

AVRUPA BİRLİĞİ ADALET DİVANİ KARARLARINDA AVRUPA BİRLİĞİ VATANDAŞLIĞININ SOSYAL HAKLAR BAĞLAMINDA DEĞİŞEN ROLÜ

The Changing Role of the European Union Citizenship Within the Context of Social Rights in the Case-Law of the European Court of Justice

Dr. Öğr. Üyesi Uğur KARA*

Öz: Avrupa Birliği vatandaşlığı kavramı 1992 yılında Avrupa Birliği Antlaşması (Maastricht) ile resmi olarak tanınmıştır. Birlik vatandaşlığı, Avrupa Birliği Adalet Divanı'nın içtihadıyla işlevsel bir içerik kazanmıştır. Başlangıçta Divan, önüne gelen davaları Avrupa Birliği vatandaşlığı çerçevesinde ele alma konusunda isteksiz görünmüştür. Ancak, Adalet Divanı Hukuk Sözçülerinin güçlü görüşlerinin ardından Divan, tutumunu değiştirmiş ve yeni bir hat benimsemiştir. Böylece, Avrupa Birliği vatandaşlığı işlevsel bir içerik kazanmış ve bazı sosyal hakları da kapsar hale gelmiştir. Divan bazı kararlarında bir denge oluşturarak kavramın kapsamının genişlemesini engellemeye çalışsa da Avrupa Birliği vatandaşlığını güçlendirme eğilimi devam etmiştir. Bununla birlikte, Divan, 2014 yılından itibaren, bu genişleme eğilimini durdurarak primsiz sosyal yardımlara kolay erişimi engellemek amacıyla daha belirgin bir tutum benimsemiştir. Bu makalenin amacı, Avrupa Birliği Adalet Divanı içtihadında Avrupa Birliği vatandaşlığının hukuki evrimini ve Avrupa Birliği vatandaşlığının sosyal refah yardımları üzerindeki değişen etkilerini ortaya koymak ve analiz etmektir.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği vatandaşlığı, Avrupa Birliği Adalet Divanı, serbest dolaşım ve yerleşme hakkı, sosyal refah yardımları

Abstract: The concept of citizenship of the European Union was given formal recognition by the Treaty on European Union (Maastricht) in 1992. The concept gained a functional content through the case-law of the Court of Justice of the European Union. In the beginning, the Court appeared to be reluctant to handle the cases within the framework of the citizenship of the European Union. However, after the forceful opinions of its advocate generals the Court changed its position and adopted a new attitude. Since then, citizenship of the European Union has gained a functional content and later tended to cover some social rights. Even though the Court tried to stop broadening the scope of the concept by creating a balance in some of its judgments, the tendency of strengthening citizenship of the European Union remained. However, since 2014, the Court has adopted a more obvious attitude in order to prevent easy access to non-contributory social welfare benefits by stopping this expansionary tendency. The aim of this article is to demonstrate and analyse the legal evolution of the citizenship of the European Union in the case-law of the Court of Justice of the European Union and the changing effects of the European Union citizenship on social welfare benefits.

Keywords: Citizenship of the European Union, Court of Justice of the European Union, right to move freely and reside, social welfare benefits

* Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi, ugurkara@anadolu.edu.tr

ORCID: 0009-0002-7943-7901

Makale Geliş Tarihi: 27.01.2025, Makale Kabul Tarihi: 13.03.2025

GİRİŞ

Temel sütunları 18 Nisan 1951 tarihli Avrupa Kömür ve Çelik Antlaşması ile Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu kuran 25 Mart 1957 tarihli Roma Antlaşması ve aynı tarihli Avrupa Atom Topluluğu Antlaşması ile şekillenen Avrupa Toplulukları, 1987'de yürürlüğe giren ve ekonomi dışı alanları da kapsayan Avrupa Tek Senedi ve nihayet 1993'te yürürlüğe giren 1992 tarihli Maastricht Antlaşması ile Avrupa Birliği'ne dönüşmüştür.¹ Avrupa Birliği'nin ana sütununu oluşturan Avrupa Ekonomik Topluluğu, ortak gümrük siyaseti, sermayenin ve işgücünün serbest dolaşımı, ortak tarım ve ulaştırma politikaları uygulamak gibi ekonomik hedefleri önclemiştir. Avrupa Ekonomik Topluluğu yapılanması ve bu yapılanma bünyesinde öne çıkan ekonomik öncelikler, kapitalizmin Avrupa'da II. Dünya Savaşı sonrasında başlayan görkemli genişleme dalgasıyla uyum arz etmiştir. Maastricht Antlaşması, Avrupa Toplulukları'nı oluşturan ilk üç sözleşmenin yanı sıra, ortak dış politika ve savunma politikası ve adalet ve içişlerinde iş birliği ile üç ayaklı bir yapı kurmuş, aynı antlaşmayla Avrupa Birliği (AB) vatandaşlığı getirilmiştir.²

AB vatandaşlığı, vatandaşlığı bir ulusa mensubiyet olarak ele alan egemen vatandaşlık anlayışından farklı olarak, vatandaşlık için “yeni bir post-ulusal model” olarak tanımlanmış,³ özellikle getirdiği siyasal haklar düşünüldüğünde, halkın yabancı unsurlara karşı ayrılmaz bir bütün oluşturduğu savına dayanan halk / ulus anlayışı bakımından önemli bir yenilik, hatta bir tehdit olarak değerlendirilmiştir.⁴ Öte yandan, 1997 tarihli Amsterdam Antlaşması'nın vatandaşlık maddesine getirdiği “Birlik vatandaşlığı ulusal vatandaşlığı tamamlar ve onu ikame etmez” ek cümlesi, AB'nin ulus altı, ulusal ve ulus ötesi olmak üzere farklı yönetim düzeylerini buluşturan esnek karakterinin vatandaşlık alanında da yansıtılması olarak görülmüş, AB vatandaşlığının, ulusal vatandaşlığı ilga etmediğine dikkat çekilmiştir.⁵ Ulusal vatandaşlığı ortadan kaldırmadığı veya geri plana atmadığı açık olmakla birlikte, AB vatandaşlığının birey-devlet ilişkileri bakımından ve bireyin uluslararası hukukta hak sahibi bir özne olması hususu itibarıyla önemli bir yeniliği ifade ettiği de kuşkusuzdur.

AB vatandaşlığının sembolik bir konumdan kurtulup gerçek bir işleve kavuşmasını sağlayanın Avrupa Birliği Adalet Divanı (ABAD) olduğunu söylemek mümkündür.⁶ Başlangıçta AB vatandaşlığı kurumunu ele almakta isteksiz davranan Divan, özellikle hukuk sözcülerinin konuya dair değişen ve istikrar

¹ “Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET)”, *AnaBritannica*, C. 3, (İstanbul: Ana Yayıncılık, 1994, ss. 409-411), s. 409-410.

² Ece Göztepe, “Yurttaşlığın Kamusal ve Ulusüstü Boyutu: Avrupa Yurttaşlığı ve “Göçmen Forumu” Örnekleri”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C. 52, Sayı: 4: 229-248 (2003), s. 239-240.

³ Jo Shaw, “The Interpretation of European Union Citizenship”, *The Modern Law Review*, Vol.: 61, No: 3: 293-317 (May 1998), s. 310.

⁴ Göztepe, 2003, s. 241.

⁵ Richard Bellamy ve Alex Warleigh, “From an Ethichs of Integration to an Ethichs of Participation: Citizenship and the Future of the European Union”, *Journal of International Studies*, Vol. 27, No: 3: 447-470 (1998), s. 456.

⁶ İsabetli olarak, ABAD, Birlik vatandaşlığının kurucusu, Birlik vatandaşlığını düzenleyen AB mevzuatını içtihadıyla “anlamalı” hale getiren özne olarak tasvir edilmiştir: Dimitry Kochenov, “The European Citizenship Concept and Enlargement of the Union”, *Romanian Journal of Political Science*, Vol.:3, No: 2: 71-97 (2003), s. 90.

kazanan tutumunu takiben tedrici bir şekilde farklı bir çizgiyi benimsemiştir. Bu çalışma, ABAD hukuk sözcülerinin mütalaalarına ve ABAD'ın kararlarına odaklanarak önce bu farklı çizginin doğuşu ile gelişimini ve sonra sosyo-ekonomik koşullarda ve AB mevzuatındaki değişiklikleri takiben yerini daha farklı bir çizgiye bırakmasını göstermeyi ve tahlil etmeyi amaçlamaktadır.

Türkiye akademik sahasında AB vatandaşlığına, bu vatandaşlığın kapsadığı haklara, ayrımcılık, eşit muamele görme sorunsalı temelinde AB vatandaşlığının bazı ABAD kararlarındaki akislerine yer veren çalışmalar mevcuttur.⁷ Bu çalışma ise, ABAD kararlarında AB vatandaşlığı kurumunun seyrini gösterirken, işlevsel hale gelme, sosyal haklar alanında güçlenerek genişleme, bilahare duraksama ve gerileme şeklindeki eğilimlere odaklanmış, bunu bilhassa genişleme evresinde ABAD hukuk sözcülerinin ABAD içtihadının yönünü belirleyen önemli mütalaalarına, keza, genişleme, denge ve daralma evrelerinde tayin edici ABAD kararlarına ve içtihadın yönünün değiştiğini teyit eden tamamlayıcı ABAD kararlarına genişçe yer verip tahlil ederek yapmaya çalışmıştır.

I. AVRUPA BİRLİĞİ VATANDAŞLIĞININ DOĞUŞU

Avrupa Birliği (AB) vatandaşlığı 1 Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe giren Avrupa Birliği Antlaşması (Maastricht Antlaşması) ile getirilmiş, bu antlaşmanın adını Avrupa Topluluğu Antlaşması olarak değiştirdiği 1957 tarihli Avrupa Ekonomik Topluluğu Antlaşması'na eklenen hükümlerle bu belgenin 8-8e maddeleri arasında düzenlenmiştir. Maddeleri yeniden numaralandıran 2 Ekim 1997 (1 Mayıs 1999 yürürlük) tarihli Amsterdam Antlaşması'ndan sonra vatandaşlık maddeleri 17-22 numaralarını almıştır. 13 Aralık 2007 tarihinde imzalanıp 1 Ocak 2009'da yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması, Avrupa Topluluğu Antlaşması'nın adını Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma (ABİHA) olarak değiştirmiş ve belgeyi yeniden tanzim etmiştir. Vatandaşlık, revize edildiği haliyle söz konusu belgenin 20. maddesinde düzenlenmiş bulunmaktadır.

“1. Bu belge ile Birlik vatandaşlığı tesis edilmiştir. Bir Üye Devletin uyrukluğunu taşıyan herkes Birliğin vatandaşıdır. Birlik vatandaşlığı ulusal vatandaşlığı tamamlar ve onu ikame etmez.

2. Birlik vatandaşları bu Antlaşma ile sağlanan hakları kullanır ve yükümlülöklere tabidir. Onlar, diğör hakların yanı sıra, şönlara da sahiptir:

(a) Üye Devletlerin topraklarında serbest dolaşma ve ikamet etme hakkı

(b) İkamet ettikleri Üye Devlette, Avrupa Parlamentosu seçimleri ve yerel seçimler için, o devletin vatandaşlarıyla aynı koşullar altında, oy kullanma ve aday olma hakkı

(c) Uyuğu oldukları Üye Devletin temsil edilmediğı üçüncü ölkö topraklarında, herhangi bir Üye Devletin diplomatik ve konsolosluk makamlarınca, o devletin uyruklarıyla aynı koşullarla, korunma hakkı

⁷ Örneğın bkz. Kerem Batır, “Antlaşmalar ve Avrupa Birliğı Adalet Divanı Kararları Çerçevesinde Avrupa Birliğı Vatandaşlığı”, Marmara Avrupa Araştırmaları Dergisi, C. 25, Sayı:1: 133-159 (2017); Ulaş Gündüzler, “AB Vatandaşlığının Avrupa Bütünleşmesindeki Yeri”, Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni”, C. 32, Sayı: 2: 39-72 (2013); Gül Büyöklölç, “Discrimination in the European Union: A Problem Aimed to Be Resolved or Just an Instrument to Serve the Economic Targets?”Marmara Üniversitesi Hukuk Faköltesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, C. 17, Sayı: 1-2: 437-469 (2011).

(d) Avrupa Parlamentosu'na dilekçe verme, Avrupa Ombudsmanı'na başvurma ve Birliğin kurumlarına ve danışma organlarına Antlaşma dillerinden herhangi birinde hitap etme ve aynı dilde cevap alma hakkı

Bu haklar, Antlaşmalar ve bu Antlaşmalar altında kabul edilmiş düzenlemeler tarafından tanımlanmış koşullar ve sınırlamalara uygun biçimde kullanılır.”

Maddenin açık lafzından anlaşıldığı gibi, AB vatandaşlarına, üye devletlerin ülkelerinde serbest dolaşma ve yerleşme hakkı, yerleşilen üye devlette yerel seçimlerde ve Avrupa Parlamentosu seçimlerinde seçme ve seçilme hakkı, AB üyesi olmayan ve vatandaşın kendi üye devletinin temsil edilmediği bir ülkede herhangi bir diğer üye devlet temsilcilikleri tarafından korunma ve Avrupa Parlamentosu'na dilekçe verme ve Avrupa Ombudsmanına başvurma ve vatandaşın kendi dilinde cevap alma hakları tanınmıştır.

Bu haklardan serbest dolaşım ve yerleşme (ikamet etme) hakkı, AB vatandaşlarının yaşamlarını, yaşam planlarını doğrudan etkileyen, Avrupa Birliği Adalet Divanı (ABAD)'nın vatandaşlık kurumuyla ilgili içtihadının da odağını oluşturduğu bir hak olmuştur. İsabetli olarak, serbest dolaşım kavramının AB vatandaşlığının çekirdeğini oluşturduğuna dikkat çekilmiştir.⁸ Vatandaşlık kurumu bağlamında anılması öncesinde, serbest dolaşım ve ikamet hakkı, ekonomik bir faaliyet, öğrencilik, emeklilik gibi durumlara hasredilmiştir. ABİHA m. 20/2 tanınan hakları, antlaşma ve antlaşmalara işlerlik kazandıracak düzenlemelerce getirilen koşul ve sınırlamalara tabi kılınmıştır. Öğrencilerin serbest dolaşımını düzenleyen 93/96 sayılı Direktif, çalışmaya ara vermiş, fakat başka bir üye devlete gitmemiş işçileri konu alan 90/265 sayılı Direktif, AB hukuku kapsamında yerleşme hakkına sahip olmayan herkesi kapsayan 90/364 sayılı Direktif'e bakıldığında, serbest dolaşım ve yerleşme hakkını kullanacak kişilerin ilgili üye devletin sosyal güvenlik sistemine yük olmamaları için yeterli malî kaynaklara sahip olması, keza, sağlık sigortalarının da bulunması istenmektedir. Dolayısıyla, her ne kadar serbest dolaşım ve ikamet hakkı ekonomik bir etkinlikten bağımsız ele alınmışsa da bu hakkın kullanımının, ABİHA m. 20/2'nin kayıtlama getiren hükmü mucibince, maddî açıdan yeterliliğe bağlandığı görülmektedir.⁹

II. AVRUPA BİRLİĞİ ADALET DİVANİ İÇTİHADINDA AVRUPA BİRLİĞİ VATANDAŞLIĞINA YAKLAŞIM: GENİŞLETME DENGESİ

A. DİVAN'IN AVRUPA BİRLİĞİ VATANDAŞLIĞI KURUMU İLE İLK TEMASLARI

Divan'ın Avrupa Birliği vatandaşlığı hakkındaki içtihat hukukunun olduğu mecra, ön karar usulü (preliminary references; preliminary rulings) olarak anılan mekanizma olmuştur. Ön karar usulü, [Avrupa Birliği Resmi Gazetesi 30.03.2010 tarihli C serisi 83 sayılı nüshada yayımlanan güncellenmiş metinlerde] Avrupa Birliği Antlaşması (ABA)'nın 19. maddesi 3. fıkrası b bendi ile

⁸ Shaw, 1998, s. 302.

⁹ James Hanlon, European Community Law (Third Edition. London: Sweet and Maxwell, 2003), s. 214.

Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma (ABİHA)'nın 267. maddesinde düzenlenmiştir. ABA'nın söz konusu hükmü şöyledir:

“Avrupa Birliği Adalet Divanı, Antlaşmalar'a uygun olarak;

[...] b) üye devlet mahkemelerinin talebi üzerine, Birlik hukukunun yorumlanması veya Birlik kurumları tarafından kabul edilen tasarrufların geçerliliği hakkında ön karar verir, [...]”

ABİHA'nın anılan hükmü ise şu şekildedir:

“Avrupa Birliği Adalet Divanı, aşağıdakiler hakkında ön karar verme yetkisine sahiptir:

a) Antlaşmalar'ın yorumu,

b) Birlik kurum, organ, ofis veya ajanslarının tasarruflarının geçerliliği ve yorumu.

Bu tür bir sorunun bir üye devlet mahkemesinde ortaya konması halinde, bu mahkeme kendi kararını vermek için konuya ilişkin bir karara gerek duyarsa, Adalet Divanı'ndan bu sorun hakkında karar vermesini talep edebilir.

Bu tür bir sorunun, iç hukuk itibarıyla kararlarına karşı kanun yolunun kapalı olduğu bir ulusal mahkemede görülmekte olan bir davada ortaya konması halinde, bu mahkeme Divan'a başvurmakla yükümlüdür.

Bu tür bir sorunun bir üye devlet mahkemesinde görülmekte olan tutuklu bir kişiyle ilgili bir davada ortaya konması halinde, Avrupa Birliği Adalet Divanı mümkün olan en kısa sürede harekete geçer.”

Belirtmek gerekir ki, Divan, ‘mahkeme’ kavramını yargısal bir işlev yerine getiren makamlar olarak ele alarak, ön karar usulüne başvurabilecekleri geniş tutmuştur. Buna göre, yasal haklar ve yükümlülükler hakkında bağlayıcı kararlar alabilen, dolayısıyla, hukuk tarafından kurulmuş, sürekliliği olan, yargı yetkisinin zorunlu ve uyguladığı usulün *inter partes* olduğu, hukuk kurallarını uygulaması ve bağımsız olması gereken organlar, adlarına bakılmaksızın bu kapsamda görülecektir.¹⁰ Divan'ın ön karar usulünü harekete geçirebilecek makamları geniş tutmasının neticesi olarak, aşağıda incelenen kararlarda da görülebileceği gibi, şekilsel olarak mahkeme sıfatı taşımayan makamlar da söz konusu yolu işletebilmiştir. Öte yandan, ön karar usulü, esas davada konunun bekletici sorun yapılması, Adalet Divan'ın kararından sonra ise, esas davanın kaldığı yerden devam etmesi, başka bir ifadeyle Divan'ın önüne gelen konuya temel oluşturan esas konunun ulusal mahkemede çözüme kavuşturulması esasına dayanır. Ulusal mahkeme Topluluk [AB] hukukunu uygulamaya zorlanamaz, konuyu farklı temelde de ele alabilir; fakat Topluluk hukuku temelinde olayı çözüme bağlayacaksa, konuyu Adalet Divan'ın kararı doğrultusunda sonuca bağlamak zorundadır.¹¹

Vatandaşlığı düzenleyen maddenin (ilk metinde 8. madde) Avrupa Birliği Adalet Divanı tarafından yorumlanmasının istendiği ilk girişim, konusu Yunan makamlarınca verilmiş sürücü belgesiyle Almanya'da motorlu taşıt kullanan

¹⁰ T. C. Hartley, *The Foundations of European Community Law* (Fifth Edition. Oxford: Oxford University Press, 2003), s. 278-279.

¹¹ Hartley, 2003 s. 302-303

Yunan vatandaşı çiftin cezalandırılmasının istendiği ceza davasının AB hukukuna uygunluğunun sorulduğu dava (*Skanavi ve Chryssanthakopoulos* C-193/94) olmuştur. Bu davada hukuk sözcüsü (*advocate general*) vatandaşlığı düzenleyen maddenin davaya uygulanabilir olmadığı şeklinde görüş beyan etmiştir.¹² Divan da, konuyu düzenleyen özel bir madde (işletme hakkını düzenleyen -ilk metinde- 52. madde) bulunduğu gerekçesiyle 8. maddeyi uygulanabilir görmemiştir.¹³ Üye devlet vatandaşı işçinin üye devlet vatandaşı olmayan eşinin işçilerin serbest dolaşım özgürlüğünden yararlanıp yararlanamayacağının sorulduğu birleştirilmiş davalarda (*Uecker ve Jacquet* C-64/96 ve C-65/96), Divan, üye devlet vatandaşı işçilerin vatandaşı oldukları Almanya’da yaşayıp orada çalıştıkları ve Almanya dışına çıkmadıkları ve dolayısıyla işçilerin Topluluk sahasında serbest dolaşım hakkını hiçbir zaman kullanmadıkları için söz konusu kuralın eşleri için uygulanamayacağına hükmetmiş¹⁴ vatandaşlığı düzenleyen maddenin (ilk metin m. 8) ise Topluluk hukukuyla ilişkisi olmayan yerel durumları kapsayacak şekilde genişletilemeyeceğini karar altına almıştır.¹⁵ Başka bir ifadeyle, *Skanavi ve Chryssanthakopoulos*’ta özel kural bulunduğu için vatandaşlık maddesini denklem dışı tutan Divan, *Uecker ve Jacquet*’te ise vatandaşlık maddesinin kapsamını içtihatla genişletme yoluna gitme konusunda isteksiz bir görüntü vermiştir.

Üye olmayan bir devletin ülkesinde başka bir üye devlet elçiliğinde çalışan bir üye devlet vatandaşının, vatandaşlık temelinde ayrımcılık yasağı kuralından yararlanıp yararlanamayacağının sorulduğu *Boukhalfa* davasında *hukuk sözcüsünün* görüşünde farklı bir çizginin ilk işaretleri belirmiştir. Her Birlik vatandaşının, devletin temsilciliğinin bulunmadığı üçüncü ülke topraklarında üye devletlerin diplomatik himayesinden yararlanacağına hükmeden -eski metin- madde 8/C’yi de anımsatan¹⁶ hukuk sözcüsü, Divan’ın henüz ‘yeni’ bir kavram olan Avrupa Birliği vatandaşlığı konusunda bir hüküm verme fırsatı bulamadığını, lakin, “büyük sembolik değeri olan ve muhtemelen, Avrupa’nın inşasındaki ilerlemelerden biri olan” Birlik vatandaşlığı kavramında “içkin olan bütün sonuçlar ele alınacak olursa, Birliğin her vatandaşının, her ne tabiiyette olursa olsun, tam olarak aynı haklardan yararlanması ve aynı yükümlülöklere tabi olması gerekir” diyecektir.¹⁷ Bilahare İrlanda vatandaşlığını kazanan İran uyruklu bay Radiom’un ulusal güvenlik gerekçesiyle Britanya’dan sınır dışı edilmek istenmesine itirazı ile Hindistan uyruklu ve aynı zamanda Fransız vatandaşı bay Shingara’nın Britanya’ya girişinin güvenlik nedeniyle engellenmesini konu alan dava süreçlerinde Yüksek Mahkeme’nin Divan’a başvurularında, hukuk sözcüsü, “Birlik vatandaşlığının yaratılması [...] şu hususta ileriye doğru çarpıcı bir nitel adımı temsil etmektedir ki, Komisyon’un da haklı olarak işaret ettiği gibi, o bu

¹² C-193/94, Hukuk Sözcüsü LÉGER’in Mütalaası, Sofia Skanavi & Konstantin Chryssanthakopoulos, [1995] ECLI:EU:C:1995:331, par. 20.

¹³ C-193/94, Sofia Skanavi & Konstantin Chryssanthakopoulos, [1996] ECR I-00929, Divan’ın Kararı, par. 22.

¹⁴ C-64/96 ve C-65/96, Land Nordrhein-Westfalen v. Kari Uecker ve Vera Jacquet v. Land Nordrhein-Westfalen, [1997] ECR I-03171, Divan’ın Kararı, par. 19.

¹⁵ C-64/96 ve C-65/96, Land Nordrhein-Westfalen v. Kari Uecker ve Vera Jacquet v. Land Nordrhein-Westfalen [1997] ECR I-03171, Divan’ın Kararı, par. 23.

¹⁶ C-214/94, Hukuk Sözcüsü LÉGER’in Mütalaası, Boukhalfa v. Bundesrepublik Deutschland, [1995] ECLI:EU:C:1995:381, par. 29.

¹⁷ C-214/94, Hukuk Sözcüsü LÉGER’in Mütalaası, Boukhalfa v. Bundesrepublik Deutschland, [1995] ECLI:EU:C:1995:381 par. 63.

özgürlüğü [serbest dolaşım özgürlüğü] onun işlevsel ve araçsal unsurlarından ayırmış (bir ekonomik faaliyet veya iç pazara ulaşma ile olan bağ) ve onu Birlik vatandaşlarının siyasal statüsünde içkin gerçekten bağımsız bir hak mertebesine yükseltmiştir” şeklinde saptamalarda bulunmuştur.¹⁸ Belirtilen iki davada, hukuk sözcülerinin davaların AB vatandaşlığı açısından da değerlendirilmesi şeklindeki arzusu Divan’da karşılık bulmamış ve davalar AB vatandaşlığı tartışmasına girilmeksizin sonuçlandırılmıştır.

B. DİVAN’IN AVRUPA BİRLİĞİ VATANDAŞLIĞI STATÜSÜNÜ DESTEK NORM OLARAK KULLANMAYA BAŞLAMASI

Martínez Sala davası, Birlik vatandaşlığının Divan’ın hukuk sözcülerinin mütalaalarında yankılanmaya devam ettiği çizgide yer alan, ayrıca Divan’ın Birlik vatandaşlığını sınırlı da olsa dikkate aldığı bir vaka olmuştur. 1968’den beri Almanya’da yaşayan İspanyol vatandaşı Sala, uzunca bir süredir işsiz ve de davaya konu başvuruyu yaptığında da Alman hukukuna göre geçerli bir oturma izninden yoksundur. Prime dayalı olmayan bir sosyal yardım türü olan ve hak sahibi olmanın Almanya vatandaşı olmayı veya oturma iznine sahip olmayı gerektirdiği çocuk yardımı için yaptığı başvuru reddedilen Sala’nın durumunun Topluluk hukuku kapsamında bir sorun olabileceği ulusal mahkeme tarafından değerlendirilmiş ve konu Divan’a taşınmıştır.¹⁹ Hukuk sözcüsü ve Divan, Sala’nın AB hukuku kapsamında işçi olarak değerlendirilip değerlendirilemeyeceğine ilişkin yeterli verinin konuyu Divan’a taşıyan ulusal mahkeme tarafından sunulmadığı kanaatinde olmuştur.²⁰ Bu yüzden mesele AB hukuku zemininde işçi hakları çerçevesinde ele alınamayacaktır. Geriye konunun Birlik vatandaşlığı çerçevesinde tartışılması kalmaktadır. Hukuk sözcüsü, vatandaş olmayanlara oturma izni şartı getirerek, Almanya’nın söz konusu yardımın muhtemel yararlanıcıları bakımından vatandaşlık temelinde farklı muamele yaptığını, dolayısıyla Almanya vatandaşları ile *diğer üye devletlerin* vatandaşları arasında ayrımcı bir uygulamaya sebebiyet verdiğini kaydetmiştir. Sözcü, davacının işçi olmadığı varsayıldığında, ‘Birlik hukuku kapsamında hangi statü, böyle bir ayrımcılığı önleyebilir’ diye sormakta ve sorusunun cevabını AB vatandaşlarına serbest dolaşma ve yerleşme hakkını veren maddeye (eski metinde m. 8/a) işaret etmek suretiyle vermektedir.²¹ Vatandaşlık kurumunun AB Antlaşması’nda düzenlenmesinden sonra yerleşme hakkının artık AB Direktifleri çerçevesinde değil Antlaşma’nın 8/a maddesi çerçevesinde ele alınmak zorunda olduğuna dikkat çeken hukuk sözcüsü, “Madde 8a, diğer dolaşım özgürlüklerinin özünü sunar -her Üye Devlette sadece dolaşma değil, aynı zamanda yerleşme hakkı şeklinde karakterize olmuş halde bulduğumuz özgürlük: bu hakkın Birlik

¹⁸ C-65/95 ve C-111/95, Hukuk Sözcüsü RUIZ-JARABO COLOMER’in Mütalaası, *The Queen v. Secretary of State for the Home Department, Ex Parte Shingara and Radiom*, [1996] ECLI:EU:C:1996:451, par. 34.

¹⁹ C-85/96, *María Martínez Sala v. Freistaat Bayern* [1998] ECR I-02691, Divan’ın Kararı, par. 10, 13, 16, 17, 18 ve 19.

²⁰ C-85/96, Hukuk Sözcüsü LA PERGOLA’nın Mütalaası, *María Martínez Sala v. Freistaat Bayern*, [1997] ECLI:EU:C:1997:335, par. 11-12;

C-85/96, *María Martínez Sala v. Freistaat Bayern* [1998] ECR I-02691, Divan’ın Kararı, par. 45.

²¹ C-85/96, Hukuk Sözcüsü LA PERGOLA’nın Mütalaası, *María Martínez Sala v. Freistaat Bayern*, [1997] ECLI:EU:C:1997:335, par. 14 ve 16.

vatandaşlığına izafe edilen haklardan ilki olarak belirmesi anlamında birincil bir hak. [...] Bu basitçe türevsel bir hak değil, Birlik vatandaşlığından ayrılmayacak bir haktır [...]”²² diyecektir.

Konuyu AB vatandaşlığı çerçevesinde ele almak konusundaki isteksizliğini bütünüyle terk etmeyen Divan, sorunu, bir üye devletin kendi vatandaşları ile diğer üye devlet vatandaşları arasında [ulusal] vatandaşlık temelinde ayrımcılık yapmasını yasaklayan kurala (eski metin m. 6) giderek çözüme yolunu tercih etmiştir.²³ Divan’a göre, konuyu, Birlik vatandaşlarının serbest dolaşım ve yerleşme hakkını düzenleyen (eski metin m. 8/a) kurala giderek irdelemek “gerekli değil”dir.²⁴ Bununla birlikte, bir üye devletin vatandaşı olarak bir diğer üye devletin ülkesinde hukuka uygun biçimde ikamet eden kişi, Antlaşma’nın Avrupa vatandaşlığına ilişkin hükümlerinin kişi bakımından (*ratione personae*) kapsamına [zaten] girmektedir.²⁵ Antlaşma’nın [eski metin] 8/2 maddesi, Birlik vatandaşlığı statüsüne, Antlaşma’da yer alan hakları ve görevleri iliştiirmiştir; bunlara vatandaşlık (uyruklu) temelinde ayrımcılık yapmayı yasaklayan [eski metin] 6. madde de dâhildir.²⁶ Şu durumda, temel davadaki başvuru gibi başka bir üye devlet ülkesinde hukuka uygun biçimde ikamet eden bir Avrupa Birliği vatandaşı, Topluluk hukukunun konu bakımından (*ratione materiae*) kapsamına giren her durumda [eski metin] 6. maddeye dayanabilecektir, buna, sosyal yardım ödemesi için kendi vatandaşlarından talep etmediği bir oturum izin kâğıdının bir Birlik vatandaşından istenmesi dâhildir.²⁷ *Sala* davası, Divan’ın, hukuk sözcülerinin ısrarlı tutumları karşısında, ‘serbest dolaşım ve yerleşme hakkı’ düzeyinde ayrıntıya girmese ve de Birlik vatandaşlığını düzenleyen maddeyi sorunu çözüme bağladığı temel norm olarak ele almasa da, AB vatandaşlığını yorumlamaya başladığı ilk vaka olması bakımından önem arz etmektedir. *Sala* kararı Divan’ın ekonomik bir faaliyet zorunluluğu ile yerleşme hakkı arasındaki “bağı patlatmaya” hazırlandığı şeklinde yorumlanmıştır.²⁸

Bickel ve Franz, Divan’ın *Sala* kararında olduğu gibi, AB vatandaşlığını bir *destek norm* olarak kullanma çizgisini sürdürdüğü bir dava olmuştur. Bay Bickel, alkollü araç sürmekten soruşturmaya muhatap olan Avusturyalı bir kamyon sürücüsüdür. Alman uyruklu bay Franz ise, Alto Adige’yi turist olarak ziyaretinde yasak bıçak bulundurmaktan soruşturulmaktadır. Adli süreç, Almanca konuşan büyük bir Alman azınlığının bulunduğu ve Almancanın İtalyanca ile aynı statüde olduğu (Trentino-Alto Adige bölgesinde yer alan) Bolzano’da cereyan etmektedir. Bolzano vilayetinin Almanca konuşan sakinleri, diledikleri takdirde ceza yargılamasında Almanca kullanabilmektedir; zira, 670/1992 sayılı Başkanlık

²² C-85/96, Hukuk Sözcüsü LA PERGOLA’nın Mütalaası, María Martínez Sala v. Freistaat Bayern, [1997] ECLI:EU:C:1997:335, par. 18.

²³ C-85/96, María Martínez Sala v. Freistaat Bayern, [1998] ECR I-02691, Divan’ın Kararı, par. 54-55.

²⁴ C-85/96, María Martínez Sala v. Freistaat Bayern, [1998] ECR I-02691, Divan’ın Kararı, par. 60.

²⁵ C-85/96, María Martínez Sala v. Freistaat Bayern, [1998] ECR I-02691, Divan’ın Kararı, par. 61.

²⁶ C-85/96, María Martínez Sala v. Freistaat Bayern, [1998] ECR I-02691, Divan’ın Kararı, par. 62.

²⁷ C-85/96, María Martínez Sala v. Freistaat Bayern, [1998] ECR I-02691, Divan’ın Kararı, par. 63.

²⁸ Hanlon, 2003, s. 216.

Kararnamesi'nin 100. maddesi uyarınca, Bolzano'nun Almanca konuşan vatandaşları (sakinleri) yargı organlarıyla ilişkilerinde kendi dillerini kullanma hakkına sahiptirler. Adalet Divanı'ı önüne taşınan temel davada sorun da bu noktada doğmaktadır: [Avrupa] Topluluk hukuku, Bolzano sakinlerinin Almanca konuşma hakkından bay Bickel ve bay Franz'ın da yararlanabilmesini gerektirmekte midir?²⁹ İtalyan mahkemesi iki temel dava bakımından da Avrupa Adalet Divanı'na bu soruyu sormuş ve Antlaşma'nın ayrımcılık yasağını düzenleyen (eski metin) 6. maddesine, AB vatandaşlarının serbest dolaşım ve yerleşme hakkını düzenleyen (eski metin) 8/a maddesine ve hizmet sunumu özgürlüğünü düzenleyen (eski metin) 59. maddeye atıfta bulunmuştur.³⁰ Hukuk sözcüsü, serbest dolaşım ve yerleşme hakkını kullanan bir AB vatandaşının durumunun, tabiiyet (milliyet) temelinde ayrımcılık yasağı bakımından Antlaşma'nın kapsamına girdiğine ve dolayısıyla bu hakkını kullanan ilgililerin maruz kaldığı ceza yargılamasında da söz konusu yasağın uygulanacağına dikkat çekmiştir.³¹ Divan da, hukuk sözcüsünün ayrımcılık yasağı maddesine işlerlik kazandırırken Birlik vatandaşlarının serbest dolaşım ve yerleşme hakkını temel alan mantığını aynen benimsemiş ve devletin 'temel' dilinden farklı bir dilin bölge sakinlerince kullanılabilmesi kuralının Bickel ve Franz'a da teşmil edilmesi gerektiğine hükmetmiştir.³²

C. AVRUPA BİRLİĞİ VATANDAŞLIĞININ SOSYAL HAKLAR BAKIMINDAN DAYANAK OLUŞTURMASI SORUNSALI

1. Genişletme Eğilimi

İşçiler, kendi adına ve hesabına çalışan serbest meslek sahipleri gibi ekonomik açıdan aktif olan Avrupa Birliği vatandaşlarının ekonomik bakımdan aktif olmayan bireylere göre sosyal haklar bakımından ayrıcalıklı bir pozisyonda oldukları açıktır.³³ Sosyal haklar bakımından çalışanlar münhasıran kendilerini konu eden Avrupa Birliği mevzuatının yüksek koruma sağlayan normatif himayesinden yararlanmaktadırlar. Avrupa Birliği vatandaşlığı kurumu, ekonomik olarak aktif konumda olmayan Avrupa Birliği vatandaşlarının üye devletlerin ulusal sosyal güvenlik sistemlerinin *prime dayanmayan* birtakım sosyal refah ödemelerinden yararlanma bağlamında dayanak olarak gündeme gelmiştir. Avrupa Birliği Adalet Divanı içtihat hukuku, başlangıçta Avrupa Birliği vatandaşlığını ekonomik bakımdan aktif olmayan bireylerin bu türden sosyal refah imkanlarına erişimini kolaylaştırıcı mahiyette ele alma anlamında *genişletici bir yorumla* değerlendirme eğilimi içinde olmuştur. Başlangıçtaki bu yaklaşım

²⁹ C-274/96, Hukuk Sözcüsü JACOBS'un Mütalaası, Bickel & Franz, [1998] ECLI:EU:C:1998:115, par. 1-2.

³⁰ C-274/96, Hukuk Sözcüsü JACOBS'un Mütalaası, Bickel & Franz, [1998] ECLI:EU:C:1998:115, par. 8.

³¹ C-274/96, Hukuk Sözcüsü JACOBS'un Mütalaası, Bickel & Franz, [1998] ECLI:EU:C:1998:115, par. 21.

³² C-274/96, Bickel & Franz, [1998] ECR I-07637, Divan'ın Kararı, par. 16-20.

³³ Francesco Costamagna / Stefano Montaldo / Francesca Romanelli, Access to Social advantages for EU Citizens and Third Country Nationals Under the Law of the European Union: Essential Text Cases and Materials (Universita di Torino, 2022), s. 5-6.

şekli yerini zamanla bir denge arayışına bırakmış ve Avrupa Adalet Divanı kararlarında değişim gözlemlenmiştir.³⁴

Grzelczyk davası AB vatandaşlığı statüsünün Divan tarafından sosyal hakları kapsayacak şekilde genişletilmesinin ilk adımını oluşturmuştur. Belçika'da öğrenci olan Fransız uyruklu Rudy Grzelczyk maddi sıkıntı içine düşünce – primsiz bir sosyal yardım türü olan- asgarî geçim ödemesi (minimex) için Kamu Sosyal Yardım Ajansı'na başvurmuştur. Konuyu Divan'a taşıyan ulusal mahkeme, AB Antlaşması'nın ayrımcılık yasağını düzenleyen 6. Maddesi ile vatandaşlığı düzenleyen 8. Maddesinin, minimex gibi, yararlanıcılarının daha önceden prim ödemesini gerektirmeyen bir sosyal güvenlik ödemesinin bütün AB vatandaşlarına teşmil edilip edilemeyeceğini sormuştur.³⁵ Belçika hükümeti, öğrencilerin oturma hakkını düzenleyen 93/96 sayılı AB Direktifi'nin, ev sahibi üye devlete bu tarz bir maddi yükümlülüğe izin vermeyen, öğrencinin maddi açıdan kendine yeterliğini şart koşan hükümlerine dikkat çekmiştir.³⁶ Hukuk sözcüsü, primsiz [de olsa] bir sosyal yardım ödemesinin bütün AB vatandaşlarına açık olmamasının kural olarak ayrımcılık yasağı kuralı ve AB vatandaşlığına aykırı olacağına ve fakat eşit muamele ilkesinin, yerleşme hakkına temel oluşturacak sosyal yardım sistemine başvurunun söz konusu olduğu her durumda geçerli olacak katı sınırlamalara tabi olduğuna dikkat çekmiştir.³⁷ Divan, Belçika vatandaşı olma şartı dışında minimex için öngörülen bütün şartların bay Grzelczyk tarafından karşılandığına ve bu itibarla da konunun bütünüyle 'milliyet temelinde ayrımcılık yapılamayacağı' kuralı ile ilgili bir dava olduğuna işaret etmiştir.³⁸ Divan'a göre, somut olayda ayrımcılık yasağı kuralı, AB vatandaşlığı ile bağlantılı olarak ele alınmalıdır.³⁹ Birlik vatandaşlığı, aynı durumda olanların milliyetlerinden bağımsız olarak eşit muamele görmelerini sağlayan, üye devlet uyruklarına tanımış temel bir statüdür.⁴⁰ *Maria Martinez Sala* kararına atıf yapan Divan, hukuka uygun biçimde üye devlette ikamet edildiği her durumda 'ayrımcılık yasağı kuralı'nın uygulanacağını⁴¹ ve bu durumların *Bickel ve Franz* kararına atıfla, AB vatandaşlarının serbest dolaşım ve yerleşme hakkını kullandıkları halleri de kapsadığını vurgulamıştır.⁴² Nihai olarak Divan, ayrımcılık yasağı kuralı ile Birlik vatandaşlığının primsiz bir sosyal

³⁴ Angie Gago / Francesco Maiani, "Pushing the Boundaries': A Dialogical Account of the Evolution of European Case-Law on Access to Welfare", *Journal of European Integration*, Vol.44, No:2: 261-275 (2022), s. 261-262.

³⁵ C-184/99, Hukuk Sözcüsü ALBER'in Mütalaası, Rudy Grzelczyk v. Centre public d'aide sociale Ottignies-Louvain-la-Neuve, [2000] ECLI:EU:C:2000:518, par. 3 ve 21.

³⁶ C-184/99, Hukuk Sözcüsü ALBER'in Mütalaası, Rudy Grzelczyk v. Centre public d'aide sociale Ottignies-Louvain-la-Neuve, [2000] ECLI:EU:C:2000:518, par. 38.

³⁷ C-184/99, Hukuk Sözcüsü ALBER'in Mütalaası, Rudy Grzelczyk v. Centre public d'aide sociale Ottignies-Louvain-la-Neuve, [2000] ECLI:EU:C:2000:518, par. 126.

³⁸ C-184/99, Rudy Grzelczyk v. Centre public d'aide sociale Ottignies-Louvain-la-Neuve, [2001] ECR I-06193, Divan'ın Kararı, par. 29.

³⁹ C-184/99, Rudy Grzelczyk v. Centre public d'aide sociale Ottignies-Louvain-la-Neuve, [2001] ECR I-06193, Divan'ın Kararı, par. 30.

⁴⁰ C-184/99, Rudy Grzelczyk v. Centre public d'aide sociale Ottignies-Louvain-la-Neuve, [2001] ECR I-06193, Divan'ın Kararı, par. 31.

⁴¹ C-184/99, Rudy Grzelczyk v. Centre public d'aide sociale Ottignies-Louvain-la-Neuve, [2001] ECR I-06193, Divan'ın Kararı, par. 32.

⁴² C-184/99, Rudy Grzelczyk v. Centre public d'aide sociale Ottignies-Louvain-la-Neuve, [2001] ECR I-06193, Divan'ın Kararı, par. 33.

güvenlik ödemesinin milliyet temelinde şarta bağlanmasına engel olduğu yargısına ulaşmıştır.⁴³

2. Denge Arayışı

Collins davası, Divan'ın AB vatandaşlığını sosyal hakları kapsayacak şekilde genişletme sürecinde belirli bir denge geliştirme çabasının öne çıktığı önemli bir dava olmuştur. Amerika Birleşik Devletleri'nde doğan ve hem bu ülkenin hem İrlanda Cumhuriyeti'nin vatandaşlığını taşıyan bay Collins, 1978 yılında Londra'da, part-time ve geçici işlerde çalışarak yaklaşık on ay geçirmiş ve ABD'ye dönmüştür. 1998'de yeniden Birleşik Krallık (İngiltere)'a gelen Collins, sosyal hizmetler alanında iş aramaya koyulmuş ve gelişinden sekiz gün sonra, mali sıkıntı yaşadığı gerekçesiyle bir sosyal güvenlik ödemesi olan iş arama yardımı (jobseeker's allowance)'na başvurmuştur. Başvurusu, mutad olarak Birleşik Krallık'ta ikamet etmediği gerekçesiyle yetkili makamlarca reddedilmiştir. Sosyal güvenlik itiraz mahkemesi de aynı gerekçelerle itirazı reddetmiştir. Başvurucunun itiraz ettiği sosyal güvenlik komiseri ise Adalet Divanı'na üç soru yöneltmiştir: i- Mevcut vakadaki başvurunun durumunda olan bir şahıs 1612/68 sayılı Tüzük uyarınca işçi midir? ii- Şayet ilk soruya olumsuz cevap verilecekse, mevcut vakadaki başvurunun durumunda olan biri 68/360 sayılı Direktif'e uygun olarak Birleşik Krallık'a yerleşme hakkına sahip midir? iii- İlk iki soruya olumsuz cevap verilecekse, Avrupa Topluluğu hukukunun herhangi bir maddesi veya ilkesi, mevcut vakadaki başvurunun durumundaki birine iş arama yardımı gibi bir sosyal güvenlik ödemesinin verilmesini gerektirir mi?⁴⁴ Hukuk sözcüsü Divan'ın yerleşik kararlarından da yararlanarak ilk iki soruyu kolaylıkla yanıtlamış görünmektedir. Collins belirtilen tüzük çerçevesinde işçi sayılamayacaktır; zira, Birleşik Krallık'ta ne istihdam piyasasında bir faaliyet içindedir ne de orada yeni işsiz kalmıştır.⁴⁵ Her ne kadar, AB Antlaşması'nın işçilerin serbest dolaşım hakkını düzenleyen 39. maddesi uyarınca Birleşik Krallık'a gelme ve oraya yerleşme hakkı olsa da, Collins'in durumu ikinci soruda zikredilen Direktif kapsamına girmemektedir; zira, söz konusu Direktif, bir işverenden alınmış bir bağlantı teyidi veya bir istihdam sertifikasının varlığını gerektirmektedir.⁴⁶

Collins davasının ağırlık merkezini üçüncü sorunun ve hukuk sözcüsünün bu soruya ilişkin mütalaası ile Divan'ın bu soru hakkındaki kararının oluşturduğu açıktır. Davayı AB vatandaşlığı bağlamında öne çıkaran da söz konusu üçüncü soru olmuştur. Hukuk sözcüsü bu soruyu irdelerken ağırlığı ayrımcılık yasağı kuralı (davaya bakılırken yeni madde numarası 12) ile AB vatandaşlığına (davaya bakılırken yeni madde numarası 18) vermiştir. Hukuk sözcüsüne göre, her ne kadar Divan'ın *Martínez Sala* ve *Grzelczyk* gibi, sosyal avantajların [sosyal güvenlik yardımlarının] bütün AB vatandaşlarına ayrımsız verilmesi şeklinde anlaşılmış kararları varsa da, bu kararları kendi bağlamı içinde değerlendirmek

⁴³ C-184/99, Rudy Grzelczyk v. Centre public d'aide sociale Ottignies-Louvain-la-Neuve, [2001] ECR I-06193, Divan'ın Kararı, nihai hüküm paragrafı.

⁴⁴ C-138/02, Hukuk Sözcüsü RUIZ-JARABO COLOMER'in Mütalaası, Brian Francis Collins v. Secretary of State for Work and Pensions, [2003] ECLI:EU:C:2003:409, par. 5-9.

⁴⁵ C-138/02, Hukuk Sözcüsü RUIZ-JARABO COLOMER'in Mütalaası, Brian Francis Collins v. Secretary of State for Work and Pensions, [2003] ECLI:EU:C:2003:409, par. 34-35.

⁴⁶ C-138/02, Hukuk Sözcüsü RUIZ-JARABO COLOMER'in Mütalaası, Brian Francis Collins v. Secretary of State for Work and Pensions, [2003] ECLI:EU:C:2003:409, par. 40-45.

gerekmektedir.⁴⁷ Öte yandan, hukuk sözcüsünün, iki davaya (D’Hoop davası ve Baumbast davası) dikkat çekerek, Divan’ın bu davalara ilişkin kararlarındaki argümanlarının mefhumu muhalifinden giderek kendi görüşüne temel almaya çalıştığı görülmektedir.⁴⁸ Bu davalardan ilki olan ve konusu bir iş arama yardımına (jobseekers’ allowance) erişim meselesi olan *D’Hoop* davasında, Belçika makamları, kendi vatandaşı olan başvurucuyu, ortaöğrenimini Fransa’da gördüğü için geri çevirmiştir. Divan, ulusal [Belçika] yasa koyucunun, yardıma başvuran ile söz konusu coğrafi istihdam piyasası arasında gerçek bir bağın varlığını görmeyi arzu etmesinin meşru bir amaç olacağını, fakat somut olaydaki gibi, ortaöğrenimin yapıldığı yerle ilgili tek şartın ileri sürülmesinin “doğası itibariyle çok genel ve münhasır” olacağına hükmetmiştir.⁴⁹ Diğer dava ise Divan’ın AB vatandaşlığı kurumunu güçlendirme eğilimi içinde değerlendirilmesi gereken bir adım olan *Baumbast* davasıdır. Bu davada Divan, AB vatandaşlığının ekonomik bir faaliyet içinde bulunulup bulunulmamasından bağımsız olarak serbest dolaşım ve yerleşme hakkı getirdiğine dikkat çekmiş⁵⁰ ilgili kişinin yaptırdığı özel sağlık sigortasının acil tedavileri kapsamadığı gerekçesiyle oturma izninden mahrum bırakılmasının, AB vatandaşlarının serbest dolaşım ve yerleşme hakkına orantısız bir müdahale olacağına hükmetmiştir.⁵¹

Hukuk sözcüsü, *D’Hoop* ve *Baumbast* davalarında Divan’ın ‘orantılı ve meşru birtakım müdahaleler’e kapıyı açan kararlarından güç alarak, başvurucunun ilgili devletle bağının derecesini ve ilgili yerel istihdam piyasası ile ilişkisini tespit etmeyi amaçlayan somut olaydaki mutlak yerleşim gibi bir koşulun, kişilerin bir devletten diğerine primsiz sosyal yardımlardan yararlanmak üzere gittiği ‘sosyal yardım turizmi [benefit-tourism]’ni ve suiistimalleri engellemek noktasında meşru görülebileceğini savunmuştur.⁵² Hukuk sözcüsüne göre, mevcut haliyle Topluluk hukuku, iş arayanlar için düşünülmüş bir sosyal güvenlik ödemesinin, bir üye devletin topraklarına iş aramak için giriş yapan ve fakat o devletle ve o yerel istihdam piyasası ile bağlantıdan yoksun bir Birlik vatandaşına verilmesini gerektirmemektedir.⁵³

Divan, birinci ve ikinci soruları hukuk sözcüsü gibi olumsuz cevaplamıştır. AB vatandaşlığını ilgilendiren üçüncü soruyla ilgili olarak ise, Birlik vatandaşlığının ihdas edilmesi ve Birlik vatandaşlarının eşit muamele hakkına

⁴⁷ C-138/02, Hukuk Sözcüsü RUIZ-JARABO COLOMER’in Mütalaası, Brian Francis Collins v. Secretary of State for Work and Pensions, [2003] ECLI:EU:C:2003:409, par. 64-69.

⁴⁸ C-138/02, Hukuk Sözcüsü RUIZ-JARABO COLOMER’in Mütalaası, Brian Francis Collins v. Secretary of State for Work and Pensions, [2003] ECLI:EU:C:2003:409, par. 72-73.

⁴⁹ C-224/98, Marie-Nathalie D’Hoop v. Office National de l’Emploi, [2002] ECR I-06191, Divan’ın Kararı, par. 38-39. Divan, konusu *D’Hoop*’unkiyle aynı olan *Ioannidis* davasında da *D’Hoop* kararına atıf vererek aynı içtihadını tekrarlamıştır: C-258/04, Ioannis Ioannidis v. Office National de l’Emploi, [2005] ECR I-08275, Divan’ın Kararı, par. 30-38.

⁵⁰ C-413/99, Baumbast v. Secretary of State for the Home Department, [2002] ECR I-07091, Divan’ın Kararı, par. 83.

⁵¹ C-413/99, Baumbast v. Secretary of State for the Home Department, [2002] ECR I-07091, Divan’ın Kararı, par. 93.

⁵² C-138/02, Hukuk Sözcüsü RUIZ-JARABO COLOMER’in Mütalaası, Brian Francis Collins v. Secretary of State for Work and Pensions, [2003] ECLI:EU:C:2003:409, par. 75.

⁵³ C-138/02, Hukuk Sözcüsü RUIZ-JARABO COLOMER’in Mütalaası, Brian Francis Collins v. Secretary of State for Work and Pensions, [2003] ECLI:EU:C:2003:409, par. 76.

ilişkin içtihat hukuku dikkate alındığında, bir üye devletin işgücü piyasasına erişimi kolaylaştırmayı amaçlayan mali nitelikli bir yararın [sosyal güvenlik ödemesinin] eşit muamele kuralının kapsamından dışlanamayacağını vurgulamıştır.⁵⁴ Divan'a göre, "istihdama erişimle ilgili olarak eşit muamele ilkesinin kapsamının yorumu bu gelişmeyi yansıtmalıdır".⁵⁵ Bir oturum şartı, ilgili kişilerin milliyetinden bağımsız, objektif ölçütlere dayanmalı ve ulusal mevzuatın meşru amacıyla orantılı olmalıdır.⁵⁶ Ulusal yasa koyucunun, sosyal yardım başvuru ile coğrafi istihdam piyasası arasında gerçek bir bağın varlığını görmek istemesi meşrudur.⁵⁷ Somut vakada, Birleşik Krallık söz konusu oturum şartı sayesinde, sosyal yardım talebinde bulunan kişiler ile istihdam piyasası arasındaki bağlantıyı sağlayabilmektedir.⁵⁸ Dolayısıyla, üçüncü soruya verilecek cevap, eşit muamele ilkesi ve Birlik vatandaşlığı normlarının, ulusal yasa koyucunun bir iş arama yardımını oturum şartına bağlamasını dışlamayacağı şeklinde olacaktır; yeter ki bu şartın, ilgili kişilerin milliyetinden bağımsız ve de ulusal mevzuatın meşru amacıyla orantılı olduğu objektif mülahazalarla temellendirilsin.⁵⁹

İsabetle belirtildiği gibi, *Collins* kararı, her ne kadar AB vatandaşlığının, ayrımcılık yasağı ilkesinin kapsamını özellikle de işçilerin serbest dolaşım hakkı bağlamında genişletmek üzere kullanılmasının örneğini oluştursa da, bu kararıyla Divan, yarışan çıkarlar arasında bir denge kurmaya çalışmıştır.⁶⁰ Gerçekten de Divan, *Collins* kararında AB vatandaşlığını ayrımcılık yasağı ilkesini güçlendirme ve sosyal hakları kapsayacak şekilde kullanma yönelimini sürdürmekle birlikte, hukuk sözcüsünün işaret ettiği 'sosyal yardım turizmi [benefit-tourism]'ne meydan vermemek üzere, sosyal dayanışmanın genişletilmesi eğilimini sınırlama yoluna gitmiştir. Hiç kuşku yok ki, bu, *Martínez Sala* ve *Grzelczyk* kararlarında olduğundan farklı bir çizgiyi temsil etmektedir. *Collins* kararıyla başlatılabilecek yeni dönemde Divan'ın konuyla ilgili içtihat hukukunun belirsizlikler ve çelişkilerle dolu olduğu savunulmuştur.⁶¹

Collins kararını hemen takiben Avrupa Birliği, yeni düzenlemelerle ekonomik olarak aktif olmayan Birlik vatandaşlarının 'sosyal yardım turizmi'ni engelleyici birtakım ölçütler geliştirerek üye devletlerin konuyla ilgili endişelerini dikkate almıştır. 2004/38 sayılı Direktif'in 24(2) maddesiyle, ikametlerinin *ilk üç ayında* iş arayanlar dahil olmak üzere, Birlik vatandaşlarının sosyal yardım başvurularının ev sahibi üye devlet tarafından reddedilmesi

⁵⁴ C-138/02, Brian Francis Collins v. Secretary of State for Work and Pensions, [2004] ECR I-02703, Divan'ın Kararı, par. 63.

⁵⁵ C-138/02, Brian Francis Collins v. Secretary of State for Work and Pensions, [2004] ECR I-02703, Divan'ın Kararı, par. 64.

⁵⁶ C-138/02, Brian Francis Collins v. Secretary of State for Work and Pensions, [2004] ECR I-02703, Divan'ın Kararı, par. 66.

⁵⁷ C-138/02, Brian Francis Collins v. Secretary of State for Work and Pensions, [2004] ECR I-02703, Divan'ın Kararı, par. 67.

⁵⁸ C-138/02, Brian Francis Collins v. Secretary of State for Work and Pensions, [2004] ECR I-02703, Divan'ın Kararı, par. 71.

⁵⁹ C-138/02, Brian Francis Collins v. Secretary of State for Work and Pensions, [2004] ECR I-02703, Divan'ın Kararı, par. 73.

⁶⁰ Francis G. Jacobs, "Citizenship of the European Union: A Legal Analysis", *European Law Journal*, Vol.: 13, No:5: 591-610 (September 2007), s. 595.

⁶¹ Gago / Maiani, 2022, s. 265.

olanağı getirildiği gibi, ikametlerinin ilk beş yılında sosyal yardımların, sosyal güvenlik sistemi bakımından yük oluşturmayacak yeterli maddi kaynağa ve kapsamlı bir sağlık sigortasına sahip kişilere verilebilmesi şeklinde sınırlayıcı bir koşul yaratılmıştır. Başka bir anlatımla, ancak beş yıllık yasal ve süreklilik arz eden bir oturmudan sonra ekonomik olarak aktif olmayan Birlik vatandaşları sosyal yardımlara tam bir erişim hakkına sahip olabileceklerdir.⁶²

Divan, esas davada konusunu işsizlik yardımına yapılan başvurunun oturma koşulundan reddedilmesinin oluşturduğu *De Cuyper* kararında da Collins kararında geliştirdiği dengeyi sürdürmüş ve objektif ölçütlerle getirilen, kişinin durumunun ilgili makamlarca denetlenmesini amaçlayan gerçek oturma şartı gibi orantılı koşulların getirilmesinin ayrımcılık yasağı ve AB vatandaşlığı kurumuna aykırı olmayacağına hükmetmiştir.⁶³ Savaş mağduru sivilere ödenen bir sosyal yardım için yapılan başvurunun oturma koşulundan reddedilmesinin esas davanın konusunu oluşturduğu *Tas-Hagen ve Tas* kararı ise hem *Collins* ve *De Cuyper* kararlarında geliştirilen içtihadın yinelenildiği ve fakat AB vatandaşlarının serbest dolaşım ve yerleşme hakkının kullanımından dolayı hak kaybına uğratılmasına karşı çıktığı bir dava olmuştur. Bayan Tas-Hagen ve Bay Tas'ın, Hollanda uyruklulara ve başvuru sırasında Hollanda'da oturanlara verilen savaş mağdurları yardımı için yaptıkları başvuru, başvuru sırasında İspanya'da oturdukları için reddedilmiştir.⁶⁴ Divan'a göre, kendisi ile sosyal dayanışma gösterilecek savaş mağdurlarının dayanışmayı gösterecek Hollanda toplumu ile somut bir bağı kurmaya dönük bir koşul getirilmeye çalışılmışsa⁶⁵ da bu koşulun orantılı olması gerekir; ne var ki, somut vakadaki oturma koşulu, orantılılık kistasını karşılamaktan uzaktır.⁶⁶ Divan, başvuru sahiplerinin başvuru sırasında İspanya'da oturuyor olmalarının, AB vatandaşlarına tanınan üye devletlerde serbest dolaşma ve yerleşme hakkını (olay esnasındaki metinde m. 18(1)) kullanmalarının neticesi olduğuna dikkat çekmiştir.⁶⁷ Başka bir ifadeyle Divan, somut olaydaki oturma koşulunun orantısızlığını, bu koşulun AB vatandaşlarına tanınan bir hakkı bütünüyle kullanılamaz hale getirmesine dayandırmıştır. *Tas-Hagen ve Tas* kararı, Divan'ın *Collins* kararında geliştirdiği ve *De Cuyper*'de yinelediği içtihadından ayrılmayıp bilakis onu perçinlediği bir karar olmakla birlikte, orantılılık ölçütünün AB vatandaşlığı kurumunu ve AB vatandaşlarına tanınan hakları korumak üzere somut vakaya etkili şekilde uygulanmasının da kararın çarpıcı bir unsurunu oluşturduğu kaydedilmek gerekir.

Divan, 2008 tarihli ve kapsamı Tas-Hagen ve Tas davası ile büyük benzerlik gösteren *Nerkowska* kararında da, başka bir Avrupa Birliği ülkesinde yaşayan ve dolayısıyla talebin muhatabı olan Polonya'da ikamet etmediği için

⁶² Costamagna / Montaldo / Romanelli, 2022, s. 20-21.

⁶³ C-406/04, *Gérald De Cuyper v. Office National de L'Emploi*, [2006] ECR I-06947, Divan'ın Kararı, par. 40-48.

⁶⁴ C-192/05, *Tas-Hagen & Tas v. Raadskamer WUBO van de Pensioen- en Uitkeringsraad*, [2006] ECR I-10451, Divan'ın Kararı, par. 1-15.

⁶⁵ C-192/05, *Tas-Hagen & Tas v. Raadskamer WUBO van de Pensioen- en Uitkeringsraad*, [2006] ECR I-10451, Divan'ın Kararı, par. 34.

⁶⁶ C-192/05, *Tas-Hagen & Tas v. Raadskamer WUBO van de Pensioen- en Uitkeringsraad*, [2006] ECR I-10451, Divan'ın Kararı, par. 35-37.

⁶⁷ C-192/05, *Tas-Hagen & Tas v. Raadskamer WUBO van de Pensioen- en Uitkeringsraad*, [2006] ECR I-10451, Divan'ın Kararı, par. 25 ve 31-32.

savaşın sivil mağdurları için verilen engelli maaşından başvurucunun mahrum bırakılmasını, AB vatandaşlarının serbest dolaşım ve yerleşme haklarını boşa çıkaran orantısız bir koşul olarak görmüştür.⁶⁸ Şu halde bir kez daha, Avrupa Birliği Adalet Divanı'nın, AB vatandaşlığı kurumunu ve AB vatandaşlarına tanınan hakları koruyucu pozisyonunun onun içtihat hukukunda yankılandığı söylenebilecektir. Bununla birlikte, Divan, *Nerkowska* kararında, *Collins* kararında geliştirdiği ve *De Cuyper*'de yinelediği içtihadını da korumuştur. Yurt dışı eğitim bursunun bir yıldan fazla verilmesinin Almanya'da *kesintisiz üç yıllık* bir oturum koşuluna bağlanmasının Birlik hukukuna uygunluğunu irdelediği 2013 tarihli *Prinz ve Seeberger* kararında da Divan, bu tarz bir koşulun AB vatandaşlarının serbest dolaşım ve yerleşme hakkına aykırı olduğuna hükmetmiştir.⁶⁹ Bu kararda da AB vatandaşlığı kurumunun Divan'ın içtihat hukuku ile güçlendirilmesine, işlevsel hale getirilmesine tanık olunmuştur.

3. Daraltma Yönelimi

ABAD içtihat hukukunun Birlik vatandaşlığını işlevsel ve özerk bir kurum olarak var etme çabasıyla, Birlik vatandaşlığını özellikle de 2004/38 sayılı Direktif'in lafzından da hareketle prime dayanmayan sosyal yardımlara erişimi zorlaştıran ulusal norm ve pratikleri gittikçe makul karşılama eğilimi arasındaki gerilimli, kararsız salınımı devam etmiştir. Divan, 19 Eylül 2013 tarihli *Brey* kararında, mezkûr Direktif'in ev sahibi üye devlet vatandaşlarıyla diğer üye devlet vatandaşları arasında belirli bir dereceye kadar mali dayanışmayı tanıdığına dikkat çekmiş, yetkili ulusal makamların bir dizi faktörü orantılılık ilkesi ışığında dikkate alarak, bir sosyal güvenlik ödemesinin üye devletin sosyal yardım sistemine bir bütün olarak yük oluşturup oluşturmadığını değerlendirme yetkisini de aynı Direktif kapsamında görmüştür.⁷⁰

11 Kasım 2014 tarihli *Dano* kararında ise Divan, daha berrak bir tutum alarak, 2004/38 sayılı Direktif'in lafzına bağlı kalarak öngörülen ilk beş yıllık oturum süresi içinde yeterli maddi kaynağa sahip olmayan, kapsamlı bir sağlık sigortası bulunmayan kişilerin sosyal yardım taleplerine kapıyı kapatmıştır. Divan'a göre, bir Birlik vatandaşı sosyal yardımlardan yararlanma hususunda ev sahibi ülke vatandaşlarıyla eşit muamele görme hakkına ancak mezkûr Direktif'in oturumla ilgili şartlarını karşılaması halinde sahip olabilecektir. Birlik vatandaşları sosyal yardımlardan ancak beş yıllık süreden sonra ev sahibi ülke vatandaşlarıyla aynı koşullarda yararlanabilme hakkına kavuşabilecektir.⁷¹ *Dano* kararı, Divan'ın vatandaşlık ve sosyal haklara erişimle ilgili içtihat hukukunun başlangıçtaki genişletici evresinden kopuş olarak değerlendirilmiş,⁷² adım adım

⁶⁸ C-499/06, Halina Nerkowska v. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Koszalinie, [2008] ECR I-03993, Divan'ın Kararı, par. 27-29 ve par. 40-46.

⁶⁹ C-523/11 ve C-585/11, Laurence Prinz v. Region Hannover ve Philipp Seeberger v. Studentenwerk Heidelberg, [2013] ECLI:EU:C:2013:524, Divan'ın Kararı, par. 31-32.

⁷⁰ C-140/12, Brey v. Pensionsversicherungsanstalt, [2013] ECLI:EU:C:2013:565, Divan'ın Kararı, par. 72.

⁷¹ C-333/13, Dano v. Jobcenter Leipzig, [2014] ECLI:EU:C:2014:2358, Divan'ın Kararı, par. 69-76.

⁷² Costamagna / Montaldo / Romanelli, 2022., s. 26. *Dano* kararıyla Divan'ın önceki içtihadına bütünüyle ters düşmediğini, bu kararda ölçülebilir kriterlere odaklanıldığını, *Brey* kararından farklı olarak, orantılılık değerlendirmesinin zorunlu görülmediğini savunan farklı görüşler de mevcuttur: Johannes Peyrl, "The Judgments of Brey, Dano,

şekillenen daraltıcı yönelimlerin özetlendiği bir karar şeklinde tasvir edilmiştir.⁷³ Divan, 15 Eylül 2015 tarihli *Alimanovic* kararında, *Dano* kararındaki açık tutumunu tekrar etmiş,⁷⁴ böylece içtihadının yeni bir evreye girdiğini teyit etmiştir.⁷⁵ İsaetli bir tahlille, *Dano* ve *Alimanovic* kararlarıyla Divan'ın, ekonomik olarak aktif konumda olmayıp *kendine ait mali kaynaklardan da yoksun* AB vatandaşlarının üç aydan uzun süreli yasal oturum imkanının olamayacağını vurgulamış olduğuna, keza bu kişilerin ev sahibi devletin sosyal refah sistemine katlanılamaz bir yük getirip getirmeyeceğine yönelik her somut vakada bireysel değerlendirme yapma gereğini ortadan kaldırdığına, 2004/38 sayılı Direktifin lafzıyla uyumlu çok teknik bir bakışı benimsediğine dikkat çekilmiştir.⁷⁶

SONUÇ

Maastricht Antlaşması ile yaratılan Avrupa Birliği vatandaşlığı, mazisi 1950'lere dek uzanan Avrupa Birliği'nin tarihinde önemli bir yenilik olmuştur. Bu yenilik, AB'nin oluşum sürecinin ve kuruluşunun akademik literatürde

Alimanovic: A Case of Derogation or a Need to Solve the Riddle?", EU Citizenship and Free Movement Rights: Taking Supranational Citizenship Seriously. Ed.: Sandra Mantu /Paul Minderhoud/ Elspeth Guild (Leiden, Boston: Koninklijke Brill NV, 2020, ss. 105-128), s. 115.

⁷³ Gago / Maiani, 2022, s. 271.

⁷⁴ C-67/14, *Alimanovic v. Jobcenter Berlin Neukölln*, [2015] ECLI:EU:C:2015:597, Divan'ın Kararı, par. 48-51. Karar tarihi 25 Şubat 2016 olan davada da temel sütunlarını *Brey*, *Dano* ve *Alimanovic* kararlarının oluşturduğu yeni yönelimini yinelemiştir: C-299/14, *Garcia-Nieto and Others v. Vestische Arbeit Jobcenter Kreis Recklinghausen*, [2016] ECLI:EU:C:2016:114, Divan'ın Kararı, par. 37-53

⁷⁵ Bununla birlikte, Divan, 6 Ekim 2020 tarihli kararında daha önce işçi statüsünde olup çocuklarını okula kaydettirmiş ve bilahare salt iş arayan konumuna düşmüş bir AB vatandaşı ve çocuklarının sosyal yardımdan yararlanması konusunu 2004/38 sayılı Direktif kapsamına sokmamış, somut vakanın *Dano* davasındaki durumdan farklı olduğunu da vurgulamıştır: C-181/19, *Jobcenter Krefeld - Widerspruchsstelle v. JD*, [2020] ECLI:EU:C:2020:794, Divan'ın Kararı, par. 39 ve 67-68. Bu karar, halihazırda Divan'ın konuyla ilgili son kararıdır. 2004/38 sayılı Direktifin ekonomik açıdan aktif olmayan AB vatandaşlarının üç aydan uzun oturum koşullarına ilişkin bir başvuru (C-323/23 nolu 25.05.2023 tarihli dosya) Divan'ın önündedir.

⁷⁶ Peyrl, 2020, s. 118-120. Mezkur Direktifin ve ABAD'ın içtihadının ulusal plandaki akislerini tahlil etmek üzere Avusturya ve Fransa kamu otoritelerinin pratiklerine odaklanan bir çalışma çarpıcı hususları dikkatlere sunmaktadır; buna göre, her ne kadar AB mevzuatı ve içtihat hukuku üç aydan uzun süreli oturumlarda sosyal refah sistemine makul olmayan yük getirmeme koşulunu sağlamayan AB vatandaşlarını *de jure* sınır dışı etme yetkisi veriyorsa da Avusturya kamu makamlarının bu yetkiyi *de facto* olarak çok nadiren kullandıkları gözleminde bulunulmuştur; zira bu kişiler ertesi gün aynı ülkeye yeniden gelebileceklerdir. Öte yandan, Avusturya makamları uzun süreli oturum hakkı belgesi olanların sosyal yardımlara başvurma hakkını, böyle bir başvurunun oturum hakları üzerinde olumsuz sonuçları olabileceği uyarısında bulunarak bertaraf etme yoluna gidebilmektedir. Fransa uygulamasında ise, mezkûr gerekçeyle *de jure* sınır dışı etme yetkisinin *de facto* olarak sadece iki üye devlet vatandaşlarına, Romanyalılar ve Bulgaristanlılara karşı uygulandığına, diğer üye devlet uyruklarına nadiren uygulandığına dikkat çekilmektedir: Anita Heindlmaier, "Mobile EU Citizens and the "Unreasonable Burden": How EU Member States Deal with Residence Rights at the Street Level", EU Citizenship and Free Movement Rights: Taking Supranational Citizenship Seriously. Ed.: Sandra Mantu /Paul Minderhoud/ Elspeth Guild (Leiden, Boston: Koninklijke Brill NV, 2020, ss. 129-154), s.137-150.

yarattığına benzer şekilde, ulus-devletin aşılp aşılmadığı, ulus-devlet vatandaşlığının yerini yeni bir (post-ulusal) vatandaşlığa bırakma sürecine girilip girilmediği şeklindeki temalar etrafında gelişen tartışmaları alevlendirmiş görünmektedir. Uygulamadaki karşılığı ve AB vatandaşlarının yaşam planlarına, gündelik yaşamlarına kapsamlı etkisi itibarıyla serbest dolaşım ve yerleşme (ikamet etme) hakkı, AB vatandaşlarına tanınan haklar arasında öne çıkmış ve giderek AB vatandaşlığının ağırlık merkezini oluşturmuştur. AB vatandaşlığının sembolik konumdan çıkıp etkili bir işlev kazanmasının, keza serbest dolaşım ve yerleşme hakkının birtakım sosyal hakları da içerecek bir etki gücüne kavuşmasının ise, Avrupa Birliği Adalet Divanı (ABAD)'nın kararları sayesinde olduğu rahatlıkla ileri sürülebilecektir.

AB vatandaşlığının konu edildiği ilk vakalarda gerek ABAD hukuk sözcüleri, gerekse ABAD'ın kendisi, önüne gelen konuları AB vatandaşlığı çerçevesinde ele almak konusunda isteksiz davranmıştır. Bununla birlikte, *Boukhalfa* davasından itibaren hukuk sözcülerinde farklı bir çizginin ilk işaretleri ortaya çıkmıştır. Bu yaklaşım değişikliğinin hukuk sözcüsünün mütalaasında yankılanmaya devam ettiği *Martínez Sala* davasında Divan, ilk kez AB vatandaşlığı kurumunu somut vakanın hukukî tahlilinde irdelemiş ve milliyet (ulusal vatandaşlık) temelinde ayrımcılık yapılamayacağı kuralını destekleyici bir norm olarak AB vatandaşlığına göndermede bulunmuştur. Divan, *Bickel ve Franz* davasında *Sala* kararında izlediği hattı takip ederek, AB vatandaşlığını *destek norm* olarak kullanmayı sürdürmüştür.

AB vatandaşlığının ABAD içtihat hukukundaki ikinci evresinin eşliğini ise *Grzelczyk* davası oluşturmuştur. Bu davayla birlikte, Divan'ın AB vatandaşlığını ihtilafın çözümünde temel norm olarak kullanmaya başladığı, keza, bu davaya ilişkin Divan kararıyla birlikte, AB vatandaşlığının birtakım sosyal haklara erişimi mümkün kılacak bir kapsam genişliğine ulaştığına tanık olunmuştur. AB vatandaşlığının bu tarz bir kapsam genişliğine ulaşmasında Divan'ın AB vatandaşlarına tanınan serbest dolaşım ve yerleşme hakkını yorumlama şeklinin belirleyici olduğu görülmüştür. AB vatandaşlığının ABAD içtihat hukukundaki üçüncü evresi olarak anılabilecek döneme ise *Collins* davasıyla geçilmiştir. Bu davadaki kararında Divan, *Martínez Sala* ile başlayıp *Grzelczyk* ile zirveye ulaşan AB vatandaşlığını güçlendirip işlevsel hale getirme çizgisini korumakla birlikte, bu eğilimini dengeleme ve bu suretle de AB vatandaşlarının primsiz sosyal yardım türlerine kolayca erişmelerini engelleme yoluna gitmiştir. Bu denge arayışının, 1990'lı yıllarda ve özellikle de 2000'lerde Avrupa'nın genelinde güç kazanan ve temel sonucu sosyal haklarda daralma olan sosyal politikalarla uyumunun da dikkat çekici olduğu kaydedilmek gerekir.⁷⁷

ABAD, *Collins* davasında cisimleşen denge arayışını, sonraki kararlarında da sürdürmüş, AB vatandaşlığını sosyal haklar zemininde dayanak yapma çizgisinden zamanla uzaklaşmıştır. 2013'e tarihlenen bir dizi kararında, sosyal yardımlara hak kazanmaya getirilen koşulların keyfi, orantısız olamayacağı şeklindeki vurgularıyla AB vatandaşlığını işlevsel ve güçlü tutma eğilimini de sergilemiş olmakla birlikte, 2014 yılından itibaren 'sosyal refah turizmi' olarak anılan eğilimi püskürtme önceliğine geçerek AB vatandaşlığının bilhassa prime dayanmayan sosyal yardımlardan yararlanılmasında koşulsuz dayanak oluşturması şeklindeki içtihadından vazgeçmiştir.

⁷⁷ Sosyal devlet ve sosyal haklarla ilgili bu gerileme sürecinin tahlili için bkz. Uğur Kara, *Sosyal Devletin Yükselişi ve Düşüşü* (İkinci Basım. Adana: Karahan Kitabevi, 2013).

2023 verilerine göre, AB’de nüfusun %3’ü (14 milyon) ikamet ettiği AB ülkesinden başka bir AB ülkesinin vatandaşıdır ve %6’lık bir kesim ise (27 milyon) AB üyesi olmayan ülkelerin vatandaşıdır.⁷⁸ Başka bir anlatımla, AB nüfusunun %3’lük cüzi bir kesimi serbest dolaşım ve yerleşme hakkından yararlanmaktadır. Bu kesimin, her durumda sadece ekonomik saiklerle hareket ediyor olmasa da kendi ülkelerinde ekonomik sorunların varlığına bağlı olarak serbest dolaşım ve yerleşme haklarını kullanmaya yöneldiği kaydedilmiş; çoğunluğunu vasıfsız işçiler ve kadınların oluşturduğu bu kesimin, ev sahibi ülke vatandaşlarıyla ekonomik eşitliği nadiren yakalayabildiği, düşük gelir düzeyi, kötü barınma ve büyük yoksulluk riskiyle sonuçlanan bir dizi fiili engellerle karşı karşıya olduğuna dikkat çekilmiştir.⁷⁹ ABAD, AB vatandaşlığını işlevsel kılmış ve bu işlevselliği bilhassa sosyal haklar alanında görünür hale getirmiştir; lakin, zamanla sosyal devlet anlayışındaki gerilemeyle uyumlu görünen AB mevzuatının lafzına katı bağlılıkla bu pozisyonunu terk etmiş görünmektedir. Serbest dolaşım haklarını kullanan toplum kesimlerinin yukarıda anılan niteliğinden dolayı, bu değişimin orta ve uzun vadede sosyal ve ekonomik sorunları artırabileceği, keza, serbest dolaşım haklarını kullananların toplam AB nüfusu içindeki oranını gittikçe düşürebileceği öngörüsünde bulunmak mümkündür. 2018 verileri itibariyle serbest dolaşım haklarını kullanarak vatandaşı olduğu AB ülkesinden başka bir AB ülkesinde ikamet edenlerin toplam AB nüfusu içindeki oranının %3,8’den⁸⁰ 2023 yılında %3’e gerilemiş olması bu öngörüü desteklemektedir.

⁷⁸ “Migration and Asylum in Europe-2024 Edition”, <<https://ec.europa.eu/eurostat/web/interactive-publications/migration-2024>> (erişim tarihi: 23.03.2025).

⁷⁹ Elspeth Guild, “Who Wants to Be an EU Citizen?”, EU Citizenship and Free Movement Rights: Taking Supranational Citizenship Seriously. Ed.: Sandra Mantu /Paul Minderhoud/ Elspeth Guild (Leiden, Boston: Koninklijke Brill NV, 2020, ss. 17-35), s. 33.

⁸⁰ Guild, 2020, s. 23.

KAYNAKÇA

a. Eserler

“Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET)”, *AnaBritannica*, C. 3, İstanbul: Ana Yayıncılık, 1994, ss. 409-411.

Batır K, “Antlaşmalar ve Avrupa Birliği Adalet Divanı Kararları Çerçevesinde Avrupa Birliği Vatandaşlığı”, *Marmara Avrupa Araştırmaları Dergisi*, C. 25, Sayı:1: 133-159 (2017).

Bellamy R / Warleigh A, “From an Ethichs of Integration to an Ethichs of Participation: Citizenship and the Future of the European Union”, *Journal of International Studies*, Vol.: 27, No: 3: 447-470 (1998).

Büyükkılıç G, “Discrimination in the European Union: A Problem Aimed to Be Resolved or Just an Instrument to Serve the Economic Targets?” *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, C. 17, Sayı: 1-2: 437-469 (2011).

Costamagna F / Montaldo S / Romanelli F, Access to Social advantages for EU Citizens and Third Country Nationals Under the Law of the European Union: Essential Text Cases and Materials, Università di Torino, 2022.

Gago A / Maiani F, “‘Pushing the Boundaries’: A Dialogical Account of the Evolution of European Case-Law on Access to Welfare”, *Journal of European Integration*, Vol.: 44, No: 2: 261-275 (2022).

Göztepe E, “Yurttaşlığın Kamusal ve Ulusüstü Boyutu: Avrupa Yurttaşlığı ve “Göçmen Forumu” Örnekleri”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C. 52, Sayı: 4: 229-248 (2003).

Guild E, “Who Wants to Be an EU Citizen?”, *EU Citizenship and Free Movement Rights: Taking Supranational Citizenship Seriously*. Ed.: Sandra Mantu /Paul Minderhoud/ Elspeth Guild. Leiden, Boston: Koninklijke Brill NV, 2020, ss. 17-35.

Gündüzler U, “AB Vatandaşlığının Avrupa Bütünleşmesindeki Yeri”, *Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni*, C. 32, Sayı: 2: 39-72 (2013).

Hanlon J, *European Community Law*. Third Edition. London: Sweet and Maxwell, 2003.

Hartley T C, *The Foundations of European Community Law*. Fifth Edition. Oxford: Oxford University Press, 2003.

Heindlmaier A, “Mobile EU Citizens and the “Unreasonable Burden”: How EU Member States Deal with Residence Rights at the Street Level”, *EU Citizenship and Free Movement Rights: Taking Supranational Citizenship Seriously*. Ed.: Sandra Mantu /Paul Minderhoud/ Elspeth Guild. Leiden, Boston: Koninklijke Brill NV, 2020, ss. 129-154.

Jacobs F G, “Citizenship of the European Union: A Legal Analysis”, *European Law Journal*, Vol.: 13, No:5: 591-610 (September 2007).

Kara U, *Sosyal Devletin Yükselişi ve Düşüşü*. İkinci Basım. Adana: Karahan Kitabevi, 2013.

Kochenov D, “The European Citizenship Concept and Enlargement of the Union”, *Romanian Journal of Political Science*, Vol.:3, No: 2: 71-97 (2003).

“Migration and Asylum in Europe - 2024 Edition”, <<https://ec.europa.eu/eurostat/web/interactive-publications/migration-2024>> (erişim tarihi: 23.03.2025).

Peyrl J, “The Judgments of Brey, Dano, Alimanovic: A Case of Derogation or a Need to Solve the Riddle?”, *EU Citizenship and Free Movement Rights: Taking Supranational Citizenship Seriously*. Ed.: Sandra Mantu /Paul Minderhoud/ Elspeth Guild. Leiden. Boston: Koninklijke Brill NV, 2020, ss. 105-128.

Shaw J, “The Interpretation of European Union Citizenship”, *The Modern Law Review*, Vol. 61, No: 3: 293-317 (May 1998).

b. Avrupa Birliği Adalet Divanı Kararları ve Hukuk Sözcülerinin Mütalaaları

C-193/94, Sofia Skanavi & Konstantin Chryssanthakopoulos. Divan’ın Kararı. [1996] ECR I-00929.

C-193/94, Hukuk Sözcüsü LÉGER’in Mütalaası, Sofia Skanavi & Konstantin Chryssanthakopoulos. [1995] ECLI:EU:C:1995:331

C-214/94, Hukuk Sözcüsü LÉGER’in Mütalaası, Boukhalfa v. Bundesrepublik Deutschland. [1995] ECLI:EU:C:1995:381

C-65/95 ve C-111/95, Hukuk Sözcüsü RUIZ-JARABO COLOMER’in Mütalaası, The Queen v. Secretary of State for the Home Department, Ex Parte Shingara and Radiom. [1996] ECLI:EU:C:1996:451

C-64/96 ve C-65/96, Land Nordrhein-Westfalen v. Kari Uecker ve Vera Jacquet v. Land Nordrhein-Westfalen, Divan’ın Kararı. [1997] ECR I-03171.

C-85/96, María Martínez Sala v. Freistaat Bayern. Divan’ın Kararı. [1998] ECR I-02691.

C-85/96, Hukuk Sözcüsü LA PERGOLA’nın Mütalaası, María Martínez Sala v. Freistaat Bayern. [1997] ECLI:EU:C:1997:335

C-274/96, Bickel & Franz. Divan’ın Kararı. [1998] ECR I-07637.

C-274/96, Hukuk Sözcüsü JACOBS’un Mütalaası, Bickel & Franz. [1998] ECLI:EU:C:1998:115.

C-224/98, Marie-Nathalie D’Hoop v. Office National de l’Emploi. Divan’ın Kararı. [2002] ECR I-06191.

C-184/99, Rudy Grzelczyk v. Centre public d’aide sociale Ottignies-Louvain-la-Neuve. Divan’ın Kararı. [2001] ECR I-06193.

C-184/99, Hukuk Sözcüsü ALBER’in Mütalaası, Rudy Grzelczyk v. Centre public d’aide sociale Ottignies-Louvain-la-Neuve. [2000] ECLI:EU:C:2000:518

C-413/99, Baumbast v. Secretary of State for the Home Department. Divan’ın Kararı. [2002] ECR I-07091.

C-138/02, Brian Francis Collins v. Secretary of State for Work and Pensions. Divan’ın Kararı. [2004] ECR I-02703.

C-138/02, Hukuk Sözcüsü RUIZ-JARABO COLOMER’in Mütalaası, Brian Francis Collins v. Secretary of State for Work and Pensions. [2003] ECLI:EU:C:2003:409.

C-258/04, Ioannis Ioannidis v. Office National D’Emploi. Divan’ın Kararı. [2005] ECR I-08275.

C-406/04, *Gérald De Cuyper v. Office National de L'Emploi*. Divan'ın Kararı. [2006] ECR I-06947.

C-192/05, *Tas-Hagen & Tas v. Raadskamer WUBO van de Pensioen- en Uitkeringsraad*. Divan'ın Kararı. [2006] ECR I-10451.

C-499/06, *Halina Nerkowska v. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Koszalinie*. Divan'ın Kararı. [2008] ECR I-03993.

C-523/11 ve C-585/11, *Laurence Prinz v. Region Hannover ve Philipp Seeberger v. Studentenwerk Heidelberg*. Divan'ın Kararı. [2013] ECLI:EU:C:2013:524.

C-140/12, *Brey v. Pensionsversicherungsanstalt*. Divan'ın Kararı. [2013] ECLI:EU:C:2013:565.

C-333/13, *Dano v. Jobcenter Leipzig*. Divan'ın Kararı. [2014] ECLI:EU:C:2014:2358.

C-67/14, *Alimanovic v. Jobcenter Berlin Neukölln*. Divan'ın Kararı, [2015] ECLI:EU:C:2015:597.

C-299/14, *Garcia-Nieto and Others v. Vestische Arbeit Jobcenter Kreis Recklinghausen*. Divan'ın Kararı, [2016] ECLI:EU:C:2016:114.

C-181/19, *Jobcenter Krefeld - Widerspruchsstelle v. JD*. Divan'ın Kararı. [2020] ECLI:EU:C:2020:794.