

# YURTTAŞLIĞIN KAMUSAL VE ULUSÜSTÜ BOYUTU: AVRUPA YURTTAŞLIĞI VE „GÖÇMEN FORUMU“ ÖRNEKLERİ

*Dr. Ece GÖZTEPE\**

*„Adını koyduğumuz kavramlar davranışlarımızı belirler.“  
Jean-Paul Sartre*

## I. Anayasal Vatandaşlık Kavramı

Türkiye’de „anayasal yurttaşlık“ kavramı altında yürütülen tartışmaların kaynağı olarak öncelikle, son yirmi yıldır Türk siyasi tarihinin gündemini belirleyen Kürt ve İslam kimliği tartışmaları gösterilmektedir<sup>1</sup>. Ancak tartışmaların kaynağının hemen belirlenebilir olması, tartışmanın yürütüldüğü kavramların ve dilin de anlaşılabilir olması anlamına gelmiyor. Güncelliğini neredeyse başlangıcından beri hiç yitirmeyen bu yeni yurttaşlık tartışmasının temel kavramı olan „anayasal yurttaşlık“, semantik olarak da, hukuk terminolojisi açısından da bir anlam taşımamaktadır. Semantik olarak bakıldığında kavram, anayasada (da) düzenlenmiş yurttaşlık kurumu olarak anlaşılmaktadır ki, bu durum, tartışmaya yer vermeyecek biçimde 1982 Anayasası’nın 66. maddesinde düzenlenmiştir. Kavram, hukuk disiplinleri açısından bakıldığında da fazla bir anlam kazanmamaktadır. Kıta Avrupası geleneğine göre, yurttaşlık kurumunun bir yasayla düzenlenmesi, istisnai bir durum olmadığı gibi, 1924 Anayasası’ndan başlayarak tüm Türkiye Cumhuriyeti anayasaları Türk yurttaşlığını düzenlemişlerdir<sup>2</sup>. Bu durumda

---

\* Münster Westfälische Wilhelms Üniversitesi öğretim üyesi.

<sup>1</sup> Sorunun Kürt sorunu çerçevesinde ele alındığı bir çalışma için bkz. Ahmet İçduygu, „Çokkültürlülük“, *Türkiye Günlüğü*, Mart-Nisan 1995.

<sup>2</sup> 1924 Anayasası (md. 88): .. (I) Türkiye ahalisine din ve ırk farkı olmaksızın vatandaşlık itibarıyla (Türk) itlâk olunur“.

anayasal yurttaşlık kavramının, Batı demokrasileri içinde özellikle Almanya'daki yurttaşlık tartışmalarında merkezi bir yer tutan „Verfassungspatriotismus“ kavramını Türkçeleştirme çabasının bir ürünü olduğunu düşünmek yersiz olmayacaktır.

Eski Yunanca'da "*patriotes*" kavramından türeyen ve "*pater*" (baba) kökünden türetildiği için, aynı soydan gelen anlamını taşıyan "*patriot*" sözcüğü, Latince'nin geç döneminde "aynı ülkenin insanı" anlamını taşıyordu. Modern Batı dillerine Fransızca kökenli bir sözcük olarak giren "*patriot*" sözcüğü ise modern dünyada, vatan sevgisiyle dolu ve vatanına bağlı olan insan anlamını taşımaktadır. Bu anlamıyla "*patriot*" sözcüğü, 20. yüzyılın ilk yarısında iki Dünya Savaşı'nın anahtar kavramı olmuştur. Gerek saldırgan Alman milliyetçiliğinin, gerekse saldırıya uğrayan diğer ulus-devletlerin dayandığı ve bir devlete ya da ulusa aidiyeti temsil ettiği için, kendini vatani uğruna kurban etmeyi de kapsadığı düşünülen bu kavram, 20. yüzyıl milliyetçiliğine damgasını vurmuştur.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında müttefik devletlerin gözetimi altında yeniden kurulan Federal Alman Cumhuriyeti'nde milliyetçilik kavramının dile getirilmesi, uzun bir süre<sup>3</sup>, resmi olmayan ya da dile bile getirilmeyen bir yasaktı. 1960'ların sonunda Alman devletini birarada tutacak, insanlara bir siyasi sisteme aidiyet duygusu verecek bir kurumun ne olduğu, yıkıcı Alman milliyetçiliğine alternatif bir kurumun varolup olmadığına ilişkin tartışmalarda liberal-muhafazakâr hukukçu Dolf Sternberger "*Verfassungspatriotismus*" kavramını ortaya atmıştır<sup>4</sup>. "Anayasaya bağlılık" olarak çevrilebilecek bu kavramla Sternberger'in kastettiği, kullanımı sakıncalı milliyetçilik kavramının yerine, Alman halkının yarattığı anayasaya bağlı olmak, bu anayasanın temsil ettiği değerlere sahip çıkmaktır. Her ne kadar burada yenilikçi ve ulus-devletlerin alışlagelmiş bağlılık kalıplarının dışında bir kavram yaratılmış gibi görünse de, Sternberger'in kastettiği anlamıyla anayasaya bağlılık, Alman halkının kendi içine kapalı, ulus-devletlerin üzerine inşa edildiği düşünülen homojen kültürlü tek ulus varsayımının dışına çıkmıyordu. Bu anlamda da 20. yüzyılın ikinci yarısında ortaya çıkan sorunları çözmede yardımcı olabilecek, yeni bir birarada yaşama ve siyasi birlik oluşturma ölçütü geliştirmiyordu. Anayasaya bağlılık kavramı ilk olarak sol liberal sosyal filozof Jürgen Habermas'ın çalışmalarında, ulus-devletin sınırlarını aşan ve çokkültürlü toplulukları içinde barındıran ulus-devletlerin siyasi meşruluk ve temsil krizine bir yanıt bulma çabasında geleneksel çerçevenin dışına çıkabilmiştir.

1961 Anayasası (md. 54): „Türk Devletine vatandaşlık bağı ile bağlı olan herkes Türktür“.

1982 Anayasası (md. 66): „Türk Devletine vatandaşlık bağı ile bağlı olan herkes Türktür“.

<sup>3</sup> 1968 öğrenci hareketi ve sonrasında 1970'lerde Kızıl Ordu Fraksiyonu'nun (RAF) eylemleri karşısında devleti bu 'yıkıcı' unsurlara karşı koruma çabalarında, milliyetçilik kavramı da bambaşka bir bağlamda yeniden politik tartışmaların odak noktası olmuştur.

<sup>4</sup> Dolf Sternberger, *Verfassungspatriotismus*, Frankfurt/M. 1990.

Habermas'ın geniş kapsamlı, pek çok çalışmasının da temel düşüncesi olarak nitelendirebileceğimiz anayasaya bağlılık ilkesi, 1789 Fransız Devrimi'yle ortaya çıkan 200 yıllık ulus-devletin dayandığı siyasi temellerin (görüleceği üzere bunlara teorik varsayımlar da denebilir) dünyadaki büyük insan göçleri sonucu çokkültürlü/dinli/dilli hale gelen ileri sanayi ülkelerinin, demokrasinin Kantçı ve Rousseaucu anlamında bir meşruluk krizi içinde olduğu tezine dayanmaktadır<sup>5</sup>. Habermas'ın kullandığı anlamıyla anayasaya bağlılık ilkesinin günümüz toplumlarının sorunlarına ilişkin açılımlarına değinmeden önce, Fransız Devrimi'yle ortaya çıkan ulus-devletin dayandığı varsayımlara ve iki temel ulus-devlet modeline bakmakta yarar var.

## II. Yurttaşlık Kurumu ve Kapsamı

Egemenliğinin kaynağını Tanrı'da bulan, iktidarının sınırı olarak yalnızca Tanrı'yı ve doğal hukuku gören 17. ve 18. yüzyıl Avrupa monarkları, kendilerini hükmettikleri insan topluluğuna karşı değil, Tanrı'ya karşı sorumlu görüyorlardı. Hükümranın kendisine karşı sorumluluk taşımadığı, ama vergi, askerlik vb. çeşitli ödevlerle yükümlendirebildiği halk, herhangi bir hak sahibi de değildi. Tebaasının kimlerden oluştuğunu bilmenin hükümrana açısından tek önemi, gerektiğinde askere alabileceği ya da vergilendirebileceği insan kitlesinin büyüklüğünü saptamaktan ibaretti. Bu da çoğu kez feodal toplumsal yapının parçalanmış yetki dağılımı nedeniyle monarkın değil, feodal beylerin, prenslerin yerine getirdiği bir işleve dönüşüyordu. Doğum, evlilik gibi daha sonra özel hukukun konusu olan toplumsal alanlar ise, tamamen örf ve âdet hukukuna terkedilmişti.

Eski Yunan ve Roma'da demokrasinin öznesi olan, kendi kaderini içinde yaşadığı toplumun siyasi hayatına katılarak belirleyen halkın<sup>6</sup> (*demos/populus*) yüzyıllar içinde unutulmuş bu işlevi, Fransız Devrimi'nin fikir babalarından Jean-Jacques Rousseau'nun yazılarında yeniden canlandırılmıştır. Rousseau'nun yazılarında halk kavramı, „Sosyal Sözleşme“deki genel iradeyi (*volonté générale*) ve siyasi yetkinliği temsil ediyordu<sup>7</sup>. Buna göre halk, temsilcileri aracılığıyla genel iradesini kullanıyor

<sup>5</sup> Son çalışmaları için bkz. Habermas, *Der europäische Nationalstaat - Zur Vergangenheit und Zukunft von Souveränität und Staatsbürgerschaft, Die Einbeziehung des Anderen*, Frankfurt/M. 1996, s. 128-153; idem, *Staatsbürgerschaft und nationale Identität, Faktizität und Geltung*, 4. Auflage, Frankfurt/M. 1994, s. 632-660; idem, *Volkssouveränität als Verfahren, Faktizität und Geltung*, 4. Auflage, Frankfurt/M. 1994, s. 600-631.

<sup>6</sup> Roma ve Eski Yunan'da siyasi haklara sahip olanların, toplumun kadınlar, köleler, yabancılar ve çocuklar dışında kalan çok küçük bir bölümünü oluşturan özgür erkeklerden oluştuğunu hatırlamakta yarar var elbette. 'Gerçek' yurttaşın ayırt edici özellikleri için bkz. Aristoteles, *Politik* (Übersetzt von Olof Gigon), Stuttgart 1971, 3. Kitap 1274b7-15; 1275a20-25; 1275b15-20.

<sup>7</sup> Özellikle bkz. Jean-Jacques Rousseau, *Vom Gesellschaftsvertrag oder Grundsätze des Staatsrechts*, Stuttgart 1977. Ayrıca bkz. Fusun Üstel, *Bir Aidiyet Biçimi Olarak Yurttaşlık ya*

ve siyasi temsil aracılığıyla siyasi sistemin meşruluğunu sağlıyordu. Yönetilenlerin temsili ilkesine dayanan ve meşruluğunu bu kaynaktan alan ulus-devletin temel sorusu da doğal olarak, kimlerin bu meşruluk kaynağı olan halka/ulusa dahil olduğudur. Tek bir bütün olarak ulusun sınırlarının çizilmesi ve bu sınırlar içindeki unsurlardan hangilerine meşruluk işlevinin yükleneceği, o güne kadar varolagelmiş bütün siyasi sistemlerde olduğundan daha hayati bir önem taşımaktaydı. Bu nedenle Fransızca'daki "*nationalité*" ve "*citoyenneté*" kavramları - daha sonra Almanca'da ifadesini "*Staatsangehörige*" ve "*Staatsbürger*" kavramlarında bulmuştur - özel bir anlam taşımaktadır. Bunlardan "*nationalité*" ulusa biçimsel aidiyeti temsil ederken, "*citoyenneté*" maddi aidiyeti kastediyordu. Bu ayrıma göre, bir ulusa dahil olan herkes, aynı zamanda aktif yurttaş olamıyor, yani siyasi iradenin oluşum sürecinde yer alamıyordu. Yalnızca aktif yurttaşlar (*citoyen*) siyasete katılma, genel iradenin oluşumunda yer alma hakkına sahipti. Öncelikle kadınlar ve mülk sahibi olmayanlar Fransız Devrimi'nin eşitlik ilkesine rağmen aktif yurttaşlık haklarından mahrum bırakılmışlardı<sup>8</sup>. Almanya'da da devletin her yurttaşı (*Staatsangehörige*) aynı zamanda aktif yurttaş değildi. 18. yüzyılda Fransız Devrimi'nin Almanya'daki izlerini en iyi biçimde görebildiğimiz Kant'ın yazılarında aktif yurttaş, halkın yasa koyma iradesini dile getiren, halkın birleşmiş iradesinin bir unsurudur. Aktif yurttaş olabilmenin koşulu, kişinin kendi koyduğu yasalardan başka bir yasaya boyun eğmemesi, geçimini başkasına bağımlı olmadan sağlaması ve toplumda hiçkimsenin aracılığına muhtaç olmadan bağımsız bir hukuk öznesi olabilmesidir. Ama bunlara ek olarak Kant için aktif yurttaşı diğer biçimsel yurttaşlardan ayıran en önemli özellik, oy verme hakkıydı. Bunun için de kişinin, doğal unsurların yanında (kastedilen, kişinin çocuk ya da kadın olmamasıydı) mülk sahibi olması da gerekiyordu<sup>9</sup>. Kant, teorik olarak Rousseau'ya dayanmasına karşılık Rousseau'nun yazılarında mülkiyetten kaynaklanan bir dışlama ölçütü yer almamaktadır. Tam aksine Rousseau,

---

*da Yurttaşlığın İki (buçuk) Yorumu*, Füsün Üstel, Yurttaşlık ve Demokrasi, Ankara 1999 içinde, s. 50-76.

<sup>8</sup> Ayrıntılar için bkz. Dieter Gosewinkel, Staatsbürgerschaft und Staatsangehörigkeit. *Geschichte und Gesellschaft* 1995, s. 533-556. Fransız Devrimi'nde büyük rol oynayan kadınların „İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi“ndeki hakların pek çoğundan fiilen mahrum bırakılmasına tepki olarak, Devrim barikatlarında erkek devrimcilerle omuz omuza savaşmış Olmype de Gouges, 1791 yılında „Kadının ve Kadın Yurttaşın Hakları Bildirgesi“ni kaleme almıştır. Bildirge'nin can alıcı cümlesi „Kadınların giyotine gitme hakları varsa, seçme hakları da olmalıdır“ Gouges'un haklarının sınırlarını da göstermiştir. De Gouges 'giyotine gitme hakkını' kullanmaya zorlanmış ve 1793 tarihinde giyotinle idam edilmiştir. De Gouges'un Bildirgesi'nin çevirisi için bkz. Ece Göztepe (çeviren), AÜ Hukuk Fakültesi Dergisi, (1996). Cilt: 45, Sayı: 1-4, s. 185-193.

<sup>9</sup> Kant, *Die Metaphysik der Sitten*, Wilhelm Weischedel (Hrsg.), Werkausgabe Band VIII, 9. Auflage, Frankfurt/M. 1991, §46, s. 432 vd.; idem, *Über den Gemeinspruch. Das mag in der Theorie richtig sein taugt aber nicht für die Praxis* (1793), Hrsg. von Julius Ebbinghaus, Frankfurt/M. 1946, s. 41 vd.

zengin ve yoksul arasındaki ayrımı, Cumhuriyetçi eşitlik ilkesinin tam anlamıyla hayata geçirilmesinin önünde önemli bir engel olarak görmekte ve bu uçurumun kapatılmasını devletin en önemli ödevleri arasında saymaktadır<sup>10</sup>. İkinci Dünya Savaşı sonrasında toplumsal eşitsizliğin yurttaşlık kurumuna olumsuz etkilerini tekrar ele alan Thomas Marshall, demokratik yurttaşlık kurumunun ancak sosyal hakların tanınmasıyla gerçek işlevini yerine getirebilir hale geldiğini, temel hak ve özgürlüklerle siyasi hakların ancak sosyal hakların varlığı sayesinde tüm yurttaşların etkili olarak kullanabildikleri haklara dönüştüğünü göstermiştir<sup>11</sup>.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında toplumsal ve cinslerarası eşitliğin sağlanması, yurttaşlık kurumunun asli kaynağına uygun olarak hayata geçirilmesine kısa bir süre katkıda bulunduysa da, uluslararası göç dalgası, endüstri ülkelerinde yeni bir sorunu, yurttaşlık kurumunun ulus-devlet sınırları içindeki anlamını tekrar sorgulama zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır. Endüstri ülkelerine öncelikle ekonomik amaçlı olan büyük göç dalgası sonucu, bu ülkelerin toplumları, yurttaşlarının yanısıra başka ülkelerin yurttaşı olan büyük bir insan kitlesiyle karşı karşıya kalmışlardır. Marshall'ın teorisindeki haklar sıralaması bu yeni durum karşısında tersine çevrilmiş ve göçmenlere, temel hak ve özgürlüklerin yanısıra ekonomik hakların da tamamı tanınmıştır. Ancak göçmenler, ulus-devletler içinde geleneksel olarak yalnızca o ülkenin yurttaşlarına tanınan siyasi haklardan uzun süre mahrum kalmışlardır. Yaşadıkları ülkede geçici olmadıkları, ikinci kuşak göçmen çocuklarının doğmasıyla kesin olarak anlaşılan bu yeni göçmenlerin hayat boyu siyasi haklardan mahrum bırakılmalarının Batı'nın temel hak ve özgürlük anlayışıyla bağdaşmadığı görüldüğünden, çifte yurttaşlık, yurttaşlığa alınmanın kolaylaştırılması, oturma süresine bağlı olarak yerel seçimlerde seçme ve seçilme hakkının tanınması gibi çözüm önerileri geliştirilmiştir. Ancak bu çözümlerin hiçbirisi ulus-devletin geleneksel varsayımının dışına çıkmayı ve yeni toplumsal yapının gereklerine uygun yeni bir siyasi teori geliştirmeyi başaramamıştır.

Yukarıdaki kısa tarihi özetle de görüldüğü üzere yurttaşlık kavramı, 1789 Fransız Devrimi'nin kendi yasalarını kendi yapan, yani kendi kaderini tayin eden bir ulus yaratma çabasının kurucu unsurlarından birisiydi. Dönemin sorunları ve hedefleri çerçevesinde bulunan çözümler her ne kadar gelecekteki sorunların ve yanıtlarının çerçevesini çizmişse de, yurttaşlık kavramının demokrasiyle bağlantısının özünü doğru biçimde saptamak büyük önem taşımaktadır. Fransız Devrimi'nin felsefi öncülerinin ve devrimcilerinin temel düşüncesi, ulus olarak niteledikleri insan topluluğunu siyasi irade oluşumunun aktif özneleri haline getirmektir. Bu topluluğa ait

<sup>10</sup> Rousseau, *Vom Gesellschaftsvertrag oder Grundsätze des Staatsrechts*, Stuttgart 1977, İkinci Kitap, Bölüm 11, s. 56 vd.

<sup>11</sup> Bkz. Thomas Marshall, *Staatsbürgerrechte und soziale Klassen, Bürgerrechte und soziale Klassen*, Frankfurt/M. 1992 içinde, s. 33-94.

olmanın koşulları her ne kadar dönemin gerekleriyle sınırlı olarak tanımlansa da, felsefi olarak bu sınırları da ortadan kaldırmak mümkündür. Ulusun temel ölçüt olarak alındığı bu siyasi tasarımda aidiyetin koşulu, etnik olarak bir ırka ait olmaktan geçmiyordu. Cumhuriyet'in ilkelerine bağlı olduğunu bildirmek, daha sonraki biçimsel koşulların gerçekleştirilmesinin önkoşuluydu. Ernest Renan'ın ünlü söylevinde dile getirdiği gibi, bir ulusun varlığı, her gün yapılan bir halkoylaması gibiydi. Eğer Cumhuriyet'in ilkelerini benimseyen insanlar olmazsa, ulus da varolamazdı<sup>12</sup>. Cumhuriyetçi devlet, insanların ortak siyasi irade oluşturmasına olanak sağlayan, insanları siyasi bir bütünün parçası kılan kurucu unsur olarak anlaşılıyordu. Yani ulus adı verilen insan topluluğu, ancak bir devletin varlığında vücut buluyordu. Bu nedenle devleti önceleyen bir ulus kavramı, Fransız Cumhuriyet düşüncesine yabancıdır.

Bu Cumhuriyetçi anlayış, Almanya'da kök salan romantik, etnik ulus anlayışıyla taban tabana zıttır. Alman ulus anlayışına göre ulus, devletten önce varolan, devletini arayan, aynı etnik kökenden gelen insan topluluğudur. Bu insan topluluğuna ait olanlar, aynı devlet çatısı altında biraraya gelemezler de, Alman olmaya devam edeceklerdir. İlk olarak 1871'de Alman Reich'inin çatısı altında toplanan Alman prenslikleri, bu anlayışa göre, aslında önceden varolan Alman ulusuna bir devlet armağan etmişlerdir. Teorik olarak varlığı kabul edilen bu birlik, tarihi gerçeklikle çatışmasına karşılık, daha sonraki Alman devlet anlayışının temelini oluşturmuştur ve temeli olmaya da devam etmektedir<sup>13</sup>.

Bu iki temel ulus anlayışı, *Staatsnation* (Fransa) ve *Kulturnation* (Almanya) kavramlarında somutlaşmıştır. Fransa'nın ulus anlayışı, Ernest Gellner'in ve Eric Hobsbawm'ın temsil ettikleri modern tarih yaklaşımı tarafından devralınmıştır. Buna göre ulus, yöneten sınıf ya da elitler tarafından yaratılmış bir soyutlamadır. Ortak dil, etnik aidiyet, ortak tarih ve ortak topraklar gibi her ulusa için olduğu düşünülen unsurlar, köküne inildiğinde birlikten çok kafa karışıklığı yaratacak çeşitlilikte ve çelişki içindedir. Bu nedenle ulusu devlete öncelemek, ideolojik bir amaca hizmetten başka bir şey değildir. Çünkü devleti ve hatta milliyetçiliği yaratan uluslar değildir, tam tersine ulusu ve milliyetçiliği "icat eden", devletlerdir<sup>14</sup>.

Anthony Smith'in temsil ettiği primordialist ulus anlayışı ise, ulusların gerçekliğinden ve etnik aidiyetin doğal varlığından yola çıkmaktadır. Buna göre uluslar, varlıklarıyla insan topluluklarının siyasi iradelerini

<sup>12</sup> Ernest Renan, *Was ist eine Nation?*, Hamburg 1996, s. 35.

<sup>13</sup> Alman ve Fransız devlet/yurttaşlık modellerini karşılaştırmalı olarak inceleyen bir başyapıt için bkz. Rogers Brubaker, *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Cambridge 1992.

<sup>14</sup> 'The invention of the nations': Eric Hobsbawm, *Nationen und Nationalismus. Mythos und Realität seit 1780*, 2. Auflage, Frankfurt/M. 1992, s. 20 vd.; Ernest Gellner, *Nationalismus und Moderne*. Berlin 1991, s. 86 vd.

oluşturabilecekleri bir devleti kurmalarına yardımcı olurlar. Uluslar, düşünülmemeyecek kadar eski tarihlere uzanan varlıklarıyla, *ruhlarının* uyanıp bir devlet oluşturmasını sağlarlar. Bu sonsuz denebilecek varlık, yazı ya da sözlü tarih yoluyla kuşaktan kuşağa aktarılır. Bu anlayışa göre ulus duygusu, kurgulanmış bir yapı değil, duygularla algılanabilir, reel temeli olan bir gerçekliktir. Bir ulusa ait olmak, büyük bir aileye ait olma duygusuyla eş değerdedir<sup>15</sup>. Bu anlayışın zorunlu sonucu, bir ulusa aidiyetin irade dışı bir durum olması, doğumla kazanılmayan bir aidiyetin sonradan biçimsel olarak kabul edilse bile, aslında kazanılamayacağıdır.

Türk hukukunun yurttaşlık anlayışı Fransız ulus anlayışına yakındır<sup>16</sup>. Gerek 1924 ve 1961 Anayasalarında, gerekse 1982 Anayasası'nda yurttaşlık kavramı, devletle kurulan hukuki bağ temelinde tanımlanmış, etnik köken, bu hukuki kurumun önkoşulu olarak kabul edilmemiştir. Literatürde de, Türk ve Türklük kavramlarının din, ırk, dil ya da kültür farklılığına işaret eden kavramlar olmadığı, Türklük ile Türkiye Cumhuriyeti'ne hukuki ve siyasal bağlılığın ifadesi olarak vatandaşlık kavramının, Türk ile de T.C. vatandaşlarının kastedildiği hususundaki görüş ağır basmaktadır. Kısacası, 1982 Anayasası ile de vatandaşlık, hukuki bir ilişki ve statü olarak düzenlenmektedir<sup>17</sup>.

Yukarıda anılan iki temel yurttaşlık anlayışından ilkinin (*Staatsnation*) “yabancı” unsurlara daha açık olduğu, kişinin iradi tercihi doğrultusunda - ve elbette gerekli biçimsel koşulları gerçekleştirilmesi koşuluyla - siyasi bir bütünün parçası olarak kabul edilebileceği açıkça görülmektedir. Ancak her iki model de dışlama unsuruna dayanmaktadır. Dışlayıcılık özelliği, günümüzdeki bütün siyasi toplulukların yapısının vazgeçilmez bir unsuru olarak görülmektedir. Siyasi iradenin öznesi olanlar, bunun dışında kalanlardan, alınacak kararların nesnesi olsalar da, karar alma sürecinin dışında bırakılacaklardan kesinlikle ayrılmaktadırlar. 200 yılı aşkın ulus-devlet tarihi boyunca bu dışlama mekanizmasının aracı, yurttaşlık iken, tarihte bir benzeri daha olmayan Avrupa entegrasyonunun 1992'te

<sup>15</sup> Bkz. Anthony Smith, *Die Ursprünge der Nationen*, Veit M. Bader/Albert Benschop u.a. (Hrsg.), *Die Wiederentdeckung der Klassen*, Hamburg 1998 içinde, s. 126-149.

<sup>16</sup> İktidarın kurumsallaşmış biçimi olan devletin varlık koşullarından olan insan topluluğuna ilişkin farklı yaklaşımların özeti için bkz. Teziç, *Anayasa Hukuku*, İstanbul 2001, s. 115 vd.

<sup>17</sup> Bkz. Nomer, *Türk Vatandaşlık Hukukunun Genel İlkeleri*, Vatandaşlık ve Yabancılar Hukuku Alanında Gelişmeler (24-25 Eylül 1998), İstanbul 2000 içinde, s. 68 vd.; İçduygu/Keyman, *Globalleşme, Anayasallık ve Türkiye'de Vatandaşlık Tartışması*, Doğu Batı (1997), s. 143-155; İçduygu, *Türkiye'de Vatandaşlık Kavramı Üzerine Tartışmaların Arka Planı*, Doğu Batı (1998), s. 134-147; Kadıoğlu, *Kamusal Alan ile Özel Alanın Yeniden Eklemlenmesi: Demokratik Vatandaşlık*, Doğu Batı (1998), s. 119-133; Tanör, *Türkiye'de Demokratikleşme Perspektifleri*, İstanbul 1997; Teziç, *Anayasa Hukuku*, İstanbul 2001, s. 243; Ünsal, *Yurttaşlık Anlayışının Gelişimi, 75 Yılda Tebaa'dan Yurttaş Doğru*, İstanbul 1998 içinde, s. 4-11; Ünsal, *Yurttaşlık Zor Zanaat, 75 Yılda Tebaa'dan Yurttaş Doğru*, İstanbul 1998 içinde, s. 1-36; Üstel, *Yurttaşlık ve Demokrasi*, Ankara 1999.

Maastricht Antlaşması ile geldiği noktada bu durum, sınırlı bir ölçüde de olsa, Avrupa yurttaşlığına doğru evrilmiştir. Avrupa yurttaşlığının (*european citizenship/Unionsbürgerschaft*) tartışmalı konumu ve işlevine değinmeden önce, bu teorik tartışmalarda önemli köşe taşlarından birini oluşturan Habermas'ın anayasal bağlılık kavramına dönmekte yarar var.

### III. Habermas'ın “Anayasaya Bağlılık” Kavramı

Habermas'a göre bir ülkenin politik kültürü en açık biçimde, anayasasına bakılarak anlaşılabilir. Her ulusal kültürün kendi tarihi çerçevesinde geliştirdiği ulusal egemenlik ya da insan hakları gibi anayasal ilkeler her ülkenin kendi yorumu çerçevesinde yeni bir anlam kazanır. Buna dayanarak Habermas, milliyetçilik yerine, her ülkenin „anayasaya bağlılık“ (*Verfassungspatriotismus*) ilkesine dayanmasını, milliyetçiliğin karanlık yüzünü tekrar yaşamamak için iyi bir çıkış noktası olarak değerlendiriyor<sup>18</sup>. Habermas'a göre Kantçı ve Rousseaucu anlamda kendi kaderini demokratik olarak tayin etme hakkı, kolektivist ve dışlayıcı bir ulusal bağımsızlık ve ulusal kimlik oluşturma süreci değildir. Aksine, tüm yurttaşları eşit biçimde kapsayan, kendi yasalarını koyma sürecidir<sup>19</sup>. Ancak burada dikkat edilmesi gereken nokta, Habermas'ın, Türkçe'de “yurttaş” olarak ifade edilen özneyi, bir devletin yurttaşlığına sahip birey (*Staatsangehörige/Staatsbürger*) olarak değil, herhangi bir siyasi topluluğun öznesi olan birey (*Bürger*) olarak anlamasıdır. Bu kavramsal farklılık, Alman siyaset felsefesi ve hukuk teorisinde gözardı edilmemesi gereken büyük bir önem taşımaktadır<sup>20</sup>.

Habermas, primordialistlerin dayandığı etnik aidiyet yerine, siyasi bir yapıya (*politisches Gemeinwesen*) dahil olmanın, tercih edilmiş, ona ait olmamayı seçme hakkının saklı tutulduğu ve kişinin subjektif haklarıyla güvence altına alınmış kurumsal bir yapı olduğu varsayımından yola

<sup>18</sup> Habermas, Der europäische Nationalstaat - Zur Vergangenheit und Zukunft von Souveränität und Staatsbürgerschaft, *Die Einbeziehung des Anderen*. Frankfurt/M. 1996, s. 143.

<sup>19</sup> İdem, Inklusion - Einbeziehen oder Einschließen? Zum Verhältnis von Nation, Rechtsstaat und Demokratie, *Die Einbeziehung des Anderen*, Frankfurt/M. 1996, s. 166.

<sup>20</sup> Almanya'da bu tartışmanın bir kolu yabancılara yerel seçimlerde seçme ve seçilme hakkı tanınmasına, diğer kolu ise işyeri demokrasisinin anayasal meşruluğuna kadar uzanmaktadır. Demokrasiyi bir örgütlenme biçimi (Organisationsform) olarak anlayanlarla, bir devlet biçimi (Staatsform) olarak kavrayanların on yıllardır süregelen tartışması için bkz. Ernst-Wolfgang Böckenförde, Demokratie als Verfassungsprinzip, Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, §22, Bd. 1, Heidelberg 1987 içinde, s. 887-952; Brun-Otto Bryde, Die bundesrepublikanische Volksdemokratie als Irrweg der Demokratietheorie, *Staatswissenschaften und Staatspraxis (1994)*, s. 305-330; Alman Anayasa Mahkemesi'nin yerel seçimlerle ve demokrasi anlayışıyla ilgili temel kararları için bkz. BVerfGE 83, 37; E 83, 60; E 89, 155.

Bu nedenle, Habermas'ın düşünce sistemini incelerken, yurttaş sözcüğünün bu geniş anlamıyla kullanıldığını hatırlamakta yarar var.



çıkılmaktadır. Bunun anlamı, politik olanın (*das Politische*) halkı birleştiren, homojen bilinç ve aidiyet düzleminden demokratik kurum ve süreç düzeyine taşınmasıdır. Zaten Habermas'ın ulusçu demokrasilere yönelik en büyük eleştirisi de, ulus-devlet modeli dışındaki hiçbir düzlemde demokratik karar alma sürecini ve politik eylemi kapsayamamasıdır<sup>21</sup>. Habermas teorisinde, akılcı Cumhuriyetçi geleneğe dayanmakta ve demokrasinin öznesini oluşturan halkı, siyaset öncesi varolan bir birlik olarak anlamak yerine, toplumsal sözleşmenin bir ürünü olarak kavramaktadır. Bu toplumsal sözleşme, biraraya gelen özgür ve eşit yurttaşların kendi koydukları özgürlükçü yasaların oluşturduğu düzen içinde yaşama iradelerinin bir ifadesidir. Bu kararların demokratik biçimde işleyen düşünce ve irade oluşturma süreçleri sonunda alınması, Habermas'ın düşüncesinin temelini oluşturmaktadır. Çünkü ancak bu süreç ve ona eşlik eden demokratik prosedür, siyaset öncesi bir birlikten gelmeyen, homojenlik göstermeyen ve hatta o ana dek birbirine tamamen yabancı bireyler arasında da akılcı, normatif bir siyasi düzen kurulabilmesinin koşuludur<sup>22</sup>.

Habermas'ın "müzakereci politika" (*deliberative Politik*) dediği bu model, liberal ve Cumhuriyetçi modellerin eleştirisinden doğmuştur ve öncelikle liberal modelin karşıtıdır. Liberal düşünceye göre, kamu idaresinin bir aygıtı olan devletle, ekonomik çıkarlarını gerçekleştirmeyi kendisine öncelikli hedef edinmiş bireylerden oluşan toplum arasında bir ayrım vardır. Bu bağlamda politika da, bireylerin, değişik ekonomik çıkarlarını elde etmek için devlete karşı yürüttükleri işlevsel bir etkinliktir. Bu etkinlikte devletin rolü, arabuluculuktan ibarettir. Bu anlayışta yurttaşların statüsü, sübjektif haklara göre belirlenir ki, bu haklar sayesinde yurttaşlar devletin müdahalesine ve başka bireylerden gelecek saldırılara karşı korunurlar; yeter ki yurttaşlar kendi çıkarlarını elde etmeye yönelik eylemleri sırasında yasaları ihlal etmesinler. Bu nedenle liberal teoride siyasi haklar, bireylere kendi çıkarlarını gerçekleştirmek için eylemde bulunma hakkından ve oy verme yoluyla, bu çıkarları en iyi şekilde koruyan devleti meşrulaştırmaktan öte bir anlam taşımaz. Buna karşılık Cumhuriyetçi düşüncenin temelinde, eşit bireylerin iletişimsel uzlaşmasına (*kommunikativer Konsens*) dayanan bir toplum modeli yatmaktadır. Siyasi yapı, ancak bireylerin aktif eylemleriyle kurulabilen bir yapıdır. Bu nedenle de Cumhuriyetçi modelde aktif statü haklarına negatif statü haklarından daha çok değer atfedilmektedir. Yurttaşların ortak politika pratikleri, kendilerini gerçekleştirmelerinin bir biçimi olarak kavranmaktadır. Bu süreçte devlete düşen görev ise, düşünce ve irade oluşturma sürecini güvence altına almak ve böylelikle kendi meşruluğunu da sağlamaktır. Habermas'ın bu modelde

---

<sup>21</sup> Habermas, Inklusion versus Unabhängigkeit. Zum Verhältnis von Nation, Rechtsstaat und Demokratie, Manfred Hettling/Paul Molte (Hrsg.), *Nation und Gesellschaft in Deutschland. Historische Essays*, München 1996 içinde, s. 116 vd.

<sup>22</sup> İbid, s. 119.

gördüğü en önemli eksiklik, demokratik süreci yurttaşların erdemlerine ve etik tavırlarına çok fazla bağımlı kılması ve idealize etmesidir<sup>23</sup>.

Habermas'ın müzakereci politika modelinde ise, demokratik iradenin oluşturulması sürecinin koşulları merkezi bir yer tutmaktadır. Bu modelin Cumhuriyetçi düşünceden farkı, demokratik anayasayı ikincil bir konuma atmamasında ve müzakereci demokrasiyi sadece kolektif olarak eylemde bulunan yurttaşların varlığına bağlamamasında, aksine demokratik karar alma süreçlerinin kurumlaştırılmasında görmesinde yatmaktadır<sup>24</sup>. Habermas ulus-devletlerin, yurttaşların devletin meşruluk kaynağı olarak tanınmasında oynadığı önemli rolü asla reddetmemektedir. Çünkü ancak ulus-devletlerin ortaya çıkmasıyla bireyler, tebaadan aktif yurttaş statüsüne geçmişler ve iktidarın meşruluk kaynağını değiştirerek siyasi güç sahibi olmuşlardır. Ama ulus-devletlerin, karar alma sürecine katılma hakkını etnik aidiyete dayanan kader ortaklığına, homojen bir halka dayandırma çabaları, bu dönüm noktasının da sınırlarını oluşturmuştur. Çünkü günümüzün çoketnili toplumları bu monolitik toplum anlayışının önkabulleriyle bir çatışma halindedir. Avrupa ulus-devletlerinin kendi içindeki bu etnik çeşitlilik yanında, Avrupa Birliği'nin 1992'den bu yana gittikçe yoğunlaşan siyasal birliği de Habermas açısından sorunun güncelliğini pekiştirmektedir. Siyasi etkinlik için kültürel, dilsel, dinsel ve tarihi homojenliği önkoşul olarak varsaymaktan vazgeçmek, müzakereci politika anlayışının özünü oluşturmaktadır, çünkü demokratik düşünce ve irade oluşturma süreci akılcı ve normatif bir anlaşmayı, birbirine o ana dek yabancı olanlar arasında da sağlama kapasitesine sahiptir<sup>25</sup>. Habermas, müzakereci demokrasi anlayışının kapsayıcılığının sınırlarının nerede bittiğine, böyle bir sınırın gerekli olup olmadığına ilişkin sorulara yanıt vermemektedir. Dışlayıcılık unsurunun her siyasi topluluğun vazgeçilmez unsuru olup olmadığı, ulus-devletlerin hükmettiği yeryüzünde dünya yurttaşlığının mümkün olup olmadığı ayrı bir tartışma konusu olmakla birlikte, Avrupa Birliği çerçevesinde hayata geçirilen Avrupa yurttaşlığının, ulus-devletin yurttaşlarıyla sınırlı meşruluk çerçevesini genişletmeye aday olduğu bir gerçektir. Aşağıda bu yeni Avrupa deneyiminin kapsamı ve mevcut sınırları incelenecektir.

#### IV. Avrupa Yurttaşlığı Kurumu

İkinci Dünya Savaşı'nın kötü deneyimlerinden yola çıkarak, Almanya, Fransa, İtalya, Hollanda, Belçika ve Lüksemburg arasında 18 Nisan 1951'de

<sup>23</sup> Bkz. Habermas, Drei normative Modelle der Demokratie, idem, *Die Einbeziehung des Anderen*, 1996, s. 283 vd.

<sup>24</sup> Ibid. s. 287.

<sup>25</sup> Habermas, Der europäische Nationalstaat - Zur Vergangenheit und Zukunft von Souveränität und Staatsbürgerschaft, idem, *Die Einbeziehung des Anderen*, 1996, s. 139 vd.; idem, Inklusion - Einbeziehen oder Einschließen? Zum Verhältnis von Nation, Rechtsstaat und Demokratie, idem, *Die Einbeziehung des Anderen*, 1996, s. 158 vd.

imzalanan Avrupa Kömür ve Çelik Antlaşması'yla temelleri atılan Avrupa entegrasyon süreci, 25 Mart 1957'de imzalanan ve Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun temelini oluşturan Roma Antlaşması ve Avrupa Atom Topluluğu Antlaşması'yla üç ayaklı, ulusüstü bir hukuki yapı kurmuştur. 28 şubat 1986'da imzalanıp 1 Temmuz 1987'de yürürlüğe giren Avrupa Tek Senedi ile öncelikle ekonomik amaçlar taşıyan bu ulusüstü kurumsallaşmanın ekonomik amaçları siyasi hedeflerle birleştirilmiş ve 1992'de gerçekleştirilmesi planlanan Avrupa Birliği'nin temeli atılmıştır. 1992 yılında Hollanda'nın Maastricht şehrinde gerçekleştirilen Avrupa Hükümetlerarası Konferansı'nda imzalanan ve 1 Kasım 1993'te yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması ile, dünya tarihinde benzeri olmayan bir ekonomik ve siyasi bütünleşme sürecinde önemli bir adım daha atılmıştır. Maastricht Antlaşması'nın, öncesindeki 41 yıllık Avrupa entegrasyon sürecinde bir dönüm noktası olduğu, Avrupa Birliği üyesi ülkelerin Antlaşma'yı onaylama sürecindeki tartışmalardan da anlaşılmaktadır. Birkaç örnek vermek gerekirse, Danimarka'da ilk halkoylamasından çıkan "hayır" üzerine Avrupa Birliği, Danimarka'ya, Maastricht Antlaşması'nın bazı hükümlerini uygulamama hakkı tanımış, bunun üzerine ikinci halkoylamasında az bir oy farkıyla Antlaşma kabul edilmiştir; aynı biçimde İngiltere de sosyal haklara ilişkin hükümlere taraf olmamayı seçmiştir. Antlaşma'nın öngörülenden çok geç bir tarihte yürürlüğe girmesine neden olan bir başka tartışma da Almanya'da yaşanmıştır. Avrupa Birliği'nin bir Avrupa süper devleti kurduğu, Almanya'nın egemenlik haklarının uzun vadede tamamen Avrupa kurumlarına devredilmesinin planlandığı vb. gerekçelerle Antlaşma'yı onaylayan parlamento kararına karşı anayasa şikayeti<sup>26</sup> yoluyla Alman Federal Anayasa Mahkemesi'ne başvurulmuştur. Federal Alman Anayasa Mahkemesi'nin daha sonra hukuk literatüründe çok tartışılan kararıyla anayasa şikayeti başvuruları reddedilmiş, ama aynı zamanda Avrupa entegrasyon sürecinin sınırları hakkında da Almanya açısından bazı çekinceler konmuştur<sup>27</sup>. Avrupa Toplulukları'nı oluşturan ilk üç sözleşmenin (birinci sütun) yanısıra Ortak Dış ve Savunma Politikası (ikinci sütun) ve Adalet ve İçişlerinde İşbirliği (üçüncü sütun) ile üç ayaklı

<sup>26</sup> Almanya'nın yanısıra Avusturya, İsviçre, İspanya, Belçika, Macaristan, Çek Cumhuriyeti, Slovak Cumhuriyeti, Arjantin, Meksika, Brezilya, Kolombiya ve Kore'de de mevcut olan anayasa şikayeti kurumu, anayasa yargısında somut norm denetiminin bir türüdür. Almanya'da kişilere tanınan bireysel anayasa şikayetin yanısıra belediye ve belediye birliklerine de tanınan anayasa şikayeti hakkı mevcuttur. Bu anayasal hak sayesinde, kamu gücü işlemlerinin anayasaya aykırılığı, iç hukuk yolları tüketildikten sonra, doğrudan doğruya Anayasa Mahkemesi'ne başvuru yoluyla ileri sürülebilmektedir.

Bu anayasal hukuk yolu hakkındaki ayrıntılı bir çalışma için bkz. Ece Göztepe, *Anayasa Şikayeti*, AÜ Hukuk Fakültesi Döner Sermaye Yayınları, No. 45, Ankara 1998.

<sup>27</sup> Karar için bkz. BVerfGE 89, 155 vd. Bu çekincelerin Avrupa Birliği'ni bağlayıp bağlamadığı, Federal Alman Anayasa Mahkemesi'nin kararına ilişkin eleştirilerin de ana temalarından birisidir.

bir yapı kuran Maastricht Antlaşması'nın G maddesinde (Nr. 10) Avrupa yurttaşlığı kurumu düzenlenmiştir. Kuruma atfedilen önemin bir ifadesi olarak Avrupa yurttaşlığı, üye devletler arasındaki ilişkileri düzenleyen, devletlerarası olduğu için de Avrupa Toplulukları Adalet Divanı'nın (ATAD) yargı yetkisi dışında kalan Maastricht Antlaşması'na değil, ulusüstü nitelik taşıdığından ATAD'ın yargı yetkisine dahil olan Avrupa Toplulukları Sözleşmesi'ne, burada da hemen temel ilkelerin arkasına, ikinci kısma yerleştirilmiştir.

Maastricht Antlaşması ile değiştirilen Avrupa Toplulukları Sözleşmesi'nin 8-8e maddelerinde düzenlenen Avrupa yurttaşlığı, 2 Ekim 1997'de imzalanıp 1 Mayıs 1999'da yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması'yla Avrupa Toplulukları Sözleşmesi'nin 17-22 maddelerinde düzenlenmektedir. Buna göre, Avrupa Birliği üyesi ülkelerin yurttaşları, Avrupa yurttaşı (*european citizen/Unionsbürger*) sıfatını kazanmaktadırlar. Görüldüğü üzere, doğrudan Avrupa yurttaşı sıfatını kazanmak mümkün değildir; ancak bir üye devletin yurttaşlığının kazanılması halinde bu sıfatı elde etmek olanaklıdır. Buna bağlı olarak, Avrupa yurttaşlığını kimlerin elde edebileceği, her üye ülkenin yurttaşlık hukukuna bağlı olarak saptanacaktır. Üye devletler, Avrupa Parlamentosu'nun bu konudaki ısrarlı taleplerine karşın, Avrupa Toplulukları'nın saptayacağı ortak ölçütlerle Avrupa yurttaşlığını ulus-devletlerin yurttaşlık ölçütlerinden bir ölçüde de olsa kopartmayı kabul etmemişlerdir.

Daha önce ekonomik bir faaliyete, öğrencilik durumuna ya da emekliliğe bağlanan serbest dolaşım ve yerleşme hakkı, Avrupa Toplulukları Sözleşmesi'ndeki ve ilgili yasal metinlerdeki koşullar<sup>28</sup> yerine getirilmek kaydıyla, tüm Avrupa yurttaşlarına tanınmıştır (md. 18). Avrupa yurttaşlarına tanınan en önemli siyasi hak ise, Avrupa yurttaşlarının ikamet ettikleri ve yurttaşı olmadıkları üye devletin yerel seçimlerinde ve Avrupa Parlamentosu seçimlerinde seçme ve seçilme hakkıdır (md. 19). Avrupa Parlamentosu'na seçme ve seçilme hakkı, ulus-devletin temel varsayımı ve Avrupa Birliği'nin devletlerarası yapısı açısından özel bir önem taşımaktadır. Zira Avrupa Toplulukları Sözleşmesi'nin 189. maddesine göre Avrupa Parlamentosu, Topluluğu oluşturan devletlerin halklarının temsilcilerinden oluşmaktadır. Bu ilke doğrultusunda, her üye ülkenin Parlamento'daki üye sayısı 190. maddede saptanmıştır. Avrupa yurttaşlarına tanınan seçme ve seçilme hakkıyla örneğin, Fransa'da yaşayan bir İspanyol yurttaşının Fransa kotasından Avrupa Parlamentosu'na girecek milletvekillerini seçmesi, isterse adaylığını koyarak Fransa kotasından, Fransa'nın temsilcisi olarak Avrupa milletvekili olması mümkündür. Sözleşme'nin 20. maddesine göre ayrıca Avrupa yurttaşları, yurttaşı

<sup>28</sup> Şu an için bu koşullar, bir sağlık sigortası ile kişinin ikamet ettiği ve yurttaşı olmadığı üye ülkenin sosyal yardımından yararlanmadan geçimini sağlayacak yeterli gelir kaynağının gösterilmesidir.

oldukları üye devletin diplomatik olarak temsil edilmediği üçüncü bir ülkede, başka bir üye ülkeden diplomatik ya da konsolosluk düzeyinde koruma talebinde bulunabilirler. Bunun yanında her Avrupa yurttaşı Avrupa Parlamentosu'na ve Avrupa ombudsmanına dilekçe hakkına sahiptir. Bu başvurularda, herkes Sözleşme'nin 314. maddesinde sayılan Topluluk dillerinden<sup>29</sup> birini kullanma ve o dilde cevap alma hakkına sahiptir (md. 21).

Avrupa yurttaşlığı kurumu, Maastricht zirvesi öncesi akademik literatürde ve özellikle İspanya'nın sunduğu taslakta tartışılan ve talep edilen çerçevenin çok azını gerçekleştirmiş olmakla birlikte, Avrupa entegrasyon sürecinin siyasi boyutunu göstermesi ve bunun, her siyasal kurumun öznesi olan bireylerin bu yapı içindeki hukuki konumunun belirlenmesine hizmet etmesi bakımından özel bir önem taşımaktadır. Maastricht öncesinde kendi egemenliği altında yaşayan yabancılara yerel seçimlerde seçme ve seçilme hakkı tanıyan bazı üye devletler açısından bu yeni hukuki durum büyük bir yenilik getirmemekle birlikte, özellikle Almanya gibi, halkın yerel seçimlerden federal düzeylerdeki seçimlere kadar tek ve bölünmez, yabancı unsurlara karşı ayrılmaz bir bütün oluşturduğu tezine dayanan halk/ulus anlayışı bakımından Avrupa yurttaşlığı, bütün boyutlarıyla incelenmesi gereken önemli bir yenilik, hatta bir tehdit oluşturmaktadır. Avrupa yurttaşlığının ortaya attığı sorular, bir ikilemden çok, deyim yerindeyse, bir üçlem içermektedir. Üçlem bir ayağı, ulus-devletin geleneksel kalıpları içinde incelenen yurttaşlık kurumudur. Avrupa Birliği üyesi ülkelerin Avrupa entegrasyon süreci açısından bu geleneksel çerçeveye artık sığmadığı açıktır. Üye devletlerin geleneksel egemenlik yetkileri, ancak Avrupa yurttaşı olmayan üçüncü ülke yurttaşları açısından geçerlidir. Üçüncü ülkelerle yapılan ikili anlaşmalara ya da yalnızca kendi iç hukukuna dayanarak her üye devlet, üçüncü ülke yurttaşlarının "yabancı" statüsünü belirleme hakkına sahiptir<sup>30</sup>. Sorunun ikinci ayağını ise, Avrupa Toplulukları/Avrupa Birliği'nin hukuki niteliği ve entegrasyon sürecinin vardığı nokta ile varması planlanan noktanın ne olduğu soruları oluşturmaktadır. Eğer ulus-devletler klasik egemenlik haklarının birçoğundan vazgeçiyor, Avrupa yurttaşlığı yoluyla şimdiye dek yalnızca kendi yurttaşları için öngörülen siyasi hakları, diğer üye ülke yurttaşlarına da tanıyorlarsa, devletlerarası bir kurum olarak düşünülen Avrupa Birliği, bir süper devlete doğru mu evrilmektedir? Ne literatürde ne de Avrupa kurumlarında kimsenin cevap vermeye gücünün ve öngörüsünün yetmediği

<sup>29</sup> 314. maddeye göre, Topluluk dili olarak kabul edilen diller şunlardır: Almanca, İtalyanca, Fransızca, İngilizce, İspanyolca, Fince, İsveççe, Flamanca, Yunanca, Keltçe, Portekizce ve Danimarkacadır.

<sup>30</sup> Amsterdam Antlaşması'yla ulusüstü nitelik kazandırılan bazı adalet ve işleri konuları, ulus-devletlere bırakılan düzenleme alanlarının gittikçe daraldığını göstermektedir. Bkz. Avrupa Toplulukları Sözleşmesi'nin 61.-69. maddelerinde düzenlenen ortak vize, iltica, göç ve diğer politikalarla ilgili konular.

bu soru, oluşmakta olan yeni bir siyasal kurumun dışlayıcılığının unsurlarını saptamak açısından hayati bir önem taşımaktadır. Çünkü yeni siyasi ölçütler olmaksızın, üye devletlerde yaşayan üçüncü ülke yurttaşlarının Avrupa yurttaşlarına tanınan siyasi haklardan dışlanmasını meşrulaştırmak olanaksızdır. Üçlemin son ayağını oluşturan çetrefil sorun, halen ulus-devletlerin oluşturduğu Avrupa Birliği'nin "yabancı" ve "öteki" unsurları saptamak, bazı bireyleri dışarıda bırakmak için geliştirdiği ölçütlerin ulus-devletlerin mantığı çerçevesinde ortaya çıkmış olmasında, yabancı olma ölçütlerinin yeni bir siyasi üst yapının varlığı kabul edilmeksizin üçüncü ülke yurttaşları açısından rasyonel olarak açıklanmasının olanaksızlığında yatmaktadır. Üçlemin son ayağını oluşturan bu soru, Avrupa Birliği üyesi ülkelerde yaşayan üçüncü ülke yurttaşlarının Avrupa kurumlarına yönelik taleplerinin de temelini oluşturmuştur.

1994'te, 15 üye ülkede yaşayan üçüncü ülke yurttaşı göçmenlerin örgütlerinin 100'ünün Brüksel'de biraraya gelmesi sonucu oluşan „Göçmen Forumu“, 1997'de yapılan Amsterdam Hükümetlerarası Konferansı'nda görüşülmek üzere, göçmenlerin Avrupa kurumlarından taleplerini dile getirmeyi amaçlayan bir birlik olarak düşünülmüştü. Özellikle Schengen Antlaşması'nın yeni göç tedbirleriyle kapsamının genişletilmesi, Konferans öncesinde göçe ilişkin bir rapor hazırlamakla görevlendirilen *ad hoc* bir çalışma grubunun kurulması, göçmen örgütlerini birleşerek kendi çıkarlarını Avrupa düzleminde dile getirmeye itmişti. 1992'de Maastricht Antlaşması'yla hayata geçirilen Avrupa yurttaşlığı statüsüne dahil edilmemenin yarattığı hukuki dışlanma, Avrupa'da gerçekleştirilmeye çalışılan ve gittikçe yoğunlaşan bir işbirliğiyle hedeflenen siyasi birliğin dışına itilerek, üye ülkelerdeki ikincil statüye bir de Avrupa düzeyinde bir eşitsizliğin eklenmesi, „Göçmen Forumu“nda biraraya gelen örgüt temsilcilerini yabancılık kavramını pratik bir perspektiften sorgulamaya itmiştir. Forum, Avrupa Parlamentosu ve Komisyonu tarafından desteklenmiş, Forum'un altyapısının kurulması ve Avrupa düzleminde muhataplarla bağlantı kurulmasında bu iki kurum öncülük etmiştir. Varlığını halen Brüksel'de sürdüren Forum bugün Avrupa Komisyonu tarafından finanse edilmektedir<sup>31</sup>.

„Göçmen Forumu“nun 1995 Mayısı'nda Amsterdam Hükümetlerarası Konferansı öncesinde Avrupa kurumlarına sunduğu öneri metninde<sup>32</sup>, başlıca şu talepler dile getirilmiştir:

<sup>31</sup> Göçmen Forumu'nu konu edinen temel bir çalışma için bkz. Klaus Eder/Kai-Uwe Hellmann/Hans-Jörg Trenz, *Regieren in Europa jenseits öffentlicher Legitimation? Eine Untersuchung zur Rolle von politischer Öffentlichkeit in Europa*, Kohler-Koch (Hrsg.), *Regieren in entgrenzten Räumen, PVS Sonderheft 29/1998*, Opladen 1998, s. 321-344.

<sup>32</sup> Göçmen Forumu'nun önerilerini içeren metin için bkz. (<http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/instdoc/ngo/migrantd.htm>).

1. Avrupa yurттаşlığının, Avrupa Birliği sınırları içinde yasal oturma hakkına sahip üçüncü ülke yurттаşlarına da tanınması, böylelikle serbest dolaşım hakkının bu kişileri de içermesi,

2. Avrupa Toplulukları'na özellikle ırk ayrımcılığını önlemeye yönelik, ayrımcılığı yasaklayan tedbirler alma yetkisinin tanınması,

3. Avrupa Toplulukları'nın ve Birliği'nin eylem ve işlemlerinin, karar alma süreçlerinin daha şeffaf hale getirilmesi,

4. Avrupa Birliği Antlaşması'nda devletlerarası nitelik taşıdığı için ATAD'ın yetkisi dışında bırakılan yetki alanlarının Topluluk hukukuna entegre edilerek yargı denetimi kapsamına alınması.

„Göçmen Forumu“nun ilgili Avrupa kurumlarına iletilen bu taleplerinin hepsine kulak verildiğini ve bu inisiyatifin tam anlamıyla başarıya ulaştığını iddia etmek abartılı olur. Ancak Amsterdam Antlaşması ile Avrupa Toplulukları Sözleşmesi'nde yapılan değişikliklere bakıldığında, Avrupa'da çok uzun süredir tartışılan şeffaflık, yargı denetiminin kapsamının genişletilmesi gibi konuların yanında, ırk ayrımcılığına ilişkin özel bir gündemin „Göçmen Forumu“nun ortaya çıkmasına kadar tartışmalarda bir yer tutmadığı görülecektir. Amsterdam Antlaşması'yla Avrupa Toplulukları Sözleşmesi'ne „Ayrımcılığa Karşı Tedbirler“ başlıklı yeni bir madde eklenmiştir ki (md. 13), bu maddenin „Göçmen Forumu“nun inisiyatifinin bir sonucu olduğu söylenebilir. Bu maddeye göre Bakanlar Konseyi, Sözleşme ile kendisine tanınan yetkiler çerçevesinde Komisyon'un önerisi üzerine ve Parlamento'nun dinlenmesinden sonra, oybirliğiyle, cinsiyetten, ırktan, etnik kökenden, dini inançtan, dünya görüşünden, bir engelden, yaştan ya da cinsel tercihten kaynaklanan ayrımcılıkları önlemek için gerekli tedbirleri alabilir. 12. maddede düzenlenen ayrımcılık yasağı ise, Topluluk hukukunun başlangıcından beri öncelikle ekonomik alanda yurттаşlıktan kaynaklanan ayrımcılığı önlemeye yönelik olmuş, ekonomik entegrasyonun kurucu unsurlarından birini oluşturmuştur. Daha sonra ekonomik alanı aşarak sosyal alanda da uygulama alanı bulan bu ayrımcılık yasağı, deyim yerindeyse tamamen „Avrupa içi“ bir işlev görürken, yeni eklenen 13. madde, Avrupa Birliği toprakları üzerinde yaşayan bütün insanları kapsamaktadır. Bu nedenle de hem siyasi bir yapılaşmanın ifadesi, hem de „Göçmen Forumu“ gibi bir platformun siyasi başarısı olarak anlaşılabilir.

#### V. „Göçmen Forumu“ Örneği

„Göçmen Forumu“ örneğini ilginç kılan, klasik biçimiyle her siyasi yapılanmanın temel unsurunu oluşturan, „kim, neyi, nerede tartışabilir?“ sorusunu yeniden ortaya atması ve her siyasi yapının karakteristik özelliği olan dışlayıcılık unsurunu sorgulamasıdır. Gerçekten de Avrupa'nın siyasi bütünleşme sürecine bakıldığında üye devletler başlangıçta, yurттаşlarıyla tek bir bütün oluşturur nitelikte ele alınmış, süreç, homojen bir halk varsayımından yola çıkmıştır. Bunun bir sonucu olarak da Avrupa yurттаşlığı

statüsünün üçüncü ülke yurttaşlarını kapsamaması ve bu statünün ölçütünün yine ulus-devletlerin yurttaşlığı olması, Avrupa'da iki katmanlı bir toplumun da temellerini atmıştır: Bir yanda ekonomik ve siyasi olarak içiçe geçen, sınır ötesi bir Avrupa toplumu, diğer yanda bu yeni toplum içinde yaşayan, ama asgari haklar dışında bütünleşme sürecinin dışında bırakılarak, ulus-devletin sınırları içine hapsedilen üçüncü ülkelerin yurttaşlarının oluşturduğu ikinci sınıf bir toplum. Bu ikilik, biline geldiği haliyle her ulus-devlette varılmakla ve haksız bulunsa bile, klasik ulus-devlet egemenliği çerçevesinde meşru olarak algılanmakla birlikte, Avrupa'nın ulaştığı entegrasyon aşamasında bu ölçütlerin meşruluk zeminleri yeniden sorgulanmaya muhtaçtır. Bunun başlıca nedenlerinden birisi, ulus-devletin klasik egemenlik anlayışında kapsayıcılık unsurunu belirleyen ölçütün yurttaşlık bağı olması, bu hukuki bağın ulus-devlet içindeki dışlama unsurunu meşrulaştırmasıdır. Oysa genel olarak günümüz endüstri ülkelerinde temel hak ve özgürlüklerin yanısıra sosyal hakların da o ülkede yasal biçimde ikamet eden herkesi kapsamaması, özel olarak ise, Avrupa entegrasyon sürecinin yukarıda belirtilen hakları da aşan biçimde kamu haklarına doğru genişlemesi, klasik ölçütlerin uygulanmasını zorlaştırmaktadır. Örneğin, Avrupa Toplulukları Adalet Divanı'nın içtihatlarıyla memurluk hizmetinin ekonomik entegrasyonun bir parçası olarak kabul edilmesiyle, devletin yüksek menfaatlerini ilgilendiren kamu hizmetleri dışında kalan kamu sektöründe çalışma hakkının Avrupa yurttaşlarının tümüne her üye ülkede açık olması, yerel seçimlerde seçme ve seçilme hakkının tek ve bütün ulus kavramını yerel seçim düzeyinde ortadan kaldırması, anılması gereken önemli değişikliklerdir. Ulus/halk kavramının geçirmekte olduğu bu evrime ve çoketnili modern toplumlara bakıldığında sorulması gereken soru - eğer bu evrime rağmen her siyasal birliğin meşruluk kaynağının o toplumun bireyleri olması gerektiği ilkesine sadık kalınıyorsa - sınırın nereden çekilmesi gerektiği, hatta dışlayıcılık unsurunun modern toplumların bir parçası olup olamayacağıdır. Varılan entegrasyon aşamasında bile Meinecke'nin iddia ettiği dünya yurttaşlığından<sup>33</sup> henüz çok uzakta olduğumuz gerçeği gözönüne alırsa, aranan çözümün klasik ulus-devletle dünya yurttaşlığı arasında bir yerde durduğu görülmektedir.

Avrupa'daki entegrasyon pratiği aracılığıyla insanlık tarihinde belki de ilk kez siyasal bir toplum modeli, ulus-devlet örneklerinde olduğu gibi, fiktif teorilere dayanmadan, rasyonel olarak kurulma şansına sahip olacak. Toplum Sözleşmesi'nin, barış içinde birarada yaşamanın varsayımsal modeli değil, siyasal aktörler arasındaki gerçek müzakereler sonucu ortaya çıkan bir sözleşme olması olanağı, önümüzde yeni bir ufuk açıyor. Bu noktada, politik olanın homojen olmayan özneler arasında, rasyonel süreçlerde, karşılıklı çıkarların uzlaştırılmasıyla ortaya çıkan bir yapı olması gerektiği gözönüne alırsa, Habermas'ın müzakereci politika anlayışı daha büyük bir önem

---

<sup>33</sup> Meinecke, *Weltbürgertum*, 1908.



kazanıyor. Avrupa Birliği içinde üye devletler arasında yoğunlaşan işbirliği, bir yandan, öncelikle Avrupa yurttaşlarının haklarının genişletilmesini ve ekonomik haklarla siyasi hakların birbiriyle örtüştürülmesini gerektirirken, bu süreçte yeniden saptanan ölçütler yeni bir meşruluk tabanına muhtaçtır. Kısa vadede Avrupa yurttaşlarıyla üçüncü ülke yurttaşları arasında yapılan hukuki ayırım gerekli ve zorunlu görülebilecekken, uzun vadede yabancı olma ölçütündeki değişikliğin ulusüstü bir yapıda birarada yaşayan bireyler arasındaki ayırımı açıklamakta zorlanacağı, hatta ciddi bir meşruluk krizi yaşayacağı da açıktır. Tahmin edileceği gibi, bu soruna şu anda ne Avrupa kurumları düzeyinde ne de ulus-devletler düzeyinde bulunan bir yanıt mevcut değil. Bunun yanında, bulunacak her yanıtın, ulus-devletlerin dışlayıcı ve kendi içine kapalı yapısını aşan, daha özgürlükçü, müzakereye dayanan ve eşitlikçi bir yanıt olacağı da kesin.

**KAYNAKÇA**

Aristoteles: Politik (Übersetzt von Olof Gigon), Stuttgart 1971.

Balibar, Etienne: Topographie der Grausamkeit. Staatsbürgerschaft und Menschenrechte im Zeitalter globaler Gewaltverhältnisse, *Jungle World* (Subtopen #8/12-Dezember 2001).

Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Demokratie als Verfassungsprinzip. Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, §22, Bd. 1, Heidelberg 1987 içinde, s. 887-952.

Bös, Matthias: Ethnisierung des Rechts? Staatsbürgerschaft in Deutschland, Frankreich, Großbritannien und den USA, *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* (1993), s. 619-643.

Brubaker, Rogers: *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge 1992.

Brubaker, Rogers: Einwanderung und Nationalstaat in Frankreich und Deutschland, *Der Staat* (1989), s. 1-30.

Bryde, Brun-Otto: Die bundesrepublikanische Volksdemokratie als Irrweg der Demokratietheorie, *Staatswissenschaften und Staatspraxis* (1994), s. 305-330.

Bubner, Rüdiger: Epilog: Supranationales Europa?, (ders.), *Polis und Staat*, Frankfurt/a.M., 2002 içinde, s. 185-192.

Dolf Sternberger, *Verfassungspatriotismus*, Frankfurt/M. 1990.

Eder, Klaus/Hellmann, Kai-Uwe/Trenz, Hans-Jörg: Regieren in Europa jenseits öffentlicher Legitimation? Eine Untersuchung zur Rolle von politischer Öffentlichkeit in Europa. Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Regieren in entgrenzten Räumen*, PVS Sonderheft 29/1998, Opladen 1998 içinde, s. 321-344.

Eder, Klaus: Konstitutionsbedingungen einer transnationalen Gesellschaft in Europa. Zur nachholenden Modernisierung Europas. Wolfgang Heyde/Thomas Schaber (Hrsg.), *Demokratisches Regieren in Europa? Zur Legitimation einer europäischen Rechtsordnung*, Baden-Baden 2000 içinde, s. 87-102.

Eder, Klaus: Zur Transformation nationalstaatlicher Öffentlichkeit in Europa. Von der Sprachengemeinschaft zur issuespezifischen Kommunikationsgesellschaft, *Berliner Journal für Soziologie* (2000), s. 167-184.

Gellner, Ernest: *Nationalismus und Moderne*, Berlin 1991.

Gosewinkel, Dieter: *Staatsbürgerschaft und Staatsangehörigkeit, Geschichte und Gesellschaft* (1995), s. 533-556.

Göztepe-Çelebi, Ece: Die Unionsbürgerschaft und ihre Fortentwicklung im Hinblick auf die politischen Rechte, Münster 2003.

Habermas, Jürgen: Braucht Europa eine Verfassung?, (ders.), Zeit der Übergänge, Frankfurt/M. 2001 içinde, s. 104-129.

Habermas, Jürgen: Der europäische Nationalstaat - Zur Vergangenheit und Zukunft von Souveränität und Staatsbürgerschaft. Jürgen Habermas, Die Einbeziehung des Anderen, Frankfurt/M. 1996 içinde, s. 128-153.

Habermas, Jürgen: Inklusion versus Unabhängigkeit. Zum Verhältnis von Nation, Rechtsstaat und Demokratie. Manfred Hettling/Paul Molte (Hrsg.), Nation und Gesellschaft in Deutschland. Historische Essays, München 1996 içinde, s. 115-127.

Habermas, Jürgen: Staatsbürgerschaft und nationale Identität. Jürgen Habermas, Faktizität und Geltung, 4. Auflage, Frankfurt/M. 1994 içinde, s. 632-660.

Habermas, Jürgen: Volkssouveränität als Verfahren. Jürgen Habermas, Faktizität und Geltung, 4. Auflage, Frankfurt/M. 1994 içinde, s. 600-631.

Halter, Ulrich: Europäische Verfassung und europäische Identität, Ralf Elm (Hrsg.), Europäische Identität: Paradigmen und Methodenfragen, Baden-Baden, 2002 içinde, s. 239-290.

Heller, Hermann: Politische Demokratie und soziale Homogenität. Hermann Heller, Gesammelte Schriften II, Tübingen 1971 içinde, s. 421-433.

Hobsbawm, Eric: Nationen und Nationalismus. Mythos und Realität seit 1780, 2. Auflage, Frankfurt/M. 1992.

Holmes, Stephen: Verfassungsförmige Vorentscheidungen und das Paradox der Demokratie. Ulrich K. Preuß (Hrsg.), Zum Begriff der Verfassung. Die Ordnung des Politischen, Frankfurt/M. 1994 içinde, s. 133-170.

İçduygu, Ahmet/Keyman, Fuat E.: Globalleşme, Anayasallık ve Türkiye’de Vatandaşlık Tartışması, Doğu Batı (1997), s. 143-155.

İçduygu, Ahmet: Türkiye’de Vatandaşlık Kavramı Üzerine Tartışmaların Arka Planı, Doğu Batı (1998), s. 134-147.

Kadioğlu, Ayşe: Kamusal Alan ile Özel Alanın Yeniden Eklemlenmesi: Demokratik Vatandaşlık, Doğu Batı (1998), s. 119-133.

Kaelble, Hartmut: The Historical Rise of a European Public Sphere? Journal of European Integration History (2002), vol. 8, no.2, s. 9-22.

Kant, Immanuel: Die Metaphysik der Sitten, Wilhelm Weischedel (Hrsg.), Werkausgabe Band VIII, 9. Auflage, Frankfurt/M. 1991.

Kant, Immanuel: Über den Gemeinspruch. Das mag in der Theorie richtig sein taugt aber nicht für die Praxis (1793), Hrsg. von Julius Ebbinghaus, Frankfurt/M. 1946.

Keyman, Fuat E./İçduygu, Ahmet: Türk Modernleşmesi ve Ulusal Kimlik Sorunu: Anayasal Vatandaşlık ve Demokratik Açılım Olasılığı, 75 Yılda Tebaa'dan Yurttaşa Doğru, Türkiye İş Bankası Yayınları, İstanbul 1998 içinde, s. 169-180.

Marshall, Thomas: Staatsbürgerrechte und soziale Klassen. Bürgerrechte und soziale Klassen, Frankfurt/M. 1992.

Nomer, Ergin: Türk Vatandaşlık Hukukunun Genel İlkeleri, Vatandaşlık ve Yabancılar Hukuku Alanında Gelişmeler (24-25 Eylül 1998), İstanbul 2000 içinde, s. 67-79.

Offe, Claus: Is there, or can there be, a 'European Society?', Ines Katzenhusen/Wolfram Lamping (Hrsg.), Demokratien in Europa, Opladen 2003 içinde, s. 71-90.

Preuß, Ulrich K.: Auf der Suche nach Europas Verfassung. Europa hat noch keine Verfassung, Transit (1999), s. 154-174.

Renan, Ernest: Was ist eine Nation?, Hamburg 1996.

Rousseau, Jean-Jacques: Vom Gesellschaftsvertrag oder Grundsätze des Staatsrechts, Stuttgart 1977.

Simson, Werner von: Was heißt in einer europäischen Verfassung „Das Volk“?, Europarecht (1991), s. 1-8.

Smith, Anthony: Die Ursprünge der Nationen. Veit M. Bader/Albert Benschop u.a. (Hrsg.), Die Wiederentdeckung der Klassen, Hamburg 1998 içinde, s. 126-149.

Teziç, Erdoğan: Anayasa Hukuku, 7. baskı, Beta Yayınları, İstanbul 2001.

Tanör, Bülent: Türkiye'de Demokratikleşme Perspektifleri, TÜSİAD, İstanbul 1997.

Timur, Taner: Türkiye'de Kimlik, Politika ve Gerçekçilik: Tarihi bir Panorama, 75 Yılda Tebaa'dan Yurttaşa Doğru, Türkiye İş Bankası Yayınları, İstanbul 1998 içinde, s. 127-138.

Ünsal, Artun: Yurttaşlık Anlayışının Gelişimi, 75 Yılda Tebaa'dan Yurttaşa Doğru, Türkiye İş Bankası Yayınları, İstanbul 1998 içinde, s. 4-11.

Ünsal, Artun: Yurttaşlık Zor Zanaat, 75 Yılda Tebaa'dan Yurttaşa Doğru, Türkiye İş Bankası Yayınları, İstanbul 1998 içinde, s. 1-36.

Üstel, Füsun: Yurttaşlık ve Demokrasi, Ankara 1999.