

Güncel Gelişmeler Işığında Yatırım Yoluyla Türk Vatandaşlığının Kazanılması: Problemler ve Çözüm Önerileri

Obtaining Turkish Citizenship by Investment: Problems and Solutions

İlyas Gölcüklü*

Öz

Günümüzde birçok ülke, belirli esaslar çerçevesinde yatırım yapan yabancılara vatandaşlık vermektedir. Karadağ Yatırımcı Vizesi, Portekiz Altın Vize programı ilk başta akla gelen uygulamalardır. Son zamanlarda Türkiye de yatırımın kapsam ve şartlarını daraltmak suretiyle tartışmalı da olsa yatırım yoluyla vatandaşlığı kolaylaştırmıştır. Ancak bu kolaylaştırma, beraberinde birtakım tartışmaları da getirmiştir. Çalışmada öncelikle vatandaşlık kavramı ile Türk vatandaşlığının kazanılması yolları incelenmiş, özellikle de istisnai yolla Türk vatandaşlığının kazanılması imkanı ele alınmıştır. Bir istisnai kazanım yolu olan yatırım yoluyla vatandaşlık süreci ve imkanı ayrıca ele alınmıştır. Bu kapsamda Cumhurbaşkanı kararlarıyla değişikliğe uğramış Türk Vatandaşlığı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik'teki yatırım kalemleri incelenmiştir. Hukuki inceleme yapılırken, yatırım yoluyla vatandaşlık kazanmanın sosyal ve ekonomik etkileri de ayrıca incelenmiştir. Piyasaların dayatması sonucu geliştirilen yumuşak kıstaslarla vatandaşlığın tanınması, vatandaşlığın tanımı ile örtüşmeyen bazı sonuçlar doğurmaktadır. Yatırım yoluyla vatandaşlık imkanına, karşılaştırmalı hukukta getirilen "vatandaşlığın metalaştırılması" gibi eleştirilerin haklılığı ile gerekçeleri tartışılmıştır. Karşılaştırmalı hukukta yabancı yatırımcıların istisnai yolla vatandaşlık kazanmasına izin veren ülkelerde, asgari yatırım eşiklerini yükseltme ve usulü daha da zorlaştırmaya dönük bir eğilim olduğu bu çalışmada ortaya konmaktadır. Bu eğilimin temel gerekçelerinden biri de başta cazip bir yatırım olarak öngörülen bu imkânın zaman içerisinde çeşitli hukuki, sosyal, kültürel ve politik problemlere sebebiyet verdiğinin tespit edilmesi sonucu devletlerin harekete geçmeleridir. Bu çalışmada, dünyadaki uygulamalar da dikkate alınarak Türk hukukundaki düzenlemeler ele alınmış ve düzenlemeye yönelik eleştiriler ile bu uygulamadan beklenen yararlar detaylıca ele alınmıştır. Sonuç itibarıyla Türk vatandaşlığının da özünden uzaklaşmadan hak ettiği değere kavuşması için atılması gereken adımlar da öneriler olarak belirtilmiştir.

Anahtar Kelimeler

Vatandaşlık, Yabancı, Yatırım, Vatandaşlığın Kazanılması, Altın vize

Abstract

In today's world, many countries provide investors with citizenships when investments are made in certain amount and on pre-determined conditions. Montenegro Investment Visa, Portuguese Golden Visa are just a few examples for citizenship by investments. Recent developments in the Turkish Citizenship Law have made it easier to obtain Turkish citizenship through investment. However, such facilitation has created some disputes as well. This study first examines definition of citizenship and ways to obtain citizenship under the Turkish law. The Regulation on Application of the Turkish Citizenship Law which is recently amended by multiple presidency decrees has created a more permissive environment to obtain Turkish citizenship. This paper focuses on not only legal but also on social and economic problems encountered in practice regarding citizenship by investment. Obtaining citizenship by investment creates deep impacts on social and economic life in host states. By emphasizing on legal and political aspects of citizenship, this article asserts that citizenship should

* Sorumlu Yazar: İlyas Gölcüklü (Dr. Öğr. Üyesi), Altınbaş Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Milletlerarası Özel Hukuk Anabilim Dalı, İstanbul, Türkiye. E-posta: ilyas.golcuklu@altinbas.edu.tr ORCID: 0000-0002-4704-3513

Atf: Golcuklu I "Güncel Gelişmeler Işığında Yatırım Yoluyla Türk Vatandaşlığının Kazanılması: Problemler ve Çözüm Önerileri" (2020) 40(1) PPII 125. <https://doi.org/10.26650/ppil.2020.40.1.0028>

not be degraded to a commercial commodity since it is much more than that. Such a conclusion will cause citizenship to lose its essence and legal meaning. While regulating procedures to obtain citizenship, states should be careful about “commodification of citizenship” by investment programs. This study establishes that there has been a recent trend of increasing investment limits for providing citizenship to foreigners. From a comparative law point of view, it elaborates on criticism and advantages of obtaining citizenship by investment in details. As a conclusion, this paper also provides solutions for giving the Turkish citizenship the value it deserves while attracting foreign investors simultaneously.

Keywords

Citizenship, Foreigners, Investment, Citizenship, Golden visa

Extended Summary

Obtaining citizenship by investment has been an appealing option for investors and countries. Such method is also known as golden passport or golden visa program. *Economic citizenship programs (ECPs)*, *immigrant investor programs (IIPs)*, *citizenship by investment (CBI)* and *residency by investment (RBI)* are the most common types for obtaining citizenship by investing in a country. Monte Negro, Portuguese, Malta, Spain are just a few countries that are famous for their citizenship by investment programs.

Turkey also has been offering this option to foreign investors based on the article 12/p.1-b of the Turkish Citizenship Act numbered 5901. However, the minimum investment thresholds have been dropped significantly towards the end of 2018 in favor of foreign investors. According to the most recent version of the Regulation on Application of Turkish Citizenship Act, Republic of Turkey grants citizenship to foreigners who make only 250,000 \$ investment in property. Additionally, founding a company with 500,000 \$ capital or depositing 500,000 \$ in State investment instruments or state banks operating in Turkey without withdrawing deposited amount for at least three years is another way to obtain citizenship. Threshold for property investment was 1 million \$ and minimum fixed capital requirement was 2 million \$ before the amendment. Employing at least 50 personnel is now enough to qualify for application instead of employing 100 personnel.

This paper will focus on legal, social and economic problems encountered in practice regarding citizenship by investment. Obtaining citizenship by investment creates deep impacts on social and economic life in host states. This article first starts with definition of citizenship and its legal aspects. By focusing on legal and political aspects of citizenship, the author emphasizes that citizenship should not be degraded to a commercial commodity since it is much more than that. Then, the paper elaborates on historical background of conferring citizenship upon foreign investors from a comparative perspective.

Each country has full discretionary power regarding conditions and procedures for providing its citizenship. Turkey also has regulated general conditions for obtaining

citizenship under its Turkish Citizenship Act. However decreasing investment thresholds for obtaining citizenship significantly has caused other problems, as this paper asserts. Focusing only on investment amount does not comply with legal and political aspects of citizenship since citizenship provides immaterial bond with a state by bearing immaterial significance. That is why this paper criticizes *commodification of citizenship* via investment programs. In fact, some scholars accuse such programs for causing “*commercialization of sovereignty*” since they take power from a sovereign state and give such power to market. Golden passport initiatives become *cash-for-passport* procedures and clear out the essential meaning of being a citizen. This paper, however, does not ignore the fact that *supranational citizenship* is now a reality due to globalization. Nevertheless, states should be careful while determining conditions for giving citizenship because states can be labeled easily based on such conditions. Developed countries tend to limit such programs and increase the thresholds whereas developing countries, including Turkey, tend to decrease minimum thresholds to attract more investments and boost its economy.

Such approach may cause social and legal problems in the future. First, there may be a disturbing comparison between *born citizen* and *investor citizen*. Hong Kong had to terminate its prestigious investor citizen program due to social tension arising from increasing value of real estate. EU has also warned its member for reconsidering their investor citizen programs due to security concerns because such programs can be used as a shield for money laundry, tax fraud etc. According to a recent survey, only 26% of the Maltese people do approve citizenship via investment program.

Abovementioned concerns have caused many states to reconsider their investor citizenship programs. For example, UK has increased minimum investment threshold from 1 million pounds to 2 million pounds. Cyprus has also increased its minimum requirements for granting citizenship through investment program. Despite possible decrease in number of applications, this paper suggests that Turkey also should reconsider its minimum thresholds to provide citizenship to foreign investor. In that regard,

1. Increasing thresholds will be a good solution to give Turkish citizenship value it deserves.
2. Public order and national security checks should accompany by a detailed background check on candidate investors.
3. An immediate procedure, such as giving long term residence permit first, will be helpful to run such programs smoothly.

Güncel Gelişmeler Işığında Yatırım Yoluyla Türk Vatandaşlığının Kazanılması: Problemler ve Çözüm Önerileri

I. Giriş

Dünyada birçok ülke, belirli esaslar çerçevesinde yatırım yapan yabancılara vatandaşlık vermektedir. Bazı ülkeler ise vatandaşlık dışında çeşitli teşvik programlarıyla geçici veya süresiz oturma izinleri verebilmektedirler. Karadağ Yatırımcı Vizesi, Portekiz Altın Vize Programı, İspanya, Malta ülkelerinin uygulamaları ilk akla gelen popüler örneklerdir¹. Bu tarz programlar her ne kadar ilkin sorunsuz ve yatırım çekmek için etkin araçlar olarak görülseler de yatırım yoluyla vatandaşlık kazanmanın hukuki, sosyal ve ekonomik bakımdan ciddi hukuki sonuçları bulunmaktadır. Bu çalışmada öncelikle vatandaşlık kavramı ele alınacak, sonrasında yatırım yoluyla vatandaşlığın kazanılması esasları ele alınacak, son kısımda ise bu yolla vatandaşlık kazanmanın mevcut ve olası etkileri incelenerek Türk hukuku bakımından uygulanabilir bazı öneriler sunulacaktır.

II. Genel Olarak “Vatandaşlık Kavramı”

Vatandaşlık, en öz ifadeyle bir gerçek kişinin bir devlete olan aidiyeti ve bağlılığı olarak tanımlanabilir². Sadece gerçek kişiler için kullanılan vatandaşlık kavramı, bu yönüyle gerçek ve tüzel kişiler ile şeyler (gemi, hava aracı vb.) için ortak kullanılan tabiiyet kavramından ayrılmaktadır³.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası madde 66/f.1 ise vatandaşlık kavramını, “*Türk devletine vatandaşlık bağı ile bağlı olan herkes Türk tür*” şeklinde tanımlamaktadır. Anayasada yer alan bu bağ kavramının irdelenmesi, vatandaşlık kavramını daha anlaşılır kılacaktır. Vatandaşlık, devletle birey arasında hukuki ve siyasi bir bağ tesis etmektedir. Devlet ile vatandaş arasında vatandaşlık bağının kurulmasının çok önemli hukuki sonuçları vardır. Kişi, vatandaşlık bağı sayesinde aynı ülkenin vatandaşı olmayanlardan yani yabancılardan ayrılır. Benzer şekilde bir devletin vatandaşlığını kazanan kişi, vatansızlardan da ayrıldığı gibi aynı zamanda kendisi, diğer ülkeler bakımından yabancı niteliğini haiz olmaktadır⁴.

Vatandaşlık bağının kurulmasının hak ve yükümlülükler bakımından da etkisi oldukça önemlidir. Vatandaşlık, vatandaşı birtakım hak ve yükümlülüklerin sahibi yapar. Örneğin askerlik yapma, vergi ödeme yükümlülüğü ile seçme ve seçilme hakkına sahip olma gibi birçok sonuç esasında vatandaşlığın bir sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır. Yine de bir kişinin vatandaş olarak devlete karşı en önemli borcunun “*sadakat borcu*” olduğunu

1 <https://nomadcapitalist.com/2016/06/20/best-citizenship-by-investment-programs> accessed 10 August 2019.

2 Ergin Nomer, *Türk Vatandaşlık Hukuku* (2nd edn, Filiz 2018) 3; B Bahadır Erdem, *Türk Vatandaşlık Hukuku* (4th edn, Beta 2014) 3; Vahit Doğan, *Türk Vatandaşlık Hukuku* (15th edn, Savaş 2018) 5; Gülin Güngör, *Tabiiyet Hukuku* (3rd edn, Yetkin 2015) 1.

3 Güngör (n 2) 1; Doğan (n 2) 5.

4 Erdem (n 2) 3; Nomer (n 2) 3-4.

söylemek mümkündür⁵. Elbette buradaki sadakat borcunu, feodalite sistemindeki “kişinin kişiye tabiiyeti”⁶ ve “sürekli sadakat bağı”⁷ ile karıştırmamak gerekir. Devlete karşı sadakat borcuna aykırılık, örneğin savaş ilan edilen ülkenin hizmetinde bulunma gibi halleri kapsar ki bu tür haller ülkeden ülkeye değişse de kanunlarda genellikle vatandaşlığın kaybı sebepleri olarak öngörülmektedir. Vatandaşlık sadece kişiye değil, aynı zamanda devlete de vatandaşına karşı önemli yükümlülükler getirmektedir. Bu yükümlülüklerden belki de en önemlisi, yabancı devletlerdeki vatandaşlarının haklı talep ve menfaatlerini diplomatik yollarla himaye etme yükümlülüğüdür⁸. Diğer yandan devletin; kendi vatandaşını ülkeye kabul etme yükümlülüğü de bulunmaktadır. Yeter ki kişi, devletle olan vatandaşlık bağını ispatlayabilsin⁹.

III. Yatırım Yoluyla Vatandaşlık İmkânının Tarihçesi

Karşılaştırmalı hukukta ve Türk hukukunda, yatırım yoluyla vatandaşlığın kazanılmasının amaçları ile şartlarını incelemeyen önce yatırımın, vatandaşlığın kazanılmasında nasıl etkin bir imkânı dönüştüğüne değinmemiz gerekir. “Altın vize” ya da “altın pasaport” olarak da bilinen yatırımla vatandaşlık imkânı, devletlerin belirli politikalarla varlıklı kişileri kendi vatandaşı yapması veyahut onlara oturma hakkı tanıdıktan sonra ek şartlarla vatandaşlık yolunu açması olarak tanımlanmaktadır¹⁰. Öğretide Avustralya, ABD ve İngiltere’nin 1980’lerden beri bu tür teşvikleri sundukları; ancak Saint Kitts ve Nevis gibi Karayipler ada ülkelerinin yatırımla ülke vatandaşlığını gerçekte tanıyan ilk ülkeler oldukları vurgulanmaktadır¹¹.

Yatırım yoluyla vatandaşlığın özellikle 21. yy’da yoğun şekilde devlet düzeyinde kabul edildiği¹² ve vatandaşlığın bu yolla “alınıp satılabilen bir mal” (*marketable commodity*) niteliğine bürünmesinin beraberinde birçok tartışmayı da getirdiği bilinmektedir¹³. Gerçekten de vatandaşlığın, ülke ile olan bağlılığı ifade ettiği ve esasen kan bağı ile tesis edildiği nazara alındığında, bu tür teşvik programlarıyla devlet vatandaşlığının adeta “satılması” ilk bakışta eleştirilebilir. Yatırım yolu ile vatandaşlık konusundaki eleştirileri aşağıda detaylıca değerlendireceğiz. Ancak burada tarihsel açıdan bu imkân ele alındığında, uygulamanın yeni olduğu fakat kısa süre içerisinde ise oldukça yaygın bir uygulamaya kavuştuğu söylenebilecektir.

5 Erdem (n 2) 4.

6 Güngör (n 2) 4.

7 Doğan (n 2) 8–9.

8 Nomer (n 2) 24-25; Güngör (n 2) 3.

9 Bkz. 5682 sayılı Pasaport Kanunu madde 3.

10 J Džankić, ‘Immigrant Investor Programmes in the EU’ (2018) 26 Journal of contemporary European studies, Amandine Scherrer and Elodie Thirion, Citizenship by Investment (CBI) and Residency by Investment (RBI) schemes in the EU: State of play, issues and impacts, Ex-Post Evaluation Unit and European Added Value Unit, 11 vd.

11 Ayelet Shachar and others (eds), “Citizenship For Sale?”, *The Oxford Handbook of Citizenship* (Oxford University Press 2017) 794–796.

12 ibid 794.

13 ibid 795.

IV. Vatandaşlığın Kazanılması Esasları

Devletlerin kendi vatandaşlarını belirleme, vatandaşlığın kazanılması ile kaybedilmesi konularında münhasır yetkisi vardır ve bu yetki, “*mafhuz yetki*” adıyla da anılmaktadır¹⁴. Devletlerin bu konudaki mahfuz yetkisi, çok taraflı milletlerarası sözleşmelerde de yer almıştır. Avrupa Vatandaşlık Sözleşmesi madde 3/f.1’e göre, “*Her devlet, kendi hukukuna göre kimlerin kendi vatandaşı olduğunu belirleyecektir*”¹⁵. Bu yetkinin, vatandaşlık kavramının ortaya çıkışı kadar eski ve “*açık hükme ihtiyaç göstermeyen bir genel hukuk ilkesi*” olduğu da haklı olarak vurgulanmaktadır¹⁶. Elbette devletlerin vatandaşlığın esaslarını münhasıran tayin edebilmesi, uluslararası hukukta tamamen devletlerin iç hukuk meselesi olarak bırakılmamış ve bu takdir yetkisine bazı sınırlamalar getirilmiştir. Gerçekten de devletlerin mahfuz yetkisinin sınırsız bir biçimde tanınması, uluslararası hukukta bazı problemlerin meydana gelmesine sebebiyet verecektir. Örneğin bir devlet, belirli gruptaki kişileri rızaları olmaksızın kendi vatandaşlığına alabileceği gibi bu kişilere karşı egemenliğinin bir göstergesi olarak cezai işlemler uygulayabilecektir¹⁷. Bu nedenle zorla vatandaşlık verilmemesi, çok vatandaşlığın kabul edilebilirliği gibi bazı temel ve evrensel ilkeler öngörülmüştür.

Bu açıklamalar ışığında, Türkiye’nin de kendi münhasır yetkisini kullanarak Türk vatandaşlığının kazanılması ile kaybedilmesinin esaslarını serbestçe düzenlediğini söylemek mümkündür. Türk hukukundaki tüm yasal düzenlemeleri burada ele almak çalışmanın kapsamını aşacağından, genel olarak vatandaşlığın esaslarını kısaca ele almak yatırım yoluyla vatandaşlığın kazanılmasını daha anlaşılır kılacaktır.

5901 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu¹⁸ (“TVK”) madde 6 ve devamına göre, Türk hukukunda vatandaşlığın kazanılması aslen kazanma ya da sonradan kazanma şeklinde olabilmektedir. Aslen kazanma, soy bağı-kan esası (*jure sanguinis*) ya da Türkiye’de doğum (*jure soli*) esası çerçevesinde gerçekleşmektedir. Türk hukukunda sonradan kazanma ise Türk vatandaşı tarafından evlat edinilme, seçme hakkını kullanma veya yetkili makam kararıyla mümkündür. Sonradan kazanma hallerinden biri olan yetkili makam kararıyla kazanma da kendi içinde genel yolla vatandaşlığın kazanılması (“*telsik*”), istisnai yolla vatandaşlığın kazanılması, evlenme yoluyla vatandaş olunması ve Türk vatandaşlığının yeniden kazanılması olarak sınıflandırılabilir. Bu çalışmamızın konusu olan “yatırım yoluyla vatandaşlığın kazanılması”, TVK madde 12’de düzenlenen istisnai yolla vatandaşlığın kazanılmasının bir türü olduğundan dolayı bu maddenin ayrıca değerlendirilmesi yerinde olacaktır

14 Nomer (n 2) 5-6; Erdem (n 2) 5-6; Güngör (n 2) 12-14; Doğan (n 2) 26-27.

15 “Each State shall determine under its own law who are its nationals.” Avrupa Vatandaşlık Sözleşmesi’nin tam metnine ulaşmak için bkz. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007f2e8> accessed 11 July 2019.

16 Güngör (n 2) 12-13.

17 Nomer (n 2) 10-11 (dn.13-14).

18 RG S. 27256 T. 12.6.2009.

V. Türk Vatandaşlığının İstisnai Yolla Kazanılması

TVK madde 12, Türk vatandaşlığının istisnai yolla kazanılmasını düzenlemektedir. Türk vatandaşlığının istisnai yolla kazanılmasının “*olağandışı*” bir kazanma yöntemi olduğu unutulmamalıdır¹⁹. Kanun koyucu, belirli nitelikleri haiz kişiler için “*kolay yol*” ve “*daha müsait şartlar*” getirmek suretiyle, bu kişiler için Türk vatandaşlığını kazanmayı kolaylaştırmıştır²⁰. Yabancılara istisnai yolla vatandaşlık verilirken yabancı kişinin, “*ülke ile yoğun ilgi gösterdiği varsayılan kriterleri*” taşıyan gruplara mensup olduğu kabul edilmektedir²¹. Bu nitelikleri taşıyan yabancı kişiler, olağan telsik şartlarından kısmen veya tamamen muaf tutulmak suretiyle Türk vatandaşlığına alınmaktadırlar.

Gerçekten de TVK madde 12 uyarınca, belirtilen gruplardaki kişilerin Türk vatandaşlığını istisnai yolla kazanabilmeleri için tek şart “*millî güvenlik ve kamu düzeni bakımından engel teşkil edecek bir halinin bulunmaması*” şartıdır. Maddede belirtilen gruplarda yer alan kişiler, bu tür bir hali taşımıyorlarsa, Cumhurbaşkanı kararı ile istisnai olarak Türk vatandaşlığını kolayca kazanabilmektedirler.

Türk vatandaşlığını istisnai yolla kazanabilecek olan kişiler, kanunda 4 grup halinde açıkça belirtilmiştir. Buna göre, hükümden istifade edebilecek olan kişiler şunlardır:

- a) Türkiye’ye sanayi tesisleri getiren veya bilimsel, teknolojik, ekonomik, sosyal, sportif, kültürel, sanatsal alanlarda olağanüstü hizmeti geçen ya da geçeceği düşünülen ve ilgili bakanlıklarca haklarında gerekçeli teklifte bulunulan kişiler.
- b) (Ek: 28.7.2016-6735/27 md.) 4.4.2013 tarihli ve 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun 31 inci maddesinin birinci fıkrasının (j) bendi uyarınca ikamet izni alanlar ile Turkuaz Kart sahibi yabancılar ve bunların yabancı eşi, kendisinin ve eşinin ergin olmayan veya bağımlı yabancı çocuğu.
- c) Vatandaşlığa alınması zaruri görülen kişiler.
- d) Göçmen olarak kabul edilen kişiler.

Bu çalışmamızın konusu, *yatırım* yoluyla Türk vatandaşlığının kazanılması olduğundan dolayı özellikle madde 12/f.1-b hükmü hukuki, sosyal ve ekonomik yönleriyle ele alınacaktır. Yine de diğer fıkralara da değinmekte yarar görüyoruz.

Kısaca açıklayacak olursak madde 12/f.1-a, çeşitli alanlarda Türkiye Cumhuriyeti’ne olağanüstü hizmeti geçen ya da geçeceği düşünülen kişilerin istisnai olarak Türk vatandaşlığını kazanmasını düzenlemektedir. Örneğin milli takımda oynayacak olan bir yabancı futbolcunun, bu yolla Türk vatandaşlığına kabulü mümkündür. Diğer yandan madde 12/f.1-c ise siyasi, sosyal vb. birtakım sebeplerle kişinin Türk vatandaşlığına alınmasının Cumhurbaşkanı’nca takdir edilmesiyle Türk vatandaşlığının

19 Nomer (n 2) 88;Güngör (n 2) 96; Erdem (n 2) 128–129.

20 Doğan (n 2) 75–76.

21 Banu Şit Köşgeroğlu, ‘İstisnai Yoldan Vatandaşlığın Kazanılmasına İlişkin Genel Esaslar ve Son Değişiklikler Çerçevesinde Türk Vatandaşlığının İstisnai Yoldan Kazanılması’ (2017) 7 Hacettepe HFD, 169, 360 vd.

kazanılmasını düzenlemektedir. Son olarak da 5543 sayılı İskân Kanunu²² madde 3/d ile tanımlanmış olan Göçmen kişilerin de yine Cumhurbaşkanı kararıyla istisnai şekilde Türk vatandaşlığına alınması mümkündür.

Bu sınırlandırmayla yetinmeyerek, yatırım yoluyla Türk vatandaşlığına ilişkin madde 12/f.1-b hükmünü de kendi içinde yeniden incelemek gereklidir; çünkü maddede esasında iki ayrı grup düzenlemiştir. Madde hükmü detaylıca ele alındığında, Turkuaz Kart sahibi yabancılar ile bunların yabancı eşi, kendisinin ve eşinin ergin olmayan veya bağımlı yabancı çocuklarının da istisnai yolla Türk vatandaşlığını kazanabilecek kişiler arasında sayıldığı görülecektir. 6735 sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu²³ madde 11/f.1 uyarınca “uluslararası işgücü politikası doğrultusunda; eğitim düzeyi, mesleki deneyimi, bilim ve teknolojiye katkısı, Türkiye’deki faaliyetinin veya yatırımının ülke ekonomisine ve istihdama etkisi ile Uluslararası İşgücü Politikası Danışma Kurulu önerileri ve Bakanlıkça belirlenen usul ve esaslara göre başvurusu uygun görülen yabancılara” Turkuaz Kart verilmektedir. 3 yıllık geçiş aşamasında verilen Geçici Turkuaz Kart’ın değil, Turkuaz Kart Yönetmeliği madde 19 gereğince ancak geçiş süresi kaydının kaldırılarak süresiz hale getirilmesi sonucu Türk vatandaşlığının istisnai şekilde kazanılmasının mümkün olduğunu da vurgulamak gereklidir²⁴. Madde 12/f.1-b’nin bu kısmı, çalışmamızın esas konusu olan “yatırım” kavramıyla doğrudan ilgili değildir. Maddede yer alan “6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun 31 inci maddesinin birinci fıkrasının (j) bendi uyarınca ikamet izni alanlar” ibaresi, çalışmamızın esas konusunu oluşturmaktadır. Dolayısıyla yatırım yoluyla Türk vatandaşlığının kazanılabilmesi için öncelikle 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu²⁵ (“YUKK”) madde 31/f.1-j uyarınca kısa dönem ikamet izni almış olmak ve sonrasında Cumhurbaşkanınca belirlenen tutarlarda yatırım yapmak gerekmektedir.

VI. YUKK madde 31/f.1-j Uyarınca İkamet İzni Alınması

YUKK madde 31/f.1-j uyarınca, “Türkiye’de çalışmayan ancak Cumhurbaşkanınca belirlenecek kapsam ve tutarda yatırım yapacaklar ile bunların yabancı eşi, kendisinin ve eşinin ergin olmayan veya bağımlı yabancı çocuğuna” kısa dönem ikamet izni verilebilir. TVK madde 12/f.1-b’nin yaptığı atıf nedeniyle, Cumhurbaşkanınca belirlenecek kapsam ve tutarda yatırım yapacak olan yabancı, eğer bu sebeple kısa dönem ikamet izni de almışsa, kendisi, yabancı eşi, kendisinin ve eşinin ergin olmayan veya bağımlı yabancı çocukları için Türk vatandaşlığına başvurabilecektir.

Gerek TVK madde 12/f.1-b gerek bu maddenin atıfta bulunduğu YUKK madde 31/f.1-j birlikte değerlendirildiğinde, yatırım yapmanın tek başına Türk vatandaşlığının

22 R.G. Tarih: 26/9/2006 Sayı: 26301.

23 R.G. Tarih: 13/8/2016 Sayı: 29800.

24 Doğan (n 2) 82; Turkuaz Kart hakkında detaylı bilgi için bkz. Dilara Karagül, ‘Turkuaz Kart Uygulaması’ (2019) 39 Public and Private International Law Bulletin.

25 R.G. Tarih: 11/4/2013 Sayı: 28615.

kazanılmasına yetmeyeceği zira bu yatırım dolayısıyla kısa dönem ikamet izninin de gerekli olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Diğer yandan yabancı yatırımcı, aşağıda detayları belirtilecek tutarlarda yatırım yapma şartını yerine getirirse dahi kısa dönem ikamet izni talebi reddedilebilir. Zira YUKK madde 31/f.1, açıkça "...verilebilir" demek suretiyle takdir hakkına vurgu yapmıştır ve devamındaki maddelerde talebin reddi sebeplerini düzenlemiştir. Sonuç olarak TVK madde 12/f.1-b uyarınca kısa dönem ikamet izni almış ve dolayısıyla da YUKK madde 31/f.1-j'de vurgulanan tutarlarda yatırım yapmış yabancılar, Türk vatandaşlığını istisnai olarak kazanabileceklerdir.

VII. Bir İstisnai Kazanma Yolu Olarak Yatırım

Yukarıda da belirtildiği üzere YUKK 31/f.1-j uyarınca Cumhurbaşkanınca belirlenecek kapsam ve tutarda yatırım yapacaklar ile kanunen belirlenmiş bazı yakın hısımları, bu yatırım dolayısıyla kısa dönem ikamet izni alındıktan sonra, Türk vatandaşlığını istisnai şekilde kazanabilmektedirler. Yetkinin henüz Bakanlar Kurulu'nda olduğu önceki dönemde, YUKK 31/f.1-j'de belirtilen bu yetkiye dayanılarak öncelikle 12.12.2016 tarih ve 9601 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile, sonrasında ise 13.3.2017 tarih ve 10008 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile Türk Vatandaşlığı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik²⁶ madde 20/f.2'ye ilaveler yapılarak madde 12/f.1-b uyarınca gerekli olan yatırımın kapsam ve niteliği ortaya konmuştur.

16 Nisan 2017 tarihinde yapılan Anayasa değişikliği referandumu neticesinde, 477 Sayılı Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname²⁷ ile Bakanlar Kurulu yetkileri artık Cumhurbaşkanı'na geçmiş ve bu tür yetkileri düzenleyen birçok kanunda olduğu gibi YUKK 31/f.1-j uyarınca, yatırımın kapsam ve tutarının belirlenmesi hususu artık Cumhurbaşkanı'nın takdirine bırakılmıştır. 2016 ve 2017 değişiklikleriyle getirilen asgari yatırım tutarları, 19.9.2018 tarihli ve 30540 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 106 sayılı Cumhurbaşkanı Kararı'nın 1. maddesiyle düşürülmüş²⁸ ve "Bakanlar Kurulu" başta olmak üzere

26 R.G. Tarih: 6/4/2010 No: 27544.

27 R.G. Tarih: 4/7/2018 No: 30468.

28 106 sayılı Cumhurbaşkanı Kararı, Madde 1:

"11/2/2010 tarihli ve 2010/139 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Türk Vatandaşlığı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Yönetmeliğin 20 nci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan "Bakanlığın teklifi ve Bakanlar Kurulu" ibaresi "Cumhurbaşkanı" şeklinde, aynı fıkranın (a) bendinde yer alan "2.000.000 Amerikan Doları", "Ekonomi Bakanlığınca" ibareleri sırasıyla "500.000 Amerikan Doları veya karşılığı döviz ya da karşılığı Türk Lirası", "Sanayi ve Teknoloji Bakanlığınca" şeklinde, (b) bendinde yer alan "1.000.000 Amerikan Doları" ibaresi "250.000 Amerikan Doları veya karşılığı döviz ya da karşılığı Türk Lirası" şeklinde, (c) bendinde yer alan "100", Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca" ibareleri sırasıyla, "50", "Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığınca" şeklinde, (ç) bendinde yer alan "3.000.000 Amerikan Doları" ibaresi "500.000 Amerikan Doları veya karşılığı döviz ya da karşılığı Türk Lirası" şeklinde, (d) bendinde yer alan "3.000.000 Amerikan Doları", "Hazine Müsteşarlığınca" ibareleri sırasıyla "500.000 Amerikan Doları veya karşılığı döviz ya da karşılığı Türk Lirası", "Hazine ve Maliye Bakanlığınca" şeklinde, (e) bendi "En az 500.000 Amerikan Doları veya karşılığı döviz ya da karşılığı Türk Lirası tutarında gayrimenkul yatırım fonu katılma payı veya girişim sermayesi yatırım fonu katılma payını en az üç yıl içinde tutma şartıyla satın aldığı Sermaye Piyasası Kurulunca tespit edilen." şeklinde değiştirilmiştir.

106 sayılı Cumhurbaşkanı Kararı, Madde 2:

Aynı Yönetmeliğin 20 nci maddesinin altıncı fıkrasında yer alan "efektif satış kuru" ibaresinden sonra gelmek üzere "ve/veya çapraz döviz kuru" ibaresi eklenmiştir.

bazı ibareler de değiştirilmiştir. Ayrıca sadece yatırım miktarlarının düşürülmesiyle yetinilmemiş, potansiyel yatırımcılar lehine 7.12.2018 tarihli ve 30618 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 418 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı ile madde 20/f.2-b bendine oldukça özellikli ve tartışmalı bir ekleme yapılarak “satın alma” şartı yumuşatılmış ve “kat mülkiyeti ya da kat irtifakı kurulmuş” taşınmazlar ile “taşınmaz satış vaadi sözleşmeleri” dahi yatırım için kabul edilmiştir.

İlgili Yönetmelik madde 20/f.1, TVK madde 12’de sayılan hallerde yabancıların istisnai olarak Türk vatandaşlığını kazanabileceğine vurgu yapmakla yetinmiştir. 20/f.2 ise çeşitli bentler halinde yapılacak yatırımın kapsam ve niteliğini ortaya koymaktadır. Yukarıda tartışıldığı üzere, TVK madde 12/f.1-b ve atıfta bulunulan YUKK madde 31/f.1-j birlikte ele alındığında, yatırım yapmanın Türk vatandaşlığının kazanılmasına tek başına yetmeyeceği zira bu yatırım dolayısıyla kısa dönem ikamet izninin alınmış olmasının da şart olduğu anlaşılmaktadır. Oysaki kanun hükümleri bu yönde iken, ilgili Yönetmelik madde 20/f.2’de salt yatırımın yeterli görülecek şekilde düzenlenmesi ve anlaşılması kanaatimizce hatalıdır. Yine de normlar hiyerarşisi ve kanunların açık lafzı dikkate alındığında, salt yatırım şartıyla yetinilmemesi ve kısa dönem ikamet izni şartının da uygulamada isteniyor olmasını yerinde ve gerekli bir uygulama olarak görmekteyiz. Yapılan tüm bu önemli ve radikal değişiklikler neticesinde, Türk Vatandaşlığı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik madde 20/f.2’ye göre, aşağıdaki şartlardan *herhangi birini* sağlayan yabancı, TVK madde 12/f.1-b kapsamında Cumhurbaşkanlığı kararı ile Türk vatandaşlığını istisnai şekilde kazanabilecektir:

- a) *En az 500.000 Amerikan Doları veya karşılığı döviz ya da karşılığı Türk Lirası* tutarında **sabit sermaye yatırımı** gerçekleştirdiği Sanayi ve Teknoloji Bakanlığınca tespit edilen,
- b) *En az 250.000 Amerikan Doları veya karşılığı döviz ya da karşılığı Türk Lirası* tutarında **taşınmaz tapu kayıtlarına üç yıl satılmaması şerhi koyulmak şartıyla satın aldığı veya kat mülkiyeti ya da kat irtifakı kurulmuş, en az 250.000 Amerikan Doları veya karşılığı döviz ya da karşılığı Türk Lirası tutarı **peşin olarak yatırılan taşınmazın satışının vaat edildiğine dair noterden düzenlenen sözleşmenin üç yıl süreyle devri ve terkini yapılmayacağı taahhüdüyle tapu siciline şerh edildiği** Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca tespit edilen,**
- c) *En az 50 kişilik istihdam* oluşturduğu Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığınca tespit edilen,
- d) *En az 500.000 Amerikan Doları veya karşılığı döviz ya da karşılığı Türk Lirası* tutarında **mevduatı üç yıl tutma şartıyla Türkiye’de faaliyet gösteren bankalara yatırdığı** Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumunca tespit edilen,
- e) *En az 500.000 Amerikan Doları veya karşılığı döviz ya da karşılığı Türk Lirası* tutarında **Devlet borçlanma araçlarını üç yıl tutmak şartıyla satın aldığı** Hazine ve Maliye Bakanlığınca tespit edilen.

(Ek: 13/3/2017-2017/10008 K.; Değişik: R.G. 19/9/2018-30540 -CK-106/1 md.) *En az 500.000 Amerikan Doları veya karşılığı döviz ya da karşılığı Türk Lirası tutarında gayrimenkul yatırım fonu katılma payı veya girişim sermayesi yatırım fonu katılma payını en az üç yıl elinde tutma şartıyla satın aldığı* Sermaye Piyasası Kurulunca tespit edilen.

Maddenin bu güncel halini, bir önceki hali ile kıyasladığımızda ise karşımıza şu şekilde bir tablo çıkmaktadır:

Yatırım Kalemleri	Önceki Eşik	Güncel Eşik
Sabit sermaye yatırımı	2.000.000 USD	500.000 USD
Taşınmaz alımı/vaadi	1.000.000 USD	250.000 USD
İstihdam oluşturma	100 kişi	50 kişi
Mevduat Yatırma	3.000.000 USD	500.000 USD
Devlet borçlanma araçları alımı	3.000.000 USD	500.000 USD
Gayrimenkul yatırım fonu katılma payı veya girişim sermayesi yatırım fonu katılma payı alımı	1.500.000 USD	500.000 USD

Tablodan da net şekilde görüleceği üzere, yatırım yoluyla Türk vatandaşlığının kazanılması oldukça kolaylaştırılmıştır. Türk Vatandaşlığı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik madde 20/f.6 da yukarıda belirtildiği üzere 106 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı madde 2 ile güncellenmiş ve ikinci fıkrada belirtilen parasal değerlerin belirlenmesinde sadece tespit tarihindeki Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının efektif satış kurunu değil, aynı zamanda *çapraz döviz kurunun* da esas alınabileceğini düzenlemiştir. Madde 20/f.8'e göre, ikinci fıkra kapsamında yapılacak yatırım türleri arasında belirtilen süreyi tamamlamak amacıyla geçiş yapmak dahi mümkündür.

Tüm hükümler dikkate alındığında, yatırımcıları çekmek amacıyla yatırımcı lehine Türk vatandaşlığını istisnai şekilde kazanma imkânının oldukça kolaylaştırıldığını söylemek mümkündür. Üstelik bu kolaylaştırma gerekçesiyle, *doğrudan yabancı yatırım* sayılmayan yatırımların dahi vatandaşlık kazanımı için yeterli görülmesi, kanımızca da olumlu bir gelişme olarak yorumlanmamalıdır²⁹. Zira Türk vatandaşlığının istisnai yolla kazanılması, bir bakıma istisnai karakterinden yoksun bırakılmakta ve adeta kolaylıkla alınıp satılabilen bir mal haline dönüştürülmektedir. Karşılaştırmalı hukuk dikkate alınarak, yatırım yoluyla istisnai şekilde vatandaşlığı kazanmanın sadece hukuki değil aynı zamanda sosyal, ekonomik ve felsefi yönlerine de değinmek meselenin ehemmiyetini daha iyi ortaya koyacaktır.

29 Şit Köşgeroğlu (n 21) 196-197.

VIII. Yatırım Yoluyla Vatandaşlık Kazanmanın Sosyal ve Ekonomik Analizi

Dünya genelinde yatırımcılara yönelik altın vize/pasaport uygulamaları, çeşitli şekillerde karşımıza çıkmaktadır. *Economic citizenship programmes (ECPs)*, *immigrant investor programmes (IIPs)*, *citizenship by investment (CBI)* ve *residency by investment (RBI)* en çok karşılaşılan metotlar olarak bilinmekte ve yabancı yatırımcıyı çekme amaçlı kullanılmaktadır³⁰.

Yatırım yoluyla vatandaşlığın kazanımında esasen iki ayrı yön vardır: Vatandaşlık, vatandaşlığı veren devlet bakımından yatırım çekmek için etkin bir araç olmaktadır. Diğer yandan yatırımcının vatandaşlığı elde etmesi, prestijli ve faydalı bir hakkın elde edilmesi anlamına gelmektedir. Bu bakımdan altın vize ya da altın pasaport teşviklerini, vatandaşlığı verecek olan ülke ile vatandaşlığı kazanacak olan kişi bakımından ayrı değerlendirmek gerekir.

Ülkelerin, yabancılara vatandaşlık vermeyi kolaylaştırmalarının temelinde “içsel ekonomik canlılığı sürdürebilmek” yer almaktadır ve bu nedenle, yatırım yoluyla vatandaşlık kavramı aynı zamanda “ekonomik vatandaşlık” olarak da adlandırılmaktadır³¹. Dominik, Malta gibi ülkeler herhangi bir oturum izni sürecine gerek duymaksızın doğrudan yatırım karşılığında vatandaşlık tanımaktayken; Kanada, İngiltere, Almanya gibi gelişmiş ülkeler öncelikle oturum izni verip sonrasında vatandaşlık hakkı da tanıyabilmektedirler³².

Yatırım yoluyla vatandaşlık verilmesini oldukça kolaylaştırmış olan Türkiye, gelişmekte olan ülkeler gibi yaparak ve hatta nispeten düşük meblağlarla yapılan yatırımı dahi kabul ederek, sadece kısa dönem ikamet iznini kabul ederek yabancı yatırımcılara Türk vatandaşlığını vermektedir. Yatırım yoluyla vatandaşlığın kazanılmasında çeşitli seçenekler olmasına karşın gayrimenkul alımı, Türkiye’de de dış sermayeyi cezbetmek için en sık uygulanan metottur³³. Ülke bazında yapılan yatırımlar ele alındığında ise, Türkiye’de konut alımında Körfez ülkelerinin vatandaşlarının öne çıktığını söylemek mümkündür. Bunda Körfez ülkeleriyle son yıllarda sağlanan yakınlaşmanın etkisi olduğu da haklı olarak vurgulanmaktadır³⁴. Türkiye İstatistik Kurumu tarafından yayımlanan güncel veriler de bu bilgiyi doğrulamaktadır. Bu verilere göre yabancılara yapılan konut satışları, artış oranları değişse de, düzenli bir biçimde artmaktadır. Örneğin 2019 yılının sadece haziran ayında; Irak vatandaşları 429 konut, İran vatandaşları 415 konut, Rusya Federasyonu vatandaşları 190 konut, Alman vatandaşları 126 konut, Kuveyt vatandaşları ve İngiltere vatandaşları ise 113’er konut satın almıştır³⁵. Diğer aylar incelendiğinde de

30 Amandine Scherre and Elodie Thirion, ‘Citizenship by Investment (CBI) and Residency by Investment (RBI) Schemes in the EU: State of Play, Issues and Impacts’ [2018] EPRS | European Parliamentary Research Service 11.

31 Şerif Dilek, ‘Yatırım Yoluyla Vatandaşlık Ekonomik Aktiviteye Katkı Sağlar Mı?’ (2017) Seta Perspektif 1, 162.

32 Scherre and Thirion (n 30) 11 vd.

33 Dilek (n 31) 4.

34 ibid 1.

35 <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=30879> (Erişim, 16.08.2019).

Irak ve İran vatandaşlarının ön sıralarda yer aldığı görülmektedir. Elbette gayrimenkul satımlarının hepsinin istenilen asgari yatırım tutarını sağladığı veyahut asgari tutarı sağlasa bile vatandaşlık başvurusuyla sonuçlandığı söylenemez. Yapılan bir araştırmaya göre, 2019 yılının ilk ayı itibariyle yatırım yoluyla Türk vatandaşlığının kazanımı için yapılan başvuru sayısı 250’yi geçmiştir³⁶.

Aşağıda nihai değerlendirmemizi yaparken, Türk hukuku açısından çeşitli önerilerimizi de sunacağız. Ancak burada ele alınması ve tartışılması gereken mesele şudur: Vatandaşlığın en nihayetinde para karşılığı verilmesi, adeta satılması ne derece doğrudur? Yatırım yoluyla vatandaşlık vermenin sosyal, hukuki ve politik açıdan ne gibi sakıncaları vardır? Mukayeseli hukukta, yatırım yoluyla vatandaşlığın yarattığı ya da yaratabileceği olumsuz etkileri gidermek için nasıl yollar izlenmektedir? Bu sorular, önemle cevaplanması gereken sorulardır zira diğer kazanma yollarından farklı olarak yatırım yoluyla istisnai vatandaşlık kazanımının yerel ve küresel düzeyde ekonomiyle ve toplum sosyolojisiyle doğrudan ilişkisi bulunmaktadır.

Belirli miktarda yatırım yapılması şartıyla oturma süresi aramaksızın vatandaşlık vermeye başlayan Malta, Avrupa Birliği bünyesinde bu istisnai yolla vatandaşlık kazanma imkanının daha da şiddetli bir biçimde tartışılmasına sebep olmuştur. Nitekim yatırım yoluyla vatandaşlık imkanının, Avrupa Birliği hukukunda “vatandaşlığın metalaştırılması” (*commodification of citizenship*) olarak yorumlandığı da vurgulanmıştır³⁷. Hatta vatandaşlığın para ile kazanılmasını, “egemenliğin ticarileştirilmesi” (*commercialisation of sovereignty*) olarak yorumlayan görüşler de mevcuttur³⁸. Kıbrıs, Portekiz, İspanya, Malta gibi ülkelerin son yıllarda yapmış oldukları yatırımcıya vatandaşlık hamleleri “*paraya karşılık pasaport*” (*cash-for-passport*) olarak adlandırılmaktadır³⁹. Bu açıdan mesele ele alındığında, vatandaşlığın adeta alınıp satılabilen bir ticari mala dönüştürüldüğünü görmek mümkündür. Zira hukuki açıdan; vatandaşlığın verilmesinin zamanını, şartları ile usulünü belirleyecek olan sadece egemenliği haiz devletin kendisidir yoksa piyasalar değildir⁴⁰. Öğretide yatırım yoluyla vatandaşlık kazanılması olgusunun, vatandaşlığın hukuki mahiyetiyle uyumlu olmadığı zira “uluslararası hukukta kimlerin vatandaşlığa kabul edileceği hususunda devletlerin egemenlik hakkından kaynaklanan münhasır yetkileri olduğu, ancak yatırımcı vatandaşlık olgusunun bu yetkiyi devletlerden alarak piyasa şartlarına teslim ettiği” görüşü de haklı olarak ileri sürülmüştür⁴¹.

36 <https://www.cnnturk.com/ekonomi/turkiye/kac-kisi-yatirimla-turk-vatandasligina-basvurdu> erişim 18 Aralık 2019.

37 Scherre and Thirion (n 30) 26.

38 Owen Parker, ‘Commercializing Citizenship in Crisis EU: The Case of Immigrant Investor Programmes’ (2017) 55 Journal of Common Market Studies 332, 36 vd.

39 Ayelet Shachar, ‘Dangerous Liaisons: Money and Citizenship’, in Shachar A., Bauboc R. (Ed.), Should Citizenship Be for Sale? [2014] EUI working paper 4. Shachar, A.: Dangerous Liaisons: Money and Citizenship, in Shachar A., Bauboc R. (ed.), Should citizenship be for sale?, [2014] EUI Working Paper 4.

40 ibid 4-5.

41 Detaylı tartışmalar ve karşı görüşler için bkz. Alper Çağrı Yılmaz, ‘Mukayeseli Hukukta ve Türk Hukukunda Yatırımcı Vatandaşlık Olgusu: Ius Pecuniae’ (2018) 38 Public and Private International Law Bulletin 191, 194-195.

Piyasaların dayatması sonucu geliştirilen yumuşak kıstaslarla vatandaşlığın tanınması, vatandaşlığın tanımı ve özü ile uyuşmamaktadır. Gerçekten de vatandaşlık, vatandaşı olunan devletle hukuki ve siyasi bağ ile bağlılığı ifade eden ulusal bir kavramken, adeta ulus üstü vatandaşlık (*supranational citizenship*) yaratan yatırım yoluyla vatandaşlıkta bu niteliklerin varlığından kolayca bahsedilemez. Sebebi ne olursa olsun, vatandaşlığa paha biçilmesi ülkeler arasında bir kıyasa neden olmakta ve düşük meblağla alınabilen ülke vatandaşlığının değersiz görünmesine de sebebiyet vermektedir. Örneğin sadece A ve B ülkelerinin belirledikleri asgari yatırım eşiklerine bakarak, bu iki ülkenin gelişmişliği hakkında kıyasen bir fikir edinilebilir. Elbette ulus üstü vatandaşlık ile yatırım yoluyla vatandaşlık kavramının rağbet görmesini de yadsımamak gerekir zira globalleşmenin doğal bir sonucu olarak vatandaşlık, eski tanımından doğal olarak uzaklaşmaktadır⁴². Ancak buradaki sorun, salt çifte ya da çoklu vatandaşlığın alınması değil; vatandaşlık kavramının adeta metalaştırılarak özünden tamamen uzaklaştırılmasıdır.

Yukarıda yaptığımız tabloda görüldüğü üzere, asgari 1 milyon USD tutarı Yönetmelik'te yapılan değişiklikle bir anda %75 oranında düşürülerek 250 bin USD tutarına indirilmiştir. Piyasa şartlarının daha da kötüleşmesi ihtimalinde, bu miktarın daha da düşürülüp düşürülmeyeceği hususu hep belirsiz kalacaktır. Bu nedenledir ki “vatandaşlığa fiyat etiketi yapıştırmak”, meblağ ne olursa olsun, esasında vatandaşlığın tanımında yer alan “ülke ile kurulan hukuki ve siyasi bağ” zedelemektedir⁴³. Değerli bir varlığın (vatandaşlık), daha az değerli bir mala (para) karşılık tutulması, vatandaşlığının değerine ve temsil ettiği politik değerlere zarar vermektedir⁴⁴. Bu şekilde ek mekanizmalar devreye sokulmadan vatandaşlık verilmeye devam edildiğinde ise geleneksel vatandaşlık kavramının yerini, “*hükümet destekli-piyasa odaklı vatandaşlık*” (*government-sponsored market-oriented rationality*) alacaktır⁴⁵.

Kural olarak Türk hukukundasonradan yetkili makam kararıyla Türk vatandaşlığı kazanan kişiye karşı, doğrumla Türk vatandaşlığını kazanmış kişilerin üstünlük ileri sürmesi mümkün değildir ve her iki tür vatandaş da eşit haklara sahiptir. Ancak vatandaşlığın yatırım yoluyla kazanılmasının sınırlarının iyice belirlenmemesi, ilerde hukuki sorunlara yol açabilecek ve doğal-doğan vatandaş (*born citizen*) ve yatırımcı vatandaş (*investor citizen*) ayırımını körükleyebilecektir. Nitekim bu programları uygulayan bazı ülkelerde, vurguladığımız olası problemler yakın tarihte yaşanmıştır. 2015 yılında Hong Kong oldukça başarılı yatırımcı mülteci programını kapatmak zorunda kalmıştır zira oldukça kalabalık olan Hong Kong'da halkın ev bulması önemli ölçüde zorlaşmıştır ve aslen vatandaşlığı kazanmış olan kişiler bu yeni duruma karşı

42 Peter Spiro, 'Cash-for-Passports and the End of Citizenship, in Shachar A., Bauboc R. (Ed.), Should Citizenship Be for Sale?' [2014] EUI working paper 9–11.

43 Shachar (n 39) 37; Shachar and others (n 11) 15.

44 Ayelet Shachar and Ran Hirschl, 'On Citizenship, States, and Markets' (2014) 22 Journal of Political Philosophy 231.

45 Shachar and others (n 11) 15–16.

çıkmişlardır. Diğer yandan Kanada hükümeti de dünyanın her yerinden en zengin insanların başvuru yaptığı yatırım programını, beklenen ekonomik hedeflerin gerisinde kaldığını gerekçe göstererek 2014 yılında sona erdirmiştir⁴⁶.

Vatandaşlığın yukarıda tartışılan ekonomik yönlerinden ayrı olarak, sosyal ve politik sonuçlarına da kısaca değinmek gerekir. Avrupa Birliği üyesi bir devletin yatırım yoluyla vatandaşlık vermesi ve bu kişinin seyahat özgürlüğü kapsamında rahatça tüm üye ülkelere giriş yapabilmesi ihtimali, kişinin suç geçmişinin netleştirilmesi, yatırımın kara para aklama aracına dönüştürülmesi ve diğer vatandaşların güvenliğinin sağlanması noktasında ciddi endişelere yol açmıştır⁴⁷. Benzer şekilde Karayipler’de bulunan Grenada ülkesi ile vizesiz seyahat imkânı, Grenada’nın uyguladığı yatırım yoluyla vatandaşlık metodundan dolayı Kanada tarafından 2001 yılında askıya alınmıştır⁴⁸. Yatırım yoluyla vatandaşlık alımının etkisi bununla sınırlı değildir. Yapılan anketler, halkın çoğunluğunun bu tür vatandaşlık imkanına karşı olduğunu da göstermektedir. Örneğin Malta’da ankete katılanların sadece %26’sı bu imkânı savunurken⁴⁹, İngiltere’de yatırım yoluyla vatandaşlığın ülkeye ve topluma yararlı olduğuna inananların oranı sadece %37 olmuştur⁵⁰.

Yukarıda tartışıldığı üzere, yatırım yoluyla verilen vatandaşlıkta gerçek kişi arka planda kalmakta ve yapacağı yatırım ya da vereceği para ön plana çıkmaktadır. Hatta belirli süre boyunca yapılan yatırıma ve yatırılan paraya dokunmama şartı (3 yıl gibi), sanki paranın zorunlu olarak yatırım yapılan ülkede adeta ikamet etmesi olarak da yorumlanabilir. Tüm bu yaklaşımlar, gerçek kişi ve kişinin geçmişinden ziyade, yatıracağı para ile yapacağı yatırımın öncelikle dikkate alındığını göstermektedir.

Yabancı ülkeler artan problemler ve eleştirilere çözüm bulmak için, asgari yatırım eşiklerini yükseltmiş ve vatandaşlığa yatırım yoluyla kabulü zorlaştırmışlardır. Örneğin İngiltere, 2014 yılı sonunda daha önce 1 milyon pound olan yatırım tutarını 2 milyon pounda yükseltmiştir. Sonuç olarak 2014 yılında 1290 olan başvuru sayısı, değişiklik sonrasında 2015 yılında 136 olarak ilan edilmiştir⁵¹. Kıbrıs da benzer şekilde 2019 yılında yatırım tutarlarını artırmış ve kabul koşullarını ağırlaştırmıştır. Avrupa Birliği Komisyonu; vergi şeffaflığı, güvenlik vb. gerekçelerle tüm üyelere bu tür programları gözden geçirip daha sıkı şartları uygulamaları yönünde bildirimde bulunmuştur⁵².

46 ibid 17.

47 Scherre and Thirion (n 30) 44.

48 Kate Hooper and Madeleine Sumption, ‘Selling Visas and Citizenship: Policy Questions from the Global Boom in Investor Immigration’ [2014] Migration Policy Institute 17.

49 <https://www.maltatoday.com.mt/news/national/31402/contentious-citizenship-scheme-approved-20131112#.XVbDQeMza02> (Erişim, 17.8.2019).

50 <https://investmentmigration.org/articles/britons-divided-individuals-obtaining-visas-via-investment/> accessed 16 August 2019.

51 <https://www.theguardian.com/business/2015/dec/09/wealthy-foreigners-shy-away-from-uk-as-investment-threshold-hits-2m> (Erişim, 18.8.2019).

52 <https://www.bbc.com/news/world-europe-46973590> accessed 18 August 2019.

IX. Öneriler ve Sonuç

Yabancı yatırımcıların istisnai yolla vatandaşlık kazanmasına izin veren ülkelerde, asgari yatırım eşiklerini yükseltme ve usulü daha da zorlaştırmaya dönük bir eğilim gözlenmektedir. Bu eğilimin ortaya çıkmasında başta cazip bir yatırım olarak öngörülen bu imkânın zaman içerisinde çeşitli hukuki, sosyal, kültürel ve politik problemlere sebebiyet verdiğinin tespit edilmesi büyük rol oynamıştır.

Dünya genelinde bu eğilim göze çarpmaktayken Türkiye’de, yukarıda tabloya da işlendiği üzere, asgari 1 milyon USD yatırım tutarı Yönetmelik’te yapılan değişiklikle %75 oranında düşürülerek 250 bin USD tutarına indirilmiştir. Bu ise dünya üzerinde bu programları uygulayan ülkeler arasında en düşük meblağlardan biri olarak karşımıza çıkmakta ve Türk vatandaşlığının global düzeydeki saygınlığı konusunda bazı endişeler doğurmaktadır.

Hem yatırım yoluyla Türk vatandaşlığının kazanılması imkanını elde bulundurmak hem de Türk vatandaşlığının ehemmiyetine zarar vermemek adına bazı önlemler alınabilir ve yeni düzenlemeler yapılabilir. Bu bağlamda yapılacak yasal düzenlemelerde dikkate alınması gereken hususlara ilişkin aşağıdaki öneriler pekala dikkate alınabilir:

1. İngiltere, Kıbrıs gibi birçok ülkenin son yıllarda yaptığı gibi asgari yatırım tutarının yükseltilmesi ancak bunun Türkiye için daha makul bir meblağa yükseltilmesi yerinde olacaktır. Elbette bu meblağa karar verirken, oluşturulacak bir komisyonla karşılaştırmalı hukuklardaki uygulamaların yanı sıra sadece Türkiye’nin ekonomik verileri değil aynı zamanda sosyo-politik yönleri de dikkate alınmalıdır.
2. Asgari yatırım tutarını karşılayan yabancılar hakkında “kamu düzeni ve milli güvenlik” kıstaslarıyla yetinilmeyerek, Avrupa Birliği’nde de önerildiği üzere adayların daha detaylı şekilde incelemeden geçirilmesi gerekmektedir.
3. Belirli miktarda yatırım yapılması şartıyla kısa dönem ikamet izni şartıyla vatandaşlık verilmesi yerine, asgari yatırım tutarını karşılayan yatırımcılara daha uzun süreli ikamet şartı getirilmesi ve belirli bir süre sonra (3 yıl, 5 yıl gibi) bu yabancı kişinin yeniden değerlendirilerek vatandaşlığa alınması daha uygun olacaktır.

Yukarıda ele alındığı üzere, yatırım yoluyla vatandaşlığın kazanılmasına bağlı olarak ortaya çıkan hukuki, sosyal ve politik problemleri baştan önlemek adına yukarıdaki önerilerin dikkate alınması önem arz etmektedir.

Hakem Değerlendirmesi: Dış bağımsız.

Çıkar Çatışması: Yazar çıkar çatışması bildirmemiştir.

Finansal Destek: Yazar bu çalışma için finansal destek almadığını beyan etmiştir.

Peer-review: Externally peer-reviewed.

Conflict of Interest: The author has no conflict of interest to declare.

Grant Support: The author declared that this study has received no financial support.

Bibliyografya/Bibliography

- Dilek Ş, 'Yatırım Yoluyla Vatandaşlık Ekonomik Aktiviteye Katkı Sağlar Mı?' (2017) 162 Seta Perspektif
- Doğan V, *Türk Vatandaşlık Hukuku* (15th edn, Savaş 2018)
- Džankić J, 'Immigrant Investor Programmes in the EU' (2018) 26 Journal of contemporary European studies, Amandine Scherrer and Elodie Thirion, Citizenship by Investment (CBI) and Residency by Investment (RBI) schemes in the EU: State of play, issues and impacts, Ex-Post Evaluation Unit and European Added Value Unit,
- Erdem BB, *Türk Vatandaşlık Hukuku* (4th edn, Beta 2014)
- Güngör G, *Tabiiyet Hukuku* (3rd edn, Yetkin 2015)
- Hooper K and Sumption M, 'Selling Visas and Citizenship: Policy Questions from the Global Boom in Investor Immigration' [2014] Migration Policy Institute
- Karagül D, 'Turkuaz Kart Uygulaması' (2019) 39 Public and Private International Law Bulletin
- Nomer E, *Türk Vatandaşlık Hukuku* (2nd edn, Filiz 2018)
- Parker O, 'Commercializing Citizenship in Crisis EU: The Case of Immigrant Investor Programmes' (2017) 55 Journal of Common Market Studies 332
- Scherre A and Thirion E, 'Citizenship by Investment (CBI) and Residency by Investment (RBI) Schemes in the EU: State of Play, Issues and Impacts' [2018] EPRS | European Parliamentary Research Service
- Shachar A, 'Dangerous Liaisons: Money and Citizenship, in Shachar A., Bauboc R. (Ed.), Should Citizenship Be for Sale?' [2014] EUI working paper
- (eds), *"Citizenship For Sale?"*, *The Oxford Handbook of Citizenship* (Oxford University Press 2017)
- Shachar A and Hirschl R, 'On Citizenship, States, and Markets' (2014) 22 Journal of Political Philosophy 231
- Şit Köşgeroğlu B, 'İstisnai Yoldan Vatandaşlığın Kazanılmasına İlişkin Genel Esaslar ve Son Değişiklikler Çerçevesinde Türk Vatandaşlığının İstisnai Yoldan Kazanılması' (2017) 7 Hacettepe HFD 169
- Spiro P, 'Cash-for-Passports and the End of Citizenship, in Shachar A., Bauboc R. (Ed.), Should Citizenship Be for Sale?' [2014] EUI working paper
- Yılmaz AÇ, 'Mukayeseli Hukukta ve Türk Hukukunda Yatırımcı Vatandaşlık Olgusu: Ius Pecuniae' (2018) 38 Public and Private International Law Bulletin 191

Diğer:

- <https://investmentmigration.org/articles/britons-divided-individuals-obtaining-visas-via-investment/> accessed 16 August 2019.
- <https://www.bbc.com/news/world-europe-46973590> accessed 18 August 2019.
- <https://www.maltatoday.com.mt/news/national/31402/contentious-citizenship-scheme-approved-20131112#.XVbDQeMza02> accessed 17 August 2019.
- <https://www.theguardian.com/business/2015/dec/09/wealthy-foreigners-shy-away-from-uk-as-investment-threshold-hits-2m> accessed 18 August 2019.

