

# Türk Vatandaşlığının Yetkili Makam Kararıyla Kazanılmasında İdarenin Takdir Yetkisi ve Yargısal Denetimi

## Discretionary Power of Administration as to the Acquisition of Turkish Citizenship by Naturalization and Its Judicial Review

Arş. Gör. M. Ece UYANIK<sup>(\*)</sup>

### Öz:

5901 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu, Türk vatandaşlığının sonradan kazanılmasının bir yolu olarak, Türk vatandaşlığının yetkili makam kararıyla kazanılmasını düzenlemektedir. Kanunda, Türk vatandaşlığının yetkili makam kararıyla kazanılabilmesi için aranan koşullar düzenlenmiş; ancak bu koşulların sağlanmasının Türk vatandaşlığının kazanılmasına ilişkin mutlak bir hak doğurmadığı açıkça belirtilmiştir. Ayrıca Kanunda sayılan koşullar arasında ‘iyi ahlak sahibi olma’, ‘milli güvenlik ve kamu düzeni bakımından engel teşkil edecek bir hali bulunmama’, ‘Türkiye’ye yerleşme niyetinin bulunması’ gibi daha muğlak koşullar olduğu görülmektedir. Bu sebeple, hem tanımlanması ve tespiti güç olan bu koşulların yerine getirilip getirilmediğinin tespiti hem de vatandaşlığın kazanılmasına ilişkin talebin kabulü veya reddi hususunda idareye bir takdir yetkisi tanındığı kabul edilmektedir. Çalışmamızda, Kanunda düzenlenen Türk vatandaşlığının yetkili makam kararı ile kazanılması türleri genel hatları ile ele alınacaktır. Ardından, sayılan bu kazanma yollarında aranan koşullar ve vatandaşlığın kazandırılmasına ilişkin nihai karar bakımından idareye tanınan takdir yetkisi ve bu yetkinin kapsamı ortaya konacaktır. Son olarak, idari yargı kararları ve doktrindeki görüşler ışığında, Türk vatandaşlığının yetkili makam kararıyla kazanılması bakımından idareye tanınan takdir yetkisinin yargısal denetimi incelenecek; bu incelemeye esas olmak üzere idarenin takdir yetkisi ve hükümet tasarrufu kavramları ele alındıktan sonra, bu işlemlerin yargı denetimine tabi olup olmadığı tartışılacaktır.

### Anahtar Kelimeler:

Vatandaşlık, Yetkili Makam Kararıyla Kazanma, Takdir Yetkisi, İdare, Hükümet Tasarrufu.

### Abstract:

Turkish Citizenship Law numbered 5901 regulates the procedures for the naturalization of foreigners. This study will deal with the discretionary power of the administration under the procedures of acquisition of Turkish citizenship through naturalization. Conditions for acquisition of Turkish citizenship are regulated under the Law. However, the Law clearly states that fulfilling these conditions does not give the applicant an absolute right to acquire Turkish citizenship. On the other hand, it is also seen that some ambiguous conditions are also imposed. Therefore, it is accepted that the administrative authority is provided with a discretionary power to interpret these ambiguous conditions, decide whether they

<sup>(\*)</sup> Kadir Has Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Milletlerarası Özel Hukuk Anabilim Dalı, Araştırma Görevlisi; İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Özel Hukuk Doktora Programı Öğrencisi, E-posta: ece.uyanik@khas.edu.tr; Orcid Id: <https://orcid.org/0000-0001-5440-4690>.  
Yayın Kuruluna Ulaştığı Tarih: 07.11.2021 / Kabul Tarihi: 25.12.2021.

are fulfilled or not and give a final decision on the application. This study attempts to analyze and evaluate the discretionary power vested to the administration for the acquisition of citizenship through naturalization. In this context, the concept of discretionary power will be evaluated, and the act of state doctrine will be outlined within the scope of acquisition of citizenship. Finally, considering the precedents of Turkish administrative courts and the different perspectives under Turkish Administrative Law, the possibility of judicial review for the decisions on acquisition of Turkish citizenship will be analyzed by determining whether such decisions can be qualified as acts of state or not.

**Keywords:**

Nationality, Naturalization, Discretionary Power, Administration, Act of State.

## I. Giriş

5901 Sayılı 29 Mayıs 2009 tarihli Türk Vatandaşlığı Kanunu<sup>1</sup> ("TVK") uyarınca Türk vatandaşlığı doğumla veya sonradan kazanılabilecektir.<sup>2</sup> Türk vatandaşlığının yetkili makam kararı ile kazanılması, Türk vatandaşlığının sonradan kazanılması yollarından biridir. Yetkili makam kararı ile Türk vatandaşlığının kazanılmasına ilişkin düzenleme TVK'nın 10. maddesinde yer almaktadır. Türk vatandaşlığını kazanmak isteyen bir yabancı, kanunda belirtilen şartları taşıması halinde yetkili makam kararı ile Türk vatandaşlığını kazanabilecektir. Ancak maddede aranan şartları taşımanın vatandaşlığın kazanılmasında kişiye mutlak bir hak sağlamayacağı açıkça ortaya konmuştur. Bu hükümden anlaşılmaktadır ki, kanunda aranan bazı koşulların yanı sıra, vatandaşlığa alınma başvurusunda bulunan yabancıнын talebinin kabulü veya reddi hususunda kanun koyucu, idareye takdir yetkisi tanımıştır.<sup>3</sup> Devletler, vatandaşlarını belirlemek konusunda özgür olsalar da idare tarafından vatandaşlığa alınma başvuruları hakkında verilen kararların yargısal denetime tabi olup olmadığı hususunda tartışmalar bulunmaktadır. Çalışmamızda, Türk vatandaşlığının yetkili makam kararıyla kaza-

nılmasında aranan koşullar ve başvuruya ilişkin nihai karar bakımından idareye tanınan takdir yetkisi ile sınırları incelenecek, bu yetki çerçevesinde verilen kararların yargı denetimine tabi olup olmadığı doktrindeki görüşler ve yargı kararları ışığında tartışılacaktır.

## II. Türk Vatandaşlığının Yetkili Makam Kararıyla Kazanılması

TVK kapsamında, vatandaşlığın genel yolla kazanılması, istisnai yolla kazanılması, evlenme yoluyla kazanılması, yeniden kazanılması ve evlat edinme yoluyla kazanılması, Türk vatandaşlığının yetkili makam kararıyla kazanılmasının türleri olarak karşımıza çıkmaktadır. Çalışmamızda öncelikle, Türk vatandaşlığının yetkili makam kararıyla kazanılması yollarına ve kazanma koşullarına genel olarak değinilecektir.

### A. Türk Vatandaşlığının Genel Yolla Kazanılması

Türk vatandaşlığının yetkili makam kararıyla genel yoldan kazanılmasına ilişkin düzenleme TVK'nın 11. maddesinde yer almaktadır. Genel yolla kazanma, diğer kazanma yollarına kıyasla, şartların en kapsamlı olduğu yoldur; ancak olağan kazanma yolu olarak düzenlenmiştir.<sup>4</sup> Maddeye göre Türk vatandaşlığını kazanmak isteyen yabancıнын (a) kendi millî kanununa, vatansız ise Türk kanunlarına göre ergin ve ayırt etme gücüne sahip olması,<sup>5</sup> (b) başvuru tarihinden geriye doğ-

<sup>1</sup> R.G. 12.06.2009/27256.

<sup>2</sup> NOMER, Ergin, Türk Vatandaşlık Hukuku, İstanbul 2020, s.66; ERDEM, Bahadır, Türk Vatandaşlık Hukuku, İstanbul 2020, s.98; GÜNGÖR, Gülin, Tabiiyet Hukuku: Gerçek Kişiler, Tüzel Kişiler, Şeyler, Ankara 2020, s.56; DOĞAN, Vahit, Türk Vatandaşlık Hukuku, Ankara 2021, s.35.

<sup>3</sup> NOMER, s.77; AYBAY, Rona / ÖZBEK, Nimet / ERSEN PERÇİN, Gizem, Vatandaşlık Hukuku, Ankara, 2019, s.111; ERDEM, Vatandaşlık Hukuku, s.120; DOĞAN, s.57; GÜNGÖR, s.77.

<sup>4</sup> GÜNGÖR, s.85.

<sup>5</sup> Maddede, başvuru yapanın ergin ve ayırt etme gücüne sahip olma koşulunu sağlayıp sağlamadığının kendi millî kanununa, vatansız ise Türk kanunlarına göre tespit edileceğine işaret etmesi, 5718 sayılı Milletlerarası Özel Hukuk ve Usul Hukuku Hakkında Kanun (MÖHUK)'un 9.

ru Türkiye’de kesintisiz beş yıl ikamet etmesi,<sup>6</sup> (c) Türkiye’de yerleşmeye karar verdiğini davranışları ile teyit etmesi, (ç) genel sağlık bakımından tehlike teşkil eden bir hastalığının bulunmaması,<sup>7</sup> (d) iyi ahlak sahibi olması, (e) yeteri kadar Türkçe konuşabilmesi,<sup>8</sup> (f) Türkiye’de kendisinin ve bakmakla yükümlü olduğu kimselerin geçimini sağlayacak gelire veya mesleğe sahip olması<sup>9</sup> ve (g) millî güvenlik ve kamu düzeni bakımından engel teşkil edecek bir hâli bulunmaması gerekecektir. Madde kapsamında sayılan ve idarenin takdir yetkisi kapsamında değerlendirilecek olan Türkiye’de yerleşmeye karar verdiğini davranışları ile teyit etme, iyi ahlak sahibi olma ve millî güvenlik ve kamu düzeni bakımından engel teşkil edecek bir hâli bulunmama koşulları aşağıda detaylı olarak incelenecektir.

ve 4. maddeleri ile Vatansız Kişilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Sözleşme çerçevesinde yerinde görülmektedir. Bkz. GÜNGÖR, s.86; DOĞAN, s.60, dn.75. Aksi yönde, maddede atfa ilişkin düzenleme yer almadığından, MÖ-HUK m.9/1 çerçevesinde belirlenecek olan hukukun kişinin milli hukuku olmayabileceği de belirtilmektedir. Bkz. ERDEM, Vatandaşlık Hukuku, s.126.

<sup>6</sup> TVK m.15, başvurunun ikamet süresi içinde toplam on iki ayı geçmemek üzere Türkiye dışında bulunabileceğini ve Türkiye dışında geçirilen sürelerin Kanunda öngörülen ikamet süreleri içinde değerlendirileceğini düzenlemektedir.

<sup>7</sup> Türk vatandaşlığının genel yolla kazanılmasında, en az beş yıl Türkiye’de ikamet etmiş ve topluma karışmış kişiler hakkında bu şartın aranmasının sağlayacağı faydanın tartışmalı olduğu vurgulanmakta, Türkiye’de yaşadığı süre içerisinde genel sağlığı tehdit edecek bir hastalığa yakalanan kişilere insani açıdan yaklaşılması gerektiği belirtilmektedir. Bkz. GÜNGÖR, s.94. Doktrinde bir görüşe göre, koşulun insan hakları bakımından hukuka uygunluğu da tartışmalıdır. Bkz. ERDEM, Vatandaşlık Hukuku, s.132.

<sup>8</sup> Koşulun karşılandığının tespiti, vatandaşlık başvuru inceleme komisyonu tarafından, gerçekleştirilecek mülakat ile belirlenecektir. Doktrinde, bu hususun komisyona bırakılması, vatandaşlık başvurusunda bulunan kişinin toplumsal hayata katılımı çerçevesinde değerlendirme yapılması imkânı verdiği için, yerinde görülmektedir. Bkz. GÜNGÖR, s.96-97. Ayrıca, mülga 403 sayılı Kanun döneminde olduğu gibi, Millî Eğitim Müdürlüklerince verilen dil belgesi ile de yeterli seviyede Türkçe konuşabilmenin ispatlanabileceği mümkün görülmektedir. Bkz. ERDEM, s.134.

<sup>9</sup> Düzenlemenin amacı, geçimini sağlayamayacak kişilerin vatandaşlığa kabulü ile doğabilecek toplumsal yükün engellenmesidir. GÜNGÖR, s.97, ERDEM, s.134.

## B. Türk Vatandaşlığının İstisnai Yolla Kazanılması

Türk vatandaşlığını kazanmak isteyen bazı nitelikli yabancılar için, genel yolla vatandaşlığın kazanılmasına ilişkin TVK’nın 11. maddesinde sayılan şartlar aranmaksızın Türk vatandaşlığına alınabilmelerini sağlayan istisnai bir yol öngörülmüştür.<sup>10</sup> Bu istisnai yol TVK’nın 12. maddesinde düzenlenmektedir. Madde, millî güvenlik ve kamu düzeni bakımından engel teşkil edecek bir hâli bulunmamak şartıyla, Cumhurbaşkanı kararı aracılığıyla istisnai yolla Türk vatandaşlığını kazanabilecek yabancıları sıralamaktadır. Buna göre (a) Türkiye’ye sanayi tesisleri getiren veya bilimsel, teknolojik, ekonomik, sosyal, sportif, kültürel, sanatsal alanlarda olağanüstü hizmeti geçen ya da geçeceği düşünülen ve ilgili bakanlıklarca haklarında gerekçeli teklifte bulunan kişiler, (b) 4 Nisan 2013 tarihli ve 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’nun 31. maddesinin birinci fıkrasının (j) bendi uyarınca ikamet izni alanlar ile Turkuaz Kart sahibi yabancılar ve bunların yabancı eşi, kendisinin ve eşinin ergin olmayan veya bağımlı yabancı çocuğu,<sup>11</sup> (c)

<sup>10</sup> NOMER, s.88; ERDEM, Vatandaşlık Hukuku, s.138, GÜNGÖR, s.100.

<sup>11</sup> Maddenin 1. fıkrasının b bendinde yer alan bu düzenleme tartışmalara sebep olmaktadır. Maddenin lafzı, 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’nun 31. maddesinin 1. fıkrası j bendi, Türkiye’de çalışmayan ancak Cumhurbaşkanı’nca belirlenecek kapsam ve tutarda yatırım yapacaklar ile bunların yabancı eşi, kendisinin ve eşinin ergin olmayan veya bağımlı yabancı çocuğuna işaret etmektedir. Bu düzenleme, TVK m.12/1- ile birlikte değerlendirildiğinde, kanun koyucunun istisnai yolla vatandaşlığa kabul için yatırım ile birlikte bu yatırım dolayısıyla kısa dönem ikamet izninin de alınmış olmasını gerekli gördüğü anlaşılmaktadır. GÜNGÖR, s.104; GÖLCÜKLÜ İlyas, “Güncel Gelişmeler Işığında Yatırım Yoluyla Türk Vatandaşlığının Kazanılması: Problemler ve Çözüm Önerileri”, PPIL, C.40, S.1, İstanbul 2020, s.132-134. Diğer yandan Kanunun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik’in 20. maddesinin 2. fıkrası, TVK m.12/1-b çerçevesinde Türk vatandaşlığını kazanabilecek kişileri sıralamıştır. Doktrinde, Yönetmelik m.20/2’de yer alan bu hususların, Anayasa’nın 66. maddesinde düzenlenen kanunilik ilkesi ışığında, TVK m.12/1-b’ye getirilen ek şartlar olarak değerlendirilemeyeceği belirtilmektedir. GÜNGÖR, s.111. Konuyla ilgili detaylı değerlendirme ve tartışmalar için bkz. GÖLCÜKLÜ.

Vatandaşlığa alınması zaruri görülen kişiler,<sup>12</sup> (d) Göçmen olarak kabul edilen kişiler<sup>13</sup> Cumhurbaşkanlığı kararı ile Türk vatandaşlığı kazanabilecektir. Maddenin (b) bendinde yer alan düzenleme, 28 Temmuz 2016 tarihli ve 6735 sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu'nun<sup>14</sup> ("UİK") 27. maddesi ile eklenmiştir.

Bu kişiler, 11. madde kapsamındaki genel yolla kazanımdan farklı şekilde, Türk devleti ve Türk toplumu ile aralarındaki bağı ispatlamak yükümlülüğü altında olmayan, bazı özel niteliklere sahip kimselerdir.<sup>15</sup> Vatandaşlığa alınabilmeleri için aranan tek şart milli güvenlik ve kamu düzenine engel teşkil edecek hallerinin bulunmamasıdır.<sup>16</sup> Diğer tüm yetkili makam kararıyla kazanma yollarında olduğu gibi milli güvenlik ve kamu düzeni bakımından engel teşkil edecek hali bulunmama koşulunun sağlanıp sağlanmadığının takdiri idarededir. Hatta bu sebeple, istisnai yolla vatandaşlığa alınacak kişiler bakımından herhangi bir şart aranmadığının söylenebileceği

<sup>12</sup> Zaruret siyasi, idari veya herhangi bir sebeple olabilir, tek koşul vatandaşlığa alınmanın "zaruri" görülmesidir. Zaruret halinin tespiti Cumhurbaşkanlığı tarafından yapılacaktır. DOĞAN, s.76; NOMER, s.90.

<sup>13</sup> TVK, "göçmen" kavramını tanımlamamaktadır. Kanunun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik'in 3. maddesinde göçmen tanımı "Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olup yerleşmek amacıyla tek başına veya toplu halde Türkiye'ye gelip 5543 sayılı İskân Kanunu uyarınca göçmen kabul edilen kişi" olarak yer almaktadır. Göçmen olarak kabul edilen kişilerin vatandaşlığa alınmasına ilişkin ayrıntılı değerlendirme için bkz. BALKAR BOZKURT, Süheyla, Göçmenlerin Türk Vatandaşlığı Kazanması, Bahçeşehir Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.13, S.163-164, 2018.

<sup>14</sup> R.G. 13.8.2016/29800.

<sup>15</sup> ERDEM, Vatandaşlık Hukuku, s.138.

<sup>16</sup> TANRIBİLİR Feriha Bilge, "Türk Vatandaşlığı Kanunu Tasarısının Vatandaşlığın Kazanılmasına İlişkin Hükümleri", Türkiye Barolar Birliği Dergisi, S.75, Ankara, 2008, s.43; ŞİT KÖŞGEROĞLU, Banu, "İstisnai Yoldan Vatandaşlığın Kazanılmasına İlişkin Genel Esaslar ve Son Değişiklikler Çerçevesinde Türk Vatandaşlığının İstisnai Yoldan Kazanılması", Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi C.7, S.1, Ankara 2017, s.187; GÖLCÜKLÜ, s.131. Doktrinde bir görüşe göre, genel sağlık, genel ahlak ve genel asayiş, özel kamu yararı olarak sınıflandırılmaları itibarıyla idarenin takdir yetkisi kapsamında göz önünde bulundurulabilecektir. GÜNGÖR, s.101.

belirtilmektedir.<sup>17</sup> Doktrinde bu kazanma yolu, idareye çok geniş bir yetki tanımaktadır. Özellikle vatandaşlığa alınması zaruri görülen kişiler bakımından sağlanan bu yetkinin, hiçbir kanuni sınır çizilmemiş olması sebebiyle kanunilik ilkesine aykırı olduğu, gerçekten var olmayan bir bağa dayanarak "hızlı ve lütufkar"<sup>18</sup> şekilde vatandaşlığın sağlandığı, yargısal denetiminin zorluğu ve idare tarafından amacı dışında kullanılması riskinin bulunması sebebiyle eleştirilmektedir.<sup>19</sup>

### C. Türk Vatandaşlığının Evlenme Yolu ile Kazanılması

Türk vatandaşlığının evlenme yolu ile kazanılması da bir yetkili makam kararı ile vatandaşlığın kazanılması yolu olarak karşımıza çıkmaktadır. TVK'ya göre bir Türk vatandaşı ile evlenme doğrudan Türk vatandaşlığını kazandırmaz. Ancak bir Türk vatandaşı ile en az üç yıldan beri evli olan ve evliliği devam eden yabancılar, TVK'nın 16. maddesindeki şartları sağlamaları halinde Türk vatandaşlığını kazanmak üzere başvuruda bulunabilecektir.<sup>20</sup> Başvuru sahiplerinde aranacak bu koşullar: (a) aile birliği içinde yaşama, (b) evlilik birliği ile bağdaşmayacak bir faaliyette bulunmama, (c) millî güvenlik ve kamu düzeni bakımından engel teşkil edecek bir hali bulunmamasıdır.<sup>21</sup> Ayrıca Türk Vatandaşlığı Kanunu'nun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik'in

<sup>17</sup> DOĞAN, s.72.

<sup>18</sup> NOMER, s.91.

<sup>19</sup> ERKAN, Mustafa, "Türk Vatandaşlığı Kanununda 7039 Sayılı Kanun ile Yapılan Değişikliklerin İncelenmesi", PPIL, C.39, S.2, İstanbul, 2019, s.427; DOĞAN, s.77; BARAN ÇELİK, Neşe, "Güncel Gelişmeler Işığında Türk Vatandaşlığının İstisnai Haller Kapsamında Kazanılması", Türkiye Barolar Birliği Dergisi, C.130, Ankara, 2017, s.363. Aksi yönde, hükmün fonksiyonel olabileceği yönündeki görüş ve örneklendirme için bkz. GÜNGÖR, s.113.

<sup>20</sup> NOMER, s.98; AYBAY / ÖZBEK / ERSEN PERÇİN, s.133; ERDEM, Vatandaşlık Hukuku, s.156.

<sup>21</sup> Evlilik yolu ile vatandaşlığın kazanılmasında milli güvenlik ve kamu düzeni bakımından engel teşkil eden hali bulunmama koşulunun aranmasına ilişkin eleştiriler için bkz. ERDEM, Bahadır, "Vatandaşlık Kanunu Tasarısında Evlenme ile Türk Vatandaşlığının Kazanılmasına İlişkin Düzenleme, Vahit Doğan / Feriha Bilge Tanrıbilir / Banu Şit (ed.), Türk Vatandaşlığı Kanunu Tasarısı Sempozyumu (29 Şubat 2008) Bildiriler, Ankara, 2008, s.103.

25. maddesine göre kişinin herhangi bir suçtan dolayı yargılamasının devam ettiği veya hükümlü ya da tutuklu olduğu anlaşıldığı takdirde başvurusu reddedilecektir.<sup>22</sup> Başvurudan sonra Türk vatandaşı eşin ölümü nedeniyle evliliğin sona ermesi halinde aile birliği içinde yaşama koşulu aranmayacaktır.<sup>23</sup> Evlenme ile Türk vatandaşlığını kazanan yabancılar, evlenmenin butlanına karar verilmesi halinde evlenmede iyiniyetli iseler Türk vatandaşlığını kaybetmeyecektir.

#### D. Türk Vatandaşlığının Yeniden Kazanılması

Türk vatandaşı olup herhangi bir nedenle Türk vatandaşlığını kaybetmiş kişilerin yeniden Türk vatandaşlığını kazanmaları, bir başka yetkili makam kararıyla kazanma yolu olarak karşımıza çıkmaktadır. TVK kapsamında Türk vatandaşlığını kaybetmiş kişilere, vatandaşlığın yeniden kazanılması hakkı tanınmaktadır.<sup>24</sup> Bu kazanma yolunda, yetkili makam kararı ile Türk vatandaşlığının kazanılmasına ilişkin diğer usullere kıyasen daha az koşul aranmakta, vatandaşlık daha kolay şekilde kazanılabilmektedir.<sup>25</sup> TVK'nın 13. maddesine göre, millî güvenlik bakımından engel teşkil edecek bir hali bulunmamak şartıyla, Türkiye'de ikamet etme süresine bakılmaksızın: (a) çıkma izni almak suretiyle Türk vatandaşlığını kaybedenler ve (b) ana veya babalarına bağlı olarak Türk vatandaşlığını kaybedenler ve (c) kanunun 21. maddesinde öngörülen

süre içerisinde seçme hakkını kullanmayanlar Türk vatandaşlığını Bakanlık kararıyla yeniden kazanabilirler. Türk vatandaşlığı kaybettirme yolu ile kaybettirilen kişiler ise TVK'nın 14. maddesi uyarınca üç yıl ikamet koşulu ve millî güvenlik bakımından engel teşkil edecek bir halinin bulunmaması koşuluyla yeniden Türk vatandaşlığını kazanabileceklerdir. Bu bağlamda, Türk vatandaşlığının yeniden kazanılması usulünde de millî güvenlik bakımından engel teşkil edecek bir halinin bulunmaması koşulu karşımıza çıkmaktadır.<sup>26</sup>

#### E. Türk Vatandaşlığının Evlat Edinilme Yoluyla Kazanılması

Evlat edinme, evlat edinen ile evlatlık arasındaki soy bağı, kan bağına dayanmaksızın, mahkeme kararı ile kuran alternatif bir yoldur.<sup>27</sup> TVK'nın 17. maddesine göre bir Türk vatandaşı tarafından evlat edinilen ergin olmayan kişi, millî güvenlik ve kamu düzeni bakımından engel teşkil edecek bir hâli bulunmamak şartıyla, karar tarihinden itibaren Türk vatandaşlığını kazanabilir. Maddedeki "karar tarihinden itibaren" ifadesindeki "karar'ın, İçişleri Bakanlığı'nın verdiği vatandaşlığın kazanılmasına ilişkin karar tarihi olduğu belirtilmektedir.<sup>28</sup> Evlat edinilme yoluyla Türk vatandaşlığının kazanılmasında da millî güvenlik ve kamu düzeni bakımından engel teşkil edecek bir hali bulunmamak bir kazanma koşuludur ve idarenin takdir yetkisine işaret etmektedir. Doktrinde, evlat edinilerek Türk vatandaşlığını kazanması söz konusu olan kişinin ergin olmayacak olduğu dikkate alınarak bu koşulun oldukça sınırlı bir uygulama alanına sahip olacağı belirtilmektedir.<sup>29</sup>

<sup>22</sup> İlgili düzenlemenin millî güvenlik ve kamu düzeni bakımından engel teşkil edecek bir hali bulunmama koşulu kapsamına girdiği düşünülse dahi, doktrinde yargılamanın devam etmesinin vatandaşlığın kazanılmasında bir engel olarak düzenlenmiş olmasının masumiyet karinesine aykırılık teşkil ettiği belirtilmektedir, REÇBER, Kamuran / ÖZGENÇ, Zeynep, "5901 Sayılı Türk Vatandaşlık Kanunundaki Bazı Boşluklar", İÜHF, C.74, S.1, İstanbul 2016, s.380; AKŞAHİN POLAT, Sibel, "Türk Hukukunda ve Mukayeseli Hukukta Evlilik Yoluyla Vatandaşlığın Kazanılması", Necmettin Erbakan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.2, S.2, Konya 2019, 189. Diğer yandan düzenlemede yer alan "herhangi bir suç" ifadesinin de "tehlikeli" ve "yorumu açık" olduğu belirtilmektedir, AYBAY / ÖZBEK / ERSEN PERÇİN, s.135.

<sup>23</sup> ERDEM, Vatandaşlık Hukuku, s.169.

<sup>24</sup> NOMER, s.94; ERDEM, Vatandaşlık Hukuku, s.148.

<sup>25</sup> ERDEM, Vatandaşlık Hukuku, s.148.

<sup>26</sup> AYBAY / ÖZBEK / ERSEN PERÇİN, s.227; DOĞAN, s.78.

<sup>27</sup> DURAL, Mustafa / ÖĞÜZ, Tufan / GÜMÜŞ, Mustafa Alper, Türk Özel Hukuku Cilt III: Aile Hukuku, İstanbul 2018, s.307; KILIÇOĞLU, Ahmet, Aile Hukuku, Ankara, 2016, s.560.

<sup>28</sup> ERDEM, Vatandaşlık Hukuku, s.184; DOĞAN, s.102; GÜNGÖR, s.158; ÖZTÜRK, Necla / YARAR, Güven, "Türk Vatandaşlığının Evlat Edinme Yoluyla Kazanılması" Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi, C.7, S.1, 2020, s.25. Aksi yönde, belirtilen tarihin evlat edinmeye ilişkin mahkeme kararının tarihi olduğu yönündeki görüş için bkz. NOMER, s.108.

<sup>29</sup> ÖZTÜRK / YARAR, s.23.

Doktrindeki baskın görüş Türk vatandaşlığının evlat edinme yoluyla kazanılmasının bir yetkili makam kararıyla kazanma türü olduğunu kabul etse de,<sup>30</sup> evlat edinme yolu ile kazanmanın, yetkili makam kararıyla kazanma kapsamına girmeyen, ayrı bir sonradan kazanma yolu olduğunu savunan bir görüş de bulunmaktadır.<sup>31</sup> Tartışmaların kaynağı olarak, kanun tasarısı üzerinde İçişleri Komisyonu görüşmeleri sonrasında değişiklik yapılması ve yapılan değişiklik ile kanun sistematığının, evlat edinme yolu ile kazanmanın bir yetkili makam kararıyla kazanma türü olduğu izlenimini uyandırır hale getirilmesi gösterilmektedir.<sup>32</sup>

#### F. Vatandaşlık Başvurularının Değerlendirilmesinde İzlenen Usul

TVK'nın 18. maddesi uyarınca, kanunun 11. ve 16. maddeleri uyarınca genel yolla veya evlenme yoluyla Türk vatandaşlığını kazanmak isteyen yabancıların başvuru için gerekli şartları taşıyıp taşımadıklarının tespiti, illerde oluşturulan "vatandaşlık başvuru inceleme komisyonu" tarafından yapılacaktır.<sup>33</sup> Maddeye göre komisyonun oluşumu ve çalışma esaslarının yönetmelikle belirlenecektir. İlgili esaslar 5901 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu'nun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik'te yer almaktadır.<sup>34</sup> Kanunun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik'in 69. maddesine göre komisyon, il valisi veya görevlendireceği vali yardımcısının başkanlığında, il müdürlüğü, il emniyet müdürlüğü, il jandarma komutanlığı,

il millî eğitim müdürlüğü ve sosyal hizmetler il müdürlüğünden en az şube müdürü düzeyinde görevlendirilen temsilcilerden oluşur. Komisyon başkanı gerekli gördüğü hallerde diğer birim temsilcilerini görüşlerini almak üzere komisyona davet edebilir. Komisyonun çalışma usul ve esasları ise Yönetmelik'in 70. maddesinde düzenlenmektedir. Buna göre komisyonun sekreteryaya hizmetleri il müdürlüğü tarafından yürütülür. Komisyon, başkan olmaksızın toplanamaz, üye tam sayısının en az üçte ikisi ile toplanır ve kararlar toplantıya katılanların oy çokluğu ile alınır. Oylamada eşitlik olması halinde başkanın taraf olduğu görüş kabul edilir. Karara katılmayan temsilci, gerekçesini yazılı olarak belirtir. Komisyon, gündem olması halinde en geç on beş gün içinde toplanır. Komisyonun toplanacağı tarihler, komisyon başkanınca iş yoğunluğuna göre belirlenir. Komisyon, Türk vatandaşlığını kazanmak isteyen yabancılarda aranan başvuru şartlarının bulunup bulunmadığını inceler ve kanaatini belirtir.

Yönetmelik'in 19. maddesinde ise Türk vatandaşlığını kazanmak isteyen yabancıların başvurusunda aranan şartları taşıyıp taşımadığı, soy durumu, Türkçe konuşma yeterliliği, geçimini ne şekilde sağladığı ve Türkiye'nin toplumsal yaşamına uyum sağlayıp sağlamadığı, hususlarının tespiti için komisyon tarafından mülakata tabi tutulacağı düzenlenmiştir. Mülakat sonucunda oluşan kanaat vatandaşlık mülakat formuna açık bir şekilde yazılacaktır.

TVK'nın 19. maddesinde yetkili makam kararı ile Türk vatandaşlığını kazanmak isteyen yabancıardan başvuru için gerekli şartları taşıyanların adına vatandaşlık dosyası düzenleneceği ve dosyanın, hakkında karar verilmek üzere Bakanlığa gönderileceği düzenlenmiştir. Bakanlıkça yapılacak inceleme ve araştırma sonucunda durumu uygun bulunanlar Bakanlık kararı ile Türk vatandaşlığını kazanabilirler, uygun görülmeyenlerin talepleri ise Bakanlıkça reddedilir. TVK'nın 12. maddesi uyarınca istisnai yolla Türk vatandaşlığını kazanma işlemleri ise İçişleri Bakanlığınca yürütülecektir.

<sup>30</sup> AYGÜL, Musa, "Evlat Edinme Yolu ile Vatandaşlığın Kaybedilmesi ve Kazanılması", Türkiye Barolar Birliği Dergisi, C.99, Ankara 2012, s.67; DOĞAN, s.100; ERDEM, Vatandaşlık Hukuku, s.184; GÜNGÖR, s.158.

<sup>31</sup> ERTEN, Rifat, "Türk Vatandaşlığı Kanunu Tasarısı'nın Türk Vatandaşlığının Kazanılmasına İlişkin Hükümleri Hakkında Değerlendirmeler", Ankara Barosu Dergisi, C.66, S.4, Ankara, 2008, s.57.

<sup>32</sup> TİRYAKIOĞLU, Bilgin, "Türk Vatandaşlığı Kanunu Tasarısına Göre Vatandaşlığın Yetkili Makam Kararı ile Kazanılması", Vahit Doğan / Feriha Bilge Tanrıbilir / Banu Şit (ed.), Türk Vatandaşlığı Kanunu Tasarısı Sempozyumu (29 Şubat 2008) Bildiriler, Ankara 2008, s.81-82.

<sup>33</sup> AYBAY / ÖZBEK / ERSEN PERÇİN, s.111.

<sup>34</sup> R.G. 06.04.2010/27545.

### III. Türk Vatandaşlığının Yetkili Makam Kararıyla Kazanılmasında İdarenin Takdir Yetkisinin Kapsamı

#### A. İdarenin Takdir Yetkisine Bırakılan Değerlendirmeler

##### 1. Koşulların Gerçekleştiğinin Tespitine Yönelik Takdir Yetkisi

Kanunda sayılan koşullar arasında “iyi ahlak sahibi olma”, “milli güvenlik ve kamu düzeni bakımından engel teşkil edecek bir hali bulunmama” ve “Türkiye’de yerleşme niyeti” koşullarının, diğer koşullara kıyasla oldukça belirsiz ve soyut koşullar olduğunu söylemek mümkündür.<sup>35</sup>

Kanunda sayılan iyi ahlak sahibi olma, milli güvenlik ve kamu düzeni bakımından engel teşkil edecek bir hali bulunmama, yerleşme niyetinin bulunması gibi koşulların genel ve belirsiz ifadeler olması, bu koşulların kapsamı ve bu koşulların gerçekleşip gerçekleşmediğinin tespiti bakımından idareye verilen takdir yetkisine işaret etmektedir.<sup>36</sup> Bu kavramlar, idare hukukunda da belirsiz veya muğlak kavramlar olarak tanımlanmaktadır.<sup>37</sup> İdarenin, işlemlerinde bu tip muğlak kavramları somutlaştırması ve işlemin sebebinin dayanağı olan vakıaları ortaya koyması gerekir.<sup>38</sup> Bu kapsamda, kişinin iyi ahlak sahibi olmadığı veya milli güvenlik ve kamu düzeni bakımından engel teşkil edecek bir hali bulunduğu ile ilgili tespitlerin somut delillerle ortaya konması gerektiği doktrinde belirtilmektedir.<sup>39</sup> Çalışmamızın bu bölümünde, belirtilen koşullar, doktrindeki görüşler ve yargı kararları ışığında incelenecektir.

<sup>35</sup> NOMER s.85; ERDEM, Vatandaşlık Hukuku, s.137.

<sup>36</sup> ERDEM, Vatandaşlık Hukuku, s.137.

<sup>37</sup> Muğlak/belirsiz kavramlar hakkında detaylı bilgi için bkz. GÜNDAĞ, Metin, İdare Hukuku, Ankara, 2017, s.154 vd.; KAYA, Cemil, İdarenin Takdir Yetkisi ve Yargısal Denetimi, İstanbul, 2021, s.43 vd.

<sup>38</sup> ARAT ÖZKAYA, Nilay, Türk İdare Hukuku’nda İdarenin Hukuk Sınırları İçinde Hareket Serbestisi: “Takdir Yetkisi” ve Bunun Sınırları Üzerine Bir İnceleme, İstanbul, 2015, s.108.

<sup>39</sup> ERDEM, Vatandaşlık Hukuku, s.137.

#### a. İyi Ahlak Sahibi Olma Koşulu

İyi ahlak sahibi olmak, TVK’nın 11. maddesi kapsamında genel yolla Türk vatandaşlığı başvurusu için aranan şartlardan biri olarak sayılmıştır. Kanun gerekçesinde iyi ahlak sahibi olma koşulunun “Türk vatandaşı olmak üzere başvuran yabancıların Türk örf ve âdetleri ile toplumsal yaşamına aykırı bir davranış içinde bulunmamasını” ifade ettiği belirtilmiştir.<sup>40</sup> Kanunun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik’in 15. maddesinin (d) bendinde ise iyi ahlak sahibi olmak “toplum içinde birlikte yaşamının gerektirdiği sorumluluk duygusu ile davranarak iyi ahlak sahibi olduğunu göstermek, davranışları ile çevresine güven vermek, toplumca hoş karşılanmayan ve toplum değerlerine aykırı kötü alışkanlığı bulunmamak” olarak tanımlanmıştır. Ayrıca doktrinde “cinsel özgürlüğe ve edep törelerine” karşı suç işleyen kişinin de iyi ahlaklı sayılmayacağı söylenmektedir.<sup>41</sup>

Kanunun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik’in 18. maddesine göre, kişinin iyi ahlak sahibi olup olmadığı il emniyet müdürlüklerince yapılacak soruşturma ile belirlenecektir.<sup>42</sup> İyi ahlak koşulu değerlendirilirken, başvuru tarihinde Türkiye’de genel olarak var olduğu kabul edilen ahlak ölçütlerinin anlaşılması gerekmektedir; başvuruyu değerlendiren yetkililerin kendi ahlak anlayışlarını toplumun geneline yormaları ihtimal dahilindedir.<sup>43</sup> Ayrıca “iyi ahlak” kavramı zaman içerisinde de değişkenlik gösterebilecektir.<sup>44</sup>

İdare tarafından yapılan “iyi ahlak sahibi olma” koşuluna dair değerlendirmeler, yargı kararlarına da konu olmuştur. 2020 yılında verilen bir Danıştay kararı incelendiğinde, karara konu başvuruda, vatandaşlık talebinde bulunanın “resmi olarak evli iken ve boşandıktan sonra ken-

<sup>40</sup> Kanun gerekçesi s.5, Bağlantı: <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem23/yil01/ss90.pdf> (Erişim Tarihi: 5 Ekim 2021).

<sup>41</sup> NOMER, s.85.

<sup>42</sup> NOMER, s.85.

<sup>43</sup> AYBAY / ÖZBEK / ERSEN PERÇİN, s.119.

<sup>44</sup> ERDEM, Vatandaşlık Hukuku, s.133.

*disi de evli olan ... isimli kişiyle beraberlik yaşadığı, ikamet ettiği adresinde ve bu çevrede yapılan incelemelerde ... bir yerde çalışmadığı, çalışma ikametinin amacının Türk vatandaşı olmak ve Türkiye’de kalmak olduğu*” tespit edilerek, başvuruda bulunanın iyi ahlak sahibi olma koşulunu karşılamadığı kanaatine varıldığı ve başvurunun idarece reddine karar verildiği görülmektedir.<sup>45</sup> İlgili kararda “*dava konusu işlemde Emniyet Genel Müdürlüğü’nün ve MİT Müsteşarlığı’nın vatandaşlığa alınma konusunda olumlu görüş bildirdikleri, “iyi ahlak sahibi olma” şartının sağlanmadığını ortaya koyan ve destekleyen hukuken kabul edilebilir delillerin bulunmadığı göz önünde tutulduğunda “iyi ahlak sahibi olma” şartının bulunmadığından bahisle tesis edilen işlemin iptali istemiyle açılan davanın reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararında hukuka uyarlık bulunmadığı*” sonucuna varılmıştır. 2020 yılında verilen bir başka karara konu başvuruda, başvuru kişinin “*toplumsal yaşama uyum sağlayamadığı ve bunu davranışlarıyla teyit edemediği dolayısıyla iyi ahlak sahibi olma şartını yerine getirmediği*” gerekçesiyle başvuru idarece reddedilmiştir.<sup>46</sup> Ret kararının iptali talebiyle açılan davada, idare mahkemesi, egemenlik hakkı kapsamında tesis edilen dava konusu işlemde hukuka aykırılık bulunmadığı sonucuna ulaşarak davanın reddine karar vermiştir. Danıştay tarafından yapılan değerlendirmede, davalı idarece talebin reddine gerekçe yapılan “*toplumsal yaşama uyum sağlayamadığı ve bunu davranışlarıyla teyit edemediği*” dolayısıyla “*iyi ahlak sahibi olma*” şartını yerine getirmediği görüşünü ortaya koyan herhangi bir bilgi ve belgenin bulunmadığı, yapılan değerlendirmenin gerekçesinin belirtilmediği ve dava dosyasına bu değerlendirmenin doğruluğunu teyit edecek belge sunulmadığı göz önüne alınmıştır. İdarenin takdir yetkisini hukuk kuralları içinde ve genel hukuk ilkeleri doğrultusunda kullanması gerektiği vurgulanarak, davanın reddi yolunda

verilen idare mahkemesi kararının bozulmasına karar verilmiştir. Bu bağlamda, her iki karar birlikte değerlendirildiğinde, idarece kanunda aranan koşulların sağlanmadığı kanaatine varılarak başvurunun reddedildiği hallerde, yargı makamlarınca, yalnızca koşulun sağlanmadığının belirtilmesinin yeterli görülmediği, bu durumun, yani işlemin sebep unsurunun, hukuken kabul edilebilir somut delillerle ortaya konmasının arandığı anlaşılmaktadır.

Danıştay’ın başka bir kararına konu başvuruda ise, idarece yapılan tahkikat sonucu, başvuru kişinin 7 yıl, 4 ay, 3 gün süreyle yasal ve kesintisiz ikamet sahibi olduğu, iyi derecede Türkçe konuştuğu, herhangi bir suç kaydının bulunmadığı yönünde rapor düzenlendiği, davacının katip unvanıyla çalıştığı süre boyunca başarılı ve dürüst bir şekilde çalıştığına ilişkin ilgili Büyükelçilik tarafından referans mektubu verildiği, Emniyet Genel Müdürlüğü’nün arşiv araştırması sonucunda davacı hakkında arşivlerde herhangi bir suç/sabika kaydına rastlanılmadığının tespit edildiği belirtilmesine rağmen “*davacının ...’nin ... Büyükelçiliği’nde çalıştığı dönemde ... diplomatlar ile gayri ahlaki ilişkiler yaşadığı yönünde söylentiler bulunma*” gerekçe gösterilerek davacının vatandaşlık talebinin reddine karar verildiği görülmektedir.<sup>47</sup> Ret kararı, idare mahkemesi önüne taşınmış ve söylenti boyutundaki iddialar temel alınarak verilen ret kararında hukuka uyarlık bulunmadığı sonucuna varılmış dava konusu işlem iptal edilmiştir. Danıştay tarafından idare mahkemesinin bu kararı, “*idareye kanunen tanınan takdir hakkının hukuken geçerli nedenlere dayalı olarak kullanıldığı sonucuna varıldığından, başvurunun reddine dair işlemin iptali yolunda verilen kararda hukuki isabet bulunmadığı*” sonucuna varılarak bozulmuştur. Kararda, idare mahkemesi kararının usul ve hukuka uygun olduğunu savunan karşı oy da bulunmaktadır. Karar değerlendirildiğinde, Danıştay tarafından, idarece verilen ret kararında bir sebep gösterilmesinin yeterli görüldüğü, işleme dayanak gösterilen faaliyetin değerlendirilmesi-

<sup>45</sup> D.10.D, E.2016/12051, K.2020/4799, T.11.11.2020, Lexpera Hukuk Veritabanı.

<sup>46</sup> D.10.D, E.2016/15612, K.2020/4798, T.11.11.2020, Lexpera Hukuk Veritabanı.

<sup>47</sup> D.10.D, E.2016/14894, K.2020/4499, T.4.11.2020, Lexpera Hukuk Veritabanı.



nin idarenin takdir yetkisi kapsamında kaldığının kabul edildiği görülmektedir. Kanaatimizce de idare mahkemesi tarafından verilen ret kararı hukuka uygundur. Başvurucuların faaliyetlerinin, kanunda aranan koşulların sağlanması bakımından değerlendirilmesi idarenin takdir yetkisi kapsamında kalmakla birlikte, faaliyetlerin gerçekleştiğinin somut olarak ortaya konması, söylenti boyutundaki bilgilere dayanılarak işlem gerçekleştirilmemesi hukuka uygun bir yaklaşım olacaktır.

Kararlar ışığında, “iyi ahlak sahibi olma” koşulunun, sınırları çizilmesi oldukça güç ve değişken bir kavram olduğu, idarenin bu koşula ilişkin yapacağı değerlendirmelerin de öngörülebilirlikten uzak olduğu açıktır. Bu bağlamda kanaatimizce hem koşulun kapsamının somutlaştırılması ihtiyacı görülmekte, hem de uygulamada “iyi ahlak sahibi olma” koşulunun karşılanmamasına gerekçe gösterilen faaliyetlerin, idarece somut olarak ortaya konması gerekmektedir.

#### **b. Milli Güvenlik ve Kamu Düzeni Bakımından Engel Teşkil Edecek Hali Bulunmama Koşulu**

TVK çerçevesinde “milli güvenlik ve kamu düzeni bakımından engel teşkil edecek hali bulunmama koşulu”, yetkili makam kararıyla Türk vatandaşlığının kazanılması yollarından genel yolla, istisnai yolla ve evlenme yoluyla kazanmada ve Türk vatandaşlığının evlat edinme yoluyla kazanılmasında ortak şart olarak karşımıza çıkmaktadır. Türk vatandaşlığının yeniden kazanılması yolunda ise “milli güvenlik bakımından engel teşkil edecek hâli bulunmama” şartı aranmış, kamu düzeni şartı metinde yer almamıştır.

Milli güvenlik ve kamu düzeni bakımından engel teşkil edecek hali bulunmama koşulu 5901 sayılı TVK ile getirilmiştir. 403 Sayılı mülga Türk Vatandaşlığı Kanunu<sup>48</sup> döneminde, İçişleri Bakanlığı tarafından kanunun uygulanmasına ilişkin “Çok Gizli” bir yönerge çıkarıldığı ve kanunda sayılan şartları taşıyan kişilerin vatandaşlık başvurularının, milli güvenlik veya kamu düzeni bakımından engel teşkil edecek hal bakımından bu

yönergeye göre de değerlendirildiği bilinmektedir.<sup>49</sup> 5901 sayılı TVK ile bu koşul kanuni dayanağa kavuşturulmuştur.

Kanunun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik’in 35. maddesine göre, milli güvenlik ve kamu düzeni bakımından engel teşkil edecek bir hali bulunmama koşulunun sağlandığının tespiti için genel yolla kazanma, istisnai yolla kazanma, evlenme yolu ile kazanma ve evlat edinme yolu ile kazanma başvurularında Millî İstihbarat Teşkilâtı Müsteşarlığından ve Emniyet Genel Müdürlüğünden, yeniden kazanma başvurularında ise Emniyet Genel Müdürlüğünden arşiv araştırması istenir.<sup>50</sup>

Kanunda milli güvenlik ve kamu düzeni kavramlarının tanımı ve bu kavramlar bakımından engel teşkil edecek bir hali bulunmama koşulunun anlamı bakımından yeterli açıklama yer almamaktadır. Bu muğlak ifadenin anlamlandırılması ve Türk vatandaşlığını kazanmak üzere başvuruda bulunanların bu koşulu karşılayıp karşılamadığının tespiti bakımından, idareye, kanun koyucunun amacı çerçevesinde bir takdirde bulunma yetkisi tanındığı aşıkardır. Doktrinde bir görüş, milli güvenlik ve kamu düzeni gibi soyut kavramların bir yandan bu kavramlarda zamanla ortaya çıkan anlayış değişikliklerinde esneklik ve öngörülemeyen sorunların değerlendirilmesinde kolaylık sağlarken, bir yandan da yetkili makama tanınan takdir yetkisinin sınırlarını fazla genişlettiğini ve öngörülebilirliği engellediğini belirtmektedir.<sup>51</sup>

Kanun gerekçesinde milli güvenlik ve kamu düzeni bakımından engel teşkil edecek bir hali bulunmama koşuluyla amaçlananın “*milli gü-*

<sup>48</sup> RG. 22.2.1964/11638.

<sup>49</sup> DOĞAN, s.68; DARDAĞAN KİBAR, Gül Esra, Türk Vatandaşlık Mevzuatı ve Güncel Gelişmeler Işığında Vatandaşlığın Kanuniliği İlkesi”, Vahit Doğan / Alper Çağrı Yılmaz / Lale Ayhan İzmirtli (ed.), Milletlerarası Özel Hukukta Güncel Meseleler Sempozyumu, Ankara, 2019, s.6; ERTEN, Rifat, “Türk Vatandaşlığının Yeniden Kazanılması Yollarında Aranan Ortak Şart: Milli Güvenlik Bakımından Engel Teşkil Edecek Bir Hali Bulunmamak”, PPIL, C.40, S.2, 2020, s.1356.

<sup>50</sup> AYBAY / ÖZBEK / ERSEN PERÇİN, s.22; ERDEM, Vatandaşlık Hukuku, s.136.

<sup>51</sup> ERTEN, Milli Güvenlik, s.1357-1358.

venlik bakımından tehlike teşkil eden ve milli menfaatler ve ülke bütünlüğü aleyhine faaliyet gösterenlerle bu faaliyetleri destekleyenlerin, bu gibi kişi veya kuruluşlarla ilişki içerisinde bulunanların ve herhangi bir isyan, sabotaj, casusluk, silah ve uyuşturucu kaçakçılığı, evrakta sahtecilik gibi kamu düzenini bozan faaliyetlerde bulunanların Türk vatandaşlığını kazanmalarını” engellemek olduğu ortaya konmuştur.<sup>52</sup> Kanun gerekçesi hem kavramlar bakımından yeterli bir açıklama sunmamakta, hem de kullanılan “gibi” ifadesi sebebiyle sayılan faaliyetlerin yalnızca örnek teşkil ettiği anlaşılmaktadır.<sup>53</sup> “Milli güvenlik” ve “kamu düzeni” kavramlarının birbirlerinden ayrılması da güçlüklerle sebep olmaktadır.<sup>54</sup>

Milli güvenlik ve kamu düzeni bakımından engel teşkil edecek hali bulunmama koşulu güncel ve örnek arz edebilecek bazı yargı kararlarına da konu olmuştur. 2020 yılında verilen Ankara Bölge İdare Mahkemesi kararına konu olayda, Türk soylu Afganistan vatandaşı olan davacının TVK’nın 11. maddesine göre yaptığı başvurunun, “Orta Asya kökenli sefeli unsurların bir araya geldikleri bir platform olduğu yönünde bilgi bulunan ... Derneğine üye olduğu yolundaki MİT yazısı” üzerine milli güvenlik ve kamu düzeni bakımından engel teşkil edecek bir halinin bulunması gerekçesiyle reddedildiği görülmektedir.<sup>55</sup> İlgili kararda, “devletin hükümranlık hakkı kapsamında Türk Vatandaşlığı’nın kazanılması konusunda davalı idarenin takdir yetkisi bulunmakta ise de, bu yetkinin olumsuz yönde kullanılmasına herhangi bir sebep gösterilmesi halinde bu yönde yargısal denetim yapılarak söz konusu sebebin varlığının araştırılacağına açık olması ve vatan-

daşlık başvurusu sonucu davacı hakkında gerekli araştırmanın yapılarak komisyonca olumlu görüş belirtilmesi ve hakkındaki istihbari bilginin doğru olmadığına saptanması nedeniyle davacının milli güvenlik ve kamu düzeni bakımından engel teşkil edecek bir hali bulunması nedeniyle vatandaşlık başvurusunun reddine ilişkin işlemlerde hukuka uyarlık, bu işlemin iptali istemiyle açılan davanın reddi yolundaki İdare Mahkemesi kararında hukuki isabet” görülmemiş ve kararın bozulmasına karar verilmiştir.

2020 yılında verilen bir başka karara konu olayda, Türk vatandaşlığının yeniden kazanılmasına ilişkin başvuru, idare tarafından, davacının “uyuşturucu madde ihraç etmek suçundan dolayı Edirne 2. Ağır Ceza Mahkemesi’nin E.1987/153, K.1988/68 (1993/21 ek karar) sayılı kararı ile hapis cezasına çarptırıldığı, bu tür bir mahkumiyetin ilgili mevzuat hükümlerine göre vatandaşlığın kazanılmasına engel suçlar arasında sayıldığı, (...) davacının işlemiş olduğu suçun niteliği de gözönüne alınarak Türk Vatandaşlığına geçme isteğinin milli güvenlik bakımından engel teşkil edecek bir hali bulunduğundan bahisle” reddedilmiştir.<sup>56</sup> Ret kararının iptali istemiyle açılan davada, mahkemece, davacının “Türk vatandaşlığının kaybından sonra kamu düzenine ve milli güvenliğe zarar verecek davranışlarda bulunduğu, suç işlediği veya yasadışı faaliyetler içinde yer aldığı yönünde herhangi bir tespitin de olmadığı, davacı tarafından 37 yıl önce işlenmiş bir suç nazara alınarak milli güvenlik bakımından yeniden Türk vatandaşlığına alınmada engel teşkil edecek bir durum olarak kabule imkan bulunmadığı” kanaatine varılmış ve ret işleminde hukuka uyarlık görülmemiştir. Doktrinde de kişilerin iyi insan olma yönündeki çabalarının, “umut hakkı” kapsamında Türk vatandaşlık hukuku açısından desteklenmesi gerektiği belirtilmektedir.<sup>57</sup>

Önem arz edebilecek bir diğer husus, Türk vatandaşlığının evlenme yolu ile kazanılmasını

<sup>52</sup> Kanun gerekçesi s.5, Bağlantı: <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem23/yil01/ss90.pdf> (Erişim Tarihi: 5 Ekim 2021).

<sup>53</sup> NÖMER, s.87; ERKAN, Mustafa, “Türk Vatandaşlığının Sonradan Kazanılmasında Milli Güvenlik ve Kamu Düzeni Kavramlarının İncelenmesi”, Vahit Doğan / Alper Çağrı Yılmaz / Lale Ayhan İzmirli (ed.), Milletlerarası Özel Hukukta Güncel Meseleler Sempozyumu, Ankara, 2019, s.28; ERTEN, Milli Güvenlik, s.1358.

<sup>54</sup> ERKAN, Milli Güvenlik ve Kamu Düzeni, s.28.

<sup>55</sup> Ankara BİM, 10. İDD, E.2019/2439, K.2020/423, T.3.3.2020, Lexpera Hukuk Veritabanı.

<sup>56</sup> Ankara BİM, 10.İDD, E.2020/532, K.2020/518, T.21.5.2020, Lexpera Hukuk Veritabanı.

<sup>57</sup> ERKAN, Milli Güvenlik ve Kamu Düzeni, s.34.

da, milli güvenlik ve kamu düzeni bakımından engel teşkil eden hali bulunmama koşulunun, sadece başvuran eş bakımından mı yoksa her iki eş bakımından mı aranacağıdır. 2020 yılında verilen Danıştay kararına konu olayda, Ukrayna vatandaşı davacının TVK'nın 16. maddesine göre yaptığı başvuru Emniyet Genel Müdürlüğü ve Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından yapılan arşiv araştırması sonucunda, davacının Türk vatandaşı olan eşinin Moskova'da öğrenci olduğu yıllarda çeşitli terör örgütleri ile bağlantısı olduğu, sonraki yıllarda ise terör örgütüne hizmet sağladığı ve örgütten finansman aldığı tespit edildiğinden milli güvenlik bakımından engel teşkil edecek bir halinin bulunmaması şartını taşımadığı gerekçesiyle reddedilmiştir.<sup>58</sup> Karar kapsamında, milli güvenlik ve kamu düzeni bakımından engel teşkil edecek bir hali bulunmama koşulunun yalnızca başvuran eş için değil her iki eş için de arandığı görülmektedir. Ankara Bölge İdare Mahkemesi tarafından 2020 yılında verilen benzeri bir kararda da, *"Mahkemece, vatandaşlığın kazanılması için başvuru sahiplerinin taşınması gereken şartların sadece başvuru sahiplerinde bulunması gerektiği, Türk vatandaşı olan diğer eşin de bu şartları taşımasının değerlendirme kriteri olarak belirlenemeyeceği gerekçesiyle dava konusu işlemin iptaline karar verilmişse de, mevzuatta öngörülen başvuru koşullarının sadece başvuran yabancı açısından değil her iki eşi de kapsayacak şekilde irdelenmesi gerekliliği vatandaşlık konusunda Devletin hükümlerlik hakkının bir sonucudur"* tespiti yer almaktadır.<sup>59</sup> Doktrinde, böyle bir yaklaşımın, ancak yabancı eşin de diğer eşin yasa dışı faaliyetlerinin bir par-

çası olabileceği şüphesi söz konusu ise, yabancı eşin suçla ilgisine ilişkin araştırmaların yapılması ve tespitinde bulunulması halinde izlenebileceği belirtilmektedir.<sup>60</sup> Kanaatimizce de, idarenin bu yaklaşımı, suç ve cezaların şahsiliği ilkesini akla getirmekte ve hukuka uygunluğu bakımından tereddüt yaratmaktadır. Özellikle, milli güvenlik ve kamu düzeni bakımından engel teşkil edileceği öne sürülen faaliyetlerin tarafların evliliği tarihinden önce gerçekleşmiş olması halinde, yabancı eşin suçla ilgisinin olmadığı kabulü gerekebilecektir. Aksi bir yorum, yukarıda değinilen "umut hakkı" yaklaşımı ile de çelişecektir. Yabancı eşin bu faaliyetlerle ilgisi olduğu şüphesi bulunduğu takdirde ise, bu hususun bir ret sebebi olarak gösterilebilmesi için, gerekli araştırmalar yapılarak, suçla ilginin ve vatandaşlık başvurusunda bulunan kişinin vatandaşlığa kabulü ile milli güvenlik ve kamu düzeni bakımından doğabilecek tehlikenin somut olarak ortaya konması gerekecektir. Devletin vatandaşlığa kabul konusunda hükümlerlik hakkının bulunduğu kabul edilmekle birlikte, bu hakkın keyfi şekilde kullanılmaması gerekmektedir.

Son olarak, bir diğer önemli konu olan Kanunun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik'in 72. maddesine değinilmesi gerekmektedir. İlgili maddenin 5. fıkrası ile *"İlgili kurumlarda yapılan araştırma sonucunda Anayasa ile kurulu devlet düzenini yıkma yolunda faaliyette bulunduğu, bu faaliyetlerde bulunanlarla işbirliği yaptığı veya bunları maddi olarak desteklediği, Türkiye Cumhuriyetinin ülkesi ve milleti ile bölünmez bütünlüğüne karşı yurt içinde veya dışında, 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanunu kapsamına giren suçlarla ilgili faaliyetlerde bulunduğu, isyan, casusluk ve vatana ihanet suçlarına katıldığı, silah ve uyuşturucu madde kaçakçılığı, insan kaçakçılığı ve insan ticareti yaptığı veya bunlarla ilişki içerisinde bulunduğu tespit edilenler ile taksirli suçlar hariç olmak üzere ertelenmiş, zamanaşımına uğramış, hükmün açıklanması geriye bırakılmış, paraya çevrilmiş veya affa uğramış olsa dahi, altı*

<sup>58</sup> İlgili kararda "davacının Türk vatandaşlığına alınma talebiyle yaptığı başvurunun belirtilen şekilde incelenmesi sonucunda, Millî İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığınca verilen bilgiler ve menfi değerlendirme dikkate alındığında; vatandaşlığa kabul konusunda Devletin egemenlik hakkından kaynaklanan takdir yetkisi kapsamında, milli güvenlik ve kamu düzeni gözetilerek davacının başvurusunun reddi yönünde tesis edilen işlemde" hukuka aykırılık görülmemiştir. D.10.D, E.2015/2129, K.2020/3416, T.2.10.2020, Lexpera Hukuk Veritabanı.

<sup>59</sup> Ankara BİM, 10.İDD, E.2020/2060, K.2020/1810, T.13.10.2020, Lexpera Hukuk Veritabanı.

<sup>60</sup> TANRIBİLİR, Feriha Bilge, Evlenme ve Vatandaşlık, Çankaya Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.5, S.1, 2020, s.3045.

aydan fazla hapis cezası alanlar Türk vatandaşlığını kazanamaz” düzenlemesi getirilmiştir. Düzenlemenin ilk kısmının, yukarıda da değinilen TVK’nın 11. maddesine ilişkin gerekçe ile uyum içerisinde olduğu kolaylıkla görülmektedir. Ancak fıkranın devamında yer alan “taksirli suçlar hariç olmak üzere ertelenmiş, zamanaşımına uğramış, hükmün açıklanması geriye bırakılmış, paraya çevrilmiş veya affa uğramış olsa dahi, altı aydan fazla hapis cezası alanlar Türk vatandaşlığını kazanamaz” düzenlemesi, kanunilik ilkesi çerçevesinde tartışmalara yol açmıştır. Doktrinde, kanun koyucunun, kamu düzeni ve milli güvenlik kavramlarının sınırlarını, kanunun gerekçesi vasıtasıyla çizdiği belirtilmektedir.<sup>61</sup> Bu bağlamda kanunda ve gerekçesinde belirtilenin ötesinde böyle bir düzenleme yapılması, kanunilik ilkesi çerçevesinde eleştirilmektedir.<sup>62</sup> Düzenlemenin, yetkili makamın takdir yetkisini de ortadan kaldırdığı, muğlak bir kavram olan milli güvenlik ve kamu düzeni bakımından engel teşkil edecek hâl kavramının içeriğinin somutlaştırılması amacını da aştığı savunulmaktadır.<sup>63</sup> Bir başka görüş ise, ilgili düzenlemenin milli güvenlik ve kamu düzeni bakımından engel teşkil edecek hâli bulunmaması şartını “belirli bir düzeyde” öngörülebilir hale getirdiğini belirtmektedir.<sup>64</sup>

Türk vatandaşlığına alınma talebi ile yapılan bir başvurunun, milli güvenlik ve kamu düzeni bakımından engel teşkil edecek hâlin bulunması gerekçesi ile reddedilmesi ve işlemin dayanağı olarak Kanunun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik’in 72. maddesinin 5. fıkrasının gösterilmesi üzerine, fıkra da yer alan “... ile taksirli suçlar hariç olmak üzere ertelenmiş, zamanaşımına uğramış, hükmün açıklanması geriye bırakılmış, paraya çevrilmiş veya affa uğramış olsa dahi, altı aydan fazla hapis cezası alanlar...” ibaresinin ip-

tali talep edilmiştir. Danıştay, iptal talebine ilişkin 2020 yılında verilen kararında, Yönetmelik’in tartışmaya konu düzenlemesinin “Türk vatandaşlığına alınma hususunda Devletin hükümlerine yetkisi gözetilerek millî güvenlik ve kamu düzeni bakımından vatandaşlığa alınmada engel teşkil edecek suç ve cezalara ilişkin kriterler belirlenmiş olup, belirlenmiş olan bu kriterlerin dayanak Kanun’da belirtilen millî güvenlik ve kamu düzeni bakımından engel teşkil edecek bir halinin bulunmaması koşulunun açıklanması niteliğinde olduğu ve açıklanan nedenlerle anılan madde hükmünde kamu yararı ve dayanağı Kanun hükmüne aykırılık görülmediği açık olduğu” sonucuna vararak, talebi reddetmiştir.<sup>65</sup> Doktrindeki eleştirilerin Danıştay kararına yansımadağı, Yönetmelik maddesi ile getirilen düzenlemenin idarenin takdir yetkisi kapsamında ve koşulun açıklanması niteliğinde değerlendirildiği görülmektedir. Kanaatimizce, Kanunun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik’in 72. maddesinin 5. fıkrası, zamanaşımına uğramış, hükmün açıklanması geriye bırakılmış, paraya çevrilmiş veya affa uğramış olsa dahi, altı aydan fazla hapis cezası alan kişilerin milli güvenlik ve kamu düzeni bakımından bir tehdit olacağına işaret etmektedir ve kanunun gerekçesinin çizdiği çerçeveyi bir hayli genişletmektedir. Diğer yandan, idarenin, kanunla tanınan takdir yetkisi kapsamında, kanunda düzenlenen koşulun açıklanması niteliğinde düzenleyici işlem yapması mümkündür. Ayrıca, kanun gerekçesi, kanunda yer alan milli güvenlik ve kamu düzeni kavramlarının sınırlarının çizilmesi bakımından yol gösterici olmaktan uzaktır. Her ne kadar, Kanunun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik’in 72. maddesinin 5. fıkrası ile getirilen düzenleme, çok geniş kapsamı sebebiyle eleştirilebilecek olsa da kanunla düzenlenen koşullardan farklı yeni bir koşul getirmemekte, idare tarafından “milli güvenlik ve kamu düzeni bakımından engel teşkil edecek hali bulunmama koşulu”nun açıklanması niteliği taşımaktadır. Bu bağlamda, düzenlemenin kanuna aykırı olmadığı, kanunilik ilkesinin ihlalini teşkil etmediği ve

<sup>61</sup> ERKAN, Mustafa, Türk Vatandaşlığı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Yönetmeliğin 72/5. Maddesinin Kanunilik İlkesi ve Hükmün Açıklanmasının Geri Kazanılması Bağlamında Değerlendirilmesi, Bahçeşehir Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.14, S.175-176, 2019, s.333.

<sup>62</sup> DARDAĞAN KİBAR, s.11; ERKAN, Kanunilik, s.334.

<sup>63</sup> DARDAĞAN KİBAR, s.11.

<sup>64</sup> ERTEN, Milli Güvenlik, s.1361.

<sup>65</sup> D.10.D, E.2015/1612, K.2020/3837, T.15.10.2020, Lexpera Hukuk Veritabanı.

muğlak kavramların açıklanması bakımından idareye tanınan geniş takdir yetkisinin bir sonucu olduğu görülmektedir. Bu noktada asıl sorun, kanunla idareye bırakılan takdir yetkisinin sınırlarını belirleyen ölçütlere kanunda yer verilmemiş olmasıdır. Doktrinde yer verilen eleştirilerin ve endişelerin giderilmesi adına, kanun ve gerekçesi aracılığıyla, koşulun sınırlarının açıklanması ve gerekmesi halinde, Yönetmelik'in bu doğrultuda yeniden düzenlenmesi yerinde olacaktır.

### c. Türkiye'de Yerleşme Niyetinin Varlığı Koşulu

TVK'nın 11. maddesinin c bendinde, Türk vatandaşlığının genel yolla kazanılması şartlarından biri, "Türkiye'de yerleşmeye karar verdiğini davranışları ile teyit etmek" olarak düzenlenmiştir. Bu koşul ile kastedilenin, kişinin Türk toplumunun hayat tarzını benimsemesi, topluma entegre olması ve bu topluma, bu hayat tarzına katılmak istemesi olduğu kabul edilmektedir.<sup>66</sup> Türkiye'de yerleşme niyeti koşulunun sağlanıp sağlanmadığının tespitinde karine teşkil edebilecek hususlar, kanunun gerekçesinde, "evlenmek, aile birliğini sağlamak, taşınmaz mal edinmek, ticaret ve iş merkezini başka memleketten Türkiye'ye nakletmek, yatırım veya sermaye aktarımı gibi davranışlar"<sup>67</sup> olarak örneklendirilmiştir. Kanunun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik'in 15. maddesinin (c) bendinde ise "Türkiye'de taşınmaz mal edinmek, iş kurmak, yatırım yapmak, ticaret ve iş merkezini Türkiye'ye nakletmek, çalışma iznine tabi olarak bir iş yerinde çalışmak ve benzeri davranışlarla teyit etmiş olmak veya Türk vatandaşı ile evlenmek, ailece müracaat etmek, daha önce Türk vatandaşlığını kazanmış olan ana, baba, kardeş ya da çocuk sahibi olmak veya eğitimini Türkiye'de tamamlamak" örneklerine yer verilmiştir. Bu örnekler, değerlendirme sırasında dikkate alınacak olmakla beraber, Türkiye'ye yerleşmeye karar vermenin kesin bir göstergesi değildir.<sup>68</sup>

<sup>66</sup> ERDEM, *Vatandaşlık Hukuku*, s.71.

<sup>67</sup> Kanun gerekçesi s.5, Bağlantı: <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem23/yil01/ss90.pdf> (Erişim Tarihi: 5 Ekim 2021).

<sup>68</sup> NOMER, s.84; AYBAY / ÖZBEK / ERSEN PERÇİN, s.118.

Kanunun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik'in 18. maddesine göre il emniyet müdürlüğünce Türk vatandaşlığını kazanmak isteyen yabancıdan hangi tarihte Türkiye'ye geldiği, ikamet tezkeresinin hangi amaçla verildiği, müracaat tarihinden geriye doğru ne kadar süre ülkemizde ikamet ettiği, bu süre içinde yurt dışına çıkış yapıp yapmadığı, yapmış ise tarihleri ve süresi, tespit edilecektir.

Türkiye'de yerleşme niyetinin varlığı koşulu, çeşitli yargı kararlarında da irdelenmiştir. 2016 yılında verilen bir Danıştay kararına konu olayda, idare mahkemesince, başvurucağının "2002 tarihinden itibaren Türkiye'de yaşadığı, iyi düzeyde Türkçe konuşabildiği, okuyup yazabildiği, çeşitli bankalara ait kredi kartlarının bulunduğu, 25.7.2008 tarihinde A1 ilçesinde bir taşınmaz satın aldığı hususları" değerlendirilerek, idare tarafından verilen başvurunun reddine ilişkin karar iptal edilmiştir.<sup>69</sup> İlgili Danıştay kararında "İdare Mahkemesince davacının Türk Vatandaşlığına alınması istemiyle yaptığı başvurunun Türkiye'ye yerleşme niyetini yeterince ispatlayamadığından bahisle idareye tanınan takdir yetkisi kullanılarak reddine ilişkin dava konusu işlemde hukuka aykırılık bulunmadığı gerekçesiyle" dava konusu işlemin iptali yolunda verilen idare mahkemesi kararı bozulmuştur. İdare mahkemesince Türkiye'de yaşama süresi ve Türkçe bilgisi yanında, Türk bankalarında yer alan hesaplar ve kredi kartları, Türkiye'deki malvarlığı gibi hususların Türkiye'de yerleşme niyetinin işareti olarak değerlendirildiği görülmekle birlikte, idare mahkemesinin, çok geniş bir değerlendirme yaparak ve hatta idarenin yerine geçerek ve idarenin takdir alanını kısıtlayarak karara vardığı görülmektedir. İdare, kendisine tanınan takdir yetkisinin sınırları içerisinde somut durumu hukuki bakımdan değerlendirmişken, mahkemenin, idareyi, mevcut hukuka uygun seçenekler arasından, kendi yerinde gördüğü sonuca yönlendirmesi, yargısal denetime çizilen anayasal çerçeveyi aşmakta, yerindelik denetimi boyutuna ulaşmaktadır. Bu bağlamda, idare mahkemesinin kararının Danıştay tarafından bozulması kanaatimizce yerinde olmuştur.

<sup>69</sup> D.10.D, E.2013/1371, K.2016/3095, T.7.6.2016, Lexpera Hukuk Veritabanı.

Bir başka Danıştay kararına konu olayda, idare tarafından Kanunun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik'in hükümleri dikkate alınarak "turistik amaçla alınan ikamet tezkerelerinin Türkiye'de yerleşme niyetini göstermediği, bu nedenle vatandaşlık başvurusunda esas alınamayacağı" kabul edilmiş; kanunda aranan 5 yıllık sürenin 202 gününde turistik ikamet tezkeresi ile Türkiye'de ikamet eden başvuru sahibinin başvurusu, 5 yıllık sürenin tamamlanmadığı gerekçe gösterilerek reddedilmiştir.<sup>70</sup> Danıştay ise "5901 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanununda, ikamet türleri bakımından herhangi bir ayrıma gidilmediği, yalnızca Türkiye'de ikamet etme ve yurtdışında geçirilen sürenin altı ayı geçmemesi koşullarının arandığı göz önüne alındığında ikamet türleri arasında ayırım yapmak suretiyle tesis edilen" işlemin hukuka uygun olmadığı sonucuna varmıştır. Bu karar ışığında, Türkiye'de yerleşmeye karar verdiğini davranışları ile teyit etmek ve TVK'nın 11. maddesinin b bendinde yer alan "başvuru tarihinden geriye doğru Türkiye'de kesintisiz beş yıl ikamet etme" şartlarına ilişkin bazı tespitlerde bulunulabilecektir. Kanunda, her iki şartın ayrı ayrı aranmış olduğu görülmektedir. Ayrıca TVK'nın 15. maddesinde bir yabancı için ikamet, "Türk kanunlarına uygun olarak Türkiye'de oturmak" olarak tanımlanmıştır. Kanunda, Türk kanunlarına uygun olarak Türkiye'de oturma dayanağı olan ikamet türleri arasında bir ayırım yapılmadığı görülmektedir. Buna karşın, Kanunun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik'in 16. maddesinin 2. fıkrasının c bendinde "yasal ikamet izni olmaksızın veya yasal olmakla birlikte Türkiye'de yerleşme niyetini göstermeyen; sığınma veya iltica başvuru sahibi, sığınmacı, öğrenim, turistik, öğrenim gören çocuğuna refakat, tedavi gibi amaçlarla ikamete bağlandığı anlaşılan kişilerin başvurusu kabul edilmez" düzenlemesi yer almaktadır. Aynı şekilde, Kanunun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik'in 71. maddesinin ç bendinde, "yasal ikamet izni olmaksızın veya yasal olmakla birlikte Türkiye'de yerleşme niyetini göstermeyen; sığınma veya iltica başvuru sahibi, sığınmacı, öğrenim, turistik, öğrenim gören çocuğuna refakat, tedavi gibi amaçlarla alınan ikamet tezkeresiyle ya

da diplomatik veya konsüller ayrıcalıklı bağımsızlık sağlayan yabancı misyon personeli kimlik kartıyla Türkiye'de ikamet edilmesi Türk vatandaşlığının kazanılmasında geçerli ikamet olarak kabul edilmez" düzenlemesine yer verilmiştir. Bu bağlamda, Yönetmelik ile, ikamet türleri arasında bir ayrıma gidilerek, bazı ikamet türlerinin yerleşme niyetini göstermeyen ikamet izni olarak nitelendirildiği ve Kanunda yer almayan bir ayrıma gidildiği görülmektedir. Kanaatimizce, kanun koyucunun amacı, TVK'nın 11. maddesinin b ve c bentlerinin düzenleniş şekli ile 15. maddenin 1. fıkrasının lafzından anlaşıldığı üzere, başvuru koşulu olarak Türkiye'de Türk kanunlarına uygun şekilde kesintisiz ikamet edilmesini; ancak bununla yetinmeyerek, başvuru sahibinin Türkiye'de yerleşme niyetini davranışlarıyla ortaya koymasını aramaktır. Kanun koyucu tarafından özel olarak "yerleşme niyetini gösteren amaçlarla alınan ikamet tezkeresiyle ikamet etmek" aranmadığından, bu koşulların ayrı ayrı değerlendirilmesi gerekecektir. Kanun hükmünde ve gerekçesinde, hangi andaki yerleşme niyetinin arandığı da ortaya konmamıştır. Bu bağlamda Kanunun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik'in 16. maddesinde ve 71. maddesine yer alan mevzu bahis düzenlemeler, kanunun amacını aşan, kanunda yer almayan koşullar getiren ve kanunilik ilkesi bakımından sorun yaratabilecek düzenlemelerdir.<sup>71</sup> Nitekim yukarıda değinilen Danıştay kararında da kanunda yer almayan bir ayrıma dayanılarak verilen kararın hukuka uygun olmadığı sonucuna varılmaktadır. Bu sebeple, bu çelişkinin uygulamada da problemlere yol açtığı görülmektedir. Sonuç olarak, TVK'nın mevcut düzenlemeleri ışığında, başvurular bakımından ikamet izinleri arasında ayırım yapılmaması ve başvuru sahibinin Türkiye'de yerleşme niyetinin ortaya koyulup koyulmadığının, ikamet izninin türü ile birlikte diğer tüm somut koşullarla birlikte değerlendirmesinin idarenin takdir yetkisinin alanına bırakılması yerinde olacaktır. Diğer yandan, vatandaşlık başvuruları bakımından, sığınma veya iltica başvuru sahibi, sığınmacı, öğrenim, turistik, öğrenim gören çocuğuna refakat, tedavi gibi amaçlarla verilen ikamet izinlerinin dikkate alınmak istenme-

<sup>70</sup> D.10.D, E.2015/4799, K.2016/1831, T.31.3.2016, Lexpera Hukuk Veritabanı.

<sup>71</sup> Aynı yönde bkz. GÜNGÖR, s.90; AYBAY / ÖZBEK / ERSEN PERÇİN, s.117.

mesi devletin hükümlerlik yetkisi çerçevesinde makul görülebilir. Bu durumda bu konunun kanuni açıklığa kavuşturulması gerekecektir.

Türkiye’de yaşama niyetine dayanak olarak gösterilebileceği Yönetmelik’te sayılmış olan eğitimini Türkiye’de tamamlamak hali de yargı kararlarında karşımıza çıkmaktadır. Türk vatandaşlığına alınma talebiyle yapılan bir başvuruda, “T.C. Akdeniz Üniversitesi Sağlık Hizmetleri Meslek Yüksekokulu’nda öğrenci olduğuna ilişkin öğrenim belgesini sunduğu; dolayısıyla davacının eğitimini Türkiye’de tamamladığına ilişkin bir mezuniyet belgesinin” başvuru dosyasına eklenmemesi gerekçe gösterilerek başvurunun reddedildiği ve bu işlemin mahkemece yerinde görüldüğü anlaşılmaktadır.<sup>72</sup> Reddedilen bir başka başvuru bakımından ise “eğitimini Türkiye’de tamamladığına ilişkin lise diplomasının bulunduğu” dikkate alınmış, mahkemece Türkiye’de yerleşme niyetinin işareti olarak görülmüştür.<sup>73</sup> Kararlar birlikte değerlendirildiğinde, başvuru esnasında öğrenci olmanın yeterli görülmediği, ilgili eğitimin tamamlanmış olmasının arandığı sonucuna varılabilecektir. Diğer yandan, mevzuat çerçevesinde kastedilen eğitimin hangi kademe eğitim olduğuna dair bir açıklık da bulunmamaktadır. Doktrinde, Kanunun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik’in 16. maddesinin 2. fıkrasının c bendinde öğrenim amaçlı ikamet izin belgesi sahiplerinin başvurularının, bu ikamet izinleri “yerleşme niyetini” göstermediğinden, kabul edilmeyeceğinin düzenlenmiş olmasına rağmen, 15. maddede “eğitimini Türkiye’de tamamlama”nın bir yerleşme niyeti göstergesi örneği olarak yer almasının çelişkili olduğuna işaret edilmektedir.<sup>74</sup> Bu çerçevede, Yönetmelik’in 15. maddesinin 1. fıkrasının c bendinde sayılan örneklerin tek başlarına yerleşme niyetini ortaya koymak bakımından yeterli olamayabileceği, ülkeyle irtibatı gösteren her türlü somut vakanın, bir arada değerlendirilerek, başvurucağının

yerleşme niyetinin varlığının tespitini mümkün kılabilceği belirtilmektedir.<sup>75</sup>

#### d. Evlilik Birliği ile Bağdaşmayacak Bir Faaliyette Bulunmama Koşulu

Evlilik birliği ile bağdaşmayacak bir faaliyet-te bulunmama koşulu, Türk vatandaşlığının evlilik yolu ile kazanılmasında karşımıza çıkmaktadır. Evlilik birliği ile bağdaşmayacak faaliyette bulunmama kastın ise gerçek bir evlilikle bağdaşmayacak ahlaka ve kanuna aykırı, boşanmaya sebebiyet verebilecek fiillerde bulunmama olduğu belirtilmektedir.<sup>76</sup> Kanunun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik’in 28. maddesinin 1. fıkrasının (b) bendinde evlilik birliği ile bağdaşmayacak fiillere örnek olarak fuhuş yapmak ve fuhuşa aracılık etmek gibi davranışlar gösterilmiştir.

Yargı kararlarında evlilik birliği ile bağdaşmayacak faaliyetin Türk vatandaşlığının evlenme yoluyla kazanılmasına engel olabilmesi için, bu faaliyetin evlilik birliği oluştuktan sonra gerçekleşmiş olması aranmakta ve idarenin evlilik birliği kurulmadan önceki faaliyetleri de engel gören yaklaşımı hukuka aykırı bulunmaktadır. Bu yönde 2017 yılında verilen bir yargı kararında, “davacı hakkında 2006 yılında alınan ifadesinde para karşılığı cinsel ilişkide bulunarak para kazandığını beyan ettiğinin görüldüğü, ancak K1 ile evlenmesinin ardından eşi ile birlikte ikamet ettiği, evliliklerinin evlilik birliği içerisinde devam ettiği, birlikte yaşadığının çevre tarafından bildirildiği, tarafların evlilik birliğinden çocuklarının bulunduğu, 2012 yılında evlilik birliğinin kurulmasından sonra davacının benzer fiilleri işlediği yönünde dosya kapsamında başka bilgi veya belgeye yer verilmediği göz önüne alındığında, evlilik ve aile birliği içinde yaşadığı açık olan ve Türk Vatandaşlığına alınmasının sakıncalı olduğu somut delillerle ortaya konamayan davacının

<sup>75</sup> GÜNGÖR, s.93.

<sup>76</sup> NOMER, s.98; AYBAY / ÖZBEK / ERSEN PERÇİN, s.134; ERDEM, Vatandaşlık Hukuku, s.170. Danıştay kararlarında bu koşulun fuhuş yapmak, fuhuş aracılık etmek veya fuhuşa zorlamak veya kadın ticareti yapmak şeklinde yorumlandığı görülmektedir. Bkz. D.10.D, E.2013/749, K.2016/1465, T.17.03.2016, Lexpera Hukuk Veritabanı.

<sup>72</sup> D.10.D, E.2013/7443, K.2016/3097, T.7.6.2016, Lexpera Hukuk Veritabanı.

<sup>73</sup> D.10.D, E.2013/7448, K.2016/3098, T.7.6.2016, Lexpera Hukuk Veritabanı.

<sup>74</sup> GÜNGÖR, s.93.

*vatandaşlık talebinin reddi yolunda tesis edilen dava konusu işlem*”in hukuka aykırı olduğuna kanaat getirilmiştir.<sup>77</sup> Şartın, engel olarak gördüğü faaliyetlerin “evlilik birliği ile bağdaşmayan” faaliyetler olduğu düşünüldüğünde, bu yaklaşımın yerinde olduğu değerlendirilmektedir.<sup>78</sup>

Dikkat çeken bir diğer husus, yargı kararlarında, Türk vatandaşlığının kazanılması başvurusuna dayanak olan evlilik değerlendirilirken, çocukların korunması ilkesine de atıf yapılmasıdır. Şüphesiz, çocuğun menfaati, milletlerarası hukuk çerçevesinde de öncelikli kabul edilen ve yüksek derecede korunan bir menfaattir.<sup>79</sup> Özellikle, evlilik öncesi faaliyetlere dayanarak, vatandaşlığın reddedilmesine yönelik yetkili makam kararlarının “hukuka aykırı olduğu, çocukların korunması bağlamında hakkaniyetle bağdaştırılmayacağı” belirtilmektedir.<sup>80</sup>

## 2. Vatandaşlık Başvurusuna İlişkin Nihai Karar Bakımından Tanınan Takdir Yetkisi

TVK’nın 10. maddesi, kanunda aranan şartları taşımanın vatandaşlığın kazanılmasında kişiye mutlak bir hak sağlamadığını düzenlemektedir. Kanun gerekçesinde de vatandaşlığın bir bireye verilmesi egemenlik hakkı ile doğrudan ilgili olduğundan, aranan şartları taşımış olmanın vatandaşlığın kazanılmasında kişiye mutlak bir hak kazandırmayacağı vurgulanmıştır. Bu bağlamda, vatandaşlığın yetkili makam kararıyla kazanılması bakımından, kanunda aranan tüm şartların karşılandığı koşulda dahi, idareye, vatandaşlığa kabul edip etmeme konusunda bir takdir yetkisi tanındığı sonucuna ulaşılmaktadır.

Vatandaşlık kavramı, bir kişinin belirli bir devlete olan aidiyetini ifade etmekte,<sup>81</sup> “devletle

<sup>77</sup> Ankara BİM, 10.İDD, E.2017/532, K.2017/586, T.14.6.2017, Lexpera Hukuk Veritabanı. Ayrıca bkz., D.10.D, E.2015/3472, K.2020/2913, T.14.9.2020; Ankara BİM, 10.İDD, E.2017/747, K.2017/830, T.4.10.2017; Ankara BİM, 10.İDD, E.2017/355, K.2017/278, T.12.4.2017, Lexpera Hukuk Veritabanı.

<sup>78</sup> TANRIBİLİR, Evlenme ve Vatandaşlık, s.3039.

<sup>79</sup> GÜNGÖR, s.24.

<sup>80</sup> Ankara BİM, 10.İDD, E.2020/1106, K.2020/876, T.17.6.2020; Ankara BİM, 10.İDD, E.2017/760, K.2017/929, T.18.10.2017, Lexpera Hukuk Veritabanı.

<sup>81</sup> NOMER, s.3; ERDEM, Vatandaşlık Hukuku, s.3.

kişi arasındaki karşılıklı hak, görev ve yükümlülük ilişkilerini belirleyen hukuksal bağ” olarak tanımlanmaktadır.<sup>82</sup> Uluslararası Adalet Divanı’nın vatandaşlık kavramının tartışıldığı önemli bir kararı olan Nottebohm kararında da temelinde sosyal bir bağlılık, gerçek bir varlık, çıkar ve duygu ilişkisi yatan, karşılıklı hak ve yükümlülükler getiren hukuki bir bağ olarak tanımlanmıştır.<sup>83</sup> Bir devletin vatandaşlığını kazandırma ve kaybettirme yetkileri ilke olarak ilgili devlete aittir ve her devlet vatandaşlığını kazandırma ve kaybettirme koşullarını kendi milli kanunları ile düzenleme hakkına sahiptir.<sup>84</sup> Bu yönüyle vatandaşlığa ilişkin işlemler devletin egemenlik faaliyetidir.<sup>85</sup> Devletlerin vatandaşlık başvurularını kabul etmekte veya reddetmekte özgür oldukları, *Petropavlovskis v. Litvanya*<sup>86</sup> başvurusunda AİHM tarafından da ortaya konmuştur. İlgili başvuruda başvuru Litvanya vatandaşlığı talebi, Litvanya eğitim reformu karşıtı protestolarda liderlik üstlenmesi, Litvanya’ya olan bağlılığı konusunda şüpheler bulunması ve milli güvenlik bakımından tehdit oluşturabileceği gerekçesiyle reddedilmiştir. Başvurucu, ret kararının, hükümeti eleştirmesi sebebiyle ceza olarak verildiğini öne sürmüştü ve ifade özgürlüğünün ve toplantı özgürlüğünün ihlal edildiğini savunmuştur. Mahkeme, vatandaşlığın sonradan kazanılmasında

<sup>82</sup> AYBAY / ÖZBEK / ERSEN PERÇİN, s.4.

<sup>83</sup> “According to the practice of States, to arbitral and judicial decisions and to the opinions of writers, nationality is a legal bond having as its basis a social fact of attachment, a genuine connection of existence, interests and sentiments, together with the existence of reciprocal rights and duties”. UAD *Nottebohm Kararı (Lihtenştayn v. Guatemala)*, [1955] ICJR [1955] 4, 23, <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/18/018-19550406-JUD-01-00-EN.pdf> (Erişim Tarihi 10 Aralık 2021). Nottebohm Kararı hakkında detaylı inceleme için bkz. BİNGÖL SCHRİJER, Bilge, Vatandaşlık Hakkının Kapsamı ve Egemenlik İlişkisi Üzerine Bir Değerlendirme, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi-Hukuk Fakültesi Dergisi, C.XXII, S.1, 2018, s.240 vd.

<sup>84</sup> GÜNGÖR, s.13-14; DOĞAN, s.3; ERDEM, Vatandaşlık Hukuku, s.9; PAZARCI, Hüseyin, Uluslararası Hukuk, Ankara, 2012, s.165.

<sup>85</sup> ERKAN, Değişiklikler, s.424.

<sup>86</sup> AİHM, *Petropavlovskis/Litvanya*, Başvuru No: 44230/06, 12.01.2015.



ilişkin kriterlerin kural olarak uluslararası hukuk kurallarına tabi kılınmadığının, Devletlerin, vatandaşlığın kazanılması başvuruları hakkında kabul veya ret kararı vermekte özgür olduklarının altını çizmiş, Litvanya’da gerçekleşen eğitim reformu karşılıklı protestolara katılması ve düşüncelerini ifade etmesi de engellenmediğinden, başvuruyu kabul edilemez bulmuştur. Benzeri bir başvuru olan *Boudelal v. Fransa*<sup>87</sup> başvurusunda da, Fransız vatandaşlığı talebi, maddi özerkliği gösteren yeterli kanıt sunulmaması ve radikal İslam yanlısı bir örgüte üye olduğundan Fransa’ya olan sadakati konusunda şüpheler bulunması gerekçe gösterilerek reddedilen başvurucu, düşünce, vicdan ve din özgürlüğünün, ifade özgürlüğünün ve toplantı özgürlüğünün ihlal edildiğini öne sürmüştür. Mahkeme, *Petropavlovskis v. Litvanya* kararına da atıfta bulunarak, başvuruyu kabul edilemez bulmuştur.

Farklı ülkelerde vatandaşlık kazanılmasına ilişkin usuller incelendiğinde, idarenin takdir yetkisine dayalı ve yabancıların vatandaşlığa hak kazanmasına dayalı olmak üzere iki farklı modelin bulunduğu görülmektedir.<sup>88</sup> TVK’nın 10. maddesinde “aranan şartları taşımak vatandaşlığın kazanılmasında kişiye mutlak bir hak sağlamaz” ifadesi yer almaktadır. Görülmektedir ki Türk vatandaşlık hukukunda benimsenen sistem idarenin takdir yetkisine dayalı sistemdir. Vatandaşlığın kazanılabilmesi için kanunda sayılan şartlardan birinin dahi eksik olması halinde, Türk vatandaşlığının kazanılması mümkün olmayacaktır.<sup>89</sup> Diğer yandan, vatandaşlığın kazanılabilmesi için kanunda sayılan tüm şartlar gerçekleştirilse dahi, yetkili makam başvurucuya Türk

vatandaşlığını vermek mecburiyetinde değildir.<sup>90</sup> TVK’nın 10. maddesinin gerekçesinde de “vatandaşlığın bir bireye verilmesi egemenlik hakkıyla doğrudan ilgili olduğundan, aranan şartları taşımış olmanın vatandaşlığın kazanılmasında kişiye mutlak bir hak kazandırmayacağı hüküm altına alınmıştır” açıklaması yer almaktadır.<sup>91</sup> Maddede yer alan “mutlak hak” ifadesi doktrinde eleştirilmektedir; zira, hukukumuzda, yabancıların vatandaşlığa “hak kazanması” sisteminin benimsenmediği kabul edilmektedir.<sup>92</sup> Vatandaşlığın kazanılması için kanunda sayılan şartları sağlayan yabancıların başvurusu halinde yetkili makamın bu konuda karar vermesi gereği ortaya çıkar.<sup>93</sup>

TVK’nın 10. maddesi ışığında, vatandaşlığın kazanılması için kanunda sayılan şartları sağlayan yabancıların başvurusu halinde, idarenin başvuruyu reddetme imkanının bulunduğu inkâr edilemeyecektir. Bu yetki kullanılırken de idari işlemin sebep unsurunun karşılanması gerekecektir. Bu unsur “devletin genel güvenliği, uzun vadeli iç ve dış politikaları, siyasi çıkarları”,<sup>94</sup> nüfus politikaları veya ekonomik politikalar olarak karşımıza çıkabilecektir. Bu geniş yetki kapsamında da sınır, kanun önünde eşitlik ilkesi gibi hukukun temel ilkeleri ve temel haklara riayet olmalıdır.

## B. Türk Vatandaşlığının Sonradan Kazanılmasında Uygulanacak Temel İlke ve Esasların İçişleri Bakanlığınca Belirlenmesine Yönelik Düzenlemenin Etkisi

7039 sayılı Nüfus Hizmetleri Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un<sup>95</sup> 28. maddesi ile TVK’nın yetkili makam

<sup>87</sup> AİHM, *Boudelal/Fransa*, Başvuru No: 14894/146, 13.06.2017.

<sup>88</sup> WALLACE GOODMAN, Sarah, “Naturalisation Policies in Europe: Exploring Patterns of Inclusion and Exclusion”, European University Institute Robert Schuman Centre Advanced Studies EUDO Citizenship Observatory Comparative Reports 7, 2010, s.46-50; KAYA, Cemil, “Danıştay İçtihatlarında Hükümet Tasarrufu Teorisinden Devletlerin Hükümranlık/Egemenlik Hakkı Teorisine”, *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, C.7, 2016, s.648 (Hükümet Tasarrufu); DOĞAN, s.61.

<sup>89</sup> NOMER, s.76.

<sup>90</sup> ERTEN, *Değerlendirmeler*, s.43; NOMER, s.76; GÜNGÖR, s.77.

<sup>91</sup> Kanun gerekçesi, <https://www.tbmm.gov.tr/sira-sayi/donem23/yil01/ss90.pdf> (erişim tarihi 8 Aralık 2021).

<sup>92</sup> NOMER, s.77; GÜNGÖR, s.77.

<sup>93</sup> NOMER, s.77.

<sup>94</sup> GÜNGÖR, s.79.

<sup>95</sup> R.G. 03.11.2017/30229.

kararı ile Türk vatandaşlığının kazanılmasına ilişkin 10. maddesine ikinci bir fıkra eklenmiştir. Bu fıkra ile “Bu Kanun uyarınca sonradan Türk vatandaşlığının kazanılmasında uygulanacak temel ilke ve esaslar ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının görüşleri alınmak suretiyle Bakanlıkça belirlenir” düzenlemesi getirilmiştir. Kanun tasarısının genel gerekçesinde bu düzenlemenin amacının, “*Türk vatandaşlığının sonradan kazanılmasında uygulanacak temel ilke ve esasların günün değişen şartlarına göre belirlenmesine imkân sağlamak*” olduğu belirtilmiştir.<sup>96</sup>

Anayasamızın 66. maddesine göre, Türk vatandaşlığı, kanunun gösterdiği şartlara göre kazanılır ve ancak kanunda ifade edilen hallerde kaybedilir. TVK’nın 10. maddesine eklenen ikinci fıkra, kanunilik ilkesinin vatandaşlık hukukuna yansımaları olan 66. madde çerçevesinde bazı tartışmaları ve İçişleri Bakanlığı tarafından bu yetkinin kanunu aşar şekilde kullanılması yönündeki endişeleri de beraberinde getirmiştir.

Doktrinde bir görüş, TVK’nın 10. maddesine eklenen ikinci fıkranın, idarenin, TVK’nın ilgili hükümlerinde düzenlenen bazı soyut şartlar bakımından, daha somut verilere duyduğu ihtiyacın bir yansıması olduğuna işaret etmekle birlikte, Anayasamızın 66. maddesi çerçevesinde, kanunilik ilkesi bakımından “*değerlendirilmeye muhtaç*” olduğunu belirtmektedir.<sup>97</sup> Aynı yönde, vatandaşlık bağının doğasına uygun şekilde, bu konunun tabi olacağı ilkelerin, Anayasa yer alan kanunilik ilkesi çerçevesinde kanunla düzenlenmesi gerektiği belirtilmekte ve vatandaşlığın temel ilke ve esaslarının belirlenmesinin “*günlük ihtiyaçlara cevap vermek için*” idareye bırakılma-

sı eleştirilmektedir.<sup>98</sup> Katıldığımız diğer görüş ise; düzenlemenin, idareye tanınan takdir yetkisinin altını çizer nitelikte olduğunu savunmaktadır.<sup>99</sup> Ayrıca düzenlemenin, özellikle teknik ve uzmanlık isteyen konularda “*esneklik ve adaptasyonda hız*” kazandırabileceği de belirtilmektedir.<sup>100</sup>

Anayasamızın 7. maddesi yasama yetkisinin Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinin olduğunu ve bu yetkinin devredilemeyeceğini düzenler. Madde kapsamında kanun adı altında veya kanun gücüne sahip düzenlemeler yapma yetkisi yasaklanmıştır.<sup>101</sup> Anayasamızda kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda, başka bir organ tarafından düzenleme yapılması mümkün değildir.<sup>102</sup> Diğer yandan, yasama yetkisinin devredilmezliği ile kastedilenin, genel anlamda kural koyma fonksiyonu olmadığı, yürütme organının düzenleyici işlemler yapma yetkisine de sahip olduğu belirtilmektedir.<sup>103</sup> Bu bağlamda, idare tarafından, kanuna dayanan düzenleyici işlemler yapılması mümkün olmakla birlikte, ilgili işlem, “*hakkında hiçbir kanuni düzenleme bulunmayan bir alanda asli, yani ilk elden veya doğrudan düzenleme yapıyorsa*”<sup>104</sup> yasamaya bırakılmış alana girdiği ve kanunilik ilkesini ihlal ettiği kabul edilebilecektir.

Diğer yandan, kanunların tüm ayrıntıları içerecek şekilde düzenlenmesi beklenemez; zira böyle bir yaklaşım yürütme ve idarenin doğası ile bağdaşmayan, toplumsal ihtiyaçları karşılamayan bir yaklaşım olacaktır.<sup>105</sup> Anayasamızın 124. maddesi de Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzelkişilerinin, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı ka-

<sup>98</sup> DARDAÇAN KİBAR, s.14; ERKAN, Değişiklikler, s.423.

<sup>99</sup> ERDEM, Vatandaşlık Hukuku, s.121.

<sup>100</sup> ERKAN, Değişiklikler, s.424.

<sup>101</sup> ÖZBUDUN, s.213; TANÖR, Bülent / YÜZBAŞIOĞLU, Necmi, 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, İstanbul, 2019, s.305.

<sup>102</sup> TANÖR / YÜZBAŞIOĞLU, s.305; GÖZLER, Kemal, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, Bursa, 2019, s.292.

<sup>103</sup> ÖZBUDUN, Ergun, Türk Anayasa Hukuku, Ankara, 2019, s.213.

<sup>104</sup> ÖZBUDUN, s.213.

<sup>105</sup> ÖZBUDUN, s.213; TANÖR / YÜZBAŞIOĞLU, s.305.

<sup>96</sup> Nüfus Hizmetleri Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı (1/868) ve İçişleri Komisyonu Raporu (Komisyon Raporu), <https://www5.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem26/yil01/ss497.pdf>, erişim tarihi: 26.10.2021, s.4. İçişleri Komisyonu’na sunulan muhalefet şerhinde, TVK’nın 10. maddesine eklenecek ikinci fıkranın İçişleri Bakanlığı’na bu konuda tek başına geniş bir yetki sağlamasının tartışmalı olduğu belirtilmiş, yetkilerin kanunla belirlenmemesi ve Bakanlar Kurulu’nun devre dışı bırakılması eleştirilmiştir, Komisyon Raporu, s.59-60.

<sup>97</sup> ERKAN, Değişiklikler, s.420.

rnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabileceğini açıkça düzenlemektedir. Ancak bu yetkinin sınırlarının değerlendirilmesi gerekir, zira yasama tarafından düzenlenmesi öngörülen konular idareye bırakıldığı takdirde yasama yetkisinin devri söz konusu olabilir.<sup>106</sup> Amacı kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak olan yönetmeliklerin, doğası gereği bu kanunlara veya tüzüklere aykırı olamayacakları vurgulanmaktadır.<sup>107</sup> Ayrıca yürütmeye, kanun aracılığı ile, usul ve esasları düzenleme yetkisi verildiği hallerde dahi, bu yetkinin kanunun sınırlarını aşacak şekilde kullanılmayacağı da belirtilmektedir.<sup>108</sup>

Anayasa’da kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda, yürütme organına tanınan düzenleme yetkisinin sınırlarına ilişkin Anayasa Mahkemesi yaklaşımı, 1993 yılında verilen bir kararda karşımıza çıkmaktadır.<sup>109</sup> İlgili dosyada, 1918 sayılı Kaçakçılığın Men ve Takibine Dair Kanun’un 25. maddesinin, 3217 sayılı Kanunla değişik 2. fıkrasında yer alan “ithalat ve ihracat rejimi kararlarıyla yasaklanmış olması” ibaresinin Anayasa’ya aykırı olduğu öne sürülerek iptali talep edilmiştir. Mahkeme, ilgili fıkra uyarınca, Bakanlar Kurulu tarafından bir malın ithal veya ihracının yasaklanması ile eylemin suç teşkil eder hale geleceği; bu bağlamda, itiraz konusu kuralda suçun tespit edilebilir olmadığı ve eylemin suç olma niteliğinin Bakanlar Kurulu kararına bırakıldığı; yani ithal ve ihracı yasaklama yetkisine sahip olan Bakanlar Kurulu’nun, bu hüküm aracılığıyla, bir eylemin suç sayılıp sayılmayacağını belirlemiş olacağı kanaatine varmıştır. Bu sebeple, Anayasa’da yer alan “kanunsuz suç ve ceza olmaz” ilkesi uyarınca hangi eylemin suç sayılacağıın yasayla belirlenmesinin zorunlu olduğu gerekçesiyle iptal kararı verilmiştir. Mahkeme, kararında şu ifadelerle yer vermiştir:

*“Anayasa’da yasayla düzenlenmesi öngörülen konularda yürütme organına genel ve sınırları belirsiz bir düzenleme yetkisinin verilmesi olanaklı değildir. Yürütmenin düzenleme yetkisi, sınırlı, tamamlayıcı ve bağımlı bir yetkidir. Bu nedenle, Anayasa’da öngörülen ayrık durumlar dışında, yasalarla düzenlenmemiş bir alanda, yasa ile yürütmeye genel nitelikte kural koyma yetkisi verilemez. Yürütme organına düzenleme yetkisi veren bir yasa kuralının Anayasa’nın 7. maddesine uygun olabilmesi için temel ilkeleri koyması, çerçeveyi çizmesi, sınırsız, belirsiz, geniş bir alanı yönetimin düzenlenmesine bırakmaması gerekir. Temel kuralları koymadan, ölçüsünü belirlemeden ve sınırı çizmeden yürütmeye düzenleme yetkisi veren kural, Anayasa’nın 7. maddesine aykırı düşer”.*

TVK’da yer alan ifadelerin muğlak ve soyut olduğu, kavramların içeriğinin tespitinin güçlüğü, uygulamada farklılıklara sebebiyet verebildiği yukarıda ele alınmıştır. Kanun gerekçesi ile, kavramlar bakımından bir çerçeve çizilmekle birlikte, gerekçe sınırlı sayıda örnekler veya keskin sınırlar ihtiva etmediğinden, zaten hali hazırda idareye çok geniş bir takdir alanı bırakılmaktadır. Kanaatimizce yukarıda değinilen Anayasa Mahkemesi kararı ile iptal edilen hükümden farklı olarak, TVK’nın 10. maddesinin 2. fıkrası ile, idareye, vatandaşlığın kazanılmasına ilişkin yeni koşullar düzenleme imkânı değil, muğlak kavram aracılığıyla düzenlenen bu alanın somutlaştırılması imkânı tanınmaktadır. Yani, düzenleme ile amaçlanan, idareye keyfilik sağlanması değil, kanundaki muğlak ifadelerin, devletin hükümlerlik yetkisi kapsamında, ancak kanunla çizilen sınırları aşmadan, normlar hiyerarşisine uygun ve ölçülülük ilkesine riayet edilerek somutlaştırılmasını sağlamaktır. Bu da, fıkroda düzenlendiği üzere, Kanunun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik’e, kanunun temel ilkeleri, kamu yararı ve hizmet gerekleri esas alınarak, ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının görüşleri ışığında somut düzenlemeler getirilmesi ile mümkün olabilecektir. Ayrıca Kanunun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik’te başvuruçuların, usuli savunma haklarına yönelik düzenlemelere de yer verilebilecektir. Savunma hakkının somut olarak

<sup>106</sup> TANÖR / YÜZBAŞIOĞLU, s.305.

<sup>107</sup> TANÖR / YÜZBAŞIOĞLU, s.305; GÖZLER, s.295.

<sup>108</sup> ERKAN, Değişiklikler, s.423.

<sup>109</sup> AYM, E.1993/5, K.1993/25, KT: 06/07/1993, RG. 22213, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/1993/25>, erişim tarihi: 28.10.2021.

kullanılabilmesi için bilgi edinme hakkını etkin bir şekilde kullanmaya yarayacak imkânların tanınması ve gerekli kararın idari aşamada elde edilebilmesi gerekmektedir.

Fıkranın eklenmesinden sonra, tanınan bu yetki çerçevesinde, henüz bir yönetmelik değişikliği yapılmamıştır. Maddede işaret edilen ilgili kamu kurum ve kuruluşları Cumhurbaşkanlığı, Millî İstihbarat Teşkilâtı, Emniyet Genel Müdürlüğü, Sağlık Bakanlığı, Millî Eğitim Bakanlığı olabilecektir.<sup>110</sup> Kanaatimizce, TVK'nın 11. maddesinde sayılan koşullardan biri olan Türkçe konuşabilme şartındaki "yeter" derecenin ne olduğu veya Yönetmelik'in 15. maddesinde sayılan ve Türkiye'de yerleşme niyetinin göstergesi olarak kabul edilecek durumlardan biri olan "eğitimi Türkiye'de tamamlamış olmak" şartında işaret edilen "eğitim" in hangi kademe eğitim olduğu hususunda Millî Eğitim Bakanlığı'nın görüşlerine başvurulması gerekecektir. TVK'nın 11. maddesinde sayılan "genel sağlık bakımından tehlike teşkil eden bir hastalığı bulunmamak" koşulu bakımından, hangi hastalıkların genel sağlık bakımından tehlike teşkil edeceği hususunda Sağlık Bakanlığı görüş bildirebilecektir. Millî İstihbarat Teşkilâtı ve Emniyet Genel Müdürlüğü'nün görüşleri doğrultusunda, milli güvenlik ve kamu düzeni bakımından engel teşkil edebilecek haller, evlilik ile bağdaşmayacak faaliyetler somutlaştırılabilecektir. Diğer yandan, Türk vatandaşlığının istisnai yolla kazanılmasına ilişkin değerlendirmeler bakımından Cumhurbaşkanlığı'nın görüşlerine başvurulmasının şart olduğu da açıktır.<sup>111</sup> Bu örneklendirme çerçevesinde, TVK'nın 10. maddesinin ikinci fıkrasına dayanılarak, kanun çizdiği temel sınırlar aşılmadan, kanunda yer verilen muğlak ifadeler bakımından somutlaştırmayı amaçlayan, teknik ve uzmanlığa ilişkin düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

<sup>110</sup> ERKAN, Değişiklikler, s.426.

<sup>111</sup> Doktrinde bir görüş, istisnai yolla kazandırma yetkisi Cumhurbaşkanlığı'na tanınmış iken, temel ilke ve esasların İçişleri Bakanlığı tarafından belirlenecek olmasının, uygulamada sorunlar doğurabileceğini ve Cumhurbaşkanlığının yetkisinin kısıtlanması anlamına gelebileceğini öne sürmektedir. Bkz. ERKAN, Değişiklikler, s.427.

İlgili kurum ve kuruluşlardan alınacak görüşler arasında çelişkiler olabileceği vurgulanarak ve düzenlemenin amacının hız kazandırmak olduğu hatırlatılarak, bu görüşlerin İçişleri Bakanlığı için bağlayıcı olmaması gerektiği belirtilmektedir.<sup>112</sup>

Danıştay tarafından, Kanunun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik'in 72. maddesinin 5. fıkrasının son cümlesinin iptali talebiyle 2020 yılında açılan davada, şu tespitlerde bulunmuştur: *"İdarenin düzenleyici idari işlem tesis etme yetkisinin Yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesinin bir sonucu olarak ikincil nitelikte bir kural koyma yetkisi olduğu göz önüne alındığında; söz konusu yetkinin kanunların çizdiği çerçeve içinde kalması ve kanunlara uygun olarak kullanması zorunludur. Bu bağlamda kanunun öngördüğü düzenleme yetkisinin yine kanunda belirtildiği gibi kullanılması, kanun hükmü bir konunun yönetmelikle düzenlenmesini öngörüorsa düzenlemenin yönetmelikle yapılması, ayrıca normlar hiyerarşisinde yönetmeliğe göre daha alt düzeyde yer alan düzenleyici işlemlerin yönetmelikle çizilen sınırı aşmaması ve yönetmeliğe uygun olması bir diğer zorunluluktur. 5901 sayılı Kanun'da evlenme yoluyla Türk vatandaşlığının kazanılması için başvuru sahiplerinin taşınması gereken şartların belirlendiği, söz konusu yasanın uygulanmasını sağlamak üzere çıkarılan iptale konu Yönetmeliğin dava konusu edilen hükmü ile de Türk vatandaşlığına alınma hususunda Devletin hükümranlık yetkisi gözetilerek millî güvenlik ve kamu düzeni bakımından vatandaşlığa alınmada engel teşkil edecek suç ve cezalara ilişkin kriterler belirlenmiş olup, belirlenmiş olan bu kriterlerin dayanak Kanun'da belirtilen "millî güvenlik ve kamu düzeni bakımından engel teşkil edecek bir halinin bulunmaması koşulunun" açıklanması niteliğinde olduğu ve açıklanan nedenlerle anılan madde hükmünde kamu yararı ve dayanağı Kanun hükmüne aykırılık görülmediği açık olduğundan, Yönetmeliğin iptali istenilen kısmında hukuka aykırılık bulunmamaktadır".<sup>113</sup> Görüldüğü üzere yargı kararında, iptali*

<sup>112</sup> ERKAN, Değişiklikler, s.426.

<sup>113</sup> D.10.D, E.2015/1612, K. 2020/3837, T.15.10.2020.

talep edilen düzenlemenin “*dayanak Kanun’da belirtilen millî güvenlik ve kamu düzeni bakımından engel teşkil edecek bir halinin bulunmaması koşulunun açıklanması niteliğinde olduğu*” değerlendirilmiştir.

Millî güvenlik, kamu düzeni, iyi ahlak gibi kavramların muğlaklığının yanı sıra değişken olduğunu söylemek de mümkündür. Kanaatimizce günün gelişen ve değişen şartları ile ifade edilen de tam olarak budur. Özellikle millî güvenlik ve kamu düzeni kavramlarının, devletin izlediği temel politikalarla da sıkı bağlantısı bulunduğu için, günün şartlarına hızlı uyum sağlamak ancak idareye bu alanda tanınacak yetkiyle mümkün olacaktır.<sup>114</sup>

Yetkinin sınırlarının genişliği ve amir kanun hükmünü aşar şekilde kullanılması endişelerinin giderilmesinin yolu da aşağıda değinilecek olan yargısal denetim mekanizmalarından geçmektedir. Doktrinde de takdir yetkisinin hukuki denetime elverecek şekilde kullanılması ve etkin yargılamasının önemine dikkat çekilmektedir.<sup>115</sup>

#### IV. Türk Vatandaşlığı Başvurularına İlişkin İdareye Tanınan Takdir Yetkisinin Yargısal Denetimi

Anayasamızın 2. maddesine göre Türkiye Cumhuriyeti bir hukuk devletidir. Hukuk devleti kavramı, faaliyetlerinde hukuk kurallarına bağlı olan devleti işaret etmektedir.<sup>116</sup> Bir devletin hukuk devleti olarak kabul edilebilmesi için, bu devletin yürütme organının da hukuka bağlı olması gerekir. Yani, idare, görevini yerine getirirken yürürlükteki kanunlara uygun hareket etmek zorundadır.<sup>117</sup> Anayasamızın 8. maddesi de yürütme yetkisi ve görevinin Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılacağını ve yerine getirileceğini düzenlemektedir.

<sup>114</sup> Yetkinin salt bir bakanlığa tanınmış olmasının esneklik ve hız kazandırmaya hizmet ettiği de belirtilmektedir. Erkan, Değişiklikler, s.424.

<sup>115</sup> ERKAN, Değişiklikler, s.424.

<sup>116</sup> GÜNDAY, s.42; GÖZLER, Kemal / KAPLAN, Gürsel, İdare Hukuku Dersleri, Bursa, 2019, s.61; CEYLAN, Mahmut, İdari Yargıya Hâkim Olan İlkeler, İstanbul, 2017, s.7-8.

<sup>117</sup> GÜNDAY, s.43.

Hukuk devleti ilkesinin en önemli yansımalarından biri, idarenin bütün eylem ve işlemlerinin yargı denetimine tabi olmasıdır. Yargı denetimi, idarenin hukuka bağlılığını ve idare edilenlerin idarenin keyfi davranışlarına karşı korunmasını sağlar.<sup>118</sup> Bu gereğin Anayasamızın 125. maddesinde karşılık bulunduğu söylenebilir. Maddede, idarenin bütün eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu düzenlenerek bu gereklilik anayasal güvence altına alınmıştır.

Bu kapsamda, idare, yaptığı işlemler esnasında uyması gereken hukuk kurallarına uymuyorsa, bu işlemlere karşı dava açılabilir ve bu işlemler mahkemece iptal edilebilecektir.<sup>119</sup> Yargı denetimi hukuka uygunluk denetimi ile sınırlıdır ve yargı organları tarafından yerindelik denetimi yapılması mümkün değildir. Bu husus Anayasamızın 125. maddesinin 4. fıkrasında açıkça düzenlenmektedir.

Vatandaşlık başvurusu reddedilen; ancak vatandaşlığa alınmak için gerekli şartları taşıdıklarına inanan kişilerin, bu ret kararına karşı dava açmaları mümkündür.<sup>120</sup> Ancak vatandaşlığa alınma başvurularına ilişkin idare tarafından verilen kararlarda kullanılan takdir yetkisinin idari yargı denetimine tabi olup olmadığı hususu tartışmalıdır. Bu noktada, vatandaşlığa alma hususunda idareye tanınan takdir yetkisinin hükümet tasarrufu kapsamında olduğu ve yargı denetimine tabi olmadığı yönünde ve vatandaşlığa alma hususunda idareye tanınan takdir yetkisinin yargı denetimine tabi olduğu yönünde iki farklı görüş karşımıza çıkmaktadır.

#### A. Takdir Yetkisi ve Hükümet Tasarrufu Kavramları

##### 1. İdarenin Takdir Yetkisi

İdarenin faaliyet alanının genişliği, idarenin faaliyetine ilişkin tüm ayrıntıların düzenlenmesini imkânsız kılmakta ve idareye bir hareket alanı tanınması zorunluluğu ortaya çıkmaktadır.<sup>121</sup>

<sup>118</sup> GÜNDAY, s.46.

<sup>119</sup> GÖZLER / KAPLAN, s.65-66.

<sup>120</sup> ERDEM, Vatandaşlık Hukuku, s.122.

<sup>121</sup> GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, Yönetmelik Yargı, Ankara, 2013, s.242; GİRİTLİ, İsmet / BİLGİN, Pertev / AKGÜNER,

Takdir yetkisi, “*serbestçe karar alma, hareket etme yetkisi*” olarak tanımlanmaktadır.<sup>122</sup> İdarenin yapacağı işleme ilişkin hukuk kuralları ile emredici şekilde yapılan saptamalar bulunmadığı takdirde, idarenin takdir yetkisinin bulunduğu kabul edilmektedir.<sup>123</sup> İdareye belirli bir kararı alıp almamak konusunda tanınan serbesti de takdir yetkisi olarak değerlendirilir.<sup>124</sup> İdari işlemlerin yetki, şekil, sebep, konu ve amaç unsurları bakımından iptali mümkündür.<sup>125</sup> Takdir yetkisi genellikle konu ve sebep unsurları bakımından karşımıza çıkmaktadır.<sup>126</sup>

Kanunilik ilkesi gereğince, idarenin işlemlerinin kanuna dayanması ve kanuna aykırı olmaması gerekir.<sup>127</sup> İdareye takdir yetkisi tanınmış olması bunun bir istisnası değildir. İdarenin takdir yetkisini kullandığı işlemler, takdir yetkisinin kötüye kullanılmasının önüne geçmek ve işleme ilgili temel hak ve hürriyetin korunmasını sağlamak bakımından yargı denetimine tabidir.<sup>128</sup> Bir görüşe göre, yargı denetimi, işlemin unsurlarının hukuka uygun olup olmadığı bakımından gerçekleştirilecek olup, yapılan işlemin ihtiyaca uygunluğu aslında yerindeliğe ilişkin olduğundan yargı denetimi kapsamı dışında kalır.<sup>129</sup> Bu noktada denetlenecek olan takdir yetkisine dahil alan değil, bu alanda takdir yetkisinin huku-

ka uygun şekilde kullanılıp kullanılmadığıdır.<sup>130</sup> Buna karşın, Fransız hukukunda, idarenin takdir yetkisinin “açık takdir hatası” söz konusu olduğunda denetlenebileceği kabul edilmektedir.<sup>131</sup> Diğer bir görüşe göre ise, takdir yetkisi işlemden bağımsız ve olayda bir kez kullanılmakla tükenen bir yetkiyken; yerindelik idari işleme ortaya çıkan ve süreklilik arz eden duruma ilişkindir.<sup>132</sup>

Takdir yetkisine dayanan işlemlerin “*hukukun belirlediği sınırlar ile kamu yararı ve hizmet gereklerine uygun şekilde objektif, makul ve geçerli neden ve gerekçelere dayalı olarak tesis edilmesi gerektiği idare hukukunun en temel ilkesi*”<sup>133</sup> olduğu 24.06.2011 tarihli Danıştay kararında da belirtilmiş ve takdir yetkisinin keyfilik anlamına gelmediği vurgulanmıştır.

## 2. Hükümet Tasarrufu Teorisi

Anayasa’nın 125. maddesinin varlığına karşın, uygulamada, idarenin bazı işlemlerinin yargı denetimini dışında bırakıldığı görülmektedir.<sup>134</sup> Yargı denetimine ilişkin bu kısıtlamaların ya kanun koyucu tarafından ya da yargı organlarınca getirildikleri tespit edilmektedir.<sup>135</sup> Bir idari işlemin kanunla veya anayasa ile yargı denetimi dışına çıkarılması “yasama kısıntısı” olarak adlandırılmaktadır.<sup>136</sup> Anayasada veya kanunlarda öngörülmemiş olmasına rağmen yargı organlarının idarenin bazı işlemlerini yargısal denetim kapsamında değerlendirmemesine “yargı kısıntısı”, yargı organının kendisini denetlemeye yetkili görmediği işlemlere ise “hükümet tasarrufları” ismi verilmektedir.<sup>137</sup> Hükümet tasarrufu ifadesi, hükümetin aldığı tüm kararlar, yaptığı

Tayfun / BERK, Kahraman, İdare Hukuku, İstanbul, 2013, s.124; TAN, Turgut, İdare Hukuku, Ankara, 2004, s.877; AKYILMAZ, Bahtiyar / SEZGİNER, Murat / KAYA, Türk İdare Hukuku, Ankara, 2019, s.106-107; ÖZAY, İl Han, Günişığında Yönetim, İstanbul, 2017, s.457; TETİK, Ahmet, “Hukuk Devleti İlkesi Bağlamında Takdir Yetkisi ve Yerindelik Denetimi İlişkisi”, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.25, S.2, Konya, 2017, s.257.

<sup>122</sup> YAYLA, Yıldızhan, “İdarenin Takdir Yetkisi”, İstanbul Hukuk Mecmuası, C.30, S.1-2, İstanbul 1964, s.202.

<sup>123</sup> TAN, s.878.

<sup>124</sup> AKYILMAZ / SEZGİNER / KAYA, s.109.

<sup>125</sup> GÖZLER / KAPLAN, s.273.

<sup>126</sup> EKŞİ, Nuray, Danıştay Kararları Işığında Türk Vatandaşlığı Kanununa İlişkin İdari Davalar, İstanbul 2008, s.74; GİRİTLİ / BİLGİN / AKGÜNER / BERK, s.131-132; ÖZAY, s.456.

<sup>127</sup> GÜNDAĞ, s.42; GÖZLER / KAPLAN, s.71.

<sup>128</sup> ARAT ÖZKAYA, s.133.

<sup>129</sup> GÖZLER / KAPLAN, s.334; ARAT ÖZKAYA, s.134.

<sup>130</sup> GİRİTLİ / BİLGİN / AKGÜNER / BERK, s.133; ARAT ÖZKAYA, s.134.

<sup>131</sup> GÖZLER / KAPLAN, s.335; ULUSOY, Ali D., Yeni Türk İdare Hukuku, Ankara 2019, s.399.

<sup>132</sup> AZRAK, Ali Ülkü, “İdari Yargı Denetiminin Sınırı Olarak İdarenin Takdir Yetkisi”, İdare Hukuku İlimleri Dergisi, C.6, S.1-3, İstanbul, 1985, s.27.

<sup>133</sup> D. 8 D, 1214/3344, 24.06.2011.

<sup>134</sup> GÖZÜBÜYÜK, s.19.

<sup>135</sup> GÖZÜBÜYÜK, s.19.

<sup>136</sup> GÖZLER / KAPLAN, s.67; GÖZÜBÜYÜK, s.19.

<sup>137</sup> GÖZLER / KAPLAN, s.67.

tüm işlemler anlamında gelmemektedir.<sup>138</sup> Hükümet tasarrufu kavramı, hükümetin yargı denetimi dışında kalan bazı “üst siyasal yönetim etkinlikleri”ni kapsar ve hükümet tasarrufu olarak nitelendirilen işleme karşı açılan dava “siyasi sebep veya düşünce” ya da “işlemin mahiyeti icabı” gibi hukuk dışı nedenlerle reddedilir.<sup>139</sup>

Belirtmek gerekir ki doktrinde, 1961 Anayasası öncesinde hukukumuzda varlığı kabul edilen “hükümet tasarrufu” anlayışının, 1961 Anayasası ile ortadan kalktığı<sup>140</sup> ve 1982 Anayasasının 125. maddesi karşısında geçerliliğinin kalmadığı<sup>141</sup> öne sürülmektedir. Diğer yandan, hükümet tasarruflarının anayasal bir dayanağı bulunmasa da yürütmenin “hükümet fonksiyonuna ilişkin” işlemlerinin devam ettiği ve bu işlemlerin hükümet tasarrufu niteliğinde olduğunu belirten görüşler de bulunmaktadır.<sup>142</sup>

### B. Vatandaşlığa Alma Hususunda İdareye Tanınan Takdir Yetkisinin Hükümet Tasarrufu Kapsamında Olduğu Yönündeki Görüş

Türk vatandaşlığı başvurularına ilişkin olarak idareye tanınan takdir yetkisi hakkındaki bir görüş, bu yetkinin “hükümet tasarrufu” sayılabacağı ve bu bağlamda yargı denetiminin kapsamı dışında olduğu yönündedir. Doktrinde, kanunda yer alan “mutlak hak sağlamaz” ifadesinin, vatandaşlığa alınma başvurularının karara bağlanması konusunda idareye bir “mutlak takdir yetkisi” tanıdığını hatta bu ifadenin “zımni/dolaylı yasama kısıntısı” teşkil ettiği ifade edilmiştir.

<sup>138</sup> GÖZÜBÜYÜK, s.19.

<sup>139</sup> GİRİTLİ / BİLGİN / AKGÜNER / BERK, s.163; GÖZÜBÜYÜK, s.19; GÜZEL, Oğuzhan “Danıştay Kararları Işığında Türk Hukukunda Hükümet Tasarrufları”, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.25, S.2, Konya, 2017, s.219.

<sup>140</sup> ONAR, Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları, İstanbul, 1966, s.470; KAYA, Hükümet Tasarrufu, s.638.

<sup>141</sup> GİRİTLİ / BİLGİN / AKGÜNER / BERK, s.169; GÖZLER / KAPLAN, s.67.

<sup>142</sup> EROL, Ömer Faruk, “Hukuk Devleti İlkesi Işığında Hükümet Tasarrufları Teorisi ve Yargısal Denetimi”, Kamu Hukuku Arşivi, C.XIII, S.2, Ankara, 2013, s.87-88.

tir.<sup>143</sup> Doktrinde bir diğer görüşe göre ise, Türk idaresi, kanuni şartların varlığını tespit ettikten sonra, takdir yetkisini kullanarak, vatandaşlık talebine ilişkin yerindelik değerlendirmesi yapmaktadır.<sup>144</sup> Bu görüşe göre, takdir yetkisi, idari işlemin hukukiliği değil yerindeliliğine ilişkin verildiğinden; yargı organları tarafından işlemin hukukiliğini denetlemek mümkünken yerindeliliğini denetlemek mümkün değildir.<sup>145</sup>

Danıştay tarafından 1961 Anayasası öncesi dönemde, hükümet tarafından vatandaşlık işlerine ilişkin alınan kararlar idari değil siyasi kabul edilmiş ve hükümet tasarrufu sayılan bu kararların denetlenmesi reddedilmiştir.<sup>146</sup> Yukarıda açıklandığı üzere, 1961 Anayasası ve 1982 Anayasası dönemlerinde hükümet tasarrufu yaklaşımının son bulduğu belirtilse de bu dönemde verilen kararlarda da “devletin egemenlik/hükümranlık hakkı” ifadesi ile hükümet tasarrufu teorisine gönderme yapıldığı görülmektedir.<sup>147</sup> Bu yaklaşımın günümüzde de benimsendiği, 2016 tarihli bir kararda “davacının mevzuatta aranılan koşulları taşıyıp taşımadığı hususunun idarece araştırılması suretiyle yapılacak değerlendirme sonucunda, Türk vatandaşlığına alınmaya yönelik isteminin hukuka uygun sebeplerle olumlu veya olumsuz şekilde karşılanmasında, vatandaşlığa alınmanın devletin hükümranlık hakları kapsamında olması nedeniyle, idarenin takdir yetkisi olduğu açıktır” denilerek ortaya konmuştur.<sup>148</sup>

<sup>143</sup> AKYILMAZ / SEZGİNER / KAYA, s.147; KAYA, Hükümet Tasarrufu, s.650.

<sup>144</sup> GÜNGÖR, s.77.

<sup>145</sup> GÜNGÖR, s.77.

<sup>146</sup> GÖZLER / KAPLAN, s.67; GÖZÜBÜYÜK, s.22-24.

<sup>147</sup> “Türk vatandaşlığına kabul etme konusunun Devletin hükümranlık yetkisine ilişkin olduğu gözetildiğinde, davalı idarece takdir yetkisi çerçevesinde davacı ve eşi hakkındaki kayıtların değerlendirilmesi sonucu 5901 sayılı Yasa’nın idareye takdir yetkisi veren 10. maddesi uyarınca tesis edilen dava konusu işlemde hukuka aykırılık bulunmamaktadır”, D. İDDK, 4972/23, 17.1.2018. Aynı yönde bkz. D. 10. D, 2993/4168, 6.11.1997; D. 10. D, 3739/1743 29.3.2016; Ankara BİM 10. İDD, 702/1071, 15.11.2017, Lexpera Hukuk Veritabanı.

<sup>148</sup> D. 10. D, 637/3093, 7.6.2016, Lexpera Hukuk Veritabanı.

TVK'nın 10. maddesi ile, zaten kanunda sayılan tüm koşulları sağlamakta olan yabancı vatan- daşlığa alınıp alınmaması hususunda idareye ayrıca ucu açık bir yetki tanındığı anlaşılmaktadır. Bu yetki kapsamında verilen kararların denetimi, yerindelik denetimi boyutuna varabileceğinden, güçtür. Zira Danıştay kararlarında ve doktrinde belirtildiği üzere takdir yetkisinin “kanunun temel ilkeleri, kamu yararı ve hizmet gerekleri göz ardı edilerek kullanıldığı” ispatı güç olacaktır. Ayrıca tarih boyunca bu tip vatandaşlığa alma kararlarının “siyasi” nitelik taşıdığı da görülmektedir. Örneğin Türk soyluların buldukları yerle ilgisini kesmemesi, o yerdeki Türk soylu varlığının azaltılmaması yönünde izlenen politika sebebiyle Türk soyundan olan yabancıların başvuruları reddedilmiştir.<sup>149</sup> Ayrıca 403 sayılı mül- ga Türk Vatandaşlığı Kanunu döneminde aranan “Türk vatandaşlığı ile birleşmesinin sakıncalı olduğu değerlendirilen bir yabancı devletin vatandaşlığını taşımama” şartının, genel güvenlik ve uzun vadeli politikalar çerçevesinde, takdir yetkisi kapsamında günümüzde de aranabilmektedir.<sup>150</sup>

Tüm bu açıklamalar hükümet tasarrufu te- orisini akla getirmektedir. Hatta bu durumda, İçişleri Bakanlığı'na tanınmış bir aşırı yetkinin söz konusu olduğu söylenebilecektir. Danıştay kararları incelendiğinde idarenin Türk vatandaş- lığına kabul hususundaki takdir yetkisini “*devle- tin genel güvenliği, uzun vadeli iç ve dış milli po- litikaları ve siyasi çıkarları*” esasında kullandığı görülmektedir.<sup>151</sup> Ancak denetlenemeyen takdir yetkisinin kasıtlı şekilde veya kazaen kötüye kul- lanılması da ihtimal dahilindedir.<sup>152</sup>

### C. Vatandaşlığa Alma Hususunda İdareye Tanınan Takdir Yetkisinin Yargı Denetimine Tabi Olduğu Yönündeki Görüş

Türk vatandaşlığı başvurularına ilişkin ola- rak idareye tanınan takdir yetkisi hakkındaki bir diğer görüş, bu yetki kapsamında verilen karar-

ların yargı denetimine tabi olduğu yönündedir. Yetkili makam kararı ile Türk vatandaşlığının ka- zanılmasında idarenin takdir yetkisinin bulundu- ğu tartışmasıdır.<sup>153</sup> Ancak bizim de katıldığımız görüş uyarınca, yetkili makamın vatandaşlık başvurusuna ilişkin kararları idari kararlar oldu- ğundan, idarenin takdir yetkisinin kullanılması bakımından idari yargının denetimine tabidir.<sup>154</sup> Yetkili makamın, sahip olduğu takdir yetkisini keyfi olarak kullanamayacağı belirtilmektedir.<sup>155</sup> Doktrinde, takdir yetkisi kullanılırken “kanuni sı- nırlar içinde kalmak, eşitlik ilkesi, kamu yararının gözetilmesi ve gerekçelendirme” gereğine sıklık- la dikkat çekilmektedir.<sup>156</sup>

Doktrinde, vatandaşlığa alınma taleplerine ilişkin ret kararlarının gerekçelendirilmemesinin, vatandaşlık hukuku alanında kanunilik ilkesine aykırı düşeceği ve idarenin, vatandaşlığa almayı “*bir lütuf olarak*” görebileceği belirtilmektedir.<sup>157</sup> Bu halde ise vatandaşlığa alınma başvurularına ilişkin verilen kararlara karşı yargı yolunun açık olması anlamsızlaşacaktır; zira kanunda aranan tüm şartları taşıyan başvurucunun vatandaşlığa alınıp alınmaması hususunda idare dilediği gibi karar verebilecektir.<sup>158</sup> Bu da hükümet tasarrufu teorisine işaret etmektedir. İdare tarafından kul- lanılacak takdir yetkisi hukuki denetime izin vere- cek şekilde kullanılmaz ve etkin bir yargılama ya- pılmazsa, hukuk güvenliği tehlikeye düşecektir.<sup>159</sup>

Bir diğer görüşe göre, Türk vatandaşlığına alınma başvurusunun, “kanunda belirtilen şart- lar dışında kalan, özellikle genel düzenlemeler içeren alt normlarla değerlendirilerek” red- dedilmesi mümkün değildir.<sup>160</sup> Bu görüşe göre başvuruda bulunan hakkında yapılan subjektif

<sup>149</sup> AYBAY / ÖZBEK / ERSEN PERÇİN, s.112.

<sup>150</sup> GÜNGÖR, s.81.

<sup>151</sup> GÜNGÖR, s.78.

<sup>152</sup> KALABALIK, Halil, “İdarenin Takdir Yetkisinin Sınırları ve Yargısal Denetimi”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakül- tesi Dergisi, C.1, S.1, Ankara, 1997, s.176.

<sup>153</sup> ERDEM, Vatandaşlık Hukuku, s.122.

<sup>154</sup> NOMER, s.77.

<sup>155</sup> DOĞAN, s.56; DARDAĞAN KİBAR, s.5; BİLGE TANRIBİ- LİR, Evlenme ve Vatandaşlık, s.3045.

<sup>156</sup> KALABALIK, s.176; NOMER, s.79; GÜNGÖR, s.77; DO- ĞAN, s.69; ERKAN, Değişiklikler, s.425.

<sup>157</sup> DOĞAN, s.69.

<sup>158</sup> DOĞAN, s.69.

<sup>159</sup> ERKAN, Değişiklikler, s.425.

<sup>160</sup> NOMER, s.79.



değerlendirmelerin, örneğin milli güvenliğin gözetildiği hallerin, somut bilgi ve belgelerle ortaya konulması gerekmektedir.<sup>161</sup> Bu bakımdan, takdir yetkisi kullanılırken “gerekçelendirme” büyük önem taşımaktadır.<sup>162</sup> Takdir yetkisi kullanılırken, kanunda belirtilen hükümlere uygun davranmak hususunda gerekli hassasiyet gösterilmezse, idari işlemin idari yargı kararıyla iptali söz konusu olabilecektir.<sup>163</sup> Nitekim, 2012 yılında verilen bir kararda, Türk vatandaşlığına alınma başvurusunun reddine ilişkin bir işlem, “davacının, kamu düzeni ve milli güvenlik açısından tutarlı davranışlar sergilemediği ileri sürülmemekte ise de söz konusu durumun soyut kaldığı, somut bir takım bilgi ve belgelerle ortaya konulmadığı” gerekçesiyle iptal edilmiştir.<sup>164</sup>

Benzeri bir örnekte ise, davacının ve eşinin Türk vatandaşlığı kazanmaya yönelik başvurusu, haklarında verilen ceza kararları bulunduğu ve kamu düzeni bakımından engel teşkil ettikleri gerekçesiyle reddedilmiştir. Dosyada, davacı ve eşi hakkında kaçak telefon görüşmesi yapmak suçundan Cumhuriyet Başsavcılığınca işlem yapıldığı ve takipsizlik kararı verildiği; davacı hakkında ise ayrıca 5683 sayılı Kanuna aykırılık suçundan verilen 25 gün hapis cezası sonrasında hükmün açıklanmasının geri bırakılması ve 5 yıl süreli denetimli serbestlik kararı verildiği belirtilmiştir.<sup>165</sup> Mahkemece, davacının eşi ile ilgili kararların cezaların şahsiliği ilkesi uyarınca “davacının başvurusunun reddine gerekçe olamayacağı”, davacı hakkında verilen 25 günlük hapis hükmünün açıklanmasının geri bırakılması ve 5 yıl süreli denetimli serbestlik kararı verilmesinin “vatandaşlığa kabulüne engel olamayacağı” kanaatine varılmış ve vatandaşlık başvurusunun

reddine ilişkin işlemde hukuka uyarlık görülmemek suretiyle bu işlemin iptaline karar verilmiştir.<sup>166</sup>

Bir diğer örnekte, Cezayir uyruklu yabancı- nın, evlenme yoluyla Türk vatandaşlığını kazanma istemi ile yaptığı başvuru 5901 sayılı Kanun uyarınca, kişinin milli güvenlik bakımından sakıncalı olduğu gerekçesiyle reddedilmiştir. Talebin reddine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan dava; Türk vatandaşlığına kabul etme konusunun Devletin hükümlerine yetkisine ilişkin olduğu gözetilerek, davalı idarece takdir yetkisi çerçevesinde tesis edilen dava konusu işlemde hukuka aykırılık bulunmadığı gerekçesiyle reddedilmiştir. Bu karar, hukuka aykırı olduğu ileri sürülerek kaldırılması talebiyle Ankara Bölge İdare Mahkemesi 10. İdari Dava Dairesi önüne taşınmıştır. Mahkeme tarafından “5901 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu’nun 10. maddesinde, aranan şartları taşımanın vatandaşlığın kazanılmasında kişiye mutlak bir hak sağlamayacağı kurala bağlanmış olup, Devletin hükümlerine hakkının doğal bir sonucu olarak yabancıları Türk Vatandaşlığına kabul edip etmeme konusunda idarenin takdir yetkisi bulunduğu kuşku bulunmamaktadır. Bu yetkinin ancak kanunun temel ilkeleri, kamu yararı ve hizmet gerekleri göz ardı edilerek kullanıldığının kanıtlanması ya da idari yargı merciince saptanması halinde, dava konusu edilen idari işlemin sebep ve maksat yönlerinden hukuka aykırılığı sebebiyle iptalini gerektireceği açıktır. Bütün idari işlemler, nihai olarak kamu yararını gerçekleştirme hedefine yönelmek durumunda olduğundan idari işlemin amaç unsuru bakımından hukuka aykırı sayılabilmesi için idari işlemin tesis edilmesinde kamu yararı dışında bir amacın gözetilmiş olması gerekir. Anayasa Mahkemesi kararlarında kamu yararı kavramından ne anlaşılması gerektiği ortaya konulmuştur. Buna göre, kamu yararı, genel bir ifadeyle, bireysel, özel çıkarlardan ayrı ve bunlara üstün olan toplumsal yararı ifade etmektedir” tespiti yapılmıştır.<sup>167</sup> Yargılama sonucunda istinaf

<sup>161</sup> NOMER, s.79; ERDEM, Vatandaşlık Hukuku, s.137.

<sup>162</sup> KALABALIK, s.176; SEÇKİN, Sinan / ÜSTÜN, Gül, “İdari İşlemlerde Takdir Yetkisi ve Gerekçe İlkesi”, Marmara Üniversitesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, C.21, S.2, İstanbul 2015, s.524-525; ERKAN, Değişiklikler, s.425.

<sup>163</sup> ERDEM, Vatandaşlık Hukuku, s.123.

<sup>164</sup> Ankara 15. İdare Mahkemesi, 1795/779, 28.05.2012. Aynı yönde bkz. Ankara BİM 10. İDD, 747/830, 4.10.2017, Lexpera Hukuk Veritabanı.

<sup>165</sup> Ankara BİM 10. İDD, 1164/1075, 15.11.2017, Lexpera Hukuk Veritabanı.

<sup>166</sup> Ankara BİM 10. İDD, 1164/1075, 15.11.2017, Lexpera Hukuk Veritabanı.

<sup>167</sup> Ankara BİM, 10. İDD, 871/1085, 15.11.2017. Aynı yönde bkz. Ankara BİM 10. İDD, 1005/1198, 7.12.2017, Lexpera Hukuk Veritabanı.

istemi kabul edilmiş, işlemin iptali talebinin reddine ilişkin karar kaldırılmıştır.

Mahkeme tarafından benimsenen bu yaklaşımında, Türk vatandaşlığına kabul edip etmeme konusunda idarenin takdir yetkisi bulunduğu ortaya konmuş; ancak bu yetkinin kanunun temel ilkeleri, kamu yararı ve hizmet gerekleri göz ardı edilerek kullanıldığının kanıtlanması ya da idari yargı merciince saptanması halinde, dava konusu edilen idari işlemin sebep ve maksat yönlerinden hukuka aykırılığı sebebiyle iptal edilebileceği sonucuna ulaşılmıştır.

Yer vermek istediğimiz bir diğer kararda, 2005 yılında T.C. vatandaşı ile evlenen davacının, evlenme nedeniyle Türk vatandaşlığını kazanma istemiyle yaptığı başvuru, kamu düzeni, milli güvenlik ve genel ahlak açısından sakıncalı olmamak şartını taşıması nedeniyle reddedilmiştir. Ret işleminin iptali talebiyle açılan davada, davacı hakkında yapılan ön inceleme sonucunda Türk vatandaşlığını kazanmasına engel herhangi bir durumun bulunmadığı sonucuna varıldığı, Türk vatandaşlığını kazanma istemiyle yaptığı başvurusunun salt eşi ile aralarında 55 yaş fark olduğu nedeniyle reddine ilişkin dava konusu işlemde hukuka uyarlık bulunmadığı gerekçesiyle dava konusu işlemin iptaline karar verilmiştir. İşlemin iptaline ilişkin karar Danıştay tarafından *“Türk vatandaşlığına alınmak isteyenlerin, mevzuatta öngörülen şartları taşıyor olsalar bile, vatandaşlığa alınıp alınmamaları hususunun, yapılacak soruşturmaya göre idarenin takdirine bağlı olduğu, Türk vatandaşlığına alınıp alınmama konusunda idareye 403 sayılı Yasa ile tanınan takdir yetkisinin, Devletin hükümlerlik hakkının bir sonucu olup; koşulları bulunan herkesin isteği halinde Türk vatandaşlığına mutlak şekilde kabul edilebileceği yolunda mevzuatta herhangi bir hüküm bulunmadığı, davacının başvurusu üzerine davalı idarece konunun incelenmesi sonucunda ortaya çıkan yukarıdaki belirlemeler dikkate alınarak mülga 403 sayılı Yasanın tanıdığı yetki çerçevesinde Devletin hükümlerlik hakkı kapsamında tesis edilen dava konusu işlemde hukuka aykırılık bulunmadığı”*<sup>168</sup>

<sup>168</sup> D. 10. D. 6551/7508, 10.12.2014.

gerekçesiyle bozulmuş; ancak İdare Mahkemesince, bozma kararına uyulmayarak dava konusu işlemin iptali yolundaki ilk kararda ısrar edilmiştir. Davalı idare tarafından ısrar kararı temyiz edilmiş ve bozulması talep edilmiştir. Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunca, ısrar kararının usul ve hukuka uygun bulunduğu belirtilmiş ve temyiz talebi reddedilmiştir.<sup>169</sup>

Türk vatandaşlığına alınma başvurusunun idare tarafından incelenmesinde zincir işlemlerin söz konusu olduğunu söyleyebiliriz. Zincir işlemler, belirli ve nihai bir sonucu doğurmak amacıyla birbirini takip eden, tamamlayıcı bir dizi işlem olarak tanımlanmaktadır.<sup>170</sup> Zincir işlemler belli bir sırayla birbirlerini izlemekte ve aralarında hukuki bir bağ bulunmaktadır.<sup>171</sup> Zincir işlemlerdeki hukuka aykırılıkların, nihai işleme karşı açılacak davada ileri sürülebilmesi mümkündür.<sup>172</sup> İçişleri Bakanlığı tarafından vatandaşlığa alınma başvurusu değerlendirilirken, önce kanunda sayılan şartların sağlanıp sağlanmadığı tespit edilecek, örneğin başvuru hakkında İl Emniyet Müdürlüğüne soruşturma yapılarak milli güvenlik ve kamu düzeni bakımından engel teşkil edecek hali bulunup bulunmadığı belirlenecek ve sonrasında başvuru hakkında bir karar verilecektir. Bu bağlamda, kanunda sayılan şartların sağlanıp sağlanmadığının tespiti esnasındaki hukuka aykırılıkların da açılacak davada öne sürülmesi mümkündür.

TVK'nın 10. maddesinin lafzı dikkate alındığında, vatandaşlık başvurusunda bulunan yabancılarda aranan koşullardan birinin dahi eksik olmasının vatandaşlık başvurusunun reddi sonucunu doğuracağına; ancak tüm şartların sağlanmasının vatandaşlığa alınma hususunda

<sup>169</sup> D. İDDK, 1126/3096, 24.11.2016. Aynı yönde, D. 10 D. 2977/1316, 18.2.2019, Lexpera Hukuk Veritabanı.

<sup>170</sup> KAĞITÇIOĞLU, Mutlu, “İdari İşlemin İcrailiği”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, C.103, Ankara, 2012, s.275'ten naklen: ERKUT, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği, Ankara 1990, s.56.

<sup>171</sup> KAĞITÇIOĞLU (n 107) 275'ten naklen: Celal Erkut, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği, Ankara 1990, s.122.

<sup>172</sup> KAĞITÇIOĞLU, s.275.

kişiye bir hak sağlamadığına yukarıda değinmiştik. Madde çerçevesinde, vatandaşlığa alınma başvurusunda bulunan yabancıda aranan koşullar arasında, “iyi ahlak sahibi olma” ve “millî güvenlik ve kamu düzeni bakımından engel teşkil edecek bir hali bulunmama” gibi daha soyut kriterlerin varlığının tespiti bakımından idareye takdir yetkisi verildiği görülmektedir.

Kanaatimizce, yukarıdaki tüm açıklamalar ışığında, hukukumuzda da kriterler bakımından idareye tanınan takdir yetkisinin hukuka uygun kullanılıp kullanılmadığının yargı denetimi kapsamında olduğu açıktır. Anayasamızın 125. maddesi ışığında, hukukumuzda, idarenin işlemlerini yargı denetimi dışında bırakacak bir imkân bulunmamaktadır. Bu sebeple hükümet tasarrufu teorisi günümüzde geçerliliğini yitirmiş olup, idarenin vatandaşlık başvurularına ilişkin kararlarının yargı denetimi dışında bırakılması ancak açık bir Anayasa hükmü ile mümkün olabilecektir. İdareye tanınan en geniş takdir yetkisi, muğlak kavramlar aracılığı ile tanınmakta olup, vatandaşlık işlemleri bakımından da takdir yetkisi bu doğrultuda karşımıza çıkmaktadır. Bu yetkinin sınırı, kanunun temel ilkeleri, kamu yararı ve hizmet gerekleridir.

Mevcut koşullarda, idarenin tüm işlemlerinde olduğu gibi, vatandaşlık başvurularına ilişkin kararlarında da sebep unsurunun varlığı şarttır. Her ne kadar, hukukumuzda, işlem metninde işlemin gerekçesinin gösterilmesi bir zorunluluk olmasa da başvurucuların savunma hakkının etkin kullanımına imkân vermek adına, kararların gerekçeli şekilde bildirilmesi tercih edilebilecektir. Her hâlükârda, işlem kanun yoluna taşındığında, idarenin, işlemin sebebini göstermesi gerekecektir. Sebebin hukuka uygunluğundan söz edebilmek için, sebebin varlığının gerçeği yansıtan somut delillerle ortaya konması gerekir. Aksi takdirde, işlemin iptali gündeme gelebilecektir.

## V. Sonuç

Türk vatandaşlığının sonradan kazanılmasına ilişkin başvuruların kabulü veya reddi hususunda, Türk Vatandaşlığı Kanunu'nun 10. mad-

desi kapsamında idareye takdir yetkisi tanındığı tartışmasızdır. İdareye, vatandaşlığa alınma başvurusunda bulunan yabancıdan, vatandaşlığın kazanılması için aranan koşulları sağlayıp sağlamadığının tespiti, özellikle “iyi ahlak sahibi olma”, “millî güvenlik ve kamu düzeni bakımından engel teşkil edecek hali olmama” ve “Türkiye’de yerleşmeye karar verdiğini davranışları ile teyit etme” gibi belirsiz kriterlerin değerlendirilmesi hususunda da takdir yetkisi tanınmaktadır. Tüm bu hususlarda, takdir yetkisinin, idare tarafından, kanunilik ilkesine dayanılarak, kanuna uygun, kamu yararı ve hizmet gerekleri gözetilerek, ölçülülük ilkesi dahilinde kullanılması gerekmektedir. Bir hukuk devleti bakımından, herhangi bir işlemde kanunilik ilkesinin gözetilmemesi ve idarenin kanuna aykırı hareket etmesi zaten düşünülemeyecektir. Bu hususta esas tartışma, idarenin takdir yetkisini kullandığı bu işlemlerin yargı denetimine tabi olup olmayacağına ilişkindir.

Doktrinde, Anayasamızın 125. maddesi ışığında, bu işlemlerin yargı denetimine tabi olacağını, işlemin kanuna uygun, kamu yararı ve hizmet gerekleri gözetilerek yerine getirilip getirilmediğinin denetlenebileceğine ilişkin görüşler bulunmaktadır. Aksi yönde, yapılan denetimin işlemin hukukiliğine değil yerindeliğine yönelik olacağını öne sürerek yargı denetiminin yerinde-lik denetimi şeklinde kullanılamayacağını belirten görüşler de mevcuttur. Hatta idarenin vatandaşlık başvurularına ilişkin işlemlerinin hükümet tasarrufu niteliğinde olduğu ve denetlenmesinin mümkün olmadığı ileri sürülmektedir. İdarenin, vatandaşlık talebinin reddi yönündeki işlemlerinin konu edildiği yargı kararlarına bakıldığında, özellikle vatandaşlığın kazanılması için aranan şartların değerlendirilmesinde hukuka aykırılık tespit edildiği takdirde işlemin iptal edildiği kararların yanı sıra; idarenin bu husustaki takdir yetkisinin devletin hükümlerlik hakları kapsamında olduğunun belirtildiği ve mahkemece bu hususta adeta bir yargı kısıntısı getirildiği kararlar da karşımıza çıkmaktadır.

Bir kez daha vurgulamak gerekir ki, hükümet tasarrufu teorisi günümüzde etkisini yitirmişdir. Kanaatimizce, devletlerin vatandaşlarını belirlemede özgür olduğu ve hukukumuzda vatandaşlığa hak kazanma sisteminin benimsenmemiş olduğu kuşkusuz olmakla birlikte, vatandaşlık başvurularının değerlendirilmesinde idareye böyle geniş bir yetki verilmesinin hukuk güvenliği bakımından bazı sakıncalar doğurması ihtimal dahilindedir. Bu bakımdan Anayasamızın idarenin her türlü eylem ve işleminin yargı denetimine tabi olduğuna ilişkin 125. maddesinin vatandaşlığa alınma kararları bakımından göz ardı edilmesi mümkün olmayacaktır. Maddenin açık hükmü ışığında, hukuk güvenliğinin sağlanması adına, idarenin takdir yetkisinin kapsamına giren bu kararlar hukuki sınırlar içerisinde, gerekçeli olarak verilmeli ve bu kararların hukuka uygunluk denetimine tabi tutulabilmeleri mümkün olmalıdır.

Çalışmamız kapsamında değinilen yargı kararları bir bütün olarak değerlendirildiğinde, idarenin, takdir yetkisini genellikle kanunda anlamı ve kapsamı muğlak bırakılan kavramlarının içinin doldurulmasında kullandığı görülmektedir. Bu noktada, yukarıda değinildiği üzere, özellikle son yıllarda yargı kararlarındaki eğilim, idarenin Türk vatandaşlığının kazanılmasına ilişkin takdir yetkisini hukuka uygun ve keyfilik teşkil etmeyecek şekilde kullanılmasını sağlamak yönündedir. TVK'nın 10. maddesi ışığında, hukukumuzda Türk vatandaşlığının kazanılmasında bir hak kazanma sistemi öngörülmediği düşünüldüğünde, Türk vatandaşlığını kazanmayı talep eden kişinin, kanunda sayılan tüm şartları karşılaması halinde dahi, idareye takdir alanı bırakılmasının amaçlandığı açıktır. İdarenin, kanunda sayılan tüm şartlar karşılanırsa dahi, devletin genel güvenliği, uzun vadeli iç ve dış politikaları, siyasi çıkarları, nüfus politikaları veya ekonomik politikalar gibi gerekçelerle, vatandaşlığın kazandırılmasına ilişkin takdir hakkını kullanması mümkün olacaktır. Bu bağlamda, sebebe bağlılık esas olmakla birlikte, hukukumuzda bir "hak kazanma" sisteminin bulunmadığının da vurgulanması gerekmektedir. Türk vatandaşlığının yetkili makam

kararıyla kazanılması, Devletin hükümlerlik yetkisi ile idarenin gerekçeli ve hukuka uygun işlem yapma yükümlülüğü arasında hassas bir noktada konumlanmaya devam etmektedir.

## Kaynakça

- AKŞAHİN POLAT, Sibel, "Türk Hukukunda ve Mukayeseli Hukukta Evlilik Yoluyla Vatandaşlığın Kazanılması", Necmettin Erbakan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.2, S.2, Konya 2019, s.184-200.
- AKYILMAZ, Bahtiyar / SEZGİNLER, Murat / KAYA, Türk İdare Hukuku, Ankara, 2019.
- ARAT ÖZKAYA, Nilay, Türk İdare Hukuku'nda İdarenin Hukuk Sınırları İçinde Hareket Serbestisi: "Takdir Yetkisi" ve Bunun Sınırları Üzerine Bir İnceleme, İstanbul, 2015.
- AYBAY, Rona / ÖZBEK, Nimet / ERSEN PERÇİN, Gizem, Vatandaşlık Hukuku, Ankara, 2019.
- AYGÜL, Musa, "Evlat Edinme Yolu ile Vatandaşlığın Kaybedilmesi ve Kazanılması", Türkiye Barolar Birliği Dergisi, C.99, Ankara 2012, s.45-80.
- AZRAK, Ali Ülkü, "İdari Yargı Denetiminin Sınırı Olarak İdarenin Takdir Yetkisi", İdare Hukuku İlimleri Dergisi, C.6, S.1-3, İstanbul, 1985, s.17-28.
- BALKAR BOZKURT, Süheyla, Göçmenlerin Türk Vatandaşlığı Kazanması, Bahçeşehir Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.13, S.163-164, 2018, s.77-118.
- BARAN ÇELİK, Neşe, "Güncel Gelişmeler Işığında Türk Vatandaşlığının İstisnai Haller Kapsamında Kazanılması", Türkiye Barolar Birliği Dergisi, C.130, Ankara, 2017, s.357-418.
- BİNGÖL SCHRİJER, Bilge, Vatandaşlık Hakkının Kapsamı ve Egemenlik İlişkisi Üzerine Bir Değerlendirme, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi-Hukuk Fakültesi Dergisi, C.XXII, S.1, 2018, s.199-265.
- CEYLAN, Mahmut, İdari Yargıya Hakim Olan İlkeler, İstanbul, 2017.
- DARDAĞAN KİBAR, Gül Esra, Türk Vatandaşlık Mevzuatı ve Güncel Gelişmeler Işığında Vatandaşlığın Kanuniliği İlkesi", Vahit Doğan / Alper Çağrı Yılmaz / Lale Ayhan İzmirli (ed.), Milletlerarası Özel Hukukta Güncel Meseleler Sempozyumu, Ankara, 2019, s.3-16.
- DOĞAN, Vahit, Türk Vatandaşlık Hukuku Ankara, 2021.
- DURAL, Mustafa / ÖĞÜZ, Tufan / GÜMÜŞ, Mustafa Alper, Türk Özel Hukuku Cilt III: Aile Hukuku, İstanbul 2018.
- EKŞİ, Nuray, Danıştay Kararları Işığında Türk Vatandaşlığı Kanununa İlişkin İdari Davalar, İstanbul 2008.
- ERDEM, Bahadır, Türk Vatandaşlık Hukuku, İstanbul 2020 (Vatandaşlık Hukuku).
- ERDEM, Bahadır, "Vatandaşlık Kanunu Tasarısında Evlenme ile Türk Vatandaşlığının Kazanılmasına İlişkin Düzenleme, Vahit Doğan / Feriha Bilge Tanrıbilir / Banu Şit (ed.), Türk Vatandaşlığı Kanunu Tasarısı Sempozyumu (29 Şubat 2008) Bildiriler, Ankara, 2008, s.97-105.
- ERKAN, Mustafa, "Türk Vatandaşlığı Kanununda 7039 Sayılı Kanun ile Yapılan Değişikliklerin İncelenmesi", PPIL, C.39, S.2, İstanbul, 2019, s.415-336 (Değişiklikler).
- ERKAN, Mustafa, "Türk Vatandaşlığının Sonradan Kazanılmasında Milli Güvenlik ve Kamu Düzeni Kavramlarının İncelenmesi", Vahit Doğan / Alper Çağrı Yılmaz / Lale Ayhan İzmirli (ed.), Milletlerarası Özel Hukukta Güncel Meseleler Sempozyumu, Ankara, 2019, s.17-38 (Milli Güvenlik ve Kamu Düzeni).
- ERKAN, Mustafa, Türk Vatandaşlığı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Yönetmeliğin 72/5. Maddesinin Kanunilik İlkesi ve Hükmün Açıklanmasının Geri Kazanılması Bağlamında Değerlendirilmesi, Bahçeşehir Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.14, S.175-176, 2019, s.335-340 (Kanunilik).
- EROL, Ömer Faruk, "Hukuk Devleti İlkesi Işığında Hükümet Tasarrufları Teorisi ve Yargısal Denetimi", Kamu Hukuku Arşivi, C.XIII, S.2, Ankara, 2013, s.81-89.
- ERTEN, Rifat, "Türk Vatandaşlığı Kanunu Tasarısı'nın Türk Vatandaşlığının Kazanılmasına İlişkin Hükümleri Hakkında Değerlendirmeler", Ankara Barosu Dergisi, C.66, S.4, Ankara, 2008, s.36-61 (Değerlendirmeler).
- ERTEN, Rifat, Türk Vatandaşlığının Yeniden Kazanılması Yollarında Aranan Ortak Şart: Milli Güvenlik Bakımından Engel Teşkil Edecek Bir Hali Bulunmamak, PPIL, C.40, S.2, 2020, s.1351-1371 (Milli Güvenlik).
- GİRİTLİ, İsmet / BİLGİN, Pertev / AKGÜNER, Tayfun / BERK, Kahraman, İdare Hukuku, İstanbul, 2013.
- GÖLCÜKLÜ İlyas, "Güncel Gelişmeler Işığında Yatırım Yoluyla Türk Vatandaşlığının Kazanılması: Problemler ve Çözüm Önerileri", PPIL, C.40, S.1, İstanbul 2020, s.125-141.
- GÖZLER, Kemal / KAPLAN, Gürsel, İdare Hukuku Dersleri, Bursa, 2019.
- GÖZLER, Kemal, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, Bursa, 2019.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, Yönetmelik, Ankara, 2013.

- GÜNDAY, Metin, İdare Hukuku, Ankara, 2017, s.42.
- GÜNGÖR, Gülin, Tabiiyet Hukuku: Gerçek Kişiler, Tüzel Kişiler, Şeyler, Ankara 2020.
- GÜZEL, Oğuzhan “Danıştay Kararları Işığında Türk Hukukunda Hükümet Tasarrufları”, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.25, S.2, Konya, 2017, s.217-247.
- KAĞITÇIOĞLU, Mutlu, “İdari İşlemin İcrailiği”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, C.103, Ankara, 2012, s.267-284.
- KALABALIK, Halil, “İdarenin Takdir Yetkisinin Sınırları ve Yargısal Denetimi”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.1, S.1, Ankara, 1997, s.172-211.
- KAYA, Cemil, “Danıştay İçtihatlarında Hükümet Tasarrufu Teorisinden Devletlerin Hükümranlık/Egemenlik Hakkı Teorisine”, Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, C.7, 2016, s.637-663 (Hükümet Tasarrufu).
- KAYA, Cemil, İdarenin Takdir Yetkisi ve Yargısal Denetimi, İstanbul, 2021.
- KILIÇOĞLU, Ahmet, Aile Hukuku, Ankara, 2016.
- NOMER, Ergin, “Türk Vatandaşlık Hukuku, İstanbul 2016.
- ONAR, Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları, İstanbul, 1966.
- ÖZAY, İl Han, Günışığında Yönetim, İstanbul, 2017.
- ÖZBUDUN, Ergun, Türk Anayasa Hukuku, Ankara, 2019.
- ÖZTÜRK, Necla / YARAR, Güven, “Türk Vatandaşlığının Evlat Edinme Yoluyla Kazanılması” Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi, C.7, S.1, 2020, s.18-26.
- PAZARCI, Hüseyin, Uluslararası Hukuk, Ankara, 2012.
- REÇBER, Kamuran / ÖZGENÇ, Zeynep, “5901 Sayılı Türk Vatandaşlık Kanunundaki Bazı Boşluklar”, İÜ-HFM, C.74, S.1, İstanbul 2016, s.373-387.
- SEÇKİN, Sinan / ÜSTÜN, Gül, “İdari İşlemlerde Takdir Yetkisi ve Gereke İlkesi”, Marmara Üniversitesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, C.21, S.2, İstanbul 2015, s.509-533.
- ŞİT KÖŞGEROĞLU, Banu, “İstisnai Yoldan Vatandaşlığın Kazanılmasının İlişkin Genel Esaslar ve Son Değişiklikler Çerçevesinde Türk Vatandaşlığının İstisnai Yoldan Kazanılması”, Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi C.7, S.1, Ankara 2017, s.169-198.
- TAN, Turgut, İdare Hukuku, Ankara, 2004.
- TANÖR, Bülent / YÜZBAŞIOĞLU, Necmi, 1982 Anayasasına göre Türk Anayasa Hukuku, İstanbul, 2019.
- TANRIBİLİR Feriha Bilge, “Türk Vatandaşlığı Kanunu Tasarısının Vatandaşlığın Kazanılmasına İlişkin Hükümleri”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, S.75, Ankara, 2008, s.27-62 (Tasarı).
- TANRIBİLİR, Feriha Bilge, Evlenme ve Vatandaşlık, Çankaya Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.5, S.1, 2020, s.3019-3049 (Evlenme ve Vatandaşlık).
- TETİK, Ahmet, “Hukuk Devleti İlkesi Bağlamında Takdir Yetkisi ve Yerindelik Denetimi İlişkisi”, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.25, S.2, Konya, 2017, s.249-276.
- TİRYAKİOĞLU, Bilgin, “Türk Vatandaşlığı Kanunu Tasarısına Göre Vatandaşlığın Yetkili Makam Kararı ile Kazanılması”, DOĞAN, Vahit / TANRIBİLİR, Feriha Bilge / ŞİT, Banu (ed.), Türk Vatandaşlığı Kanunu Tasarısı Sempozyumu (29 Şubat 2008) Bildiriler, Ankara 2008, s.79-96.
- ULUSOY, Ali D., Yeni Türk İdare Hukuku, Ankara 2019.
- WALLACE GOODMAN, Sarah, “Naturalisation Policies in Europe: Exploring Patterns of Inclusion and Exclusion”, European University Institute Robert Schuman Centre Advanced Studies EUDO Citizenship Observatory Comparative Reports 7, 2010.
- YAYLA, Yıldızhan, “İdarenin Takdir Yetkisi”, İstanbul Hukuk Mecmuası, C.30, S.1-2, İstanbul 1964, s.201-211.