

## AVRUPA BİRLİĞİ YURTTAŞLIĞI AVRUPA KİMLİĞİ SORUNUNA ÇÖZÜM OLUŞTURABİLİR Mİ?

Yeşim GÜNDOĞDU\*

### ABSTRACT

*European Union citizenship was firstly established within the Maastricht Treaty. As European Union (EU) has been a project that is created by the European elites, the Union has a democratic legitimacy problem since the foundation of the European Communities. Therefore EU citizenship is seen as a key concept to solve the gap between the EU institutions and the individuals. In this paper I am going to discuss the applicability of current EU citizenship status to democratic legitimacy problem of the Union. At the beginning of the paper I am going to give a short history of the development of different citizenship traditions in Europe. Then I will discuss the legal content of the Union citizenship and focus on the scope of the rights recognized in the Maastricht Treaty. At the end I am going to focus on the relationship of Union citizenship and a common European identity. As the result of the paper, I am going to assert following statements: Union citizenship problem cannot be distinguished from a common European identity problem. Like a common European identity problem, the definition of the Union citizenship has not been completed yet and the content of the Union citizenship will be defined with the framework of a common European identity.*

*Anahtar Kelimeler: Yurttaşlık, Avrupa Birliği, Ulus-devlet, Kimlik, Meşruiyet,, Eşitlik, Ayrımcılık.*

*Keywords: Citizenship, European Union, Nation-state, Identity, Legitimacy,, Equality, Discrimination.*

### GİRİŞ

Avrupa Birliği yurttaşlığı ilk kez Maastricht Antlaşmasıyla kurulmuştur. Bir üye devlet yurttaşlığı koşuluna bağlı olarak kazanılan yurttaşlık statüsünün, üye devlet yurttaşlığı yerine geçmediği, aksine tamamlayıcı bir nitelik taşıdığı

---

\* Araştırma Görevlisi, Hacettepe Üniversitesi, İktisadi İdari Bilimler Fakültesi.

Birlik yurttaşlığının tanımında özellikle vurgulanmıştır. Kimileri, Birlik yurttaşlığının, siyasal birlik arayışı içinde olan Avrupa Birliği'ndeki demokratik meşruiyet sorununu çözecek en önemli anahtar olarak görürken, kimileri de yurttaşlık haklarının dar içeriğinin ve özellikle de Birlik yurttaşlığının bir üye devlet yurttaşlığı koşuluna bağlı olmasının, yurttaşlığın mevcut içeriğinin meşruiyet sorununa çözüm üretmekten uzak olduğunu vurgulamaktadırlar. Bilindiği gibi yurttaşlık, genel bir tanımlamayla, bir siyasi topluluğa aidiyetten kaynaklanan hak ve görevler bütünü olarak ifade edilir. Birlik yurttaşlığının birey ve Avrupa Birliği arasında doğrudan değil, ama dolaylı bir siyasi bağ kurması, Birlik yurttaşlığının gerçek bir yurttaşlık olup olmadığı tartışmalarını beraberinde getirmiştir. Öte yandan yurttaşlığın sosyolojik ve özellikle siyasal boyutunu vurgulayan siyasal katılım boyutunun Maastricht Antlaşmasında gerek hakların içeriği gerekse hakların sahipleri açısından dar tutulması, Avrupa devletlerinin, içinde bulunduğu kimlik problemlerine cevap oluşturmadığı için eleştirilmiştir.

Bu soruların ortaya atılmasının en temel nedeni modern yurttaşlığın özellikle son yirmi yıldır içinde bulunduğu krizdir. Soğuk savaşın sona ermesiyle birlikte Avrupa siyasal sınırları değişmiş ve başta ulus-devlet egemenliği olmak üzere yerleşik siyasal yapılar sorgulanmaya başlanmıştır. Modern yurttaşlık, ulus-devlet içinde gelişmiştir ve klasik yurttaşlık anlayışından en önemli farkı, kanun önünde eşitlik ilkesi sayesinde siyasal topluluğun bütün üyelerini aynı haklara sahip yurttaşlar olarak eşitlemesidir. Böylece, yurttaşlık, hukuksal eşitlik söylemi sayesinde hem toplumsal bütünlüğü sağlama, hem de bireyleri toplumun eşit üyeleri haline getirmesi dolayısıyla, çeşitli hak taleplerinin birbirleriyle çatıştığı, uzlaşmaz bir zemin yaratma potansiyeline sahip olmuştur. Bir başka deyişle, yurttaşlık, hem toplumsal birlik ve bütünlük oluşturmada, hem de bu birlik ve bütünlüğü zayıflatmada önemli bir kavşak oluşturmuştur. Yurttaşlığın bu çelişkili anlamı sayesinde, yurttaşlık hakları genişlemiş ve giderek daha fazla toplumsal kesim yurttaşlık haklarından yararlanmaya başlamıştır. Yüzyıl dönümüne gelindiğinde ise, siyasette yaşanan birtakım dönüşümler, modern yurttaşlığın eşitlik, katılım, evrensellik, kamusalılık gibi boyutlarının sorgulanmasına yol açmıştır. Bir başka deyişle, küreselleşmeyle, ulus-devlet egemenliğinin gerek alttan gerekse, üstten gelen baskılarla aşınması; artan göçler sonucu Avrupa'da oluşan çokkültürlü ve çok ırklı toplumun sorunlarına ulusal kimlik politikalarının cevap verememesi; ekolojik hareket, kadın hareketi ve eşcinsel hareket gibi yeni toplumsal hareketlerin kendi söylemleri üzerinden kimlik politikalarının yeniden tanımlanması talepleri yurttaşlığı siyasal tartışmaların merkezine yerleştirmiştir. Avrupa Birliği yurttaşlığı da, yurttaşlık konusundaki bu tartışmaların en yoğun olduğu dönemde oluşturulmuştur. Doğal olarak tüm bu sorunlar karşısında nasıl bir içerik kazanacağı, özellikle Avrupa kimliği tanımlanmasında ve Birliğin demokratik meşruiyet sorununa cevap arayışlarında Birlik yurttaşlığının işlevi önem kazanmaktadır. Bu çalışmada öncelikle Avrupa ulus-devletleri içindeki farklı yurttaşlık geleneklerinin neler olduğu aktarılacaktır. Bu farklı yurttaşlık

geleneklerinden, Birlik yurttaşlığına gelinen süreçte yaşanan gelişmeler ve Birlik yurttaşlığının kapsadığı haklar Avrupa Birliği yurttaşlığının gelişiminin incelendiği ikinci bölümde ele alınacaktır. Son bölümde ise, özellikle Anayasa taslağında yurttaşlığa ilişkin düzenlemelerin içeriği ve Birlik yurttaşlığının geleceği üzerinde durulacaktır.

## I- BİRLİK YURTTAŞLIĞINA GELİNEREN SÜREÇTE AVRUPA'DA FARKLI YURTTAŞLIK GELENEKLERİ

Modern düşünce Aydınlanma'nın temelleri üzerine kurulmuştur. Toplumun rasyonel düşünceyle örgütlenmesi anlayışı üzerine kurulu olan modernite, akıl ve bilim sayesinde doğanın ve toplumun denetim altına alınacağı düşüncesi üzerine temellenir. Akıl ve bilim aracılığıyla kurulacak denetim, insanların özgürleşmesinin temel koşuludur. Bu bağlamda modern düşünce, özgür ve özerk bireye atfedilen önemin "yurttaşlık" sayesinde somutlaşacağını belirtir. Böylece modern yurttaşlık, siyasi topluluk ve birey arasında kurulan aidiyet bağının sağladığı hak ve özgürlüklerin de ötesinde, modernliğin merkezinde yer alan İnsan'ın somutlaşmış biçimidir. Modern yurttaşlığın mekansal sınırları ulus-devlet içinde yer alır. Ulus-devlet, sınırları belirli bir coğrafi alan üzerinde yaşayan, belirli bir insan topluluğu üzerinde tek bir kamusal otoritenin egemen olmasını gerektirir. Modern yurttaşlık da, parçalanmış ve dağınık siyasal birimlere alternatif olarak, merkezileşmiş bir iktidarı temsil eden, ulus-devlet içinde gelişme zemini bulmuştur. Bir başka deyişle, modernliğin siyasal örgütlenme tarzını ulus-devlet oluşturmuştur.

Ulus-devletler, farklı toplumlarda ekonomik ve sosyal gelişmelere paralel olarak, farklı zamanlarda ve yine farklı etmenlerin sonucunda kurulmuştur. Farklı siyasal modernleşme aşamaları sonucunda kimi zaman İngiltere ve Fransa'da olduğu gibi ulus-devlet örgütlenmesi toplumların iç dinamiklerinden kaynaklanmıştır; kimi zaman da, Almanya örneğinde olduğu gibi ulus oluşumu, ulus-devlet örgütlenmesinden daha önce ortaya çıkmış bir olgudur ve ulus-devlet kurma çabaları milliyetçilik hareketleri ile ivme kazanmıştır. Buradan hareketle, farklı uluslaşma süreçleri ve ulus-devletlerin kuruluşu modern yurttaşlığın değişik gelenekler içinde farklı anlamlar kazanmasına neden olmuştur. Bununla beraber, hangi geleneğe gelirse gelsin, ulus-devlet ve yurttaşlık eş zamanlı olarak yükselmişler ve modern yurttaşlık, ulus-devlet sınırları içinde gelişim zemini kazanmıştır. Üstel'in belirttiği gibi, ulus oluşumu sosyal çeşitlilikten birlik ve bütünlük oluşturma düşüncesiyle yakından ilgilidir; oluşturulacak mitsel varlık olarak ulus, kendisini meydana getiren unsurlardan farklı olarak özgül bir şahsiyeti yansıtmaktadır<sup>1</sup>. Böylece ulus, kendisine varlık kazandıran tek tek bireylerden değil ama, tekil aidiyetlerden ve farklı kimliklerden soyutlanmış, yalnızca siyasal topluluğa aidiyet taşıyan yurttaşlar

<sup>1</sup> Füsün Üstel, *Yurttaşlık ve Demokrasi*, Ankara, Dost, 1999, 1.Baskı, s.54.

topluluğu tarafından oluşturulacaktır. Bir başka deyişle, yurttaş, ulus-devlet içinde yaşayan soyut “ulus”un somutlaşmış görünümü olacaktır.

Avrupa’da uluslaşma süreçlerinin farklı siyasal dinamikler çerçevesinde gerçekleşmesi, yurttaşlığın farklı gelişim modelleri izlemesi sonucunu doğuracaktır. “İngiltere ve Fransa’da ortaya çıkan ulus anlayışında, eşit hak ve ödevlere sahip yurttaşların aynı uygarlığın bir parçası olduğu inancına dayanarak; dil, mezhep, tarikat, etnik köken gibi öğeler ikinci plana indirgenmiştir”<sup>2</sup>. Almanya’da ise, ulus, etnik ve kültürel temelli gelişmiştir. Alman yorumunda, ilahileşen ve kutsal bir içerik kazanan ulus anlayışı, aslında henüz kurulmamış ulus-devlet arayışlarına işaret eder. Brubaker, Fransız ve Alman uluslarının gelişimini inceler ve her iki yurttaşlık geleneğini karşılaştırarak, bu devletlerin bugünkü yurttaşlık politikalarının, tarihsel gelişimin bir sonucu olduğunu belirtir. Buna göre, Fransız ulusal geleneği devletin kurumsal ve mekansal çerçevesiyle ilişkili olarak tasavvur edilmiştir; ulusu, ortak kültür değil, siyasal birlik kurmuştur. Siyasal birlik ise, bir anlamda, etnik farklılıklar ve göçmenler için kültürel asimilasyonu gerektirir<sup>3</sup>. Bundan dolayı, Fransız ulusu her ne kadar siyasal birlik üzerinde temellenmişse de, siyasal birliğin korunması kültürel homojenliği sağlama sayesinde gerçekleşmiştir. Kültürel homojenlik ise, farklı kültürlerin bir anlamda “yok sayılarak”, Fransız kültürü çatısı altında eritilmesi pahasına sağlanmıştır. Alman modeli ise, ferdîyetçi, organik, farklılıkçı ve ulus (*volk*) merkezlidir. Alman ulusal bilincinin, Alman ulus-devletinden önce belirmesi dolayısıyla Alman ulus düşüncesi, ne siyasaldır ne de soyut yurttaşlık idealiyle bağlantılıdır<sup>4</sup>. Almanların ulus devlet kurma çabaları, bireylerin Alman ulusuna mistik bir yolla bağlanması düşüncesini beraberinde getirmiştir; erken 19. yüzyıl boyunca Alman milliyetçi yazarları, Alman dilinin ve insanların “saflığını” dile getiren çalışmalar üzerinde yoğunlaşmışlardır<sup>5</sup>. Bir başka deyişle, Alman ulusallığı etno-kültürel birlik üzerine kurulmuştur, kültürel, dilsel, ırksal bir topluluk oluşturmak önplandadır. Böylece, yurttaşlığın dayandığı iki temel esas olan “doğum yeri” (*ius soli*) ve “kan bağı” (*ius sanguinus*) esasları birbirinin karşıtı olan bu iki gelenek içinde şekillenmiştir<sup>6</sup>.

Turner, İngilizce, Fransızca ve Almanca’da yurttaşlığın kelime anlamının, bu farklı uluslaşma ve yurttaşlık geleneklerini yansıttığını belirtir. Buna göre, yurttaşlığın Fransızcadaki anlamı, kent (*cite*) içinde belirli sınırlı haklara sahip

<sup>2</sup> Bu Fransız ansiklopedistlerinin ulus anlayışını yansıtmaktadır. Diderot ve d’Alembart’e göre ulus, belirli bir genişlikte ve sınırları belirli bir ülkede oturan aynı yönetime tabi bulunan kalabalık halkları ifade eder. Sieyes ise ulusu, ortak bir yasaya bağlı olarak yaşayan ve aynı yasama gücü tarafından temsil edilen ortaklar birliği olarak tanımlar. Bkz. Suavi Aydın, **Modernleşme ve Milliyetçilik**, Ankara, Gündoğan, 1993, 1. Baskı, s.64. Ankara, Gündoğan.

<sup>3</sup> William Rogers Brubaker, “Immigration, Citizenship and Nation-State in France and Germany: A Comparative Historical Analysis”, **Citizenship and Critical Concepts**, ed. Bryan S. Turner, Peter Hamilton, V.2, London, Routledge and New York, 1994, 1. Baskı, s.316-317. London, Routledge

<sup>4</sup> **Idem.**

<sup>5</sup> Derek Heater, **What is Citizenship?**, Cambridge, Polity Press, 1999, 1. Baskı, s.106.

<sup>6</sup> **Idem.**

yurttaşlar (*citoyen*) birliğine atıfta bulunan “kent (*cite*)”ten kaynaklanmaktadır. İngilizcede de, aynı şekilde, yurttaşlık, kentte (*city*) yaşayan kent sakinine işaret eder. Kent sakini, özerk kentlerin kuruluşundan kaynaklanan bazı haklara ve özel korumaya sahip kişidir, böylece, kentleşme süreci uygarlık ve yurttaşlığın birleştiği uygarlaşma süreci ile bağlantılıdır. Alman geleneğinde ise yurttaş, ekonomik mücadele ve rekabetle karakterize edilen kamusal alana girebilmek için, özel (aile) korumayı terk eden kişidir. Yurttaş *bürger*'dir ve yurttaşlığın doğuşunun kökeni de *bürgerum*' un yani, burjuvazinin doğuşuna dayanır. Almanca'da yurttaş, kentin ya da devletin burjuva üyesi olarak kabul etmek arasında bir seçim yapılır. Devletin bir üyesi olarak yurttaş, yeni doğan ulus-devletin, hem iç hem dış muhalefete karşı istikrar ve düzenini sağlamakla yükümlü olan bürokrasisinin kuralları ve düzenlemeleri ile bağlıdır. Almanya'da 1840 Burjuva Devriminin başarısızlığa uğraması ve Bismarck'ın hukuksal düzenlemeler ile kapitalist bir ekonomi yaratma çabaları yurttaşlığın dinamik ve aktif gelişimini sınırlamıştır ve sosyal haklarla donatılmış sınırlı-nosyonda *burgership* yaratmıştır. Yani Almanya'da eğitilmiş/tahsilli karakter, devrimci siyasal mücadeleye alternatif olarak gelişmiştir<sup>7</sup>. Bu gelişmelerin ışığında Turner, yurttaşlığın gelişimini aşağıdan talep edilmesi ve yukarıdan devlet tarafından verilmesi kriterlerini gözönüne alarak dört farklı şekilde sınıflandırır. Yurttaşlığın Amerika ve Fransa gibi devrimci bir mücadele içinde geliştiği yerlerde yurttaşlık aktif ve katılım esasına dayanan radikal bir gelenekten gelir. Yurttaşlığın, yukarıdan devlet eliyle verildiği koşullarda ise, yurttaşlık pasif ve negatif bir içeriktedir. Kamusal ve özel ayrımı aynı şekilde önemlidir ve yurttaşlığın kültürel boyutuna işaret eder, kamusal ya da özel alanların yüceltilmesine göre yurttaşlık farklı gelişim izler<sup>8</sup>. Buna göre, devrimci-demokrat Fransız geleneği (*aşağıdan ve kamusal*), pasif-demokrat İngiliz geleneği (*yukarıdan ve kamusal*), liberal-çoğulcu Amerikan geleneği (*aşağıdan ve özel*) ve faşist-plebister Alman geleneği (*yukarıdan ve özel*) olmak üzere dört farklı yurttaşlık geleneği vardır<sup>9</sup>. Böylece Avrupa'da farklı geleneklerin ulusal kimlik politikalarıyla yurttaşlık da devrimci, pasif-demokrat , ya da faşist-plebister bir içerik kazanmıştır. Üye devlet yurttaşlığı koşuluna bağlı olarak kazanılan Birlik yurttaşlığı da işte, bu geleneklerin içine doğmuştur. Avrupa Birliği yurttaşlığının içeriğinin belirlenmesinde de bu farklı geleneklerin çatışması ya da işbirliği rol oynayacaktır.

## II- AVRUPA BİRLİĞİ YURTTAŞLIĞININ TANIDIĞI HAKLAR

1951 yılında kurulan Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nun ardından 1957 yılında imzalanan Roma Andlaşması'yla Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu'nun ve Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun kurulması, bugün artık siyasal birlik

<sup>7</sup> Bryan S. Turner, “Contemporary Problems in the Theory of Citizenship”, *Citizenship and Social Theory*, ed. Bryan S. Turner, London, Sage Publications, 1993, 1.Baskı, s.9-10.

<sup>8</sup> *Ibid.*, s.6.

<sup>9</sup> Alev Özkazanç, *Türkiye’de Siyasal İktidar ve Meşruiyet Sorunu: 1980’li Yıllarda Yeni Sağ*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 1988, s.88.

tartışmalarının yoğunlaştığı Avrupa Birliği'ne gelinen süreçte atılan ilk adımlardır. 1992 yılında Maastricht Andlaşması'yla kurulan Avrupa Birliği (AB), savunma, adalet, içişleri gibi ulus devletlerin klasik egemenlik alanları arasında yer alan faaliyetlerde üye devletlerin işbirliği ve koordinasyon içinde olmaları hükmüne yer vermiştir. Avrupa Birliği yurttaşlığı da yine ilk kez, Maastricht Andlaşması'yla düzenlenmiştir<sup>10</sup>. Bir üye devlet yurttaşlığına bağlı olarak kazanılan, Avrupa Birliği yurttaşlığı, ulus-devlet sınırlarının ötesinde bir yurttaşlık tanımı getirerek, modern yurttaşlığın mekansal sınırının sorgulanmasına yol açmaktadır. Peki, modern yurttaşlığın sorgulanmasına yol açan AB'nin hukuksal statüsü nedir? AB, uluslararası hukuk çerçevesinde egemen devletler tarafından kurulmuş hükümetler arası bir örgüt müdür ya da uluslararası hukukun sınırlarını aşan ulusüstü bir örgütlenme tarzı mıdır yoksa, lobicilik faaliyetleriyle Brüksel makamlarını etkilemeye çalışan ulusaltı bir örgütlenme tarzı mıdır? AB'nin hukuksal statüsüne ilişkin tartışmalardan hükümetlerarasılık yaklaşımına göre, Birlik'in yapısı ve Avrupa kurumları, hükümetlerin temsil ettiği devlet çıkarları arasında bir rekabet ve devlet çıkarları arasında incelenebilir. Ulusüstücülük yaklaşımına göre ise, AB, uluslararası hukukun sınırları dışında, parçalı, hiyerarşik yetki düzeniyle yeni bir federal yönetimdir<sup>11</sup>. Ulusaltı sosyal politika yaklaşımına göre ise, firma, bölge ya da ulus düzeyinde ortaya çıkan sorunların lobicilik aracılığıyla, Brüksel'de ilgili bürokratlarla gerçekleştirilen resmi toplantılar aracılığıyla dile getirilmesinin ve bu yönde baskı grupları oluşturulmasının AB siyasetini belirleyen en önemli itici güç olduğu kabul edilir<sup>12</sup>. Her üç yaklaşım da, bugün AB'nin çeşitli boyutlarını yansıtmaktadır. Hükümetlerarasılık yaklaşımı, üye devletlere mutlak egemenlik tanımasıyla<sup>13</sup>, ulusaltı sosyal politika yaklaşımı ise AB'yi girişimcilik ve lobicilik faaliyetlerine indirgemesiyle mevcut yapıyı açıklamakta zayıf kalır. Mevcut AB örgütlenmesini açıklamaya en elverişli yaklaşım ulusüstü örgütlenme yaklaşımıdır, çünkü AB egemen üye devletlerin oluşturduğu bir örgütlenme olmakla birlikte, üye devlet politikalarına da etki eden, üye devletleri bağlayıcı kararlar alma yetkisiyle donatılmış bir örgüttür. Aynı zamanda AB'de kararlar çeşitli müzakere süreçlerinin sonunda alınsa da firma, bölge ya da ulus düzeyindeki girişimci faaliyetler, AB kararlarının alınmasında tek belirleyici aktör değildir; AB daha karmaşık süreçlerde, daha fazla aktörün söz sahibi olduğu bir örgütlenmedir. Ulusüstü yaklaşım ise, AB'nin ayrı bir federal devlet olması yerine, güçlendirilmiş Avrupa kurumları

<sup>10</sup> Avrupa Ekonomik Topluluğu Andlaşması bireylere daha çok ekonomik faaliyetleri dolayısıyla yer vererek, yurttaşlık konusunda kısmi bir yaklaşımı benimsemiştir. Bununla beraber, Avrupa Toplulukları Adalet Divanı'nın, temel hakların korunması, ayrımcılık yasağı, özel hayatın korunması, mesken dokunulmazlığı, idarenin eylemlerine karşı hukuksal koruma, itiraz hakkı, ifade özgürlüğü gibi konularda vermiş olduğu çeşitli kararlarla ilk kez Maastricht Andlaşması ile düzenlenecek olan Birlik yurttaşlığı statüsünün içtihatları temellerini atmıştır ( Bkz. Tezcan, 2002: 20-21 ).

<sup>11</sup> Aykut Çelebi, *Avrupa Halkların Siyasal Birliği*, İstanbul, Metis, 2002, 1.Baskı, s.53-54.

<sup>12</sup> *Idem*.

<sup>13</sup> Hükümetlerarasılık yaklaşımı esas olarak AET döneminde ortaya çıkmıştır ve daha çok uluslararası ilişkiler teorisine yaklaşmaktadır. ( Bkz. Çelebi, 2002: 53 ).

ve hükümetlerarası konferansı savunmaktadır<sup>14</sup>. Bugün, AB’de gündeme gelen siyasal birlik tartışmalarını ve AB yurttaşlığının içeriğini açıklama ulusüstü yaklaşım en elverişlisidir.

Yukarıda da vurguladığımız gibi, AB yurttaşlığı, yurttaşlık ulus-devlet sınırlarının dışına çıkmıştır ve AB yurttaşlığıyla birlikte ilk kez yurttaşlık kan bağı (*ius sanguinis*) ya da doğum yeri (*ius soli*) esaslarının dışında tanımlanır olmuştur. Modern yurttaşlık, ulus devlet aidiyeti belirtmektedir, AB yurttaşlığı ise, ulusüstü bir örgütlenme içinde yer almaktadır. Ancak gerek bir üye devlet yurttaşlığı koşuluna da bağlı olması, gerekse Birlik yurttaşlarının doğrudan Birlik kurumlarını belirleme ve etkileme güçlerinin yurttaşlık statüsünde çok sınırlı tutulması AB yurttaşlığının, tam bir yurttaşlık olmadığı eleştirilerini beraberinde getirmiştir. Birlik ile bireyler arasında yurttaşlık statüsü ile kurulan hukuki-siyasi bağın, doğrudan AB kurumları tarafından değil de, üye devletler aracılığıyla kurulması bu eleştirileri haklı çıkartmaktadır. Öte yandan Birlik yurttaşlığının içeriği bir anlamda, Avrupa kimliğinin ifadesi de olacağından Birlik yurttaşlığının kimleri kapsadığı kadar, kimleri kapsamadığı da önem kazanmaktadır. Avrupa Birliği, bir yandan yurttaşlık da dahil olmak üzere, daha önceleri ulus devletlerin münhasır egemenlik alanına dahil olan çeşitli kurumlar ve düzenlemeler aracılığıyla ulusüstü bir örgütlenme tarzını ortaya koyarken, bir yandan da ‘ulusal kimlik’ olgusuna alternatif, ‘Avrupa kimliği’ geliştirme çabasıdadır. Bununla beraber, bugün Avrupalılık kimliği daha çok, çeşitli kesimlerin kendi önerileriyle alternatif oluşturmaya çalıştıkları bir tartışma alanıdır. Ulusal hükümetlerin temsilcilerinden oluşan reel-politik AB örgütlenmesinin yanı sıra, AB aynı zamanda, son yıllarda yaşanan siyasal sorunların çözümü için bir kamusal alan oluşturulma mekanı olarak da görülmektedir. Bir yanda farklı ulusallaşma ve yurttaşlık gelenekleri Avrupa çatısı altında varlığını sürdürürken, diğer yandan da bir Avrupalılık ‘üst kimliği’ oluşturma önerisi getirenler ve tüm bu gelenekleri reddederek, Avrupa’nın çokkültürlü yapısının gözönünde bulundurularak yeni bir Avrupa kimliği oluşturma arayışında olanlar AB tartışmasında birarada yer almaktadır. Buradan da anlaşılacağı gibi Avrupa Birliği yurttaşlığı, Avrupa Birliği gibi henüz oluşumunu bitirmemiş hukuksal-siyasal bir statüdür<sup>15</sup>. Avrupa yurttaşlığının kültürel siyasal boyutu ise, Avrupalılık kimliği etrafında şekillenecektir. Avrupa Birliği’ne geline süreçte, Avrupa kimliği konusunda çeşitli iddialar birarada var olmuştur. Avrupalılığın kökenlerine ilişkin en klasik yaklaşım, “Yunan-Latin” uygarlıklarıyla bağlantısı kurulan Avrupa seçkinlerinin kültür mirasına dayandığı inancından kaynaklanır. Bir diğer yaklaşım, Kıta’nın tarihinin Charlemagne’in imparatorluğundan bu yana, Roma-Germen mirası üzerine kurulduğunu ve ortodoks hıristiyanlara, müslümanlara ve yahudilere karşı mücadeleyle geçtiğini vurgulayarak Avrupa’nın bir hıristiyan birliği olmasını savunur<sup>16</sup>. Birliği oluşturan ilk topluluklar ekonomik amaçlı olmuş ve genişleme

<sup>14</sup> *Ibid.*, s.56.

<sup>15</sup> Deniz Vardar, “Avrupa Birliği ve Kimlik Oluşum Süreci”, *Birikim*, N.157,2002, s.38.

<sup>16</sup> *Ibid.*, s.34.

sürecinde de ekonomik birliğin önünün açılması ön planda olmuştur. Bugün AB; Parlamentosu, Bakanlar Konseyi, Avrupa Birliği Komisyonu, Adalet Divanı gibi kurumlarıyla salt bir ekonomik topluluk olmanın da ötesine geçmiştir. AB'nin, insan hakları, demokratikleşme ve katılım gibi söylemlerle ortaya çıkması, dahası bu söylemlerin çeşitli araçlarla kurumsallaşması sadece ekonomik bir topluluk olarak anlaşılamayacağına göstergesidir. Bugün AB sürecinde, iki farklı ve birbirine zıt yaklaşımla karşı karşıyayız: Birincisi, Avrupa Birliği'nin reel hukuksal çerçevesini de oluşturan ve daha çok ulus-devletlerin kendi siyasal tezlerinin, birbirleri üzerinde hegemonya kurma stratejilerinin ön plana çıktığı yürürlükteki mevcut AB örgütlenmesi. İkincisi ise, bir tür sivil toplum olarak da adlandırabileceğimiz ve gerek ulusal hükümetlere, gerekse onların oluşturduğu AB politikalarına muhalif olan ve aynı zamanda onları etkileme potansiyelini de barındıran, AB'nin ulus-devlet çıkarlarındansa, demokrasi ve katılıma önyak olması gerektiğini savunan yaklaşım. Bu tartışma beraberinde Avrupa kamusal alanının kurulması sorununu getirir. Bu iki zıt yaklaşımla beraber, Avrupa, ulus-devletler Avrupası mı olacaktır, yoksa yurttaşlar Avrupası mı olacaktır tartışmasına zemin açılır<sup>17</sup>.

Avrupa yurttaşlığı yukarıda da belirttiğimiz gibi ilk kez, Maastricht Andlaşmasıyla kurulmuştur. Andlaşmanın 17. maddesi, bir üye devletin uyruğunda olan herkesin Birlik yurttaşı olduğunu, Birlik yurttaşlığının, ulusal yurttaşlığın yerini almadığını, ancak ulusal yurttaşlığı tamamladığını belirtmiştir. Avrupa Birliği yurttaşlığı, üye devlet uyruklarına birtakım haklar sağlamıştır: Serbest dolaşım ve üye devletlerde ikamet hakkı; ikamet edilen üye devlet yerel seçimlerinde ve Avrupa Parlamentosu seçimlerinde seçme ve aday olma hakkı; üçüncü bir ülkede, eğer yurttaşın kendi ulusal temsilciliği bulunmuyorsa, herhangi bir üye devlet diplomatik temsilciliğinin diplomatik korumasından yararlanma hakkı ve Avrupa Parlamentosu'na ve Ombudsman'a dilekçe ve başvuru hakkı, Birlik yurttaşına tanınan haklardır. Bu hakların içeriğinden de anlaşılacağı gibi, henüz Birlik yurttaşlığı dar kapsamlıdır ve yurttaşlığı aktif bir statüde düzenlememiştir<sup>18</sup>. Bir başka açıdan ise, yurttaşlık bir üye devlet yurttaşı olma koşuluna bağlanarak, yurttaşlığın kazanılması, kaybedilmesi gibi durumlar üye devletlerin ulusal düzenlemelerine bırakılmıştır. Bir başka deyişle, AB yurttaşlığının kazanılması, AB kurumlarının değil, üye devletlerin tekellerinde yer almaktadır. Haklar konusundaki bu sınırlı düzenleme AB yurttaşlığının içeriği konusuna netlik kazandırmamıştır, ancak yurttaşlığın izleyeceği rota açısından bazı ipuçları vermektedir. Her şeyden önce, yurttaşlığın üye devletler ulusal yurttaşlığına bağlanması koşulu, yurttaşlığın içeriğinin oluşumunda üye devlet ulusal kimliklerinin ve yurttaşlık geleneklerinin etkili olacağını göstermektedir.

<sup>17</sup> Jürgen Habermas, "Avrupa'nın Neden Bir Anayasa'ya İhtiyacı Var?", *New Left Review Türkiye Seçkisi 2001/1*, (Çev.Kemal Sarısözen), İstanbul, Everest, 1.Baskı, s.21.

<sup>18</sup> Ulrich Preuss, Michelle Everson, Mathias Archibugi-Kopenig, Edwige Lefebvre, "Traditions of Citizenship in the European Union", *Citizenship Studies*, Carfax Publishing, V.7, N.1, 2003, s.5.



Birlik yurttaşlığının kimlik sorununa çözüm oluşturup oluşturmadığı sorununun ele aldığımızda, yurttaşlığa yönelik son yıllarda dile getirilen taleplerden birinin de ulus- devletlerin kimlik politikalarının daha çoğulcu ve farklılığa saygı duyan yapıda şekillendirilmesi talepleri olduğunu görmekteyiz. Özellikle Avrupa devletleri, ikinci ve hatta üçüncü kuşak göçmen ailelerinin hak talepleriyle ortaya çıkmaları ve bu kesimlerin topluma tam entegrasyonları için kendi kimliklerinin tanınması talepleri karşısında ciddi krizler yaşamaktadırlar. Modern ulus-devletlerin din, dil, etnik köken gibi çeşitli tekil aidiyetleri özel alana terk edip, kamusal alanı kimlik ve aidiyetlerden arınmış bir şekilde kurması, bugün Avrupa'yı etkileyen çokkültürcülük tartışmalarının temel nedenini oluşturur. Ulus-devletlerin homojen bir kültür, yani bir ulusal kimlik yaratma politikaları, toplumdaki çeşitli kültürlerin görmezden gelinmesi ve kimi durumlarda da, ortadan kaldırılması anlayışına dayanır. Devletlerin ulusal kimlik politikalarının muhatabı ulusal kültürü benimseyen çoğunluk gibi görünse de, aslında bu politikalar en çok ulusal kimlikten farklı kültürel özellikler gösteren toplulukları etkiler. Ulus-devletlerin bugün karşı karşıya kaldıkları çokkültürcülük eleştirilerinin ortaya çıkışında, birincisi ulus-devletlerin tarihsel süreçte oluşumlarından, ikincisi ise, özellikle 19. yüzyılda yükselen milliyetçilik hareketlerinden kaynaklanan iki temel dinamik vardır. Tarihsel süreçte ulus-devletlerin kuruluşu, dil, din ve etnisite farklılıklarını ortadan kaldıran, bir üst kültürün oluşumunu gerektirmiştir. Özellikle 19. yüzyılda yükselen milliyetçilik hareketleri ise, ulus-devletlerin kendi içlerine kapanmasını beraberinde getirmiş ve ulusal kültür politikaları "kendinden olmayan" ı dışlayan bir içeriğe bürünmüştür. Ulusal dayanışmayı ve ulusal birliği besleyen soğuk savaş döneminin sona ermesi, Avrupa'da göçmen nüfusun yoğunlaşması gibi gelişmelerin sonucunda devletler, çeşitli toplumsal kesimlerin yurttaşlığa dahil olma veya yurttaşlık haklarının kimlik siyaseti çerçevesinde yeniden tanımlanması talepleriyle karşı karşıya kalmışlardır. Bir başka deyişle, devletlerin gündemine genel bir nitelendirmeye "azınlık"<sup>19</sup> sorunu girmiştir. Belirttiğimiz gibi, bugün azınlık olarak adlandırdığımız topluluklar, ulus devletlerin Avrupa sahnesine çıkışıyla birlikte siyasal gündeme girmişlerdir<sup>20</sup>. Azınlık olgusu, bir ulusun (çoğunluğun) siyasal organizasyonu içinde yaşayan, özel bir ulusal karaktere sahip olan, ancak siyasal süreçte eşit katılımdan, dolayısıyla siyasal hakların kullanımından dışlanan insan topluluklarını ifade etmek için kullanılmaktadır<sup>21</sup>. Azınlıkları Will Kymlicka'nın hareket ettiği iki temel ayırım ile tanımlamak yerinde olacaktır. Kymlicka, bir devlet ülkesinde yaşayan azınlık topluluklarını "ulusal

<sup>19</sup> Burada azınlık nitelendirmesi, hukuksal olarak değil, sosyolojik bir olgu olarak ele alınmaktadır.

<sup>20</sup> Üstel, *Ibid.*, s.37.

<sup>21</sup> Azınlık olgusunun Almanya'daki gelişimi bir anlamda, daha sonraları devletlerin bu topluluklara uygulayacakları politikaların ipucunu vermektedir. Almanya'da bir seçimde kaybeden, dolayısıyla siyasal kontrolden dışlanan kimseler 'minderheit' (azınlık) olarak adlandırılmışlardır, minderheit kimi zaman, 'onur olarak düşük', 'güç olarak düşük' anlamlarını da içerecek şekilde kullanılmıştır (Bkz. Üstel,1999: 36-37).

azınlıklar” ve “etnik topluluklar” olarak ayırır<sup>22</sup>. Kymlicka’nın ayırımına göre, ulusal azınlıklar, genellikle kendi dillerini çoğunluk kültürü yanında ayrı toplumlar olarak korumak isterler ve ayrı toplumlar olarak varlıklarını sürdürmelerini sağlamak üzere çeşitli özerklik ve özyönetim biçimlerini talep ederler<sup>23</sup>. Bu gruplar Amerikan yerlileri ve Avrupa’daki ulusal azınlıklar gibi, işgale uğramış ve sömürgeleşmiş halkları ifade etmektedir. Ulusal azınlıklar, özellikle 16. ve 17. yüzyıllardan itibaren, ikili antlaşmalar ile devletlerin gündemine girmiş, Birinci Dünya Savaşı sonrasında azınlıkların korunması uluslararası bir boyut kazanmış ve İkinci Dünya Savaşı sonrasında kurulan Birleşmiş Milletler sistemiyle ise, azınlıklar insan hakları içinde ele alınır olmuştur<sup>24</sup>. Soğuk Savaş’ın sona ermesinin ardından, ulusal azınlıklar sorunu yine gündemde önemli bir yer işgal etmeye başlamıştır. Etnik azınlıklar ise, daha çok bireysel ve aile olarak göçten doğar ve genel olarak büyük toplumla bütünleşmek ve toplumun tam üyeleri olarak kabul edilmek isterler. Bir başka deyişle, etnik azınlıklar, kendi özyönetimlerini kurmaktan ziyade, toplumsal kurum ve yasaların kültürel farklılıklara daha saygılı hale getirilmesi talepleriyle, büyük toplumla bütünleşmek isterler. Bu tanımlamayla Kymlicka, hem ulusal azınlıkları hem de etnik azınlıkları kendi ulusal ya da etnik toplulukları içinde azınlık konumunda olan ve yeni toplumsal hareketler tarafından temsil edilen kadınların, eşcinsellerin, engellilerin, yaşlıların, sakatların, evsizlerin ve diğer marjinalleştirilmiş grupların oluşturduğu azınlık kavramından farklı bir yere koyar<sup>25</sup>. Genelde devletlerin tek ulusal kültür ve ulusal kimlik üzerine yoğunlaşmaları ve bu kültürü yayma siyasetleri, etnik topluluk kültürlerinin asimilasyonunu beraberinde getirmiştir. Yukarıda da vurguladığımız gibi, özellikle İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra devletlerin yabancı işçileri kabul etmeleri, göçmen sorununu gündeme getirmiştir. Devletlerin göçmenlere yaklaşımı yurttaşlıkla ilgili bazı problemlere yol açmıştır. Öncelikle ikinci kuşak olan ya da uzun yıllardır bir devlet ülkesinde yaşayan göçmenleri, devletlerin yurttaşlığa kabul etmesi sorunu söz konusudur. Burada yine, farklı geleneklerin farklı yurttaşlık politikalarıyla karşılaşırız. Almanya, Alman olmayan göçmenleri tam yurttaşlık statüsüne kabullenmekte gönülsüzce davranırken, Fransa göçmenler konusunda asimilasyonist politikalar izleme eğiliminde olmuştur<sup>26</sup>. Bunun yakın tarihlerdeki örneği Almanya’nın

<sup>22</sup> *Passim*, Will Kymlicka, **Çokkültürlü Yurttaşlık, Azınlık Haklarının Liberal Teorisi**, (Çev. Abdullah Yılmaz), İstanbul, Ayrıntı, 1998, 1.Baskı.

Heater, Kymlicka’dan farklı olarak bir devlette azınlık statüsü oluşturabilecek insan topluluklarını üç kategoride değerlendirmektedir. Birincisi yerli halklar, ikincisi zorunlu ya da iradi göçün sonucunda azınlık durumuna düşen insan toplulukları, ABD, Britanya ve Fransa’daki Afrika kökenliler, ABD’de bazı Hispanikler, çeşitli Avrupa ülkelerindeki müslümanlar, Endonezya ve Malezya başta olmak üzere çeşitli Asya ülkelerine dağılmış olan Çinliler iradi ya da zorunlu göç sonucu azınlık konumuna gelen toplulukları oluşturur. Üçüncü kategori ise, coğrafi ya da siyasi olarak devleti çokkültürlü kılmak için birleştirilen insanlardır, mesela Kanada’da Quebecier devleti Anglo- Fransız devleti haline getirmişler (Bkz. Heater, 1999: 111).

<sup>23</sup> *Ibid.*, s.38.

<sup>24</sup> Yasemin Özdek, **Uluslararası Politika ve İnsan Hakları**, Ankara, Öteki, 2000, 1.Baskı, s.215-216.

<sup>25</sup> Kymlicka, *Ibid.*, s.51.

<sup>26</sup> Heater, *Ibid.* s.106.

neredeyse dört yüz binden fazlası Almanya'da doğmuş olan, yaklaşık bir milyon Türk'e yurttaşlık hakkı vermezken, Eski Sovyetler Birliği ve Doğu Avrupa devleti yurttaşı olup da, Alman soyundan gelenlere kısa sürede yurttaşlık hakkı tanımasıdır<sup>27</sup>. Fransa ise, özellikle ikinci kuşak göçmenlere otomatikman yurttaşlık hakkı tanımakla beraber, uyguladığı kültür politikaları bu toplulukların tamamen Fransız kültürüne entegre olması yönündedir. Bir başka deyişle, devletlerin göçler ya da iltica hareketleri sonucu oluşan etnik azınlıkları yurttaşlığa dahil etmesi bu toplulukların ekonomik, kültürel ve sosyal sorunlarını çözmemektedir. Kamu kurumlarında tek bir ulusal dilin kullanılması, zorunlu askerlik, tek bir kültür politikasını kabullenme zorunluluğu etnik toplulukların karşılaştığı sorunlardan bazılarıdır, yani bu topluluklar yurttaşlık hakkı kazanabilmek için, kendi kültürlerinden vazgeçip, yeni ülkelerinin egemen dilini, tarihindeki temel olguları ve siyasal kurumları öğrenmek zorundadır<sup>28</sup>. Birlik yurttaşlığının önemi ise, tam bu noktada ortaya çıkmaktadır. Farklı ulusal-yurttaşlık geleneklerinden bir üst Avrupa yurttaşlığı statüsü oluşturulurken, farklı geleneklerin birbirine saygı duyduğu ve birarada varolabildiği bir Avrupa geleneği yaratmak hayati önem taşımaktadır. İşte Avrupa yurttaşlığının doğuşu, tam da Avrupa'da bu sorunların yaşandığı bir döneme denk gelmiştir. Bir başka deyişle Avrupa kimlik sorunu ile karşı karşıyadır ve Birlik yurttaşlığının bu kimlik sorununa cevap verebilecek potansiyele sahip olup olmadığı sorunu gündeme gelmektedir. Avrupalılık kimliği geçici göçmenler, din, dil ve kültür farklılıklarını korumak isteyen etnik topluluklar, üye devletler içinde var olan ulusal azınlıklar ve marjinalleştirilmiş gruplar dikkate alınarak mı kurulacak, yoksa bütün bu gruplar yok mu sayılacaktır? Bütün bu soruların cevabını Birlik yurttaşlığının tanıdığı hakları daha ayrıntılı şekilde inceleyerek, arayabiliriz.

Maastricht Antlaşması'nın 17. maddesi ile Birlik yurttaşlığı kurulmuştur ve üye devletlerden herhangi birinin yurttaşı olan kişi Birlik yurttaşıdır hükmü getirilmiştir. Yine aynı hüküm, Birlik yurttaşlığının ulusal devlet yurttaşlığının yerine geçmediği ve ulusal yurttaşlığı tamamlayıcı nitelik taşıdığını belirtmiştir. Maastricht Antlaşması'na ekli 2 numaralı deklarasyonla "bir kişinin şu ya da bu devletin yurttaşı olduğu konusundaki sorunun ilgili devletin ulusal hukukuna göre çözüleceği" hükmüne bağlanmıştır. Çifte yurttaşlık durumunda ise, Avrupa Toplulukları Adalet Divanı, özellikle 7 Temmuz 1992 tarihli Micheletti kararında, üye devlet yurttaşlığının dikkate alınması konusunda karar vermiştir<sup>29</sup>. Bu düzenlemelerden anlaşılacağı gibi, Birlik yurttaşlığının

<sup>27</sup> Avrupa devletlerinin göçmenlere yurttaşlık tanıma siyasetleri farklılık göstermektedir. Almanya ve İsviçre ikinci kuşak göçmenler özel bir düzenlemeye sahip değildir, özellikle Almanya yurttaşlığı soy esasına göre verdiğinden, Almanya'da doğmak ya da uzun süredir orada yaşamak yurttaşlık elde etmek için yeterli değildir. Fransa ve Hollanda ise, o ülkede doğan ve belirli bir süreden beri o ülkede yaşayan kişilere çoğunlukla yurttaşlığa geçiş hakkı tanımaktadır. Fransa ikinci kuşak göçmenlere otomatikman yurttaşlık hakkı tanımaktadır. İsveç ve Belçika'da ise, bu ülkelerde büyüyen kimseler, bu ülkelerde doğmamış olsalar bile, basit bir bildirimle yurttaşlık kazanabilirler (Bkz. Brubaker, 1994: 315).

<sup>28</sup> Kymlicka, *Ibid.*, s.298.

<sup>29</sup> Ercüment Tezcan, *Avrupa Birliği Hukukunda Birey*, İstanbul, İletişim, 2002, 1.Baskı, s. 27.

kazanılması, kaybedilmesi gibi durumlar üye devlet yurttaşlığı koşuluna bağlıdır. Bir başka deyişle, üye devletler Birlik yurttaşlığının kazanılmasında ve kaybedilmesinde asıl yetkiye sahiptirler. Bu da, birlik yurttaşlığı statüsünün daha doğuşundan itibaren, ulusal yurttaşlık kavramının yaşadığı sorunlara çözüm oluşturmaktan ve yeni bir alternatif sunmaktan uzak olduğunu göstermektedir. Birlik yurttaşlarına tanınan hakları ele aldığımızda, Maastricht Antlaşması'nın 18. maddesinde, Birlik yurttaşlarının, üye devletlerin toprakları üzerinde serbestçe dolaşma ve ikamet hakkına sahip oldukları düzenlemesinin yer aldığını görmekteyiz. Aynı hüküm, serbest dolaşım hakkının, antlaşmada ve antlaşmanın uygulanması için yapılan düzenlemelerde belirtilen şartlar ve sınırlar içinde kullanılacağına da değinmiştir. Bu düzenleme, hukuki bir içerik taşımaktan çok, program niteliğinde bir hüküm olduğu gerekçesiyle eleştirilmektedir. Bir başka deyişle, serbest dolaşım ve ikamet hakkı ilke düzeyinde herhangi bir kısıtlamaya tabi olmamasına rağmen, kullanım aşamasında bazı şartlara ve kısıtlamalara tabi olabilecektir<sup>30</sup>. Avrupa Toplulukları Adalet Divanı (ATAD) ise, serbest dolaşım ve ikamet hakkının genişletilmesi konusunda ihtiyatlı bir tavır izlemektedir. Divan, Wijnenbeek kararında, AT Antlaşması'nın 14 ve 18. maddelerinin iç sınırlarda pasaport kontrollerini kaldırma sonucunu doğurmadığını belirtmiştir<sup>31</sup>. Maastricht Antlaşması'nın 19. maddesinde Birlik yurttaşlarına tanınan haklar arasında seçme ve seçilme hakkına yer verilmiştir. Buna göre, tüm Birlik yurttaşları, ikamet ettikleri üye devletlerde yerel seçimlere ve Avrupa Parlamentosu seçimlerine katılma hakkına sahiptirler. Seçme ve seçilme hakkının, Maastricht Antlaşması ile Birlik yurttaşlarına tanınan haklardan en önemlilerinden biri olduğunu söyleyebiliriz. 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 yurttaşlığının elle tutulur, gözle görülür tezahürü olarak da nitelendirilmektedir. Çünkü serbest dolaşım, ikamet 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<sup>32</sup>. Ancak yine de, siyasal birlik arayışları içinde olan Birliğin, seçme ve seçilme hakkını yerel seçim ve Avrupa Parlamentosu seçimleriyle sınırlandırması, üye devletlerin ulusal seçimlerde, diğer üye devlet yurttaşlarına seçme ve seçilme hakkı tanınması konusundaki tedirginliklerini ortaya koymaktadır. Maastricht antlaşması ile, Birlik yurttaşlarına tanınan bir diğer hak, Birlik yurttaşlarının yurttaşı oldukları üye devletlerin temsilciliğinin bulunmadığı üçüncü ülkelerde, temsilciliği bulunan tüm üye devletlerin diplomatik ve konsolosluk yetkilileri sağlanacak korumadan yararlanmalarıdır. Bu maddede belirtilen koruma, dar

<sup>30</sup> *Ibid.*, s.32.

<sup>31</sup> *Ibid.*, s.40.

<sup>32</sup> *Ibid.*, s.58.

anlamdaki diplomatik korumadan ziyade, konsolosluk koruması anlamına gelir ve acil durumlarda sağlanacak olup geçici mahiyettedir<sup>33</sup>. Maastricht Andlaşması'nın 21. maddesi ise, Ombudsman'a başvuru ve Parlamento'ya dilekçe hakkını düzenlemiştir. Hemen belirtelim ki bu haklar, birlik yurttaşlarının dışında da bazı kişilere tanındığından, Birlik yurttaşlarına münhasır hak kategorisinden değildir. AT Antlaşması'nın 194. maddesine göre, bir üye devlette ikamet eden gerçek veya tüzüğüne göre karar merkezi bir üye devlette bulunan tüzel kişiler, Topluluğun faaliyet alanıyla ilgili herhangi bir hususta Avrupa Parlamentosu'na başvurabilirler. Bu hak yurttaşlık hakları arasında, muhatabı en geniş hak kategorisidir ve dolayısıyla kapsayıcı niteliği yerindedir. Anlaşılacağı gibi birlik yurttaşlığının tanıdığı haklar bazı siyasal hak kategorileriyle sınırlı olup ekonomik, sosyal ve kültürel hak kategorileri Birlik yurttaşlığının tanıdığı haklar arasında yer almaz. Sosyal ve kültürel hakların kapsam dışında tutulması birlik yurttaşlığının en temel eksikliklerindedir. Ayrıca, yurttaşlık konusunda, mevcut hukuksal düzenlemeler, Avrupa'daki çokkültürcülük taleplerine cevap vermekten uzaktır. Bir başka deyişle, Avrupa Birliği yurttaşlığının mevcut hali, din, dil, cinsiyet temelinden yükselen kimlik taleplerinin reddi üzerine inşa edilmiştir ve bir Avrupa üst kimliği oluşturma arayışına cevap oluşturamaz. Sorun Avrupa kimliğinin, nasıl oluşturulacağı sorunudur. Avrupa kimliğinin oluşumu, yurttaşlığın içeriğini belirleyen temel etken olacaktır.

Habermas, bir Avrupa kimliğinin oluşturulması sorununu öncelikle ulus-devlet modelinin gelişimini ele alarak analiz eder. İsviçre'de etnik gerilimleri yurttaşların çokkültürlü birliği ile dengeleyecek kadar güçlü bir federasyon kurulmasına rağmen, yalnızca, merkezi yönetime sahip bölgesel devletler Avrupa devletler sistemini etkilemiştir<sup>34</sup>. Buradan hareketle, Habermas, bugünkü siyasal sistemlerin temelini oluşturan ulus-devlet modelinin tarihte gelinen en son aşama olmadığını vurgular. Avrupa devletlerinde, ulusal bilinç ve toplumsal dayanışma; ulusal tarih yazımı, kitlesel iletişim araçları ve evrensel oy hakkı sayesinde tedricen gelişmiştir, öyleyse yerel hanedan bilincinden ulusal ve demokratik bilince evrilen dayanışmanın ulusal sınırların ötesine de taşınması mümkündür<sup>35</sup>. Bu bilinç, "yurttaşlar ulusu" sayesinde kurulur. Yurttaşlar ulusu, kimliğini ortak etnik, kültürel özelliklerden değil, ama medeni haklarını aktif bir şekilde kullanan yurttaş eyleminden alır<sup>36</sup>. Habermas yurttaşlardan meydana gelen ulusun, soy, dil ve tarih ortaklığıyla şekillenen bir kader birliğiyle karıştırılmaması gerektiğini belirtir. Etnik ulus anlayışının karşısı olarak bu biçimdeki ulus kavrayışı, hem Avrupa ulus devletlerinin fiili tarihsel yörüngesini, hem de demokratik yurttaşlığın, yabancılarla arasında

<sup>33</sup> *Ibid.*, s.74.

<sup>34</sup> Jürgen Habermas, "Citizenship and National Identity", *The Condition of Citizenship*, ed. Bart van Staenberg, London, Sage Publications, New Delhi, Thousand Oaks, 1994, 1. Baskı, s. 21.

<sup>35</sup> Jürgen Habermas, *Kamusal Yaşamın Yapısal Dönüşümü*, (Çev. Tanıl Bora, Mithat Sancar), İstanbul, İletişim, 1997, 1. Baskı, s.214.

<sup>36</sup> Habermas, *Citizenship and...*s.26-27.

soyut hukuk dolayımında bir dayanışma sağladığı olgusuna ışık tutar<sup>37</sup>. Habermas'ın, 'yurttaşlar ulusu'nun kuruluşunda önerisi, "anayasal yurtseverlik" tir (*constitutional patriotism*). İsviçre ve Birleşik Devletler gibi çokkültürlü toplumlar göstermiştir ki, anayasal ilkelerin köklendiği tomurcuklanma döneminde, siyasal kültürün aynı dili, aynı etnik ya da kültürel kökeni paylaşan yurttaşlar üzerine temellenmesine hiçbir neden yoktur. Dahası, siyasal kültür, çokkültürlü bir toplumda, aynı zamanda çoğulculuğun ve farklı hayat tarzlarının bütünleşmesini keskinleştiren 'anayasal yurtseverlik' (*constitutional patriotism*) için ortak payda olarak hizmet etmelidir. Habermas, Avrupa Birliği konusunda da farklı ulusların anayasal yurtseverlik ilkeleri çerçevesinde birarada olabilecekleri bir siyasal kültür kurulabileceğini savunur<sup>38</sup>. Bu çerçevede her bir ulusal gelenek, diğer ulusal kültürlerin lehine ilişki ve bağlantı kuracak şekilde oluşturulmalıdır. Bu bağlamda Habermas, Avrupa kamusal alanının oluşturulmasının Avrupalılık kimliğinin ve Avrupa yurttaşlığının içeriğinin belirlenmesinde önemine işaret eder:

*" Demokratik kamusal alanın iletişimsel altyapısının işlevi ilişkili olduğu toplumsal problemleri ele alınacak konu başlıkları haline getirirken, aynı zamanda bu meselelere ait haberler ve görüşler üzerinde olumlu veya olumsuz bir tutum takınarak toplumun genelini sürecin bir parçası haline getirmesidir. Zaman içerisinde yurttaşların çoğunluğu, oy kullanmak veya kullanmamak haricinde kamusal mesajlar vermeseler dahi, bu zımni tutumlar bir kamuoyu tesis edecek kadar yoğunluk taşırlar "*<sup>39</sup>.

Habermas, şu ana dek, farklı kamuoyları doğurabilecek altyapının yalnızca ulus-devletler içinde bulunduğunu belirtmekle beraber, Avrupa kamusal alanının, ulusal kamusal alanların kopyası şeklinde olmaması gerektiğine işaret eder<sup>40</sup>. Buna göre, Avrupa kamusal alanı farklı ulusal bütünlüklerin birbiri içine nüfus etmesi, birbirlerine kapılarını aralamaları sayesinde doğacaktır. Böylece, Habermas, Avrupa kamusal alanının, ulus-devletler şeklinde değil, yurttaşlar Avrupası şeklinde kurulabileceğini belirtmektedir.

### III- AVRUPA BİRLİĞİ YURTTAŞLIĞININ GELECEĞİ

Bütün bu aktardıklarımızdan anlaşılacağı gibi, AB yurttaşlığı henüz üzerinde tam bir uzlaşma sağlanamamış tartışmalı bir kurumdur. AB kamusal alanının ve buna bağlı olarak AB kimliğinin oluşturulması, yurttaşlığın içeriğinin belirlenmesinde temel etkenler olacaktır. Yine yurttaşlık konusunda mevcut hukuksal düzenleme, AB ülkelerinde oturma izni olan yabancıları, misafir işçileri, göçmenleri yurttaşlığa dahil etmediği için dışlayıcı; yurttaşlığı kazanma koşullarını üye ulus devletlerin tekeline bıraktığı için antidemokratik

<sup>37</sup> Habermas, Avrupa'nın...s.18.

<sup>38</sup> Habermas, Citizenship..., *Idem*.

<sup>39</sup> Habermas, Avrupa'nın...s.21.

<sup>40</sup> *Idem*.

ve siyasal kararların alınmasında yurttaşlara, parlamento seçimlerinde seçme ve seçilme hakkının dışında herhangi bir hak tanımadığı için pasif içeriktedir. Bir başka deyişle, mevcut Birlik yurttaşlığı, AB'nin demokratik meşruiyet arayışlarına çözüm üretmekten uzaktır. Mevcut düzenlemeler Avrupa Anayasasını kuran antlaşma taslağında da değişmemiştir. Taslak metnin 7. maddesi Birlik yurttaşlığını düzenlemiştir ve yurttaşlık yine, bir üye devlet yurttaşlığı koşuluna bağlanarak, ulusal yurttaşlığa ek bir statü olarak tanımlanmıştır. Taslak metinde yer alan ve Maastricht Antlaşması'nda bulunmayan en önemli hüküm, 7. maddenin 1. paragrafının son cümlesinde yer alan, bütün Birlik yurttaşları, kadın ve erkek kanun önünde eşittir hükmüdür. Böylece kanun önünde eşitlik ilkesi ile, yurttaşlığın en önemli özelliği Birlik yurttaşlığına eklenmiştir. Taslak metnin 7. maddesinin 3. paragrafında, hakların, Anayasa ve ona işlerlik sağlayacak hükümler tarafından belirlenen şartlar ve sınırlar çerçevesinde uygulanacağı belirtilmiştir. Taslakta diğer haklara ilişkin bir değişiklik yer almamıştır.

Birlik yurttaşlığının AB'nin siyasal birliği için meşruiyet oluşturabilmesi için Habermas'ın anayasal yurtseverlik önerisi önemlidir. Çünkü Habermas, anayasal yurtseverliği önerirken sadece siyasal topluluk ile birey arasında siyasi bağa işaret etmez; aynı zamanda ve siyasal topluluğu etkileme aracı olarak yurttaşlığın önemine de dikkat çeker. Bir başka deyişle, anayasal yurtseverlik, anayasaların, yurttaş eylemleriyle gelişen dinamik ve devingen bir süreç olduğunu gösterir. Böylece hem siyasal topluluk ile aidiyet bağı kurulur, hem de siyasal katılım sağlanır. Bir ülkede kendisini mevcut yasa yapım sürecinin bir parçası, sorumlusu, eleştiricisi, kendini yasalara bağlı ve yasaların tarafı olarak gören herkes o ülke halkının bir parçası olacaktır. Göç ya da başka nedenlerle bir başka ülkede yaşamak durumunda olanlar da, kendi konumları bakımından aynı kurallara uydukları, kuralların eksik gördükleri yerlerini eleştirdikleri ve bu konuda kamusal bir tartışma yürütebildikleri ölçüde etnik kimliklerine, nereden geldiklerine ve neye inandıklarına bakılmaksızın o ülkenin bir parçası olacaklardır<sup>41</sup>. AB yurttaşlığı ancak böyle bir anlayışta tanımlanabildiği sürece demokratik meşruiyet üretebilecektir ve Birliğin anti-demokratik ve bürokratik olduğu gerekçesiyle eleştirilen Kurumlarına katılımı ve kurumları etkileyebilme, onları dönüştürebilme işlevini sağlayabilecektir.

## SONUÇ

Avrupa Birliği yurttaşlığı ilk kez Maastricht Antlaşması ile kurulmuştur ve Avrupa Anayasası'nı kuracak antlaşma taslağında da Birlik yurttaşlığına yer verilmiştir. Birlik yurttaşlığı üye devlet yurttaşlığı önkoşuluna bağlanmış ve böylece Birlik yurttaşlığının kazanılmasında ve kaybedilmesinde üye devletler yetkili kılınmıştır. Bu durum AB kurumları ile bireyler arasında doğrudan ilişki yerine, üye devletler aracılığıyla dolaylı bir ilişki kurmuştur. Bu da Birlik

<sup>41</sup> Çelebi, *Ibid.*, s.113.

yurttatılığının birey ve AB arasınımda kurduğu aidiyet bağının zayıflığına işaret eder. Yine yurttatılığın üye devlet yurttatılığı koşuluna bağlı olması, göç ya da başka nedenlerle bir başka ölkede yaşamak durumunda olan kiŐilerin dıŐlanması sonucunu dođurmuŐtur. Birlik yurttatılığı, sınırlı bir Şekilde siyasal hakları tanımıŐ, sosyal ve kültürel haklar yurttatılığ hakları kapsamı dışında tutulmuŐtur. Bütün bu aktardıklarımız göstermektedir ki, Avrupa Birliği yurttatılığının mevcut hali demokratik bir iŐerikten yoksundur. Ancak Birlik yurttatılığı da tıpkı, Avrupa kimliği ve siyasal birlik tartıŐmaları gibi henüz tamamlanmamıŐtır. Avrupa kimliğinin çoğulculuğa dayalı bir Şekilde, demokratik bir Şekilde tanımlanması, demokratik, katılımcı, aktif ve çoğulcu bir yurttatılığa zemin hazırlayacaktır.