

TÜRK VATANDAŞLIĞINI ÇIKMA İZİNİ ALARAK KAYBEDEN KİŞİLERİN TÜRKİYE'DE ÇALIŞMA HAKKI

Yard. Doç. Mustafa CİN*

I. Genel Olarak Türk Vatandaşlığını Kaybedenlerin Hukukî Durumu

Türk Vatandaşlığı Kanunu¹ (TVK) uyarınca; “Bu Kanun gereğince Türk vatandaşlığını kaybeden kişiler, kayıp tarihinden başlayarak yabancı muamelesine tâbi tutulur” (m. 29). Buna göre, Türk vatandaşlığını herhangi bir şekilde kaybeden kişi, ister başka bir devlet vatandaşlığına geçsin, isterse vatanlız kalsın, Türk hukuku bakımından artık yabancısıdır. Daha önceden Türk vatandaşı olması, kural olarak, kendisine bu yönden hiçbir imtiyaz veya farklı işleme tâbi tutulma hakkı vermez.

TVK'nın, vatandaşlığı kayıp halleri² arasında hiçbir fark gözetmeksizin, Türk vatandaşlığını kaybeden herkesi yabancı muamelesine tâbi tutan ve bu kişilerin yabancılara tanınan haklardan yararlanabilmesini öngören genel kuralın iki istisnası bulunmaktadır.

Bu istisnaların bir tanesi, doğumla Türk vatandaşı olup da İçişleri Bakanlığın-
dan vatandaşlıktan çıkma izni alanlar hakkındadır. TVK m. 29 c.2'ye göre³; “Do-

* KTÜ İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü.

¹ Kabul Tarihi: 11.2.1964, K. No: 403 (RG: 22.2.1964-11638).

² TVK uyarınca; Türk vatandaşlığının kanun yolu (evlenme, m.19); yetkili makam kararı ile (vatandaşlıktan çıkma, m.20 vd.; vatandaşlığa alınmanın iptali, m.24; kaybet-tirme m.25, çıkarma, m.26), seçme hakkı ile (Türk vatandaşlığını kazanan çocuklar, m.27; evlenme ile Türk vatandaşlığını kazanan kadın, m.28) kaybı mümkündür. Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. Ergin NOMER, Vatandaşlık Hukuku, 14. Bası, İstanbul, 2003, 91 vd; Nihal ULUOCAK, Türk Vatandaşlık Hukuku, 3. Bası, İstanbul, 1989, 67 vd.; Rona AYBAY, Vatandaşlık Hukuku, 5. Bası, İstanbul, 2003, 119 vd.

³ TVK'nın 29. maddesi ilk olarak 7.6.1995 tarih ve 4121 sayılı Kanun (RG:12.6.1995 - 22311) ile, daha sonra da 29.6.2004 tarih ve 5203 sayılı Kanun (RG:6.7.2004 - 25514) ile değiştirilmiştir. TVK m. 29'un ilk şekli şöyle idi: “Bu Kanun gereğince Türk vatandaşlığını kaybeden kişiler, kayıp tarihinden başlayarak yabancı muamelesine tâbi tutulur. İkamet, gayrimenkul edinme ve ferağı, miras ve çalışma gibi konularda ancak Türk kanunlarının yabancılara tanıdığı haklardan faydalanabilirler. 33. ve 35. maddede hükümleri saklıdır”.

ğumla Türk vatandaşı olup da, İçişleri Bakanlığında⁴ vatandaşlıktan çıkma izni alanlar ve bunların vatandaşlıktan çıkma belgesinde kayıtlı reşit olmayan çocukları; Türkiye Cumhuriyetinin milli güvenliğine ve kamu düzenine ilişkin hükümler saklı kalmak kaydıyla, askerlik hizmetini yapma yükümlülüğü ve seçme-seçilme, kamu görevlerine girme ve muafin araç veya ev eşyası ithal etme hakları dışında, sosyal güvenliğe ilişkin kazanılmış hakları saklı kalmak ve bu hakların kullanımında ilgili kanunlardaki hükümlere tâbi olmak şartıyla Türk vatandaşlarına tanınan haklardan aynen yararlanmaya devam ederler. Kanunun 33 ve 35. hükümleri saklıdır”⁵.

Görüldüğü gibi, vatandaşlıktan çıkma izni alanlar Türk hukuku bakımından “yabancı” statüsüne tâbi tutulmuş; ancak, bunların, TVK m.29’da sayılan istisnalar dışında, Türk vatandaşlarına tanınan haklardan aynen yararlanması kabul edilmiştir. Böylece, yabancı muamelesine tâbi tutulma genel kuralı, doğumla Türk vatandaşı olup da, İçişleri Bakanlığında vatandaşlıktan çıkma izni alanlar bakımından önemli ölçüde yumuşatılmıştır.

Türk vatandaşlığını kaybedenlerin yabancı statüsüne tâbi tutulması genel kuralının ikinci istisnası ise, Türk vatandaşlığından çıkarılanlarla ilgilidir. TVK’ya göre, Türk vatandaşlığından çıkarılanlar, ülkede “yerleşmemek” ve “genel hükümlere tâbi olmak şartıyla” Türkiye’ye gelebilir (m. 35/2). Kanundaki, Türkiye’de “yerleşmemek” kaydı, ülkede sürekli bulunmamayı ifade eder⁶. “Genel hükümler” ile de, Pasaport Kanunu ve Yabancıların Türkiye’de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun (YİSHK) hükümleri ifade edilmektedir. Pasaport Kanunu’na göre, “...403 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanununun 26. maddesine göre vatandaşlıktan çıkarılmış olup da turist olarak ülkemize gelmek isteyenlere yılda en çok dört ay kalabilmek üzere izin verilebilir” (Ek m. 5)⁷. Bu hükümlerden, Türk vatandaşlığından çıkarılanların, diğer ya-

⁴ TVK’nın 29. maddesinde, 4.6.2003 tarih ve 4866 sayılı “Türk Vatandaşlığı Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun” (RG: 12.6.2003-25136) ile yapılan değişiklikten önce, vatandaşlıktan çıkma izni vermeye yetkili makam, Bakanlar Kurulu idi.

⁵ TVK m. 29’un, 29.6.2004 tarih ve 5203 sayılı Kanun ile değiştirilmeden önceki (7.6.1995 tarih ve 4121 sayılı Kanun ile değişik) şekli şöyle idi: “Doğumla Türk vatandaşlığını kazanmış olup da sonradan Bakanlar Kurulundan çıkma izni almak suretiyle yabancı bir devlet vatandaşlığını kazanan kişiler ve bunların kanuni mirasçıları; Türkiye Cumhuriyetinin milli güvenliği ve kamu düzenine ilişkin hükümler saklı kalmak kaydıyla ülkede ikamet, seyahat, çalışma, miras, taşınır ve taşınmaz mal iktisabı ile ferağı gibi konularda Türk vatandaşlarına tanınan haklardan aynen yararlanmaya devam ederler. 33 ve 35. hükümleri saklıdır”.

⁶ ULUOCAK, (dn. 2) 106.

⁷ Pasaport Kanunu’na bu madde, 28.5.1988 tarih ve 3463 sayılı “5682 sayılı Pasaport Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna İki Madde Eklenmesine Dair Kanun” (RG: 14.6.1988-19842) ile eklenmiştir.

bancılardan farklı olarak, Türkiye’de ancak geçici olarak bulunabileceği ve çalışamayacağı sonucu çıkmaktadır.

II. Türk Vatandaşlığından Çıkma İzni Alanların Durumu

TVK’nın, vatandaşlığı kayıp halleri ve sebepleri arasında hiçbir fark gözetmeksizin Türk vatandaşlığını kaybeden herkesi kayıp tarihinden itibaren yabancı muamelesine tâbi tutan 29. maddesi, bazı sakıncalara ve haksızlıklara yol açabilecek nitelikte idi. Bu durum, en belirgin şekilde vatandaşlıktan çıkma izni alanlar ile vatana bağlılıkla bağdaşmayan eylemlerde buldukları için vatandaşlıkları kaybettirilenlerin aynı statüye tâbi tutulmalarında görülmekteydi.

Ayrıca, yurt dışında yaşayan üç milyonu aşkın vatandaşımızın yaşadıkları ülkelerde, o ülke vatandaşlarının sahip olduğu haklardan yararlanabilmesi için 1981 yılında TVK (m.22)⁸ değiştirilerek Türk vatandaşlarına, vatandaşlıklarını koruyarak kendi istekleriyle yabancı bir devlet vatandaşlığına sahip olma (çifte vatandaşlık) imkânı tanınmış, hatta bu yol teşvik edilmiştir. Ancak, vatandaşlarımızın büyük bir bölümünün yaşamakta olduğu Almanya, Avusturya, Danimarka, Hollanda, İsveç, Norveç, Danimarka gibi bazı ülkelerin vatandaşlık kanunlarının vatandaşlığın kazanılmasını, önceki vatandaşlıktan çıkma işleminin bitmiş olması şartına bağlamış olması, bu değişikliklerle hedeflenen amacın gerçekleşmesine engel olmuştur⁹. Bu durumda, çifte vatandaşlığı kabul etmeyen Almanya ve diğer bazı devletlerin vatandaşlığına geçebilmek için tek yol, “Türk vatandaşlığından çıkma izni” talep etmektir. Ancak, Türkiye’de malları ve ailesi bulunan Türk vatandaşları haklarının kaybolacağı endişesiyle bu yola başvurmayı tercih etmemiştir¹⁰. Zi-

⁸ Kabul Tarihi: 13.2.1981, K. No: 2383 (RG:17.2.1981-17254).

⁹ Çifte vatandaşlık ve Türk vatandaşlarının Alman vatandaşlığını kazanabilmeleri konusunda bkz. Tuğrul ANSAY, “Türk-Alman İlişkilerinde Çifte Vatandaşlık”, Prof. Dr. Ali BOZER’e Armağan, Ankara, 1998, 609 vd.

¹⁰ Bu durum, Türk Vatandaşlığı Kanununun 29. maddesini değiştiren 7.6.1995 tarih ve 4112 sayılı “Türk Vatandaşlığı Kanununun Bir Maddesinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun” nun genel gerekçesinde şu şekilde ifade edilmiştir: Yurt dışındaki vatandaşlarımız buldukları ve çalıştıkları ülkelerde daha iyi yaşam şartlarına kavuşmak, ekonomik, sosyal ve siyasî haklardan yararlanmak amacı ile yabancı devlet vatandaşlığına geçmek istemektedirler. Ancak, Avusturya, Danimarka ve İsveç gibi yaklaşık iki buçuk milyon vatandaşımızın yaşadığı Almanya’nın da çifte vatandaşlığı kabul etmeyen, yani Alman vatandaşlığını kazanmak isteyen vatandaşlarımızdan Türk vatandaşlığından çıkma şartı arayan bir ülke olduğu bilinmektedir. Bu nedenle yukarıda belirtilen ülkelerde bulunan vatandaşlarımız buldukları ülkenin vatandaşlığına geçebilmek için zorunlu olarak “Türk vatandaşlığından çıkma izni” talep etmektedirler. Esas olan sadece çifte vatandaşlık değil, yani Alman vatandaşlığına geçen

ra, Türk vatandaşlığından çıkma izni almış olan kişiler de, yabancı statüsüne tâbi tutulmakta ve ancak diğer yabancının Türkiye’de yararlandıkları haklardan yararlanabilmekteydi.

Sonuçta, vatandaşlığı kayıp halleri arasında fark gözetmeksizin Türk vatandaşlığını kaybeden herkesi yabancı muamelesine tutan TVK’nın 29 maddesi, Türk vatandaşlığından çıkma izni alarak ayrılanlar aleyhine yarattığı sakıncalar sebebiyle önce 4112, daha sonra da 5203 sayılı Kanun ile değiştirilmiştir. Bu değişikliklerle, Türk vatandaşlığından çıkma izni alanlar yine “yabancı” kabul edilmiş; ancak, istisnalar dışında, Türk vatandaşlarına tanınan haklardan aynen yararlanmaları kabul edilmiştir. Bu şekilde, Türk vatandaşlığından çıkma izni alanlar açısından, Türk vatandaşlığını kaybetmenin genel sonucu olan “yabancı muamelesine tâbi tutulma” esası yumuşatılarak, Türk Yabancılar Hukuku sisteminde yeni bir “özel statülü-ayrıcalıklı yabancılar”¹¹ kategorisi oluşturulmuştur¹².

TVK m. 29 kapsamına giren ve Kanunun tanıdığı haklardan yararlanmak isteyen kişilere, istekleri üzerine, durumlarını gösteren “4112 Sayılı Kanunla Saklı Tutulan Hakların Kullanılmasına İlişkin Belge” (Pembe Kart) verilmektedir¹³. Bu belgenin, 29. maddede belirtilen konulara ilişkin işlemler sı-

Türklerin yeniden Türk vatandaşlığına alınmaları kadar, Almanya’da yerleşen vatandaşlarımızın idari ve yasal engeller olmaksızın ve Türkiye’deki hakları ile tasarrufları konusunda herhangi bir endişeye kapılmaksızın Alman vatandaşlığını kazanmak üzere Türk vatandaşlığından çıkma izni alabilmeleri de önemlidir. Buldukları ülkenin vatandaşlığını kazanabilmek amacıyla zorunlu olarak Türk vatandaşlığından çıkma izni alan kişilerin nüfus kayıtları kapatılmakta ve 403 sayılı Kanunun 29 uncu maddesi uyarınca ... haklardan faydalanabilmektedir. Bu uygulama ise vatandaşlarımızın başka bir devlet vatandaşlığına geçmekten sarfınazar etmelerine ve dolayısıyla yurtdışındaki haklardan feragat etmelerine neden olmaktadır. Türk vatandaşlarının bazı müstesna haklarının yitirilmesi anlamına gelen bu uygulamayı düzeltmek, eşitsizlikleri, tereddütleri ve çelişkileri ortadan kaldırmak amacıyla” bu değişiklik yapılmıştır. TBMM Tutanak Dergisi, C. LXXXVIII, Sıra sayısı, 842, (Birleşim 120, 7.6.1995, Dönem, 19, Yasama Yılı, 4).

- 11 Türk hukukunda özel statü sahibi yabancı olarak kabul edilen kişiler şunlardır: 1) Ülke dışı yabancılar, 2) NATO mensupları, 3) Mülteciler, 4) Vatansızlar. Ayrıntılı bilgi için bkz. Gülören TEKİNALP, Türk Yabancılar Hukuku, 8. Bası, İstanbul, 2003, 29.
- 12 Ergin NOMER, “Türk Vatandaşlık Hukukunun Genel İlkeleri”, Vatandaşlık ve Yabancılar Hukuku Alanında Gelişmeler (Bilimsel Toplantı), İstanbul 24-25 Eylül 1998, İstanbul, 2000, 72; Turgut TURHAN, “Türk Vatandaşlığından Çıkarılanların Hakları (TVK m. 29 Üzerine Bir İnceleme)”, AÜHFİD, C. 46, sy. 1-4, 1997, 48; Philip MARTIN/ Elizabeth MIDGLEY/Micheal TEITELBAUM, “Migration and Development: Focus on Turkey”, IMR, Volume: 35, Number, 2, Summer, 2001, 603; AYBAY, (dn. 2), 143; ANSAY, (dn. 9), 616.
- 13 Bu belge, yurt dışında Türk temsilcilikleri, yurt içinde ise Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü ile İl Nüfus ve Vatandaşlık Müdürlüklerince verilir (TVKUY m.

rasında ibraz edilmesi gerekir (TVKUY m.42/3)¹⁴. Ancak, kanaatimizce, kanunda sayılan haklardan yararlanmada bu belge kurucu değil, açıklayıcı niteliğe sahiptir.

TVK m. 29'da 1995 yılında yapılan değişiklik sonucu, yurt dışında yaşayan vatandaşlarımızın yaşadıkları ülkelerin vatandaşlığına geçme konusundaki çekingen tutumlarının belli ölçüde aşıldığı görülmektedir¹⁵. Zira, 1990-1994 yıllarında Alman vatandaşlığına geçen Türk vatandaşlarının toplam sayısı 45.445 iken TVK'nın 29.maddesinin değiştirildiği 1995 yılında bu sayı 31.578, 1996'da ise, 46.294 olmuştur¹⁶.

TVK m. 29'da 5203 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikle, öncekinin aksine, söz konusu kişilerin ülkemizde yararlanabilecekleri hakların sayılması yerine¹⁷, yararlanamayacakları haklar sayılmak suretiyle hem uygulamadaki tereddütler¹⁸ giderilmiş, hem de kapsamdaki haklar genişletilmiştir.

42/3). Söz konusu belge, pembe renkte olduğundan uygulamada "pembe kart" diye anılmaktadır. Bu kartın içeriği ve niteliği hakkında bkz. Aydoğan ASAR, Türk Yabancılar Mevzuatında Yabancı ve Hakları, 2. Bası, Ankara, 2004, 211 vd.; Atilla ÖZDEMİR, "Vatandaşlıktan Çıkanların Türkiye'de Hakları", Vatandaşlık ve Yabancılar Hukuku Alanında Gelişmeler (Bilimsel Toplantı), İstanbul 24-25 Eylül 1998, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Deutsch-Türkische Juristenvereinigung (Hamburg), İstanbul, 2000, 133.

¹⁴ 11.2.1964 tarihli ve 403 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik (TVKUY), (RG:1.67.1964 -11742; Değişiklik, 4.5.2004-25452).

¹⁵ Örneğin; Almanya'da yaşayan Türk vatandaşlarından Alman vatandaşlığına geçen Türk vatandaşlarının sayısı 1998 yılı sonu itibarıyla, 252.899'dur. Yıllar itibari ile istatistiklere bakılacak olursa; 1990'da 2.034 kişi, 1991'de 3.529 kişi, 1992'de 7.377 kişi, 1993'de 12.915 kişi, 1994'de 19.590 kişi, 1995'de 31.578 kişi, 1996'da 46.294 kişi, 1997'de 59.628 kişi ve 1998'de 57.374 kişi Alman vatandaşlığına geçmiştir. İstatistikler için bkz. T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Yurtdışı İşçi Hizmetleri Genel Müdürlüğü 1998 Yılı Raporu, Ankara, 1999, 11.

¹⁶ İçişleri Bakanlığı Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğünden alınan bilgiye göre, 2004 yılı sonu itibarıyla, Türk vatandaşlığından çıkma izni alan "pembe kart" sahibi yabancıların toplam sayısı, yaklaşık üç yüz bin kişidir.

¹⁷ TVK'nın 29. maddesinde 7.6.1995 tarih ve 4121 sayılı Kanun ile yapılan ilk değişiklikte, izin ile Türk vatandaşlığından çıkanların hangi haklardan yararlanabilecekleri sayma yoluyla gösterilmişti.

¹⁸ Bkz. Türk Vatandaşlığı Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Tasarısı Genel Gerekçesi (Dönem: 22, Yasama Yılı: 2, TBMM, Sıra sayısı: 579) ve İçişleri Komisyonu Raporu, (T. 10.6.2004, E. No: 1/85, K. No: 68) (Sıra sayısı: 579); Bülent ÇİÇEKLİ, "Türk Vatandaşlığından İzin Alarak Çıkma, İzin Alarak Çıkmanın Hukukî Sonuçları ve TVK 29. madde Uygulamasından Doğan Sorunlar ve Çözüm Önerileri" Ankara Barosu Dergisi, 200-4, Yıl: 57, sy.4, 63 vd.; TURHAN, (dn. 12), 55 vd.; NOMER, (dn. 2), 92-93; ANSAY, (dn. 9), 617.

III. Türk Vatandaşlığından Çıkma İzni Alan Kişilerin Türkiye’de Çalışabilmesinin Şartları

Türk hukukunda yabancıların çalışma hakkı kamu düzeni, kamu güvenliği, kamu sağlığı ve kamu yararı sebebiyle önemli ölçüde sınırlandırılmıştır. Yabancılar Türkiye’de ancak kanunlarla kendilerine yasaklanmayan işlerde çalışabilir. Örneğin; yabancıların Türkiye’de doktorluk, eczacılık, gözlükçülük, avukatlık, noterlik, borsa komisyonculuğu yapması, Türk karasularında yolcu ve yük taşıması yasaklanmıştır¹⁹.

TVK m. 29 uyarınca, Türk vatandaşlığından çıkma izni alanlara ise, kural olarak bu yasaklar uygulanmayacaktır. Ancak bunun için, Türk vatandaşlığının “doğumla kazanılmış olması” ve “İçişleri Bakanlığından çıkma izni alınması” gerekmektedir.

A. Türk Vatandaşlığını Doğumla Kazanmış Olma

Vatandaşlıktan çıkma izni alanların TVK m. 29 uyarınca Türk vatandaşları ile aynı haklardan yararlanabilmesi için, “doğumla Türk vatandaşı olması” gerekir. Bir başka ifadeyle, TVK, Türk vatandaşlığını kazanma halleri arasında bir ayırım yaparak, Türk vatandaşlığını sonradan kazanmış olup da vatandaşlıktan çıkma izni alanların bu haklardan yararlanmasını kabul etmemiştir.

TVK’da, vatandaşlığın kazanılması bakımından “doğumla kazanılan vatandaşlık”, “sonradan kazanılan vatandaşlık” ayırımı benimsenmemiştir²⁰. Ancak, Türk anadan doğan veya Türk babadan olan (m. 1), yabancı anadan evlilik dışı doğup da nesebi daha sonradan bir Türk vatandaşına bağlanan (m. 2) ve Türkiye’de doğup da vatandaşlığını ana veya babasından doğumla kazanamayan çocukların (m. 4) *doğumlarından başlayarak* Türk vatandaşı olduğu açıkça belirtilmiştir. İlk iki halde, nesep (kan) yoluyla, son halde ise do-

¹⁹ Ayrıntılı bilgi için bkz. TEKİNALP, (dn. 11), 129 vd.; Aysel ÇELİKEL/Günseli (ÖZTEKİN) GELGEL, Yabancılar Hukuku, 11. Bası, 2004, 121 vd; Mustafa CİN, “Yabancıların Türkiye’de Çalışma Özgürlüğü ve Sınırı”, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İstanbul, 2004, 113 vd.

²⁰ Doğumla kazanılan vatandaşlığa “aslı vatandaşlık”, doğumdan sonra belirli sebeplerle kazanılan vatandaşlığa da “müktesep vatandaşlık” veya “sonradan kazanılan vatandaşlık” denilmektedir. Doğumla kazanılan vatandaşlık doğrudan kanun gereği kazanılır ve onu doğuran sebep ne olursa olsun, doğum anından itibaren hüküm ifade eder. Müktesep vatandaşlık ise, kazanıldığı andan itibaren hüküm ifade eder. Türk Vatandaşlık Kanuna göre, doğumla vatandaşlık ya “nesep yolu” ile (m.1, 2) veya “doğum yeri” (m. 4) esasına göre kazanılır. Ayrıntılı bilgi için bkz. NOMER, (dn. 2), 42-43; ULUOCAK, (dn. 2), 19 vd.

ğum yeri (toprak) esasına²¹ bağlı olarak vatandaşlığın kazanılması söz konusudur.

TVK’nın 29. maddesinin açık ifadesinden çıkan sonuç uyarınca, “doğumla Türk vatandaşlığını kazanan kişiler”, ister nesep esasına²², isterse doğum yeri esasına göre Türk vatandaşlığını kazanmış olsun, İçişleri Bakanlığı’ndan vatandaşlıktan çıkma izni aldıkları takdirde, maddede belirtilen istisnalar dışında, çalışma hakkından aynen Türk vatandaşları gibi yararlanmaya devam ederler. Bir başka ifadeyle, kanun koyucu, TVK m. 29’dan yararlanabilecek kişileri sadece nesep yolu ile Türk vatandaşı olanlarla sınırlamayıp, kapsamı geniş tutmak istemiştir²³. Buna göre, doğum yeri esasına bağlı olarak (TVK m. 4) veya yabancı anadan evlilik dışında doğup da; nesebin tashihi, babalığın hükümle tahakkuk etmesi veya tanıma yoluyla Türk vatandaşlığını kazananlar (TVK m. 2), doğumdan başlayarak Türk vatandaşı oldukları için, bu kişiler çalışma özgürlüğü bakımından Türk vatandaşları ile aynı haklara sahip olacaktır.

Doğumla Türk vatandaşlığını kazanmış olup da vatandaşlıktan çıkma izni

²¹ Doğum yeri esasına göre Türk Vatandaşlığının kazanılabilmesi için, Türkiye’de doğan çocuğun doğumla ana ve babasının vatandaşlığını kazanamıyor olması gerekir (TVK m. 4/1). Bu sistemde, çocuk ülkesinde doğduğu devletin vatandaşlığını kazanır. Ana ve babasının sahip olduğu vatandaşlık dikkate alınmaz. Bkz. NOMER, (dn. 2), 43 vd.

²² TVK’nın 29. maddesini değiştiren 7.6.1995 tarih ve 4112 sayılı Kanunun Tasarısında (Türk Vatandaşlığı Kanununun Bir Maddesinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Tasarısı); “kan esası yoluyla Türk vatandaşlığını kazanmış olup da Bakanlar Kurulundan çıkma izni almak suretiyle yabancı bir devlet vatandaşlığını kazanan kişilerin” maddede sayılan haklardan aynen Türk vatandaşları gibi yararlanacakları belirtilmişti. Ancak, Tasarı’da İçişleri Komisyonu’nda yapılan değişikliklerle, “kan esası” yerine “doğumla Türk vatandaşlığını kazanmış olanlar” ifadesi konulmuştur. (İçişleri Komisyonu’nun E. 11846, K. 23 sayılı Raporu için bkz. TBMM Tutanak Dergisi, C. LXXXVIII, Sıra sayısı 842, Birleşim 120, 7.6.1995, Dönem,19, Yasama Yılı, 4).

²³ TURHAN’a göre; “Kanunun bu açık ifadesine rağmen, kanun koyucu toprak esası yoluyla Türk vatandaşlığını kazanmış olup da sonradan çıkma izni almak suretiyle yabancı bir devlet vatandaşlığını kazanmış olanların böyle bir hakka sahip olmalarına pek sıcak bakmamıştır. Hatta, kanun bunu amaçlamamıştır. Zira, 4112 sayılı Kanunun genel gerekçesinde, belki bir unutulma eseri olsa dahi, halen “kan esası” ibaresinin yer alması bu görüşü doğrular niteliktedir”. Bkz. TURHAN, (dn. 12), 51. Kanaatimizce, kanunun genel gerekçesindeki, “Türk vatandaşlığını kan yoluyla kazananlar” ifadesi ile, Kanun Taslağındaki “kan esası yoluyla Türk vatandaşlığını kazananlar” ifadesi birbirine uygunluk göstermekte idi. Ancak, İçişleri Komisyonu’nda Kanun Tasarısı’nda yapılan değişikliklerle, maddenin “doğumla Türk vatandaşlığını kazanan kişiler” şeklinde değiştirilmesi, kanun koyucunun kişi bakımından kapsamı geniş tutmak istediği sonucunu doğurur. Gerekçe’de yer alan ifade, TURHAN’ın da belirttiği gibi, bir unutkanlık sebebiyle değiştirilmemiş olmalıdır.

alanların, çıkma belgesinde kayıtlı reşit olmayan çocukları²⁴ da Türk vatandaşları ile aynı haklardan yararlanır²⁵. TVK m. 29'un lâfzından aksi anlam çıkarılabiliirse de, vatandaşlıktan çıkma belgesinde kayıtlı reşit olmayan çocuklar, reşit olduklarında da bu haklardan yararlanmaya devam eder.

Görüldüğü gibi, TVK m. 29, Türk vatandaşlığından çıkma izni alanların sadece vatandaşlıktan çıkma belgesinde kayıtlı çocuklarını kapsamaktadır. Bu kişilerin sonradan olan çocukları ve eşleri 29. maddedeki haklardan yararlanamayacaktır. Kanaatimizce, bu sınırlama uygulamada yeni problemlere yol açabileceği gibi, Kanun'un amacına da uygun düşmemektedir. Bu sebeple, eş ve çocuklar bakımından herhangi bir sınırlama getirilmemesi daha uygun olurdu²⁶.

B. Vatandaşlıktan Çıkma İzni Alma

Doğumla Türk vatandaşı olup da Türk vatandaşlığını kaybetmiş bir kişinin, TVK m. 29 uyarınca Türkiye'de çalışma hakkından yararlanabilmesi için İçişleri Bakanlığı'ndan vatandaşlıktan çıkma izni alması gerekir²⁷. Çıkma

²⁴ Türk vatandaşlığından çıkma, küçük de olsalar, kural olarak, çocukların vatandaşlığını etkilemez. Vatandaşlıktan çıkan baba ise, çocuğun anaya bağlı olarak; vatandaşlıktan çıkan ana ise, babaya bağlı olarak Türk vatandaşı kalması esastır. Ancak, Türk vatandaşı olan ana veya baba ile çocuğun bağlantısı kalmamış veya zayıflamış ise, çocuğun vatandaşlıktan çıkan ana veya babayı takip etmesi uygun görülmüştür. Buna göre, Türk vatandaşlığından çıkan babanın küçük çocukları; ananın ölmüş bulunması, ananın yabancı olması, velâyetin babada bulunması ve ananın yazılı muvafakatının alınması hallerinde babalarına bağlı olarak Türk vatandaşlığını kaybederler. Buna karşılık, vatandaşlıktan çıkan ana ise, küçük çocukları; babanın ölmüş bulunması, babanın belli olmaması, babanın yabancı olması, velâyetin anada bulunması ve babanın yazılı muvafakatının alınması hallerinde, analarına bağlı olarak Türk vatandaşlığını kaybederler. Ancak, vatandaşlığın kaybı çocukları vatansız kılacak ise, çocuklar Türk vatandaşı olarak kalır (TVK m. 32).

²⁵ TVK'nın 29. maddesi 5203 sayılı Kanun ile değiştirilmeden önce, Türk vatandaşlığından çıkma izni alanların "yasal mirasçıları" maddede sayılan haklardan aynen Türk vatandaşları gibi yararlanabilmekte idi. (Bu düzenlemenin eleştirisi için bkz. TURHAN, (dn. 12), 53). 5203 sayılı Kanun'un Genel Gerekçesinde, "Bu haklardan yararlanacak kişiler, yukarıda belirtilen kişilerle bunların kanuni mirasçıları değil, sadece, bu kişilerle bunların çıkma belgesinde kayıtlı reşit olmayan çocukları ile sınırlandırılmıştır. Böylece, ilgilinin tüm kanuni mirasçılarının haksız yere bu haklardan yararlanmasının önüne geçilmiştir" denilmektedir.

²⁶ Doktrinde DOĞAN ise, bu kısıtlamanın yaratabileceği problemleri göz önünde tutarak, kanunun önceki halinde olduğu gibi, kanunî mirasçıların da bu haklardan yararlanması gerektiğini savunmaktadır. Vahit DOĞAN, Türk Vatandaşlık Hukuku, 4. Bası, Ankara, 2004, 113.

²⁷ TVK'nın 20. maddesine göre; "Türk vatandaşlığından çıkma, aşağıdaki şartlarla, İçişleri Bakanlığının iznine bağlıdır: a. Mümeyyiz ve reşit olmak, b. Herhangi bir neden-

izni, yabancı bir devlet vatandaşlığının kazanılmasından önce alınabileceği gibi, sonra da alınabilir²⁸. Bir başka ifadeyle, vatandaşlıktan çıkma izni almadan yabancı bir devlet vatandaşlığını kazananlar daha sonra Türk vatandaşlığından çıkma izni aldıkları takdirde, 29. maddeden yararlanır. Kanun, bu iznin alınma zamanı konusunda herhangi bir sınırlama getirmemektedir. Ancak, çıkma izni talep eden kişinin, başvuru anında Türk vatandaşı olması gerekir. Türk vatandaşlığını kaybetmiş kişiler bu haktan yararlanamaz.

TVK m. 22/3 uyarınca Türk vatandaşlığını muhafaza ederek yabancı bir devlet vatandaşlığını kazanmış olan kişiler (çifte vatandaşlar), aynı zamanda Türk vatandaşı oldukları için, 29. madde kapsamına girmez. Ancak bu kişilerin, bir zorunluluk olmamasına rağmen, daha sonra Türk vatandaşlığından çıkma izni talep etmesi halinde, TVK m. 29 uyarınca çalışma ve diğer haklardan yararlanması mümkündür²⁹. Çünkü, Kanun'da bu konuda herhangi bir sınırlama bulunmamaktadır.

le yabancı devlet vatandaşlığını kazanmış olmak veya başka bir devlet vatandaşlığını kazanacağına ilişkin inandırıcı belirtiler bulunmak, c. Herhangi bir suç nedeniyle aranmakta olan kişilerden olmamak, d. Hakkında herhangi bir malî ve cezaî tahdit bulunmamak”.

28 TVK'nın 29. maddesinin son değişiklikten önceki metninde yer alan “Ancak, doğumla Türk Vatandaşlığını kazanmış olup da *sonradan* İçişleri Bakanlığında çıkma izni almak suretiyle yabancı bir devlet vatandaşlığını kazanan kişiler...” hükmünü, Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü “Türk vatandaşlığından çıkma izni almak üzere müracaat ettiklerinde herhangi bir şekilde yabancı bir devlet vatandaşlığını kazanmış olan kişiler bu hüküm dışında kalmakta ve belirtilen haklardan yararlanmaları kanunen mümkün olmamaktadır” şeklinde yorumlamaktaydı. Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü, doktrinde eleştiriye konu olmasına (ÇİÇEKLİ, (dn. 18), 71; Vahit DOĞAN/Hasan ODABAŞI, Yargı Kararları Işığında Vatandaşlık ve Yabancılar Hukuku, Ankara, 2004, 138) ve Danıştay'ın, bu yöndeki uygulamanın kanunun amacına aykırı olduğu yönündeki bir kararına (E. 200/3814, K. 2002/1250, T. 26.4.2002, DOĞAN/ODABAŞI, 139-141) karşılık bu dar yorumunu değiştirmemiştir. Üstelik, 29. maddede yapılan değişiklik “sonradan” ifadesinin metinden çıkarılmasına ve kanunun gerekçesinde açıkça, “yapılan değişiklikle vatandaşlarımız çıkma iznini almadan diğer ülkenin vatandaşlığını kazanmışsa maddede sayılan haklardan yararlanabilecektir” denilmesine rağmen, İçişleri Bakanlığı Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü'nün yukarıdaki yorumunda hâlâ bir değişiklik olmadığı görülmektedir. http://www.nvi.gov.tr/11,Ana_Sayfa_Vat_Kayb_Yetki,5.html (25.01.2005).

29 Aksi görüş; TURHAN, (dn. 12), 52. İçişleri Bakanlığı Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü'nün 18.4.1996 tarihli ve Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü'nün 23.5.1996 tarihli yazılarında da, söz konusu kişilerin TVK m.29'daki haklardan yararlanmayacağı sonucuna varılmıştır. (Fügen SARGIN, Yabancı Gerçek Kişilerin Türkiye'de Taşınmaz Mal Edinmeleri ve Sınırlı Aynı Haklardan Yararlanmaları, Ankara, 1997, 187, dn. 400)

IV. Türk Vatandaşlığından Çıkma İzni Alanların Çalışma Hakkında Sınırı

TVK'nın 29. maddesi uyarınca, doğumla Türk vatandaşı olup da İçişleri Bakanlığı'ndan vatandaşlıktan çıkma izni alanlar ve bunların vatandaşlıktan çıkma belgesinde kayıtlı reşit olmayan çocukları, kural olarak, Türk vatandaşlarına tanınan haklardan aynen yararlanmaya devam ederler. Ancak, çalışma özgürlüğü bakımından bu kuralın iki istisnası bulunmaktadır: "Türkiye Cumhuriyetinin millî güvenliği ve kamu düzenine ilişkin hükümler" ile "kamu görevlerine girme".

A. Türkiye Cumhuriyetinin Millî Güvenliği ve Kamu Düzenine İlişkin Hükümler

Türk vatandaşlığından çıkma izni alanlar ve bunların vatandaşlıktan çıkma belgesinde kayıtlı reşit olmayan çocukları, "Türkiye Cumhuriyetinin millî güvenliği ve kamu düzenine ilişkin hükümler" saklı kalmak kaydıyla aynen Türk vatandaşları gibi çalışma özgürlüğünden yararlanır. Demek ki, yabancıların çalışmasını sınırlayan veya yasaklayan hükümlerin millî güvenlik ve kamu düzenine ilişkin olanları, söz konusu kişiler için de geçerli olacaktır.

Öncelikle şu hususu belirtmek gerekir ki, maddedeki "millî güvenlik" ve "kamu düzeni" kavramlarının anlamı açık değildir. Genel olarak, millî güvenlik kavramından devletin iç ve dış güvenliği anlaşılır³⁰. Milli güvenliğin sağlanmasında yabancıların belirli işlerde çalışmasına ilişkin yasaklar da önemli rol oynamaktadır. Bu sebeple, devletin güvenliğini ilgilendiren işlerin sadece vatandaşlar tarafından yapılmasına izin verilmesi gayet normaldir.

Kamu düzeni ise, oldukça soyut ve geniş bir kavramdır. Bu yüzden tam bir tanımını yapmak zordur. Bu zorluk, kavramın zamana göre anlam ve kapsamının değişmesinden kaynaklanmaktadır³¹. Anayasa Mahkemesine göre, kamu düzeni, "... toplumun her alanındaki düzeninin temelini oluşturan bütün kuralları kapsar"³². Buna göre; kamu düzeni, toplumun ekonomik, sosyal ve siyasî birliğinin sağlanması için kabul edilen kuralların bütünü ola-

³⁰ Oktay UYGUN, 1982 Anayasası'nda Temel Hak ve Özgürlüklerin Genel Rejimi, İstanbul, 1992, 124. Ayrıca bkz. İsmet GİRİTLİ/ Pertev BİLGİN/ Tayfun AKGÜNER, İdare Hukuku, İstanbul, 2001, 746; Lütfi DURAN, İdari Hukuku Ders Notları, İstanbul, 1982, 254.

³¹ Nuray Ekşi, "Yabancılık Unsuru Taşıyan İş Sözleşmelerine Uygulanacak Hukuk", Prof. Dr. Kenan TUNÇOMAĞ'a Armağan, İstanbul, 1997, 133.

³² Anayasa Mahkemesi, E. 1976/27, K. 1976/51, T. 22.11.1976 (AYMKD, sy. 14, 363).

rak tanımlanabilir³³. Toplumun temel yapısını, birliğini ve çıkarlarını korumaya yönelik yasal düzenlemeler de “kamu düzenine ilişkin hükümler” olarak nitelendirilebilir. Bu hükümler hem kamu hukukunda, hem de özel hukukta bulunabilir³⁴.

Türk hukukunda, “Türkiye Cumhuriyetinin millî güvenliğine ve kamu düzenine ilişkin” bir hükümler kategorisi mevcut olmadığına göre, Türk vatandaşlığından çıkma izni alan kişilerin hangi sınırlamalara tâbi olacağını önceden belirlemek kolay değildir³⁵. Zira, doktrinde³⁶ ve uygulamada yabancılardan ikamet ve çalışmasına ilişkin yasak veya sınırlama getiren hükümlerin genellikle millî güvenlik ve kamu düzenine ilişkin olduğu kabul edilmektedir. Bu sebeple, TVK m. 29'dan yararlanacak kişilerin Türkiye'de ikamet ve çalışma özgürlüğünün sınırını belirlemek daima ihtilâf konusu olabilecektir³⁷.

³³ Bkz. GİRİTLİ/BİLGEN/AKGÜNER, (dn. 30), 745; Metin GÜNDAY, İdare Hukuku, 8. Bası, Ankara, 2003, 260; EKŞİ, (dn. 31), 133; UYGUN, (dn. 30), 125. ONAR'a göre kamu düzeni; “âmmeye taallük eden ve gayri muayyen menfaatlere müstenid bulunan nizam”dır. S. Sami ONAR, İdare Hukukunun Umumi Esasları, C. III, 3. Bası, İstanbul, 1966, 1479.

³⁴ Bkz. M. Kemal OĞUZMAN/ Turgut ÖZ, Borçlar Hukuku, Genel Hükümler, 2. Bası, İstanbul, 2000, 74; Selâhattin Sulhi TEKİNAY/ Sermet AKMAN/ Haluk BURCUOĞLU/ Atillâ ALTOP, Borçlar Hukuku, Genel Hükümler, 7. Bası, İstanbul, 1993, 402; GİRİTLİ/BİLGEN/AKGÜNER, (dn. 30), 745; UYGUN, (dn. 30), 125-126.

³⁵ TVK'nın 29. maddesini değiştiren (4112 sayılı) Kanun Taslağını inceleyen Komisyon notunda, bu kişilerin “millî güvenlik ve kamu düzenine ilişkin hükümler saklı kalmak kaydıyla” Türkiye'de çalışabileceklerine ilişkin hükmün gereksiz olduğu, çünkü aynı hükmün 2527 sayılı Kanun'da zaten bulunduğu ifade edilmiştir. (TURHAN, (dn. 12), 60). Kanaatimizce, bu düşünce yerinde değildir. Çünkü, bu kişileri Türk soylu yabancılardan Türkiye'de çalışabilmelerini düzenleyen 2527 sayılı Kanun'un kapsamında değerlendirmek doğru değildir. Her iki kanunun farklı amaçlarla çıkarıldığı ve yararlanacak kişilerin aynı olmadığı hususu gözden kaçırılmamalıdır.

³⁶ Türk doktrininde, Askeri Yasak Bölgeler ve Güvenlik Bölgeleri Kanunu (AsYBK) (m. 9), Türkiye Radyo ve Kanununda (m. 4), Telsiz Kanununda (m. 4), Kabotaj Kanununda (m. 1,2), Türk Sivil Havacılık Kanununda (m. 31), Maden Kanununda (m. 6) yer alan yabancılara ilişkin yasakların kamu güvenliği sebebiyle getirildiği belirtilmektedir. Aynı şekilde, yabancılardan hakimlik, savcılık, avukatlık, noterlik gibi mesleklerde çalışmalarının da kamu düzeni sebebiyle yasaklandığı kabul edilmektedir. TEKİNALP, (dn. 11), 127 vd.; V. Raşit SEVİĞ, Türkiye'nin Yabancılar Hukuku, İstanbul, 1981, 101 vd. Ayrıca bkz. Kenan TUNÇOMAĞ/ Tankut CENTEL, İş Hukukunun Esasları, 3. Bası, İstanbul, 2003, 79; Münir EKONOMİ, İş Hukuku, C. I, Ferdi İş Hukuku, 3. Bası, İstanbul, 1987, 161; Tankut CENTEL, İş Hukuku, C. I, Bireysel İş Hukuku, 2. Bası, İstanbul, 1994, 121; NARMANLIOĞLU, İş Hukuku, Ferdi İş İlişkileri, 3. Bası, İzmir, 1998, 153.

³⁷ NOMER, (dn. 2), 93, dn.79. Doktrinde, TVK m. 29 kapsamına giren kişilerin madde-deki haklardan vatandaşlar gibi yararlanmalarının, “kamu düzeni ve millî güvenliğe ilişkin” hükümlere göre değil de, genel olarak kamu düzeni ve millî güvenliğe aykırılık teşkil edip etmediğinin, her somut olayda değerlendirilmesinin kanunun amacına

Kanaatimizce, yabancılara belirli işlerin yasaklanmasındaki gerekçelerin çoğu Türk vatandaşlığından çıkma izni alan kişiler için geçerli değildir. Bu sebeple, kamu güvenliği ve kamu düzeni kavramlarının mümkün olduğu kadar dar yorumlanmalı, doğrudan devletin ve toplumun temel yapısını veya çıkarlarını korumaya yönelik yasaklar dışında, söz konusu kişilerin Türkiye’de çalışmasına izin verilmelidir. Örneğin; Avukatlık Kanunu’nda avukatlık kamu hizmeti olarak kabul edilmiş (m. 1) ve yabancılar tarafından yapılması yasaklanmıştır. Bu hükmün kamu güvenliği veya kamu düzeni ilgili olduğu kabul edilerek Türk vatandaşlığından çıkma izni alan kişilerin Türkiye’de avukatlık yapmasının engellenmesi kanunun amacına aykırıdır. Aynı şekilde, sağlık hizmetlerinde çalışabilmek için aranan Türk vatandaşı olma şartını arayan hükümler kamu düzenine ilişkin olmadığı için, bu kişiler sağlıkla ilgili işlerde çalışabilir. Ancak, AsYBK’daki (m. 9) yabancılara ikamet ve çalışmasına ilişkin sınırlamalar millî güvenlikle ilgili olduğundan, TVK m. 29’dan yararlanan kişilere için de geçerlidir.

Türk hukukundaki yabancılara çalışmasına ilişkin yasakların fazlalığı ve TVK m. 29’taki kıstasların belirsizliği sebebiyle, Türk vatandaşlığından çıkma izni alan kişilerin Türkiye’de çalışma hakkının sınırı konusunda yasal bir değişikliğe ihtiyaç vardır. Bu kişilere de, Türk soylu yabancılara Türkiye’de çalışmalarını düzenleyen 2527 sayılı Kanunda olduğu gibi, Türk Silâhlı Kuvvetleri ve Güvenlik Teşkilâtı dışında kalan alanlarda çalışma hakkı tanınması yerinde olur.

TVK m. 29’dan yararlanan kişilerin, Türkiye’de çalışabilmesi için çalışma izni (YÇİHK m. 2) ve çalışma vizesi alması gerekmez. Ancak, ikamet izni konusunda Türk mevzuatında bir açıklık bulunmamaktadır. TVK m. 29 uyarınca bu kişiler “Türkiye Cumhuriyeti’nin milli güvenliği ve kamu düzenine ilişkin hükümler saklı kalmak kaydıyla” Türk vatandaşlarına tanınan haklardan aynen yararlanabilir. Yabancılara ülkede ikametinin, devletin egemenlik hakkı ve kamu düzeni ile ilgili olduğu kabul edilmektedir³⁸. Bu sebeple, Türk vatandaşlığından çıkma izni alanların da Türkiye’de çalışabilmek için ikamet izni alması gerekecektir³⁹. Ancak, bu konuda da kanunda

daha uygun olduğu ileri sürülmektedir. Aydanur GÜRZUMAR, “Türk Vatandaşlığının Kaybında Şahıs İradesinin Önemi”, Prof. Dr. Nihal ULUOCAK’a Armağan, İstanbul, 1999, 162.

³⁸ Danıştay’a göre; “İdareye tanınan bu geniş takdir yetkisi, devletin hükümranlık haklarının sonucu olup, kamu düzeninin korunmasını amaçlamaktadır”. Danıştay 10. D. E.1993/3535, K. 1995/4616, T. 19.10.1995 (Danıştay Dergisi, Yıl: 26, sy. 91, 1996, 1146). Ayrıca bkz. Danıştay 10. D. E. 1997/6513, K. 2000/128, T. 20.1.2000 (Yakup Bal/ Mustafa Karabulut/Yahya Şahin, Danıştay 10. Daire Kararları, C. I, Ankara, 2003, 697).

³⁹ TURHAN, (dn. 12), 58. Uygulamada da, bu kişilerden ikamet izni aranmaktadır. Bkz. <http://www.emniyet.gov.tr>

bir değişiklik yapılarak bu kişiler için bir istisna getirilmesinin daha uygun olacağı kanaatindeyiz. Türk vatandaşlığından çıkma izni alan kişilere durumlarını ispat için verilen "4112 sayılı Kanunla Saklı Tutulan Hakların Korunmasına İlişkin Belge" (TVKUY m.42/3) ikamet izni niteliğinde değildir.

B. Kamu Görevlerine Girme

TVK m. 29'un Türk vatandaşlığından çıkma izni alanların Türkiye'de çalışma hakkı bakımından getirdiği diğer istisna, kamu görevleridir. Söz konusu kişiler, Türk vatandaşları gibi kamu görevlisi olma hakkına sahip değildir. Bu sebeple, Türk hukukuna göre kimin kamu görevlisi olduğunun belirlenmesi gerekir.

Kamu hizmetleri yerine getirilirken idarenin insan unsurunu oluşturan kamu görevlisi kavramı⁴⁰ dar ve geniş anlamlarda kullanılmaktadır⁴¹. *Geniş anlamda kamu görevlisi*; hukukî durumlarına ve yaptıkları görevin niteliğine bakılmaksızın, kamu kesiminde ve de devletin bütün organlarında görev yapan herkesi ifade etmektedir. *Dar anlamda kamu görevlisi* ise; devletin siyasî yapısını oluşturan organlardaki görevlilerle, özel hukuk hükümlerine tâbi olarak çalışanlar dışında kalan kamu görevlilerini ifade etmektedir⁴². Ancak, ister geniş anlamda, ister dar anlamda kullanılsın, kamu görevlileri mutlaka kamu kesimindeki bir kurum ya da kuruluşa bağlı olarak çalışır. Bu sebeple, kamuya yararlı bir hizmet görenler veya yaptıkları hizmetin kamu hizmeti olduğu kanunlarca kabul edilen kişiler (örneğin; serbest avukatlar), kamu kesimindeki bir kuruluşa çalışmadıkları sürece kamu görevlisi sayılmaz⁴³.

1982 Anayasası'nın 128. maddesinde dar anlamda kamu görevlisi kavramı esas alınmıştır. Anayasa'ya göre; "Devletin, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevler, *memurlar ve diğer kamu görevlileri* eliyle görülür" (m. 128/1). Anayasa, dar anlamda kamu görevlilerinin ayırt edici özelliği olarak, bunların genel idare esasları-

⁴⁰ Kamu görevlilerine, "kamu personeli" ve "kamu hizmeti görevlileri" (AY m. 128), "kamu hizmeti görevlileri" (AY m. 121), "kamu görev ve hizmetinde bulunanlar" (AY m. 39) gibi adlar verilmektedir.

⁴¹ Şeref GÖZÜBÜYÜK/Turgut TAN, İdare Hukuku, C. I, Genel Esaslar, 2. Bası, Ankara, , 2001, 737; Şeref GÖZÜBÜYÜK, Yönetim Hukuku, 15. Bası, Ankara, 2001, 159; GİRİTLİ / BİLGEN/AKGÜNER, (dn. 30), 394.

⁴² GÜNDAY, (dn. 33), 516; GÖZÜBÜYÜK, (dn. 41), 160; GİRİTLİ/BİLGEN/AKGÜNER, (dn. 30), 395-396.

⁴³ GÜNDAY, (dn. 33), 517; GİRİTLİ/BİLGEN/AKGÜNER, (dn. 30), 396.

na göre⁴⁴ yürütülen kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri⁴⁵ görmelerini esas almıştır. Anayasa'da belirtilen kamu görevlilerinin, "memurlar" ve "diğer kamu görevlileri" olduğu anlaşılmaktadır⁴⁶. Kimin devlet memuru olduğu Devlet Memurları Kanunu'na (DMK) göre belirlenir⁴⁷.

Türk hukukunda, 1982 Anayasası (m. 128) ile hukukumuzda giren, "diğer kamu görevlileri"ni tanımlayan veya kim olduklarını tam olarak belirleyen bir yasal düzenleme bulunmamaktadır⁴⁸. Anayasa sadece, "diğer kamu görevlileri"nin de, genel idare esaslarına göre yürütülen, aslî ve sürekli görevleri yapacaklarını belirtmektedir⁴⁹. Buna göre, Anayasa'nın 128. maddesinde be-

⁴⁴ Genel idare esaslarından anlaşılması gereken, kamu hukuku rejimi ve kamusal yönetim usulleridir. Kamu hukuku rejimi ve kamusal yönetim usulleri ise, kamu gücü kullanılarak tek yanlı idarî işlemler tesis etmek ve idarî kararlar almaktır. Belirli bir idarî faaliyet ya da kamu hizmeti için kamu gücü kullanılarak tek yanlı işlemler tesis ediliyor ve idari kararlar alınıyor ise, o idarî faaliyet ya da kamu hizmetine genel idare esaslarının uygulandığı söylenebilir. GÜNDAY, (dn. 33), 519; GÖZÜBÜYÜK/TAN, (dn.41), 745.

⁴⁵ Kamu hizmetine ilişkin bir görevin aslî ve sürekli olmasından anlaşılması gereken, o görevin bir kadroya bağlanmış olmasıdır. Yani, kamu görevlisi ile onu istihdam eden idare arasındaki ilişkinin içeriği bir sözleşme ile değil, genel, nesnel ve kişilik dışı olarak kanunla belirlenir. Bu nedenle, kamu kesiminde sözleşme ile istihdam olunan personelin kamu görevlisi olarak nitelendirilmesine imkân yoktur. Nihayet; sözleşme belirli bir süre için yapılacağından, sözleşme konusu görevin de aslî ve sürekli bir görev olduğu söylenemez. GÜNDAY, (dn. 33), 520, GÖZÜBÜYÜK/TAN, (dn. 41), 745.

⁴⁶ Bkz. GİRİTLİ/BİLGİN/AKGÜNER, (dn. 30), 395-396; GÖZÜBÜYÜK/TAN, (dn. 41), 737.

⁴⁷ Memur, mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilen kişidir (DMK m. 4/A). DMK; kamu hizmetlerinin; memurlar, sözleşmeli personel geçici personel ve işçiler tarafından görüleceğini belirtmektedir (m. 4). Memurun yerine getirdiği görevin asli ve sürekli olması, onu sözleşmeli ve geçici personelden ayırır. Çünkü, sözleşmeli ve geçici personelin yaptığı işler aslî ve sürekli olmayıp, geçici niteliktedir. Sözleşmeli ve geçici personelin idare ile olan ilişkinin kapsamı ve boyutları genel, nesnel ve kişilik dışı bir biçimde kanun ile belirlenmiştir. Ancak, bu personel ile idare arasındaki ilişki bir sözleşme ilişkisi olduğundan, DMK bakımından "işçi sayılmayan personel" olarak nitelendirilirler. Bkz. GÜNDAY, (dn. 33), 522. Sözleşmeli personel hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. GÖZÜBÜYÜK/TAN, (dn. 41), 749 vd.

⁴⁸ Bkz. GÖZÜBÜYÜK/TAN, (dn. 41), 743 vd.; GÜNDAY, (dn. 33), 518 vd.; GİRİTLİ/BİLGİN/AKGÜNER, (dn. 30), 397 vd. Ayrıca bkz. Danıştay 1. D. E. 1996/131, K. 1996/242, T. 19.12.1996 (Danıştay Dergisi, sy. 94, s. 83 vd).

⁴⁹ Bunların nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hak ve yükümlülükleri, aylık ödenekleri ve diğer özlük işleri, memurlar gibi, kanunla düzenlenir. Ayrıntılı bilgi için bkz. GİRİTLİ/BİLGİN/AKGÜNER, (dn. 30), 397 vd.; GÖZÜBÜYÜK/TAN, (dn. 41), 738; GÜNDAY, (dn. 33), 521.

lirtilen “diğer kamu görevlileri” kavramını, idare ile kamu hukuku ilişkisi bulunan ve hizmetin aslî elemanı sayılabilecek bir görevde çalışanları kapsar biçimde anlamak gerekir⁵⁰. Kamu kurumlarında özel hukuka tâbi olarak çalışanlar “diğer kamu görevlisi” sayılmaz. Memurlar dışında kalan ve DMK’nın 1. maddesinde belirtilen üniversite öğretim elemanları, hakim-savcı, asker gibi ayrı personel kanunları ve düzeni bulunan görevliler, diğer kamu görevlileri kavramı içine girer⁵¹. Nitekim, Anayasa Mahkemesi, hakimlerin memur olmamakla beraber kamu hizmeti görevlisi olduklarını kabul etmiştir⁵².

Geniş anlamda kamu görevlisi kapsamına, devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinde idarî sözleşme ile görev yapan sözleşmeli personel de girmektedir. Ancak, sözleşmeli personelin ifa edeceği görevler kadroya bağlanmadığı, geçici ve arizî olduğundan Anayasa m. 128 anlamında kamu görevlisi sayılması mümkün değildir⁵³.

Bakanların ya da devletin siyasî yapısında yer alan yer alan görevlilerin, kamu görevlisi sayılmalarına ilişkin yargı kararlarına⁵⁴ karşın, doktrinde⁵⁵ bu kişilerin yerine getirdikleri kamu hizmetlerinin sürekli olmaması, görevlerini belirli süreler veya dönemler içinde yerine getirmeleri ve faaliyetlerini genel idare esaslarına göre yapmamaları sebebiyle, AY m. 128 anlamında kamu görevlisi sayılamayacakları belirtilmektedir.

Sonuç olarak; 1982 Anayasası’na göre, bir kişinin “memur” veya “diğer kamu görevlisi” sayılabilmesi için bir kamu kurum veya kuruluşunda aslî ve sürekli bir görevi yürütmesi gerekir. TVK uyarınca, Türk vatandaşlığından

⁵⁰ GİRİTLİ/BİLGİN/AKGÜNER, (dn. 30), 397.

⁵¹ GİRİTLİ/BİLGİN/AKGÜNER, (dn. 30), 397; GÜNDAY, (dn. 33), 521; GÖZÜBÜYÜK/TAN, (dn. 41), 743.

⁵² Anayasa Mahkemesi, E. 1968/44, K. 1969/68, T. 27.11.1969, (RG: 22.7.1970 – 13556). Anayasa Mahkemesi bir başka kararında da, subay ve astsubayların hukukî durumları bakımından, “Devletin asli ve sürekli görevlerini genel idare esaslarına göre yürüten kamu görevlileri olduklarına” karar vermiştir. E. 1992/40, K. 1992/55, T. 31.12.1992 (RG: 24.4.1993 -21561).

⁵³ GÜNDAY, (dn. 33), 522. Anayasa Mahkemesi’nin, KİT’lerdeki sözleşmeli personelin kamu görevlisi sayılıp sayılmayacağı hakkında farklı yönde (E. 1998/16, K. 1988/8, T. 19.4.1988, RG: 23.8.1988 -19908 ve E. 1998/5, K. 1998/55, T. 22.12.1998, RG: 15.7.1989-20232) kararları bulunmaktadır. Uyuşmazlık Mahkemesi ise, KİT ile sözleşmeli personel arasındaki anlaşmazlıklarda idari yargıyı görevli saymıştır. Uyuşmazlık Mahkemesi kararında söz konusu personeli “sözleşmeli olarak çalışan kamu görevlisi” olarak nitelendirmiştir. (E. 1990/29, K.1990/29, T. 22.10.1990, RG: 9.12.1990-21231).

⁵⁴ YHGK E. 1980/4-1714, K. 1983/803, T. 14.9.1983 (YKD, C. 9, sy. 11, 1587 vd.)

⁵⁵ GİRİTLİ/BİLGİN/AKGÜNER, (dn. 30), 398.

çıkma izni alanlar, kamu hizmetlerine ilişkin aslî ve sürekli görevleri gören “devlet memuru” ve “diğer kamu görevlisi” olamaz. Ancak kamu kesiminde, kamu düzenine ilişkin hükümler saklı kalmak kaydıyla, geçici personel veya işçi olarak aynen Türk vatandaşları gibi çalışabilirler. Ayrıca, diğer yabancılar gibi, kamu kesiminde sözleşmeli personel olarak çalışmalarına da yasal bir engel bulunmamaktadır.

Sonuç

Vatandaşlığı kayıp halleri arasında fark gözetilmeksizin Türk vatandaşlığını kaybeden herkesin yabancı muamelesine tâbi tutulması kuralı, TVK m. 29’da yapılan değişikliklerle İçişleri Bakanlığında izin alarak Türk vatandaşlığından çıkanlar lehine yumuşatılmıştır. Bu değişikliklerle, yabancı sayılmalarına rağmen, söz konusu kişilerin bazı istisnalar dışında Türk vatandaşları ile aynı haklardan yararlanması sağlanmıştır.

TVK’nın 29. maddesinde 7.6.195 tarih ve 4112 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikle hedeflenen amaca ulaşılmaması ve uygulamada, önceden öngörülemeyen, bazı sorunların ortaya çıkması, aynı maddenin 29.6.2004 tarih ve 5203 sayılı Kanun ile yeniden değiştirilmesine sebep olmuştur. Bu değişikliklerle, izin almadan yabancı bir devlet vatandaşlığını kazanmış kişilerin de sonradan vatandaşlıktan çıkma izni almaları halinde, maddede sayılan istisnalar dışında, Türk vatandaşlarına tanınan haklardan aynen yararlanmaları kabul edilmiştir. Böylece, uygulamada problemlere yol açan vatandaşlıktan çıkma izninin alınma zamanı konusundaki sınırlama ortadan kaldırılmak istenmiştir.

TVK m. 29’da 5203 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikle, vatandaşlıktan çıkma izni alan kişinin tüm kanunî mirasçılarının değil de, bunların sadece vatandaşlıktan çıkma belgesinde kayıtlı reşit olmayan çocuklarının bu haklardan yararlanması kabul edilerek de, yerinde olarak kanunun kişi bakımından kapsamı daraltılmıştır. Ancak, eş ve vatandaşlıktan çıkma belgesinde kayıtlı olmayan sonradan doğacak çocukların bu haklardan yararlanamayacak olması, kanunun amacına uygun olmadığı gibi uygulamada da problemlere yol açabilecek nitelikte bir düzenlemedir.

Yine bu değişikliklerle, önceden olduğu gibi Türkiye’nin milli güvenliği ve kamu düzenine ilişkin hükümler saklı tutulmuş, ayrıca açıkça kamu görevleri kapsam dışı tutulmuştur. Ancak, “kamu düzeni” ve “milli güvenlik” kavramlarının içeriğinin belli olmaması ve uygulamada geniş yorumlanması, vatandaşlıktan çıkma izni alan kişilerin değişiklikle amaçlanan şekilde çalışma hakkından yararlanmalarına engel olabilecektir. Çünkü, yabancıların çalışmasına ilişkin yasakların genellikle kamu düzenine ilişkin olduğu kabul edilmektedir.