

YATIRIM YOLUYLA İKAMET VE VATANDAŞLIK

Residence and Citizenship Through Investment

Dr. Öğr. Üyesi Nazlı TÖRE*

Geliş Tarihi: 08.08.2018 Kabul Tarihi: 01.07.2019

ÖZET

Bu makale, yatırım programları aracılığıyla ikamet izni ve vatandaşlık kazanılmasını eleştirel yönden incelemektedir. Her ne kadar, pek çok kişi bu tür programları onaylamasa da, devletler giderek kendiyatırım programları kabul etmektedir. Üstelik bunlardan bazıları ülkelerinde yatırım devam ettiği sürece herhangi başka bir şart aramaksızın kendi vatandaşlıklarını yabancılara vermekte istekli görünmektedir. Bununla birlikte yatırım programlarının [vatandaşlık kazandırma niteliğinin] ahlaki/hukuki mülahazalara uygunluğunun ötesinde başka bazı yan etkileri bulunmaktadır. Dolayısıyla bunların özellikle uluslararası vergi sistemi üzerindeki sonuçları tartışmaya açılmalıdır.

Anahtar Kelimeler: İkamet izni edinme, vatandaşlık edinme, yatırım programları, ahlaki/hukuki mülahazalara uygunluk, uluslararası vergi sistemi. .

ABSTRACT

This Article critically examines the acquisition of residence permit and citizenship through investment programmes. Event hough most of people raise eye brows to these programmes, States are in creasingly adopting their own programmes. Besides, some of them seem to be willing to be stow their citizenship to the immigrants with out searching any extra conditions, as long as investments are sustained on their soil. However, these investment programmes havesome other side-effects beyond their compatibility with ethical/legal considerations. Therefore, one should discuss their consequences on international tax regime.

Keywords: The acquisition of residence, the acquisition of citizenship, investment programmes, compatibility with ethical/legal considerations, international tax regime.

* e-posta: nazlitore@gmail.com, ORCID ID: 0000-0002-6609-7808

GİRİŞ

Vatandaşlık, geleneksel olarak kişiyi devlete bağlayan hukuki bir bağ olarak tanımlanmaktadır. Bu bağ, kişi ile devlet arasında bir ilişki doğurur. Bu ilişkide tarafların karşılıklı hak ve yükümlülükleri bulunmaktadır. Zaman içinde devlet kavramının anlamı hayli değişse de, Antik Yunan'dan beri gücü elinde bulunduranlar kimlerin vatandaşı olduğunu belirleme yetkisine sahiptir. Bugün için milli hukuk sistemlerinin belirlediği sınırlar içinde devleti temsil eden siyasi yetkililer vatandaşlık statüsünü kişilere bağışlamaktadır. Bu da vatandaşlığın daha ziyade siyasi bir birliğe tam üyelik sağlayan bir statü olarak anlaşılmasına vesile olmaktadır¹. Bir kere kimin vatandaşı olduğunu tayin eden devlet, vatandaşlarının hangi haklara sahip olup, hangi yükümlülükleri üstleneceğini de yine bizzat kendisi belirler². Buna karşılık, kişi de devlete tam bir bağlılık gösterir; devletin kendisine tanıdığı haklardan yararlanırken, tevdi ettiği yükümlülükleri yerine getirir. Bütün vatandaşlar medeni, siyasi ve sosyal haklardan istifade ederler³. Belirtmek gerekir ki, bu kategoriler altındaki haklar milli hukuk sistemlerince tanımlandığından ülkeler arasında vatandaşların yararlandığı haklar bakımından farklılıklar görülmesi gayet normaldir. Benzer şekilde, devletler vatandaşlarına farklı yükümlülükler de yükleyebilirler. Burada önemli olan devletin bütün vatandaşlarına eşit hak ve yükümlülükler getirmiş olmasıdır. Devlet bütün vatandaşlarına aynı şekilde davranmalıdır. Çünkü eşitlik vatandaşlığın en temel ilkesidir.

Bu şekilde birbirine denk hak ve yükümlülüklerle sahip olanlar da en nihayetinde devlete karşı bir bağlılık hisseder. Günümüzde bu bağlılığın derecesi sorgulanmaktadır. Zira devletler, 20. yüzyıl boyunca vatandaşlarından tam bağlılık talep etmişler ve bu bağlılığı zedeleyici çifte/çok vatandaşlık durumunu yasaklamışlardır. Bu durum, 1990'lı yıllardan sonra büyük ölçüde değişmiştir. Özellikle son 20 yılda, birçok ülkede yapılan kanun değişiklikleriyle çifte/çok vatandaşlığa izin verilmeye başlandığını çok net görüyoruz. Bugün milyonlarca kişi birden fazla devletin vatandaşlığını taşımaktadır. Çifte/çok vatandaşlığın sayıca bu kadar artması da yeni vatandaşlık kazanma şekillerinin ortaya çıkışını ve meşru hale gelmesini kolaylaştırmaktadır. Bilindiği üzere, vatandaşlık ya doğum anında ve doğum sebebiyle (aslen) ya da doğumdan sonra ve doğum dışı yollarla (müktesep olarak) kazanılmaktadır. Son yıllarda vatandaşlığın yatırım yoluyla kazanılması ise hayli popülerleşen nispeten yeni bir vatandaşlık kazanma şekli olarak karşımıza çıkmaktadır. Gerçekten son 30 yıldır, devletler ülkelere yatırım yapan kişilere yönelik vatandaşlıklarını

¹ ROSTEK, Karolina/ DAVIES, Gareth: The Impact of Union Citizenship on National Citizenship Policies (2007), Tulane European & Civil Law Forum, Vol.22, s. 94.

² MUNDLAK, Guy: Industrial Citizenship, Social Citizenship, Corporate Citizenship: I Just Want My Wages (2007), Theoretical Inquiries in Law, Vol.8, s.721.

³ Bu konuda bkz. MARSHALL, Thomas H.: Class, Citizenship and Social Development (Greenwood Press 1973) (first published in 1950)

kazandırıcı programlar geliştirmektedir. Bu durum, seyahat kolaylığı ve mevcut varlıklarını depolayacakları güvenli bir yer arayışında olan net geliri yüksek kişileri (high net worth individuals) sevindirmektedir⁴.

Öte yandan, bu son gelişmeler karşısında bir devlete bağlılığın temel göstergesi olan vatandaşlığın yeniden tanımlanması zarureti doğmuştur. Zira bu haliyle vatandaşlık yekpare ve yersel olmaktan çıkıp, bölünüp/çöğalabilir ve taşınır bir hal almıştır. Kuşkusuz bunda vatandaşlığa kabul konusunda yeni stratejilerin geliştirilmesi, vatandaşlığın araçsal kullanımlarının yaygınlaşması ve her halükarda vatandaşlık algılamasındaki köklü değişim etkili olmuştur. Stratejik vatandaşlık yaklaşımı, bu şekilde, ulus kimliğinin ve yersel kökleşmenin mukaddes bir simgesi olan geleneksel vatandaşlık anlayışını zayıflatırken, vatandaşlığın mevcut anlamı ve değerinin ortaya konmasında itici bir güç olarak karşımıza çıkmıştır. Dünyada devletlerin gelişmişlik seviyeleri arasındaki büyük farklılıklar kişileri ikinci bir devlet vatandaşlığı edinmek durumunda bırakmaktadır. Çifte/çok vatandaşlığın kendilerine sağladığı faydayı maksimize etmek isterken, kişiler ikinci vatandaşlığın kendilerine getirdiği ekonomik avantajlardan, seyahat özgürlüğünden, bir tür güvenlik hissinden ve üst düzey bir sosyal statüden istifade etmektedir.

I. Vatandaşlığın Tarihi Gelişimi Sürecinde Dışlayıcı Bağlılığın Yükselişi ve Düşüşü

Bugün anladığımız şekliyle vatandaşlığın temelleri, esas itibariyle, Fransız Devrimi'nde atılmıştır. Bu, aynı zamanda modern öncesi bireysel ve toplu kategorilerde yer alan dağınık hakların yerini yeknesak milli sistemin eşit haklarının aldığı ve ulus devlet sınırlarının kalın çizgilerle belirlendiği bir sürecin doruk noktası olarak görülebilir⁵. Zira bu andan itibaren iki yüzyıl içinde liberalizmin yükselişine eşlik eden bir süreçte vatandaşlık verilmesinde geçerli ilkeler üzerinde iki önemli değişiklik meydana gelmiştir. Birincisi, 19. yüzyılın son döneminde, ömür boyu süren, kalıcı bir bağlılık içeren vatandaşlığın yerini seçime bağlı olup, hala dışlayıcı bir statü anlamına gelen vatandaşlık almıştır. İkincisi, 20. yüzyılın sonunda dışlayıcı vatandaşlık da yerini yavaş yavaş örtüşen/bağdaşan vatandaşlığa terk etmiştir. Özellikle bu sonuncusu yatırım vatandaşlığını ortaya çıkartan vatandaşlık stratejilerinin benimsenmesinde temel oluşturmuştur.

19. yüzyılda meydana gelen kalıcı bir bağlılık yaratan ömür boyu vatandaşlıktan seçime bağlı vatandaşlığa geçiş hadisesi liberalizme atılan önemli bir adım olarak nitelendirilebilir. Çünkü bireyler artık toprağa ve

⁴ Citizenship-By Right orChoice, Fragomen Worldwide, USA (26.12.2017), <http://www.lexology.com> (erişim tarihi: 16.6.2018)

⁵ BRUBAKER, Rogers: CitizenshipandNationhood in France and Germany, Cambridge, MA: Harvard UniversityPress, 1992, s.48.

doğdukları yerin yöneticilerine kaçınılmaz olarak, bir ömür boyu bağlı değillerdir. Bu özgürleşme Avrupalı uluslar ile onların Amerika'daki sömürgeleri arasındaki mücadeleler sonunda kazanılmıştır. Özgürlüklerini elde eden eski Amerikan kolonileri giderek kendi vatandaşlık kurallarını oluşturmaya başlamış ve göçmenlere vatandaşlık vermek suretiyle anavatanına kafa tutmuşlardır. Aslında, Avrupa ulusları en başta kendi vatandaşlarını başka bir ülkeye kaptırma konusunda oldukça isteksiz davranmışlar ve hatta onları askerlik hizmetine almaya ısrarla devam etmişlerdir. Bu türlü mücadeleler en sonunda Amerika Birleşik Devletleri ile İngiltere arasında patlak veren 1812 savaşına yol açmıştır⁶. Bu durum, İtalya ile İspanya hatta Arjantin arasındaki gerilimleri de tetiklemiştir⁷.

19. yüzyılın ortalarında, uluslararası kabul gören tanım uyarınca çifte/çok vatandaşlık vatan hainliği, casusluk ve benzeri vatana bağlılıkla bağdaşmayan faaliyetlerin potansiyel bir kaynağı olarak görülüyordu. 1849'da Amerikalı devlet adamı George BANCROFT "iki eşli bir adamı hoş karşılıyorsak, iki vatanlı bir adamı da hoş karşılayabiliriz." demek suretiyle çifte/çok vatandaşlığa olan karşıtlığını açıkça ortaya koymuştur⁸. 1868'den itibaren BANCROFT, Avrupa devletleri ile BANCROFT Anlaşmaları olarak bilinen çok sayıda iki taraflı anlaşmaya imza atmıştır⁹. Bu anlaşmalar, Amerika'ya göç eden diğer âkit devlet vatandaşlarının, 2 yıl içinde kendi ülkelerine dönmemeleri koşuluyla Amerikan vatandaşlığına alınmalarını öngörmekteydi. Görüldüğü üzere, kalıcı bir bağlılıktan vazgeçmiş olup da vatandaşlığın değiştirilebilirliğini yani seçime bağlı oluşunu kabul etmiş ülkelerde dahi tek bir ulus-devlete koşulsuz bağlılık prensibi üstün gelmiştir.

Dışlayıcı vatandaşlık kuramı esas itibarıyla çifte/çok vatandaşlığı önleyici iki sert prensibe dayanır. Bunlar terk ve seçim prensipleridir. Terk prensibi mucibince yeni vatandaşlığın kazanılması ilkinin terk edilmesine bağlıdır. Seçim prensibi ise, doğum yoluyla çifte/çok vatandaşlık kazanan kişileri, ergin olmalarından itibaren bu vatandaşlıklardan birisini seçmeye zorlamaktadır¹⁰. Yine bu prensip evlilik yoluyla otomatik olarak kocalarının vatandaşlığını kazanan kadınları, bu vatandaşlığı seçmeye mecbur bırakmaktadır¹¹. Son

⁶ SPIRO, Peter J.: Dual Nationality and the Meaning of Citizenship (1997), Immigration & Nationality Law Review, Vol. 46, No.4, s. 491.

⁷ Bu konuda bkz. COOK-MARTIN, David: The Scramble for Citizens: Dual Nationality and State Competition for Immigrants, Palo Alto, CA: Stanford University Press 2013, s.32 vd.

⁸ KOSLOWSKI, Rey: Migrants and Citizens: Demographic Change in the European State System, Cornell University Press 2000, s. 76.

⁹ Bu konuda bkz. WALTER, Michael: The Bancroft Conventions: Second-Class Citizenship for Naturalized Americans (Fall 1978), International Lawyer, Vol.12, No.4, ss.825-833.

¹⁰ Bu konuda bkz. FAIST, Thomas/ GERDES Jürgen: Dual Citizenship in an Age of Mobility, Migration Policy Institute, Bielefeld University 2008.

¹¹ HOWARD, Marc M.: Variation in Dual Citizenship Policies in the Countries of the EU,

olarak, en son kazanılan vatandaşlık önekilere üstün tutulabilir.

19. yüzyılın sonunda ve 20. yüzyılın başında Avrupa'dan daha ziyade Amerika ve Okyanusya'ya doğru büyük bir göç dalgası olmuştur. Bunun neticesinde pek çok kişi doğdukları ülkelerin vatandaşlığını terk edip, yeni geldikleri ülkelerin vatandaşlığına geçmeye başlamıştır. Bu suretle Vestfalyan ulus-devlet sisteminin tutarlılığı korunmuştur. Buna göre bir devletin yersel yetkisi, kendi ülke sınırları içinde kalıcı olarak yaşayanlar üzerinde etkili olacaktır. Dolayısıyla, ulus devleti oluşturan nüfus, toprak ve haklar arasındaki bağlar muhafaza edilecektir¹².

1914'ten önceki göreceli barış döneminde çifte vatandaşlık yasağı genel olarak kabul edilse de, belirtmek gerekir ki, her zaman uygulanabilir olmamıştır. Bu dönemde ülkeler arasında anlaşmazlıklar yaşanmaya başlamış ve akabinde 1. Dünya Savaşı'nın baş göstermesiyle, devletler çifte/çok vatandaşlığa karşı daha önleyici bir tavır sergilemeye başlamıştır. Böylece hem açık olmayan bağlılıklardan kurtulmaya çalışmışlar, hem de askere alım konusunda diğer devletlerle çatışma yaşamaktan imtina etmişlerdir. Bu nedenle, çifte/çok vatandaşlık 20. yüzyılın büyük çoğunluğunda yeni uluslararası düzenin oluşumunda bir engel olarak görülmüştür. Asıl mesele çifte/çok vatandaşlığa sahip kişilerin askere alınmasında yaşanmıştır. Bu bakımdan 1930'ların ortalarından 1960'ların ortalarına kadar imza edilen çoğu uluslararası antlaşmada çifte/çok vatandaşlığa karşı güçlü bir muhalefetin varlığı hiç de şaşırtıcı değildir. Hatta çifte/çok vatandaşlığı engelleyici pek çok çözümün araştırıldığını fark edilmektedir. Buna rağmen 1970'ler ve sonrasında bu antlaşmaların uygulanması giderek zorlaşmıştır. Bu zorluğu şu iki hassas grup yarattı: 1-evli kadınlar ve 2-göçmenler ile bunların göç edilen ülkede dünyaya gelen çocukları. 20. yüzyılın ikinci yarısından sonra bireysel haklar ve kadının eşitliği konusunda değişen bakış açısına paralel olarak, başka bir devlet vatandaşı ile evli kadınlara doğum yoluyla kazandıkları vatandaşlıklarını korumaları yönünde izin verilmiştir. Benzer şekilde, doğum anında farklı devletlerin vatandaşlıklarını kazanan çocukların¹³ da bu vatandaşlıklarını korumalarına imkân tanınmıştır.

International Migration Review, Vol.39, No. 3, ss.697-720.

¹² CAPORASO, James A.:Changes in the Westphalian Order: Territory, Public Authority, and Sovereignty (Summer 2000), International Studies Review, Vol.2, No.2, s.2.

¹³ Aslında, genel olarak, çocukların doğum anında vatandaşlık kazanmaları öğretide çokça sorgulanmıştır. Kimi yazarlar vatandaşlığı zımni olarak ergenlikle ilişkilendirdiğinden çocukların vatandaşlığını yok saymaktadır. Diğerleri ise çocukları geleceğin vatandaşı olarak gördüğünden, bunları 'bekleyen vatandaşlar'(citizens-in-waiting), 'öğrenci/öğrenici vatandaşlar' (learnercitizens), 'çırak vatandaşlar' (apprenticecitizens) olarak adlandırmaktadır. Bu yönüyle, söz konusu vatandaşlık 'yapım sürecindedir' diyebiliriz. Bu tartışmalar için bkz. LISTER, Ruth: WhyCitizenship; Where, Whenand How Children (2007), TheoreticalInquiries in Law, Vol.8, s.697.

Son olarak, belirtmek gerekir ki, özellikle son 20 yılda çifte/çok vatandaşlığın nispeten artan bir biçimde¹⁴ temel bir insan hakkı olarak kabul edildiğini görüyoruz. Devletler, bir yandan yurtdışındaki vatandaşlarını elde tutmaya çalışırken; diğer yandan ülkelerindeki yabancıları vatandaşlığa almaktadır. Unutmamak gerekir, çifte/çok vatandaşlığın kabulü anlamına gelen bakış açısındaki bu değişiklik, küreselleşmeyle birlikte ortaya çıkan uluslararası bir konjonktürün neticesidir¹⁵. Sosyal refah haklarının erozyonu, büyük çatışmaların yokluğu ve uluslararası insan hakları rejiminin yaygınlaşması neticesinde ulus-devletin bir söz hakkı artık kalmamıştır. Çifte/çok vatandaşlık hâlihazırda Batı Avrupa'nın yeni popülistleri arasında tartışılıyor olsa da, pek çok demokratik ülkede çifte/çok vatandaşlığın kabulü çoktan bir norm haline almış görünmektedir.

II. Yatırım Vatandaşlığının Ortaya Çıkışı

Dışlayıcı vatandaşlıktan bir sapma anlamına gelen çifte/çok vatandaşlığın kabulüyle birlikte yeni vatandaşlık kazanma şekilleri ortaya çıkmıştır. Yatırım yoluyla kazanılan vatandaşlık da bu yeni vatandaşlık şekillerinden birisidir. “Yatırım Vatandaşlığı” veya “Ekonomik Vatandaşlık” olarak da adlandırılan bu yeni vatandaşlık şeklinin ortaya çıkışı esas itibarıyla dünyadaki son ekonomik ve siyasi gelişmelerin bir ürünüdür. Gerçekten 2008 yılında yaşanan küresel ekonomik kriz birçok ülkeyi yeni kaynaklar yaratma konusunda farklı arayışlara itmiştir. Bu ülkeler çözümü yabancı yatırımcılara ikamet (oturma) hakkı ve vatandaşlık vermekte bulmuştur¹⁶.

Öte yandan, dünyanın farklı coğrafyalarında son siyasi gelişmelere bağlı olarak yaşanan karışıklıklar/çatışmalar ve bunun neticesinde ulusal sınırları aşan insan hareketliliği Avusturya, Bulgaristan, Hırvatistan, Makedonya, Almanya, Yunanistan, Macaristan, Romanya, Sırbistan, Slovenya gibi Avrupa içinden; Kanada ve Avustralya gibi Avrupa dışından birçok Batılı ülkeyi sınırlarını kapatmak noktasına getirmiştir. Bunu takiben, Batılı ülkelerin birer birer sınırlarını kapatmasıyla birlikte Orta Doğu, Afrika, Çin, Rusya ve Hint

¹⁴ Bu konuda bkz. FAIST, Thomas: *Dual Citizenship in Europe: From Nationhood to Societal Integration*, London: Routledge 2007; HANSEN, Randall/ WEIL, Patrick: *Dual Nationality; Social Rights and Federal Citizenship in the U.S. and Europe; The Reinvention of Citizenship*, New York: Berghahn Books 2002; KORCELLI, Piotr: *Current Issues Related to Immigration and Citizenship: The Case of Poland in From Aliens to Citizens; Redefining the Status of Immigrants in Europe* (ed. Rainer BAUBÖCK), Brookfield: Ashgate, ss.121-133; ZAWADA, Przemyslaw: *Dual Citizenship in Poland and Israel: Selected Legal Aspects in a Comparative Perspective* (2018), *Polish Political Science Yearbook*, Vol. 47, Issue 2, s. 303.

¹⁵ POGONYI, Szabolcs: *Dual Citizenship and Sovereignty* (2011), *Nationalities Papers*, Vol.39, Issue 5, ss. 685-704.

¹⁶ SAVVA, Charlie P./SAVVA, Charles: *Citizenship by Investment-The Fastest Route to EU Citizenship* (23.3.2018), <https://www.lexology.com> (erişim tarihi: 26.6.2018)

Kıtası gibi dünyanın çeşitli bölgelerinden gelen ve net geliri yüksek kişiler, pek çok genel ve özel sebeplerden ötürü, yatırım programları yoluyla ikinci bir devlet vatandaşlığını kazanmak suretiyle bu sınırları aşmaya başlamışlardır.

2017 yılına gelindiğinde, küresel anlamda daha da artan ekonomik ve siyasi riskler, ülkeler arasındaki gerginlikler, yatırımcılara yönelik ikamet hakkı veya vatandaşlık kazandırıcı programlara karşı talebin katlanarak çoğalacağına işaret etmektedir. Bu yönde İngiltere'nin Avrupa Birliği'nden (AB) ayrılışı (BREXIT), Amerika'daki yeni başkanlık dönemi, AB ülkelerinde artış gösteren radikal ulusalcı akımlar ve Ortadoğu'da derinleşen sorunlar bu izlenimi güçlendirmektedir. Zira varlıklı insanlar vizesiz seyahat lüksü, kendi ülkelerindeki iç karışıklıklardan kaçabilecekleri güvenli yeni bir ikamet yeri edinme, kendileri ve aileleri için iyi bir eğitim ve sağlık hizmeti alma, iş etkinlikleri geliştirme ve sadeleştirme olanaklarından faydalanmak istemektedir. Bunun için, bu kişiler gayrimenkul ve devlet tahvili alımı, hibe, yatırım hesabı açılarak veya iş kurulması suretiyle veyahut bunların bir kombinasyonu ile yabancı bir ülkede faaliyette bulunmaktadır. Bu şekilde, devletler önceden tayin ettikleri yöntemlerle bu kişilere kendi ülkelerinde belli oran ve miktarlarda yatırım yapmaları karşılığında, yabancı yatırımcılara vergi kolaylıklarıyla başlayan, bedava yatırım yeri temini gibi çeşitli finansal teşviklerle devam eden ve en sonunda uzun dönem ikamet izni ve hatta vatandaşlık kazandırmaya varan imkânlar sunmaktadır. Bu değiş-tokuş, yatırım programları aracılığıyla yapılmaktadır.

Yatırım programları, ikamet şartlı vatandaşlık veya doğrudan vatandaşlık sağlamalarına göre temelde ikiye ayrılmaktadır. İkamet şartlı programlarda ilk etapta ikamet hakkı sağlanmaktadır. Burada vatandaşlığın verilmesi, yatırımın devam etmesine bağlı kılınmıştır. Bugün için birçok ülkenin ikamet şartlı yatırım programlarını tercih ettiğini görüyoruz. Yatırım vatandaşlığında devlet ile kişi arasında sıkı bir bağ aranmamaktadır. Devletin ülkesine belirli oran ve miktarda yatırım yapan herkes, o devlet vatandaşlığını bir süre sonra elde edebilmektedir. Bu da hem teorisyenlerden hem uygulayıcılardan kişiler arasındaki eşitliği bozarak, sosyal dayanışma unsurunu yok ettiği için hâlihazırda yoğun eleştiri almaktadır. Bu sebeple, ülkeler yatırım programları aracılığıyla doğrudan vatandaşlık vermekten imtina etmektedir. Bu konuda Amerika Birleşik Devletleri'nin EB-5 olarak isimlendirilen programı herhalde verilebilecek en iyi örnektir¹⁷. EB-5 programı, Amerikan vatandaşlığı kazanmak isteyenler arasında hayli popülerdir. Esas itibarıyla, 1990 tarihli Göç ve Vatandaşlık Kanunu'nun bir parçası olarak tasarlanan program, yabancı devlet vatandaşlarına Amerikan vatandaşı olabilmeleri için 2 yol sunmaktadır.

¹⁷ GORMAN, Thomas O.: SEC files another case tied to the EB-5 path to citizenship program (2.10.2013), <https://www.lexology.com> (erişim tarihi: 5.7.2018)

Bu yollardan ilki, ülkede 1 milyon \$'lık yatırımla (sıfırdan) iş kurup, en az 10 Amerikan vatandaşını istihdam edenlere Yeşil Kart (Green Card) verilmesidir. İkincisi ise, atıl veya kırsal bir alanda 500.000 \$'lık yatırımda bulunanlar için vatandaşlık kazandırıcı bir imkân sunmaktadır. Program, Amerikan Vatandaşlık ve Göç Servisince yürütülmektedir.

Benzer şekilde, İngiltere'de de yabancı yatırımcıların ülkeye girişi ve ülkede yatırım yapması özendirilirken, bunlara doğrudan vatandaşlık verilmemektedir. Bugün için İngiltere'de ülkeye yatırımcı olarak girip, İngiliz ekonomisine önemli katkısı bulunanlara 2 yıllık ikamet sağlayan hızlandırılmış bir sistem kabul edilmiştir. Yine bu kişilere İngiliz vatandaşlığı için başvuruda bulunmaları halinde her yılın 180 gününü İngiltere'de geçirmeleri şartının aranmaması gibi bazı kolaylıklar sağlanmaktadır. İngiliz programında ülkeye girip, önemli yatırımlar yapan yüksek değerdeki yabancılar (high value immigrants) Tier 1 olarak isimlendirilen¹⁸ bir kategoriye dâhil edilmektedir. Sonuç olarak, İngiltere'de önemli finansal yatırımda bulunanlara ilk anda vatandaşlık verilmemekte, bunlara önce hızlandırılmış bir sistemde ikamet izni temin edilmektedir.

III. Yatırım Programları Aracılığıyla İkamet Hakkı ve Vatandaşlığın Satın Alınması

İtalya, yakın zamanda net geliri yüksek kişilerin yaptıkları yabancı yatırımdan elde ettikleri yıllık kazancın % 10'unu vergi bedeli olarak vermeleri karşılığında İtalya'yı ikamet yerleri yapmalarına izin veren yeni bir program açıklamıştır¹⁹. İtalya'ya daha önce yerleşmiş olanlar için en yüksek vergi oranı, gelirin %43'ü ile sabitlenirken, ek bölgesel ve yerel oranlarla bu oran en çok %50'ye ulaşabilmektedir. Sermaye gelirleri için ise daha az bir vergi oranı öngörülmüş. Bunun sonucunda, anılan koşullara uyan yabancılardan yatırım yapıp, kazanç sağlamış olanlar en yüksek marjinal vergi oranlarıyla karşılaşmaktadır. Bu halde, yeni programla hâlihazırda İtalya'da ikamet edenler, şayet İtalya'da veya başka bir yerde vergi oranlarında indirim sağlayıcı diğer mekanizma ve programlardan yararlanmıyorsa, yeni komşularına kıyasla daha yüksek bir vergi ödemek zorunda bırakılmıştır. Burada sorulması gereken asıl soru: İtalya'nın neden bu şekilde bir yatırım programı aracılığıyla mevcut vergi yükümlüleri karşısında yeni göçmenlere öncelik veren bir vergi düzenlemesi yaptığıdır. Bu konuda çoğu gözlemciler yeni vergi rejiminin özellikle BREXIT kaynaklı yeni mesken arayışında olan ultra zengin kimselere yönelik olduğu

¹⁸ Tier 1 (Investor), UK BorderAgency, <https://www.ukba.homeoffice.gov.uk/visas-immigration/working/tier1/investor> (erişim tarihi:6.7.2018)

¹⁹ Special TaxRegimefor New Residents in Italyand EU-Visa, ATU Info, August 2007, <https://www.atu.li/portals/0/download/informationsschreiben/atu-info-august-2017.pdf> (erişim tarihi:6.7.2018)

spekülasyonunda bulunmaktadır²⁰. Bu spekülasyon doğru olsa bile İtalya'nın bu konuda ilk olduğunu iddia etmek yanlış olur. Nitekim Portekiz, Malta, Kıbrıs ve İrlanda gibi ülkeler net geliri yüksek kişileri farklı teşviklerle ikna etmeye çalışmaya çok daha önceden başlamıştır.

Portekiz'de 2013 yılında yabancıların ülkeye girişi ve ikameti konusunda yapılan bir dizi kanun değişikliğinin akabinde yabancılara yaptıkları yatırıma karşılık ülkede ikamet (oturma) izni veren yeni bir mekanizma kabul edilmiştir. "Altın Vize" veya "Altın İkamet" olarak adlandırılan bu mekanizma, Portekiz'de 500.000 € ve üzerinde gayrimenkul almak ve bu yatırımın ilk yılında 7 gün Portekiz'de kalmak şartıyla yabancılara ikamet izni verilmesini sağlamaktadır²¹. Portekiz'in Altın İkamet programı yabancı yatırımcılar için, yatırımcılardan hayatlarının önemli bir kısmını ülkede geçirmesini ve burayı iş etkinliklerine merkez yapmasını isteyen Fransa gibi ülkelerin programlarına kıyasla hayli elverişli görünmektedir²².

Malta hükümeti 2015 yılında açıkladığı yeni bir programla, AB üyesi olmayan ülke vatandaşlarına ülkesine girme ve süresiz ikamet etme hakkı tanıdı. Bunun karşılığında, onlardan Malta hükümetine 30.000 € tutarında hibede bulunmalarını, Malta'da 5 yıllık bir süreçte 250.000 € asgari tutarında yatırım yapmalarını ve ya Malta'dan 320.000 € asgari tutarında gayrimenkul alıp 5 yıl boyunca sahip olmalarını ya da asgari tutarı yıllık 12.000 € olan gayrimenkulü 5 yıl boyunca kiralamalarını şart koşturmaktadır. Bu yeni program mevcut 4 ikamet programına ilave olarak hazırlanmıştır. Bu programdan yararlanan yabancılar Malta'ya sürekli yerleşmek niyetinde olmayıp, daha ziyade belirli bir süre kalmak istemektedir. Dolayısıyla bu bir ikamet değişikliği anlamı taşımaz. Bu yabancılar, Malta'daki kaynak gelirleri ve bazı kazançları üzerinden vergilendirilirler; Malta'ya aktarılmayan Malta dışındaki kaynak gelirleri sebebiyle vergilendirilmezler. Malta'nın bu yeni yatırım programı sayesinde, yabancılara AB vatandaşlığının önü açılmıştır. Malta zaten çifte/çok vatandaşlığı destekleyen bir ülkedir. Bu şekilde Malta'da yatırım yapan yabancılara bütün AB üyesi ülkelere giriş hakkı verilirken, bunun yanında bunların AB sınırları içinde yaşama ve çalışma hakları da bulunmaktadır. Son olarak, bu yabancıların 160'tan fazla ülkeye vizesiz seyahat etme özgürlüğü bulunduğunu da belirtelim²³. Buna karşılık; Malta'nın yeni yatırım programıyla

²⁰ CHRISTIANS, Allison: *BuyingIn: ResidenceandCitizenshipbyInvestment* (2017), Saint Louis UniversityLawJournal, Vol.62, s.51-52.

²¹ SOUSA, Hugo: *Golden Visa and The Investment in Portugal* (15.7.2013),<https://www.lexology.com> (erişim tarihi: 26.6.2018)

²² DŽANKIĆ, Jelena: *Investment-basedCitizenshipandResidenceProgrammes in the EU*, EuropeanUniversityInstitute, Robert SchumanCentrefor Advanced Studies, EuropeanUnionDemocracyObservatory on Citizenship, EUI WorkingPaper RSCAS 2015/08, s.14.

²³ GOSHI, Anisa: *Malta Individual Investor Programme* (29.9.2015),<https://www.lexology.com> (erişim tarihi: 26.6.2018)

sağlamış olduğu imkânlardan bir kısmı Malta'ya vatandaşlık başvurusunda bulunan sıradan göçmenlerin istifade ettiği imkânlarla aynı olduğundan, yatırım programına katılanların talepleri doğrultusunda bazı ek şartları yerine getirmek koşuluyla Malta vatandaşı olmalarının önünde herhangi bir engel bulunmamaktadır.

Kıbrıs Rum Yönetimi' nin 2016 yılında üzerinde bir dizi değişiklik yaptığı "Yatırım Yoluyla Kıbrıs Rum Yönetimi Vatandaşlığı Programı" yabancıların yoğun ilgisiyle karşılaşmıştır. Yapılan değişikliklerle, Kıbrıs önceden 2,5 milyon € olarak saptanan yatırım miktarını KDV ile birlikte 2 milyona çekmiştir. Bu yatırım, ya tek bir gayrimenkul alımı ya da içlerinden bir tanesinin KDV ile birlikte değerinin en az 500.000 € olduğu bir dizi gayrimenkul alımı şeklinde gerçekleştirilir. Bundan böyle, ortak yatırım için başvuruların topluca yapılmasının lüzumu kalmamıştır, artık bireysel başvurular da kabul edilmektedir. Önemli bir değişiklik de artık yabancıların aile fertlerinin de yabancıyla birlikte aynı başvuruda vatandaşlık talep edebilecek olmasıdır. Bununla birlikte başvuruda belirtilen yatırımın en az 3 yıl sürmesi şartı getirilmiştir. Devlet tahvili alımı şeklinde yapılacak yatırımın tutarı ise azami 500.000€ olarak saptanmıştır²⁴.

İrlanda'daki "Yabancı Yatırımcı Programı" na gelecek olursak; söz konusu program Avrupa Ekonomik Alanı (European Economic Area) dışında bulunan ülke vatandaşlarına İrlanda'da öngörülen yatırımı yapmaları karşılığında, kalıcı ikamet hakkı vermektedir. Anılan program 2012 yılında İrlanda hükümeti tarafından hazırlanmıştır. 2014 yılı için Adalet ve Eşitlik Bakanlığı'nın yayımladığı son verilere baktığımızda 41 yatırımcının 40 milyon € tutarındaki yatırımla program kapsamına alındığını görüyoruz. İrlanda'daki Yabancı Yatırımcı Programının uygulanabilmesi için iki temel şart bulunmaktadır. Bunlar yatırım yapan ve yatırımdır. Yatırım yapanın karakteri, net geliri ve yatırım yapacağı bölge büyük önem taşır. Aynı şekilde, yatırımın niteliği de son derece önemlidir. Yabancılar, programa hiçbir sermaye aktarımında bulunmadan da başvurabilir. Yatırımcılar belirtilen altı yatırım yönteminden birisini seçmek durumundadır. Bundan sonra istenen belgeleri zamanında sunmaları kendilerinden beklenir. Başvuru kabul edildikten sonra yatırımın uygulanması safhasına geçilir. Yatırımın gerçekleşmesiyle birlikte, yatırımcı ve ailesi İrlanda'da oturma izni elde eder. Başvurusu kabul edilen yatırımcıya, 5 yıllık ikamet hakkı tanınır. İlk etapta 2 yıl ikamet sağlanır. Bu sürenin sonunda yatırımcının yatırım planına uygun davrandığı, şartları karşılamaya devam ettiği sonucuna varılırsa bir 3 yıl daha ikamet sağlanır. 5 yıllık sürenin sonunda yatırımcı dilerse süresiz (kalıcı) ikamet izni için başvuruda bulunabilir. Bunun dışında başvuru sahibinin sembolik olarak yılın bir gününü İrlanda'da geçirmesi icap eder. Yatırımcı,

²⁴ YIOLITIS, Emily/ LOIZIDES, Demetris/ HADJITOFI, Margarita: Cyprus Amends Citizenship by Investment Program (22.9.2016), <https://www.lexology.com> (erişim tarihi: 26.6.2018)

gerçek ikametini İrlanda'ya taşımak zorunda değildir. Zaten, Yabancı Yatırımcı Programı yatırımcının işlerini yürütürken ve ailesini yönetirken kullandığı konutsal haklarıyla ilgilidir. Belirtmek gerekir ki; İrlanda'daki yatırım programı doğrudan vatandaşlık sağlamaz. Bunun için ayrıca başvuruda bulunmak gerekir. Başvurusu kabul edilen yatırımcılar dilerlerse normal yoldan diğer aranan şartları karşılamaları halinde İrlanda vatandaşlığını kazanabilirler²⁵.

Aslında dünyada birçok ülke arasında zenginleri yatırım programları aracılığıyla kendi vergi yükümlüsünü yapabilmek için kıyasıya bir mücadele sürmektedir. Uluslararası hukuk ve siyaset teorisyenleri uzun zamandan beri vatandaşlığın metalaşması ve paralı vize programlarıyla göçmen kabulü konusunda kafa yormaktadır. Ancak bugüne kadar yapılan analizlerden hiçbirisi bu düzenlemelerde vergi sisteminin oynadığı rolü ve bu düzenlemelerin vergi sistemindeki brüt gelir veya dağılımsal etkilerini içermemektedir. Yine de hükümetler kendi vergi sistemlerini giderek ikamet hakkı ve vatandaşlık vermede bir vasıta olarak kullanmaktadır. Vatandaşlığın bu şekilde stratejik hedefleri karşılamak amacıyla yeniden tanımlanması uluslararası hukukta kabul edilen “devletlerin kendi vatandaşlarını belirleme özgürlüğü” ile de bağdaşır görünmektedir. Diğer devletlerin de bu tür düzenlemeleri saygıyla karşılaması gerekir.

En çok ödeyebilenlerden elde edilecek gelirin kaybedilmesinin maliyetinin yanında, bu tür yatırım programlarının sonuçlarının öngörülebilir olup olmamasının da artık bir önemi kalmamaktadır. Önemli olan bu maliyetin ne kadar olduğudur. Yatırım programları hedeflerini tutturmuş dahi olsa, ülkelerin bu şekilde vergilerinden yararlanmak için zenginleri “ayartmasının” normatif bir gerekçesi var mıdır? Üstelik şirketlerden farklı olarak gerçek kişilerin bu tarz vergi teşvikleriyle “ayartılması” mümkün müdür? Ayrıca burada “ayartan” pozisyonundaki ülkenin müstakbel göçmenlerin geldikleri kaynak (menşeyi) ülkeden daha zengin veya fakir olması bir fark yaratacak mıdır? İşte normatif gerekçeden türetilen bütün bu soruların cevaplanmasından önce çok iyi bir analiz yapılması gerekir. Öğretide yatırım vatandaşlığı tartışmaya açılırken, vergi gücünün bir biçimde göçü teşvik maksadıyla kullanıldığı farklı yatırım programlarının karşılaştırılması kanaatimizce böyle bir analizde önemli bir adım olacaktır. Çünkü böylelikle uygun bir vergi düzeninin tasarlanması ve kullanımında normatif soruların sorulmasına neden olan faktörlerin bazıları da aydınlatılmış olacaktır. Varlıklı kesimin yatırım programları aracılığıyla vergi kolaylıklarıyla başlayıp, vatandaşlık teminine varan tekliflerle “ayartılmasının” ileride de devam edeceği tespitiyle bu konuda başka çalışmalar yapılmasının son derece değerli olacağına yönelik inancımızı ifade etmek isteriz.

²⁵ GARRETT, Kathleen: Immigrant Investor Programme (30.1.2017), <https://www.lexology.com> (erişim tarihi: 26.6.2018)

IV. Vergi Yükünden Kurtulmak Amacıyla Yatırımcılar Tarafından Edinilen İkamet Hakkı ve Vatandaşlık

Çok uluslu şirketlerin yabancı yatırımlardan elde ettikleri gelirleri vergi için nereye götürecekleri uluslararası vergi planlamalarının odak noktasındaki bir konudur. Hemen her gün haberi yapılan dünyanın en büyük, en bilinen ve belki de en çok kâr elde eden şirketlerinin off-shore (denizaşırı) hesaplarının gizlenmesi hadisesi, aynı zamanda kaynak erozyonu ve kâr transferi (base erosion and profit shifting) kısaca BEPS olarak bilinen ve halen daha devam eden vergi rekabetini önleyici çok taraflı girişimlere bir katalizör niteliğini haizdir. Bir yanda, vergiden kaçmaları için şirketlere bunları nasıl iş veya faaliyet merkezlerini değiştirmek zorunda kalmadan kâr transferi yapmalarına müsaade eden vergi kuralları mevcutken, diğer yanda kaynak erozyonu ve kâr transferi (BEPS) ile mücadele eden programlar bulunmaktadır. Bu programlar, başarılı olmaları durumunda²⁶ ülkeleri kağıt üzerindeki kârı ödüllendirici vergi teşviklerinden vazgeçirip, diğer iş ve faaliyetleri ödüllendirici teşviklerde bulunmaya itmektedir²⁷.

İş ve faaliyet değişikliği, aynı zamanda girişimciler, yöneticiler, iyi eğitilmiş işçiler, diğer kilit personelin de içinde bulunduğu bir grup insan değişikliği anlamına da gelir. Yabancı yanlısı vergi teşvikleri yeni dünya vergi rekabetinde tek ama cesur bir adımdır. Ancak bu tarz teşvikler ve bunların henüz kendilerini böyle bir rekabetin etkilerinden koruma imkânına sahip bulunmayan ülkeler üzerindeki etkileri daha ziyade kaynak erozyonu ve kâr transferine yoğunlaşmış ülkelerin gündeminde değildir.

İtalya'nın yeni programı zenginleri çekmek amacıyla hazırlanmıştır. Ne de olsa, servetleri onları izleyecektir. Ama asıl hedef, şimdilik teşviklerden yararlanan bu yeni göçmen nüfusun teşvikler sona erdiğinde vergi yükümlüsü olmasıdır. Gelir eşitsizliğinin arttığı bir dünyada, ülkeye sadece elit bir göçmen grubunun kabulü mali yönden uygun bir vergi ikameti arayan tüketiciler için coğrafi açıdan hareketli bir alıcı piyasası yaratmaktadır. Sonuç olarak, servetin İtalya'da veya başka bir ülkede toplanması kararı ancak birçok kişisel ve sosyal faktörün değerlendirilmesinden sonra alınır. Ayrıca yabancılara sağlanan kâr-zarar maliyeti de burada göz önünde tutulur.

Yabancı yatırımcı programlarının vergi sistemi üzerindeki sonuçları hesaplanırken bu tür programlar arasında bir ayırım yapılmalıdır; çünkü bunların hepsi ülkede ikamet edenlere vergi indirimi sunmaz. Bu bakımdan vergi indirimi sunan ve sunmayan programlar arasında yapılan böyle ayrımlar

²⁶ Aslında bu ihtimal oldukça zayıftır. Çünkü hiçbir ülke tek başına böyle bir mücadelenin içine girmemektedir. Bu yönde DHARMAPALA, Dhammika: What Do We Know About Base Erosion and Profit Shifting?, A Review of the Empirical Literature, CESIFO Working Paper, No.4612, Category 1: Public Finance, January 2014, s.3.

²⁷ BRAUNER, Yarıv:Whatthe BEPS? (2014) Florida TaxReview, Vol.16, No.2, s. 55, 95, 97.

sırf gelecekteki servetlerini korumak güdüsüyle hareket eden ve aslında toplumun geneline uyumsuz müstakbel göçmenlerin yersel (coğrafi) bağlarının görece değerinin de güçlü bir hatırlatıcısı olmaktadır. Burada, vergi rekabetinin diğer şekillerinde, daha küçük ve fakir ülkeler için G7 ve OECD ülkelerine²⁸ kıyasla bir dezavantaj bulunmaktadır; o da bu ülkelerin zengin göçmenleri kendilerine çekmek için daima vergi sistemlerinin bütünlüğünü bozucu tavizler vermek zorunda kalmasıdır. Gerçekten küçük ve fakir ülkeler programlarında daha düşük fiyatlar tayin etmektedir. Bu ülkeler mali teşviklerde çok daha fazlasından vazgeçerken, kayıp gelirlerin vergi yükünün başka sektörler kaydırılması yoluyla telafi edilmesinde daha az esnek davranmaktadır. Bu dezavantaja ek olarak, bu anılan ülkeler kendi yüksek yetenekli ve net geliri yüksek nüfusunun başka ülkelere göç etmesini önlemeye çalışmaktadır. Çünkü bu göçler, onları ekonomik, sosyal ve siyasi yönden olumsuz etkilemektedir. İtalya'nın programı, Birleşik Krallık ve Portekiz gibi benzer programlar yürüten ülkelerin programları gibi, belirli gelire sahip olan vatandaşlara vergi indirimi öngörmektedir²⁹. Diğer programlar da özel vergi muafiyetleri taahhüt etmese de ülkede belirli bir zaman diliminde iş kurma, istihdam sağlama, taşınmaz edinme gibi belirli bir yatırım yapılması karşılığında ikamet veya vatandaşlık vadetmektedir. Bu programların bir diğer özelliği de, karşılığını verebilene en hızlı şekilde vize kolaylığı sağlamasıdır. Gerçekten, yatırım programıyla göçmenlik, kimi durumlarda vize alabilmenin tek yolu olarak ortaya çıkmaktadır.

Çok sayıda ülke, değişik tür, seviye ve büyüklükte yatırım talebiyle hızlandırılmış göçmenlik kazandırıcı programlar benimsemektedir. Bu programlardan çoğu belirli sektörlerde yatırım yapılmasını talep ediyor. Bugün için en çok tercih edilen yatırım şekilleri gayrimenkul edinimi, ülke içi iş yürütümü ve sıfırdan iş kurmadır. Diğer programlar, özel bir sanayi kolu belirtmese de, yabancı yatırımcının farklı tipteki emlak gelirleri için tayin edilen oranlar yeterli sayılmaktadır.

Bu tarz programlarda talep edilen yatırımların parasal değerleri birbirinden hayli farklı olabilmektedir. Dominika gibi bazı uç örneklerde bu değer oldukça düşüktür. Nitekim Dominika ülkeyi ziyaret şartı dahi bulunmaksızın 100.000 \$'a Dominika pasaportu vermektedir. Dominika'nın programı bu sebeple, vatandaşlığın metalaştığı yönündeki iddiaları destekler görünmektedir³⁰.

²⁸ Bu konuda bkz. STRAUSS, Ilan: GlobalizationandTaxation; TrendsandConsequences (2012), Global LabourColumn, No.98, <https://www.column.global-labour-university.org> (erişim tarihi: 30.06.2018)

²⁹ Bu konuda bkz. ADIM, Leila: BetweenBenefitandAbuse: ImmigrantInvestment Programs (2017-2018), St. Lois U.L.J., Vol.62, s.121 vd.

³⁰ Dominika'nın yatırım programı esasen 1993 yılından beri uygulanmaktadır. Bu program Dominika'nın Anayasası'nın 101. maddesi ile Dominika Vatandaşlık Kanunu'nun 8. ve 20(1). maddelerine dayanmaktadır. Bu konuda bkz. <https://www.chetcuticauchi.com> (erişim tarihi:6.7.2018)

Zira burada devletin amacının vergi dışı bir yolla zengin yabancılara yerleşim yeri kazandırmak suretiyle gelirlerini arttırmak olduğu açıkça ortadadır. Yine Antigua ve Barbuda, Avusturya, Bulgaristan, Komorlar, Grenada, Malta, Saint Kitts ve Nevis, Sirbistan, Vanuatu gibi ülkeler, ikamet şartı aramaksızın belirli bir ücret karşılığında şipşak vatandaşlık vermektedir. Bu ülkelerden Avusturya'da belli bir miktar yatırım yapılmasının dışında her somut olayın özelliğine göre yatırımcıdan farklı taleplerde bulunulabilmektedir. Bunun dışında Bulgaristan ülkeye iki kez ziyaret yapılmasını ayrıca aramaktadır.

Yatırım programları aracılığıyla kaç kişinin pasaport almak üzere başvuruda bulunduğu yahut bu başvurulardan kaçının kabul edildiğine dair toplanmış resmi bir istatistik bulunmamaktadır. Bununla birlikte, böyle vatandaşlık başvurularını destekleyici yasal ve mali hizmet sağlayıcılarının ilanlarına dayanarak, Dominika'nın ekonomik vatandaşlık paketi gibi bazı paketlerde devletlerin ülkelerinde ikamet hakkı bulunmayan yabancılara, uygun vizesiz seyahat imkânı sağlamak amacıyla ikinci bir vatandaşlık teklifinde bulunduğu anlaşılmaktadır. Aslında bu teklifler salt net geliri yüksek kişileri hedef almamaktadır. Bugün için bu türden ikinci, hatta üçüncü vatandaşlık teklifleri çocuklarını yurtdışında okutmak isteyen veya yurtdışında çalışmak isteyen bir kesimi de kapsamaktadır. Aslına bakılırsa ikinci ve hatta üçüncü vatandaşlığın kazanılmasında bunun gibi eğitim ve çalışma hayatına yönelik sosyal ve ekonomik mülahazalar vergi mülahazasından üstün tutulmaktadır.

Öte yandan, Komorlar'daki gibi bir ekonomik vatandaşlık programı benimsemiş ülkelerde mahremiyet ve servet korunması gibi konularda net geliri yüksek kişiler korunmaktadır. Hiçbir ekonomik vatandaşlık programında vergi muafiyeti temel hedef olarak gösterilmese de, bununla ilgili pek çok ilanda vergi ikametinde değişiklik yapmak suretiyle yasal vergi muafiyeti elde edilebileceği ifade edilmektedir. Aslında ikinci bir vatandaşlıkla vergi planlaması başarılabilir. Şöyle ki; mesela bir antlaşmaya göre kişinin vatandaşlığının vergi ikametinin getireceği yükümlülükler uygun düşmesi şart koşulabilir.

Diğer kalan programlar zenginleri kalıcı ikamet sahibi ve dolayısıyla vergi yükümlüsü haline getirmeye çalışmaktadır. Mesela Hollanda'nın programı buna iyi bir örnek teşkil eder³¹. Hollanda'nın Yatırımcı Vize Programı belirtilen dört yatırım kategorisinden birinde 1.250.000 €' luk yatırım yaparak başvuruda bulunanlara yatırım yoluyla kalıcı ikamet vermektedir. Buna karşılık, kalıcı ikamet sahibi olduğunda özel bir vergi muafiyeti taahhüdü vermemektedir. Hollanda'daki en yüksek bireysel marjinal vergi oranı % 50 iken, bu program yabancılara vergi indiriminde bulunmamaktadır; aksine sadece göçmenliğe hızlandırılmış bir yol sunmaktadır. Bu, aslında gelişmiş ülkelerin yabancı

³¹ ZELDIN, Wendy: Investor Visas: Netherlands, <https://www.loc.gov/law/help/investor-visas/netherlands.php> (erişim tarihi:6.7.2018)

yatırım programlarında görülen ortak bir özelliktir. Özel olarak Hollanda'nın programına başvuranlara yasal hizmet sunan göç uzmanları bu programın daha ziyade zengin Asyalı yatırımcılara yönelik olduğunu bildirmektedir. Ancak bu başvuruların yüksek maliyet ve sınırlamalar dolayısıyla beklenenin altında olacağını öngörmektedirler. Yine de aynı yasal hizmet sunucuları söz konusu programın, başvuruculardan özellikle yatırım fonlarının yasadışı yollardan elde edilmediğini gösterir bir muhasebeciden alınmış rapor getirmesi şartı da dâhil olmak üzere pek çok başka katı yatırım şartını yumuşatmış olması sebebiyle yüksek bir başarı göstereceğini ummaktadırlar. Çünkü özel olarak bu rapor getirme şartı, daha önceki dönemde muhasebecilerin bu konudaki isteksizliği neticesinde yatırımcılar üzerinde caydırıcı bir etkiye sahipti. Aslında bu değişiklik yatırım programları aracılığıyla göçmenliğin en temel meselelerinden birisini, yani gerçek göç etme niyetini açığa çıkarmaktadır. Nitekim yeterince önlem alınmadığında, yatırımcının seçtiği ülkeye göç etme niyetinin gerçek olup olmadığını test etme imkânı bulunmamaktadır.

V. Yatırımcı İçin Çıkış Engelleri

Gelişmiş ülkelerdeki vergilerden kurtulmak için başka bir ülkede yeni bir ikamet yeri edinmek sadece mevcut ikamet düşük bir maliyetle sona erdirilmesi halinde yatırımcıya çekici gelmektedir. Bu tercih, kişi aslında kendi (kaynak, menşe, köken) ülkesiyle bağlarını gerçekten kesmek istemeyip, sadece ikamet yerini değiştirmiş algısı yaratmak istiyorsa, sıkıntı yaratabilir. Şayet mevcut (asıl) ikamet yerinin bulunduğu ülke kişinin ülkeyi terk etmesine izin vermezse, yabancı yatırım programı da istediği başarıya ulaşmaz. Çünkü vergi göçünün başarısı sadece kişinin ikamet yerini değiştirmesi ve vergi yükünün azaltılmasıyla ilintili değildir. Aynı zamanda vergi maksatlı yer değişikliğini asıl ikamet ülkesinin kabul etmesi gerekir. Belki de sırf bu risk yüzünden pek çok ülke vergi ikameti üzerinde süregiden muvazaalarla daha etkin mücadele edebilmek için tartışmalı ikamet hakkını sonlandırma kuralları tasarlamaktadır.

İkamet sonlandırma kuralları, günlük konuşma dilinde “yapışkan ikamet kuralları” olarak adlandırılmaktadır. Bu kurallardan bazıları en basit şekilde ikamet sahiplerini vergi yükümlülüklerini sona erdirmeden önce, ülkeyi terk etmek zorunda bırakır. Bazen de tam tersi, terkin kendisi vergi yükümlülüğünü sona erdirir. Çünkü hayali gelir artışı meydana geldiğinde servet terk edilmiş sayılır. Kanada’da vergi yükümlüsü ikamet ettiği yeri terk ettiği anda, malvarlığına dâhil olan bazı unsurları terk etmiş sayılır³²; bu yüzden, kimi durumlarda vergi yükümlüsüne ikamet değişikliğinin ardından elde ettiği vergiye tabi gelirlerin ödemesini daha sonraki bir tarihe ertelemesi için imkân verilir. Buna karşılık, Finlandiya’da ikamet sahibi olmayanlara, bunlar

³² CAMPBELL, Colin: Taxpayer Migration, Canadian Bar Association, 2011 TaxLawforLawyers (May 29-June 3, 2011), Niagara Falls, Ontario, s.24-25.

Finlandiya'ya yönelik herhangi bir bağ taşımadıklarını göstermedikçe, ülkeye göç etmelerinin ardından 3 yıl sonra vergi yükümlülüğü getirilmektedir. Benzer şekilde, Macaristan ülkede ikamet sahibi olmayan vatandaşlarını kalıcı olarak vergi yükümlüsü haline getirmektedir³³. Şu kadar ki, bunların başka bir devlet vatandaşlıkları varsa veya bunlar Macaristan ile aralarında vergi anlaşması bulunan bir ülkede ikamet ediyorlarsa artık bunlardan vergi tahsil olunmaz.

Diğer yapışkan ikamet kuralları açıkça ikamet sahiplerinin daha vergi dostu yerlere göç etmelerini önlemek üzere tasarlanmıştır. Mesela İtalya, 2015'teki vergi reformuna kadar ülkede ikamet sahibi olmayıp, kara listedeki bir vergi cennetine taşınanları, bunlar açıkça İtalya ile hiçbir bağları bulunmadığını göstermedikçe, kalıcı vergi ikameti sahibi yapmaya uğraşıyordu. Yine İspanya, ülkede ikamet sahibi olmayanları bunların kara listedeki³⁴ bir vergi cennetine taşınmalarının ardından 5 yıl daha vergi yükümlüsü olarak takip ediyordu. Belirtmek gerekir ki; bu tarz vergi göçü kısıtlamaları daha ziyade tek yanlıdır. Bununla birlikte, bunlar iki taraflı anlaşmalardan da kaynaklanabilir. Örneğin Fransa, Fransa'da ikamet hakkına sahip olmayan Fransız vatandaşlarının Monako'ya yerleşmeleri halinde Monako'yu bunlar için kalıcı vergi ikameti olarak kabul etmektedir. Bu durum iki ülke arasındaki bir anlaşmaya³⁵ dayanmaktadır.

Son olarak, hem Eritre hem Amerika Birleşik Devletleri oldukça farklı stratejilere dayansa ve apayrı sonuçları bulursa da, ülkelerinde ikamet edip etmediklerinden bağımsız olarak bütün vatandaşlarından vergi toplamaktadır.

Eritre, teorik olarak, ülkede ikamet etmeyen vatandaşlarından, bunların dünya çapında elde ettikleri gelirlerin azaltılmış sabit oranda %2'sini kalıcı vergi olarak toplamaktadır. Yine de bunu devam eden bir savaşı finanse etmek için yaptığından bu uygulama şaşırtıcı biçimde ABD ve Birleşmiş Milletler (BM) tarafından kınanmıştır. Buna ek olarak, Eritreli yetkililer denizaşırı vergi sistemi uygulamaktadır. Bu durum, diğer ülkelerden ülkelerindeki konsolosluk ve dış temsilciliklerde çalışan Eritreli görevlileri sınırdışı etme tehdidinin de içerisinde yer aldığı kuvvetli bir tepkiyle karşılanmıştır. Eritre belki de coğrafi açıdan vergi bölgelerinin normatif sınırlarını tartışmak için iyi bir örnek olmayabilir.

³³ DELOITTE, Taxation and Investment in Hungary 2017, No.6.1, s.24 in <https://www2.deloitte.com> (erişim tarihi: 17.3.2019)

³⁴ İspanya kara listesini oluşturmaya 1990'lı yıllarda başladı. Hayli tartışmalı olan, ilk zamanlar 48 ülkenin yer aldığı listede, hiç vergi toplamayan yahut çok düşük vergi toplayan ülkeler yer almazken; İspanya ile hemen hemen aynı vergi oranlarını benimsemiş "vergi cenneti" olarak adlandırılan bazı ülkeler tuhaf bir biçimde yer almıyordu. (CUSI, José M./ MUGA, Miguel: Spain-current status of its "taxhaven", <https://www.lexology.com> (erişim tarihi: 10.7.2018))

³⁵ 18 Mayıs 1963 tarihli Fransa ile Monako arasındaki Vergi Antlaşması'nın 7. maddesinde bu yönde bir hüküm bulunmaktadır.

Bununla birlikte, ABD de ülkesinde ikamet etmeyen vatandaşlarından vergi toplama tercihinde en az Eritre kadar cesur davranmaktadır³⁶.

Aslında ABD ülkesinde ikamet etmeyen vatandaşlarına Eritre'ye nazaran daha çok yüklenmektedir³⁷. Nitekim Porto Riko'da sakin olanlar haricinde tüm Amerikan vatandaşları, sanki bunlar kalıcı şekilde ABD'de yaşıyorlarmış gibi, vergi vermektedir³⁸. Ülkede ikamet sahibi olmayan Amerikan vatandaşları(bu grupta yurtdışında dünyaya geldiği için çifte vatandaşlık elde etmiş olup, mütevazı yaşamlarına devam edenler de bulunmaktadır)tartışmasız dünyanın en karmaşık vergi sistemine maruz kalmaktadır. Bu sistem Birleşik Devletler Vergi Kanunu'nun uluslararası nitelikli düzenlemeleriyle hayat bulmuştur. Amerikan vergi sistemi kuralları bu şekilde nitelik ve kapsamıyla dikkat çekerken, kötüye kullanmayı önleyici sert düzenlemeleriyle de bunların en sofistike vergi yükümlüleri için özel olarak hazırlandığı anlaşılmaktadır. Bu kurallar hazırlanırken başka ülkelerde mütevazı hayatlarına devam eden Amerikan vatandaşları ise hiç düşünülmemiştir. Bu sebeple, Amerikan vatandaşlığı taşıyanlar, diğer ülke vatandaşlarına nazaran yabancı yatırım programlarından avantaj sağlamak konusunda daha az başarılıdır. Çünkü Birleşik Devletler vergi sistemi mucibince bütün Amerikan vatandaşları, bunların Amerika Birleşik Devletleri'yle olan kişisel veya ekonomik bağlarına veyahut resmi dili konuşup konuşmadığına bakılmaksızın yekten vergi yükümlüsü olarak tanımlanmaktadır. Buna rağmen, aynı sistem şu iki özelliğiyle yurtdışına taşınacak Amerikan vatandaşlarına potansiyel olarak teşvik sağlamaktadır.

Birinci olarak, yurtdışında elde edilen gelirin vergisinin alınmaması, ülkede kalırlarsa mali yatırımları için sıkı planlama yapmak zorunda kalan Amerikalıları yurtdışına taşınmak konusunda ikna etmektedir. İkinci olarak, Porto Riko'ya taşınmak bir Amerikalı'nın vergi yükünü hafifletmenin bir yolu olabilir. Zira Porto Riko'da ikamet eden Amerikan vatandaşları, diğer ülkelerde sakin Amerikan vatandaşlarından farklı olarak, Porto Riko'daki gelirlerinde ABD

³⁶ CHRISTIANS, Buying in: Residence and Citizenship by Investment, s.65.

³⁷ SPIRO, Peter J.: Citizenship Overreach (2017), Michigan Journal of International Law, Vol.38, s. 168.

³⁸ Bu konuda verilebilecek en popüler örnek herhalde İngiliz Dışişleri Bakanı Boris JOHNSON'dur. JOHNSON, 1964 yılında İngiliz vatandaşı bir anne ve İngiliz vatandaşı bir babanın çocuğu olarak New York'ta dünyaya geldi. Babasının eğitimi ve işi dolayısıyla bir süre Amerika'da kalan aile, 1969 yılında JOHNSON beş yaşındayken İngiltere'ye kesin dönüş yaptı. JOHNSON o zamandan beri İngiltere'de yaşamaktadır. Amerika'dan döndükten tam 45 yıl sonra babadan kalma evini sattığında ve bu satıştan büyük kâr elde ettiğinde, karşısında Birleşik Devletler İç Gelir Servisi'nin (U.S. Internal Revenue Service) sermaye kazancı vergi faturasını (capital gain tax bill) bulmuştur. JOHNSON her ne kadar Amerika'da ikamet etmese de toprak esasına göre doğum yoluyla Amerikan vatandaşlığını kazanmıştır ve halen Amerikan vatandaşdır. Dolayısıyla, artık Amerika'da ikamet etmese bile tüm Amerikan vatandaşları gibi, o da sermaye kazancı vergisini ödeyecektir.

federal gelir vergisinin muhatabı olmamaktadır. Pek tabii, bu durum Porto Riko'yu Amerikan vatandaşları nazarında yatırım yoluyla ikamet kazanmak için ideal bir bölge haline getiriyor. Buna karşılık, belirtmek gerekir ki; ABD federal vergilendirmesi Porto Riko'da oturan Amerikalıların Porto Riko dışında elde ettiği gelirler üzerinde de etkilidir. Dolayısıyla taşınmanın getirdiği faydalar, yabancı yatırımcılar için oldukça cüzidir.

ABD vergi sisteminde Porto Riko istisnası enteresandır. Şöyle ki, aslında Porto Riko'nun vergi ikamet(taxresidency veya residencefortaxpurposes) standardı da tıpkı ABD'ninki gibi son derece açıktır ve temel olarak ülkedeki mevcudiyet esas alınmaktadır. Buna göre, bir kimse bir yıl süresince Porto Riko dışındabaşkabir ülkede vergi ikameti edinmemek, ABD ile veya Porto Riko dışında başka herhangi bir yabancı ülke ile yakın bir ilişki kurmamak şartıyla en azından 183 gününü Porto Riko'da geçirmişse ve bu durum sabit ise artık bir vergi yükümlüsü haline gelir. Porto Riko istisnasını bir kenara koyarsak, ABD vatandaşları için yabancı bir ülkede ikamet edinmek vergiler üzerinde fazla bir tesir göstermez. Çünkü yurtdışında elde edilen gelirler için kazanılan vergi indirimleri, tahmini gelir dağılımı ve yüksek yıllık uyum maliyetlerini önlemek amacıyla giderek artan planlama ihtiyacı karşısında anlamsızlaşır.

Sonuç itibarıyla, ülkeler kendi ülkelerindeki vergi sistemini başka ülkelerdeki yabancı yatırım programlarına katılmak suretiyle tehdit eden vergi yükümlülerine karşı bir önlem almalıdır. Ülkesinin yetki sınırlarını uluslararası ikamet kurallarını aşar şekilde genişleten ABD bugün için en korunaklı ülkedir ve bu durum diğer ülkeleri de özendirilmektedir. Yine de Amerikan sistemi, uluslararası vergi sisteminde kaos oluşturmaksızın ve vatandaşlığına sahip olmadığı bir ülkede yaşayanlar ile çifte vatandaşlık taşıyanlar üzerinde eşitsizlik yaratmaksızın örnek alınabilecek gibi durmamaktadır.

Amerikan sisteminin en büyük sakıncası da, insanların salt hukuki statüsüne göre vergilendirilmesinin sürdürülebilir olmayışıdır. Çünkü bu tarz bir vergilendirme, vatandaşı bulunduğu ülkede uzun süreli ikamet sahibi olmayanları, bunların asıl ikametlerinin bulunduğu ülkeden talepte bulunulması suretiyle asıl ikametlerinin bulunduğu ülkede şüpheli bir konuma düşürmektedir. İkinci sakıncasını ölçmek daha zordur. Zira Amerikan vatandaşlığı temelli "Kaliforniya Oteli" yaklaşımı ABD' nin öteki ülkelerden zengin göçmenleri çekmesi noktasında onu daha az rekabetçi bir hale sokmaktadır. Diğer ülkelere benimsenmesi durumunda vatandaşlık temelli vergilendirme, çifte vergilendirmeyi önlemek amacıyla yürütülen çift/yakın zamana kadar çok yanlı asırlık çalışmaları boşa çıkartacak gibi durmaktadır. Çünkü milyonlarca insan bir anda herhangi bir muafiyet alamadan çifte/çok vergilendirmeye maruz kalmış olacaktır. Kanaatimizce gelişmiş ülkelerin kanun koyucularının kendi vergi yükümlülerinin usta manevralarını önlemek için, bu şekilde oluşacak sakıncaları görmezden gelmesi çok talihsiz olur.

VI. Vergi Rekabetinin Faydaları

Ülkelerin vergi ve benzeri teşvikler ile başlayıp, vatandaşlığa varan farklı teklifleri içeren yatırım programlarıyla zenginleri baştan çıkarma stratejisi pekâlâ başarılı olabilir. Zira ultra zenginler oldukça hareketli, bu tarz teşvik ve teklifleri kovalamakta isteklidir. Bu bakımdan, bu teşvik veya tekliflerin neleri kapsadığı pek de önemli değildir, burada önemli olan ülkeler arasında net geliri yüksek kişileri çekmek ve en nihayetinde onları vergi yükümlüsü haline getirmek için kıyasıya bir rekabet yaşandığıdır. Öyle ki, ABD bu rekabette bir adım öne geçmek için şirketlerden aldığı gelir vergisi oranını dünya standartlarına ve hatta bu standartların da altına çekmeyi denemişti. Ancak OECD ülkeleri de ABD'yi takip edince³⁹ plan işe yaramadı ve bu durum Amerikan vergi sistemini tam tersine rekabet edemez hale getirdi. Bu gelişmelerin akabinde, Amerikan şirketleri öncelikle düşük vergi oranlarına tabi olabilmek için, Amerikan vergi kurallarını dolanmayı planladı. Fakat daha sonra bu imkânın da ellerinden alınmasıyla, diğer ülkelerin kendi vergi oranlarını düşürdüğünü gören zengin vergi yükümlüleri dışarıya göç yönünde tercihlerini kullanmaya başladılar.

Vatandaşlığa uzanan vergi ikameti bir kere metalaşınca, zenginlerin dolaşımı önündeki yasal ve mali engeller de ortadan kalkmaktadır. Bununla birlikte, bu şekilde devletlerin zengin sakinlerine ağır vergiler yüklemesinin imkânı kalmamaktadır. Dahası farklı ödeme becerisine sahip vergi yükümlülerinden beklentileri olan ve vergi sistemlerinin temelini teşkil eden resmi kurumlar dahu imkânın ellerinden alınmasıyla birlikte iyice sarsılmaktadır. Gelir vergisi uygulaması neticesinde bir yandan birçok ülke zengin yatırımcılara cömert vergi kolaylıkları temin ederken; diğer yandan pek de zengin olmayan öteki ülkeler mevcut zengin sakinlerinin deyim yerindeyse "çalınmasını" önleyici çabalar içerisine girdiğinden, gelir vergisi uygulaması ödeme temelinde sürdürülebilir görünmemektedir.

Ülkelerin bu şekilde birbirleriyle rekabet edebilecekleri bir denge sağlanamadığından, bu tarz bir rekabetin galibinin daima gelişmiş ülkeler olacağı açıktır. Burada galibiyet en zengin göçmenlerin kazanılması şeklinde tanımlanabilir. Bu galibiyet ancak ve ancak vergi ve benzeri teşviklerle başlayıp, vatandaşlığa varan tekliflerle kazanılabilir. Yine de, gelir maliyetinin de bu galibiyette payı bulunduğunu unutmamak gerekir. Yaygın etkiler ya da yayılma etkileri (Spillover effects), zenginlerin harcamalarında ve belki bazı bölgesel istihdamlarda az da olsa bir artış yaratır ama bu etkilerden hiçbirisi garanti değildir. Dolayısıyla, yaygın etkilerin görülmesinde vergi teşviklerinin bir rolü var mıdır diye sorduğumuzda, bunun cevabı net değildir ve bu konuda araştırmalar sürmektedir.

³⁹ OECD, Tax and Employment, OECD Tax Policy Studies (2011), No.21, s.138.

Azami vergi etkisinden yararlanabilmek maksadıyla kendi vergi ikametlerini seçen zenginleri destekleyici vergi sistemi uygulamasının son bir özelliği daha bulunmaktadır. Bu özellik ülkelerin vergi ikameti oyunları oynayan vergi yükümlülerine karşılık vermesinin kolaylığı veya zorluğuna etki etmektedir. Bu özellik, gerçek ikametın tayininde ülkeler arasında bunların hak ve yükümlülüklerini ilişkin bilgilerin değişik tokuşunda da önemli rol oynamaktadır. Bugün için, gelişmiş ülkelerden birçoğu ülkesinde ikamet sahibi olanlardan-vatandaşlıklarına bakmaksızın- bunların dünya çapında elde ettikleri gelirler üzerinden vergi toplamaktadır. Sonuç olarak, OECD' nin çok taraflı otomatik bilgi değişim projesi olan Ortak Raporlama Standardı (theCommonReporting Standard-CRS-) dünyada kendi finansal varlıkları olan herkesin “gerçek” vergi ikametgâhını tespit edici ve böylece hükümetlerin kendi ülke sakinlerinin vergi yükümlülüklerini düzenlemesine imkân sağlayıcı bir küresel sistem öngörmektedir⁴⁰.

Buna karşılık, bu görevin olağanüstü büyüklüğü karşısında, bu sistem daha ziyade vergi yükümlülerinin ikametleri konusunda kendi bildirimlerine bağlı olarak işlemektedir. Hükümetlerin de şimdilik bu Ortak Raporlama Standardı sistemini veya bunun yatırım programları yoluyla kimlerin göçmen olarak alınacağıın tasarlanmasında ‘kendi kendini belgelendirme’ uygulamasını benimsemiş göründüğünü belirtelim. Yine de mevcut riskler göz önüne alındığında dahi bütün dünya, en azından bir kısmı bütün bu parametrelerin yarattığı pazarlanabilir fırsatı anlayacaktır. Yenilikçi yatırım programlarının yarattığı dalga Ortak Raporlama Standardı kurallarının da işletilmesinde etkili olacaktır. Bu da aslında uluslararası vergilendirmede küresel işbirliği ve eşgüdümü destekleyici bir etkiyle net geliri yüksek kişilerin menfaatine olacaktır.

VII. Türkiye’deki Uygulama ve Bir Değerlendirme

Türkiye Cumhuriyeti hükümetinin yakın zamanda hayata geçirdiği “Yabancı Yatırımcı Programı” sayesinde artık Türkiye’de belirli miktarda yatırım yapan yabancılar talep etmeleri halinde Türk vatandaşlığını kazanabilmektedirler⁴¹. Bununla ilgili düzenleme, Türk Vatandaşlığı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmeliğin 20. maddesinde

⁴⁰ OECD, Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information (2014), Part 1. Introduction and Overview No.8, s.6. Bu konuda daha detaylı bilgi için bkz. GADŽO, Stjepan/ KLEMENČIĆ, Irena: Effective International Information Exchange As A Key Element of Modern Tax Systems: Promises and Pitfalls of the OECD’s Common Reporting Standard (2017), Public Sector Economics Vol.41, No.2, ss.207-226.

⁴¹ Bu konuda bkz. <https://www.dunya.com/ekonomi/yatirim-karsiligi-vatandaslik-kervanina-turkiye-de-katildi-haberi-345708> (erişim tarihi:3.7.2018)

ifadesini bulmuştur⁴². Anılan düzenlemeyle, Türk vatandaşlığının istisnai olarak kazanılması şartlarına yeni bir şart-yatırım şartı- ilave edilmiş oldu. Buna göre;

- En az 2.000.000 \$' ı tutarında sabit sermaye yatırımı gerçekleştirdiği Ekonomi Bakanlığı'nca tespit edilen;
- En az 1.000.000 \$' tutarında taşınmazı tapu kayıtlarına üç yıl satılmaması şerhi koyulmak şartıyla satın aldığı Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca tespit edilen;
- En az 100 kişilik istihdam oluşturduğu Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca tespit edilen;
- En az 3.000.000 \$'ı tutarında mevduatı üç yıl tutma şartıyla Türkiye'de faaliyet gösteren bankalara yatırdığı Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumunca tespit edilen;
- En az 3.000.000 \$'ı tutarında Devlet borçlanma araçlarını üç yıl tutmak şartıyla satın aldığı Hazine Müsteşarlığınca tespit edilen;
- En az 1.500.000 \$'ı tutarında gayrimenkul yatırım fonu katılma payı veya girişim sermayesi yatırım fonu katılma payı aldığı ve üç yıl süre ile elinde tuttuğu Sermaye Piyasası Kurulunca tespit edilen⁴³ yabancılar Türk Vatandaşlığı Kanunu'nun 12. maddesinin 1. fıkrasının (b) bendi kapsamında İçişleri Bakanlığı'nın teklifi ve Bakanlar Kurulu kararıyla Türk vatandaşlığını kazanabilir.

Türkiye, bu şekilde yabancı yatırımcıya vatandaşlık kazandıran yeni düzenlemeleriyle ülkesinde yabancı yatırımları desteklemeyi sürdürmektedir⁴⁴. Nitekim Bakanlar Kurulu tarafından düzenlenen, 12.01.2017 tarihli ve 2016/9601 karar sayılı "Türk Vatandaşlığı Kanunu'nun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik" üzerinde 19.09.2018 tarihinde Resmi Gazete 'de yayımlanarak yürürlüğe giren 106 sayılı aynı adlı Yönetmelik ile Türk Vatandaşlığını kazanmak ya da sadece Türkiye'de yatırım yapmak isteyen yabancı kişileri ilgilendiren pek çok değişiklik yürürlüğe girmiştir. Bu yönde gerçekleştirilen ilk değişiklik; önceki Yönetmelikte yabancıların yapması istenen en az 2.000.000 \$ olan sabit sermaye yatırımı şartının 500.000 \$ veya karşılığı döviz ya da Türk lirasına indirilmesi olmuştur. İkinci değişiklik ise, yabancı kişilerin Türkiye'de vatandaşlık kazanmak için satın alması gereken taşınmaz değerinin en az 1.000.000 \$'dan en az 250.000

⁴² Yönetmelik, 12.12.2016 tarih ve 2016/9601 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile çıkmıştır. (RG yayım tarihi: 12.1.2017, yayım No. 29946)

⁴³ Bu son şart, 13.3.2017 tarih ve 2017/10008 sayılı Bakanlar Kurulu Karar eki ile Yönetmeliğe ilave edilmiştir.

⁴⁴ BODUR, Nuri/AYDIN, Birtürk: Turkey Encourages Foreign Investment by Conferring Citizenship, <https://www.lexology.com> (erişim tarihi:3.7.2018)

Ş'a veya karşılığı döviz ya da Türk lirasına indirilmesi olmuştur. Bunun yanında, yabancıların satın aldıkları taşınmazlarına tapu kayıtlarında üç yıl satılmaması şerhi koydurmaları şartı korunmuştur. Bu kapsamda, yapılan üçüncü değişiklik daha ziyade, Türkiye'de vatandaşlık almak amacıyla istihdam kuracak yabancıları ilgilendirmektedir. Eski Yönetmelik ile en az 100 kişilik istihdam oluşturduğu Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nca tespit edilen yabancı kişilerin Türk vatandaşlığı kazanmaları söz konusu iken, yapılan değişiklikle istihdam şartındaki kişi sayısı 50'ye düşürülmüştür. Yapılan dördüncü değişiklik ise şu şekildedir; en az 3.000.000 \$ tutarında mevduatı, üç yıl tutma şartıyla Türkiye'de faaliyet gösteren bankalara yatıran yabancılar eski Yönetmelikle Türk vatandaşlığına hak kazanabiliyorken, 19.9.2018 tarihinden itibaren yabancıların 500.000 \$ veya karşılığı döviz ya da Türk lirasını Türkiye'de faaliyet gösteren bir bankaya üç yıl tutma şartıyla yatırması vatandaşlık kazanmak için yeterli hale gelmiştir. Beşinci değişiklikle, eski Yönetmelik uyarınca en az 3.000.000 \$ tutarında devlet borçlanma araçlarını üç yıl tutmak şartıyla satın alması talep edilen yabancı için ilgili hüküm, satın alınan araçların 500.000 \$ veya karşılığı döviz ya da karşılığı Türk lirası tutarında olması şeklinde değiştirilmiştir. Son olarak; en az 500.000 \$ veya karşılığı döviz ya da 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 Kurulu'nca tespit edilen yabancıların da Türk vatandaşlığını elde etmeye hakkı olacağı düzenleme altına alınmıştır. Uluslararası sermaye çekme yarışında, yatırım programları aracılığıyla vergi kolaylıkları, bedava yatırım yeri, çeşitli finansal teşvikler, uzun dönem ikamet izni ve en nihayetinde vatandaşlık verilmesi gibi uygulamalar uzun süredir pek çok ülkenin gündeminde olmasına rağmen, son dönemde Türkiye'nin bu uygulamayı benimsemesi kimilerince Türk vatandaşlığının "satışa çıkartılması" olarak algılandığından yoğun olarak eleştirilmektedir.

Burada söz konusu eleştirilerin haklı olup olmadığına karar verirken, kanaatimizce her şeyden önce, bir parantez açıp modern zamanlarda vatandaşlığın ne anlama geldiğini sorgulamamız gerekiyor. Belki bu konuda Avrupa Birliği'nde (AB) yaşanan tartışmaları kılavuz alabiliriz. Zira 2014 yılının Ocak ayı ortalarında, Avrupa Parlamentosu'nda Birlik üyesi bazı devletlerin ülkelerinde belli bir miktar yatırım yapılması karşılığında ikamet izni veya vatandaşlık veren yatırım programları kabul etmeleri tartışmaya açılmıştır. Malta'nın Ekim 2013'te Malta'da 650.000 €'luk yatırım yapanlara Malta vatandaşlığını vermesi kararı, bu vatandaşlık aynı zamanda AB vatandaşlığının kazanılmasını sağladığından, Avrupa Parlamentosu'nda süregiden tartışmayı iyice alevlendirmiştir. Tartışmanın sonunda Avrupa Parlamentosu bir karar⁴⁵

⁴⁵ 2013/2995[RSP]

vermiştir. Buna göre, vatandaşlık ile ilgili konularda AB üyesi devletlerin mahfuz yetkileri bulunmaktadır. Bununla birlikte, üye devletler vatandaşlıkla ilgili düzenlemeler yaparken, karşılıklı güven ve AB vatandaşlığına izafe edilen hakları göz önüne alarak, AB Antlaşmalarına derç edilen değerleri muhafaza edecektir. Avrupa Parlamentosu'ndaki tartışmayı ve Avrupa Komisyonu'ndaki görüşmeleri⁴⁶ izleyen günlerde Malta programını ülkede 1 yıl ikamet edilmesi şartını⁴⁷ içerecek şekilde değiştirse de, zenginlere vatandaşlık verme şartından taviz vermemiştir⁴⁸. Bu arada Malta vatandaşlığını kazanmanın bedeli 650.000 €'dan 1.150.000 €'ya yükseltilmiştir. Bu şekilde, Uluslararası Adalet Divanı'nın, vatandaşlıkta birey ile devlet arasında gerçek ve etkili bir bağ bulunmasını şartını aradığı meşhur Nottebohm kararının⁴⁹ üzerinden hayli zaman geçmiş olduğu da ortaya çıkmış olmuştur. Gerçekten Malta'nın programını örnek alan Avrupa'daki Kıbrıs Rum Kesimi ve Portekiz gibi diğer devletler, kendi yatırım programlarını tekrar gözden geçirme gereksinimi duymuştur.

Tek başına Malta örneği bile aslında vatandaşlığın metalaşması yönünde giderek artan eğilimi göstermekte yeterlidir. Buradaki alışveriş, sermaye yatırımının ülkeye giriş, ülkede ikamet ve hatta vatandaşlığa alınmada aranan tek kriter olmasına dayanmaktadır. Kaçınılmaz olarak, bu gelişmeler aynı zamanda tek başına ayrı bir çalışma konusu oluşturabilecek dürüstlük, adalet ve demokratik hesap verebilirlik gibi kavramları da yeniden sorgulamaya açmaktadır. Öğretide bazı yazarlar para ile vatandaşlık arasında kurulan ilişkinin bu anlamda tehlikeli boyutlara ulaştığını iddia ediyor. Yatırım yoluyla vatandaşlık verilmesinin dünyada jet sosyetenin (jetsetters) kayırılması anlamına geldiği; buna karşılık, sırf hayatlarını kurtarmak için farklı ülkelere sığınma ihtiyacı içinde bulunanların sınırlarda bekletilmesinin haklı bir gerekçesi bulunmadığı bu yazarlarca ifade edilmektedir⁵⁰.

SONUÇ

Vatandaşlık, öğretilerde çokça iki yüzü bulunan Roma tanrısı JANUS' a benzetilmektedir⁵¹. Vatandaşlığın da aynı anda hem geçmişe hem geleceğe bakabilen JANUS gibi, hem içe hem dışa bakan iki yüzü bulunmaktadır. Vatandaşlığın dışa dönük yüzü diğer devletlere dönüktür, onlardan ülkelerindeki yabancıların pasaportlarını tanımlarını ve bunların kendi ülkelerine geri

⁴⁶ Avrupa Komisyonu Başkan Yardımcısı "Vatandaşlık satılmaz" şeklinde açıklamada bulundu.

⁴⁷ Bu şartın gerçekleşmesi için, 12 aylığına bir daire kiralanması yeterlidir; yoksa burada devamlı surette oturulması gerekmez.

⁴⁸ DŽANKIĆ, Investment-based Citizenship and Residence Programmes in the EU, s.1.

⁴⁹ Nottebohm Case (Liechtenstein v. Guatemala) [1955] I.C.J.1.

⁵⁰ SHACHAR, Ayelet: Dangerous Liaisons: Money and Citizenship in Should Citizenship Be For Sale? (ed. Ayelet Shachar, Rainer BAUBÖCK), EU Working Paper, RSCAS, 2014/01, s.3.

⁵¹ BOSNIAK, Linda: The Citizen and the Alien Dilemmas of Contemporary Membership, Princeton: Princeton University Press, 2006, s.99.

dönüş ve kendi ülkelerinden diplomatik himaye talep etme haklarına saygı göstermelerini ister. Vatandaşlığın iç yüzü ise vatandaşları demokratik bir toplumun üyeleri olarak kabul eder ve onlara eşit bireyler olduklarını ve toplu halde seçme haklarını kullanarak kendilerini yönetmelerini buyurur.

Ancak vatandaşlığın bu iki yüzü maalesef çifte vatandaşlığın meşruiyetini açıklamakta yetersiz kalmaktadır. Çünkü çifte vatandaşlığın varlığı dışlayıcı vatandaşlıktan bir sapma anlamına gelmektedir. Üstelik çifte vatandaşlık taşıyanların çoğu daha ziyade vatandaşlığını taşıdıkları ülkelerden birinde ikamet etmektedir. Bunun anlamı, bunların vatandaşı olduğu ülkelerle ilişkisinin simetrik olmadığıdır. Mantıki olarak, çifte vatandaşlık taşıyanların hemen hemen hepsi vatandaşı olduğu bir ülkede ikamet etmektedir ve aynı zamanda ikamet etmedikleri başka bir ülkenin daha vatandaşlığını taşımaktadır. Neticede, dışlayıcılıktan kapsayıcılığa geçişte, vatandaşlık konseptinde bir değişiklik meydana gelmiştir: Çok sayıda ülkenin sınırları dışında yaşayan vatandaşı bulunmaktadır. Bu sebeple, ülkeler yurtdışında yaşayan vatandaşlarına tanıdığı hakların kapsamını genişletmek zorunda kalmıştır. Örnek vermek gerekirse; bu hakların arasında uzaktan seçme hakkı, genişletilmiş konsüler koruma ve temel refah hakları sayılabilir. Sonuç itibarıyla, bir kimse ikamet etmediği bir ülkenin kendisine sağladığı çok sayıda haktan istifade edebilir. Üstelik bu halde Amerika ve Eritre gibi uç örnekleri bir tarafa koyarsak vergi ve askerlik gibi herhangi başka geleneksel vatan ödevini yerine getirmek zorunda da değildir. Kabul etmek gerekir ki; dünyada milyonlarca kişi için, devlet vatandaşlığı dışlayıcı ve yersel olmaktan çıkmış ve artık bir statü halini almıştır.

Çifte/çok vatandaşlığın kabulüyle birlikte, yeni vatandaşlık kazanma şekillerinin ortaya çıktığını görüyoruz. Yatırım yoluyla vatandaşlık da bu yeni vatandaşlık kazanma şekillerinden birisidir. Ancak yatırım programları aracılığıyla yabancı bir ülkede yatırım yapan zenginlere, yaptıkları yatırımın karşılığında çeşitli vergi teşviklerinden başlayıp, ikamet izni temini ve en sonunda o ülke vatandaşlığının verilmesine varan bir “alışveriş” sıklıkla eleştirilmektedir. Kimileri bu süreci vatandaşlığın zenginlere “satılması” olarak adlandırmaktadır. Ancak, bugün için çoğu ülkenin dünyanın en zenginlerini ve bunların ailelerini sıcak karşıladıkları görülmektedir. Şu kadar ki, bazı ülkeler bu kişilerden ülkelerinde uzun süre kalmalarını isteyip, ancak o zaman onlara vergi ayrıcalıklı bir ikamet statüsü sağlarken; çoğu ülke ikamet statüsünü derhal vermekten memnundur, üstelik vatandaşlığını da “satmaktan” çekinmemektedir. Bu şekilde vatandaşlığın “satılmasının” ahlaki boyutundan öte, aslında vergi sistemi üzerinde ne gibi etkilerinin olacağı tartışılmasının daha doğru olacağı düşüncesindeyiz.

KAYNAKÇA

- ADIM**, Leila: Between Benefit and Abuse: Immigrant Investment Programs (2017-2018), St. Lois U.L.J., Vol.6, 121.
- BOSNIAK**, Linda: The Citizen and the Alien Dilemmas of Contemporary Membership, Princeton: Princeton University Press, 2006.
- BRAUNER**, Yariv: Whatthe BEPS? (2014) Florida Tax Review, Vol.16, No.2, 55-115.
- CAMPBELL**, Colin: Taxpayer Migration, Canadian Bar Association, 2011 TaxLawforLawyers (May 29-June 3, 2011), NiagaraFalls, Ontario, 1-82.
- CAPORASO**, James A.:Changes in the Westphalian Order: Territory, Public Authority, and Sovereignty (Summer 2000), International Studies Review, Vol.2, No.2, 1-28.
- CHRISTIANS**, Allison: Buying In: Residence and Citizenship by Investment (2017), Saint Louis UniversityLawJournal, Vol.62, 1-22.
- COOK-MARTIN**, David: The Scramblefor Citizens: Dual Nationality and State Competition for Immigrants, Palo Alto, CA: Stanford University Press 2013.
- DHARMAPALA**, Dhammika: What Do We Know About Base Erosionand Profit Shifting?, A Review of theEmpirical Literature, CESIFO Working Paper, No.4612, Category 1: Public Finance, January 2014, 1-29.
- DŽANKIĆ**, Jelena: Investment-based Citizenship and Residence Programmes in the EU, European University Institute, Robert Schuman Centrefor Advanced Studies, European Union Democracy Observatory on Citizenship, EUI Working Paper RSCAS 2015/08, 1-25.
- FAIST**, Thomas: Dual Citizenship in Europe: From Nationhood to Societal Integration, London: Routledge 2007.
- FAIST**, Thomas/ **GERDES** Jurgen: Dual Citizenship in an Age of Mobility, Migration Policy Institute, Bielefeld University 2008, 1-21.
- GADŽO**, Stjepan/**KLEMENČIĆ**, Irena: Effective International Information Exchange As A Key Element of Modern TaxSystems: Promisesand Pitfalls of the OECD’s Common Reporting Standard (2017), Public Sector Economics Vol.41, No.2, 208-226.
- HANSEN**, Randall/ **WEIL**, Patrick: Dual Nationality; Social Rightsand Federal Citizenship in the U.S. and Europe; The Reinvention of Citizenship, New York: Berghan Books 2002.
- HOWARD**, Marc M.:Variation in Dual Citizenship Policies in the Countries of the EU, International Migration Review, Vol.39, No. 3, 697-720.
- KORCELLI**, Piotr: CurrentIssues Related to Immigration and Citizenship: The Case of Poland in From Aliens to Citizens: Redifining the Status of Immigrantsin Europe (ed. Rainer BAUBÖCK), Brookfield: Ashgate, 121-133.

KOSLOWSKI, Rey: Migrants and Citizens: Demographic Change in the European State System, Cornell University Press 2000.

LISTER, Ruth: Why Citizenship; Where, When and How Children (2007), Theoretical Inquiries in Law, Vol.8, 693-718.

MARSHALL, Thomas H.: Class, Citizenship and Social Development (Greenwood Press 1973) (first published in 1950)

MUNDLAK, Guy: Industrial Citizenship, Social Citizenship, Corporate Citizenship: I Just Want My Wages (2007), Theoretical Inquiries in Law, Vol.8, 719-748.

OECD, Taxand Employment, OECD Tax Policy Studies (2011), No.21.

OECD, Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information (2014), Part 1. Introduction and Overview No.8.

POGONYI, Szabolcs: Dual Citizenship and Sovereignty (2011), Nationalities Papers, Vol.39, Issue 5, 685-704.

ROSTEK, Karolina/ **DAVIES**, Gareth: The Impact of Union Citizenship on National Citizenship Policies (2007), Tulane European&CivilLaw Forum, Vol.22, 1-54.

SHACHAR, Ayelet: Dangerous Liaisons: Money and Citizenship in Should Citizenship Be For Sale? (ed. Ayelet Shachar, Rainer BAUBÖCK), EUI Working Paper, RSCAS, 2014/01, 3-8.

SPIRO, Peter J.: Dual Nationality and the Meaning of Citizenship (1997), Immigration&Nationality Law Review, Vol. 46, No.4, 1411-1485.

SPIRO, Peter J.: Citizenship Overreach (2017), Michigan Journal of International Law, Vol.38, 167-191.

WALTER, Michael: The Bancroft Conventions: Second-Class Citizenship for Naturalized Americans (Fall 1978), International Lawyer, Vol.12, No.4, 825-833.

ZAWADA, Przemyslaw: Dual Citizenship in Poland and Israel: Selected Legal Aspects in a Comparative Perspective (2018), Polish Political Science Yearbook, Vol. 47, Issue 2, 302-318.

İnternet Kaynakları

<https://www.atu.li>. (erişim tarihi: 6.7.2018)

<https://www.chetcuticauchi.com>. (erişim tarihi: 6.7.2018)

<https://www.column.global-labour-university.org>. (erişim tarihi: 30.6.2018)

<https://www2.deloitte.com>. (erişim tarihi: 17.3.2019)

<https://www.dunya.com>. (erişim tarihi: 3.7.2018)

<https://www.lexology.com>. (erişim tarihleri: 26.6.2018, 3.7.2018, 5.7.2018, 10.7.2018)

<https://www.loc.gov>. (erişim tarihi: 6.7.2018)

<https://www.ukba.homeoffice.gov.uk>. (erişim tarihi: 6.7.2018)