

Türkiye’de Uluslararası Koruma Başvuru Sahipleri Hakkında Verilen “Başvurunun Geri Çekilmiş Sayılması” Kararına Dair Bir İnceleme: Tespitler ve Öneriler

Görüş Belgesi

Aralık 2017

Mülteci
Hakları
Merkezi

Refugee
Rights
Turkey

GÖRÜŞ BELGESİ:

Türkiye’de Uluslararası Koruma Başvuru Sahipleri Hakkında Verilen “Başvurunun Geri Çekilmiş Sayılması” Kararı Uygulaması: Tespitler ve Öneriler

6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’nun¹ yürürlüğe girmesiyle birlikte, Avrupa Birliği uyum süreci çerçevesinde AB göç mükteseb atından alınan çok sayıda kavram Türkiye’nin göç mevzuatına dâhil edilmiştir. Bu kavramlardan biri de Kanun’un 77’inci Maddesi’nde düzenlenmiş olan “başvurunun geri çekilmiş sayılması” kavramıdır.

“Başvurunun geri çekilmiş sayılması” kavramı ile esasen haklarında herhangi bir karar verilmeden önce yapmış oldukları uluslararası koruma başvurusunu² takip etmeyeceklerine ilişkin iradelerini, kanunda ya da ilgili mevzuatta yer verilen kurallara uymama yoluyla ortaya koyan kişilerin tespit edilerek, bu başvuru sahiplerinin uluslararası koruma sisteminin dışına çıkarılmasının amaçlandığı ifade edilmektedir. Ancak bu uygulama, tam da uluslararası koruma başvurusunun doğrudan ve yazılı olarak başvuru sahibi tarafından geri çekilmesinden farklı olarak, zımni ya da varsayılan bir iradeye dayanmakta ve beraberinde de uluslararası koruma başvurusunun değerlendirilmesinin durdurulmasına ve işlem den kaldırılmasına sebep olmaktadır.

Yukarıda da belirtildiği üzere 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’nda da yer verilen “başvurunun geri çekilmiş sayılması” kavramı, esasen Avrupa Birliği’nin “Üye Devletlerde Mülteci Statüsünün Verilmesi Ve Geri Alınmasına Dair Asgari Standartlara İlişkin Konsey Yönergesi” (“AB Konseyi Usul Yönergesi”) isimli yönergesinden³ alınmıştır.

6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’nun ilgili 77’inci maddesinde; başvuru sahibinin mazeretsiz olarak mülakata üç defa üst üste gelmemesi (m. 77/1-b), idari gözetim altında bulunduğu yerden kaçması (m. 77/1-c), mazeretsiz olarak bildirim yükümlülüğünü üç defa üst üste yerine getirmemesi ve belirlenen ikamet yerine gitmemesi veya ikamet yerini izinsiz terk etmesi (m. 77/1-ç), kişisel verilerinin alınmasına karşı çıkması (m. 77/1-d) ve kayıt ve mülakattaki yükümlülüklerine uymaması (m. 77/1-e) hâllerinde

başvurusu geri çekilmiş kabul edilerek değerlendirme durdurulacağı hususları düzenlenmektedir.⁴

Kanundaki bu düzenlemeye ilaveten, 17 Mart 2016 tarihli Yabancılar ve Uluslararası Kanununun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik'in ("Uygulama Yönetmeliği")⁵ 79'uncu maddesinde de başvurunun geri çekilmiş sayılması konusunda ek düzenlemeler yapılmıştır. Anılan bu madde kapsamında başvurunun geri çekilmiş sayılması sonucunda uluslararası koruma başvurusuna ilişkin değerlendirmenin durdurularak, durumun Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün sistemine kaydedileceği (m. 79/1), bu kararın başvuru sahibine tebliğ edileceği (m. 79/2), başvurunun geri çekilmiş sayılmasına ilişkin haklarında verilen olumsuz son kararın ardından, kararın tebliği edilmesi şartıyla Türkiye'de kalma hakkı bulunmayanların sınır dışı edileceği (m. 79/4), bu kararın alınmasından sonra yeniden yapılacak uluslararası koruma başvurularının hızlandırılmış değerlendirmeye alınacağı (m. 79/5) ve bu kişiler hakkında ülkeye giriş yasağı uygulanabileceği (m. 79/6) hususlarına yer verilmiştir.

Bu Görüş Belgesi, yasanın 77'inci maddesine göre hakkında "başvurunun geri çekilmiş sayılması" kararı alınan kişilerle ilgili uygulamada sıklıkla karşılaşılan ve yasadaki düzenlemeyle uyumsuzluk taşıyan iki temel soruna dikkat çekmeyi amaçlamaktadır. Bunlardan ilki başvurunun geri çekilmiş sayılmasından sonra yeniden uluslararası koruma talebinde bulunmak isteyen kişilere haklarında verilmiş olan geri çekilmiş sayılma kararına karşı yargı yoluna gitmelerinin ihtiyari bir hak olarak değil başvurularının yeniden işleme alınması için tüketmeleri gereken fiili bir ön koşul olarak uygulanması; ikincisi ise, başvurunun geri çekilmiş sayılması kararının tebliğinin ardından, uluslararası koruma başvuru sahibi kimlik belgesinin, kararın kesinleşmesi beklenmeden, başvuru sahibinden geri alınmasıdır. Görüş Belgesi, bu iki uygulamanın, uluslararası koruma sürecinde bulunan kişilerin kendilerine ilgili mevzuat çerçevesinde sağlanan güvencelere ve temel haklara erişimlerini güçleştirdiğinden ve gerek idare gerekse de yargı üzerinde halihazırdaki yoğunluk göz önünde bulundurulduğunda ek bir yük oluşturduğundan hareketle, bu iki uygulamanın gözden geçirilerek uluslararası korumaya ilişkin prosedürlerin kanunda öngörüldüğü şekilde uygulanmasına katkıda bulunmayı amaçlamaktadır.

■ Başvurunun geri çekilmiş sayılması kararı, itiraz usulleri ve yasal güvenceler

Uygulamada 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun 77'inci maddesinde yer verilen ve uluslararası koruma başvurusunun geri çekilmiş sayılması sonucunu doğuran nedenler arasında en sık karşılaşılanların bildirim yükümlülüğünün yerine getirilmemesi ve ikamet yerinin izinsiz terk edilmesi olduğu gözlemlenmekte ve bildirilmektedir.

Bu durumun ardından yatan en önemli nedenlerden biri Türkiye'deki göç yönetimi alanında uzun yıllardır devam eden ve Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun 71'inci maddesinde "ikamet zorunluluğu" şeklinde düzenlenen "uydu il" politikasıdır⁶. Bu düzenleme uyarınca, Türkiye'de uluslararası koruma başvurusu yapan kişiler, uluslararası koruma başvurularının alınmasının ardından İstanbul, Ankara ve İzmir gibi büyük kentler dışındaki "uydu il" olarak belirlenen illerden birine yönlendirilmekte ve kendilerine yönlendirildikleri ilde ikamet etme mecburiyeti getirilmektedir⁷. Kişiler, bu ikamet zorunluluğuna ilaveten, yönlendirildikleri ilde istenilen şekil ve sürelerde bildirimde bulunma ve adrese kayıt sistemine kayıt yaptırarak ikamet adresini bildirmekle de yükümlüdür⁸. İkamet zorunluluğu yükümlülüğünün bir parçası olarak da uluslararası koruma başvurusu sahiplerinin yönlendirildikleri ikamet ili dışına, yetkili makamlardan izin almadan çıkışlarına izin verilmemekte ve ihtiyaç duyulması halinde kendilerine sağlanan, 30 güne kadar geçerli olabilen ve bir defaya mahsus uzatılabilen "izin belgesi"⁹ ile il dışına çıkmaları mümkün olabilmektedir.

Öte yandan uluslararası koruma başvurusu sahibi veya uluslararası koruma statüsü sahibi kişinin, barınma ihtiyaçlarını kendisinin karşılamasının esas olarak kabul edildiği¹⁰ Türkiye'de, uluslararası koruma arayan kişilerin barınma ve diğer temel ihtiyaçlarını karşılayabilmek amacıyla çoğu zaman enformel sektörde çalışmak üzere, bu fırsatların daha fazla olduğu büyük kentlere yöneldikleri gözlemlenmekte ve bildirilmektedir. Dolayısıyla da uluslararası koruma başvuru sahiplerinin azımsanmayacak bir bölümü, ikamet ili olarak belirlenen uydu kentlerinden ayrılarak bildirim yükümlülüğünün yerine getirememekte ve uluslararası koruma başvuruları da geri çekilmiş sayılmaktadır.

Başvurunun geri çekilmiş sayılması kararının beraberinde getirdiği en önemli sonuç, kişinin yapmış olduğu uluslararası koruma başvurusuna ilişkin değerlendirmenin durdurulması ve verilen olumsuz son kararın ardından da bu kararın kişi hakkında alınacak sınır dışı kararına dayanak teşkil edebilmesidir. Bir diğer ifadeyle, başvurunun geri çekilmiş sayılması kararıyla birlikte, kişinin uluslararası koruma başvurusunda ileri sürmüş olduğu nedenlere ve dolayısıyla da başvurunun esasına ilişkin olarak yapılan incelemeye son verilmekte ve uluslararası koruma başvurusu sahibinin başvurusunu takip etmeme iradesini ortaya koyduğu varsayıldığından, konu olan kişi hakkında sınır dışı işlemleri başlatılmaktadır. Nitekim Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun haklarında sınır dışı kararı alınacak kişileri düzenleyen 54'üncü maddesinde¹¹ de bu husus teyit edilmektedir.

Ancak beraberinde oldukça ağır bir yaptırım getiren bu uygulama konusunda sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ve Uygulama Yönetmeliği önemli güvenceler de içermektedir. Bu güvencelerden ilki, başvurunun geri çekilmiş sayılmasına ilişkin kararın sınır dışı kararına dayanak teşkil edebilmesi için, kişinin kanunun diğer hükümlerine göre Türkiye'de kalma hakkının bulunmamasıdır ve bu düzenlemeye hem Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nda¹² hem de Uygulama Yönetmeliği'nde¹³ yer verilmiştir.

Bu itibarla kanunun diğer hükümlerine göre "Türkiye'de kalma hakkının bulunmaması" ifadesi çok sayıda ihtimali barındırabilir. Ancak uluslararası koruma başvurusu sahipleri açısından özellikle göz önünde bulundurulması gereken konular Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun geri göndermeme ilkesini düzenleyen 4'üncü maddesi ve sınır dışı etme kararı alınmayacak kişileri düzenleyen 55'inci maddesidir.

Anılan 4'üncü madde, uluslararası hukukun temel ilkelerinden biri olan geri gönderme yasağını (non-refoulement ilkesi) teyit etmekte ve hiç kimsenin işkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya muameleye tabi tutulacağı veya ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi fikirleri dolayısıyla hayatının veya hürriyetinin tehdit altında bulunacağı bir yere gönderilemeyeceğini vurgulamaktadır. 55'inci madde ise, haklarında sınır dışı etme kararı alınmasına neden olacak nedenlerin var olması durumunda dahi,

sınır dışı edileceği ülkede ölüm cezasına, işkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya muameleye maruz kalacağı konusunda ciddi emare bulunanlar, ciddi sağlık sorunları, yaş ve hamilelik durumu nedeniyle seyahat etmesi riskli görülenler, hayati tehlike arz eden hastalıkları için tedavisi devam etmekte iken sınır dışı edileceği ülkede tedavi imkânı bulunmayanlar, mağdur destek sürecinden yararlanmakta olan insan ticareti mağdurları ve tedavileri tamamlanincaya kadar, psikolojik, fiziksel veya cinsel şiddet mağdurları hakkında sınır dışı etme kararı alınmayacağını belirtmektedir.

Dolayısıyla Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'ndaki idari nitelikte bir yükümlülüğe uymamanın, ulusal ve uluslararası hukukun temel yükümlülüklerinden birini teşkil eden geri gönderme yasağının ihlal edilebilme riskini doğurmaması için teyit edici nitelik taşıyan bu düzenlemelere kanunda açıkça yer verilmiştir.

Bu kapsamdaki ikinci önemli güvence ise yine gerek Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun gerekse de Uygulama Yönetmeliği'nin vurguladığı üzere, başvurunun geri çekilmiş sayılmasına ilişkin kararın sınır dışı etme sonucunu doğurabilmesi için, bu kararın "son karar" niteliğini taşıması gerekliliğidir. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu bağlamında "son karar" ifadesi, "başvuru sahibinin başvurusuyla veya uluslararası koruma statüsü sahibi kişinin statüsüyle ilgili kararlardan; idari itirazda bulunulmaması ve yargıya başvurulmaması hâlinde Genel Müdürlük tarafından verilen kararı veya yargıya başvurulması sonucunda temyiz edilmesi mümkün olmayan karar" anlamına gelmektedir¹⁴.

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu kapsamında "başvurunun geri çekilmiş sayılması kararına" karşı hem idari hem de yargısal nitelikli itirazlara yer verilmiştir. İdari itiraz yolunda, ilgili kişi veya yasal temsilcisi ya da avukatı, söz konusu kararın tebliğinden itibaren on gün içinde Uluslararası Koruma Değerlendirme Komisyonu'na itiraz edebilme hakkına sahiptir¹⁵. Bu yola başvurulması, ilgili kişinin yetkili idare mahkemesine başvurma hakkını engellemekte ve dava açma süresini de durdurmamaktadır¹⁶. Uygulama Yönetmeliği'nde ilave olarak, Uluslararası Koruma Değerlendirme Komisyonu'nun, kararını, itirazın kendisine ulaştığı tarihten itibaren en geç on beş gün içinde vereceği, bu sürenin en fazla beş gün daha uzatılabileceği ve kararın

kişiyeye veya yasal temsilcisine ya da avukatına tebliğ edileceği belirtilmektedir¹⁷.

Başvurucu ayrıca otuz gün içinde, kanunda idare mahkemesi olarak işaret edilen yargı yoluna başvurma hakkına da sahiptir¹⁸. Her ne kadar Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu uyarınca, kabul edilemez başvuru ile hızlandırılmış değerlendirme neticesinde verilen karara karşı idare mahkemesine yapılan başvuruların on beş gün içinde sonuçlandırılacağı belirtilse de¹⁹, benzer bir zaman sınırlaması başvurunun geri çekilmiş sayılması kararına yapılan itiraz için öngörülmemiştir²⁰. Yine Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu uyarınca kabul edilemez başvuru ile hızlandırılmış değerlendirme neticesinde verilen kararlara karşı yapılan itirazlarda idare mahkemesinin vereceği kararın kesin olduğu düzenlenmekte²¹; oysa başvurunun geri çekilmiş sayılması kararına karşı yapılan itirazlarda idare mahkemesinin vereceği kararla ilgili böyle bir sınırlama getirilmemektedir. Dolayısıyla başvuru, İdari Yargılama Usul Kanunu'nun²² 45'inci maddesi uyarınca, kararın kendisine tebliğ edilmesinin ardından otuz gün içinde mahkemenin bulunduğu yargı çevresindeki bölge idare mahkemesinde istinaf yoluna başvurabilir.

Bölge idare mahkemesinin istinaf yolu sonucunda vereceği kararın olumsuz olması durumunda bu karar, yine İdari Yargılama Usulü Kanunu uyarınca temyiz yoluna başvurulması mümkün olmayan bir karar olacağından²³, başvurunun geri çekilmiş sayılması kararına karşı yapılan bu itiraza ilişkin bölge idare mahkemesi tarafından verilen kararın Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nda ifade edilen "son karar" olacağı sonucu ortaya çıkmaktadır. Ancak bu noktada, başvurunun geri çekilmiş sayılması kararına istinaden alınan sınır dışı kararına karşı itiraz yolunun, sınır dışı kararın ayrı bir karar olmasından ötürü, saklı olduğunun vurgulanması da önemlidir.

Üçüncü önemli güvence ise, Uygulama Yönetmeliği tarafından getirilen önemli bir usul güvencesidir ve buna göre uluslararası koruma başvurusunun geri çekilmiş sayılan kişilerden, bu karar tebliğ edilemeyenler hakkında sınır dışı kararı alınamayacaktır. Dolayısıyla da başvurunun geri çekilmiş sayılması karar, itirazda bulunulmamış olması nedeniyle son karar haline gelse dahi, usulüne uygun olarak tebliğ edilmedikçe²⁴, bu karar temelinde bir sınır dışı kararının alınması mümkün değildir.

■ Uygulamada karşılaşılan ilk zorluk: dava açma zorunluluğu

Yukarıda belirtildiği üzere 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ve ilgili mevzuat kapsamında başvurunun geri çekilmiş sayılması kararına karşı idari ve yargısal itiraz yolları bulunmaktadır. Ancak öte yandan Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nda bu yollara başvurma zorunluluğu şeklinde bir düzenleme mevcut değildir. Bir diğer ifadeyle, idari ya da yargısal itiraz hakkı, uluslararası koruma başvurusu sahiplerine tanınmış bir hak niteliğinde olup, bu haklardan yararlanma kişinin tasarrufuna bağlıdır.

Dahası, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu kapsamında, başvurunun geri çekilmiş sayılmasından sonra yeniden başvuru yapma imkânı da mevcuttur. Bu imkân, başvurunun geri çekilmiş sayılmasından sonra yeniden başvuruda bulunulması halinde söz konusu başvurunun hızlandırılmış değerlendirme kapsamında ele alınacağı belirten 79'uncu maddeden çıkmakta ve bu husus ayrıca Uygulama Yönetmeliği'nde de teyit edilmektedir²⁵.

Ancak uygulamada başvurusu geri çekilmiş sayılan kişilerce yeniden yapılan uluslararası koruma başvurularının, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nda öngörülen itiraz yollarına başvurulmadığı gerekçesiyle işleme alınmadığı gözlemlenmekte ve bildirilmektedir. Bir diğer ifadeyle, bu kişiler, haklarında verilmiş olan "başvurunun geri çekilmiş sayılma" kararına itiraz etmeyeceklerini; ancak uluslararası koruma ihtiyacı içinde olduklarından bahisle yeniden başvuru yaptıklarında, kendilerine yazılı bir bildirimde bulunulmaksızın, Kanun'da gösterilen itiraz yollarını tüketmeleri gerektiği şifahi olarak iletildiği ve bu yeni başvurularının işleme konulmadığı bildirilmektedir.

Yukarıda da vurgulandığı üzere, bir hakkın kullanılmaması, kanunda açıkça belirtilmediği müddetçe, başka bir hakkın kullanılmasının önünde bir engel teşkil etmemelidir. Dolayısıyla, kişilerin haklarında verilen karara itiraz etmemeleri, bu kişilerce yapılan başvuruların Kanun'un 79'uncu maddesinde öngörülen şekilde²⁶ işleme alınmasının önünde bir engel olarak yorumlanmamalıdır.

Dahası, bu durum, başvuru sahibini gereksiz olarak idari makamları ve/veya yargı makamlarını meşgul etmeye zorlama sonucunu

doğurabilmektedir. Tabii ki hakkında Kanun'un 77'inci maddesine göre verilmiş olan geri çekilmiş sayılma kararıyla ilgili geçerli bir itiraz gerekçesi olduğu inancını taşıyan başvuru sahibinin her hâlükârda idari itiraz ya da yargı yoluna gidebilme imkânı vardır. Ancak 77'inci madde kapsamında verilmiş olan geri çekilmiş sayılma kararına geçerli bir itiraz gerekçesi bulunmayan veya itiraz hakkını kullanmayı gerekli görmeyen başvurucular da olabilmektedir. Türkiye'deki yargısal iş yükünün varmış olduğu boyutlar da göz önünde bulundurulduğunda, böylesi bir zorunluluğun getirilmesinin yargı sisteminin etkinliği açısından yaratacağı sakıncalar da daha belirgin olarak ortaya çıkmaktadır.

Yine daha önce de vurgulandığı üzere, uluslararası koruma başvurusuna ilişkin olarak kanun kapsamında yapılacak her türlü değerlendirme, amir bir norm olan geri gönderme yasağı çerçevesinde ve ayrıca Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun 55'inci maddesi kapsamında mütalaa edilmelidir. İlaveten, hem Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun hızlandırılmış değerlendirmeyi konu alan maddesinde hem de Uygulama Yönetmeliği'nde teyit edildiği üzere, başvurunun geri çekilmiş sayılması kararının ardından yapılan başvurunun hızlandırılmış bir değerlendirmeye tabi olması, kişinin uluslararası koruma başvurusunun ayrıntılı bir biçimde incelenmesine engel teşkil etmemeli ve söz konusu değerlendirmenin uzun süreceğinin anlaşılması durumunda, bu yeni başvuru hızlandırılmış değerlendirmeden çıkarılabilmelidir.

■ Uygulamada karşılaşılan ikinci zorluk: Kimlik belgesinin geri alınması sorunu ve hak ve hizmetlere erişim

"Başvurunun geri çekilmiş sayılması" uygulamasında karşılaşıldığı bildirilen bir diğer sorun ise, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu kapsamında verilen Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi Kimlik Belgesi'nin geri alınmasıdır. Bazı illerdeki uygulamada, başvuru sahibi hakkında verilmiş olan uluslararası koruma başvurusunun geri çekilmiş sayılması kararını almak için İl Göç İdaresi Müdürlüğü'ne gittiğinde, kendisine daha önce tanzim edilmiş olan kimlik belgesinin yetkililerce geri alındığı bildirilmektedir.

Halbuki Uygulama Yönetmeliği'nde söz konusu kimlik belgesinin "iptal edilmediği sürece geçerli"²⁷ olduğu vurgulanmaktadır. Dahası,

başvurunun geri çekilmiş sayılmasına ilişkin karar "son karar" niteliği kazanıncaya dek, başvuru sahibinin uluslararası koruma başvuru sahibi statüsü devam etmektedir. Bu bağlamda, "başvurunun geri çekilmiş sayılması" kararına müteakip başvuru sahibinin kimlik belgesinin geri alınması ya da iptal edilmesi uygulamasının mevzuatta dayanağı bulunmamaktadır.

Bu fiili uygulama, kişilerin hak ve hizmetlere erişimi önünde ciddi bir engel oluşturmaktadır. Öncelikle, anılan durumda kimlik belgesinin geri alınması kanun tarafından öngörülmemiş bir idari yaptırımın uygulanması niteliğindedir. İkinci olarak, uluslararası koruma başvuru sahibi kimlik belgesi, uluslararası koruma başvuru sahiplerinin eğitim, sağlık ve sosyal hizmet ve yardımlara erişimlerinde anahtar bir rol oynamakta ve bu belgenin geri alınmasının, kişilerin sayılan bu hizmetlere erişimlerini ya kısıtladığı ya da ortadan kaldırdığı gözlemlenmekte ve bildirilmektedir. Yukarıda da değinildiği üzere, uluslararası koruma başvurusunun geri çekilmiş sayılması kararına karşı itiraz, istinaf yolu da dâhil olmak üzere oldukça uzun bir süreci kapsamaktadır. Söz konusu kimlik belgelerinin ellerinden alınması, kişilerin aylarca ve bazı durumlarda bir yılı aşkın bir süre boyunca, hak ve hizmetlerden faydalanamamalarına ve hatta belgesiz kalmalarına yol açmaktadır.

Bu uygulama ayrıca, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun başvuru sahiplerinin yükümlülüklerini düzenleyen 90'ıncı maddesine de aykırılık teşkil etmektedir. Zira anılan madde uyarınca, Kanun'un "uluslararası koruma" başlığını taşıyan üçüncü kısmında yer alan yükümlülüklere uymayanlar ile uluslararası koruma statüleriyle ilgili olumsuz karar verilenler hakkında, eğitim ve temel sağlık hakları hariç diğer haklardan faydalanmaları bakımından sınırlamalar getirilebilmektedir. İlaveten, bu sınırlamanın gerekli olup olmadığı bireysel olarak yapılacağı ve bu yönde alınacak kararın başvuru sahibine tebliğ edilmesi gerektiği de vurgulanmaktadır. Ancak kimlik belgesinin geri alınması, kişilerin hizmetlere müstahak olduklarını ortaya koyabilecekleri tanıtıcı bir belgenin ellerinden alınması anlamına geldiğinden, ve eğitim ve sağlık da dâhil olmak üzere temel haklardan yararlanabilmenin önünde engel teşkil ettiğinden, kanunun öngördüğü istisnai nitelikteki sınırlandırmanın ötesine geçme sonucunu doğurmaktadır.

Üçüncü olarak, özellikle de uluslararası koruma başvuru sahibi kimlik belgesi dışında yanlarında herhangi bir resmî belge bulunmayan kişiler, kolluğun olası bir durdurma uygulaması karşısında kimliklerini ve dahi Türkiye'deki yasal kalış haklarını belgelemeyeceklerinden ötürü özgürlüklerinden mahrum bırakılma riskiyle karşı karşıya kalabileceklerdir. Kolluğun bu tür durumlarda, kişilerin yabancı olmasından ötürü, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nü bilgilendirme yükümlülüğünün²⁸ olduğu düşünülürken, ilgili İl Göç İdaresi Müdürlüğü makamlarının belgesi bulunmayan bu durumda bir kişinin kimliğini ve hakkında verilmiş olan "başvurunun geri çekilmiş sayılması" kararının henüz kesinleşmemesinden dolayı kendisinin halen başvuru sahibi statüsünde olduğu hususunu tespit etmek için zaman ve gayret sarf etmeleri gerekecektir. Bu türden işlemler için vakf edilecek mesai kurumun halihazırda bulunan ciddi iş yükünü daha da arttıracaktır. Diğer yandan, kişinin statüsüyle ilgili yapılacak belirlemelerde bir hata oluşması durumunda, henüz uluslararası koruma prosedüründe bulunan kişinin bir sınırdışı kararına muhattap olması gibi bir risk de sözkonusu olabilecektir.

Son olarak, uluslararası koruma başvuru sahibi kimlik belgesinin, 19 Eylül 2014 tarih ve 93 sayı ile yayımlanan "6458 Sayılı abancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Uyarınca Verilen Belge ve Kimlikler Hakkında" başlıklı Türkiye Noterler Birliği'nin Genel Yazısında yer verildiği üzere "resmi kimlik niteliğinde olup noterlik işlemlerinde kullanılmasında bir sakınca" bulunmadığı belirtilmekte ve dolayısıyla bu belgeler ile vekâletname dâhil olmak üzere her türlü noterlik işleminin yapılabileceği herhangi bir tereddütte yer vermeyecek bir açıklıkta ifade edilmektedir. Bu sebeple uluslararası koruma başvuru sahibi kimlik belgesi dışında beraberinde herhangi bir kimlik bulunmayan kişilerin, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu kapsamında düzenlenen yargısal itiraz yoluna erişebilmeleri için vekâletname verme hususunda da zorluklar çekebilecekleri²⁹ ve bu durumun da mevzuatta tesis edilen hak arama yollarına erişimde önemli sıkıntılar yaratabileceği de göz önünde bulundurulmalıdır.

■ Sonuç ve Tavsiyeler

Hak kavramı temel olarak hukuk düzenince korunan bir menfaattir; dolayısıyla kanunda aksi açıkça belirtilmediği müddetçe, bir hakkın kullanılmaması, söz konusu hakka herhangi bir şekilde halel getirmemeli, ve kişinin diğer haklardan yararlanmasının önünde bir engel teşkil etmemelidir. Bu çerçevede, yukarıda açıklandığı üzere, haklarında yasanın 77'inci maddesine göre "başvurunun geri çekilmiş sayılması" kararı verilen uluslararası koruma başvuru sahipleri için, bu kararla ilgili yargı yoluna gitmek bir seçenek olmalı, mecburiyet olarak yorumlanmamalı; istedikleri takdirde haklarında 77'inci madde çerçevesinde verilen karara itiraz etmeksizin, yasanın 79'uncu maddesinde öngörüldüğü şekilde yeniden uluslararası koruma prosedürüne erişebilmeleri mümkün olmalıdır. Dahası, başvuruları geri çekilmiş sayılan kişilere şifahi olarak bildirilen dava açma zorunluluğu sadece kişinin menfaatlerini değil, aynı zamanda halihazırda son derece ağır görevler ifa eden Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, kolluk birimleri ve yargı üzerinde de ilave bir yük oluşturmaktadır.

Benzer bir biçimde başvurusu geri çekilmiş sayılan kişilere tanzim edilen kimlik belgelerinin, söz konusu karar henüz nihai hale gelmeden geri alınması, fiili olarak kanunda öngörülen ve yukarıda açıklanan sınırlamanın ötesine geçilmesine neden olmakta ve bu durum Anayasa'nın genel güvencelerinden biri olan 'öze dokunma yasağıyla' uyumsuzluk içermekte; Keza, kişilerin temel hak ve güvencelerden yararlanması ve itiraz yollarına etkili erişimi önünde ciddi bir engel oluşturmaktadır.

■ Tavsiyeler:

- Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun 77'ini maddesine göre başvuruları geri çekilmiş sayılan kişiler, uluslararası koruma ihtiyaçlarının devam ettiği iddiasıyla yeniden başvuruda bulunmak isterlerse, kendileri hakkında daha önce verilmiş olan geri çekilmiş sayılma kararına karşı yargı yoluna gitmeleri ihtiyari bir hak olarak uygulanmalı, tüketilmesi gereken bir ön koşul olarak uygulanmamalı, kişinin geri çekilmiş sayılma kararının kendisiyle ilgili bir itirazı olmaması durumunda yeni uluslararası koruma talebi Kanun'un 79'uncu maddesinde öngörüldüğü şekilde doğrudan işleme alınmalıdır.

- Başvurunun geri çekilmiş sayılması kararı, Kanun'da öngörüldüğü üzere son karar haline gelmedikçe kişiye daha önce verilmiş olan kimlik belgesi geri alınmamalıdır.
- Başvurunun geri çekilmiş sayılması kararının ardından yapılan ve Kanun'un 79'uncu maddesine göre hızlandırılmış değerlendirme kapsamında yeniden işleme alınan başvurularda, söz konusu değerlendirmenin uzun sürüp sürmeyeceğinin değerlendirilmesi ivedi bir biçimde tamamlanmalı ve değerlendirmenin uzun süreceğinin anlaşılması durumunda, Kanun'da öngörüldüğü şekilde incelemenin hızlandırılmış değerlendirmeden çıkartılması seçeneği dikkate alınmalıdır.
- Başvurunun geri çekilmiş sayılması kararının sınır dışına dayanak teşkil edebileceği hallerde, ilgili makamlar sınır dışı kararı almadan önce Kanun'un 4'üncü ve 55'inci maddeleri, yine Kanun'da öngörüldüğü üzere, mutlaka göz önünde bulundurulmalıdır.

■ Notlar

1. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, 11.4.2013 tarih ve 28615 sayılı Resmî Gazete.
2. Bu Görüş Belgesi kapsamında tartışılan "başvurunun geri çekilmiş sayılması kararı" uluslararası koruma prosedüründe alınan karar tiplerinden biridir. Türkiye'de sığınma arayan Suriye vatandaşları, Suriye'den gelen vatansızlar ve mültecilerin tabi olduğu Geçici Koruma prosedürünü düzenleyen Geçici Koruma Yönetmeliği'nde ise başvurunun geri çekilmiş sayılması usulüne yer verilmemiştir. Dolayısıyla bu Görüş Belgesi'ndeki uygulamaya tabi olan kişiler Türkiye'ye, başta Afganistan, Irak, İran ve çeşitli Asya ve Afrika ülkelerinden gelmiş ve sığınma başvuruları uluslararası koruma prosedürü çerçevesinde değerlendirilen kişilerdir. Uluslararası koruma prosedürü işleyişiyle ilgili ayrıntılı bir özet için kurumumuzun hazırladığı bilgi kitapçığına bakılabilir: Mülteci Hakları Merkezi, "Türkiye'de Uluslararası Koruma Prosedürü: Haklar ve Yükümlülükler Bilgi Broşürü", <http://mhd.org.tr/images/yayinlar/MHM-13.pdf>
3. 01 Aralık 2005 tarih ve 2005/85/EC sayılı Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32005L0085>, Son Erişim Tarihi: 12 Aralık 2017. Anılan "AB Konseyi Usul Yönergesi'nin" 6458 Sayılı Kanun'un hazırlanma sürecinde örnek alınan hali yukarıda detayları verilen 2005 tarihli versiyonudur. Bu 2005/85/EC sayılı Yönerge, 2013 senesinde bazı değişikliklerle tadil edilmiş (recast) ve 2013/32/EU sayılı ve aynı isimli Yönerge olarak yeniden kabul edilmiştir. Ancak Yönerge'nin bu tadil edilmiş 2013 versiyonunun 28. Maddesinde yer verilen "uluslararası koruma başvurusunun geri çekilmiş sayılmasıyla" ilgili hükümler, Yönerge'nin 2005 versiyonunun 20. Maddesine yer verilen hükümlerle bir farklılık içermemektedir. Bununla beraber, 6458 Sayılı Kanun'un 77'inci maddesindeki düzenleme ile bu düzenlemeye örnek teşkil eden ve yukarıda anılan 01 Aralık 2005 tarih ve 2005/85/EC sayılı "AB Konseyi Usul Yönergesi'nin" "başvurunun geri çekilmiş sayılmasını" düzenleyen 20'inci maddesi arasında, açıklanacağı üzere, bazı farklılıklar bulunmaktadır.
4. 6458 Sayılı Kanun'un 77'inci maddesindeki düzenleme ile bu düzenlemeye örnek teşkil eden ve yukarıda anılan 2005/85/EC sayılı "AB Konseyi Usul Yönergesi'nin" "başvurunun geri çekilmiş sayılmasını" düzenleyen 20'inci maddesi arasında bazı farklılıklar bulunmaktadır. Dolayısıyla AB hukukundan menşelenen bu kavram 6458 Sayılı Kanun'da bazı farklılıklarla benimsenmiştir. "AB Konseyi Usul Yönergesi'nde" kişinin "belirlenen ikamet yerine gitmemesi veya ikamet yerini izinsiz terk etmesi" halinin başvurunun geri çekilmiş sayılmasına dayanak teşkil edebilmesi için, ilaveten kişinin "makul bir süre zarfında yetkili makamlarla temas etmemesi" şartı getirilmiştir. Yönerge'de ayrıca "kişisel verilerin alınmasına karşı çıkma" başvurunun geri çekilmiş sayılması nedenlerinden biri olarak düzenlenmemiştir. Bu durum, Yönerge'nin Madde 23 (4-n) fıkrasında "parmak izlerinin alınmasına karşı çıkmak" şeklinde daraltılmış ve başvurunun "hızlandırılmış prosedüre" tabi tutulmasının bir gereği olarak düzenlenmiştir. Benzer bir biçimde, "kayıt ve mülakattaki

yükümlülükler uymama" nedeni de Yönerge kapsamında başvurunun geri çekilmiş sayılması sonucunu doğuracak bir neden olarak düzenlenmemiştir. Nitekim Yönerge'nin Madde 23 (4-k) fıkrasında, kişinin uluslararası koruma başvurusunun içeriğine ilişkin bilgileri sunma yükümlülüğü ile yetkililere kanunda öngörülen süre içinde müracaat etme ve beraberlerinde getirdikleri bütün belgeleri sunma yükümlülüğüne uymamanın başvurunun "geri çekilmiş sayılmasının" değil "hızlandırılmış prosedüre" tabi tutulmasının bir gerekçesi olabileceği şeklinde bir düzenleme mevcuttur. Ancak öte yandan, Yönerge'de farklı olarak "başvuru sahibinin başvurusuna esas teşkil edecek bilgileri vermesine yönelik taleplere yanıt vermemesi" durumu başvurunun geri çekilmiş sayılması nedenlerinden biri olarak düzenlenmiştir.

5. Yabancılar ve Uluslararası Kanununun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik, ("Uygulama Yönetmeliği"), 17.3.2016 tarih ve 29656 sayılı Resmî Gazete.
6. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, Madde 3/1-(hh).
7. Uygulama Yönetmeliği'nde kalışına izin verilen uydu ile belirlenen süre içinde gitmeyen başvuru sahibi hakkında başvurunun geri çekilmiş sayılması kararı alınacağı hususu teyit edilmiştir. Bkz: Uygulama Yönetmeliği, Madde 72/2.
8. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, Madde 71; Uygulama Yönetmeliği, Madde 110/3 ve Madde 110/5.
9. Uygulama Yönetmeliği, Madde 91.
10. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, Madde 95/1.
11. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, Madde 54/1-(i).
12. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, Madde 54/1-(i).
13. Uygulama Yönetmeliği, Madde 79/4.
14. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, Madde 3/1-(ö).
15. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, Madde 80/1-(a).
16. Ancak öte yandan Uluslararası Koruma Değerlendirme Komisyonu'na itiraz eden kişinin aynı zamanda yetkili idare mahkemesine de başvurduğu anlaşılırsa, komisyonun yapılan başvuru hakkındaki incelemeyi durduracağı da düzenlenmiştir. Bkz: Uygulama Yönetmeliği, Madde 101/3.
17. Uygulama Yönetmeliği, Madde 100/3 ve Madde 100/4.
18. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, Madde 80/1-(ç) ve Uygulama Yönetmeliği, Madde 101/2.

19. Anayasa Mahkemesi, Ankara 1. İdare Mahkemesi'nin yapmış olduğu başvuruya istinaden vermiş olduğu 2016/37 Esas ve 2016/35 Karar sayılı kararında, sözü edilen on beş günlük sürenin hangi tarihten itibaren başlayacağına dair özel bir hüküm bulunmadığına; ancak 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 20'inci maddesinde yer verilen genel nitelikli kurala istinaden sürenin dosyanın tekemmül ettiği tarihten itibaren hesaplanacağına ve dolayısıyla da 15 günlük sürenin düzenleyici nitelikte olduğuna karar vermiştir.
20. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, Madde 80/1-(d).
21. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, Madde 80/1-(d).
22. İdari Yargılama Usulü Kanunu, 20.1.1982 tarih ve 17580 sayılı Resmî Gazete.
23. İdari Yargılama Usulü Kanunu, Madde 46.
24. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun 100'üncü maddesi, kanuna ilişkin tüm tebligat işlemlerinin 7201 sayılı Tebligat Kanunu hükümlerine göre yapılacağı belirtilmektedir. Bu husus, aynı zamanda Uygulama Yönetmeliği'nde de tekrarlanmaktadır. Uygulama Yönetmeliği'nde ilaveten, tebligat işlemlerinin kayıtlı elektronik posta aracılığıyla da yapılabileceği ve ilgili usul ve esasların 19/1/2013 tarihli ve 28533 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Elektronik Tebligat Yönetmeliği çerçevesinde yürütüleceği ifade edilmektedir. Bkz: Uygulama Yönetmeliği, Madde 120/3.
25. Uygulama Yönetmeliği, Madde 79/5.
26. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, Madde 79/1-(f).
27. Uygulama Yönetmeliği, Madde 90.
28. Uygulama Yönetmeliği, Madde 53/2.
29. Vekâletname alınması konusunda yaşanan sorunlara ilişkin kapsamlı bir değerlendirme için, bkz: Mülteci Hakları Merkezi, 'Türkiye'de İdari Gözetim Altında Bulunan Yabancılar Dahil Olmak Üzere Uluslararası Koruma Arayan Yabancıların Vekâlet Verme Konusunda Yaşadıkları Sorunlar', Şubat 2016.

Mülteci Hakları Merkezi / Refugee Rights Turkey

Dr. Refik Saydam Cad. Dilber Apt. No: 39 Daire: 11 Kat: 4
Şişhane, Beyođlu - İstanbul

T: +90 212 292 48 30

F: +90 212 292 48 33

E: info@mhd.org.tr

www.mhd.org.tr

Bu kaynak, Mülteci Hakları Merkezi tarafından Heinrich Böll Stiftung Derneđi Türkiye Temsilciliđi'nin desteğiyle gerçekleştirilen proje kapsamında hazırlanmıştır. Bu görüş belgesinde bahsi geçen görüşler Mülteci Hakları Merkezi'ne aittir ve Heinrich Böll Stiftung Derneđi Türkiye Temsilciliđi'nin görüşlerini yansıtmemaktadır.

Mülteci
Hakları
Merkezi

Refugee
Rights
Turkey

HEINRICH
BLL
STIFTUNG
DERNEĐİ
TÜRKİYE
TEMSİLCİLİĞİ