

## GENEL GEREKÇE

Ülkeler arasında artan insan hareketleri, göç olgusunu siyasî, ekonomik, sosyal ve kültürel boyutlarıyla önemli bir politika alanı hâline getirmiştir. Söz konusu insan hareketleri; çeşitli nedenlerle ülkelere giriş ve çıkış yapan, vatandaşı oldukları veya yaşadıkları ülkelerden ayrılarak diğer bir ülkeye göç eden, orada yerleşen, iş kuran veya koruma talep eden yabancıların yanı sıra, göçmen kaçakçılığı ve insan ticareti gibi örgütlü suçlarla doğrudan bağlantılı olan düzensiz göçü de kapsamaktadır.

Türkiye, coğrafi, stratejik, kültürel ve siyasî konumu nedeniyle, tarih içinde önemli göç akınlarıyla karşı karşıya kalmıştır. Türkiye'nin artan ekonomik gücü ülkemize yönelik göç hareketleri için bir çekim unsuru oluştururken, yer aldığı coğrafi bölgede devam eden siyasî istikrarsızlıklar, Türkiye'ye yönelik göçü teşvik eden bir diğer unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Son döneme kadar göç hareketleri açısından Türkiye daha çok "geçiş ülkesi" konumunda iken, yabancılar tarafından ülkemizin artan ekonomik gücü ve istikrarıyla giderek bir "hedef ülke" olarak görüldüğü ve bu bağlamda ülkemize yönelik göçün artarak devam ettiği de bir gerçektir.

Ülkemize çeşitli amaçlarla gelen yabancıların sayılarına bakıldığında, yıllara göre önemli artışlar olduğu görülmektedir. 1995 yılında ülkemize gelen yabancıların sayısı 6.762.956 iken, bu sayı 2010 yılında 27.024.609 olarak gerçekleşmiştir. 1995 yılında düzenlenen ikamet izni sayısı 84.727 iken, bu sayı 2010 yılında 176.944 olmuştur. 1995 yılında uluslararası koruma başvurusu sayısı 2.024 iken, 2010 yılında 8.190'a yükselmiştir. 1995-2010 yılları arasında toplam 77.430 uluslararası koruma başvurusu yapılmıştır. 22.544 yabancıların uluslararası koruma başvurusuyla ilgili işlemleri hâlen devam etmektedir. Öte yandan, 1995-2010 yılları arasında 829.161 düzensiz göçmen yakalanmıştır. Yakalanan düzensiz göçmenlerin sayısı; 1995 yılında 11.362, 2008 yılında 65.737, 2009 yılında 34.345 ve 2010 yılında ise 32.667 olmuştur. 1998-2010 yılları arasında yakalanan yasadışı göçmen kaçakçısı sayısı ise 11.449 olmuştur. Ayrıca, göç konuları içinde önemli bir yer teşkil eden insan ticareti suçuyla ilgili olarak, 2005-2010 yılları arasında 930 insan ticareti mağduru, insan tacirlerinin elinden kurtarılarak, güvenli bir şekilde ülkelerine gönderilmiştir.

Uluslararası koruma dışında kalan yabancıların ülkeye girişini, ülkede kalışını, ülkeden çıkışını, vize ve ikamet izni işlemlerini, sınır dışı edilmelerini ve Türkiye'de buldukları sürece sahip oldukları hak ve yükümlülüklerini düzenleyen 5682 sayılı Pasaport Kanunu ile 5683 sayılı Yabancıların Türkiye'de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun, 1950 tarihli olup, güncel sorunlar ve gelişmeler karşısında yetersiz kalmaktadır. Bunun yanında, uluslararası koruma alanında kanun düzeyinde temel bir düzenleme bulunmamakta, uygulamalar idarî düzenlemeler doğrultusunda yürütülmektedir.

Göç alanı, ulusal ve uluslararası düzeyde işbirliği ve koordinasyon gerektiren, çok boyutlu, Türkiye'nin ekonomik, sosyo-kültürel ve demografik yapısını, kamu düzeni ve güvenliğini derinden ilgilendiren dinamik bir konudur. Buna rağmen, ülkemizde münhasıran göç alanında uzmanlaşmış bir kamu kurumu bulunmamaktadır. Göç sorunlarının etkin yönetimi açısından, dünyadaki örnekleri gibi, görev alanına yönelik strateji ve güncel politikaları geliştirip uygulayan, insan hakları odaklı, nitelikli personel ve sağlam bir maddî alt yapıyla donanmış, yetkin bir kurumsal yapılanmaya ihtiyaç duyulmaktadır.

Öte yandan, Avrupa Birliği müzakere sürecinde göç konusu "24 üncü Fasıl"

kapsamında önemli bir yer tutmaktadır. “2003 tarihli Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı” doğrultusunda hazırlanan İltica ve Göç Ulusal Eylem Planı, Avrupa Birliđine(AB) katılım müzakereleri süresince, Türkiye’nin göç mevzuatı ve sisteminin AB müktesebatıyla uyumlu hâle getirilmesi için yürürlüğe konması gereken hukukî düzenlemeleri, idarî yapılanma ve fizikî alt yapının tamamlanması için alınması gereken tedbirleri ve yatırım projelerini içermektedir.

2007–2013 dönemini kapsayan Dokuzuncu Kalkınma Planında, düzensiz göç hareketleriyle etkili bir mücadele amacıyla göç ve iltica alanında hukukî ve kurumsal düzenlemelerin yapılması, 2011-2013 Orta Vadeli Kalkınma Planında da, özgürlük ve güvenlik arasındaki hassas dengenin korunarak, düzensiz göç hareketleri, insan ticareti ve kaçakçılığı ile etkin bir şekilde mücadele edilmesi ve sınır güvenliğinin yeniden yapılandırılması konularındaki çalışmalara devam edilmesi hususları yer almıştır.

Anılan plan ve program belgeleri ışığında, Türkiye’nin AB’ye tam üyeliği gerçekleşene kadar, uluslararası koruma sistemimizin ve uygulamalarımızın AB müktesebatı ve uygulamalarına paralellik sağlaması, ayrıca göç alanında kurumsal yapılanmanın tamamlanması gerekmektedir.

Belirtilen hususlar göz önünde bulundurularak hazırlanan Tasarıda öncelikle yabancıların Türkiye’ye giriş ve çıkışları, vize ve ikamet izinleri hususları düzenlenmiştir. Bu konulardaki dağınık, güncelliğini yitirmiş, karşılaşılan sorunlara cevap vermekte yetersiz mevzuatın yerine, ülkemizin gelişme vizyonuyla uyumlu, uluslararası normlara uygun, millî çıkarları gözeten, ilgili olduğu konuları tüm yönleriyle kuşatan, kaliteli mevzuat ilkelerine uygun düzenlemeler getirilmiştir. Tasarı ile vize ve ikamet izinlerine ilişkin konularda uygulamada yaşanan sıkıntıların önüne geçilecektir.

Tasarının bir diğer temel ayağını, uluslararası koruma düzenlemeleri oluşturmaktadır. Vize ve ikamet izinlerinden farklı olarak, uluslararası korumayla ilgili hususlarda dağınık ve güncelliğini kaybetmiş bir kanun dahi bulunmamakta; insan haklarını, millî güvenliği ve uluslararası ilişkileri doğrudan etkileyen bu son derece önemli konu, idarî düzenlemeler aracılığıyla yürütülmeye çalışılmaktadır. Tasarı ile uygulamadaki söz konusu eksiklik giderilmektedir.

Tasarı, özgürlük ve güvenlik ilkeleri noktasında önemli sonuçları olan sınır dışı etme uygulamasına yönelik olarak da berrak bir hukukî çerçeve oluşturmakta; kimler hakkında sınır dışı etme kararı alınacağı, sınır dışı etme kararının hangi durumlarda uygulanamayacağı, alınan kararın nasıl yerine getirileceği hususlarını sağlam bir temele oturtmaktadır.

Mültecilerin Hukuki Statüsüne Dair Cenevre Sözleşmesi’ne coğrafi kısıtlama ile taraf olduğumuzdan, tasarıda yer verilen uluslararası koruma statüleri de anılan husus çerçevesinde, mülteci, şartlı mülteci ve ikincil koruma şeklinde düzenlenmiştir. Uluslararası koruma başvurusunun şartları ve prosedürleri, başvuru sahiplerine sağlanan barınma imkânları, idarî gözetim, başvurusunun incelenme kriterleri, incelemede dikkat edilecek usûller, mülakat, karar ve itiraz aşamaları özenle düzenlenerek, bir uluslararası koruma vak’asının muhtemel tüm aşamaları açık kurallara bağlanmıştır. Başvuru sahiplerinin durumları ve takip edebilecekleri idarî ve hukukî yollar hakkında her aşamada bilgilendirilmesi esas alınmış, başvuru sürecinde hiçbir mağduriyetin yaşanmaması için gerekli çerçeve çizilmiştir.

Başvuru aşamasından sonra uluslararası koruma statüsü elde edenlere eğitim, çalışma, sosyal yardım ve sağlık imkânları sağlanması hususları düzenleme altına alınırken, statünün hangi hâllerde sona ereceği ve iptal edileceği de açık hükümlerle belirlenmiştir.

Bir diğer önemli nokta, Türk toplumu ve yabancılar arasında iletişimi mümkün kılan ve ilk kez mevzuatımıza girecek olan “uyum” konusundaki düzenlemelerdir. Bununla, yabancıların ve uluslararası koruma başvurusu ve statüsü sahibi kişilerin toplumla uyumu, toplumun da yabancılarla uyum içinde bulunabilmesi için yapılacak çalışmalara imkân tanınmakta, her şeyden önce bu sürecin önü açılmaktadır. Bu hükümler, kimi ülkelerde olduğu gibi göçü kısıtlama amaçlı değil, yabancıların ve toplumun bilinçli ve düzenli bir şekilde birlikte yaşamalarını mümkün kılacak ve kolaylaştıracak esnek bir yapıda düzenlenmiştir.

Tasarıda, özel ihtiyaç sahibi gruplar için de düzenlemeler getirilmiş, bu grupların özel ihtiyaçları gözetilmiştir. Örneğin insan ticareti mağdurları ve refakatsiz çocuklar için Kanunda önemli koruma hükümlerine yer verilmiştir.

İnsan ticareti ile mücadele çerçevesinde, insan ticareti mağdurlarının korunması sığınma evleri ve ulusal yardım hattının sürdürülebilirliği, ulusal yönlendirme mekanizmasının daha etkin şekilde işlerliğinin sağlanması amaçlanmaktadır.

Tasarının son temel ayağını ise göç yönetiminden sorumlu olacak Göç İdaresi Genel Müdürlüğünün kuruluş, görev, yetki ve sorumluluklarının düzenlenmesi, teşkilat ve personel yapısının belirlenmesi oluşturmaktadır. İçişleri Bakanlığına bağlı bir kuruluş olarak faaliyet gösterecek olan Genel Müdürlüğün, Tasarıyla getirilen düzenlemelerden oluşan göç sistemini ilgili tüm kurum ve kuruluşlarla işbirliği ve koordinasyon içinde yöneterek, bu alandaki kurumsal sorumluluğu üstlenmesi beklenmektedir.

Tasarı ile;

- Kanunla düzenlenmesi gerekirken, daha çok ikincil düzenlemelerle yürütülen göç alanı, kanun ve kanun temelinde hazırlanacak düzenlemelerle yürütülmeye başlanarak, uluslararası insan hakları standartlarına uyumlu göç sistemi hayata geçirilmiş olacak,

- Uluslararası bir sorun hâline gelen düzensiz göçle mücadelenin hukukî alt yapısının güçlendirilmesi ve etkinleştirilmesi; düzenli göçte ise bürokratik işlemlerin olabildiğince azaltılarak tutarlılık ve güvene dayalı bir göç yönetimi anlayışının hâkim kılınması sağlanacak,

- İnsan hakları temelinde, özgürlük ve güvenlik arasındaki hassas dengenin korunduğu, uluslararası insan hakları normlarına ve AB müktesebatına uyumlu, göç alanında ihtiyaç duyduğumuz hukukî, idarî ve fizikî alt yapıya uygun etkin ve yönetilebilir bir göç sistemi kurulacaktır.