayanlar için kamu düzenine aykırı kabul ediliyorsa, bu davranış kamu düzenine tehdit oluşturan “bireysel davranış” olarak kabul edilemez ve istisna olarak değerlendirilemez.²⁵⁷

Diğer yandan, Yönerge’ye göre, kişinin söz konusu üye devletin ülkesine gelmeden önceki eski bir suç veya sadece o ülkede işlediği bir suç gerekçe gösterilerek sınırdışı işlemi yapılamaz.²⁵⁸ Aynı şekilde, hüviyet vesikasının veya pasaportun süresinin geçmesi sınırdışı işleminin gerekçesi

²⁵⁴ KÖKTAŞ, a.g.e., s.124.

²⁵⁵ 64/221 sayılı Yönerge md.3.1.

²⁵⁶ TEKİNALP/TEKİNALP, a.g.e., s.341.

²⁵⁷ Adoui and Cornuaille v. Belgium, ECJ, Cases 115,116/81(1982), ECR 1665 (1982).

²⁵⁸ 64/221 sayılı Yönerge md.3.2.

olamaz; hüviyet veya pasaportu veren ülke, belgeler artık geçerli olmasa ya da ilgili kişinin vatandaşlığı tartışmalı bile olsa kişinin yeniden kendi ülkesine gelmesini engelleyemez.²⁵⁹

64/221 sayılı Yönerge, üye devlet otoritelerinin kabul edilen gerekçelerle diğer üye devlet vatandaşlarının ülkeye girişlerini ve yerleşmelerini kısıtlamak isterken uymaları gereken kesin kuralları da belirlemektedir.²⁶⁰ Bu çerçevede, bir ülkeye giriş, oturma izninin verilmesi veya yenilenmesinin reddedilmesi ya da sınır dışı etme kararına ilişkin olarak, ilgili kişi, idarenin tasarrufları konusunda ev sahibi ülke vatandaşlarının sahip olduğu yasal yollara aynı şekilde sahiptir.²⁶¹

Kamu sağlığı nedeniyle alınabilecek önlemler ise, Yönerge'nin ekinde yer alan hastalıklarla sınırlandırılmıştır.²⁶² Yönerge hükümleri uyarınca, uyuşturucu bağımlılığı ve zihinsel özür lülük durumları kamu düzeni ve güvenliği için bir tehdit oluşturm asına karş ın, kamu sağlığı için bir tehdit oluşturmamaktadır. Üye devletlerin kamu sağlığı bağlamındaki takdir yetkileri oldukça kısıtlı tutulmuştur. Diğer üye devlet vatandaşlarından, o üye devlete ilk gelişlerinde sistematik olarak Yönerge'nin ekindeki hastalıkları taşımadıklar ına dair bir belge istenemeyeceği gibi, kamu sağlığı gerekçe gösterilerek de ikamet belgesinin yenilenme talebi geri çevrilemez veya ikamet belgesine sahip bir kişi o üye devletten uzaklaştır ılamaz.²⁶³

²⁵⁹ 64/221 sayılı Yönerge md.3.3.

²⁶⁰ 64/221 sayılı Yönerge md.6-10

²⁶¹ 64/221 sayılı Yönerge md.8.

²⁶² 64/221 sayılı Yönerge md.4.

²⁶³ TEZCAN (AB'de Birey), s.42.

Üye devletler tarafından kamu güvenliği, kamu düzeni ve kamu sağlığı nedenlerine dayanılarak alınacak önlemlerin “ölçülülük ilkesine” uygun olması gerekmektedir. Örneğin, bir kişinin ve ailesinin üye devletten sınırışı edilmesi ya da üye devlete kabul edilmemesi, ciddi sonuçlara yol açabilecek niteliktedir. Bu sebeple üye devletler, aldıkları önlemlerin, bu önlemleri almak suretiyle korumakta oldukları çıkarlarla ölçülü olduğunun teminatını vermelidirler. Ölçülülük, bir önlemin alınabilmesi için haklı bir sebebin varlığının yanı sıra, hem amaç ile önlem, hem de kişisel çıkarlarla kamusal çıkarlar arasında uygun bir dengenin varlığını da gerektirmektedir.²⁶⁴

B. Avrupa Parlamentosu Seçimleri İle Yerel Seçimlerde Seçme ve Seçilme Hakkı

Avrupa vatandaşlığının birey ile Avrupa Birliği arasında hukuki ve politik bir bağ kurduğu en dikkat çekici hak, seçme ve seçilme hakkına ilişkin olanıdır. Zira klasik vatandaşlık teorisine göre, seçme ve seçilme hakkı vatandaşlık ile doğrudan ilintilidir. Oysa Avrupa Birliği perspektifi içerisinde, bu hak sadece vatandaşlar için değil, bir diğer üye devletten gelen kişiler için de söz konusu olmaktadır. Artık birey için, doğduğu yer değil, ikamet ettiği yerdeki hak ve sorumluluklar belirleyici olmakta²⁶⁵; bu çerçevede kişiler bir diğer üye devletteki siyasi sürece katılma hakkı elde etmektedirler. Bu noktada ayırıcı olan unsur, diğer üye devletten gelen kişilerin de, yine Birlik üyesi bir devletin tâbiyetinde olmaları; daha açık bir ifadeyle Birlik vatandaşı

²⁶⁴ KAYA, a.g.e., s.84.

²⁶⁵ ERDENİR, a.g.e., s.151.

statüsünde bulunmalarıdır. Böylelikle, yerel seçimler ve Avrupa Parlamentosu seçimlerinde seçme ve seçilme hakkı bağlamında, Birlik vatandaşları arasında tam bir eşitliğin sağlanması hedeflenmiştir. Ancak hemen belirtmek gerekir ki, bu hak genel olmayıp yalnızca yerel seçimlere ve Avrupa Parlamentosu seçimlerine özgülenmiştir.²⁶⁶

Avrupa Birliği'ne üye devletler bakımından durum değerlendirildiğinde, *Maastricht* Antlaşması öncesinde, üye devletler, ülkelerinde yerleşik bulunan ve vatandaşı olmayan kişilerin yerel seçimlere katılımlarına ilişkin tutumlarına göre üç gruba ayrılmaktaydı. İlk gruptakiler, yerel seçimlerde seçme ve seçilme haklarını yerleşme temeline dayalı olarak üye devlet ve üçüncü devlet vatandaşlarına tanımış olanlardı. Bu üye devletlere Danimarka, İrlanda, Hollanda, İsveç ve Finlandiya örnek oluşturmaktaydı. İkinci grup üye devletler ise, seçme ve seçilme hakkını aralarında tarihsel bağlar bulunan devletlerin vatandaşlarına tanımış olanlardan oluşmaktaydı. İngiltere ve Portekiz, bu grupta yer alan ülkelerdir. Son grup ise, seçme ve seçilme hakkını sadece kendi vatandaşlarına tanımış bulunan devletlerden ibaretti.²⁶⁷

Seçme ve seçilme hakkının geleneksel anlayışta devletlerin egemenlik yetkileriyle doğrudan ilişkili görülmesi nedeniyle, bir devletin vatandaşı olmayan kişilere söz konusu siyasal sürece katılım izni vermesi, bu kişilerin aralarında aidiyet bağının bulunmadığı bir ulus devlet egemenliğinin oluşumuna katkıda bulunmalarına onay verilmesi anlamına gelmektedir. Bu sebeple, yabancıların hukuki statülerine ve siyasal sürece katılımlarına ilişkin

²⁶⁶ TEZCAN (AB'de Birey), s.56.

²⁶⁷ KAYA, a.g.e., s.90.

hakkın içeriği tamamen her devletin kendi ulusal hukuk düzenlemeleri ile belirlenmektedir.²⁶⁸

1. Avrupa Parlamentosu Seçimleri İle Yerel Seçimlerde Seçme ve Seçilme Hakkına İlişkin Hukuki Düzenlemeler

Bu alanda gerçekleştirilen hukuki düzenlemelerin, birincil ve ikincil kaynaklar olmak üzere iki kategoride incelenmesi mümkündür. Buna göre, öncelikle Avrupa Topluluğu Kurucu Antlaşması'nın 19 uncu maddesi, ardından da Topluluk kurumları tarafından getirilen düzenlemeler ele alınacaktır.

a. Avrupa Topluluğu Antlaşması'nın (19) uncu Madde (eski Madde 8b) Hükmü

Avrupa Topluluğu Kurucu Antlaşması'nda Avrupa Parlamentosu seçimleri ile yerel seçimlerde seçme ve seçilme hakkına ilişkin düzenleme, Antlaşma'nın 19 uncu maddesinde yer almaktadır.

Madde 19 (eski Madde 8b) :

1. Uyruğu olmadığı bir üye devlette ikamet eden tüm Birlik vatandaşları, ikamet ettiği üye devletin uyrukları ile aynı koşullarda mahalli seçimlerde oy kullanma ve seçilme hakkına sahiptir. Bu hak, Komisyon'un

²⁶⁸ KAYA, a.g.e., s.91.

önerisi üzerine ve Avrupa Parlamentosu'na danıştıktan sonra oybirliği ile karar verecek olan Konsey'in belirleyeceği düzenlemeler çerçevesinde kullanılır; bu düzenlemeler, bir üye devlete özgü sorunlar haklı kıldığı takdirde, istisnalar içerebilir.

2. 190 ıncı maddenin 4 üncü paragrafının düzenlemelerine ve bu düzenlemelerin uygulanmasına yönelik kabul edilen düzenlemeler saklı kalmak kaydıyla, uyruğu olmadığı bir üye devlette ikamet eden bütün Birlik vatandaşları, ikamet ettikleri üye devlette, bu devletin kendi vatandaşları ile aynı koşullarda Avrupa Parlamentosu seçimlerinde oy kullanma ve seçilme hakkına sahiptir. Bu hak, Konsey tarafından, Komisyon'un önerisi üzerine ve Avrupa Parlamentosu'na danıştıktan sonra oybirliği esası ile kabul edeceği ayrıntılı düzenlemeler çerçevesinde kullanılır; bu düzenlemeler bir üye devlete özgü sorunlar haklı kıldığı takdirde istisnalar içerebilir.

Söz konusu hüküm, 1970'lerden beri politik tartışmalara konu olmuş ve nihayet *Maastricht* Antlaşması ile Kurucu Antlaşma'da düzenlenmiştir. Haziran 1974'teki Paris Zirvesi'nde üye ülke vatandaşları için özel haklar konusunda bir çalışma yapılmasına ilişkin öneriyi, 1975'te Komisyon'un yerel seçimlerde oy kullanmanın da öngörüldüğü bir rapor teklifi izlemişse de, Konsey tarafından kabul görmemiştir. Her ne kadar fikir Komisyon tarafından gündeme getirilmişse de, Avrupa Parlamentosu 1977-1983 arasındaki dönemde politik baskısını sürdürmüştür. *Adonnino* Komitesi tarafından 1985 yılında Konsey'e yapılan teklif ile, bu konu üzerindeki çalışmaların sürdürülmesi istenmiştir. Komisyon tarafından hazırlanan Topluluk

vatandaşlarının yerel seçimlerdeki oy hakları ile ilgili rapor, 1986'da Avrupa Parlamentosu'na sunulmuş; Parlamento'nun konuya ilişkin çalışmaların hızlandırılması yönündeki talebi üzerine de bir yönerge hazırlanmıştır. Komisyon'un bu teklifleri üzerine Konsey'de başlayan görüşmeler, *Maastricht* Antlaşması öncesi toplanan Hükümetler Arası Konferans nedeniyle geçici olarak durdurulmuştur.²⁶⁹

Maastricht Antlaşması ile getirilen yenilikler arasında, seçme ve seçilme hakkı da yer almaktadır. Avrupa Topluluğu Kurucu Antlaşması'nın 19 uncu maddesi uyarınca, tüm Birlik vatandaşları, ikamet ettikleri üye devletlerde yerel seçimlere ve Avrupa Parlamentosu seçimlerine katılma hakkına sahiptirler. Seçme ve seçilme hakkının, *Maastricht* Antlaşması ile Birlik vatandaşlarına tanınan haklardan en önemlilerinden biri olduğu söylenebilir. Bu hak, daha sıkı bir bütünleşmenin sağlanması için bir araç, daha demokratik bir birlik için de amaç olarak görülmektedir. Hatta seçme ve seçilme hakkı, Birlik vatandaşlığının elle tutulur, gözle görülür tezahürü olarak da nitelendirilmektedir. Çünkü serbest dolaşım ve yerleşme hakkı gibi, seçme ve seçilme hakkı da Topluluk hukuku ile iç hukukun kesiştiği bir noktada yer almaktadır ve bu nedenle iç hukukta birtakım etkiler yaratmaktadır. Bunun sonucu olarak seçme ve seçilme hakkı, Fransa gibi yerel seçimlerde seçme ve seçilme hakkını yalnızca kendi yurttaşlarına tanıyan üye devletlerde, anayasa değişikliği de dahil olmak üzere önemli gelişmelere yol açmıştır. Ancak yine de, siyasal birlik arayışları içinde olan Birliğin, seçme ve seçilme hakkını yerel seçim ve Avrupa Parlamentosu seçimleriyle sınırlandırması,

²⁶⁹ Report from the Commission on the Citizenship of the Union, s.5.

ye devletlerin ulusal seçimlerde diğeri ye devlet yurttaşlarına seçme ve seçilme hakkı tanınması konusundaki tedirginliklerini ortaya koymaktadır.²⁷⁰

Tüm bu çekincelere rağmen, anayasal niteliğesi sahip Avrupa Birliğı Antlaşması'nda hem seçme, hem de seçilme hakkının birlikte ve ayrılmaz biçimde ele alınmış olması bir hayli önemlidir. Aynı şekilde, bu hakkın o ye devlet vatandaşlarıyla aynı şartlarda kullanılacağı açık biçimde Antlaşma'da yer almıştır. Bu ifadeden hareketle, yerel seçimler ve Avrupa Parlamentosu seçimleri çerçevesindeki seçme ve seçilme hakkıyla ilgili olarak, Birlik vatandaşları arasında tam bir eşitliğinin kurulmaya çalışıldığı söylenebilir.²⁷¹

b. Avrupa Birliğı İkincil Mevzuatındaki Düzenlemeler

Avrupa Topluluğı Kurucu Antlaşması'nın 19 uncu maddesi ile getirilen düzenleme gereğince, bir başka ye devlette yerleşik Birlik vatandaşlarının hem yerel seçimlerde, hem de Avrupa Parlamentosu seçimlerinde seçme ve seçilme hakkı, Avrupa Konseyi tarafından getirilen düzenlemeler çerçevesinde kullanılabilmektedir.

(1) Avrupa Parlamentosu Seçimlerinde Seçme ve Seçilme Hakkına İlişkin Düzenleme

Yukarıda da belirtildiğı üzere, Avrupa Parlamentosu seçimleri 1970'lerden beri politik tartışmalara ve çekişmelere konu olmuş; bunun

²⁷⁰ GÜNDOĞDU, a.g.m., s.22.

²⁷¹ TEZCAN (AB'de Birey), s.57.

sonucu olarak üye devletlerin tamamında uygulanacak tek tip bir seçim sisteminin kabulü imkânsız hale gelmiştir. 9-10 Aralık 1974'te gerçekleştirilen Paris Zirvesi'nde "doğrudan seçimler"ın 1978 yılı içinde veya 1979 yılından sonra yapılması kararlaştırılmıştır. 20 Eylül 1976 tarihinde Brüksel'de varılan uzlaşma ile de Avrupa Parlamentosu üyelerinin doğrudan seçimle işbaşına gelmelerine ilişkin Konsey Kararı²⁷² uyarınca, Topluluk düzeyinde tek tip bir seçim sistemi kabul edilip yürürlüğe girene kadar, seçim sistemlerinin her üye devletin kendi ulusal hukuklarına uygun olacak şekilde belirlenmesi öngörülmüştür. Böylece, seçme hakları konusu her üye devletin kendi iç hukuk alanında bırakılmıştır.²⁷³

Avrupa Parlamentosu seçimlerinde tüm üye devletlerde geçerli olacak tek bir seçim sisteminin hazırlanması, Avrupa Parlamentosu'nun siyasi otoritesini, demokratik meşruiyetini ve Birlik vatandaşlarının Avrupa Parlamentosu'na olan güvenlerini güçlendirmeye yöneliktir. Böylesine önemli bir konu, Avrupa Topluluğu Kurucu Antlaşması'nın 190 ıncı maddesinde yer almış ve Avrupa Parlamentosu üye devletlerde uygulanacak tek tip bir seçim sistemine ilişkin tasarı hazırlamakla görevlendirilmiştir. Bu maddede *Amsterdam* Antlaşması ile yapılan düzenleme ile, dar anlamda tek bir seçim sisteminden vazgeçilerek, bunun yerine, hazırlanacak seçim sisteminin üye devletlerin tamamı için ortak ilkelere uygun olmasının yeterli olabileceği belirtilmiştir.²⁷⁴

²⁷² 76/787 sayılı Konsey Kararı (ATRG, L 278/1).

²⁷³ CLOSA, a.g.m., s.1145.

²⁷⁴ TEZCAN (AB'de Birey), a.g.e., s.65.

Avrupa Parlamentosu seçimlerinde uygulanmak üzere, bir başka üye devlette yerleşik Birlik vatandaşlarının söz konusu seçimlerdeki seçme ve seçilme hakkına ilişkin genel esaslar, 6 Aralık 1993 tarihli 93/109 sayılı Konsey Yönergesi²⁷⁵ ile belirlenmiştir.

Anılan Yönerge, beş temel esasa dayandırılmıştır. Buna göre, üye devlet ulusal sistemlerinin uyumlaştırılmasından kaçınılması, üye devletlerin kendi vatandaşları ile kendi vatandaşı olmayan Birlik vatandaşları arasında ayırimcılık yapmamaları, Birlik vatandaşlarının oy verecekleri ya da aday olacakları yer konusunda kişisel tercihlerine saygı gösterilmesi, birden fazla yerde (mükerrer) oy kullanımının ve aday olmanın engellenmesi ve son olarak da seçme-seçilme hakkından mahrumiyet nedenlerinin üye devletlerce karşılıklı tanınması sözü edilen esasları oluşturmaktadır.²⁷⁶

93/109 sayılı Konsey Yönergesi genel hatları itibariyle;

a. Yalnızca Birlik vatandaşlarını kapsamakta olduğu,

b. Seçme ve seçilme hakkına ilişkin bazı kavramların (seçim bölgesi, yerleşilen üye devlet, seçme hakkını kullanan Birlik vatandaşı, seçilme hakkını kullanan Birlik vatandaşı, seçmen kütüğü, referans tarihi, resmi beyan) ne anlama geldiği,

c. Birlik vatandaşlarının Avrupa Parlamentosu seçimlerinde seçme ve seçilme hakkını kullanabilmeleri için sahip olmaları gereken koşullar (Birlik vatandaşlığına sahip olmak, oy kullanılacak ya da aday olunacak ülkede

²⁷⁵ O.J., L 329, 30.12.1993.

²⁷⁶ MARTINIELLO, Marco, "The Development of European Union Citizenship", **European Citizenship and Social Exclusion**, Ed. Maurice Roche and Rik Van Berkel, England, Ashgate Publishing Limited, Aldershot, 1997, s.41.

ikamet etmek ve ikamet edilen üye devletin kendi vatandaşları için öngördüğü seçme ve seçilme şartlarını yerine getirme),

d. Birlik vatandaşlarının seçme ve seçilme haklarını kullanacakları yer konusunda serbest oldukları, ancak mükerrer oy kullanamayacakları ya da aday olamayacakları (bunu önlemek için, üye devletlerin birbirlerini diğer üye devletlerde oy kullanan vatandaşları hakkında bilgilendirmeleri gerekmektedir),

e. Bu haktan yararlanmak isteyen Birlik vatandaşlarının oy kullanacakları ya da aday olacakları üye devlette buna ilişkin beyanda bulunmalarının zorunlu olduğu,

f. Birlik vatandaşlarının seçim kayıtlarının düzgün tutulmasının üye devletlere düşen bir ödev olduğu,

g. Bu haktan yararlanacak Birlik vatandaşlarının, eşit koşullardaki üye devlet vatandaşı ile aynı belgeleri ibraz edecekleri (ancak gerek duyulduğunda, ilgili üye devlet tarafından ek belge istenebileceği),

h. Üye devletlerin seçimler konusunda, kendi ülkelerinde yaşayan Birlik vatandaşlarını bilgilendirme zorunlulukları hususlarını ihtiva etmektedir.²⁷⁷

Bunların yanı sıra, 93/109 sayılı Yönerge’de, bazı üye devletlerin özel durumları nedeniyle seçme ve seçilme hakkına bazı sınırlamaların getirilebileceği öngörülmüştür. Buna paralel olarak, Yönerge’nin 14 üncü maddesi uyarınca, bir üye devlette oy kullanacak Birlik vatandaşlarının sayısının oy kullanacak nüfusun %20’sini aşması durumunda, Avrupa

²⁷⁷ www.europa.eu.int/publications/index_en.htm (Erişim: 14.02.2006).

Parlamentosu seçimlerinde seçme ve seçilme hakkına istisna getirilebilmektedir. Bu durumdaki bir üye devlet, Avrupa Parlamentosu seçimlerinde seçme hakkı için beş yıl, seçilme hakkı için de 10 yıl ikamet koşulu öngörebilmektedir.²⁷⁸

(2) Yerel Seçimlerde Seçme ve Seçilme Hakkına İlişkin Düzenleme

Birlik vatandaşlığının kurumsallaşmasının ardında yatan sebeplerin en etkili şekilde dışa vurulduğu alan, hiç kuşkusuz, yerel seçimlerde seçme ve seçilme hakkına ilişkin düzenlemelerdir. Zira, ortak bir Avrupa kimliği yaratılması noktasından hareketle ortaya konan Birlik vatandaşlığı için, öngörülen haklar kadar önemli bir diğer konu da demokratik katılımdır. Politik kültürün gelişmesi ve Avrupalıların birbirlerini aynı topluluğun birer parçası olarak hissetmeleri, ancak vatandaşı oldukları üye devlet dışında yaşadıkları yerde kendi kaderlerini kendilerinin belirlemesiyle mümkün görülmektedir.²⁷⁹

Vatandaşı oldukları üye devlet dışında bir üye devlette ikamet eden Birlik vatandaşlarının, bu devletin ülkesindeki yerel seçimlerde seçme ve seçilme haklarını düzenleyen 94/80 sayılı Konsey Yönergesi²⁸⁰, 19 Aralık 1994 tarihinde kabul edilmiştir. Söz konusu Yönerge, 13 Mayıs 1996 tarih ve 96/30 sayılı Konsey Yönergesi²⁸¹ ile birtakım değişikliklere uğramıştır.

²⁷⁸ MARTINIELLO, a.g.m., s.41.

²⁷⁹ LEHNING, Percy B., "European Citizenship: Towards A European Identity", **Working Paper Series in European Studies**, Wisconsin, 1999, s.42.

²⁸⁰ OJ, L 368, 31.12.1994.

²⁸¹ O.J., L 122, 22.05.1996.

Bu Yönerge de, yukarıda ayrıntılı olarak belirtilen ve Avrupa Parlamentosu seçimlerinde seçme ve seçilme hakkını düzenleyen 93/109 sayılı Yönerge ile paralel hükümler içermektedir.

Buna göre, 94/80 sayılı Konsey Yönergesi de genel hatları itibariyle;

a. Yalnızca vatandaşı olmadığı bir üye devlette yerleşik Birlik vatandaşlarını kapsamakta,

b. Seçme ve seçilme hakkına ilişkin bazı kavramları (yerel yönetim kuruluşları, yerel seçimler, yerleşilen üye devlet, vatandaşı olunan üye devlet, seçmen kütüğü, referans tarihi, resmi beyan) tanımlamakta,

c. Üye devletlerin, iç hukuklarındaki düzenlemeler sonucu, yerel yönetim kuruluşlarında yaptıkları değişiklikleri Komisyon'a bildirmelerini zorunlu kılmakta,

d. Birlik vatandaşlarının Avrupa Parlamentosu seçimlerinde seçme ve seçilme hakkını kullanabilmeleri için sahip olmaları gereken koşulları (Birlik vatandaşlığına sahip olmak, oy kullanılacak ya da aday olunacak ülkede ikamet etmek ve ikamet edilen üye devletin kendi vatandaşları için öngördüğü seçme ve seçilme şartlarını yerine getirmek) belirlemekte,

d. Bu haktan yararlanmak isteyen Birlik vatandaşlarının oy kullanacakları ya da aday olacakları üye devlette buna ilişkin beyanda bulunmalarını öngörmekte,

e. Bu haktan yararlanacak Birlik vatandaşlarının, eşit koşullardaki üye devlet vatandaşı ile aynı belgeleri ibraz edecekleri (ancak gerek duyulduğunda, ilgili üye devlet tarafından ek belge istenebileceği) hükme bağlanmakta,

f. Üye devletlerin seçimler konusunda, kendi ülkelerinde yaşayan Birlik vatandaşlarını bilgilendirmeleri zorunlu kılınmaktadır.²⁸²

Yerel seçimlerde çifte oy yasağı bulunmadığından, ikamet edilen üye devlette oy kullanma, Birlik vatandaşının, vatandaşı olduğu üye devletteki oy hakkının kaybına yol açmamaktadır. Dolayısıyla, bir diğer üye devlette ikamet eden vatandaşlarının oy haklarını korumalarına ilişkin düzenlemeleri üye devletler yapacaklardır. Bunun yanı sıra, üye devletler, kendi ülkelerinde aday olma hakkını kaybeden kişilerin yerel seçimlerde adaylığını kabul edip etmeme konusunda serbest bırakılmıştır.²⁸³

Vatandaşı olmadıkları bir üye devlette yerleşik Birlik vatandaşlarının ikamet ettikleri üye devletin yerel yönetimlerine, o üye devlet vatandaşları ile eşit şekilde katılma hakkı, bazı ülkelerde yasal ve siyasi birtakım sorunlara yol açmıştır. Fransız Anayasasına göre, hükümet fonksiyonlarını da yerine getiren belediye başkanı, sadece Fransız vatandaşları arasından seçilebilmektedir. Söz konusu anayasal hükmün değiştirilmesi için yeterli siyasi çoğunluk sağlanamadığından, Konsey tarafından, kamusal yetkilerin kullanıldığı idari organlara sadece ilgili üye devlet vatandaşlarının seçilebileceğine ilişkin bir esneklik tanınmıştır.²⁸⁴

Sözü edilen 94/80 sayılı Yönerge’de düzenlenen yerel seçim hakkı, kimi üye devletlerin anayasalarında yabancıların seçimlere katılımı mümkün olmadığı için, bu anayasalarda uyum yapılmasını gerektirmiştir. Birçok örnekte, Anayasa mahkemeleri yerel seçim hakkına ilişkin anayasa

²⁸² www.europa.eu.int/publications/index_en.htm (Erişim: 14.02.2006).

²⁸³ TEZCAN (AB’de Birey), a.g.e., s.62.

²⁸⁴ MARTINIELLO, a.g.m., s.42.

değişikliği gereksinimini Avrupa Birliği bağlantılı olarak ele almıştır. Federal Almanya Anayasa Mahkemesi, bu konudaki değişiklik gereksinimini başka bir nedenle, ancak yerel seçimlerle ilgili yönergenin ihdasından hemen önce ele almıştır. 1990'da Federal Alman Anayasa Mahkemesi, iki kararında *Shcleswig-Holstein* ve *Hamburg* eyaletlerinde yabancılara yerel seviyede tanınan seçim hakkının anayasaya aykırı olduğunu karara bağlamıştır. Mahkeme, egemenlik yetkisinin meşruiyetini temin eden halkın, Federal Alman Cumhuriyeti halkı olduğu; egemenliğin sahibi ve süjesi olarak devletin halktan soyutlanmış düşünölemeyeceğı; halka aidiyetin ise vatandaşlık bağıyla mümkün olduğu belirtilmiştir. Alman Anayasa Mahkemesi'nin yorumu çerçevesinde federal seviyede ve eyalet seviyesinde seçim hakkı sadece Alman vatandaşlarına ait bir haktır. Bu nedenle de, yabancılara tanınan seçim hakkı anayasaya aykırıdır. Federal Alman Anayasa Mahkemesi, aynı şekilde, yerel yönetimlerin dolaylı da olsa, egemenlik yetkisini kullandığını, bu nedenle demokratik meşruiyetin Alman vatandaşlar tarafından sağlanabileceğini karara bağlamıştır. Diğer taraftan, Mahkeme, Birlik vatandaşı yabancılar için tartışılan yerel seçim hakkının yürürlüğe konulabilmesi için, bir anayasa değişikliğinin gerektiğine hükmetmiştir. Anayasa Mahkemesi'nin açık içtihadı nedeniyle, *Maastricht* Antlaşması'nın gereğini yerine getirmek için anayasa değişikliğine gidilmiş ve Birlik vatandaşlarının yerel seçim hakkının düzenlenmesine olanak sağlanmıştır.²⁸⁵

Fransa'da da Birlik vatandaşları bakımından yerel seçim hakkının tanınması, Federal Almanya örneğine benzer şekilde gerçekleşmiştir. Fransız

²⁸⁵ ARSAVA , A.Fusun, "Birlik Hukuku ve Anayasa Arasındaki İlişki", **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, C.4, No:1 (Güz 2004), s.117.

Anayasa Konseyi, *Maastricht-I* kararında (1993), Fransız Anayasasının sadece Fransız vatandaşlarına aktif ve pasif seçim hakkı verdiğini; Birlik vatandaşlarının yerel seçimlere katılmasının anayasaya aykırı düşeceğini saptamıştır. Senatörleri seçen yerel meclisler üzerinden, Fransız olmayan Birlik vatandaşlarının yerel yönetimler ötesi etkisi kaçınılmazdır. *Maastricht* Antlaşması çerçevesinde yerel seçimlerde Birlik vatandaşlarına tanınması gereken yerel seçim hakkı, Fransa'da da anayasa değişikliğini gerektirmiştir. Bu değişiklik, içeriği itibarıyla dikkat çekmektedir. Zira Fransız Anayasasının ilgili hükmü, karşılıklılık çekincesinin yanı sıra, kanun koyucuya sadece ikametgahı Fransa'da olan Birlik vatandaşlarına yerel seçim hakkı verme konusunda bir yetki vermektedir. Fransız Anayasa Konseyi, yasama organına tanınan bu yetki alanına, *Maastricht-II* kararında değişiklik getirmiş ve yasama organının Yönerge'nin gereklerine uygun olarak düzenleme yapmasını öngörmüştür.²⁸⁶

2. Seçme ve Seçilme Hakkına Yönelik Eleştiriler

Birlik vatandaşları, kural olarak vatandaşı olmadıkları, fakat ikamet ettikleri üye devletlerde seçme ve seçilme hakkından yararlanmaktadırlar. Ancak, bu hakların kanunlar tarafından açıkça güvence altına alınmamış olması, ifade özgürlüğü, toplantı ve dernek kurma özgürlüğü ve örgütlenmiş siyasi faaliyet alanlarında belirtilen hakların kullanımını güçleştirmektedir. Siyasi parti kurmak ya da mevcut siyasi partilere katılmak, buna iyi bir örnek

²⁸⁶ ARSAVA (Birlik Hukuku), s.118.

oluşturmaktadır. Bu konuya ilişkin olarak, üye devletlerin ulusal düzenlemeleri birbirinden oldukça farklıdır. Almanya, Fransa, İspanya, Yunanistan, İtalya ve Portekiz’de siyasi partilerin statüleri ve rolleri anayasal düzeyde belirlenmiştir. Bu devletlerden Portekiz’de, yabancılar ne siyasi parti kurabilmekte, ne de bunlara katılabilmektedirler. Almanya’da vatandaş olmayanların bu hakkı kullanmaları sınırlandırılmıştır. İspanya ve İtalya’da da yabancıların siyasi partilere ilişkin bu hakkı oldukça tartışmalı bir biçimde ortaya çıkmaktadır. Üye devletler arasında sadece Belçika, Fransa, Yunanistan, Lüksemburg, Hollanda ve İngiltere, vatandaş olmayanların siyasi parti kurma veya bunlara katılmalarına dair herhangi bir resmi sınırlama koymaktan kaçınmaktadırlar. Bu durumda, ulusal hukukun yabancılara ve siyasi partilere ilişkin herhangi bir kural koymadığı bu üye devletlerde, örgütlenmiş her siyasi parti vatandaş olmayanları üye kabul edip etmeme konusunda serbest bırakılmıştır. Yine de, bu üye devletlerde bile, yabancıların siyasi partilere katılımı çok rastlanan bir durum değildir.²⁸⁷

Her ne kadar Avrupa Topluluğu Kurucu Antlaşması’nın 191 inci maddesinde, “Avrupa düzeyinde siyasal partiler, Birlik içinde bütünleşme unsuru olarak önemlidirler; bunlar bir Avrupa bilincinin oluşmasına ve Birlik vatandaşlarının siyasi iradelerini ifade etmelerine katkıda bulunurlar”, denilmişse de, seçme ve seçilme hakkı, Birlik’teki demokrasi açığını kapatmaya yönelik bir araç, bir telafi mekanizması olarak görülmektedir. Dahası bu hak, üye devlet eksenli olarak ele alınmış ve dolayısıyla ulus-devlet kavramıyla kısıtlı kalmıştır. Bunun yanında, Avrupa Parlamentosu

²⁸⁷ KAYA, a.g.e, s.116-117.

seçimleri, üye devletlerin iç politikalarına endeksli olmakta ve adeta bir iç politika testi görevi görmektedir. Ayrıca seçme ve seçilme hakkı, Avrupa Parlamentosu seçimleri ve yerel seçimlerle sınırlıdır. Dahası, Birlik vatandaşlarının, yerel yönetimlerin karar organlarına ve yerel temsil niteliğine sahip olmakla birlikte yasama faaliyetine katılan organların seçimine katılma hakları bulunmamaktadır. Hatta, birçok üye devlette, belediye başkanı ve yardımcısının (kimi ölkelerde belediye meclisi de bu kapsamda değerlendirilmektedir), kamu gücünün kullanımıyla ilgili görevleri yerine getirdikleri düşünölmektedir. Bu nedenle, söz konusu görevlere yalnızca o üye devlet vatandaşlarının seçilebileceği yönünde düzenleme yapabilme olanağı, 94/80 sayılı Konsey Yönergesi ile üye devletlere tanınmıştır.²⁸⁸ Seçme ve seçilme hakkının temelindeki ana mantığın, Birlik vatandaşlarının ikamet ettikleri üye devletin toplumsal yaşamıyla bütünleşmeleri olduğı düşünölecek olursa, Birlik vatandaşlarının yerleştikleri üye devletteki ulusal seçimlere katılmalarının engellenmesi pek de gerçekçi olmamaktadır.²⁸⁹

C. Diplomatik Korumadan Yararlanma Hakkı

Uluslararası hukuk anlamında diplomatik koruma; vatandaşı yabancı ölkede haksızlığa uğramış bulunan bir devletin, bundan dolayı yabancı devletle doğan anlaşmazlığın hukuki yollarla çözölmelerini temin için başvurduğu milletlerarası bir usul olarak ifade edilmektedir.²⁹⁰

²⁸⁸ 94/80 sayılı Konsey Yönergesi, md.5/3.

²⁸⁹ TEZCAN (AB'de Birey), s.68.

²⁹⁰ NOMER, a.g.e., s.18.

Devlet bu yetkisini o ÷lkede bulunan diplomatik görevlileri aracılığıyla kullanmakta, sonuç sağlanamaması durumunda da öteki devlet aleyhine uluslararası yargı yollarına başvurabilmektedir. Diplomatik koruma usullerinin kullanılması sırasında diğ er devletin iç işlerine karışma durumu yaratmamak için de, uluslararası teamölde “yerel başvuru yollarının tüketilmesi” kuralı geliştirilmiştir.²⁹¹

Uygulamada, bir devletin diplomatik ilişkisinin bulunduğu bir diğ er devletteki uyruklarına bir üçüncü devlet tarafından koruma sağlanabilmektedir. Bu koruma geniş anlamda bir diplomatik koruma olmamakla birlikte, üçüncü devlete gerekli korumayı sağlaması için yetkiler verilebilmektedir. Diğ er yandan, diplomatik ilişkiler hakkındaki 18 Nisan 1961 tarihli Viyana Sözleşmesi’nin 6 ncı maddesinde, bir kişinin birçok devlet tarafından üçüncü bir devlette ortak diplomatik temsilcilikle görevlendirilebileceğ i açık hükme bağlanmıştır. Aynı biçimde, konsolosluk ilişkileri hakkında 24 Nisan 1963 tarihli Viyana Sözleşmesi’nin 8 inci maddesinde de, bir konsolosluk makamının, bulunduğu ÷lkede, o ÷lkeye bildirilmesi ve o ÷lkenin karşı çıkması şartıyla, bir üçüncü devlet adına konsolosluk yetkilerini yerine getirebileceğ i ifade edilmiştir.²⁹²

Avrupa Birliğ i vatandaşları için *Maastricht* Antlaşması ile getirilen diplomatik korumadan yararlanma hakkı, bu açıdan büyük önem taşımaktadır. Zira Birlik üyesi devletlerin tümünün sadece Amerika Birleşik Devletleri, Çin, Rusya, Japonya ve İsviçre’de temsilcilikleri bulunmaktadır. Bu ÷lkelerin dışındaki ÷lkelerde, Avrupa Birliğ i üyesi devletlerden en azından

²⁹¹ AYBAY, a.g.e., s.22.

²⁹² TEZCAN (AB’de Birey), s.70.

birinin ya da daha fazlasının temsilciliği mevcut değildir. Bu gibi ülkelerde temsilciliği bulunmayan üye devlet vatandaşlarının, söz konusu ülkelere şu ya da bu nedenle gitmeleri, onlar için nereden bakılırsa bakılsın bir risk oluşturmaktadır.²⁹³ Tüm bu durumlar göz önüne alınacak olursa, Birlik vatandaşlarına tanınan böyle bir hakkın önemi daha iyi anlaşılabilir.

1. Diplomatik Korumadan Yararlanma Hakkının Gelişimi

Diplomatik korumadan yararlanma hakkına ilişkin ilk düzenlemeler Mayıs 1993'te kabul edilmiş ve dört ay sonra yürürlüğe girmiştir. Konu ile ilgili hukuksal çerçevenin oluşturulmasına yönelik çalışmalar bu tarihten sonra hızlanarak devam etmiş ve 19 Aralık 1995 tarihinde hakkın kapsamında önemli bir adım atılmıştır. Üye devletlerin hükümet temsilcileri, Konsey ile biraraya gelerek bu hakka ilişkin iki karar çıkarmışlardır. Kararlardan ilki, Birlik vatandaşlarının diplomatik temsilcilikleri vasıtasıyla korunmalarına, diğeri ise diplomatik temsilciler tarafından kabul edilecek uygulama önlemlerine ilişkindir. 25 Haziran 1996'da ise, üye devlet hükümet temsilcileri Konsey ile toplanarak, bu defa acil bir seyahat belgesi düzenlenmesine ilişkin kuralları belirlemişlerdir. Üye devletler ve Komisyon, yapılan bu düzenlemelerin Birlik vatandaşlarınca öğrenilmesini kolaylaştırmak amacıyla "Birlik vatandaşlarına yönelik konsolosluk koruması" adı altında bir belge²⁹⁴ kabul etmişlerdir. Bu belgede, üçüncü bir devlet topraklarında zor durumda

²⁹³ TEZCAN (AB'de Birey), s.69-70.

²⁹⁴ Consular protection for citizens of the European Union, Doc SN 3230/96, 17.06.1996.

bulunan Birlik vatandaşları için atılması gereken adımlar ve diğer üye devletlerin elçilikleri ile konsoloslukları tarafından yapılacak yardımın türleri açık bir şekilde belirtilmiştir.²⁹⁵

2. Diplomatik Korumadan Yararlanma Hakkına İlişkin Hukuki Düzenlemeler

Diplomatik korumadan yararlanma hakkına ilişkin hukuki düzenlemelerin, birincil ve ikincil kaynaklar olmak üzere iki kategoride incelenmesi mümkündür. Buna göre, öncelikle Avrupa Topluluğu Kurucu Antlaşması'nın 20 nci maddesi, ardından da Topluluk kurumları tarafından getirilen düzenlemeler ele alınacaktır.

a. Avrupa Topluluğu Antlaşması'nın (20) nci Madde (eski Madde 8c) Hükmü

Avrupa Topluluğu Kurucu Antlaşması'nda diplomatik korumadan yararlanma hakkına ilişkin düzenleme, Antlaşma'nın 20 nci maddesinde yer almaktadır.

Madde 20 (eski Madde 8c) :

Bütün Birlik vatandaşları, uyruğunda olduğu üye devletin temsil olunmadığı üçüncü devletlerin ülkelerinde, herhangi bir üye devletin, o üye

²⁹⁵ KAYA, a.g.e., s.138.

devlet uyrukları ile aynı koşullarda diplomatik yetkililerinin korumasından yararlanır. Üye devletler, kendi aralarında gerekli kuralları tesis ederler ve bu korumayı sağlamak üzere gerekli uluslararası müzakereleri başlatırlar.

Belirtilen madde, Birliğin dışa yönelik boyutunda Birlik vatandaşları arasında eşit muamele ilkesinin bir göstergesi olarak kabul edilmektedir. Zira, bu hak çerçevesinde de, hakkı kullanan Birlik vatandaşına, korumayı sağlayan üye devletin vatandaşları ile aynı şekil ve koşullarda diplomatik koruma sağlanacaktır. Ancak bu koruma, kendiliğinden otomatik olarak ortaya çıkacak olmayıp; bulunduğu üçüncü ülkede kendi devletinin diplomatik temsilciliğinin olmaması nedeniyle Birlik vatandaşının talebi ile gündeme gelebilecektir.²⁹⁶

20 nci madde hükmü, sade ve kısa bir hüküm olmasına karşın, hakkın kullanılabilceği durumlar ve kullanım biçimi bakımından yeterli açıklık ve netliğe sahip değildir. Bu anlamda, 20 nci madde hükmü, Birlik vatandaşlarına doğrudan uygulanan kişisel bir hak öngörmüş değildir.²⁹⁷

Uygulamada; devletler, üçüncü bir devletin ülkesinde, diğer bir devletin hak ve çıkarlarını ülkesinde bulunan devletin kabul etmesi koşuluyla koruyabilmektedirler. Bu bakımdan, diplomatik korumayı sağlayacak üye devletin tek taraflı bir irade beyanı ile hareket edip edemeyeceği hususu önem taşımaktadır.²⁹⁸ Zira, uluslararası hukuk alanında, üçüncü devletin bu korumayı kabul etmekle yükümlü olduğuna ilişkin herhangi bir düzenleme

²⁹⁶ CLOSA, a.g.m., s.1164.

²⁹⁷ MARTINIELLO, a.g.m., s.43.

²⁹⁸ KAYA, a.g.e., s.140.

mevcut değildir. İşte bu nedenle, 20 nci maddede, diplomatik korumayı sağlamaya yönelik uluslararası müzakerelerin başlatılacağına dair hükme yer verilmiştir.

Diplomatik korumadan yararlanma hakkı; ölüm, kaza, saldırıya uğrama, ağır hastalık veya tutuklanma durumlarında yardım ya da kendi ülkesine iade için, üçüncü ülkede temsil edilmeyen Birlik üyesi devletin vatandaşlarının, diğer bir üye ülke temsilciliği tarafından korunmasını ifade etmektedir.²⁹⁹

Kapsam itibarıyla, diplomatik korumadan yararlanma hakkı, sadece Birlik vatandaşlarına özgülenmiş bir haktır. Söz konusu Antlaşma maddesine göre, üçüncü bir devlette bir üye devletin diplomatik temsilcisi yok ise, diğer herhangi bir üye devletin diplomatik temsilcisi o kişiyi kendi vatandaşlarını koruduğu şartlar uyarınca koruyacaktır. Ancak bu sistemin kurulması için, üçüncü devlet ile korumayı sağlayacak üye devlet arasında uluslararası nitelikli temasların yapılması gerekmektedir.³⁰⁰

Birlik vatandaşlarının korunmasına ilişkin kurallar, genel hatlarıyla, Avrupa Birliği'nin ortak dış politikası ve ortak güvenlik politikası hakkındaki hükümetler arası görüşmeler sonucunda belirlenmiştir. Hakkın kapsamına ilişkin çerçeve, üye devlet vatandaşlarının geçerli bir pasaport ya da kimlik belgesine sahip olmaları durumunda, üçüncü devlet ülkesindeki diğer üye devlet temsilciliğinin korumasından, o üye devletin kendi vatandaşlarına sağladığı korumayla aynı koşullarla yararlanmasından oluşmaktadır.³⁰¹

²⁹⁹ Report from the Commission on the Citizenship of the Union, s.7.

³⁰⁰ TEKİNALP/TEKİNALP, a.g.e., s.23.

³⁰¹ KAYA, a.g.e., s.140-141.

b. Avrupa Birliği İkincil Mevzuatındaki Düzenlemeler

Avrupa Topluluğu Kurucu Antlaşması'nın 20 nci maddesi ile getirilen diplomatik korumadan yararlanma hakkı, 19 Aralık 1995'te kabul edilen iki önemli karar ile ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Bunlardan ilki, diplomatik temsilcileri tarafından Birlik vatandaşlarının korunmasıyla ilgili 95/553 sayılı Karar³⁰²; diğeri ise, konsolosluk görevlileri tarafından kabul edilecek uygulama şartlarına ilişkin karar³⁰³ olup, söz konusu karar ATRG'de yayımlanmamıştır.

95/553 sayılı Karar uyarınca; üçüncü bir devlet ülkesinde bulunan Birlik vatandaşının, vatandaşı olduğu üye devletin bulunulan üçüncü ülkede temsilciliğinin olmaması halinde bu haktan yararlanabilecektir; bunun için üye devletlerden birinin vatandaşlığına sahip olduğunu pasaport, kimlik belgesi ya da diğer bir belge ile kanıtlaması gerekmektedir.³⁰⁴

Ayrıca, Antlaşma'nın 20 nci maddesinde belirtilen koşullar dışında, bu haktan yararlanmak isteyen Birlik vatandaşına maddi yardımda bulunulmasının şartları ile bu yardımın nasıl geri ödeneceğine ilişkin hususlar da hükme bağlanmıştır.³⁰⁵ Buna göre, maddi yardım içeren korumanın sağlanabilmesi için, yardım talebinde bulunan Birlik vatandaşının uyruğunda olduğu üye devletin Dışışleri Bakanlığı ya da en yakın diplomatik temsilciliği

³⁰² O.J., L 314, 28.12.1995.

³⁰³ **Second report of the European Commission on citizenship of the Union**, s.11 (http://www.ucc.ie/acad/appsoc/tmp_store/EUofficial/varia/EUcitizenship%20report_citen.pdf [Erişim:10.03.2006]).

³⁰⁴ 95/553 sayılı Karar md.2/1.

³⁰⁵ 95/553 sayılı Karar md.6.

tarafından onay verilmesi gerekmektedir (madde 6/1). Söz konusu onayın, başvuruda bulunan Birlik vatandaşı için herhangi bir harcamaya girişilmeden önce alınmış olması zorunludur. Kendisi için koruma sağlanan Birlik vatandaşı, bu giderleri vatandaşı olduğu üye devlete ödemek yükümlülüğü altına girmektedir (madde 6/2). Koruma sağlayan üye devlet ise, başvuruda bulunan kişi için koruma hakkı kapsamında birtakım harcamalar yaptıktan sonra, bu harcamalar için kişinin vatandaşı olduğu üye devlete rücu etmektedir (madde 6/3).

İkincil mevzuat arasında yer alan bir diğer önemli karar da, vatandaşı oldukları üye devletlerin diplomatik temsilciliklerinin mevcut olmadığı üçüncü ülkede bulunan Birlik vatandaşları için acil seyahat belgesi düzenlenmesine ilişkin 25 Haziran 1996 tarih ve 96/409 sayılı karardır.³⁰⁶ Sözü edilen kararla belirlenen Geçici Seyahat Belgesi, talepte bulunan Birlik vatandaşlarına üçüncü bir ülkeden vatandaşı olduğu, ikamet ettiği üye devlete ya da başka bir istikamete geri gönderilmesine yönelik olup, aynı formattadır ve tek bir seyahat için geçerlidir. Geçici Seyahat Belgesi almak için;

- pasaportu ya da seyahat belgesi kaybolan, çalınan, yırtılan veya başka bir nedenle bu tür bir belgesi olmayan kişinin üye devlet vatandaşı olması,

- vatandaşı olduğu üye devletin üçüncü ülkede temsilciliğinin olmaması ve bu üye devletin o ülkede başka bir biçimde temsil edilmemesi,

³⁰⁶ O.J., L 168/4, 06.07.1996.

- tâbiyetinde olduğu üye devlet yetkililerinin izninin alınması gereklidir.³⁰⁷ Geçici Seyahat Belgesi'nin süresi, yol için gerekli süreden daha fazla olacak biçimde belirlenir.³⁰⁸

Tüm bu düzenlemelere karşın, diplomatik korumadan yararlanma hakkı, uygulamada Birlik vatandaşları tarafından sıklıkla kullanılan ve işlerliği olan haklardan değildir. Hatta, söz konusu hakkın uygulanabileceği durumlara ve izlenecek prosedüre ilişkin belirsizlikler olduğuna ilişkin görüşler de ileri sürülmektedir.³⁰⁹

D. Avrupa Parlamentosu'na Dilekçe Verme Hakkı ve Ombudsman'a Başvuru Hakkı

Avrupa Parlamentosu'na dilekçe verme hakkı ve Ombudsman'a başvuru hakkı, Birlik vatandaşlarına tanınan haklar olmanın ötesinde, diğer hakların korunması mekanizması olarak da değerlendirilmektedir.³¹⁰ Öte yandan, hem Avrupa Parlamentosu'na dilekçe verme hakkı, hem de Ombudsman'a başvuru hakkı sadece üye devlet vatandaşı olan Birlik vatandaşlarına değil, bir üye devlette yerleşik tüm gerçek ve tüzel kişilere tanınmıştır.³¹¹

Kural olarak, Avrupa Parlamentosu'na dilekçe verme hakkı ve Ombudsman'a başvuru yollarından hangisine başvurulacağı hususu, hangi

³⁰⁷ 96/409 sayılı Karar, Annex II, md.2.

³⁰⁸ 96/409 sayılı Karar, Annex II, md.4.

³⁰⁹ MARTINIELLO, a.g.m., s.43.

³¹⁰ CINGI, a.g.e., s.126.

³¹¹ CLOSA, a.g.m., s.1165.

hukuksal yolun kendi durumuna daha uygun olduğu hususunda karar verecek olan Birlik vatandaşının seçimine bırakılmıştır.³¹² Bu meyanda sşzş edilen haklara ilişkin hukuki dşzenlemeler, Avrupa Topluluğu Kurucu Antlaşması'nın ilgili hşkşmleri çerçevesinde ele alınacaktır.

1. Avrupa Parlamentosu'na Dilekçe Verme Hakkı

a. Avrupa Parlamentosu'na Dilekçe Verme Hakkının Gelişimi

Maastricht Antlaşması ile Kurucu Antlaşma metnine giren Avrupa Parlamentosu'na dilekçe verme hakkı, tşmşyle yeni bir hak değildir. Sşz konusu bu hak, ilk olarak Avrupa Kşmşr ve Çelik Topluluğu Antlaşması'nda şngşrşlen Parlamento İştşzşğşnde yer almıştır.³¹³ Avrupa Parlamentosu, 1977 yılında dilekçe sunma hakkının tşm Topluluk vatandaşlarına tanınması gerektiğine dair bir karar kabul etmiştir. Parlamento, şyelerinin doğrudan seçimlerle işbaşına gelmesinden sonra, İştşzşğş'nde değişiklik yapmış ve Mayıs 1981'de Topluluk vatandaşlarının dilekçe sunma haklarını resmen onaylamıştır. Konsey'in *Adonnino* Komitesi'nin Vatandaşlar Avrupası'na ilişkin raporunu kabul etmesiyle, ilk kez dilekçe sunma hakkının siyasal aııdan şnemi ortaya çıkmıştır. 1987 yılına gelindiğinde ise, Parlamento tarafından Dilekçe Komisyonu kurulmuştur. 1989'da Parlamento, Konsey ve

³¹² Avrupa Ombudsmanı 1995 yılı yıllık raporu (<http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41996D0409:EN:HTML>) [Erişim:16.02.2006])

³¹³ Report from the Commission on the Citizenship of the Union, s.7.

Komisyon başkanları tarafından bir Kurumlararası Bildiri³¹⁴ imzalanmıştır. Bu bildiri ile, Parlamento'nun dilekçeleri kabul etme ve inceleme yetkisi diğer Topluluk kurumları tarafından da tanınmıştır. Parlamento'nun o dönemde sahip olduğu bu yetki, Topluluk hukukundan değil, gelenek hukukundan doğan bir yetki olarak ortaya çıkmıştır.³¹⁵

Avrupa Parlamentosu'na dilekçe verme hakkı, *Maastricht* Antlaşması ile doğrudan Antlaşma'dan kaynaklanan bir hak niteliği kazanmış, böylece bireylerin bu haktan daha fazla ve etkin şekilde yararlanmaları amaçlanmıştır.³¹⁶

b. Avrupa Topluluğu Antlaşması'nın Avrupa Parlamentosu'na Dilekçe Verme Hakkına İlişkin Hükümleri

(1) Avrupa Topluluğu Antlaşması'nın (21) inci Madde (eski Madde 8d) Hükümü :

Madde 21 (eski Madde 8d) :

Bütün Birlik vatandaşlarının, 194 üncü madde düzenlemeleri uyarınca Avrupa Parlamentosu nezdinde şikayet hakları [dilekçe verme hakkı] vardır.

Bütün Birlik vatandaşları, 195 inci madde düzenlemeleri uyarınca oluşturulan Ombudsman'a başvurabilir.

Bütün Birlik vatandaşları, bu madde veya 7 nci maddede belirtilen herhangi bir organa veya kuruma, 314 üncü maddede belirtilen dillerde mektup yazabilir ve aynı dilde cevap alabilir.

³¹⁴ Bull. EC 4-1989.

³¹⁵ KAYA, a.g.e., s.119.

³¹⁶ Report from the Commission on the Citizenship of the Union, s.8.

Madde metnine göre Avrupa Parlamentosu'na dilekçe verme hakkı ve Ombudsman'a başvuru hakkının sadece Birlik vatandaşlarına özgülenmiş olduğu izlenimi edinilmekteyse de, Antlaşma'nın 194 ve 195 inci madde hükümleri uyarınca bu hak Birlik vatandaşlarına olduğu kadar, Birlik sınırları içerisinde ikamet eden gerçek ve tüzel kişilere de tanınmış bulunmaktadır.³¹⁷ Dolayısıyla, yalnızca Birlik vatandaşlarının bu haklardan yararlanabileceği yönünde 21 inci maddeden edinilen izlenim geçerliliğini yitirmektedir. Yine de, 21 inci maddede niçin böyle bir ifadeye yer verildiği tartışılabilir. Bu soruya verilecek yanıt, 21 inci maddenin Birlik vatandaşlığı bölümünde yer alması ve bu nedenle de bu maddede Birlik vatandaşlığının ön plana çıkarılması kaygısıyla yakından ilgili olacaktır.³¹⁸

(2) Avrupa Topluluğu Antlaşması'nın (194) üncü Madde (eski Madde 138d) Hükmü :

Madde 194 (eski Madde 138d) :

Birliğin her vatandaşı ile bir üye devlette ikamet eden veya sicile kayıtlı idare merkezi bir üye devlette bulunan her gerçek ve tüzel kişi tek başına veya diğer vatandaşlar veya kişilerle birlikte, Topluluğun faaliyet alanına giren ve kendisini doğrudan ilgilendiren bir konuda, Avrupa Parlamentosu'na dilekçe verme hakkına sahiptir.

³¹⁷ CLOSA, a.g.m., s.1165; CINGI, a.g.e., s.127.

³¹⁸ TEZCAN (AB'de Birey), a.g.e., s.75.

Bu hükümle, Avrupa Parlamentosu'na dilekçe verme hakkı düzenlenmiştir. Belirtilen maddeye göre, Birlik vatandaşlarının yanı sıra, bir üye devlette ikamet eden veya statüsündeki idare merkezi bir üye devlette bulunan gerçek ve tüzel kişiler de, Topluluğun faaliyet alanı içerisinde değerlendirilen konularda Avrupa Parlamentosu'na bireysel ya da toplu olarak dilekçe sunabilirler.

Bu madde bağlamında ortaya çıkan bir husus, 194 üncü maddede dilekçelerin konusunun “Topluluğun eylem alanı” olarak belirtilmesine karşın, Parlamento'nun yeni İçtüzüğünde bu ifadenin “Birliğin eylem alanı” olarak düzenlenmiş olmasıdır. Anlam bakımından, bu iki ifade arasında büyük bir fark bulunmaktadır. Zira Birliğin eylem alanı ifadesi, Topluluğun eylem alanına oranla daha geniş bir alanı ifade etmektedir. Birlik kavramının ilk sütununu Avrupa Topluluğu oluşturmaktayken, bunun yanı sıra Adalet ve İçişleri Alanında İşbirliği ile Ortak Güvenlik ve Dış Politika'ya ilişkin konular da Birlik kavramı içinde değerlendirilmektedir. Bu farklılık, hukuksal süreçte hata sonucu oluşmuş değildir. Parlamento, kendisine kurucu antlaşmalarla tanınmış olan yetkiyi kendi içtüzüğünde genişletmiştir. Bu durumun, Avrupa Topluluğu Kurucu Antlaşması'na ne derece uygun olduğu hususu ise belirsizdir. Ancak, bu genişlemenin dilekçe hakkının muhataplarının yararına olduğu şüphesizdir.³¹⁹

Maddede yer alan diğer bir önemli nokta da, Parlamento'ya sunulacak dilekçenin konusunun, dilekçeyi sunan kişiyi doğrudan etkilemiş olması

³¹⁹ KAYA, a.g.e., s.127.

gereğidir.³²⁰ Ne Antlaşma hükümleri, ne de Parlamento İktüzüğü, dilekçe konusu olan hususun hangi durumlarda dilekçeyi sunanı doğrudan etkilemiş sayılacağına dair herhangi bir hüküm içermektedir. Diğer bir ifadeyle, bu şart ile tam olarak neyin kastedildiği belirtilmemektedir. Bununla birlikte, Parlamento'ya dilekçe sunmak, Topluluğun demokratik açıdan ilerlemesine katkıda bulunan bir husus olduğundan, Dilekçe Komisyonu'nun bu konuda dar yorum yapmaması gerekmektedir.³²¹

Avrupa Parlamentosu'na gönderilen dilekçelerin değerlendirilmesi konusu, belirli bir prosedüre tâbidir. Parlamento'ya gönderilen dilekçeleri inceleme ve değerlendirmekle yetkili Dilekçe Komisyonu, öncelikle dilekçenin kabul edilebilir nitelikte olup olmadığına bakar. Bunun için, dilekçede sözü edilen konunun Birliğin eylem alanına girip girmediği ve dilekçe sahibini doğrudan ilgilendirip ilgilendirmedeği incelenir. Eğer bu şartlar yerine gelmiyorsa, dilekçe reddedilir; bu karar, gerekçesiyle birlikte dilekçe sahibine bildirilir. İlk inceleme sonucu dilekçenin incelenmesi ve değerlendirilmesi uygun görülürse, Dilekçe Komisyonu, konuyla ilgili olarak, başta Komisyon olmak üzere, Avrupa Parlamentosu'nun diğer komisyonlarından bilgi isteyebilir. Yeterli bilgi toplandığında, konu Dilekçe Komisyonu'nun gündemine alınır ve talebin niteliğine göre çözüm getirilmeye çalışılır. Dilekçe sahibi, her durumda Dilekçe Komisyonu tarafından yapılan girişimlerden ve sonuçlarından haberdar edilmektedir. Ayrıca, dilekçe üzerine verilen karar gerekçelidir.³²²

³²⁰ WEATHERILL, BEAUMONT, a.g.e., s.114.

³²¹ KAYA, a.g.e., s.127.

³²² TEZCAN (AB'de Birey), a.g.e., s.86-87.

2. Ombudsmana Başvuru Hakkı

a. Ombudsmana Başvuru Hakkının Gelişimi

Avrupa Parlamentosu'na dilekçe verme hakkında olduğu gibi, Ombudsman'a başvuru hakkı da, *Maastricht* Antlaşması'ndan önce Avrupa hukuk sisteminde varlığı bilinen bir haktır. Zira “ombudsmanlık” kurumu, 19 uncu yüzyıl başında İsveç'te ortaya çıkmış ve hukuksal gelenekleri ile kültürleri benzer olan ülkelerde (Danimarka, Norveç, Finlandiya) kısa sürede, buna karşılık gelenekleri farklı olan birçok demokratik ülkede ise, kendi hukuk sistemleri ve özel gereksinimlerine göre değiştirilerek uygulanmıştır. 20 nci yüzyılın ikinci yarısında, gelişmiş ülkelerde olduğu kadar gelişmekte olan ülkelerde de, hukuk devletinin güçlendirilmesi ve demokratikleşmenin bir elemanı olarak görülen bu kurum büyük bir hızla yayılmıştır.³²³

Kavram olarak Ombudsman, genellikle yargı birliği sisteminin uygulandığı ülkelerde yönetimin işlem ve eylemlerinin hukuka uygunluğunu denetleyen ve dilimize “kamu denetçisi” olarak çevrilebilen bir kurumdur. Genel olarak yasama organı tarafından görevlendirilen ve bağımsız olarak hareket eden kamu denetçisi (ombudsman), yöneticiler tarafından yönetsel eylem ve işlemlere karşı yapılan yakınmaları kabul eder ve yönetimin hukuka

³²³ ISIR, Tamer, “Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye'deki Uygulanabilirlik Sorunu Üzerine Bir İnceleme”, **AYİM Dergisi**, Sayı:17, Kitap:1, Ankara, 2002, s.122.

uygun hareket etmesini, siyasal denetimi ve kamuoyunu harekete geçirerek sağlar.³²⁴

Ombudsman'a başvuru hakkı 1970'li yıllardan bu yana kimi zaman Topluluğun gündeminde yer almış; *Adonnino* Komitesi tarafından 1985 yılında yayınlanan raporda bayrak, milli marş gibi Birlik vatandaşlığının sembolleri arasında sayılmıştır. 1991 yılında toplanan Hükümetler Arası Konferans'ta, Lüksemburg hükümetinin önerisi üzerine, Topluluk kurumlarının kötü yönetimine ilişkin iddiaları araştırmakla görevli bir "Avrupa Ombudsmanı" kurumunun oluşturulmasına karar verilmiştir. Bunun hemen ardından da, ilk kez *Maastricht* Antlaşması ile Topluluk hukukunda anayasal kurum düzeyinde düzenlenmiştir. İlk ombudsman olarak atanan *Jacob Söderman* Temmuz 1995'te göreve başlamış, 2003 yılında ise *Nikoforos Diamandouros* bu görevi üstlenmesinin ardından 11 Ocak 2005 tarihinde Avrupa Parlamentosu tarafından ikinci kez göreve getirilmiştir.³²⁵

b. Avrupa Topluluğu Antlaşması'nın Ombudsman'a Başvuru Hakkına İlişkin (195) inci Madde (eski Madde 138e) Hükmü :

Avrupa Topluluğu Kurucu Antlaşması'nın Ombudsman'a başvuru hakkına ilişkin hükmü 195 inci maddede yer almaktadır.

³²⁴ GÖZÜBÜYÜK, A.Şeref, **Yönetim Hukuku**, 3.Baskı, Ankara, S Yayınları, 1989, s.234.

³²⁵ The annual report on the activities of the European Ombudsman for the year 2004 (<http://www.europarl.eu.int/omk/sipade3?PUBREF=//EP//NONSGML+REPORT+A6-2005> [Erişim: 21.02.2006])

Madde 195 (eski Madde 138e) :

1. Avrupa Parlamentosu, Birliğin her vatandaşı ile bir üye devlette ikamet eden veya sicile kayıtlı idare merkezi bir üye devlette bulunan her gerçek ve tüzel kişiden gelen ve yargı görevlerini icra eden Adalet Divanı ve İlk Derece Mahkemesi dışındaki Topluluk kurumlarının veya organlarının faaliyetlerindeki kötü idare durumlarına ilişkin şikayetleri kabul etmekle yetkili bir Ombudsman tayin eder.

Görevlerine uygun olarak Ombudsman, ileri sürülen iddiaların halen yargı önünde veya daha önce yargı önüne götürülmüş durumlar hariç, kendiliğinden veya kendisine doğrudan veya bir Avrupa Parlamentosu üyesi aracılığıyla iletilen şikayet üzerine, mahal olduğuna inandığı soruşturmalara başlar. Ombudsman, bir kötü idare durumu saptadığı hallerde, üç ay içinde görüşünü bildirmesi için ilgili kuruma başvurur. Bundan sonra Ombudsman, Avrupa Parlamentosu'na ve ilgili kuruma bir rapor sunar. Şikayette bulunan şahıs, bu soruşturmaların sonuçları hakkında bilgilendirilir.

Her yıl Ombudsman, soruşturmanın sonuçları hakkında bir raporu Avrupa Parlamentosu'na sunar.

2. Ombudsman her Avrupa Parlamentosu seçiminden sonra, yasama dönemi süresince atanır. Ombudsman, görev süresi bittikten sonra yeniden seçilebilir.

Görevlerini yerine getirebilmek için gerekli koşullara artık sahip olmadığı veya ciddi bir kötü yönetimde bulunması halinde, Ombudsman'ın görevine Avrupa Parlamentosu'nun talebi üzerine Adalet Divanı tarafından son verilebilir.

3. *Ombudsman görevlerini tam bağımsızlık içinde yerine getirir. Görevlerinin yerine getirilmesi sırasında hiçbir kuruluştan talimat isteyemez ve kabul edemez. Görevi süresince ücretli veya ücretsiz hiçbir meslekle uğraşamaz.*

4. *Avrupa Parlamentosu, Komisyon'un görüşünü aldıktan sonra ve nitelikli çoğunlukla karar verecek olan Konsey'in onayı ile Ombudsman'ın görevini yerine getirmesinin genel koşullarını ve Statüsü'nü saptar.*

Bu hükümde de, Avrupa Parlamentosu'na dilekçe verme hakkına paralel olarak, sadece Birlik vatandaşlarına değil, bir üye devlette ikamet eden veya idare merkezi bir üye devlette bulunan gerçek ve tüzel kişilere de, Topluluk kurum ya da organlarının kötü yönetimleriyle ilgili olarak Avrupa Parlamentosu tarafından atanan Ombudsman'a başvurma hakkı tanınmıştır. Ancak, ATAD ve İlk Derece Mahkemesi'nin yargısal fonksiyonlarına ilişkin hususlar, bu maddenin kapsamı dışında bırakılmıştır.

195 inci maddede sözü edilen "kötü yönetim" kavramı ile neyin ifade edilmeye çalışıldığına ilişkin olarak, kurucu antlaşmalarda herhangi bir açıklık bulunmamaktadır. Bununla birlikte, Avrupa Ombudsmanı'nın 1995 yılına ilişkin olarak hazırladığı raporda, kötü yönetim kavramının, bir Topluluk kurum ya da organının açıkça Antlaşma'ya veya bağlayıcı Topluluk tasarruflarına ya da yargı içtihadına, bunlar tarafından belirlenen ilkelere uygun davranmadığı takdirde ortaya çıkacağı belirtilmiştir. Adı geçen raporda ayrıca, kötü yönetim kavramına ilişkin olarak temel haklara saygı

gösterilmemesi, idari nitelikteki yolsuzluk ve ihmaller, yetkinin kötüye kullanımı, ayrımcılık, yetkisizlik gibi bazı durumlar örnek olarak sayılmıştır.³²⁶

Avrupa Parlamentosu, 1996 yılı ile ilgili raporun sunulmasının ardından kötü yönetim kavramının açık bir tanımının yapılması gerektiği sonucuna varmıştır. Avrupa Ombudsmanı tarafından Parlamento'ya sunulan 1997 yılı raporunda³²⁷, kötü yönetim, “bir kamu organının bağlı olduğu kural ya da prensiplere uygun davranma konusunda başarısız olması” şeklinde tanımlanmıştır. Ancak, söz konusu kavramın belirli bir tanıma bağlanarak davranış ilkeleri biçiminde bir araya toplanmasının ve bunun da Topluluğun Resmi Gazetesi'nde yayımlanmasının, Ombudsman'a başvuru ve Avrupa Parlamentosu'na dilekçe verme hakkının kullanımını daha etkin ve uygulanabilir kılacağı sonucuna varılmıştır. Bu kapsamda yürütülen çalışmalar sonucunda, “İyi Yönetim Davranış İlkeleri”³²⁸, 13 Eylül 2000 tarihinde Komisyon tarafından kabul edilmesinin ardından, 6 Eylül 2001'de Avrupa Parlamentosu'nca onaylanmıştır.³²⁹ Söz konusu belgede, iyi yönetimin genel ilkelerinin “hukuka uygunluk, ayrımcılık yapmama ve eşit işlem, ölçülülük, tutarlılık” olduğu tespit edilmiştir.

Buna paralel olarak da, kötü yönetim kavramının yönetimdeki yetersizliği ya da başarısızlığı ifade ettiği; bir Birlik kurumunun hukuka, iyi

³²⁶ <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41996D0409:EN:HTML> (Erişim: 18.02.2006)

³²⁷ The European Ombudsman Annual Report for 1997, s.21 (http://www.euro-ombudsman.eu.int/report97/pdf/en/rap97_en.pdf [Erişim:10.03.2006]).

³²⁸ O.J., L 267, 20.10.2000.

³²⁹ **The European Code of Good Administrative Behaviour** (http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/code_docs/code_en.pdf [Erişim: 29.01.2006]).

yönetim ilkelerine ve insan haklarına aykırı hareket etmesi şeklinde ortaya çıkabileceği; idari düzensizlikler, adil davranmama, yetkinin kötüye kullanımı, bilgi talebinin reddi, zorunlu olmayan gecikme gibi durumların kötü yönetime örnek hallerden olduğu kabul edilmektedir.³³⁰

Ombudsman'a başvuru hakkını kullanan kişinin, kimlik bilgilerini açıkça belirtmesi ve hangi Birlik kurumu aleyhine hangi gerekçeyle şikayetçi olduğunu net olarak açıklaması gereklidir. Başvuru, Topluluk dillerinden biri kullanılarak yapılabilir. Bunun dışında;

- Şikayet konusu olayın başvuru sahibi tarafından öğrenilmesinden itibaren 2 yıl içinde Ombudsman'a başvurulmuş olması,

- Şikayet konusu olaya ilişkin olarak ilgili Birlik kurumuna başvuruda bulunulmuş olması,

- Başvuru sırasında ya da daha önce dava konusu edilmemiş olması gerekmektedir. Ancak, başvurunun değerlendirilmesinde, başvuru sahibinin kötü yönetim olarak nitelendirilebilecek durumdan doğrudan bireysel olarak etkilenmesi zorunluluğu aranmamaktadır.³³¹

195 inci maddenin 2 numaralı fıkrası uyarınca, şikayette bulunan kişi, Ombudsman'a doğrudan başvurabileceği gibi, Avrupa Parlamentosu üyelerinden biri aracılığıyla da başvuruda bulunabilir. Bununla birlikte, söz konusu hükümde Ombudsman'a kendiliğinden araştırma başlatma yetkisi de tanınmış bulunmaktadır. Her üç durumda da, Ombudsman tarafından bir araştırma başlatılır. Araştırma sonucunda, Ombudsman, eğer bir kötü

³³⁰ <http://euro-ombudsman.eu.int/media/en/default.htm#html>
(Erişim:16.02.2006)

³³¹ <http://euro-ombudsman.eu.int/media/en/default.htm#html>
(Erişim:16.02.2006)

yönetim durumu tespit ederse, ilgili kurum ya da organa durumu iletir. İlgili kurum ya da organ, üç ay içerisinde konuya ilişkin görüşlerini Ombudsman'a bildirir. Ombudsman, bu görüşü aldıktan sonra bir rapor hazırlayarak Avrupa Parlamentosu'na ve ilgili kuruma sunar; başvuru sahibine de yapılan araştırmanın sonuçları hakkında bilgi verir.

195 inci maddenin 3 numaralı fıkrasına göre de, Ombudsman görevini yerine getirirken her türlü etkiden uzak bir şekilde tamamen bağımsız olmalıdır. Hiçbir kişi, hükümet ya da kurumdan talimat almayacaktır. Zira Ombudsman kurumunun en önemli özelliklerinden biri, bağımsız bir niteliğe sahip olmasıdır. Bunun yanı sıra, Ombudsman, görevi süresince kazanç sağlayan ya da sağlamayan hiçbir mesleki faaliyette bulunamayacaktır. Ombudsman, Toplulukların ve Birlik vatandaşlarının çıkarları doğrultusunda çalışmaktadır. Bu bağlamda, Ombudsman'ın bağımsızlığının önemli bir garantisini de, Avrupa Parlamentosu tarafından atanmasıdır.³³²

3. Avrupa Topluluğu Kurucu Antlaşması'nın (194) ve (195) inci Madde Hükümleri Arasındaki Farklar

Avrupa Topluluğu Kurucu Antlaşması'nın bu iki hükmü, herşeyden önce kapsam olarak farklılık göstermektedirler. 194 üncü madde uyarınca Parlamento'ya sunulan dilekçe, dilekçeyi veren kişiyi doğrudan ilgilendirmesi şartıyla, Topluluğun eylem alanlarına giren herhangi bir konu ile ilgili olabilir. Bu ifade son derece geniş kapsamlı olduğundan, Avrupa Parlamentosu'na

³³² KAYA, a.g.e., s.134.

ye devletlerin yetkili makamlarını kontrol etme olanağı da vermektedir. Oysa 195 inci maddeye göre Ombudsman'a yapılacak başvurular, sadece Topluluk kurumları ve organlarının tasarruflarındaki kötü yönetime ilişkin şikayetleri konu alabilmektedir.

Sözü edilen iki madde arasındaki diğer bir fark, kolektif başvuruda ortaya çıkmaktadır. Buna göre, dilekçe hakkı ile ilgili olarak kolektif başvuru olanağı tanınmış olmasına karşın, Ombudsman'a başvuru halinde bireysel olarak şikayet esas alınmış ve kolektif başvuru imkânı tanınmamıştır.

şikayet konusu olayın şikayette bulunan kişiyi doğrudan etkilemiş olup olmaması açısından da, 194 ve 195 inci maddeler arasında farklılık görülmektedir. Avrupa Parlamentosu'na dilekçe verme hakkını kullanan kişinin bu hakkı kullanabilmesi, konudan doğrudan etkilenmesi koşuluna bağlanmıştır. Oysa, Ombudsman'a başvuru için böyle bir şart söz konusu değildir.

II. AVRUPA BİRLİĞİ TEMEL HAKLAR ŞARTI VE AVRUPA ANAYASASI ÇERÇEVESİNDE BİRLİK VATANDAŞLIĞI VE BİRLİK VATANDAŞLIĞININ GELECEĞİ

A. Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı ve Birlik Vatandaşlığı Bağlamında Sağlanan Gelişmeler

Avrupa Toplulukları Kurucu Antlaşmaları'nda temel haklar detaylı bir biçimde belirtilmemekteyse de, Birlik hukukunun temel hakları doğrudan ilgilendiren mekanizmalara sahip olduğu söylenebilir. Avrupa Toplulukları Adalet Divanı, bireyleri etkileyen kararlara karşı temel hak ve özgürlüklerin korunması açısından son derece önemli bir işleve sahip olmuştur. Topluluk uygulamalarından etkilenen bireylerin, anlaşmazlıkları Divana götürerek dava açma hakları bulunduğu için, ATAD, temel hakların sadece korunması değil, belirlenmesi açısından da oldukça önemli bir rol oynamıştır. Zira, yazılı olmayan temel hakların, ATAD'ın liberal içtihadıyla geliştirildiği görülmektedir. Söz gelimi, serbest dolaşım hakkı başlangıçta mesleki bir faaliyet göstermekle sınırlı iken, daha sonraki düzenlemelerle bu kavramın içeriği genişletilmiş ve her kategorideki vatandaşları kapsayan bir anlam kazanmıştır. Yalnız bu yöntemin ciddi bir sakıncası, temel hakların ancak Avrupa Toplulukları Adalet Divanı önündeki davalarla sınırlı kalması olmuştur.³³³

Bu nedenle, Birlik hukuku bünyesinde yazılı bir temel haklar kataloğunun bulunmaması önemli bir eksiklik olarak kabul edilmiştir. Bu

³³³ ERDENİR, a.g.e., s.162-163.

eksikliği gidermek için bugüne kadar Birlik bünyesinde iki ayrı öneri dile getirilmiştir. Bunlardan biri, Birliğin, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi sistemine katılması önerisidir. İkinci öneri ise, Birlik bünyesinde bağımsız bir temel haklar kataloğunun oluşturulmasıdır. Söz konusu öneriyi getirenler açısından, böyle bir kataloğun, Avrupa Toplulukları Adalet Divanı'nın kararlarında oluşacak boşlukları dolduracağı, Avrupa temel haklar kültürünün özünü sistemli bir şekilde bir araya getireceği, herşeyden önemlisi Avrupa bütünleşmesinin demokratik meşruiyetini pekiştiren, birey-Topluluk bağıını güçlendiren bir işlev üstleneceği ve Avrupa siyasi birliği yolunda bir Avrupa Anayasası'nın nüvesini oluşturacağı vurgulanmıştır.³³⁴

Temel Haklar Şartı, Avrupa Birliği'nde şimdiye kadar görülmemiş ve oldukça değişik bir yöntemle hazırlanmıştır. Bu yöntem, Avrupa Parlamentosu ve ulusal parlamentoların temsilcilerinin yanı sıra, Devlet veya Hükümet Başkanlarının özel temsilcilerinden oluşan *sui generis* bir Kurultay (Konvansiyon)'a, Temel Haklar Şartı'nın hazırlama görevinin verilmesi biçiminde somutlaşmış; kaynağını Haziran 1999 tarihli Köln Zirvesi'nde bulmuştur.³³⁵ Avrupa Konseyi *Köln* Zirvesi'nde, Temel Haklar Şartı'nın amacının “temel hakların üstün önemini ve Birlik vatandaşları için etkisini görünür kılabilmek” olduğunu ifade etmiştir. Bir başka deyişle, Konvansiyon'a verilen görev yeni birşey yaratmak değil, var olanı sistematik biçimde bir araya getirmek olmuştur. 1999 yılı *Tampere* Zirvesi'nden sonra çalışmalara başlayan Konvansiyon, dokuz aylık süre sonunda taslak bir metin oluşturmuş; 7 Aralık 2000'deki *Nice* Zirvesi'nde Konsey, Komisyon ve Avrupa

³³⁴ ÖZTAN (Temel Haklar Şartı), s.192.

³³⁵ TEZCAN (AB Yurttaşlığı), s.56.

Parlamentosu başkanları tarafından imzalanarak kurumlar arası ortak bir metin niteliğini kazanmıştır.³³⁶

Yukarıda da belirtildiği gibi, Temel Haklar Şartı'nda, büyük ölçüde şimdiye dek mevcut olan haklar yer almaktadır. Bu haklar, Avrupa bütünleşmesinin başından beri Topluluğun temel prensipleri olarak sayılan prensiplerdir. Avrupa Temel Haklar Şartı, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde yer alan haklara ilave olarak, medeni ve siyasi hakların yanı sıra, sosyal ve ekonomik hakları da içermektedir. Temel Haklar Şartı bunların ötesinde, Birliğin hangi hakları korumaya değer gördüğüne açıklık getirmektedir. Şart, Birlik bünyesinde temel hakların anlam ve kapsamına, bireylerin hak ve yükümlülüklerine açıklık getirerek ortak hukuk düzeninin kabul görme şansını yükseltmekte; Avrupa değerler düzeninin mevcudiyetini ifade etmektedir. Avrupa siyasi kriterlerinin icrasında önemli bir adım teşkil eden Şart, Avrupa Birliği'ni bir değerler topluluğu olarak ekonomik ve parasal birliğin ötesine taşımayı hedeflemektedir.³³⁷

Şart'ın giriş bölümünde; Avrupa halklarının, aralarında daha yakın bir birlik oluşturmak için ortak değerlere dayalı barışçı bir geleceği paylaşmaya kararlı oldukları belirtildikten sonra, Birlik vatandaşlığının tesisi suretiyle bir özgürlük, güvenlik ve adalet alanı yaratılarak bireyin Birlik faaliyetlerinin merkezine yerleştirildiği ifade edilmiştir.³³⁸

Temel Haklar Şartı, Birlik düzeyinde temel hak ve özgürlüklerle ilgili bir katalog oluşturmanın yanında, sadece Birlik vatandaşları için değil, Birlik'teki

³³⁶ ÖZTAN (Temel Haklar Şartı), s.193.

³³⁷ ARSAVA (Temel Haklar Şartı), s.5.

³³⁸ Charter Of Fundamental Rights of The European Union, bkznz. s.57, dipnot:149.

tüm bireyleri kapsayan hak ve özgürlükleri de içermesi bakımından önemlidir. Şart'ın düzenlediği temel hak ve özgürlüklerin öznesi, “Birlik'teki tüm bireyler” ve “Birlik vatandaşları”dır. Temel Haklar Şartı kişisel, siyasi, ekonomik ve sosyal hakları içermektedir. Ancak, hakların tertibinde orijinal bir sınıflandırma tercih edilmiş ve Şart;

- Onur,
- Özgürlükler,
- Eşitlik,
- Dayanışma,
- Vatandaşlık Hakları,
- Adalet,
- Genel Hükümler

başlıklı yedi bölüme ayrılmıştır. Vatandaşlık Hakları başlıklı 5 inci bölüme kadar düzenlenen temel hak ve özgürlükler, Birlik'teki tüm bireylere ilişkindir.³³⁹

Temel Haklar Şartı'nda, Birlik vatandaşlarının sahip oldukları haklar konusunda önemli bir gelişme sağlanmıştır. Bu önemli gelişme, Birlik vatandaşlarına tanınan serbest dolaşım, seçme ve seçilme ve benzeri hakların temel bir belgede yer almasıdır. Yoksa hakların içeriğinde bir değişiklik ya da artış söz konusu değildir³⁴⁰.

³³⁹ ÖZTAN (Temel Haklar Şartı), s.194.

³⁴⁰ TEZCAN (AB Yurttaşlığı), s.57.

Birlik vatandaşlarına tanınan haklar, Temel Haklar Şartı'nın 5 inci Bölümü'nde "Vatandaşlık Hakları" başlığı altında sekiz maddede düzenlenmektedir.³⁴¹

- Madde 39: Avrupa Parlamentosu seçimlerinde seçme ve seçilme hakkı,
- Madde 40: Yerel seçimlerde seçme ve seçilme hakkı,
- Madde 41: İyi yönetim, tazminat ve Birlik kurumlarına yazma ve yazdığı dilde yanıt alma hakları,
- Madde 42: Belgelere erişim hakkı,
- Madde 43: Ombudsman'a başvuru hakkı,
- Madde 44: Avrupa Parlamentosu'na dilekçe verme hakkı,
- Madde 45: Dolaşım ve ikamet özgürlüğü,
- Madde 46: Diplomatik ve konsüler koruma.

Temel Haklar Şartı'nın "Eşitlik" başlıklı bölümünde de, ayrımcılığın yasaklanması konusunda birtakım hükümleri bulmak mümkündür. Bölümün hemen başında yer alan 20 nci maddede, yasa önünde herkesin eşit olduğu belirtilmiş; izleyen maddede "cinsiyet, ırk, etnik veya sosyal köken, kalıtsal özellikler, dil, din veya inanç, siyasi veya başka herhangi bir görüş, bir azınlığın üyesi olma, hususiyet, doğum, mahkumiyet, yaş veya cinsel eğilim gibi herhangi bir nedenle ayrımcılık yapılmasının" yasak olduğu belirtilmiştir. Avrupa Topluluğu Kurucu Antlaşması'nın 13 üncü maddesi ile benzerlik gösteren bu hükmün yanı sıra, 21 inci maddenin ikinci paragrafında tâbiyet

³⁴¹ Charter Of Fundamental Rights of The European Union.

nedeniyle her türlü ayrımcılığın da yasaklandığı belirtilmiştir. Bu madde de, Avrupa Topluluğu Kurucu Antlaşması'nın 12 nci maddesinin, Temel Haklar Şartı'na yansması olarak değerlendirilmektedir. 22 nci maddede, Birliğin kültürel, dini ve dilsel çeşitliliğe saygı göstereceği açık biçimde yer almıştır. İzleyen 23 üncü maddede sözü edilen kadın-erkek eşitliği, Avrupa Topluluğu Kurucu Antlaşması'nın 141 inci maddesi ile paralellik göstermektedir. Buna göre, “erkekler ve kadınlar arasında eşitlik istihdam, çalışma ve ücret dahil olmak üzere bütün alanlarda sağlanmalıdır”. Ayrıca eşitlik ilkesinin, yeterli şekilde temsil edilmeyen cinsin lehine belirli avantajlar sağlamasını öngören önlemlerin sürdürülmesini veya benimsenmesini engellemeyeceği açıkça ifade edilmiştir.³⁴²

Temel Haklar Şartı ile, şimdiye dek çeşitli metinlerde dağınık olarak bulunan temel haklar tek bir metin içinde toplanmış ve yargıç hukuku yerine Birlik vatandaşları tarafından rahat anlaşılan bir metin ortaya çıkmıştır. Şart, bu şekilde temel haklar alanında ortak Avrupa müktesebatının özü olarak görülmekte; Avrupa'nın demokratik haklarına açıklık getirmekte ve bu yöntemle Avrupa Birliği'nin meşruiyeti ve Birlik vatandaşları tarafından kabul görmesi sağlanmaktadır. Birlik vatandaşlarının onayı olmaksızın daha ileri bütünleşme adımlarının atılamayacağı, bugün artık bir gerçek olarak kavranmaktadır.³⁴³

³⁴² TEZCAN (AB'de Birey), s.141.

³⁴³ ARSAVA (Temel Haklar Şartı), s.5.

B. Avrupa Anayasası Antlaşması ve Birlik Vatandaşlığı

Avrupa Birliği'nin bir anayasaya ihtiyaç duyması, pek çok etki ve ihtiyaca bağlı olarak ortaya çıkmıştır. Bu ihtiyaçlar en geniş anlamda sınıflandırılacak olursa, beş ana başlık söz konusu olacaktır. Bunlar; daha şeffaf bir kurumsal entegrasyon, Avrupa halkları ve Birlik arasındaki meşruiyet boşluğunun ortadan kaldırılması, Birlik normlarının belirgin bir hiyerarşik düzene sokulması, temel insan haklarının daha güçlü bir güvence altına alınması ve Avrupa düzeyinde anayasal bir demokrasi oluşturulmasıyla ulus-devlet demokrasilerinin de daha güçlü ve birbirine yakın hale getirilmesi olarak sıralanabilir.³⁴⁴

7-9 Aralık 2000 tarihinde gerçekleştirilen *Nice* Zirvesi'nde yayımlanan "Birliğin Geleceği Hakkındaki Deklarasyon"³⁴⁵ ile, genişleyen ve derinleşme ihtiyacı içinde olan Avrupa Birliği'nin yeniden yapılandırılması, etkin karar alma mekanizmalarına kavuşması ve küresel bir güç olma hedefine yönelmesi konuları tartışmaya açılmış, kurumsal reform alanlarının kapsamlı bir şekilde ele alınacağı geniş bir platform oluşturulması kararlaştırılmıştır.

14-15 Aralık 2001'de düzenlenen *Laeken* Zirvesi'nde ise, Birliğin geleceğini derinlemesine tartışacak bir konvansiyon oluşturulması öngörülmüştür.³⁴⁶ Şubat 2002'de çalışmalarına başlayan Konvansiyon,

³⁴⁴ OKMAN, a.g.e., s.21.

³⁴⁵ http://www.consilium.europa.eu/eudocs/cms_data/docs/2004/7/2/2000.pdf (Erişim:18.03.2006).

³⁴⁶ **The Laeken Declaration**, SN 300/1/01 REV 1, s.2.

(http://www.consilium.europa.eu/eudocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/68827.pdf [Erişim:18.03.2006]).

kendisine verilen yetki çerçevesinde, kurumsal reformları bir araya toplayan bir anayasa taslağı hazırlamayı uygun bulmuş ve 16 aylık bir süre içerisinde çalışmalarını tamamlayarak taslak Anayasa Antlaşması'nın birinci ve ikinci bölümlerini³⁴⁷ 20 Haziran 2003'te Selanik'te toplanan zirvede sunmuştur.³⁴⁸

Avrupa Anayasası'nı hazırlayan Konvansiyon, daha ileri bir bütünleşme düşüncesini temel alan federalist yaklaşımlar ile daha çok hükümetler arası bir birlik düşüncesine yakın çeşitli yaklaşımlar arasında şiddetli tartışmalara tanık olmuştur. Anayasa düşüncesi ilk ortaya atıldığında çıkış noktasının, bir antlaşma değil, şu ya da bu biçimde Avrupa Anayasası adını taşıyan gerçek bir anayasa belgesi olmasına karşın, Konvansiyon çalışmaları sırasında hazırlanan taslak bir anayasal antlaşma statüsünde olmuştur. Böylece, söz konusu metnin geçerlik kazanabilmesi için tüm üye ülkelerin kendi iç hukuklarında onaylanması gerekmektedir.³⁴⁹

Konvansiyon tarafından kabul edilen Anayasa Antlaşması aşağıda yer verilen giriş, dört bölüm ve üç ekten oluşmaktadır.³⁵⁰

- Giriş
- I.Bölüm
 - Birliğin Tanımı ve Amaçları
 - Temel Haklar ve Birlik Vatandaşlığı

³⁴⁷ Taslak metnin tamamı, 18 Temmuz 2003 tarihinde Dönem Başkanlığı'na sunulmuştur.

³⁴⁸ the Presidency conclusions of the Thessaloniki European Council (19 and 20 June 2003), 11638/03, s.2. (http://www.consilium.europa.eu/eudocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/76279.pdf [Erişim:18.03.2006]).

³⁴⁹ ÖZTAN, Ece, "Avrupa Anayasası Antlaşması", **AB Ansiklopedisi**, Ed.Desmond Dinan, C.2, İstanbul, 2005, s.86.

³⁵⁰ Treaty Establising a Constitution for Europe, bknz. s.61, dipnot:153.

- Birliğin Yetkileri
- Birliğin Kurumları
- Birlik Yetkilerinin Kullanılması
- Birliğin Demokratik Yaşamı
- Birliğin Mali Durumu
- Birlik ve Yakın Çevresi
- Birlik Üyeliği
- II. Bölüm : Birliğin Temel Haklar Antlaşması
 - Onur
 - Özgürlükler
 - Eşitlik
 - Dayanışma
 - Vatandaşlık Hakları
 - Adalet
 - Antlaşmanın Yorumlanması ve Uygulanmasını Düzenleyen Genel Hükümler
- III. Bölüm : Birliğin Politikaları ve İşleyişi
 - Genel Uygulamaya Yönelik Maddeler
 - Ayrım Yapmama ve Vatandaşlık
 - İç Politikalar ve Faaliyetler
 - Denizaşırı Ülkeler ve Bölgelerle Ortaklık
 - Birliğin Dış Faaliyetleri
 - Birliğin İşleyişi
 - Ortak Hükümler

- IV. Bölüm : Genel ve Nihai Hükümler

Görüldüğü üzere, Taslak Avrupa Birliği Anayasası Antlaşması, birçok maddesinde Birlik vatandaşları ile ilgili olarak çeşitli hükümler içermektedir. Taslak metnin 8 inci maddesi Birlik vatandaşlığını düzenlemiştir ve vatandaşlık yine bir üye devlet vatandaşlığı koşuluna bağlanarak ulusal vatandaşlığa ek bir statü olarak tanımlanmıştır.³⁵¹ Aynı maddede, ayrıca, daha önce *Maastricht* Antlaşması ile getirilerek kurucu antlaşmaya giren serbest dolaşım ve yerleşme hakkı, Avrupa Parlamentosu seçimleri ile yerel seçimlerde seçme ve seçilme hakkı, diplomatik korumadan yararlanma hakkı ve Avrupa Parlamentosu'na dilekçe verme ile Ombudsman'a başvurma hakkı da düzenlenerek, bunlara anayasal nitelik kazandırılmıştır.

Genel bir hüküm niteliği taşıyan 8 inci maddede, Birlik vatandaşlarının Anayasa'da belirtilen haklardan yararlanacakları ve ödevlerden sorumlu olacakları da açıkça hükme bağlanmıştır.

Anayasa Antlaşması'nın "Birliğin Temel Haklar Antlaşması" başlıklı II.Bölümü'nün önsözünde ise, Birlik vatandaşlığının kurulması ve bir özgürlük, güvenlik ve adalet alanı oluşturulması suretiyle bireyin Birlik faaliyetlerinin merkezine yerleştirildiği açıkça ifade edilmiştir. Buna paralel olarak, aynı bölümün beşinci başlığında "Vatandaşlık Hakları" adı altında şu haklara yer verilmiştir:

- Avrupa Parlamentosu seçimlerinde oy verme ve aday olma hakkı,
- Belediye seçimlerinde oy verme ve aday olma hakkı,

³⁵¹ GÜNDOĞDU, a.g.m., s.25.

- İyi yönetim hakkı,
- Belgelere erişim hakkı,
- Avrupa Ombudsmanı,
- Dilekçe hakkı,
- Dolaşım ve yerleşme özgürlüğü,
- Diplomatik ve konsüler koruma.

Avrupa Parlamentosu seçimlerinde seçme ve seçilme hakkını düzenleyen II-39 uncu madde ile belediye seçimlerinde seçme ve seçilme hakkını düzenleyen II-40 ıncı maddede, tüm Birlik vatandaşlarının ikamet ettikleri üye ülkede, o ülkenin vatandaşlarıyla aynı koşullar altında Avrupa Parlamentosu ve belediye seçimlerinde oy verme ve aday olma hakkına sahip oldukları belirtilmiştir.

İyi yönetim hakkı ise, II-41 inci maddede düzenlenmiştir. Bu maddede öncelikle, herkesin Birlik kurumları, teşkilatları ve dairelerinde kendi işlerinin tarafsız ve adil biçimde, makul bir sürede yapılması hakkına sahip olduğu hükme bağlanmış; hemen ardından iyi yönetim hakkının neleri içerdiği belirtilmiştir. Anılan hükme göre,

1. bir kişiyi olumsuz yönde etkileyecek herhangi bir bireysel önlem alınmadan önce kişinin kendini savunma hakkı,
2. Herkesin, gizlilik konusundaki ve mesleki sırlarla iş sırları konularındaki meşru haklara saygı gösterilerek kendi dosyasına erişme hakkı,
3. idarenin, verdiği kararların gerekçelerini bildirme yükümlülüğü,

iyi yönetim hakkı kapsamı içinde yer almaktadır. Ayrıca, herkesin, Birlik kurumlarının veya görevlilerinin işlerini yaparken neden oldukları zararların, üye devletlerin yasalarında ortak olan genel ilkelere göre Birlik tarafından karşılanması hakkına sahip olduğu da aynı madde içinde hükme bağlanmıştır. Sözü edilen hükümde son olarak, herkesin, Birlik kurumlarına, Birliğin resmi dillerinden birini kullanarak başvurma ve yanıt alma hakkına sahip olduğu belirtilmiştir.

Belgelere erişim hakkını düzenleyen II-42 nci maddede ise, Birlik vatandaşları ile üye devletlerden birinde ikamet eden ya da sicile kayıtlı idare merkezi üye devletlerden birinde bulunan tüm gerçek ya da tüzel kişilerin Birlik kurumları, teşkilatları ya da dairelerinin belgelerine ulaşma hakkına sahip oldukları ifade edilmiştir.

II-42 nci maddede sayılan kişilerin, Avrupa Toplulukları Adalet Divanı ve ilk derece mahkemesinin kendi yetki alanları içerisindeki çalışmaları dışında, Birlik kurumlarının, teşkilatlarının veya dairelerinin faaliyetlerinde kötü yönetim durumları ile karşılaşmaları halinde Avrupa Ombudsmanı'na başvurma hakkı II-43 üncü maddede; dilekçe hakkı ise II-44 üncü maddede düzenlenmiştir.

Birlik vatandaşlarının dolaşım ve ikamet etme özgürlüğünü düzenleyen II-45 nci maddeye göre, her Birlik vatandaşı, üye devletlerin topraklarında serbertçe dolaşım ve ikamet etme hakkına sahiptir.

Diplomatik ve konsüler koruma başlıklı II-46 ncı maddeye göre de, her Birlik vatandaşı, vatandaşı bulunduğu üye devletin temsil edilmediği üçüncü bir ülkenin topraklarında, üye devletlerden herhangi birinin diplomatik

makamlarınca, o üye devletin vatandaşlarıyla aynı koşullar altında korunma hakkına sahip bulunmaktadır.

Görüldüğü üzere, bu başlık altında sayılan haklar, çalışmanın bu bölümüne kadar sözü edilen tüm hakları içermektedir. Ancak, tüm bu hakların Anayasa Antlaşması'nın, üstelik de temel haklar başlığı içerisinde yer almasının önemi; kurucu antlaşmaların birleştirilerek, vatandaşların daha kolay anlayabilecekleri tek bir hukuki metinde toplanmış olması ve anayasal düzeyde temel birer hak statüsü tanınmış olmasıdır. Böylelikle, Avrupa Anayasası olarak nitelendirilen söz konusu bu belge onaylanıp yürürlüğe girdikten sonra, tüm bu hakların Avrupa Toplulukları Adalet Divanı tarafından anayasal birer temel hak olarak ele alınacağı ve bu yönde içtihat oluşturacağı öngörülmektedir.

C. Birlik Vatandaşlığının Geleceği

Avrupa bütünleşmesi, eskisinden çok daha yoğun ve kapsamlı bir kurumsal, sosyal ve siyasal ilişkiler ağı üzerinde ilerlemekte ve gelecekteki genişlemelerin kapsamını da bu çerçeveye belirlemektedir. Birlik vatandaşları ise, bu sürecin tam ortasında, hatta kalbinde yer almakta, vatandaşların söz konusu sürece katılımı demokratik ve dengeli bir Avrupa için zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır.³⁵²

³⁵² **A New Programme 'Citizens for Europe'**,
http://europa.eu.int/comm/dgs/education_culture/activecitizenship/new_programme/new_programme06042006en.pdf (Erişim:17.03.2006)

Komisyon'un bu tespitinde de görüldüğü gibi, Birlik vatandaşlığı kavramı, Birliğin siyasal geleceği açısından anahtar bir rol üstlenmektedir. Ancak bu noktada önemle vurgulanması gereken husus, Birlik vatandaşlığı kavramının, klasik vatandaşlık kavramından farklı olduğu ve bu sebeple Avrupa Birliği ile Avrupa vatandaşının arasındaki bağın da, ulus-devlet ile vatandaş arasındaki bağdan farklılık gösterdiğidir. Bazı görüşlere göre, bu farklılık o kadar yoğundur ki, Birlik vatandaşlığı, üye devletlerin farklı değer ve kültürlerinden oluşan kozmopolit bir vatandaşlık yapısını ifade etmektedir.³⁵³

Bilindiği gibi, vatandaşlık, ulus-devletlerde hukuksal bir statüdür. 1789 İnsan ve Vatandaş Hakları Bildirisine dayanan bu hukuksal kategori, devlet ile ulusun bütünleştiği siyasal alanı oluşturmuştur. Oysa Avrupa Birliği'nde, benzer anlamda ortak bir simgesel alan bulunmamaktadır. Birlik vatandaşlığı, üye devletlerin vatandaşlarını kapsayan haklardan oluşan bir "ek" vatandaşlık olarak ortaya çıkmaktadır. Bir başka deyişle bu statü, "ulusal vatandaşlık" statüsü aracılığıyla ulaşılabilen dolaylı bir vatandaşlık statüsüdür.³⁵⁴ Buradan da anlaşılacağı üzere, Birlik vatandaşı olmanın, dışlayıcı ve sınırlandırıcı olmasından çok, kapsayıcı ve bütünleyici özelliklere sahip bir kimlik üzerinde örgütlenmesi amaçlanmaktadır. Ancak, kimlik konusunda fikir birliğine varılamamasından dolayı, Birlik vatandaşlığı oldukça karmaşık bir biçimde ele alınmakta³⁵⁵, kesin ve net bir tanımı yapılamamaktadır.

Birlik vatandaşlığının, klasik vatandaşlıktan keskin bir şekilde ayrıldığı nokta; bu kavram ile, vatandaşlığın ulus-devlet sınırlarının dışına çıkması ve

³⁵³ KAYA, a.g.e., s.144.

³⁵⁴ VARDAR, Deniz, "Avrupa Birliği ve 'Kimlik' Oluşum Süreci", **Birikim Dergisi**, Sayı:157, Mayıs 2002, s.37.

³⁵⁵ OKMAN, a.g.e., s.74.

kan bağı (*ius sanguinis*) ya da doğum yeri (*ius soli*) esaslarının dışında, tümüyle bir üye devlet vatandaşlığına bağlı olarak belirlenmiş olmasıdır. Ancak, gerek bir üye devlet vatandaşlığı koşuluna bağlanmış olması ve gerekse Birlik vatandaşlarının doğrudan Birlik kurumlarını belirleme ve etkileme güçlerinin vatandaşlık statüsünde çok sınırlı tutulması, Birlik vatandaşlığının tam bir vatandaşlık olmadığı eleştirilerini de beraberinde getirmiştir. Birlik ile bireyler arasında vatandaşlık statüsü ile kurulan hukuki-siyasi bağın, doğrudan Birlik kurumları tarafından değil de, üye devletler aracılığıyla kurulması, bu eleştirileri haklı çıkarmaktadır.³⁵⁶

Henüz üzerinde uzlaşma sağlanamamış tartışmalı bir kurum olsa da, Avrupa Birliği açısından taşıdığı önemin ortaya konması Birlik vatandaşlığının geleceğine ilişkin fikir yürütülmesinde zorunlu bir adımdır. Bu noktada, yukarıda yer verilen Komisyon görüşü büyük önem taşımakta; Birlik vatandaşlığının siyasal ve hukuksal yönlerinin birbiriyle sıkı bir biçimde bağlı olduğu tartışmasız bir gerçek olarak ortaya çıkmaktadır.

Bugün Avrupa Birliği, bir yandan vatandaşlık da dahil olmak üzere, daha önceleri ulus-devletlerin münhasır egemenlik alanına dahil olan çeşitli kurumlar ve düzenlemeler aracılığıyla uluslarüstü bir örgütlenme tarzını ortaya koyarken, bir yandan da “ulusal kimlik” olgusuna alternatif “Avrupa kimliği” geliştirme çabasındadır.³⁵⁷ Çünkü, Avrupa Birliği’ne özgü bir Avrupa kimliği yaratmak, siyasal bütünleşme sürecinin ilerlemesiyle birlikte bir zorunluluğa dönüşmüş bulunmaktadır. Avrupa Birliği’nin sorunu, Avrupa halklarını biraraya getirebilecek dinamikleri yaratmak ve bu bağlamda Birliğe

³⁵⁶ GÜNDOĞDU, a.g.m., s.17.

³⁵⁷ GÜNDOĞDU, a.g.m., s.17.

özgü dinamik bir kimlik yaratabilecek ortamı hazırlamak olmuştur. Bu aşamada üye devletlerin vatandaşlarının birarada yürütecekleri projeler, Avrupa halklarını birbiriyle tanıştırmak, onları birbirlerinin dillerini öğrenmeye teşvik etmek gibi hedeflerle ortaya çıkmaktadır. Buradaki genel yönelim, birey eksenli çoğulculuk anlayışını, iletişim kanallarını açarak ve çeşitlendirerek desteklemek yönündedir.³⁵⁸

Birlik vatandaşlığı kavramının geleceği konusunda fikir yürütülürken, Birliğin nasıl bir şekil alacağı da gözönünde bulundurulması gereken bir husustur. Gerçekten, bugüne kadar yaşanan gelişmeler, Birliğin kendisi için belirlediği hedefler ile Birlik vatandaşlığı kavramının gelişiminin birbirine paralel olduğunu göstermektedir.

Nitekim, 1957-1990 arası dönemde ekonomik nitelikli bir Topluluk'ta (AET'de), ancak ekonomik aktivitelerin serbestçe yerine getirilmesi amacıyla, ekonomik bağlamda birtakım hakların üye devlet vatandaşlarına tanındığı görülmektedir. Fakat zaman içinde, Avrupa Toplulukları Adalet Divanı'nın kabul ettiği içtihadî çizgi sayesinde, bu haklarla ilgili olarak oldukça liberal bir yorum benimsenmiştir. Bununla birlikte, vatandaşlık kavramının AT Antlaşması'nda yer alabilmesi için 1992 tarihli *Maastricht* Antlaşması'nı beklemek gerekmiştir. Söz konusu Antlaşma'ya kadar geçen dönemde vatandaşlık statüsü yavaş yavaş olgunlaşmış, *Maastricht* Antlaşması ile bu statüye AT Antlaşması'nda yer verilerek, gelecekteki gelişmelere bir ivme kazandırılmak istenmiştir.³⁵⁹

³⁵⁸ VARDAR, a.g.m., s.38.

³⁵⁹ TEZCAN (AB'de Birey), s.392.

Avrupa Birliği entegrasyon süreci, sürekli olarak üye devlet toplumlarının daha fazla bütünleşmesi ve içiçe geçmesi üzerine kurulmuş bir sistemdir.³⁶⁰ Buna karşın, Taslak Avrupa Anayasası Antlaşması, Avrupa Birliği'ni bir üniter devlet olarak değerlendirmediği gibi, federal devlet olarak da değerlendirmemektedir. Taslak Anayasa, Avrupa Birliği'ni bir "birlik" olarak ele almaktadır. Ancak, söz konusu Birlik, Birleşmiş Milletler, NATO vb. gibi klasik anlamda bir uluslararası örgüt değil, kendine özgü bir yapısı olan (*sui generis*) bir birliktir. Esas itibariyle, Avrupa Birliği, federal devlete benzer bir yapılanma içerisindedir. Çünkü, federal devletlerde olduğu gibi, güçlerin bölüşümü esasına dayanmaktadır. Söz konusu yapılanmada, egemenlik yetkileri üye devletler ile Birlik arasında paylaşılmaktadır. Ancak, üye devletlerin egemenlik yetkilerinden bir kısmını Birlik ile paylaşmaları ya da Birliğe devretmeleri, ona federal devlet statüsü verememektedir. Çünkü, Birliğe sınırlı alanlarda yetki verilmekle beraber, Birlik, devletlere özgü genel yetki özelliğine ve yeni yetki alanları yaratma gücüne sahip bulunmamaktadır.³⁶¹

Görüldüğu üzere, Birlik, kısmen uluslarüstü, kısmen de uluslararası, ancak tümüyle kendine özgü bir yapıya sahip bulunmaktadır. Bu yapıya paralel olarak getirilen Birlik vatandaşlığı kavramının en önemli sonucu ise, federal devlet ile uluslararası örgüt arasında bir ara siyasi topluluğun kurulmasına katkıda bulunmasıdır. Avrupa vatandaşlığının tanınması, Avrupa siyasal federalizminin bir ilerlemesini yansıtmakla birlikte, bu ilerleme sadece

³⁶⁰ OKMAN, a.g.e., s.74.

³⁶¹ ATAR, GÜMÜŞ, a.g.m., s.18.

uzun vadedeki diğer gelişmelere yol açabilecek bir aşama veya ara kat olarak görülebilmektedir.³⁶²

³⁶² TEZCAN (AB Yurttaşlığı), s.53.

SONUÇ

Avrupa Birliği düşünçesi, 14 yüzyıldan bu yana çeşitli biçimlerde ortaya konulmuştur. Tarihsel süreç içerisinde, böyle bir birliği hegemonya yoluyla ya da zor kullanarak kurmaya yönelik girişimler de görölmüştür. Ancak, Avrupa'yı kan dökerek birleştirme çabaları ve ardarda yaşanan iki dünya savaşının acı deneyimlerinden sonra, devletlerin eşitlik temelinde gönüllü ve barışçı birliğini sağlamaya yönelik tasarılar geliştirilmeye başlanmıştır. Ne var ki, bu önerilerin tümü Avrupa devletleri arasında ulusal egemenliklere dokunulmaksızın daha sıkı işbirliğinin sağlanmasıyla sınırlı kalmıştır.

Oysa eskimiş ulusal yapıların siyasi ve ekonomik yönden çöküşü, Avrupa'nın yeniden şekillendirilmesi konusunda daha radikal bir yaklaşımın benimsenmesini zorunlu kılmaktaydı. Bu radikal yaklaşımın ilk somut adımları Avrupa Toplulukları'nın kurulması fikri ile atılmış, böylece Avrupa Birliği'nin hukuki ve siyasi temeli oluşturulmaya başlanmıştır.

Birlik vatandaşlığı kavramı da, Avrupa'nın siyasi ve hukuki bir zeminde birleşmesi süreci ile paralel bir seyir izlemiştir. Ekonomik ağırlıklı yapılanmaları öne çıkan Avrupa Topluluklarının kuruluşundan *Maastricht* Antlaşması'na kadar olan dönemde, kişiler vatandaşlık statüleri ile değil, daha çok ekonomik yaşama katkıları ile gündeme gelmişlerdir. Bu dönemde, iktisadi faaliyetleri çerçevesinde kişilerin serbest dolaşım ve ikamet hakları, ağırlıklı olarak gündeme gelen konular olmuştur. Ancak, bu kısmi yaklaşım,

Avrupa Toplulukları Adalet Divanı'nın, Topluluk politikalarının ilerisine düşen içtihadıyla daha kapsamlı olarak ele alınmıştır.

Birlik vatandaşlığının hukuki ve siyasi alanda somut olarak tartışılmaya başlanması, 1970'li yıllara dek uzanmaktadır. Avrupa bütünleşme sürecinin, bu sürece sahip çıkacak Avrupalıların varlığına bağlı olduğu gerçeğinin farkedilmesiyle, ortak bir Avrupa kimliği ve vatandaşlığı düşüncesi çerçevesindeki çalışmalar da hız kazanmış, 1980'li yıllarda sadece Topluluk vatandaşlarına özgü birtakım haklardan söz edilmeye başlanmıştır.

Birlik vatandaşlığı kavramı açısından dönüm noktası sayılabilecek en önemli gelişme ise, 1 Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe giren *Maastricht* Antlaşması'dır. Adı geçen antlaşma, ilk kez Birlik vatandaşlığı kavramının Kurucu Antlaşma'da yer almasını sağlayarak, üye devlet vatandaşları ile Avrupa Birliği arasında doğrudan hukuki bir bağ yaratmıştır. Böylece, üye devlet vatandaşlarına, Avrupa Birliği yapısı içerisinde tanınan haklara somut nitelik kazandırılması da sağlanmıştır. Birlik vatandaşlığı statüsüne bağlı haklar; Avrupa Birliği sınırları içerisinde serbest dolaşım ve yerleşim hakkı, Avrupa Parlamentosu seçimleri ile yerel seçimlerde seçme ve seçilme hakkı, üçüncü devletlerin topraklarında diplomatik korumadan yararlanma hakkı, Avrupa Parlamentosu'na dilekçe verme ve Ombudsman'a şikayet hakkı olarak belirlenmiştir. *Maastricht* Antlaşması ile Avrupa Birliği hukuku içerisinde yerini alan Birlik vatandaşlığı, Temel Haklar Şartı ve Avrupa Anayasası Antlaşması'nda da kendine özgü nitelikleriyle aynen korunmuştur.

Birlik vatandaşlığına ilişkin tüm bu gelişmeler, uluslarüstü bir yapı içerisinde üye devlet vatandaşlarına, bu yapıya ilişkin karar ve politikalarda

söz sahibi olma olanağını sağlamıştır. Bu şekilde, Avrupa bütünleşme sürecinin bireyler tarafından da desteklenmesi ve benimsenmesi amaçlanmaktadır. Ancak, Birlik vatandaşlarının sahip oldukları haklar konusunda yeterince bilgi sahibi oldukları söylenemez. Bu nedenle, Avrupa Birliği kurumları tarafından, vatandaşların bilinçlendirilmesi yönünde yoğun çaba gösterilmesine ihtiyaç duyulmaktadır. Buna paralel olarak, üye devletlerden beklenen de, Birlik vatandaşlarına tanınan haklara ilişkin hukuki düzenlemelerin etkin ve eksiksiz biçimde işbirliği esaslarına uygun olarak hayata geçirilmesidir.

Birlik vatandaşlığı, bugüne dek denenmemiş uluslarüstü bir yapı içerisinde kendine özgü bir kavramı ifade etmekte olup, klasik vatandaşlık uygulamalarından tümüyle farklı özellikler göstermektedir. Bu nedenle kimi yazarlarca, üye devlet vatandaşlığına bağlı ikincil nitelikte ve sadece sembolik değer taşıyan bir statü olarak değerlendirilmektedir. Ancak, burada unutulmaması gereken husus, Avrupa Birliği'nin siyasal bütünleşmesini de henüz tamamlamamış olduğudur. Gelişmekte olan bu yapı içerisinde, Birlik vatandaşlığının içeriğinin tümüyle belirlenmiş olduğunu ileri sürmek gerçekçi bir yaklaşım değildir. Avrupa Birliği'nin siyasal yapılanması yönündeki çalışmalar devam ettiği sürece, söz konusu kavramın, içeriğinin genişletilmesi yoluyla daha etkin ve bağlayıcı bir hale getirilmesi de her zaman için mümkün bulunmaktadır.

Sonuç olarak, hem Avrupa Birliği'nin, hem de bunun doğrudan sonucu olan Birlik vatandaşlığının gelişimi, tümüyle üye devletlerin ve Avrupa halklarının ortak iradelerine bağlıdır. Bu iradenin, Avrupa halkları arasında

daha yakın bir birlik hedefi yönünde kullanılması, Birlik vatandaşlığı kavramının, içeriğindeki haklar ve demokratik katılım ile daha da somut hale gelmesi ve güçlenmesi sonucunu doğuracaktır. Böylece, sadece devletler arasında değil, halklar arasında tam bir bütünleşmenin sağlanması da olanaklı hale gelebilecektir.

KAYNAKÇA

ARAT, Tuğrul, **Ticaret Şirketlerinin Tâbiyeti**, Ankara, 1970.

ARSAVA, A.Fusun, “Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı”, **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, C.3, No:1 (Güz 2003).

ARSAVA, A.Fusun, “Birlik Hukuku ve Anayasa Arasındaki İlişki”, **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, C.4, No:1 (Güz 2004).

ATAR, Yavuz, GÜMÜŞ, Ali Tarık, “AB Anayasası Ne Getirmektedir”, **Hukuk Dünyası**, Ocak-Şubat-Mart 2005.

Avrupa İçin Bir Anayasa Oluşturan Antlaşma Taslağı (Geçici Çeviri), **CONV 850/03**, Brüksel, Temmuz 2003.

AYBAY, Rona, **Vatandaşlık Hukuku**, 5.Bası, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2004.

BERKİ, Osman Fazıl, **Devletler Hususi Hukuku, Tâbiyet ve Yabancılar Hukuku**, C.I, Ankara, Güzel Sanatlar Matbaası, 1963.

BOZKURT, Enver, ÖZCAN, Mehmet ve KÖKTAŞ, Arif, **Avrupa Birliği Hukuku**, Ankara, Nobel Yayınları, 2001.

BOZKURT, Enver, ÖZCAN, Mehmet ve KÖKTAŞ, Arif, **Avrupa Birliği Temel Mevzuatı**, Ankara, Asil Yayınları, 2005.

BOZKURT, Ömer, “Maastricht Antlaşması ve Avrupa Bütünleşmesi”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.26, Sayı:1 (Mart 1993’ten ayrı bası), Ankara, 1994.

BOZKURT, Veysel, **Avrupa Birliği ve Türkiye**, İstanbul, Alfa Yayınları, 1997.

CANBOLAT, İbrahim S., **Avrupa Birliği**, 3.Baskı, İstanbul, Alfa Yayınları, 2002.

CHURCH, Clive H., “European Union and European Community”, **A Handbook and Commentary on the post-Maastricht Treaties**, New York, 1994.

CINGI, Murat Cahid, “Citizenship Theory and Its European Dimensions”, Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, 1999.

CLOSA, Carlos, “The Concept of Citizenship in the Treaty on European Union”, **Common Market Law Review**, Volume 29-Number 6, 1992.

Communication From The Commission, **Free Movement of Workers-Achieving The Full Benefits And Potential**, Brussels, 11 December 2002.

Commission of the European Communities, **Report from the Commission on the Citizenship of the Union**, Brussels, 21 December 1993.

DELANTY, Gerard, **Avrupa'nın İcadı**, Ankara, Adres Yayınları, 2004.

DİNAN, Desmond, **Avrupa Birliği Ansiklopedisi**, C.1, İstanbul, 2005.

DOĞAN, Vahit, **Türk Vatandaşlık Hukuku**, Ankara, Yetkin Yayınları, 2002.

ERDENİR, Burak, **Avrupa Kimliği**, Ankara, Ümit Yayıncılık, 2005.

European Agence Internationale, **Treaty on European Union**, Luxemburg, 26 February 1992.

European Commission, **Questions and Answers About The European Union**, Luxemburg, 1994.

European Commission Intergovernmental Conference 1996, **Commission Report for the Reflection Group**, Luxemburg, 1995.

European Communities Economic and Social Committee, **Opinion of the Economic and Social Committee on the Citizen's Europe**, Brussels, 23 September 1992.

FELDBLUM, Miriam, "Reconfiguring Citizenship in Western Europe", **Challenge to the Nation-State: Immigration in Western Europe and the USA**, Ed.Christian Joppke, NY, Oxford University Press, 1998.

FONTAINE, Pascal, **Citizen's Europe**, Brussels, COM.Ec.1993.

GARCIA, Soledad, "European Union Identity and Citizenship", **European Citizenship and Social Exclusion**, Ed.Maurice Roche and Rik Van Berkel, England, Ashgate Publising Limited, Aldershot, 1997.

GÖZÜBÜYÜK, A.Şeref, **Yönetim Hukuku**, 3.Baskı, Ankara, S Yayınları, 1989.

GÜNDOĞDU, Yeşim, "Avrupa Birliği Yurttaşlığı Avrupa Kimliği Sorununa Çözüm Oluşturabilir Mi?", **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, C.3, No:2 (Bahar:2004).

GÜMRÜKÇÜ, Harun, **Türkiye ve Avrupa Birliği**, 1.Baskı, İstanbul, Avrupa-Türkiye Araştırmaları Enstitüsü, 2002.

GÜNUĞUR, Haluk, **Avrupa Topluluğu Hukuku**, Ankara, Eğitim Yayınları, 1993.

HAILBRONNER, Kay, “Union Citizenship And Access To Social Benefits”, **Common Market Law Review**, 42, 5, ABI/INFORM Global, Oct 2005.

HALL, Stephen, **Nationality, Migration Rights and Citizenship of the Union**, Dordrecht, Boston, London, Martinus Nijhoff Publishers, 1995.

ISIR, Tamer, “Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye’deki Uygulanabilirlik Sorunu Üzerine Bir İnceleme”, **Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Dergisi**, Sayı:17, Kitap:1, Ankara, 2002.

KAYA, Gözde, “Avrupa Vatandaşlığı”, Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2003.

KOSLOWSKI, Rey, “Intra-EU Migration, Citizenship and Political Union”, **Journal of Common Market Studies**, Volume 32, No:3, Oxford, Blackwell, 1994.

KÖKTAŞ, Arif, **Avrupa Birliğinde İşçilerin Serbest Dolaşım Hakkı ve Türk Vatandaşlarının Durumu**, Ankara, Nobel Yayınları, 1999.

LEHNING, Percy B., "European Citizenship: Towards A European Identity", **Working Paper Series in European Studies**, Wisconsin, 1999.

MAAS, Willem, "The Evolution of EU Citizenship", **Memo for Princeton workshop on The State of the European Union**, Volume 8, 16 September 2005.

MARTINIELLO, Marco, "The Development of European Union Citizenship", **European Citizenship and Social Exclusion**, Ed.Maurice Roche and Rik Van Berkel, England, Ashgate Publishing Limited, Aldershot, 1997.

MEEHAN, Elizabeth, "Citizenship And Social Inclusion in the European Union", **European Citizenship and Social Exclusion**, Ed.Maurice Roche and Rik Van Berkel, England, Ashgate Publishing Limited, Aldershot, 1997.

NOMER, Ergin, **Vatandaşlık Hukuku**, 8.Baskı, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1989.

OKMAN, M.Tayfun, **Avrupa Birliği Anayasası'nın Temelleri**, Ankara, Atılım Yayınları, 2005.

OLSEN, Johan P., "What Is A Legitimate Role For Euro-Citizens?", **Comparative European Politics**, 2003-1, Palgrave Macmillan Ltd., 2003.

ÖZTAN Ece, “Avrupa Anayasası Antlaşması”, **AB Ansiklopedisi**, Ed.Desmond Dinan, C.1, İstanbul, 2005.

ÖZTAN Ece, “Avrupa Temel Haklar Şartı”, **AB Ansiklopedisi**, Ed.Desmond Dinan, C.2, İstanbul, 2005.

ÖZTAN Ece, “Avrupa Vatandaşlığı”, **AB Ansiklopedisi**, Ed.Desmond Dinan, C.2, İstanbul, 2005.

PAZARCI, Hüseyin, **Uluslararası Hukuk Dersleri**, II.Kitap, Ankara, Turhan Kitabevi, 1993.

REÇBER, Kamuran, **Avrupa Birliği Mevzuatı**, 1.Baskı, Bursa, Ezgi Kitabevi, 2003.

ROCHE, Maurice, “Citizenship And Exclusion: Reconstructing The European Union”, **European Citizenship and Social Exclusion**, Ed.Maurice Roche and Rik Van Berkel, England, Ashgate Publisng Limited, Aldershot, 1997.

SOYSAL, Yasemin Nuhoglu, “Changing Citizenship in Europe: Remarks on Postnational Membership in Europe”, **Citizenship, Nationality, and Migration in Europe**, Ed.David Cesarani and Mary Fullbrook, London, Routledge, 1996.

SPRINGER, Beverly, **The European Union and Its Citizenship: The Social Agenda**, Connecticut (USA), Greenwood Press, 1994.

TEKİNALP, Gülören, TEKİNALP, Ünal, **Avrupa Birliği Hukuku**, 2. Bası, İstanbul, Beta Yayınları, 2000.

TEZCAN, Ercüment, **Avrupa Birliği Hukuku'nda Birey**, İstanbul, İletişim Yayınları, 2002.

TEZCAN, Ercüment, "Avrupa Birliği Yurttaşlığı: Gelişim ve Perspektifler", **Birikim Dergisi**, Sayı:157, Mayıs 2002.

ULUOCAK, Nihal, **Türk Vatandaşlık Hukuku**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1989.

UNAT, İlhan, **Nottebohm Kararı ve Tâbiyetin Gerçekliği İlkesi**, Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No:205-187, 1966.

ÜLGER, İrfan Kaya, **Avrupa Birliği'nin ABC'si**, 2.Baskı, Ankara, Sinemis Yayınları, 2003.

VARDAR, Deniz, "Avrupa Birliği ve 'Kimlik' Oluşum Süreci", **Birikim Dergisi**, Sayı:157, Mayıs 2002.

WEATHERILL, Stephen, BEAUMONT, Paul, **EU Law**, England, Penguin Books, Third Edition, 1999.

WEINER, Antje, **European Citizenship Practice-Building Institutions of a Non-State**, USA, Westview Press, 1998.

İnternet Kaynakları :

- <http://www.europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/133501.htm> (Erişim:12.04.2006).
- http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/032a0001.htm (Erişim: 26.03.2006)
- http://www.europarl.eu.int/charter/pdf/text_en.pdf (Erişim: 17.02.2006)
- http://europa.eu.int/comm/employment_social/free_movement/index (Erişim: 12.03.2006)
- http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2004/l_229/l_22920040629en00350048.pdf (Erişim: 15.02.2006)
- http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=31968R1612&model=guichett(Erişim:15.02.2006)
- http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=31889L0365&model=guichett (Erişim:15.02.2006)
- www.europa.eu.int/publications/index_en.htm (Erişim: 14.02.2006)
- http://www.ucc.ie/acad/appsoc/tmp_store/EUofficial/varia/EUcitizenship%20report_citen.pdf (Erişim:10.03.2006)
- <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41996D0409:EN:HTML> (Erişim:16.02.2006)
- <http://www.europarl.eu.int/omk/sipade3?PUBREF=//EP//NONSGML+REPORT+A6-2005> (Erişim: 21.02.2006)

- <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41996D0409:EN:HTML> (Erişim: 18.02.2006)

-http://www.euro-ombudsman.eu.int/report97/pdf/en/rap97_en.pdf

Erişim:10.03.2006

-http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/code_docs/code_en.pdf

(Erişim: 29.01.2006)

-http://www.consilium.europa.eu/eudocs/cms_data/docs/2004/7/2/2000.pdf

(Erişim:18.03.2006)

-http://www.consilium.europa.eu/eudocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/

68827.pdf (Erişim:18.03.2006)

-http://www.consilium.europa.eu/eudocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/

76279.pdf (Erişim:18.03.2006)

- http://europa.eu.int/comm/dgs/education_culture/activecitizenship/

new_programme/new_programme06042006en.pdf (Erişim:17.03.2006)

KİŞİLERİN, HİZMETLERİN VE SERMAYENİN SERBEST DOLAŞIMI

KISIM 1 : İŞÇİLER

MADDE 39 (ESKİ MADDE 48) :

1. Topluluk içinde işçilerin serbest dolaşımı sağlanır.
2. Serbest dolaşım, üye devletlerin işçileri arasında istihdam, ücret ve diğer çalışma koşulları bakımından uyrukluk esasına dayalı her türlü ayrımcılığın kaldırılmasını gerektirir.
3. Serbest dolaşım kamu düzeni, kamu güvenliği ve kamu sağlığı nedenleriyle haklı görülebilecek sınırlamalar saklı kalmak kaydıyla;
 - a. fiilen yapılmış iş tekliflerini kabul etme,
 - b. bu amaçla üye devletlerin topraklarında serbestçe dolaşma
 - c. üye devletlerin birinde devlet uyruklarının istihdamını düzenleyen yasa, tüzük ve idari düzenlemelere uygun olarak bir iş yapmak amacıyla oturma,
 - d. bir üye devlette bir işte çalıştıktan sonra, Komisyon tarafından hazırlanacak uygulama tüzükleri ile belirlenecek koşullar içinde o üye devlet ülkesinde bulunma hakkını içerir.
4. Bu madde düzenlemeleri kamu hizmetlerindeki istihdama uygulanmaz.

MADDE 40 (ESKİ MADDE 49) :

Konsey, 251 nci maddede benimsenen usule uygun olarak ve Ekonomik ve Sosyal Komite'ye danıştıktan sonra, 39 ncu maddede tanımlandığı şekilde

işçilerin serbest dolaşımını gerçekleştirmek için yönergeler veya tüzükler yolu ile özellikle;

- a. ulusal istihdam idareleri arasında sıkı bir işbirliğini sağlayarak,
- b. ister ulusal mevzuattan, ister ye devletler arasında daha önceden yapılan anlaşmalardan kaynaklansın, yürürlükte kalmaları işçilerin serbest dolaşımını engelleyebilecek idari uygulama ve usullerle işe alınma sürelerini ortadan kaldırarak,
- c. serbestçe iş seçme konusunda diğer ye devlet işçilerine, ilgili devlet işçilerine konulandan farklı şartlar getiren ye devletler arasında daha önce yapılan anlaşmaların veya ulusal mevzuatın öngördüğü tüm süre ve diğer kısıtlamaları ortadan kaldırarak,
- d. Çeşitli bölge ve sanayi dallarında istihdam ve yaşam düzeyini ciddi tehlikelerden uzak tutacak koşullarda iş teklifleriyle iş taleplerini karşılaştırmaya ve aralarındaki dengeyi kurmayı kolaylaştırmaya yönelik mekanizmaları kurarak, gerekli önlemleri alır.

MADDE 41 (ESKİ MADDE 50) :

ye devletler, ortak bir program çerçevesinde genç işçilerin değişimini teşvik ederler.

MADDE 42 (ESKİ MADDE 51) :

Konsej, 251 nci maddede benimsenen usul uyarınca hareket ederek, işçilerin serbest dolaşımını sağlamak amacıyla sosyal güvenlik alanında

gerekli önlemleri alır; bu amaçla göçmen işçilere ve bakmakla yükümlü oldukları kişilere;

a. ulusal mevzuat farklılıkları nedeniyle gözönünde bulundurulmuş bütün sürelerin, sosyal yardıma hak kazanılması, bu hakkın korunması ve yardım miktarının hesaplanması için birleştirilmesini,

b. üye devletlerin topraklarında ikamet eden kişilere ödemelerde bulunulmasına imkân verecek düzenlemeler yapar.

Konsey, 251 nci maddede benimsenen usul içinde oybirliği ile hareket eder.

KISIM 2 : YERLEŞME HAKKI

MADDE 43 (ESKİ MADDE 52) :

Aşağıdaki düzenlemeler çerçevesinde, bir üye devletin uyruklarının başka bir üye devlet ülkesinde yerleşme özgürlüğüne getirilen kısıtlamalar yasaktır. Bu yasak, bir üye devlet ülkesine yerleşmiş diğer bir üye devlet uyruklarının kuracakları acenteler, şubeler veya bağlı kuruluşlara uygulanan kısıtlamaları da kapsar.

Yerleşme özgürlüğü, sermayeye ilişkin Kısımın düzenlemeleri çerçevesinde, yerleşilen ülke mevzuatının kendi uyrukları için belirlediği koşullar içinde, serbest çalışmayı sağlamayı ve bunları icra etmeyi, işletmeler ve özellikle 48 nci maddenin 2 nci paragrafı anlamında şirketler veya firmalar kurma ve faaliyetlerini sürdürme hakkını kapsar.

MADDE 44 (ESKİ MADDE 54) :

1. Belirli bir faaliyet dalında yerleşme özgürlüğünü gerçekleştirmek için Konsey, 251 nci maddede benimsenen usule uygun olarak ve Ekonomik ve Sosyal Komite'ye danıştıktan sonra yönergeler tesis eder.

2. Konsey ve Komisyon, yukarıdaki düzenlemeler uyarınca kendilerine verilen görevleri, özellikle;

a. kural olarak, yerleşme özgürlüğünün ve üretim ve ticaretin geliştirilmesine özellikle yararlı katkılar sağlayacak faaliyetlere öncelik tanıyarak,

b. Topluluk içinde çeşitli faaliyetlerin özel durumları hakkında bilgi edinmek amacıyla, üye devletlerin yetkili organları arasında yakın işbirliği sağlayarak,

c. ister iç mevzuattan veya ister üye devletler arasında daha önceden yapılan anlaşmalardan kaynaklanan ve yürürlükte kalmaları yerleşme özgürlüğüne engel oluşturabilecek idari uygulama ve usulleri kaldırarak,

d. üye devletlerden birinin bir başka üye devlet ülkesinde istihdam edilen ücretli işçilerinin, işe girmeye niyetlendikleri sırada bu devlete gelmişlerse, yerine getirmek zorunda oldukları koşulları taşıdıkları takdirde, ücretli olmayan (serbest) bu işi yapmak için bu devlet ülkesinde kalabilmelerini sağlayarak,

e. 33 ncü maddenin 2 nci paragrafında yer verilen ilkelere ters düşmemesi koşuluyla bir üye devlet uyruğuna, diğer bir üye devlet ülkesinde arazi ve bina edinme ve kullanma imkânı vererek,

f. ele alınan her faaliyet dalında gerek bir üye devlet ülkesinde acente, şube veya bağlı kuruluşlar kurulması, gerek ana kuruluş personelinin bunların yönetim veya denetim organlarına girme şartları bakımından yerleşme özgürlüğü üzerindeki kısıtlamaları aşamalı olarak kaldırarak,

g. ortakların olduğu kadar üçüncü kişilerin de çıkarlarını korumak amacıyla 48 nci maddenin 2 nci paragrafı anlamındaki şirketler veya firmalardan üye devletlerde istenen garantileri, istenen teminatları gereken ölçüde ve bunları Topluluk çapında eşdeğer kılacak biçimde koordine ederek,

h. yerleşme koşullarının üye devletler tarafından yapılan yardımlarla bozulamamasını sağlayarak yerine getirirler.

MADDE 45 (ESKİ MADDE 55) :

Bu kısım düzenlemeleri, belirli bir üye devlete ilişkin, kamu gücünün nadiren de olsa kullanılması ile ilgili bu devletteki faaliyetlere uygulanmasından bağışık tutulur.

Konsey, Komisyon'un önerisi üzerine ağırlıklı çoğunlukla karar alarak, bazı faaliyetleri bu Kısım düzenlemelerinin uygulanmasının dışında tutabilir.

MADDE 46 (ESKİ MADDE 56) :

1. Bu kısım düzenlemeleri ve bunlar gereğince alınan önlemler, kamu düzeni, kamu güvenliği ve kamu sağlığı nedenleriyle yabancı uyruklular için özel bir rejimi öngören yasa, tüzük ve idari düzenlemelerle getirilmiş hükümlerin uygulanmasını engellemez.

2. Konsey, 251 nci maddede benimsenen usul uyarınca hareket ederek, yukarıda belirtilen düzenlemelerin eşgüdümünü sağlamak için yönergeler çıkarır.

MADDE 47 (ESKİ MADDE 57) :

1. Serbest meslek edinmeyi ve bunların icrasını kolaylaştırmak amacıyla Konsey, 251 nci maddede yer verilen usule uygun olarak diplomaların, sertifikaların ve diğer resmi belgelerin karşılıklı tanınmasına yönelik yönergeler tesis eder.

2. Aynı amaçla Konsey, 251 nci maddede benimsenen usul uyarınca hareket ederek, serbest meslek edinme ve bunların icrasına ilişkin olarak, üye devletlerde yürürlükte bulunan yasa, tüzük veya idari düzenlemelerle belirlenmiş düzenlemelerin eşgüdümünü sağlamak amacıyla yönergeler tesis eder. Konsey, en az bir üye devlette, uygulanmaları halinde gerçek kişilerin mesleki eğitimi ve işe girme koşullarını düzenleyen mevzuatındaki mevcut ilkelerinde değişiklik yapmayı içeren yönergeleri, 251 nci maddede benimsenen usul çerçevesinde oybirliği ile çıkarır. Diğer hallerde Konsey, ağırlıklı çoğunlukla karar alır.

3. Tıp ve tıpla ilgili branşlar ile eczacılık mesleğinde kısıtlamaların kademeli olarak kaldırılması, bu mesleklerin çeşitli üye devletlerdeki icra koşulları arasında eşgüdüm sağlanmasına bağlıdır.

MADDE 48 (ESKİ MADDE 58) :

Bir üye devlet mevzuatına uygun olarak kurulmuş ve kayıtlı merkezi, yönetim merkezi veya başlıca iş merkezi Topluluk içinde olan şirket ve firmalar bu Kısım düzenlemelerinin uygulanmasında üye devlet uyruğu gerçek kişiler gibi muamele görürler.

Şirketler veya firmalar deyiminden kooperatifler dahil olmak üzere medeni hukuk veya ticaret hukuku uyarınca kurulmuş şirketler veya firmalar ile kar amacı gütmeyenler hariç olmak üzere kamu hukuku veya özel hukuk düzenlemelerine tabi diğer tüzel kişiler anlaşılır.