

### ÇIFTE VATANDAŞLIĞIN ÖNLENMESİNE İLİŞKİN AVRUPA KONSEYİ SÖZLEŞMESİ ve SON GELİŞMELER

*Prof. Dr. Nihal ULUOCAK*

1. Avrupa İstişari Asamblesinin 1958 yılındaki 164 sayılı **tavsiye kararı** doğrultusunda çok vatandaşlık hallerinin azaltılmasına yönelik çalışmalar 6 Mayıs 1963 tarihli bir Sözleşmenin gerçekleştirilmesile, sonuçlanmıştır. **“Çok vatandaşlık hallerinin azaltılmasına ve çok vatandaşlık hallerinde askerî yükümlülüğe ilişkin”** bu Sözleşme 28 Mart 1968 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Adından da anlaşılacağı gibi, iki ana konuyu içeren bu Sözleşme on üç maddelik dört KISIM'dan ve katılacak üye devletlere getirebilecekleri “çekince”leri düzenleyen dört maddelik bir EK'den (Annexe) oluşmaktadır. Daha sonraki yıllarda Sözleşmenin bazı hükümlerini değiştiren ve ek konuları düzenleyen, 24 Kasım 1977 tarihli iki ayrı PROTOKOL de kabul edilmiştir (1).

2. Sözleşmenin birinci KISMI, “çok vatandaşlık hallerinin azaltılmasına” (m. 1-4), ikinci KISMI, “çok vatandaşlık halinde askerlik yükümlülüğüne” (m. 5-6), ilişkindir. Sözleşmede ayrıca, Sözleşmenin uygulanmasıyla ilgili bir üçüncü KISIM (m. 7), nihaî hükümlere ait dördüncü KISIM (m. 13) yer almaktadır. Sözleşmenin “çok vatandaşlık hallerinin azaltılması” konusundaki hükmü şöyledir: **“Akit devletlerin reşit olan vatandaşları açık irade beyanı, telsik (naturalisation), seçme ya da yeniden kazanma yollarıyla diğer bir Akit Devlet vatandaşlığını kazanırlarsa, önceki vatandaşlıklarını kaybederler; bu vatandaşlığın korunmasına izin verilemez”** (m. 11). Aynı hüküm Akit Devlet vatandaşı küçükler hakkında da geçerli kılınmıştır; başka bir deyişle bunlar da milli kanunlarının müsait olması halinde, aynı yollardan diğer bir Akit Devlet vatandaşlığını kazanmaları halinde, önceki vatandaşlıklarını kaybedeceklerdir. Bu küçükler hakkında, ana, babayı ya da bunlardan sadece birini takiben, sonuncuların diğer Akit Devlet vatandaşlığını kazanmaları sonucu, yeni vatandaşlığa geçmeleri halinde de Sözleşmedeki ana kural işlerlik kazanmaktadır (m. 1/2-3).

Yine bu KISIM'da yer alan diğer bir hükme göre **“her kişinin (reşit ya da küçük) sahip olduğu vatandaşlıklardan birini ya da bir kaçını terk**

etmek istediğinde, ilgili Akit Devlet bu izni, ilgili kişinin mutad meskeninin kendi ülkesi dışında olması koşulu ile, reddedemiyecektir (Sözleşmenin 2. maddesindeki şekilde, izin talep eden kişinin asgarî on yıl, izin verecek Akit Devletin ülkesi dışında mutad mesken edinmiş olması koşulu aranmaktadır; yukarıda bahis konusu ettiğimiz 1977 tarihli değişiklik PROTOKOL'ü ile bu hüküm, naklettiğimiz şekilde değiştirilmiştir).

Tüm bu hallerde rüşt yaşı, küçüklük hali, mezuniyet ve temsil konularında terk edilen vatandaşlık Devletin hukuku uygulanacaktır (m. 2/3).

Sözleşmenin “çok vatandaşlık halinde askerî yükümlülüğe ilişkin” düzenlemesi şöyledir; **“İki veya daha çok Akit Devlet vatandaşı olan her kişi bu devletlerden sadece birine karşı askerî yükümlülüğünü yerine getirmek zorunluluğundadır”** (m. 5/1). Akit devletler bu konuda özel anlaşmalar yaparak bu hükmün uygulanış biçimini saptıyabileceklerdir. Ancak böyle bir düzenleme olmadığı takdirde Sözleşmedeki kurallar işlerlik kazanacaktır. Çok ayrıntılı biçimde düzenlemiş olan bu hükümleri şöyle özetlemek mümkün: iki ya da çok vatandaşlığı bulunan kişi **mutaden oturmakta olduğu Akit Devlete karşı sadece askeri yükümlülüğe tabi kılınacaktır.** Ancak Sözleşmede bu “mutad mesken” kuralı katı biçimde uygulanmamaktadır; kişi on dokuz yaşına kadar vatandaşı bulunduğu devletlerden birinde kendi isteği ile askeri görevini ifa edebilecektir, yeter ki bu hizmet süresi mutad mesken ülkesi Devletin öngördüğü askerlik süresi hizmetine eşit bulunsun. Hatta kişi vatandaşı olmadığı bir Akit Devlet ya da âkit olmayan bir Devlet ülkesinde mutaden oturmakta ise, Sözleşme ona bir seçim hakkı tanımıştır: kişi vatandaşı olduğu âkit devletlerden birinde askerlik yükümlülüğünü yerine getirebilecektir (m. 6/1-2-3). Bu koşullarda görevi yerine getiren kişi, vatandaşı olduğu diğer âkit devletlere karşı da yükümlülüğünü yerine getirmiş sayılacaktır. Sözleşmenin bu maddesine (m. 6/3) değişiklik PROTOKOL'ü ile bazı ekler yapılmıştır, şöyle ki, çok vatandaşlı kişinin mutaden oturmakta olduğu ülke Devleti zorunlu bir askerlik görevi öngörmüyorsa, kişi vatandaşı olduğu diğer âkit devletlere karşı da bu yükümlülüğü ifa etmiş sayılacaktır. Ancak vatandaşı olduğu diğer âkit devletler Sözleşmeye katılma sırasında bu mutaden oturma süresinin hangi yaşa kadar devam etmesi gerektiğini saptıyabileceklerdir. Ne var ki âkit devletlerden birinde seferberlik ilan edilmesi halinde Sözleşmenin bu ikinci KISIM hükümleri uygulanmaz. Nihayet belirtmekte yarar var, askerlik yükümlülüğünü düzenleyen bu hükümlerin kişinin vatandaşlığına bir etkisi yoktur (m. 6/6). Dolayısıyla Sözleşmenin 1. ve 11. KISIM'ları birbirinden bağımsız uygulanabilmektedir. Bu nedenle Sözleşmeye katılma bu kısımlardan sa-

dece birine olabilmektedir (Sözleşme, m. 7, değişiklik Protokol'ü ile yeni şekli).

Sözleşmenin EK'inde "çekince" hükümlerinin yer aldığına değinmiştik. EK'in 2. ve 4. maddeleri daha sonraki 1977 tarihli değişiklik PROTOKOL'ü ile kaldırılmıştır; dolayısıyla önceden bu konularda çekince koymuş olsalar da, daha sonra bu PROTOKOL'e katılan Akit devletler hakkında her iki madde hükmü uygulanmayacaktır. İlgili maddelerin içeriği şöyledir; **"Kadının evlenme anında ve evlenme nedeniyle kocanın vatandaşlığını seçtiğini beyan etmesi Sözleşmenin (1963) 1. maddesi anlamında bir seçim olarak kabul edilmez"** (Ek, m. 2). Nitekim Fransa ve İtalya Sözleşmeye bu çekince ile katılmışlardır. Diğer maddede ise, **"Akit Devlet vatandaşı kadın eşin yeni bir Akit Devlet vatandaşlığını kazanması halinde, kocanın terk edilen bu Akit Devlet vatandaşlığını koruduğu süreçte, kadın eş hakkında Sözleşmenin 1. ve 2. maddelerinin uygulanmıyacağı"** hükmü yer almaktadır (EK, m. 4).

EK'de görülen diğer iki çekince konuları da şöyledir; **"Bir Akit Devlet, Sözleşmenin 1. maddesinin 1, 2, 3. fıkralarında öngörülen hallerde kendi vatandaşlığının kaybını ilgilinin mutaden kendi ülkesi dışında oturmasına ya da bu kişinin mutad meskenini herhangi bir dönemde bu ülke dışında bulundurması koşuluna tabi kılabilir, şu şartla ki ilgilinin açık irade beyanı ile bir Akit Devlet vatandaşlığını kazanması durumunda bu kişi yetkili merci tarafından mutaden yabancı ülkede oturma koşulunda muaf kılınmış olsun"** (EK m. 1). Federal Almanya ve İtalya Sözleşmeye bu çekince ile katılmışlardır.

Nihayet EK'in 3. maddesindeki çekince hükmüne göre, **"Akit Devlet vatandaşlarından birine bu kişinin Sözleşmenin 1. maddesine göre vatandaşlığını kazanmak istediği diğer Akit Devletin önceden muvafakat etmesi halinde, önceki vatandaşlığını korumasına izin verebilir."** Avusturya ve Federal Almanya bu çekinceyi kullanmışlardır.

Bu açıklamalarımızdan sonra Sözleşmeye katılma durumu şöyledir; Avusturya, Danimarka, Fransa, Federal Almanya, İtalya, Lüksemburg, Hollanda, Norveç ve İsveç Sözleşmenin iki KISIM'ına da katılmışlardır. Buna karşın İrlanda, İspanya ve Birleşik Krallık Sözleşmenin sadece 11. KISMI'na katılmışlardır. Belçika ve Portekiz ise Sözleşmeyi sadece imzalamışlardır.

1977 tarihli değişiklik PROTOKOL'ü 8 Eylül 1978 de yürürlüğe girmiş ve buna Danimarka, Lüksemburg, Hollanda, Norveç, İsveç ve Birleşik Krallık katılmışlardır. Belçika, Fransa, Federal Almanya ve Portekiz bu PROTOKOL'ü imzalamışlardır. 1977 tarihli diğer EK PROTOKOL

ise 17 ekim 1983 de yürürlüğe girmiştir. Bu PROTOKOL, Sözleşmenin 1. KISMI'na ilişkin olmak üzere âkit taraflara, ergin ya da küçük olan vatandaşlarının Sözleşmenin 1. maddesine göre bir vatandaşlık kazanması hallerini diğer âkit tarafa bildirmek yükümlülüğünü getirmektedir. Bu PROTOKOL'e Lüksemburg, Hollanda, Norveç katılmışlar, Belçika, Fransa ve Federal Almanya ise bunu imzalanmışlardır (2).

3. Son yıllarda 1963 tarihli Sözleşmeye bazı konularda istisna getirme eğilimi ağırlık kazanmıştır. Özellikle iki sorun burada bahis konusudur; eşlerin değişik vatandaşlıkta oldukları evliliklerde eşin ve Avrupa ülkelerindeki ikinci nesil göçmenlerin, vatandaşlık durumları.

Sözleşmenin yürürlüğe girmesinden bu yana hemen tüm devletlerde cinsiyet eşitliğinin benimsenmiş olmasının doğal sonucu olarak veli kadının da çocuklarına vatandaşlığını verebilmesi ilkesinin kabulü sonucu, karma evliliklerde çocukların vatandaşlığının Sözleşme muvacehesinde belirlenmesi, önem kazanmıştır. Diğer yandan ise, son yirmi beş yıldan bu yana Avrupa devletleri ülkelerine göç eden işçilerin, sonradan yanlarına gelen aileleri ile oluşturdukları potansiyel topluluğun bu devletler toplulukları ile kaynaştırılması olgusu, ikinci nesil çocukların vatandaşlık durumlarını ortaya koymuştur. Bir yanda göç nedeniyle artan karma vatandaşlıkları evlilikler diğer yandan "assimilation" olayının etkisile, genç neslin kabul eden ülke Devleti vatandaşlığına alınmak istenmeleri, Sözleşmenin sıkı kurallarını zorlamaya başlamıştır.

#### A. Karma evliliklerde eşin ve çocukların vatandaşlık sorunları;

Karma vatandaşlıkları evliliklerde genelde karının kocanın vatandaşlığını seçme yolu ile (par option) kazanması halinde, kendi vatandaşlığın 1963 tarihli Sözleşme gereği kaybetmesi gerekmektedir. Yukarıda da belirttiğimiz gibi, Sözleşmenin EK'inde Sözleşmeye katılan üye devletlere bu konuda bir çekince getirme, dolayısıyla kocanın vatandaşlığını seçen kadının önceki vatandaşlığını kaybetmesini engelliyebilme imkânı tanınmıştır (m. 2). Aynı mealde bir diğer çekincenin EK'in 4. maddesinde yer aldığına da işaret etmiştik. Ancak 1977 tarihi değişiklik PROTOKOL'ü ile her iki çekince maddesinin ilgası yoluna gidilmiş, gerekçe olarak da evli kadının vatandaşlığı konusundaki ulusal düzenlemelerdeki gelişmeler beyan edilmiştir (3).

Bu "karma vatandaşlıkları evlilikler" (marriages mixtes) konusu Avrupa Konseyi bünyesindeki "Hukuki İşbirliği Avrupa Komitesi"nin 22-27 Kasım 1987 tarihli toplantısında ele alınmış ve Avrupa Parlamentosu Hukuk Komisyonu adına toplantıda yapılan beyanda (4), 1963 tarihli Sözleşme ile getirilen "tek vatandaşlık" ilkesi sonucu Sözleşmenin uygulandı-

ğı ülkelerde, karma vatandaşlıklılı evliliklerde eşlerden hiçbirinin diğerrinin vatandaşlığını seçme yoluna gitmediğinin gözleendiğı, bu durumun ise yabancı eş aleyhine belirli konularda olumsuz sonuçlar doğurduğı, örneklerle ifade edilmiştir (yabancı eş hakkında oturma izninin sağlık nedeniyle iptali, çalışma izninin bu eş açısından uzun yıllar sonra alınabilmesi, oturma izninin sınırlı süre için tanınması v.s.) Dolayısıyla bu tür evliliklerde eşlerin ve çocukların vatandaşlıkları hakkında 1963 tarihli Sözleşmede öngörülen "tek vatandaşlıklılı" ilkesine istisna getirilmesi, binnetice bu konuda Sözleşmenin tadili önerilmiştir. Bu konu yeniden, 15-18 mart 1988 tarihlerinde görüş alış-verişinde bulunmak üzere Strasburg'da toplanan uzmanlar komitesinde daha ayrıntılı olarak tartışılmış ve Sözleşmenin (1963) akit devletler tarafından âkit olmayan Devlet vatandaşlarına da uygulandığı, toplantıda ifade edilmiştir. Örneğinin Avusturya, Danimarka, Federal Almanya, Hollanda, Norveç ve İsveç gibi ülkelerde Sözleşmenin 1. KISMI'ndaki hükümler âkit olmayan Devlet vatandaşı yabancı eşler hakkında da uygulanmakta, buna karşın örneğinin Fransada bu durumdaki eşler için evvelki vatandaşlığını terki zorunlu kılınmamaktadır (5).

İşte 1963 tarihli Sözleşmenin bu katı uygulamasını karma vatandaşlıklılı evlilikler ve çocukları hakkında yumuşatabilmek amacile bu konuda bahis konusu Sözleşmeye istisna hükmü getirilmesi, başka bir deyişle eşinin vatandaşlığını seçen kadının önceki vatandaşlığını koruyabilmesi ve anadan vatandaşlıklılı kazanmış olan çocukların da aynı istikamette bu vatandaşlıklılıklarını terke zorlanmamaları ilkesinin kabulü, uzmanlar komitesinde bir olumsuz oya karşı (Federal Almanya) çoğunlukla benimsenmiştir.

### B. İkinci nesil göçmenlerin vatandaşlıklılı sorunları :

Burada bahis konusu olan kişiler Avrupa ülkelerine giden yabancı işçi göçmenlerin ve daha sonra onlara katılan göçmen ailelerin, kendilerini kabul eden Devlet ülkesinde doğan ve orada eğitiminin bir bölümünü yapan ya da mesleki eğitim gören çocuklarıdır. Avrupanın birçok ülkesinin mevzuatında bu tür çocuklara belirli yaşlarda ve değişik ikamet süreleri gözetilerek, kabul eden Devletin vatandaşlığının verildiğı görülmektedir. Genelde kabul eden Devlet bu durumda önceki vatandaşlığın terki zorunlu kılmaktadır. (Örneğinin Alman vatandaşlıklılı yasasında on altı yaşını dolduran yabancı küçük ana, babasının ya da yasal temsilcisinin muvafakatile, belirli koşullarda Alman vatandaşlığını kazanabilmektedir) (6). Bu konuda Sözleşmenin ilgili hüküm şöyledir; "Akit Devlet vatandaşlıklılı küçükler milli hukuklarının müsaadesi dahilinde, bihakkın yetkilendirilmiş ya da temsil edilmiş olmaları halinde (sözleşmede öngörülen yollardan birile) bir Akit Devlet vatandaşlığını kazanmaları halinde, ön-

**ceki vatandaşlıklarını korumalarına izin verilmez”** (1. KISIM, m. 1/2). Toplantıda, Sözleşmenin bu hükmünün ikinci nesil göçmenlerin kabul eden Devlet vatandaşlığına geçmelerini önemli ölçüde olumsuz yönde etkilediği, zira milli hislerin “fanatik” etkisinin belirli göçmen guruplarında önceki vatandaşlığın terkini engellediğinin gözlemlendiği, dolayısıyla bu yoldan kabul eden Devletin yabancı ikinci nesil göçmeni toplumuna kazandırma politikasının da zorlaştığı, ifade edilmiştir. Bu açıdan Sözleşmenin bahis konusu madde hükmünün de yeniden gözden geçirilmesinin ve önceki vatandaşlığı terk zorunluğunun bu gurup kişiler hakkında uygulanmamasının isabeti konusunda, toplantıya katılan temsilciler birleşmişlerdir.

Sonuç olarak, çifte vatandaşlık konusunda görüş alış-verişinde bulunmak üzere toplanmış bulunan uzmanlar komitesi şu hususlarda üst düzeydeki “çifte vatandaşlık komitesi”ni yetkilendirmiştir: 1. değişik vatandaşlıktaki eşlere ve çocuklarına, çifte vatandaşlığın tanınması, 2. ikinci nesil göçmenlere önceki vatandaşlıklarını terk etmeden, kabul eden Devletin vatandaşlığını kazanabilmeleri, konularının Sözleşme muvacehesinde ayrıntılı bir incelemeye tabi kılınması ve bu konularda uygun bir hukuki metnin hazırlanmasına yönelik gerekli görülecek tüm önerilerin yapılması (7).

Bu toplantı sonuçları 2-6 Mayıs 1988 tarihlerinde, Strasburg’da toplanan Avrupa Hukuki İşbirliği Komitesinin 49. cu birleşimine sunulmuştur.

## DİP NOTLAR

- (1) Metinler için bkz: Conseil de l’Europe, no. 43, 95 ve 96.
- (2) Türkiyeyi temsilen, Dışişleri Bakanlığı adına katıldığımız Strasburg 15-18 Mart 1988 toplantısında dağıtılan belgeler: CJ-DN (88) 3.
- (3) Rapport explicatif sur le protocole portant modification, Strasburg 1978.
- (4) Déclaration de M. P. SARLIS, Document du Secrétariat Général, 4 Şubat 1988, CJ-DN (88) 2.
- (5) Rapport final d’activité sur la double nationalité, CDCJ (88) 5.
- (6) Geniş bilgi için, Rapport par Tomas HAMMAR, La naturalisation et la double nationalité des travailleurs migrants et des membres de leurs familles, Strasburg, 22 Haziran 1984, MG-DN (83) 1, Conseil de l’Europe.
- (7) Bahis konusu Sözleşme ve Protokollerin, Türk Anayasası ve Vatandaşlık hukukunun ilke ve hükümleri gözetilerek, değerlendirilmesi önem kazanmaktadır.